

国家反垄断局成立后银行业反垄断首案产生

中信银行因未依法申报被顶格处罚50万元

热点关注

□ 本报记者 万静 文/图

近日,国家市场监管总局对外通报,因为未依法申报经营者集中的行为,国内首家独立法人直销银行——中信百信银行两个股东福建百度博瑞网络科技有限公司(以下简称百度博瑞)与中信银行股份有限公司(以下简称中信银行),双双被罚款50万元。据悉,这是目前我国首例银行业反垄断案例。

未依法申报被顶格处罚

11月20日,市场监管总局对外公布了43起未依法申报违法实施经营者集中案件处罚决定,腾讯、阿里、美团、百度、京东、58集团等多家互联网企业均被处以顶格罚款。值得注意的是,在本次集中公示的案件中,除了占比较大的互联网反垄断执法案例外,金融领域的反垄断执法案例也格外令人瞩目,一直备受“垄断”质疑的银行业领域诞生了首例反垄断案件。而此时,距离国家反垄断局成立还不到一周时间。

处罚公告显示,2015年11月,百度博瑞与中信银行签订协议,共同设立合营企业——中信百信银行。交易完成后,百度博瑞与中信银行分别持有合营企业30%、70%股权,共同控制合营企业。2017年9月5日,中信百信银行设立。

2021年8月12日,市场监管总局对中信百信银行进行立案调查。经查,该案构成未依法申报违法实施的经营者集中,但不具有排除、限制竞争的效果。

业内专家分析指出,2015年11月,百度博瑞与中信银行签订协议,共同设立合营企业,取得合营企业控制权,属于反垄断法第二十条规定的“经营者集中”。2017年9月5日,合营企业设立,在此之前未依法申报,则违反反垄断法第二十一条,构成“违法实施的经营者集中”。

□ 本报记者 周芬楠

为促进保险资产管理行业高质量发展,银保监会近日发布《保险资产管理公司管理规定(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),拟对2004年出台的《保险资产管理公司管理暂行规定》(以下简称原规定)进行全面升级,全方位多角度解决现有制度中所存在的滞后、冲突、空白等问题。

保险资管总规模近20万亿元

所谓保险资产管理公司,据《征求意见稿》的规定,是指经银保监会批准,在中国境内设立,通过接受保险集团(控股)公司和保险公司等合格投资者委托,发行保险资产管理产品等方式,以实现资产长期保值增值为目的,开展资产管理业务及被允许其他业务的金融机构。

西北政法大学经济法学院教授强力说,保险机构和保险资产管理公司均是金融机构,两者在性质、业务上不同,但又有一定联系:保险公司手里有很多资金,在除去股东红利和应付理赔后,大量的资金需要保险资产管理公司进行管理。

中银律师事务所合伙人刘晓宇说,根据原规定和《保险资金运用管理办法》等规定,保险公司对保险资产可以自行投资或者委托投资,因此保险公司的资产管理并非必须依赖保险资产管理公司来进行。保险公司自行投资的,应由内部保险资产管理部门负责日常投资和交易管理;保险公司委托投资的,应当委托符合中国银保监会规定的证券公司、证券资产管理公司、证券投资基金管理公司,当然也包括委托保险资产管理公司等专业投资管理机构。

当然,也有些保险公司直接作为发起人,联合其他机构设立保险资产管理公司。按强力的话说,这个公司已完全不同于原有保险公司,其性质属于资产管理公司,需要遵循信托法和资管新规的规定,实现资产长期保值增值,是保险资产管理公司有别于其他资管公司的最大特点。因此,这类公司名称都必须加注“保险资产管理”字样。

据了解,截至2021年第三季度末,已有31家保险资产管理公司开业运营。通过发行保险资管产品、受托管理等方式,管理的资产总规模约18.72万亿元。

银保监会有关负责人称,保险资产管理公司作为保险资金的核心管理人,已经成为我国金融市场的重要参与者。而目前对资产管理公司规范的监管制度却存在滞后、冲突、空白等问题。2004年当时的保监会发布原规定,此后2011年、2012年相继印发了《关于调整〈保险资产管理公司管理暂行规定〉有关规定的通知》《关于保险资产管理公司有关事项的通知》。

这次的《征求意见稿》共计7章、85条,对原规定进行了大幅修订。

对发起人提出更严格要求

据刘晓宇分析,《征求意见稿》与原规定相比,有很多地方不同。很明显的,在一开始的设立上就不同,主要体现在对发起人的要求方面。

刘晓宇说,《征求意见稿》第十条,对原规定发起人应具备的8项资格,即财务状况、行政处罚、偿付能力总资产等进行了多处修改:一是提高了对保险公司未受过行政处罚的要求,将“未因违反资金运用规定受到行政处罚”修改为“无重大违法违规和严重失信行为记录”;

核心阅读

今后反垄断执法将会更加严格,反垄断利剑所指将不仅仅局限于某个行业、某些领域,而是志在高远,将为各类市场主体投资兴业与健康发展,营造公平、透明、可预期的良好竞争环境。



图为挂牌后的国家反垄断局。

对于上述违规行为,反垄断法第四十八条规定:“经营者违反本法规定实施集中的,由国务院反垄断执法机构责令停止实施集中、限期处分股份或者资产、限期转让营业以及采取其他必要措施恢复到集中前的状态,可以处五十万元以下的罚款。”也就是说,处五十万元以下的罚款,是未依法申报经营者集中的顶格处罚措施。

任何企业都要依法运营

于财大气粗的互联网公司、银行、金融机构来说,50万元或是“小菜一碟”,然而市场监管总局此次“大张旗鼓”地集中公布案件,背后用意深刻:互联网领域从来不是反垄断的法外之地,银行、金融领域当然也不是。随着银行业反垄断“首案”产生,金融领域也将迎来反

垄断执法的“利刃亮剑”。

据记者统计,在上述公布的43起处罚决定中,有5起涉及金融类行业,银行、保险及投资公司等相关业者成为处罚对象。而从涉及的平台方或金融科技业者来看,与百度、蚂蚁集团相关各有1起,其余3起均与腾讯相关。

其实,对于金融机构收紧监管窗口、加大监管力度,早已开始。为进一步加强国有金融资本管理,提高国有金融机构资产转让透明度,规范相关资产交易行为,财政部近日发布《关于规范国有金融机构资产转让有关事项的通知》,明确提出国有独资、国有全资、国有控股及实际控制金融机构资产转让,应当严格遵守国家法律法规和政策规定,充分发挥市场配置资源作用,遵循等价有偿和公开公平的原则,不得通过资产转让进行不当利益输送。国有金融机构资产转让在公开市场交易的证券及金融衍生产品,应当通过依法设立的交易系统和交易场所进行。除国家另有规定外,未经公开竞价处置程序,国有金融机构不得采取直接协议转让方式向非国有受让人转让资产。

北京知识产权法研究会竞争法专业委员会副主任魏士勋认为,虽然上述企业遭受了反垄断处罚罚单,但从处罚的理由上来看,中信银行被处罚还真不是因为垄断了市场,只是因为,在设立合营公司时,没有履行反垄断法规定的申报义务而被处罚。也就是说,如果当初两家股东依法申报了就不会被处罚。

中央财经大学法学院教授高秦伟分析说,市场监管总局集中公布这5起涉金融领域反垄断处罚案件所昭示的意义更大,即今后任何企业都要在法律的框架内经营运营,都必须遵守反垄断法规定的合营或股权收购“应该依法申报经营者集中”。今后这种类似于警告性的处罚措施会趋向常态化。

整治行业垄断已成常态

除了作为银行业领域反垄断执法的首案,百度博瑞与中信银行被处罚的时间点也值得深思。

11月18日上午,国家反垄断局在北京三里河东路8号正式挂牌成立,反垄断局的行政升格,标志着我国今后

有效激发行行政复议监督功能 广州扎实做好行政复议体制改革“后半篇文章”

行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 章宁旦

11月21日,广东省广州市人民政府行政复议办公室对一宗程序明显不当的交通运输行政处罚案件依法作出撤销并责令重作的行政复议决定,同时将该行政复议决定抄告被申请人上一级主管部门广东省交通运输厅。该案是广州开展行政复议抄告工作后的首宗案件,标志着行政复议抄告制度在广州正式落地实施。

《法治日报》记者了解到,今年以来,广州在全国率先完成行政复议体制改革后,对对标中央、省各项改革要求,积极推进完善改革配套措施,为案件办理质效提供制度性保障。不久前,广州市司法局正式印发《广州市行政复议抄告办法(试行)》(以下简称《办法》),在全国率先推动落实行政复议抄告制度,将复议机关与被申请人上一级主管部门的沟通反馈和合力监督予以制度化、规范化,有效激发行政复议监督的功能优势,增强依法行政警督的合力。

行政复议体制改革后,地方行政复议职权集中到一级政府,政府职能部门不再具有复议职权,但如何加强部门条线上依法行政工作,增强监督依法行政的合力,更为有效激发行政复议监督的功能优势,成为行政复议体制改革命题中的应有之义。

“为此,广州市司法局将规范复议机关与被申请人上一级主管部门的沟通反馈和合力监督,作为做好行政复议体制改革“后半篇文章”的重中之重。”广州市司法局有关负责人说,“中央全面依法治国委员会印发的《行政复议体制改革方案》已明确提出‘在办理涉及本级人民政府部门的案件时,要将行政复议决定同时抄告被申请人的上一级主管部门’,这为建立行政复议抄告制度奠定了基础”。

为了利于相关上级主管部门准确掌握下级执法情况并开展相应监督,《办法》首先对抄告案件范围进行了合理限定,将以撤销、确认违法、变更、责令履行方式审结或有意见意见书、建议书等“能直接反映行政执法中存在的问题”的多类案件列入抄告范围。《办法》采取随案抄告的方式,明确“在文书送达案件当事人的同时,一并抄告给被申请人上一级主管部门”。

《办法》致力于简化审批流程,提高行政复议抄告效率,最大化地保障行政复议抄告的及时性:行政复议经办人在呈批案件的同时就一并提出是否对案件进行抄告的意见,避免因多次审批影响抄告的及时性;复议机构直接在行政复议文书中列明被抄告单位,并在文书送达案件当事人的同时,一并抄告给被申请人上一级主管部门。该负责人说,“这样既减轻了行政复议机构的工作量,也大大提高了行政复议抄告效率。”

《办法》还规定,复议机构认为有必要的案件可以抄告,给予复议机构更多主动权,根据实际情况对一些重大、复杂、敏感等案件进行主动抄告。

同时,《办法》致力于健全复议机构与上一级业务部门的沟通反馈机制,强化对个案问题进行

指导监督,对共性问题从系统上、机制上进行完善整改,实现案件信息的共享和权力监督的合力。

“抄告制度旨在加强复议机关与被申请人上一级主管部门的沟通反馈,形成合力,指导监督被申请人依法行政,因此,不能简单‘一抄了之’,更要做好抄告后的指导监督工作。”上述负责人介绍说,对此,《办法》明确规定,市政府工作部门要加强抄告案件反映出的具体问题的整改落实,对共性问题进行制度性完善;市政府工作部门对抄告案件存在不同意见的,可将情况反馈市政府复议机构,由市政府复议机构组织研究;市政府复议机构应主动加强与受抄告的省政府有关部门的沟通联系并争取省政府有关部门的指导。

建立健全行政复议抄告制度,不只是广州行政复议工作一个孤立的“小创新”,而是广州行政复议体制改革大局和系列举措中的紧要一环。

据悉,自2020年2月中央全面依法治国委员会第三次会议审议通过《行政复议体制改革方案》以来,在广州市委市政府高度重视下,广州市司法局迅速行动,主动作为,攻坚克难,高质量推进行政复议体制改革各项工作任务落地落实。

2020年11月12日,广州率先在全国省会城市中出台改革实施方案,11个辖区政府也在2020年底前全部出台本地复议体制改革实施方案。自今年1月1日起,广州已全面开展行政改革后的新工作体制机制,全市66个行政复议机关已精简为市区两级“1+11”个,实现市、区两级行政复议案件统一受理、统一审理,统一决定。

广州市司法局相关负责人介绍,今年是广州行政复议改革任务完成后的开局之年,行政复议“公正高效,便民为民”的制度优势和化解行政争议的主渠道作用得到进一步发挥。

统计显示,今年1至9月,广州市、区两级行政复议机构共收到复议申请5285件,同比增长118.8%,其中市复议机构收到申请2685件,同比增长147%,区复议机构收到申请2600件,同比增长97%,改革后案件集中效应初步显现。

为巩固行政复议体制改革成效,推进行政复议体制向纵深发展,广州市司法局不断完善复议便民为民举措,推进完善改革配套工作机制,加强队伍能力建设,扎实做好改革“后半篇文章”。上述负责人说,为把复议体制改革成效转化为为民服务实效,今年6月,广州市司法局印发《广州市司法局关于开展行政复议便民为民实践活动的通知》,推出行政复议便民为民十项举措,实现全市复议申请“跨区域受案”,复议事项“一次办”,通过行政复议纾民困、解民忧,让改革红利真切惠及群众。

为努力构建统一、科学的行政复议体制,广州市司法局从制度设计、强化规则、形成秩序方面着手推进完善改革配套措施,计划建立健全接待、受理、调解和解、审理、调查、听证、合议、咨询、监督等方面的配套制度,为案件办理质效提供制度性保障。目前,广州市司法局已先后出台包括《办法》在内的5项配套制度,逐步打造出更加科学通畅、公开透明、便民利民、监督有力的行政复议工作机制。

反垄断执法的独立性,权威性和专业性得到进一步加强。

而仅仅两天之后,也就是11月20日,市场监管总局就对外公布了这43起未依法申报违法实施经营者集中案件处罚决定。这似乎在宣告:今后反垄断执法将会更加严格,反垄断利剑所指将不仅仅局限于某个行业、某些领域,而是志在高远,将为各类市场主体投资兴业与健康发展,营造公平、透明、可预期的良好竞争环境。

11月18日,国务院反垄断委员会还制定出台了《关于原料药领域的反垄断指南》,有舆论解读其为国家反垄断局挥出的“第一刀”。

近年来,我国各级市场监管部门在原料药市场的反垄断执法成绩可谓颇为亮眼。今年以来就有不少执法案例产生。今年1月,先声药业收到原料药领域的2021年首张反垄断罚单,公司因滥用在中国巴曲酶浓缩液原料药销售市场的支配地位,被国家市场监督管理总局罚款1.007亿元。4月,天药股份因涉嫌醋酸酐轻松原料药垄断,合计被罚没4402.26万元。11月,商丘市新先鋒药业有限公司因滥用在中国境内苯酚原料药销售市场的支配地位,实施了以不公平的高价销售商品的行为,合计被罚没1104.84万元。就在反垄断局发布政策“剑指”原料药领域当天,南京宁卫医药有限公司因滥用市场支配地位,实施以不公平的高价销售氟解确定原料药,合计被罚没658.37万元。

水泥,混凝土等基建原材料行业的反垄断执法也是毫不逊色。1月28日,山东省市场监督管理局对8家水泥企业因实施垄断罚款22829.5万元;6月15日重庆市市场监督管理局对重庆2家商企企业涉嫌垄断罚款2312.882万元;7月20日,四川省发展和改革委员会经初步核查后,正式对四川省水泥协会及涉嫌达成并实施垄断协议的6家水泥经营者予以立案调查,总计处罚3506.9572万元。

种种迹象表明,行业垄断行为已经引起了国家高层的高度关注。随着日前国家反垄断局的成立,以及针对互联网行业、校外培训领域、银行业领域、水泥基建行业等反垄断执法工作,足见整治行业垄断已经成为今后反垄断执法的常态了。

本报讯 记者侯建斌 见习记者刘欣

记者近日从中国国家铁路集团有限公司(以下简称国铁集团)获悉,国铁集团深入贯彻落实中央经济工作会议精神和国家电煤保供部署,持续推进今冬明春发电供暖用煤运输保供专项行动,电煤发送量保持高位运行,全国363家铁路直供电厂存煤持续增加,截至12月13日,存煤71.95万吨,较9月底增加4213万吨,增长141.3%,平均可耗天数达255天,较9月底增长115天,存煤可耗天数15天以下的直供电厂全部消除。

据国铁集团有关负责人介绍,国铁集团坚持将电煤运输摆在优先位置,多措并举保障各地电煤运输需求,为人民群众温暖过冬和国民经济平稳运行提供有力支撑。

一是对接运输需求。充分发挥协调机构“保供办”的作用,动态掌握市场变化和用户需求,科学制定运输方案,对存煤可耗天数较低的企业应装尽装,保障急需。二是提升运输能力。针对近期我国大部分地区遭遇寒潮,气温明显下降,耗煤量增加的情况,加大电煤运力投放,统筹运输线路,车辆资源,优化运输组织,提高运输效率。三是强化精准保供。11月份以来,国铁集团下达多批调度命令,对北京、天津、河北、湖北、湖南、辽宁、吉林、甘肃、宁夏、青海、四川、重庆、贵州13个省(区、市)的68家电厂进行了点到点精准保供运输,有效缓解了电煤紧张局面。

重庆南川执法监督促整改

本报讯 记者战海峰 通讯员代庆

“现在摩托车、电瓶车停放得整整齐齐,街道整洁,行人通行也方便,我很满意。”近日,重庆市南川区司法局在对已办结的执法监督投诉电话回访中,家住尚都会小区的赵先生如是说。此前,赵先生曾拨打区行政執法监督电话投诉该小区门口电瓶车、摩托车乱停乱放。

南川区城管局接到投诉后迅速开展调查处理工作。经核实,尚都会小区业主约有1300多户,大约300多辆摩托车,小区内共有100个摩托车位,因停在小区需要每月缴纳30元管理费用,大多数业主选择停在小区外面。由于小区外面停车位较少,确实存在摩托车、电动车乱停乱放影响行人通行情况。针对核实情况,区城管局立刻统筹协调执法力量,集中对该区域违规占道、乱停乱放开展专项整治,并对该小区及周边路段门店、群众加大宣传引导力度,帮助群众树立规范停车、文明停车的意识。同时在尚都会小区周边增设长约140米、宽2.2米的摩托车停车位,切实满足群众停车需求,进一步提升了南川区市容面貌。

据了解,2020年以来,南川区司法局充分发挥行政执法监督职能,为畅通社会监督渠道,构建立体化、全方位的行政执法监督体系,创新推出行政执法监督卡制度。今年,南川全区共接到各类投诉电话53件次,属于执法类投诉13件次,向涉事单位发放行政执法投诉举报传递单13份,切实纠正选择性执法,执法流程不规范,执法行为不文明,其余40件转交相关部门,并给群众做好宣传解释。

全国铁路直供电厂存煤可耗天数皆超十五天