



国家市场监督管理总局

State Administration for Market Regulation

# 经营者集中审查程序规则

---

国家市场监督管理总局反垄断局 周敏佳

2019年10月21日 北京

# 一、经营者集中审查的性质——行政许可

## 《行政许可法》

**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。

当前位置： 商务部行政权力运行公开 > 行政许可

### 经营者集中反垄断审查

项目编码	18012	事项类别	行政许可
项目子项	无		
设定依据	<p>经营者集中反垄断审查依据《反垄断法》第二十条、第二十一条，以及《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第二条、第三条、第四条设定。具体规定如下：</p> <p>《反垄断法》第二十条规定：“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。” 《反垄断法》第二十一条规定：“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。”</p> <p>《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第二条内容与《反垄断法》第二十条相同。</p> <p>《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第三条规定：“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商务主管部门申报，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100亿元人民币，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4亿元人民币；（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20亿元人民币，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4亿元人民币。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，具体办法由国务院商务主管部门会同国务院有关部门制定。”</p> <p>《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第四条规定：“经营者集中未达到本规定第三条规定的申报标准，但按照规定程序收集的事实和证据表明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院商务主管部门应当依法进行调查。”</p>		
审批对象	达到申报标准的经营者		
审批部门	商务部 反垄断局	共同审批部门	无
监督电话	010-85093143	是否收费	不收费
收费标准	无	收费依据	无

# 一、经营者集中审查的性质——行政许可

## 《市场监督管理行政许可程序暂行规定》

第十八条第五款 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。

第二十五条第二款 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。

经营者集中审查的程序受到两部法律的规制：

- 《行政许可法》
- 《反垄断法》

## 二、经营者集中审查的主体

### 1、经营者集中审查的主体——国家市场监督管理总局SAMR

#### 《反垄断法》第10条

#### □ 国务院反垄断执法机构——中央事权

《反垄断法》第10条第1款：

国务院规定的承担反垄断执法职责的机构（以下统称国务院反垄断执法机构）依照本法规定，负责反垄断执法工作。



## 二、经营者集中审查的主体

---

### 2、经营者集中审查未授权地方

#### □ 地方反垄断执法机构

《反垄断法》第10条第2款：

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。

◆ 2018年12月28日《市场监管总局关于反垄断执法授权的通知》  
(国市监反垄断〔2018〕265号)

“现授权各省、自治区、直辖市人民政府市场监督管理部门（以下统称省级市场监管部门），负责本行政区域内有关反垄断执法工作”

• 并未提及经营者集中审查

### 三、经营者集中审查的制度

---

- 基本制度----强制事前申报。

#### 《反垄断法》第21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。

## 三、经营者集中审查的制度

### □ 补充制度

#### 补充制度——主动调查

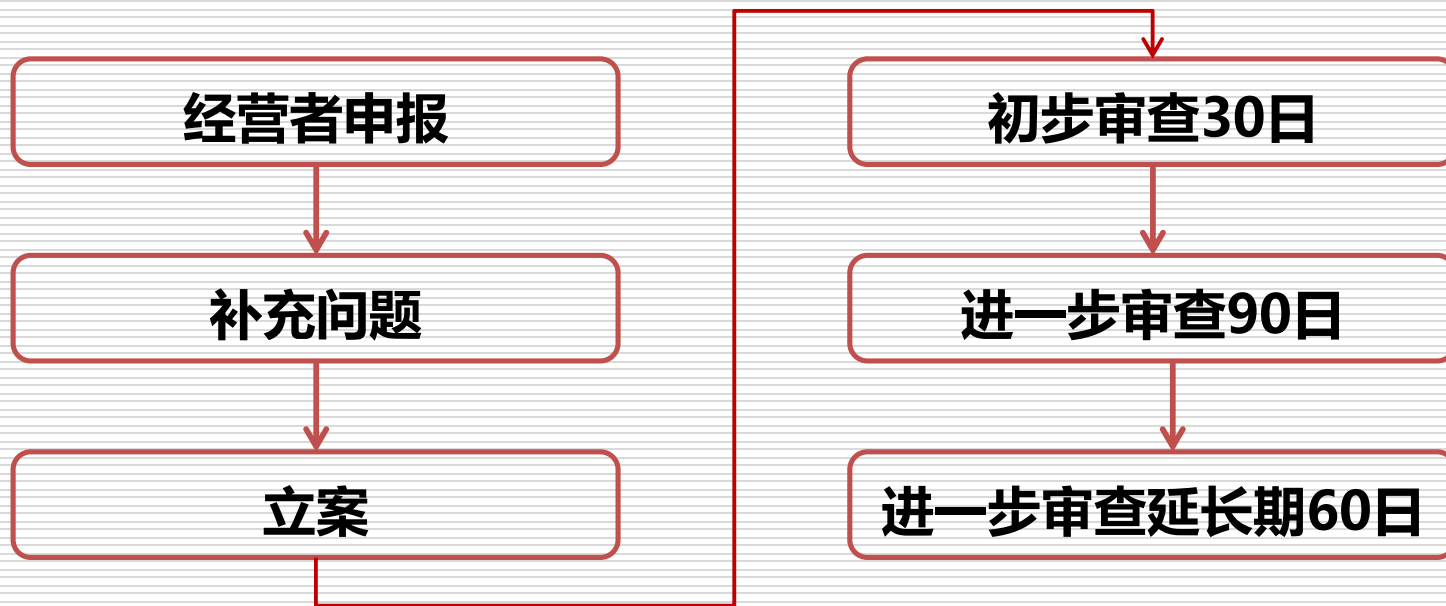
- 《国务院关于经营者集中申报标准的规定》
- 第四条 经营者集中**未达到**本规定第三条规定的**申报标准**，但按照规定程序收集的事实和证据表明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院商务主管部门应当依法进行**调查**。

#### 补充制度——自愿申报

- 《经营者集中申报办法》
- 第十六条 经营者集中**未达到**《规定》第三条规定的**申报标准**，参与集中的经营者**自愿**提出经营者集中申报，商务部收到申报文件、资料后经审查认为有必要立案的，应当按照《反垄断法》的规定进行立案审查并作出决定。

## 四、经营者集中审查的程序

### □ 基本流程





## 四、经营者集中审查的程序

### □ 经营者申报

#### 《反垄断法》第二十三条

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。

问题：  
如何获取公司的内部材料？  
内部邮件/行业前景预测/  
竞争对手分析等

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。

## 四、经营者集中审查的程序

### □ 经营者申报——简易/非简易

**《关于经营者集中简易案件适用标准的暂行规定》**（商务部公告〔2014〕第12号）

第二条：符合下列情形为简易案件，适用简易程序：

- 在同一相关市场，所有参与集中的经营者所占的市场份额之和小于15%
- 存在上下游关系的参与集中的经营者，在上下游市场所占的份额均小于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的，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

## 四、经营者集中审查的程序

### □ 发出补充文件、资料通知书（如果文件、资料不完备）

#### • 《行政许可法》

- 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：
  - （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。
- 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。

#### • 《市场监督管理行政许可程序暂行规定》

- 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：
  - （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。

## 四、经营者集中审查的程序

---

### □ 经营者补充文件、资料

- **《反垄断法》第二十四条**

- 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。

- 简易案件——10日

- 非简易案件——15日

## 四、经营者集中审查的程序

### □ 立案——简易

- **《关于经营者集中简易案件申报的指导意见》**
- **第八条** 申报人在申报时应填报《经营者集中简易案件公示表》（以下简称《公示表》）。
- 简易案件立案后，反垄断局对申报人《公示表》在国家市场监督管理总局反垄断局网站（<http://www.samr.gov.cn/fldj/>）予以公示，公示期为10日。
- **第九条** 在公示期内，任何单位和个人（第三方）均可对该案是否应被认定为简易案件向反垄断局提交书面意见。第三方认为公示案件不应被认定为简易案件的，应在公示期内向反垄断局提出异议，并提供相关证据和联系方式。
- 反垄断局应对第三方的意见和证据进行核实。对于没有提供联系方式，或提供虚假联系方式，致使无法核实意见和证据的，反垄断局不予采信。
- 反垄断局在审查时发现根据《规定》不应认定为简易案件的，应**撤销简易案件认定**，并要求申报人按非简易案件重新申报。

## 四、经营者集中审查的程序

---

### □ 立案——简易

- **《关于经营者集中简易案件申报的指导意见》**
- 第十条 反垄断局在立案前拟退回简易案件申请，或立案后拟**撤销简易案件认定**时，应听取申报人的意见，并对其提出的事实、理由和证据进行核实。
- 第十一条 申报人**隐瞒重要情况**或者**提供虚假材料、误导性信息**的，反垄断局可以责令申报人按非简易案件重新申报，并依据《反垄断法》第52条规定追究相关经营者和个人的法律责任。

## 四、经营者集中审查的程序

### □ 立案——简易

案例：

	公司1	公司2	其他
中国	产品A	产品A、产品B	产品A、产品B、产品C
全球	产品A、产品C	产品A、产品B	产品A、产品B、产品C

- 相关商品市场界定为：产品A+产品B+产品C **0.7%!**
- 相关商品市场界定为：产品A **70%!**

## 四、经营者集中审查的程序

---

### □ 立案——非简易

向行业主管部门及相关行业协会及企业征求意见

Q：申报方提供的相关商品市场与行业协会/其他企业提供的相关商品市场界定不一致，如何处理？

A：召开座谈会/实地调研/调查问卷等

Q：申报方提供的市场份额数据与行业协会/其他企业提供的市场份额数据存在巨大差异，如何处理？

A：从业内所有经营者获取数据/从下游客户获取数据



## 四、经营者集中审查的程序

---

### □ 讨论——欧盟处罚案例1

- ◆ 2019年4月8日，欧盟委员会公布的对通用电气因其在与LM Wind的合并交易中提供虚假信息而处以5200万欧元罚款。
- ◆ 2017年1月11日，GE通知其收购LM Wind的提议。在这份通知中，通用电气表示，除了现有的6兆瓦涡轮机之外，它还没有任何更高功率输出的风力涡轮机用于开发中的海上应用。然而，通过从第三方收集的信息，委员会发现GE同时向潜在客户提供12兆瓦的海上风力涡轮机。因此，2017年2月2日，GE撤回了收购LM Wind的通知。
- ◆ 2017年2月13日，GE重新通知了同一笔交易，这次包括有关其未来项目的完整信息。2017年3月20日，委员会批准了拟议的收购。
- ◆ 四个月后，欧盟竞争执法者开始调查通用电气的首次通知和提供的误导性数据。2017年7月6日，委员会向GE提交了一份反对声明，声称其违反了“合并条例”规定的程序性义务。

## 四、经营者集中审查的程序

---

### □ 讨论——欧盟处罚案例2

- ◆ 2017年，欧盟委员会对美国社交媒体巨头Facebook处以1.10亿欧元罚款，因该公司在2014年收购WhatsApp时向欧盟提供误导性信息。
- ◆ 这一罚款金额远低于欧盟可处罚的最高上限，即Facebook 2016年营业额的1%（2.48亿欧元），且欧盟并未推翻此前作出的批准这起收购的决定。
- ◆ 2014年，Facebook以218亿美元收购了WhatsApp。

## 四、经营者集中审查的程序

### 《反垄断法》第52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，
- ◆ 对个人可以处二万元以下的罚款，对单位可以处二十万元以下的罚款；
- ◆ 情节严重的，对个人处二万元以上十万元以下的罚款，对单位处二十万元以上一百万元以下的罚款；
- ◆ 构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 四、经营者集中审查的程序

---

### □ 初步审查（一阶段）——30日

#### 《反垄断法》第二十五条

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二十三条规定的文件、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。

## 四、经营者集中审查的程序

---

### □ 进一步审查（二阶段）——90日

#### 《反垄断法》第二十六条第一款

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。

## 四、经营者集中审查的程序

---

### □ 进一步审查延长期（三阶段）——60日

#### 《反垄断法》第二十六条第二款

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。



国家市场监督管理总局

State Administration for Market Regulation

谢 谢！

---

电话：+86 10 8865 0468

邮箱：zhouminjia@samr.gov.cn