

上接A5

# 专访资深反垄断律师周越：企业应以战略高度看待合规问题

再比如，基金或是以投资业务为主的客户，他们会更关注并购，因为集中并购审查是一个事前的事前申报制度，而一些产业经营者则更

公平竞争审查制度“入法”

《中国经营报》：《反垄断法（修正草案）》新增了“国家建立健全公平竞争审查制度”的规定，即“强调行政机关和法律授权的组织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。”能否谈谈这一政策带来的广泛影响？与行政垄断制度相比，两者的差异又是什么？

周越：需要说明的是，公平竞争审查制度一直在运行的一个制度，所以它不是法律新创设的。早在2016年6月1日，为了规范政府有关行为，防止出台排除、限制竞争的政策措施，逐步清理废除妨碍

利用算法等优势排除竞争被特别强调

《中国经营报》：《反垄断法（修正草案）》特别强调“经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争。”能否重点讲一讲企业利用算法、技术、资本优势以及平台规则排除、限制竞争的典型案例，以及这些方式排除和限制竞争的危害？对于拥有上述优势的企业来说，如何在企业合规中避免出现排除和限制竞争的行为？

周越：国外有一类案子叫自我优待，比如说在我的平台上有我自己的服务，又有别人提供的服务，或者有我投资的企业服务，那么，我对于我投资的企业可能就会给一个更好的待遇。如果

充实反垄断监管力量与反垄断民事诉讼

《中国经营报》：企业利用算法、技术、平台规则来排除和限制竞争，往往有一定的隐蔽性和技术复杂性，我们注意到，《反垄断法（修正草案）》也提到了“国家健全和完善反垄断规则制度，充实反垄断监管力量”，你认为接下来有可能引入哪些新的反垄断规定和制度，在充实反垄断监管力量方面国外有哪些做法值得借鉴？是否会引入一些第三方的力量？

周越：首先，从国际上的做法来看，行政法的一个有效补充就是民事诉讼，国外叫私力救济，即如果通过反垄断法无法解决或无法覆盖的领域，可以通过民事诉讼解决，通过民事诉讼来覆盖一部分这种争议或者规范一定的行为。这就涉及国内对于反垄断民事诉讼制度的配套和完善，比如在《民事诉讼法》规定的原告举证责任问题，在国外的反垄断民事诉讼中会有讨论，比如美国在一部

引入“对经营者集中的主动调查权”

《中国经营报》：我们注意到，《反垄断法（修正草案）》增加了执法机构对经营者集中的主动调查权，同时，我们也看到了执法部门对一些集中而未申报的案件做出行政处罚的案例，你认为这代表了一个怎样的趋势？在这一趋势之下，企业应该如何把握投资和并购的边界并做出妥善安排？

比如2021年4月30日，国家市场监督管理总局依法对互联网领域九起违法实施经营者集中案做出行政处罚，均与涉事企业此前的股权投资案相关，多家交易方此前融资经历中有腾讯和苏宁的投资背景。

上接A2

财政政策精准调节

立足新发展阶段，国家对积极财政政策的优化提出了更高的要求。在全国财政工作视频会议上，财政部部长刘昆表示，2022年财政部门要准确把握稳字当头、稳中求进的要求，落实好积极的财政政策，积极推出有利于经济稳定的政策，同时政策发力适当靠前。

在财税人士看来，在稳字当头、稳中求进的背景下，财政政策不仅适

关注日常经营行为当中可能产生的反垄断风险。

具体包括一些合作项目，尤其是和竞争者之间的合作项目

碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法而制定的法规，国务院印发《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，自2016年6月1日起实施。在此之后也陆续发布了一些细则，包括各地出台了当地公平竞争审查制度的详细的规定，至今已经运行了几年。前面已经讲过，《反垄断法》的修订，实际上把已经有的行政法规或正在有效实施的一些制度，在法律层面对其进行正式确认。

对于公平竞争审查的程序将来如何操作、由谁提出、谁来审查、审查标准是什么、是否会存在审查期限等具体问题，其实在细节中都已经有了

是搜索的话，我会给一个更好的呈现界面，或者有一个更好的条款，但对于其他企业可能就会有诸多的限制等。

再比如在饱受诟病的“二选一”，平台可能会对没有遵循这一潜规则的企业给予“搜索降权”，本来是正常的排序，但平台可以通过算法对规则给予“降权”，相当于给特定企业的一个处罚。这些都是利用算法或技术进行排除和限制竞争的行为。

现在国际上几个比较大的案例，比如说脸书就涉及屏蔽的问题和歧视性拒绝接入的问题，而像谷歌和亚马逊则属于自我优待的问

题，目前国内还没有这方面的案例，但也非常值得引起关注。

同时，资本的介入正在让竞争变得复杂。一些看似没有关联的业务背后实际上是由同一个平台作为实际控制人，这时可能会出现运用非常隐蔽的手段或平台自己的权利来设定规则，为其他的经营者的设置障碍的情况。这也正是与本次法律修订过程中重点提及的制约资本无序扩张的概念。

从横向的角度来看，一些大企业的战略结盟背后可能会存在利益共享，尤其是与竞争对手的合作，所以，这里面是否会涉及反垄断合规的问题，需要企业进行

可以作为一个参考。

《中国经营报》：目前国内反垄断民事诉讼有增加的迹象吗？

周越：与前几年相比，反垄断民事诉讼确实有增加的迹象，包括在《反垄断法》公布以后，尤其近几年执法比较活跃以后，反垄断民事诉讼也在增加。但原告的举证责任问题一直存在，这让反垄断民事诉讼的提出者很难实现诉讼中的权利，因为他的举证能力其实很差。

特别像许多垄断行为的证据都很隐蔽，导致这方面的案件原告胜诉比较少，这也在一定程度上使中国的反垄断民事诉讼没有那么活跃，所以，接下来要看后面如何进行配套改革。

《中国经营报》：从《反垄断法》的国际发展趋势来看，对举证规则进行调整，实行举证责任倒置的可能性有多大？

周越：在民事诉讼中，一般都是谁主张谁举证，但有一些国家会做一些推定，美国有一个证据开示

需要提前在法律上做出评估或安排。

以独家安排为例，企业在协议当中可能会签署一些不竞争条

款，而一些市场份额占比较大的企业，对于相关商业条款设置的合理性，在请律师进行咨询时会比较积极。

对其进行一个正式的确，会进一步明确公平竞争审查制度的法律地位，以及它的严肃性和重要性。

其差别和意义主要在立法地位上，客观来说，公平竞争审查制度在前几年推广和实施的效果都是非常

好的，这次进一步强调其重要性，会让很多行政主体有一个更清楚的认识。

《中国经营报》：你能否解释一下，行政机关和法律授权的具有公共管理事务职能组织，指的是哪些组织？

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

《中国经营报》：你能否解释一下，行政机关和法律授权的具有公共管理事务职能组织，指的是哪些组织？

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

周越：举个例子来说，类似这样的机构，它本身不是政府，也有一些是被授权的公共管理职能，比如协会、事业单位等。

## 2022年1月5日 国家市场监督管理总局网站发布 对阿里、腾讯共11张行政处罚决定书

其中

对腾讯行政处罚决定书共九张

均为相关股权收购或设立合营企业构成未依法申报违法实施经营者集中

对阿里行政处罚书两张

同为设立合营企业或收购股权构成未依法申报违法实施经营者集中



未来反垄断监管或将引入“对经营者集中的主动调查权”。

本报资料室/图

关于“停表”制度

《中国经营报》：《反垄断法（修正草案）》第三十二条规定经营者集中审查期限的“中止”制度，你认为这一制度出台的背景是怎样的？它在多大程度上可能会影响企业进行投资或并购的进程？

周越：对经营者集中审查期限的“中止”制度，我们习惯称为“停表”制度，其本身是执法实践中的问题，这次也是将执法经验总结上升为法律。在此之前，我们规定经营者集中审查期限为180天，还是自然日，那么对于比较复杂的案件来讲，180天审查完成是有难度的，所以导致很多案件会撤回重报，就是180天用完了撤回再报一次，到用完再报一次，有的出现了两次重报。这样就人为制造了一个撤回重报的程序。

这次停表制度的引入，也是借鉴了欧盟的制度设计。引入停表制度之后，企业就不再撤回回了，当然，企业在回答监管部门的问题或是配合调查方面，也需要更为积极，你准备的文件的

中国反垄断执法在国际上具有举足轻重的地位

《中国经营报》：从国际反垄断的历程和实践来看，你认为中国反垄断实践处在一个怎样的阶段，未来还会面临怎样的挑战？

周越：我刚刚开始做反垄断的时候，国际上有两个主要的司法辖区，一个美国，一个欧盟，现在大家都会提三个司法辖区，这是因为中国的重要性正变得日益凸显，特别在并购审查方面，我们的反垄断的执法在国际上有举足轻重的地位。我们看到，我们的执法也更为成熟更为自信，包括我们的一些案例背后，有我们自己的竞争损害理论的提出。这也意味着，在做国际性的交易和调查等业务时，跨国公司不能再简单依靠欧美的规则来判断中国的决定，而需要更多地看中国的法律和政策环境是什么，需要做出一个独立的判断。

《中国经营报》：从全球经济发展的趋势来看，中国网络经济其实走在很靠前的位置，这是否也会推动我国的反垄断立法对一些前沿问题的关注？

周越：我认为我们的反垄断立法工作做得非常好，这一方面是一直跟国际接轨，对国际新的立法和执法趋势保持了密切关注。另

质量也需要更好，否则可能会导致你在审查过程中停表，交易的时间表就会更长。

因此，从本质上来看，这一制度的引入，应该是把一个相对机械的180天的时限变为一个要双方更灵活、共同来促进的审查的程序，是有很多积极意义的。

《中国经营报》：你认为新的立法会对企业跨境并购和大型跨国公司在华的经营带来哪些影响？比如停表制度会不会影响国际并购的进程？

周越：其实停表制度也好，对于应报未报的案件处罚力度加大也好，我想应该都会使企业更为重视在中国申报的评估，包括事前有没有达到申报标准，有没有可能排除和限制竞争，以及对申报材料的准备都会更为谨慎。因为企业如果是以一个不太好的材料申报进来，那么可能面临停表的风险就更大，时间表就更加不可控。从跨境并购来看，所有参与方都会更为重视对于中国的反垄断申报的准备。

一方面也有我们自己的特点，对自身经济发展趋势的回应也很及时，所以我们在国际上拥有越来越重要的地位，算是引领者之一。

《中国经营报》：你认为接下来面临的挑战会有哪些？

周越：主要的问题可能还是我们的反垄断的监管力量不够，监管人数比较少，跟其他法律辖区相比还不是一个数量级，所以希望在下一个阶段，伴随反垄断的重要性越来越凸显，相关的案例越来越多，所需要进行的分析越来越复杂，而最近国家反垄断局的成立，也体现了政府不断充实反垄断监管力量的决心，把它当作一个重点问题来解决。

《中国经营报》：在新的《反垄断法》环境下，你对企业的建议是什么？

周越：一方面是要做好充分的准备，另一方面也完全没有必要恐慌。因为《反垄断法》有助于塑造一个更为健康公平的经营环境，同样的规则适用于所有人。只是说由于其规则的复杂性导致企业通常不能按直觉来判断它的对错，所以需要这方面的知识进行一个更为深入的学习和评估。

财经纪律，强化预算约束和绩效管理，提高财政支出的精准性有效性。

他表示，2022年实施积极的财政政策，要重点把握好六个方面：一是实施更大力度减税降费，增强市场主体活力；二是保持适当支出强度，提高支出精准度；三是合理安排地方政府专项债券，保障重点项目建设；四是加大中央对地方转移支付，兜牢基层“三保”底线；五是坚持党政机关

过紧日子，节俭办一切事业；六是严肃财经纪律，整饬财经秩序。

据悉，目前国家发改委联合财政部提前下达2022年中央财政衔接推进乡村振兴补助资金以工代赈任务计划40.5亿元，撬动地方各类资金约5亿元，支持地方实施以工代赈项目1200余个，预计将带动近10万农村脱贫群众和低收入人口等重点群体稳就业、促增收。