

中企出海法律合规系列——东盟十国经营者集中申报实操概览

詹昊 宋迎 王智宁 陆炜嘉

东盟十国包括新加坡、马来西亚、泰国、越南、印尼、文莱、柬埔寨、老挝、缅甸和菲律宾。近年来，东盟市场以其独特的经济活力和市场潜力，成为中国企业出海的重要目的地。从历年中国对外投资的流量来看，截至 2022 年末，中国对东盟投资的占比为 11.42%，其中新加坡、印尼、越南、马来西亚和泰国占比较高，中国对这五国的直接投资金额占对东盟整体直接投资金额的比重分别为 44.48%、24.4%、9.13%、8.61%、6.82%，合计 93.44%。从中国对东盟各行业的直投流量来看，截至 2021 年底，制造业占比为 44.13%，其次为批发和零售业（16.25%）、租赁和商务服务业（10.98%）以及电力、煤气及水的生产和供应业（7.44%），制造业成为我国对东盟直接投资的最重要的领域之一。

管理好合规风险已成为决定出海体验是惊喜还是惊吓的重要因素，而经营者集中申报相关风险在其中扮演重要角色，可能实质影响交易的可行性、时间表、总体的成本收益等。而东盟各司法辖区的竞争法制度的发展程度差距较大，不断精进了解并遵守东盟各国的经营者集中申报规则和实操对于计划出海东盟的中国企业尤为关键。本文旨在为企业提供一种东盟十国经营者集中申报的实操要点概览，帮助企业避免在经营者集中合规之行触礁。

一、企业常见误区以及经营者集中申报评估的重要性

企业经常存在一个误解，即认为某交易必须与某司法辖区产生直接联系才需要在当地进行经营者集中反垄断申报。事实上，大多数司法辖区规定，只要相关交易构成“集中”且达到该司法辖区规定的申报标准，经营者都应进行申报，并不一定以交易主体或者目标公司所在地处于该司法辖区内为前提条件。尽管在实施和执行方面处于不同的发展阶段，但目前东盟十国均已不同程度地建立了适用于本司法辖区的经营者集中申报和审查制度。总体而言，在判断一项交易是否触发东盟十国中某一司法辖区的申报义务时，该等司法辖区基本均规定了以下评估框架：1）分析交易是否构成“集中”，以及 2）分析交易是否满足营业额/市场份额/交易方规模/交易规模等标准。

实践中，在触发申报义务的情况下，企业有必要结合交易具体需求、风险管理、交易时间线、相关司法辖区的执法活跃程度、违法后果和处罚力度等因素进行综合全面考量，最终确定进行申报的司法辖区以及申报策略。

此外，经营者集中申报评估宜早不宜迟。在交易早期阶段就进行经营者集中申报评估可以避免诸多方面的不利影响（尤其是对于复杂性高、影响大的全球性重大交易），例如：

市场不确定性和延迟：长时间的监管审查过程可能导致市场不确定性，影响公司股价和投资者信心。同时，审查的延迟可能导致公司错失市场机会，或需要调整业务计划以适应变化的市场条件，从而产生额外成本。例如，新加坡竞争与消费者委员会（Competition and Consumer Commission of Singapore）于 2024 年 3 月附加限制性条件批准新加坡航空公司收购印度航空公司股权案，该交易从申报（2020 年 11 月）到获批耗时超过 3 年，虽然审查未结束并不影响交易实施，但未决的审查状态给交易和业务开展增加了很大不确定性¹。

交易被附加条件后导致成本增加或无法获益：某些交易获得批准是以遵守限制性条件为代价，这些条件可能会增加交易的成本甚至使交易变得收益微薄。例如，监管机构可能要求出售某些资产或限制某些业务活动，这可能导致交易后的运营成本增加或收益减少。例如 Grab（总部位于新加坡的公司，提供叫车和物流服务）收购 Uber 在东南亚的网约车和食品配送业务和资产案在新加坡和菲律宾均被附加限制性条件，Grab 需要解决与服务质量、定价、取消排他性安排相关的问题。

未获批导致额外支出分手费：例如，在高通/恩智浦半导体案中，由于未能在约定时间内获得全部反垄断执法机构的审批，交易最终失败，高通因此支付 20 亿美元（约人民币 145 亿元）的分手费给恩智浦。

被处罚导致的金钱、名誉等不良后果：一次违规往往不仅是处罚的损失，更可能损坏企业的合规形象，导致丧失公司股价下跌，使企业丧失后续的市场机会等不利后果。

因此，为规划好涉及东盟十大司法辖区的经营者集中申报安排，在分析交易可行性阶段，经营者即应就交易可能触发申报义务的司法辖区进行分析（或者避免触发申报义务的可能性分析），评估开始进行申报准备的时点、经营者集中审查耗时、交易被禁止、附加限制性条件的可能性大小及是否导致交易不再具有可行性。

二、东盟十国经营者集中申报要点

（一）新加坡

¹ 详见 <https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/conditional-approval-given-after-cccs-accepts-commitments-for-sia-air-india-and-vistara-airline-transactions>。

国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
新加坡 ²	自愿申报	均可，无需取得批准后再交割	<p>(1) “集中”认定： 合并，取得其他企业控制权，收购资产使得取代或实质性取代被收购的经营者在相关业务领域的地位，新设合营企业（要求是长期运营的自主经济实体）。</p> <p>(2) 申报标准：</p> <ul style="list-style-type: none"> 交易是否导致或可能导致新加坡市场的竞争显著降低。如被执法机构认为新加坡境内相关市场的竞争可能受到显著影响，则应主动申报。 交易可能导致竞争显著降低的情况： <ul style="list-style-type: none"> 集中后实体的市场份额达 40%及以上；或 集中后实体的市场份额为 20%至 40%，且集中后市场前三大经营者（CR3）的合计份额达 70%或以上。 未达上述标准的经营者仍应评估交易是否显著降低竞争。执法机构不太可能调查下列仅涉及小公司集中的情况： <ul style="list-style-type: none"> 交易各方上一财年新加坡境内营业额均低于 500 万新元（约人民币 2,665 万元）；且 交易各方交易前一财年全球合计营业额低于 5,000 万新元（约人民币 2.7 亿元）。 	<p>执法机构通常（但不受限于）在以下时间内完成审查：</p> <p>(1) 第一阶段：</p> <ul style="list-style-type: none"> 收到完整申报材料后，无竞争关注案件可在 30 个工作日内审查结案；如交易方提出承诺，可延长 90 个工作日进行评估；如交易方未做充分承诺，审查将进入第二阶段。 <p>(2) 第二阶段：</p> <ul style="list-style-type: none"> 在交易方提交与承诺有关的完整信息后，执法机构在 120 个工作日进一步评估承诺。 <p>(3) 中止期限：</p> <ul style="list-style-type: none"> 执法机构有权在交易方未按要求提供信息时中止计算期限。 	<p>(1) 在交易不会导致竞争显著降低的前提下，不申报不会造成任何后果。</p> <p>(2) 如果执法机构认定集中导致实质性减少竞争，可对交易方施加包括指导剥离部分资产、取消集中和/或最高处以违法年度（最长可达三年）在新加坡营业额 10%的罚款等处罚。</p>

执法情况：

² 根据新加坡《2004 年竞争法》（the Competition Act 2004）及相关指南等总结。

新加坡竞争执法机构每年收到的经营者集中申报案件不多，一般少于 10 起。过往申报方作出自我约束性承诺的案件（附条件交易案件）所涉及的产品/服务包括：金融、航空、医疗、网约车、广告服务、基础设施、图书出版、屠宰家禽服务³。

未依法申报处罚案例：2018 年 Grab 收购 Uber 东南亚业务，该交易未在新加坡进行经营者集中申报，执法机构对交易双方分别处以 650 万新元（约人民币 3,467 万元）的罚款及限制交易方行为的指令⁴。

（二）菲律宾

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
菲律宾 ⁵	强制申报	事先申报	<p>（1）“集中”认定：</p> <ul style="list-style-type: none"> 新设合营企业、企业合并、收购股权和资产。 股权收购仅包括集中导致持股占比超过 35% 的情况。如果收购方已经持有超过 35% 的股份，股权收购需导致收购方交易后持股超过 50%。 <p>（2）申报标准： 同时满足交易方规模（size of party）标准和交易规模（size of transaction）标准：</p> <ul style="list-style-type: none"> 交易方规模标准：任一交易方的最终控制人的年度菲律宾境内营业额或资产的价值达到法定金额，该金额自 2024 年 3 月 1 日起调整为 78 亿菲律宾比索（约人民币 10 	<p>（1）申报时限：</p> <ul style="list-style-type: none"> 交易应在交易协议签署后 30 个自然日内向执法机构申报，协议应规定交易的完整和最终条款和条件。 <p>（2）审查时限：</p> <ul style="list-style-type: none"> 执法机构在申报后 15 个自然日内审查申报文件的完整性； 第一阶段从缴纳申报费用后第一个工作日起算，共 30 个自然日； 第二阶段 60 个自然日（提交承诺则中止计算期限 60 个自 	<p>（1）违反申报要求完成的交易将被视为无效，交易方及其最终母公司将被处以交易价值（即资产总值或销售额总值）1%至 5% 的罚款。</p> <p>（2）如果一项达到申报标准的交易未按申报时限进行申报但也未交割，交易方面临交易价值 0.005% 或 200 万菲律宾比索（约人民币 25 万元）的罚款。</p>

³ 详见 <https://www.ccs.gov.sg/cases-and-commitments/commitments-injunctions>。

⁴ 详见 <https://www.ccs.gov.sg/public-register-and-consultation/public-consultation-items/uber-grab-merger>。

⁵ 根据《菲律宾竞争法》（Philippine Competition Act）、《菲律宾竞争法实施细则和条例》（Implementing Rules and Regulations (IRR) of the Philippine Competition Act）、《并购常见问题》（Frequently Asked Questions Mergers and Acquisitions）等总结得出。

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
			<p>亿元) (每年根据菲律宾国内生产总值调整, 下同)。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 交易规模标准: 菲律宾境内的资产价值或产生于菲律宾境内的营业额达到或超过法定金额, 该金额自 2024 年 3 月 1 日起为 32 亿菲律宾比索 (约人民币 4 亿元)。不同交易类型的交易规模计算标准如下: <ul style="list-style-type: none"> ➢ 仅涉及菲律宾境内的合并及资产收购 -位于菲律宾境内的被收购资产总价值, 或 -该等被收购资产在菲律宾境内产生的营业额达到 32 亿菲律宾比索; ➢ 仅涉及菲律宾境外的合并及资产收购 -收购方位于菲律宾境内的资产总价值, 且 -位于菲律宾境外被收购的资产在菲律宾境内产生的营业额均达到 32 亿菲律宾比索; ➢ 同时涉及菲律宾境内外的合并及资产收购 -收购方位于菲律宾境内的资产总价值, 且 -位于菲律宾境内外的被收购资产在菲律宾境内产生的合计营业额均达到 32 亿菲律宾比索; ➢ 股权/非公司实体权益收购 -除构成目标公司股份的资产外, 目标公司在菲律宾境内持有的资产总价值, 	<p>然日, 可再延长 30 个自然日);</p> <ul style="list-style-type: none"> • 交易方可向执法机构申请延长响应信息收集要求的时间, 审限相应延长。假如执法机构未在任一阶段结束时作出决定, 视为交易被批准。 	

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
			<p>或</p> <p>-目标公司在菲律宾境内产生的营业额达到 32 亿菲律宾比索；</p> <p>➤ 合营企业</p> <p>-拟在菲律宾整合或投入拟合营企业的资产总价值；或</p> <p>-该等资产在菲律宾境内产生的营业额达到 32 亿菲律宾比索。</p>		

执法情况：

截至 2024 年 3 月 1 日，菲律宾执法机构已审查的经营者集中案件超过 200 多起。2023 年，该执法机构收到 24 起并购交易申报，其中大部分来自房地产、电力和天然气以及信息和通信领域⁶。

该执法机构已对 4 起交易附加限制性条件⁷，涉及平板玻璃、零售、网约车、航运行业，其中 Grab 收购 Uber 业务案中，双方因违反临时措施命令而合计被处罚 1,600 万菲律宾比索（约人民币 201 万元）⁸，后 Grab 因违反承诺再次被罚 1,615 万菲律宾比索（约人民币 202 万元）⁹。此外，该执法机构于 2019 年禁止了糖厂之间的合并，认为买方收购甘蔗加工服务市场的唯一竞争对手将导致垄断出现，从而影响菲律宾全国的糖供应。

在未依法申报处罚案例方面，2018 年 Udenna 因未申报其于 2016 年收购 KGLI Coop 的交易，并处以 1,960 万菲律宾比索（约人民币 246 万元）（占交易金额 1%）的罚款，交易无效。同年，切尔西物流控股公司(Chelsea Logistics Holdings Corp.)因未申报其于 2016 年收购泛亚航运公司(Trans-Asia Shipping Lines Inc.)而被处以 2,280 万菲律宾比索罚款（约人民币 286 万元）（占交易价值 2%），交易无效。

在迟延申报处罚案例方面，中国某电子产品 ODM 制造商收购某荷兰半导体供应商（在菲律宾境内有子公司）的交易在协议签署后的 194 天才进行

⁶ 详见 <https://www.phcc.gov.ph/press-releases/pcc-raises-merger-notification-thresholds-sop-at-p7-8b-and-sot-at-p3-2b/>。

⁷ 详见《菲律宾合并控制评估》(Assessment of Merger Control in The Philippines)，<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4f76f1a7-en.pdf?expires=1715175524&id=id&accname=guest&checksum=B2D836CDEEE87CF33837B69ED49FB7A6>，第 68 页。

⁸ 详见 <https://www.phcc.gov.ph/press-releases/pcc-fines-grab-uber-p16m-for-violating-interim-measures-order/>。

⁹ 详见 <https://www.phcc.gov.ph/press-releases/pcc-grab-fine-16-15m-eod-sdf-q4/>。

申报，双方被罚款 716,150 菲律宾比索（约人民币 88,534 元）¹⁰。

（三）泰国

东盟国家	强制/自愿申报	事先/事后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
泰国 ¹¹	强制申报	分别存在事先/事后申报制度	<p>（1）“集中”认定： 股份收购、资产收购、合并。</p> <p>（2）申报标准：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 集中前申报：适用于集中可能导致经营者在市场上形成垄断或者支配地位的交易； <ul style="list-style-type: none"> ➢ “垄断”：在某市场中只存在一个营业额 10 亿泰铢（约人民币 2 亿元）以上的经营者有权自由决定其商品和服务的价格和数量。 ➢ “具有支配地位”：（1）市场份额达到 50% 以上，且上一年度销售额达到 10 亿泰铢（约人民币 2 亿元）以上；或（2）市场份额合计达 75% 的前三大经营者中任何一家的市场份额至少达 10%，且上一年度销售额达 10 亿泰铢（约人民币 2 亿元）以上。 • 集中后申报：如果至少收购方或目标公司中的一方，在泰国上一年销售额达 10 亿泰铢（约人民币 2 亿元），但交易不会造成垄断或导致一个经营者具有市场支配地位。收购方应在交易完成后 7 个自然日内进行申报。 	<p>（1）集中前申报 在收到申报材料后 90 个自然日内完成审查。该期限可延长 15 个自然日。</p> <p>（2）集中后申报 没有具体审批程序的规定。一旦执法机构确认收到该申报，收购方即已履行义务。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 未依法进行集中前申报的，执法机构可对交易方处以不超过交易总价值 0.5% 的罚款。 • 未依法进行集中后申报的，执法机构可对交易方处以不超过 20 万泰铢（约人民币 4 万元）的罚款，以及未依法报告期间每日不超过 1 万泰铢（约人民币 2,000 元）的日罚金。 • 如果事后发现经营者集中应被禁止，执法机构可以暂停、中止、纠正或以其他方式变更合并。

¹⁰ 详见 https://www.phcc.gov.ph/wp-content/uploads/2019/09/Commission-Decision-No.-26-M-020-2019_Late-Notif-Fine_Wingtech-Nexperia_28Aug2019.pdf。

¹¹ 根据泰国《贸易竞争法》（Trade Competition Act）及其细则规定、新闻报道等进行总结。

执法情况:

根据执法机构官网公布的案件数，泰国近年审查的案件数每年变化较大，但呈现波动上升趋势，2019 年仅有 1 起案件，2022 年审查的经营者集中案件最多，约有 73 起¹²。2020 年泰国执法机构对正大收购乐购案附加限制性条件，交易涉及超市、便利店零售业务¹³。

(四) 印度尼西亚

东盟国家	强制/自愿申报	事先/事后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
印度尼西亚	强制申报	交易完成后强制申报（交易完成前可自愿申报）	<p>(1) “集中”认定：</p> <ul style="list-style-type: none"> 导致控制权变更（指持股 50%及以上，或低于 50%但能决定公司管理与规章制度）的合并、股份收购和资产收购，<u>且</u> 交易任一方在印尼境内从事业务或进行销售； <p>(2) 申报标准：</p> <ul style="list-style-type: none"> 如交易方不从事银行业： <ul style="list-style-type: none"> 收购方（集团层面）和目标公司（包括其子公司）在印尼境内的资产合计超过 2.5 万亿印尼盾（约人民币 11 亿元）；<u>或</u> 交易各方在印尼境内的合计销售额超过 5 万亿印尼盾（约人民币 23 亿元）。 	<p>(1) 申报时间线：</p> <p>交易在主管机构登记之日起 30 个工作日内必须申报。</p> <p>(2) 审查时间线：</p> <p>执法机构在 3 个工作日内确认资料完整性；确认完整性后，执法机构在 90 个工作日内完成初步审查与全面审查。</p> <p>(3) 延长期限：</p> <p>执法机构要求当事方提</p>	未进行申报的一方直至申报日，将被处以每日 10 亿印尼盾（约人民币 45 万元）的罚款，最高罚款金额为相关利润的 50%或营业额的 10% ¹⁴ 。

¹² 详见 https://www.tcct.or.th/view/1/Verdict_mergers/TH-TH。

¹³ 详见

https://www.tcct.or.th/assets/portals/1/files/%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%84%E0%B8%B3%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%89%E0%B8%B1%E0%B8%A2_CP-Tesco_18122563-final.pdf。

¹⁴ 根据 2010 年第 57 号条例（Government Regulation No. 57 of 2010），罚款上限为 250 亿印尼盾（约人民币 113 万元）。但 2020 年 10 月出台的《创造就业法》（Jobs Creation Law）授权政府就违反反垄断法的行政罚款金额发布条例，其下位法 2021 年第 44 号条例《禁止垄断行为和 unfair 商业竞争的实施条例》（Implementation of the Prohibition against Monopolistic Practices and Unfair Business Competition）规定，未依法申报最高的罚款金额将为相关利润的 50%或营业额的 10%，远超此前 250 亿印尼盾（约人民币 113 万元）的罚款上限。

东盟国家	强制/自愿申报	事先/事后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
			<ul style="list-style-type: none"> 如交易方从事银行业： <ul style="list-style-type: none"> 如各方均从事银行业，则交易各方的总资产合计超过 20 万亿印尼盾（约人民币 90 亿元）；或 如仅有一方为银行业从业者，则资产价值合计超过 2.5 万亿印尼盾（约人民币 11 亿元）。 	供信息将导致时限延长。	

执法情况：

印度尼西亚的经营者集中审查活动较为活跃，已公布的受理申报案件规模每年已接近 200 件，且呈上升趋势，主要行业为建筑、房地产、旅游业、工业制造业¹⁵。

未依法申报案件截至目前已处罚超过 40 起¹⁶，例如，2021 年某旅游服务提供商因未能及时申报其收购另一某旅游服务公司以及收购某消费品公司的交易，两次被处以各 10 亿印尼盾（约人民币 45 万元）的罚款¹⁷。

（五）越南

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
越南	强制申报	交割前申报	<p>（1）“集中”认定： 合并、收购或设立合营企业。</p> <p>（2）申报标准：</p> <ul style="list-style-type: none"> 任一交易方或其所属集团，在集中前一财年越南境内总资产达到 3 万亿越南盾（约人民币 9 亿元）；或 	<p>（1）初步评估： 执法机构在收到材料 7 个工作日内确认完整性。此后，在 30 个自然日期限内，执法机构将通知双方交易是否获得</p>	未申报的法定罚款最高为各方上一年总营业额的 5%。如果集中为法律所禁止，则对交易各方处以最高为上一年度总营业额 5%的罚款，并可要求这种集中的各方当

¹⁵ 详见 https://eng.kppu.go.id/annual-report-2/?_cf_chl_rt_tk=mArVsyV0dyuGmIKj0ffyNN2gd9.Xk3LUGn9sX9XEm0-1715187651-0.0.1.1-1599。

¹⁶ 详见印度尼西亚竞争委员会官网 2017-2020 的年度报告，https://eng.kppu.go.id/annual-report-2/?_cf_chl_rt_tk=x1q5BE3NDBuL_c5kvySM024UViZDkJuZW_OL3wwsUQ-1715168563-0.0.1.1-1599。

¹⁷ 详见 <https://eng.kppu.go.id/icc-imposes-a-sanction-again-on-travel-circle-international-mauritius-ltd/>。

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
			<ul style="list-style-type: none"> 任一交易方或其所属集团，在集中前一财年越南境内总销售或总额达到3万亿越南盾（约人民币9亿元）；或 交易价值为1万亿越南盾（约人民币3亿元）或以上（该标准仅适用于境内交易）；或 参与集中的企业在集中前一财年相关市场所占的市场份额合计达20%以上； 信贷机构、保险公司和证券公司适用另外的申报标准。 	<p>批准或进行进一步的正式评估。</p> <p>(2) 正式评估： 交易方收到初步评估结果通知之日起90个自然日。如案件复杂，可再延长60个自然日。</p>	事人取消交易。

执法情况：

2021年至2022年，越南反垄断执法机构每年受理的经营者集中申报案件超过100起，在境外进行的交易约占30%，其中房地产、服务、汽车（包括摩托车和零部件）和能源较为活跃¹⁸。

(六) 马来西亚

东盟国家	强制/自愿/交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
马来西亚 ¹⁹	自愿申报，无申报时点要求，且仅限于民航和通信行业	<p>(1) 民航行业可能被调查的交易为：</p> <ul style="list-style-type: none"> 集中各方在集中前一个财年在马来西亚境内的合计营业额至少为5,000万马来西亚林吉特（约人民币7,615万元）；或 集中各方在集中前一个财年的全球合计营业额至少为5亿马来西亚林吉特（约人民币8亿元）； <p>(2) 通信行业可能被调查、并建议申报的交易为：</p>	<p>(1) 民航行业：</p> <ul style="list-style-type: none"> 初步阶段：执法机构将公示申报摘要，在30个自然日内征求公众反馈； 第一阶段、第二阶段将对交易进行评估，无具体时间限制。 	不适用，但执法机构可调查、并阻止大幅减少

¹⁸ 详见 <https://www.dfdl.com/insights/legal-and-tax-updates/vietnam-vcca-annual-report-2021/>以及 <https://iclg.com/practice-areas/merger-control-laws-and-regulations/vietnam>。

¹⁹ 根据《2015年马来西亚航空委员会法案》（Malaysian Aviation Commission Act 2015）、《通信与多媒体法1998》（Communications and Multimedia Act 1998）及相关指南总结。

东盟国家	强制/自愿/交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
		<ul style="list-style-type: none"> 交易方之一是处于支配地位的许可证持有人，或者 集中将导致集中后实体或收购方在相关市场获得支配地位。 通信行业许可证持有人市占率达到 40%或以上，则被推定存在支配地位。 	(2) 通信行业： <ul style="list-style-type: none"> 第一阶段：30 个工作日； 第二阶段：120 个工作日（可延长）。 	竞争的交易继续进行。

执法情况：

民航行业仅有两项交易于 2021 年通过自愿申报并获得批准²⁰。根据通信行业执法机构的 2022 年报²¹，其仅于 2021 年收到了一起自愿申报，涉及马来西亚第二大和第三大移动网络服务提供商的合并。

（七）文莱、老挝、缅甸、柬埔寨

以下东盟司法辖区虽已在不同程度建立经营者集中制度，但具体的申报标准较为模糊，执法信息也十分有限，具体而言：

1. 文莱通过《文莱竞争法令》（Brunei Competition Order）禁止实质性减少竞争的集中，没有具体的申报标准，目前无执法方面的相关信息。
2. 缅甸已在《竞争法》（The Pyidaungsu Hluttaw Law No. 9/2015）中建立经营者集中制度，但尚无配套细则完善经营者集中制度的具体规定，目前尚无执法信息。
3. 柬埔寨在《竞争法》（Law on Competition）禁止具有或可能具有严重限制或扭曲柬埔寨市场竞争的交易，并于 2023 年更新生效多项细化标准，目前尚无执法信息。
4. 老挝目前已在《商业竞争法》（Law on Business Competition）中建立经营者集中制度框架，申报标准并不明确，但尚无配套细则完善经营者集中制度的具体规定，尚无执法信息。

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
文莱 ²²	自愿申报	交割前申报	经营者不得进行导致实质性减少竞争的集中，该标准由执法机构认定。	(1) 文莱竞争委员会的审查：	可要求修改或终止交易，可能处以罚款。

²⁰ 详见 <https://www.mavcom.my/en/resources/competition/>。

²¹ 详见 https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/Report/Laporan_Tahunan-2022.pdf。

²² 根据文莱《竞争法令》整理。

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
			<p>(1) “集中”认定: 合并、取得企业的控制权、资产收购导致掌握另一企业的业务、以其他形式取得决定性影响、建立长期履行自主经济实体职能的合营企业。</p> <p>(2) 豁免申报义务的交易:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 其他成文法另行批准的事项; • 文莱中央银行批准的事项; • 与废物管理服务有关的事项; • 公共汽车服务; • 根据《垄断法》授予垄断地位的; • 集中产生的经济效益超过了竞争大幅减少带来的不利影响。 	<ul style="list-style-type: none"> • 自申报日起算，无明确时间线，委员会应书面通知申报方交易是否减少竞争。 • 在委员会做出交易减少竞争的禁止决定后，交易各方可在收到书面通知后的 14 个自然日内向部长申请基于公共利益而豁免禁止。 <p>(2) 部长审查: 自申请之日起算，无明确时间线，可对交易做出禁止或豁免禁止的决定。</p>	
老挝 ²³	强制申报	同时存在交割前、交割后申报	大型企业应在交易交割前进行申报，中小企业可交易进行后申报。	<ul style="list-style-type: none"> • 执法机构应于 7 个自然日内审查申报文件的完整性。 • 执法机构应于 30 个自然日做出批准决定或附带理由的不批准决定，经工业和商业部长批准后该期限可延长 30 个自然日。 	<ul style="list-style-type: none"> • 要求未依法申报的经营者改变和纠正行为; • 在纠正和改变行为之前暂停活动; • 无限期停止该活动，并依法予以处罚; 以及 • 民事赔偿。

²³根据《商业竞争法》整理。

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
缅甸 ²⁴	强制申报	交割前申报	<p>可能导致垄断和/或不公平市场竞争的企业之间的交易应事先获得批准。</p> <p>(1) “集中”认定: 包括合并、收购、设立合营企业等。</p> <p>(2) 豁免申报的交易:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 中小企业之间的合作; • 参与合作的企业之一面临破产风险; 或 • 目的是促进出口、技术开发或创业的交易。 	暂无	<ul style="list-style-type: none"> • 罚款、警告; 中止或终止营业; • 如该交易旨在增强市场支配地位、旨在减少竞争或超过委员会规定的市场份额, 可处以不超过 2 年的监禁或/且 100 万缅币 (约人民币 3,445 元) 罚款。
柬埔寨 ²⁵	强制申报	同时存在交割前、交割后申报	<p>(1) “集中”认定: 合并、股权收购、授予企业权利。</p> <p>(2) 申报标准:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 适用交割前申报制度的交易: <ul style="list-style-type: none"> ➢ 任一交易方上一年在柬埔寨境内的总资产价值超过 3,400 亿柬埔寨瑞尔 (约人民币 6 亿元); ➢ 任一交易方上一年的总收入超过 2,700 亿柬埔寨瑞尔 (约人民币 5 亿元); 	<p>(1) 审批时间线</p> <ul style="list-style-type: none"> • 执法机构在 7 个工作日内确认材料完整性。 • 执法机构在 30 个工作日内就拟议的集中做出批准决定或进行二次审查。(如交易各方在每个相关市场的市场份额均不超过 30%, 则不进行二次审查 (但执法机构对此有裁量权)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 书面警告和违法期间总营业额 3%至 10%的罚款 (处罚计算期限最长为三年)。 • 若屡犯, 将处以吊销、暂停或吊销商业登记证或相关营业执照或许可证等处罚。

²⁴ 根据缅甸 2015 年《竞争法》、2017 年《竞争规则》(Competition Rules) 总结。

²⁵ 依据《竞争法》(Law on Competition), 《关于商业合并的要求和程序的二级法令》(Sub-Decree on Requirements and Procedures for Business Combinations), 《企业合并前申报标准限制的第 095 号决定》(Decision no. 095 on the Limitation of Thresholds of the Pre-Notification on Business Combinations), 《要求合并前申报的企业合并的要求和程序的第 177 号法令》(Prakas No. 177 on the Requirements and Procedures for the Registration of Business Combinations Requiring Pre-Merger Notification), 以及《关于企业合并后申报程序的 178 号法令》(Prakas No.178 On Procedures for the Post-Notification of Business Combinations) 进行整理。

东盟国家	强制/自愿申报	交割前/后申报	申报标准	批准时间线	未申报处罚
			<ul style="list-style-type: none"> ➢ 任一交易方先前的原料采购总额（用于提供服务的原材料的价值）超过 1,200 亿柬埔寨瑞尔（约人民币 2 亿元）；或 ➢ 交易价值不低于 410 亿柬埔寨瑞尔（约人民币 7,281 万元）。 <ul style="list-style-type: none"> • 适用交割后申报的制度： 任何达到上述标准 50%的交易须在交易完成后进行申报。 • 涉及银行、金融机构、证券公司或保险公司的交易适用的申报标准更高。 	<ul style="list-style-type: none"> • 对于二次审查，执法机构可要求各方提供额外的信息或文件。收到补充信息后，执法机构有 60 个工作日（可延长 60 个工作日）做出决定，可（附条件）批准或禁止集中。 • 如执法机构未能在规定期限内做出决定，则视为批准拟议集中。 <p>(2) 交割后申报时间线：</p> <ul style="list-style-type: none"> • （适用于所有进行申报的交易）在交易实质性完成后，至少有一交易方须在 30 个工作日内向执法机构申报。 	

三、东盟十国经营者集中申报实操提示

规划强制/自愿申报与交割前/后申报的安排：除了对不满申报标准的交易在审查方面具有裁量权外，我国要求达到申报标准的交易必须取得经营者集中批准后才可实施。而东盟不同的司法辖区存在交错的申报制度，企业应尽早规划经营者集中申报安排，与交易同步推进。对于适用自愿申报制度的司法辖区（如新加坡），建议企业尽早评估交易是否可能的反竞争影响并与执法机构积极沟通，以免执法机构在交割后仍施加行为性条件或结构性条件，甚至要求恢复原状，带来更大的损失。

把握重要时间点：我国仅要求交易在实施前需要进行申报并获得批准，东盟某些司法辖区可能对时间有额外、更严格的限制，例如菲律宾要求签署交易协议后的 30 个自然日内进行申报，柬埔寨要求交易实施后也要在 30 个工作日内向执法机关报告交易状态。此外，值得注意的是，实践中大部分东盟司法辖区的审查时间线会因申报方按执法机构要求补充提供材料、承诺商讨评估而中止。企业应在评估需要申报的司法辖区后，在交易时间表中预留获得经营者集中批准的合理时间。

对照“集中”认定标准、申报标准和执法重点，分析是否需要申报以及交易得到批准的难度：目前东盟多数司法辖区基本遵循“集中+达到申报标准”这个大框架以判断交易是否触发申报义务，但“集中”认定标准、申报标准、豁免申报的标准等具体要求仍差别较大，例如印度尼西亚规定交易应具备“本地联系”才构成集中，各司法辖区的申报标准包括营业额/市场份额/资产价值/交易价值等。不同于中国执法机构关注的半导体、关键能源、涉国计民生行业的交易，东盟各国的审查关注点更多偏向金融、电信、能源和基础设施、物流、航空、零售等行业，如交易落入前述范畴，则需要重点评估交易的反竞争影响，是否可以接受附加限制性条件等。

对于申报标准尚不明确的司法辖区应与执法机构进行密切沟通：对于文莱、老挝、缅甸、柬埔寨等申报标准较为模糊或执法活跃度低的司法辖区，建议企业提前与相关执法机构就相关交易的触发申报义务的可能性和申报程序、审查预计时间线进行沟通。

密切关注立法执法动向：相比于我国作为全球三大反垄断司法辖区之一，东盟的许多司法辖区经营者集中制度并不成熟，竞争规则及其执法制度随时可能发生根本变化。例如马来西亚尚未建立全行业的经营者集中制度，老挝的《商业竞争法》实施细则和指南仍在起草阶段，菲律宾每年都会调整申报标准等。因此，企业进行申报时需要全面确认相关司法辖区立法执法的最新进展。

四、结语

东盟市场的潜力巨大，同时也伴随着复杂的监管环境，在东盟司法辖区内做到经营者集中申报合规只是合规链条上的一环，外国投资还存在着外商投资审查、特定行业审查等监管风险。但只有每一环都稳扎稳打，才能行稳致远，使东盟市场成为中国企业的下一个发力点。