



法治政府

2021年9月10日
星期五

LEGAL DAILY

主编：杨新顺
编辑：侯建斌
美编：李晓军
责编：邓春兰
信箱：jingjub666@163.com

市场监管总局发布《中国反垄断执法年度报告(2020)》

平台经济领域反垄断执法力度加大成绩亮眼

□ 本报记者 万静

近日,市场监管总局发布《中国反垄断执法年度报告(2020)》,为2020年我国反垄断执法工作交出了一份漂亮的“答卷”。2020年垄断案件结案109件,罚没金额4.5亿元;收到经营者集中申报520件,立案485件,审结473件。成绩来之不易,2020年是“十三五”规划收官之年,同时也是面对严峻复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务、新冠肺炎疫情严重冲击的一年。在这一年,作为负责市场反垄断执法工作、维护市场公平竞争秩序的职能部门,国家市场监督管理总局攻坚克难,支持疫情防控和复工复产,深化民生领域反垄断执法;规范平台经济竞争秩序,树立反垄断执法权威,着力推动建设高标准市场体系,开创反垄断工作新局面;持续完善反垄断法律体系,提速加力公平竞争制度建设,着力为经济高质量发展提供制度保障;推进竞争领域制度型开放,积极参与全球竞争治理,着力营造高水平对外开放的竞争环境。

以民生为反垄断执法重点

突如其来的新冠肺炎疫情冲击,严峻复杂的国内外环境,使得有着“市场经济平利剑”的反垄断执法工作面临着前所未有的考验。在这样的背景下,市场监管总局迅速作出反应和工作部署,坚持以民生为反垄断执法的工作重点,持续围绕药品、公用事业、汽车销售、机动车检测、二手车交易和建材等与民生密切相关的行业领域开展集中执法。在市场监管总局发布的“2020年反垄断执法十大典型案例”中,南京水务集团高淳有限公司从2014年以来,擅自在南京市高淳区城市公共自来水供水服务市场的支配地位,没有正当理由,限定房地产公司只能与其指定的设计、监理和工程施工单位进行交易,排除、限制



了当地供水工程设计、监理和施工环节的市场竞争,损害了房地产公司和消费者的利益。2020年12月,江苏省市场监管局依法作出行政处罚,责令当事方停止违法行为,并处罚款182.09万元。近年来,我国原料药领域垄断行为多发,损害下游

药品生产企业和患者利益,社会各方面反映强烈。原料药垄断经营者有时数倍、数十倍抬高原料药价格;有时利用垄断地位,强制性回购下游的成品药并销售,非法获利和危害性极大,有些经营者通过“壳公司”“白手套”等方式,实施更为隐蔽的垄断行为。2020年,市场监管总局直接查办葡萄糖酸钙原料药垄断案、巴曲酶原料药垄断案,对当事人分别处以3.255亿元和1.007亿元的处罚,形成有效震慑,在一定程度上有效遏制了原料药领域垄断行为。同时,市场监管总局还与国家卫生健康委、国家医保局、国家药监局等部门建立协同联动工作机制,在打击原料药垄断等违法行为时实现信息共享、联合惩戒,形成多部门合力,将执法成效传递到终端,更加有力有效地推进执法工作。例如,在葡萄糖酸钙原料药垄断案查处后,葡萄糖酸钙注射液的原料供应和生产成本均恢复正常。通过与国家医保局的政策联动,国家医保局在葡萄糖酸钙注射液招标采购工作中采取有效措施,使葡萄糖酸钙注射液的招标采购价格降幅达40%,有效维护了患者利益,减轻了国家医保负担。

严厉查处价格垄断协议

新冠肺炎疫情对我国经济社会发展和人民生活产生较大影响,市场监管总局积极助力“六稳”工作,落实“六保”任务,及时回应社会关切,对反映涉嫌滥用市场支配地位行为线索积极开展核查处置工作,服务经济高质量发展大局,为市场经济健康发展营造公平竞争发展环境。

价格垄断协议是对竞争危害最严重的垄断协议,严重阻碍经济健康发展。2020年全国在办垄断协议案件共49件,其中47件为横向垄断协议。通过查处价格垄断协议,恢复价格信号功能,保障市场在资源配置中起决定性作用,促进经济高质量发展。

在具体的工作中,市场监管执法人员坚持重点案件查办和重点行业集中执法相结合的原则,充分发挥重点案件的引领和示范作用。近年来,我国建材行业产能过剩问题较为突出,在2019年对建材领域开展集中执法的基础上,2020年市场监管总局又查处建材领域垄断协议案件3件,涉案主体39家,实施经济处罚7161万元。在市场监管总局立案调查中国建筑玻璃与工业玻璃协会组织部分玻璃企业涉嫌协议垄断案件中,从维护消费者利益和社会公共利益,积极保护市场竞争的角度出发,积极有效地开展执法工作,有效地遏制了建材行业垄断协议行为愈演愈烈的态势,提升了企业合规意识,推动了供给侧结构性改革。中国建筑玻璃与工业玻璃协会在其官网作出《声明》,表示积极配合调查并主动对照反垄断法进行自查。

相关执法部门地方政府部门缺乏对反垄断法的全面理解,以行政手段干预行业和市场发展。如在湖南省怀化市场化天然气垄断协议案中,当事人就是在行政机关主导下划分了当地燃气市场,湖南省市场监督管理局在查办垄断协议案件过程中对滥用行政权力排除、限制竞争行为另案处理,并对相关行政人员作出了处分。此案成为湖南省查办滥用行政权力排除、限制竞争案件以来,首起行政人员因滥用行政权力排除、限制竞争行为而被地方执纪部门追责的典型案例。

规范平台经济竞争秩序

应该说,加强平台经济领域滥用市场支配地位行为的执法力度,是市场监管总局在2020年最引发各界关注的行为。

当前,平台经济领域“二选一”等限制竞争行为,破坏行业竞争秩序,损害消费者利益,阻碍创新,社会各方面反映强烈。互联网平台掌控平台规则,技术手段、数据和算

法,占据较高市场份额,通过并购投资和限制竞争行为控制流量和生态,引发各界关于平台垄断的普遍担忧。2020年12月11日,中共中央政治局召开会议,要求强化反垄断和防止资本无序扩张。2020年12月16日,中央经济工作会议明确将“强化反垄断和防止资本无序扩张”列为2021年八项重点任务之一,强调反垄断,反不正当竞争是完善社会主义市场经济体制,推动高质量发展的内在要求,要完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范,要加强规制,提升监管能力,坚决反对垄断和不正当竞争行为。

针对平台经济领域垄断问题,市场监管总局加强平台经济领域反垄断执法,着力规范平台经济竞争秩序。2020年12月,市场监管总局根据举报,在前期核查研究的基础上,立案调查了一起实施“二选一”等涉嫌垄断行为案件。这是我国在互联网领域加强反垄断监管的一项重要举措,有利于规范行业秩序,促进平台经济长远健康发展。2021年2月,国务院反垄断委员会正式发布《关于平台经济领域的反垄断指南》,进一步明确平台经济领域滥用市场支配地位案件反垄断执法的原则,明确“二选一”“大数据杀熟”等行为可能构成滥用市场支配地位行为,为平台经济领域经营者依法合规经营提供更加明确的指引,保护市场公平竞争和消费者权益。

2021年是“十四五”开局之年,全面建设社会主义现代化国家新征程开启,对“十四五”时期反垄断工作开好局、起好步具有重要意义。市场监管总局将坚持支持健康发展和依法规范并重,既要支持各类企业创新发展,支持创新发展,支持平台经济规范健康发展,又要密切关注线上线下一体化快速发展中积累形成的风险,有效防范竞争失序,坚决防止资本无序扩张。同时坚持“果”和“因”并重,对垄断之“果”,依法加大监管执法力度,同时,更加注重源头治“因”,过程治“因”,努力构建有效有序竞争的市场格局。

网约车市场资本恶性竞争抽成比例居高不下 专家建议

创新监管手段探索建立多元治理机制

□ 本报记者 侯建斌
□ 本报见习记者 刘欣

近日,交通运输部等五部门对11家网约车平台公司进行联合约谈。要求各平台公司要检视自身存在的问题,立即整改不合规行为,值得注意的是,针对近期网约车用户和司机关注度较高的问题,此次约谈均有回应,如“不得利用资本恶性竞争,无序扩张”“要规范定价行为,降低抽成比例”等。

多位专家在接受《法治日报》记者采访时说,网约车平台公司利用资本恶性竞争,无序扩张以及平台抽成高,随意调价等行为,会损害消费者和司机的合法权益,需要有效规制,可通过多方努力多措并举,促进网约车良性发展。

利用资本恶性竞争或须担责

据全国网约车监管信息交互平台统计,2021年7月国内订单量超过30万单的网约车平台共有17家,14家平台7月的订单量环比有所增加,其中,及时用车与阳光出行等4家平台7月订单量增幅超过100%。

网约车平台快速扩张的同时,问题与不足也开始暴露出来,部分平台为抢占市场,在资本的裹挟下,通过多种营销手段,恶性竞争,甚至招募或诱导未取得许可的驾驶员和车辆“带车加盟”。

交通运输部法律顾问、中国交通运输协会法律工作委员会委员专家组成员刘汝忠担忧地说,利用资本恶性竞争,无序扩张会有许多危害,恶性的低价竞争导致企业无法健康发展,同时,行业内出现垄断效应,丧失有效竞争。而当平台利用资本在市场独大后,消费者以及司机不得接受不平等的霸王条款,消费者可能遇到大幅涨价,高峰出行打不到车以及近期曝光的利用大数据杀熟等问题,司机可能遇到平台不合理派单,过高的比例抽成等问题。

中国消费者权益保护法学研究会副秘书长陈音江认为,部分平台为抢占市场,为不合规车辆和司机提供网约运营服务,严重危害消费者人身和财产安全。

那么针对这些行为,法律上有哪些规制呢?华东政法大学教授任超说,面对这种局面,反不正当竞争法,反垄断法,个人信息保护法等法律都可成为监管部门进行规制的有力工具。

“如果平台滥用市场支配地位,排除和限制竞争,则

可能承担因违反反垄断法的行政责任;如果平台提供服务的车辆未取得网络预约出租汽车运营证,可能承担违反《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》的行政责任。”刘汝忠说。

拒绝派单权利实质被架空

“目前法律并无抽成比例制定的限制,但国家已经注意到网约车平台抽成高,随意调价行为。”刘汝忠说。交通运输部表示,将要求网约车平台企业规范自主定价行为,降低过高的抽成比例,设定抽成比例上限。

那么,最近网约车抽成有下降吗?“抽成应该还没有降低,目前没感觉有什么变化。”采访中,一位网约车司机向记者吐槽,接单也几乎没有自主性,如果手头没有单,平台派单就必须接受。

“从既有判例来看,在滴滴出行科技有限公司、中国平安财产保险股份有限公司黑龙江分公司机动车交通事故责任纠纷一案中,司机主张滴滴公司有30%的抽成比例费用。一审法院和二审法院均认为,根据目前的利益分成情况,各平台公司对“快车”类运营车辆的抽成比例在30%以下,至于这个比例是如何确定的,判决书中则没有明确体现。”任超告诉记者。

任超说,事实上,各个平台企业对抽成比例有内部算法,企业认为属于其核心竞争力和商业秘密,并不会对外公布,但由于抽成比例的计算关系到劳动者的利益问题,因此需要劳动者代表与平台进行协商讨论,以公平的机制为保障,确保平台企业对“快车”类运营车辆的抽成比例在30%以下,至于这个比例是如何确定的,判决书中则没有明确体现。”任超告诉记者。

对于如何确定合适抽成比例范围,刘汝忠认为,首先,各地主管部门综合考虑工作性质、劳动强度、工作任务以及当地的平均工资、市场经营状况等因素,合理确定抽成比例上限或抽成比例范围。其次,平台自主制定订单分配、计件单价,抽成比例等直接涉及劳动者权益的制度规则和平台算法。最后,将抽成比例的制度规则和平台算法向驾驶员、社会公示,并认真充分听取工会或司机代表的意见建议。

除抽成比例过高外,司机还经常抱怨派单问题。任超感慨,“在派单问题上,从上述判决书中同样可窥见一些事实,该案中滴滴司机称,接单是没有选择的,如果连续取消两单就不能继续接单了。因此,尽管在形式上司机有拒绝派单的权利,但从实质上看,这样的规定使司

机拒绝派单的权利被架空。”

陈音江支招说,如果司机认为抽成比例过高,或者认为派单规则不够公平,可以向平台提出合理诉求,也可以向交通运输部门反映情况,请求主管部门对平台行为进行调查处理,如有充分证据证明平台侵犯自身权益的,还可以通过到法院诉讼的方式维护自己的合法权益。

多部门监管联动形成合力

网约车行业乱象频出,该如何促进行业良性发展呢?对此,陈音江提出自己的看法,即完善网约车监管法律法规,兼顾考虑行业发展和切实可行、方便落地,为网约车企业划定经营红线,也为监管部门提供监管依据。刘汝忠指出,要尽快推进配套措施落地。根据《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》要求,交通运输部应结合网约车行业改革发展的实际情况,会同相关部门加快推动出台具体措施,如设定抽成比例上限,保障司机的休息权的落地实施。

任超建议,加强政府内部多部门监管联动,不同部门彼此间增强沟通与协作,形成监管合力,充分发挥各部门优势。还要引入适当的惩罚机制,对于政府部门的监管“越位、缺位、错位”行为进行惩处,并将结果以一定比例纳入对相关单位的年度绩效考核中,以此激发监管主体的内在动力,切实履行相应的职责。同时,建立完善的市场准入、清退制度,设立相应的市场退出清单,及时终止不合规平台企业和司机的违法经营活动并清退,肃清网约车平台管理乱象。

对此,刘汝忠补充说,要加强执法部门监管,严厉打击非法运营行为,开展专项整治活动,组织相关执法人员,对重点区域如火车站、客运站、酒店进行巡查,发现一辆,排查一辆,严厉打击网约车非法运营行为。

刘汝忠说,要创新监管手段和多元治理机制。结合行业特点,探索利用互联网思维、信息化手段创新监管手段,提高监管效能,完善协作机制,实现信息互通、资源共享和行动协同,探索建立政府部门、企业、从业人员、乘客及行业协会共同参与的多元治理机制,共同推动网约车行业健康发展。

“畅通维权投诉渠道也十分重要,方便消费者、司机表达诉求和反映情况,并就反映问题及时作出回应。”陈音江提醒说。



□ 汤静

作为“有效市场与有为政府”集中体现的政府购买公共服务,在国家推行“放管服”改革过程中迅速发展,多数地方购买规模超过GDP的2%,大规模发展中政府购买方借程序合法规避提升财政资金使用效率与服务质量的主体责任,监管监督形式化,对第三方评估机构监管缺位等,导致腐败与权力寻租的突出问题不断显现。面对日益复杂和专业性极强的政府购买公共服务,传统的财政部门职能监管效能不彰日益明显。在现行法律框架内强化各级财政部门职能监管同时,充分发挥监管监督作用,创新监管机制,构建既有助于弥补财政提升财政资金使用效率,又可形成多主体协作监管之合力的监管监督屏障十分必要。

健全监管机关督促公共服务政府购买方落实主体责任机制。公共服务政府购买方既负有遵守编制购买需求,合同授予与验收等法定程序之程序责任,又需要承担通过法定程序实现公共服务质量与效率最佳的主体责任。财政部门是监督其履行实体与程序责任的职能监管主体,对公共服务的政府购买主体是否应该并需要向社会力量购买应由政府直接提供,程序性程序,购买需求是否科学合理,购买方式和行为是否合法等承担监管主体责任。本质上说这是一种边界监督和合规性监督,程序链条的形式性可为政府购买方“采购流程符合法律规定”“中标结果经过了公开招标并由专家评审确认”“合同授予经由财政部门监管”等程序合法借口,逃脱促进资金使用效率和保障服务质量的主体责任留有可乘之机。公共服务购买实践已证明,当购买主体利用法律程序规避主体责任,尤其是以采购需求编制与履约验收的形式程序来代替采购需求编制与履约验收的实体要求时,既浪费财政资金,又不能满足公共服务需要的情形就会发生,实体责任就虚化了。政府采购法赋予监管机关对参与政府购买公共服务的国家机关及其相关人员等监管监督权,同时依据《公职人员政务处分法》《中国共产党问责条例》等,各级监管机关是监督行政机关履行服务经济社会发展主体责任的专门机关,政府采购法授予监管机关对行政机关及其工作人员监管监督的核心在于监督其履行相应主体责任,发挥各级监管机关在政府各部门派驻机构的“探头”作用,告诫政府购买方在服务需求论证,合同授予与验收等过程应承担的主体责任;规范政府购买方在公共服务购买各环节履行提升绩效与保障

服务质量职责情况报告要求;配置监管监督专员,关注重点领域的重大公共服务项目;强化与财政部门纪检监察机构互动,督促财政部门履行职能监管主体责任;构建监管机关监督公共服务购买方与职能监管机关履职尽责的督促机制,将能及时发现与处置不履行实体责任与滥用行政行为,坐实政府购买公共服务各方的实体责任,提升监管效能。

构建监管机关与财政部门违法线索移交衔接制度,督促机制之具体运行需要相应制度条件,财政职能监督与监察专责监督有机衔接是关键。现行制度仅有监察机关向财政部门及时通报公共服务购买当事人违法行为之规定,缺乏二者向前者移交公共服务购买违法滥用职权等违法线索之要求。如此制度设计,一方面因监察机关不能充分获取相关信息虚化了监察监督,监察机关的过程参与在很大程度上甚至成为公共服务研判分析,进而及时将不涉及行政行为的财政部门如果将此类问题不移送监察机关,监督就会停留于形式与程序层面,监管效力将大减。其实,法治建设深入推进中“行政执法与刑事司法衔接”已成通行理念,遵循此理念,突破单向信息通报报制度局限,建立监管机关与财政部门监管机关定期交流沟通机制,相互及时传递监督与监督中获取的信息,共同对所收集的违法线索研判分析,进而及时将不涉及行政行为的财政部门不作为、贪污腐败的线索交财政部门处理,对符合纪检监察范围的案件第一时间由监察部门立案调查,这一机制创新可提升监管效能,保障公共服务质量。在信息技术高度发达的今天,充分利用大数据、人工智能等现代信息技术,筛选出关联性交易、串标、围标等影响公平竞争的行为,夯实纪检监察机关精准打击违法失职、商业贿赂、串标等行为技术之基;对购买流程中的需求合理性、服务项目管理规范性进行识别,强化财政部门监督的实时性与有效性,构建政府购买公共服务一体监督的智慧平台系统,将监督衔接智能化,更能提升监管效能。

开展监管机关联合其他部门就重点领域政府购买公共服务项目的专项督查。要使常规督促机制实效持续还需监管机关定期开展专项督查为保障,为织密监管网尽可能堵住监管漏洞,发挥监管部门监督专责机关优势,对直接涉及民生保障、公众关注度高的政府购买公共服务项目展开专项督查。定期选取年度急需解决的权力寻租、财政资金使用情况不彰、政府购买方委托第三方不规范及第三方滥用委托权限等突出问题开展专项整治年活动,查处一批典型案例,与常规监督一道构筑起严密周延的监督体系,可致致强化政府购买方主体责任与破解第三方评估机构监管盲区的双重功效,进而提升财政资金使用效率与公共服务质量。近年来,各地开展的诸如政府购买公共服务招投标突出问题专项整治年活动,已取得良好成效。在总结已有经验基础上,监管部门联合财政、审计等行政部门构建目标明确、任务特定、分工合作、运行通畅的政府购买公共服务专项督查制度应成为创新政府购买公共服务监督机制的另一侧面。

(作者单位:湖南师范大学旅游学院)

深圳开启街道综合行政执法工作

本报讯 记者唐荣 见习记者李文茜 广东省深圳市城管和综合执法局近日在南山区西丽街道举行全市街道综合行政执法队伍正规化建设观摩会暨街道综合执法实施动员会,标志着深圳市街道综合行政执法工作正式拉开序幕,各项综合执法工作全面铺开,街道将以自身名义实施执法,承担起综合行政执法主体责任。会议指出,各街道要高度重视综合行政执法职责法定化、队伍正规化、执法规范化、手段智能化、参与社会化建设,必须坚定“法定职责必须为,法无授权不可为”的原则,着力实现政府职能深刻转变,把该管的事管好,管到位,基本形成边界清晰、分工合理、权责一致、运行高效、法治保障的政府机构职能体系,纵深推进街道综合执法改革。

宁夏加强麻黄草管理遏制毒品犯罪

本报讯 记者申东 日前,宁夏回族自治区人民政府第95次常务会议讨论通过了《宁夏回族自治区麻黄草管理办法》(以下简称《办法》),《办法》将于10月1日起施行。麻黄草已经成为目前国内加工制造冰毒的主要原料,加强麻黄草监督管理工作,对遏制毒品犯罪有着十分重要的作用。《办法》将使麻黄草管理工作实现有法可依。对公安、林业草原、工业和信息化、药品监督管理等主管部门在麻黄草管理工作中的职责任务进行进一步明确,责任进一步落实,更加有利于加强麻黄草管理;对非法采集、买卖、运输麻黄草的,由林业草原、工业和信息化、公安等主管部门依据职责予以没收,并没收违法所得,处在一万元以上十万元以下罚款。