



法治日报

星期五
2026年8月21日

法治政府

05
专刊

编辑/李立娟
见习编辑/王策
美编/李晓军
校对/张学军

LEGAL DAILY

市场监管部门重拳整治驾校抱团涨价等乱象

热点关注

□ 本报记者 万静

衣食住行,民生之本。机动车驾驶培训,这个看似与老百姓日常生活紧密相连的普通小事,实际却是守护道路交通安全的首道关口,也是拉动汽车消费、激活下沉市场的关键前端。

近年来,全国机动车保有量持续增长,下沉市场出行需求旺盛,但部分县城及三、四线城市驾培行业滋生抱团涨价、协会串谋、收费失规、培训缩水等乱象,成为群众反映强烈的民生痛点。

统一抬价协会带头串谋垄断协议

相关数据显示,2025年我国机动车保有量达4.69亿辆,超百座城市汽车保有量突破百万。驾培行业地域属性强、服务同质化程度高,极易滋生垄断土壤。

2026年6月国家市场监督管理总局(国家反垄断局)发布的《中国反垄断执法年度报告(2025)》披露,部分县城和三、四线城市驾培领域,竞争对手“抱团涨价”,行业协会以“行业自律”为名组织签订垄断协议,统一抬价,压缩教学服务,破坏公平竞争秩序,加重学员负担。

中国消费者协会在今年一季度投诉统计报告中分析,驾培领域消费维权痛点集中:部分驾校以“低价全包”引流后中途加价,总花费近乎翻倍;学员退费遭遇推诿,高额扣费;培训流于形式,靠刷学时应付考核,实际练车时间严重不足。违规行为贯穿招生、培训、收费全流程:培训端学时造假、质量无保障;经营端虚假宣传、隐性收费、预付费风险突出;无资质机构、黄牛违规揽客;主体管理松散,教练挂靠普遍,主体责任落空,教学设施陈旧,人员素质不齐。

在市场监管总局对外披露的典型案例中,社会各界看到了在三、四线城市及县城小城各种“驾校考证、陪练”的垄断乱象:

重庆市江津区的六家摩托车驾培机构联合组建统一“总校”,定价、收费、教学、考试,开支全部统一管理。原本200多元的摩托车培训费,直接被抬到900元。监管部门查处之后,当地培训费用得以回落。

本报讯 记者刘欣为推动安全应急装备产业高质量发展,工业和信息化部、应急管理部近日联合印发《安全应急装备产业发展“十五五”规划》(以下简称《规划》)。

《规划》坚持以人民为中心的发展思想,统筹发展和安全,锚定基本实现新型工业化目标,为全面提升行业本质安全水平与防灾减灾救灾能力提供产业支撑,以高水平安全保障高质量发展,助力实现中国式现代化。《规划》明确了“十五五”期间,安全应急装备产业发展目标,聚焦产业发展关键环节,从加强产业创新,促进装备推广应用,培育壮大产业主体,优化产业生态4个方面,细化提出15项具体任务,部署5个专栏,预计到2030年,安全应急装备产业规模、技术水平、产品质量、应用深度和广度显著提升,家庭社区安全应急产品配备水平进一步提高;重点领域产业规模达到1.4万亿元,建设10个竞争力强的安全应急装备产业集群,70个产业特色园区;形成一批国际竞争力强的龙头企业,培育一批专精特新“小巨人”企业和制造业单项冠军企业。

下一步,工业和信息化部、应急管理部将统筹做好《规划》组织实施,加强部门协同、央地联动、供需对接,强化政策供给和行业指导,动态评估实施情况,保障完成《规划》目标任务。



核心阅读

近年来,全国机动车保有量持续增长,下沉市场出行需求旺盛,但部分县城及三、四线城市驾培行业滋生抱团涨价、协会串谋、收费失规、培训缩水等乱象,成为群众反映强烈的民生痛点。



市场监管总局披露的相关数据显示,超三成案件由行业协会牵头,通过开会、签公约、建联盟等方式统一价格,划分区域、分配利润。

四川省巴中市当地道路运输协会,先后三次召集12家驾校制定价格自律办法,变相哄抬培训价格。当地培训费区间,从原先1500—2500元涨到4000元,最终协会被处以50万元罚款,12家涉事驾校合计被罚140余万元。

值得警惕的是,如今这类串谋行为越来越隐蔽。白纸黑字的书面协议越来越少,大多通过微信群沟通、口头私下商议完成,这也给监管取证带来不小难度。

价格同盟带来的伤害是双向的。普通学员失去议价权,花更高的驾培学费,换来的却是练车时间压缩、教学质量下滑;合规经营的驾校,却被挤压生存空间,守规矩反而没有生源。

上海交通大学法学院教授王先林表示,驾培垄断与行业乱象叠加,危害覆盖多维度:消费端学车成本上升、维权困难;行业端公平竞争生态被破坏,合规主体生存受压,行业口碑下滑;经济端驾培作为汽车消费前端,市场失序直接抑制下沉市场购车、维保等关联消费;安全端缩水培训催生“马路杀手”,埋下道路安全隐患。

行政复议先锋

□ 本报记者 王 春

□ 本报见习记者 何昕怡 马维博

“十四年,我从一个青涩的法治新兵,变成了同事们口中的‘老复议’,变的是年龄和阅历,不变的是坚守至今的法治初心。”

今年7月15日,在浙江省湖州市司法行政系统先进事迹座谈会上,湖州市司法局应诉协调处处长沈晓欢站在台前,分享自己深耕行政复议一线十余年的风雨和感悟。

看似从容的讲述背后,是一次次向难而行的改革探索,一趟趟深入一线的调研走访,一份份字斟句酌的复议文书……点滴平凡日积月累,沈晓欢淬炼出坚定的法治信仰,过硬的专业能力,也磨亮了“复议为民”的初心。

勇立潮头的改革尖兵

2012年,吉林大学法学硕士毕业的沈晓欢,进入原湖州市政府法制办公室工作。那时的行政复议,还只是政府法制工作中一个小的板块,公众知晓度低,案件还不算特别多。

变化始于2017年。作为全国首批行政复议体制改革试点省份之一,浙江要求将分散于各部门的复议权统一收归本级政府。时任湖州市政府原法制办公室副处长的沈晓欢全程参与并扛起了本市行政复议的改革重担。

“改革前,群众若对县级以上地方政府部门的行政行为不服,既可选择向本级政府申请复议,也可选择向上一级主管部门申请,双轨并行、标准不一,难免混乱。”沈晓欢回忆道,“改革的核心是实现‘一级政府只有一个复议口子对外’。”

改革后,案件量激增,办案质效面临严峻挑战。沈晓欢迎难而上,牵头推进全市行政复议规范化建设,组织制定20余项操作规范和50余份法律文书格式文本,构建起系统完备、独具特色的全市行政复议标准体系。与此同时,针对案多人少、领域繁杂的现实,她探索建立“复议员+助理复议员+辅助人员”团队化办案模式,实行“类型+领域”分工,显著提升办案精细化水平。

2024年,新修订的行政复议法落地实施,改革红利叠加法治动能,全市行政复议与一审行政诉讼收案比,从2020年的0.49:1跃升至2025年的5.1:1,行政复议成为群众化解行政争议的“第一选择”。

精益求精的办案匠人

市本级所有案件,每案参与、每案必审,是沈晓欢给自己立下的规矩。

2020年至今,她参与审结案件1500余件,始终保持“零败诉”“零纠错”的纪录。当被问及“秘诀”,她只淡淡说出四个字:“精益求精”。

隐患。

强力打击抱团涨价突出问题

民有所呼,政有所应。各级市场监管部门近年来高度重视各地方驾培领域的垄断问题。从2022年至今,全国市场监管部门累计办结,在办驾培垄断案件12件,覆盖10余个省份;办理案件共涉及百余家本地驾校,单案涉案主体4家至17家不等,强力打击驾培企业“抱团涨价”的突出问题。

学车考驾照,驾培驾校是每一位上路司机第一次接触机动车驾驶、道路交通安全领域的第一道门槛。虽是日常琐事却也是直接关系到公共安全的大事。各地市场监管部门把群众“关键小事”当作“头等大事”,坚持从“小切口”破题,重拳出击,依法从严查处各类垄断协议,落实“一案双查”机制,对假借自律之名行垄断之实的协会同步追责,治理成效看得见,摸得着。比如上述重庆市江津区摩托车培训费用经整治后,费用大幅下降。

甘肃省玉门市市场监督管理局与相关部门组建联合检查组深入辖区各机动车驾驶员培训机构开展专项整治行动。联合检查组坚持问题导向,核查收费公示,重点检查收费项目、公示情况,查看是否存在收费信息不透明、未按规定公开收费明细等问题,坚决杜绝“暗箱操作”式收费,保障学员消费知情权。

安徽省淮南市谢家集区市场监督管理局联合相关部门,开展机动车培训机构违规收费专项整治行动。在整治过程中,创新推行“执法+普法”模式,将法律宣传贯穿于监管全过程。执法人员向企业负责人详细阐释虚假宣传与乱收费行为的法律后果,并现场指导规范签订培训合同,助力企业拧紧“合规开关”,从源头减少消费纠纷。

广西壮族自治区北海市市场监督管理局联合相关部门,开展机动车培训机构违规收费专项整治行动。行动中执法人员仔细查看培训合同,核查合同中关于收费、退费条款是否清晰合理,有无设置霸王条款损害学员利益;同时严格审查培训机构的线上线下宣传内容,严厉打击“包过”“快速拿证”等虚假宣传和误导性广告,防止学员因不实宣传而上当受骗。



图为沈晓欢在审查案件材料。

本报见习记者 马维博 摄

止步于一时一案。

2020年,沈晓欢牵头制作《湖州市行政争议局工作制度汇编》,从收案登记、接待规范,到案件请示、诉讼风险协审……十项制度覆盖复议全链条。这本历时大半年成稿的汇编成为湖州几乎每位行政复议员随手可查的“操作指南”。

但沈晓欢很快意识到,案子办得再好、再多,如果前端行政執法水平跟不上,后面的争议只会越来越多。于是,她将目光聚焦于“治未病”。

2024年,沈晓欢参与建立行政争议“双向溯源”治理机制,她牵头创新推出行政违法风险提示制度,将个案中发现的问题以《风险提示函》形式广发全市执法机关,帮助各部门“提前避雷”;常态化开展“以案治本”行动,每年聚焦一到两个争议多发领域,形成“案件梳理—问题分析—意见反馈—指导复盘整改”的闭环,征地拆迁、市场监管、公安交管,招投标监管……一个个领域的系统性治理陆续落地。

在办案中,他们不只审视行政机关的执法问题,也对当事人进行溯源分析。“我们既要帮老百姓解决真问题,也要维护依法执法的权威性。”沈晓欢说。该机制实施当年即溯源审查复议案件173件,认定执法无责161件,轻责12件,并落实相应治理举措,有力优化了执法生态。

“办理一案,治理一片,管理一地。”沈晓欢一以贯之秉持着这样的治理理念。

回望十四年,她感慨道:“一点一点啃硬骨头,一桩一桩解死疙瘩,工作干得才踏实。”伏于案头,沉在一线,沈晓欢用日复一日的脚踏实地,彰显着开拓之勇、匠人之心与长远之谋——这正是复议笃行最质朴的底色。

心怀大局的制度拓荒者

从个案攻坚到制度构建,沈晓欢的目光从未

慧眼观察

□ 胡迟

当前,《关于进一步深化国资国企改革的方案(2026—2029)》(以下简称《方案》)已经实施,新一轮改革更加注重监管体系升级,权责边界厘清,风险闭环管控。地方国资要紧扣地方国资差异化特征,持续完善管理监督体制机制,系统性提升国资监管效能,既是落实国资国企改革部署的硬性要求,也是规范国有资产运营、守住国有资产安全底线、推动地方国企更好服务区域战略和新增生产力培育的必然选择。

一、把握改革方位:立足地方国资特征,明晰监管体制机制建设的核心逻辑

《方案》将健全现代化国资监管体系作为核心任务之一,坚持政企分开、政资分开,所有权与经营权分离,构建集中统一、专业高效、上下协同、监督有力的出资人监管体系,推动监管从“管企业”向“管资本”深化转型,这是地方国资完善监督体制、提升监管效能的根本遵循。相比于中央企业,地方国资监管呈现显著的本土化特征:一是功能双重属性突出,既要承担城市建设、公共服务、民生保障等公共职能,也要参与市场化竞争;盘活存量资产、培育地方特色产业;二是层级跨度大,省、市、县三级国资主体并存,部分市县国企存在层级过多、子公司散而弱、资产碎片化问题;三是行业分布多元,城建、交通、水务、文旅、园区、商贸等行业交织,资产形态、盈利模式、风险点差异明显;四是改革基础不均衡,部分基层国企治理体系、内控机制、法务合规体系仍存在短板,债务、对外担保、股权投资等风险隐患集中在市县层级。

上述特征决定地方国资监管不能“一刀切”一套指标管所有企业”,必须在新一轮改革方案框架下,一方面,持续厘清国资监管机构、国有资本运营公司、实体国企之间权责边界,避免越位干预企业自主经营,落实企业市场主体地位;另一方面,补齐监督链条短板,打通层级壁垒,解决以往监管“重顶层、轻基层,重报表、轻实质,重事后追责、轻事前预警”的痛点,把精准分类考核、穿透式监管,全周期风险防控嵌入地方国资治理全过程,实现政治与管好有机结合。

二、夯实制度底座:健全集中统一、协同联动的管理监督体制机制

完善管理监督体制机制,是提升地方国资监管效能的基础工程。核心是构建出资人主导、多类监督贯通,权责清晰闭环的监管格局,落实关于完善业务监督、综合监督、责任追究三位一体出资人监督体系的要求。

一是理顺分级监管权责体系,强化省市县国资监管协同。地方国资要健全“省级统筹、市级主抓、市县联动”的监管工作机制,规范市县国资监管机构履职边界,推动监管规则、统计口径、风险标准、追责机制上下统一,破解基层国资监管力量薄弱、制度零散、标准不一等难题。对国有资本投资、运营平台,厘清国资监管机构与平台公司权责,依托两类平台实现资本市场化运作,减少行政化干预,真正落实以管资本为主。

二是推动各类监督贯通协同,构建大监督格局。整合出资人监督、企业内控、法务合规、审计、纪检监察等监督力量,建立信息共享、线索移送、联合检查、成果共用机制,避免多头检查、重复检查、监督碎片化。压实董事会、监事会、经理层治理监督责任,做实监事会当期监督,专项督查功能,推动内控体系、合规管理体系向各级子企业延伸,把合规审查、法律论证嵌入投资决策、资产处置、担保融资、产权流转等重大事项前置环节,以法治机制筑牢资产保护第一道防线。

三、创新监管方式:以“精准分类考核+穿透式监管”,提升监管科学性针对性

《方案》提出推行国有企业精准分类考核评价,加快推进穿透式监管,这正是新一轮改革方案在监管工具层面的核心抓手,也是破解地方国资“一企一策落地难、多层级监督虚化”的关键路径。

第一,实施精准分类考核评价,树立差异化价值导向。地方国企兼具公益类、商业一类、商业二类等不同功能定位,考核不能简单以利润指标“一把尺子量到底”,按照要求,立足企业功能定位,行业属性、区域任务,建立分类差异化考核体系:对承担基础设施、公共服务、民生保障任务的公益类企业,重点考核公共产品供给质量、成本管控、服务效能、债务安全、社会效益;对充分竞争领域商业类国企,突出价值创造、国有资本回报率、资产周转、科技创新、存量盘活等指标,推广国有经济增加值核算,引导企业摒弃单纯规模扩张,转向质量效益优先。

第二,加快推进穿透式监管,打通全级次监管“最后一公里”。地方国企普遍存在多级子公司、项目公司、对外合作主体,风险往往下沉到三四级子企业、项目端,传统报表式监管容易出现“看得见顶层、看不见底层”。推进穿透式监管,核心是实现资本穿透、权属穿透、业务穿透、风险穿透:一是产权穿透,厘清全层级企业股权结构、实际控制关系,摸清底数、厘清资产权属,整治无序层级、空壳子公司、低效参股;二是资金穿透,聚焦投融资、担保、资金拆借、资产转让等高风险事项,追踪资金流向、底层资产、还款来源;三是数字化赋能穿透,依托地方国资在线监管平台,建设动态监测、自动预警、线上留痕的智慧监管体系,打通企业财务、投融资、合同、法务数据,实现动态感知,实时预警,改变“事后核查”的被动模式。

四、守牢安全底线:紧盯重点领域环节,系统性防范化解地方国企重大风险

地方国企风险呈现明显区域特征,债务风险、对外担保风险、低效资产风险、合规法务风险、项目投资风险集中,部分市县平台企业偿债压力,隐性关联风险尤为突出,必须把风险防控作为国资监管的常态化核心任务。

一是聚焦债务与对外担保核心风险,压实主体管控责任。严控高负债、隐性担保、违规资金拆借,建立企业债务限额、资产负债率红线管理机制,分类计提降杠杆、化存量方案,规范对外担保风险敞口、额度、审批程序,严禁无实质业务支撑的互保联保,建立担保台账、底层风险持续监测机制,严防风险交叉传染。

二是规范投资与资产处置风险,遏制盲目扩张。严格落实投资负面清单管理,强化非主业投资、高风险金融类业务管控,对重大对外投资、并购重组开展合规论证、风险评估,遏制脱离主业、分散资源的低效投资;规范存量资产盘活、产权转让、土地资产处置流程,严格资产评估、备案、进场交易,严防低价处置、利益输送造成资产流失。

五、强化落地保障:协同改革与监管,推动地方国资监管效能持续转化

完善体制机制最终目标是服务《方案》落地见效,实现监管效能向治理效能、资本效益转化,对地方国资而言,要坚持“管好资本、放活企业”,避免监管僵化抑制改革活力。

一方面,以高质量监管保障改革举措落地。围绕国有经济布局优化、专业化重组、存量资产盘活、中长期激励、现代公司治理等改革任务,同步配套分类考核、穿透监测、合规风控机制,在重组整合、混改、资产盘活过程中同步开展尽职调查、风险评估、产权规范,防止改革过程中出现资产流失、隐性风险。

另一方面,提升国资监管队伍专业化、法治化能力。适配管资本、穿透监管、风险研判的新要求,加强国资监管人员资本运作、财务分析、法务合规、数字化监管能力培训,建立专业人才库,推动监管思维从行政管控向市场化、法治化出资人监管转型,系统把握监管边界,做到依法监管、科学监管。

(作者系国务院国有资产监督管理委员会研究中心研究员)

完善监管体制机制 提升国资监管效能