

提炼执法经验实现执法尺度统一透明

我国反垄断执法领域首部行政处罚裁量权基准发布

□ 本报记者 万静

为进一步规范违法实施经营者集中行为的处罚工作,近日国家市场监督管理总局发布《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准(试行)》(以下简称《基准》)。这是我国反垄断执法领域的首部行政处罚裁量权基准,也是世界主要司法辖区对该类违法行为详细规定裁量标准的首部规范性文件。《基准》共十八条,细化和明确了违法实施经营者集中行为进行处罚裁量的适用情形、处罚对象、具体步骤等,规定确定初步罚款金额、罚款上调和下调因素以及不予处罚等具体情形,同时还包含七个辅助说明的指引示例。

作为市场监管总局在反垄断执法领域发布的首部行政处罚裁量权基准,《基准》充分提炼了已有执法经验,努力实现执法尺度的统一透明,为执法机构、经营者和市场主体提供清晰的裁量步骤和明确的裁量因素指引。业内评价,这是我国市场监管部门在经营者集中事后监管所做的积极探索,也是彰显我国反垄断法走在国际前沿的重要里程碑。

提供规则支撑

在我国,垄断行为一般指三种经济垄断行为,即垄断协议、滥用市场支配地位和具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。现今市场经济发展中各类企业间的合并、股权收购、资产转让等现象非常活跃,一方面有利于发挥规模经济的作用,提高经营者的竞争能力。另一方面,过度集中又会产生或加强市场支配地位,限制竞争,损害效率。为此,反垄断法进行相关的调整规范必不可少。

《基准》深入总结执法机构在违法实施经营者集中行政处罚方面的实践经验,明确了五种适用情形:即经

核心阅读

《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准(试行)》充分提炼了已有执法经验,努力实现执法尺度的统一透明,为执法机构、经营者和市场主体提供清晰的裁量步骤和明确的裁量因素指引。



营者集中达到申报标准,但未依法事先申报实施经营者集中的;经营者集中申报后,未经批准实施经营者集中的;经营者集中未达到申报标准,但有证据证明具有或者可能具有排除、限制竞争效果,且经营者未按市场监管总局要求申报实施经营者集中的;经营者违反附加限制性条件审查决定的;经营者违反禁止经营者集中审查决定的。

据市场监管总局反垄断执法二司有关负责人介绍,党的十八届四中全会、党的十九届四中全会均要求,建立健全行政裁量权基准制度,规范执法自由裁量权。2024年2月,《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》印发,要求进一步提高罚款规定的立法、执法质量,规范和监督罚款设定与实施,因此,

制定《基准》是贯彻落实党中央、国务院决策部署的具体举措。

华东政法大学竞争法研究所所长钟刚指出,经营者集中审查是一种事先机制安排,具有专门的技术性,也包含对相关市场将来竞争状况的预判,这种反事实比对需要结合个案进行预测评估,而违法实施经营者集中行为的调查是事后进行,可以客观评估违法行为的事实、性质、程度、当事人主观过错,配合调查程度、合规因素等,基于这些事实,竞争执法机构得以科学合理地行使行政处罚裁量权。《基准》的出台,为违法实施经营者集中案件的行政处罚提供了有力的规则支撑,也为经营者稳定预期提供了保障。

规范裁量尺度

记者注意到,此次市场监管总局出台的《基准》,遵循了我国行政处罚法和《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》等相关规定,明确了从轻处罚和从重处罚情形。针对实践中案件数量较多的不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中行为,规定计算罚款数额的三个步骤。

第一步,《基准》统一设定初步罚款金额,一般情况为二百五十万元,符合《基准》第七条从轻情形的为一百万元,符合《基准》第八条从重情形的为四百万元,同时符合从轻从重情形的,将结合具体情况综合考虑。

第二步,确定初步罚款金额后,执法机构根据《基准》第九条和第十条规定的实际因素予以上下调整罚款。比如确定罚款数额的下调因素有:集中后实体尚未运营,或者运营后尚未投产,或者取得股权、资产或业务后,尚未实际行使控制权的;首次因违法实施经营者集中受到行政处罚的;积极配合市场监管总局调查,如实陈述违法事实并及时提供重要证据材料的;发现违

法事实后积极整改,建立或者完善反垄断合规管理制度并有效实施的;经营者集中达到国务院规定的申报标准,经营者上一会计年度在中国境内的营业额未达到8亿元人民币,且能积极配合调查的等情形。下调情形可以累计,每项下调10%,累计后的最低罚款数额不低于初步罚款数额的40%。

确定罚款数额的上调因素有:向市场监管总局提供误导性或者不实材料、信息;采取拖延、懈怠、逃避等消极方式或不配合市场监管总局调查或不提供相关材料;市场监管总局认定其他可以上调罚款数额的。前款规定的上调情形可以累计,每项上调10%。

第三步,执法机构根据《基准》第十二条和第十四条确定落入法定幅度内的最终罚款金额。《基准》明确了罚款数额的上限,对于不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中,最高罚款数额不超过五百万元。计算后超过五百万元的,罚款数额确定为五百万元。

对于具有或者可能具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中,《基准》规定市场监管总局可以责令经营者采取其他必要措施恢复到集中前状态,并处上一年度销售额百分之十以下的罚款。在计算罚款数额时,参照不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中行政处罚罚款裁量的步骤,综合考虑集中实施时间,具有或者可能具有排除、限制竞争效果的持续时间,消除违法行为后果的情况等因素,确定罚款数额。

鼓励合规行为

党中央、国务院高度重视反垄断工作。党的二十大报告强调,加强反垄断和反不正当竞争,破除地方保护和行政性垄断,依法规范和引导资本健康发展。党的二十届三中全会要求,强化反垄断和反不正当竞争。

钟刚认为,常态化监管的现实需求,除了要求规则透明、尺度统一,也必然要对市场主体进行明确的引导,鼓励经营者的合规行为和执法配合。

合规激励是《基准》的亮点之一,如《基准》第九条明确“发现违法事实后积极整改,建立或者完善反垄断合规管理制度并有效实施的”作为确定罚款数额下调的因素,把“积极整改”和“有效实施”作为事实前提,将违法行为中可能存在的危害性较弱、主观恶性较轻,知错能改或实施中作用较小等因素予以考虑,这符合行政处罚中“过罚相当”的原则,能激励当事人对可能的危害后果予以补救或协助执法机构高效执法。

与此相对应,“过罚相当”的另一面,是要对干扰和阻碍执法工作的违法行为,给予罚款数额的上调。《基准》第十条列举了三项可能会导致罚款数额上调的行为因素,因为它们既表明了当事人的违法故意,又严重损害了执法机关的权威和效率。当然,如果这三项因素在确定初步罚款金额时已作为从重情形予以考虑,就不再作为上调罚款数额的依据。

《基准》还使用了示例这种反垄断法领域普遍使用的立法技术,此举旨在提高执法人员熟练运用裁量基准处罚违法行为的能力,也能稳定经营者对罚款金额的合理预期。

“《基准》七个示例就有五个聚焦在对裁量因素的说明,宽中有严,严中有宽,体现了宽严相济的灵活性。”钟刚说。

此外,《基准》第十七条还依照国务院的要求规定了动态调整机制,即当适用《基准》裁量明显不当或客观情况变化时,市场监管总局可以调整适用《基准》,并及时进行修改和公布,得以持续规范违法实施经营者集中行政处罚裁量权的行使,更好地保护经营者合法权益,从而进一步激发市场活力。

中国证监会2024年法治政府建设情况公布

持续加强资本市场法治建设

法治政府建设部委答卷

□ 本报记者 李立娟

近日公布的《中国证监会2024年法治政府建设情况》(以下简称《建设情况》)指出,2024年中国证监会全面落实《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》(以下简称新“国九条”),持续加强资本市场法治建设。

《建设情况》显示:2024年办理各类案件739件,作出行政处罚决定592项;罚没款金额153.42亿元,为2023年的2.4倍;处罚责任主体1327人(家)次,同比增长24%;市场禁入118人,同比增长14.56%;强化对涉嫌犯罪案件的打击力度,2024年共向公安机关移送案件和通报线索178件;向全国公共信用信息平台推送资本市场违法失信信息7454条……2024年,中国证监会在法治政府建设工作方面取得了新进展新成效,诸多工作亮点纷呈。

推动法律制度建设

以新“国九条”为基础,中国证监会出台《关于加强证券公司和公募基金监管加快推进建设一流投资银行和投资机构的意见(试行)》《关于严把发行上市准入关从源头上提高上市公司质量的意见(试行)》等配套文件。股票发行注册制全链条各环节的制度依据更加严密,依法治市向纵深推进。

同时,加强资本市场基础性法律制度建设,中国证监会推动行政法规《国务院关于印发〈中华人民共和国公司法〉注册资本登记管理制度的规定》发布实施,推动《证券公司监督管理条例》《上市公司监督管理条例》等行政法规的制定修订。

在强化资本市场功能发挥,服务支持经济高质量发展方面,中国证监会提升资本市场服务经济高质量发展能力。抓住更好服务科技创新和新质生产力发展这一核心任务,制定资本市场服务科技企业高水平发展的十六项措施,关于深化科创板改革服务科技创新和新质生产力发展的八条措施。发布关于深化上市公司并购重组市场改革的意见,进一步优化并购重组监管制度。依法高效履行行政许可职责。2024年共接收各类行

政许可申请2609件(其中注册申请607件)。发出补正、受理、反馈、中止审查(注册)、恢复审查(注册)、注册阶段问询函及补充审核等文件共计2439件;送达行政许可核准(注册)决定1359件,终止审查(注册)决定41件。

同时,持续优化政务服务水平,全面实行行政许可事项清单管理。动态更新行政许可事项实施规范和办事指南,为申请人申请行政许可提供清晰指引。贯彻落实市场准入负面清单制度,严格规范审批行为,优化审批流程,提高审批效率。

坚持依法从严治市

中国证监会建立健全财务造假综合惩防机制。《建设情况》指出,中国证监会与相关部委联合制定并推动国务院办公厅转发《关于进一步做好资本市场财务造假综合惩防工作的意见》,着力完善监管协同机制,积极推动构建行政执法、民事追责、刑事打击“三位一体”的立体化追责体系。深化行政刑事衔接配合,会同最高人民法院、最高人民检察院、公安部发布《关于办理证券期货违法犯罪案件工作若干问题的意见》,推动特别代表人诉讼常态化开展,运用支持诉讼、代位诉讼等民事司法程序,督促财务造假行为人赔偿投资者损失。

在加强日常监管上,依法严把发行上市“准入关”,加大对企业上市前重点问题审核力度。加强中介机构监管,压实中介机构“看门人”责任,推动制定《国务院关于规范中介机构为上市公司公开发行股票提供服务的规定》,联合财政部出台《资产评估机构从事证券服务业务备案办法》,依法持续开展现场检查 and 自律监管,督促各类中介机构履职尽责,维护良好行业生态。

在明确期货监管执法工作重点上,推动出台《关于加强监管防范风险促进期货市场高质量发展的意见》,围绕期货市场防范风险,加强监管,促进高质量发展部署相关重点举措。

对于强化市场风险防范处置,通过大数据排查挖掘等手段,提升隐藏关联关系发现能力。严查违法违规交易线索,对违法违规交易保持高压态势。加大程序化交易监管力度,从严惩处程序化交易异常行为。持续规范市场秩序。全面加强非证券期货活动的监测和打击力度,有力有效有序推进风险防范化解。制定发布《关于严格执行退市制度的意见》,进一步深化退市制度改革,

推动实现进退有序、及时出清的格局。

此外,推进资本市场诚信约束和激励机制。《建设情况》显示,丰富诚信数据库主体信息和诚信信息数据规模,共收录主体信息117.6万条,证券期货系统诚信信息18.2万条。持续做好证券期货市场诚信信息公示查询工作,诚信报告查询累计9.6万次。

健全机制保护权益

中国证监会在践行新时代“枫桥经验”,深化证券期货多元化纠纷解决机制方面取得的成绩同样值得关注。

据披露,中国证监会累计与98家各级法院建立诉调对接机制。指导38家调解组织持续发挥调解机制作用,2024年累计调解成功案件8000余件。为投资者挽回损失超过6.5亿元。12386服务平台2024年共接收处理投资者诉求近40万件,资本市场矛盾纠纷预防化解能力和法治化水平持续提升。

同时,中国证监会践行资本市场人民性要求,积极维护投资者合法权益。指导中证中小投资者服务中心提起普通代表人诉讼15件、股东代位诉讼5件,开展支持诉讼15件。充分发挥当事人承诺制度在救济投资者、化解市场矛盾纠纷等方面的作用。中证中小投资者服务中心开展500场年度股东会专项行权,促进上市公司股东会质量显著提升。

《建设情况》指出,2024年资本市场法治建设工作也存在一些不足,资本市场的部分基础制度还有待完善,监管执法效能还需要持续提升,投资者保护工作也要进一步加强。

2025年,中国证监会将认真落实新“国九条”重要部署要求,坚持防风险、强监管、提高质量发展,持续深入推进资本市场法治建设,加快打造安全、规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。坚持服务实体经济,支持新质生产力发展。持续完善资本市场基础制度体系,推动股票发行注册制走深走实,夯实市场稳定发展的制度基础,牢牢守住不发生系统性风险的底线。全面落实依法从严打击证券违法活动的工作要求。坚持监管执法“长牙带刺”、有棱有角,“零容忍”打击证券期货违法犯罪活动。坚持保护投资者的鲜明导向,把投资者保护贯穿于资本市场制度建设和监管执法的全流程各方面,不断健全投资者保护的制度机制,持续积极营造崇法守信的市场生态,推动资本市场高质量发展迈上新台阶。

新疆出台规范商标代理服务地方标准

本报讯 记者潘从武 通讯员李元 记者从新疆维吾尔自治区市场监督管理局(知识产权局)获悉,由该局组织编制的《商标代理服务规范》(以下简称《规范》)地方标准已于近期正式发布实施,填补了新疆商标代理服务地方标准空白,标志着新疆商标代理行业自此迈入规范化、标准化发展新阶段。

《规范》规定了商标代理机构从事商标代理服务的术语和定义、服务原则、服务条件、服务范围、服务流程、服务内容与质量、信息化管理、评价与改进等方面的要求,实现从接待咨询、委托代理、建立档案、

业务处理、跟踪进展到信息反馈全流程规范化管理。

新疆市场监管局(知识产权局)知识产权保护处处长王勇智介绍,截至目前,新疆有效商标注册量已突破40万件,商标代理机构达334家,《规范》的制定将进一步提升商标代理服务质量,促进商标代理行业健康发展。

王勇智表示,自治区市场监管局(知识产权局)将加强对《规范》的宣传和培训,推动商标代理机构做好《规范》实施,同时加强监督指导,切实保护创新主体合法权益。



近日,安徽省马鞍山市花山区江东街道金瑞社区联合花山区消防救援局,在金瑞小学开展消防安全宣传教育活动。活动中,随着模拟火灾警报响起,全校师生迅速有序疏散至操场。消防员现场指导,详细讲解火灾逃生技巧及灭火器使用方法。图为活动现场。

本报通讯员 胡智慧 摄

涉企现场检查同比下降55.7% 发现问题率同比增长8.3%

首都“城市管家”绣出执法改革新成效

□ 本报记者 徐伟伦

几天前,一物业公司的工作人员将3000多斤活蹦乱跳的淡水鱼放进北京市海淀区的南沙河流域,群众纳闷,物业公司此举意欲何为?原来,该物业公司此前违规排污被查处,城管执法部门及时启动生态环境损害赔偿工作,责令物业公司采取异地增殖放流方式进行替代修复。听闻原委后,群众对此纷纷点赞。

这样的创新性执法,是北京城管执法部门全面实施《提升行政执法质量三年行动计划(2023—2025年)》的一个缩影。近年来,北京城管以推进队伍规范化建设为核心,通过创新实战化培训模式,强化执法数据应用开展源头治理,推行“一次入企 全面检查”等措施,全面提升执法质效和服务意识,群众满意度稳步提升。

2024年,北京城管涉企现场检查同比下降55.7%,发现问题率同比增长8.3%,执法理念方式得到有效转变;办理的涉企不予处罚案件超过1万件,推动包容审慎监管执法落地见效,护航首都高质量发展。

创新培训模式实景实训

两年前,北京市城市管理综合行政执法局制定出台基层综合行政执法队规范化建设三年指导意见,从队伍管理、执法检查、执法监督、协同协作等方面进一

步建章立制。

“基层执法涉及领域众多,相关执法标准在实践中应当如何把握,是很多一线执法队员的共同困惑,此前我对安全生产中燃气相关的检查就有些拿不准。”北京市房山区长阳镇综合行政执法队副队长安帅告诉《法治日报》记者,北京市城管执法局设立燃气执法现场教学点后,他便报了名,没想到教学点就设在餐饮店后厨,实景实训让原本枯燥抽象的法律条文活了起来,此前的执法困惑也有了答案。

记者从北京市城管执法局了解到,目前城管执法部门通过政企政校联动机制,已携手打造电力、燃气等多个特色现场教学点,通过运用以干代训、技能比武大赛等多种方式,全面提升队伍履职能力和综合素质。凝聚法治合力的同时,北京城管执法部门积极培育内部“兼职小教员”,选拔优秀骨干参与其中,在公共法律知识、业务知识、行政执法技能等多个领域对一线执法力量开展培训。

科技赋能提升执法效率

城市管理纷繁复杂,千头万绪,在基层更是如此,如何及时发现问题并快速依法处置,成为城管执法部门的一道必答题。在北京,集“一库汇聚融合”“一端智慧执法”“一网协同联动”等功能于一身的智慧化城市管理平台,成为执法队员们提升质效的有力抓手。

“年初,我们村妙手路路边有渣土车深夜偷偷倒渣土,风一刮满是沙尘。”北京市房山区阎村镇村民朱大妈说,让她没想到的是,正准备向村里反映问题时,城管队员就发现了这个情况,不仅将建筑垃圾清走,还对空地进行了修整。

记者了解到,这背后,离不开科技赋能和跨区域协同执法的合力。城管队员在发现违法线索后,对垃圾堆反复翻查,在建筑材料外包装上获取线索,将目标锁定在了北京市大兴区的一处施工工地,并通过视频监控找到了“嫌疑车辆”。随后,大兴区城管执法部门调取

工地门口监控录像,将完整证据链牢牢固定。就这样,两区城管执法部门通过智慧化城市管理平台的“一网协同联动”等功能,对违法行为进行了快速处置,并将涉及其他违法行为的线索移交公安部门作进一步处理。

如今,北京市、区、街三级城管队员均可利用移动端的“执法城管通”App开展执法检查,做到“随检查、随记录、随上传”,执法效率大幅提升。与此同时,北京城管执法部门深化数据服务能力建设,向智慧化城市管理平台要数据、找问题、寻对策、促创新,提质效,目前已构建道路遗撒、施工扬尘、市容环境秩序等非现场监管数据比对模型,为基层综合执法赋能增效,推动从治已病到治未病,持续开展执法源头整治。

包容审慎优化营商环境

“包子铺的连锁店刚开业,我刚从外地调过来,在规范经营方面好多还不清楚,多亏有城管部门的指

导。”一家包子铺店长孙女士说,她对北京市关于生活垃圾、“门前三包”等相关规定并不了解,城管队员为全体店员讲解后,还手绘图解了相关法规,对首次店外经营行为,考虑到违法情节轻微且及时改正,按照规定免于处罚。

执法队伍的执法理念和水平,是法治化营商环境的一面镜子。近年来,北京城管全面梳理修订行政处罚裁量权基准及适用规则,制定轻微违法行为不予处罚相关规定,提升执法服务水平,推动包容审慎监管执法落地见效,陆续推出的“首违不罚”“轻微免罚”“一次入企 全面检查”等举措,让执法改革红利直达企业。

记者还了解到,北京城管执法部门在创新举措的同时,聚焦燃气安全、垃圾分类、“门前三包”等城管执法主责主业,主动联系北京市相关行业协会和企业,探索建立线上线下开展宣传的合作模式,以通俗易懂的案例讲解、风趣幽默的普法小故事等形式精准开展普法宣传,助力优化营商环境。

北京市城管执法局副局长张弛表示,北京城管执法部门将进一步提升全市城管综合执法队伍规范化建设水平为主线,创新精细化执法模式,继续为提升首都城市治理现代化水平、首都高质量发展作出积极贡献。