

NEWSLETTER

ZHONG LUN
中倫律師事務所

中 倫 e 簡 報
深度观察

《金融机构合规管理办法》
解读、影响分析及建议

001/

中企出海投资新挑战：
美国《企业透明法案》恢复执行

013/

数字经济与数据治理
领域2024年度的六个关键词

019/

稳中有致谋长远：
中国反垄断法2024年度盘点

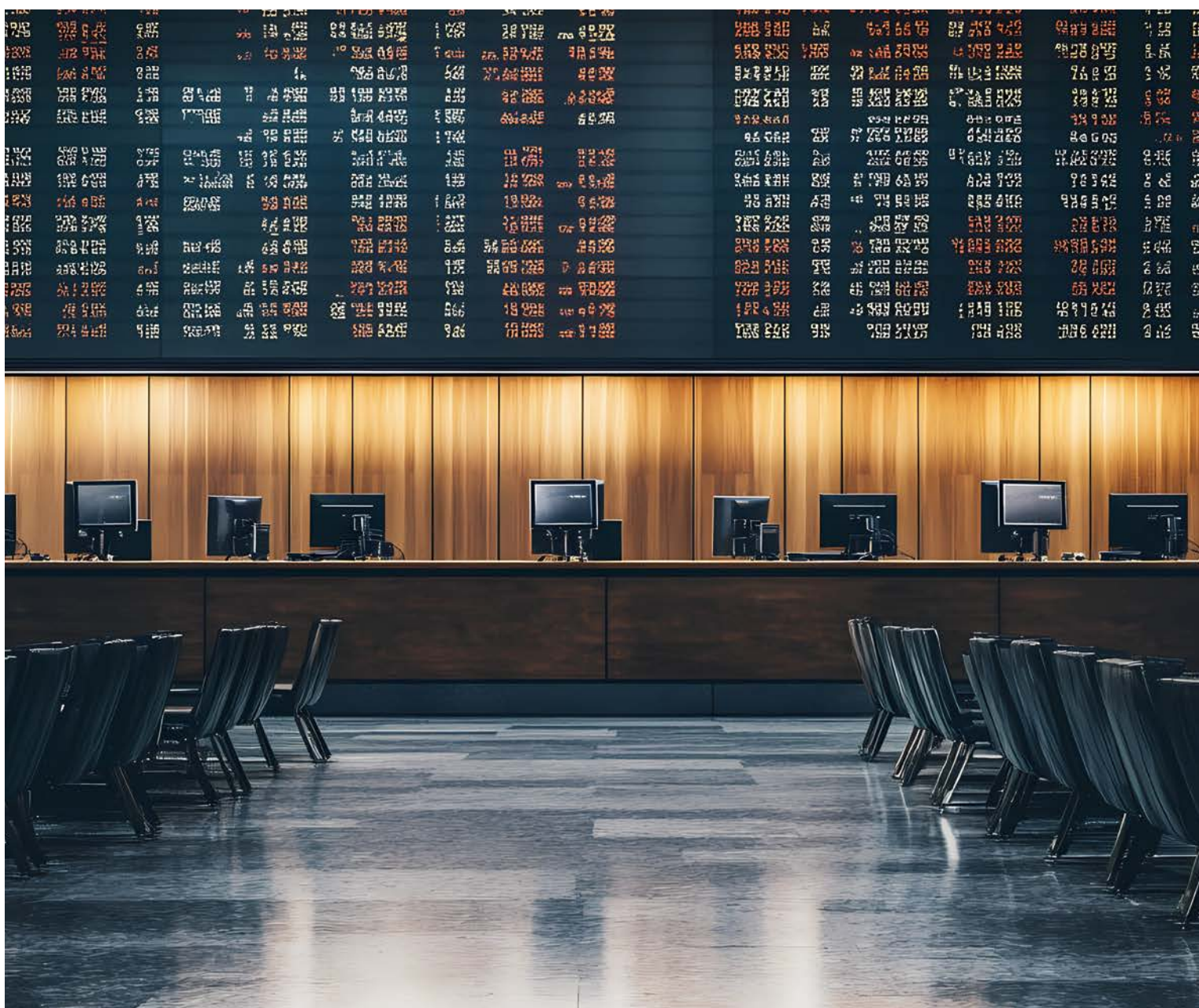
031/

新能源行业
2024年度法律观察与展望

041/

《金融机构合规管理办法》 解读、影响分析及建议

作者：刘相文 丁海东 国玺 刘若彤



2024年12月25日，国家金融监督管理总局（下称“金融监管总局”或“总局”）发布《金融机构合规管理办法》（下称“《办法》”），自2025年3月1日起施行。《办法》凝结了我国金融机构乃至中国企业合规管理相关立法与实践的经验，对进一步推动金融机构建立健全合规管理体系、提升金融行业合规管理及风险控制水平具有重要意义。结合我们以往协助中国企业建设全面合规管理体系建设的经验，本文将对《办法》的主要内容进行解读，阐述其对金融机构的影响，并提出相应建议，供金融机构从事合规管理及风控工作的人员参考。

第一部分\

《办法》重点内容解读

《办法》分为五章，共五十八条，对于金融机构合规管理工作进行了体系化、全方位的规范。其中有对现行法律法规的延续，也有诸多基于行业发展实际的创新，我们将对《办法》的重点内容进行解读。

（一）适用范围的“双层结构”

《办法》依据金融监管总局及其派出机构的监管对象确定适用范围，分为直接适用对象与参照适用对象两类。这种“双层结构”既是混业监管的理念下，对不同类型监管对象的合规工作进行统一规范的尝试，也为部分比较特殊的监管对象保留了灵活处理的空间。

值得注意的是，金融控股公司（下称“**金控公司**”）从《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》（下称“**《征求意见稿》**”）中规定的直接适用对象调整为了参照适用对象。虽然总局已经成为金控公司的主要监管机关，¹但实践中金控公司下属的部分金融机构不属于总局及其派出机构的监管范围（例如金控公司实控的证券公司或资管公司）；且部分金控公司属于中央企业，还需要遵守《中央企业合规管理办法》。为避免多头监管下不同监管规范的冲突问题，《办法》仅要求金控公司参照适用。同理，某些《办法》适用范围内的金融机构的金融子公司也不属于总局及其派出机构的监管范围（例如商业银行控股的公募基金管理公司或

1. 《国务院关于修改部分行政法规和国务院决定的决定》第三条。

资产管理公司），前述子公司也不宜直接适用《办法》。

此外，《办法》明确将企业集团财务公司纳入直接适用的范围。但现实中许多企业集团财务公司同时是中央企业的子公司，需要按照上级单位要求贯彻《中央企业合规管理办法》。因此，相关机构在合规管理工作中需要特别注意两部部门规章之间的衔接和协调。

（二）合规管理与公司治理的协调

强调合规管理与公司治理的协调性是本次《办法》的一个亮点，金融监管总局有关司局负责人答记者问时明确指出，要实现金融机构合规管理工作从“被动监管遵循”向“主动合规治理”的转变。主动合规需要通过公司治理路径来实现，而公司治理又依靠合规获得约束和保障。

1. 党组织

《办法》明确了党组织在合规管理工作中发挥的作用，要求国有金融机构党组织充分发挥领导作用，特别强调要将党的领导与公司治理有机结合；非公有制金融机构中的党组织则要发挥引导和监督作用。这充分体现了中央金融工作会议坚持和加强党对金融工作领导的会议精神。

2. 董事会

《办法》规定，董事会对于金融机构的合

规管理有效性承担最终责任。这一定位一定程度上体现了监管的延续性。²在具体职责方面，《办法》对董事会在制度建设、组织架构建设、高级管理人员（含首席合规官）人事任免方面的职责，与新《公司法》中关于董事会职责的规定相衔接。³

3. 合规委员会

合规委员会的弹性设置是《办法》积极推动合规管理与公司治理相协调的一项重要举措。《办法》明确董事会可以下设合规委员会或者由董事会下设的其他专门委员会履行合规管理相关职责，确定了合规委员会在公司治理结构中的定位。

根据现行法律法规，董事会专门委员会是董事会下属的咨询与辅助机构，⁴但同时可以根据公司章程或董事会的授权履行有关职责。⁵金融机构可以根据自身公司治理实际，赋予合规委员会适当职责，开展合规管理工作。

4. 高级管理人员

《办法》要求金融机构高级管理人员负责落实合规管理目标，对主管或者分管领域业务合规性承担领导责任。在具体职责方面，除了

2. 《商业银行合规风险管理指引》第十条；《保险公司合规管理办法》第七条。

3. 《公司法》第六十七条、第一百二十条。

4. 《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》二、（二）；《董事会试点中央企业董事会规范运作暂行办法》第二十八条。

5. 《上市公司治理准则》第三十八条；《董事会试点中央企业董事会规范运作暂行办法》第五十六条。

落实合规要求、配合合规管理、报告合规风险等支持与辅助性的职责外，《办法》明确要求高级管理人员负责组织推动其主管或者分管领域的具体合规管理工作（合规管理制度建设、合规审查、合规自查与检查、合规风险监测与管控、合规事件处理等）。这一要求充分体现了“管业务必须管合规”的理念，对于首席合规官以外的其他高级管理人员，提出了更高的要求。

（三）以首席合规官为合规管理体系的核心

《办法》将首席合规官置于金融机构合规管理体系的核心位置，领导整个机构的合规管理工作。

1.首席合规官的地位

《办法》规定，首席合规官是金融机构的高级管理人员，接受机构董事长和行长（总经理）直接领导，向董事会负责。在《办法》发布前，相关法律法规对于商业银行和保险公司合规负责人的地位规定并不一致。⁶实践中，也有部分金融机构的合规负责人由法律合规管理部门负责人担任的情况。《办法》在这一问题上做出了统一要求，为金融机构合规管理工作的开展奠定了坚实的基础。

2.首席合规官的职责

《办法》要求首席合规官对本机构及其员

工的合规管理负专门领导责任。对于其具体职责，可以归纳为以下几个方面：其一，组织推动金融机构合规管理体系建设与完善；其二，组织推动合规管理的具体工作；其三，组织开展重大事项的合规审查；其四，对重大违法违规行为或者重大合规风险隐患的报告（包括对监管机关的报告和对董事会、董事长、行长（总经理）的报告）。

3.首席合规官的职权

为保障首席合规官充分发挥作用，《办法》赋予了首席合规官一系列职权。

（1）在内部合规管理方面，《办法》赋予了首席合规官知情权与调查权，包括参加或列席各类重要会议，查阅、复制有关文件资料，向各部门或下属机构质询和取证，或向外部中介机构了解情况。知情权与调查权有助于首席合规官获取本机构经营管理的真实信息，为其充分、有效履职奠定基础。

（2）在对外监管对接方面，《办法》赋予了首席合规官对监管机关的直接报告权。若金融机构出现重大违法违规行为或者重大合规风险隐患，但未按规定向监管机关报告的，首

6.《商业银行合规风险管理指引》第十三条规定商业银行的合规负责人由高级管理层负责任命，第十四条规定合规负责人定期向高级管理层提交报告，可见合规负责人本身不属于高级管理层。《保险公司合规管理办法》第十一条则明确规定保险公司合规负责人是高级管理人员。

席合规官有权直接向总局或其派出机构报告，实质上是为首席合规官提供了绕开本机构决策体系、直接对接监管机关进行信息传输的渠道。在确保监管机关能够更加及时准确地掌握金融机构合规风险状况的同时，对金融机构的瞒报、漏报行为也具有遏制作用。

(3) 在组织人事管理方面，《办法》赋予首席合规官针对本机构全体员工的问责建议权，对于出现重大违法违规行为或者重大合规风险隐患的，首席合规官有权提出对责任人员采取薪酬扣减、岗位调整、降职等问责措施的建议。《办法》还规定首席合规官发现各部门、下属各机构对重大违法违规行为或者重大合规风险隐患瞒报、漏报的，有权在合规考核中对相关机构和负责人“一票否决”，不得评先评优。问责建议权与考核“一票否决”权有助于督促金融机构全体员工（包括高级管理人员）合规履职，并配合首席合规官的工作，保障合规管理要求的落实。

此外，针对本机构的合规管理相关人员，《办法》鼓励金融机构授权首席合规官统筹合规管理人员选聘、业务指导、工作汇报、考核管理、合规官提名等事项，使首席合规官与本机构的合规管理队伍紧密联系，有助于首席合规官充分发挥机构内部专业人才队伍的作用，高效履行职责。

4. 分支机构合规官及其管理

针对金融机构层级众多、组织架构复杂、分支机构遍布全国的特点，《办法》要求金融机构原则上应在省级分支机构或者一级分支机构设立合规官，作为本级机构高级管理人员，职责参照首席合规官确定，接受本级机构行长（总经理）直接领导；但汇报关系上，合规官适用双线汇报，以向总部首席合规官汇报为主，并向本机构行长（总经理）汇报。合规官的职责范围与双线汇报制，使其可以作为金融机构自上而下贯彻合规管理要求的重要抓手和首席合规官履职的得力臂助，有助于确保整个机构合规管理的统一性和穿透性。

（四）合规管理的立体组织架构

金融监管总局有关司局负责人在答记者问中明确提出，要建设“横向到边、纵向到底”的合规管理体系。要实现这一目标，需要设计立体的合规管理组织架构，保障合规管理对整个机构的全面覆盖和深入触达。

1. 合规管理的水平组织架构

虽然《办法》未出现合规管理“三道防线”的表述，但仍然保留了各业务及职能部门及下属各机构、合规管理部门、内部审计部门分别承担合规主体责任、合规管理责任和合规监督责任的规定。实质上延续了在本级机构各部门

之间分工协作，形成统一合规风险防范流程的模式。

与此同时，《办法》还对合规管理部门的独立性提出了要求，合规管理部门或岗位应当独立于可能存在职责冲突的其他部门或者岗位，不得兼任与合规管理相冲突的其他职责。

对于规模较大、业务条线多样的金融机构而言，合规管理职责可能由多个内设部门共同承担。但金融机构应当明确区分多个合规管理部门的职责，且应当明确一个合规管理牵头部门，避免责任推诿。

2. 合规管理的垂直组织架构

《办法》明确要求金融机构将各部门、下属各机构的合规管理纳入统一体系，对于合规管理组织架构的规定可以总结为“分级管理、逐级负责”。

《办法》要求金融机构总部、省级分支机构或者一级分支机构、纳入并表管理的各层级金融子公司原则上应设立独立的合规管理部门；对于其他分支机构，有实际需要的设置合规管理部门，不具备条件的原则上应设立合规岗位；不具备设立合规岗位条件的，应由上级机构合规管理部门或者岗位代为履行合规管理职责。核心原则是保障每一层级机构的合规管理工作都有专门的部门/岗位负责，避免合规管理漏洞与空白。

在合规管理部门垂直关系方面，合规管理部门应向本层级（首席）合规官负责，但要接受上级合规管理部门（如有）的指导和监督。与此同时，《办法》还鼓励金融机构对合规管理部门实行垂直管理，下属各机构合规管理部门向上一级合规管理部门负责，接受上一级合规管理部门管理。

3. 境外分支机构/子公司的特殊要求

对于金融机构的境外金融分支机构及境外金融子公司，《办法》强制要求必须设立独立的合规管理部门或者符合履职需要的合规岗位，必须配备熟悉所在司法辖区法律法规和相关银行保险业务的合规管理人员，足以体现监管对境外合规的重视。



（五）设置过渡期供监管对象调整

《办法》将于2025年3月1日正式施行，并规定了一年的过渡期，要求金融机构在过渡期内对不符合《办法》规定的情况进行整改。考虑到《办法》规范内容全面、丰富，正式施行的日期较为紧迫，过渡期也仅有一年，其适用范围内的金融机构又往往体量大、组织架构复杂、跨区域分布，整改的时间压力较为突出，需要各金融机构尽早推动相关工作。

第二部分\

《办法》对金融机构的影响及建议

《办法》的规范内容全面覆盖了金融机构合规管理的各个方面，为金融机构合规管理体系设计了统一的框架。对各类金融机构而言，这既是指引也是约束。结合企业合规管理体系建设的经验，针对《办法》施行对各类金融机构产生的影响，我们作如下分析，并提出实操层面的建议。

（一）调整组织架构

《办法》设立了专章对金融机构合规管理组织架构进行规范，其中部分内容与此前各类金融机构合规管理相关规范有较大区别，需要金融机构按照《办法》的规定进行调整。

1.首席合规官与合规官

首席合规官与合规官是金融机构合规管理体系的关键角色，也是《办法》在合规管理组织架构领域最重点的内容之一。《办法》适用范围内各类金融机构都需要在过渡期结束前完成首席合规官与各级合规官的聘任。

（1）聘任流程

《办法》明确规定，金融机构首席合规官是高级管理人员，其聘任是董事会的职责，但未规定首席合规官由谁提名。结合《办法》关于首席合规官接受机构董事长和行长（总经理）直接领导的规定，建议由董事长或行长（总经理）提名，经董事会审议后决议聘任。对于具有独立法人资格的金融子公司，属于《办法》规定的适用范围的，其首席合规官聘任流程与母公司一致。

对于不具有独立法人资格的分支机构，《办法》未对合规官聘任流程进行强制规定，仅鼓励首席合规官统筹包括合规官提名等工作，与此同时又规定了分支机构的合规官接受本级机构行长（总经理）直接领导。金融机构可以考虑由总部首席合规官或本级机构行长（总经理）对分支机构合规官进行提名，由上一级经理层会议（例如总经理办公会或经营决策会等）决定分支机构的合规官聘任事宜。

（2）任职条件

关于首席合规官与合规官的任职条件，《办法》进行了详尽的规定，除取得相应机构高管任职许可外，最核心的要求是工作履历。但其中“从事法律合规工作”这一表述的具体内涵有待进一步明确，例如某高级管理人员此前从未在法律合规有关岗位任职，但晋升为高级管理人员后长期分管法律合规有关工作，是否符合任职条件，类似问题可能还需要与总局及其派出机构进一步核实。

除任职条件限制之外，由于《办法》强制规定首席合规官及合规官必须作为金融机构及本级分支机构的高级管理人员，因此不建议直接聘任不属于高级管理人员范围的部门负责人担任首席合规官或合规官。

若本层级机构现有的高级管理人员队伍中确实没有符合条件的人选，可能需要视情况开展高管提拔任用相关的人事工作，国有金融机构还可能牵涉到本级机构的编制、管理人员职数问题，需要审慎对待、提前筹划。

（3）兼任

《办法》规定首席合规官和合规官可以单独设立，可以由其他高级管理人员兼任，也可以直接由本级机构行长（总经理）兼任。在由行长（总经理）以外的其他高级管理人员兼任时，禁止同时负责前台业务、财务、资金运用、内部审计等可能与合规管理存在职责冲突

的部门。因此，金融机构现有高级管理人员兼任首席合规官或合规官的，可能还涉及高级管理人员内部分工的调整。

（4）已有的合规管理负责人

《办法》规定，金融机构及其分支机构已经设立的首席合规官、合规总监、合规负责人、作为高级管理人员的总法律顾问等人员，在《办法》施行前可以履行首席合规官、合规官各项职责，且上述人员工作调动前，不受本办法规定的任职条件限制。

换言之，若上述相关人员符合《办法》规定的首席合规官与合规官的任职条件，可以不做岗位调动，在过渡期内，金融机构仅需要完成聘任首席合规官与合规官的程序性工作（提名和决策聘任流程等）即可。但倘若上述人员不符合《办法》规定的任职条件，应当在过渡期结束前完成岗位调整及适当人选的聘任。

2. 合规委员会

合规委员会的设置并非《办法》的强制要求。建议金融机构根据自身需要，决定是否在董事会下设合规委员会或由下设的其他专门委员会履行合规管理相关职责。如选择设置，可以通过制定或修订公司章程、董事会委员会工作制度、董事会授权制度、合规管理基本制度等方式，明确委员会的人员组成、职责范围、议事规则等。同时还需要明确合规委员会与首

席合规官、各分支机构合规官、各级合规管理部门的关系，厘清职责，并设计沟通协调机制。

3. 合规管理部门/岗位

《办法》为金融机构设计了立体的合规管理部门组织架构。建议金融机构首先按照《办法》的要求完成合规管理部门或合规岗位的设立。此外，金融机构还需要参照《办法》的有关规定，确定上下级合规管理部门及岗位之间的管理机制。不采取垂直管理模式的，需要明确下级对总部报告的事项清单，制定总部合规管理部门对各部门、下属各机构的合规检查和督导工作机制。采取垂直管理模式的，需要在工作机制、信息沟通、人事考核、合规管理制度适用范围等方面作出相应的安排。

（二）完善制度建设

作为合规管理体系建设的重要举措，金融机构应当在过渡期内根据《办法》进一步完善自身制度建设。

1. 合规管理基本制度

金融机构应当参照《办法》有关规定制定或修订自身合规管理基本制度，内容涵盖合规管理组织架构、合规管理运行机制、合规管理保障措施等必要内容，并确保内容与《办法》的规定无实质冲突。

根据《办法》的有关规定，合规管理基本制度应当由合规管理部门起草，经董事会审议通过。金融机构应当在过渡期结束前完成相关制度的起草和审议决策流程。

2. 合规管理专项制度

（1）合规工作考核制度

合规工作考核是指金融机构首席合规官组织推动、合规管理部门组织或参与实施，对内设各部门及下属各机构的合规管理工作质效进行考核的有关工作。《办法》要求金融机构就合规工作考核制定专门的制度，要求强化考核结果运用，将合规职责履行情况作为员工考核、人员任用、评优评先等工作的重要依据，并强制将合规管理情况纳入对下属各机构负责人的年度综合考核。

建议由合规管理部门负责起草合规工作考核制度。考虑到其作为合规管理专项制度的定位，可以由金融机构的经理层会议（例如总经理办公会或经营决策会等）审议通过。

（2）合规管理有关人员的考核制度

为确保合规管理有关人员履职独立性，《办法》要求金融机构就首席合规官、合规官、合规管理部门及专职合规管理人员的考核制定专门的管理制度，且对其内容有明确要求。

建议由牵头本机构综合考核工作的部门负责起草合规管理人员的考核制度，不得采取不

利于合规独立性的考核方式，不得将需要各部门合力完成的合规工作单独作为合规管理部门的考核指标。相关制度可以由金融机构的经理层会议审议通过。

（三）改进运行机制

合规管理体系要实现落地有效，必须由金融机构的全体成员按照规定各司其职，实现合规管理体系的动态运行，才能够实现有效防范合规风险的目的。

1. 合规风险管理

（1）日常监测与管控

千里之堤毁于蚁穴，重大合规风险隐患和违法违规事件往往是由日常的合规风险积累产生。因此对合规风险进行持续监测和随时处置是金融机构合规管理体系的重要功能。建议金融机构按照《办法》的有关规定，划分日常合规风险监测、报告和处置方面的有关职责，并通过合规管理基本制度、岗位职责清单或其他适当方式，逐一落实到员工、高级管理人员、合规管理部门、首席合规官、董事会及其他有关主体。

（2）重大合规风险事件报告与应对

《办法》设计了发生重大合规风险事件后的报告和处理流程。金融机构应当根据《办法》有关规定，制定重大违法违规行为及重大

合规风险隐患的报告和应对流程，实现外规内化。同时，为确保上述报告和处理流程有效运行，金融机构还应根据《办法》规定设置相关的保障措施，例如将重大合规风险事件的报告与整改纳入高级管理人员职责范围；授权首席合规官在发现各部门、下属各机构存在瞒报、漏报时，行使问责建议权或合规考核“一票否决”权等。

2. 合规审查

（1）业务及职能部门的审查职责

《办法》规定，金融机构的合规审查工作由首席合规官组织推动、合规管理部门牵头组织实施。虽然《办法》并未规定业务及职能部门对本部门经营管理行为的合规审查职责，但基于业务及职能部门主体责任以及“分级管理、逐级负责”的组织架构原则，我们仍然建议金融机构在制定或修订合规管理基本制度时，将业务及职能部门对本部门事项的合规审查纳入其职责范围。

（2）首席合规官出具审查意见的事项范围

《办法》要求由首席合规官组织合规管理部门开展对金融机构发展战略、重要内部规范、重要新产品和新业务方案、重大决策事项的合规审查，并出具书面合规审查意见。我们建议金融机构根据自身情况，利用合规审查清单、首席合规官履职手册等工具，或制定专门

的合规审查工作制度，明确需要首席合规官出具审查意见的具体事项范围及审查要点。

此外，《办法》并未赋予首席合规官在合规审查中“一票否决”的权力，而是规定若其合规审查意见未被采纳，相关事项应当由董事会审议，重大事项向监管机构报告。此规定赋予了金融机构在合规管理与业务活力之间寻求平衡的空间，但其具体尺度仍然需要金融机构在实践中针对个案审慎把握。此外，针对上述“强制提级审议”的机制，国有金融机构可能还需要对其“三重一大”决策制度及决策事项清单进行相应的调整。

3. 内部举报与问责

《办法》取消了《征求意见稿》关于内部举报与问责机制的有关规定。但客观而言，相关机制对避免合规风险累积、防范重大违法违规具有不可忽视的积极作用，也是金融机构内部防微杜渐、威慑遏制零散违规行为的重要手段。因此尽管《办法》不再强制要求，但我们仍建议金融机构根据自身经营管理的实际情况，通过制定相关的制度设计内部举报和问责机制，并采取切实举措推动其有效运行。

4. 尽职免责

《办法》规定了金融机构发生重大违法违规行为或者重大合规风险时各类人员的个人责任，但同时也为合规管理有关人员提供了通过

履职尽责豁免责任的规定。尽职免责机制是问责机制的必要补充，其规范目的是鼓励合规管理相关人员严守底线、恪尽职守，对于金融机构保持高标准的合规管理具有积极意义。

建议金融机构制定专门制度或在问责有关制度中对相关内容加以规定，明确规定其适用条件、程序及减免责任的相关标准等内容。

（四）强化保障措施

合规管理体系的有效运行有赖于适当的物质、人力与管理资源，《办法》设专章用于规定合规管理保障措施，旨在确保合规管理体系运行有效、合规管理要求切实落地。

1. 合规人才队伍建设

金融机构应当根据《办法》的规定，根据经营管理的实际需要，为合规管理部门、总部各部门、下属各机构配备数量充足、专业胜任的合规管理人员。如有境外金融分支机构及境外金融子公司的，还需特别注意为其配备的合规管理人员应熟悉当地法律法规及相关银行保险业务。在世界百年未有之大变局加速演进、局部冲突和动荡频发、全球性问题加剧、中国企业面临的境外风险与日俱增的背景之下，加强境外合规人才队伍建设显得尤为重要。

为保障合规管理相关人员履职的独立性，金融机构应当按照《办法》规定，保障合规管

理有关人员的薪酬待遇。

2. 合规培训与文化建设

金融机构应当按照《办法》要求，建立合规培训机制，制定年度合规培训计划，将合规管理作为董事、高级管理人员初任、重点合规风险岗位人员业务培训、新员工入职必修内容。并明确将合规培训工作作为合规管理部门的职责之一。

金融机构应当将合规文化建设相关内容纳入董事会的职责，可以通过发布合规行为准则、高级管理人员带头签署合规承诺等方式，自上而下确立合规从高层做起、全员主动合规、合规创造价值等理念，积极采取多样化的宣传教育手段，营造不敢违规、不能违规、不想违规的合规文化氛围。

3. 信息化

金融机构应当根据《办法》规定，加强合规管理信息化建设，可以运用信息化手段将合规要求和业务管控措施嵌入流程，针对关键节点加强合规审查，强化过程管控。

此外，由于金融行业同时也是各种前沿科技的密集应用的领域，金融机构在利用信息化手段强化合规管理的同时也应特别重视信息技术应用本身的合规性，要采取适当措施防范大数据、机器学习、大模型等技术应用带来的网络与数据安全、个人信息保护等合规风险。

第三部分\

结语

在地缘政治及强监管政策等时代背景下，在各种不确定性因素交织的环境中，金融市场将面临越发复杂的各类境内外风险。金融机构需要通过建立健全全面合规管理体系来系统性提升机构的全面合规管理水平和抗风险能力，从而在复杂、多变的市场环境中稳健前行。

《办法》的施行对金融机构而言是一个重要契机，可以预见，中国将迎来新一轮的合规浪潮，金融机构的合规管理工作将由“被动监管遵循”向“主动合规治理”转变，从“局部合规管理”向“全面合规治理”转变。只有把握契机，紧跟时代浪潮，积极运用合规管理的科学方法论和先进实践经验，方能在未来可持续、高质量发展竞争中占得先机，行稳致远。



刘相文
合伙人
合规与政府监管部
北京办公室
+86 10 5957 2050
liuxiangwen@zhonglun.com

中企出海投资新挑战： 美国《企业透明法案》恢复执行

作者：龚乐凡



中企出海，部分企业迫于海外地缘政治带来的不确定性，搭建特殊股权架构来避免被穿透至中国实控人、受益人所有人的需求和做法越来越多，这个做法是否即将面临新的挑战？美国的新法《企业透明法》为何一石激起千层浪？表面上看是意图打击金融犯罪（包括反洗钱）的法令，与中国出海投资（尤其是对美投资）的企业，有何关系？有的中国企业对外投资，隐藏真实股东身份的代持、信托等安排，是否需要根据新法要求进行披露/报告？如果报告不完整，有什么严重后果？

《企业透明法》规定的报告要求有多“严格”？简单而言，在美国设立的企业都必须向美国政府完整报告该企业的“穿透”后的受益所有人（Beneficial Owner）的信息，包括全名、出生日期、美国住址、身份证明文件的照片等。

就连美国自家的企业也对这个前所未有的报告要求感到不满，一纸诉状告到了联邦法院……

本文将探讨联邦法院的初步裁定、最新的决定，以及这对中国对美投资企业的重大意义和潜在影响。

第一部分\ 背景

2024年12月3日，美国德克萨斯东区联邦地区法院在 *Texas Top Cop Shop, Inc. et al. v. Garland* 一案中发布了具有全美范围效力的初步禁令，要求暂时中止《企业透明法》（“CTA”）及其相关条例的执行。这一初步禁令下，CTA 适用范围内负有报告义务的企业暂时免除了向

美国财政部下属的金融犯罪执法局（“FinCEN”）申报受益所有权信息（“BOI”）的义务。

然而在2024年12月23日，美国联邦第五巡回法院批准了美国政府申请暂缓执行初步禁令的紧急动议，重新恢复了CTA规定的申报义务。¹但考虑到原定的首次报告截止日期（2025年1月1日）已临近，为了给相关企业提

¹<https://www.ca5.uscourts.gov/opinions/unpub/24/24-40792.0.pdf>

供更多时间来遵守CTA的报告要求，FinCEN将原定的2025年1月1日的提交截止日期延长至2025年1月13日。²

CTA规定的申报义务现已被恢复，相关企业应当尽快在截止日之前提交信息报告。CTA法案对中国企业的出海影响深远，尤其在全球反腐败和反洗钱法规日益严格的背景下，如何应对美国及全球范围内愈加复杂的透明度要求，已成为中国企业可持续发展的关键所在。下文将简要分析目前*Texas Top Cop Shop, Inc. et al. v. Garland*一案的进展及其对CTA实施的影响，简要介绍CTA的主要内容，并据此总结中国企业出海面临的相关法律挑战及应对策略，供相关企业参考。

第二部分\

Texas Top Cop Shop, Inc. et al. v. Garland案件解读

2024年5月28日，以Texas Top Cop Shop Inc.为首的六名原告对美国司法部、财政部等相关行政部门及其负责人提起诉讼，要求法院宣告CTA违宪，并请求对该法案的实施颁布禁令。

2024年12月3日，法院以CTA可能违反宪法为由，发布初步禁令。法院在初步禁令中支持了原告的主张，认为CTA及其相关规定对相

关企业施加了新的披露要求，可能超出了国会对商业活动及企业监管的权限，可能会破坏美国联邦制的权力平衡，构成违宪，并引发对公民隐私和言论结社自由的担忧，对相关企业造成难以挽回的合规成本。需要注意的是，法院在此初步禁令中并未最终确定CTA的合宪性，法院需要对此进行进一步审查。美国联邦政府旋即向美国第五巡回上诉法院提交了上诉状，请求在上诉期间暂停执行初步禁令，直至上诉结束。³

美国时间2024年12月23日，在初步禁令暂停CTA申报义务约20天后，美国第五巡回上诉法院批准了联邦政府申请暂缓执行初步禁令的紧急动议，认定CTA“完全属于国会的权力范围”，据此重新恢复了CTA规定的申报义务。美国第五巡回上诉法院认为，CTA源于美国宪法中的商务条款，法院应该首先考虑CTA如何在最可能合宪的情形下运作，而非率先质疑法案的合宪性；另外，如果暂停执行CTA，将会妨碍国会打击洗钱、恐怖主义融资等金融犯罪，从而对美国国家安全等公共利益造成无法弥补的损害。

目前CTA相关BOI规定及期限限制将继续

²<https://www.fincen.gov/boi>

³The Department of Justice, on behalf of the Department of the Treasury, filed a Notice of Appeal on December 5, 2024.

<https://www.fincen.gov/boi>

生效，FinCEN考虑到此前法院初步禁令的影响，已公开声明，将相关企业根据CTA提交BOI报告的截止日期从原定的2025年1月1日延长至2025年1月13日。负有报告义务的企业必须尽快提交BOI报告，否则将面临罚款和刑事处罚的风险。

第三部分\

《企业透明法案》（CTA）简介

CTA来源于美国《反洗钱法案》（*Anti-Money Laundering Act, AMLA*），美国国会意图通过该法案打击金融犯罪，该法案从2024年1月1日起对美国全境正式生效。

这对于中国企业或者个人在美国投资或者运营的企业来说，影响可谓重大。只要看一下相关的内容，就可以看出合规义务严格，合规成本不小。

（一）报告义务主体：包括负有报告义务的美国本地公司和外国公司。

■ 美国本地公司：通过向州务卿或任何类似办公室提交文件，根据州或印第安部落的法律成立的企业、有限责任公司和其他实体；

■ 外国公司：在外国成立并通过向美国某州或印第安部落的国务卿或类似办公室提交文

件，根据美国州或印第安部落的法律注册在美国或任何部落管辖区内开展业务的企业、有限责任公司和其他实体；

■ 另外，CTA也列举了23类豁免报告义务的实体，包括符合特定要求的上市公司、投资机构和投资顾问、非营利组织以及政府机构等。⁴它们或已需要遵循更加严格的披露政策，或不以营利为目的，风险较低，出于避免其重复监管负担的考虑而被豁免报告义务。

（二）报告内容：

■ 公司信息：公司的法定名称、公司的商业名称、其在美国的主要营业地点或主要位置的地址、公司成立的具体国内或国外管辖区，以及公司的国税局纳税人识别号码；

■ 受益所有人信息：报告必须包括每位公司受益所有权人的全名、出生日期、具体美国居住地址、可接受身份证明文件的识别号码，以及该身份证明文件的照片等；

■ 公司申请人信息：2024年1月1日之后成立的负有报告义务公司还必须报告其公司申

4. CTA中豁免报告义务的实体为：Securities reporting issuer; Governmental authority; Bank; Credit union; Depository institution holding company; Money services business; Broker or dealer in securities; Securities exchange or clearing agency; Other Exchange Act registered entity; Investment company or investment adviser; Venture capital fund adviser; Insurance company; State-licensed insurance producer; Commodity Exchange Act registered entity; Accounting firm; Public utility; Financial market utility; Pooled investment vehicle; Tax-exempt entity; Entity assisting a tax-exempt entity; Large operating company; Subsidiary of certain exempt entities; Inactive entity.
https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/BOI_Small_Compliance_Guide.v1.1-FINAL.pdf

请人的信息，所包含的内容基本同上述受益所有人。

(三) 报告期限（根据FinCEN最新声明进行了延长）：

■ 在2024年1月1日之前成立或注册的负有报告义务的公司，必须在2025年1月13日之前向金融犯罪执法局即FinCEN提交其初始BOI报告；

■ 2024年9月4日或之后在美国创建或注册的负有报告义务报告公司，如果其原申报截止日期在2024年12月3日至2024年12月23日之间，必须在2025年1月13日之前向FinCEN提交BOI报告；

■ 2024年12月3日至2024年12月23日期

间成立或注册的报告公司：可以在原申报截止日期基础上额外获得21天的延长期限；

■ 在2025年1月1日或之后在美国创建或注册的报告公司，在收到其创建或注册生效的实际或公开通知后，有30天的时间向FinCEN提交其BOI报告；

■ 符合救助条件且获准延长申报期限至2025年1月13日之后的相关公司仍可享受此前延长的期限。

(四) 违法处罚：

■ 故意提供或试图提供虚假或欺诈性受益所有权信息，或故意未能报告完整或最新受益所有权信息的个人，将承担民事责任。在“违规行为持续或未得到纠正”期间，每天可被罚款最高达591美元⁵。

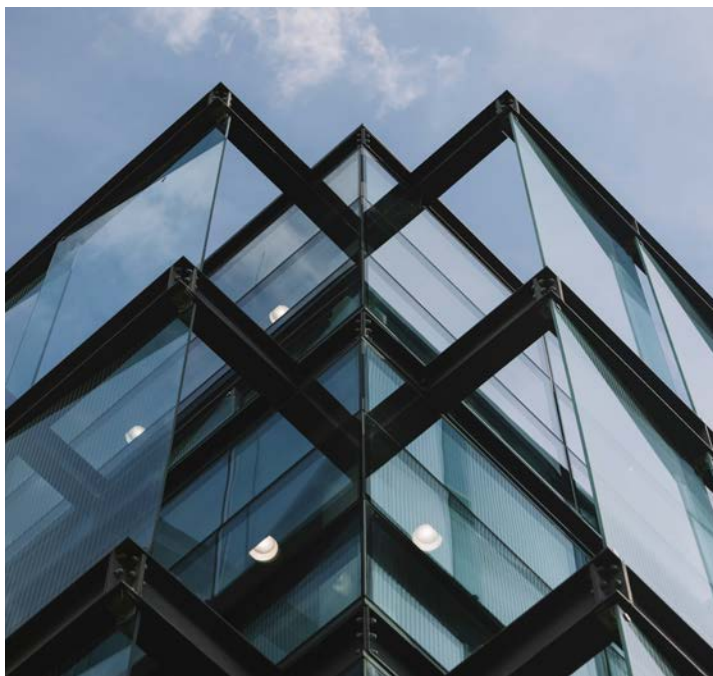
■ 此外，这些个人还可能面临最长两年的监禁或最高10,000美元罚款的刑事责任。

第四部分\

对中国出海企业意味着什么

目前CTA的合宪性问题虽然没有完全尘埃

5. 根据《企业透明法》的规定，故意违反BOI报告要求的人可能会面临每天高达500美元的民事罚款，直到违规行为停止。然而，这一民事罚款金额会根据通货膨胀每年进行调整，截至2024年12月23日，该金额为591美元。



落定，但是根据最新的进展，《企业透明法》的全面实施，至少在短期内，已经势在必行。对于在美国境内经营、或计划在美国境内注册的跨境企业而言，及时完成申报义务，确保企业的合规经营至关重要。

实践中不少中国企业对外投资，为了避免被穿透认定为中国企业或者中国股东控制或者参与的企业，采用了代持、信托等模式，搭建信息和股权的隔离墙、防火墙，尤其是部分企业可能是出于地缘政治的考虑。这个做法本身也是反映了当下复杂国际环境之下，企业为了更好应对潜在的风险、不公平的对待等，不得已而为之的做法。

这样的特殊股权架构安排，在海外投资中将越来越具有代表性、普遍性。笔者接触的不少中国企业，其本意并非为了规避美国法律（或者第三国法律）的适用，而是更多为了避免当地政府、营商环境、供应链上下游的客户或者合作伙伴对中国投资企业的偏见和歧视，从这个角度上看，无可厚非。

然而，上述的安排，不能基于“拍脑袋”，简单粗暴地进行操作，或者因为不了解当地法律法规的要求而不慎踩坑，面临重罚，甚至带来刑事责任。

外部法律顾问，越来越需要熟悉带有长臂管辖属性的美国法律的合规要求，帮助客户冷

静、客观、专业地分析合规要求与灵活商业操作之间的平衡点。

例如相关企业需要关注，满足这个报告要求，是否意味着所报告的信息，包括实益所有人的信息，均为公开可查？所需披露的股东、受益人的“穿透”程度究竟如何？设计带有代持性质的特殊股权架构对中国企业来说是否仍然有意义？如果搭建这样的架构，包括在美国地区以外搭建，是否会被认为构成对于美国法律的规避，而导致更重的处罚？中国的A股上市公司，如果在海外投资存在代持等特殊的安排（处于地缘政治和国际环境的不确定性），该如何披露？这样的披露，是否会导致美国或者投资当地国的法律或合规风险？

这些都是需要企业去认真分析和评估的。的确企业的合规成本将越来越高。但是不合规的代价也将越来越大，尤其是在海外。因此，未雨绸缪、及时了解资讯、积极应对、做好防范预案，就海外投资搭建好一个合适的股权投资架构，对于企业的出海的成功与成长来说，至关重要。 ☞



龚乐凡
合伙人
私募基金与资管部
上海办公室
+86 21 6061 3608
lefangong@zhonglun.com

数字经济与数据治理领域 2024年度的六个关键词

作者：陈际红 陈煜煌 李佳笑 林婉琪 陈瑞庭



相较于2023年生成式人工智能的异军突起、跨境申报的如火如荼，2024年，国产大模型百花齐放，中企出海风起云涌，跨境新规正式落地，京津沪等地相继发布自贸区跨境便利措施；工信部107号文为外资企业带来新的中国机遇，释放数据要素价值的政策频频发布。与此同时，生成式人工智能服务处罚案例初现，备受关注的《网数条例》正式发布，重要数据国标与试点接踵而至，我国数字经济与数据治理迈入纵深推进阶段。此外，国际政治环境与法律环境变化迅速，中国企业出海或将面临更为复杂的多元挑战。

第一部分\

三法三条例：四梁八柱成型

2024年9月30日，《网络数据安全管理条例》（简称“《网数条例》”）正式发布，自2025年1月1日起施行。相较于2021年发布的征求意见稿，《网数条例》整体更加“温和”，体现了**网络数据利用与网络数据安全的平衡**，例如网络安全审查触发情形删除赴港IPO等情形，个人信息处理者履行部分重要数据处理者义务数量门槛提升至1000万，删除重要数据的提供、委托处理应征得主管部门同意等要求。同时，就部分高风险监管项，则在征求意见稿基础上进一步“收紧”，例如新增要求涉及危害国家安全、公共利益的网络产品/服务的安全缺陷、漏洞等风险，应在24小时内报告。

具体而言，《网数条例》从一般性合规要

求、个人信息保护、重要数据安全、数据跨境、网络平台等方面细化了监管要求：

— **一般性合规要求**。《网数条例》细化了网络数据安全事件的应对要求，并进一步将签署数据处理协议的义务在《中华人民共和国个人信息保护法》（以下简称“《个人信息保护法》”）的“委托处理”基础上拓展至“对外提供”关系，数据类型拓展至重要数据。此外，《网数条例》强调使用自动化工具访问、收集网络数据，不得非法侵入他人网络，不得干扰网络服务正常运行，旨规制违法爬虫等乱象。

— **个人信息保护**。《网数条例》将App“双清单”治理实践正式入法，明确了个人信息转移权¹的适用条件和方式。同时，继2023年网信

1.全国网安标委已于2024年4月发布《数据安全技术 基于个人请求的个人信息转移要求（征求意见稿）》。

办发布《个人信息保护合规审计管理办法（征求意见稿）》后，《网数条例》重申定期开展**个人信息保护合规审计**的义务要求，全国网安标委亦于2024年7月发布《数据安全技术 个人信息保护合规审计要求（征求意见稿）》，并于2024年11月在金融、互联网等重点行业和领域启动试点²。

— **重要数据安全。**《网数条例》重申网络数据处理者应当按照国家有关规定识别、申报重要数据，并为重要数据处理者设定一系列义务，包括组织人员设置、与重要数据接收方合作的合规要求（如风险评估、签署合同、监督合作方、保存处理记录至少三年）、重要数据处理者变更后的报告义务以及重要数据处理者的年度风险评估义务等。值得注意，全国网安标委于2024年3月发布《GB/T 43697-2024 数据安全技术 数据分类分级规则》，并提供“重要数据识别指南”；监管层面，电信、互联网、工信（含汽车）等领域持续深化重要数据识别、备案的试点工作。

— **数据跨境。**《网数条例》整合了《促进和规范数据跨境流动规定》在内的既有规定，新增“为履行法定职责或者法定义务，确需向境外提供个人信息”的个人信息跨境合法机制。

— **网络平台监管。**《网数条例》要求网络平台服务提供者通过平台规则或合同明确平台

内产品和主体的数据安全保护义务，明确了利用自动化决策开展信息推送的相关义务，并要求应用程序分发平台应开展核验、大型网络平台服务提供者应发布年度个人信息保护社会责任报告等。

《网数条例》与《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《个人信息保护法》三部基本法，及《关键信息基础设施安全保护条例》和加快制定中的《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》，共同构建了我国网安和数据保护领域“**三法三条例**”的框架。至此，我国网络空间监管和数据保护的法律法规基本成型。

第二部分\

人工智能：继续夯实治理规则

人工智能已经成为大国竞争的高地，伴随产业应用快速落地，规范治理也成为重要议题。2023年、2024年立法工作计划均提及《人工智能法》，借此构建法律层面的统一框架和规则。与此同时，继《生成式人工智能服务管理暂行办法》作为首部人工智能专门性立

2 参见：“国家标准《数据安全技术 个人信息保护合规审计要求》试点启动会在京召开”，载“全国网安标委”微信公众号，最后访问日期：2024年12月10日。

法于2023年生效实施后，相关配套规则于2024年持续落地，为我国人工智能监管提供规范支撑。

— **基本制度层面**，全国网络安全标准化技术委员会发布的《人工智能安全治理框架》1.0版明确了人工智能安全治理的框架和基本原则，在有效防范化解人工智能风险的前提下，鼓励产业创新发展。《生成式人工智能服务安全基本要求》明确了生成式人工智能服务提供者所需遵循的安全基本要求，对提供者开展安全评估具有实质的指导意义。

— **训练数据层面**，《信息安全技术 生成式人工智能预训练和优化训练数据安全规范》进入征求意见阶段，规定了生成式人工智能预训练和优化训练数据及其处理活动的安全要求，以期细化训练数据的合规边界。

— **数据标注层面**，《网络安全技术 生成式人工智能数据标注安全规范（征求意见稿）》发布，规范数据标注行为，构建数据标注合规基准。

— **生成内容标识方面**，《人工智能生成合成内容标识办法（征求意见稿）》及《网络安全技术 人工智能生成合成内容标识方法（征求意见稿）》发布，明确企业和用户应用生成式人工智能过程中的标识要求，旨在平衡产业发展与安全。

— **专利申请层面**，《人工智能相关发明专利申请指引（征求意见稿）》发布，从保护创造的基本目的出发，明确在现行法律框架下，人工智能不能被认定为专利的发明人。

实践层面，监管侧密切关注生成式人工智能应用风险，以大模型评估及备案作为抓手实现事前监管；地方网信部门则对未经安全测评备案、违规提供生成式人工智能服务，未经安全评估上线提供Chat-GPT生成式人工智能信息服务，违规生成法律法规禁止的信息等问题开展行政处罚，确保事后持续监管。

司法实践则聚焦人工智能与版权制度的冲突，主要包括“大模型训练语料未获得授权能不能构成合理使用”“人工智能生成物的可版权性”及“人工智能生成物侵权的责任承担”。例如，广州互联网法院今年针对生成式人工智能服务提供者的侵权责任作出一审判决（（2024）粤0192民初113号），由于服务提供者所生成的图片与第三方作品构成实质性相似，进而构成侵权；北京互联网法院作出的人工智能生成图片著作权侵权纠纷一审判决（（2023）京0491民初11279号）认为，涉案图片体现了原告的智力投入，故涉案图片具备了“智力成果”要件；图片的调整修正过程亦体现了原告的审美选择和个性判断，故涉案图片具备“独创性”要件，应当被认定为作品；北京互联网法院受

理的四位绘画创作者诉某社交平台的案件中，则聚焦于未经授权使用原告的原作品作为训练数据是否构成侵权。

第三部分\

数据要素化：促进数据资源流动与价值释放的政策频出

2022年12月发布的“数据二十条”为数据要素市场的发展提供了坚实的政策基础。在此背景下，数字经济快速发展，数据基础制度不断完善，数据资源开发利用、公共数据利用等细则落地。

— **数据基础制度层面**，2024年9月25日，《国家数据标准体系建设指南》正式发布，到2026年底，基本建成国家数据标准体系，围绕数据流通利用基础设施、数据管理、数据服务、训练数据集、公共数据授权运营、数据确权、数据资源定价、企业数据范式交易等方面修订30项以上数据领域基础通用国家标准，将为推动数据要素价值释放提供有力的制度支撑。同时《关于促进数据产业高质量发展的指导意见（征求意见稿）》《数据领域名词解释》《关于完善数据流通安全治理 更好促进数据要素市场化价值化的实施方案（征求意见稿）》《国家数据基础设施建设指引》等文件

面向社会公开征求意见，进一步统一数据要素开发和利用的基本思路 and 方向。

— **数据资源开发利用方面**，继财政部发布《企业数据资源相关会计处理暂行规定》《关于加强数据资产管理的指导意见》后，数据资源入表典型案例不断涌现；数据交易市场开始活跃，各地数据交易政策相继落地，数据交易规则逐渐清晰；《关于促进企业数据资源开发利用的意见》面向社会公开征求意见，从数据权益形成机制、保护机制、收益机制三个方面健全企业数据权益实现机制。

— **公共数据利用层面**，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》是中央层面首次对公共数据资源开发利用工作进行系统部署，明确了统筹推进政务数据共享、有序推动公共数据开放、鼓励探索公共数据授权运营的三条路径，以扩大公共数据资源供给。配套《公共数据资源登记管理暂行办法》《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》均已进入公开征求意见阶段，如后续落地，将为公共数据利用提供切实指引。目前，各地结合地方情况已经相应开展了公共数据开发利用的实践试点。

我们认为，数据要素化行动的关键在于数据要素的高效流动，并在实际应用场景中与实体经济结合，从而释放真正价值。基于此，

《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》的落地实施，是形成数据市场蓝海的核心。

第四部分\

数据跨境：新规与便利化措施相继落地

2024年9月，《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》通过，与之前的《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》及《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》共同奠定了2024年数据跨境领域“建立高效便利安全的数据跨境流动机制”的总方向。

• 完善数据跨境管理体系，高效开展数据出境安全评估

2024年3月22日，《促进和规范数据跨境流动规定》（以下简称“《数据跨境规定》”）正式发布实施，调整了各项数据跨境机制适用条件，收窄了数据出境安全评估的范

围，豁免了部分出境场景的申报。根据网信办消息，当前安全评估申报、标准合同备案数量显著下降，数据出境安全评估平均用时已降至不到30个工作日。³

• 自贸区数据跨境流动负面/正面清单

2024年5月、8月，天津、北京两地相继落地《数据跨境规定》第六条⁴明确的自贸区负面清单机制。天津自贸区**负面清单**适用于天津自贸区企业，覆盖行业范围较广；北京自贸区负面清单适用于北京自贸区内登记注册、开展数据跨境流动等相关活动的数据处理者，覆盖5个行业（汽车、民航、零售与现代服务、医药、人工智能训练），为首个场景化、字段级的负面清单。

上海、福建另分别于2024年5月、9月发布可自由流动的一般数据清单（以下简称“**正面清单**”）。上海自贸区正面清单适用于在临港新片区范围内登记注册的，或在临港新片区开展数据跨境流动相关活动的数据处理者，覆盖生物医药、智能网联汽车、公募基金、再保险、航运、证券六个领域；福建自贸区正面清单适用于在平潭自贸片区范围内登记注册的，且在平潭自贸片区内开展数据跨境流动活动的数据处理者（关键信息基础设施运营者除外），覆盖跨境旅游、跨境电商、跨境直播、国际航运4个行业。

3. 中证网：《国家网信办：促进数据跨境流动的预期目标基本实现》，<http://jnzstatic.cs.com.cn/jz-b/htmlInfo/df02b49b901a46ce9689c0809ed002e8.html>，2024年11月21日发布，最后访问日期：2024年12月10日。

4. 第六条 自由贸易试验区在国家数据分类分级保护制度框架下，可以自行制定区内需要纳入数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息保护认证管理范围的数据清单（以下简称负面清单），经省级网络安全和信息化委员会批准后，报国家网信部门、国家数据管理部门备案。自由贸易试验区内数据处理者向境外提供负面清单外的数据，可以免于申报数据出境安全评估、订立个人信息出境标准合同、通过个人信息保护认证。

据网信办消息，上海、海南、广东等多地自贸区数据出境负面清单亦正在制定中，后续将陆续出台。⁵

• 粤港澳大湾区内数据便利流动措施

2024年9月，《粤港澳大湾区（内地、澳门）个人信息跨境流动标准合同实施指引》发布，与2023年12月发布的《粤港澳大湾区（内地、香港）个人信息跨境流动标准合同实施指引》（以下简称“《标准合同实施指引（香港）》”）共同为粤港澳大湾区企业提供了更加便捷的数据流动机制，包括简化个人信息保护影响评估要点等。前述规范分别适用于广东九市与澳门/香港地区的数据跨境流动，数据处理者需分别向属地监管机构备案。其中，《标准合同实施指引（香港）》率先在信贷资料、银行及医疗业界试行，并于2024年11月扩展至全港各行各业。

• 全球数据跨境流动合作机制加快建立

2024年11月，国家网信办发布《全球数据跨境流动合作倡议》，提出秉持“开放、包容、安全、合作、非歧视的原则”，通过国际社会各主体间的共商共建与共享，**携手构建高效便利安全的数据跨境流动机制**。2024年6月，《关于中德数据跨境流动合作的谅解备忘录》签署；2024年8月，中欧数据跨境流动交流机制正式建立，或将为所涉企业开展数据跨



境传输提供便利。

我们认为，逆全球化的潮流及地缘政治关系的变化会映射到全球数据流动的监管上，使得数据在全球范围内的流动会面临日益严峻的挑战。但是，考虑到中国的开放国策及稳定外资的政策，我国数据跨境流动监管仍然会在安全与发展中找到一个合适的平衡点。

5. 中证网：《国家网信办：促进数据跨境流动的预期目标基本实现》，<http://jnzstatic.cs.com.cn/zz-b/htmlInfo/df02b49b901a46ce9689c0809ed002e8.html>，2024年11月21日发布，最后访问日期：2024年12月10日。

第五部分\

行业治理：逐渐向纵深发展

· 汽车行业作为合规治理深水区持续发力

汽车数据跨境的自贸区治理路径探索。

北京、天津两地自贸区对数据出境负面清单的探索为汽车行业的重要数据认定提供了更多参考，上海自贸区亦针对智能网联汽车领域出台数据跨境的一般清单及传输要求，涵盖跨国生产制造、全球研发测试、全球售后服务、二手车全球贸易四个常见场景。

OTA、智能驾驶等高风险技术场景持续引发关注。工信部于2024年8月发布《关于进一步加强智能网联汽车准入、召回及软件在线升级管理的通知（征求意见稿）》，北京市则于6月发布《北京市自动驾驶汽车条例（征求意见稿）》，OTA、自动驾驶（车联网）相关的汽车数据治理持续引发监管关注。北京、天津自贸区数据出境负面清单亦将OTA、车联网相关数据的出境纳入需申报安全评估的范围。

标准建设成果显著，数据安全治理迈向精细化。2024年，全国汽车标准化技术委员会发

布GB/T 44464-2024《汽车数据通用要求》；由工信部组织制定的三项强制性国标⁶、自然资源部组织制定的两项智能网联汽车时空数据强标征求意见稿⁷亦接连发布。标准内容（尤其是强标）通常反映了监管开展执法检查和技术监测的合规水位，标志着汽车行业的数据安全治理正逐渐迈向精细化。

测绘合规仍为智能网联汽车合规治理重点。

近年来，智能网联汽车产业的爆发式增长，也带来了研发与量产阶段所涉及的测绘安全乃至国家安全问题。2024年7月26日，自然资源部发布《关于加强智能网联汽车有关测绘地理信息安全管理的通知》，强调了智能网联汽车测绘数据处理的闭环要求。此外，《对外提供涉密测绘成果管理办法》亦于2024年7月底发布。

· 增值电信业务试点取消外资限制

2024年，工信部全面启动增值电信业务的扩大对外开放试点工作，为外资企业在华业务发展带来了新机遇。依据4月10日发布的《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》（工信部通信函〔2024〕107号，即“107号文”），在北京、上海、海南、深圳四个试点地区开展增值电信业务扩大对外开放试点工作，取消互联网数据中心（IDC）、内容分发网络（CDN）、互联网接入服务

6.具体为GB 44495-2024《汽车整车信息安全技术要求》、GB 44496-2024《汽车软件升级通用技术要求》以及GB 44497-2024《智能网联汽车 自动驾驶数据记录系统》。
7.具体为《智能网联汽车时空数据传感系统安全基本要求（征求意见稿）》《智能网联汽车时空数据安全处理基本要求（征求意见稿）》。

(ISP)、在线数据处理与交易处理，以及信息服务中信息发布平台和递送服务（互联网新闻信息、网络出版、网络视听、互联网文化经营除外）、信息保护和处理服务业务的外资股比限制。10月，北京、上海、海南、深圳四个试点地区陆续正式启动增值电信业务扩大对外开放试点工作，鼓励外商投资企业积极参与试点经营。

此外，在工信、会计、金融、民航等行业，亦纷纷浮现具有行业特色的数据安全治理路径。例如，工信部发布《工业和信息化领域数据安全事件应急预案（试行）》明确工信数据安全事件应急处理及报告的具体要求；财政部等正式出台《会计师事务所数据安全管理办法》；金融监管总局发布《银行保险机构数据安全管理办法（公开征求意见稿）》《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》；民航局发布《民航数据管理办法》《民航数据共享管理办法》等。

第六部分\

中企出海：数据合规是核心挑战

• 政治环境和法律环境变化增大了“数据脱钩”风险

2024年，美国政府相继发布“防止受关注

国家访问美国人的大量敏感个人数据和美国政府相关数据的行政命令”“保护美国人免受外国对手控制的应用程序的伤害法案”“2024保护美国人数据免受外国对手伤害法案”“保护智能网联车辆供应链免受外国对手威胁的拟议规则”及“应对美国敏感数据面临的国家安全风险拟议规则”等文件，相关“受关注国家”“外国对手”均考虑包括中国、中国实体，**对中国实体在美开展业务，特别是涉及数据交易、敏感个人数据、应用程序运营、车联网等相关业务施加了诸多限制或禁令**。数字主权的强化与政治环境的变动对中企海外业务的挑战已非个例，加拿大政府亦基于《加拿大投资法》，于2024年11月宣布关闭某中国实体的加拿大关联实体，因其被认定为“损害加拿大国家安全的外国投资”。

• 长臂管辖普遍存在，数据监管细致高频

中国出海企业在域外设立的实体需要遵循当地的法律，除此之外，各国数据立法多具有域外适用效力，位于中国的出海企业或亦需遵循适用的域外法律要求。2024年，**多国就当地数据保护法律的域外适用问题颁布实施指南**，如韩国针对域外适用主体发布了海外企业指南；巴西、沙特、尼日利亚等地明确了数据控制者/处理者注册、DPO任命的细化要求；据消息，欧盟委员会也将发布新的SCCs条款

模板，或将涵盖接收方为域外适用实体的情形。涉及相关地区业务的出海企业需密切关注最新监管要求，及时调整合规实践。

2024年，**全球数据领域执法依旧频繁**。截至2024年11月，2024年基于GDPR作出的处罚已有2000余例，处罚金额累计高达67亿人民币，违规行为集中于数据处理合法性欠缺、违反数据处理基本原则、保障数据安全的措施不足及未充分保障数据主体权利等，电信、科技、工商业是最受关注的行业。⁸从全球范围看，多起高额罚单涉及出海企业最为关注的数据跨境传输合规问题。如2024年7月，某中国实体在韩平台因违规将消费者的个人信息跨境传输给发货工厂，被罚约20亿韩元；2024年8月，Uber因欧盟运营实体违规跨境传输个人数据至美国总部，被爱尔兰处以约2.9亿欧元罚款。

• 新技术应用与大型平台监管不断强化

2024年，全球在物联网与人工智能等新技术应用领域监管动作频发。以欧盟为例，《数据法》于2024年1月生效，相关义务于2025年9月12日起适用，对出海欧盟的物联网、云服务等相关产业实体施加系列合规义务，部分云服务提供商已基于该要求计划终止收取云服务切换费用；《人工智能法》于2024年8月1日正式生效，要求在欧盟市场开

展业务的人工智能系统提供者、部署者基于人工智能技术风险类型履行相应义务。

全球范围内大型平台监管也在不断深入。

2024年2月，欧盟《数字服务法》正式全面适用，同2023年5月起实施的《数字市场法》一同加强了对数字行业、特别是对大型平台的监管。欧盟委员会已指定了包括速卖通、TikTok、Shein、Temu等中国实体相关平台在内的多个《数字服务法》下的超大型在线平台（VLOPs）、搜索引擎（VLOSEs），及包括字节跳动在内的多家《数字市场法》下的“守门人”。此类大型平台及其运营主体均需履行市场公平竞争及用户权益保障等方面的强化义务。欧盟在2024年对中国实体相关平台的调查范围集中在广告和推荐系统透明度及设置、交易商及交易商品管理、内容审核和内部投诉处理、成瘾性设计风险控制、未成年人保护、研究人员数据访问权限等问题。此外，从全球范围看，广告合规是2024年大型平台监管的焦点之一⁹。

中企出海是大势所趋，与此同时，出海的

8.数据来源：<https://www.enforcementtracker.com/?insights>，最后访问日期：2024年12月14日。
9.以Meta为例，其于7月被欧盟委员会认定“付费或同意”模式违反《数字市场法》；于11月被印度基于反垄断法要求，禁止5年内共享用户数据用于广告目的；于11月，因擅自收集、共享敏感信息用于广告活动，被韩国处以216亿韩元罚款。2024年11月，Meta表示将在欧洲调整广告模式，包括降低无广告订阅模式的价格，为欧盟用户提供使用最小范围内的数据类型（如浏览内容情境、年龄、位置、性别、与广告的互动方式）推送个性化广告的选择。该调整是否会开启新的受监管认可的、可借鉴的广告商业模式值得关注。

法律合规挑战亦与日俱增，其中数据合规和隐私保护是日益凸显的核心挑战之一，可以说，解决不好数据合规问题，中企出海便难以行稳致远。

第七部分\

展望2025年

重要立法进展，依然平凡的2025年

如去年的展望一致，我们觉得2025年大概也会是平凡的一年。“三法三条例”之四梁八柱已成，重要的制度构架型立法近期不会发生。《个人信息保护合规审计管理办法（征求意见稿）》经过充分征求意见和试点实践，有水到渠成之势，2025年落地实施是大概率事件。《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》已经发布多年，近期主管部门也透露，将加快推进制定，进一步严格规范等级保护全链条工作。考虑到等级保护是中国网络安全监管的基础制度，《网络安全等级保护条例》在2025年正式发布亦有可能。至于热议中的《人工智能法》，大概率不会有实质进展，对于人工智能的监管，我国立法和监管还是采取了比较务实的小切口、敏捷治理的策略，快速制定聚焦特定问题的部门规章和国家标准是目前主要的响应手段。

执法焦点

目前的经济环境下，创造良好的营商环境、为企业减负和稳定外资成为政策的主旋律，基于此，政策预计以“暖风”为主。但是，我们应当注意到，当前的国际关系和地缘政治现状，立法和执法中对国家安全因素的考虑变得更加重视。作为国家安全审查制度的重要部分，网络安全审查工具的适用可能会变得频繁；虽然数据跨境监管新规放松了部分申报的要求，但涉及地理信息数据、人类遗传资源信息、应对境外执法和司法案件相关数据、OTA数据、敏感个人信息等敏感数据的出境，或将置于更强的监管之下。随着网络产品漏洞申报和网络安全事件处理的规则逐渐清晰，基于网络安全事件触发的风险值得更加关注。

重要数据认定工作

目前在数据出境的申报中，把重要数据识别的“球”踢到了主管部门的半场，即：未被相关部门、地区告知或者公开发布为重要数据的，数据处理者不需要作为重要数据申报数据出境安全评估。鉴于重要数据本质上的重要性，伴随《网数条例》《重要数据识别指南》的发布，各个主管部门如何开展和推进行业重要数据的清单制定以及重要数据识别试点工作，也值得密切关注。

出海不易，且行且珍惜

中企出海是大潮也是长潮，但是，所遇到的法律挑战也与日俱增。相比于贸易脱钩，科技企业更应当关注“数据脱钩”。在应对全球数据合规风险方面，出海企业一方面要构建企业内部的团队能力，更应该寻求建立一个全球性的法律资源网络，为出海项目保驾护航。

其他需持续关注的合规事项

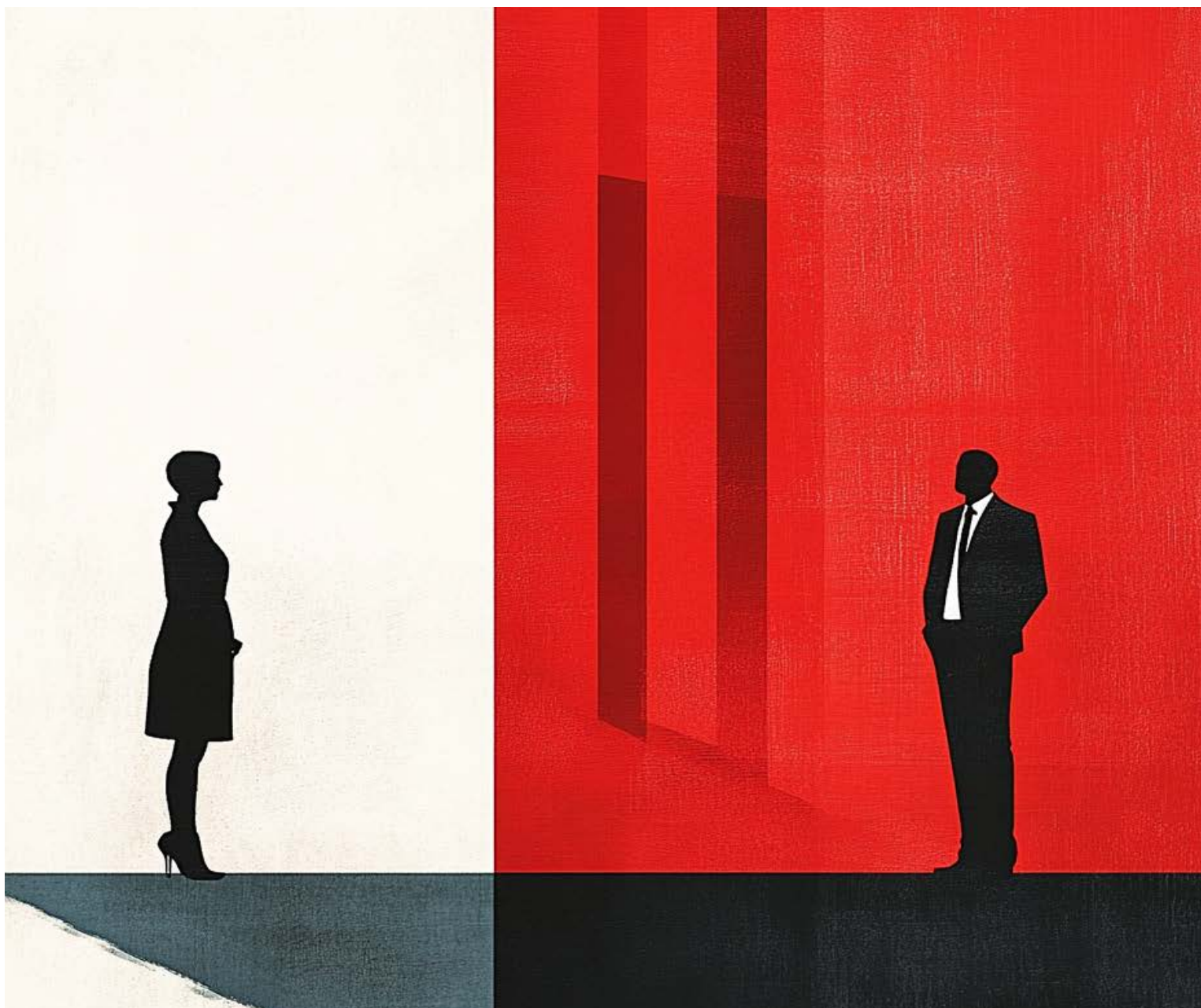
在前述重要立法及执法的大基调下，今年发布的《人工智能生成合成内容标识办法（征求意见稿）》《数据安全技术 基于个人请求的个人信息转移要求（征求意见稿）》等规定，可能会在2025年正式落地。与此同时，增值电信业务取消外资限制的试点工作成效或将显现，自贸区数据跨境治理机制也将逐渐趋于成熟，数据资源开发利用、公共数据利用预计将进一步从建章立制、试点阶段迈入全面实施阶段。



陈际红
合伙人
知识产权部
北京办公室
+86 10 5957 2003
chenjihong@zhonglun.com

稳中有致谋长远： 中国反垄断法2024年度盘点

作者：余昕刚 侯彰慧 蒋蕙匡 贾申 马婧爽 王一可



在辞旧迎新之际，本文将深入探讨2024年中国反垄断领域的立法发展、执法实践和司法裁决，并梳理值得关注的亮点。同时，本文将对2025年的发展趋势进行预测，为企业提供反垄断领域合规策略的洞见和思考。

2024年，我国反垄断法律运行体系进一步完善和优化。这一年，多项重要的反垄断法规和指南陆续出台，进一步强化了反垄断法的可操作性和可预期性，为深入推进公平竞争政策和加快建设全国统一大市场奠定了坚实的制度基础。本年度，反垄断执法保持了活跃态势，执法机构对民生领域的关注持续加大。司法机关在反垄断诉讼领域聚焦于关键技术、民生领域和数字经济平台，展现了其对维护市场竞争秩序和保护消费者权益的积极作为。

第一部分\

反垄断立法：配套法规指南不断完善，体系更为健全

2024年，多项重要反垄断法规和指南相继出台，进一步强化了反垄断法的可操作性和可预期性。



文件名称	颁布日期	颁布部门	亮点
关于行业协会的反垄断指南 ¹	2024年1月10日	国务院反垄断反不正当竞争委员会	● 明确列举行业协会组织横向和纵向垄断协议的主要涉嫌违法情形，并从组织达成、组织实施两个维度详细规定 ● 明确规定行业协会不得以价格自律、行业整顿、维护市场秩序等名义为本行业的经营者设定商品价格或者限制其自主定价权 ● 明确规定行业协会涉嫌反垄断违法的典型高风险行为
关于经营者集中申报标准的规定	2024年1月22日	国务院	● 显著提高经营者集中申报的营业额门槛 ● 就未达到申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，明确执法机构有权要求申报
经营者反垄断合规指南	2024年4月25日	国务院反垄断反不正当竞争委员会	● 强化反垄断合规管理原则，明确经营活动中的风险提示 ● 新增合规管理组织章节，细化风险管理内容，并完善管理运行和保障措施 ● 新增合规激励章节，将企业合规与行政处罚等制度相衔接
公平竞争审查条例	2024年6月6日	国务院	● 首次以行政法规的形式对公平竞争审查作了全面、系统规定，在此前行政法规和规范性文件基础上提升了立法位阶 ● 规范涉及经营者经济活动的政策措施，明确公平竞争审查工作的领导和组织实施，强化对政策措施的审查标准，确立监督保障机制
公平竞争审查举报处理工作规则	2024年10月13日	市场监管总局	● 明确任何单位和个人均可对涉嫌违反《公平竞争审查条例》的政策措施进行举报，监督指导市场监督管理部门的举报处理工作，要求举报人对举报内容的真实性负责
标准必要专利反垄断指引 ²	2024年11月4日	市场监管总局	● 程序上，新增“加强事前事中监管”机制、鼓励“良好行为”，构建全链条监管的制度体系 ● 实体上，兼顾标准必要专利权人和实施方利益平衡，对涉及标准必要专利的垄断行为进行了细化，明确垄断行为的典型类型及认定因素
横向经营者集中审查指引	2024年12月20日	市场监管总局	● 明确量化指标：对合计市场份额在25%至50%的横向经营者集中，反垄断执法机构将予以重点关注，对合计市场份额在35%至50%的横向经营者集中，反垄断执法机构倾向于认为具有或者可能具有排除、限制竞争效果 ● 除市场结构等静态因素外，也关注集中对技术进步、创新等动态竞争的影响 ● 删除有关数据保护的条款，不再明确将数据隐私保护水平作为评估交易的考量因素

1.延伸阅读：声拂万壑清——《关于行业协会的反垄断指南》哪些亮点值得关注？
2.延伸阅读：绿杨烟外晓寒轻——我国首部《标准必要专利反垄断指引》亮点解析

第二部分\

反垄断调查：民生领域持续受关注，执法力度不减，但罚没金额下降

2024年，中国反垄断执法保持了活跃态势。截至2024年12月25日，全国已公开的垄断协议和滥用市场支配地位处罚案件共计17件，罚没金额约1.05亿元人民币。其中，7起横向垄断协议案件涉及固定或变更商品价格、市场分割、协同限产等行为，7起滥用市场支配地位案件包括不公平高价、限定交易、搭售、附加不合理交易条件、拒绝交易等行为，3起涉及未依法申报违法实施经营者集中。

与2023年相比，2024年的罚没金额显著下降，但民生领域的垄断问题依然较为突出。在滥用市场支配地位的案例中，除1起案件外，其他案例广泛涉及医药、能源、公用事业等多个民生领域，且这些案件的罚没金额相对较高。

2024部分代表性案例及相关亮点总结如下：

严格行业协会反垄断行为监管

案例一：焦作市二手车流通协会组织本行业经营者达成并实施垄断协议案

事实：2020年9月至2021年12月期间，焦作市二手车流通协会组织本行业18家经营者达成并实施垄断协议，各公司协同执行趋同的二手车交易服务费公示价格，同时约定各公司的月销售额计算基数，通过“高交低补”、控制开票数量等手段达到分割销售市场目的。

处罚：河南市场监管局对案涉当事人罚款共计约99万元，其中对二手车流通协会罚款30万元。

简评：本案是2024年涉及当事人数量最多的反垄断行政处罚案件，且河南省市场监管局对两家上一年度无销售额的经营者也进行了处罚。这一决定体现了执法机构对民生领域垄断行为的高压打击态势。2024年初发布的《关于行业协会的反垄断指南》为行业协会的反垄断合规建设提供了更为完善的指引，行业协会应以此为契机，加强自身合规建设，避免参与任何涉嫌垄断的高风险行为。

执法机构持续关注公用事业

案例二：海南昆仑港华燃气有限公司滥用市场支配地位案

事实：当事人在本案相关市场占有100%市场份额，自2014年起滥用市场支配地位，限定开发商新建小区管道燃气安装工程企业及自建管道燃气安装工程的用户采购材料设备只能

与其及其指定的经营者进行交易，限制了交易相对人的选择权与议价权，也排除、限制了市场的公平竞争。

处罚：海南市场监管局对案涉当事人处以2017年度销售额1%的罚款，共计罚没约713万元。

简评：本案是2024年第二起燃气公司因滥用市场支配地位而被查处的案件，表明水电气热等公用事业领域依然是反垄断执法机构关注的重点。这些行业的经营者通常在特定区域内拥有极高的市场份额，容易形成垄断地位，存在较大的滥用市场支配地位风险，企业须加强反垄断合规意识。

案例三：威海市水务集团有限公司滥用市场支配地位案

事实：当事人在城市公共自来水供水服务市场占有100%市场份额，其滥用市场支配地位，限定用户仅能选择当事人进行新建住宅小区供水设施设计和施工，同时当事人收取用户建筑区划红线外供水接入工程和排水工程费用，附加不合理交易条件，扰乱市场公平竞争秩序，损害了交易相对方合法权益。

处罚：山东省市场监管局对案涉当事人处以其2022年度销售额3%的罚款并没收违法所得，共计罚没约6520万元。

简评：本案是2024年罚没金额最高的反垄断行政处罚案例，同时也是第三起涉及水务

公司的滥用市场支配地位案件。城市公共自来水供应依赖于市政管网统一输送，这种自然垄断特性使得水务公司往往在其供水区域内成为唯一的经营者，容易形成市场支配地位。因此，在供水服务等公共事业领域，垄断风险相对较高，企业需要做好反垄断合规管理。

首例数据领域反垄断案例

案例四：宁波森浦信息技术有限公司滥用市场支配地位案

事实：宁波森浦信息技术有限公司主要从事债券声讯经纪实时交易数据代理销售和金融信息服务等业务。自2021年起，森浦利用其在中国境内单一货币经纪公司债券声讯经纪实时交易数据市场（上游市场）的市场支配地位，拒绝与下游金融信息服务商进行实时交易，限制了数据要素的公开可获得性，从而排除、限制了市场竞争。此外，森浦还被认定附加了不合理的交易条件且缺乏正当理由，具体表现为无视商品功能，将可独立销售的数据产品组合销售，并附加最低起售金额的交易条件。

处罚：上海市场监管局对森浦处以其2022年度销售额2%的罚款，金额达453万余元。

简评：该案为我国数据领域的首个反垄断处罚案例，标志着监管部门对数据要素市场的规范进入了新的阶段，强调数据作为关键生产

要素的自由流通和公平竞争对于市场健康发展的重要性。此案对信息服务行业内的企业敲响了警钟，即在数据经济中，通过竞争优势阻碍数据要素自由流动的经营行为，会受到《反垄断法》的规制。

第三部分\

经营者集中审查：申报程序进一步简化，审批效率逐步提升

2024年10月12日，市场监管总局新修订的《经营者集中简易案件反垄断审查申报表》《经营者集中简易案件公示表》正式施行。此次修订进一步简化了简易案件的申报文件和资料，取消申报表的非保密版本，并将申报表中提交的信息项从44项减少为38项，例如无需再填报“设立和重要变更的历史情况”“最终控制人与参与集中经营者之间的关系”等信息。

据不完全统计，截至2024年12月25日，市场监管总局及五个授权省局共无条件批准经营者集中案件648件，附加限制性条件批准1件，无禁止经营集中案件。其中，申报简易案件共623件，约占案件总数的96%。

2024部分代表性案例及相关亮点总结如下：

半导体领域仍为经营者集中审查的关注重点

案例五：JX金属株式会社收购拓自达电线株式会社股权案

交易概述：JX金属株式会社计划通过公开要约取得拓自达电线株式会社的全部股份和单独控制权。JX金属主要从事资源开发、冶炼和精炼，电子材料制造销售，报废设备回收等业务，拓自达主要从事电子材料、电线电缆、传感器和医疗产品的生产和销售。

审查结果：JX金属生产的黑化压延铜箔和柔性电路板不锈钢补强板，拓自达生产的电磁屏蔽膜和各向同性导电胶膜，存在相邻关系。JX金属在中国境内黑化压延铜箔市场占据65%-70%的市场份额，且在产品性能、技术实力、客户粘性等方面领先，价格高于国产产品30%以上，客户依赖性强。拓自达在全球和中国境内各向同性导电胶膜市场占据50%-55%和55%-60%的份额，两种产品的市场进入壁垒高，短期内难以出现新竞争者。集中后实体可能利用其市场力量，通过影响直接下游客户或终端客户的方式，搭售其产品，排除、限制竞争。

为减轻竞争影响，市场监管总局附加限制性条件批准了此项交易，要求JX金属和拓自达：不得搭售产品或施加不合理交易条件，不得限制客户单独购买或使用其产品，不得歧视

单独购买产品的客户，不得限制合作伙伴选择第三方产品，并要求以公平、合理、无歧视原则向中国客户供应产品，不得降低与第三方产品的兼容性水平。

简评：此案是今年目前唯一附条件批准的案例，审查历时约1年半，期间市场监管总局曾中止计算审查期限。本案中，执法机构重点分析了黑化压延铜箔和各向同性导电胶膜作为柔性电路板原材料的相邻关系，以及对终端客户的影响。由其可见，在经营者集中申报中，并非只有直接竞争关系才会引发反垄断关注，企业还需关注相邻市场以及产业链上下游的影响。

未依法申报案件罚款金额显著提高

案例六：HL公司与HE公司设立合营企业未依法申报经营者集中案

事实：本案两当事人设立合营企业达到了申报标准，但未进行经营者集中申报，即登记注册成立合营企业，构成未依法申报违法实施的经营者集中。市场监管总局经分析，认定该交易不会产生排除、限制竞争的效果。最终，两当事人分别被处以150万元的罚款。

简评：这是2022年8月《反垄断法》修订后首次公告的未依法申报违法实施经营者集中的案例。与此前最高50万元的罚款金额相比，

本案罚款金额显著提高。随着新规的实施，在并购交易中，企业须重视经营者集中申报义务，在交易达到申报标准时及时履行申报程序。

案例七：L公司与H公司设立合营企业案

事实：与以上案件类似，本案两当事人在注册成立合营企业前未依法申报，但在市场监管总局发现前，当事人主动报告了违法事实。双方此前未因未依法申报受到过行政处罚，且建立了有效的反垄断合规制度，因此，市场监管总局决定对两当事人分别被处70万元的罚款。

简评：本案体现了对于未依法申报经营者集中行为的严格监管态度，同时也显示了执法机构在处罚时考虑企业的合作态度和合规努力，给予从轻处罚的灵活性。此案再次显示了企业在进行经营者集中时依法申报的重要性，以及建立和执行反垄断合规制度的必要性。

持续监督附条件批准案件的承诺履行

案例八：市场监管总局对美国某知名科技企业N公司开展立案调查

事实：2024年12月，因美国某知名科技企业N公司涉嫌违反《反垄断法》及《市场监管总局关于附加限制性条件批准N公司收购M科技公司股权案反垄断审查决定的公告》，市场监管总局依法对其开展立案调查。调查焦点

集中在N公司于2020年完成M科技公司收购案。在批准该案时，市场监管总局对N公司提出了一系列限制性条件，包括要求其在收购完成后的六年内，按照公平、合理、无歧视的原则继续向中国市场提供GPU加速器、M科技公司的高速网络互联设备及其相关软件和配件。

简评：在美国不断强化对中国半导体行业出口管制政策的背景下，本案涉及美国知名半导体企业，引起市场的广泛关注。鉴于N公司在全球和中国GPU加速器、专用网络互联设备和高速以太网适配器市场的极高市场份额，确保N公司持续遵守其在M科技公司收购案中做出的附加限制性条件承诺方案，对于维持相关市场的公平竞争、维护中国市场下游客户的合法权益极其重要。

第四部分\

反垄断民事诉讼：司法解释与典型案例指引并举，满足审判实践需要

2024年7月1日，最高人民法院《关于审理垄断民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》正式施行。新司法解释共51条，分为六个部分。其中9个条文基本沿用2012年司法解释的规定，5个条文进行了实质性修正或者补

充，同时根据新司法解释的体系逻辑相应调整了顺序；新增37个条文，主要涉及反垄断法实体条款，特别是修改条款的解释和适用（延伸阅读：[惩垄断路显真章——《最高人民法院关于审理反垄断民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》亮点解读](#)）。

新司法解释的以下几个亮点值得关注：

1、为落实2022年修正的反垄断法第十一条有关“健全行政执法和司法衔接机制”的要求，新司法解释用4个条文，从程序衔接、事实认定、法律适用等三个方面作出了具体规定。

2、为解决反垄断民事诉讼中的“举证难、证明难”问题，新司法解释明确反垄断行政处理决定的较高证明价值，明确举证责任分配规则和证明标准，加大举证责任转移力度，强化竞争效果和市场支配地位的直接证明，提倡运用经济分析、利用专家意见协助查明案件事实。

3、为适应信息技术和数字经济的发展对反垄断执法司法的新挑战，新司法解释从相关市场界定、规制垄断协议、规制滥用市场支配地位等方面，总结提出了针对性和科学性的裁判规则，积极回应信息技术和数字经济领域反垄断热点与难点问题。

4、为应对危害最严重的横向垄断协议隐蔽性强、证明和认定困难的问题，新司法解释专门规定了“其他协同行为”的四项考量因素及

其举证责任分配规则。同时，新司法解释还具体规定了合理解释的内容和范围，避免不当干涉经营者的经营自主权，在规制协同行为时需要排除规制单纯的市场跟随行为。

2024年6月24日，为充分发挥典型案例指引作用，最高法还发布了5起近期人民法院审结的反垄断典型案例，具体如下：

案件名称	案号	特点	裁判要点
M某与某汽车销售公司、某汽车销售服务有限公司纵向垄断协议纠纷	(2020) 最高法知民终1137号	"汽车销售"纵向垄断协议行政处罚后继诉讼	支持原告诉讼请求，判令某汽车销售公司赔偿其购车损失1万元及维权合理开支7500元，某汽车销售服务有限公司对上述损失承担补充赔偿责任
扬某药业集团广州海某药业公司、扬某药业集团公司与合肥医某医药股份公司等滥用市场支配地位纠纷	(2020) 最高法知民终1140号	涉"枸地氯雷他定原料药专利"滥用市场支配地位案	驳回原告诉讼请求，被告合肥医某公司限定扬某药业集团只能向其购买涉案专利原料药的时间和范围未超出正当行使专利权的范围，由此产生的市场封锁效果也并未超出专利权的法定排他范围，故不构成滥用市场支配地位的限定交易行为
呼和浩特市某物资公司与某(中国)公司横向垄断协议纠纷	(2021) 最高法知民终1315号	"工业润滑油"轴辐协议案	支持原告诉讼请求，被告某公司通过对授权经销商的纵向控制，与指定授权经销商合谋对特定销售对象固定价格或变更价格，限制非指定授权经销商参与针对特定销售对象的品牌内竞争，系经销商之间达成并实施横向垄断协议的组织者
宁波某磁业公司与日本某金属株式会社滥用市场支配地位纠纷	(2021) 最高法知民终1482号	涉"稀土永磁材料专利"滥用市场支配地位案	驳回原告诉讼请求，证据不足以证明被告日本某金属株式会社的烧结钕铁硼专利不可替代，亦不足以证明存在独立的生产烧结钕铁硼所必需的专利的许可市场，故难以认定相关市场为被告所拥有的生产烧结钕铁硼所必需的专利的专利许可相关市场，相关市场应界定为全球烧结钕铁硼材料生产技术市场，被告在该市场不具有支配地位
安徽科某信息产业公司与安徽中某科技股份有限公司垄断纠纷	(2024) 最高法知民终455号	"交通信号控制机"横向垄断协议案	原告与被告签订的合作协议约定，原告协助指导被告的产品通过测试，被告自愿放弃在某市的销售，若被告继续在某市销售，则向原告支付违约金。协议签订后，被告继续在某市销售其产品。法院认定，涉案协议构成横向垄断协议，系无效合同，故判决驳回原告的诉讼请求

第五部分\

展望2025：企业反垄断合规挑战与机遇并存

随着中国反垄断法律体系的不断完善和加强，我们预期2025年的反垄断立法、执法和司法活动会延续2024年稳中求进的态势。企业须持续关注反垄断合规，特别是民生领域、跨国并购和反垄断诉讼相关的风险。根据我们的实务经验，以下几个领域值得重点关注：

民生领域反垄断执法将持续加强：医疗、能源、电力、水务等行业依然将是反垄断执法的重点领域，尤其是对滥用市场支配地位和垄断协议等行为将维持打击力度。这些行业的企业应加快反垄断合规建设，避免采取不正当手段获得市场优势，遭遇反垄断执法的制裁。

跨国并购须关注多国别反垄断审查：随着出海投资热度不断攀升，跨国并购交易将继续增长，特别是涉及关键技术、数据资源、互联网平台等领域。而在绝大多数国家，反垄断审查均为“长臂管辖”，企业在进行跨境并购时，除了要遵守中国的反垄断法规，还需要关注其他国家的反垄断申报和审查要求。

反垄断民事诉讼将越发活跃：如前所述，新司法解释通过落实行政执法和司法衔接、加大举证责任转移力度、提倡运用经济分析等多种措施解决反垄断民事诉讼中的“举证难、证明

难”问题。这将鼓励更多当事人提起反垄断民事诉讼，特别是在反垄断执法做出处罚决定后。

总而言之，随着反垄断法规不断细化，反垄断合规不应再是事后检查，而应成为事前防范。企业应在日常经营中建立和完善反垄断合规管理体系，包括定期梳理重点岗位和关键环节的反垄断合规风险，并建立合规风险预警和应对机制。同时，在遵守现行反垄断法的同时，我们也建议企业紧跟法规草案和征求意见稿的最新进展，提前部署反垄断合规策略。提升合规意识、加强内控、合理规划，有效的反垄断合规体系将为企业在未来市场竞争中的成功保驾护航。



余昕刚
合伙人
合规与政府监管部
北京办公室
+86 10 5957 2078
scotttyu@zhonglun.com



侯影慧
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2336
houzhanghui@zhonglun.com



蒋蕙匡
合伙人
合规与政府监管部
北京办公室
+86 10 5957 2131
jianghuikuang@zhonglun.com



贾申
高级顾问
合规与政府监管部
北京办公室
+86 10 5957 2263
jiashen@zhonglun.com

新能源行业2024年度 法律观察与展望

作者：郝利 陈飘然



2024年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，我国新能源行业迎来全新拐点。在政策引导、市场机制、技术创新等多重因素的推动下，新能源作为中国新经济的重要引擎，以前所未有的速度和规模进行着革新和发展。随着能源转型升级步伐不断加快，我国坚持陆海并进、集散并举、多能互补、融合发展，持续推进新能源高质量跃升发展，完善适应新能源特性的市场机制，加快规划建设新型能源体系，为中国式现代化建设提供安全可靠的能源保障。与此同时，《能源法》的颁布施行作为我国能源法治体系建设的重要里程碑，将全方位夯实能源发展和安全的法治根基，为在法治轨道上推进新能源高质量发展保驾护航。这一系列举措，不仅极大地推动了我国能源结构的优化升级，也为经济社会的可持续发展提供了有力的支撑。

第一部分\

我国新能源行业的发展现状

（一）新能源行业发展保持强劲势头，绿色低碳转型取得新进展

1.新能源装机规模不断实现新突破，发电量平稳上升

2024年，我国新能源装机规模不断实现新突破。根据国家能源局发布的统计数据，2024年前三季度，全国可再生能源发电新增装机2.1亿千瓦，同比增长21%，占电力新增装机的86%，风电太阳能发电合计新增突破2亿千瓦。截至2024年9月底，全国可再生能源装机达到17.3亿千瓦，同比增长25%，约占我国总装机的54.7%，其中，风电装机4.8亿千

瓦，太阳能发电装机7.7亿千瓦，全国风电、太阳能发电装机已达12.5亿千瓦，提前6年完成了我国在气候雄心峰会上承诺的“到2030年中国风电、太阳能发电总装机容量达到12亿千瓦以上”目标。

同时，我国新能源发电量稳步迈上新台阶。2024年前三季度，全国可再生能源发电量达2.51万亿千瓦时，同比增加20.9%，约占全部发电量的35.5%；其中，风电太阳能发电量合计达1.35万亿千瓦时，同比增长26.3%，与同期第三产业用电量基本持平，超过了同期城乡居民生活用电量。

2.新型储能规模稳步增长，调节作用逐步显现

新型储能是支撑建设新型能源体系和新型

电力系统的关键技术，已成为发展新质生产力的增长极之一。截至2024年9月底，全国已建成投运新型储能5852万千瓦/1.28亿千瓦时，较2023年底增长约86%。从地区来看，华东地区新型储能装机增长较快，2024年新增新型储能装机超过900万千瓦，西北、华北地区已投运新型储能装机占全国超过50%。从技术路线看，锂离子电池储能仍然占据绝对的主流地位，截至2024年上半年，已投运锂离子电池储能占比97%。从应用场景看，独立储能、共享储能装机占比45.3%，新能源配建储能装机占比42.8%，其他应用场景占比11.9%。

2024年以来，新型储能调度运用水平持续提高，新型储能调节作用不断增强。2024年1月至8月，全国新型储能累计充放电量约260亿千瓦时，等效利用小时数约620小时。根据电网企业统计数据，国家电网公司经营区2024年上半年新型储能等效利用小时数达390小时、等效充放电次数约93次，较2023年上半年分别提高约100%、86%。南方电网公司经营区2024年上半年新型储能等效利用小时数达560小时，已接近2023年全年调用水平。

3. 绿证核发数量增加，交易市场活跃

实施绿证制度是我国促进可再生能源开发利用、保障可再生能源电力消纳的有力抓手，

更是推动社会绿色低碳转型、实现“双碳”目标的重要内容。根据国家能源局发布的2024年11月全国可再生能源绿色电力证书核发及交易数据，仅2024年11月，国家能源局便已核发绿证12.05亿个。截至2024年11月底，全国累计核发绿证47.56亿个。其中，风电19.73亿个，占41.48%；太阳能发电8.86亿个，占18.63%；常规水电15.24亿个，占32.04%；生物质发电3.67亿个，占7.72%；其他可再生能源发电649万个，占0.14%。

绿证核发数量的快速增长也有效激发了绿证交易的市场活力。2024年上半年，全国参与绿证市场交易的买方企业和个人主体3.9万个，同比增长4倍，交易绿证1.6亿个（其中随绿电交易绿证7737万个），同比增长6倍，其中风力发电9539万个，太阳能发电6413万个。截至2024年11月底，全国累计交易绿证4.39亿个（其中随绿电交易绿证2.16亿个）。

（二）新能源行业面临的挑战

1. 产能无序扩张导致行业内卷

新能源产业的蓬勃发展无疑为经济注入了新的活力，在这股新能源热潮的推动下，众多投资者纷纷涌入这一领域，盲目跟风扩张产能导致竞争白热化，最终加剧了市场内卷和资源浪费。

以光伏行业为例，其内卷现象主要表现为价格战激烈，不少产品已经击穿成本价，致使行业利润被严重挤压，多数企业陷入亏损局面。据中国光伏行业协会统计，2024年光伏产业链价格降幅明显，其中多晶硅价格下滑超35%，硅片价格下滑超45%，电池片、组件价格下滑超25%，各环节价格相较2023年高点下降60%-80%，光伏企业亏损面持续扩大。随着光伏产品价格下降，企业开工意愿也在降低。多晶硅、硅片、电池片、组件2024年前10个月的投产、开工、规划项目数量同比下降超75%。这也促使行业推动自律机制建设、规范行业发展秩序以及强化标准引领，以确保新能源行业能够稳健、有序地发展。

2. 国土空间保障不足、系统消纳能力不够、储能成本高等现实制约

随着新能源项目规模的快速扩大，土地资源紧张已经成为制约新能源发展的重要因素。就风电和光伏项目而言，其占地范围普遍较大，且涉及土地类型复杂。随着国家对土地资源的保护意识日益增强，新能源项目的土地利用合规性考核也趋向严格，适合开发新能源的土地日渐稀缺，风电光伏大规模发展与用地用海空间不足之间的矛盾逐步凸显。

除土地要素保障不足外，新能源装机出力的随机性、波动性、间歇性以及反调峰等特

点，使得新能源电力的消纳又成为一大难题。新能源装机持续高速增长，也使得局部地区消纳问题日益凸显。促进新能源高效消纳已成为保障新能源大规模可持续发展的核心要义。此外，储能作为重要的灵活调节性资源，是改善负荷需求特性、推动新能源大规模高质量发展的关键一环，但其成本高昂亦限制了新能源的广泛应用。

3. 新能源企业面临出海困境

在全球能源变革的背景下，海外市场需求保持高速增长，出海正在成为新能源行业的共识，也是穿越周期的必选项。我国作为光伏贸易出口的第一大国，光伏产品出口量频创新高。但随着我国新能源企业在海外逐渐起势，出海面临的风险也越来越大，尤其体现在国际政治环境的不稳定性和贸易壁垒的增加。

2024年9月，美国再挥“关税大棒”，正式对中国产地的光伏电池和组件加征50%的301关税，并将于2025年1月开始实施新增的多晶硅与单晶硅片的关税。而后，我国组件出口第二大市场——巴西亦将光伏组件的进口关税从9.6%提高至25%。加拿大、印度、南非等国家也对中国光伏行业实施了类似的贸易保护措施。各国政策的不可预测性和不可持续性加剧了我国企业出海的挑战。对此，我国财政部、税务总局于2024年11月下发《关于调整出口

退税政策的公告》，明确自2024年12月1日起，将包含光伏（电池、组件）在内的部分产品出口退税率由13%下调至9%，以推进国际市场光伏产品价格回稳，避免内卷外化，降低被“反倾销”的风险，加快行业落后产能出清，实现高质量发展。

第二部分\

2024年新能源行业法规与政策梳理

2024年国家出台了系列新能源行业相关法规与政策，一定程度上反映出了新形势下新能源行业的发展态势。该年度国家出台的新能源行业主要法规与政策梳理如下：

序号	发布时间	发布部门	政策名称
1.	2024年1月9日	国家能源局	《2024年能源监管工作要点》
2.	2024年1月27日	国家发展改革委、国家能源局	《关于加强电网调峰储能和智能化调度能力建设的指导意见》
3.	2024年2月6日	国家发展改革委、国家能源局	《关于新形势下配电网高质量发展的指导意见》
4.	2024年2月8日	国家发展改革委	《全额保障性收购可再生能源电量监管办法》
5.	2024年3月18日	国家能源局	《2024年能源工作指导意见》
6.	2024年4月2日	国家能源局	《关于促进新型储能并网和调度运用的通知》
7.	2024年4月12日	国家发展改革委	《电力市场监管办法》
8.	2024年4月25日	国家发展改革委	《电力市场运行基本规则》
9.	2024年5月23日	国务院	《2024-2025年节能降碳行动方案》
10.	2024年5月28日	国家能源局	《关于做好新能源消纳工作保障新能源高质量发展的通知》
11.	2024年8月26日	国家能源局	《可再生能源绿色电力证书核发和交易规则》
12.	2024年9月30日	国家能源局	《关于提升新能源和新型并网主体涉网安全能力服务新型电力系统高质量发展的通知》
13.	2024年10月9日	国家能源局	《分布式光伏发电开发建设管理办法（征求意见稿）》

序号	发布时间	发布部门	政策名称
14.	2024年10月30日	国家发展改革委 工业和信息化部 住房城乡建设部 交通运输部 国家能源局 国家数据局	《关于大力实施可再生能源替代行动的指导意见》
15.	2024年11月8日	全国人大常委会	《中华人民共和国能源法》
16.	2024年11月20日	国家能源局	《关于加强电力安全治理 以高水平安全保障新型电力系统高质量发展的意见》
17.	2024年11月28日	国家能源局	《关于支持电力领域新型经营主体创新发展的指导意见》

（一）提升可再生能源消纳能力

1. 优化全额保障性收购制度

2024年2月，国家发展改革委公布《全额保障性收购可再生能源电量监管办法》，明确全额保障性收购包括保障性收购电量和市场交易电量，以多方位、多主体协同促进可再生能源消纳。保障性收购电量系按照国家可再生能源消纳保障机制、比重目标等相关规定确定，由电力市场相关成员承担收购义务；市场交易电量则通过市场化方式形成价格，由售电企业和电力用户等电力市场相关成员共同承担收购责任。以此推动可再生能源有序参与市场竞争，确保新能源由计划向市场平稳过渡，进一步发挥市场机制对新能源消纳的促进作用，保障新能源项目开发主体的合理收益。在构建新

能源多元化开发利用新格局的基础上，充分挖掘需求侧潜力消纳新能源。通过全额保障性收购监管制度的优化，有力保障可再生能源消纳，更好发挥可再生能源在构建新型能源体系方面的重大作用，为实现“双碳”目标提供更加有力的支撑和保障。

2. 提升电网资源配置能力

电网处于能源生产和消费的中间环节，是能源资源配置的重要平台，亦是促进新能源消纳的必要条件。进一步提升电网资源配置能力，可以增强电网对新能源发电的适应性，通过建设智能电网、应用储能技术等手段，实现新能源发电的平稳接入和高效消纳。

国家发展改革委、国家能源局在《关于新形势下配电网高质量发展的指导意见》中提

出，要有序扩大配电网投资，提高投资效益，协同推进配电网建设改造，系统推进配电网与源荷储科学融合发展，全面提升城乡配电网供电保障能力和综合承载能力，以配电网高质量发展助力新型能源体系和新型电力系统建设，服务经济社会发展，推动实现“双碳”目标，加快中国式现代化进程。

3. 激励新型经营主体参与电力系统调节

为适应高比例可再生能源的消纳需求，电力领域不断涌现出各类与传统发供用电形式不同的新型经营主体，可分为单一技术类新型经营主体和资源聚合类新型经营主体。其中，单一技术类新型经营主体主要包括分布式光伏、分散式风电、储能等分布式电源和可调节负荷；资源聚合类新型经营主体主要包括虚拟电厂（负荷聚合商）和智能微电网。这些新型经营主体灵活调节能力强，逐渐成为了新型电力系统的新生力量。

2024年11月，国家能源局发布了《关于支持电力领域新型经营主体创新发展的指导意见》，便利新型经营主体接网和运营，支持新型经营主体参与电力市场，明确新型经营主体与其他经营主体享有平等的市场地位，并进一步优化新型经营主体的市场注册、交易机制与计量结算。同时，完善新型经营主体调度运行，要求各地加快推动新型经营主体实现可

观、可测、可调、可控，激励新型经营主体参与电力系统调节，引导电力领域新技术、新模式、新业态创新发展。

4. 完善可再生能源电力消纳保障机制，促进可再生能源消费

《能源法》作为我国首部能源领域基础性、统领性法律，在旗帜鲜明地支持优先开发利用可再生能源的同时，也为促进可再生能源消纳提供了有效的解决路径。该法设立了可再生能源消费最低比重目标制度，意味着国家能源主管部门将指导各省级区域设定本地区可再生能源最低消费比重目标及确保实施。并在此基础上，进一步要求完善可再生能源电力消纳保障机制，将供电企业、售电企业、相关电力用户和使用自备电厂供电的企业等均纳入消纳责任主体。《能源法》将可再生能源最低消费比重目标制度和可再生能源电力消纳保障机制上升为法律制度，为优先发展可再生能源奠定了坚实的制度基础。

此外，《能源法》还规定，通过实施可再生能源绿色电力证书等制度建立绿色能源消费促进机制，将绿色电力证书作为用能单位消费绿色电力的唯一凭证和环境属性的唯一证明，将绿电消费作为评价、认证和标识绿色产品的重要依据和内容。鼓励全社会优先使用绿色能源和采购绿色产品服务，并要求公共机构应当

优先采购、使用可再生能源等清洁低碳能源以及节约能源的产品和服务。同时，深度激活绿证交易市场、扩大绿证交易规模，推动绿证核发、交易全覆盖，为扩大绿电供给、促进绿电消费奠定基础。绿证制度纳入《能源法》，将进一步提升绿证的权威性、唯一性，充分体现绿色电力的环境价值，推动绿证在引领绿色能源消费、支撑能源绿色低碳转型、助力经济社会全面绿色低碳发展中发挥更大作用。

（二）构建适应高比例新能源特性的电力市场

1.建设全国统一电力市场体系

新一轮电力体制改革以来，我国电力市场建设快速推进，《电力市场运行基本规则》等陆续完成修订，全国统一电力市场“1+N”基础规则体系逐步构建，“统一市场、协同运作”的电力市场总体框架基本建成。空间上，覆盖省间、省内交易；时间上，覆盖多年、年度、月度、月内和日前、日内现货交易；交易标的上，覆盖电能量、辅助服务等交易品种。从电力市场交易情况看，2024年1-10月，全国市场交易电量50881亿千瓦时，同比增长9.5%，占全社会用电量比重为62.2%，市场促进电力资源更大范围优化配置的作用不断增强。建设全国统一电力市场已然成为服务畅通国内大循环、构建新发展格局的重要支撑，是深化电力

体制改革、实施能源安全新战略的核心任务，也是构建新型电力系统、促进能源绿色低碳转型的必然选择。

为全面落实全国统一电力市场建设任务，在国家能源局统筹组织下，《全国统一电力市场发展规划蓝皮书》（以下简称“《蓝皮书》”）于2024年11月29日发布，成为我国首个关于全国统一电力市场发展建设的规划性研究成果。《蓝皮书》明确了“三步走”的发展目标：到2025年，将初步建成全国统一电力市



场，电力市场顶层设计基本完善，实现全国基础性交易规则和技术标准基本规范统一；到2029年，全面建成全国统一电力市场，推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通；到2035年，完善全国统一电力市场，支撑高水平社会主义市场经济体制全面建成。全国统一电力市场发展的“路线图”可确保电力市场改革与其他领域改革同步推进，与国家的长远目标相一致。

2.有序推进新能源参与市场交易

新能源参与电力市场交易是促进新能源消纳的重要途径。近年来，我国致力于建立和完善适应新能源特性的电力中长期、现货和辅助服务市场交易机制，支持新能源发电项目与各类用户开展直接交易及与用户签订多年购售电协议，推动具备提供辅助服务能力的新能源发电或综合利用系统公平参与辅助服务市场。目前，全国绝大部分省区均已建成中长期电力市场，为新能源参与中长期电力交易创造了有利条件。初步统计，已有二十多个省（自治区、直辖市）的新能源项目不同程度参与到电力市场化交易中。各省市将继续扩大新能源市场化交易比例，打破省间交易壁垒，加强市场机制创新，实现新能源发展与市场建设协调推进，从而更有效地发挥市场机制在促进新能源消纳方面的积极作用。

3.建立分布式新能源参与电力市场的价格形成机制

随着分布式新能源的快速发展，其并网规模和发电量不断增加，对电力市场的影响日益显著。因此，稳妥有序推动分布式新能源发电参与市场化交易，促进分布式新能源就近消纳，已成为强化可再生能源替代保障措施的必然要求。为引导分布式新能源有序参与电力市场，当务之急系加快建立科学、合理的价格形成机制，发展新型经营主体，探索分布式新能源通过聚合代理等方式公平参与市场交易。包括引入分时段标准化交易产品，加快实现分时段交易结算，引导新型经营主体根据自身电力电量平衡需求灵活参与各时间尺度电力中长期交易，逐步推动分布式新能源以分时价格结算，或参与电力现货市场。改进输配电成本的分配方式，按配电压等级确定分布式新能源承担的额外费用，探索基于分电压等级、输电容量备用、电力消纳范围等多维度、差异化的过网费制定标准，合理收取电力计量、电力电量平衡以及交易平台运维服务等成本，以促进分布式新能源的高效利用和就近消纳。¹

1.电力规划设计总院双碳技术研发中心：《促进分布式电源、储能深度参与电力市场》，载《中国电力报》。

（三）优化重大能源项目用地审批，鼓励和引导行业技术进步和规范发展

1.加强风电光伏用地监管，优化重大能源项目用地报批

近年来，新能源用地政策日渐趋紧，自然资源部、国家林草局等部门频频发文强化风电、光伏等新能源项目用地监管。如明确光伏方阵用地不得占用耕地，占用其他农用地的，应根据实际合理控制，节约集约用地，尽量避免对生态和农业生产造成影响。光伏方阵用地涉及使用林地的，须采用林光互补模式，可使用年降水量400毫米以下区域的灌木林地以及其他区域覆盖度低于50%的灌木林地，不得采伐林木、割灌及破坏原有植被，不得将乔木林地、竹林地等采伐改造为灌木林地后架设光伏板。2024年2月，水利部再度发文要求持续排查整治河湖“四乱”问题，紧盯在河湖管理范围内违法违规建设光伏电站、风力发电场。农业农村部渔业渔政管理局也拟就渔光互补项目出台规范意见，提出光伏设施不应占用养殖水面，光伏板覆盖率不超过40%等要求。此外，自然资源部还下发了《光伏发电站工程项目用地控制指标（TD/T 1075-2023）》，明确不同情况下光伏项目用电面积的上限，推动用地集约化管理。

为保障新能源高质量发展，自然资源部聚

焦重大能源建设项目及早开工建设这一目标，于2024年2月再次发文优化重大建设项目用地组卷报批工作。从取消重新预审、完善先行用地政策、优化农用地转用和土地征收审批、细化调整用地报批规则等方面，提高重大新能源建设项目用地报批效率，提升用地要素保障能力。同时，自然资源部适度扩大了先行用地项目范围，明确需报国务院批准用地的国家重大项目、列入《国家公路网规划》工程的改扩建项目以及省级能源、交通、水利建设项目中，控制工期的单体工程均可办理先行用地，其他工程因工期紧或受季节影响急需动工建设的办理先行用地规模不得超过用地预审控制规模的30%。并且，为了落实中央关于改革完善耕地占补平衡制度的要求，明确以守住耕地总量为目标，根据耕地保护任务完成情况，对非农建设占补平衡实行差别化管控，为巩固和增强经济回升向好态势提供土地要素保障。

2.强调能源科技创新能力建设

随着全球新一轮科技革命和产业变革深入推进，能源技术创新进入前所未有的密集活跃期，能源发展正从资源依赖转向技术驱动。新颁布的《能源法》对能源科技创新作出专章规定，从完善科技创新机制、明确重点支持方向、强化创新要素供给等方面确立相关制度，推动建立以国家战略科技力量为引领、企业为

主体、市场为导向、产学研深度融合的能源科技创新体系，为进一步提升我国能源科技创新能力、加快能源领域新质生产力发展夯实制度根基。

围绕能源高质量发展需要，国家鼓励和支持能源资源勘探开发、化石能源清洁高效利用、可再生能源开发利用、核能安全利用、氢能开发利用以及储能、能源节约等领域重大技术装备和新材料创新和产业化，强调以先进信息技术融合应用推动能源数字化智能化转型和多能互补，为以科技创新开辟能源发展新领域新赛道、打造能源产业新增长引擎提供了法律支撑。力争把能源技术及其关联产业培育成带动我国产业升级的新增长点，发挥能源科技创新在保障能源安全、推动能源转型中的基础性作用。

3. 规范新能源行业高质量发展，抑制无序扩张

在“双碳”进程不断加速的背景下，新能源行业呈现出爆发式增长态势，规范行业高质量发展已成为实现能源结构优化升级、推动经济社会可持续发展的关键议题。为此，国家层面也出台了一系列政策，旨在引导与保障新能源行业健康绿色发展，抑制产能无序扩张。

2024年10月，国家能源局发布《分布式光伏发电开发建设管理办法（征求意见

稿）》，其最突出的变化即为细化了分布式光伏项目类型，并将其匹配不同的上网模式。尤其值得关注的是“工商业分布式光伏”项目不再适用“全额上网”模式，且“大型工商业”项目仅可选择“全部自发自用”模式，以适应新能源消纳要求、降低对电网资源挤兑，优化电力资源配置。随后，工信部正式发布了修订版《光伏制造行业规范条件》和《光伏制造行业规范公告管理办法》，通过提高新建和改扩建光伏制造项目最低资本金比例至30%，抬高投资门槛，抑制低端产能盲目扩张，着力解决光伏行业阶段性供需失衡现状。同时，通过提高技术指标要求、加强质量管控、加强知识产权保护、强化绿色制造等关键举措，全方位规范行业秩序，倒逼落后产能加快退出，减少行业“内卷”，促进产业链供应链转型升级。一系列政策组合拳都将为光伏产业持续健康发展提供有力保障。

第三部分\

未来发展方向前瞻

（一）全面提升新能源供给能力

1. 加快推进大型风电光伏基地和外送通道建设

我国风能、太阳能资源丰富，风电、光伏

发电已成为清洁能源的主力军，风光大基地建设更是推动能源绿色低碳转型的重要抓手。自2022年我国提出到2030年规划建设风光基地总装机规模4.55亿千瓦的目标以来，频繁于政策文件和相关会议中以“加大力度规划”“加快推进”“加强建设”等词来突出风光大基地的重要性，并先后下发了三批大基地项目清单。目前，首批项目已迎来投产高峰，第二批、第三批项目也在陆续推进。

2024年5月，国务院印发的《2024—2025年节能降碳行动方案》中再次明确，“加快建设以沙漠、戈壁、荒漠为重点的大型风电光伏基地”，同时强调“加快建设大型风电光伏基地外送通道”。就超大体量的大基地而言，“集中开发、远方消纳”一直是其面临的重要考验之一，需平衡各区域发电和输送电，涉及变电站和特高压输电通道的建设等多方面。作为大基地项目的关键外送通道，特高压直流是实现远距离、大容量输电的最佳方案，也是西部地区新能源发电消纳的利器。随着大基地项目的陆续开工和投产，特高压项目的建设速度也将不断加快。

2. 推动海上风电规模化集群化发展

我国海岸线绵延漫长，海上风能资源丰富，海上风电开发潜力巨大。在陆地资源日趋紧缺的情况下，充分发展海上风电，业已成为

推动我国能源结构绿色转型和建设海洋强国的重要力量。2024年前三季度，我国海上风电装机新增247万千瓦，累计并网容量达到3910万千瓦，2024年我国海上风电装机容量有望突破4500万千瓦，连续四年位居全球首位。为统筹优化海上风电布局，我国积极开展海上风电基地建设，推动海上风电集群化开发，促进海洋能规模化开发利用，稳妥有序推动海上风电向深水远岸发展，开展深远海漂浮式海上风电试点应用。预测到2030年国内海上风电总装机将达到2亿千瓦，总投资约2.6万亿元，带动产业链总产值超20万亿元。

3. 就近开发分布式新能源

分布式新能源项目以其独特的布局方式巧妙地规避了能源开发过程中土地资源的稀缺性和电网消纳能力的局限性两大难题，故而受到了政策层面的更多青睐。2024年以来，国家发布的能源领域大政方针都在不断完善分布式新能源发展的政策环境和市场条件，为全面推进分布式新能源开发建设奠定基础。一方面，我国致力于优化配电网调度机制，提升配电网灵活性和承载力，支撑分布式新能源快速发展。另一方面，国家层面正在结合分布式光伏行业发展情况，制定《分布式光伏发电开发建设管理办法》，进一步规范分布式光伏开发建设管理，健全分布式光伏技术标准体系，为分

分布式光伏的健康有序发展提供了保障。下一步，国家能源局将指导各省（区、市）在大电网末端、新能源富集乡村、高比例新能源供电园区等区域，探索建设一批分布式智能电网项目，更好满足分布式新能源消纳需求。

（二）加快培育能源新业态新模式

1. 推动新型储能多元发展

2024年我国首次将“发展新型储能”写入政府工作报告，其行业发展驶入快车道。与传统储能技术抽水蓄能相比，新型储能具有选址灵活、建设周期短、响应速度快、应用场景广等优势，如同巨型充电宝，改变了电力系统即发即用的传统运行模式，提升了系统灵活调节能力。因此，根据不同应用场景，科学安排新型储能发展规模，推动新型储能多元发展势不可挡。

就应用场景而言，我国积极推进电源和电网侧储能应用，鼓励火电合理配置新型储能以及风光储氢等新能源应用场景拓展，推动多能互补高效利用，引导分布式新能源根据自身运行需要合理配建新型储能或通过共享模式配置新型储能，促进新能源消纳。在电网关键节点、电网末端科学布局新型储能，加快推进共享储能和替代型储能，增强储能对电力系统的辅助服务能力，提升电网灵活调节能力和稳定

运行水平。同时，拓展用户侧储能多元应用，围绕分布式新能源、充电设施、大数据中心等终端用户，探索储能融合应用新场景，支持参与电网互动。就技术路径而言，面向多时间尺度、多场景需求，加快新型储能本体技术多元化发展，推动长时电储能、氢储能、热（冷）储能技术应用，也是未来发展的方向。

2. 加速培育氢能产业

《能源法》首次在法律层面将氢能纳入能源管理体系，标志着氢能正式具备能源属性，拥有与其他能源平等的法律地位。这一转变将极大地提升社会各界对氢能的认知和重视程度，有效消除公众对其的误解及过度担忧，为氢能产业发展营造良好的社会氛围。国家积极有序推进氢能技术创新与产业发展，稳步开展氢能试点示范，构建低成本多元技术体系，重点发展可再生能源制氢，探索建立风光氢氨醇一体化基地，拓展氢能多元化应用场景，促进氢能产业高质量发展。据中国氢能联盟预计，到2025年，我国氢能产业产值将达到10000亿元；到2050年，氢气需求量将接近6000万吨，实现二氧化碳减排约7亿吨，届时氢能在我国终端能源体系中占比将超过10%，产业链年产值达到12万亿元。²作为全球谋求能源安

2. 张燕：《加快新型氢能产业发展，为新质生产力注入新动能》，载《中国经济周刊》。

全和经济低碳转型的重要选项，氢能已成为国家大力发展的未来产业和新质生产力。

3. 协同推进工业用能绿色低碳转型、业态融合创新

随着能源革命的政策推动和新能源发电技术的不断成熟，加速培育新能源领域新模式新业态，协同推进工业用能绿色低碳转型，促进业态融合创新，已然成为实现“双碳”目标的重要路径。2024年10月，国家发展改革委等部门下发《关于大力实施可再生能源替代行动的指导意见》，明确要求优化整合电源侧、电网侧、负荷侧资源，构建源网荷储高度融合、协同互动的供给新形态。协同推进工业用能绿色低碳转型，结合工业、交通、建筑等典型应用场景，因地制宜建设智能微电网，在工业园区、大型生产企业等周边地区开展新能源源网荷储一体化项目，促进新能源就地消纳。推进光伏治沙、光伏廊道和海洋牧场等深层次立体化发展，形成深度融合、持续替代的创新替代发展局面。支持数字能源、虚拟电厂、农村能源合作社等新型经营主体发展壮大，培育适应能源清洁、高效、安全替代的新业态，鼓励促进可再生能源多品种、多领域、多形态替代的商业模式创新。

第四部分\

结语

面对日趋纷繁复杂的国际政治经济形势和时有发生的地缘政治冲突，大力发展新能源、加快能源低碳转型业已成为各国保障能源安全的普遍共识和一致做法。推动新能源高质量发展，有助于缓解我国能源压力并由此破解制约我国经济可持续发展的能源瓶颈，是契合我国资源实际、能源实际、发展实际的最优路径。³因此，优先发展新能源、增加能源供给总量、优化能源结构、提升能源效率，将从根本上改善我国经济社会发展的约束条件，全面增强我国经济社会可持续发展的可持续能力和竞争能力。未来一段时期，是目标与挑战并存的严峻考验期，更是转型升级、破茧成蝶的黄金机遇期。随着《能源法》的正式实施，新能源行业将迎来更加法治化、市场化、绿色化的发展环境，为行业的持续创新和市场应用提供了更加广阔的空间，也为保障国家能源安全、推动经济社会绿色低碳转型和可持续发展注入强大动力。



郝利
合伙人
公司业务部
杭州办公室
+86 571 5692 1386
haoli@zhonglun.com

3. 蔡之兵：《大力推动新能源高质量发展》，载《光明日报》2024年03月28日06版。



中伦研究院出品

特别声明：以上所刊登的文章仅代表作者本人观点，不代表北京市中伦律师事务所或其律师出具的任何形式之法律意见或建议。未经本所书面授权，不得转载或使用该等文章中的任何内容，含图片、影像等视听资料。如您有意就相关议题进一步交流或探讨，欢迎与本所联系。