

中华人民共和国反垄断法

（2007 年 8 月 30 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过 根据 2022 年 6 月 24 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议《关于修改〈中华人民共和国反垄断法〉的决定》修正）

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 垄断协议
- 第三章 滥用市场支配地位
- 第四章 经营者集中
- 第五章 滥用行政权力排除、限制竞争
- 第六章 对涉嫌垄断行为的调查
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了预防和制止垄断行为，保护市场公平竞争，鼓励创新，提高经济运行效率，维护消费者利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展，制定本法。

第二条 中华人民共和国境内经济活动中的垄断行为，适用本法；中华人民共和国境外的垄断行为，对境内市场竞争产生排除、限制影响的，适用本法。

第三条 本法规定的垄断行为包括：

- （一）经营者达成垄断协议；
- （二）经营者滥用市场支配地位；
- （三）具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。

第四条 反垄断工作坚持中国共产党的领导。

国家坚持市场化、法治化原则，强化竞争政策基础地位，制定和实施与社会主义市场经济相适应的竞争规则，完善宏观调控，健全统一、开放、竞争、有序的市场体系。

第五条 国家建立健全公平竞争审查制度。

行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在制定涉及市场主体经济活动的规定时，应当进行公平竞争审查。

第六条 经营者可以通过公平竞争、自愿联合，依法实施集中，扩大经营规模，提高市场竞争能力。

第七条 具有市场支配地位的经营者，不得滥用市场支配地位，排除、限制竞争。

第八条 国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业，国家对其经营者的合法经营活动予以保护，

并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控，维护消费者利益，促进技术进步。

前款规定行业的经营者应当依法经营，诚实守信，严格自律，接受社会公众的监督，不得利用其控制地位或者专营专卖地位损害消费者利益。

第九条 经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事本法禁止的垄断行为。

第十条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，排除、限制竞争。

第十一条 国家健全完善反垄断规则制度，强化反垄断监管力量，提高监管能力和监管体系现代化水平，加强反垄断执法司法，依法公正高效审理垄断案件，健全行政执法和司法衔接机制，维护公平竞争秩序。

第十二条 国务院设立反垄断委员会，负责组织、协调、指导反垄断工作，履行下列职责：

- （一）研究拟订有关竞争政策；
- （二）组织调查、评估市场总体竞争状况，发布评估报告；
- （三）制定、发布反垄断指南；
- （四）协调反垄断行政执法工作；
- （五）国务院规定的其他职责。

国务院反垄断委员会的组成和工作规则由国务院规定。

第十三条 国务院反垄断执法机构负责反垄断统一执法工作。

国务院反垄断执法机构根据工作需要，可以授权省、自治区、直辖市人民政府相应的机构，依照本法规定负责有关反垄断执法工作。

第十四条 行业协会应当加强行业自律，引导本行业的经营者依法竞争，合规经营，维护市场竞争秩序。

第十五条 本法所称经营者，是指从事商品生产、经营或者提供服务的自然人、法人和非法人组织。

本法所称相关市场,是指经营者在一定时期内就特定商品或者服务(以下统称商品)进行竞争的商品范围和地域范围。

第二章 垄断协议

第十六条 本法所称垄断协议,是指排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为。

第十七条 禁止具有竞争关系的经营者达成下列垄断协议:

- (一) 固定或者变更商品价格;
- (二) 限制商品的生产数量或者销售数量;
- (三) 分割销售市场或者原材料采购市场;
- (四) 限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品;
- (五) 联合抵制交易;
- (六) 国务院反垄断执法机构认定的其他垄断协议。

第十八条 禁止经营者与交易相对人达成下列垄断协议:

- (一) 固定向第三人转售商品的价格;
- (二) 限定向第三人转售商品的最低价格;
- (三) 国务院反垄断执法机构认定的其他垄断协议。

对前款第一项和第二项规定的协议,经营者能够证明其不具有排除、限制竞争效果的,不予禁止。

经营者能够证明其在相关市场的市场份额低于国务院反垄断执法机构规定的标准,并符合国务院反垄断执法机构规定的其他条件的,不予禁止。

第十九条 经营者不得组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助。

第二十条 经营者能够证明所达成的协议属于下列情形之一的,不适用本法第十七条、第十八条第一款、第十九条的规定:

（一）为改进技术、研究开发新产品的；

（二）为提高产品质量、降低成本、增进效率，统一产品规格、标准或者实行专业化分工的；

（三）为提高中小经营者经营效率，增强中小经营者竞争力的；

（四）为实现节约能源、保护环境、救灾救助等社会公共利益的；

（五）因经济不景气，为缓解销售量严重下降或者生产明显过剩的；

（六）为保障对外贸易和对外经济合作中的正当利益的；

（七）法律和国务院规定的其他情形。

属于前款第一项至第五项情形，不适用本法第十七条、第十八条第一款、第十九条规定的，经营者还应当证明所达成的协议不会严重限制相关市场的竞争，并且能够使消费者分享由此产生的利益。

第二十一条 行业协会不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为。

第三章 滥用市场支配地位

第二十二条 禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为：

（一）以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品；

（二）没有正当理由，以低于成本的价格销售商品；

（三）没有正当理由，拒绝与交易相对人进行交易；

（四）没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易；

（五）没有正当理由搭售商品，或者在交易时附加其他不合理的交易条件；

（六）没有正当理由，对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条

件上实行差别待遇；

（七）国务院反垄断执法机构认定的其他滥用市场支配地位的行为。

具有市场支配地位的经营者不得利用数据和算法、技术以及平台规则等从事前款规定的滥用市场支配地位的行为。

本法所称市场支配地位，是指经营者在相关市场内具有能够控制商品价格、数量或者其他交易条件，或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场能力的市场地位。

第二十三条 认定经营者具有市场支配地位，应当依据下列因素：

- （一）该经营者在相关市场的市场份额，以及相关市场的竞争状况；
- （二）该经营者控制销售市场或者原材料采购市场的能力；
- （三）该经营者的财力和技术条件；
- （四）其他经营者对该经营者在交易上的依赖程度；
- （五）其他经营者进入相关市场的难易程度；
- （六）与认定该经营者市场支配地位有关的其他因素。

第二十四条 有下列情形之一的，可以推定经营者具有市场支配地位：

- （一）一个经营者在相关市场的市场份额达到二分之一的；
- （二）两个经营者在相关市场的市场份额合计达到三分之二的；
- （三）三个经营者在相关市场的市场份额合计达到四分之三的。

有前款第二项、第三项规定的情形，其中有的经营者市场份额不足十分之一的，不应当推定该经营者具有市场支配地位。

被推定具有市场支配地位的经营者，有证据证明不具有市场支配地位的，不应当认定其具有市场支配地位。

第四章 经营者集中

第二十五条 经营者集中是指下列情形：

（一）经营者合并；

（二）经营者通过取得股权或者资产的方式取得对其他经营者的控制权；

（三）经营者通过合同等方式取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响。

第二十六条 经营者集中达到国务院规定的申报标准的，经营者应当事先向国务院反垄断执法机构申报，未申报的不得实施集中。

经营者集中未达到国务院规定的申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院反垄断执法机构可以要求经营者申报。

经营者未依照前两款规定进行申报的，国务院反垄断执法机构应当依法进行调查。

第二十七条 经营者集中有下列情形之一的，可以不向国务院反垄断执法机构申报：

（一）参与集中的一个经营者拥有其他每个经营者百分之五十以上有表决权的股份或者资产的；

（二）参与集中的每个经营者百分之五十以上有表决权的股份或者资产被同一个未参与集中的经营者拥有的。

第二十八条 经营者向国务院反垄断执法机构申报集中，应当提交下列文件、资料：

（一）申报书；

（二）集中对相关市场竞争状况影响的说明；

（三）集中协议；

（四）参与集中的经营者经会计师事务所审计的上一会计年度财务会计报告；

（五）国务院反垄断执法机构规定的其他文件、资料。

申报书应当载明参与集中的经营者的名称、住所、经营范围、预定实施集中的日期和国务院反垄断执法机构规定的其他事项。

第二十九条 经营者提交的文件、资料不完备的，应当在国务院反垄断执法机构规定的期限内补交文件、资料。经营者逾期未补交文件、资料的，视为未申报。

第三十条 国务院反垄断执法机构应当自收到经营者提交的符合本法第二十八条规定的文件、资料之日起三十日内，对申报的经营者集中进行初步审查，作出是否实施进一步审查的决定，并书面通知经营者。国务院反垄断执法机构作出决定前，经营者不得实施集中。

国务院反垄断执法机构作出不实施进一步审查的决定或者逾期未作出决定的，经营者可以实施集中。

第三十一条 国务院反垄断执法机构决定实施进一步审查的，应当自决定之日起九十日内审查完毕，作出是否禁止经营者集中的决定，并书面通知经营者。作出禁止经营者集中的决定，应当说明理由。审查期间，经营者不得实施集中。

有下列情形之一的，国务院反垄断执法机构经书面通知经营者，可以延长前款规定的审查期限，但最长不得超过六十日：

- （一）经营者同意延长审查期限的；
- （二）经营者提交的文件、资料不准确，需要进一步核实的；
- （三）经营者申报后有关情况发生重大变化的。

国务院反垄断执法机构逾期未作出决定的，经营者可以实施集中。

第三十二条 有下列情形之一的，国务院反垄断执法机构可以决定中止计算经营者集中的审查期限，并书面通知经营者：

- （一）经营者未按照规定提交文件、资料，导致审查工作无法进行；
- （二）出现对经营者集中审查具有重大影响的新情况、新事实，不经核实将导致审查工作无法进行；

（三）需要对经营者集中附加的限制性条件进一步评估，且经营者提出中止请求。

自中止计算审查期限的情形消除之日起，审查期限继续计算，国务院反垄断执法机构应当书面通知经营者。

第三十三条 审查经营者集中，应当考虑下列因素：

- （一）参与集中的经营者在相关市场的市场份额及其对市场的控制力；
- （二）相关市场的市场集中度；
- （三）经营者集中对市场进入、技术进步的影响；
- （四）经营者集中对消费者和其他有关经营者的影响；
- （五）经营者集中对国民经济发展的影响；
- （六）国务院反垄断执法机构认为应当考虑的影响市场竞争的其他因素。

第三十四条 经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院反垄断执法机构应当作出禁止经营者集中的决定。但是，经营者能够证明该集中对竞争产生的有利影响明显大于不利影响，或者符合社会公共利益的，国务院反垄断执法机构可以作出对经营者集中不予禁止的决定。

第三十五条 对不予禁止的经营者集中，国务院反垄断执法机构可以决定附加减少集中对竞争产生不利影响的限制性条件。

第三十六条 国务院反垄断执法机构应当将禁止经营者集中的决定或者对经营者集中附加限制性条件的决定，及时向社会公布。

第三十七条 国务院反垄断执法机构应当健全经营者集中分类分级审查制度，依法加强对涉及国计民生等重要领域的经营者集中的审查，提高审查质量和效率。

第三十八条 对外资并购境内企业或者以其他方式参与经营者集中，涉及国家安全的，除依照本法规定进行经营者集中审查外，还应当按照国家有关规定进行国家安全审查。

第五章 滥用行政权力排除、限制竞争

第三十九条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品。

第四十条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，通过与经营者签订合作协议、备忘录等方式，妨碍其他经营者进入相关市场或者对其他经营者实行不平等待遇，排除、限制竞争。

第四十一条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，实施下列行为，妨碍商品在地区之间的自由流通：

（一）对外地商品设定歧视性收费项目、实行歧视性收费标准，或者规定歧视性价格；

（二）对外地商品规定与本地同类商品不同的技术要求、检验标准，或者对外地商品采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施，限制外地商品进入本地市场；

（三）采取专门针对外地商品的行政许可，限制外地商品进入本地市场；

（四）设置关卡或者采取其他手段，阻碍外地商品进入或者本地商品运出；

（五）妨碍商品在地区之间自由流通的其他行为。

第四十二条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，以设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等方式，排斥或者限制经营者参加招标投标以及其他经营活动。

第四十三条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，采取与本地经营者不平等待遇等方式，排斥、限制、强制或者变相强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构。

第四十四条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，强制或者变相强制经营者从事本法规定的垄断行为。

第四十五条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，制定含有排除、限制竞争内容的规定。

第六章 对涉嫌垄断行为的调查

第四十六条 反垄断执法机构依法对涉嫌垄断行为进行调查。

对涉嫌垄断行为，任何单位和个人有权向反垄断执法机构举报。反垄断执法机构应当为举报人保密。

举报采用书面形式并提供相关事实和证据的，反垄断执法机构应当进行必要的调查。

第四十七条 反垄断执法机构调查涉嫌垄断行为，可以采取下列措施：

- （一）进入被调查的经营者的营业场所或者其他有关场所进行检查；
- （二）询问被调查的经营者、利害关系人或者其他有关单位或者个人，要求其说明有关情况；
- （三）查阅、复制被调查的经营者、利害关系人或者其他有关单位或者个人的有关单证、协议、会计账簿、业务函电、电子数据等文件、资料；
- （四）查封、扣押相关证据；
- （五）查询经营者的银行账户。

采取前款规定的措施，应当向反垄断执法机构主要负责人书面报告，并经批准。

第四十八条 反垄断执法机构调查涉嫌垄断行为，执法人员不得少于二人，并应当出示执法证件。

执法人员进行询问和调查，应当制作笔录，并由被询问人或者被调查

人签字。

第四十九条 反垄断执法机构及其工作人员对执法过程中知悉的商业秘密、个人隐私和个人信息依法负有保密义务。

第五十条 被调查的经营者、利害关系人或者其他有关单位或者个人应当配合反垄断执法机构依法履行职责，不得拒绝、阻碍反垄断执法机构的调查。

第五十一条 被调查的经营者、利害关系人有权陈述意见。反垄断执法机构应当对被调查的经营者、利害关系人提出的事实、理由和证据进行核实。

第五十二条 反垄断执法机构对涉嫌垄断行为调查核实后，认为构成垄断行为的，应当依法作出处理决定，并可以向社会公布。

第五十三条 对反垄断执法机构调查的涉嫌垄断行为，被调查的经营者承诺在反垄断执法机构认可的期限内采取具体措施消除该行为后果的，反垄断执法机构可以决定中止调查。中止调查的决定应当载明被调查的经营者承诺的具体内容。

反垄断执法机构决定中止调查的，应当对经营者履行承诺的情况进行监督。经营者履行承诺的，反垄断执法机构可以决定终止调查。

有下列情形之一的，反垄断执法机构应当恢复调查：

- （一）经营者未履行承诺的；
- （二）作出中止调查决定所依据的事实发生重大变化的；
- （三）中止调查的决定是基于经营者提供的不完整或者不真实的信息作出的。

第五十四条 反垄断执法机构依法对涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争的行为进行调查，有关单位或者个人应当配合。

第五十五条 经营者、行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，涉嫌违反本法规定的，反垄断执法机构可以对其法定代表

人或者负责人进行约谈，要求其提出改进措施。

第七章 法律责任

第五十六条 经营者违反本法规定，达成并实施垄断协议的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款，上一年度没有销售额的，处五百万元以下的罚款；尚未实施所达成的垄断协议的，可以处三百万元以下的罚款。经营者的法定代表人、主要负责人和直接责任人员对达成垄断协议负有个人责任的，可以处一百万元以下的罚款。

经营者组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助的，适用前款规定。

经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚。

行业协会违反本法规定，组织本行业的经营者达成垄断协议的，由反垄断执法机构责令改正，可以处三百万元以下的罚款；情节严重的，社会团体登记管理机关可以依法撤销登记。

第五十七条 经营者违反本法规定，滥用市场支配地位的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款。

第五十八条 经营者违反本法规定实施集中，且具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，由国务院反垄断执法机构责令停止实施集中、限期处分股份或者资产、限期转让营业以及采取其他必要措施恢复到集中前的状态，处上一年度销售额百分之十以下的罚款；不具有排除、限制竞争效果的，处五百万元以下的罚款。

第五十九条 对本法第五十六条、五十七条、五十八条规定的罚款，

反垄断执法机构确定具体罚款数额时，应当考虑违法行为的性质、程度、持续时间和消除违法行为后果的情况等因素。

第六十条 经营者实施垄断行为，给他人造成损失的，依法承担民事责任。

经营者实施垄断行为，损害社会公共利益的，设区的市级以上人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼。

第六十一条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力，实施排除、限制竞争行为的，由上级机关责令改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。反垄断执法机构可以向有关上级机关提出依法处理的建议。行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织应当将有关改正情况书面报告上级机关和反垄断执法机构。

法律、行政法规对行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力实施排除、限制竞争行为的处理另有规定的，依照其规定。

第六十二条 对反垄断执法机构依法实施的审查和调查，拒绝提供有关材料、信息，或者提供虚假材料、信息，或者隐匿、销毁、转移证据，或者有其他拒绝、阻碍调查行为的，由反垄断执法机构责令改正，对单位处上一年度销售额百分之一以下的罚款，上一年度没有销售额或者销售额难以计算的，处五百万元以下的罚款；对个人处五十万元以下的罚款。

第六十三条 违反本法规定，情节特别严重、影响特别恶劣、造成特别严重后果的，国务院反垄断执法机构可以在本法第五十六条、第五十七条、第五十八条、第六十二条规定的罚款数额的二倍以上五倍以下确定具体罚款数额。

第六十四条 经营者因违反本法规定受到行政处罚的，按照国家有关规定记入信用记录，并向社会公示。

第六十五条 对反垄断执法机构依据本法第三十四条、第三十五条作

出的决定不服的，可以先依法申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法提起行政诉讼。

对反垄断执法机构作出的前款规定以外的决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第六十六条 反垄断执法机构工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者泄露执法过程中知悉的商业秘密、个人隐私和个人信息的，依法给予处分。

第六十七条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第六十八条 经营者依照有关知识产权的法律、行政法规规定行使知识产权的行为，不适用本法；但是，经营者滥用知识产权，排除、限制竞争的行为，适用本法。

第六十九条 农业生产者及农村经济组织在农产品生产、加工、销售、运输、储存等经营活动中实施的联合或者协同行为，不适用本法。

第七十条 本法自 2008 年 8 月 1 日起施行。

中华人民共和国行政许可法

（2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过 根据2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》修正）

目 录

第一章	总 则
第二章	行政许可的设定
第三章	行政许可的实施机关
第四章	行政许可的实施程序
	第一节 申请与受理
	第二节 审查与决定
	第三节 期限
	第四节 听证
	第五节 变更与延续
	第六节 特别规定
第五章	行政许可的费用
第六章	监督检查
第七章	法律责任
第八章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范行政许可的设定和实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护公共利益和社会秩序，保障和监督行政机关有效实施行政管理，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。

第三条 行政许可的设定和实施，适用本法。

有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批，不适用本法。

第四条 设定和实施行政许可，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。

第五条 设定和实施行政许可，应当遵循公开、公平、公正、非歧视的原则。

有关行政许可的规定应当公布；未经公布的，不得作为实施行政许可的依据。行政许可的实施和结果，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外，应当公开。未经申请人同意，行政机关及其工作人员、参与专家评审等的人员不得披露申请人提交的商业秘密、未披露信息或者保密商务信息，法律另有规定或者涉及国家安全、重大社会公共利益的除外；行政机关依法公开申请人前述信息的，允许申请人在合理期限内提出异议。

符合法定条件、标准的，申请人有依法取得行政许可的平等权利，行政机关不得歧视任何人。

第六条 实施行政许可，应当遵循便民的原则，提高办事效率，提供优质服务。

第七条 公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可，享有陈

述权、申辩权；有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的，有权依法要求赔偿。

第八条 公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。

行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。

第九条 依法取得的行政许可，除法律、法规规定依照法定条件和程序可以转让的外，不得转让。

第十条 县级以上人民政府应当建立健全对行政机关实施行政许可的监督制度，加强对行政机关实施行政许可的监督检查。

行政机关应当对公民、法人或者其他组织从事行政许可事项的活动实施有效监督。

第二章 行政许可的设定

第十一条 设定行政许可，应当遵循经济和社会发展规律，有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性，维护公共利益和社会秩序，促进经济、社会和生态环境协调发展。

第十二条 下列事项可以设定行政许可：

（一）直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项；

（二）有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项；

（三）提供公共服务并且直接关系公共利益的职业、行业，需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项；

（四）直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品，需要按照技术标准、技术规范，通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项；

（五）企业或者其他组织的设立等，需要确定主体资格的事项；

（六）法律、行政法规规定可以设定行政许可的其他事项。

第十三条 本法第十二条所列事项，通过下列方式能够予以规范的，可以不设行政许可：

（一）公民、法人或者其他组织能够自主决定的；

（二）市场竞争机制能够有效调节的；

（三）行业组织或者中介机构能够自律管理的；

（四）行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。

第十四条 本法第十二条所列事项，法律可以设定行政许可。尚未制定法律的，行政法规可以设定行政许可。

必要时，国务院可以采用发布决定的方式设定行政许可。实施后，除临时性行政许可事项外，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律，或者自行制定行政法规。

第十五条 本法第十二条所列事项，尚未制定法律、行政法规的，地方性法规可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理的需要，确需立即实施行政许可的，省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的，应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规。

地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章，不得设定应当由国家统一确定的公民、法人或者其他组织的资格、资质的行政许可；不得设定企业或者其他组织的设立登记及其前置性行政许可。其设定的行政许可，

不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务，不得限制其他地区的商品进入本地区市场。

第十六条 行政法规可以在法律设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。

地方性法规可以在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。

规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。

法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。

第十七条 除本法第十四条、第十五条规定的外，其他规范性文件一律不得设定行政许可。

第十八条 设定行政许可，应当规定行政许可的实施机关、条件、程序、期限。

第十九条 起草法律草案、法规草案和省、自治区、直辖市人民政府规章草案，拟设定行政许可的，起草单位应当采取听证会、论证会等形式听取意见，并向制定机关说明设定该行政许可的必要性、对经济和社会可能产生的影响以及听取和采纳意见的情况。

第二十条 行政许可的设定机关应当定期对其设定的行政许可进行评价；对已设定的行政许可，认为通过本法第十三条所列方式能够解决的，应当对设定该行政许可的规定及时予以修改或者废止。

行政许可的实施机关可以对已设定的行政许可的实施情况及存在的必要性适时进行评价，并将意见报告该行政许可的设定机关。

公民、法人或者其他组织可以向行政许可的设定机关和实施机关就行政许可的设定和实施提出意见和建议。

第二十一条 省、自治区、直辖市人民政府对行政法规设定的有关经济事务的行政许可，根据本行政区域经济社会发展情况，认为通过本法第十三条所列方式能够解决的，报国务院批准后，可以在本行政区域内停止实施该行政许可。

第三章 行政许可的实施机关

第二十二条 行政许可由具有行政许可权的行政机关在其法定职权范围内实施。

第二十三条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在法定授权范围内，以自己的名义实施行政许可。被授权的组织适用本法有关行政机关的规定。

第二十四条 行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。委托机关应当将受委托行政机关和受委托实施行政许可的内容予以公告。

委托行政机关对受委托行政机关实施行政许可的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。

受委托行政机关在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政许可；不得再委托其他组织或者个人实施行政许可。

第二十五条 经国务院批准，省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则，可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权。

第二十六条 行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的，该行政机关应当确定一个机构统一受理行政许可申请，统一送达行政许可决定。

行政许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的，本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统

一办理，或者组织有关部门联合办理、集中办理。

第二十七条 行政机关实施行政许可，不得向申请人提出购买指定商品、接受有偿服务等不正当要求。

行政机关工作人员办理行政许可，不得索取或者收受申请人的财物，不得谋取其他利益。

第二十八条 对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的设备、设施、产品、物品的检验、检测、检疫，除法律、行政法规规定由行政机关实施的外，应当逐步由符合法定条件的专业技术组织实施。专业技术组织及其有关人员对所实施的检验、检测、检疫结论承担法律责任。

第四章 行政许可的实施程序

第一节 申请与受理

第二十九条 公民、法人或者其他组织从事特定活动，依法需要取得行政许可的，应当向行政机关提出申请。申请书需要采用格式文本的，行政机关应当向申请人提供行政许可申请书格式文本。申请书格式文本中不得包含与申请行政许可事项没有直接关系的内容。

申请人可以委托代理人提出行政许可申请。但是，依法应当由申请人到行政机关办公场所提出行政许可申请的除外。

行政许可申请可以通过信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等方式提出。

第三十条 行政机关应当将法律、法规、规章规定的有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所公示。

申请人要求行政机关对公示内容予以说明、解释的，行政机关应当说

明、解释，提供准确、可靠的信息。

第三十一条 申请人申请行政许可，应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况，并对其申请材料实质内容的真实性负责。行政机关不得要求申请人提交与其申请的行政许可事项无关的技术资料和其他材料。

行政机关及其工作人员不得以转让技术作为取得行政许可的条件；不得在实施行政许可的过程中，直接或者间接地要求转让技术。

第三十二条 行政机关对申请人提出的行政许可申请，应当根据下列情况分别作出处理：

（一）申请事项依法不需要取得行政许可的，应当即时告知申请人不受理；

（二）申请事项依法不属于本行政机关职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有关行政机关申请；

（三）申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许申请人当场更正；

（四）申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理；

（五）申请事项属于本行政机关职权范围，申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照本行政机关的要求提交全部补正申请材料的，应当受理行政许可申请。

行政机关受理或者不予受理行政许可申请，应当出具加盖本行政机关专用印章和注明日期的书面凭证。

第三十三条 行政机关应当建立和完善有关制度，推行电子政务，在行政机关的网站上公布行政许可事项，方便申请人采取数据电文等方式提出行政许可申请；应当与其他行政机关共享有关行政许可信息，提高办事效率。

第二节 审查与决定

第三十四条 行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查。

申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，行政机关能够当场作出决定的，应当当场作出书面的行政许可决定。

根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政机关应当指派两名以上工作人员进行核查。

第三十五条 依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可，下级行政机关应当在法定期限内将初步审查意见和全部申请材料直接报送上级行政机关。上级行政机关不得要求申请人重复提供申请材料。

第三十六条 行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。

第三十七条 行政机关对行政许可申请进行审查后，除当场作出行政许可决定的外，应当在法定期限内按照规定程序作出行政许可决定。

第三十八条 申请人的申请符合法定条件、标准的，行政机关应当依法作出准予行政许可的书面决定。

行政机关依法作出不予行政许可的书面决定的，应当说明理由，并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

第三十九条 行政机关作出准予行政许可的决定，需要颁发行政许可证件的，应当向申请人颁发加盖本行政机关印章的下列行政许可证件：

- （一）许可证、执照或者其他许可证书；
- （二）资格证、资质证或者其他合格证书；
- （三）行政机关的批准文件或者证明文件；
- （四）法律、法规规定的其他行政许可证件。

行政机关实施检验、检测、检疫的，可以在检验、检测、检疫合格的设备、设施、产品、物品上加贴标签或者加盖检验、检测、检疫印章。

第四十条 行政机关作出的准予行政许可决定，应当予以公开，公众有权查阅。

第四十一条 法律、行政法规设定的行政许可，其适用范围没有地域限制的，申请人取得的行政许可在全国范围内有效。

第三节 期 限

第四十二条 除可以当场作出行政许可决定的外，行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

依照本法第二十六条的规定，行政许可采取统一办理或者联合办理、集中办理的，办理的时间不得超过四十五日；四十五日内不能办结的，经本级人民政府负责人批准，可以延长十五日，并应当将延长期限的理由告知申请人。

第四十三条 依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可，下级行政机关应当自其受理行政许可申请之日起二十日内审查完毕。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

第四十四条 行政机关作出准予行政许可的决定，应当自作出决定之日起十日内向申请人颁发、送达行政许可证件，或者加贴标签、加盖检验、检测、检疫印章。

第四十五条 行政机关作出行政许可决定，依法需要听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审的，所需时间不计算在本节规定的期限内。行政机关应当将所需时间书面告知申请人。

第四节 听 证

第四十六条 法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并举行听证。

第四十七条 行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，行政机关应当在二十日内组织听证。

申请人、利害关系人不承担行政机关组织听证的费用。

第四十八条 听证按照下列程序进行：

（一）行政机关应当于举行听证的七日前将举行听证的时间、地点通知申请人、利害关系人，必要时予以公告；

（二）听证应当公开举行；

（三）行政机关应当指定审查该行政许可申请的工作人员以外的人员为听证主持人，申请人、利害关系人认为主持人与该行政许可事项有直接利害关系的，有权申请回避；

（四）举行听证时，审查该行政许可申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由，申请人、利害关系人可以提出证据，并进行申辩和质证；

（五）听证应当制作笔录，听证笔录应当交听证参加人确认无误后签字或者盖章。

行政机关应当根据听证笔录，作出行政许可决定。

第五节 变 更 与 延 续

第四十九条 被许可人要求变更行政许可事项的，应当向作出行政许

可决定的行政机关提出申请；符合法定条件、标准的，行政机关应当依法办理变更手续。

第五十条 被许可人需要延续依法取得的行政许可的有效期的，应当在该行政许可有效期届满三十日前向作出行政许可决定的行政机关提出申请。但是，法律、法规、规章另有规定的，依照其规定。

行政机关应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。

第六节 特 别 规 定

第五十一条 实施行政许可的程序，本节有规定的，适用本节规定；本节没有规定的，适用本章其他有关规定。

第五十二条 国务院实施行政许可的程序，适用有关法律、行政法规的规定。

第五十三条 实施本法第十二条第二项所列事项的行政许可的，行政机关应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出决定。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

行政机关通过招标、拍卖等方式作出行政许可决定的具体程序，依照有关法律、行政法规的规定。

行政机关按照招标、拍卖程序确定中标人、买受人后，应当作出准予行政许可的决定，并依法向中标人、买受人颁发行政许可证件。

行政机关违反本条规定，不采用招标、拍卖方式，或者违反招标、拍卖程序，损害申请人合法权益的，申请人可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第五十四条 实施本法第十二条第三项所列事项的行政许可，赋予公民特定资格，依法应当举行国家考试的，行政机关根据考试成绩和其他法

定条件作出行政许可决定；赋予法人或者其他组织特定的资格、资质的，行政机关根据申请人的专业人员构成、技术条件、经营业绩和管理水平等的考核结果作出行政许可决定。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

公民特定资格的考试依法由行政机关或者行业组织实施，公开举行。行政机关或者行业组织应当事先公布资格考试的报名条件、报考办法、考试科目以及考试大纲。但是，不得组织强制性的资格考试的考前培训，不得指定教材或者其他助考材料。

第五十五条 实施本法第十二条第四项所列事项的行政许可的，应当按照技术标准、技术规范依法进行检验、检测、检疫，行政机关根据检验、检测、检疫的结果作出行政许可决定。

行政机关实施检验、检测、检疫，应当自受理申请之日起五日内指派两名以上工作人员按照技术标准、技术规范进行检验、检测、检疫。不需要对检验、检测、检疫结果作进一步技术分析即可认定设备、设施、产品、物品是否符合技术标准、技术规范的，行政机关应当当场作出行政许可决定。

行政机关根据检验、检测、检疫结果，作出不予行政许可决定的，应当书面说明不予行政许可所依据的技术标准、技术规范。

第五十六条 实施本法第十二条第五项所列事项的行政许可，申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式的，行政机关应当当场予以登记。需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政机关依照本法第三十四条第三款的规定办理。

第五十七条 有数量限制的行政许可，两个或者两个以上申请人的申请均符合法定条件、标准的，行政机关应当根据受理行政许可申请的先后顺序作出准予行政许可的决定。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

第五章 行政许可的费用

第五十八条 行政机关实施行政许可和对行政许可事项进行监督检查，不得收取任何费用。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

行政机关提供行政许可申请书格式文本，不得收费。

行政机关实施行政许可所需经费应当列入本行政机关的预算，由本级财政予以保障，按照批准的预算予以核拨。

第五十九条 行政机关实施行政许可，依照法律、行政法规收取费用的，应当按照公布的法定项目和标准收费；所收取的费用必须全部上缴国库，任何机关或者个人不得以任何形式截留、挪用、私分或者变相私分。财政部门不得以任何形式向行政机关返还或者变相返还实施行政许可所收取的费用。

第六章 监督检查

第六十条 上级行政机关应当加强对下级行政机关实施行政许可的监督检查，及时纠正行政许可实施中的违法行为。

第六十一条 行政机关应当建立健全监督制度，通过核查反映被许可人从事行政许可事项活动情况的有关材料，履行监督责任。

行政机关依法对被许可人从事行政许可事项的活动进行监督检查时，应当将监督检查的情况和处理结果予以记录，由监督检查人员签字后归档。公众有权查阅行政机关监督检查记录。

行政机关应当创造条件，实现与被许可人、其他有关行政机关的计算机档案系统互联，核查被许可人从事行政许可事项活动情况。

第六十二条 行政机关可以对被许可人生产经营的产品依法进行抽样检查、检验、检测，对其生产经营场所依法进行实地检查。检查时，行政

机关可以依法查阅或者要求被许可人报送有关材料；被许可人应当如实提供有关情况和材料。

行政机关根据法律、行政法规的规定，对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施进行定期检验。对检验合格的，行政机关应当发给相应的证明文件。

第六十三条 行政机关实施监督检查，不得妨碍被许可人正常的生产经营活动，不得索取或者收受被许可人的财物，不得谋取其他利益。

第六十四条 被许可人在作出行政许可决定的行政机关管辖区域外违法从事行政许可事项活动的，违法行为发生地的行政机关应当依法将被许可人的违法事实、处理结果抄告作出行政许可决定的行政机关。

第六十五条 个人和组织发现违法从事行政许可事项的活动，有权向行政机关举报，行政机关应当及时核实、处理。

第六十六条 被许可人未依法履行开发利用自然资源义务或者未依法履行利用公共资源义务的，行政机关应当责令限期改正；被许可人在规定期限内不改正的，行政机关应当依照有关法律、行政法规的规定予以处理。

第六十七条 取得直接关系公共利益的特定行业的市场准入行政许可的被许可人，应当按照国家规定的服务标准、资费标准和行政机关依法规定的条件，向用户提供安全、方便、稳定和价格合理的服务，并履行普遍服务的义务；未经作出行政许可决定的行政机关批准，不得擅自停业、歇业。

被许可人不履行前款规定的义务的，行政机关应当责令限期改正，或者依法采取有效措施督促其履行义务。

第六十八条 对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施，行政机关应当督促设计、建造、安装和使用单位建立相应的自检制度。

行政机关在监督检查时，发现直接关系公共安全、人身健康、生命财

产安全的重要设备、设施存在安全隐患的，应当责令停止建造、安装和使用，并责令设计、建造、安装和使用单位立即改正。

第六十九条 有下列情形之一的，作出行政许可决定的行政机关或者其上级行政机关，根据利害关系人的请求或者依据职权，可以撤销行政许可：

（一）行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予行政许可决定的；

（二）超越法定职权作出准予行政许可决定的；

（三）违反法定程序作出准予行政许可决定的；

（四）对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的；

（五）依法可以撤销行政许可的其他情形。

被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，应当予以撤销。

依照前两款的规定撤销行政许可，可能对公共利益造成重大损害的，不予撤销。

依照本条第一款的规定撤销行政许可，被许可人的合法权益受到损害的，行政机关应当依法给予赔偿。依照本条第二款的规定撤销行政许可的，被许可人基于行政许可取得的利益不受保护。

第七十条 有下列情形之一的，行政机关应当依法办理有关行政许可的注销手续：

（一）行政许可有效期届满未延续的；

（二）赋予公民特定资格的行政许可，该公民死亡或者丧失行为能力的；

（三）法人或者其他组织依法终止的；

（四）行政许可依法被撤销、撤回，或者行政许可证件依法被吊销的；

（五）因不可抗力导致行政许可事项无法实施的；

（六）法律、法规规定的应当注销行政许可的其他情形。

第七章 法 律 责 任

第七十一条 违反本法第十七条规定设定的行政许可，有关机关应当责令设定该行政许可的机关改正，或者依法予以撤销。

第七十二条 行政机关及其工作人员违反本法的规定，有下列情形之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分：

（一）对符合法定条件的行政许可申请不予受理的；

（二）不在办公场所公示依法应当公示的材料的；

（三）在受理、审查、决定行政许可过程中，未向申请人、利害关系人履行法定告知义务的；

（四）申请人提交的申请材料不齐全、不符合法定形式，不一次告知申请人必须补正的全部内容的；

（五）违法披露申请人提交的商业秘密、未披露信息或者保密商务信息的；

（六）以转让技术作为取得行政许可的条件，或者在实施行政许可的过程中直接或者间接地要求转让技术的；

（七）未依法说明不受理行政许可申请或者不予行政许可的理由的；

（八）依法应当举行听证而不举行听证的。

第七十三条 行政机关工作人员办理行政许可、实施监督检查，索取或者收受他人财物或者谋取其他利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第七十四条 行政机关实施行政许可，有下列情形之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任

人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）对不符合法定条件的申请人准予行政许可或者超越法定职权作出准予行政许可决定的；

（二）对符合法定条件的申请人不予行政许可或者不在法定期限内作出准予行政许可决定的；

（三）依法应当根据招标、拍卖结果或者考试成绩择优作出准予行政许可决定，未经招标、拍卖或者考试，或者不根据招标、拍卖结果或者考试成绩择优作出准予行政许可决定的。

第七十五条 行政机关实施行政许可，擅自收费或者不按照法定项目和标准收费的，由其上级行政机关或者监察机关责令退还非法收取的费用；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

截留、挪用、私分或者变相私分实施行政许可依法收取的费用的，予以追缴；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十六条 行政机关违法实施行政许可，给当事人的合法权益造成损害的，应当依照国家赔偿法的规定给予赔偿。

第七十七条 行政机关不依法履行监督职责或者监督不力，造成严重后果的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十八条 行政许可申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的，行政机关不予受理或者不予行政许可，并给予警告；行政许可申请属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的，申请人在一年内不得再次申请该行政许可。

第七十九条 被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，行政机关应当依法给予行政处罚；取得的行政许可属于直接关系公共安全、

人身健康、生命财产安全事项的，申请人在三年内不得再次申请该行政许可；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十条 被许可人有下列行为之一的，行政机关应当依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）涂改、倒卖、出租、出借行政许可证件，或者以其他形式非法转让行政许可的；

（二）超越行政许可范围进行活动的；

（三）向负责监督检查的行政机关隐瞒有关情况、提供虚假材料或者拒绝提供反映其活动情况的真实材料的；

（四）法律、法规、规章规定的其他违法行为。

第八十一条 公民、法人或者其他组织未经许可，擅自从事依法应当取得行政许可的活动的，行政机关应当依法采取措施予以制止，并依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第八十二条 本法规定的行政机关实施行政许可的期限以工作日计算，不含法定节假日。

第八十三条 本法自 2004 年 7 月 1 日起施行。

本法施行前有关行政许可的规定，制定机关应当依照本法规定予以清理；不符合本法规定的，自本法施行之日起停止执行。

中华人民共和国行政处罚法

（1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过 根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正 根据2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》第二次修正 2021年1月22日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议修订）

目 录

第一章	总 则
第二章	行政处罚的种类和设定
第三章	行政处罚的实施机关
第四章	行政处罚的管辖和适用
第五章	行政处罚的决定
	第一节 一般规定
	第二节 简易程序
	第三节 普通程序
	第四节 听证程序
第六章	行政处罚的执行
第七章	法律责任
第八章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据宪法，制定本法。

第二条 行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。

第三条 行政处罚的设定和实施，适用本法。

第四条 公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规、规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。

第五条 行政处罚遵循公正、公开的原则。

设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。

第六条 实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

第七条 公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。

第八条 公民、法人或者其他组织因违法行为受到行政处罚，其违法行为对他人造成损害的，应当依法承担民事责任。

违法行为构成犯罪，应当依法追究刑事责任的，不得以行政处罚代替刑事处罚。

第二章 行政处罚的种类和设定

第九条 行政处罚的种类：

- （一）警告、通报批评；
- （二）罚款、没收违法所得、没收非法财物；
- （三）暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件；
- （四）限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；
- （五）行政拘留；
- （六）法律、行政法规规定的其他行政处罚。

第十条 法律可以设定各种行政处罚。

限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。

第十一条 行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。

法律对违法行为已经作出行政处罚规定，行政法规需要作出具体规定的，必须在法律规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

法律对违法行为未作出行政处罚规定，行政法规为实施法律，可以补充设定行政处罚。拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并向制定机关作出书面说明。行政法规报送备案时，应当说明补充设定行政处罚的情况。

第十二条 地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销营业执照以外的行政处罚。

法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定，地方性法规为实施法律、行政法规，可以补充设定行政处罚。拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并向制定机关作出书面说明。地方性法规报送备案时，应当说明补充设定行政处罚的情况。

第十三条 国务院部门规章可以在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。

尚未制定法律、行政法规的，国务院部门规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告、通报批评或者一定数额罚款的行政处罚。罚款的限额由国务院规定。

第十四条 地方政府规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。

尚未制定法律、法规的，地方政府规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告、通报批评或者一定数额罚款的行政处罚。罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。

第十五条 国务院部门和省、自治区、直辖市人民政府及其有关部门应当定期组织评估行政处罚的实施情况和必要性，对不适当的行政处罚事项及种类、罚款数额等，应当提出修改或者废止的建议。

第十六条 除法律、法规、规章外，其他规范性文件不得设定行政处罚。

第三章 行政处罚的实施机关

第十七条 行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。

第十八条 国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政

处罚权。

国务院或者省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。

限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关和法律规定的其他机关行使。

第十九条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。

第二十条 行政机关依照法律、法规、规章的规定，可以在其法定权限内书面委托符合本法第二十一条规定条件的组织实施行政处罚。行政机关不得委托其他组织或者个人实施行政处罚。

委托书应当载明委托的具体事项、权限、期限等内容。委托行政机关和受委托组织应当将委托书向社会公布。

委托行政机关对受委托组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。

受委托组织在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政处罚；不得再委托其他组织或者个人实施行政处罚。

第二十一条 受委托组织必须符合以下条件：

- （一）依法成立并具有管理公共事务职能；
- （二）有熟悉有关法律、法规、规章和业务并取得行政执法资格的工作人员；
- （三）需要进行技术检查或者技术鉴定的，应当有条件组织进行相应的技术检查或者技术鉴定。

第四章 行政处罚的管辖和适用

第二十二条 行政处罚由违法行为发生地的行政机关管辖。法律、行

政法规、部门规章另有规定的，从其规定。

第二十三条 行政处罚由县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

第二十四条 省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。决定应当公布。

承接行政处罚权的乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设，按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚。

有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督，建立健全行政处罚协调配合机制，完善评议、考核制度。

第二十五条 两个以上行政机关都有管辖权的，由最先立案的行政机关管辖。

对管辖发生争议的，应当协商解决，协商不成的，报请共同的上一级行政机关指定管辖；也可以直接由共同的上一级行政机关指定管辖。

第二十六条 行政机关因实施行政处罚的需要，可以向有关机关提出协助请求。协助事项属于被请求机关职权范围内的，应当依法予以协助。

第二十七条 违法行为涉嫌犯罪的，行政机关应当及时将案件移送司法机关，依法追究刑事责任。对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚，但应当给予行政处罚的，司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。

行政处罚实施机关与司法机关之间应当加强协调配合，建立健全案件移送制度，加强证据材料移交、接收衔接，完善案件处理信息通报机制。

第二十八条 行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。

当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当予以没收。违法所得是指实施违法行为所取得的款项。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的，从其规定。

第二十九条 对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚。

第三十条 不满十四周岁的未成年人有违法行为的，不予行政处罚，责令监护人加以管教；已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有违法行为的，应当从轻或者减轻行政处罚。

第三十一条 精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的，不予行政处罚，但应当责令其监护人严加看管和治疗。间歇性精神病人在精神正常时有违法行为的，应当给予行政处罚。尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人有违法行为的，可以从轻或者减轻行政处罚。

第三十二条 当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：

- （一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；
- （二）受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；
- （三）主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；
- （四）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；
- （五）法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

第三十三条 违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关应当对当事人进行教育。

第三十四条 行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。

第三十五条 违法行为构成犯罪，人民法院判处拘役或者有期徒刑时，

行政机关已经给予当事人行政拘留的，应当依法折抵相应刑期。

违法行为构成犯罪，人民法院处罚金时，行政机关已经给予当事人罚款的，应当折抵相应罚金；行政机关尚未给予当事人罚款的，不再给予罚款。

第三十六条 违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。

前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

第三十七条 实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。

第三十八条 行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效。

违反法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效。

第五章 行政处罚的决定

第一节 一般规定

第三十九条 行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。

第四十条 公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，依法应当给予行政处罚的，行政机关必须查明事实；违法事实不清、证据不足的，不得给予行政处罚。

第四十一条 行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设

备收集、固定违法事实的，应当经过法制和技术审核，确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显，设置地点应当向社会公布。

电子技术监控设备记录违法事实应当真实、清晰、完整、准确。行政机关应当审核记录内容是否符合要求；未经审核或者经审核不符合要求的，不得作为行政处罚的证据。

行政机关应当及时告知当事人违法事实，并采取信息化手段或者其他措施，为当事人查询、陈述和申辩提供便利。不得限制或者变相限制当事人享有的陈述权、申辩权。

第四十二条 行政处罚应当由具有行政执法资格的执法人员实施。执法人员不得少于两人，法律另有规定的除外。

执法人员应当文明执法，尊重和保护当事人合法权益。

第四十三条 执法人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，应当回避。

当事人认为执法人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，有权申请回避。

当事人提出回避申请的，行政机关应当依法审查，由行政机关负责人决定。决定作出之前，不停止调查。

第四十四条 行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。

第四十五条 当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核；当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。

行政机关不得因当事人陈述、申辩而给予更重的处罚。

第四十六条 证据包括：

（一）书证；

- (二) 物证;
- (三) 视听资料;
- (四) 电子数据;
- (五) 证人证言;
- (六) 当事人的陈述;
- (七) 鉴定意见;
- (八) 勘验笔录、现场笔录。

证据必须经查证属实,方可作为认定案件事实的根据。

以非法手段取得的证据,不得作为认定案件事实的根据。

第四十七条 行政机关应当依法以文字、音像等形式,对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录,归档保存。

第四十八条 具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开。

公开的行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的,行政机关应当在三日内撤回行政处罚决定信息并公开说明理由。

第四十九条 发生重大传染病疫情等突发事件,为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害,行政机关对违反突发事件应对措施的行为,依法快速、从重处罚。

第五十条 行政机关及其工作人员对实施行政处罚过程中知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私,应当依法予以保密。

第二节 简易程序

第五十一条 违法事实确凿并有法定依据,对公民处以二百元以下、对法人或者其他组织处以三千元以下罚款或者警告的行政处罚的,可以当场作出行政处罚决定。法律另有规定的,从其规定。

第五十二条 执法人员当场作出行政处罚决定的,应当向当事人出示

执法证件，填写预定格式、编有号码的行政处罚决定书，并当场交付当事人。当事人拒绝签收的，应当在行政处罚决定书上注明。

前款规定的行政处罚决定书应当载明当事人的违法行为，行政处罚的种类和依据、罚款数额、时间、地点，申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限以及行政机关名称，并由执法人员签名或者盖章。

执法人员当场作出的行政处罚决定，应当报所属行政机关备案。

第五十三条 对当场作出的行政处罚决定，当事人应当依照本法第六十七条至第六十九条的规定履行。

第三节 普通程序

第五十四条 除本法第五十一条规定的可以当场作出的行政处罚外，行政机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的，必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据；必要时，依照法律、法规的规定，可以进行检查。

符合立案标准的，行政机关应当及时立案。

第五十五条 执法人员在调查或者进行检查时，应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件。当事人或者有关人员有权要求执法人员出示执法证件。执法人员不出示执法证件的，当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。

当事人或者有关人员应当如实回答询问，并协助调查或者检查，不得拒绝或者阻挠。询问或者检查应当制作笔录。

第五十六条 行政机关在收集证据时，可以采取抽样取证的方法；在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经行政机关负责人批准，可以先行登记保存，并应当在七日内及时作出处理决定，在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。

第五十七条 调查终结，行政机关负责人应当对调查结果进行审查，根据不同情况，分别作出如下决定：

（一）确有应受行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

（二）违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；

（三）违法事实不能成立的，不予行政处罚；

（四）违法行为涉嫌犯罪的，移送司法机关。

对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，行政机关负责人应当集体讨论决定。

第五十八条 有下列情形之一的，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：

（一）涉及重大公共利益的；

（二）直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；

（三）案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；

（四）法律、法规规定应当进行法制审核的其他情形。

行政机关中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

第五十九条 行政机关依照本法第五十七条的规定给予行政处罚，应当制作行政处罚决定书。行政处罚决定书应当载明下列事项：

（一）当事人的姓名或者名称、地址；

（二）违反法律、法规、规章的事实和证据；

（三）行政处罚的种类和依据；

（四）行政处罚的履行方式和期限；

（五）申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限；

（六）作出行政处罚决定的行政机关名称和作出决定的日期。

行政处罚决定书必须盖有作出行政处罚决定的行政机关的印章。

第六十条 行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第六十一条 行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人；当事人不在场的，行政机关应当在七日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定，将行政处罚决定书送达当事人。

当事人同意并签订确认书的，行政机关可以采用传真、电子邮件等方式，将行政处罚决定书等送达当事人。

第六十二条 行政机关及其执法人员在作出行政处罚决定之前，未依照本法第四十四条、第四十五条的规定向当事人告知拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，或者拒绝听取当事人的陈述、申辩，不得作出行政处罚决定；当事人明确放弃陈述或者申辩权利的除外。

第四节 听证程序

第六十三条 行政机关拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利，当事人要求听证的，行政机关应当组织听证：

- （一）较大数额罚款；
- （二）没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物；
- （三）降低资质等级、吊销许可证件；
- （四）责令停产停业、责令关闭、限制从业；
- （五）其他较重的行政处罚；
- （六）法律、法规、规章规定的其他情形。

当事人不承担行政机关组织听证的费用。

第六十四条 听证应当依照以下程序组织：

- （一）当事人要求听证的，应当在行政机关告知后五日内提出；

（二）行政机关应当在举行听证的七日前，通知当事人及有关人员听证的时间、地点；

（三）除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私依法予以保密外，听证公开举行；

（四）听证由行政机关指定的非本案调查人员主持；当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避；

（五）当事人可以亲自参加听证，也可以委托一至二人代理；

（六）当事人及其代理人无正当理由拒不出席听证或者未经许可中途退出听证的，视为放弃听证权利，行政机关终止听证；

（七）举行听证时，调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议，当事人进行申辩和质证；

（八）听证应当制作笔录。笔录应当交当事人或者其代理人核对无误后签字或者盖章。当事人或者其代理人拒绝签字或者盖章的，由听证主持人在笔录中注明。

第六十五条 听证结束后，行政机关应当根据听证笔录，依照本法第五十七条的规定，作出决定。

第六章 行政处罚的执行

第六十六条 行政处罚决定依法作出后，当事人应当在行政处罚决定书载明的期限内，予以履行。

当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，经当事人申请和行政机关批准，可以暂缓或者分期缴纳。

第六十七条 作出罚款决定的行政机关应当与收缴罚款的机构分离。

除依照本法第六十八条、第六十九条的规定当场收缴的罚款外，作出行政处罚决定的行政机关及其执法人员不得自行收缴罚款。

当事人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内，到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。银行应当收受罚款，并将罚款直接上缴国库。

第六十八条 依照本法第五十一条的规定当场作出行政处罚决定，有下列情形之一的，执法人员可以当场收缴罚款：

- （一）依法给予一百元以下罚款的；
- （二）不当场收缴事后难以执行的。

第六十九条 在边远、水上、交通不便地区，行政机关及其执法人员依照本法第五十一条、第五十七条的规定作出罚款决定后，当事人到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款确有困难，经当事人提出，行政机关及其执法人员可以当场收缴罚款。

第七十条 行政机关及其执法人员当场收缴罚款的，必须向当事人出具国务院财政部门或者省、自治区、直辖市人民政府财政部门统一制发的专用票据；不出具财政部门统一制发的专用票据的，当事人有权拒绝缴纳罚款。

第七十一条 执法人员当场收缴的罚款，应当自收缴罚款之日起二日内，交至行政机关；在水上当场收缴的罚款，应当自抵岸之日起二日内交至行政机关；行政机关应当在二日内将罚款缴付指定的银行。

第七十二条 当事人逾期不履行行政处罚决定的，作出行政处罚决定的行政机关可以采取下列措施：

- （一）到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款，加处罚款的数额不得超出罚款的数额；
- （二）根据法律规定，将查封、扣押的财物拍卖、依法处理或者将冻结的存款、汇款划拨抵缴罚款；
- （三）根据法律规定，采取其他行政强制执行方式；
- （四）依照《中华人民共和国行政强制法》的规定申请人民法院强制

执行。

行政机关批准延期、分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。

第七十三条 当事人对行政处罚决定不服，申请行政复议或者提起行政诉讼的，行政处罚不停止执行，法律另有规定的除外。

当事人对限制人身自由的行政处罚决定不服，申请行政复议或者提起行政诉讼的，可以向作出决定的机关提出暂缓执行申请。符合法律规定情形的，应当暂缓执行。

当事人申请行政复议或者提起行政诉讼的，加处罚款的数额在行政复议或者行政诉讼期间不予计算。

第七十四条 除依法应当予以销毁的物品外，依法没收的非法财物必须按照国家规定公开拍卖或者按照国家有关规定处理。

罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，必须全部上缴国库，任何行政机关或者个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分。

罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，不得同作出行政处罚决定的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。除依法应当退还、退赔的外，财政部门不得以任何形式向作出行政处罚决定的行政机关返还罚款、没收的违法所得或者没收非法财物拍卖的款项。

第七十五条 行政机关应当建立健全对行政处罚的监督制度。县级以上人民政府应当定期组织开展行政执法评议、考核，加强对行政处罚的监督检查，规范和保障行政处罚的实施。

行政机关实施行政处罚应当接受社会监督。公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政处罚的行为，有权申诉或者检举；行政机关应当认真审查，发现有错误的，应当主动改正。

第七章 法律责任

第七十六条 行政机关实施行政处罚，有下列情形之一的，由上级行政机关或者有关机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- （一）没有法定的行政处罚依据的；
- （二）擅自改变行政处罚种类、幅度的；
- （三）违反法定的行政处罚程序的；
- （四）违反本法第二十条关于委托处罚的规定的；
- （五）执法人员未取得执法证件的。

行政机关对符合立案标准的案件不及时立案的，依照前款规定予以处理。

第七十七条 行政机关对当事人进行处罚不使用罚款、没收财物单据或者使用非法定部门制发的罚款、没收财物单据的，当事人有权拒绝，并有权予以检举，由上级行政机关或者有关机关对使用的非法单据予以收缴销毁，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第七十八条 行政机关违反本法第六十七条的规定自行收缴罚款的，财政部门违反本法第七十四条的规定向行政机关返还罚款、没收的违法所得或者拍卖款项的，由上级行政机关或者有关机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第七十九条 行政机关截留、私分或者变相私分罚款、没收的违法所得或者财物的，由财政部门或者有关机关予以追缴，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

执法人员利用职务上的便利，索取或者收受他人财物、将收缴罚款据为己有，构成犯罪的，依法追究刑事责任；情节轻微不构成犯罪的，依法给予处分。

第八十条 行政机关使用或者损毁查封、扣押的财物，对当事人造成

损失的，应当依法予以赔偿，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第八十一条 行政机关违法实施检查措施或者执行措施，给公民人身或者财产造成损害、给法人或者其他组织造成损失的，应当依法予以赔偿，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十二条 行政机关对应当依法移交司法机关追究刑事责任的案件不移交，以行政处罚代替刑事处罚，由上级行政机关或者有关机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十三条 行政机关对应当予以制止和处罚的违法行为不予制止、处罚，致使公民、法人或者其他组织的合法权益、公共利益和社会秩序遭受损害的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第八十四条 外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国领域内有违法行为，应当给予行政处罚的，适用本法，法律另有规定的除外。

第八十五条 本法中“二日”“三日”“五日”“七日”的规定是指工作日，不含法定节假日。

第八十六条 本法自 2021 年 7 月 15 日起施行。

中华人民共和国国务院令

第 773 号

《国务院关于经营者集中申报标准的规定》已经 2023 年 12 月 29 日国务院第 22 次常务会议修订通过，现予公布，自公布之日起施行。

总理 李强

2024 年 1 月 22 日

国务院关于经营者集中申报标准的规定

（2008 年 8 月 3 日中华人民共和国国务院令 529 号公布 根据 2018 年 9 月 18 日《国务院关于修改部分行政法规的决定》第一次修订 2024 年 1 月 22 日中华人民共和国国务院令 773 号第二次修订）

第一条 为了明确经营者集中的申报标准，根据《中华人民共和国反垄断法》，制定本规定。

第二条 经营者集中是指下列情形：

- （一）经营者合并；
- （二）经营者通过取得股权或者资产的方式取得对其他经营者的控制权；
- （三）经营者通过合同等方式取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响。

第三条 经营者集中达到下列标准之一的，经营者应当事先向国务院

反垄断执法机构申报，未申报的不得实施集中：

（一）参与集中的所有经营者上一会计年度在全球范围内的营业额合计超过 120 亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过 8 亿元人民币；

（二）参与集中的所有经营者上一会计年度在中国境内的营业额合计超过 40 亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过 8 亿元人民币。

营业额的计算，应当考虑银行、保险、证券、期货等特殊行业、领域的实际情况，具体办法由国务院反垄断执法机构会同国务院有关部门制定。

第四条 经营者集中未达到本规定第三条规定的申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院反垄断执法机构可以要求经营者申报。

第五条 经营者未依照本规定第三条和第四条规定进行申报的，国务院反垄断执法机构应当依法进行调查。

第六条 国务院反垄断执法机构应当根据经济发展情况，对本规定确定的申报标准的实施情况进行评估。

第七条 本规定自公布之日起施行。

国家市场监督管理总局令

第 67 号

《经营者集中审查规定》已经 2023 年 2 月 20 日市场监管总局第 2 次局务会议通过，现予公布，自 2023 年 4 月 15 日起施行。

局长 罗文

2023 年 3 月 10 日

经营者集中审查规定

第一章 总则

第一条 为了规范经营者集中反垄断审查工作，根据《中华人民共和国反垄断法》（以下简称反垄断法）和《国务院关于经营者集中申报标准的规定》，制定本规定。

第二条 国家市场监督管理总局（以下简称市场监管总局）负责经营者集中反垄断审查工作，并对违法实施的经营者集中进行调查处理。

市场监管总局根据工作需要，可以委托省、自治区、直辖市市场监督管理部门（以下称省级市场监管部门）实施经营者集中审查。

市场监管总局加强对受委托的省级市场监管部门的指导和监督，健全审查人员培训管理制度，保障审查工作的科学性、规范性、一致性。

第三条 经营者可以通过公平竞争、自愿联合，依法实施集中，扩大经营规模，提高市场竞争能力。

市场监管总局开展经营者集中反垄断审查工作时，坚持公平公正，依法平等对待所有经营者。

第四条 本规定所称经营者集中，是指反垄断法第二十五条所规定的下列情形：

- （一）经营者合并；
- （二）经营者通过取得股权或者资产的方式取得对其他经营者的控制权；
- （三）经营者通过合同等方式取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响。

第五条 判断经营者是否取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响，应当考虑下列因素：

- （一）交易的目的和未来的计划；
- （二）交易前后其他经营者的股权结构及其变化；
- （三）其他经营者股东（大）会等权力机构的表决事项及其表决机制，以及其历史出席率和表决情况；
- （四）其他经营者董事会等决策或者管理机构的组成及其表决机制，以及其历史出席率和表决情况；
- （五）其他经营者高级管理人员的任免等；
- （六）其他经营者股东、董事之间的关系，是否存在委托行使投票权、一致行动人等；
- （七）该经营者与其他经营者是否存在重大商业关系、合作协议等；
- （八）其他应当考虑的因素。

两个以上经营者均拥有对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响的，构成对其他经营者的共同控制。

第六条 市场监管总局健全经营者集中分类分级审查制度。

市场监管总局可以针对涉及国计民生等重要领域的经营者集中，制定

具体的审查办法。

市场监管总局对经营者集中审查制度的实施效果进行评估，并根据评估结果改进审查工作。

第七条 市场监管总局强化经营者集中审查工作的信息化体系建设，充分运用技术手段，推进智慧监管，提升审查效能。

第二章 经营者集中申报

第八条 经营者集中达到国务院规定的申报标准(以下简称申报标准)的，经营者应当事先向市场监管总局申报，未申报或者申报后获得批准前不得实施集中。

经营者集中未达到申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，市场监管总局可以要求经营者申报并书面通知经营者。集中尚未实施的，经营者未申报或者申报后获得批准前不得实施集中；集中已经实施的，经营者应当自收到书面通知之日起一百二十日内申报，并采取暂停实施集中等必要措施减少集中对竞争的不利影响。

是否实施集中的判断因素包括但不限于是否完成市场主体登记或者权利变更登记、委派高级管理人员、实际参与经营决策和管理、与其他经营者交换敏感信息、实质性整合业务等。

第九条 营业额包括相关经营者上一会计年度内销售产品和提供服务所获得的收入，扣除相关税金及附加。

前款所称上一会计年度，是指集中协议签署日的上一会计年度。

第十条 参与集中的经营者的营业额，应当为该经营者以及申报时与该经营者存在直接或者间接控制关系的所有经营者的营业额总和，但是不包括上述经营者之间的营业额。

经营者取得其他经营者的组成部分时，出让方不再对该组成部分拥有

控制权或者不能施加决定性影响的，目标经营者的营业额仅包括该组成部分的营业额。

参与集中的经营者之间或者参与集中的经营者和未参与集中的经营者之间有共同控制的其他经营者时，参与集中的经营者的营业额应当包括被共同控制的经营者与第三方经营者之间的营业额，此营业额只计算一次，且在有共同控制权的参与集中的经营者之间平均分配。

金融业经营者营业额的计算，按照金融业经营者集中申报营业额计算相关规定执行。

第十一条 相同经营者之间在两年内多次实施的未达到申报标准的经营者集中，应当视为一次集中，集中时间从最后一次交易算起，参与集中的经营者的营业额应当将多次交易合并计算。经营者通过与其有控制关系的其他经营者实施上述行为，依照本规定处理。

前款所称两年内，是指从第一次交易完成之日起至最后一次交易签订协议之日止的期间。

第十二条 市场监管总局加强对经营者集中申报的指导。在正式申报前，经营者可以以书面方式就集中申报事宜提出商谈申请，并列明拟商谈的具体问题。

第十三条 通过合并方式实施的经营者集中，合并各方均为申报义务人；其他情形的经营者集中，取得控制权或者能够施加决定性影响的经营者为申报义务人，其他经营者予以配合。

同一项经营者集中有多个申报义务人的，可以委托一个申报义务人申报。被委托的申报义务人未申报的，其他申报义务人不能免除申报义务。申报义务人未申报的，其他参与集中的经营者可以提出申报。

申报人可以自行申报，也可以依法委托他人代理申报。申报人应当严格审慎选择代理人。申报代理人应当诚实守信、合规经营。

第十四条 申报文件、资料应当包括如下内容：

（一）申报书。申报书应当载明参与集中的经营者的名称、住所（经营场所）、经营范围、预定实施集中的日期，并附申报人身份证件或者登记注册文件，境外申报人还须提交当地公证机关的公证文件和相关的认证文件。委托代理人申报的，应当提交授权委托书。

（二）集中对相关市场竞争状况影响的说明。包括集中交易概况；相关市场界定；参与集中的经营者在相关市场的市场份额及其对市场的控制力；主要竞争者及其市场份额；市场集中度；市场进入；行业发展现状；集中对市场竞争结构、行业发展、技术进步、创新、国民经济发展、消费者以及其他经营者的影响；集中对相关市场竞争影响的效果评估及依据。

（三）集中协议。包括各种形式的集中协议文件，如协议书、合同以及相应的补充文件等。

（四）参与集中的经营者经会计师事务所审计的上一会计年度财务会计报告。

（五）市场监管总局要求提交的其他文件、资料。

申报人应当对申报文件、资料的真实性、准确性、完整性负责。

申报代理人应当协助申报人对申报文件、资料的真实性、准确性、完整性进行审核。

第十五条 申报人应当对申报文件、资料中的商业秘密、未披露信息、保密商务信息、个人隐私或者个人信息进行标注，并且同时提交申报文件、资料的公开版本和保密版本。申报文件、资料应当使用中文。

第十六条 市场监管总局对申报人提交的文件、资料进行核查，发现申报文件、资料不完备的，可以要求申报人在规定期限内补交。申报人逾期未补交的，视为未申报。

第十七条 市场监管总局经核查认为申报文件、资料符合法定要求的，自收到完备的申报文件、资料之日予以受理并书面通知申报人。

第十八条 经营者集中未达到申报标准，参与集中的经营者自愿提出

经营者集中申报，市场监管总局收到申报文件、资料后经核查认为有必要受理的，按照反垄断法予以审查并作出决定。

第十九条 符合下列情形之一的经营者集中，可以作为简易案件申报，市场监管总局按照简易案件程序进行审查：

（一）在同一相关市场，参与集中的经营者所占的市场份额之和小于百分之十五；在上下游市场，参与集中的经营者所占的市场份额均小于百分之二十五；不在同一相关市场也不存在上下游关系的参与集中的经营者，在与交易有关的每个市场所占的市场份额均小于百分之二十五；

（二）参与集中的经营者在中国境外设立合营企业，合营企业不在中国境内从事经济活动的；

（三）参与集中的经营者收购境外企业股权或者资产，该境外企业不在中国境内从事经济活动的；

（四）由两个以上经营者共同控制的合营企业，通过集中被其中一个或者一个以上经营者控制的。

第二十条 符合本规定第十九条但存在下列情形之一的经营者集中，不视为简易案件：

（一）由两个以上经营者共同控制的合营企业，通过集中被其中的一个经营者控制，该经营者与合营企业属于同一相关市场的竞争者，且市场份额之和大于百分之十五的；

（二）经营者集中涉及的相关市场难以界定的；

（三）经营者集中对市场进入、技术进步可能产生不利影响的；

（四）经营者集中对消费者和其他有关经营者可能产生不利影响的；

（五）经营者集中对国民经济发展可能产生不利影响的；

（六）市场监管总局认为可能对市场竞争产生不利影响的其他情形。

第二十一条 市场监管总局受理简易案件后，对案件基本信息予以公示，公示期为十日。公示的案件基本信息由申报人填报。

对于不符合简易案件标准的简易案件申报，市场监管总局予以退回，并要求申报人按非简易案件重新申报。

第三章 经营者集中审查

第二十二条 市场监管总局应当自受理之日起三十日内，对申报的经营者集中进行初步审查，作出是否实施进一步审查的决定，并书面通知申报人。

市场监管总局决定实施进一步审查的，应当自决定之日起九十日内审查完毕，作出是否禁止经营者集中的决定，并书面通知申报人。符合反垄断法第三十一条第二款规定情形的，市场监管总局可以延长本款规定的审查期限，最长不得超过六十日。

第二十三条 在审查过程中，出现反垄断法第三十二条规定情形的，市场监管总局可以决定中止计算经营者集中的审查期限并书面通知申报人，审查期限自决定作出之日起中止计算。

自中止计算审查期限的情形消除之日起，审查期限继续计算，市场监管总局应当书面通知申报人。

第二十四条 在审查过程中，申报人未按照规定提交文件、资料导致审查工作无法进行的，市场监管总局应当书面通知申报人在规定期限内补正。申报人未在规定期限内补正的，市场监管总局可以决定中止计算审查期限。

申报人按要求提交文件、资料后，审查期限继续计算。

第二十五条 在审查过程中，出现对经营者集中审查具有重大影响的新情况、新事实，不经核实将导致审查工作无法进行的，市场监管总局可以决定中止计算审查期限。

经核实，审查工作可以进行的，审查期限继续计算。

第二十六条 在市场监管总局对申报人提交的附加限制性条件承诺方案进行评估阶段，申报人提出中止计算审查期限请求，市场监管总局认为确有必要的，可以决定中止计算审查期限。

对附加限制性条件承诺方案评估完成后，审查期限继续计算。

第二十七条 在市场监管总局作出审查决定之前，申报人要求撤回经营者集中申报的，应当提交书面申请并说明理由。经市场监管总局同意，申报人可以撤回申报。

集中交易情况或者相关市场竞争状况发生重大变化，需要重新申报的，申报人应当申请撤回。

撤回经营者集中申报的，审查程序终止。市场监管总局同意撤回申报不视为对集中的批准。

第二十八条 在审查过程中，市场监管总局根据审查工作需要，可以要求申报人在规定期限内补充提供相关文件、资料，就申报有关事项与申报人及其代理人进行沟通。

申报人可以主动提供有助于对经营者集中进行审查和作出决定的有关文件、资料。

第二十九条 在审查过程中，参与集中的经营者可以通过信函、传真、电子邮件等方式向市场监管总局就有关申报事项进行书面陈述，市场监管总局应当听取。

第三十条 在审查过程中，市场监管总局根据审查工作需要，可以通过书面征求、座谈会、论证会、问卷调查、委托咨询、实地调研等方式听取有关政府部门、行业协会、经营者、消费者、专家学者等单位或者个人的意见。

第三十一条 审查经营者集中，应当考虑下列因素：

- （一）参与集中的经营者在相关市场的市场份额及其对市场的控制力；
- （二）相关市场的市场集中度；

- （三）经营者集中对市场进入、技术进步的影响；
- （四）经营者集中对消费者和其他有关经营者的影响；
- （五）经营者集中对国民经济发展的影响；
- （六）应当考虑的影响市场竞争的其他因素。

第三十二条 评估经营者集中的竞争影响，可以考察相关经营者单独或者共同排除、限制竞争的能力、动机及可能性。

集中涉及上下游市场或者关联市场的，可以考察相关经营者利用在一个或者多个市场的控制力，排除、限制其他市场竞争的能力、动机及可能性。

第三十三条 评估参与集中的经营者对市场的控制力，可以考虑参与集中的经营者在相关市场的市场份额、产品或者服务的替代程度、控制销售市场或者原材料采购市场的能力、财力和技术条件、掌握和处理数据的能力，以及相关市场的市场结构、其他经营者的生产能力、下游客户购买能力和转换供应商的能力、潜在竞争者进入的抵消效果等因素。

评估相关市场的市场集中度，可以考虑相关市场的经营者数量及市场份额等因素。

第三十四条 评估经营者集中对市场进入的影响，可以考虑经营者通过控制生产要素、销售和采购渠道、关键技术、关键设施、数据等方式影响市场进入的情况，并考虑进入的可能性、及时性和充分性。

评估经营者集中对技术进步的影响，可以考虑经营者集中对技术创新动力和能力、技术研发投入和利用、技术资源整合等方面的影响。

第三十五条 评估经营者集中对消费者的影响，可以考虑经营者集中对产品或者服务的数量、价格、质量、多样化等方面的影响。

评估经营者集中对其他有关经营者的影响，可以考虑经营者集中对同一相关市场、上下游市场或者关联市场经营者的市场进入、交易机会等竞争条件的影响。

第三十六条 评估经营者集中对国民经济发展的影响，可以考虑经营者集中对经济效率、经营规模及其对相关行业发展等方面的影响。

第三十七条 评估经营者集中的竞争影响，还可以综合考虑集中对公共利益的影响、参与集中的经营者是否为濒临破产的企业等因素。

第三十八条 市场监管总局认为经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，应当告知申报人，并设定一个允许参与集中的经营者提交书面意见的合理期限。

参与集中的经营者的书面意见应当包括相关事实和理由，并提供相应证据。参与集中的经营者逾期未提交书面意见的，视为无异议。

第三十九条 为减少集中具有或者可能具有的排除、限制竞争的效果，参与集中的经营者可以向市场监管总局提出附加限制性条件承诺方案。

市场监管总局应当对承诺方案的有效性、可行性和及时性进行评估，并及时将评估结果通知申报人。

市场监管总局认为承诺方案不足以减少集中对竞争的不利影响的，可以与参与集中的经营者就限制性条件进行磋商，要求其在合理期限内提出其他承诺方案。

第四十条 根据经营者集中交易具体情况，限制性条件可以包括如下种类：

（一）剥离有形资产，知识产权、数据等无形资产或者相关权益（以下简称剥离业务）等结构性条件；

（二）开放其网络或者平台等基础设施、许可关键技术（包括专利、专有技术或者其他知识产权）、终止排他性或者独占性协议、保持独立运营、修改平台规则或者算法、承诺兼容或者不降低互操作性水平等行为性条件；

（三）结构性条件和行为性条件相结合的综合性条件。

剥离业务一般应当具有在相关市场开展有效竞争所需要的所有要素，

包括有形资产、无形资产、股权、关键人员以及客户协议或者供应协议等权益。剥离对象可以是参与集中经营者的子公司、分支机构或者业务部门等。

第四十一条 承诺方案存在不能实施的风险的，参与集中的经营者可以提出备选方案。备选方案应当在首选方案无法实施后生效，并且比首选方案的条件更为严格。

承诺方案为剥离，但存在下列情形之一的，参与集中的经营者可以在承诺方案中提出特定买方和剥离时间建议：

- （一）剥离存在较大困难；
- （二）剥离前维持剥离业务的竞争性和可销售性存在较大风险；
- （三）买方身份对剥离业务能否恢复市场竞争具有重要影响；
- （四）市场监管总局认为有必要的其他情形。

第四十二条 对于具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中，参与集中的经营者提出的附加限制性条件承诺方案能够有效减少集中对竞争产生的不利影响的，市场监管总局可以作出附加限制性条件批准决定。

参与集中的经营者未能在规定期限内提出附加限制性条件承诺方案，或者所提出的承诺方案不能有效减少集中对竞争产生的不利影响的，市场监管总局应当作出禁止经营者集中的决定。

第四十三条 任何单位和个人发现未达申报标准但具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中，可以向市场监管总局书面反映，并提供相关事实和证据。

市场监管总局经核查，对有证据证明未达申报标准的经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，依照本规定第八条进行处理。

第四章 限制性条件的监督和实施

第四十四条 对于附加限制性条件批准的经营者集中，义务人应当严格履行审查决定规定的义务，并按规定向市场监管总局报告限制性条件履行情况。

市场监管总局可以自行或者通过受托人对义务人履行限制性条件的行为进行监督检查。通过受托人监督检查的，市场监管总局应当在审查决定中予以明确。受托人包括监督受托人和剥离受托人。

义务人，是指附加限制性条件批准经营者集中的审查决定中要求履行相关义务的经营者。

监督受托人，是指受义务人委托并经市场监管总局评估确定，负责对义务人实施限制性条件进行监督并向市场监管总局报告的自然人、法人或者非法人组织。

剥离受托人，是指受义务人委托并经市场监管总局评估确定，在受托剥离阶段负责出售剥离业务并向市场监管总局报告的自然人、法人或者非法人组织。

第四十五条 通过受托人监督检查的，义务人应当在市场监管总局作出审查决定之日起十五日内向市场监管总局提交监督受托人人选。限制性条件为剥离的，义务人应当在进入受托剥离阶段三十日前向市场监管总局提交剥离受托人人选。义务人应当严格审慎选择受托人人选并对相关文件、资料的真实性、完整性、准确性负责。受托人人选应当符合下列具体要求：

- （一）诚实守信、合规经营；
- （二）有担任受托人的意愿；
- （三）独立于义务人和剥离业务的买方；
- （四）具有履行受托人职责的专业团队，团队成员应当具有对限制性条件进行监督所需的专业知识、技能及相关经验；
- （五）能够提出可行的工作方案；
- （六）过去五年未在担任受托人过程中受到处罚；

（七）市场监管总局提出的其他要求。

义务人正式提交受托人人选后，受托人人选无正当理由不得放弃参与受托人评估。

一般情况下，市场监管总局应当从义务人提交的人选中择优评估确定受托人。但义务人未在规定期限内提交受托人人选且经再次书面通知后仍未按时提交，或者两次提交的人选均不符合要求，导致监督执行工作难以正常进行的，市场监管总局可以指导义务人选择符合条件的受托人。

受托人确定后，义务人应当与受托人签订书面协议，明确各自权利和义务，并报市场监管总局同意。受托人应当勤勉、尽职地履行职责。义务人支付受托人报酬，并为受托人提供必要的支持和便利。

第四十六条 限制性条件为剥离的，剥离义务人应当在审查决定规定的期限内，自行找到合适的剥离业务买方、签订出售协议，并报经市场监管总局批准后完成剥离。剥离义务人未能在规定期限内完成剥离的，市场监管总局可以要求义务人委托剥离受托人在规定的期限内寻找合适的剥离业务买方。剥离业务买方应当符合下列要求：

- （一）独立于参与集中的经营者；
- （二）拥有必要的资源、能力并有意愿使用剥离业务参与市场竞争；
- （三）取得其他监管机构的批准；
- （四）不得向参与集中的经营者融资购买剥离业务；
- （五）市场监管总局根据具体案件情况提出的其他要求。

买方已有或者能够从其他途径获得剥离业务中的部分资产或者权益时，可以向市场监管总局申请对剥离业务的范围进行必要调整。

第四十七条 义务人提交市场监管总局审查的监督受托人、剥离受托人、剥离业务买方人选原则上各不少于三家。在特殊情况下，经市场监管总局同意，上述人选可少于三家。

市场监管总局应当对义务人提交的受托人及委托协议、剥离业务买方

人选及出售协议进行审查，以确保其符合审查决定要求。

限制性条件为剥离的，市场监管总局上述审查所用时间不计入剥离期限。

第四十八条 审查决定未规定自行剥离期限的，剥离义务人应当在审查决定作出之日起六个月内找到适当的买方并签订出售协议。经剥离义务人申请并说明理由，市场监管总局可以酌情延长自行剥离期限，但延期最长不得超过三个月。

审查决定未规定受托剥离期限的，剥离受托人应当在受托剥离开始之日起六个月内找到适当的买方并签订出售协议。

第四十九条 剥离义务人应当在市场监管总局审查批准买方和出售协议后，与买方签订出售协议，并自签订之日起三个月内将剥离业务转移给买方，完成所有权转移等相关法律程序。经剥离义务人申请并说明理由，市场监管总局可以酌情延长业务转移的期限。

第五十条 经市场监管总局批准的买方购买剥离业务达到申报标准的，取得控制权的经营者应当将其作为一项新的经营者集中向市场监管总局申报。市场监管总局作出审查决定之前，剥离义务人不得将剥离业务出售给买方。

第五十一条 在剥离完成之前，为确保剥离业务的存续性、竞争性和可销售性，剥离义务人应当履行下列义务：

（一）保持剥离业务与其保留的业务之间相互独立，并采取一切必要措施以最符合剥离业务发展的方式进行管理；

（二）不得实施任何可能对剥离业务有不利影响的行为，包括聘用被剥离业务的关键员工，获得剥离业务的商业秘密或者其他保密信息等；

（三）指定专门的管理人，负责管理剥离业务。管理人在监督受托人的监督下履行职责，其任命和更换应当得到监督受托人的同意；

（四）确保潜在买方能够以公平合理的方式获得有关剥离业务的充分

信息，评估剥离业务的商业价值和发展潜力；

（五）根据买方的要求向其提供必要的支持和便利，确保剥离业务的顺利交接和稳定经营；

（六）向买方及时移交剥离业务并履行相关法律程序。

第五十二条 监督受托人应当在市场监管总局的监督下履行下列职责：

（一）监督义务人履行本规定、审查决定及相关协议规定的义务；

（二）对剥离义务人推荐的买方人选、拟签订的出售协议进行评估，并向市场监管总局提交评估报告；

（三）监督剥离业务出售协议的执行，并定期向市场监管总局提交监督报告；

（四）协调剥离义务人与潜在买方就剥离事项产生的争议；

（五）按照市场监管总局的要求提交其他与义务人履行限制性条件有关的报告。

未经市场监管总局同意，监督受托人不得披露其在履行职责过程中向市场监管总局提交的各种报告及相关信息。

第五十三条 在受托剥离阶段，剥离受托人负责为剥离业务找到买方并达成出售协议。

剥离受托人有权以无底价方式出售剥离业务。

第五十四条 审查决定应当规定附加限制性条件的期限。

根据审查决定，限制性条件到期自动解除的，经市场监管总局核查确认，义务人未违反审查决定的，限制性条件自动解除。义务人存在违反审查决定情形的，市场监管总局可以适当延长附加限制性条件的期限，并及时向社会公布。

根据审查决定，限制性条件到期后义务人需要申请解除的，义务人应当提交书面申请并说明理由。市场监管总局评估后决定解除限制性条件的，

应当及时向社会公布。

限制性条件为剥离，经市场监管总局核查确认，义务人履行完成所有义务的，限制性条件自动解除。

第五十五条 审查决定生效期间，市场监管总局可以主动或者应义务人申请对限制性条件进行重新审查，变更或者解除限制性条件。市场监管总局决定变更或者解除限制性条件的，应当及时向社会公布。

市场监管总局变更或者解除限制性条件时，应当考虑下列因素：

- （一）集中交易方是否发生重大变化；
- （二）相关市场竞争状况是否发生实质性变化；
- （三）实施限制性条件是否无必要或者不可能；
- （四）应当考虑的其他因素。

第五章 对违法实施经营者集中的调查

第五十六条 经营者集中达到申报标准，经营者未申报实施集中、申报后未经批准实施集中或者违反审查决定的，依照本章规定进行调查。

未达申报标准的经营者集中，经营者未按照本规定第八条进行申报的，市场监管总局依照本章规定进行调查。

第五十七条 对涉嫌违法实施经营者集中，任何单位和个人有权向市场监管总局举报。市场监管总局应当为举报人保密。

举报采用书面形式，并提供举报人和被举报人基本情况、涉嫌违法实施经营者集中的相关事实和证据等内容的，市场监管总局应当进行必要的核查。

对于采用书面形式的实名举报，市场监管总局可以根据举报人的请求向其反馈举报处理结果。

对举报处理工作中获悉的国家秘密以及公开后可能危及国家安全、公

共安全、经济安全、社会稳定的信息，市场监管总局应当严格保密。

第五十八条 对有初步事实和证据表明存在违法实施经营者集中嫌疑的，市场监管总局应当予以立案，并书面通知被调查的经营者。

第五十九条 被调查的经营者应当在立案通知送达之日起三十日内，向市场监管总局提交是否属于经营者集中、是否达到申报标准、是否申报、是否违法实施等有关文件、资料。

第六十条 市场监管总局应当自收到被调查的经营者依照本规定第五十九条提交的文件、资料之日起三十日内，对被调查的交易是否属于违法实施经营者集中完成初步调查。

属于违法实施经营者集中的，市场监管总局应当作出实施进一步调查的决定，并书面通知被调查的经营者。经营者应当停止违法行为。

不属于违法实施经营者集中的，市场监管总局应当作出不实施进一步调查的决定，并书面通知被调查的经营者。

第六十一条 市场监管总局决定实施进一步调查的，被调查的经营者应当自收到市场监管总局书面通知之日起三十日内，依照本规定关于经营者集中申报文件、资料的规定向市场监管总局提交相关文件、资料。

市场监管总局应当自收到被调查的经营者提交的符合前款规定的文件、资料之日起一百二十日内，完成进一步调查。

在进一步调查阶段，市场监管总局应当按照反垄断法及本规定，对被调查的交易是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果进行评估。

第六十二条 在调查过程中，被调查的经营者、利害关系人有权陈述意见。市场监管总局应当对被调查的经营者、利害关系人提出的事实、理由和证据进行核实。

第六十三条 市场监管总局在作出行政处罚决定前，应当告知被调查的经营者拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知被调查的经营者依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。

被调查的经营者自告知书送达之日起五个工作日内，未行使陈述、申辩权，未要求听证的，视为放弃此权利。

第六十四条 市场监管总局对违法实施经营者集中应当依法作出处理决定，并可以向社会公布。

第六十五条 市场监管总局责令经营者采取必要措施恢复到集中前状态的，相关措施的监督和实施参照本规定第四章执行。

第六章 法律责任

第六十六条 经营者违反反垄断法规定实施集中的，依照反垄断法第五十八条规定予以处罚。

第六十七条 对市场监管总局依法实施的审查和调查，拒绝提供有关材料、信息，或者提供虚假材料、信息，或者隐匿、销毁、转移证据，或者有其他拒绝、阻碍调查行为的，由市场监管总局责令改正，对单位处上一年度销售额百分之一以下的罚款，上一年度没有销售额或者销售额难以计算的，处五百万元以下的罚款；对个人处五十万元以下的罚款。

第六十八条 市场监管总局在依据反垄断法和本规定对违法实施经营者集中进行调查处理时，应当考虑集中实施的时间，是否具有或者可能具有排除、限制竞争的效果及其持续时间，消除违法行为后果的情况等因素。

当事人主动报告市场监管总局尚未掌握的违法行为，主动消除或者减轻违法行为危害后果的，市场监管总局应当依据《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条从轻或者减轻处罚。

第六十九条 市场监管总局依据反垄断法和本规定第六十六条、第六十七条对经营者予以行政处罚的，依照反垄断法第六十四条和国家有关规定记入信用记录，并向社会公示。

第七十条 申报人应当对代理行为加强管理并依法承担相应责任。

申报代理人故意隐瞒有关情况、提供虚假材料或者有其他行为阻碍经营者集中案件审查、调查工作的，市场监管总局依法调查处理并公开，可以向有关部门提出处理建议。

第七十一条 受托人不符合履职要求、无正当理由放弃履行职责、未按要求履行职责或者有其他行为阻碍经营者集中案件监督执行的，市场监管总局可以要求义务人更换受托人，并可以对受托人给予警告、通报批评，处十万元以下的罚款。

第七十二条 剥离业务的买方未按规定履行义务，影响限制性条件实施的，由市场监管总局责令改正，处十万元以下的罚款。

第七十三条 违反反垄断法第四章和本规定，情节特别严重、影响特别恶劣、造成特别严重后果的，市场监管总局可以在反垄断法第五十八条、第六十二条规定和本规定第六十六条、第六十七条规定的罚款数额的二倍以上五倍以下处以罚款。

第七十四条 反垄断执法机构工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者泄露执法过程中知悉的商业秘密、个人隐私和个人信息的，依照有关规定处理。

反垄断执法机构在调查期间发现的公职人员涉嫌职务违法、职务犯罪问题线索，应当及时移交纪检监察机关。

第七章 附则

第七十五条 市场监管总局以及其他单位和个人对于知悉的商业秘密、未披露信息、保密商务信息、个人隐私和个人信息承担保密义务，但根据法律法规规定应当披露的或者事先取得权利人同意的除外。

第七十六条 本规定对违法实施经营者集中的调查、处罚程序未作规定的，依照《市场监督管理行政处罚程序规定》执行，有关时限、立案、

案件管辖的规定除外。

在审查或者调查过程中，市场监管总局可以组织听证。听证程序依照《市场监督管理行政许可程序暂行规定》《市场监督管理行政处罚听证办法》执行。

第七十七条 对于需要送达经营者的书面文件，送达方式参照《市场监督管理行政处罚程序规定》执行。

第七十八条 本规定自 2023 年 4 月 15 日起施行。2020 年 10 月 23 日国家市场监督管理总局令第 30 号公布的《经营者集中审查暂行规定》同时废止。

市场监督管理行政许可程序暂行规定

（2019年8月21日国家市场监督管理总局令第16号公布，根据2022年3月24日《国家市场监督管理总局关于修改和废止有关规章的决定》修改）

第一章 总则

第一条 为了规范市场监督管理行政许可程序，根据《中华人民共和国行政许可法》等法律、行政法规，制定本规定。

第二条 市场监督管理部门实施行政许可，适用本规定。

第三条 市场监督管理部门应当遵循公开、公平、公正、非歧视和便民原则，依照法定的权限、范围、条件和程序实施行政许可。

第四条 市场监督管理部门应当按照规定公示行政许可的事项、依据、条件、数量、实施主体、程序、期限（包括检验、检测、检疫、鉴定、专家评审期限）、收费依据（包括收费项目及标准）以及申请书示范文本、申请材料目录等内容。

第五条 符合法定要求的电子申请材料、电子证照、电子印章、电子签名、电子档案与纸质申请材料、纸质证照、实物印章、手写签名或者盖章、纸质档案具有同等法律效力。

第二章 实施机关

第六条 市场监督管理部门应当在法律、法规、规章规定的职权范围内实施行政许可。

第七条 上级市场监督管理部门可以将其法定职权范围内的行政许可，依照法律、法规、规章的规定，委托下级市场监督管理部门实施。

委托机关对受委托机关实施行政许可的后果承担法律责任。

受委托机关应当在委托权限范围内以委托机关的名义实施行政许可，不得再委托其他组织或者个人实施。

第八条 委托实施行政许可的，委托机关可以将行政许可的受理、审查、决定、变更、延续、撤回、撤销、注销等权限全部或者部分委托给受委托机关。

委托实施行政许可，委托机关和受委托机关应当签订委托书。委托书应当包含以下内容：

- （一）委托机关名称；
- （二）受委托机关名称；
- （三）委托实施行政许可的事项以及委托权限；
- （四）委托机关与受委托机关的权利和义务；
- （五）委托期限。

需要延续委托期限的，委托机关应当在委托期限届满十五日前与受委托机关重新签订委托书。不再延续委托期限的，期限届满前已经受理或者启动撤回、撤销程序的行政许可，按照原委托权限实施。

第九条 委托机关应当向社会公告受委托机关和委托实施行政许可的事项、委托依据、委托权限、委托期限等内容。受委托机关应当按照本规定第四条规定公示委托实施的行政许可有关内容。

委托机关变更、中止或者终止行政许可委托的，应当在变更、中止或者终止行政许可委托十日前向社会公告。

第十条 市场监督管理部门实施行政许可，依法需要对设备、设施、产品、物品等进行检验、检测、检疫或者鉴定、专家评审的，可以委托专业技术组织实施。法律、法规、规章对专业技术组织的条件有要求的，应

当委托符合法定条件的专业技术组织。

专业技术组织接受委托实施检验、检测、检疫或者鉴定、专家评审的费用由市场监督管理部门承担。法律、法规另有规定的，依照其规定。

专业技术组织及其有关人员对所实施的检验、检测、检疫或者鉴定、评审结论承担法律责任。

第三章 准入程序

第一节 申请与受理

第十一条 自然人、法人或者其他组织申请行政许可需要采用申请书格式文本的，市场监督管理部门应当向申请人提供格式文本。申请书格式文本不得包含与申请行政许可事项没有直接关系的内容。

第十二条 申请人可以委托代理人提出行政许可申请。但是，依法应当由申请人本人到市场监督管理部门行政许可受理窗口提出行政许可申请的除外。

委托他人代为提出行政许可申请的，应当向市场监督管理部门提交由委托人签字或者盖章的授权委托书以及委托人、委托代理人的身份证明文件。

第十三条 申请人可以到市场监督管理部门行政许可受理窗口提出申请，也可以通过信函、传真、电子邮件或者电子政务平台提出申请，并对其提交的申请材料真实性负责。

第十四条 申请人到市场监督管理部门行政许可受理窗口提出申请的，以申请人提交申请材料的时间为收到申请材料的时间。

申请人通过信函提出申请的，以市场监督管理部门收讫信函的时间为收到申请材料的时间。

申请人通过传真、电子邮件或者电子政务平台提出申请的，以申请材料到达市场监督管理部门指定的传真号码、电子邮件地址或者电子政务平台的时间为收到申请材料的时间。

第十五条 市场监督管理部门对申请人提出的行政许可申请，应当根据下列情况分别作出处理：

（一）申请事项依法不需要取得行政许可的，应当即时作出不予受理的决定，并说明理由。

（二）申请事项依法不属于本行政机关职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有关行政机关申请。

（三）申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许申请人当场更正，由申请人在更正处签字或者盖章，并注明更正日期。更正后申请材料齐全、符合法定形式的，应当予以受理。

（四）申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当即时或者自收到申请材料之日起五日内一次告知申请人需要补正的全部内容和合理的补正期限。按照规定需要在告知时一并退回申请材料的，应当予以退回。申请人无正当理由逾期不予补正的，视为放弃行政许可申请，市场监督管理部门无需作出不予受理的决定。市场监督管理部门逾期未告知申请人补正的，自收到申请材料之日起即为受理。

（五）申请事项属于本行政机关职权范围，申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照本行政机关的要求提交全部补正申请材料的，应当受理行政许可申请。

第十六条 市场监督管理部门受理或者不予受理行政许可申请，或者告知申请人补正申请材料的，应当出具加盖本行政机关行政许可专用印章并注明日期的纸质或者电子凭证。

第十七条 能够即时作出行政许可决定的，可以不出具受理凭证。

第二节 审查与决定

第十八条 市场监督管理部门应当对申请人提交的申请材料进行审查。

申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，能够即时作出行政许可决定的，市场监督管理部门应当即时作出行政许可决定。

按照法律、法规、规章规定，需要核对申请材料原件的，市场监督管理部门应当核对原件并注明核对情况。申请人不能提供申请材料原件或者核对发现申请材料与原件不符，属于行政许可申请不符合法定条件、标准的，市场监督管理部门应当直接作出不予行政许可的决定。

根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，市场监督管理部门应当指派两名以上工作人员进行核查。

法律、法规、规章对经营者集中、药品经营等行政许可审查程序另有规定的，依照其规定。

第十九条 市场监督管理部门对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人，并告知申请人、利害关系人依法享有陈述、申辩和要求举行听证的权利。

申请人、利害关系人陈述、申辩的，市场监督管理部门应当记录。申请人、利害关系人申请听证的，市场监督管理部门应当按照本规定第五章规定组织听证。

第二十条 实施检验、检测、检疫或者鉴定、专家评审的组织及其有关人员应当按照法律、法规、规章以及有关技术要求的规定开展工作。

法律、法规、规章以及有关技术要求对检验、检测、检疫或者鉴定、专家评审的时限有规定的，应当遵守其规定；没有规定的，实施行政许可的市场监督管理部门应当确定合理时限。

第二十一条 经审查需要整改的，申请人应当按照规定的时限和要求

予以整改。除法律、法规、规章另有规定外，逾期未予整改或者整改不合格的，市场监督管理部门应当认定行政许可申请不符合法定条件、标准。

第二十二条 行政许可申请符合法定条件、标准的，市场监督管理部门应当作出准予行政许可的决定。

行政许可申请不符合法定条件、标准的，市场监督管理部门应当作出不予行政许可的决定，说明理由并告知申请人享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

市场监督管理部门作出准予或者不予行政许可决定的，应当出具加盖本行政机关印章并注明日期的纸质或者电子凭证。

第二十三条 法律、法规、规章和国务院文件规定市场监督管理部门作出不实施进一步审查决定，以及逾期未作出进一步审查决定或者不予行政许可决定，视为准予行政许可的，依照其规定。

第二十四条 行政许可的实施和结果，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外，应当公开。

第三节 变更与延续

第二十五条 被许可人要求变更行政许可事项的，应当向作出行政许可决定的市场监督管理部门提出变更申请。变更申请符合法定条件、标准的，市场监督管理部门应当予以变更。

法律、法规、规章对变更跨辖区住所登记的市场监督管理部门、变更或者解除经营者集中限制性条件的程序另有规定的，依照其规定。

第二十六条 行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，市场监督管理部门可以依法变更已经生效的行政许可。由此给自然人、法人或者其他组织造成财产损失的，作出变更行政许可决定的市场监督管理

部门应当依法给予补偿。

依据前款规定实施的行政许可变更，参照行政许可撤回程序执行。

第二十七条 被许可人需要延续行政许可有效期的，应当在行政许可有效期届满三十日前向作出行政许可决定的市场监督管理部门提出延续申请。法律、法规、规章对被许可人的延续方式或者提出延续申请的期限等另有规定的，依照其规定。

市场监督管理部门应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。

延续后的行政许可有效期自原行政许可有效期届满次日起算。

第二十八条 因纸质行政许可证件遗失或者损毁，被许可人申请补办的，作出行政许可决定的市场监督管理部门应当予以补办。法律、法规、规章对补办工业产品生产许可证等行政许可证件的市场监督管理部门另有规定的，依照其规定。

补办的行政许可证件实质内容与原行政许可证件一致。

第二十九条 行政许可证件记载的事项存在文字错误，被许可人向作出行政许可决定的市场监督管理部门申请更正的，市场监督管理部门应当予以更正。

作出行政许可决定的市场监督管理部门发现行政许可证件记载的事项存在文字错误的，应当予以更正。

除更正事项外，更正后的行政许可证件实质内容与原行政许可证件一致。

市场监督管理部门应当收回原行政许可证件或者公告原行政许可证件作废，并将更正后的行政许可证件依法送达被许可人。

第四节 终止与期限

第三十条 行政许可申请受理后行政许可决定作出前，有下列情形之一的

一的，市场监督管理部门应当终止实施行政许可：

（一）申请人申请终止实施行政许可的；

（二）赋予自然人、法人或者其他组织特定资格的行政许可，该自然人死亡或者丧失行为能力，法人或者其他组织依法终止的；

（三）因法律、法规、规章修改或者废止，或者根据有关改革决定，申请事项不再需要取得行政许可的；

（四）按照法律、行政法规规定需要缴纳费用，但申请人未在规定期限内予以缴纳的；

（五）因不可抗力需要终止实施行政许可的；

（六）法律、法规、规章规定的应当终止实施行政许可的其他情形。

第三十一条 市场监督管理部门终止实施行政许可的，应当出具加盖本行政机关行政许可专用印章并注明日期的纸质或者电子凭证。

第三十二条 市场监督管理部门终止实施行政许可，申请人已经缴纳费用的，应当将费用退还申请人，但收费项目涉及的行政许可环节已经完成的除外。

第三十三条 除即时作出行政许可决定外，市场监督管理部门应当在《中华人民共和国行政许可法》规定期限内作出行政许可决定。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

第三十四条 市场监督管理部门作出行政许可决定，依法需要听证、检验、检测、检疫、鉴定、专家评审的，所需时间不计算在本节规定的期限内。市场监督管理部门应当将所需时间书面告知申请人。

第三十五条 市场监督管理部门作出准予行政许可决定，需要颁发行政许可证件或者加贴标签，加盖检验、检测、检疫印章的，应当自作出决定之日起十日内向申请人颁发、送达行政许可证件或者加贴标签、加盖检验、检测、检疫印章。

第四章 退出程序

第一节 撤回

第三十六条 有下列情形之一的，市场监督管理部门为了公共利益的需要，可以依法撤回已经生效的行政许可：

- （一）行政许可依据的法律、法规、规章修改或者废止的；
- （二）准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的。

第三十七条 行政许可所依据的法律、行政法规修改或者废止的，国家市场监督管理总局认为需要撤回行政许可的，应当向社会公告撤回行政许可的事实、理由和依据。

行政许可所依据的地方性法规、地方政府规章修改或者废止的，地方性法规、地方政府规章制定机关所在地市场监督管理部门认为需要撤回行政许可的，参照前款执行。

作出行政许可决定的市场监督管理部门应当按照公告要求撤回行政许可，向被许可人出具加盖本行政机关印章并注明日期的纸质或者电子凭证，或者向社会统一公告撤回行政许可的决定。

第三十八条 准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，作出行政许可决定的市场监督管理部门可以根据被许可人、利害关系人的申请或者依据职权，对可能需要撤回的行政许可进行审查。

作出行政许可撤回决定前，市场监督管理部门应当将拟撤回行政许可的事实、理由和依据书面告知被许可人，并告知被许可人依法享有陈述、申辩和要求举行听证的权利。市场监督管理部门发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，还应当同时告知该利害关系人。

被许可人、利害关系人陈述、申辩的，市场监督管理部门应当记录。被许可人、利害关系人自被告知之日起五日内未行使陈述权、申辩权的，

视为放弃此权利。被许可人、利害关系人申请听证的，市场监督管理部门应当按照本规定第五章规定组织听证。

市场监督管理部门作出撤回行政许可决定的，应当出具加盖本行政机关印章并注明日期的纸质或者电子凭证。

第三十九条 撤回行政许可给自然人、法人或者其他组织造成财产损失的，作出撤回行政许可决定的市场监督管理部门应当依法给予补偿。

第二节 撤销

第四十条 有下列情形之一的，作出行政许可决定的市场监督管理部门或者其上级市场监督管理部门，根据利害关系人的申请或者依据职权，可以撤销行政许可：

- （一）滥用职权、玩忽职守作出准予行政许可决定的；
- （二）超越法定职权作出准予行政许可决定的；
- （三）违反法定程序作出准予行政许可决定的；
- （四）对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的；
- （五）依法可以撤销行政许可的其他情形。

第四十一条 被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，作出行政许可决定的市场监督管理部门或者其上级市场监督管理部门应当予以撤销。

第四十二条 市场监督管理部门发现其作出的行政许可决定可能存在本规定第四十条、第四十一条规定情形的，参照《市场监督管理行政处罚程序规定》有关规定进行调查核实。

发现其他市场监督管理部门作出的行政许可决定可能存在本规定第四十条、第四十一条规定情形的，应当将有关材料和证据移送作出行政许可

决定的市场监督管理部门。

上级市场监督管理部门发现下级市场监督管理部门作出的行政许可决定可能存在本规定第四十条、第四十一条规定情形的，可以自行调查核实，也可以责令作出行政许可决定的市场监督管理部门调查核实。

第四十三条 作出撤销行政许可决定前，市场监督管理部门应当将拟撤销行政许可的事实、理由和依据书面告知被许可人，并告知被许可人依法享有陈述、申辩和要求举行听证的权利。市场监督管理部门发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，还应当同时告知该利害关系人。

第四十四条 被许可人、利害关系人陈述、申辩的，市场监督管理部门应当记录。被许可人、利害关系人自被告知之日起五日内未行使陈述权、申辩权的，视为放弃此权利。

被许可人、利害关系人申请听证的，市场监督管理部门应当按照本规定第五章规定组织听证。

第四十五条 市场监督管理部门应当自本行政机关发现行政许可决定存在本规定第四十条、第四十一条规定情形之日起六十日内作出是否撤销的决定。不能在规定期限内作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长二十日。

需要听证、检验、检测、检疫、鉴定、专家评审的，所需时间不计算在前款规定的期限内。

第四十六条 市场监督管理部门作出撤销行政许可决定的，应当出具加盖本行政机关印章并注明日期的纸质或者电子凭证。

第四十七条 撤销行政许可，可能对公共利益造成重大损害的，不予撤销。

依照本规定第四十条规定撤销行政许可，被许可人的合法权益受到损害的，作出被撤销的行政许可决定的市场监督管理部门应当依法给予赔偿。依照本规定第四十一条规定撤销行政许可的，被许可人基于行政许可取得

的利益不受保护。

第三节 注销

第四十八条 有下列情形之一的，作出行政许可决定的市场监督管理部门依据申请办理行政许可注销手续：

（一）被许可人不再从事行政许可活动，并且不存在因涉嫌违法正在被市场监督管理部门或者司法机关调查的情形，申请办理注销手续的；

（二）被许可人或者清算人申请办理涉及主体资格的行政许可注销手续的；

（三）赋予自然人特定资格的行政许可，该自然人死亡或者丧失行为能力，其近亲属申请办理注销手续的；

（四）因不可抗力导致行政许可事项无法实施，被许可人申请办理注销手续的；

（五）法律、法规规定的依据申请办理行政许可注销手续的其他情形。

第四十九条 有下列情形之一的，作出行政许可决定的市场监督管理部门依据职权办理行政许可注销手续：

（一）行政许可有效期届满未延续的，但涉及主体资格的行政许可除外；

（二）赋予自然人特定资格的行政许可，市场监督管理部门发现该自然人死亡或者丧失行为能力，并且其近亲属未在其死亡或者丧失行为能力之日起六十日内申请办理注销手续的；

（三）法人或者其他组织依法终止的；

（四）行政许可依法被撤销、撤回，或者行政许可证件依法被吊销的，但涉及主体资格的行政许可除外；

（五）法律、法规规定的依据职权办理行政许可注销手续的其他情形。

第五十条 法律、法规、规章对办理食品生产、食品经营等行政许可注销手续另有规定的，依照其规定。

第五十一条 市场监督管理部门发现本行政区域内存在有本规定第四十九条规定的情形但尚未被注销的行政许可的，应当逐级上报或者通报作出行政许可决定的市场监督管理部门。收到报告或者通报的市场监督管理部门依法办理注销手续。

第五十二条 注销行政许可的，作出行政许可决定的市场监督管理部门应当收回行政许可证件或者公告行政许可证件作废。

第五章 听证程序

第五十三条 法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者市场监督管理部门认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，市场监督管理部门应当向社会公告，并举行听证。

行政许可直接涉及行政许可申请人与他人之间重大利益关系，行政许可申请人、利害关系人申请听证的，应当自被告知听证权利之日起五日内提出听证申请。市场监督管理部门应当自收到听证申请之日起二十日内组织听证。行政许可申请人、利害关系人未在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，视为放弃此权利。

行政许可因存在本规定第三十六条第二项、第四十条、第四十一条规定情形可能被撤回、撤销，被许可人、利害关系人申请听证的，参照本条第二款规定执行。

第五十四条 市场监督管理部门应当自依据职权决定组织听证之日起三日内或者自收到听证申请之日起三日内确定听证主持人。必要时，可以设一至二名听证员，协助听证主持人进行听证。记录员由听证主持人指定，具体承担听证准备和听证记录工作。

与听证的行政许可相关的工作人员不得担任听证主持人、听证员和记录员。

第五十五条 行政许可申请人或者被许可人、申请听证的利害关系人是听证当事人。

与行政许可有利害关系的其他组织或者个人，可以作为第三人申请参加听证，或者由听证主持人通知其参加听证。

与行政许可有关的证人、鉴定人等经听证主持人同意，可以参加听证。

听证当事人、第三人以及与行政许可有关的证人、鉴定人等，不承担市场监督管理部门组织听证的费用。

第五十六条 听证当事人、第三人可以委托一至二人代为参加听证。

委托他人代为参加听证的，应当向市场监督管理部门提交由委托人签字或者盖章的授权委托书以及委托人、委托代理人的身份证明文件。

授权委托书应当载明委托事项及权限。委托代理人代为撤回听证申请或者明确放弃听证权利的，应当具有委托人的明确授权。

第五十七条 听证准备及听证参照《市场监督管理行政处罚听证办法》有关规定执行。

第五十八条 记录员应当如实记录听证情况。听证当事人、第三人以及与行政许可有关的证人、鉴定人等应当在听证会结束后核对听证笔录，经核对无误后当场签字或者盖章。听证当事人、第三人拒绝签字或者盖章的，应当予以记录。

第五十九条 市场监督管理部门应当根据听证笔录，作出有关行政许可决定。

第六章 送达程序

第六十条 市场监督管理部门按照本规定作出的行政许可相关凭证或

者行政许可证件，应当依法送达行政许可申请人或者被许可人。

第六十一条 行政许可申请人、被许可人应当提供有效的联系电话和通讯地址，配合市场监督管理部门送达行政许可相关凭证或者行政许可证件。

第六十二条 市场监督管理部门参照《市场监督管理行政处罚程序规定》有关规定进行送达。

第七章 监督管理

第六十三条 国家市场监督管理总局以及地方性法规、地方政府规章制定机关所在地市场监督管理部门可以根据工作需要对本行政机关以及下级市场监督管理部门行政许可的实施情况及其必要性进行评价。

自然人、法人或者其他组织可以向市场监督管理部门就行政许可的实施提出意见和建议。

第六十四条 市场监督管理部门可以自行评价，也可以委托第三方机构进行评价。评价可以采取问卷调查、听证会、论证会、座谈会等方式进行。

第六十五条 行政许可评价的内容应当包括：

- （一）实施行政许可的总体状况；
- （二）实施行政许可的社会效益和社会成本；
- （三）实施行政许可是否达到预期的管理目标；
- （四）行政许可在实施过程中遇到的问题和原因；
- （五）行政许可继续实施的必要性和合理性；
- （六）其他需要评价的内容。

第六十六条 国家市场监督管理总局完成评价后，应当对法律、行政法规设定的行政许可提出取消、保留、合并或者调整行政许可实施层级等

意见建议，并形成评价报告，报送行政许可设定机关。

地方性法规、地方政府规章制定机关所在地市场监督管理部门完成评价后，对法律、行政法规设定的行政许可，应当将评价报告报送国家市场监督管理总局；对地方性法规、地方政府规章设定的行政许可，应当将评价报告报送行政许可设定机关。

第六十七条 市场监督管理部门发现本行政机关实施的行政许可存在违法或者不当的，应当及时予以纠正。

上级市场监督管理部门应当加强对下级市场监督管理部门实施行政许可的监督检查，及时发现和纠正行政许可实施中的违法或者不当行为。

第六十八条 委托实施行政许可的，委托机关应当通过定期或者不定期检查等方式，加强对受委托机关实施行政许可的监督检查，及时发现和纠正行政许可实施中的违法或者不当行为。

第六十九条 行政许可依法需要实施检验、检测、检疫或者鉴定、专家评审的，市场监督管理部门应当加强对有关组织和人员的监督检查，及时发现和纠正检验、检测、检疫或者鉴定、专家评审活动中的违法或者不当行为。

第八章 法律责任

第七十条 行政许可申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的，市场监督管理部门不予受理或者不予行政许可，并给予警告；行政许可申请属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的，行政许可申请人在一年内不得再次申请该行政许可。

第七十一条 被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，市场监督管理部门应当依法给予行政处罚；取得的行政许可属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的，被许可人在三年内不得再次

申请该行政许可；涉嫌构成犯罪，依法需要追究刑事责任的，按照有关规定移送公安机关。

第七十二条 受委托机关超越委托权限或者再委托其他组织和个人实施行政许可的，由委托机关责令改正，予以通报。

第七十三条 市场监督管理部门及其工作人员有下列情形之一的，由其上级市场监督管理部门责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分：

- （一）对符合法定条件的行政许可申请不予受理的；
- （二）未按照规定公示依法应当公示的内容的；
- （三）未向行政许可申请人、利害关系人履行法定告知义务的；
- （四）申请人提交的申请材料不齐全或者不符合法定形式，未一次告知申请人需要补正的全部内容的；
- （五）未依法说明不予受理行政许可申请或者不予行政许可的理由的；
- （六）依法应当举行听证而未举行的。

第九章 附则

第七十四条 本规定下列用语的含义：

行政许可撤回，指因存在法定事由，为了公共利益的需要，市场监督管理部门依法确认已经生效的行政许可失效的行为。

行政许可撤销，指因市场监督管理部门与被许可人一方或者双方在作出行政许可决定前存在法定过错，由市场监督管理部门对已经生效的行政许可依法确认无效的行为。

行政许可注销，指因存在导致行政许可效力终结的法定事由，市场监督管理部门依据法定程序收回行政许可证件或者确认行政许可证件作废的行为。

第七十五条 市场监督管理部门在履行职责过程中产生的行政许可准予、变更、延续、撤回、撤销、注销等信息，按照有关规定予以公示。

第七十六条 除法律、行政法规另有规定外，市场监督管理部门实施行政许可，不得收取费用。

第七十七条 本规定规定的期限以工作日计算，不含法定节假日。按照日计算期限的，开始的当日不计入，自下一日开始计算。

本规定所称“以上”，包含本数。

第七十八条 药品监督管理部门和知识产权行政部门实施行政许可，适用本规定。

第七十九条 本规定自 2019 年 10 月 1 日起施行。2012 年 10 月 26 日原国家质量监督检验检疫总局令第 149 号公布的《质量监督检验检疫行政许可实施办法》同时废止。

市场监督管理行政处罚程序规定

（2018年12月21日国家市场监督管理总局令第2号公布 根据2021年7月2日国家市场监督管理总局令第42号第一次修正 根据2022年9月29日国家市场监督管理总局令第61号第二次修正）

第一章 总则

第一条 为了规范市场监督管理行政处罚程序，保障市场监督管理部门依法实施行政处罚，保护自然人、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等法律、行政法规，制定本规定。

第二条 市场监督管理部门实施行政处罚，适用本规定。

第三条 市场监督管理部门实施行政处罚，应当遵循公正、公开的原则，坚持处罚与教育相结合，做到事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法、处罚适当。

第四条 市场监督管理部门实施行政处罚实行回避制度。参与案件办理的有关人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，应当回避。市场监督管理部门主要负责人的回避，由市场监督管理部门负责人集体讨论决定；市场监督管理部门其他负责人的回避，由市场监督管理部门主要负责人决定；其他有关人员的回避，由市场监督管理部门负责人决定。

回避决定作出之前，不停止案件调查。

第五条 市场监督管理部门及参与案件办理的有关人员对实施行政处罚过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私应当依法予以保密。

第六条 上级市场监督管理部门对下级市场监督管理部门实施行政处罚，应当加强监督。

各级市场监督管理部门对本部门内设机构及其派出机构、受委托组织实施行政处罚，应当加强监督。

第二章 管辖

第七条 行政处罚由违法行为发生地的县级以上市场监督管理部门管辖。法律、行政法规、部门规章另有规定的，从其规定。

第八条 县级、设区的市级市场监督管理部门依职权管辖本辖区内发生的行政处罚案件。法律、法规、规章规定由省级以上市场监督管理部门管辖的，从其规定。

第九条 市场监督管理部门派出机构在本部门确定的权限范围内以本部门的名义实施行政处罚，法律、法规授权以派出机构名义实施行政处罚的除外。

县级以上市场监督管理部门可以在法定权限内书面委托符合《中华人民共和国行政处罚法》规定条件的组织实施行政处罚。受委托组织在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政处罚；不得再委托其他任何组织或者个人实施行政处罚。

委托书应当载明委托的具体事项、权限、期限等内容。委托行政机关和受委托组织应当将委托书向社会公布。

第十条 网络交易平台经营者和通过自建网站、其他网络服务销售商品或者提供服务的网络交易经营者的违法行为由其住所地县级以上市场监督管理部门管辖。

平台内经营者的违法行为由其实际经营地县级以上市场监督管理部门管辖。网络交易平台经营者住所地县级以上市场监督管理部门先行发现违法线索或者收到投诉、举报的，也可以进行管辖。

第十一条 对利用广播、电影、电视、报纸、期刊、互联网等大众传播媒介发布违法广告的行为实施行政处罚，由广告发布者所在地市场监督管理部门管辖。广告发布者所在地市场监督管理部门管辖异地广告主、广告经营者有困难的，可以将广告主、广告经营者的违法情况移送广告主、广告经营者所在地市场监督管理部门处理。

对于互联网广告违法行为，广告主所在地、广告经营者所在地市场监督管理部门先行发现违

法线索或者收到投诉、举报的，也可以进行管辖。

对广告主自行发布违法互联网广告的行为实施行政处罚，由广告主所在地市场监督管理部门管辖。

第十二条 对当事人的同一违法行为，两个以上市场监督管理部门都有管辖权的，由最先立案的市场监督管理部门管辖。

第十三条 两个以上市场监督管理部门因管辖权发生争议的，应当自发生争议之日起七个工作日内协商解决，协商不成的，报请共同的上一级市场监督管理部门指定管辖；也可以直接由共同的上一级市场监督管理部门指定管辖。

第十四条 市场监督管理部门发现立案查处的案件不属于本部门管辖的，应当将案件移送有管辖权的市场监督管理部门。受移送的市场监督管理部门对管辖权有异议的，应当报请共同的上一级市场监督管理部门指定管辖，不得再自行移送。

第十五条 上级市场监督管理部门认为必要时，可以将本部门管辖的案件交由下级市场监督管理部门管辖。法律、法规、规章明确规定案件应当由上级市场监督管理部门管辖的，上级市场监督管理部门不得将案件交由下级市场监督管理部门管辖。

上级市场监督管理部门认为必要时，可以直接查处下级市场监督管理部门管辖的案件，也可以将下级市场监督管理部门管辖的案件指定其他下级市场监督管理部门管辖。

下级市场监督管理部门认为依法由其管辖的案件存在特殊原因，难以办理的，可以报请上一级市场监督管理部门管辖或者指定管辖。

第十六条 报请上一级市场监督管理部门管辖或者指定管辖的，上一级市场监督管理部门应当在收到报送材料之日起七个工作日内确定案件的管辖部门。

第十七条 市场监督管理部门发现立案查处的案件属于其他行政管理部门管辖的，应当及时依法移送其他有关部门。

市场监督管理部门发现违法行为涉嫌犯罪的，应当及时将案件移送司法机关，并对涉案物品以及与案件有关的其他材料依照有关规定办理交接手续。

第三章 行政处罚的普通程序

第十八条 市场监督管理部门对依据监督检查职权或者通过投诉、举报、其他部门移送、上级交办等途径发现的违法行为线索，应当自发现线索或者收到材料之日起十五个工作日内予以核查，由市场监督管理部门负责人决定是否立案；特殊情况下，经市场监督管理部门负责人批准，可以延长十五个工作日。法律、法规、规章另有规定的除外。

检测、检验、检疫、鉴定以及权利人辨认或者鉴别等所需时间，不计入前款规定期限。

第十九条 经核查，符合下列条件的，应当立案：

- （一）有证据初步证明存在违反市场监督管理法律、法规、规章的行为；
- （二）依据市场监督管理法律、法规、规章应当给予行政处罚；
- （三）属于本部门管辖；
- （四）在给予行政处罚的法定期限内。

决定立案的，应当填写立案审批表，由办案机构负责人指定两名以上具有行政执法资格的办案人员负责调查处理。

第二十条 经核查，有下列情形之一的，可以不予立案：

- （一）违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果；
- （二）初次违法且危害后果轻微并及时改正；
- （三）当事人有证据足以证明没有主观过错，但法律、行政法规另有规定的除外；
- （四）依法可以不予立案的其他情形。

决定不予立案的，应当填写不予立案审批表。

第二十一条 办案人员应当全面、客观、公正、及时进行案件调查，收集、调取证据，并依照法律、法规、规章的规定进行检查。

首次向当事人收集、调取证据的，应当告知其享有陈述权、申辩权以及申请回避的权利。

第二十二条 办案人员调查或者进行检查时不得少于两人，并应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件。

第二十三条 办案人员应当依法收集证据。证据包括：

- （一）书证；
- （二）物证；
- （三）视听资料；
- （四）电子数据；
- （五）证人证言；
- （六）当事人的陈述；
- （七）鉴定意见；
- （八）勘验笔录、现场笔录。

立案前核查或者监督检查过程中依法取得的证据材料，可以作为案件的证据使用。

对于移送的案件，移送机关依职权调查收集的证据材料，可以作为案件的证据使用。

上述证据，应当符合法律、法规、规章关于证据的规定，并经查证属实，才能作为认定案件事实的根据。以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。

第二十四条 收集、调取的书证、物证应当是原件、原物。调取原件、原物有困难的，可以提取复制件、影印件或者抄录件，也可以拍摄或者制作足以反映原件、原物外形或者内容的照片、录像。复制件、影印件、抄录件和照片、录像由证据提供者核对无误后注明与原件、原物一致，并注明出证日期、证据出处，同时签名或者盖章。

第二十五条 收集、调取的视听资料应当是有关资料的原始载体。调取视听资料原始载体有困难的，可以提取复制件，并注明制作方法、制作时间、制作人等。声音资料应当附有该声音内容的文字记录。

第二十六条 收集、调取的电子数据应当是有关数据的原始载体。收集电子数据原始载体有困难的，可以采用拷贝复制、委托分析、书式固定、拍照录像等方式取证，并注明制作方法、制作时间、制作人等。

市场监督管理部门可以利用互联网信息系统或者设备收集、固定违法行为证据。用来收集、固定违法行为证据的互联网信息系统或者设备应当符合相关规定，保证所收集、固定电子数据的真实性、完整性。

市场监督管理部门可以指派或者聘请具有专门知识的人员，辅助办案人员对案件关联的电子数据进行调查取证。

市场监督管理部门依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，依照《中华人民共和国行政处罚法》有关规定执行。

第二十七条 在中华人民共和国领域外形成的公文书证，应当经所在国公证机关证明，或者履行中华人民共和国与该所在国订立的有关条约中规定的证明手续。涉及身份关系的证据，应当经所在国公证机关证明，并经中华人民共和国驻该国使领馆认证，或者履行中华人民共和国与该所在国订立的有关条约中规定的证明手续。

在中华人民共和国香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区形成的证据，应当履行相关的证明手续。

外文书证或者外国语视听资料等证据应当附有由具有翻译资质的机构翻译的或者其他翻译准确的中文译本，由翻译机构盖章或者翻译人员签名。

第二十八条 对有违法嫌疑的物品或者场所进行检查时，应当通知当事人到场。办案人员应

当制作现场笔录，载明时间、地点、事件等内容，由办案人员、当事人签名或者盖章。

第二十九条 办案人员可以询问当事人及其他有关单位和个人。询问应当个别进行。询问应当制作笔录，询问笔录应当交被询问人核对；对阅读有困难的，应当向其宣读。笔录如有差错、遗漏，应当允许其更正或者补充。涂改部分应当由被询问人签名、盖章或者以其他方式确认。经核对无误后，由被询问人在笔录上逐页签名、盖章或者以其他方式确认。办案人员应当在笔录上签名。

第三十条 办案人员可以要求当事人及其他有关单位和个人在一定期限内提供证明材料或者与涉嫌违法行为有关的其他材料，并由材料提供人在有关材料上签名或者盖章。

市场监督管理部门在查处侵权假冒等案件过程中，可以要求权利人对涉案产品是否为权利人生产或者其许可生产的产品进行辨认，也可以要求其对有关事项进行鉴别。

第三十一条 市场监督管理部门抽样取证时，应当通知当事人到场。办案人员应当制作抽样记录，对样品加贴封条，开具清单，由办案人员、当事人在封条和相关记录上签名或者盖章。

通过网络、电话购买等方式抽样取证的，应当采取拍照、截屏、录音、录像等方式对交易过程、商品拆包查验及封样过程进行记录。

法律、法规、规章或者国家有关规定对实施抽样机构的资质或者抽样方式有明确要求的，市场监督管理部门应当委托相关机构或者按照规定方式抽取样品。

第三十二条 为查明案情，需要对案件中专门事项进行检测、检验、检疫、鉴定的，市场监督管理部门应当委托具有法定资质的机构进行；没有法定资质机构的，可以委托其他具备条件的机构进行。检测、检验、检疫、鉴定结果应当告知当事人。

第三十三条 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，市场监督管理部门可以对与涉嫌违法行为有关的证据采取先行登记保存措施。采取或者解除先行登记保存措施，应当经市场监督管理部门负责人批准。

情况紧急，需要当场采取先行登记保存措施的，办案人员应当在二十四小时内向市场监督管理部门负责人报告，并补办批准手续。市场监督管理部门负责人认为不应当采取先行登记保存措施的，应当立即解除。

第三十四条 先行登记保存有关证据，应当当场清点，开具清单，由当事人和办案人员签名或者盖章，交当事人一份，并当场交付先行登记保存证据通知书。

先行登记保存期间，当事人或者有关人员不得损毁、销毁或者转移证据。

第三十五条 对于先行登记保存的证据，应当在七个工作日内采取以下措施：

- （一）根据情况及时采取记录、复制、拍照、录像等证据保全措施；
- （二）需要检测、检验、检疫、鉴定的，送交检测、检验、检疫、鉴定；
- （三）依据有关法律、法规规定可以采取查封、扣押等行政强制措施，决定采取行政强制措施；
- （四）违法事实成立，应当予以没收的，作出行政处罚决定，没收违法物品；
- （五）违法事实不成立，或者违法事实成立但依法不应当予以查封、扣押或者没收的，决定解除先行登记保存措施。

逾期未采取相关措施的，先行登记保存措施自动解除。

第三十六条 市场监督管理部门可以依据法律、法规的规定采取查封、扣押等行政强制措施。采取或者解除行政强制措施，应当经市场监督管理部门负责人批准。

情况紧急，需要当场采取行政强制措施的，办案人员应当在二十四小时内向市场监督管理部门负责人报告，并补办批准手续。市场监督管理部门负责人认为不应当采取行政强制措施的，应当立即解除。

第三十七条 市场监督管理部门实施行政强制措施应当依照《中华人民共和国行政强制法》规定的程序进行，并当场交付实施行政强制措施决定书和清单。

第三十八条 查封、扣押的期限不得超过三十日；情况复杂的，经市场监督管理部门负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过三十日。法律、行政法规另有规定的除外。

延长查封、扣押的决定应当及时书面告知当事人，并说明理由。

对物品需要进行检测、检验、检疫、鉴定的，查封、扣押的期间不包括检测、检验、检疫、鉴定的期间。检测、检验、检疫、鉴定的期间应当明确，并书面告知当事人。

第三十九条 扣押当事人托运的物品，应当制作协助扣押通知书，通知有关单位协助办理，并书面通知当事人。

第四十条 对当事人家存或者寄存的涉嫌违法物品，需要扣押的，责令当事人取出；当事人拒绝取出的，应当会同当地有关部门或者单位将其取出，并办理扣押手续。

第四十一条 查封、扣押的场所、设施或者财物应当妥善保管，不得使用或者损毁；市场监督管理部门可以委托第三人保管，第三人不得损毁或者擅自转移、处置。

查封的场所、设施或者财物，应当加贴市场监督管理部门封条，任何人不得随意动用。

除法律、法规另有规定外，容易损毁、灭失、变质、保管困难或者保管费用过高、季节性商品等不宜长期保存的物品，在确定为罚没财物前，经权利人同意或者申请，并经市场监督管理部门负责人批准，在采取相关措施留存证据后，可以依法先行处置；权利人不明晰的，可以依法公告，公告期满后仍没有权利人同意或者申请的，可以依法先行处置。先行处置所得款项按照涉案现金管理。

第四十二条 有下列情形之一的，市场监督管理部门应当及时作出解除查封、扣押决定：

- （一）当事人没有违法行为；
- （二）查封、扣押的场所、设施或者财物与违法行为无关；
- （三）对违法行为已经作出处理决定，不再需要查封、扣押；
- （四）查封、扣押期限已经届满；

（五）其他不再需要采取查封、扣押措施的情形。

解除查封、扣押应当立即退还财物，并由办案人员和当事人在财物清单上签名或者盖章。市场监督管理部门已将财物依法先行处置并有所得款项的，应当退还所得款项。先行处置明显不当，给当事人造成损失的，应当给予补偿。

当事人下落不明或者无法确定涉案物品所有人的，应当按照本规定第八十二条第五项规定的公告送达方式告知领取。公告期满仍无人领取的，经市场监督管理部门负责人批准，将涉案物品上缴或者依法拍卖后将所得款项上缴国库。

第四十三条 办案人员在调查取证过程中，无法通知当事人，当事人不到场或者拒绝接受调查，当事人拒绝签名、盖章或者以其他方式确认的，办案人员应当在笔录或者其他材料上注明情况，并采取录音、录像等方式记录，必要时可以邀请有关人员作为见证人。

第四十四条 进行现场检查、询问当事人及其他有关单位和个人、抽样取证、采取先行登记保存措施、实施查封或者扣押等行政强制措施时，按照有关规定采取拍照、录音、录像等方式记录现场情况。

第四十五条 市场监督管理部门在办理行政处罚案件时，确需有关机关或者其他市场监督管理部门协助调查取证的，应当出具协助调查函。

收到协助调查函的市场监督管理部门对属于本部门职权范围的协助事项应当予以协助，在接到协助调查函之日起十五个工作日内完成相关工作。需要延期完成的，应当在期限届满前告知提出协查请求的市场监督管理部门。

第四十六条 有下列情形之一的，经市场监督管理部门负责人批准，中止案件调查：

（一）行政处罚决定须以相关案件的裁判结果或者其他行政决定为依据，而相关案件尚未审结或者其他行政决定尚未作出的；

（二）涉及法律适用等问题，需要送请有权机关作出解释或者确认的；

- (三) 因不可抗力致使案件暂时无法调查的；
- (四) 因当事人下落不明致使案件暂时无法调查的；
- (五) 其他应当中止调查的情形。

中止调查的原因消除后，应当立即恢复案件调查。

第四十七条 因涉嫌违法的自然人死亡或者法人、其他组织终止，并且无权利义务承受人等原因，致使案件调查无法继续进行的，经市场监督管理部门负责人批准，案件终止调查。

第四十八条 案件调查终结，办案机构应当撰写调查终结报告。案件调查终结报告包括以下内容：

- (一) 当事人的基本情况；
- (二) 案件来源、调查经过及采取行政强制措施的情况；
- (三) 调查认定的事实及主要证据；
- (四) 违法行为性质；
- (五) 处理意见及依据；
- (六) 自由裁量的理由等其他需要说明的事项。

第四十九条 办案机构应当将调查终结报告连同案件材料，交由市场监督管理部门审核机构进行审核。

审核分为法制审核和案件审核。

办案人员不得作为审核人员。

第五十条 对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚的下列案件，在市场监督管理部门负责人作出行政处罚的决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：

- (一) 涉及重大公共利益的；

（二）直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；

（三）案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；

（四）法律、法规规定应当进行法制审核的其他情形。

前款第二项规定的案件，在听证程序结束后进行法制审核。

县级以上市场监督管理部门可以对第一款的法制审核案件范围作出具体规定。

第五十一条 法制审核由市场监督管理部门法制机构或者其他机构负责实施。

市场监督管理部门中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

第五十二条 除本规定第五十条第一款规定以外适用普通程序的案件，应当进行案件审核。

案件审核由市场监督管理部门办案机构或者其他机构负责实施。

市场监督管理部门派出机构以自己的名义实施行政处罚的案件，由派出机构负责案件审核。

第五十三条 审核的主要内容包括：

（一）是否具有管辖权；

（二）当事人的基本情况是否清楚；

（三）案件事实是否清楚、证据是否充分；

（四）定性是否准确；

（五）适用依据是否正确；

（六）程序是否合法；

（七）处理是否适当。

第五十四条 审核机构对案件进行审核，区别不同情况提出书面意见和建议：

（一）对事实清楚、证据充分、定性准确、适用依据正确、程序合法、处理适当的案件，同意案件处理意见；

（二）对定性不准、适用依据错误、程序不合法、处理不当的案件，建议纠正；

（三）对事实不清、证据不足的案件，建议补充调查；

（四）认为有必要提出的其他意见和建议。

第五十五条 审核机构应当自接到审核材料之日起十个工作日内完成审核。特殊情况下，经市场监督管理部门负责人批准可以延长。

第五十六条 审核机构完成审核并退回案件材料后，对于拟给予行政处罚的案件，办案机构应当将案件材料、行政处罚建议及审核意见报市场监督管理部门负责人批准，并依法履行告知等程序；对于建议给予其他行政处理的案件，办案机构应当将案件材料、审核意见报市场监督管理部门负责人审查决定。

第五十七条 拟给予行政处罚的案件，市场监督管理部门在作出行政处罚决定之前，应当书面告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有陈述权、申辩权。拟作出的行政处罚属于听证范围的，还应当告知当事人有要求听证的权利。法律、法规规定在行政处罚决定作出前需责令当事人退还多收价款的，一并告知拟责令退还的数额。

当事人自告知书送达之日起五个工作日内，未行使陈述、申辩权，未要求听证的，视为放弃此权利。

第五十八条 市场监督管理部门在告知当事人拟作出的行政处罚决定后，应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据进行复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，市场监督管理部门应当予以采纳，不得因当事人陈述、申辩或者要求听证而给予更重的行政处罚。

第五十九条 法律、法规要求责令当事人退还多收价款的，市场监督管理部门应当在听取当事人意见后作出行政处罚决定前，向当事人发出责令退款通知书，责令当事人限期退还。难以查找多付价款的消费者或者其他经营者的，责令公告查找。

第六十条 市场监督管理部门负责人经对案件调查终结报告、审核意见、当事人陈述和申辩意见或者听证报告等进行审查，根据不同情况，分别作出以下决定：

（一）确有依法应当给予行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

（二）确有违法行为，但有依法不予行政处罚情形的，不予行政处罚；

（三）违法事实不能成立的，不予行政处罚；

（四）不属于市场监督管理部门管辖的，移送其他行政管理部门处理；

（五）违法行为涉嫌犯罪的，移送司法机关。

对本规定第五十条第一款规定的案件，拟给予行政处罚的，应当由市场监督管理部门负责人集体讨论决定。

第六十一条 对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，市场监督管理部门应当对当事人进行教育。

第六十二条 市场监督管理部门作出行政处罚决定，应当制作行政处罚决定书，并加盖本部门印章。行政处罚决定书的内容包括：

（一）当事人的姓名或者名称、地址等基本情况；

（二）违反法律、法规、规章的事实和证据；

（三）当事人陈述、申辩的采纳情况及理由；

（四）行政处罚的内容和依据；

（五）行政处罚的履行方式和期限；

（六）申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限；

（七）作出行政处罚决定的市场监督管理部门的名称和作出决定的日期。

第六十三条 市场监督管理部门作出的具有一定社会影响的行政处罚决定应当按照有关规

定向社会公开。

公开的行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的，市场监督管理部门应当在三个工作日内撤回行政处罚决定信息并公开说明理由。

第六十四条 适用普通程序办理的案件应当自立案之日起九十日内作出处理决定。因案情复杂或者其他原因，不能在规定期限内作出处理决定的，经市场监督管理部门负责人批准，可以延长三十日。案情特别复杂或者有其他特殊情况，经延期仍不能作出处理决定的，应当由市场监督管理部门负责人集体讨论决定是否继续延期，决定继续延期的，应当同时确定延长的合理期限。

案件处理过程中，中止、听证、公告和检测、检验、检疫、鉴定、权利人辨认或者鉴别、责令退还多收价款等时间不计入前款所指的案件办理期限。

第六十五条 发生重大传染病疫情等突发事件，为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害，市场监督管理部门对违反突发事件应对措施的行为，依法快速、从重处罚。

第四章 行政处罚的简易程序

第六十六条 违法事实确凿并有法定依据，对自然人处以二百元以下、对法人或者其他组织处以三千元以下罚款或者警告的行政处罚的，可以当场作出行政处罚决定。法律另有规定的，从其规定。

第六十七条 适用简易程序当场查处违法行为，办案人员应当向当事人出示执法证件，当场调查违法事实，收集必要的证据，填写预定格式、编有号码的行政处罚决定书。

行政处罚决定书应当由办案人员签名或者盖章，并当场交付当事人。当事人拒绝签收的，应当在行政处罚决定书上注明。

第六十八条 当场制作的行政处罚决定书应当载明当事人的基本情况、违法行为、行政处罚依据、处罚种类、罚款数额、缴款途径和期限、救济途径和期限、部门名称、时间、地点，并加

盖市场监督管理部门印章。

第六十九条 办案人员在行政处罚决定作出前,应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据,并告知当事人有权进行陈述和申辩。当事人进行陈述和申辩的,办案人员应当记入笔录。

第七十条 适用简易程序查处案件的有关材料,办案人员应当在作出行政处罚决定之日起七个工作日内交至所在的市场监督管理部门归档保存。

第五章 执行与结案

第七十一条 行政处罚决定依法作出后,当事人应当在行政处罚决定书载明的期限内予以履行。

当事人对行政处罚决定不服申请行政复议或者提起行政诉讼的,行政处罚不停止执行,法律另有规定的除外。

第七十二条 市场监督管理部门对当事人作出罚款、没收违法所得行政处罚的,当事人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内,通过指定银行或者电子支付系统缴纳罚没款。有下列情形之一的,可以由办案人员当场收缴罚款:

(一)当场处以一百元以下罚款的;

(二)当场对自然人处以二百元以下、对法人或者其他组织处以三千元以下罚款,不当场收缴事后难以执行的;

(三)在边远、水上、交通不便地区,当事人向指定银行或者通过电子支付系统缴纳罚款确有困难,经当事人提出的。

办案人员当场收缴罚款的,必须向当事人出具国务院财政部门或者省、自治区、直辖市财政部门统一制发的专用票据。

第七十三条 办案人员当场收缴的罚款,应当自收缴罚款之日起二个工作日内交至所在市场监督管理部门。在水上当场收缴的罚款,应当自抵岸之日起二个工作日内交至所在市场监督管理部门。市场监督管理部门应当在二个工作日内将罚款缴付指定银行。

第七十四条 当事人确有经济困难,需要延期或者分期缴纳罚款的,应当提出书面申请。经市场监督管理部门负责人批准,同意当事人暂缓或者分期缴纳罚款的,市场监督管理部门应当书面告知当事人暂缓或者分期的期限。

第七十五条 当事人逾期不缴纳罚款的,市场监督管理部门可以每日按罚款数额的百分之三加处罚款,加处罚款的数额不得超出罚款的数额。

第七十六条 当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不履行行政处罚决定,且在收到催告书十个工作日后仍不履行行政处罚决定的,市场监督管理部门可以在期限届满之日起三个月内依法申请人民法院强制执行。

市场监督管理部门批准延期、分期缴纳罚款的,申请人民法院强制执行的期限,自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。

第七十七条 适用普通程序的案件有以下情形之一的,办案机构应当在十五个工作日内填写结案审批表,经市场监督管理部门负责人批准后,予以结案:

- (一) 行政处罚决定执行完毕的;
- (二) 人民法院裁定终结执行的;
- (三) 案件终止调查的;
- (四) 作出本规定第六十条第一款第二项至五项决定的;
- (五) 其他应予结案的情形。

第七十八条 结案后,办案人员应当将案件材料按照档案管理的有关规定立卷归档。案卷归档应当一案一卷、材料齐全、规范有序。

案卷可以分正卷、副卷。正卷按照下列顺序归档：

- （一）立案审批表；
- （二）行政处罚决定书及送达回证；
- （三）对当事人制发的其他法律文书及送达回证；
- （四）证据材料；
- （五）听证笔录；
- （六）财物处理单据；
- （七）其他有关材料。

副卷按照下列顺序归档：

- （一）案源材料；
- （二）调查终结报告；
- （三）审核意见；
- （四）听证报告；
- （五）结案审批表；
- （六）其他有关材料。

案卷的保管和查阅，按照档案管理的有关规定执行。

第七十九条 市场监督管理部门应当依法以文字、音像等形式，对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录，依照本规定第七十八条的规定归档保存。

第六章 期间、送达

第八十条 期间以时、日、月计算，期间开始的时或者日不计算在内。期间不包括在途时间。

期间届满的最后一日为法定节假日的，以法定节假日后的第一日为期间届满的日期。

第八十一条 市场监督管理部门送达行政处罚决定书，应当在宣告后当场交付当事人。当事人不在场的，应当在七个工作日内按照本规定第八十二条、第八十三条的规定，将行政处罚决定书送达当事人。

第八十二条 市场监督管理部门送达执法文书，应当按照下列方式进行：

（一）直接送达的，由受送达人在送达回证上注明签收日期，并签名或者盖章，受送达人在送达回证上注明的签收日期为送达日期。受送达人是自然人的，本人不在时交其同住成年家属签收；受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、其他组织负责收件的人签收；受送达人有代理人的，可以送交其代理人签收；受送达人已向市场监督管理部门指定代收人的，送交代收人签收。受送达人的同住成年家属，法人或者其他组织负责收件的人，代理人或者代收人在送达回证上签收的日期为送达日期。

（二）受送达人或者其同住成年家属拒绝签收的，市场监督管理部门可以邀请有关基层组织或者所在单位的代表到场，说明情况，在送达回证上载明拒收事由和日期，由送达人、见证人签名或者以其他方式确认，将执法文书留在受送达人的住所；也可以将执法文书留在受送达人的住所，并采取拍照、录像等方式记录送达过程，即视为送达。

（三）经受送达人同意并签订送达地址确认书，可以采用手机短信、传真、电子邮件、即时通讯账号等能够确认其收悉的电子方式送达执法文书，市场监督管理部门应当通过拍照、截屏、录音、录像等方式予以记录，手机短信、传真、电子邮件、即时通讯信息等到达受送达人特定系统的日期为送达日期。

（四）直接送达有困难的，可以邮寄送达或者委托当地市场监督管理部门、转交其他部门代为送达。邮寄送达的，以回执上注明的收件日期为送达日期；委托、转交送达的，受送达人的签收日期为送达日期。

（五）受送达人下落不明或者采取上述方式无法送达的，可以在市场监督管理部门公告栏和

受送达人住所地张贴公告，也可以在报纸或者市场监督管理部门门户网站等刊登公告。自公告发布之日起经过六十日，即视为送达。公告送达，应当在案件材料中载明原因和经过。在市场监督管理部门公告栏和受送达人住所地张贴公告的，应当采取拍照、录像等方式记录张贴过程。

第八十三条 市场监督管理部门可以要求受送达人签署送达地址确认书，送达至受送达人确认的地址，即视为送达。受送达人送达地址发生变更的，应当及时书面告知市场监督管理部门；未及时告知的，市场监督管理部门按原地址送达，视为依法送达。

因受送达人提供的送达地址不准确、送达地址变更未书面告知市场监督管理部门，导致执法文书未能被受送达人实际接收的，直接送达的，执法文书留在该地址之日为送达之日；邮寄送达的，执法文书被退回之日为送达之日。

第七章 附则

第八十四条 本规定中的“以上”“以下”“内”均包括本数。

第八十五条 国务院药品监督管理部门和省级药品监督管理部门实施行政处罚，适用本规定。

法律、法规授权的履行市场监督管理职能的组织实施行政处罚，适用本规定。

对违反《中华人民共和国反垄断法》规定的行为实施行政处罚的程序，按照国务院市场监督管理部门专项规定执行。专项规定未作规定的，参照本规定执行。

第八十六条 行政处罚文书格式范本，由国务院市场监督管理部门统一制定。各省级市场监督管理部门可以参照文书格式范本，制定本行政区域适用的行政处罚文书格式并自行印制。

第八十七条 本规定自 2019 年 4 月 1 日起施行。1996 年 9 月 18 日原国家技术监督局令第 45 号公布的《技术监督行政处罚委托实施办法》、2001 年 4 月 9 日原国家质量技术监督局令第 16 号公布的《质量技术监督罚没物品管理和处置办法》、2007 年 9 月 4 日原国家工商行政管理

总局令第 28 号公布的《工商行政管理机关行政处罚程序规定》、2011 年 3 月 2 日原国家质量监督检验检疫总局令第 137 号公布的《质量技术监督行政处罚程序规定》、2011 年 3 月 2 日原国家质量监督检验检疫总局令第 138 号公布的《质量技术监督行政处罚案件审理规定》、2014 年 4 月 28 日原国家食品药品监督管理总局令第 3 号公布的《食品药品行政处罚程序规定》同时废止。

市场监督管理行政处罚听证办法

（2018年12月21日国家市场监督管理总局令第3号公布，根据2021年7月2日国家市场监督管理总局令第42号《国家市场监督管理总局关于修改〈市场监督管理行政处罚程序暂行规定〉等二部规章的决定》修正）

第一章 总则

第一条 为了规范市场监督管理行政处罚听证程序，保障市场监督管理部门依法实施行政处罚，保护自然人、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定，制定本办法。

第二条 市场监督管理部门组织行政处罚听证，适用本办法。

第三条 市场监督管理部门组织行政处罚听证，应当遵循公开、公正、效率的原则，保障和便利当事人依法行使陈述权和申辩权。

第四条 市场监督管理部门行政处罚案件听证实行回避制度。听证主持人、听证员、记录员、翻译人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，应当回避。

听证员、记录员、翻译人员的回避，由听证主持人决定；听证主持人的回避，由市场监督管理部门负责人决定。

第二章 申请和受理

第五条 市场监督管理部门拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利：

- （一）责令停产停业、责令关闭、限制从业；
- （二）降低资质等级、吊销许可证件或者营业执照；
- （三）对自然人处以一万元以上、对法人或者其他组织处以十万元以上罚款；

（四）对自然人、法人或者其他组织作出没收违法所得和非法财物价值总额达到第三项所列数额的行政处罚；

（五）其他较重的行政处罚；

（六）法律、法规、规章规定的其他情形。

各省、自治区、直辖市人大常委会或者人民政府对前款第三项、第四项所列罚没数额有具体规定的，可以从其规定。

第六条 向当事人告知听证权利时，应当书面告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据。

第七条 当事人要求听证的，可以在告知书送达回证上签署意见，也可以自收到告知书之日起五个工作日内提出。当事人以口头形式提出的，办案人员应当将情况记入笔录，并由当事人在笔录上签名或者盖章。

当事人自告知书送达之日起五个工作日内，未要求听证的，视为放弃此权利。

当事人在规定期限内要求听证的，市场监督管理部门应当依照本办法的规定组织听证。

第三章 听证组织机构、听证人员和听证参加人

第八条 听证由市场监督管理部门法制机构或者其他机构负责组织。

第九条 听证人员包括听证主持人、听证员和记录员。

第十条 听证参加人包括当事人及其代理人、第三人、办案人员、证人、翻译人员、鉴定人以及其他有关人员。

第十一条 听证主持人由市场监督管理部门负责人指定。必要时，可以设一至二名听证员，协助听证主持人进行听证。

记录员由听证主持人指定，具体承担听证准备和听证记录工作。

办案人员不得担任听证主持人、听证员和记录员。

第十二条 听证主持人在听证程序中行使下列职责：

- （一）决定举行听证的时间、地点；
- （二）审查听证参加人资格；
- （三）主持听证；
- （四）维持听证秩序；
- （五）决定听证的中止或者终止，宣布听证结束；
- （六）本办法赋予的其他职责。

听证主持人应当公开、公正地履行主持听证的职责，不得妨碍当事人、第三人行使陈述权、申辩权。

第十三条 要求听证的自然人、法人或者其他组织是听证的当事人。

第十四条 与听证案件有利害关系的其他自然人、法人或者其他组织，可以作为第三人申请参加听证，或者由听证主持人通知其参加听证。

第十五条 当事人、第三人可以委托一至二人代为参加听证。

委托他人代为参加听证的，应当向市场监督管理部门提交由委托人签名或者盖章的授权委托书以及委托代理人的身份证明文件。

授权委托书应当载明委托事项及权限。委托代理人代为撤回听证申请或者明确放弃听证权利的，必须有委托人的明确授权。

第十六条 办案人员应当参加听证。

第十七条 与听证案件有关的证人、鉴定人等经听证主持人同意，可以到场参加听证。

第四章 听证准备

第十八条 市场监督管理部门应当自收到当事人要求听证的申请之日起三个工作日内,确定听证主持人。

第十九条 办案人员应当自确定听证主持人之日起三个工作日内,将案件材料移交听证主持人,由听证主持人审阅案件材料,准备听证提纲。

第二十条 听证主持人应当自接到办案人员移交的案件材料之日起五个工作日内确定听证的时间、地点,并应当于举行听证的七个工作日前将听证通知书送达当事人。

听证通知书中应当载明听证时间、听证地点及听证主持人、听证员、记录员、翻译人员的姓名,并告知当事人有申请回避的权利。

第三人参加听证的,听证主持人应当在举行听证的七个工作日前将听证的时间、地点通知第三人。

第二十一条 听证主持人应当于举行听证的七个工作日前将听证的时间、地点通知办案人员,并退回案件材料。

第二十二条 除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私依法予以保密外,听证应当公开举行。

公开举行听证的,市场监督管理部门应当于举行听证的三个工作日前公告当事人的姓名或者名称、案由以及举行听证的时间、地点。

第五章 举行听证

第二十三条 听证开始前,记录员应当查明听证参加人是否到场,并向到场人员宣布以下听证纪律:

- (一)服从听证主持人的指挥,未经听证主持人允许不得发言、提问;
- (二)未经听证主持人允许不得录音、录像和摄影;
- (三)听证参加人未经听证主持人允许不得退场;

（四）不得大声喧哗，不得鼓掌、哄闹或者进行其他妨碍听证秩序的活动。

第二十四条 听证主持人核对听证参加人，说明案由，宣布听证主持人、听证员、记录员、翻译人员名单，告知听证参加人在听证中的权利义务，询问当事人是否提出回避申请。

第二十五条 听证按下列程序进行：

- （一）办案人员提出当事人违法的事实、证据、行政处罚建议及依据；
- （二）当事人及其委托代理人进行陈述和申辩；
- （三）第三人及其委托代理人进行陈述；
- （四）质证；
- （五）辩论；
- （六）听证主持人按照第三人、办案人员、当事人的先后顺序征询各方最后意见。

当事人可以当场提出证明自己主张的证据，听证主持人应当接收。

第二十六条 有下列情形之一的，可以中止听证：

- （一）当事人因不可抗力无法参加听证的；
- （二）当事人死亡或者终止，需要确定相关权利义务承受人的；
- （三）当事人临时提出回避申请，无法当场作出决定的；
- （四）需要通知新的证人到场或者需要重新鉴定的；
- （五）其他需要中止听证的情形。

中止听证的情形消失后，听证主持人应当恢复听证。

第二十七条 有下列情形之一的，可以终止听证：

- （一）当事人撤回听证申请或者明确放弃听证权利的；
- （二）当事人无正当理由拒不到场参加听证的；
- （三）当事人未经听证主持人允许中途退场的；

（四）当事人死亡或者终止，并且无权利义务承受人的；

（五）其他需要终止听证的情形。

第二十八条 记录员应当如实记录，制作听证笔录。听证笔录应当载明听证时间、地点、案由，听证人员、听证参加人姓名，各方意见以及其他需要载明的事项。

听证会结束后，听证笔录应当经听证参加人核对无误后，由听证参加人当场签名或者盖章。当事人、第三人拒绝签名或者盖章的，由听证主持人在听证笔录中注明。

第二十九条 听证结束后，听证主持人应当在五个工作日内撰写听证报告，由听证主持人、听证员签名，连同听证笔录送办案机构，由其连同其他案件材料一并上报市场监督管理部门负责人。

市场监督管理部门应当根据听证笔录，结合听证报告提出的意见建议，依照《市场监督管理行政处罚程序规定》的有关规定，作出决定。

第三十条 听证报告应当包括以下内容：

（一）听证案由；

（二）听证人员、听证参加人；

（三）听证的时间、地点；

（四）听证的基本情况；

（五）处理意见和建议；

（六）需要报告的其他事项。

第六章 附则

第三十一条 本办法中的“以上”“内”均包括本数。

第三十二条 国务院药品监督管理部门和省级药品监督管理部门组织行政处罚听证，适用本

办法。

法律、法规授权的履行市场监督管理职能的组织组织行政处罚听证，适用本办法。

第三十三条 本办法中有关执法文书的送达适用《市场监督管理行政处罚程序规定》的有关规定。

第三十四条 市场监督管理部门应当保障听证经费，提供组织听证所必需的场地、设备以及其他便利条件。

市场监督管理部门举行听证，不得向当事人收取费用。

第三十五条 本办法自 2019 年 4 月 1 日起施行。2005 年 12 月 30 日原国家食品药品监督管理局令第 23 号公布的《国家食品药品监督管理局听证规则（试行）》、2007 年 9 月 4 日原国家工商行政管理总局令第 29 号公布的《工商行政管理机关行政处罚案件听证规则》同时废止。

金融业经营者集中申报营业额计算办法

(2009年7月15日商务部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会第10号公布 自公布之日起30日后施行)

第一条 根据《反垄断法》及《国务院关于经营者集中申报标准的规定》(以下简称《规定》),为明确金融业经营者集中的申报标准,制定本办法。

第二条 本办法适用于银行业金融机构、证券公司、期货公司、基金管理公司和保险公司等金融业经营者集中申报营业额的计算。

银行业金融机构包括商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社等吸收公众存款的金融机构以及政策性银行。

对金融资产管理公司、信托公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司以及经银行业监督管理机构批准设立的其他金融机构的营业额计算办法,适用本办法对银行业金融机构的规定。

第三条 银行业金融机构的营业额要素包括以下项目:

- 一、利息净收入;
- 二、手续费及佣金净收入;
- 三、投资收益;
- 四、公允价值变动收益;
- 五、汇兑收益;
- 六、其他业务收入。

第四条 证券公司的营业额要素包括以下项目:

- 一、手续费及佣金净收入(包括经纪业务、资产管理业务、承销与保荐业务和财务顾问业务

等)；

二、利息净收入；

三、投资收益；

四、汇兑收益；

五、其他业务收入。

第五条 期货公司的营业额要素包括以下项目：

一、手续费及佣金净收入；

二、银行存款利息净收入。

第六条 基金管理公司的营业额要素包括以下项目：

一、管理费收入；

二、手续费收入。

第七条 上述经营者集中申报营业额的计算公式为：

营业额 = (营业额要素累加 - 营业税金及附加) × 10%

第八条 保险公司集中申报营业额的计算公式为：

营业额 = (保费收入 - 营业税金及附加) × 10%

其中，保费收入 = 原保险合同保费收入 + 分入保费 - 分出保费

第九条 以上营业额计算方法仅限用于经营者集中申报。

第十条 本办法自发布之日起三十日后生效。

市场监管总局关于印发《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》的通知

国市监反执二规〔2025〕1号

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委）：

《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》已经2025年1月24日市场监管总局第1次局务会议通过，现印发给你们，请结合实际做好宣传和实施。

市场监管总局

2025年2月19日

（此件公开发布）

违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）

第一条 为了规范对违法实施经营者集中行政处罚行为，保障反垄断执法机构依法行使行政处罚裁量权，保护经营者合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）、《国务院关于经营者集中申报标准的规定》、《经营者集中审查规定》等法律、法规、规章和有关规定，制定本基准。

第二条 本基准所称的违法实施经营者集中，是指违反《反垄断法》实施经营者集中，主要包括下列行为：

（一）经营者集中达到申报标准，但未依法事先申报实施经营者集中的；

（二）经营者集中申报后，未经批准实施经营者集中的；

（三）经营者集中未达到申报标准，但有证据证明具有或者可能具有排除、限制竞争效果，且经营者未按国家市场监督管理总局（以下简称市场监管总局）要求申报实施经营者集中的；

（四）经营者违反附加限制性条件审查决定的；

（五）经营者违反禁止经营者集中审查决定的。

第三条 市场监管总局依据《反垄断法》第五十八条、第五十九条、第六十三条对违法实施经营者集中予以行政处罚。实施行政处罚时，遵循过罚相当、公正公开、处罚与教育相结合的原则，综合考虑违法实施经营者集中行为的事实、性质、情节、当事人主观过错、集中实施时间、是否具有或者可能具有排除限制竞争的效果及其持续时间和消除违法行为后果的情况等因素，确定具体处罚措施和罚款数额。

第四条 通过合并方式实施的经营者集中，合并各方均为行政处罚对象；其他情形的经营者集中，取得控制权或者能够施加决定性影响的经营者为行政处罚对象。

第五条 对于不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中，市场监管总局对相关经营者处五百万元以下的罚款。确定最终罚款数额的步骤为：

（一）基于本基准第六条确定初步罚款数额；

（二）综合考虑本基准第九条、第十条规定的因素调整初步罚款数额；

（三）根据本基准第十二条、第十四条，确定最终罚款数额。

第六条 对于不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中，初步罚款数额为二百五十万元。符合本基准第七条规定的，初步罚款数额为一百万元；符合本基准第八条规定的，初步罚款数额为四百万元；同时符合本基准第七条和第八条规定的，由市场监管总局结合案件具体情况综合考虑后确定初步罚款数额。

第七条 经营者违法实施集中有下列情形之一的，市场监管总局应当从轻确定初步罚款数额：

（一）在市场监管总局掌握该违法实施经营者集中行为前主动报告的；

（二）主动采取措施消除或者减轻违法实施经营者集中后果的；

（三）受他人胁迫或者诱骗违法实施经营者集中的；

（四）其他依法应当从轻处罚的。

第八条 经营者违法实施集中有下列情形之一的，市场监管总局可以依法从重确定初步罚款数额：

（一）教唆、胁迫、诱骗其他经营者违法实施经营者集中的；

（二）因违法实施经营者集中受到行政处罚之日起，一年内再次发生违法实施集中行为的；

（三）阻碍或者拒不配合行政执法人员依法执行职务或者对行政执法人员打击报复的；

（四）伪造、隐匿、毁灭、转移证据的；

（五）其他依法可以从重处罚的。

经营者因前款第（三）项、第（四）项行为已被行政处罚的，不再依据该项情形从重确定罚款数额。

第九条 经营者违法实施集中有下列情形之一的，市场监管总局可以在初步罚款数额基础上下调罚款数额：

（一）集中后实体尚未运营，或者运营后尚未投产，或者取得股权、资产或业务后，尚未实际行使控制权的；

（二）首次因违法实施经营者集中受到行政处罚的；

（三）积极配合市场监管总局调查，如实陈述违法事实并及时提供重要证据材料的；

（四）发现违法事实后积极整改，建立或者完善反垄断合规管理制度并有效实施的；

（五）经营者集中达到国务院规定的申报标准，经营者上一会计年度在中国境内的营业额未达到 8 亿元人民币，且能积极配合调查的；

（六）市场监管总局认定其他可以下调罚款数额的。

前款规定的下调情形可以累计，每项下调 10%，累计后的最低罚款数额不低于初步罚款数

额的 40%。

符合上述情形但在确定初步罚款数额时已作为从轻情形考虑的,不再依据该项情形下调罚款数额。

【示例 1】经营者 A、B 新设合营企业的交易构成未依法申报违法实施经营者集中,且在市场监管总局掌握前主动报告。调查发现,集中不具有排除、限制竞争效果,A、B 及其关联实体均为首次因违法实施经营者集中被调查,且合营企业仍处于项目建设阶段,尚未投产。根据上述情况,A、B 具有本基准第七条第(一)项从轻处罚情形,初步罚款数额确定为 100 万元;同时,A、B 具有第九条第一款第(一)项、第(二)项罚款下调情形,在此基础上下调 20%,最终罚款数额为 80 万元。

【示例 2】经营者 A、B、C 新设合营企业的交易构成未依法申报违法实施经营者集中,且在市场监管总局立案调查后主动注销合营企业。调查发现,集中不具有排除、限制竞争效果,A、B 营业额达到国务院规定的申报标准,C 未达到申报标准但积极配合调查。根据上述情况,A、B、C 具有本基准第七条第(二)项从轻处罚情形,初步罚款数额确定为 100 万元;同时,C 具有第九条第一款第(五)项罚款下调情形,在此基础上下调 10%。最终,A、B 的罚款数额为 100 万元,C 为 90 万元。

【示例 3】经营者 A 以增资方式收购 B 股权的交易构成未依法申报违法实施经营者集中。调查发现,集中不具有排除、限制竞争效果,且交易仅完成股权变更登记,A 立即停止对集中后实体注资和行使控制权等下一步动作。根据上述情况,A 同时具有本基准第七条第(二)项从轻情形和第九条第一款第(一)项罚款下调情形,该行为作为从轻情形考虑,不再据此进行下调,最终罚款数额为 100 万元。

第十条 经营者违法实施集中有下列情形的,市场监管总局可以在初步罚款数额基础上上调罚款数额:

- （一）向市场监管总局提供误导性或者不实材料、信息的；
- （二）采取拖延、懈怠、逃避等消极方式不配合市场监管总局调查或不提供相关材料的；
- （三）市场监管总局认定其他可以上调罚款数额的。

前款规定的上调情形可以累计，每项上调 10%。

符合上述情形但在确定初步罚款数额时已作为从重情形考虑的，不再依据该项情形上调罚款数额。

【示例 4】经营者 A 收购 B 股权的交易构成未依法申报违法实施经营者集中。调查过程中，A 提供不实证据材料，且采取拖延方式不配合市场监管总局调查，但未构成本基准第八条规定的从重情形。调查发现，集中不具有排除、限制竞争效果。根据上述情况，初步罚款数额确定为 250 万元；同时，A 具有本基准第十条第一款第（一）项、第（二）项罚款上调情形，在此基础上上调 20%，最终罚款数额为 300 万元。

【示例 5】经营者 A 收购 B 股权的交易构成未依法申报违法实施经营者集中。调查过程中，A 采取拖延方式不配合市场监管总局调查。调查发现，集中不具有排除、限制竞争效果，A 发现违法行为后建立反垄断合规管理制度并有效实施，A 及其关联实体首次因违法实施经营者集中被调查。根据上述情况，初步罚款数额确定为 250 万元；A 具有本基准第九条第一款第（二）项、第（四）项罚款下调情形，在初步罚款数额的基础上下调 20%；同时，A 具有第十条第一款第（二）项罚款上调情形，在初步罚款数额的基础上上调 10%，最终罚款数额为 225 万元。

第十一条 对于具有或者可能具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中，市场监管总局可以责令停止实施集中、限期处分股份或者资产、限期转让营业以及采取其他必要措施恢复到集中前状态，并处上一年度销售额百分之十以下的罚款。

在计算罚款数额时，市场监管总局参照本基准中规定的不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中行政处罚罚款裁量的步骤，综合考虑集中实施时间，具有或者可能具有排除、限制

竞争效果的持续时间和范围，消除违法行为后果的情况等因素，确定罚款数额。

第十二条 对于不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中，最高罚款数额不超过五百万元。按照本基准第五条计算后超过五百万元的，罚款数额确定为五百万元。

对于具有或者可能具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中，最高罚款数额不超过上一年度销售额的百分之十。按照本基准第十一条第二款计算后超过上一年度销售额百分之十的，罚款数额确定为上一年度销售额的百分之十。

第十三条 经营者违法实施集中，且具有或者可能具有排除、限制竞争效果，有下列情形之一的，市场监管总局责令停止实施集中、限期处分股份或者资产、限期转让营业以及采取其他必要措施恢复到集中前的状态，处上一年度销售额百分之十的罚款：

（一）市场监管总局认为集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果并告知经营者，经营者仍未经批准实施经营者集中的；

（二）经营者违反禁止经营者集中审查决定实施经营者集中的；

（三）其他恶意违法实施经营者集中的。

【示例 6】经营者 A 收购 B 股权的交易构成经营者集中且达到国务院规定的申报标准。A 向市场监管总局申报。审查过程中，市场监管总局认为该项集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果并告知 A，A 仍未经批准实施经营者集中。此后经违法实施经营者集中调查，市场监管总局最终认定该项集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果。根据上述情况，A 具有本基准第十三条第（一）项情形，市场监管总局责令 A 限期处分股份并决定对 A 处上一年度销售额百分之十的罚款。

第十四条 违法实施经营者集中，情节特别严重、影响特别恶劣、造成特别严重后果的，市场监管总局可以根据《反垄断法》第六十三条，在《反垄断法》第五十八条规定的罚款数额的二倍以上五倍以下确定具体罚款数额。

第十五条 经营者违法实施集中，不具有排除、限制竞争效果，能够证明有下列情形之一的，可以不予行政处罚：

（一）首次发生违法实施经营者集中行为，经营者在市场监管总局发现前，主动报告并采取措施恢复到集中前状态的；

（二）能够证明尽到审慎评估义务后因不能预见、不能避免且不能克服的客观情况导致违法的。

对经营者的违法行为依法不予行政处罚的，市场监管总局对经营者进行教育。

【示例 7】经营者 A、B 新设合营企业的交易构成未依法申报违法实施经营者集中。A、B 在自查中发现该交易违法，立即注销合营企业并主动向市场监管总局报告。调查过程中，A、B 均积极配合调查。调查发现，集中不具有排除、限制竞争效果，A、B 及其关联实体首次发生违法实施经营者集中行为。根据上述情况，A、B 均具有本基准第十五条第一款第（一）项不予行政处罚情形。市场监管总局决定对 A、B 依法不予行政处罚，并进行教育。

第十六条 本基准适用于 2022 年 8 月 1 日后违法实施的经营者集中。本基准施行前已作出处罚决定的，不适用本基准。

第十七条 在实施行政处罚时，适用本基准行使裁量权可能出现明显不当，或者本基准适用的客观情况发生变化的，市场监管总局可以依法调整适用。

对调整适用的行政处罚裁量权基准，应及时进行修改并公布。

第十八条 本基准由市场监管总局负责解释，自发布之日起实施。

市场监管总局关于印发
《经营者集中反垄断合规指引》的通知
国市监反执二发〔2023〕74号

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委）：

现将《经营者集中反垄断合规指引》印发给你们，请结合本辖区经营者合规情况，做好有关合规宣传和培训工作。

市场监管总局

2023年9月5日

（此件公开发布）

经营者集中反垄断合规指引

第一章 总 则

第一条 目的和依据

为了引导经营者落实经营者集中反垄断合规主体责任，提高经营者集中反垄断合规意识和管理水平，促进社会主义市场经济健康发展，根据《中华人民共和国反垄断法》（以下简称反垄断法）、《国务院关于经营者集中申报标准的规定》（以下简称申报标准）、《经营者集中审查规定》等规定，制定本指引。

本指引是国务院反垄断委员会发布的《经营者反垄断合规指南》在经营者集中领域的专项指引。经营者可以根据经营规模、管理模式、集中频次、合规体系等自身情况，参照本指引建立经营者集中反垄断合规管理制度，或者将本指引有关经营者集中合规要素纳入经营者现有反垄断合规管理制度。

第二条 合规必要性

经营者集中审查是一项事前反垄断监管制度，旨在防止经营者通过经营者集中排除、限制相关市场竞争。

经营者加强经营者集中反垄断合规管理，可以帮助经营者识别、评估和管控经营者集中反垄断法律风险，避免具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中，防范因违法实施集中承担法律责任。

第三条 适用范围

本指引适用于经营者在中国境内以及境外实施经营者集中时的反垄断合规活动。

第二章 经营者集中审查主要规定

第四条 经营者集中

经营者集中是指下列情形：经营者合并、经营者通过取得股权或者资产的方式取得对其他经营者的控制权、经营者通过合同等方式取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响。

对于新设合营企业，如果至少有两个经营者共同控制该合营企业，则构成经营者集中；如果仅有一个经营者单独控制该合营企业，其他经营者没有控制权，则不构成经营者集中。

第五条 经营者集中申报

经营者集中达到申报标准的，经营者应当事先向国家市场监督管理总局（以下简称市场监管总局）申报，未申报或者申报后获得批准前不得实施集中。未达到申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，市场监管总局可以要求经营者申报并书面通知经营者，经营者应当依法申报。

经营者集中有下列情形之一的，可以不向市场监管总局申报：

（一）参与集中的一个经营者拥有其他每个经营者 50%以上有表决权的股份或者资产的；

（二）参与集中的每个经营者 50%以上有表决权的股份或者资产被同一个未参与集中的经营者拥有的。

第六条 申报义务人

通过合并方式实施的经营者集中，合并各方均为申报义务人；其他情形的经营者集中，取得控制权或者能够施加决定性影响的经营者为申报义务人，其他经营者予以配合。

同一项经营者集中有多个申报义务人的，可以委托一个申报义务人申报。被委托的申报义务人未申报的，其他申报义务人不能免除申报义务。申报义务人未申报的，其他参与集中的经营者可以提出申报。

申报义务人没有依法履行申报义务，导致违法实施集中的，申报义务人承担相应法律责任。

第七条 经营者集中审查

收到经营者集中申报后，市场监管总局依法对经营者集中可能产生的竞争影响进行评估。经审查，市场监管总局对不具有排除、限制竞争效果的经营者集中依法无条件批准，对具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中依法附加限制性条件批准或者予以禁止。

第八条 违法实施经营者集中调查

经营者集中达到申报标准，经营者未申报实施集中、申报后未经批准实施集中或者违反审查决定的，市场监管总局依法进行调查。

经营者集中未达到申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，经营者未按照相关规定进行申报的，市场监管总局依法进行调查。

是否实施集中的判断因素主要包括是否完成经营主体登记或者权利变更登记、委派高级管理人员、实际参与经营决策和管理、与其他经营者交换敏感信息、实质性整合业务等。

第九条 法律风险和责任

经营者违反反垄断法有关经营者集中规定，可能面临以下法律风险或者承担以下法律责任：

（一）违法实施集中，且具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，由市场监管总局依法责令停止实施集中、限期处分股份或者资产、限期转让营业以及采取其他必要措施恢复到集中前的状态，处上一年度销售额 10% 以下的罚款；不具有排除、限制竞争效果的，处 500 万元以下的罚款；

（二）对市场监管总局依法实施的审查和调查，经营者拒绝提供有关材料、信息，或者提供虚假材料、信息，或者隐匿、销毁、转移证据，或者有其他拒绝、阻碍调查行为的，由市场监管总局依法责令改正，对单位处上一年度销售额 1% 以下的罚款，上一年度没有销售额或者销售额难以计算的，处 500 万元以下的罚款；对个人处 50 万元以下的罚款；

（三）违法行为情节特别严重、影响特别恶劣、造成特别严重后果的，市场监管总局可以在第（一）（二）项规定罚款数额的二倍以上五倍以下确定具体罚款数额；

（四）因违法行为受到行政处罚的，按照国家有关规定记入信用记录，并向社会公示；

（五）实施垄断行为，给他人造成损失的，依法承担民事责任，损害社会公共利益的，可能面临民事公益诉讼；

（六）违法行为构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三章 重点合规风险

第十条 重点关注的经营者集中

建议经营者重点关注下列经营者集中，充分评估反垄断法律风险：

（一）与上一会计年度中国境内营业额超过 4 亿元的经营者合并；

（二）收购上一会计年度中国境内营业额超过 4 亿元的经营者的股权或者资产；

(三)与上一会计年度中国境内营业额超过4亿元的经营者共同收购其他经营者的股权或者资产;

(四)通过合同等方式取得上一会计年度中国境内营业额超过4亿元经营者的控制权或者能够对其施加决定性影响;

(五)与上一会计年度中国境内营业额超过4亿元的经营者新设合营企业;

(六)交易金额巨大或者可能对市场产生重大影响,受到业内广泛关注的经营者集中。

前款以及本指引第二十条第一款所称营业额4亿元标准是根据本指引发布时的申报标准所设立,后续如申报标准修改,4亿元标准相应调整。

第十一条 判断是否应当申报时的关注重点

判断一项交易是否应当申报经营者集中时,首先判断交易是否构成经营者集中,其次判断经营者集中是否达到申报标准,建议参考《经营者集中审查规定》有关控制权判断和营业额计算的规定。在判断是否应当申报时,需要重点关注以下风险:

(一)控制权认定不准确,误判交易不构成经营者集中导致未依法申报违法实施集中。

【案例】判断一项交易是否构成经营者集中,取决于经营者通过该交易是否取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响。收购少数股权也可能取得控制权,从而构成经营者集中。A企业收购B企业20%股权,尽管A企业不是最大股东,但A企业可以单独否决B企业的年度商业计划、财务预算、高级管理人员任免等经营管理事项,则A企业很可能取得对B企业的(共同)控制权,构成经营者集中。如果该经营者集中达到申报标准,A企业未申报,则构成未依法申报违法实施集中。

(二)营业额计算不准确,误判经营者集中未达到申报标准导致未依法申报违法实施集中。

【案例】参与集中的经营者的营业额包括该经营者以及申报时与该经营者存在直接或者间接控制关系的所有经营者的营业额总和,但是不包括上述经营者之间的营业额。作为收购方的A

企业上一会计年度中国境内营业额仅为 2 亿元，但 A 企业所属的 B 集团上一会计年度中国境内营业额达到申报标准，在判断是否达到申报标准时应当按照 B 集团营业额计算。如果 A 企业按照营业额 2 亿元计算认为没有达到申报标准而未申报，可能构成未依法申报违法实施集中。

第十二条 判断何时申报时的关注重点

达到申报标准的经营者集中，经营者在签署集中协议后，实施集中前应当向市场监管总局申报，没有及时申报的，可能构成未依法申报违法实施集中。

【案例】为同一经济目的，经营者之间确定发生的分步骤实施的收购交易，如果各步交易之间相互关联、互为条件，可能构成一项经营者集中，在实施第一步前需要申报。A 企业与 B 企业签署一份交易协议，根据该协议，A 企业确定将分三步收购 B 企业持有的目标公司全部股权，第一次收购 16% 股权、第二次收购 34% 股权、第三次收购剩余股权，最终完成全部 100% 股权收购，该多步交易很可能构成一项经营者集中，如果达到申报标准，需要在实施第一步前申报，否则构成未依法申报违法实施集中。

第十三条 申报后“抢跑”

申报经营者集中后，在获得市场监管总局批准前，经营者不得实施集中，否则构成“抢跑”并承担违法实施集中法律责任。

【案例】A 企业与 B 企业计划新设合营企业，依法进行了经营者集中申报，但在市场监管总局尚未作出经营者集中审查决定的情况下，完成了合营企业登记注册手续，构成违法实施集中。A 企业与 B 企业承担违法实施集中的法律责任。

第十四条 对申报代理人的要求

申报人可以自行申报，也可以依法委托他人代理申报。申报人选择代理人应当严格审慎，对代理行为加强管理，并依法承担相应责任。申报代理人应当诚实守信、合规经营，不得故意隐瞒有关情况、提供虚假材料或者采取其他行为阻碍经营者集中案件审查、调查工作。

第十五条 对申报材料的要求

申报人应当对申报文件、资料的真实性、准确性、完整性负责。申报代理人负责协助申报人对申报文件、资料的真实性、准确性、完整性进行审核。

第十六条 排除、限制竞争风险

依法申报的经营者集中，如果市场监管总局审查认为该项经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，将附加限制性条件批准或者禁止该项经营者集中。

评估经营者集中的竞争影响，可以考察相关经营者单独或者共同排除、限制竞争的能力、动机及可能性。集中涉及上下游市场或者关联市场的，可以考察相关经营者利用在一个或者多个市场的控制力，排除、限制其他市场竞争的能力、动机及可能性。

【案例】经营者可以参考市场监管总局网站发布的附条件批准/禁止经营者集中案件反垄断审查决定公告。

第十七条 违反审查决定

经营者集中被附加限制性条件批准的，经营者应当严格遵守限制性条件。经营者集中被禁止的，经营者不得实施集中。

【案例】A 企业收购 B 企业股权经营者集中获得附加限制性条件批准。条件之一是要求 A 企业不得降低相关产品给予经销商的折扣，并委托监督受托人监督执行。监督受托人核查发现 A 企业给予经销商的折扣违反了附条件审查决定的相关要求，市场监管总局调查核实后对 A 企业依法作出行政处罚。

第十八条 阻碍经营者集中审查调查

配合经营者集中审查调查工作是经营者应当遵守的法律义务。经营者拒绝提供有关材料信息，或者提供虚假材料信息，或者隐匿、销毁、转移证据，或者有其他拒绝、阻碍调查行为的，将承担较为严重的法律后果。

第十九条 境外经营者集中反垄断风险

不同司法辖区有关经营者集中申报标准、程序等规定存在差异。经营者开展经营者集中业务时，建议同时关注可能涉及到的境外司法辖区的经营者集中或者并购控制反垄断监管法律规定。

有关境外经营者集中反垄断合规，经营者可以参考市场监管总局《企业境外反垄断合规指引》有关经营者集中合规内容。

第四章 合规风险管理

第二十条 合规管理制度

鼓励具有经营者集中需求的经营者建立经营者集中反垄断合规管理制度，特别是在中国境内年度营业额超过4亿元的经营者；建议中国境内年度营业额超过100亿元的经营者建立经营者集中反垄断合规管理制度。

鼓励具备条件的集团企业在母公司、子公司各层级建立经营者集中反垄断合规管理制度，或者采取有效措施将经营者集中反垄断合规管理覆盖集团各层级成员企业。

第二十一条 合规管理职责

经营者可以设立或者指定相关部门承担经营者集中反垄断合规管理职责（以下简称合规管理部门），主要履行以下职责：

- （一）制定、评估、更新经营者集中反垄断合规管理制度和措施，监督制度和措施的实施；
- （二）识别、评估经营者集中反垄断合规风险，及时制止、纠正不合规的经营者集中行为；
- （三）向决策层或者高级管理层报告经营者集中反垄断合规情况，及时提示重大合规风险并采取应对措施；
- （四）为内部相关部门及人员提供经营者集中反垄断合规建议、咨询和指导；
- （五）组织开展经营者集中反垄断合规培训，提升相关人员合规意识和能力；

- (六) 配合人事等相关责任部门落实相关合规奖惩措施；
- (七) 研究跟进国内外经营者集中最新法律法规以及执法实践；
- (八) 指导集团内所属企业经营者集中反垄断合规管理制度建设；
- (九) 协调组织内部相关部门及人员配合市场监管总局经营者集中审查和调查工作；
- (十) 其他合规相关工作。

合规管理部门可以委托专业机构协助开展相关工作。

第二十二条 经营者集中反垄断合规负责人

鼓励达到一定规模且集中行为较为频繁的经营者设置经营者集中反垄断合规负责人(以下简称合规负责人)，负责经营者集中反垄断合规事项，履行相关合规管理职责。合规负责人应当具备下列合规管理能力：

- (一) 掌握经营者集中反垄断相关法律法规；
- (二) 具备识别和防控经营者集中反垄断法律风险的专业知识；
- (三) 熟悉经营者内部投资并购全链条业务流程；
- (四) 了解经营者主营业务所在市场竞争状况；
- (五) 其他应当具备的合规管理能力。

经营者可以将管理层中负责合规、法务事务的高级管理人员明确为合规负责人，赋予相应职责权限，提供必要的工作条件、岗位待遇和教育培训，保障其履行经营者集中反垄断合规管理职责。

第二十三条 关键岗位人员

经营者内部与投资并购业务密切相关的投资、法务、财务等部门岗位是经营者集中反垄断合规管理的关键岗位。建议关键岗位人员做好以下工作：

- (一) 知悉经营者集中相关法律法规；

（二）遵守经营者集中反垄断合规管理要求；

（三）参加经营者集中反垄断合规培训；

（四）配合提供合规所需相关材料；

（五）其他合规相关工作。

第二十四条 风险识别和评估

建议经营者在投资并购决策和执行流程中嵌入经营者集中反垄断合规审核程序，识别、评估经营者集中反垄断法律风险，提早做好申报准备以及相应风险防范措施。鼓励经营者在制定投资并购计划、开展投资并购洽谈等更早阶段识别、评估可能面临的经营者集中反垄断法律风险。

第二十五条 风险应对

鼓励经营者建立经营者集中反垄断合规风险应对机制，针对不同法律风险制定对应处置措施，主要包括以下方面：

（一）发现经营者集中达到申报标准的，及时依法履行申报义务，为申报审查工作预留必要时间，确保申报前以及获得批准前不实施集中；

（二）发现拟议交易可能具有排除、限制竞争效果的，及时调整交易计划、交易结构或者采取其他必要措施减少交易可能对市场竞争产生的不利影响；

（三）申报后市场监管总局认为经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，经营者应当尽早提出附加限制性条件方案；

（四）发现可能构成违法实施经营者集中行为的，及时停止相关行为并与市场监管总局沟通，积极配合开展相关工作。

第五章 合规管理保障

第二十六条 合规承诺

鼓励经营者建立经营者集中反垄断合规承诺机制。合规承诺可以提高经营者决策人员、高级管理人员等对经营者集中反垄断法律风险的认识和重视程度，确保合规管理能够有效执行。

经营者决策人员、高级管理人员以及投资部门等关键岗位人员可以作出经营者集中反垄断合规承诺，或者在整体合规承诺中纳入经营者集中反垄断合规内容。经营者可以在内部人事管理制度中明确相关人员违反合规承诺的不利后果。

第二十七条 合规报告

经营者可以建立经营者集中反垄断合规报告机制，或者在整体合规报告中纳入经营者集中反垄断合规事项。合规负责人可以定期向经营者决策层或者高级管理层报告经营者集中反垄断合规情况。当出现重大合规风险时，合规负责人及时向经营者决策层或者高级管理层汇报，并提出风险应对建议。

鼓励经营者向市场监管总局、省级市场监管部门报告经营者集中反垄断合规情况及进展，包括合规管理制度建设、合规人员配备、合规审核记录、合规宣传培训、第三方评价以及近年申报和被处罚情况等。省级市场监管部门可以定期了解辖区内经营者合规管理情况，给予经营者必要支持和指导。

第二十八条 合规评价

鼓励经营者采取适当方式定期对经营者集中反垄断合规管理制度的执行效果进行评价，持续完善合规管理制度、改进合规管理体系。

经营者集中反垄断合规管理制度有效性评价可以包括以下方面：

- （一）建立明确、可执行的合规管理体系和流程；
- （二）配备合规负责人且职责清晰；
- （三）设置明确的合规奖惩机制和举措；
- （四）合规审核得到全面、充分、有效执行；

（五）有关合规有效运行的其他情况。

第二十九条 合规咨询

经营者可以建立经营者集中反垄断合规咨询机制。鼓励经营者相关人员尽早向合规管理部门或者合规负责人咨询经营者集中过程中遇到的合规问题。经营者可以向外部法律专家、专业机构等进行合规咨询，也可以就申报经营者集中等事项向市场监管总局、相关省级市场监管部门提出商谈咨询。

市场监管总局、省级市场监管部门指导经营者做好相关合规、申报等工作。

第三十条 合规培训

鼓励经营者以专家授课、印发手册等多种形式开展经营者集中合规宣传与培训，引导和督促经营者相关人员提高合规意识与能力，提升合规管理效能。

鼓励经营者对决策人员、高级管理人员进行经营者集中基础知识培训，对合规负责人、关键岗位人员进行经营者集中专业培训和考核。

市场监管总局、省级市场监管部门加强经营者集中反垄断合规宣传和培训，指导经营者做好合规管理。

第三十一条 合规奖惩

鼓励经营者建立内部经营者集中反垄断合规奖惩机制，对合规工作成效显著的合规负责人、关键岗位人员给予表彰和奖励，当经营者出现重大违法实施经营者集中行为时，对未审慎履行合规职责的合规负责人或者关键岗位人员给予必要惩戒。

第三十二条 合规激励

为鼓励经营者积极开展经营者集中反垄断合规，市场监管总局在查处违法实施集中行为时可以考虑经营者集中反垄断合规管理制度建设及实施情况。

第三十三条 发挥行业协会作用

鼓励行业协会充分发挥桥梁纽带作用,组织经营者与市场监管部门开展经营者集中审查工作交流和培训,服务经营者建立健全经营者集中反垄断合规管理制度。

第六章 附 则

第三十四条 指引的效力

本指引仅对经营者集中反垄断合规作出一般性指导,供经营者参考,不具有强制性。经营者可以结合自身特点,细化完善内部合规管理制度,建立合规管理体系。

本指引关于经营者集中审查制度的阐释多为原则性、概括性说明,案例列举并不涵盖全部法律风险,建议经营者在参考本指引时依据经营者集中相关法律法规结合具体问题进行具体分析评估。

第三十五条 指引的解释

本指引由市场监管总局负责解释。

市场监管总局关于印发
《企业境外反垄断合规指引》的通知
国市监反垄发〔2021〕72号

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委）：

为了鼓励企业培育公平竞争的合规文化，引导企业建立和加强境外反垄断合规管理制度，增强企业境外经营反垄断合规管理意识，提升境外经营反垄断合规管理水平，防范境外反垄断法律风险，保障企业持续健康发展，市场监管总局制定了《企业境外反垄断合规指引》，现予以发布。

市场监管总局

2021年11月15日

（此件公开发布）

企业境外反垄断合规指引

第一章 总则

第一条 目的和依据

为了鼓励企业培育公平竞争的合规文化，引导企业建立和加强境外反垄断合规管理制度，增强企业境外经营反垄断合规管理意识，提升境外经营反垄断合规管理水平，防范境外反垄断法律风险，保障企业持续健康发展，根据工作实际，制定本指引。

第二条 反垄断合规的重要意义

反垄断法是市场经济国家调控经济的重要政策工具，制定并实施反垄断法是世界上大多数国家或者地区（以下称司法辖区）保护市场公平竞争、维护市场竞争秩序的普遍做法。不同司法辖

区对反垄断法的表述有所不同，例如“反垄断法”“竞争法”“反托拉斯法”“公平交易法”等，本指引以下统称反垄断法。

企业境外经营应当坚持诚信守法、公平竞争。企业违反反垄断法可能面临高额罚款、罚金、损害赔偿诉讼和其他法律责任，企业相关负责人也可能面临罚款、罚金甚至刑事责任等严重后果。加强境外反垄断合规建设，可以帮助企业识别、评估和管控各类反垄断法律风险。

第三条 适用范围

本指引适用于在境外从事经营业务的中国企业以及在境内从事经营业务但可能对境外市场产生影响的中国企业，包括从事进出口贸易、境外投资、并购、知识产权转让或者许可、招投标等涉及境外的经营活动。

多数司法辖区反垄断法规定域外管辖制度，对在本司法辖区以外发生但对本司法辖区内市场产生排除、限制竞争影响的垄断行为，同样适用其反垄断法。

第二章 境外反垄断合规管理制度

第四条 建立境外反垄断合规管理制度

企业可以根据业务规模、业务涉及的主要司法辖区、所处行业特性及市场状况、业务经营面临的法律风险等制定境外反垄断合规制度，或者将境外反垄断合规要求嵌入现有整体合规制度中。

部分司法辖区对企业建立健全反垄断合规体系提出了具体指引，企业可以以此为基础制定相应的反垄断合规制度。企业建立并有效实施良好的合规制度在部分司法辖区可以作为减轻反垄断处罚责任的依据。

第五条 境外反垄断合规管理机构

鼓励企业尤其是大型企业设置境外反垄断合规管理部门或者岗位，或者依托现有合规管理制

度开展境外反垄断合规管理专项工作。

反垄断合规管理部门和合规管理人员可以按照国务院反垄断委员会发布的《经营者反垄断合规指南》履行相应职责。

企业可以对境外反垄断合规管理制度进行定期评估,该评估可以由反垄断合规管理部门实施或者委托外部专业机构协助实施。

第六条 境外反垄断合规管理职责

境外反垄断合规管理职责主要包括以下方面:

(一)持续关注企业业务所涉司法辖区反垄断立法、执法及司法的发展动态,及时为决策层、高级管理层和业务部门提供反垄断合规建议;

(二)根据所涉司法辖区要求,制定并更新企业反垄断合规政策,明确企业内部反垄断合规要求和流程,督促各部门贯彻落实,确保合规要求融入各项业务领域;

(三)审核、评估企业竞争行为和业务经营的合规性,及时制止、纠正不合规的经营行为,并制定针对潜在不合规行为的应对措施;

(四)组织或者协助业务、人事等部门开展境外反垄断合规培训,并向业务部门和员工提供境外反垄断合规咨询;

(五)建立境外反垄断合规报告制度,组织开展企业内部反垄断合规检查,对发现的合规风险向管理层提出处理建议;

(六)妥善应对反垄断合规风险事件,就潜在或者已发生的反垄断调查或者诉讼,组织制定应对和整改措施;

(七)其他与企业境外反垄断合规有关的工作。

第七条 境外反垄断合规承诺机制

鼓励企业建立境外反垄断合规承诺机制。企业决策人员、在境外从事经营的高级管理人员和

业务人员等可以作出反垄断合规承诺。

建立反垄断合规承诺机制，可以提高相关人员对反垄断法律风险的认识和重视程度，确保其对企业履行合规承诺负责。通常情况下，企业决策人员和相关高级管理人员对反垄断合规的承诺和参与是提升合规制度有效性的关键。

第三章 境外反垄断合规风险重点

第八条 反垄断涉及的主要行为

各司法辖区反垄断法调整的行为类型类似，主要规制垄断协议、滥用市场支配地位和具有或者可能具有排除、限制竞争影响的经营者集中。各司法辖区对于相关行为的定义、具体类型和评估方法不尽相同，本章对此作简要阐释，具体合规要求应以各司法辖区反垄断法相关规定为准。

同时，企业应当根据相关司法辖区的情况，关注本章可能未涉及的特殊规制情形，例如有的司法辖区规定禁止滥用相对优势地位、禁止在竞争者中兼任董事等安排，规制行政性垄断行为等。

第九条 垄断协议

垄断协议一般是指企业间订立的排除、限制竞争的协议或者采取的协同行为，也被称为“卡特尔”“限制竞争协议”“不正当交易限制”等，主要包括固定价格、限制产量或分割市场、联合抵制交易等横向垄断协议以及转售价格维持、限定销售区域和客户或者排他性安排等纵向垄断协议。部分司法辖区反垄断法也禁止交换价格、成本、市场计划等竞争性敏感信息，某些情况下被动接收竞争性敏感信息不能成为免于处罚的理由。横向垄断协议，尤其是与价格相关的横向垄断协议，通常被视为非常严重的限制竞争行为，各司法辖区均对此严格规制。多数司法辖区也对纵向垄断协议予以规制，例如转售价格维持（RPM）可能具有较大的违法风险。

垄断协议的形式并不限于企业之间签署的书面协议，还包括口头协议、协同行为等行为。垄

断协议的评估因素较为复杂，企业可以根据各司法辖区的具体规定、指南、司法判例及执法实践进行评估和判断。比如，有的司法辖区对垄断协议的评估可能适用本身违法或者合理原则，有的司法辖区可能会考虑其是否构成目的违法或者需要进行效果分析。适用本身违法或者目的违法的行为通常推定为本质上存在损害、限制竞争性质，而适用合理原则与效果分析时，会对相关行为促进和损害竞争效果进行综合分析。部分司法辖区对垄断协议行为设有行业豁免、集体豁免以及安全港制度，企业在分析和评估时可以参照有关规定。

此外，大多数司法辖区均规定协会不得组织企业从事垄断协议行为，企业也不会因协会组织的垄断协议而免于处罚。

第十条 滥用市场支配地位

市场支配地位一般是指企业能够控制某个相关市场，而在该市场内不再受到有效竞争约束的地位。一般来说，判断是否具有市场支配地位需要综合考虑业务规模、市场份额和其他相关因素，比如来自竞争者的竞争约束、客户的谈判能力、市场进入壁垒等。通常情况下，除非有相反证据，较低的市场份额不会被认定为具有市场支配地位。

企业具有市场支配地位本身并不违法，只有滥用市场支配地位才构成违法。滥用市场支配地位是指具有市场支配地位的企业没有正当理由，凭借该地位实施排除、限制竞争的行为，一般包括销售或采购活动中的不公平高价或者低价、低于成本价销售、附加不合理或者不公平的交易条款和条件、独家或者限定交易、拒绝交易、搭售、歧视性待遇等行为。企业在判断是否存在滥用市场支配地位时，可以根据有关司法辖区的规定，提出可能存在的正当理由及相关证据。

第十一条 经营者集中

经营者集中一般是指企业合并、收购、合营等行为，有的司法辖区称之为并购控制。经营者集中本身并不违法，但对于具有或可能具有排除、限制竞争效果的，可能被禁止或者附加限制性条件批准。

不同司法辖区判断是否构成集中、是否应当申报的标准不同。有的司法辖区主要考察经营者控制权的持久变动，通过交易取得对其他经营者的单独或者共同控制即构成集中，同时依据营业额设定申报标准；有的司法辖区设置交易规模、交易方资产额、营业额等多元指标判断是否达到申报标准；有的司法辖区考察集中是否会或者可能会对本辖区产生实质性限制竞争效果，主要以市场份额作为是否申报或者鼓励申报的初步判断标准。此外，设立合营企业是否构成经营者集中在不同司法辖区的标准也存在差异，需要根据相关规定具体分析。

多数司法辖区要求符合规定标准的集中必须在实施前向反垄断执法机构申报，否则不得实施；有的司法辖区根据集中类型、企业规模和交易规模确定了不同的申报时点；有的司法辖区采取自愿申报制度；有的司法辖区要求企业不晚于集中实施后的一定期限内申报；有的司法辖区可以在一定情况下调查未达到申报标准的交易。对于采取强制事前申报的司法辖区，未依法申报或者未经批准实施的经营者集中，通常构成违法行为并可能产生严重的法律后果，比如罚款、暂停交易、恢复原状等；采取自愿申报或者事后申报的司法辖区，比如交易对竞争产生不利影响，反垄断执法机构可以要求企业暂停交易、恢复原状、附加限制性条件等。

第十二条 境外反垄断调查方式

多数司法辖区反垄断执法机构都拥有强力而广泛的调查权。一般来说，反垄断执法机构可根据举报、投诉、违法公司的宽大申请或者依职权开展调查。

调查手段包括收集有关信息、复制文件资料、询问当事人及其他关系人（比如竞争对手和客户）、现场调查、采取强制措施等。部分司法辖区还可以开展“黎明突袭”，即在不事先通知企业的情况下，突然对与实施涉嫌垄断行为相关或者与调查相关的必要场所进行现场搜查。在黎明突袭期间，企业不得拒绝持有搜查证、搜查授权或者决定的调查人员进入。调查人员可以检查搜查证、搜查授权或者决定范围内的一切物品，可以查阅、复制文件，根据检查需要可以暂时查封有关场所，询问员工等。此外，在有的司法辖区，反垄断执法机构可以与边境管理部门合作，扣

留和调查入境的被调查企业员工。

第十三条 配合境外反垄断调查

各司法辖区对于配合反垄断调查和诉讼以及证据保存均有相关规定,一般要求相关方不得拒绝提供有关材料或信息,提供虚假或者误导性信息、隐匿或者销毁证据,开展其他阻挠调查和诉讼程序并带来不利后果的行为,对于不配合调查的行为规定了相应的法律责任。有的司法辖区规定,提供错误或者误导性信息等情形可面临最高为集团上一财年全球总营业额 1%的罚款,还可以要求每日缴纳最高为集团上一财年全球日均营业额 5%的滞纳金;如果最终判定存在违法行为,则拒绝合作可能成为加重罚款的因素。有的司法辖区规定,拒绝配合调查可能被判藐视法庭或者妨碍司法公正,并处以罚金,情节严重的甚至可能被判处刑事责任,比如通过向调查人员提供重大不实陈述的方式故意阻碍调查等情形。通常情况下,企业对反垄断调查的配合程度是执法机构作出处罚以及宽大处理决定时的重要考量因素之一。

企业可以根据需要,由法务部门、外部律师、信息技术部门事先制定应对现场检查的方案和配合调查的计划。在面临反垄断调查和诉讼时,企业可以制定员工出行指南,确保员工在出行期间发生海关盘问、搜查等突发情况时能够遵守企业合规政策,同时保护其合法权利。

第十四条 企业在境外反垄断调查中的权利

多数司法辖区对反垄断执法机构开展调查的程序等作出明确要求,以保障被调查企业的合法权利。反垄断执法机构开展调查时应当遵循法定程序并出具相关证明文件,比如执法机构的身份证明或者法院批准的搜查令等。被调查的企业依法享有陈述、说明和申辩的权利,反垄断执法机构对调查过程中获取的信息应当依法予以保密。

在境外反垄断调查中,企业可以依照相关司法辖区的规定维护自身合法权益,比如就有关事项进行陈述和申辩,要求调查人员出示证件,向执法机构询问企业享有的合法权利,在保密的基础上查阅执法机构的部分调查文件;聘请律师到场,在有的司法辖区,被调查对象有权在律师到

达前保持缄默。部分司法辖区对受律师客户特权保护的文件有除外规定，企业在提交文件时可以对相关文件主张律师客户特权，防止执法人员拿走他们无权调阅的特权资料。有的司法辖区规定，应当听取被调查企业或行业协会的意见，并使其享有就异议事项提出答辩的机会。无论是法律或者事实情况，如果被调查对象没有机会表达自己的观点，就不能作为案件裁决的依据。

第十五条 境外反垄断诉讼

企业在境外也可能面临反垄断诉讼。反垄断诉讼既可以由执法机构提起，也可以由民事主体提起。比如，在有的司法辖区，执法机构可以向法院提起刑事诉讼和民事诉讼；直接购买者、间接购买者也可以向法院提起诉讼，这些诉讼也有可能以集团诉讼的方式提起。在有的司法辖区，反垄断诉讼包括对反垄断执法机构决定的上诉，以及受损害主体提起的损害赔偿诉讼、停止垄断行为的禁令申请或者以合同包含违反竞争法律的限制性条款为由对该合同提起的合同无效之诉。

不同司法辖区的反垄断诉讼涉及程序复杂、耗时较长；有的司法辖区可能涉及范围极为宽泛的证据开示。企业在境外反垄断诉讼中一旦败诉，将面临巨额罚款或者赔偿、责令改变商业模式甚至承担刑事责任等严重不利后果。

第十六条 应对境外反垄断风险

企业可以建立对境外反垄断法律风险的应对和损害减轻机制。当发生重大境外反垄断法律风险时，可以立刻通知法务人员、反垄断合规管理人员、相关业务部门负责人开展内部联合调查，发现并及时终止不合规行为，制定内部应对流程以及诉讼或者辩护方案。

部分司法辖区设有豁免申请制度，在符合一定条件的情况下，企业可以针对可能存在损害竞争效果但也有一定效率提升、消费者福利提升或公平利益提升的相关行为，向反垄断执法机构事前提出豁免申请。获得批准后，企业从事相关行为将不会被反垄断执法机构调查或者被认定为违法。企业可以根据所在司法辖区的实际情况评估如何运用该豁免申请，提前防范反垄断法律风险。

企业可以聘请外部律师、法律或者经济学专家、其他专业机构协助企业应对反垄断法律风险，争取内部调查的结果在可适用的情况下可以受到律师客户特权的保护。

第十七条 可能适用的补救措施

出现境外反垄断法律风险时或者境外反垄断法律风险发生后，企业可以根据相关司法辖区的规定以及实际情况采取相应措施，包括运用相关司法辖区反垄断法中的宽大制度、承诺制度、和解程序等，最大程度降低风险和负面影响。

宽大制度，一般是指反垄断执法机构对于主动报告垄断协议行为并提供重要证据的企业，减轻或者免除处罚的制度。比如，有的司法辖区，宽大制度可能使申请企业减免罚款并豁免刑事责任；有的司法辖区，第一个申请宽大的企业可能被免除全部罚款，后续申请企业可能被免除部分罚款。申请适用宽大制度通常要求企业承认参与相关垄断协议，可能在后续民事诉讼中成为对企业的不利证据，同时要求企业承担更高的配合调查义务。

承诺制度，一般是指企业在反垄断调查过程中，主动承诺停止或者放弃被指控的垄断行为，并采取具体措施消除对竞争的不利影响，反垄断执法机构经评估后作出中止调查、接受承诺的决定。对于企业而言，承诺决定不会认定企业存在违法行为，也不会处以罚款；但企业后续如果未遵守承诺，可能面临重启调查和罚款的不利后果。

和解制度，一般是指企业在反垄断调查过程中与执法机构或者私人原告以和解的方式快速结案。有的司法辖区，涉案企业需主动承认其参与垄断协议的违法行为，以获得最多 10% 的额外罚款减免。有的司法辖区，和解包括在民事案件中与执法机构或者私人原告达成民事和解协议，或者在刑事案件中与执法机构达成刑事认罪协议。民事和解通常包括有约束力的同意调解书，其中包括纠正被诉损害竞争行为的承诺。执法机构也可能会要求被调查方退还通过损害竞争行为获得的非法所得。同意调解书同时要求企业对遵守承诺情况进行定期报告。不遵守同意调解书，企业可能被处以罚款，并且重新调查。在刑事程序中，企业可以和执法机构达成认罪协议，达到减

轻罚款、更快结案的效果；企业可以综合考虑可能的罚款减免、效率、诉讼成本、确定性、胜诉可能性、对后续民事诉讼的影响等因素决定是否达成认罪协议。

第十八条 反垄断法律责任

垄断行为可能导致相关企业和个人被追究行政责任、民事责任和刑事责任。

行政责任主要包括被处以禁止令、罚款、拆分企业等。禁止令通常禁止继续实施垄断行为，也包括要求采取整改措施、定期报告、建立和实施有效的合规制度等。多数司法辖区对垄断行为规定大额罚款，有的司法辖区规定最高可以对企业处以集团上一年度全球总营业额 10% 的罚款。

民事责任主要有确认垄断协议无效和损害赔偿两种。有的司法辖区规定应当充分赔偿因垄断行为造成的损失，包括实际损失和利润损失，加上从损害发生之日起至支付赔偿金期间的利息；有的司法辖区规定企业最高承担三倍损害赔偿责任以及相关诉讼费用。

部分司法辖区还规定刑事责任，垄断行为涉及的高级管理人员、直接责任人等个人可能面临罚金甚至监禁，对公司违法者的罚金高达 1 亿美元，个人刑事罚金高达 100 万美元，最高监禁期为 10 年。如果违法所得或者受害者经济损失超过 1 亿美元，公司的最高罚金可以是违法所得或者经济损失的两倍。

有的司法辖区规定，如果母公司对子公司能够施加“决定性影响”，境外子公司违反反垄断法，母公司可能承担连带责任。同时，计算相关罚款的基础调整为整个集团营业额。

除法律责任外，企业受到反垄断调查或者诉讼还可能产生其他重大不利影响，对企业境外经营活动造成极大风险。反垄断执法机构的调查或者反垄断诉讼可能耗费公司大量的时间，产生高额法律费用，分散对核心业务活动的关注，影响企业正常经营。如果调查或者诉讼产生不利后果，企业财务状况和声誉会受到极大损害。

第四章 境外反垄断合规风险管理

第十九条 境外反垄断风险识别

企业可以根据境外业务规模、所处行业特点、市场情况、相关司法辖区反垄断法律法规以及执法环境等因素识别企业面临的主要反垄断风险。

（一）可能与垄断协议有关的风险。大多数司法辖区禁止企业与其他企业达成和实施垄断协议以及交换竞争性敏感信息。企业在境外开展业务时应当高度关注以下行为可能产生与垄断协议有关的风险：一是与竞争者接触相关的风险。比如，企业员工与竞争者员工之间在行业协会、会议以及其他场合的接触；竞争企业之间频繁的人员流动；通过同一个供应商或者客户交换敏感信息等。二是与竞争者之间合同、股权或其他合作相关的风险。比如，与竞争者达成合伙或者合作协议等可能排除、限制竞争的。三是在日常商业行为中与某些类型的协议或行为相关的风险。比如，与客户或供应商签订包含排他性条款的协议；对客户转售价格的限制等。

（二）可能与滥用市场支配地位有关的风险。企业应当对从事经营活动的市场、主要竞争者和自身市场力量做出评估和判断，并以此为基础评估和规范业务经营活动。当企业在某一市场中具有较高市场份额时，应当注意其市场行为的商业目的是否为限制竞争、行为是否对竞争造成不利影响，避免出现滥用市场支配地位的风险。

（三）可能与经营者集中有关的风险。大多数司法辖区设有集中申报制度，企业在全球范围内开展合并、收购、设立合营企业等交易时，同一项交易（包括在中国境内发生的交易）可能需要在多个司法辖区进行申报。企业在开展相关交易前，应当全面了解各相关司法辖区的申报要求，充分利用境外反垄断执法机构的事前商谈机制，评估申报义务并依法及时申报。企业收购境外目标公司还应当特别注意目标公司是否涉及反垄断法律责任或者正在接受反垄断调查，评估该法律责任在收购后是否可能被附加至母公司或者买方。

第二十条 境外反垄断风险评估

企业可以根据实际情况，建立境外反垄断法律风险评估程序和标准，定期分析和评估境外反

垄断法律风险的来源、发生的可能性以及后果的严重性等，明确风险等级，并按照不同风险等级设计和实施相应的风险防控制度。评估可以由企业反垄断合规管理部门组织实施或者委托外部专业机构协助实施。

鼓励企业对以下情形开展专项评估：（一）对业务收购、公司合并、新设合营企业等事项作出投资决策之前；（二）实施重大营销计划、签订重大供销协议之前；（三）受到境外反垄断调查或者诉讼之后。

第二十一条 企业员工风险评级

企业根据员工面临境外反垄断法律风险的不同程度开展风险评级，进行更有效的风险防控。对高级管理人员，业务部门的管理人员，经常与同行竞争者交往的人员，销售、市场及采购部门的人员，知晓企业商业计划、价格等敏感信息的人员，曾在具有竞争关系的企业工作并知晓敏感信息的人员，负责企业并购项目的人员等，企业可以优先进行风险管理，采取措施强化其反垄断合规意识；对其他人员，企业可以根据风险管理的优先级采取反垄断风险管理的适当措施。

第二十二条 境外反垄断合规报告

企业可以建立境外反垄断合规报告机制。反垄断合规管理部门可以定期向企业决策层和高级管理层汇报境外反垄断合规管理情况。当发生重大境外反垄断风险时，反垄断合规管理机构应当及时向企业决策层和高级管理层汇报，组织内部调查，提出风险评估意见和风险应对措施；同时，企业可以通过境外企业和对外投资联络服务平台等渠道向商务部、市场监管总局等政府部门和驻外使领馆报告。

第二十三条 境外反垄断合规咨询

企业可以建立反垄断合规咨询机制。由于境外反垄断合规的高度复杂性，鼓励企业及员工尽早向反垄断合规管理部门咨询经营中遇到境外反垄断合规问题。企业反垄断合规管理部门可根据需要聘请外部律师或专家协助开展合规咨询，也可在相关司法辖区法律法规允许的情况下，在开

展相关行为前向有关反垄断执法机构进行合规咨询。

第二十四条 境外反垄断合规审核

企业可以建立境外反垄断合规审核机制。反垄断合规管理部门可以对企业在境外实施的战略性决定、商业合同、交易计划、经销协议模板、销售渠道管理政策等进行反垄断合规审核。反垄断合规管理部门可以根据需要聘请外部律师协助评估反垄断法律风险，提出审核意见。

第二十五条 境外反垄断合规培训

企业可以对境外管理人员和员工进行定期反垄断合规培训。反垄断合规培训可以包括相关司法辖区反垄断法律法规、反垄断法律风险、可能导致反垄断法律风险的行为、日常合规行为准则、反垄断调查和诉讼的配合、反垄断宽大制度、承诺制度、和解制度、企业的反垄断合规政策和体系等相关内容。

企业可以定期审阅、更新反垄断合规培训内容；也可以通过员工行为准则、核查清单、反垄断合规手册等方式向员工提供书面指导。

第二十六条 其他防范反垄断风险的具体措施

除本章第十九条至第二十五条规定之外，企业还可以采取以下措施，防范境外反垄断风险。

（一）在加入行业协会之前，对行业协会目标和运营情况进行尽职调查，特别是会籍条款是否可能用来排除限制竞争，该协会是否有反垄断合规制度等。保存并更新所参加的行业协会活动及相关员工的清单。

（二）在参加行业协会组织的或者有竞争者参加的会议前了解议题，根据需要可以安排反垄断法律顾问出席会议和进行反垄断合规提醒；参加行业协会会议活动时认真审阅会议议程和会议纪要。

（三）在与竞争者进行交流之前应当明确范围，避免讨论竞争敏感性话题；记录与竞争者之间的对话或者其他形式的沟通，及时向上级或者反垄断合规管理部门报告。

（四）对与竞争者共同建立的合营企业和其他类型的合作，可以根据需要设立信息防火墙，避免通过合营企业或者其他类型的合作达成或者实施垄断协议。

（五）如果企业的部分产品或者服务在相关司法辖区可能具有较高的市场份额，可以对定价、营销、采购等部门进行专项培训，对可能存在风险的行为进行事前评估，及时防范潜在风险。

第五章 附则

第二十七条 指引的效力

本指引仅对企业境外反垄断合规作出一般性指引，供企业参考。指引中关于境外反垄断法律法规的阐释多为原则性、概括性说明，建议在具体适用时查询相关司法辖区反垄断法律法规的最新版本。企业应当结合各司法辖区关于合规制度以及经营行为是否违反反垄断法等方面的具体要求，有针对性地建设反垄断合规体系和开展合规工作。

本指引未涉及事项，可以参照国务院反垄断委员会发布的《经营者反垄断合规指南》。

市场监管总局关于印发 《横向经营者集中审查指引》的通知

国市监反执二发〔2024〕113号

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委）：

《横向经营者集中审查指引》已经2024年12月2日市场监管总局第29次局务会议通过，现印发给你们，请结合实际做好宣传和贯彻实施。

市场监管总局

2024年12月10日

（此件公开发布）

横向经营者集中审查指引

第一章 总则

第一条 为了进一步规范横向经营者集中审查，增强经营者集中审查工作透明度，提升经营者对国务院反垄断执法机构（以下简称反垄断执法机构）评估经营者集中竞争影响的预期，根据《中华人民共和国反垄断法》《国务院关于经营者集中申报标准的规定》《经营者集中审查规定》等规定，制定本指引。

第二条 经营者集中审查是事先预判性审查，目的是通过评估集中可能对相关市场竞争状况带来的改变，预防和制止具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。

经营者集中达到国务院规定的申报标准（以下简称申报标准）的，经营者应当事先向反垄断执法机构申报，未申报或者申报后获得批准前不得实施集中。

经营者集中未达到申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争

效果的，反垄断执法机构可以要求经营者申报并书面通知经营者。集中尚未实施的，经营者未申报或者申报后获得批准前不得实施集中；集中已经实施的，经营者应当自收到书面通知之日起一百二十日内申报，并采取暂停实施集中等必要措施减少集中对竞争的不利影响。

经营者集中有下列情形之一的，可以不向反垄断执法机构申报：（一）参与集中的一个经营者拥有其他每个经营者 50%以上有表决权的股份或者资产的；（二）参与集中的每个经营者 50%以上有表决权的股份或者资产，被同一个未参与集中的经营者拥有的。

第三条 反垄断执法机构支持经营者依法实施集中。对于不具有排除、限制竞争效果的经营者集中，反垄断执法机构将依法予以批准。对于具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中，反垄断执法机构将依法予以禁止或者附加限制性条件批准。

前款所称经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，是指由集中带来的竞争问题。

第四条 本指引所称横向经营者集中，是指参与集中的经营者存在横向关系，即参与集中的经营者为同一相关市场上的实际或潜在竞争者的经营者集中。

判断参与集中的经营者是否处于同一相关市场，应同时考虑相关商品或服务（以下统称商品）市场和相关地域市场。

对于一项集中，参与集中的经营者可能参与多个相关市场的竞争，在某些相关市场上存在横向关系（直接竞争），同时在某些相关市场上存在非横向关系，反垄断执法机构将逐一评估集中各方具有的横向、非横向关系。本指引仅提供经营者集中在横向关系上的分析思路。

第五条 反垄断执法机构评估横向经营者集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果，主要考虑下列因素：

- （一）集中的目的；
- （二）参与集中的经营者在相关市场的市场份额及其对市场的控制力；
- （三）相关市场的市场集中度；

- （四）经营者集中对市场进入、技术进步的影响；
- （五）经营者集中对消费者和其他有关经营者的影响；
- （六）经营者集中对国民经济发展的影响；
- （七）应当考虑的影响市场竞争的其他因素。

反垄断执法机构通过分析上述因素，研判横向经营者集中是否会产生单边效应或协调效应，进而判断集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果。

对于一项横向经营者集中，单边效应和协调效应可能单独存在，也可能同时存在。对于涉及多个横向重叠相关市场的经营者集中，反垄断执法机构将分别评估各个相关市场上可能产生的单边效应和协调效应。

第六条 反垄断执法机构评估集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果，可以对比假设集中未发生情况下相关市场可能出现的竞争情况，分析集中是否会显著减少相关市场竞争。

假设集中未发生的情况，既可能是集中前相关市场的竞争情况，也可能是集中不发生的情况下相关市场未来可预见或可能发生的竞争情况。

第二章 证据材料

第七条 本指引所称证据材料是指反垄断执法机构为评估集中的竞争影响需要获得的有关文件、资料，包括申报人提交的申报文件、资料，以及其他文件、资料。

第八条 反垄断执法机构可以从参与集中的经营者、上游供应商、下游客户或终端消费者、有关政府部门、行业协会、竞争者等渠道获取相关证据材料，并可以聘请与本项集中没有利害关系的专家学者、第三方咨询机构等提供对集中的评估参考意见。

获取证据材料的方式包括但不限于要求参与集中的经营者提供材料、请有关单位或者个人协助调查、书面征求意见、问卷调查、座谈会、论证会、委托咨询、实地调研等。

反垄断执法机构将分析相关证据材料是否属于经营者集中审查应当考虑的因素,判断其是否应纳入审查考量范围以及如何进行考量。

第九条 与审查经营者集中相关的证据材料主要包括:

- (一) 经营者为开展集中相关业务准备的商业文件和所作的记录;
- (二) 集中相关的具有约束力的交易文件,如交易协议、谅解备忘录、股份转让文件等;
- (三) 说明交易目的或集中可能产生的效率等的相关文件;
- (四) 说明市场竞争状况和未来发展趋势的有关资料,如参与集中的经营者或独立第三方出具的市场情况报告或有关研究、预测、消费者调研报告等;
- (五) 集中各方和其他利益相关方如何看待竞争者的信息,如评估或描述竞争者的内部文件、关于业务表现的定期报告(包括但不限于销售月报等可以说明其业务表现的文件)等;
- (六) 就集中相关业务,反映客户及其偏好和行为的资料,如招标投标记录、客户在供应商之间转换的实际情况以及相关客户调查报告等;
- (七) 集中各方与集中相关的战略文件和财务信息,如研发计划、投资建议、商业可行性分析、财务报告等;
- (八) 就集中相关业务,说明集中各方定价策略的有关资料,如价格表、销售预测和分析、折扣或回扣政策、过往价格波动情况及其影响因素等;
- (九) 其他有助于反垄断执法机构了解市场竞争状况、交易目的或竞争影响的文件、资料。

根据具体案件审查工作需要,反垄断执法机构可以要求相关经营者提供申报文件、资料之外的上述某项或若干证据材料。

第十条 反垄断执法机构综合评估所有相关联的证据材料进而确定单个证据材料的真实性、关联性和证明力。证据材料的作用可能会根据其类型、来源、收集方式的不同而变化,也会根据竞争分析要素、集中产生的竞争问题不同而有所侧重。

一般情况下，集中各方在运营过程中形成的内部文件、商业模式、经营决策等证据材料，相对于为集中申报专门制作的文件、资料更具证明力。

上游供应商、下游客户与集中各方在商业交往中形成的文件、上下游经营者对集中的反应及其对集中的竞争影响的判断，能够为反垄断执法机构竞争分析提供重要参考。相对而言，下游客户对集中的反应及其对集中的竞争影响的判断更重要。

反垄断执法机构不会仅基于个别经营者对交易的大致观点来评估集中的竞争影响。前述经营者提供的客观信息有助于说明相关市场的运作情况和竞争状况的，反垄断执法机构将予以谨慎参考。

第十一条 如果有证据表明，经营者实施集中的主要目的是排除、限制竞争，反垄断执法机构倾向认为该项集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，除非经营者能够证明该项集中不具有排除、限制竞争效果。

【案例1】甲公司拟收购乙公司。乙经营一款近期上市但销量快速增长的B产品，与甲销售的A产品存在竞争关系。甲评估该收购的内部文件显示：“通过这次收购，我们可以消除来自乙公司B产品的竞争威胁，并可以在交割后逐步使B退出市场，进而巩固A对市场的控制力。”其他内部文件也显示，本次收购的主要目的是为了消除来自B产品的竞争压力。反垄断执法机构倾向认为该项集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果。

第十二条 反垄断执法机构鼓励参与集中的经营者、竞争者、下游客户等提供反映集中竞争影响的定性和定量证据材料。提供证据材料的相关方应当对证据材料的真实性、完整性负责。

第三章 相关市场

第十三条 相关市场是指经营者在一定时期内就特定商品进行竞争的商品范围和地域范围。科学合理界定相关市场有助于判断集中各方面面临的竞争约束来源，为评估集中可能带来的

竞争影响提供分析基础；也为计算市场份额、进行市场集中度分析提供一个合理的范围。

第十四条 根据《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》，界定相关市场通常需要界定相关商品市场和相关地域市场，特定情况下还应考虑时间性。在技术贸易、许可协议等涉及知识产权的经营者集中案件中，可能还需要界定相关技术市场，考虑知识产权、创新等因素的影响。

界定相关市场的方法不是唯一的。界定相关市场时，可以根据案件具体情况运用客观、真实的数据，基于商品的特征、用途、价格、运输成本等因素从需求和供给两方面进行替代性分析。在经营者竞争的市场范围不够清晰或不易确定时，反垄断执法机构鼓励经营者按照“假定垄断者测试”等经济学分析思路或方法来界定相关市场。

界定互联网平台领域经营者集中相关市场应考虑平台经济的特点，可参照《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》，结合个案进行具体分析。

第十五条 反垄断执法机构审查经营者集中，原则上应对所有可能受到集中影响的相关市场进行界定。

经营者合并的，应重点对参与集中的经营者之间存在横向、纵向以及相邻、互补关系的相关市场予以界定。

【案例2】甲公司拟与乙公司合并。甲公司和乙公司均从事A、B产品生产，此外乙公司还从事C、D产品生产。甲、乙在A、B业务上存在横向重叠，在C与A、B业务上存在纵向关联，同时在A、B、D业务上构成相邻或互补关系，则应重点对上述存在横向、纵向和相邻或互补关系的所有相关商品市场予以界定。

经营者通过收购股权或资产取得控制权的，或者通过合同等方式取得控制权或者能够施加决定性影响的，通常情况下应从目标经营者或目标资产的业务出发，重点围绕其与取得控制权或者能够施加决定性影响的参与集中的经营者之间存在横向、纵向以及相邻、互补关系的业务界定相

关市场。

新设合营企业的经营者集中，通常情况下应从合营企业拟从事的业务出发，重点对合营企业与参与集中的经营者之间存在横向、纵向以及相邻、互补关系的业务界定相关市场。

【案例3】甲公司和乙公司拟新设合营企业丙。甲生产A产品，乙生产B、C产品，丙拟生产A产品，其中A是B的原材料，C与A、B没有关系。则在本交易中，应从合营企业丙拟从事的A产品出发界定相关市场，与其有上下游关系的B产品应当界定，不存在横向、纵向以及相邻、互补关系的C产品可以不予界定。

目标经营者或新设合营企业在存续期间内均仅向参与集中的经营者提供商品，如其从事或拟从事的业务在实践中存在独立的相关商品市场，则仍适用前述原则；如其从事或拟从事的业务在实践中不存在独立相关商品市场的，可以不对该业务单独界定相关市场，但仍应对与该业务有关的且受到集中影响的业务界定相关市场。是否存在独立的相关商品市场可根据市场实践判断，比如是否有其他经营者从事相关业务并向第三方销售获得收入。

【案例4】甲公司和乙公司拟新设合营企业丙。经审查，甲、乙均在A产品市场开展业务，且甲在A产品的上游B产品市场从事业务。该案中丙拟生产的C产品，是以B为原材料生产A过程中的关键中间体，且其唯一用途是生产A。同时，丙生产的C仅提供给甲、乙生产A，不对外销售，市场上也不存在其他经营者向第三方销售C的情形。因此，鉴于C产品是中间体且不存在独立生产和销售市场，因而本案未对C产品单独界定相关市场。考虑到交易将对下游A产品市场以及上游原材料B产品市场竞争产生直接影响，将该案相关商品市场界定为A、B产品市场。

第十六条 对于差异化产品，相关市场界定可能难以根据产品之间在特性或质量等方面的差异，明确、清晰地划定集中各方面面临的竞争约束来源的范围。

反垄断执法机构根据案件具体情况，既可能界定一个相关市场涵盖多个差异化产品；也可能

界定各个差异化产品为单独的相关市场。如果采取前一种路径，反垄断执法机构可能会在竞争分析中重点考察其他因素，如集中各方是否为紧密竞争者，以及市场上具有紧密竞争关系的经营者的等。

【案例5】甲公司拟收购乙公司。甲、乙均生产A产品和B产品，A、B必须搭配使用。B产品可分为原厂生产和第三方仿制品，原厂生产产品是指专门用于某一品牌A产品，且所有组成部件均由该品牌制造商生产和销售的B产品；第三方仿制品是指与某一品牌A产品兼容，但不是该品牌制造商生产的B产品。尽管原厂生产产品和第三方仿制品在价格、质量等方面有差异，但市场调查表明，绝大部分消费者认为原厂生产产品和第三方仿制品之间替代关系明显，两者之间存在竞争。因此，将B产品界定为相关商品市场，原厂生产产品与第三方仿制品构成同一相关商品市场上的差异化产品。

尽管将原厂生产产品和第三方仿制品界定为同一个相关商品市场，但是在评估集中的竞争影响时，重点分析了第三方仿制品和原厂生产产品在价格、质量、售后维修等方面存在的不同，下游客户的选择偏好，A产品市场变化对原厂生产产品、第三方仿制品市场的影响等。

第十七条 当经营者集中可能对特定客户群产生排除、限制竞争效果时，反垄断执法机构可能会考虑围绕面向特定客户群的特定商品界定相关市场。面向特定客户群的特定商品是否构成一个单独的相关市场，供应商能否对不同客户群进行差别定价是一个较为重要的考虑因素。差别定价的可能性对市场界定、市场份额计算以及竞争影响的评估均会产生影响。

受法律、政策、行政措施等原因的限制，某些客户无法购买某些商品，或者某个区域客户实际的采购地域布局发生改变或受到限制时，反垄断执法机构会考虑是否需要根据商品可获得性对相关商品市场或相关地域市场的边界进行调整，或者在市场份额计算以及竞争分析中考虑有关影响。

第十八条 一项集中的相关市场界定存在多种可能性时，反垄断执法机构可能结合集中情况

和竞争分析的需要综合考虑不同相关市场界定下的情况，将相关市场界定作开放处理。

对于上述情况，反垄断执法机构将对每一个潜在相关市场进行竞争分析，从而确定即使不就相关市场作出确定结论，也不影响竞争分析的准确性。

第十九条 历史经营者集中案件的相关市场界定具有一定借鉴作用。但相关市场界定不是一成不变的，可能会根据集中各方业务关系、行业发展变化等情况而产生个案差异。

第四章 市场份额和市场集中度

第二十条 市场份额也称市场占有率，是指经营者在某一相关市场的规模占相关市场总规模的比例。

第二十一条 市场份额是初步筛查集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果的重要指标。一般情况下，市场份额能够在一定程度上体现经营者对市场的控制力，市场份额越大，经营者越有可能拥有对市场的控制力。

对于横向经营者集中，一般假设集中后实体在相关市场的市场份额为集中前参与集中的经营者的市场份额之和。对于新设合营企业及集中一方为潜在竞争者的情况，其未来投入运营后一定时期（例如三年）内可能获得的市场份额也将被纳入考虑。

第二十二条 对于集中各方合计市场份额在 50% 以上的横向经营者集中，反垄断执法机构通常推定集中对相关市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果，除非经营者能够证明该集中不会对竞争产生不利影响。

对于集中各方合计市场份额在 25% 至 50% 的横向经营者集中，反垄断执法机构将予以重点关注。其中，对于集中各方合计市场份额在 35% 至 50% 的横向经营者集中，反垄断执法机构倾向认为集中对相关市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果。

对于集中各方合计市场份额在 15% 至 25% 的横向经营者集中，一般情况下反垄断执法机构

不会认为该集中对相关市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果,但基于个案的市场竞争状况,需要对集中是否产生单边效应或协调效应进行分析。

对于集中各方合计市场份额小于 15%的横向经营者集中,反垄断执法机构在确定相关市场界定的合理性和市场份额的准确性后,通常会推定集中对相关市场不具有排除、限制竞争效果,除非有证据表明该集中可能对竞争产生不利影响,否则无需进一步分析单边效应或协调效应。

第二十三条 经营者在计算市场份额时应选择最能描述其竞争力的指标,一般情况下以销售额为计算指标。根据行业的市场运行特征,市场份额也可以采用销售量、产量、产能、保有量、探明储量等进行计算。互联网平台领域经营者的市场份额还可以考虑交易金额、交易数量、活跃用户数、点击量、使用时长或者其他指标。

对于同质化产品,经营者可以采用销售量或者产量、产能为指标。对于以产能为重要竞争因素的相关市场,各个经营者的产能占相关市场总产能的份额(代表经营者生产能力或者储备能力)可以更好地反映经营者未来对于竞争的影响力。

第二十四条 反垄断执法机构重点关注参与集中的经营者的市场份额,同时也会评估其他市场参与者的市场份额,以反映集中对竞争的影响。

一般情况下,经营者应当向反垄断执法机构提供申报时上一年度相关市场前五名经营者的市场份额数据,反垄断执法机构可以根据需要要求其提供前十名经营者的市场份额数据。

计算每个经营者的市场份额时应准确计算其在相关市场上的规模,将与其存在直接或间接控制关系的所有经营者在相关市场上的全部业务考虑在内,但是不包括上述具有控制关系的经营者之间进行的交易。

【案例 6】在 A 市场上,甲公司的市场份额是 5%,其母公司乙的市场份额是 6%,其母公司控制的子公司丙的市场份额是 7%,甲控制的子公司丁的市场份额是 8%。经核实,甲公司在计算上述市场份额时,未扣除上述公司之间进行的交易,甲、乙、丙、丁之间的交易占 5%的市

场份额，因此，甲在 A 市场上的市场份额应是甲、乙、丙、丁的总和 26%，减去甲、乙、丙、丁之间的交易所占的份额 5%，为 21%。

第二十五条 根据审查工作需要，反垄断执法机构在审查部分经营者集中时，需要经营者提供更长时期的市场份额数据。当相关市场的交易发生频率不固定且波动较大时，基于年度数据的市场份额可能不具有代表性，反垄断执法机构需要参考更长时期（如三年或五年）的交易情况对市场份额进行估算。

【案例 7】在某相关市场上有 5 个主要竞争者甲、乙、丙、丁和戊公司，交易主要通过招标投标方式进行。2020 年，该市场出现了 3 个采购金额和设备数量大致相当的项目，分别由丙、丁、戊公司中标。2021 年，该市场上仅有 1 个项目，由丁公司中标。2022 年，该市场出现了 2 个采购金额和设备数量大致相当的项目，甲公司和乙公司各中标 1 个。如果仅看 2022 年市场份额，甲和乙公司的份额均约为 50%，丙、丁和戊公司的份额均为零，但这并不能反映市场的现实状况。此时反垄断执法机构将参考更长时间（如三年或五年）的中标情况来评估 5 个竞争者的市场份额。

第二十六条 经营者应向反垄断执法机构提供行业认可的第三方出具的市场份额数据。行业认可度越高的第三方数据，反垄断执法机构采信的可能性越大。

经营者无法提供第三方市场份额数据的，可以自行估算市场份额数据并提供估算依据及方法，估算依据应当基于可靠信息，估算方法应当客观、合理、科学。反垄断执法机构将对前述市场份额数据予以核实。

对于不予采信的数据，反垄断执法机构将说明不予采信的具体原因，并要求经营者予以更正。当经营者无法提供客观可信的数据时，反垄断执法机构可以采用从其他途径获得的第三方最佳数据。

第二十七条 市场集中度是对相关市场竞争结构的描述，体现相关市场上经营者的集中程

度。市场集中度及其变化是反垄断执法机构进行竞争分析的一项重要考虑因素。

市场集中度及其变化能够直观地体现集中前和集中后相关市场的竞争结构和状况,并反映出集中前后相关市场结构的变化情况。计算集中前后市场集中度变化,有助于评估集中对相关市场竞争产生影响的程度。

通常情况下,相关市场的集中度越高、集中导致的市场集中度增量越大,集中具有排除、限制竞争效果的可能性越大。同时,高度集中的市场也更容易导致竞争者之间的相互协调。

第二十八条 反垄断执法机构衡量市场集中度通常采用以下两种指标:一是赫芬达尔-赫希曼指数(HHI指数),即相关市场上每个经营者市场份额乘以100后的平方之和;二是行业前n家经营者的合计市场份额(CRn指数),即相关市场上前n家经营者市场份额之和。

一般认为,相对于CRn指数,HHI指数赋予市场份额较高的经营者更高的权重,能够更加准确地反映出市场竞争结构,因此在审查实践中被更为经常和广泛地采用。在采用HHI指数时,反垄断执法机构既考虑集中后HHI指数水平,也考虑集中导致的HHI指数增量(ΔHHI)。HHI指数水平能够表明相关市场上经营者面临的竞争压力, ΔHHI 能够有效衡量集中带来的市场集中度变化及影响程度。

经营者在无法精确获取相关市场上所有经营者市场份额的情况下,可以结合相关市场上经营者市场份额从大到小的排序计算出HHI指数的上下限范围,并且可以根据集中各方的市场份额计算出 ΔHHI 。

【案例8】在某相关市场上,市场份额排名前五的公司甲、乙、丙、丁、戊的市场份额分别是30%、20%、13%、11%、10%。甲公司拟收购戊公司的全部股权。此时,市场份额排名前五的公司合计市场份额为84%,市场上其他公司合计市场份额为16%。集中后实体的市场份额为甲和戊市场份额之和40%。

在不清楚市场上其他公司数量及各自市场份额的情况下,集中后相关市场HHI的下限可以

在假设剩余 16%的市场份额由其他公司平分，即均接近 0 的情况下计算得出：

$$\text{集中后 HHI} > [(30\%+10\%) \times 100]^2 + (20\% \times 100)^2 + (13\% \times 100)^2 + (11\% \times 100)^2 = 2290;$$

集中后 HHI 的上限可以在假设市场份额排名第六的公司市场份额为 10%、第七为 6%、其他为 0 的情况下计算得出：

$$\begin{aligned} \text{集中后 HHI} < & [(30\%+10\%) \times 100]^2 + (20\% \times 100)^2 + (13\% \times 100)^2 + (11\% \times 100)^2 \\ & + (10\% \times 100)^2 + (6\% \times 100)^2 = 2426; \end{aligned}$$

集中导致的 ΔHHI 为相关市场集中后 HHI 减去集中前 HHI 的差。本案中，因无法准确计算集中前后 HHI 的具体数值，可以通过计算集中后实体市场份额乘以 100 后的平方减去甲和戊各自的份额乘以 100 后的平方之和的差得出 ΔHHI ：

$$\Delta\text{HHI} = [(30\%+10\%) \times 100]^2 - [(30\% \times 100)^2 + (10\% \times 100)^2] = 600。$$

第二十九条 反垄断执法机构一般将市场分为以下三种类型：

- （一）低度集中市场：HHI 指数低于 1000；
- （二）中度集中市场：HHI 指数介于 1000—1800；
- （三）高度集中市场：HHI 指数高于 1800。

反垄断执法机构通常运用以下标准考察经营者集中对竞争的可能影响：

（一）集中后 HHI 指数低于 1000，或者 ΔHHI 低于 100，反垄断执法机构一般情况下不会认为该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果；

（二）集中后 HHI 指数介于 1000—1800，且 ΔHHI 高于 100，反垄断执法机构倾向于认为集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，需要全面审查；

（三）集中后 HHI 指数高于 1800，且 ΔHHI 介于 100—200，反垄断执法机构更倾向于认为集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，需要全面审查。集中后 HHI 指数高于 1800，且 ΔHHI 高于 200，反垄断执法机构通常推定集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，除非经营者能

够证明该集中不会对竞争产生不利影响。

第三十条 本指引第二十二和第二十九条所规定的标准,仅是反垄断执法机构的初始判断依据。依据市场份额标准与 HHI 指数标准对一项经营者集中的判断存在差异时,反垄断执法机构将综合考虑其他影响因素进行判断。

第五章 单边效应

第三十一条 本指引所称单边效应,是指经营者通过集中消除了实际或潜在竞争者,使集中后实体的市场力量明显增强,受相关市场上其他经营者的竞争约束减小,其有能力和动机单方面实施直接或间接提高相关商品价格、降低商品质量或数量、削弱创新等行为,损害市场公平竞争和消费者利益的可能性增大。

第三十二条 横向经营者集中消除的竞争约束可能是现有竞争约束,也可能是潜在竞争约束。反垄断执法机构在评估横向经营者集中消除现有竞争约束和潜在竞争约束时,采用不同的分析框架。本章和第六章将重点分析集中对现有竞争约束的影响,关于潜在竞争约束将在第七章重点分析。

第三十三条 评估横向经营者集中消除现有竞争约束可能产生的单边效应,主要考虑以下因素:

- (一) 集中前后,相关市场上竞争者的数量及变化、参与集中的经营者的市场份额及变化、相关市场集中度及变化;
- (二) 参与集中的经营者之间是否存在紧密竞争关系;
- (三) 相关市场上其他竞争者能否对集中后实体构成有效竞争约束;
- (四) 市场进入、买方力量等其他因素。

第三十四条 相关市场上竞争者的数量及变化、参与集中的经营者的市场份额及变化、相关

市场集中度及变化是评估单边效应的重要指标。相关市场上竞争者的数量越少，参与集中的经营者的市场份额越高，集中后实体与竞争者的市场份额差距越大，集中后相关市场集中度及其变化越高，集中后实体对市场的控制力就越强，集中导致单边效应的可能性就越大。

【案例 9】甲公司拟收购乙公司，双方在相关市场 A 上进行竞争。甲、乙在 A 市场上的合计份额为 55%—60%；集中后，相关市场上主要竞争者数量由 5 家减少为 4 家，HHI 指数从 3296 增至 4019，增量为 723。根据本指引第二十二关于市场份额的推定标准和第二十九条关于市场集中度的推定标准，该集中很可能导致单边效应。

第三十五条 参与集中的经营者之间是否存在紧密竞争关系是判断单边效应的重要考虑因素。集中各方之间的竞争关系越紧密，集中将最大程度地减少集中后实体面临的竞争约束，集中导致单边效应的可能性越大。

【案例 10】甲公司通过合同等方式取得乙公司控制权或者能够对乙公司施加决定性影响，双方均在 A 产品市场开展业务。甲、乙在 A 产品市场上一直是位于前两位的竞争对手，双方采用相似的生产技术，具有相同的客户群，在 A 产品市场上展开激烈竞争，互相制约。集中将消除 A 产品市场上最领先的两个紧密竞争者之间的竞争约束，使集中后的甲公司在 A 产品市场上具有单独行使排除、限制竞争行为的能力和动机。

第三十六条 评估参与集中的经营者之间是否存在紧密竞争关系，可以综合考虑商品可替代程度、客户群体重叠度、销售策略相似性、价格竞争激烈程度、生产成本和市场份额接近程度等因素。

【案例 11】甲公司拟收购乙公司，甲、乙均在 A 市场进行竞争。交易双方在 A 市场具有一致的运输中转场地、相近的客户群体、相似的运输线路网络和销售策略。同时，交易双方在 A 市场上份额最接近，远高于其他竞争者。因此，可以判定甲公司和乙公司具有紧密竞争关系。该集中将消除两公司之间的紧密竞争关系，从而可能导致单边效应。

评估商品可替代程度时，反垄断执法机构应考虑以下因素：

（一）商品的属性、质量、可靠性等方面的相似程度以及商品的定制化程度；

（二）商品的需求交叉弹性、转移比例等，即某种商品价格提升后损失的销售量转移到其他产品的比例；

（三）商品的价格水平、市场份额的历史变化方向和幅度；

（四）在招标投标市场上，竞争同一标段的次数和频率，以及参与投标的其他竞争者的情况；

（五）市场进入和退出时下游客户转换供应商的历史数据；

（六）其他因素。

【案例 12】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在 A 产品市场进行竞争。甲、乙在该市场上分别排名第一和第二，产品在性能、质量方面均属高端产品；甲、乙在招标投标中同时出现的频率最高，乙参与招标投标时，甲同时参与的比例达到 79.8%，远高于其他竞争者。根据招标投标数据分析，乙公司至甲公司基于销售量的转移比例达到 42.7%，基于销售额的转移比例达到 41.3%。因此，甲、乙之间产品具有较强可替代性，是最为紧密的竞争对手。该集中将消除甲、乙之间的竞争约束，可能导致单边效应。

第三十七条 紧密竞争关系是一个相对的概念。即使参与集中的经营者的商品之间存在一定程度的差异，若相关市场上其他竞争者商品的差异化程度更高，或者其他竞争者的数量很少，那么参与集中的经营者仍然可能是紧密竞争者。

在差异化产品市场上，市场份额不能有效代表经营者对市场的控制力，可能不是区分紧密竞争者和非紧密竞争者的有效工具，应重点评估商品可替代程度。

第三十八条 评估横向经营者集中是否具有单边效应时还应考虑相关市场上其他竞争者对集中后实体构成的竞争约束。若相关市场上其他竞争者不能对集中后实体构成有效竞争约束，那么集中导致单边效应的可能性就较大。

【案例 13】甲公司拟收购乙公司，交易双方在 A 产品市场进行竞争。在 A 产品市场，甲公司和乙公司的市场份额分别为 40%—45%、15%—20%，排名第一、第二，市场上排名第三位的竞争者市场份额不到 5%，无法对集中后实体形成有效的竞争约束。因此集中将可能导致单边效应。

第三十九条 评估其他竞争者能否提供有效竞争约束，主要考虑以下因素：

- （一）其他竞争者商品对参与集中的经营者商品的替代程度；
- （二）其他竞争者增加产能的能力；
- （三）下游客户转向其他竞争者的能力和可能性；
- （四）表明其他竞争者的竞争意愿和竞争能力的其他因素。

第四十条 下游客户转向其他竞争者的便利性和可行性越弱、成本越高，说明其他竞争者构成的竞争约束越小，集中导致单边效应的可能性就越大。评估下游客户的转换能力时，反垄断执法机构应考虑以下因素：

- （一）其他竞争者的数量及其市场力量；
- （二）其他竞争者的商品性能及相关服务是否与下游客户要求相符；
- （三）下游客户转向其他竞争者之后，是否会改变其客户对其商品质量的信任度；
- （四）下游客户在以往是否曾经转向过其他竞争者；
- （五）下游客户对参与集中的经营者以往的涨价行为的反应；
- （六）其他因素。

【案例 14】甲公司拟收购乙公司，甲、乙是 A 产品市场的主要竞争者。A 产品下游客户对供应商供货的可靠性和稳定性具有严格要求，通常与供应商签署 3 到 5 年，甚至长达 10 年的合同，一般不会轻易更换供应商。因此，下游客户转向其他竞争者的能力和可能性较小，该集中导致单边效应的可能性较大。

第四十一条 在同质化产品市场上，评估竞争者的竞争约束时，重点考虑集中后实体如果提高价格或降低销量，其他竞争者可能做出的反应以及集中后实体是否有利可图。市场越供不应求，其他竞争者产能受到限制或约束的程度越高，或者增加产量的边际成本越高，对集中后实体构成的竞争约束越小，集中后实体涨价就越有利可图，集中导致单边效应的可能性就越大。反之，虽然一些竞争者的市场份额相对较小，但是在集中发生后，这些竞争者能相对快速提高生产能力，扩大销售量，就能对集中后实体带来重要竞争约束，集中后实体涨价将无利可图。

【案例 15】甲公司通过合同等方式取得乙公司控制权或者能够对乙公司施加决定性影响，甲、乙在 A 产品市场进行竞争。A 属于同质化产品，该案竞争分析可以考虑竞争者产能情况。甲、乙产能占 A 产品总产能的份额分别为 35%—40%和 10%—15%，合计份额为 45%—50%。行业内 A 产品的产能利用率 and 产品销售率均较高，即相关市场上其他竞争者无法快速提高产量和销量，若集中后实体涨价，下游客户难以转向其他竞争者获得充足供应，其他竞争者无法提供有效竞争约束。因此，该集中导致单边效应的可能性较大。

第四十二条 反垄断执法机构审查横向经营者集中还需关注集中对技术进步、创新等动态竞争的负面影响，比如集中后实体可能会降低其投资和创新努力。

经营者做出的投资或创新努力的类型包括开发新产品、改进现有产品、引入更高效或更具颠覆性的商业模式、引入新功能使客户受益同时增加客户粘性等。

【案例 16】甲公司拟收购乙公司，双方在 A 产品市场进行竞争。集中前，甲、乙是 A 产品更新换代技术研发的重要竞争者。集中后，由于研发竞争者数量减少，竞争动力进一步下降，集中后实体可能减少创新投入、延缓新产品上市速度，从而对 A 产品技术进步产生不利影响。

第四十三条 根据案件的具体特征，反垄断执法机构评估横向经营者集中是否具有单边效应时还会综合考量其他因素。比如对涉及双边或者多边平台的经营者集中，应考虑平台的双边或者多边业务，并评估直接和间接网络效应。对涉及平台给定一边市场的经营者集中，需要综合考虑

集中对平台另外一边或多边市场的影响，以及对平台之间竞争的影响。

第四十四条 经营者在集中前已具有市场支配地位，如果集中通过消灭现有或潜在竞争对手，巩固了经营者的市场支配地位，反垄断执法机构将倾向认为集中具有单边效应。

第四十五条 评估横向经营者集中的单边效应时，可以使用价格上涨压力测试（简称 UPP）、综合价格上涨压力指数（简称 GUPPI）、并购模拟等定量方法。

【案例 17】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在某相关市场进行竞争，市场份额分别排名第一、第二。测算显示，该集中将导致 GUPPI 达到 21.7%，远高于 10% 的临界经验值，这表明集中后实体单方面涨价的可能性很大。GUPPI 的主要思路是计算经营者涨价后失去的利润有多少可以通过集中而回流。一般来说，如果 GUPPI 小于 5%，集中不太可能导致单边效应；如果 GUPPI 超过 10%，集中可能导致单边效应。GUPPI 计算的是涨价压力，并不表示集中后实体涨价的幅度。

【案例 18】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在某相关市场进行竞争。利用并购模拟方法测算，集中后实体在相关市场的涨价幅度可能达到 10% 以上，因此该集中可能导致单边效应。并购模拟是预测集中后产品价格变化的定量方法，首先需要对产品需求进行统计分析与估计（设定需求函数并估计相关参数），在此基础上预测集中后相关市场上产品新的均衡价格水平，通过与集中不发生情形下的价格进行比较从而得出集中对市场价格水平的影响。

第六章 协调效应

第四十六条 本指引所称协调效应，是指经营者通过集中消除了实际或潜在的竞争者，使市场结构发生明显变化，更有利于集中后实体与其他市场参与者达成明示或默示协调行为，有能力和动机直接或间接实施提高商品价格、降低商品质量或削弱创新等行为，损害市场公平竞争和消费者利益的可能性增大。

【案例 19】甲、乙、丙公司在 A 产品市场竞争，市场份额依次为 3%、19%、26%。甲公司拟收购乙公司。集中前，甲公司的 A 产品由丙公司代工生产。集中后，甲公司将拥有乙公司既有的 A 产品生产能力和销售网络，与丙公司一起成为该市场的两个主要竞争者，集中后实体与丙公司的合计市场份额达到 48%。甲、丙公司签署的代工协议中包含生产成本、生产数量等竞争性信息，两者之间代工关系的存续便于双方相互协调，限制市场竞争。集中增加了该市场企业间相互协调、限制竞争的可能性。

第四十七条 存在下列情形的，集中更有可能产生协调效应：

（一）经营者之间能够达成削弱竞争的共识。这种共识可以是直接涨价、限制生产、限制投入市场的新产能、划分市场或者在招标投标市场分配合同，且经营者能够按照共识中的竞争标准来缓和他们之间的竞争行为。经营者之间存在直接共同利益的，更有可能达成共识。

（二）达成共识的经营者能够维持共识。经营者能够及时关注参与协调行为的其他经营者是否一直遵守共识。如果某个经营者违反共识（背离行为），其他经营者能够有效地对背离行为实施惩罚。

（三）协调行为之外的经营者无法对协调行为的稳定性构成威胁。即没有参与协调行为的竞争者、新的市场进入者或者客户的反应都不会对协调行为产生实质影响。

第四十八条 判断集中是否会产生协调效应，主要评估集中是否有利于促成协调行为，即是否有利于增强集中后实体与其他竞争者共同排除、限制竞争的能力、动机及可能性。

【案例 20】甲公司拟收购乙公司目标业务，甲公司和乙公司目标业务在 A 产品市场存在横向重叠。交易完成后，A 产品市场主要竞争者由 4 家减少为 3 家。A 产品市场技术成熟，价格相对透明，客户主要通过招标投标方式采购。在主要竞争者数量减少的情况下，竞争者之间通过明示或默示方式进行沟通协调的成本降低，经营者也更容易通过中标结果推测其他竞争者的定价策略。同时，A 产品市场协调价格行为获利空间较大。因此，该集中使 A 产品市场上经营者协调

价格的能力和动机进一步提高。

第四十九条 集中导致下列情形之一的，反垄断执法机构将倾向认为集中可能产生协调效应：

（一）集中后实体与另一个经营者在相关市场的市场份额合计达到三分之二，且各自市场份额均超过十分之一；

（二）集中后实体与另外两个经营者在相关市场的市场份额合计达到四分之三，且各自市场份额均超过十分之一；

（三）集中消除了一个可能阻碍市场协调的经营者或者实质性消除了该经营者阻碍市场协调的动机。

前款所称“可能阻碍市场协调的经营者”，通常指曾拒绝协调行为的竞争者，或采取背离行为为有利可图的竞争者。判断集中是否消除了一个可能阻碍市场协调的经营者，还需要结合相关市场上的其他因素综合判断（如集中前是否曾出现大规模协调或试图协调行为等）。

【案例 21】市场上可能会有阻碍市场协调的经营者（也称为不合群者）的存在，不合群者与其他企业之间或经营理念不同，或对未来产业发展方向和趋势的看法不同，或由于特殊的原因，而与其他企业行为差别很大。企业之间的经济差异性也可能导致不合群者存在。比如，一家拥有竞争力很强的独特产品、或很先进的技术、或控制了某种关键生产投入要素的企业，在生产经营方面就很可能显示出自己的独特性和不合群性，与其他企业合作的兴趣可能就不大。不合群者的存在，增加了协调行为的难度，针对不合群者的集中行为，可能产生协调效应。

第五十条 评估集中是否有利于促成协调行为，反垄断执法机构主要考虑集中对市场稳定性、透明度和对称性产生的影响。

第五十一条 市场环境相对稳定时，协调行为的可能性增大。当相关市场上的交易条件因客户或者商品不同而具有显著差异时，协调行为的可能性较低。市场的需求价格弹性越低，协调行

为一般越有利可图。

【案例 22】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在 A 产品市场竞争。A 产品为需求刚性且种类单一的原材料，需求价格弹性低，协调价格后获利空间大，而且背离协调的行为更容易被发现和受到约束。在集中导致主要竞争者数量从 5 家减少到 4 家的情况下，竞争者之间协调价格的动机和能力进一步提高。

第五十二条 在充分透明的市场里，协调行为更容易发生。市场集中度、商品差异化程度、客户分散程度以及竞争者之间交叉持股、互派董事、具有相同的股东或董事、监事等行为都会影响市场透明度。当竞争者数量较少、市场集中度较高、交易条件相对透明时，协调行为更容易发生。

【案例 23】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在 A 产品市场竞争。A 产品市场透明度较高，生产商和客户数量均较少，产品同质化明显，竞争者对相互之间的技术、成本、生产和销售状况等情况均比较了解。A 产品生产商能凭借相关事实和经验确定竞争对手的产品价格或价格区间。同时，A 产品生产商经常共用相同的分销商，通过分销渠道了解其他品牌 A 产品信息较容易，A 产品生产商有能力预判其他竞争者的行为。该集中完成后，A 产品生产商将从 5 家减少为 4 家，将进一步增加市场竞争者通过协调从事排除、限制竞争行为的可能性。

第五十三条 当相关市场上经营者对称性较高，即市场份额、生产成本、生产能力、效率等方面情况相似，商品差异化程度、商品质量和纵向一体化程度相当，经营者之间达成协调行为的可能性就较大。经营者之间对称性越低，越难产生协调行为。

【案例 24】甲、乙、丙三家公司在 A 产品市场存在横向重叠，合计占有 95% 以上的市场份额。份额较小的两家竞争者甲、乙（市场份额分别为 30%—35%、10%—15%）提出合并，合并后的市场份额与丙的市场份额基本相当。集中后实体与丙公司之间市场力量的对称会使两者在长期博弈中更加有动机相互协调而避免激烈的价格竞争。

第五十四条 评估相关市场是否存在协调行为的可能性时，如果相关市场上存在过协调行为，在市场竞争条件未发生重大变化的情况下，反垄断执法机构会认为市场条件有助于经营者之间的相互协调。如果发生过协调行为的其他市场的重要特征与相关市场相似，反垄断执法机构将高度重视。

第五十五条 根据案件的具体特征，反垄断执法机构评估横向经营者集中是否具有协调效应时还会综合考量其他因素。比如对涉及平台经济领域的经营者集中，还需要考虑技术手段、平台规则、数据、算法等因素是否有利于促成协调行为。

第七章 潜在竞争

第五十六条 本指引所称潜在竞争是指集中一方为集中其他方的潜在竞争者，尚未进入相关市场但具有短期内进入相关市场的能力和动机，并能够对现有竞争者形成一定的竞争约束。

第五十七条 评估横向经营者集中是否会产生单边效应或者协调效应时，反垄断执法机构均会考虑潜在竞争。如果一项集中消除了潜在竞争者，且集中前经营者在相关市场具有市场支配地位，那么集中具有排除、限制竞争效果的可能性很大。

第五十八条 评估横向经营者集中是否会消除潜在竞争约束，首先考虑集中一方是否为潜在竞争者，即在集中不发生情形下该经营者是否会进入相关市场；然后分析消除潜在竞争约束的影响。

第五十九条 判断是否为潜在竞争者时，主要考虑其市场进入动机及所需的成本、时间、相关市场进入壁垒等因素，比如其拥有相关的生产设备、知识产权、原材料等的情况以及对相关投资的准备情况。反垄断执法机构将重点考虑下述两方面因素：

（一）潜在竞争者无需花费很大沉没成本就可以进入相关市场；

（二）潜在竞争者极可能甚至已经有计划进行相关投资（包括沉没成本），将在短期内进入

相关市场。

第六十条 对于消除潜在竞争约束的经营者集中的竞争分析,反垄断执法机构将评估潜在竞争者进入市场后预期的市场竞争状况。

对于同时满足下述条件的集中,反垄断执法机构认为其具有或者可能具有排除、限制竞争效果:

(一)潜在竞争者已经或将会对在相关市场开展业务的参与集中的经营者构成显著的竞争约束;

(二)其他现有竞争者以及潜在进入者对参与集中的经营者构成的竞争压力不足。

【案例 25】甲公司拟收购乙公司,甲生产 A 产品,并具有较高市场份额,乙目前不生产 A 产品,但其正在研发 A 产品。乙正在研发的 A 产品与市场现有 A 产品相比性能更优,具有明显技术进步特征,且价格更低廉、产品生产和上市周期更快,一旦进入市场将对甲构成显著的竞争约束。因此,该集中将消除甲公司在 A 产品市场上的潜在竞争约束。

第六十一条 对于涉及消除潜在竞争约束的经营者集中,评估时还应关注集中各方是否为相关市场的重要创新者,以及该潜在竞争者创新能力的强弱。若集中各方是相关市场上重要的创新力量,集中后由于研发竞争者数量减少,集中后实体的竞争动力会下降,进而减少创新投入、延缓新产品上市速度。若该潜在经营者的创新能力较强,具有长远发展潜力,在未来会形成足以与集中另一方抗衡的竞争力量,那么由于集中消除了这一潜在竞争者,集中另一方可能会降低研发投入、延缓新产品上市速度。

【案例 26】A 产品市场高度集中,主要竞争者仅有乙公司和丙公司两家,甲公司目前不生产该产品,但其正在研发相关产品,甲公司拟收购乙公司相关业务。相较于市场现有产品,甲公司的产品具有显著创新特征,预期将对乙公司构成显著的竞争约束。集中后甲公司取得乙公司目标业务 A 产品,可能降低甲公司对其正在研发的具有创新意义同类产品的研发投入和商业化

动机，延缓新产品上市速度，可能对市场竞争和技术进步产生不利影响。

第六十二条 目标经营者是初创企业的，特别是相关市场集中度较高、参与竞争者数量较少时，需要从交易目的、潜在竞争、创新能力等方面重点评估集中是否可能扼杀竞争、阻碍创新，包括对目标经营者创新活动的影响和对收购方原有创新活动的影响等。

第八章 市场进入

第六十三条 本指引所称市场进入通常包括经营者新进入相关市场参与竞争，以及相关市场上现有竞争者的业务扩张，比如产能增加等。

第六十四条 市场进入是经营者集中竞争分析中的抵消性因素之一。当市场进入足够容易时，集中后实体及相关市场上的现有竞争者无法单独或者共同实施相较于集中未发生情况下更加有利可图的涨价等行为，或者无法降低集中未发生情况下的市场竞争水平，集中就不太可能具有排除、限制竞争效果。

实践中，通常是在反垄断执法机构认为集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果时，由经营者提供证据材料证明市场进入能够在多大程度上抵消集中对竞争可能产生的不利影响。市场进入只有在可能、及时且充分的条件下，才能够有效防止或抵消集中对竞争可能产生的不利影响。

【案例 27】甲公司和乙公司合并，双方在 A 市场上存在横向重叠，合计市场份额超过 50%，反垄断执法机构推定该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果。甲和乙证明 A 市场进入门槛很低，即使其滥用市场力量，也很快会有新的经营者进入，并对集中后实体构成充分、有效的竞争约束。经综合研判，反垄断执法机构认为该项集中不会具有排除、限制竞争效果，予以无条件批准。

第六十五条 市场进入的可能性是指经营者能够进入相关市场且进入后能够成功地对集中后实体构成竞争约束的可能性。评估市场进入的可能性时，应考虑市场进入壁垒、市场运行状况

和市场的发展预期等因素。

市场进入壁垒取决于相关市场的特性，体现为现有竞争者相对于未进入者所具有的竞争优势。进入壁垒越高，进入的可能性则越低。构成进入壁垒的因素包括：法律或政策限制；关键设施；自然资源；研发能力；知识产权；生产的规模效益经济性和范围经济性，对强大客户网和销售网的依赖；现有经营者的成本优势、品牌和声誉优势、闲置生产能力，及其与交易相对方的合同安排；下游客户的转换成本；进入的沉没成本以及其他形式的退出壁垒等。

市场运行状况主要包括：市场容量是否可以容纳新的厂商；新进入经营者是否可以达到最小效率规模，即经营者平均成本达到最小值时所要求的最小产出水平；进入后的市场竞争状况和价格水平等是否足以支持新进入经营者有效参与市场竞争。

评估市场的发展预期应结合产品生命周期、技术更新预期、市场规模变化等综合评估市场的发展阶段和发展前景。一般来说，相比于已经成熟或预计将会进入衰退期的市场，预计将会进入高速增长阶段的相关市场的进入可能性更高。

第六十六条 市场进入的及时性是指市场进入可以在集中后足够短的时间内发生并得以持续。市场进入必须足够迅速，才能阻止可能发生的反竞争效果。

判断市场进入的及时性的时间标准取决于市场的特性和发展动态，以及潜在进入者的具体产能情况。通常情况下，反垄断执法机构认为在两年以内能够完成市场进入，构成及时的市场进入。对于部分特殊行业，可根据行业具体情况判断市场进入的及时性。

第六十七条 市场进入的充分性是指进入者能够对集中后实体构成充分、有效的竞争约束。评估市场进入的充分性时，应综合考虑进入者的规模、业务范围、商品可替代性等因素。

市场进入的充分性对进入规模的要求取决于市场特性。通常情况下，进入者只有达到一定的规模才会对集中后实体构成有效的竞争约束。现阶段规模较小的进入者，在不具备显著竞争劣势的情况下，也可能对集中后实体构成有效的竞争约束。

在进入者提供的产品与集中后实体提供的产品可替代性高的情况下,进入者可能会对集中后实体构成有效的竞争约束。在差异化产品行业中,进入者提供的产品可能不足以紧密替代集中后实体提供的产品,市场进入可能不够充分,因此不能对集中后实体提供有效的竞争约束。

第六十八条 在判断市场进入是否具有可能性、及时性和充分性时,反垄断执法机构通常可以从以下几个方面收集市场进入的信息和证据材料:

(一)相关市场或类似市场过往的市场进入和退出案例,包括进入的成本、进入壁垒、时间、成功进入所需达到的规模、进入导致的市场竞争状况的变化等;

(二)其他经营者进入相关市场的计划,以及现有竞争者的扩张计划;具有相关必要资产或动机进入相关市场的潜在市场进入者的情况,例如相邻市场的竞争者、大型客户等;

(三)对市场进入壁垒的直接统计数据或其他信息,例如进入的资金规模、研发投入产出等;

(四)若相关商品生产存在规模效应,需考虑新进入经营者能否及时达到足够规模,以对集中后的实体形成有效竞争约束,以及无法达到规模效应所要求的规模时在成本上的劣势;

(五)进入市场后收回投入成本所需要的时间;

(六)退出市场的成本;

(七)技术进步对市场进入的影响;

(八)市场上现有竞争者与下游客户签订长期合同的情况;

(九)下游客户是否具备协助新市场进入的能力和意愿;

(十)可能的进口产品或供给替代;

(十一)若相关地域市场是中国境内市场,需考虑中国境外供应商进入中国境内市场的可能性。

第六十九条 反垄断执法机构在竞争分析中也会考虑集中是否会对市场进入带来负面影响。比如,集中可能导致集中后实体拥有更大的市场规模,更有能力维持其市场地位,从而提高进入

门槛。

第九章 买方力量

第七十条 本指引所称买方力量是指买方在商业谈判中所具有的议价或谈判能力。

第七十一条 买方力量是经营者集中竞争分析中的抵消性因素之一。实践中，通常是在反垄断执法机构认为集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果时，由经营者提供证据材料证明买方力量能够在多大程度上抵消集中对竞争可能产生的不利影响，如限制集中后实体涨价的可能性。

【案例 28】甲公司收购乙公司，甲、乙在 A 产品市场存在横向重叠，合计市场份额排名第一。在分析 A 产品市场买方力量时，甲、乙证明 A 产品需求集中在少量下游客户中，客户均通过招标投标方式采购，且采购额度大、采购时机不确定，各供应商必须为争取某一客户进行全面竞争，买方议价能力非常强。因此，集中虽然将增强甲公司市场力量，但综合考虑买方力量，反垄断执法机构认为集中不会产生排除、限制竞争效果。

第七十二条 评估买方力量，可以主要从以下两个方面进行考虑：

（一）买方集中度。通常会参考集中后实体销售给下游客户的相关商品占其总销售量的比例，如果少数客户的采购量占比较大，则说明买方集中度较高。

（二）买方在不同供应商之间进行转换的能力。需要重点关注当某一供应商采取提高价格或降低质量、降低送货条件等措施时，买方是否有能力在适当的时间内转向其他供应商、纵向整合上游供应商、支持上游其他供应商扩大市场份额、支持新供应商进入相关市场、拒绝购买或延迟购买该供应商的其他产品（特别是耐用商品）等。

【案例 29】甲公司拟收购乙公司，甲、乙均在 A 产品市场进行竞争，双方合计市场份额为 40%—45%，且双方 A 产品主要供应给下游零售店。下游 40%—50%的零售店从甲、乙采购 A 产品。由于 A 产品零售店数量庞大，且普遍规模较小，议价能力较弱，因此，买方力量难以消除。

集中可能产生的排除、限制竞争效果，该集中可能限制下游零售店的选择权，挤压其利润空间，损害相关市场竞争和消费者利益。

第七十三条 具有买方力量本身并不能够保证买方力量能够有效地抵消集中可能带来的竞争损害。反垄断执法机构在评估买方力量是否能够起到有效的抵消作用时，通常重点考虑以下三方面因素：

（一）具有买方力量的经营者行使其买方力量，是否能够使其他不具备买方力量的经营者同样获得利益；

（二）当具有买方力量的经营者并非终端消费者时，其通过行使买方力量获得的利益是否能够传递给终端消费者；

（三）具有买方力量的经营者是否有充分的动机和意愿行使其买方力量。

第七十四条 在评估买方力量时，需要注意集中前所存在的买方力量并非必然能够延续到集中后，因为集中可能导致集中后实体增强市场控制力，或者可能消除了重要的替代供应商。因此，反垄断执法机构通常对集中后而非集中前的买方力量进行评估。

第十章 效 率

第七十五条 本指引所称效率是指经营者集中可能会带来的效率提升，包括规模经济、范围经济等带来的成本节约，以及促进技术进步、提高商品质量等带来的创新效率等。效率提升是集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的抗辩因素。

集中所带来的成本节约可体现在固定成本、可变成本或者边际成本的降低。

集中带来的创新效率包括经营者在科技研发领域的协同效应等。

第七十六条 能够被反垄断执法机构认可的集中产生的效率提升，必须同时满足下列条件：

（一）效率的提升必须直接或间接有利于消费者。效率提升对消费者带来的利益不局限于价

格下降，也可能是商品质量提升，或者使消费者能够从商品的创新中获益。

（二）效率的提升必须是集中所特有的。效率提升是集中的直接结果，且无法通过对竞争损害更小的其他方式实现。

（三）效率的提升必须是可以证实的。经营者的效率主张越准确、越有说服力，被反垄断执法机构采信的可能性越高。

第七十七条 如果集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，在条件允许的情况下，集中各方可以通过提交定量分析证据材料，说明集中对效率提升和对下游客户的影响。如果所需定量证据材料不存在或难以提供，经营者也应提供真实的、可验证的有关效率提升和对下游客户影响的定性证据材料。

评估上述效率提升是否能够抑制集中可能产生的反竞争效果，主要考虑以下两个方面：

（一）集中所带来的成本节约在多大程度上可以消除集中可能产生的单边效应或者协调效应；

（二）集中所带来的创新效率在多大程度上可以弥补价格上涨等对下游客户造成的损失。

第七十八条 目标经营者是初创企业的，反垄断执法机构会考虑交易可能为初创企业提供后续研发、市场推广、管理和生产等发展支持的效率因素。

第十一章 其他因素

第七十九条 评估经营者集中对国民经济发展的影响，反垄断执法机构通常会考虑集中所处行业对国民经济发展的重要性，以及集中对国民经济发展的影响。

经营者能够证明集中有利于国民经济健康发展的，即使该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，反垄断执法机构也可能不予禁止。

反垄断执法机构在分析前述集中对国民经济发展的影响时，将重点考虑是否同时满足下列三

个条件：

- （一）该集中是否会对国民经济发展带来积极影响，以及该影响是否是实质性的；
- （二）该集中与国民经济发展积极影响之间是否存在因果关系；
- （三）如果没有该集中，是否就不会对前述国民经济发展产生积极影响。

第八十条 经营者能够证明经营者集中在促进就业、保护中小经营者权益、节约能源、保护环境、救灾救助等社会公共利益方面产生积极影响的，即使该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，反垄断执法机构也可能不予禁止。

反垄断执法机构在分析前述公共利益时，将重点考虑是否同时满足下列三个条件：

- （一）该集中是否会对公共利益带来积极影响，以及该影响是否是实质性的；
- （二）该集中与公共利益积极影响之间是否存在因果关系；
- （三）如果没有该集中，是否就不会对前述公共利益产生积极影响。

第八十一条 经营者能够证明被收购或者合并的经营者即将破产并退出相关市场的，即使该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，反垄断执法机构也可能不予禁止。

反垄断执法机构在分析前述破产抗辩时，将重点考虑是否同时满足下列三个条件：

- （一）被收购或合并的经营者经营困难，如果不被收购或者合并，其将在短期内退出市场；
- （二）没有比该集中对竞争损害更小的替代性方案来防止上述经营者退出市场；
- （三）相对于上述经营者退出市场，该集中可能带来的排除、限制竞争效果更弱。

第八十二条 有证据证明参与集中的经营者获得的国内外政府补贴对相关市场竞争可能产生不利影响的，反垄断执法机构可以要求参与集中的经营者提供获得政府补贴等有关情况，并在审查中考虑该政府补贴对相关市场公平竞争产生的不利影响。

前款所称政府补贴，包括一个国家或者地区的中央政府补贴和地方政府补贴。

第十二章 附 则

第八十三条 参与集中的经营者之间新设合营企业，且合营企业拟从事业务与参与集中的经营者处于同一相关市场的，参照本指引进行竞争评估。

评估经营者之间新设合营企业可能产生的竞争影响时，要结合集中的实际情况，对合营企业与合营各方的竞争关系、合营企业的规模及存续时间、合营企业的业务范围、合营企业是否仅涉及某一个业务环节等因素加以考虑。

合营企业的业务仅涉及一个或多个合营方业务链条中某个环节的，根据合营企业所从事业务在完整业务链条中所处的具体环节（例如研发、原材料采购、生产、营销或销售），竞争分析的考虑因素和重点通常有所不同。一般而言，合营企业所从事业务环节离销售环节越远，对市场竞争的影响越小；仅涉及联合销售的合营企业，可能与垄断协议行为存在竞合，有可能引起严重的竞争问题，需重点审查。

第八十四条 反垄断执法机构在调查违法实施经营者集中时，将参照本指引评估横向经营者集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果。

第八十五条 反垄断执法机构以及其他单位和个人对于知悉的商业秘密、未披露信息、保密商务信息、个人隐私和个人信息承担保密义务，但根据法律法规规定应当披露的或者事先取得权利人同意的除外。

第八十六条 本指引仅对横向经营者集中审查及相关合规工作作出一般性指导，供反垄断执法机构和经营者参考，不具有强制性。本指引中的案例列举并不涵盖全部审查场景和风险类型，反垄断执法机构和经营者在参考本指引时应依据经营者集中相关法律法规结合具体问题进行分析评估。

第八十七条 本指引由国家市场监督管理总局负责解释，自发布之日起施行。

国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南

(二〇〇九年五月二十四日)

第一章 总则

第一条 指南的目的和依据

为了给相关市场界定提供指导，提高国务院反垄断执法机构执法工作的透明度，根据《中华人民共和国反垄断法》（以下称《反垄断法》），制定本指南。

第二条 界定相关市场的作用

任何竞争行为（包括具有或可能具有排除、限制竞争效果的行为）均发生在一定的市场范围内。界定相关市场就是明确经营者竞争的市场范围。在禁止经营者达成垄断协议、禁止经营者滥用市场支配地位、控制具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中等反垄断执法工作中，均可能涉及相关市场的界定问题。

科学合理地界定相关市场，对识别竞争者和潜在竞争者、判定经营者市场份额和市场集中度、认定经营者的市场地位、分析经营者的行为对市场竞争的影响、判断经营者行为是否违法以及在违法情况下需承担的法律后果等关键问题，具有重要的作用。因此，相关市场的界定通常是对竞争行为进行分析的起点，是反垄断执法工作的重要步骤。

第三条 相关市场的含义

相关市场是指经营者在一定时期内就特定商品或者服务（以下统称商品）进行竞争的商品范围和地域范围。在反垄断执法实践中，通常需要界定相关商品市场和相关地域市场。

相关商品市场，是根据商品的特性、用途及价格等因素，由需求者认为具有较为紧密替代关系的一组或一类商品所构成的市场。这些商品表现出较强的竞争关系，在反垄断执法中可以作为经营者进行竞争的商品范围。

相关地域市场，是指需求者获取具有较为紧密替代关系的商品的地理区域。这些地域表现出较强的竞争关系，在反垄断执法中可以作为经营者进行竞争的地域范围。

当生产周期、使用期限、季节性、流行时尚性或知识产权保护期限等已构成商品不可忽视的特征时，界定相关市场还应考虑时间性。

在技术贸易、许可协议等涉及知识产权的反垄断执法工作中，可能还需要界定相关技术市场，考虑知识产权、创新等因素的影响。

第二章 界定相关市场的基本依据

第四条 替代性分析

在反垄断执法实践中，相关市场范围的大小主要取决于商品（地域）的可替代程度。

在市场竞争中对经营者行为构成直接和有效竞争约束的，是市场里存在需求者认为具有较强替代关系的商品或能够提供这些商品的地域，因此，界定相关市场主要从需求者角度进行需求替代分析。当供给替代对经营者行为产生的竞争约束类似于需求替代时，也应考虑供给替代。

第五条 需求替代

需求替代是根据需求者对商品功能用途的需求、质量的认可、价格的接受以及获取的难易程度等因素，从需求者的角度确定不同商品之间的替代程度。

原则上，从需求者角度来看，商品之间的替代程度越高，竞争关系就越强，就越可能属于同一相关市场。

第六条 供给替代

供给替代是根据其他经营者改造生产设施的投入、承担的风险、进入目标市场的时间等因素，从经营者的角度确定不同商品之间的替代程度。

原则上，其他经营者生产设施改造的投入越少，承担的额外风险越小，提供紧密替代商品越

迅速，则供给替代程度就越高，界定相关市场尤其在识别相关市场参与者时就应考虑供给替代。

第三章 界定相关市场的一般方法

第七条 界定相关市场的方法概述

界定相关市场的方法不是唯一的。在反垄断执法实践中，根据实际情况，可能使用不同的方法。界定相关市场时，可以基于商品的特征、用途、价格等因素进行需求替代分析，必要时进行供给替代分析。在经营者竞争的市场范围不够清晰或不易确定时，可以按照“假定垄断者测试”的分析思路（具体见第十条）来界定相关市场。

反垄断执法机构鼓励经营者根据案件具体情况运用客观、真实的数据，借助经济学分析方法来界定相关市场。

无论采用何种方法界定相关市场，都要始终把握商品满足消费者需求的基本属性，并以此作为对相关市场界定中出现明显偏差时进行校正的依据。

第八条 界定相关商品市场考虑的主要因素

从需求替代角度界定相关商品市场，可以考虑的因素包括但不限于以下各方面：

（一）需求者因商品价格或其他竞争因素变化，转向或考虑转向购买其他商品的证据。

（二）商品的外形、特性、质量和技术特点等总体特征和用途。商品可能在特征上表现出某些差异，但需求者仍可以基于商品相同或相似的用途将其视为紧密替代品。

（三）商品之间的价格差异。通常情况下，替代性较强的商品价格比较接近，而且在价格变化时表现出同向变化趋势。在分析价格时，应排除与竞争无关的因素引起价格变化的情况。

（四）商品的销售渠道。销售渠道不同的商品面对的需求者可能不同，相互之间难以构成竞争关系，则成为相关商品的可能性较小。

（五）其他重要因素。如，需求者偏好或需求者对商品的依赖程度；可能阻碍大量需求者转

向某些紧密替代商品的障碍、风险和成本；是否存在区别定价等。

从供给角度界定相关商品市场，一般考虑的因素包括：其他经营者对商品价格等竞争因素的变化做出反应的证据；其他经营者的生产流程和工艺，转产的难易程度，转产需要的时间，转产的额外费用和 risk，转产后所提供商品的市场竞争力，营销渠道等。

任何因素在界定相关商品市场时的作用都不是绝对的，可以根据案件的不同情况有所侧重。

第九条 界定相关地域市场考虑的主要因素

从需求替代角度界定相关地域市场，可以考虑的因素包括但不限于以下各方面：

（一）需求者因商品价格或其他竞争因素变化，转向或考虑转向其他地域购买商品的证据。

（二）商品的运输成本和运输特征。相对于商品价格来说，运输成本越高，相关地域市场的范围越小，如水泥等商品；商品的运输特征也决定了商品的销售地域，如需要管道运输的工业气体等商品。

（三）多数需求者选择商品的实际区域和主要经营者商品的销售分布。

（四）地域间的贸易壁垒，包括关税、地方性法规、环保因素、技术因素等。如关税相对商品的价格来说比较高时，则相关地域市场很可能是一个区域性市场。

（五）其他重要因素。如，特定区域需求者偏好；商品运进和运出该地域的数量。

从供给角度界定相关地域市场时，一般考虑的因素包括：其他地域的经营者对商品价格等竞争因素的变化做出反应的证据；其他地域的经营者供应或销售相关商品的即时性和可行性，如将订单转向其他地域经营者的转换成本等。

第四章 关于假定垄断者测试分析思路的说明

第十条 假定垄断者测试的基本思路

假定垄断者测试是界定相关市场的一种分析思路，可以帮助解决相关市场界定中可能出现的

不确定性，目前为各国和地区制定反垄断指南时普遍采用。依据这种思路，人们可以借助经济学工具分析所获取的相关数据，确定假定垄断者可以将价格维持在高于竞争价格水平的最小商品集合和地域范围，从而界定相关市场。

假定垄断者测试一般先界定相关商品市场。首先从反垄断审查关注的经营者提供的商品（目标商品）开始考虑，假设该经营者是以利润最大化为经营目标的垄断者（假定垄断者），那么要分析的问题是，在其他商品的销售条件保持不变的情况下，假定垄断者能否持久地（一般为1年）小幅（一般为5%~10%）提高目标商品的价格。目标商品涨价会导致需求者转向购买具有紧密替代关系的其他商品，从而引起假定垄断者销售量下降。如果目标商品涨价后，即使假定垄断者销售量下降，但其仍然有利可图，则目标商品就构成相关商品市场。

如果涨价引起需求者转向具有紧密替代关系的其他商品，使假定垄断者的涨价行为无利可图，则需要把该替代商品增加到相关商品市场中，该替代商品与目标商品形成商品集合。接下来分析如果该商品集合涨价，假定垄断者是否仍有利可图。如果答案是肯定的，那么该商品集合就构成相关商品市场；否则还需要继续进行上述分析过程。

随着商品集合越来越大，集合内商品与集合外商品的替代性越来越小，最终会出现某一商品集合，假定垄断者可以通过涨价实现盈利，由此便界定出相关商品市场。

界定相关地域市场与界定相关商品市场的思路相同。首先从反垄断审查关注的经营者经营活动的地域（目标地域）开始，要分析的问题是，在其他地域的销售条件不变的情况下，假定垄断者对目标地域内的相关商品进行持久（一般为1年）小幅涨价（一般为5%~10%）是否有利可图。如果答案是肯定的，目标地域就构成相关地域市场；如果其他地域市场的强烈替代使得涨价无利可图，就需要扩大地域范围，直到涨价最终有利可图，该地域就是相关地域市场。

第十一条 假定垄断者测试的几个实际问题

原则上，在使用假定垄断者测试界定相关市场时，选取的基准价格应为充分竞争的当前市场

价格。但在滥用市场支配地位、共谋行为和已经存在共谋行为的经营者集中案件中，当前价格明显偏离竞争价格，选择当前价格作为基准价格会使相关市场界定的结果不合理。在此情况下，应该对当前价格进行调整，使用更具有竞争性的价格。

此外，一般情况下，价格上涨幅度为 5% ~ 10%，但在执法实践中，可以根据案件涉及行业的不同情况，对价格小幅上涨的幅度进行分析确定。

在经营者小幅提价时，并不是所有需求者（或地域）的替代反应都是相同的。在替代反应不同的情况下，可以对不同需求者群体（或地域）进行不同幅度的测试。此时，相关市场界定还需要考虑需求者群体和特定地域的情况。

市场监管总局关于修订发布《经营者集中简易案件反垄断审查申报表》《经营者集中简易案件公示表》的公告

2024 年第 39 号

为贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神,进一步深化经营者集中审查制度改革,降低经营主体制度性成本,现根据《中华人民共和国反垄断法》《国务院关于经营者集中申报标准的规定》《经营者集中审查规定》等相关规定,修订发布《经营者集中简易案件反垄断审查申报表》(以下简称《申报表》)和《经营者集中简易案件公示表》(以下简称《公示表》)。

《申报表》和《公示表》将于 2024 年 10 月 12 日起正式施行并上线经营者集中反垄断业务系统。申报人于此日期前在经营者集中反垄断业务系统填写申报信息但尚未提交的,《申报表》和《公示表》将按照新版本自动调整,请申报人在提交前核对确认。

相关问题及建议请发至 jyzjz@samr.gov.cn。

附件: 1.《经营者集中简易案件反垄断审查申报表》

2.《经营者集中简易案件公示表》

市场监管总局

2024 年 9 月 14 日

经营者集中简易案件反垄断审查申报表

(保密版)¹

填报时间： 年 月 日

经营者集中达到国务院规定的申报标准，经营者应当事先向市场监管总局申报，未申报或者申报后获得批准前不得实施集中。如果经营者在申报前已经实施集中，例如出现《经营者集中审查规定》第八条第三款的相关情形的，请向市场监管总局主动报告。 不符合《经营者集中审查规定》第十九条规定的简易案件情形的，不填写本表进行经营者集中申报，请填写经营者集中反垄断审查申报表。 申报人应确保申报表、申报表的附件以及申报人在申报过程中提供的信息是真实、完整和准确的，复印件与原件完全一致，不得提供任何虚假材料和误导性信息。申报人隐瞒重要情况、提供虚假材料或误导性信息的，应当承担相应的法律责任。
1. 案件名称²
2. 交易性质（可多选） ☐ 新设合并 ☐ 吸收合并 ☐ 股权收购 ☐ 现金收购 ☐ 公开要约收购 ☐ 未获目标公司董事会或管理层支持的要约收购 ☐ 换股 ☐ 其他（具体说明：_____） ☐ 资产收购 ☐ 新设合营企业 ☐ 通过合同等方式取得控制权或者能够施加决定性影响（具体说明：_____）
3. 申报依据 ☐ 达到《国务院关于经营者集中申报标准的规定》规定的申报标准 ☐ 参与集中的所有经营者上一会计年度在全球范围内营业额合计超过120亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过8亿元人民币 ☐ 参与集中的所有经营者上一会计年度在中国境内的营业额合计超过40亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过8亿元人民币 ☐ 未达申报标准自愿申报
4. 申请适用简易案件审查程序的理由³ ☐ 在同一相关市场，参与集中的经营者所占的市场份额之和小于15% ☐ 在上下游市场，参与集中的经营者所占的市场份额均小于25% ☐ 不在同一相关市场也不存在上下游关系的参与集中的经营者，在与交易有关的每个市场所占的市场份额均小于25% ☐ 参与集中的经营者在中国境外设立合营企业，合营企业不在中国境内从事经济活动 ☐ 参与集中的经营者收购境外企业股权或资产，该境外企业不在中国境内从事经济活动 ☐ 由两个以上经营者共同控制的合营企业，通过集中被其中一个或一个以上经营者控制 申报人承诺本交易没有《经营者集中审查规定》第二十条所列举的情形。
5. 参与集中的经营者

	中国境内	人民币[]亿元 (原计价币种及金额: []亿元[币种]) (汇率 ¹¹ : _____)		
	全 球	人民币[]亿元 (原计价币种及金额: []亿元[币种]) (汇率: _____)		
	经审计的上一会计年度财务报表	见附件[]。		
	上一会计年度年报 ¹²	☐ 有 (见附件[]) ☐ 无		
	备 注			
5.1.10 主要业务 ¹³	全球范围			
	中国境内			
5.1.11 股权结构	股东名称及持股比例 ¹⁴			
	是否有最终控制人	☐ 有 ☐ 无 ¹⁵		
5.1.12 最终控制人 (如有)	名称/姓名			
	成立时间 ¹⁶			
	注册地/国籍 (自然人)		住 所	
	组织形式	☐ 有限责任公司 ☐ 股份有限公司 (非上市公司) ☐ 上市公司 (上市时间、交易所、股票代码: _____) ☐ 股份有限公司 ☐ 其他 (具体说明: _____) ☐ 合伙企业 ☐ 自然人 ☐ 其他 (具体说明: _____)		
	主要业务 (包括整个集团)			
	股权结构图	见附件[]。		
5.1.13 关联实体 ¹⁷	中国境外从事与本项集中相关业务的关联企业详细介绍 ¹⁸			
	中国境内从事与本项集中相关业务的关联企业详细介绍			
5.1.14 经营者及关联实体过去三年在相关市场的经营者集中情况				
6. 参与交易的其他经营者 ¹⁹				

包括：1、 （2、... ..）[请列举，详细情况在下栏填写]				
6.1 [请填写参与交易的其他经营者的名称/姓名]				
6.1.1 在交易中的地位	☐ 股权出让方 ☐ 资产出让方 ☐ 被收购方 ☐ 无控制权或决定性影响的合营方 ☐ 其他（具体说明：_____）			
6.1.2 基本信息	成立时间 ²⁰			
	注册地/国籍 （自然人）		住 所	
	组织形式	☐ 有限责任公司 ☐ 股份有限公司（非上市公司） ☐ 上市公司（上市时间、交易所、股票代码：_____） ☐ 股份有限公司 ☐ 其他（具体说明：_____） ☐ 合伙企业 ☐ 自然人 ☐ 其他（具体说明：_____）		
6.1.3 主要业务				
7. 集中交易概况				
7.1 集中协议	形 式 ²¹	☐ 正式协议/合同/公司章程 ☐ 公开要约 ☐ 非正式或初步协议（如正式协议、合同或公司章程的草案/框架协议/备忘录/意向书等，在下栏说明不能提供正式协议的理由） ☐ 无交易文件（在下栏说明不能提供集中协议的理由）		
	理 由			
	名 称 ²²		签署时间 ²³	
	协议方 ²⁴		文 本 ²⁵	见附件[]。
7.2 交易金额 ²⁶	现金		折合人民币	
	股份数目及估值			
	资产类别及估值			
	其他权益及估值			
	汇率		合 计	
	备注			
7.3 交易的描述 ²⁷				
7.4 交易前后股权和控制权情况 ²⁸	交易前后的股权结构图见附件[]。			
7.5 预计交割时间及特殊时限要求（如有，并解释）				
7.6 交易的背景、动机、经济合理性				

7.7 市场发展 计划						
7.8 合营企业 ²⁹	名 称 ³⁰					
	成立时间 ³¹					
	注册地/住所	☐ 境内 ☐ 境外（具体：_____）				
	合营企业主营业务、运作方式、经营区域、与合营各方及其关联方的业务关系					
	合营各方及关联方之间是否有其他业务上的协议或安排					
8. 集中对相关市场竞争的影响						
8.1 集中各方业务关系及相关市场界定 ³²	业务关系	相关商品市场	相关地域市场	相关市场 界定理由	参与集中的经营者及其市场份额	
	横向重叠	☐ 有 ☐ 无（如有，须在此明确填写相关商品市场、相关地域市场、参与集中的经营者及其市场份额等内容，相关市场界定理由可在附件中予以说明。下同。）				
		1.				
	纵向关联	☐ 有 ☐ 无				
	相邻关系 ³³	☐ 有 ☐ 无				
	其他 ³⁴	☐ 有 ☐ 无				
	附件	见附件[]。				
8.2 集中对市场竞争的影响 ³⁵	集中各方及主要竞争者市场份额 ³⁶	见附件[]。				
	竞争分析	见附件[]。				
9. 相关市场行业协会信息						
编号	名称	地址	联系人	电话号码	传真号码	网址
10. 交易是否需要中国政府其他部门（包括国家市场监督管理总局其他司局）审批						
☐ 是（详细说明 ³⁷ ：_____） ☐ 否						

11. 本项交易的合规性及集中各方在中国境内的合规性 38	
11.1 本项交易的合规性	
11.2 集中各方主体资格及业务的合规性	
12. 交易是否需要在其他国家/地区申报	
☐ 是（说明需要申报的司法辖区、已申报/拟申报时间及审查进度等：_____） ☐ 否	
13. 其他需要说明的情况	
☐ 有 ☐ 无 详细信息： 见附件[]。	
14. 申报人承诺 ³⁹	
请参照附件模板和文本格式作出承诺并签字或盖章后提交。附件：《承诺函》模板	