



法治日报  
星期五  
2025年12月19日

# 法治政府

05  
专刊

编辑/李立娟  
美编/李晓军  
校对/张学军

LEGAL DAILY

## 推动全国统一大市场建设

# 我国反垄断法律体系更加完善

### 热点关注

□ 本报记者 万静

“十四五”时期,我国各级市场监管部门深入贯彻落实全国统一大市场建设关于“统一市场基础制度”的要求,持续完善反垄断法律体系,为纵深推进全国统一大市场建设奠定坚实的法治基础。

“整体看来,反垄断法律体系更加系统,执法程序规定更加规范,针对平台经济等重点领域的规定更加完善,对经营主体的合规指引更加明确,提高了反垄断法的可预期性和可操作性。”近日国家市场监督管理总局相关负责人介绍说。

#### 消除制约要素资源流动堵点

2022年3月《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》要求“强化竞争政策基础地位”。党中央、国务院涉及市场准入、要素配置、招标投标、政府采购的政策措施,针对各类市场主体面临的市场壁垒,均要求促进公平竞争,破除制约全国统一大市场建设的体制机制障碍,为反垄断法治建设奠定了坚实的政策基础。

2022年8月反垄断法完成首次修改,将鼓励创新纳入立法目的,增加平台经济反垄断等规定,规定了更严格的法律责任,更加有利于保护公平竞争,促进创新 and 高质量发展。2023年12月《国务院关于经营者集中申报标准的规定》完成修订,调整申报标准,降低经营者集中制度性交易成本。

2024年6月《公平竞争审查条例》公布,以行政法规系统规定审查标准、机制和监督保障,实现公平竞争审查的法治化。相关法律法规建立了反垄断和公平竞争审查工作的法治基础。民营经济促进法等重要立法也设立公平竞争专章,要求保证民营企业等各类经济组织公平参与市场竞争,公平竞争的理念越来越深度融合入我国重要立法之中。

“十四五”时期,经过不懈努力,国家市场监督管理总局在畅通和做强国内大循环方面形成了系列有效保障机制,消除了系列制约要素资源流动的堵点卡点。

推进统一大市场建设,破除地方保护和区域壁垒的制度更加健全。还制定了禁止滥用市场支配地位行为规定等12部支撑法律实施的配套规章。

规制市场垄断的执法更加有力。加强对重点领域垄断风险的监测评估,强化平台经济常态化监管,为防范和制止网络市场无序竞争设置了红灯、划出了底线。持续开展民生领域反垄断执法专项行动,查处供水、燃气、建材、机动车检测等领域垄断案件。

#### 源头预防制止垄断行为

市场监管部门深入贯彻落实党中央、国务院关于

#### 核心阅读

反垄断法律体系更加系统,执法程序规定更加规范,针对平台经济等重点领域的规定更加完善,对经营主体的合规指引更加明确,提高了反垄断法的可预期性和可操作性。



推进全国统一大市场建设的决策部署,持续完善反垄断配套立法,形成以反垄断法为核心,包括2部行政法规,5部规章,9部指南,2部指引,1部规范性文件在内的法律规制体系,为各类市场主体营造了更加公平、更有活力的制度环境。制修订《禁止垄断协议规定》《禁止滥用市场支配地位行为规定》《经营者集中审查规定》《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》5部规章,针对三类垄断行为和滥用行政权力排除限制竞争行为分别作出规定。

推动制定《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》《国务院反垄断反不正当竞争委员会关于药品领域的反垄断指南》等4部指南。制发《企业境外反垄断合规指引》等2部指引,为反垄断法和企业反垄断合规提供指导。出台《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准(试行)》,保障执法机构依法行使裁量权。

为各类经营主体营造公平竞争的市场环境,让社会各方明法于心、守法于行,离不开加强竞争倡导。

市场监管部门查处的许多垄断案件中,行业协会

成为经营者从事垄断行为的“牵头人”和“推动者”。为引导行业协会进一步规范自身行为,《国务院反垄断反不正当竞争委员会关于行业协会的反垄断指南》出台,督促行业协会加强垄断风险识别、评估和防范,为其规范履职设置“红绿灯”。2024年,市场监管总局举办首届行业协会反垄断合规能力提升培训班,联合中央社会工作部、民政部多措并举做好指南宣贯实施工作。

为了从源头上预防和制止垄断行为,提升经营主体反垄断合规意识和能力,市场监管总局创新工作方式,主动打造反垄断合规讲堂品牌活动,加强与民政部、农业农村部、中国民航局等部门协同联动,充分发挥行业协会连接政府与经营主体的独特优势,面向燃气、保险、医药、民航、机动车检测、畜牧业等重点领域举办10期讲堂,主动“送法上门”,推动关口前移,约3万人线上、线下参加,大力营造崇尚公平竞争的社会氛围。听课人士表示,反垄断合规讲堂“务实管用”“收获很大”,纷纷点赞。

#### 进一步完善监督保障机制

2022年修改的反垄断法规定“国家建立健全公平竞争审查制度”。《公平竞争审查条例》明确涉及市场准入和退出、商品和要素自由流动、影响生产经营成本、影响生产经营行为四类政策措施的19项审查标准,建立抽查、举报、督查、监督保障制度,规定约谈等处置措施和违反各项条例的法律责任,提高了制度的权威性和刚性约束。

2025年2月市场监管总局公布《公平竞争审查条例实施办法》,将审查标准细化为66项具体情形,明确例外规定的具体含义,进一步完善了审查机制、程序和监督保障机制。2024年1月市场监管总局与国家发展和改革委员会等部门联合公布《招标投标领域公平竞争审查规则》,加强和规范招标投标领域公平竞争审查。

2024年以来,各地均建立了对接拟由县级以上人民政府出台的重要政策措施会同审查制度,通过事前审查有效防范出台妨碍公平竞争的政策措施,规范了政府行为,激发了市场活力。

各地通过促进公平竞争积极融入全国统一大市场建设。海南出台《海南自由贸易港公平竞争条例》,将促进公平竞争作为推进自由贸易港建设的重要举措。浙江制定《浙江省公平竞争审查办法》,打造更加公平、开放、透明的市场环境。广东省政府出台《广东省进一步推动竞争政策在粤港澳大湾区先行落地的实施方案》,通过竞争政策提升粤港澳大湾区市场一体化水平。北京市房山区、天津市西青区、河北省保定市、河北雄安新区四地市场监管部门签署《京津冀四地公平竞争跨区域协作发展协议书》,建立“培训交流机制、疑难案件会商机制、公平竞争互查机制、跨区域执法协作机制、联合普法宣传机制”,探索建立公平竞争审查区域合作机制,破除区域壁垒。

达1316件。

#### 专项行动提升便企惠企温度

“原本以为要缴纳巨额违约金,没想到复议机关帮我们纠正了‘糊涂账’!”某房地产开发公司负责人感慨道,该公司因商业综合体项目逾期竣工被相关部门处罚数亿元,行政复议机关通过实地勘察、听证论证,查明逾期系政府规划调整导致,且违约金计算存在“总价计罚”的错误,最终促成行政机关撤销原决定,为企业避免巨额经济损失。

今年以来,浙江聚焦涉企执法“痛点”,开展“行政复议护航企业高质量发展”专项行动,提升便企惠企温度。

杭州市设立22个“5S”助企工作站,为企业提供合规指导、咨询体检等服务;余姚等地推出涉企服务专线,优化对企服务,涉企案件平均受理时间由5天缩短至2天,提速60%。

前三季度,全省新收涉企行政复议申请5521件,为浙江高质量发展注入强劲法治动能。

在提升涉企案件办案质效方面,浙江推行“前端预防,中端提质,后端回效”的“三阶工作法”,全力助企纾困解难。将行政复议纳入涉企法治服务“一件事”清单,建立“一窗受理、一次告知、一站服务”模式,形成行业主管部门及企业双向风险预警机制,源头减少争议发生。

浙江开展“调解优先+容错免责”机制试点,实行“受理前简案速调,办案中多方精调,决定后跟踪回效”,加大组织调解工作力度,促进涉企争议实质性化解。

浙江还建立“履行督促+标本兼治”治理模式,对达成调解协议的案件,定期跟踪履行情况,协调解决后续执行问题,有效消除企业后顾之忧。坚持有错必纠,办理涉企纠错案件174件,制发意见书327份,为规范执法提供清晰指引,促进电子采购等多个领域修订完善政策法规和规章制度。

据介绍,下一步,浙江将结合“十五五”法治浙江建设谋划,谋深谋实行政复议事业发展规划,进一步发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,让公平正义更加可感、可知、可享,为高质量发展建设共同富裕示范区提供坚强法治保障。

### 慧眼观察

□ 张占江

近年来,高科技等重要领域的企业多通过非横向经营者集中实现纵向一体化和多产业协同发展,以提升运营效率。非横向经营者集中的类型多,竞争影响也更为复杂深远。因此,做好非横向经营者集中审查工作事关我国经济高质量发展水平的有效提升,对有效市场和有为政府的有力结合提出了更高要求。对该领域的经营者集中反垄断审查指引更需要夯实竞争损害理论,提升审查框架的透明度和可操作性。国家市场监督管理总局在2024年12月出台《横向经营者集中审查指引》的基础上,近日发布的《非横向经营者集中审查指引》(以下简称《指引》),充分体现了这样的思路。

《指引》作为《横向经营者集中审查指引》的延续,将进一步提升反垄断审查的统一性、规范性,满足经营主体对反垄断监管更加科学化、精细化的要求,有利于形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序,增强公平竞争市场经济基础制度的可操作性和可预期性,为企业自主创新创造便利。

#### 以成熟理论引领规则建构

《指引》充分总结了我国有益的执法经验,吸纳了经过长期验证并被广泛接受的竞争损害理论,积极对接国际高标准经贸规则,为全球反垄断执法实践贡献了中国智慧。

立足我国执法实践,细化对竞争损害的评估框架,反垄断法实施以来,非横向经营者集中一直是执法实践较为关注的问题,实施至今我国共对30余起涉及非横向经营者集中作出附加限制性条件批准或禁止决定,占比约一半。《指引》将丰富的执法经验加以制度化,并用案例予以解释说明,形成了系统、全面的监管框架,为后续执法提供了坚实的基础支撑。

借鉴域外经验,吸纳成熟竞争损害理论,《指引》在评估纵向集中的封锁效应时,批判性地吸收了提高竞争对手成本理论,分别考察集中后实体从事原料封锁和客户封锁两方面的能力、动机与竞争效果。层次化的分析框架有助于从多维度精准识别竞争损害。

关注竞争损害实现,通过场景化分析揭示竞争效果。在纵向经营者集中可能获取竞争性敏感信息的审查方面,《指引》从内在机制出发,分为两种情形:一是给集中后实体带来比其他竞争对手更大的竞争优势,单方面降低竞争压力;二是竞争对手为担心信息泄露,放弃与集中后实体开展业务。反垄断法是行为法,明确行为对损害竞争的内在原理,有助于针对性展开调查和规制。

#### 科学精细反垄断监管需求

与反垄断法的实体规则功能不同,《指引》的作用在于“提升经营者集中审查工作透明度,增强经营者对执法机构评估经营者集中竞争影响的预期”,因此,《指引》应尽可能让经营者清楚地了解执法机构的审查思路。

丰富了分析框架的层次结构,体现了清晰的审查逻辑。在分析涉及多种因素、多个维度的复杂情形时,《指引》通过厘清审查次序,为经营者提供了明确的指导,减少了理解和操作上的难度。例如,在分析封锁效应时,考虑到如果不具备损害竞争的能力,通常也就不具备损害竞争的动机,更难以产生反竞争效果,《指引》规定执法机构将分别按照能力、动机、

效果的顺序依次评估。

引入量化标准全面评估封锁行为,提升规则的透明度与可预期性。非横向集中后,经营者实施原料或客户封锁面临着复杂的约束:一方面,损害下游市场竞争会提高垄断利润;另一方面,封锁行为会导致上游业务损失,因此很难简单预测集中后实体是否会实施封锁。《指引》相关条款提出,评估集中后实体实施原料封锁的动机时,可以根据个案情况,使用定量、定性或两者结合的方法。合理引入量化标准作为判断依据,切合市场运行实际,也增强了规则的可预期性。

落实分类分级审查制度,划分执法重点领域。《指引》第二十三条、第二十四条以市场份额为依据,为经营者集中划分出多个类型,每种类型根据其可能产生的反竞争效果被赋予不同的推定。当满足特定条件时,执法机构会进一步展开调查明确竞争效果,或在实体规则上推定具有反竞争效果。这种分类分级处理能够提升执法效率,协调执法资源。

阐明各类效率抗辩因素,减少执法沟通成本。相较于横向经营者集中,非横向经营者集中一般不会直接导致同一相关市场内的竞争对手消失,更有可能提升经济效率和消费者福利。《指引》第七章列举了非横向经营者集中可能产生的积极效果,包括防止搭便车、降低交易成本、提升交易便捷性等,经营者可以依据上述因素,进行效率抗辩,此举能够清晰传递执法机构的审查思路与关注重点,进而减少经营者与执法机构的沟通成本。

#### 回应数字经济领域新问题

数字经济领域具有跨界融合发展的特征,互联网平台的非横向集中常常带来竞争隐忧。为促进行业规范发展,《指引》有效回应了数字经济等领域的新型竞争问题,有针对性地提出了监管框架。

基于数字经济竞争的特殊性,关注平台非横向集中损害竞争的动机。互联网平台的经营模式与传统经济显著不同,平台获取商业利益的方式不仅包括直接销售商品,也包括通过吸引用户、保持用户黏性获取商业机会,借此打造互联网生态圈。在此背景下,互联网平台非横向集中的竞争损害动机也有所差异。对此,《指引》强调有客观证据表明集中后实体存在实施封锁的非价格动机时,也应考察可能的长期潜在威胁,增加现有客户黏性,强化网络效应,增强数据和知识产权优势等。

针对纵向集中涉及的自我优待,混合集中涉及的生态系统等前沿问题,明确了基于个案的执法立场。《指引》相关条款分别阐述了自我优待行为和扩张生态系统可能存在的排除、限制竞争情形,并辅以案例对可能存在的竞争风险加以适当提示。同时,《指引》也强调基于个案中的客观证据考察,而非事先直接否定或肯定这种竞争形式。

完善新型竞争行为的效果评估框架,补充数字经济领域混合集中产生封锁效应的具体表现形式。《指引》结合国内外最新执法实践与理论研究,列举了混合集中通过网络效应占领市场,限制对手接入必需设施平台,数据集中,拒绝互操作等存在反竞争风险的情形。这一类型化处理不仅有助于指引互联网平台合规经营,避免潜在的竞争风险,也符合反垄断法对市场干预应持谨慎态度的基本立场,强调干预应为例外,且须具备正当的法律理由。

(作者系国务院反垄断反不正当竞争委员会专家咨询组成员、浙江大学经济法研究所所长)

# 监督效能从“治一域已病”转向“治全域末病”

## 浙江行政复议化解行政争议主渠道作用日益突出

### 关注行政复议主渠道建设

□ 本报记者 王春  
□ 本报通讯员 朱乔

今年以来,浙江省司法行政机关以新修订的行政复议法施行为契机,为群众、企业提供优质高效、便捷公正的行政复议服务,行政复议化解行政争议主渠道作用日益突出。

记者近日了解到,前三季度,全省行政复议立案3.76万件,同比增长23.57%,调撤结案9783件,超九成案件经复议后实现“案结事了人和”,未再提起行政诉讼。

#### 提升效能助推法治政府建设

作为政府系统自我纠错的层级监督机制和解决行政争议的权利救济制度,行政复议工作在推动法治政府建设中,发挥着重要的职能作用。

今年以来,浙江省司法行政机关通过不断提升行政复议监督依法行政的效能,助推法治政府建设不断取得新实效。近期,杭州、绍兴、衢州等地荣获第三批全国法治政府建设示范地区称号。

围绕“以案促改促治”,行政复议机构坚持有错必纠,严格纠正行政机关违法或不当行政行为,用好复议意见书、建议书刚性约束,强化案例、手册常态指引,深入推动源头依法行政。

浙江将负责人参与调解听证率、直接纠错、文书履行情况等指标纳入法治浙江和平安浙江考核,落实情况通报、问题约谈、风险提示等机制,复议监督效能实现从“治一域已病”向“治全域末病”转变。

在地方涉重大项目、重点工程争议中,行政复议机构坚持在案件办理中主动服务大局,自觉维护大局,力求矛盾不上交、争议不外溢。成功化解某企业因某市设立国家森林公园及省级自然保护区相关补偿事宜、某公路大桥项目等一批涉重大项目类行政争议,致力于平衡好民生保障与经济发展。

#### 搭起群众行政机关“连心桥”

“感谢你们!帮我们拿到了维权的关键证据。”近日,杭州市行政复议局收到了70多岁老人郑某的

## 《行政执法标准与行政审判观点:市场监督管理卷(第二辑)》出版发行

本报讯 记者万静 为深入践行“法治是最好的营商环境”,由国家市场监督管理总局法规司与最高人民法院行政审判庭联合编写的《行政执法标准与行政审判观点:市场监督管理卷(第二辑)》近日出版发行。

此书以市场监督管理领域行政执法、行政复议、行政诉讼典型案例为切入点,系统梳理法律适用中的共性难点问题,通过案例归集、问题剖析与观点提炼,明确行政执法标准与行政审判裁判规则,积极回应各级市场监管部门在执法办案过程中的实践需求,为化解市场监管领

域行政争议提供有益参考,具有较强的针对性、指导性和可操作性。

2023年,《行政执法标准与行政审判观点:市场监督管理卷(第一辑)》出版,该书以其鲜明的实践导向和专业指导价值获得包括市场监管系统干部职工在内的广大读者高度评价。此次第二辑的推出,将更加有效地推动市场监管领域执法标准与司法裁判的统一,助力规范执法行为,提升监管效能,以法治协同护航市场监管事业高质量发展。



为增强辖区老年人冬季防火安全意识,近日,三亚市消防救援支队消防宣传员走进海月广场人员密集场所开展消防宣传活动,为老人送上冬日里的“安全大礼包”。图为活动现场。 本报通讯员 付乐 摄