



市场监管总局就公用事业领域反垄断指南征求意见

细化供水供电等公用事业垄断认定标准

□ 本报记者 万静

为深入贯彻落实党的二十大和二十届三中全会关于加强反垄断的决策部署，完善公平竞争制度规则，预防和制止公用事业领域垄断行为，近日，国家市场监督管理总局起草了《关于公用事业领域的反垄断指南（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），向社会公开征求意见。

防止横向纵向垄断

公用事业，是为社会公众生产生活提供必需的普遍性商品或服务的一系列行业的统称，包括供水、供电、供气、供热、污水处理、垃圾处理、广播电视、公共交通等行业，多数具有自然垄断环节的特征。

核心阅读

《关于公用事业领域的反垄断指南（征求意见稿）》进一步明确了公用事业领域反垄断执法的基本原则，针对性细化垄断行为分析思路和认定标准，为公用事业领域反垄断执法和经营者合规提供更为明确、清晰的指引，健全监管长效机制，促进公用事业领域持续规范健康发展。



在《征求意见稿》中，把维护市场秩序保障公平竞争，明确列为文件的首要任务。《征求意见稿》提出，要持续加强公用事业领域反垄断监管执法，坚持平等对待、一视同仁，依法保护各类经营主体合法权益，着力预防和制止公用事业领域垄断行为，防止利用垄断优势向上下游竞争性环节延伸或排除、限制上下游竞争性环节的市场竞争，维护公平竞争市场秩序。

除了在平级层面构成横向价格垄断行为，个别公用事业经营者还将其垄断优势向上下游竞争性环节延伸或排除、限制上下游竞争性环节的市场竞争。对此，《征求意见稿》也作出针对性规定，指出公用事业经营者实施固定转售价格或者限定最低转售价格行为，通过停止供应、解除协议、收取违约金或者罚款、减少返利或者折扣等惩罚措施，或者以优先供应、给予返利或者折扣、提供支持等激励措施，强制或者变相强制交易相对人进行转售价格限定等行为，具有排除、限制竞争效果构成垄断协议，应予禁止。

细化参考考虑因素

从市场监管部门查处案件的情况来看，公用事业领域滥用市场支配地位行为最为多发，特别集中在供水、供气、供电、供热等行业。为指导公用事业经营者准确理解行为边界，《征求意见稿》针对公用事业领域滥用市场支配地位行为作出了以下规定：细化市场支配地位认定的考虑因素。《征求意见稿》明确反垄断执法机构在认定公用事业经营者具有市场支配地位时，可以结合公用事业领域存在自然垄断环节和特许经营模式，以及公共性、地域性、政策性等特点，重点考虑公用事业经营者的市场份额和相关市场竞争状况，用户对该公用事业经营者提供相关商品的依赖程度，以及其他经营者进入相关市场的难易程度，包括是否存在行业准入限制和特许经营模式等情况。

提供供应服务等方式，或通过设置报装流程、服务过程、格式合同、管理系统和名录库等方式，对交易相对人实施限定交易。

针对列举认定滥用市场支配地位行为时常见的“正当理由”及通常不能认定为“正当理由”的情形，在归纳总结基础上，专条列举了认定正当理由可以考察的相关因素，如有关行为为法律、法规所规定，符合正当的行业惯例和交易习惯等。其次，针对认定拒绝交易、限定交易、差别待遇等滥用市场支配地位行为时，可以考虑的特定正当理由作出规定。最后，结合执法实践，明确规定了一般不能认定为“正当理由”的情形。例如，针对实践中有公用事业经营者以保障安全为由实施限定交易、搭售等滥用市场支配地位行为的，一般不能认定为正当理由，除非经营者能够证明该行为为保障安全所必需。

避免触碰垄断红线

用水、用电、用气等公用事业，作为社会基础设施的重要组成部分，与广大民众日常生活紧密相连。然而，由于公用事业往往具有自然垄断的特性，导致该领域市场化程度较低，市场竞争机制难以有效发挥作用。与此同时，由于竞争不充分，使得公用事业市场的服务水平也呈现出参差不齐的现象，部分地区和领域的服务质量难以满足民众的期望和需

求。此外，公用事业的开放度普遍较低，外部资本和技术的进入受到诸多限制，这也进一步限制了该领域内的创新和发展。

市场监管总局高度重视公用事业领域市场秩序保障工作。近年来，市场监管总局通过发布民生领域反垄断执法专项行动典型案例等方式，来扩大对公用事业领域反垄断执法的宣传力度，在市场监管总局发布的2024年民生领域反垄断执法专项行动典型案例中，公用事业领域企业垄断案件比例最高，包括瓶装液化气企业垄断案、水务公司滥用市场支配地位案和燃气公司滥用市场支配地位案等。今年5月23日，市场监管总局还召开公用事业领域反垄断合规指导会，对公用事业领域经营者加强反垄断合规开展指导。

中国政法大学法治政府研究院教授杨伟东分析指出，公用事业企业同时具备自然垄断特性和公共服务功能，这种双重属性使得公用事业领域的反垄断需要更加精细的平衡——既要防止市场支配地位被滥用，又要保障公共服务的安全稳定供应。《征求意见稿》综合考量这些因素，协调统一竞争政策与行业监管，为反垄断执法和经营者合规经营提供了明确指引。

将来《征求意见稿》的出台，有望为公用事业领域反垄断执法提供有力武器，也为经营者合规经营提供明确指引。它将促使公用事业经营者加强自我约束，规范经营行为，避免触碰垄断红线，同时，也将有助于保护消费者权益，和社会公共利益，让民众享受到更加公平、优质、高效的公用事业服务。

北京获得八省(市区)经营者集中反垄断审查正式委托

本报讯 记者张雪泓 记者近日从北京市市场监督管理局获悉，8月1日起，国家市场监督管理总局正式委托北京市市场监督管理局负责对北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江八省(市区)，开展部分经营者集中简易案件反垄断审查工作。此次“转正”让企业并购有了“北京通道”，达到法定申报门槛的相关企业履行申报义务后，反垄断审查将更加高效。北京将发挥首都辐射力，带动区域协同提升监管能力，为全国统一大市场建设注入强劲动能。

据了解，作为全国首批试点单位，2022年以来，北京市市场监管局共收到市场监管总局委托案件274件，涉及农业、食品、汽车、医药、化工、钢铁、传统能源、新能源、房地产、金融、物流、旅游等行业领域，交易金额超7800亿元，以高质量审查服务降低企业交易成本，持续激发经营主体活力。

北京市市场监管局聚焦经营者集中审查(企业通过合并、股权收购、资产收购等方式，取得对其他经营者控制权并达到申报门槛的审查义务)，形成可复制推广的“北京经验”。例如，针对审查标准化需求，制定了《北京市经营者集中审查工作手册》，系统梳理审查流程、标准及要点，确保与市场监管总局要求高度一致。同步出台审批管理、保密规范、公示程序等四项配套规则，覆盖审查全流程，推动审查标准化水平走在全国前列。创新推出“线上预签+线下面签”模式，优化内部审批流程，在市场监管总局施行简易案件“双二十”工作要求(从企业申报到正式受理原则上不超过20天，从正式受理到结案原则上不超过20天)基础上，进一步将案件平均受理时间压缩至14.89天，审结时间缩短至16.23天，居试点省市前列。

据介绍，此次“转正”标志着经营者集中反垄断审查委托工作从试点探索迈入常态化、规范化轨道。正式委托权限的获得，是对北京市市场监管局3年实践成果的肯定。依托前期试点的经验积累，北京已组建专业审查团队，“转正”后企业无需担忧政策变动和人员调整，可长期依托北京开展合规申报，预期更明确、沟通更顺畅、落地更高效。同时，服务对接更精准，北京市市场监管局将持续聚焦央企总部、跨国企业中国区总部及科创企业特点，动态优化申报服务流程，形成长效精准服务机制。此外，将拓展合规服务的覆盖范围，助力不同规模、行业主体长期提升反垄断合规能力。

工信部印发指导意见促进卫星通信产业发展 五方面推进手机直连卫星技术产业发展

□ 本报记者 刘欣

为深化卫星通信准入制度改革，促进卫星通信产业高质量发展，工业和信息化部近日印发《关于优化业务准入 促进卫星通信产业发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)。

《指导意见》提出，到2030年，卫星通信管理制度及政策法规进一步完善，产业发展环境持续优化，各类经营主体创新活力充分迸发，基础设施、产业供给、技术标准、国际合作等综合发展水平显著提升，手机直连卫星等新形式新业态规模应用，发展卫星通信用户超千万，推动卫星通信充分融入新发展格局，有力服务经济社会高质量发展。

《指导意见》围绕促进卫星通信产业高质量发展，从有序扩大市场开放、持续拓展应用场景、培育壮大产业生态、优化电信资源供给、加强卫星通信监管、提升协同推进合力6方面提出19条举措。

推进数字便民惠民

前沿科技走进寻常百姓家，这一梦想如今正逐步变为现实，在卫星通信产业也是如此。当前，卫星互联网发展势头迅猛，天地融合已成为信息通信技术产业发展的重要趋势和特征，手机、汽车、无人机等直连卫星创新探索活跃，卫星通信正在由专业领域向大众领域快速普及及延伸，有望形成新的经济增长点。

开展优化卫星通信业务准入等工作，促进卫星通信产业高质量发展，具有哪些方面的意义和价值?工信部有关负责人表示，贯彻落实党中央、国务院决策部署，以优化业务准入为切口，全面系统部署丰富应用场景，培育技术产业，优化资源供给，提升治理能力等工作，推动卫星通信充分融入新发展格局，服务经济社会高质量发展，主要体现在以下三个方面：

一是推动卫星通信与地面移动通信融合发展，促进卫星通信技术与5G以及6G、人工智能等新一代信息技术互融赋能，有助于构建天地一体的信息通信基础设施，支撑我国网络强国、航天强国、数字中国建设。

二是鼓励卫星通信产业链上下游协同创新，促进战略性新兴产业集聚发展，有助于推动构建现代化产业体系，加快形成新质生产力。

三是在偏远地区和自然灾害等极端场景下保持稳定可靠的通信保障能力，推进数字便民惠民，有助于增进民生福祉，满足人民群众日益增长的卫星通信应用需求。

在中国信息通信研究院技术与标准研究所所长张海波看来，未来，卫星通信将与地面移动通信融合发展，广泛应用于手机、汽车、无人机等各行业各领域，催生一系列大众化、规模化应用场景，深度融入生产生活。

此次《指导意见》在总体要求部分明确提出，坚持稳中求进、先立后破、分类施策、融合发展，以优化业务准入为牵引，丰富应用场景，培育技术产业，优化资源供给，提升治理能力，充分释放我国卫星通信产业发展潜力，加快构建规范有序、协同发展、优势互补、合作共赢的卫星通信产业发展格局，巩固提升我国信息通信业竞争优势和领先地位。

加强卫星通信监管

“十五五”期间是我国卫星通信产业高质量发展的关键机遇期，在这样的关键机遇下，未来有哪些工作部署?对此，工信部有关负责人介绍，《指导意见》从体现有序发展、体现创新发展、体现融合发展、体现协同发展、体现创新发展五个方面推动卫星通信产业高质量发展。

据这位负责人介绍，《指导意见》结合不同性质企业的定位和特点分类施策，通过支持国有卫星通信企业加快发展低轨卫星互联网，支持电信运营商开展手机等终端设备直连卫星业务，支持民营企业探索卫星物联网等新型卫星通信业务，分业务、分阶段、分步骤有序推进卫星通信业务开展。

同时，《指导意见》提出，加快关键核心技术攻关，推动NTN(非地面网络)等各类创新技术百花齐放;构建开放共享的标准体系，鼓励卫星通信系统在发展中逐步实现标准统一;创新手机直连卫星码号使用模式和卫星无线频率轨道资源管理模式。

《指导意见》提出，充分发挥卫星通信优势，支持卫星通信在应急通信、数字惠民等传统领域的应用。“在此基础上，强化卫星通信与各行业领域的创新应用，加强卫星通信与新一代信息基础设施交叉融合，推动手机、汽车、飞机等直连卫星，大力发展大众化卫星通信应用，促进卫星通信产业形成规模效应，推动现代化发展成果更多更公平惠及人民群众。”这位负责人说。

人介绍说。

《指导意见》支持各类企业共享改革成果和发展红利，鼓励经营主体围绕卫星及地面设施开展多样化商业合作，促进战略性新兴产业集聚发展，培育开放协同、互利共赢的产业生态，推动构建规范有序、协同发展、优势互补、合作共赢的卫星通信产业发展格局。

此外，《指导意见》结合卫星通信安全监管特点，通过加强卫星通信业务监管，促进网络基础设施互联互通，筑牢网络安全防线，扎实做好无线电保障，促进企业依法合规经营，为卫星通信产业健康发展保驾护航。

优化许可审批工作

手机直连卫星是当前卫星通信领域发展的热点领域，后续怎样推进手机直连卫星技术产业发展备受社会各界关注。

工信部有关负责人表示，工信部将从优化业务准入、加快技术突破、促进产业发展、加强业务监管、推进国际合作五方面推进手机直连卫星技术产业发展工作。

具体来说，在优化业务准入方面，支持电信运营商通过与卫星企业共建、共享等模式，深入挖掘天地、北斗等高空卫星应用潜力，推动手机等终端设备直连卫星加快推广应用;鼓励电信运营商依托低轨卫星互联网，在语音、短消息业务基础上拓展高速数据服务，促进信息基础设施天地融合发展。

在加快技术突破方面，跟踪研判手机直连卫星技术发展路线，深化技术路径研究，组织开展手机直连卫星技术研发，试验验证工作，积极参与国际标准制定工作，依托CCSA(中国通信标准化协会)等标准化组织开展手机直连卫星标准体系。

在促进产业发展方面，成立卫星通信相关产业组织，搭建产学研用交流合作平台，广泛凝聚各方共识，推动手机直连卫星协同发展，探索手机直连卫星新场景新模式，培育互利共赢的产业生态。

在加强业务监管方面，进一步优化许可审批工作，维护公平竞争市场秩序，持续优化用户体验，构建统一开放、有序竞争的卫星通信市场体系;健全完善监管平台，加强卫星通信业务全链条闭环管理。

此外，在推进国际合作方面，支持企业开展国际交流合作，提升全球服务能力，优化全球市场布局，鼓励我国卫星通信服务“走出去”。



当下正值开学季，广西壮族自治区南宁市市场监管局连日来对校园周边食品经营店、便利店等重点场所开展专项检查，督促食品经营者严格落实主体责任，深入排查风险隐患，全力守护开学季师生食品安全。图为执法人员在校周边一家零食店进行实地检查。

本报记者 吴良艺 本报通讯员 何正君 摄

正反双向推动行政争议源头化解 赣州出台行政案件过错责任追究办法

本报讯 记者黄辉 通讯员王建亮 近日，江西省赣州市人民政府正式印发《赣州市行政案件过错责任追究办法(试行)》(以下简称《办法》)。这标志着该市在规范行政执法行为、降低行政投诉败诉率、优化法治化营商环境方面迈出改革创新的重要一步。

据悉，《办法》不仅明确了对执法过错的追究，还引入容错机制，激励干部敢于作为、规范作为，走出了一条责任约束与激励担当并重的行政执法改革新路径。

议授权的，设置“从重追责”条款，正反双向推动行政争议源头化解。

《办法》首次将“府院联动”机制经验系统融入责任追究制度设计。针对实践中行政机关“不敢主动调解”等问题，明确规定多种从轻、减轻甚至免于责任追究的情形，消除一线执法人员在诉前、诉中环节开展调解工作的顾虑。同时，对应对不当、推诿扯皮导致争

格、约谈主要负责人等组织处理方式，实现“单位、个人”双线问责，推动执法监督闭环管理。信丰县两个单位分别因超过法定期限作出决定及未向法院提供证据导致败诉，县纪委对相关人员进行问责，体现了对行政执法过错的“零容忍”态度。

同时，《办法》明确11种可以从轻、减轻或免于追责和2种不予追责的情形，保护干部在改革创新、先行先试中的积极性，为其在法治轨道内干事创业“撑腰鼓劲”。

六部门加强涉渔外国籍船舶港口国检查管理

本报讯 记者刘欣 近日，农业农村部、外交部、工业和信息化部、交通运输部、海关总署、国家移民管理局联合发布《关于打击非法捕捞活动，加强涉渔外国籍船舶港口国检查和管理工作的意见》(以下简称《意见》)，推动各地加强涉渔外国籍船舶港口国检查和管理。

《意见》指出，要认真履行《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕捞的港口国措施协定》(以下简称《协定》)相关要求，进一步健全港口国监管体系，提高打击非法捕捞能力，展现我负责任渔业国家形象。

据介绍，《协定》由联合国粮农组织牵头制定，是近年来在全球渔业治理、打击非法捕捞方面最重要的国际文书。2025年4月16日，中国正式加入《协定》。《意见》的发布为做好《协定》实施工作提供了

有力制度保障。

《意见》强调，要高度重视渔业资源的养护和可持续利用，“零容忍”打击非法捕捞，主动履行港口国义务，积极参与全球渔业治理，强化渔业执法国际合作。要坚持依法依规、依港管渔、防惩并举、循序渐进的原则开展《协定》实施工作。

《意见》提出严格实施进港审查，公布指定港口名单，明确管控船舶范围，实施船舶进港报告，拒绝非法船舶进港。规范开展港口国检查，依规抽检进港船舶，公正开展船舶检查，规范提供在港服务，严厉打击违规行为。提升履约监管能力，及时做好信息通报，加强涉渔中国籍船舶管理，保障船舶合法权益，强化各项支撑保障，强化落实管理责任，建立部门协作机制，提高港口国监管能力，加强国际交流合作，为各地加强涉渔外国籍船舶港口国检查和管理提供了指导。