法治日报
星期五
2023年6月16日

法治政府 05专刊

编辑/张维
美编/李晓军
校对/郭海鹏
LEGAL DAILY

国家反垄断局挂牌后首个反垄断执法报告出炉

2022年依法办结各类垄断案件187件罚没金额7.84亿元

热点关注

□ 本报记者 万静

近日，国家市场监管总局（国家反垄断局）发布了《中国反垄断执法年度报告（2022）》（以下简称《报告》）。《报告》显示，2022年全年依法办结各类垄断案件187件，罚没金额7.84亿元，有力保护公平竞争，推动市场化、法治化、国际化营商环境持续优化。

《报告》的发布引起社会各界广泛关注。因为这是国家反垄断局挂牌成立后的第一年反垄断执法情况总结，也是反垄断法首次修改后的首个反垄断执法报告。《报告》突出了反垄断执法工作在民生领域所取得的耀眼成绩：反垄断执法机构组织开展公用事业行业集中执法，全年共办理滥用市场支配地位案件27件，全面覆盖水电气热各领域，其中作出行政处罚9件，为2018年机构改革以来最多，很好地贯彻落实了党中央、国务院关于推动高质量发展和增进民生福祉、加快建设全国统一大市场的决策部署。

强化民生领域执法

民生领域垄断问题关系公平竞争市场秩序、经营主体发展环境和人民群众切身利益。《报告》指出，2022年反垄断执法工作以增进民生福祉为核心，强化民生重点领域制止滥用行政权力排除、限制竞争执法。

《报告》披露，2022年反垄断执法机构共查处公用事业行业滥用市场支配地位案件9件；滥用行政权力排除、限制竞争案件7件；未依法申报违法实施经营者集中案件1件；审结经营者集中案件79件。以上案件罚没款金额共计5290.52万元。从违法领域来看，民生领域案件占比超过73%，其中城市管理、医疗卫生、工程建筑、教育、民生其他领域分别约占19%、16%、16%、15%、7%。

例如，山东省市场监管局纠正滨州市城市管理局以所谓单一来源采购方式确定某公司为滨州市城区共享单车运营企业以及设定5年内不再引进其他共享单车运营企业政策的滥用行政权力排除、限制竞争行为，促进了市场公平竞争。

湖南省市场监管局纠正岳阳市卫生健康委员会印发文件限定该市医疗卫生单位和机构优先采购其指定的3家生物医药企业帮扶产品的滥用行政权力排除、限制竞争行为，维护了消费者利益。

黑龙江省市场监管局纠正七台河市住房和城乡建设局限定建设开发单位只能与两家城市燃气特许经营公司签订协议，由两家燃气公司对管道燃气入户安装工程进行设计、安装的滥用行政权力排除、限制竞争行为，优化了营商环境。

上海交通大学法学院教授王先林分析认为，反垄断执法把重点放在民生领域，反映出反垄断工作的有效针对性。近年来，为民谋福祉、关注民生，解决人民群众急难愁盼的各类问题，一直是各级政府努力的方向，从中央到地方都出台了很多相关政策措施。在这种情况下，少数企业或市场主体为了自己的私利而罔顾民众利益、破坏市场公平竞争秩序，造成价格大幅波动，对此反垄断执法机构必须予以严厉打击。特别是当下，我国要大力拉动消费，安全健康的消费环境是必不可少的。加大对民生领域垄断行为的调查、整治工作，就是对消费市场环境的保护，对消费需求秩序的保护。

核心阅读

2022年全年，国家市场监管总局（国家反垄断局）依法办结各类垄断案件187件，罚没金额7.84亿元，有力保护公平竞争，推动市场化、法治化、国际化营商环境持续优化。

压实平台主体责任

对于互联网垄断问题，2022年的反垄断执法工作基本继续延续着2021年“高歌猛进”严厉规范整治的势头，比如依法查处社会反映强烈的知网垄断案。

2022年5月，国家市场监管总局依法对知网涉嫌实施垄断行为立案调查。同年12月，市场监管总局依法对知网滥用市场支配地位行为作出行政处罚决定，责令知网停止违法行为，并处以2021年中国境内销售额17.52亿元的5%的罚款，共计8760万元。同时要求知网全面整改，解除独家合作、减轻用户负担、加强内部合规管理。

知网垄断案的有力查处，有利于促进学术成果传播与共享、改善学术生态环境，充分释放常态化反垄断监管、促进互联网平台发展的政策信号。

此外，互联网平台领域投资并购行为更加规范、更趋理性。从互联网平台经营者集中申报涉及投资领域看，主要包括信息传输、计算机服务和软件业、批发和零售业、交通运输、仓储和邮政业等领域。随着经营者集中常态化监管持续深入，互联网平台全面梳理竞争合规风险，积极加强竞争合规管理，依法申报经营者集中的自觉性明显增强。互联网平台之间的竞争由规模扩张向提升服务质量和创新转变，市场环境不断优化，公平竞争的市场秩序进一步确立。

《报告》指出，反垄断执法机构不断提升事前事中事后全链条监管效能，互联网平台反垄断常态化监管执法态势基本形成。

2022年市场监管总局通过约谈提醒、行政指导、执法效果评估、实地检查等措施，督促相关企业不断优化和提升整改成效，充分发挥典型案件的示范效应和持续效果。引导和规范平台企业健全完善合规管理制度，压实平台企业主体责任，促使企业自觉维护市场公平竞争。加强互联网平台领域市场竞争状况评估，及时跟踪掌握市场发展和竞争问题，重点强化监测预警和预防性监管，积极防范和化解垄断风险。对平台企业不具有排除、限制竞争影响的集中行为及时予以无条件批准，提振市场信心，积极释放“绿灯”政策信号。

畅通国民经济循环

《报告》指出，2022年市场监管总局着力以公平竞争释放各类经营主体活力和超大规模市场潜力，促进建设全国统一大市场、畅通国民经济循环。

2022年，反垄断执法机构深入开展制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动，调查滥用行政权力排除、限制竞争案件92件，办结73件，案件办结数比上年增长59%。各地区、各部门共审查新出台政策措施16.37万件，清理各类存量政策措施45.2万件，废止修订、纠正违反政策措施2.04万件，公平竞争审查质量和效果进一步提升，有力维护全国统一大市场和公平竞争，有效破除完善公平竞争市场经济基础制度的壁垒和障碍。

针对公平竞争审查制度实施中面临的刚性约束不足、协调机制不完备等问题，2022年，市场监管总局在江苏省和重庆市试点公平竞争审查信息化系统建设，天津市、吉林省、上海市、浙江省、山东省试点公平竞争审查重大政策措施会审制度，浙江省、广东省试点编制公平竞争指数，安徽省、广东省试点公平竞争审查举报处理机制，创新制度实施机制。各项试点工作有序推进，公平竞争审查规范化、专业化、智能化水平和制度效能有效提升，公平竞争政策宏观治理效能显著增强，试点工作取得扎实成效，为进一步深化公平竞争审查制度实施提供了有益借鉴。同时突出以考促改，高质量开展公平竞争审查督查。对31个省级人民政府和187个重点检查单位近年出台的1452件涉及经营主体经济活动的政策措施进行抽查，认定160件政策措施存在违反公平竞争审查标准的情形，目前整改已全部完成。

中国政法大学副校长时建中教授分析认为，预防和制止民生领域垄断行为，有助于推动建设全国统一大市场。民生领域垄断行为涉及的相关市场或大或小，无论市场垄断或者行政性垄断，都会排除限制相关市场竞争。从市场监管的角度，推动建设全国统一大市场，需要从大局着眼，从微观着手，破除各种封闭小市场、自我小循环的做法。建设全国统一大市场，需要坚持市场化、法治化原则，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。

五部门联合开展河湖安全保护专项执法行动

运用法治力量保护河湖安全

□ 本报记者 刘欣

江河湖泊是生态系统的重要组成。保护江河湖泊，事关人民群众福祉，事关中华民族长远发展。

近日，水利部联合最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合召开动员部署视频会，部署启动河湖安全保护专项执法行动。此次专项执法行动从6月至11月为期半年，是五部门首次联合开展的执法行动。

水利部党组书记、部长李国英指出，五部门联合开展专项执法行动，加大河湖安全保护执法力度，是维护人民群众切身利益、强化水利体制机制法治管理的重要举措。要不断增强运用法治力量保护河湖安全的责任感和使命感，以更全面、更深入、更有效的协作，凝聚起维护河湖健康生命的强大合力。

河湖安全保护形势严峻

近年来，水利部门认真贯彻党中央国务院决策部署，在有关部门的大力支持配合下，持续强化依法治水管水，有效应对大江大河大湖严重水旱灾害，有力保障城乡供水安全和饮水安全，有序推动用水方式由粗放低效向集约节约转变，持续开展河湖生态环境复苏，建设造福人民的幸福河湖。

同时，强化水利体制机制法治管理，加大水行政执法力度，深入开展河湖“清四乱”，严厉打击非法采砂、妨碍行洪、非法取水、破坏水工程等各类水事违法犯罪行为，河湖乱象得到有效遏制，江河湖泊面貌实现根本性改善，有力保障了国家水安全。

但也要看到，保障国家水安全是一项长期而艰巨繁重的任务。特别是当前一些地方，侵占河湖、妨碍行洪、破坏水工程、非法采砂、非法取水、人为造成水土流失等违法犯罪行为还时有发生，影响防洪安全、供水安全、生态安全和水利基础设施安全，威胁人民群众生命财产安全和社会稳定。

据统计，近年来全国每年平均查处水事违法案件两万余件，河湖安全保护形势依然严峻，迫切需要持续加大执法力度，强化执法合力，运用行政执法、刑事司法、公益诉讼等多种手段，多措并举解决人民群众涉水急难愁盼问题。同时，对河湖领域违法行为形成持续强有力震慑，形成“查处一案、警示一片”的综合效应，为河湖安全保护营造良好氛围。

近年来，水利部门与各部门在河湖安全保护领域已有良好的合作基础，水行政执法制度体系的“四梁八柱”基本形成。面对繁重的工作任务，需要在已有良好基础之上，进一步加大部门间合作力度，进一步发挥各部门职能和优势，推进协同执法，形成工作合力，不断健全行业监管与综合执法衔接机制，不断强化行政执法与刑事司法衔接机制，不断完善行政执法与检察公益诉讼协作机制，由此探索形成河湖安全保护协作长效机制，为各部门更持久、更长远、更深入的合作奠定扎实基础。

确定四个领域重点任务

根据水法等相关法律法规规定，此次专项执法行动确定了防洪安全、水资源水生态水环境保护、河道采砂管理、重点水利工程安全保卫等四个领域。

其中，防洪安全领域主要包括：依法查处非法侵占河湖水域和水库库容、非法占用河湖岸线等行为；影响河势稳定，危害大坝及其附属设施，河岸堤防等水利工程安全，侵占河道、违法修建跨河、穿河、穿堤、临河建筑物构筑物、弃置或堆放阻碍行洪物体和种植阻碍行洪的林木及高秆作物等妨碍河道行洪安全的行为；拒不服从防汛抗旱调度的行为。

水资源水生态水环境保护领域主要包括：依法查处非法取水，河湖“四乱”（乱占、乱采、乱堆、乱建），人为造成水土流失危害，拒不服从水资源调度、不落实最小生态流量泄放和因地下工程建设对地下水造成重大不利影响等行为；查办非法围垦河湖、破坏水文监测环境和设施、破坏饮用水水源等涉嫌犯罪的案件。

河道采砂管理领域主要包括：依法查处未经批准擅自采砂，在禁采区、禁采期采砂，以及超范围、超深度、超期限、超许可量等未按许可要求的非法采砂行为；严厉打击以疏浚为名的采砂行为，依法惩处其中的黑恶势力犯罪。

重点水利工程安全保卫领域主要包括：毁坏大坝或者其观测，通信、动力、照明、交通、消防等管理设施，擅自操作大坝的泄洪闸门、输水闸门以及其他设施，破坏大坝正常运行等水利工程安全生产领域违法行为。

记者注意到，此次专项执法行动要求加大主汛期前查处力度。加大对严重影响行洪违法案件的查处力度，通过责令整改、限期拆除、行政强制执行等多种措施，推动今年主汛期前将阻水严重的违法问题整治到位，为2023年安全度汛提供支撑保障。

推进长效机制落实落地

此次专项执法行动由五部门统一部署，水利部政策法规司、最高人民法院环境资源审判庭、最高人民检察院第八检察厅、公安部治安管理局、司法部行政执法协调监督局组织协调并开展督导检查。五部门将持续开展违法线索排查、案件查处、监督检查，强化线索移送、挂牌督办、执法监督、宣传引导等各项工作，精诚合作、协同执法，共同维护好河湖安全。

据了解，下一步水利部将会同最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部加强组织领导，切实履行职责，健全协作机制，确保专项执法行动取得实效。

在加强组织领导方面，水利部、最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部统一部署，组织各部门要扎实做好职责分工中的各项工作任务，加强执法协同，形成工作合力，确保效果和质量。

在健全协作机制方面，水利部门将发挥好牵头作用，积极主动作为，建立联络员制度、联席会议制度等，定期组织会商，通报工作进展，及时沟通解决出现的新情况新问题。细化实化线索移送、案件查处、挂牌督办、执法监督、信息报送等方面的工作机制，统筹推进专项执法行动各项工作。以此次专项执法行动为契机，推动建立跨部门沟通协调、联合执法、信息共享等方面具有长期性、稳定性和有约束力的协作机制，加快推进河湖安全保护协作长效机制落实落地。

在持续探索创新方面，进一步探索和创新开展联合执法行动的方式方法，大力开展行政监管与综合执法、行政执法与刑事司法、行政执法与检察公益诉讼等领域相衔接的有益探索。积极探索部门间信息共享，数据汇聚的路径和方法，不断提高河湖非现场监管能力和“智慧执法”水平。

中国特色金融监管体系不断完善

全面强化金融监管 防范化解金融风险

□ 本报记者 周芬棉

如果说5月18日国家金融监督管理总局揭牌时，党委书记李云泽的致辞有些简短，那么近日，在第十四届陆家嘴论坛上，李云泽的主题演讲则深入全面阐释了金融监管总局的改革发展之路。

这两次亮相，思路是相似的，其意所指也是一致的。

全面贯彻新发展理念

李云泽称，党中央总揽全局、审时度势，作出组建国家金融监督管理总局重大决策。“我们将坚决扛起新时代金融监管的职责使命，以新机构新气象新建树，当好贯彻党中央、国务院决策部署的执行者、行动派、实干家，完整、准确、全面贯彻新发展理念，助力加快构建新发展格局，推动高质量发展取得新成效。”

西北政法大学教授强力说，李云泽对新时代金融监管总局的责任理解到位。按照《党和国家机构改革方案》（以下简称《改革方案》），党中央全面加强了对金融工作的监管。

《改革方案》明确，在党中央机构改革方面，设立两个金融委员会：一个是组建中央金融委员会；另一个是组建中央金融工作委员会。而在国务院机构改革方面，在原保监会基础上组建金融监管总局。

北京中银律师事务所高级合伙人刘晓宇认为，本次改革将央行对金融控股公司等金融集团的日常监管职责、有关金融消费者保护职责、中国证监会的投资者保护职责划入金融监管总局。不论是金融企业发起的金融控股集团还是非金融企业发起的金融控股集团，都纳入同一个监管部门监管。这有助于监管的一致性，避免监管套利。

以前各个部门都有消费者保护部门，现在统一到金融监管总局后，更有利于行为监管的强化统一。而且，金融监管总局明确除证券业务外，其他的金融活动均属于监管范围，从而有利于实现金融监管全覆盖。

强力称金融监管总局的监管为“内双峰式监管”，与一些发达国家相似，既监管除证券期货业务以外的所有金融机构，还要监管保障投资者合法权益。

强调服务好实体经济

李云泽说，服务实体经济是金融立业之本。

强力认为，金融服务实体经济的理念，已经贯穿整个金融法规体系和金融活动。正在修订的人民银行法、商业银行法等法律法规，都在立法目的条款对此作了明确规定。

李云泽说，要切实提升服务实体经济有效性。经济是肌体，金融是血脉，两者共生共荣。金融监管总局将紧抓恢复和扩大有效需求这个关键，持续优化和改善金融服务。

具体措施包括：加大新型消费和服务消费金融支持，促进新能源汽车、绿色家电等大宗消费；强化对投资的融资保障，支持超大特大城市城中村改造和“平急两用”公共基础设施等重大项目建设。

改进对外贸易信贷和出口信用保险服务，助力企业稳订单拓市场。李云泽透露，为倾力支持上海国际金融中心能级提升，金融监管总局将与上海市共同发布《关于加快推进上海国际再保险中心建设的实施细则》，正式启动上海再保险“国际板”。

紧随新一轮科技革命步伐，加大对高水平科技自立自强的支持力度，促进“科技—产业—金融”良性循环。抓住新领域新赛道蕴藏的新机遇，持续增加先进制造业、战略性新兴产业、传统产业转型升级等重点领域金融供给，有力支持加快建设现代化产业体系。

坚持“两个毫不动摇”，优化民间投融资环境，强化民营企业金融服务，呵护好民营企业创业发展的激情。大力发展普惠金融，助力市场主体提信心添活力。

切实提升监管精准性

《改革方案》对金融监管总局的要求是，强化机构监管、行为监管、功能监管，穿透式监管、持续监管，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为。

李云泽在上述两次正式亮相中都明确，践行“恪尽职守，敢于监管，精于监管，严格问责”的监管精神，不断完善具有中国特色、时代特征的金融监管体系、监管规则，全面强化机构监管、行为监管、功能监管，穿透式监管，持续监管，为构建新发展格局、推动高质量发展提供有力支撑和坚强保障。

李云泽说，要切实提升监管的前瞻性、精准性、有效性和协同性。坚决消除监管空白和盲区，厘清责任边界，拉紧责任链条，加强综合治理，完善多主体参与、多领域协作、多层次贯通的责任体系，真正实现监管“全覆盖、无例外”。

强化央地监管协同，完善制度安排、健全工作机制，实现中央与地方两个层面的无缝对接协调。

强力认为，依据《改革方案》，地方金融机构与中央金融管理部门之间的关系发生了变化。新的改革是，建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备。地方政府设立的金融监管机构专司监管职责，不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子。在这种情形下，有地方金融部门工作经验的李云泽，更容易做好央地监管协同，以及金融监管总局与财政部、国资委等部门之间的协同。

李云泽还表示，要持续整治金融市场乱象，重拳惩处严重违法违规行为。切实维护好金融消费者合法权益，不断提升广大人民群众获得感、幸福感、安全感。

打好防控风险主动仗

李云泽说，金融监管总局将全力以赴履职尽责，全面落实服务实体经济、管控金融风险、深化金融改革三大任务。其中，防范化解金融风险是金融工作的永恒主题，金融监管总局要积极打好防控风险主动仗。

近期国际银行业接连发生风险事件，虽然对我国直接冲击很小，但也有很强的警示意义。

李云泽说：“我们将始终以‘时时放心不下’的责任感，突出重点、把握节奏、精准发力，稳慎化解存量风险、坚决遏制增量风险。”

下好风险前瞻防控“先手棋”，以更加主动的态度应对各类风险隐患，坚持早识别、早预警、早发现、早处置，努力把风险化解在萌芽状态，及时阻断风险蔓延。

练好穿透监管“绣花工”，提高数字化智能化水平，真正做到“管住人、看住钱、扎牢制度防火墙”。

打好风险处置“组合拳”，做实做细应急预案，完善常态化风险处置机制，多渠道充实处置资源，充分调动各方主动化险积极性。

李云泽称，目前，我国金融业运行整体平稳，风险总体可控，我们完全有条件有信心有能力守牢不发生系统性金融风险底线。

李云泽表示，对外开放是我国长期坚持的基本国策，金融业开放的大门只会越开越大。近期法巴农银理财将在上海开业。

李云泽说，在财富管理、绿色金融、养老健康、资产管理等领域，热忱欢迎经营稳健、资质优良的外资机构来华展业，鼓励符合条件的外资机构参与各类业务试点。高质量实施区域全面经济伙伴关系协定（RCEP），不断提升金融业制度型开放水平。

儋州妥善解决农民工务工纠纷

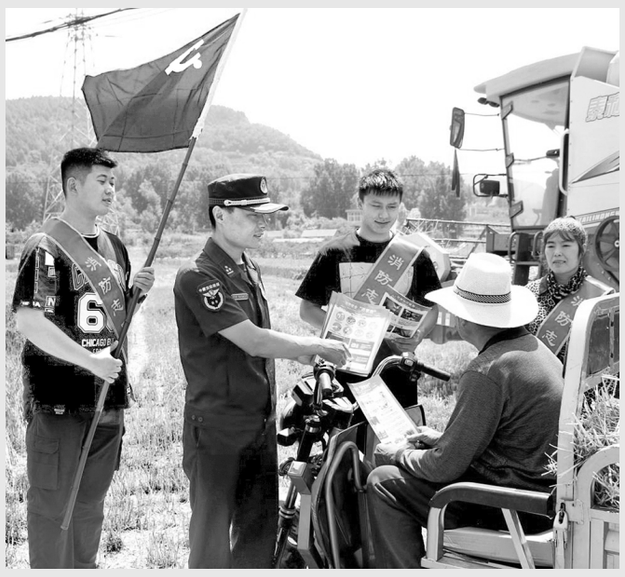
本报讯 记者**邢东伟** 通讯员**李秀妹** “你们这才是真正地为民解难，非常感谢信访局领导对我们遭遇的理解和帮助。”近日，在海南省儋州市信访局接访大厅内，两位年轻人正对着一位中年男子连连道谢。

据了解，这是一批来自四川的务工人员，他们一行19人通过别人介绍从四川大凉山到儋州市雅星镇某农场胶园割胶，后发现农场劳务承包方所作出的待遇承诺与实际不符，已滞留在农场多天。现在身无分文，情绪较为激动。

儋州市信访局局长岳国华在接访过程中，自掏腰包拿出1000元暂时解决了他们一行人当晚的食宿问题。同时，第一时间协调了儋州市民政局，海胶农场、雅星镇政府、法律援助等相关部门于第二天上午召开协调会，共同研究解决农民工同志的紧急救助及工作岗位，及时回应群众急难愁盼问题。

次日协调会上，最终确定系招工程序有误，相关公司负责人同意补偿信访人吉某某一行人3000元生活费。民政局对这些务工人员进行临时救助，为愿意返乡人员购买返乡车票。目前该群体已安全返乡。

党员消防志愿服务队宣传防火安全常识



进入三夏麦收时节后，山东省枣庄市山亭区消防救援大队在偏远山区地块无法使用联合收割机的村庄，组织消防人员联合消防志愿者成立党员志愿服务队，深入田间、打麦场指导村民排查消除麦收安全隐患，向农户宣传讲解防火安全常识，确保安全生产月期间防火安全。图为志愿服务队队员向农户发放消防安全宣传材料。

本报通讯员 季龙 摄