

市场监管总局优化经营者集中审查服务激发投资并购活力

2025年审结经营者集中706起同比增长9.8%

热点关注

□ 本报记者 万静

经营者集中审查是强化反垄断法、维护公平竞争秩序的重要内容。党的二十届四中全会审议通过的“十五五”规划建议提出，完善兼并重组制度，强化反垄断和反不正当竞争执法司法，形成优质优价、良性竞争的市场经济秩序。近年来，国家市场监督管理总局不断优化经营者集中审查规则，着力推动市场公平竞争。我国经营者集中反垄断监管制度规则体系持续完善，经营者集中审查效能不断提升，有效激发了市场并购活力。2025年，市场监管总局共审结经营者集中706起，同比增长9.8%。审查数据显示我国市场竞争较为充分，经济呈现向优向新发展态势。

立案调查13起案件

2025年，市场监管总局办理了多起重大案件。包括：稳妥处理和出售海外港口等重大案件，附条件批准新思科技收购安似科技、邦吉收购蔚特等5起交易，禁止武汉用通收购山东华泰制药，维护半导体、农产品、矿产、医药等领域公平竞争秩序，公开处罚4起违法实施经营者集中案件。

在这些案件中，两个首次尤为引起社会公众广泛关注。一个是依法要求美团收购麦芽田交易申报，这是市场监管总局第一次在互联网平台领域，对未达申报标准交易依法发起调查。另一个是市场监管总局禁止佛山蓝鸟燃气与佛山山南燃气等新建合营企业案，这是首次禁止的公用事业领域经营者集中。

据市场监管总局反垄断执法二司副司长胡品洁介绍，2025年以来，市场监管总局共立案调查13起案件，对5起案件公开作出行政处罚，罚款金额共计870万元。从这些案件的违法情形看，主要涉及四类行为：经营者达到申报标准，但未依法事前申报就实施了集中；集中申报后，在审查阶段，未经批准实施；经营者违反附加限制性条件审查决定；集中虽未达到申报标准，但有证据证明集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果。市场监管总局已依法要求申报，但对经营者未依法申报而实施集中。

核心阅读

近年来，国家市场监督管理总局不断优化经营者集中审查规则，着力护航市场公平竞争。我国经营者集中反垄断监管制度规则体系持续完善，经营者集中审查效能不断提升，有效激发了市场并购活力。



“处罚不是目的。我们希望通过执法，督促企业依法合规经营，认真履行申报义务和附条件承诺，维护市场公平竞争秩序。”胡品洁说。

市场监管总局在此提示广大经营者注意以下几点：一是应报尽报。集中达到申报标准的要履行事先申报义务。未达申报标准，但总局要求申报的，也要依法申报。未申报、申报后未经批准的均不得实施集中。

二是严守承诺。对具有或者可能具有排除、限制竞争效果的集中，不予禁止的，执法机构在经营者提交承诺的基础上，附加限制性条件批准。这些承诺是经营者的法定义务，必须严格落实。违反附条件审查决定和承诺的，将依法追究法律责任。

三是做好海外合规。反垄断是国际通行的规则，“走出去”企业在海外市场参与国际竞争也要严格遵守当地反垄断法律法规，诚信经营，健康发展。

系统性完善审查制度

经营者集中审查是我国反垄断执法机构对企业间通过合并、股权投资、合同控制等方式形成控

制关系的事前审查制度，旨在预防市场垄断行为、维护公平竞争秩序。

近年来，市场监管总局致力于用制度建设为公平竞争打好底座。2025年12月，市场监管总局在2024年发布《横向经营者集中审查指引》的基础上，发布《非横向经营者集中审查指引》（以下简称《非横向指引》），两部指引共同梳理、构建了经营者集中反垄断审查的理论体系和分析框架，进一步提升了审查的专业化、精细化和规范化水平。

市场监管总局反垄断执法二司司长徐乐夫介绍，《非横向指引》出台主要有以下考虑：一是完善制度。反垄断法实施以来，我国已审查了数千起涉及非横向经营者集中的交易，对其中30余起附加限制性条件批准或禁止，执法经验丰富。《非横向指引》将实践中行之有效、较为成熟的分析评估思路予以确定，促进经营者集中分类分级审查制度进一步健全。二是提升预期。非横向集中既能增进经济效率，也可能对竞争产生不利影响。《非横向指引》详细阐述非横向集中的竞争风险和评估要点，帮助经营主体进一步明晰并购活动的风险边界。三是分享经验。全球主要司法辖区近年来均加大了对非横向经营者集中的关注。《非横向指引》充分分享我国执法的有益经验，进一步增强我国在全球竞争治理中的影响力。

据了解，2022年反垄断法修正以来，市场监管总局对经营者集中审查制度进行了系统性完善，形成了以《反垄断法》、1部行政法规、2部部门规章为主体，多项具体领域的指引、基准、规范为支撑的“1+1+2+N”制度规则体系，构建起覆盖申报、审查、处罚、合规的全链条监管框架。在申报方面，推动修订《国务院经营者集中申报标准的规定》，大幅提高申报营业额门槛，一批中小并购不再需要申报；发布《经营者集中申报规范》行业标准，“手把手”指导企业申报、服务企业“高效办成一件事”。在审查方面，修订《经营者集中审查规定》，确定经营者集中反垄断监管基本框架。在此基础上，相继出台横向、非横向集中审查指引，细化分类分级审查规范。在行政处罚方面，出台《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》，保障执法工作的公开、公平、公正，以及规范统一。在合规引导方面，出台《经营者集中反垄断合规指引》，明确具体可操作的合规路

径；出台《企业境外反垄断合规指引》，打破境外反垄断“信息差”，帮助企业防范海外反垄断风险。

聚焦三个关键提升执法效能

投资并购是反映经济态势的晴雨表。市场监管总局在优化经营者集中审查服务、规范执法方面下足了功夫，力求支持各类所有制企业健康发展，服务经济发展大局，积极回应经营主体对更优、更快审查的诉求，聚焦“便利、高效、透明”三个关键提升执法效能。具体包括：

一是便利。市场监管总局优化简易案件审查思路，简化申报材料要求，大幅提高申报人的申报效率，建成经营者集中反垄断监管全链条业务系统，上线无条件批准案件、简易案件公示查询功能，企业申报前可查询相关内容，更有针对性准备申报材料；申报时不再需要准备纸质材料，只需线上提交申报材料并补充答复等，切实减少企业线下报送材料的奔波；审批完成后，企业会第一时间收到系统发来的交易获批短信提醒，无需等待正式决定书，即可实施并购，节约了时间成本。

二是高效。市场监管总局坚持“繁简分流”，依法加快审查没有竞争问题的案件，推动投资加速落地。2022年8月起，市场监管总局委托北京、上海等5个省（市）市场监管部门开展审查，并于2025年8月转为正式委托，推动审查更加贴近经营主体，审查人员与申报人的沟通更加高效。此外，市场监管总局还通过建立并严格落实简易案件“双二十”的内部时限要求，2025年简易案件平均受理时间15.4天，平均审查时间18.2天。

三是透明。市场监管总局坚持“阳光执法”，坚持能公开尽公开，不断提升执法透明度，给经营主体提供更多确定性，使企业合规有据可依。全面公开简易案件公示表，定期发布无条件批准案件列表，接受社会公众监督；全文公告附条件批准案件、禁止案件审查决定，展现重点案件竞争分析逻辑；2025年底，首次发布3起无条件批准的非简易案件典型案例，进一步加大公开力度。2025年以来，发布了5起违法实施经营者集中处罚决定书，推动实现查处一件，警示一批的执法效果。

专家谈新修订的仲裁法

□ 李虎

新修订的《中华人民共和国仲裁法》将于2026年3月1日起正式施行。本次修订是我国仲裁法自1995年施行以来的首次全面修订，不仅实现了我国仲裁制度创新突破与效能提升，更彰显了新时代法治建设的开放姿态与文化自信。

新修订的仲裁法立足仲裁事业发展总体要求，通过完善涉外仲裁制度、优化机构内部治理，融通国际商事仲裁通行规则与中国特色仲裁实践，为中国仲裁改革发展注入新动力，为中国海事仲裁新的发展指引方向。

一、适配海事仲裁特性：提供制度支撑
海事仲裁专业化强，新修订的仲裁法以一般性规则修订为基础，但充分兼顾不同领域仲裁的特殊需求，为海事仲裁的专业化发展预留充足空间。

（一）拓宽涉外仲裁案件范围
根据第七十八条，涉外经济贸易、运输、海事纠纷以及其他涉外纠纷可以进行涉外仲裁。与现行法律相比，增加了“其他涉外纠纷”，这就明确了涉外仲裁的范围不再限于涉外经济贸易、运输、海事纠纷。

（二）明确仲裁地域标准
新修订的仲裁法确认国际仲裁的地域标准，采纳“仲裁地”概念，明确裁决“籍属”的认定依据，使中国仲裁制度更契合《承认及执行外国仲裁裁决公约》框架要求，有效降低中国海事仲裁裁决在境外承认与执行的障碍，进一步与国际接轨。

（三）确立临时仲裁法律地位
新修订的仲裁法首次增设特别仲裁制度，从立法层面确认临时仲裁的合法性，对涉外海事仲裁意义重大。
根据第八十二条，为处理海事纠纷或者在经国务院批准设立的自由贸易试验区、海南自由贸易港及国家规定的其他区域内设立登记的企业之间发生的涉外纠纷可选择中国为仲裁地，由符合条件的人员组成仲裁庭，按照约定的仲裁规则仲裁，并向仲裁协会备案。

临时仲裁在海事商领域应用广泛。此前因我国现行仲裁法不承认临时仲裁，许多涉外海事合同的仲裁条款避免选择中国作为仲裁地。新修订的仲裁法有限开放临时仲裁（特别仲裁），既丰富了当事人程序选择权，也将显著提升中国在全球海事仲裁市场的吸引力。

对中国海事仲裁而言，这既是挑战也是机遇：一方面，特别仲裁的引入可能会分流部分案件；另一方面，新修订的仲裁法赋予仲裁机构更大规则制定空间，推动中国海通过优化服务，提升专业性巩固其核心优势，为我国特别仲裁提供专业服务。

二、司法协同提质：筑牢海事仲裁公信力

新修订的仲裁法精准平衡法院对仲裁的支持与监督，为海事仲裁营造更友好的司法环境，对海事仲裁实践影响深远。

（一）强化司法支持：完善保全与临时措施机制
海事仲裁中，船舶、船载货物、船用燃油、船用物料具有高度流动性，海事请求保全往往直接关系裁决执行。新修订的仲裁法完善仲裁案件保全制度，扩展保全类型，明确临时措施执行机制，允许当事人在仲裁前或仲裁过程中向法院申请扣船、货物保全等措施，有效避免“赢仲裁却难执行”的困境，大幅提升仲裁裁决的可执行性。

（二）规范司法监督：限制过度干预
新修订的仲裁法细化仲裁裁决撤销和执行的规定，明确重新仲裁的适用情形，严格限制法院对仲裁实体内容的过度干预。这种“支持优先、监督适度”的司法态度，既尊重仲裁的专业性，又保障仲裁程序的公正性，为海事仲裁提供了更稳定、可预期的司法保障。

三、拓展国际合作：驱动提升全球竞争力

新修订的仲裁法多项修订凸显了与国际仲裁实践接轨的导向，支持仲裁机构“走出去、引进来”，助力中国海事仲裁参与全球竞争。

（一）支持国内机构国际化发展
新修订的仲裁法支持我国仲裁机构加强对外交流合作，参与国际仲裁规则制定，鼓励我国仲裁机构到境外设立业务机构，开展仲裁活动，为我国仲裁机构走出去拓展国际业务、提升国际话语权创造有利条件。

（二）开放国内仲裁市场
新修订的仲裁法完善境外仲裁机构在中国内地仲裁的规定，允许符合条件的境外仲裁机构在特定区域内设立业务机构，开展涉外仲裁活动，彰显了中国仲裁市场的开放姿态。这一变化虽为中国海事仲裁带来竞争压力，但也将推动我国仲裁对标国际一流水平，积极打造世界一流仲裁机构，同时也带来更多国际合作机会。

四、守正创新实践：海事仲裁发展路径与挑战应对

当前，全球海事贸易格局重构，国际仲裁竞争加剧，新修订的仲裁法的实施为中国海事仲裁融入国际格局提供了历史性契机，必将推动中国海事仲裁从国内到国际、从跟随到引领的历史性转变。

与此同时，尽管新修订的仲裁法为海事仲裁发展提供了良好制度框架，但其效能的充分发挥仍需应对多重挑战——法律制度是基础，中国海事仲裁的未来更取决于法律实施过程中各相关方的协同努力。

一是仲裁机构层面，需要持续创新服务模式，加强国际推广与品牌建设，提升中国海事仲裁的国际知名度。
二是人才建设层面，需要加快培养熟悉国际海事公约、具备海事实践经验、精通外语的海事仲裁人才队伍，满足日益国际化的海事仲裁需求。

三是司法层面，法院需要持续秉持“支持仲裁、友善仲裁”的司法理念，进一步健全维护“仲裁友好型”司法环境。
四是市场主体层面，企业需要提升仲裁意识与应用能力，更主动、更理性地运用仲裁机制解决海事争议。

唯有多方协同努力，新修订的仲裁法才能充分释放制度效能，在中国从海事大国向海事强国迈进的进程中，助力中国海事仲裁书写新辉煌，为全球海事治理贡献中国智慧和方案。

（作者系中国海事仲裁委员会副主任兼秘书长、司法部涉外仲裁专家委员会委员）

把握机遇谱写中国海事仲裁新篇章

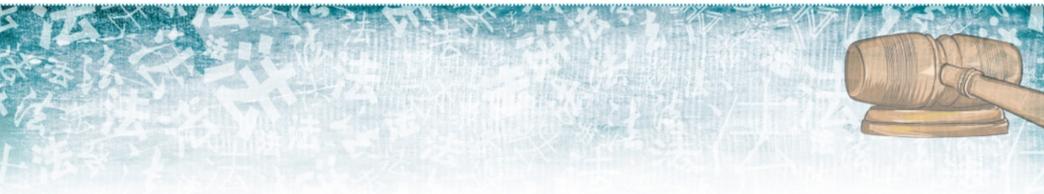
三部门印发推动低空保险高质量发展实施意见

为加快建立健全低空保险政策体系，国家发展和改革委员会、国家金融监督管理总局、中国民用航空局近日联合印发《关于推动低空保险高质量发展的实施意见》（以下简称《实施意见》）。

据了解，近年来，我国以无人驾驶航空器为代表的新型低空航空器技术创新和产业升级深入推进，农林作业、巡查巡检、城市治理、应急救援、物流配送等场景有序拓展，低空飞行活动日益增多，亟需建立完善低空保险政策制度，保障人民群众生命财产安全。

《实施意见》提出，到2027年，无人驾驶航空器责任保险强制投保制度初步建立，低空保险产品不断丰富，更好满足各类应用场景保障需求；到2030年，低空保险政策框架基本形成，对低空经济安全健康发展的保障作用持续增强。

具体来说，《实施意见》从政策体系、制度建设、产品服务、基础能力等方面提出具体举措。一是健全低空保险政策体系。加强各级低空经济发展规划政策对低空保险的支持，将保险作为强化场景运营安全监管，健全事故处理制度的重要手段，鼓励低空经济经营主体有效运用保险机制。二是加快建立无人驾驶航空器责任保险强制投保制度。对于按照法律法规应当投保责任的无人驾驶航空器，推动加强投保情况核查，依法制定无人驾驶航空器责任保险强制投保实施办法，出台示范条款。三是强化服务保障体系。逐步建立覆盖全产业链的保险产品体系，提升无人驾驶航空器和传统有人驾驶航空器保险供给和服务能力，面向各类应用场景提供针对性保障。四是提升保险可持续经营能力。加快建设低空保险信息平台，探索低空保险信息平台与低空智能网联系统对接，加强保险机构、再保险机构、保险专业中介机构等专业能力建设。



孙文静：在行政复议一线播撒法治温度

行政复议先锋

□ 本报记者 崔东凯 张冲

黑龙江省双鸭山市，这座地处远达山脉北麓、三江平原腹地的山城，冬日里常常被皑皑白雪覆盖。

清晨的寒风掠过街边的松柏，吹进市司法局的办公大楼。在司法局一楼的行政复议窗口，孙文静已经提前到岗，她身着整洁的制服，戴着一副细边眼镜，头发利落地盘在脑后，整个人看起来清爽而干练。

行政复议窗口时常面对情绪激动的群众，孙文静却总能以微笑和耐心化解僵局。

2025年冬天，一位五十多岁的男子怒气冲冲地来到窗口，言语间夹杂着粗话，浑身都因激动而发抖。“我妹妹的工龄算错了，你们要是不管，我就不走了！”男子拍着桌子大喊。孙文静没有丝毫慌乱，起身给他递上一杯温水，轻声说：“换是我我也会着急，但骂人解决不了问题，咱们慢慢梳理。”她拉过一把椅子让男子坐下，全程专注地倾听他的诉求，时不时点头回应，把关键信息一一记录下来。

二十分钟后，她条理清晰地指出了案件中的程序瑕疵，当场帮男子整理申请材料并启动了复议流程。看着孙文静忙碌的身影，男子脸上的怒气渐渐消散，不好意思地说：“刚才我太冲动了，你别往心里去。”后来，当他带着残疾妹妹来参加听证会时，特意拉着妹妹走到孙文静面前，红着眼眶说：“之前是我太冲动了，谢谢你这么上心帮我们办事。”硬汉落泪的那一刻，孙文静知道，自己的付出都值得。

孙文静是一名法律人。作为法律专业出身的从业者，孙文静自法律硕士毕业后，便一头扎进法律实务领域，从律所积累经验到考入行政机关，2013年起深耕行政复议工作。2018年机构改革后转隶市司法局，在这个与群众诉求紧密相连的岗位上，一守就是13年。

为做好行政复议工作，孙文静将《中华人民共和国行政复议法》等核心法规烂熟于心，成为同事眼中的“活字典”。2024年新修订的行政复议法实施后，她第一时间梳理新旧法衔接要点，确保工作“零差错”。处理“网络平台投诉举报处理”等新类型申请时，她依据新法规定结合判例准确界定复议范围，为审理工作夯实基础。

“我们的笔虽轻，写下的决定却关乎群众切



图为孙文静在双鸭山市公共法律服务中心窗口接待群众。

受访者供图

身利益。”这是孙文静常挂在嘴边的话，也是她办理每一起案件的初心。13年间，她累计审查各类行政复议申请2000余份，发出法律文书1700余份，办理案件320件，其中超过八成都涉及跨部门、跨时期的复杂争议，不少是积压多年的“硬骨头”。

2025年深秋，一位71岁的老人颤巍巍地走进窗口，手里紧紧攥着一本泛黄的土地台账。“姑娘，我跑了10个部门都没人管，就想要个说法。”老人声音沙哑，眼里满是茫然。这是一起跨越27年的土地征收遗留问题，关键档案早已缺失。为了核实情况，孙文静辗转联系到当年参与征收的工作人员，一次次跑到县政府、村委会核实情况，收集证言。功夫不负有心人，最终她理清了案件脉络，明确了受理主体，让老人积压多年的诉求终于有了说理的地方。

“群众找到我们，肯定是遇到了难事儿，换位思考才能懂他们的急。”这是孙文静在工作中摸索出的道理。

2024年11月，她接到一位群众的电话，说其父亲中风后行动不便，身为子女远在外地，没法亲自提交复议材料。孙文静当即说：“您别着急，我们上门服务。”第二天清晨，她和同事赶到老人家中，进屋后，她先细心询问老人的身体状况，然后拿出表格，逐字逐句地为老人解释填

写要求，耐心梳理证据材料。怕老人记不住，她还手把手示范线上查询案件进展的操作方法，临走时特意留下自己的联系方式：“您有任何问题随时给我打电话，案件有进展我也会第一时间告诉您。”

之后的日子，她每隔几天就主动回访，告知案件办理情况，让老人和远在外地的子女都心里踏实。这样的上门服务，13年间她开展了68次。

作为行政复议与应诉一科的科长，孙文静既带头冲锋在前，又始终扎根集体、与同事并肩作战。在她的示范带动和全市行政复议工作人员共同努力下，2025年，双鸭山市行政复议机构共收到行政复议申请782件，其中纠错处理133件，同比上升129.31%，让违法或不当行政行为得到及时纠正；调解结案223件，同比上升25.99%。为进一步擦亮行政复议便民利民品牌，市司法局持续升级服务举措，开通“在线复议”“涉企绿色通道”等便民通道，让行政复议制度真正走进群众心里，融入日常生活，切实提升了群众的获得感、幸福感和满意度。

2025年，孙文静作为全国行政复议行政应诉工作表现突出个人受到通报表扬。荣誉背后，是她十三年如一日的专注与付出。案头的卷宗换了一批又一批，窗口的群众来来往往，而孙文静为申请人倒上的那杯水，始终冒着温暖的热气。