

湖南省市场监督管理局 就强化反垄断执法优化市场环境相关问答

2020年12月,国家市场监管总局依据《反垄断法》对阿里巴巴集团在中国境内网络零售平台服务市场滥用市场支配地位行为立案调查,今年4月10日,对阿里巴巴集团实施“二选一”垄断行为作出罚款182.28亿元的行政处罚,该事件

引起公众广泛关注。

2020年注定是反垄断工作具有标志性意义的一年。中央经济工作会议、中央财经委员会第九次会议就强化反垄断工作作出决策部署,要求进一步加强反垄断监管执法,强化竞争政策基础地位,

完善公平竞争制度体系,提升反垄断监管能力水平,服务构建新发展格局、建设高标准市场体系和推动高质量发展。

日前,我们就如何贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要指示精神,为湖南高质量发展营造竞争有序的

市场环境,围绕2020年湖南省加强反垄断监管执法和推动公平竞争审查制度落实各项举措及2021年的工作思路,专访了湖南省公平竞争审查工作联席会议办公室主任、省市场监管局党组成员、副局长丁珍良。

问 近年来,国家不断强化反垄断监管执法,反垄断意识逐渐深入人心,请问市场垄断行为有几种?行政垄断行为有哪些?

丁珍良:垄断是指少数经营者占据了多数资源或市场份额的一种状态,主要通过达成垄断协议、滥用市场支配地位、违法实施经营者集中三种形式实施垄断行为。

垄断协议是指经营者达成排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为。包括但不限于:1.固定或者变更商品价格;2.限制商品的生产数量或者销售数量;3.分割销售市场或者原材料采购市场;4.限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品;

5.联合抵制交易;6.固定向第三人转售商品的价格;7.限定向第三人转售商品的最低价格等。滥用市场支配地位行为包括但不限于:1.以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品;2.没有正当理由,以低于成本的价格销售商品;3.没有正当理由,拒绝与交易相对人进行交易;4.没有正当理由,限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易;5.没有正当理由搭售商品,或者在交易时附加其他不合理的交易条件;6.没有正当理由,对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条件上实行差别待遇等。

所谓“行政垄断”是俗称,即行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力排除、限制竞争的行为。行政垄断行为包括:1.限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品;2.妨碍商品在地区之间的自由流通;3.以设定歧视性资质要

求、评审标准或者不依法发布信息等方式,排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动;4.采取与本地经营者不平等待遇等方式,排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构;5.强制经营者从事反垄断法规定的垄断行为;6.制定含有排除、限制竞争内容的规定。



2021年5月12日,湖南省市场监管局召开2021民生领域案件查办“铁拳”行动部署会。聚焦党中央关心、老百姓烦心的突出问题,紧盯民怨最深、危害最大、监管责任最重的重点领域、重点行业和重点环节,集中优势资源,精准重拳出击,全力查办一批百姓痛恨、民生敏感和社会关切的大案要案。

问 不久前召开的全国市场监管系统反垄断工作会议上,湖南省市场监管局作了经验交流发言,请简要介绍一下我省反垄断工作有哪些举措?成效如何?

丁珍良:近来,中央政治局会议要求强化反垄断和防止资本无序扩张。“十四五”规划建议也明确提出健全公平竞争审查机制,加强反垄断和反不正当竞争执法司法,提升市场综合监管能力。因此,保护市场公平竞争,规范政府行政行为,持续优化营商环境是当前市场监管工作的重要任务之一。

2020年以来,我省反垄断工作围绕“六稳”“六保”中心大局,紧扣查案件促公平,顶压逆行、迎难而上,守好民生底线,工作成效明显。

一方面,将执法办案作为严厉打击违法违规行为、维护公平竞争市场秩序的核心根本。全省共核查经营者垄断问题线索25件,查处案件和相关问题19起。彻查行政性垄断问题,共查处健康体检、消费券发放、汽车补贴、办公用茶、燃气经营、交通运输、盐业、电梯检测等行政性垄断问题17起。其中,省局查处的某市燃气行业垄断协议案“一案双查”(既查经营性垄断行为,又查行政性垄断行为),因首次有行政人员滥用行政权力排除、限制竞争行为被追责问责,而成为全国有较大影响的十大典型案例。

另一方面,将落实公平竞争审查制度,防止滥用行政权力排除、限制竞争行为作为优化营商环境的重要抓手:

一是健全完善公平竞争审查工作制度规则。省市县三级联席会议制定出台本级《联席会议工作规则》,部分市州、县市区由政府分管领导出任联席会议总召集人,形成了各司其职、各负其责、密切配合、运转有序的工作格局。省联席会议办公室组织制定了《重大政策措施会审制度》,旨在重大政策措施制定前,或面临疑难问题时,组织专业力量,集中研究会审,共同提出审查建议和解决办法,有效减少政策措施的不当失误,影响妨碍市场公平竞争。出台《关于建立公平竞争审查投诉举报受理回应机制的通知》,旨在畅通投诉举报



2020年10月24日,湖南省公平竞争审查工作联席会议全体会议在长沙召开,会议通报了省直各成员单位落实公平竞争审查制度情况的第三方评估结果,重点部署开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作。

渠道,按照“谁制定、谁负责”“公正、高效”的原则,及时快速回应,积极稳妥处置,促进市场主体公平参与市场竞争。今后,对涉嫌违反公平竞争审查标准的政策措施,任何单位和个人可以向政策制定机关的上级机关或者本级及以上市场监管部门举报。

二是出台进一步推进公平竞争审查工作的具体措施。省联席会议办公室研究制定了《湖南省增量政策措施公平竞争审查指南》,对我省各级行政部门开展公平竞争审查工作提供全面系统的参考指引。鼓励各部门将公平竞争审查作为必经程序纳入公文办理流程,实现全程留痕和可回溯管理。

三是强化公平竞争审查制度刚性约束。一方面将公平竞争审查工作纳入省直单位和市州政府绩效考核,并列为省委依法治省优化法治化营商环境和湖南自贸区建设的重要内容,切实提高各级党委政府的重视程度,加大对反垄断和公平竞争审查工作的支持力度。今后,对违反公平竞争审查制度相关规定的行为,上级机关经核查属实的,要责令政策制定机关整改,对整改不及时或者不到位的要依法依规严肃追究有关人员责任。另一方面,切实加强督导评估抽查。去年4月

份,委托第三方机构对省联席会议全部成员单位近年来公平竞争审查工作情况进行了综合评估,并督促相关单位整改到位。12月底,组织对各市州、县市区政府及部门制定的政策措施进行交叉抽查和督导考评,并通报相关情况,有效提升审查工作质量和水平。

四是扎实开展存量政策措施清理工作。省市场监管局联合省发改委等四部门制定印发《关于做好妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作的通知》,在全省范围内开展文件清理工作,共梳理文件3.02万件,废止349件,修订81件。

五是开展业务培训,提升审查能力。省市县三级都组织开展了公平竞争审查业务骨干培训,培训对象涵盖省市县政府和各相关部门,全省共1300余人参加了培训,进一步提升了公平竞争审查业务能力。

总体来讲,市场政策措施环境的持续优化,大幅降低了企业创业创新的制度性成本,让全省各种性质的经营者创业发展信心更加坚定、投资热情逆势激发,去年新增市场主体78.41万户,为推动湖南经济高质量发展奠定了更加扎实的市场基础。

问 我们应该如何认识和理解《反垄断法》和公平竞争审查制度?

丁珍良:党的十八大以来,我国逐步确立了竞争政策的基础地位,更加重视发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。随着改革的不断深化,全国统一市场基本形成,公平竞争环境逐步建立。但同时也要看到,行业壁垒、企业垄断,地方保护、区域封锁等现象仍然存在。我国的《反垄断法》兼具既反经营性垄断行为,又反行政性垄断行为这两大功能。

为规范政府行政行为,防止出台排除、限制竞争的政策措施,国家建立起了公平竞争审查制度,即:凡是行政部门出台涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等有关市场主体经济活动的规章、规范性文件、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施,均要进行公平竞争自我审查。经审查认为不具有排除、限制竞争效果的,才可以实施。

所以,建立和实施公平竞争审查制度是党中央、国务院深化经济体制改革的重大决策部署,是《反垄断法》颁布以来我国对公平竞争问题做出的又一重大制度性安排,是防止滥用行政权力排除、限制竞争的一项创新性的顶层设计,是建设统一开放、竞争有序市场体系的重要举措,对规范政府行为、保护创新创业、营造公平竞争的制度环境具有重要意义。

公平竞争是市场经济的灵魂,是发挥市场力量的关键。现实中,一些行政

部门过度干预市场、直接配置资源、妨碍公平竞争的行为依然存在,比如,在出台的政策措施中设定歧视性标准、实施地方保护、指定交易等。从长远和全局看,这些政策措施扭曲了市场资源配置,提高了制度性交易成本,抑制了社会创新活力,降低了经济整体运行效率。建立公平竞争审查制度,就是要“把行政权力关进制度的笼子”,从源头上理顺政府与市场的关系。保护市场公平竞争,规范政府行政行为,无疑是当前非常必要且日趋紧迫的任务。

公平竞争审查是事前审查,是从源头上打破行政垄断,防范政策措施排除、限制市场竞争。公平竞争审查不仅关注不同所有制企业的公平竞争,同时

还要维护全国统一市场,保障所有市场主体能够公平、充分、有效地参与市场竞争。

政策制定机关涉嫌未进行公平竞争审查或者违反审查标准出台政策措施的,任何单位和个人可以向政策制定机关的上级机关或者反垄断执法机构举报。举报采用书面形式并提供相关事实和证据的,上级机关应当核实有关情况;涉嫌违反《反垄断法》的,由反垄断执法机构进行调查处理。

全省各地12315投诉举报电话和投诉举报平台以及来信来访等渠道均接受公平竞争审查投诉举报。省市场监管局投诉举报电话:0731—85693405。



2019年6月,湖南省市场监管局反垄断执法人员根据举报,深入怀化市现场调查相关企业涉嫌垄断经营问题。(怀化市市场监督管理局供图)

问 新的一年,省市场监管局在进一步推进反垄断监管执法和公平竞争审查工作方面有何工作思路?

丁珍良:营商环境之于企业,就是水和鱼的关系。市场监管部门作为“放管服”改革的先行者、规范市场秩序的裁判员,将围绕市场准入畅通、市场开放有序、市场竞争充分、市场秩序规范,致力构建统一开放的“大市场”体系,加快建设市场化、法治化、国际化的营商环境。近年来,尽管湖南营商环境持续改善,但对标国际一流标准和先进规则还存在不少问题和短板。同样,在全省各级各部门共同努力下,我省公平竞争审查工作总体进展良好,取得了积极成效,但随着制度的深入推进,我们清醒的认识到,制度实施仍然存在一些问题与挑战。

2021年,我们将按照党中央国务院的决策部署,在省委省政府的坚强领导下,围绕大力实施“三高四新”战略,助力湖南自贸区建设,营造公平竞争的市场环境。下一步,我们将紧密结合当前民生民怨重点,选准切入口,查处一批有重大震慑力的案件,做到查办一案、警示一片、震慑一方,让监管“长出牙齿”,让违法者付出代价,将党史学习教育的政治热情转化为监管为民的务实行动。

具体来讲,一方面,反垄断执法机构将以民生领域案件查办为抓手,持续深化医药、公用事业、汽车、建材等民生领域反垄断执法,集中优势资源,精准重拳出击,全力查办一批民生敏感、社会关切、百姓痛恨的大案要案。另一方面,通过健全审查规则、完善工作机制、加强组织保障等举措,利用三年左右时间,基本建成全面覆盖、规则完备、权责明确、运行高效、监督有力的公平竞争审查制度体系。

一是定期开展政策措施清理。全省各级各部门已按照《关于做好妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作的通知》要求,对政策措施进行了一次全面清理,切实把存在排除、限制竞争问题的政策措施予以废止或者修改。对今后新出台的政策措施我们将定期组织



2019年5月,湖南省市场监管局部署全省各市州分别召开公用企业垄断行为行政告诫会,通报全省公用企业限制竞争和垄断行为专项执法情况及典型案例,就落实市场监管总局关于做好公用事业领域反垄断执法工作进行动员部署。图为怀化市组织召开公用企业垄断行为行政告诫会。(怀化市市场监督管理局供图)

开展清理工作,及时发现和纠正实际运行中产生的排除、限制竞争问题。

二是建立政策措施抽查机制。下一步我们还会尽快建立定期抽查机制,不断加大抽查力度。把文件抽查制度化、规范化、常态化,这是外部监督一个很重要的手段。市场监管部门每年牵头组织一次政策措施抽查,检查有关政策措施是否履行审查程序、审查流程是否规范、审查结论是否准确等。对市场主体反映比较强烈、问题比较集中、行政性垄断问题多发的行业和地区,要进行重点抽查。抽查结果将及时反馈被抽查单位,并以适当方式向社会公开。

三是完善督查考核工作机制。坚持问题导向,选择重点行业和地区开展专项督查。对成效显著、落实得力的表扬推广,对存在问题的利用行政指导、发执法建议函、反垄断调查等方式督促整改,对工作中出现问题并造成不良后果的依法依规严肃处理,充分发挥督查考核监督指导工作。

四是做好第三方评估工作。为提高审查质量和审查效果,将按照国家出台的《公平竞争审查第三方评估实施指

南)和我省出台的评估办法,继续组织开展对市州落实公平竞争审查制度的第三方评估工作,及时发现和纠正实际运行中产生的排除、限制竞争问题,提升审查工作的专业性和客观性,稳妥有序推进我省公平竞争审查第三方评估工作。

五是做好舆论宣传和社会监督。通过各种新闻宣传媒介,做好公平竞争审查制度的宣传普及工作,努力营造公平竞争的社会舆论环境。进一步强化社会监督工作,提高广大经营者和人民群众对公平竞争审查制度的认知度、参与度,监督我们各级政府部门积极作为,依法行政。

党中央、国务院多次对反垄断工作提出明确要求,彰显了反垄断在统筹发展和安全中的重要作用、在整体推进改革开放中的重要地位和在全建设社会主义现代化国家中的重要使命。我们重任在肩、使命光荣,将迎难而上、担当作为,用奋斗的精神、踏实的作为、务实的工作,为构建新发展格局、推动湖南高质量发展作出新的更大贡献,以优异成绩迎接建党100周年。

(谢建荣 胡盼盼整理)

(本版图片除署名外均由湖南省市场监督管理局提供)