法治日报
星期五
2026年10月16日

法治政府 05专刊

编辑/蒋起东
见习编辑/刘琼
美编/李晓军
校对/薛佳乐
LEGAL DAILY

我国经营者集中反垄断审查工作成效显著

绝大多数并购交易通过简易案件审查获得“快速放行”

热点关注

□ 本报记者 万静

核心阅读

2026年以来，市场监管总局共收到申报489件，审结440件，其中附条件批准3件，禁止1件，另对5起经营者集中提出竞争关注，有力防范市场垄断行为，维护好市场公平竞争，同时对没有竞争问题的案件加快放行，平均审查时间29.8天，高效服务企业投资并购。



经营者集中反垄断审查工作一头连着企业，一头连着经济社会发展，事关公平正义，关乎经营主体发展活力。国家市场监督管理总局始终坚持监管为民理念，寓监管于服务之中，始终坚持“放得活”与“管得好”并重，持续在发现问题“准”和审查程序“快”上下功夫。2026年以来，市场监管总局共收到经营者集中申报489件，审结440件，其中附条件批准3件，禁止1件，另对5起经营者集中提出竞争关注，有力防范市场垄断行为，维护好市场公平竞争，同时对没有竞争问题的案件加快放行，平均审查时间29.8天，高效服务企业投资并购。

审查效率不断提升

根据反垄断法规定，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。

经营者集中简易案件审查制度是落实反垄断法分类分级审查要求的重要举措，其核心是把不太可能产生竞争问题的案件分流至快速审查通道，让交易在更短时间内获得审批，服务企业投资并购，同时让有限的行政资源聚焦重点案件，确保审查质量，切实维护市场公平竞争。

简易案件审查制度创设于2014年，至今已实施了12年。为进一步优化完善这项制度，市场监管总局近期组织开展了相关回顾与评估工作，通过发放问卷、调研座谈等方式听取专家、企业、律师事务所、省级市场监管部门等多方意见。

从调研和评估情况看，社会各界对简易案件审查制度成效给予了充分肯定，主要体现在五个方面。

繁简分流效果明显。市场监管部门在实践中不断积累经验，明确制度规则，适用简易案件程序获批的案件数量大幅提升，2014年获无条件批准的简易案件数占全部无条件批准案件数的49.2%，到今年这一比例已增长至88.8%，绝大多数并购交易通过简易案件审查获得了“快速放行”。

审查效率明显提升。据市场监管总局反垄断执法二司司长徐乐夫介绍，市场监管总局建立并严格落实简易案件“双二十”的内部时限要求，简易案件审查效率不断提升，简易案件平均审查时间从2014年的39.9天缩短至今年以来的18.6天，大幅降低了企业投资并购的制度性交易成本。

申报材料合理精简。“相对于非简易案件，简易案件需填报的信息事项从53项减为44项，2024年我们进一步简化至38项，有企业测算，简易案件平均申报成本较非简易案件降低了50%以上。”徐乐夫说。

透明度显著增强。“制度建立之初，我们按季度发布无条件批准案件列表，2019年起我们开始每周发布，及时向市场释放交易获批信息。2025年我们在经营者集中反垄断业务系统增设简易案件公示表查询功能，方便企业检索过往简易案件信息。”徐乐夫介绍说。

央地协同效能提升。2022年市场监管总局启动了简易案件委托审查工作，截至今年9月，受委托省级市场监管部门承担了65.8%的简易案件审查。同时，地方合规指导不断深入，更贴近企业服务投资并购。2026年委托审查队伍又新加入辽宁省、浙江省和四川省市场监管局，审查效能将进一步提升。

审查工作高效运转

经营者集中反垄断审查是维护公平竞争、激发市场活力的关键一环，是推动经济高质量发展的重要保障。广东省市场监管局是首批受市场监管总局委托审查部分简易案件的省级市场监管部门之一。

自2022年8月1日起，广东省市场监管局受市场监管总局委托，负责部分经营者集中简易案件审查工作，覆盖广东、广西、海南。四年来，广东立足改革开放的前沿阵地，牢牢锚定务实有力、创新破题、合规护航的工作原则，全力构建高效、规范、透明的审查服务体系，实实在在为企业并购重组减负松绑、降低企业制度性成本。

广东省市场监管局副局长孙锋介绍，广东局严守“三个第一”时间，让企业并购重组更快更顺畅。“三个第一”是指第一时间审核申报、第一时间公示受理、第一时间送达决定，以规范高效的制度保障，确保审查工作高效运转。四年来，广东省市场监管局共受理经营者集中审查案件298件，审结295件，涉及交易金额超6900亿元，平均受理时长182天，平均审结时长174天，两项指标均控制在20天以内，用看得见、摸得着的办事成效，跑出广东审查服务“加速度”。

为让便捷服务触手可及，广东省市场监管局先后于2023年、2024年，在深圳、广州创新设立省级经营者集中申报服务“窗口”，将服务延伸至企业“家门口”，打造集“服务、宣传、培养”三位一体的工作基地，精准赋能大湾区企业双向投资、合规发展。2026年，该局持续优化服务模式，深化政企联动，与广州产权交易所签署合作备忘录，打通交易撮合、合规研判、精准申报全链条服务；同时深耕政府服务一线，在广州市越秀区政务服务中心新增服务点，做实做细前端咨询服务。三年来，广州、深圳“窗口”累计为300余家企业提供申报咨询服务，向近千家广东企业开展合规宣讲，有效提升经营者集中服务的可及性。

四川省市场监管局是今年新加入经营者集中委托审查的省级市场监管部门之一。四川省市场监管局一级巡视员王映健介绍，四川省市场监管局配套制定相关工作规则，创新推行四级审查工作机制，明确各层级审查职责、时限要求和审查纪律，保障案件查办规范有序。面向社会公开征集反垄断专家，充实专家智库，有效提升审查专业化水平。8月1日承接审查工作以来，已受理案件5件，严格对标总局工作规范，聚焦简易案件适用标准、相关市场界定等核心要点，严格案件审查质量。

降低海外反垄断风险

“在快速放行没有竞争问题的简易案件的同时，我们对申报人申请适用简易案件程序进行严格把关，对不符合简易案件适用情形的，依法转为非简易案件。近三年，非简易案件中约有18.4%是由于不符合简易案件情形而转为非简易案件审查。”徐乐夫表示。

近年来，我国企业越来越多在海外开展投资和经营活动，但部分企业接连遭遇海外反垄断调查，合规建设已成为企业“出海”的基本功。同时，全球主要反垄断司法辖区持续完善制度规则，加强监管执法，企业海外反垄断合规面临新形势、新挑战。市场监管总局着力帮助企业提升合规意识，强化合规管理，降低海外反垄断风险。

今年7月，市场监管总局启动专项行动，部署4方面12项重点任务，力争用一年时间，推动海外反垄断制度宣传覆盖更加全面，企业合规和风险应对能力显著提升。目前，北京、上海、江苏等地已结合本地产业特点开展合规宣讲，上海编制了赴巴西投资合规读本，央地联动的合规服务体系初步形成。今年9月，市场监管总局上线海外反垄断合规服务平台。平台汇集了135个国家和地区的反垄断法律法规、典型案例和执法动态，设置法规查询、出海指引、案例警示、动态预警等功能，提供一站式线上合规服务。

“本次回顾与评估过程中，我们收到很多关于完善简易案件审查制度的意见建议。下一步，我们将认真研究这些意见建议，持续完善分类分级审查，提升经营者集中审查效能，支持企业依法投资并购，切实维护市场公平竞争，更好服务经济社会高质量发展。”徐乐夫说。

为此，市场监管总局强化重点案件快速响应和指导，对多起海外反垄断案件开展合规指导，针对重点行业开展合规风险提示，及时向有关方面通报预警，推动风险防控从“事后补救”向“事前防范”转变；与相关部门常态化沟通，协同应对重大案件，支持企业依法维权。

水利部部署全面系统推进老旧水库改造提升工作

本报讯 记者**刘欣** 近日，水利部召开老旧水库改造提升专项行动推进会议，安排部署全面系统推进老旧水库改造提升工作。

会议指出，水库安全事关人民群众生命财产安全。日前，党中央、国务院作出“全面系统推进老旧水库改造提升专项行动”决策部署。要深刻认识全面系统推进老旧水库改造提升的极端重要性、紧迫性，坚持人民至上、生命至上，树牢极限思维、底线思维，锚定“水库不垮坝”目标，扎扎实实做好老旧水库改造提升工作，显著提升老旧水库防洪能力和安全韧性，保障水库长期安全稳定运行，坚决守牢人民群众生命财产安全底线。

会议强调，全面系统推进老旧水库改造提升，要坚持问题导向，长短结合、标本兼治，因地制宜、分类施策，突出重点、统筹推进，系统推进排查评估，分类分批改造提升，提升监测预警能力，优化水库调度管理，强化应急处置能力，健全长效管护机制。要坚持质效并重，深入做好项目前期工作，提高审批工作效率，紧盯重点领域和关键环节，严格工程建设、质量、进度、资金管理，确保建成民心工程、优质工程、廉洁工程。

会议要求，水利部会同国家发展改革委等有关部门加强统筹协调和组织指导，各流域管理机构要强化对本流域内工作的监督指导和技术支撑，各省级水行政主管部门要建立健全工作机制，细化时间表、路线图、任务书，层层压紧压实责任，主要负责同志要亲自部署、亲自过问、亲自督办。



樊晓茜：把道理讲透把心结打开

行政复议先锋

□ 本报记者 赵红旗 文/图
□ 本报通讯员 徐斌斌

“法律不是束之高阁的条文，而是群众触手可及的公平。用心办好每一件复议诉求，群众自然能感受到法治的温暖。”这是河南省郑州市司法局行政复议工作人员樊晓茜挂在口头的一句话。

樊晓茜在行政复议一线工作16年，累计承办复议案件2000余件，其承办的案件多次被评为省、市行政复议典型案件。她正是凭着这种初心不改、匠心如磐的坚守，在行政复议岗位上用热情和忠诚书写着行政复议工作者的情怀，让行政复议制度真正走进人民群众心里、融入日常生活，切实提升人民群众的获得感、幸福感和满意度。

讲法理解心结

“请坐”“慢点说”“我到实地看看”……这是樊晓茜对每一位复议申请人经常说的话。“不少复议申请人对法律程序不熟悉，往往带着情绪与诉求而来，耐心倾听与充分尊重很重要。”樊晓茜说，“我始终坚持‘把道理讲透、把心结打开’，用群众听得懂的语言解释法律，用群众感受得到的真诚化解焦虑情绪。”

2024年7月，张大爷因养老保险待遇问题来到郑州市司法局行政复议接待大厅，他情绪激动，满腹委屈，认为社保部门为其核定的视同缴费年限错误。现实中，养老保险待遇的计算往往涉及很多政策条款，樊晓茜在了解张大爷的情况后，没有着急反驳，她边听边记，待张大爷情绪稍缓和一些，才把政策规定一项项解释给他：“您的心情我完全理解，关于视同缴费年限的认定，国家和省里都有专门的规定，咱们一起来看一看，一起核对……”经过长达两小时的耐心沟通，申请人认识到了自己对政策解读的偏差，情绪也缓和下来。

第二天一早，他又来到接待大厅，主动撤回了案件，同时，还递来一封亲笔写的感谢信：“我们针对尖锐问题，各抒己见，虽暂未达成一致意见，但这丝毫不能减弱我对您的牢固信任和友好感知……您很真、很直，不管结果如何，都让我认识了一个和别人不一样的新的友善的朋友！”

“行政复议说到底是送上门的群众工作，只要坚持以人为本，让当事人感受到法治的温度，就能解开他们的心结，做到案结事了。”樊晓茜说。

纠错案显担当

“行政复议不仅要维护群众合法权益，更要发挥监督功能，倒逼行政机关依法行政。”这是樊晓茜始终秉持的工作理念。



图为樊晓茜在审查行政复议卷宗。

2025年10月，樊晓茜办理的一起某药店不服市场监管部门的行政处罚复议案中，因药店未经许可销售三类医疗器械，市场监管部门对其作出罚没款共计6万余元的处罚决定。经对行政执法程序和实体依法进行审查发现，执法部门存在对涉案产品超期扣押的情形，且在药店的《医疗器械经营许可证》到期前，药店已经递交了延续申请，但因市场监管部门系统原因未及时办理续期导致许可超期，市场监管部门的行政处罚缺乏适当性。最终，她按照法定程序作出撤销该行政处罚决定的复议决定。

“行政复议是政府系统内部自我纠错的监督制度，监督纠错功能必须得到充分发挥，该纠错的必须纠错。”樊晓茜说。

有一次，某申请人通过熟人联系樊晓茜，希望她在办案中予以关照。她说：“行政复议的公信力在于‘阳光复议’，各方都很关注，我要做的是保证复议结果的公开公正公平。您说，我怎么照顾？”

治源头提质效

个案定分止争只是终点之一，樊晓茜在办案中逐渐意识到，如果仅满足于办结手上案件，不去破解执法层面潜藏的共性问题，同类争议还会反复出现。秉持“办理一案、治理一片”的思路，她跳出就案办案的局限，树立“大复议”工作理念，坚持把问题想在前面、服务做在前面，推动复议关口向前延伸，多次参与行政执法事先指导与业务研讨，助力行政执法标准迭代升级。

针对办案过程中发现的执法共性短板，樊晓茜充分发挥行政复议意见书、建议书的防患于未然作用，及时向相关执法机关反馈问题，以案件办理促进社会治理，从源头减少因不规范执法引起的行政争议，达到“办理一案，规范一片”的良好效果。

2023年，在郑州市行政复议质量提升年活动中，樊晓茜作为业务骨干承担核心工作，会同专班同事对市本级2020年至2022年审理的1000多个行政复议案件卷宗全面审查，逐案“过筛子”，梳理出不予受理问题5件、审理工作问题46件、履行情况问题5件、能力建设问题2件，据此形成整改工作报告。为推动整改落地见效，她奔赴全市16个县（市、区）开展实地督导调研，坚持刀刃向内、以案促改，推动全市行政复议工作整体提质增效。

“行政复议是化解行政争议的主渠道，本质上也是法治政府建设的重要抓手。”樊晓茜深有感触，当复议工作深度融入党委政府中心大局，既能有效化解矛盾、监督依法行政，也能赋能社会治理，为地方高质量发展筑牢法治保障。行政复议正是法治政府建设的“晴雨表”和“助推器”，这也让她愈发感受到这份职业沉甸甸的价值与意义。

慧眼观察

人工智能短视频产业化法治理须强化规范衔接

□ 杨楠

人工智能短视频产业化加速推进，已广泛应用于微短剧、广告营销、网络教育等场景，形成涵盖素材供给、模型服务、账号运营、流量推广、商业变现的产业链。量产化、模板化生产改变了短视频的风险生成与传播方式，给人格标识利用、内容真实性判断、平台监管和责任归咎带来新挑战。随着我国人工智能治理的规范体系日臻完善，治理重点应转向不同治理机制的有效贯通与规范衔接，实现制度安排与治理实效的同频共振。

构建生成标识与授权规则衔接机制

生成式人工智能改变了自然人人格标识的利用方式。自然人肖像、声音、动作习惯等可被提取、建模并转化为可重复调用的模板素材，使传统围绕特定照片或视频不当使用的侵权纠纷延伸至人格模板的持续调用、衍生和传播。对此，今年9月1日起施行的《微短剧发展管理办法》（以下简称《办法》）对人工智能生成微短剧的提示标识等作出规定；9月7日最高人民法院发布的《关于依法审理涉人工智能纠纷案件的意见》（以下简称《意见》）也明确了换脸拟声、虚拟数字形象等问题的裁判规则。

然而，生成标识制度与授权规则依然存在脱节，标识制度解决的是生成内容的识别性问题，并不能证明所调用的人格要素经过合法授权。对此，一是对于将特定自然人人格标识作为核心要素的数字人、换脸、声音克隆等应用，须细化授权规则，明确授权主体、用途、期限等关键事项；平台应根据风险配置不同的核验强度，对涉未成年人以及利用特定自然人身份开展商业营销等高风险场景加强核验，必要时可进行人工复核。二是在授权期满或被依法撤回后，经营者原则上应停止新的生成和超范围调用，并依约定和相关法律规范妥善处理既有模板。三是在司法证明中，若权利人已初步举证，但经营者掌握训练数据、生成日志、授权记录等关键证据，在其负有提供义务却无正当理由拒不提供时，可适用举证妨碍等证据规则缓解权利人因技术和信息势差而面临的举证不能。

贯通真伪核验与来源认证衔接路径

人工智能短视频的高仿真性冲击了对音视频的真实性判断，这不仅增加了识别假视频的难度，也提高了证明真视频的成本。现行人工智能显式与隐式标识提升了智能生成内容的可识别性，《意见》也强化了对人工智能电子数据真实性、完整性、形成过程的审查。但证据审查处于末端，若处于前端的内容形成和传播阶段未保留必要信息，进入司法程序后的核验难度将显著增加。

因此，需要推动平台标识生成、来源认证与司法证据审查制度的衔接。一方面，在关键环节搭建来源验证机制。生成端依法嵌入生成标识并留存必要生成信息；传播端在符合相关规范和技术可行的前提下识别、保留来源信息，特别是对政务、新闻、医疗、金融等涉及公共利益与专业信用的内容进一步强化来源核验，校验内容是否真实、资质是否合规等；发生争议后，对原始文件、来源标识、生成记录和平台日志等进行实质审查。另一方面，搭建跨平台、可识别、可传递、可追踪的来源认证机制；传播平台亦应留存、传递来源标识，以降低多次流转后元数据灭失的风险。此外，还应区分蓄意删除、篡改来源标识与一般剪辑、格式转换等正常技术处理行为。若行为人明知相关标识具有证明来源和提示风险的功能，却为规避监管或实施违法行为而故意删除、篡改标识的，可作为推定存在主观过错的依据。

校准单条内容审核与规模化生产规制的衔接逻辑

生成式人工智能可利用有限素材快速生成大量近似内容，并通过多个账号持续投放。相较于单条违规内容，规模化、集群化、低质的内容传播更易破坏网络生态，而传统的审核监管模式难以识别累积性、隐蔽性的批量违规风险。由此，《办法》已对算法机制、重点账号以及内容提供者、推广者管理等作出规定，但仍须进一步适配产业化批量生产特征的规制措施。

宜进一步细化适应人工智能规模化生产的风险识别机制，平台可以综合内容模板相似度、异常发布频率、关联账号特征、异常互动行为以及反复规避处置等因素，对批量自动化行为进行风险识别。对异常批量发布、虚假互动、规避封禁、重复传播违法内容的账号，依据法律规定和平台规则采取限制推荐、限制变现等措施；涉嫌违法犯罪的，依法移送有关机关。需要强调的是，治理对象应当是利用规模化生产能力实施的异常行为，而非人工智能生成技术本身，避免将技术应用与内容风险等同，平衡好维护网络生态与保护创新之间的关系。

实现行政监管与司法归责的有效衔接

人工智能短视频可能涉及诸多主体，其风险控制能力、获利程度、主观认知等存在显著差异，因此准确界定各方责任尤为关键。《意见》指出，人工智能侵权责任认定应综合考虑应用场景、风险程度、开发者或者服务提供者采取的预防措施以及使用者的预见和控制能力等因素，并注意不同技术形态的差异。据此，人工智能短视频产业链中的责任认定可以进一步围绕风险可预见性、风险控制能力和行为人贡献进行分层，并将实际获利作为辅助考量因素。

账号运营者、多频道网络机构根据其实际参与策划、制作和传播的行为承担相应责任；模型、模板或者推广服务提供者明知或应知相关服务被用于实施违法活动并提供实质帮助的，应依法承担责任；对于提供一般技术能力、缺乏具体违法风险认知且难以控制最终用途的主体，不能仅因技术被他人滥用而归责。同时，应坚持风险分级。对主要用于非自愿换脸、身份仿冒、虚假私密影像合成等高风险用途的工具，可结合功能设计、营销方式和实际控制能力加强治理；对于通用生成技术，则不宜仅因存在被滥用的可能而推定其具有较高风险。通过以风险控制能力为基础的分层治理，既防止真正具有控制能力的主体退居产业链之后，也避免技术提供者责任不当扩张。此外，行政监管与司法归责还应通过证据实现衔接。平台或者服务提供者依法负有记录留存义务的，应保存必要的授权、生成和传播信息；行政机关调查时，相关主体应依法履行协助义务；进入诉讼后，对于一方控制关键证据且无正当理由拒不提供的，可依法适用举证妨碍规则，并结合在案证据作出相应的事实认定。

（作者系北京理工大学法学院副教授）