

69个案例,多个政府部门被立案调查背后:

行政性垄断 反垄断的硬骨头

今年4月7日,江西省定南县城管局被立案调查,原因与共享单车的经营权相关。

2022年底,定南县城管局对县城主城区共享电动单车经营权项目进行公开招标。最终,有两家企业获得经营权,城管局与这两家企业签订合同,限定一共投放车辆1500辆,运营期限为3年。

江西省市场监督管理局调查后认为,定南县城管局此举构成滥用行政权力排除、限制竞争行为。这一行为,也称行政性垄断。

目前,定南县城管局已经整改,废止了合同,还发布公告表示全面开放县城主城区共享电动车市场。

南开大学竞争法研究中心主任陈兵解释,行政性垄断是行政机关通过滥用行政权力,直接或间接干预市场竞争,保护或扶持某些特定经营者或商品,从而实现自身或他人的利益最大化。

自2022年3月开始,国家市场监督管理总局在全国范围内开展制止滥用行政权力、排除限制竞争执法的专项行动,2022年6月至2023年1月,共公布5批、63起行政性垄断案件。

今年,市场监管总局开展民生领域反垄断执法专项行动,目前公布的两批典型案例中包含6起行政性垄断案件。

出于“好意”

据了解,69个案例中,共有69个行政机关被处罚。整体而言,涉事案件主要集中在城管、医疗、教育、建筑等民生领域。陈兵解释,这些领域行业监管特征明显,行政机关在管理过程中可以直接进行资源配置。

从公布的典型案例来看,涉事单位的动机不同,有些行政性垄断行为的发生甚至出于“好意”。

2022年3月,宁波市象山县住建局发布房屋安全鉴定机构推荐名录,要求在象山县开展房屋安全鉴定业务的,取得市住建局备案证明后应到县住建局登记。2022年10月,浙江省市场监管局认定该行为构成滥用行政权力排除、限制竞争。

象山县住建局一位工作人员说,他们的初衷是为了方便群众,“他们来办事时总是咨询这类问题——不知道找哪些房屋安全机构做鉴定,因此我们将备案的近20家机构名单挂在县住建局公众号上”。

被调查后,象山县住建局

已撤销推荐名录。不过这位工作人员认为,如果仅有一家两家可能是垄断,但他们的推荐名录中包含十几家来自宁波市和杭州市的房屋安全鉴定机构,“象山本地的一家都没有”。

事实上,有些行政机关并未意识到发布的文件构成行政性垄断。

2017年8月,宁夏平罗县财政局指定某保险公司作为该县各行政事业单位办理交通意外险的承保单位。

平罗县财政局相关科室的负责人表示,由于文件发布时间太久,文件起草人以及负责制发的人已不在局里,他们此前并未注意到这一文件,直到2023年3月,市场监管局来调查时,他们才将文件找出,并将相关条款作废。

武汉大学竞争法与竞争政策研究中心主任孙晋认为,行政机关在制定政策过程中缺乏公平竞争理念,往往只想到招投标,招商引资刺激经济,忽略了需要守住市场公平竞争底线,就容易导致行政性垄断的出现。

反垄断与反腐败

被通报的行政性垄断案例中,常见的处理方式是废止原文件的执行,终止招标工作或废止合同,并提交整改报告,也有市场监督管理局向当地人民政府发出行政建议书,有少数主管人员和直接负责人被处分,这些往往涉及权钱交易等腐败行为。

2021年4月,湖南省郴州市教育局通过招标确定4家校服生产供应厂家,并将市区划分为4个区域,限定各区域的学校只能从指定厂家购买校服。

湖南省市场监管局在2021年8月调查时认为,上述行为剥夺了学校和家长委员会的自主选择权。于是,此次招标工作在2021年9月终止。(2022年专项行动公布5批63起典型案例,有23起是在2021年被立案调查的。)

2023年10月18日,郴州市教育局办公室的一名工作人员介绍,中小校服服务由教育局下设的二级机构技术装备处负责,由于该机构在中小校服厂家入围资质公开招标工作存在违纪违规行为,中途被市场监督管理局叫停,纪委随后介入调查,该机构的负责人也受到处分。

郴州市纪委的通报指出,2013年至2022年,李军红利用担任郴州市教育局技术装备处副主任、主任等职务便利,为他人承揽中小校服业务、学校实验室、设施设备及安装服务采购等项目提供帮助,非法收受他人财物共计244.8万元。

2022年6月,李军红受到开除党籍、开除公职处分,涉嫌犯罪问题被移送检察机关依法



审查起诉。

在孙晋看来,反垄断往往与反腐败紧密相关,有的企业绞尽脑汁与具有决策权的官员维护关系,等待时机成熟,就会要求对方制定规则保护他们的利益,比如授予独家经营权,或是在政策优惠、奖励补贴以及招投标上给予机会。

“这也意味着,一些市场主体也会推动行政机关滥用行政权力。”孙晋补充。

行政性垄断的危害

相较于经济性垄断,行政性垄断较少进入大众视野。

陈兵认为,一方面是行政性垄断案例的确少于经济性垄断案例;另一方面,行政性垄断主要由上级机关责令改正,处罚重在主管人员或其他责任人员依法给予处分,而这些处分信息不属于必须公开的内容。

“但行政性垄断的危害性要比经济性垄断更大。”陈兵解释,行政性垄断设置不合理的准入门槛,造成市场分割和资源错配,使得其他经营者无法充分利用自身优势参与竞争,长期而言,会降低市场上所有企业的竞争力和创新能力,同时降低社会总福利。

孙晋认为,对于反垄断执法机关而言,反经济性垄断主要是技术问题,判断是否实质性妨碍了市场公平竞争,难度并不大。

他强调,反垄断的硬骨头其实是行政性垄断,目前权力滥用还时有发生,局部地区还非常严峻。

值得注意的是,2022年8月1日,新反垄断法生效第一天,国家反垄断局局长甘霖在《人民日报》发表的署名文章提

及,“要坚持防止市场垄断和打破行政性垄断并重”。

破除区域壁垒

国家市场监督管理总局成立以来,每年均公布反垄断执法年度报告。2019-2022年,执法机构共调查滥用行政权力排除、限制竞争案件354件,办结198件。

与此形成对比的是,在2008至2018年的十一年间,反垄断执法机构共查处此类案件223件,平均每年约为20件;而在2019-2022年四年间,平均每年88件。

整体而言,反行政性垄断工作任重道远,仍有一些亟待解决的问题。

陈兵指出,一方面需要破除地方保护和区域壁垒,深入清理妨碍市场准入和商品要素自由流通的政策规定和做法,降低制度性交易成本,这是破除制约经济循环障碍的关键。

另一方面,要不断规范行政权力对于市场竞争的干预,“特别是在招投标、政府采购、公用事业等领域,防止指定交易、歧视性条件等不公平行为,让地方政府切实形成‘事前审查+事中事后监管’的一体化竞争维护机制”。

在孙晋看来,意识和观念是核心问题。他认为需要对政府官员普及反垄断法,让他们能够对照反垄断法和公平竞争审查制度的规定进行科学、合理合法的决策,“也需要动员消费者和中小企业监督政府,各方一起去促进公平竞争的生态”。

魏翠翠



2022年3月开始,国家市场监督管理总局在全国范围内开展制止滥用行政权力、排除限制竞争执法的专项行动。