

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

制定机关： 国家市场监督管理总局 [机构沿革](#)

发文字号： 国市监反执二规〔2025〕1号

公布日期： 2025.02.19

施行日期： 2025.02.19

时效性： [现行有效](#)

效力位阶： [部门规范性文件](#)

法规类别： [行政处罚与行政复议](#)

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

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。

背景资料

法规解读

[市场监管总局反垄断二司相关负责人就《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准\(试行\)》答记者问](#)

本篇引用的法规

中央法规

[国务院关于经营者集中申报标准的规定\(2024 修订\)](#)

[经营者集中审查规定](#)

[中华人民共和国反垄断法\(2022 修正\)](#)

[中华人民共和国行政处罚法\(2021 修订\)](#)

引用本篇的法规 案例 论文

部门规章

[国务院反垄断反不正当竞争委员会办公室、市场监管总局关于开展 2025 年中国公平竞争政策宣传周活动的通知](#)

*注：本文格式遵循《全国人大法规备案审查信息平台电子文件格式规范（试行）》标准。

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：<https://www.pkulaw.com/chl/f67cdaa8db7c8f1ebdfb.html>