



# 反垄断执法常态化守护公平竞争

## 法治观察

### 反垄断执法常态化 对维护市场公平竞争、推动经济社会高质量发展具有重要的意义

黄晋

近期,国家市场监督管理总局相继公布了一系列反垄断执法案例:陕西省水泥协会组织13家水泥企业达成并实施垄断协议的违法行为,被责令停止违法行为,并处罚款约4.51亿元;多家互联网企业因未依法申报实施经营者集中被处罚;安徽芜湖湾沚区燃城市燃气发展有限公司因滥用市场支配地位实施限定交易行为,被处罚款880万余元。

这些执法有力地保护了相关市场内的公平竞

争,促进了民生等重点领域的高质量发展。在我国,反垄断法素有“经济宪法”之称,是维护市场竞争秩序、充分发挥市场配置资源作用的重要法律。自2008年8月1日施行以来,反垄断法为调整规制经营者达成垄断协议、滥用市场支配地位以及具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中等垄断行为提供了法律依据。

根据2022年6月发布的《中国反垄断执法年度报告(2021)》,2021年全年查处各类垄断案件175件,同比增长61.5%。市场监管部门聚焦群众“急难愁盼”问题,在原料药、公用事业、建材、汽车等民生领域及时出手,依法查处,维护了消费者的切身利益;同时,反垄断法执法机构强化对物流、公用事业、食品制造、医药健康等民生领域的经营者集中审查,在维护公平竞争市场格局的同时,保障了高质量发展成果更多、更公平惠及广大人民群众。

当前,各经济体普遍认为,反垄断法在维护公平竞争、提升经济效率以及维护消费者利益和社会公共利益等方面发挥着重要作用。为保护和培育市场竞争,全球130多个经济体通过了反垄断法,以推动经济健康发展。考虑到跨国经济活动对国家、中小经

营者和消费者的重要利益,各主要经济体还在拟议的或者已经达成的自由贸易协定或者区域贸易协定中,引入了保护竞争的条款,并积极适用各自反垄断法的条款,以避免跨国企业的垄断行为给区域内的公平竞争带来消极影响。

从国内情况来看,反垄断执法常态化已经成为我国经济社会健康发展的重要支撑。当前,我国正处于信息化和工业化深度融合的重要时期,在此阶段,社会各方对包括工业品、医疗健康、网络零售、在线娱乐等需求日益增大。然而,在这些市场内,经营者的激烈竞争使得相关市场的集中度快速提高,垄断行为也有逐渐抬头且呈现出多发的趋势。因此,常态化反垄断执法是当前市场监管工作的应有之义,也是经济社会健康发展的有力保障。

反垄断执法常态化有助于解决民生领域的垄断行为问题,为市场主体提供更加清晰的行为指引。而加强重点领域反垄断监管执法,畅通国内大循环,也有助于稳定宏观经济和保障民生福祉,将公平竞争的“软实力”转化为推动高质量发展的“硬动力”,并有助于推进现代化监管体系建设,推进公平竞争治理能力和治理水平现代化,提高我国在竞

争规则领域的国际话语权。实践中,国家市场监督管理总局已经在打击经营者达成垄断协议,违法滥用市场支配地位行为,未经申报违法实施经营者集中、滥用行政权力排除限制竞争等方面强化了执法频率。

值得一提的是,自今年8月1日起,新修订的反垄断法开始实施。修订后的反垄断法完善了垄断协议的相关内容,明确了对具有市场支配地位的数字平台经营者滥用其权力给予约束,增加了对未达到申报标准但能够证明具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中的申报要求。同时,反垄断法还扩大了对违法行为的处罚力度和范围,并引入了人民检察院的民事公益诉讼制度,追究经营者实施垄断行为损害社会公共利益的法律责任。

总之,修订后的反垄断法更加完善,也赋予了反垄断执法机构更大的权利和责任,这也意味着反垄断常态化执法将进入新的阶段,而这也将为我国经济社会高质量发展提供更加有力的支撑和保障。

(作者系中国社会科学院国际法研究所竞争法研究中心主任)

# 以数字政府建设引领驱动数字化发展

## 善治沙龙

高翔

不久前,国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》(以下简称《意见》),系统阐述新一轮科技革命和产业变革趋势下数字政府建设的新要求,擘画了数字时代中国政府治理体系和治理能力现代化的实现路径。《意见》指出数字政府建设要主动顺应经济社会数字化转型趋势,充分发挥数字政府建设对数字经济、数字社会、数字生态的引领作用。这些论述,表明政府不仅应当重视“运用数字技术的治理”,而且需要关注“面向数字技术的治理”,突出了数字时代政府职能转变的重大意义。

政府职能转变贯穿了我国改革开放的全过程,是政府持续调整与市场、社会权责边界,建立完善社会主义市场经济体制的重要组成部分。《意见》明确以数字化改革为新语境,是对以往政府职能转变相关讨论的一次重要拓展。《意见》明确要求“以数字化改革助力政府职能转变”,表明数字技术具备推动政府履职效能优化的巨大潜力。举例来说,各级政府可以充分运用“互联网+”的技术手段,通过跨部门、跨层级和跨区域的流程再造和数据共享,实现行政审批和服务事项的一站式在线办理,形成无差别服务,实现全流程监督,从而推动政府高效履职,规范执法,助力构建亲清政商关系,不断优化营商环境。

需要注意的是,政府不但是数字技术的使用者,更是数字技术及其应用的治理者。相应的,《意见》的一个关键突破就在于把政府职能转变看成数字经济时代经济社会高质量发展的必要保障。《意见》第七部分专门强调,以数字政府建设全面引领驱动数字化发展,并要求以数字政府建设助推数字经济、引领数字社会建设,营造良好数字生态。换言之,政府需要顺应数字经济时代经济社会发展的新趋势,回应数字社会、数字社会发展中的新挑战,系统重构政府职责体系。这一论述,标志着我国数字政府建设已经超越工具创新、组织变革的狭义范畴,开始把健全完善与数字化发展相适应的政府职责体系作为数字政府建设的重要内容,开创了广义数字政府建设的新局面。

探讨适应数字化发展的政府职能转变有着十分重要的时代意义。当前,大数据、人工智能等新兴技术的广泛应用为经济社会运行和公共治理带来了新的可能,成为可持续发展的重要驱动力。然而,技术本身并不能够保证善治,政府才是激发数据潜力、引导技术向善的关键所在。在经济领域,“互联网+”、大数据等具备降低市场交易成本的突出优势,能够极大提升资源的配置效率,为偏远农村地区的商户提供低成本融资、经营的极大便利,但数字技术也会带来平台垄断、大数据杀熟等突出问题,容易引发不公平竞争,导致收益分配失衡。在社会领域,移动办事、算法辅助决策为公众获取可及、便利和低成本服务提供了新工具,同时也会带来数字鸿沟、算法歧视等新挑战,甚至还会引发电信诈骗、网络犯罪等新型社会治安问题。由此可见,在数字时代,政府既需要为数字技术的运用创造条件,也要为其设定底线。

加快推进适应数字化发展的政府职能转变,要求各级政府以法治为底线,以善治为追求。近年来,我国陆续发布了数据安全法、个人信息保护法等法律法规,正在持续完善数字化发展的法治框架,为数字经济、数字社会和数字治理提供了重要的基础规则。作为行政机构,政府首先需要依法履职,确保市场主体、社会成员在法治框架内探索数据驱动的经济社会运行新形态;作为公共部门,政府还需要严格依法行政,在隐私保护、算法伦理等方面率先垂范,各级政府更要认识到,法律法规侧重新确立数字时代的消极规则,重在通过限制条件条款保障公民、法人的基本权利;作为无治理(治理的治理)主体的政府则应当重视建立以发展为导向的公共治理机制,通过促进市场、社会中的各类主体开展合作互动,激发数据资源价值,为公众创造更大公共利益。鼓励和规范数字产学研用等多方力量共同参与数字政府建设,则是实现这一富有挑战性目标的重要途径。

(作者系浙江大学公共管理学院教授,浙江大学社会治理研究院研究员)

## 热点聚焦

王丹

近日,国务院办公厅发布《关于同意建立数字经济部际联席会议制度的函》,正式批准建立由国家发展改革委牵头,中央网信办、工业和信息化部等20个部委组成的数字经济部际联席会议制度。

发展数字经济事关国家发展大局,是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇,推动构建新发展格局,促进经济高质量发展,构筑国家竞争新优势的战略选择。建立数字经济部际联席会议制度,是新形势下国家层面总揽全局、审时度势作出的重大决策部署,是“十四五”和更长时期深入实施数字经济国家发展战略,健全完善我国数字经济发展顶层设计和体制机制的重大举措,对进一步统筹推进数字经济发展和治理,提升治理能力和治理体系现代化,全面提升国家数字经济治理效能。数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态,其发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有,对国家治理方式、治理能力和治理体系产生深远影响。相比传统经济形态,数字经济涉及领域广,参与主体多,快速发展过程中出现诸多新的治理难题,如平台垄断、资本无序扩张、算法操纵、网络攻击、网路暴力、数据泄露和滥用、个人隐私侵犯等,这些问题不仅可能影响数字经济健康发展,而且可能会对国家经济金融安全构成威胁,但传统的监管治理体制尚不能完全适应和有效应对。

另一方面,建立数字经济部际联席会议制度有利于汇集智慧、聚力,最大限度激发加快数字经济高质量发展的磅礴力量。近年来,我国数字经济发展较快,成就显著。我国数字经济规模已经连续多年稳居世界第二,拥有全球最大的信息通信网络,形成了全球最为庞大、生机勃勃的数字社会。特

## 图说世界

近日,陕西省咸阳市5人团伙盗窃了两家孕婴店,得手现金4300元。但在作案逃跑时被另外4人尾随,并以报警相威胁进行敲诈勒索。目前,当地警方已将9名嫌疑人全部抓捕归案。

点评:路见不平,该出手时就出手,但伸出的应该是见义勇为、及时报警的正义之手,绝不是敲诈勒索的贪婪之手,以为敲诈他人的非法所得就能逃避法律的严惩,可谓是不打不露,得不偿失。

文/常鸿儒

# 发展数字经济要强化协同治理

别是新冠肺炎疫情暴发以来,数字技术、数字经济在支持抗击新冠肺炎疫情、恢复生产生活方面发挥了重要作用。

然而,我们要看到,同世界数字经济强国相比,我国数字经济大而不强,快而不优,特别是数字关键核心技术能力相对薄弱,数字基础设施布局不尽合理,数字经济国际竞争力相对不足,平台经济发展成本不断上升等问题日益突出,亟须各部门充分整合现有资源,加强跨部门协调沟通,有效调动各方积极性,而建立数字经济部际联席会议制度就是加强统筹协调和组织实施,加强数字经济发展举措的系统集成、整体推进,打通堵点堵点,激发数字经济整体效能。

另一方面,建立数字经济部际联席会议制度,有利于大力推进数字经济治理能力和治理体系现代化,全面提升国家数字经济治理效能。数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态,其发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有,对国家治理方式、治理能力和治理体系产生深远影响。相比传统经济形态,数字经济涉及领域广,参与主体多,快速发展过程中出现诸多新的治理难题,如平台垄断、资本无序扩张、算法操纵、网络攻击、网路暴力、数据泄露和滥用、个人隐私侵犯等,这些问题不仅可能影响数字经济健康发展,而且可能会对国家经济金融安全构成威胁,但传统的监管治理体制尚不能完全适应和有效应对。

(作者系中国宏观经济研究院副研究员)

因此,亟须加快构建完善与我国数字经济发展相适应的协同治理制度和基本框架。而建立数字经济部际联席会议制度的一个重要出发点,就是要高效统筹数字经济发展过程中政府与市场、发展与安全、中央与地方、国际与国内等重大关系,加强数字经济发展和治理宏观层面战略性、系统性、前瞻性研究谋划,通过健全协调配合机制,整合行政资源,理顺部门关系,协同推进数字经济发展国家战略和重大举措务实施,打破部门壁垒,做到政令畅通,各负其责而又相互配合,形成数字经济发展的强大制度和组织动力,全面提升国家数字经济治理效能,推动数字经济发展行稳致远。

今年年初,国务院印发“十四五”数字经济发展规划,科学擘画了“十四五”时期乃至更长时期我国数字经济发展的全新蓝图。下一步,扎实推进该规划明确的各项重大任务、重大工程和重大举措,需要充分发挥数字经济部际联席会议制度统筹协调和组织实施的关键性功能,切实落实好国务院关于数字经济部际联席会议制度的职责规定和工作要求,既抓顶层设计协同,也抓战略落实协同,更抓政策效果协同,促进各项重大举措在政策取向上相互配合,在实施过程中相互促进,在政策成效上相得益彰,朝着做强做优做大我国数字经济,构筑国家竞争新优势的战略目标聚焦发力。

(作者系中国宏观经济研究院副研究员)



漫画/高岳



漫画/高岳

# 公益诉讼助力长江经济带发展

## 社情观察

孙天乐

近日,最高人民检察院发布了12件检察机关服务保障长江经济带发展典型案例,涉及危险废物污染治理、非法采矿治理、跨区域污染治理等问题,其中刑事案件4件、公益诉讼案件8件。截至目前,最高人民检察院已先后发布了4批典型案例,充分展现了检察机关能动履职做好公益诉讼检察,全力服务保障长江经济带发展的坚定决心。

从检察机关的司法实践办案来看,做好公益诉讼检察是服务保障长江经济带发展的重要方式。长江经济带是依托长江黄金水道,在长江沿岸的上海、江苏等11个省市构建的黄金经济带。推动长江经济带发展是党中央作出的重大决策,是关系国家发展全局的重大战略,保护长江流域生态环境是推动长江经济带发展的前提。检察机关通过办理公益诉讼案件,发挥公益诉讼检察对生态环境保护的独特作用,聚焦水、土壤污染防治等领域的重点、难点问题,着力推动解决危害长江生态环境顽疾。

分别启动行政或民事诉讼程序,并根据协作机制将辖区外相关问题线索移送属地检察机关协同治理,共同推动问题整改和流域综合治理。该案的成功办理,体现了检察机关运用上下联动一体化办案机制、跨区域协作机制,形成协同共治合力,力促污染问题源头治理的积极作用。

自去年3月1日起,我国长江保护法开始施行,长江保护法从生态系统的整体性和流域的系统性出发,将“生态优先、绿色发展”理念和要求贯穿始终,侧重于解决影响长江流域污染防治、生态环境保护修复的重点、难点和关键问题,为全面推动长江经济带高质量发展提供了坚实的法律保障。检察机关做好公益诉讼检察,由个案办理拓展至长江经济带全流域协作,全行业治理,既符合长江保护法的立法目的,也有利于激发出长江流域所蕴含的巨大生态效益、经济效益和社会效益。

推动长江经济带发展是全社会的共同事业,要让长江经济带成为生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带,需要检察机关切实履行检察职能,持续做好公益诉讼检察,发挥公益诉讼效能,动员凝聚各方力量,深化内外协作配合,驰而不息、久久为功。如此,方能让长江一江清水延泽后世,惠泽人民。

## 基层调研

徐爱平

司法所是最基层的法治建设机构,是统筹基层法治、推进基层依法治理的基础性平台。近年来,浙江省衢州市全域范围先行试点以“基层法治一网通”应用为牵引的司法所综合改革,通过系统重塑、流程再造、人员统筹、数字赋能,推动司法所从司法行政窗口单位向基层法治建设实施者、推动者角色转变,促进基层法治建设迭代升级,解决基层法律服务“最后一公里”难题。

以数字化为牵引,带动基层法治建设系统重塑。针对基层权责不清的问题,运用乡镇(街道)法治指数应用开展大数据分析,找准基层法治建设中存在的体制机制瓶颈,进一步明确司法所管理体制、工作职责、岗位设置,增加依法治乡(镇、街道)委员会办公室工作及合法合规审查、行政执法监督、行政复议和协调应诉牵头办理等职能。梳理细化法治协调、重大行政决策等16项工作流程,明确司法所实行县级司法局和乡镇(街道)双重管理,业务工作由司法局指导,日常管理以乡镇(街道)为主的管理体制,充分发挥司法所在平安综治模块中的功能作用。

以数字化为支撑,破解基层法治人才问题短板。衔接融入基层社会治理“四平台”,针对乡镇(街道)司法所普遍存在的只有“半个人”参与基层法治工作现象,通过专编下沉、购买服务、科学管理,实现法治人才有形有效覆盖。数智设置岗位职能,将司法所岗位纳入乡镇(街道)岗位目录库管理,数字化精准统筹调配人员岗位,以岗选人,乡镇(街道)党委统筹调配使用乡镇(街道)干部充实司法所工作力量。司法所工作人员年度考核由司法局与乡镇(街道)共同组织实施,享受乡镇(街道)同职级干部待遇。

以数字化为抓手,推动基层依法治理流程再造。坚持问题导向和需求导向,数智梳理司法所新职能新任务,针对新增职能承接的问题,突出重点,逐一突破。全市103个乡镇(街道)依法治乡(镇、街道)办全部建立,推进法治建设向基层延伸,明确由司法所承担合法合规审查等相关职能,全面深化合法合规审查机制,实现乡镇(街道)合法合规审查工作全覆盖。建立“综合执法部门+业务主管部门+乡镇(街道)”分类监管指标体系,细化司法所监督事项、效能指标,进一步提升执法监督效能。

以数字化为驱动,实现基层法律服务多跨协同。推进司法所整体智治应用一体打造,一体优化、一体融合,针对法律服务面临的新情况、新问题,从“群众需求侧”出发,系统谋划,推进“服务供给侧”数字化改革,制定业务与技术标准规范,试建“基层法治一网通”应用,贯通司法业务与基层智治系统在“一屏两端”一体化运行,实现应用信息数据共享。结合实际,大力推动“智慧司法所”建设,普及数智“法超市”,整合律师、公证、调解等法律服务资源和应用平台,推动数据共享,建设覆盖全业务、全时空的市、县、乡、村四级公共法律服务网络体系。推进公共法律服务自助终端和手机端建设,全天候为群众提供专业法律咨询服务。

(作者系浙江省衢州市司法局局长)

# 核酸检测互认疏通出行堵点

## 法治民生

罗志华

国务院联防联控机制7月29日印发通知,要求进一步推动新冠病毒核酸检测结果全国互认,切实便利群众出行。通知要求,要高度重视核酸检测结果全国互认的重要性,并明确不同渠道展示的核酸检测结果具有同等效力。

该通知的印发正当其时,此前因为一些省份、地区间的核酸检测结果不认可,老百姓的出行受到很大影响。出于防控疫情需要,当下无论是进出车站、机场、关键公共场所,还是开上下高速公路等,核酸检测结果是必备“通行证”。但由于核酸检测结果不互认,老百姓在去外地之前,即使检测时间做了核酸检测,也可能被到达地要求重新进行检测,进而影响行程。

应该看到,一些省市不愿认可外地核酸检测结果,或与个别地方曾经出现的核酸检测乱象有关,但随着国家加大对核酸检测机构的监管,依据同一标准所做的检测结果其实是一致的,也是可信的,与此同时,核酸检测结果全国互认,于多方都有好处:个人获得了便利,还能减少外出的不确定性,使出行变得更安心和更容易规划;防疫人员可以减少一些核酸采集、检测工作,从而有更多时间和精力从事其他防疫工作;对于核酸检测免费的地方而言,互认核酸检测结果还可以减轻财政负担。当然,要想彻底打消各地顾虑,仍须继续严惩机构作假和个别人员篡改核酸检测结果等违法行为。此外,要对难以避免的技术性差错和非人为误差给予包容,并明确“互认免责”,进一步提升地方推进互认工作的积极性。

推进核酸检测结果全国互认,做好健康码信息互通是关键。当核酸检测结果只能在当地健康码上显示时,查验势必要在不同地方的健康码之间切换,平添了许多麻烦。当前,区域性的信息互通已很常见,如长三角地区由于核酸检测查询已经实现了互通,所以核酸检测结果互认推进也很快。考虑到一些地方因技术等原因还无法同步相关数据,因此,国务院联防联控机制明确不同渠道展示的核酸检测结果具有同等效力,这有助于在当前情况下最大程度克服互认障碍。

转变思想观念,是全国互认核酸检测结果最可靠的保障。个别地方为了避免防疫出现问题,要求务必时时处处严防死守,在认识上高度重视防疫是值得肯定的,但防疫与生产生活并非不可兼顾,将防疫对出行的影响降至最低,可以更好地调动百姓配合和参与防疫的自觉性和积极性,实现相互促进。因此,化解百姓出行难,理当被当作有利于防疫的因素来看待和推进。

全国互认核酸检测结果,是完善统筹疫情防控和促进经济社会发展的有力一招。在常态化疫情防控的大背景下,有关部门应持续努力将疫情对公众的影响降至最低,从疏通出行堵点,提升出行的便捷程度等关键小事做起,真正回应百姓呼声,让百姓在细微之处都能感受到便捷的服务和真切的关怀。