

国家市场监督管理总局就行业协会反垄断指南征求意见 防止行业协会成为垄断“牵头人”

□ 本报记者 万静

为防止行业协会成为垄断“牵头人”，预防和制止行业协会从事反垄断法禁止的行为，发挥行业协会在促进行业规范健康发展、维护市场竞争秩序等方面的积极作用，引导行业协会加强反垄断合规建设，近日，国家市场监督管理总局起草了《关于行业协会的反垄断指南(征求意见稿)》(以下简称《意见稿》)，向社会公开征求意见。

避免三种高风险行为

行业协会等组织是我国经济建设和社会发展的力量，在加强行业自律、提供决策咨询、服务企业、创新社会治理等方面发挥了积极作用。然而伴随着行业协会规模的迅速扩张，违规收费、约定限制企业价格产量、达成纵向垄断协议等乱象，也在一些行业领域中不同程度地存在着。

近年来，国内企业经营发展面临许多压力。在这种背景下，一些行业协会实施的限制业内市场竞争、组织达成垄断协议的行为，对中小企业的生产经营、生存发展特别是整体市场健康发展秩序的危害不容忽视。

2022年8月1日，新修订的反垄断法正式实施，其中提高了对于垄断企业和行业协会的处罚额度，对于行业协会处罚金额由五十万元提高至三百万元。这样的修改引发关注，社会各界普遍认为加强对行业协会垄断行为的合规规范，既有助于维护市场竞争秩序，也为经营者提供公平透明可预期的良好市场环境。

此次《意见稿》是为推动新版反垄断法顺利落地而制定的配套规则文件。《意见稿》特意规定了三种行业协会应当避免从事的高风险行为：推动本行业的经营者交换、讨论竞争性敏感信息或者通报竞争性敏感信息；发布行业内指导价、基准价、参考价、推荐价、预测价等具有引导性的价格，或者制定供本行业经营者参考的价格计算公式；发布不实或者夸大的成本趋势、供求状况等市场行情信息。

上海交通大学法学院教授王先林认为，列举出三种行业协会应当避免从事的高风险行为，抓住了防止行业协会发挥垄断“牵头人”作用的关键。行业协会为何能发挥这样的“特殊作用”？原因在于其特殊的历史背景和出身。行业协会虽然是民间中介组

核心阅读

行业协会虽然是民间中介组织，不能与政府有任何依附关系。由于历史原因，我国行业协会虽然完成了与政府的脱钩改革，但个别行业协会难免会利用自身优势，在干预市场竞争秩序、限制产品价格等方面实施违规行为。



织，不能与政府有任何依附关系。由于历史原因，我国行业协会虽然完成了与政府的脱钩改革，但个别行业协会难免会利用自身优势，在干预市场竞争秩序、限制产品价格等方面实施违规行为。

禁止实施垄断协议

记者查阅近三年市场监管总局发布的《中国反垄断执法年度报告》发现，2020年，查处涉行业协会垄断协议案件7件，涉案企业92家，罚款7764万元。2021年，查处江西省丰城市预拌混凝土协会及其会员企业达成并实施垄断协议案，对行业协会处以顶格罚款50万元，并建议依法撤销其社会团体法人登记，推动实现“查处一起案件，规范一个行业，净化一个领域”的执法效应。2022年共查处垄断协议案件15件，其中直接涉及行业协会的垄断处罚案件有：浙江省市监局对浙江省民用爆破器材行业协会组织会员企业达成并实施垄断协议处罚案，和陕西省市监局对陕西省水泥行业协会组织13家水泥企业达成并实

施垄断协议处罚案。在这个过程中，记者注意到，行业协会组织想要发挥垄断“牵头人”作用，离不开组织行内企业达成并实施垄断协议这个环节。为此市场监管总局制定的《意见稿》特意对垄断协议，从横向和纵向两个方面作出了明示列举的禁止规定。

比如禁止的纵向垄断协议行为：行业协会不得组织本行业的经营者固定向第三人转售商品的价格水平、价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用；行业协会不得组织本行业的经营者限定向第三人转售商品的最低价格，或者通过限定价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用限定向第三人转售商品的最低价格等。

禁止的横向垄断协议行为：行业协会不得以价格自律、行业整顿、维护市场秩序等名义为会员设定商品价格或者限制会员的自主定价权，也不得组织本行业的经营者固定或者变更价格水平、价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用，约定采用据以计算价格的标准公式、算法、平台规则等。行业协会不得对会员作出减产、停产、设定生产配额或者比例、限量供应、停止销售等关于商品生产数量或者销售数量的决定，也不得组织本行业的经营者通过限制产量、固定产量、停止生产等方式限制商品的生产数量，通过限制商品投放量等方式限制商品的销售数量等。

王先林认为，针对行业协会组织明确列举出被禁止的横向纵向垄断协议行为，有助于执法机构甄别判断相关违法行为，涉案金额的认定。很多行业协会组织与所主管或相关联的行政机关有着千丝万缕的关系，有的协会甚至就是脱胎于原有的行政机关，因此行业协会所属的企业成员普遍数量众多，涉及面广，这就在客观上为达成各种垄断协议提供了先天条件。行业协会组织相关垄断行为不但破坏市场竞争秩序，更是直接与国家经济政策相悖，有损消费者公平选择的权利，对协会公信力造成极大冲击。

加强内部合规管理

近年来，多个行业协会因组织达成、实施垄断协议被处罚。行业协会频频违法参与或组织会员单位从事法律所禁止的垄断行为，充分暴露了行业协会的内部治理问题。

为此，《意见稿》提出行业协会应当借助连接政府与市场主体的独特优势，鼓励和支持行业协会充分发挥自律职能，加强自身反垄断合规建设，采取行业规则、公约以及市场自治规则等方式，指导、帮助会员建立健全反垄断合规管理制度，尽早识别、防范垄断风险。

最重要的是，行业协会应当加强内部合规管理。《意见稿》提出，鼓励行业协会建立有效的反垄断合规管理制度，或在现有合规管理制度中加强反垄断合规管理，采取包括但不限于以下措施：制定反垄断合规行为准则；建立反垄断合规承诺机制；设置反垄断合规部门或者人员；建立反垄断合规奖惩制度；加强反垄断合规培训。行业协会可以根据法律规定、行业特征、市场情况等识别现实和潜在的反垄断风险，并采取相应的预防措施。

同时，《意见稿》也鼓励行业协会修订行业协会章程、规则、决定、通知、意见、标准、自律公约等时，对是否涉嫌违反反垄断法及相关规定进行审查。涉嫌违反上述法律规定的，不予发布或者调整至符合要求后发布。鼓励行业协会建立反垄断合规举报机制，为协会工作人员、会员等举报涉嫌违反反垄断法的行为提供便利，并承诺为举报人的信息保密，不因举报行为采取任何对其不利的措施。

据市场监管总局相关人士介绍，党的十八大以来，反垄断执法机构还通过举办专题培训班或者派执法人员授课等方式开展反垄断培训，加大行政约谈、行政指导力度，各类企业反垄断合规意识不断增强。比如浙江在“双十一”促销前夕召开全省快速行业涉嫌垄断行为告诫会，安徽组织召开药品、水泥、电力等行业协会和企业反垄断座谈会、告诫会，江西组织重点行业协会开展反垄断合规指导培训，云南举办全省电力行业反垄断政策培训班，有力规范行业秩序。

王先林认为，行业协会是行使行业服务和自律管理职能的社会团体，市场监管部门应该加强涉及行业协会的常态化反垄断监管执法，加强行政指导与宣传引导，把社会主义法治优势转化为竞争治理效能，引导行业协会真正成为加强行业自律、规范创新发展的“帮手”。当前，经济总体形势严峻，行业协会如何发挥积极正面的作用，与市场监管部门共同协作维护市场竞争秩序，既是社会各界广泛关注的问题，也是考验监管部门精准执法水平的“考场”。

湖南平江着力打造信访“大联席”格局

本报讯 记者阮占江 帅标 通讯员彭影和单 召集人“一竿子”插到底治理信访源头，联席会议“一揽子”解决群众多重诉求，专项工作小组“一盘棋”统筹推进重点领域治理，镇村“一套拳”发力化解信访问题。近年来，湖南省平江县积极探索“四个一”机制，有效推动县、乡两级信访工作联席会议实体化运行的信访“大联席”格局，开创了信访工作新局面。

据介绍，平江县信访工作联席会议召集人实行包重点领域、包所管行业、包联点乡镇、包疑难案件的“四包”责任制，在源头治理上做到“一竿子”插到底。位于城区的天岳街道办事处是信访问题比较集中的区域，联席会议明确由县委副书记分城建设国土的副县长任联席召集人，统筹推进该区域房地产、征地拆迁安置及因城市建设发展带来的系列信访问题治理，有效扭转了城区街道信访形势。

县信访联席会议下设14个重点领域专项督导工作小组，实行周排査，月调度，季讲评，高频推动行业内信访问题整治，“一盘棋”统筹解决房地产领域问题、金融经济领域问题、农民工工资问题等重点领域信访问题；重要信访问题实行部门联合调查、集中办理，合理诉求“一揽子”解决。

全县25个乡镇(街道)信访工作联席会议实现全覆盖，每天有班子成员坐班接访，镇、村同频共振，每周定期研商信访个案，分析形势，“一套拳”发力回应群众诉求。

通过县、乡、村联席会议一体化格局建设，平江县绝大部分信访矛盾纠纷在镇、村层面得到妥善化解，疑难复杂问题得到大面清零，重点难点领域得到标本兼治，真正做到了问题解决在基层，矛盾化解在一线。

陕西彬州建立健全信访工作体制机制

本报讯 记者孙立昊洋 通讯员郑海峰 “太感谢王书记了，一个多月就把拖欠我们工资问题解决了。”近日，陕西咸阳彬州市某景区员工代表王琴(化名)来到彬州市信访接待中心，把一面写有“真心为民办事，倾心为民解忧”的锦旗送到了正在接访的彬州市委书记王宏志手中。

这是彬州市构建大信访工作格局，有效解决群众“急难愁盼”信访事项的一个缩影。

2022年以来，彬州市不断探索和建立健全信访工作体制机制。建立了市领导带班接访、带案下访等工作机制，严格落实镇(街道)、部门“一把手”第一责任人责任、主管领导直接责任；修订完善《彬州信访工作考核及责任追究细则》，压实市领导带班接访、带案下访等工作责任，每周对信访积案化解情况进行通报，每月进行研判分析，每季度进行综合考核，对排名最后一位的责任单位主要领导进行约谈。

建立“一中心二平台三级联动机制”，整合化解优势资源，推进市、镇、村三级诉求治理平台建设；市人民信访接待中心搭建起“一站式”接待、一条龙服务、一揽子分流、一个流程办理、一个机制督查”的服务平台，形成“重点部门集中常驻，一般部门动态入驻，涉事部门随时随接”的联合接访工作机制；依托市综治中心平台，建立了交通肇事、婚姻家庭、物业纠纷、劳动争议四个专业调解室和老干部调解工作室，选聘专业能力强、经验丰富的干部担任调解员。

同时，依托镇级综治中心建设镇、村两级矛盾纠纷调解平台，在10镇(街道)169个村(社区)建立“五老”(老干部、老教师、老党员、老工人、退休村干部)为骨干的调解室183个，全市521个镇村三级网格，配备专兼职网格员1300名；积极调动市、镇、村三级调解资源，快速高效做好调解工作，先后快速处置并调解了意外伤亡等案件14起；先后化解长达10多年的“骨头案”“钉子案”59件，各类矛盾纠纷970余起。

民告官庭审“搬”进复旦大学 百名师生旁听33万人网上围观

本报讯 记者余东明 6月5日，上海市杨浦区某生态环境行政公益诉讼案件在复旦大学法学院模拟法庭举行公开庭审。复旦大学、同济大学、上海财经大学、上海理工大学4所高校近百名师生参与旁听，33万人次在线观看庭审直播。

本次庭审案件为某检测机构因涉嫌违反生态环境法律法规受到相关行政处罚，该机构提起行政复议并引发行政诉讼，杨浦区人民政府副区长于洋，杨浦区生态环境局局长党组书记、局长赵阳出庭应诉。

在庭审结束后的讲评交流活动中，上海市司法局行政应诉与协调处处长宋健，市教育委员会政策法规处四级调研员陆海佳，上海铁路运输法院法官崔胜东对本次庭审进行讲评，并由环境保护领域业务专家回答了高校学生提问。

活动最后，杨浦区司法局与复旦大学法学院、同济大学法学院、上海财经大学法学院、上海理工大学马克思主义学院共同签署了杨浦区“三合一”进高校暨“杨浦·法治荟”活动框架协议，通过建立起合作机制与交流平台，开展“三合一”进高校活动，法治讲座及授课，法治领域课题研究，法治观察，法治实践基地等活动形式，将法治实践学习融入高校法治教育教学中，将高校法治资源引入杨浦法治建设实践，实现良好的区校合作。

重塑信访工作体制机制 重构信访事项办理流程

湖北把解决信访诉求落到群众“心坎”上

□ 本报记者 刘志月 刘欢

垫资给村里建了两个厕所，却因造价谈不拢，工程款一直未到位。

今年4月，湖北省黄冈市蕲春县狮子镇村民吴师傅决定到镇上反映情况。查明事实后，狮子镇信访办、美丽乡村办、郝冲村村委会联合上门解释拨付流程、造价标准，并现场支付工程款5200元，圆满解决了吴师傅诉求。

信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是了解社情民意、反映为政得失的重要窗口。

2022年5月1日，《信访工作条例》(以下简称《条例》)正式施行。不久后湖北出台了《条例》实施办法，制定了《条例》贯彻落实责任清单，逐条明确牵头单位和责任单位。

“一年多来，全省深入学习宣传贯彻落实《条例》，重塑信访工作体制机制，重构信访事项办理流程，破除了“发展快的地方信访问题自然比较多”“信访人是麻烦人、信访事是麻烦事”用维稳思维做信访工作”“信访积案不解”“信访问题是信访部门一家的事”等认识误区，形成齐抓共管的信访工作大格局。”湖北省信访局有关负责人说。

联席会议机制实体化运转

汉南农场2126名职工群体、汉南被征地122名农民群体的社保，一直是困扰武汉经济技术开发区(汉南区)的“老大难”问题。

2022年，武汉经开区信访工作联席办召开会议

24次，调动各方力量合力攻坚，最终促使这一历史遗留问题得到实质性化解。

信访工作联席会议机制是党领导信访工作的重要抓手。2022年7月，湖北省17个市州、99个县(市、区)、1255个乡镇(街道)同步建立信访联席会议机制，覆盖率达100%。

湖北省崇阳县由县委书记兼任信访工作联席会议第一召集人，县委副书记兼任办公室主任，定期召开会议研判信访形势，会商疑难案件。

为确保机制落到实处，湖北省配套建立信访工作党委和政府专项督查、联席会议和信访部门日常督查、党委和政府督查部门重点督查机制。

《条例》实施以来，湖北省级开展实地督查50余次，制发督办提醒函、风险警示函、问责建议书400余份，倒逼责任上肩、矛盾化解。

湖北省出台规定，对各级领导班子和领导干部信访工作履职不力、存在严重问题的10种情形，由信访联席会议予以约谈、通报、挂牌督办。

信访积案清单动态销号管理

遭遇交通事故，诉请赔偿19万元，最终获赔1万余元。不满武汉市武昌区人民法院判决结果，徐爹爹四处上访。

武昌区法院成立工作专班，积极引导其向上级法院申请再审并向检察机关申请法律监督，并以联合救助形式对其进行困难帮扶。最终，徐爹爹签署了息诉罢访承诺书。

湖北省常态化开展信访积案化解，实行清单动

态销号管理，坚持“双交办、双督办”，既交给事发地，也交给主管的职能部门，逐案明确具体事项、包案领导、责任单位、化解措施和时限，做到问题不解决不撒手、矛盾不化解不收兵。

湖北省信访局联合省纪委监委机关，建立信访举报信息共享、问题线索移交和追责问责机制。今年以来，省信访局向纪检监察机关移交一批信访积案，及时发现信访积案背后存在的不担当不作为问题。襄阳市将上级交办的信访积案全部交县(市、区)纪委监委机关和派驻市直部门纪检监察组，开展专项督查，逐一督促化解。

湖北省委政法委、省信访局、省法院、省检察院、省公安厅、省司法厅、省法学会等七部门联合出台《关于建立涉法涉诉信访工作协调配合机制的暂行办法》，建立联合接访、研判会商，依法退出等7项机制，依法受理办理涉法涉诉信访事项。

湖北省坚持将调解摆在矛盾化解的优先位置，推进矛盾纠纷多元化化解“一站式”平台建设，推动多部门、多主体“联合接访、联合调处、联合帮扶”，对群众诉求一站式接收、一揽子调处、全链条解决。同时，大力推行调解员、律师、心理咨询师等参与信访事项处理和来访接待。

自《条例》实施以来，湖北省信访局向来访群众提供法律服务4200余次，心理咨询1100余次。

建立首办负责接诉即办机制

湖北在全省开展信访问题源头治理三年攻坚行动，坚持和发展新时代“枫桥经验”，做到关口前移，重心下沉，力量下倾，把工作着力点放在源头预防和

前端化解上。

建成湖北省智慧信访信息系统，开展网上信访“码上行”活动，推行“一县一码”，群众扫一扫“二维码”就能给地方领导反映诉求，提出意见。

建立首办负责、接诉即办机制，盯目标、列清单、管过程，对信访事项快收快转、快办快结，做到执行快、预见好、效果好，防止和减少“初转重”“信转访”。如今，湖北初次信访平均办理时限仅为106天。

企业在修建运输通道临时使用炸药，致使自家玻璃震裂，湖北武穴的翟师傅遂登录湖北省智慧信访大厅，给领导信箱写信反映。

收到该信件后，武穴市立即责成矿山监管部门现场查看，发现翟家大厅立面装饰玻璃存在破裂情况，遂责成相关企业工作人员与信访人对接，当天就将受损玻璃全部更换，消除了安全隐患。

信访渠道越畅通，诉求解决越高效，群众越满意。在湖北信访系统，流传着一句话，“信访局长每天进门先敲门”，看有无超期不受理、不结案、不督办等情形，及时纠正一了之、一交了之等形式主义官僚主义问题。

湖北省智慧信访信息系统现已覆盖1万余个单位，3万余名工作人员，接入两千余家“领导信箱”，实现信访事项投诉、办理、查询、跟踪、监督、评价“一网通”，让群众足不出户，就能解决烦心事。

基于大数据分析，湖北建立信访问题“一日一研判、一周一总结、一月一通报、一季一体检、一年一考核”机制。去年以来，湖北省智慧信访信息系统精准为房地产、金融、安全生产、教育、营商环境等领域风险“画像”，服务省委、省政府决策。

进口机动车辆“两证合一”改革试点在沪启动

本报讯 记者蔡岩红 6月1日，在上海海关所属上海外高桥港区海关拟证出证业务办理窗口，沃尔沃汽车销售(上海)有限公司进口车关务主管王颖领取了全国首份新版汽车《货物进口证明书》。同日，在上海浦东海关完成合格检验评定后，铃木(中国)投资有限公司也为34台进口两轮摩托车领取到了首批新版摩托车《货物进口证明书》。这标志着进口机动车辆《货物进口证明书》和《进口机动车辆随车检验单》“两证合一”改革试点在上海海关正式启动。

据介绍，今年5月，海关总署发布公告，决定在上海海关开展“两证合一”改革试点。此前，进口机动车辆如上市销售，需同时取得海关出具的《货物进口证明书》和《进口机动车辆随车检验单》两份单证。改革试点启动后，企业只需一次申请，海关便可同步完成进口车辆的依法放行、合格评定等全部通关环节，并对合法进口的机动车辆只出具一个证明文书，公安车辆管理部门以此认定前来办理登记的车辆为合法进口。

“我们估算，‘两证合一’后，平均每辆车从申请到取证时间比改革前能压缩1天至2天。凭借这张证书，公司这批38辆进口汽车可迅速进入国内销售环节。”王颖说。

据了解，上海海关把推进“两证合一”，提升进口机动车辆通关效率，作为海关扎实调研解难题的“实招”之一。一方面通过调研，明确改革诉求，优化作业模式，积极向海关总署报告，寻求政策突破。另一方面主动对接公安交管等其他进口车辆管理部门，建立协同推进机制，搭建进口车辆监管数据交换平台，统筹兼顾其他部门管理需求，推动改革试点顺利落地。



图为上海外高桥港区海关关员对进口汽车开展查验工作。

杨璐 摄