

内蒙古资本市场 法治专刊

2024年第4期(总第25期)

内蒙古证监局

2024年9月12日

【法治金句】

- ◇深入推进依法行政——中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定(2024年7月18日)

【政策专题】

- ◇国务院办公厅转发中国证监会等部门关于进一步做好资本市场财务造假综合惩防工作的意见
- ◇证监会就《中国证监会行政处罚裁量基本规则(征求意见稿)》公开征求意见

【工作动态】

- ◇证监会发布2024年上半年行政执法情况综述

【司法动态】

- ◇最高人民法院印发《关于办理财务造假犯罪案件有关问题的解答》

【典型案例】

- ◇最高人民法院发布财务造假典型案例——投资者诉昌某股份公司、东某证券公司、大某会计师事务所证券虚假陈述责任纠纷案
- ◇证监会发布投资者保护十大典型案例——H上市公司虚假陈述“示范判决+专业调解”案
- ◇证监会适用行政执法当事人承诺制度案例——紫晶存储案

【2024年中国公平竞争政策宣传周】

- ◇《经营者反垄断合规指南》解读

【法治金句】

深入推进依法行政。推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，促进政务服务标准化、规范化、便利化，完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台。完善重大决策、规范性文件合法性审查机制。加强政府立法审查。深化行政执法体制改革，完善基层综合执法体制机制，健全行政执法监督体制机制。完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度，推动行政执法标准跨区域衔接。完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度。健全行政复议体制机制。

——中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定（2024年7月18日）

【政策专题】

国务院办公厅转发中国证监会等部门关于进一步做好 资本市场财务造假综合惩防工作的意见

为贯彻落实党中央、国务院关于严厉打击资本市场财务造假，加强综合惩防工作的重大决策部署，中国证监会联合公安部、财政部、中国人民银行、金融监管总局、国务院国资委制定《关于进一步做好资本市场财务造假综合惩防工作

的意见》（以下简称《意见》），经国务院同意，7月5日国务院办公厅正式转发《意见》全文。《意见》从打击和遏制重点领域财务造假、优化证券监管执法体制机制、加大全方位立体化追责力度、加强部际协调和央地协同、常态化长效化防治财务造假等5个方面提出17项具体举措，为做好当前和今后一段时期资本市场财务造假综合惩防工作指明了方向，将有力推动各方进一步严惩财务造假，切实保护投资者合法权益，全面构建财务造假综合惩防新的工作格局，为推动资本市场高质量发展提供有力支撑。

（内容来源：中国证监会）

证监会就《中国证监会行政处罚裁量基本规则（征求意见稿）》公开征求意见

为进一步规范中国证监会及其派出机构行政处罚裁量，统一执法尺度，增强裁量公开性，实现裁量公正，证监会系统梳理近年行政处罚实践、广泛调研听取各方意见建议、充分借鉴国内外成熟经验，研究制定《中国证监会行政处罚裁量基本规则(征求意见稿)》（以下简称《裁量基本规则》），并向社会公开征求意见。

《裁量基本规则》共二十六条，明确了行政处罚裁量基本规则制定目的和依据、行政处罚裁量的定义、行使裁量权应当遵循的指导原则和裁量政策，规定了裁量阶次和裁量情节，并对共同违法人的处罚规则、单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员的处罚规则、新旧法律适用、立体追责、行刑衔接等与行政处罚裁量相关的事项作出规定。

(内容来源：中国证监会)

【工作动态】

证监会发布 2024 年上半年行政执法情况综述

2024 年上半年，证监会查办证券期货违法案件 489 件，作出处罚决定 230 余件、同比增长约 22%，惩处责任主体 509 人（家）次、同比增长约 40%，市场禁入 46 人、同比增长约 12%，合计罚没款金额 85 亿余元、超过去年全年总和。

一、突出“严”，一以贯之从严打击财务造假等信息披露违法行为，助力构建打假防假综合惩防体系

上半年，证监会执法条线按照党中央、国务院部署，将从严打击财务造假等信息披露违法行为列为执法重点，共查办相关案件 192 件、同比增长 25%，共处罚责任主体 283 人

(家)次、同比增长约 33%，罚没金额 47 亿余元、同比增长约 6 倍，刑事移送 230 人(家)次、同比增长 238%。

一是坚持“申报即担责”，严惩欺诈发行，坚决阻断发行上市“带病闯关”。对于涉嫌重大违法违规行为的发行人，即使撤回发行上市申请，坚持一查到底。华道生物未获注册但发行申报材料存在虚假记载，公司及相关责任人员被罚款 1,150 万元。红相股份以欺骗手段骗取再融资发行核准，公司及相关责任人员被罚款 6,556 万元。思创医惠在公开发行可转债文件中编造重大虚假内容，被罚款 9,320 万元。此外，还严厉查处恒大地产欺诈发行债券等案件。

二是聚焦执法重点，从严查处上市公司财务造假行为，助力提高上市公司质量。严厉处罚鹏博士通过操控资产减值计提节奏虚增利润和资产的行为，对公司及相关责任人员罚款 3,400 万元。对华讯方舟形成资金闭环、业务闭环的智能自组网等业务穿透识别，认定无商业实质构成财务造假，公司及相关责任人员被处以 1,910 万元罚款。同时，还严肃查处了中利集团、上实发展、华铁股份、摩登大道等信息披露违法案件，对公司及相关责任人员分别开出高额罚单。需要指出的是，上市公司仍是中国优秀企业群体的代表，是经济的基本盘和高质量发展的重要微观基础，执行与国际等效的企业会计准则和内控规范。沪深两市共 5000 余家上市公司，占全

国 5800 多万家企业的万分之一，但囊括了 70% 的国内 500 强企业，缴纳的税费约占全国税收比重的 25%，营业收入相当于 GDP 的近 60%。从案件查办情况看，欺诈造假的上市公司只是少数，但在一定程度上损害上市公司群体形象、动摇投资者信心。证券执法的目的，正是识别和有力打击违法少数，促进资源向守法合规、经营规范的上市公司流动，保护投资者合法权益，维护市场秩序。

三是压实“看门人”责任，严惩中介机构未勤勉尽责违法行为。一方面，依法对机构和责任个人进行“双罚”。中兴财光华会计师事务所及相关责任人员在审计过程中未对异常迹象保持合理怀疑，审计证据获取不充分，函证程序存在缺陷，会计师事务所以及相关会计师均被依法处罚，合计罚没 610 余万元。另一方面，对严重失职失责违法主体坚决给予“资格罚”。上半年，对履职不到位的中介机构从业人员采取市场禁入措施 6 人次。对大华会计师事务所在上市公司年报审计中风险评估及内控测试程序存在重大缺陷、未采取恰当审计措施应对舞弊风险、实质性程序存在重大缺陷等未勤勉尽责行为“没一罚五”，并暂停其从事证券业务 6 个月，对 3 名责任人员分别处以罚款及相应年限市场禁入。

二、立足“效”，一以贯之全面打击操纵市场、内幕交易等交易类违法，助力维护市场定价功能正常发挥

上半年，证监会对操纵市场、内幕交易类案件共作出处罚 45 件、同比增长约 10%，处罚责任主体 85 人（家）次、同比增长约 37%，罚没金额约 23 亿余元、同比增长约 9%。

一是严惩操纵市场，维护市场秩序。操纵市场行为通过扭曲交易价格“骗取”广大投资者“接盘”，实质是对不特定投资者的“欺诈”，必须严厉打击。比如，张某实际控制 99 人名下 109 个证券账户，通过连续交易、对倒交易等手段影响“华英农业”交易价格和交易量，致使“华英农业”股价大幅偏离板块综合指数和行业指数，被罚没 2.66 亿元。又如，张某平共控制 66 个账户，通过连续交易、虚假申报、对倒交易等手段，在短时间内操纵 11 只股票交易价格和交易量，误导投资者跟进买入后快速卖出牟利，被罚没 8,340 万元。此外，严厉整饬利用资金优势操纵小众投资品种的违法乱象，对张某操纵 31 只 LOF 基金产品违法行为罚没 460 余万元。

二是严厉打击内幕交易，形成有力震慑。内幕交易行为通过提前获取消息窃取本属于广大投资者的盈利机会，证监会坚决“出重拳”惩戒。吴某杭与内幕信息知情人联络接触，并控制 5 个账户内幕交易“通润装备”，被罚没 1.06 亿元。于某因工作原因知悉内幕信息，汪某政在内幕信息敏感期与于某等联络接触，2 人内幕交易“福日电子”被合计罚没 6,370 余万元。此外，上半年一些内幕交易案件呈现出“窝案”特

征，即在内幕信息形成和传递过程中被上市公司内部职工和周边关系人等多个主体非法获取并开展内幕交易。比如，在冰山冷热筹划重大资产重组过程中，集团下属单位职工张某东、刘某环、孙某、燕某生等人获悉相关内幕信息，并借此进行内幕交易，相关人员均被依法查处。

三是从严处理利用未公开信息交易、从业人员买卖股票等违法行为，严肃市场纪律。对私募基金从业人员胡某麒利用未公开信息交易，罚没 4,800 余万元，有力规范私募行业投资行为。坚决打击从业人员违法买卖股票损害行业形象违法行为，对证券公司时任副总裁韩某违规买卖股票罚没 1.17 亿元，并采取 10 年证券市场禁入措施。

三、着眼“准”，一以贯之持续打击实控人等“关键少数”违法，助力维护中小投资者合法权益

上半年，证监会在执法中注重依法精准区分责任，着力对上市公司实际控制人、董事长等“关键少数”违法予以严厉打击。上半年共处罚“关键少数”约 100 人次，同比增长约 40%，罚没约 3.5 亿元，同比增长约 38%，市场禁入约 27 人次。

一是财产罚、资格罚叠加适用，全面追究“关键少数”的职务责任和身份责任。对于在上市公司担任董事、监事、高级管理人员职务的控股股东、实际控制人组织、指使公司

从事信息披露违法行为的，坚决“双罚”。既追究前述“关键少数”因履行公司职务未勤勉尽责所应承担的直接责任，也追究其作为实控人的组织、指使责任。比如，对中利集团时任董事长、控股股东王某兴作为公司信息披露违法行为责任人员和实际控制人存在组织、指使情形，分别予以处罚，合计罚款 1,500 万元，并采取终身市场禁入措施。

二是严惩大股东等违法减持，让不负责任的“关键少数”付出沉重代价。为保护中小投资者利益，维护市场稳定和公平，证监会持续强化对股东减持行为的监管，从严惩处违规减持行为。中核钛白实际控制人王某龙通过衍生品交易安排，实质参与中核钛白非公开发行，并以市价融券卖出，提前锁定与非公开发行股票折扣价之间的价差收益，变相规避限售期规定，证监会对其违反限制性规定转让股票及相关信息披露违法行为合计罚没 1.33 亿元。

三是严厉惩治“关键少数”利用身份优势操纵股价、内幕交易。部分上市公司实际控制人、董监高违背忠实义务，利用其身份职位优势，偷看“底牌”，控制信息披露、炒作热点、安排股评、囤积股票、对倒拉抬、抢先交易，性质恶劣、影响极坏，必须予以严惩。*ST 金洲时任董事长朱某文勾结他人，利用重大资产重组信息操纵自家公司股价，被罚没 1.15 亿元，并被采取终身市场禁入措施。数知科技时任董

事长张某勇利用职务之便获取内幕信息交易本公司股票，挑战法律底线，对其予以“没一罚六”，合计罚没 3,500 余万元，并采取终身市场禁入措施。

四、聚力“合”，一以贯之强化行政、刑事、民事立体化追责，助力提高违法成本

上半年，证监会在做好行政执法工作的同时，积极会同司法机关从刑事追责、民事纠纷化解等方面持续发力，着力提升违法成本，共谱执法司法高质量发展协奏曲。

一是坚决做到刑事追责“应移尽移”。上半年，证监会向公安机关移送涉嫌证券期货违法犯罪案件 86 件。同时，会同最高人民法院、最高人民检察院、公安部发布《关于办理证券期货违法犯罪案件工作若干问题的意见》，强化对财务造假、侵占上市公司资产、内幕交易、操纵市场等证券期货违法犯罪行为打击力度，明确严格控制缓刑适用、加大财产刑适用和执行力度，完善全链条打击、全方位追责体系，行刑衔接机制更为通畅。

二是做好行政执法与刑事司法“双向衔接”。在坚持“应移尽移”同时，对于公安和司法机关依法认定不构成刑事犯罪并回转证监会管辖的案件，依法实施行政处罚。比如，在浔兴股份信息披露违法及黄某杰等操纵市场案中，证监会对浔兴股份涉嫌信息披露违法立案调查后依法移送司法机关办

理。后续证监会在收到司法机关转回案件及相关线索后再次启动调查，并拟对相关责任主体作出处罚。这一案件表明，对资本市场违法行为，即使是经历了较长办案周期的刑事回转案件，监管机构也紧盯不放、态度坚决。

三是积极推动完善民事纠纷多元化解机制。上半年，证监会在持续做好集体诉讼、先行赔付等各项工作的同时，发布《关于完善证券期货纠纷多元化解机制深入推进诉源治理的工作方案》，推动源头预防、就地实质化解纠纷，进一步提升资本市场矛盾纠纷预防化解能力和法治化水平，切实维护投资者合法权益。

在依法严厉打击各类违法行为的同时，证监会持续完善认定量罚制度规则，始终坚持依法行政，坚持严格规范公正文明执法，在量罚中充分考虑违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度以及当事人主观过错程度，做到过罚相当、不枉不纵。比如，在对财务造假相关案件量罚时，除涉案金额外，还要综合考虑造假的手段方式、主观恶性、对投资者和市场的影响、危害后果等因素，确保量罚结果与违法性质相匹配。

（内容来源：中国证监会）

【司法动态】

最高人民法院印发《关于办理财务造假犯罪案件有关问题的解答》

为深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，助推完善市场经济基础制度，依法从严惩治欺诈发行、违规信息披露等财务造假犯罪，最高人民法院经济犯罪检察厅于近日印发《关于办理财务造假犯罪案件有关问题的解答》（下称《解答》），明确财务造假犯罪案件事实认定、法律适用重点问题。

《解答》共4部分15条，就办理财务造假犯罪案件总体要求，欺诈发行证券罪构成要件的把握及立案追诉标准的适用，违规披露、不披露重要信息罪构成要件的把握及立案追诉标准的适用，中介组织及其人员犯罪认定等问题提出明确意见。

《解答》坚持零容忍要求，坚持“严”的主基调，强调全链条追诉实施欺诈发行证券，违规披露、不披露重要信息犯罪的上市公司及其控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员等责任人员，为财务造假提供虚假证明文件中介组织，以及其他配合上市公司实施财务造假犯罪的单位和个人。明确“情节特别严重”升档情节的把握标准，充分

发挥刑法修正案（十一）增设升档法定刑的震慑作用。明确对于欺诈发行证券后，在持续经营阶段又实施违规披露、不披露重要信息犯罪的，以及为欺诈发行证券向金融监管单位或人员行贿，又构成行贿犯罪的，均数罪并罚。

《解答》要求，对立案追诉标准要准确理解适用。两罪多项标准没有先后适用顺序，符合多项标准的必须全部查明；“直接经济损失”的认定可以参照民事判决或者依法委托专门机构出具测算报告；详细规定了虚增或者虚减资产、营业收入、利润以及未按照规定披露重大事项涉及数额占比的计算标准和方法。

《解答》明确，对公司、企业违反规定在账目上作跨期确认的，伪造财务数据后又实施虚假平账行为的，违规不披露重要信息违法行为有继续状态的，应当依法追究刑事责任；对层级多、链条长，涉及的公司、企业人员较多的，坚持分层分类处理；对中介组织及其人员故意提供虚假证明文件，或者在履行职责过程中严重不负责任，出具的证明文件有重大失实的，依法追究刑事责任。

（内容来源：最高人民法院）

【典型案例】

最高人民法院发布财务造假典型案例——投资者诉昌某股份公司、东某证券公司、大某会计师事务所证券虚假陈述责任纠纷案

证券服务机构严重违反注意义务，发布不实信息披露文件存在过失的，应承担过错赔偿责任。

一、基本案情

2014年11月28日，昌某股份公司在全国中小企业股份转让系统发布《公开转让说明书》。该次公开转让主办券商为东某证券公司，会计师事务所为大某会计师事务所。2014年至2016年，该股份公司虚构放贷业务，将款项转入该公司控股股东实际控制的公司，形成关联方资金占用合计18950万元，其中8750万元到期未被清偿。2015年至2016年，该股份公司未经董事会、股东大会决策审批，为实际控制人余某、陈某控制的公司对外借款提供担保合计16笔，累计担保金额7730万元。大某会计师事务所执行的该公司2014年、2015年年报审计项目，存在风险评估程序、函证程序、控制测试程序执行不到位，底稿编制内容存在与实际不符的情形，江苏证监局决定对大某会计师事务所采取监管谈话的监管措施。

投资者主张因昌某股份公司信息披露不实导致其交易该公司股票受到损失，东某证券、大某会计师事务所在提供证券服务时未履职尽责为由提起诉讼。

二、裁判结果

江苏省高级人民法院、南京市中级人民法院经审理认为，昌某股份公司未按规定披露关联方资金占用及对外担保情况，东某证券、大某会计师事务所对不实信息披露文件的发布存在过失，均应承担相应赔偿责任。大某会计师事务所在从事相关审计项目时，除风险评估程序、函证程序、控制测试程序执行不到位外，编制底稿直接使用底稿模板原内容，未根据某挂牌公司实际情况进行修改，出具审计报告时未充分勤勉尽责，存在过错。东某证券在抽样调查中对于昌某股份公司可能涉嫌关联交易的业务，未予重点关注，就此未进行充分的尽职调查，亦未结合在尽职调查过程中获得的信息，对信息披露文件中证券服务机构出具专业意见的重要内容进行审慎核查和必要的调查、复核，亦存在过错。判决：昌某股份公司赔偿投资者全部损失，大某会计师事务所、东某证券分别在 10%和 5%的范围内承担连带赔偿责任。

三、典型意义

信息披露是资本市场健康有序运行的基础，是投资者作出价值判断和投资决策的前提。挂牌公司欺诈发行、财务造

假等资本市场“毒瘤”严重损害投资者合法权益，危及市场秩序和金融安全。证券服务机构在提供服务时归位尽责，履行好“看门人”职责，是提高资本市场信息披露质量的重要环节。随着证券服务市场的不断发展，证券服务机构在防范证券欺诈造假行为、保护投资者合法权益等方面发挥越来越重要的作用。但实践中出现部分证券服务机构风险识别与评估程序存在严重缺陷，核查验证“走过场”，执业报告“量身定制”，形成的专业意见背离执业基本准则等问题。本案中，挂牌公司实施财务造假行为，违反信息披露义务；为挂牌公司提供保荐承销服务的证券公司、出具审计报告的会计师事务所未勤勉尽责，应承担相应的赔偿责任。考虑到承销保荐机构、会计师事务所与挂牌公司控股股东、实际控制人等“内部人”了解挂牌公司真实财务情况的途径不同，对挂牌公司欺诈造假等行为的主观过错存在差别，人民法院依法判令挂牌公司就投资者损失承担全部赔偿责任，证券公司、会计师事务所根据其过错程度承担比例连带责任，既充分体现人民法院落实“零容忍”要求，坚持“追首恶”与“打帮凶”并举，又彰显了人民法院在认定证券服务机构责任时坚持“过责相当”，精准追责，服务资本市场高质量发展。

（内容来源：中国证监会）

证监会发布投资者保护十大典型案例——H上市公司 虚假陈述“示范判决+专业调解”案

北京H上市公司因连续多年财务造假受到行政处罚。2022年，北京金融法院对投资者与该公司证券虚假陈述责任纠纷案做出一审民事判决，判令公司按测算后的金额赔偿投资者相应损失。由于该案涉及投资者数量众多且大部分投资者调解意愿较强，北京金融法院通过多元纠纷调解方式解决其余近600起平行案件，切实保护投资者合法权益。2023年2月，应北京金融法院委托，北京证监局协调中证资本市场法律服务中心（以下简称中证法律服务中心）、行业调解组织推动辖区首例“示范判决+专业调解”落实落地。截至2023年底，累计完成413起案件调解，投资者获赔金额2,800余万元。针对证券市场同类案件存在的多方起诉、重复审理的问题，北京证监局协调中证法律服务中心并指导辖区行业协会、北京调解工作站，北京金融法院建立“类似案件类似处理”的“示范判决+专业调解”机制，为辖区持续开展“总对总”在线诉调对接工作打下坚实基础。

（内容来源：中国证监会）

证监会适用行政执法当事人承诺制度案例——紫晶存储案

2023年12月29日，中国证监会与广东紫晶信息存储技术股份有限公司欺诈发行、信息披露违法违规行为中涉嫌未勤勉尽责的中信建投证券股份有限公司、致同会计师事务所（特殊普通合伙）、容诚会计师事务所（特殊普通合伙）、广东恒益律师事务所等4家中介机构（以下合称4家中介机构）签署了承诺认可协议（证监承诺公告〔2023〕1号、2号、3号、4号）。根据协议，4家中介机构共计交纳约12.75亿元承诺金，除了前期先行赔付的约10.86亿元投资者损失以外，还需向承诺金管理机构中国证券投资者保护基金有限责任公司（以下简称投保基金公司）交纳约1.89亿元承诺金，其中包括尚未支付的约1179万元投资者损失款，并按照要求进行自查整改，严肃追究相关人员责任，提交书面整改报告。

截至目前，4家中介机构已向投保基金公司交齐承诺金，并进行了自查整改，中国证监会进行了现场核查验收。鉴于4家中介机构已经履行承诺认可协议，根据《证券法》第一百七十一条、《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》（国务院令 第749号）第十五条等规定，中国证监会于2024年8月30日依法终止对4家中介机构上述事项的调查。

本案作为 2019 年《证券法》修订后首例适用行政执法当事人承诺制度的案件，坚持以人民为中心，较高效率地保护了投资者合法权益，充分体现了行政执法当事人承诺制度在救济、惩戒、教育、化解市场矛盾纠纷等方面的综合性作用。本案通过行政执法当事人承诺制度督促当事人积极赔付投资者损失，中介机构通过先行赔付程序在两个月内赔偿 16,986 户投资者（占总受损人数 97.22%）约 10.86 亿元（占总损失金额 98.93%）。后续，投保基金公司还将依照规定发布相关公告，在前期先行赔付中未申领赔偿金的适格投资者可以继续向投保基金公司申领相应的承诺金赔偿。在适用行政执法当事人承诺制度维护投资者合法权益的同时，4 家中中介机构也付出了总计约 12.75 亿元（为其业务收入的 10 倍多）的经济代价，并按照要求进行了整改。

（内容来源：中国证监会）

【2024 年中国公平竞争政策宣传周】

《经营者反垄断合规指南》解读

为指导和推动经营者加强反垄断合规管理，提升反垄断合规风险防范能力和水平，维护公平竞争市场秩序，促进经

营者持续健康发展，国务院反垄断反不正当竞争委员会对《经营者反垄断合规指南》（以下简称《指南》）进行了修订。

一、修订背景

习近平总书记强调，要强化企业公平竞争意识，引导全社会形成崇尚、保护和促进公平竞争的市场环境。2020年9月，原国务院反垄断委员会制定《指南》，对增强经营者公平竞争意识、提高反垄断合规管理水平发挥了重要作用。随着反垄断工作的深入开展，落实高质量发展要求，有必要及时对《指南》作出修订。

（一）落实新反垄断法的需要。2022年6月，全国人民代表大会常务委员会作出《关于修改〈中华人民共和国反垄断法〉的决定》，进一步完善我国反垄断法律制度，对一些垄断行为作出新规定。因此，有必要及时对《指南》作出修订，全面提示经营者反垄断法律风险，指导经营者依法合规经营。

（二）营造公平竞争市场环境的需要。随着我国超大规模市场发展，各类经营主体间竞争行为的多样性、复杂性大幅提高。保护和促进公平竞争，需要经营者积极培育和倡导公平竞争文化，自觉守法、诚信经营。因此，有必要及时对《指南》作出修订，促进增强经营者合规管理意识，提升经营者合规管理水平，自觉维护公平竞争市场秩序。

（三）促进经营主体高质量发展的需要。随着我国企业发展壮大，对依法合规经营提出更高要求。反垄断是经营者加强合规管理的重要内容。因此，有必要及时对《指南》作出修订，进一步增强指引性和可操作性，指导企业健全合规管理体系、提升合规管理水平，对促进企业行稳致远、推动我国市场由大到强转变具有重要意义。

二、修订过程

2023年11月，国务院反垄断反不正当竞争委员会办公室启动《指南》修订。修订过程始终坚持问题导向和目标导向，主要开展了以下工作：

（一）全面梳理政策实践。深入学习习近平总书记关于加强企业合规的重要论述和党中央、国务院有关决策部署，认真总结《指南》实施以来市场监管部门促进经营者加强反垄断合规管理的工作实践，以及反垄断执法过程中发现的合规薄弱环节、合规风险重点，明确《指南》修订的原则、方向和重点。

（二）深入开展调查研究。围绕反垄断合规管理的重点难点，多次开展专题调研，与企业、高校、科研机构、律师事务所等多方召开专题座谈会，组织数场专家研讨会，深入了解企业加强反垄断合规管理的创新实践和问题挑战，听取各方对《指南》修订的意见建议。同时，深入研究欧盟、美

国、日本、韩国等国家和地区反垄断合规指南的实践做法，为我国完善相关制度提供借鉴。

（三）广泛征求各方意见。先后征求国务院反垄断反不正当竞争委员会成员单位、省级市场监管部门、重点行业协会、代表性企业和社会公众意见，对社会各方面反馈的建设性、合理化建议予以吸收采纳，修改完善《指南》。

三、《指南》的主要特点

根据为经营者提供指引的性质和定位，新修订的《指南》突出把握以下导向：

（一）更加突出问题导向。《指南》鼓励经营者根据所处行业特点和市场竞争状况等因素，把握可能产生反垄断合规风险的业务领域、工作环节和工作岗位，有针对性地开展反垄断合规管理。结合反垄断法律规定和企业运营场景，对经营者在产品定价、同业交流、上下游合作、经营者集中、接受反垄断调查审查等具体活动中可能产生的合规风险作出明确提示，并增加指导性假设案例，加强“场景化”指导，增强指南的指引性。

（二）更加突出实践导向。《指南》鼓励经营者结合自身实际，建立与发展阶段和能力相适应的合规管理制度，并将近年来企业探索形成的合规管理有效做法机制化，强调将合规责任落实到各领域各环节，对有关合规管理原则、合规

管理机构、合规管理职责等作出较为具体的指引，为企业建立健全反垄断合规管理体系提供更加清晰、更可操作的参考做法。

（三）更加突出激励导向。在反垄断法、行政处罚法等法律规定的基础上，将企业加强主动合规与行政处罚裁量、宽大制度、中止调查制度等做好衔接，并对如何评估企业合规制度的真实性、完善性、有效性作出规定，强化合规激励。

四、修订主要内容

（一）完善总则原则性规定。一是进一步完善《指南》的适用范围。二是调整完善关于合规管理基本概念的规定，并丰富合规文化建设内容。三是新增坚持问题导向、务实高效、全面覆盖的原则，为经营者加强反垄断合规管理提供指导。

（二）设立合规管理组织章节。一是对经营者反垄断合规管理组织体系的总体设置作出指引。二是明确经营者合规管理机构设置，并提出不同层级机构在合规管理中的具体职责。

（三）细化合规风险管理内容。一是将合规风险重点与合规风险管理合并为一章，增加对反垄断合规风险识别的场景化指导。二是突出重点领域、重点环节和重点人员，修改完善风险识别和评估、风险提醒、风险处置等合规风险管理

机制的规定。三是细化垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中、拒绝配合调查等方面合规风险的要点，并新增经营者可能面临的与行政机关滥用行政权力排除、限制竞争相关的垄断行为风险。四是完善法律责任和境外反垄断合规风险提示，分不同情形说明经营者可以采取的风险处置举措。

（四）完善合规管理运行和保障内容。一是新增反垄断合规审查、合规咨询、监督机制、评估与改进等实践中行之有效的运行机制条款，实现合规风险闭环管理。二是完善合规汇报机制。三是增强合规培训的针对性和有效性，促进合规意识持续增强、合规能力持续提升。四是明确合规承诺的示范带动作用，鼓励经营者以实际行动表明对反垄断合规工作的支持。

（五）增加合规激励专章。一是引入反垄断合规激励机制，明确经营者可以申请合规激励。二是明确调查前、承诺制度、宽大制度、罚款裁量等反垄断执法不同环节中合规激励具体适用情形。三是明确经营者申请合规激励的程序和不予合规激励的具体情形。

（六）调整完善附则。一是鼓励行业协会参考《指南》组织制定本行业合规管理规则。二是明确《指南》由国务院反垄断反不正当竞争委员会办公室负责解释。

此外，《指南》在相应部分设置了 22 个参考示例，为经

营者提供更加清晰明确的指引。

（内容来源：国家市场监督管理总局）