宏观研究

【粤开宏观】反垄断：当前背景、制度变迁与政策建议

2021 年 03 月 10 日

投资要点

分析师：罗志恒
执业编号：S0300520110001
邮箱：luozhiheng@ykzq.com

近期报告

《【粤开宏观】一马当先：广东发展模式成功的三大关键》2021-02-17

《【粤开宏观】中国财政形势分析：当前形势及中长期改革方向》2021-02-22

《【粤开宏观】风景这边独好：点评《中国 2020 年国民经济统计公报》》2021-02-28

《【粤开宏观】政府工作报告释放的 11 个重大信号》2021-03-05

《【粤开宏观】积极财政“不急转弯”，助力构建新发展格局》2021-03-09

导读：我国进入新发展阶段，要树立新发展理念，加快构建新发展格局，对创新驱动、发展成果共享、共同富裕、形成国内大循环等提出更高要求。但是，垄断阻碍竞争和创新，加剧贫富分化，引发“大而不倒”和劳资矛盾等问题，影响经济社会稳定。继 2020 年底的中央政治局会议和中央经济工作会议提出“强化反垄断和防止资本无序扩张”后，2021 年 3 月 5 日，《政府工作报告》对此再次强调，《反垄断法》修订已列入全国人大常委会 2021 的立法事项。从实践看，2008 年我国通过《反垄断法》，2018 年机构改革，反垄断职责从多部门分头管理走向由市场监管总局统一监管，近期市场监管部门又加大了对互联网平台垄断的监管和处罚力度。未来的反垄断工作仍然任重道远。本文从为何反垄断、怎么反以及反去哪三个方面集中阐述反垄断的经济社会背景、制度变迁，并提出政策建议。

摘要：

一、反垄断的经济社会背景

第一，在我国经济增长由高速增长转向高质量发展的背景下，反垄断是经济转型、共同富裕、竞争中性的必然要求。一是我国经济进入到新发展阶段，经济从高速转向高质量发展，从要素和投资驱动转向创新驱动，产业政策转向竞争中性政策。高质量发展阶段强调创新，当垄断妨碍和影响创新时，必须开展反垄断。**二是**树立新发展理念要求必须反垄断，十九届五中全会提出 2035 要在共同富裕取得更加扎实的成果。垄断加剧了贫富分化，贫富分化影响社会稳定。**三是**资源稀缺性变化要求更加重视并提高劳动参与收入分配的份额，构建资本与劳动更加和谐共生的状态。**四是**新发展格局要求提振消费，垄断不利于提振消费和加快构建国内大循环。

第二，从成因上可将我国目前的垄断形式分为市场垄断、自然垄断和行政垄断。1)市场垄断是自然竞争的结果，垄断地位是创新技术的报酬，监管重点在于不正当竞争行为。《反垄断法》在事前要求企业申报经营者集中，事后处罚垄断协议、滥用市场支配地位等违法行为。**2)自然垄断源自计划经济体制，我国自然垄断改革经历了政企分开、放松价格管制、鼓励民营资本进入三个阶段，改革逐步深入。3）行政垄断主要表现为滥用行政权力排除、限制竞争。**2008 年之前，我国主要采取政策调整，2008 年《反垄断法》出台，对滥用行政权力范围和处罚措施做了法律规定，2016 年公平竞争审查制度出台，要求对产业、投资政策进行自我审查，同时建立健全监督问责机制。

第三，反垄断的深层次目标是效率和公平。从社会福利最大化的角度出发，垄断在实质上影响了社会福利所追求的基本目标：资源配置效率提高，收入分配实现公平。在效率层面，垄断扭曲价格机制，导致不正当竞争行为发生。同时，垄断抑制创新：行业固化后，巨头利用垄断优势收购、打压新进入市场的企业，行业创新动力不足。在公平层面，一是从劳动者角度看，垄断行业相对竞争行业存在不合理高收入，扩大收入分配差距，同时部分领域的垄断资本凭

借强势地位无视劳动者合法权益，导致资本压榨劳动；二是从消费者角度看，垄断企业易提升价格或采取价格歧视攫取消费者剩余；三是从监管角度看，垄断巨头存在“大而不倒”风险，尤其是混业经营的科技巨头，对反垄断监管提出挑战；在反垄断执法过程中，藐视监管、阻挠执法的行为常有发生。

二、我国反垄断执法机制

第一，我国采取行政执法和司法诉讼双轨制。行政执法为主，民事诉讼为辅。行政执法上，2008 年《反垄断法》颁布，执法机构采取“三机构、双层次”模式，中央层面由国家发改委、商务部和工商总局行使反垄断行政职权。地方层面由省（直辖市/自治区）发改委、物价局、工商局等负责反垄断执法。**2018 年国务院机构改革，反垄断执法职能统一归属到新组建的国家市场监督管理总局，地方上，统一授权省级市场监管部门负责本行政区域内有关垄断执法工作。民事诉讼上，2019 年最高法知识产权法庭成立，统一负责反垄断民事诉讼二审，裁判上的专业性和统一性得到加强。**

第二，从反垄断执法结果看，1）行政执法和民事诉讼各有侧重点：民事诉讼侧重滥用市场支配地位，行政执法侧重垄断协议执法。滥用市场支配地位纠纷占诉讼案 90%以上，主要由当事人发起；而在行政执法中占比不到 20%，行政执法主要由监管机构主动发现或者接到举报后采取措施。2）民事诉讼的关注领域集中在民生行业。

第三，我国目前反垄断惩戒程度较轻，主要在于警示，未来有必要进一步修法。反垄断的主要惩戒方式为罚款和没收违法所得，在罚款上虽然存在如高通公司等“天价罚单”，整体看来罚款金额很少达到最高上限即上一年营业额的 10%，而普遍集中在 3%左右。没收违法所得则很少使用，在 2019 年的处罚案件中仅有两起案件主体被罚没收违法所得。

三、我国反垄断执法存在问题和建议

1）市场垄断方面，要加强对科技巨头的跨界监管；2）自然垄断方面，要深化国企改革、强化竞争，全面放开自然垄断行业的竞争性环节；3）行政垄断方面，增强行政处罚力度，提升执法机关地位；4）反垄断行政执法上，增加反垄断行政执法人员编制，加大惩戒力度，树立执法机关权威；5）反垄断的民事诉讼上，降低举证难度，强化反垄断中消费者的权益保护。

风险提示：经济增长不及预期；反垄断监管不及预期致使金融风险积聚；监管过激收紧导致经济波动加剧

目 录

一、我国反垄断的经济社会背景 4
（一） 新发展阶段、新发展理念和新发展格局要求反垄断：经济转型、共同富裕、竞争中性的必然要求 4
（二） 我国目前存在三种垄断类型 6
（三） 反垄断的深层目标：效率与公平 9
（四） 中央对“互联网+”等平台经济的态度转变：包容开放到包容审慎 10
二、我国反垄断执法机制的体系建设 11
（一）执行机制：谁来反？ 11
（二）执行情况：反垄断的结果如何？ 13
（三）执行力度 15
三、对我国反垄断的建议 16

图表目录

图表 1： 2004 年至 2019 年中国基尼系数变化 4
图表 2： 我国反垄断进程 5
图表 3： 2015 年至今，自然垄断行业改革政策 7
图表 4： 行政反垄断相关政策法规 8
图表 5： 2015-2020 年《政府工作报告》中“互联网“相关内容盘点 11
图表 6： 反垄断民事诉讼案件管辖权 12
图表 7： 我国反垄断执法机制改变 13
图表 8： 《反垄断法》规定的垄断类别 13
图表 9： 2018、2019、 2020 年经营者集中案件数量对比 14
图表 10： 2018、2019 年四类垄断形式执法情况 14
图表 11： 2018、2019、2020 年总结案数和罚没款对比 14
图表 12： 2009 至 2019 年垄断纠纷民事诉讼一审结案数量（件） 15
图表 13： 2019 年反垄断执法十大经典案例 16

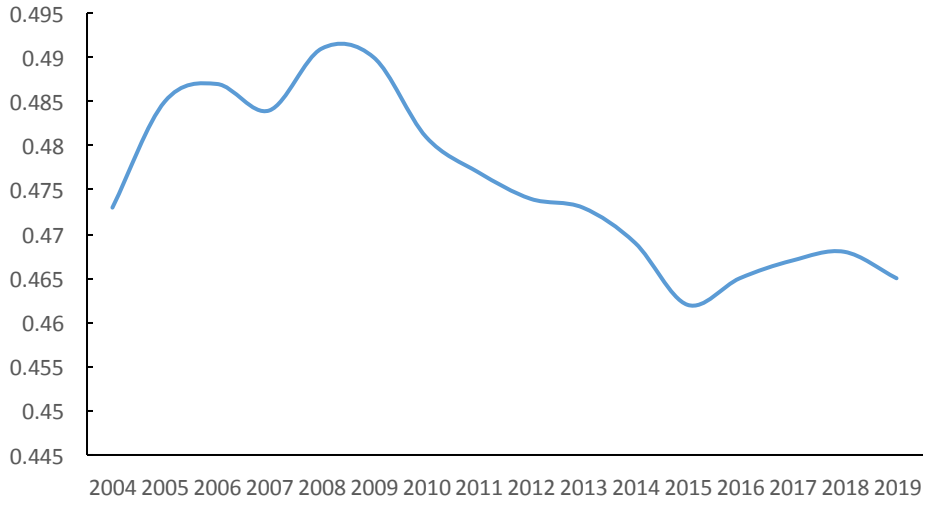
一、我国反垄断的经济社会背景

（一）新发展阶段、新发展理念和新发展格局要求反垄断：经济转型、共同富裕、竞争中性的必然要求

一是我国经济进入到新发展阶段，经济从高速转向高质量发展，从要素和投资驱动转向创新驱动，产业政策转向竞争中性政策。高质量发展阶段强调创新，当垄断妨碍和影响创新时，必须开展反垄断。2015 年中共中央、国务院《关于推进价格机制改革若干意见》中提出要确立竞争政策的基础性地位。而《反垄断法》和公平竞争审查政策正是我国竞争政策实施的重要两翼。近年来中国的创业公司不少，但是活下来的却不多。滴滴、小米、大疆、美团、京东、饿了么等在 BAT 笼罩下还能站稳的市场巨头，都有个共同点，就是“不完全靠流量，而是或多或少有线下实体的影子”，因为涉及到了线下改造，BAT 无暇顾及。纯粹依靠线上流量的公司在中国当下的互联网行业难以存活。因此，互联网平台的垄断，使许多小微企业无法生存和发展。一般来说，竞争意味着创新，一旦平台的垄断导致竞争的缺失，创新就会受到损害。

二是树立新发展理念要求必须反垄断，十九届五中全会提出 2035 要在共同富裕取得更加扎实的成果。垄断加剧了贫富分化，贫富分化影响社会稳定。2020 年胡润全球富豪榜数据显示，全球 10 亿美元企业家数量达到 2816 人，其中中国有 799 位，上榜数量连续 5 年排名全球第一，最新上榜数量比排名第二、第三的美国、印度加起来还要多。根据国家统计局的数据，从 1994-2019，中国的基尼系数始终保持在 0.4 的警戒线之上。互联网平台对年轻人过度消费和超前消费的鼓励，更加剧了贫富分化。阿里推出“花呗”，京东有“白条”，腾讯也有“微粒贷”。中国青年网校园通讯社的调查结果显示:在调查的学生中,有 89.77%的学生表示他们有过超前消费行为且是以分期付款的方式。互联网资本利用新型工具对消费主义的宣传，使更多年轻人得以看见了那些本不属于他们的生活，并误以为他们不用奋斗就可以拥有。党的十九届五中全会明确了到 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标，其中首次提出“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，采取更有力的举措，作出更有效的制度安排，朝着共同富裕方向稳步前进。

图表1：2004 年至 2019 年中国基尼系数变化



资料来源：wind、粤开证券研究院

三是资源稀缺性变化要求更加重视并提高劳动参与收入分配的份额，构建资本与劳

动更加和谐共生的状态。资本稀缺在我国长期存在，而劳动力相对充裕，导致土地、社保、工资、财政税收等各项政策和制度偏向资本而歧视劳动。地方政府将大量土地低价供应给企业做厂房而减少对住宅的土地供应；完全规范缴纳社保的企业的比重偏少。一系列制度安排，中国经济迅速发展。但是，目前我国人口出生率下滑，老龄化率加快上升，劳动年龄人口占比和绝对数量均在下滑，导致人口危机渐行渐近；同时，资本越来越充裕，尤其是中国有广阔的投资机遇，吸引了大量外资。劳动与资本的相对稀缺程度发生变化，有必要更加重视并提高劳动参与收入分配的份额。目前部分垄断企业凭借垄断地位压榨劳动者。

四是新发展格局要求提振消费。出口曾是我国经济增长的一大动力，但在 2006 年后出口占 GDP 总值不断降低，我国经济需要进行结构性转型。2021 年《政府工作报告》中提到“坚持扩大内需这个战略基点，充分挖掘国内市场潜力。紧紧围绕改善民生拓展需求,促进消费与投资有效结合，实现供需更高水平动态平衡。稳定和扩大消费”，**然而贫富分化不利于社会稳定以及提振消费，因为高收入群体的边际消费低。**

图表2：我国反垄断进程

时间	事件
2008 年 8 月	**《反垄断法》正式开始实施**
2009 年 5 月	国务院反垄断委员会发布第一个反垄断指南：《关于相关市场界定的指南》，由商务部牵头起草
2015 年 3 月	国务院印发《中共中央国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》提出，要**探索实施公平竞争审查制度**
2016 年 4 月	中共中央全面深化改革领导小组审议并通过了**公平竞争审查制度**
2019 年 7 月	国家市场监督管理总局发布“三部反垄断新规”，包括《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》，三部反垄断新规自 2019 年 9 月 1 日起正式实施
2020 年 1 月	国家市场监督管理总局公布了**《<反垄断法>修订草案（公开征求意见稿）》**，向社会公开征求意见，这是《反垄断法》颁布以来的第一次修订，新增了互联网经营者市场支配地位认定的相关规定
2020 年 9 月	国家市场监督管理总局反垄断局官网全文发布了四部反垄断指南，包括《关于汽车业的反垄断指南》《横向垄断协议案件宽大制度适用指南》《垄断案件经营者承诺指南》《关于知识产权领域的反垄断指南》
2020 年 9 月	国务院反垄断委员会印发了《经营者反垄断合规指南》，第一次从国家层面通过建章立制来鼓励企业建立反垄断合规体系
2020 年 10 月	国家市场监管总局发布《关于原料药领域的反垄断指南（征求意见稿）》，向社会公开征求意见
2020 年 11 月	国家市场监督管理总局发布《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》
2020 年 12 月	**中央政治局会议要求强化反垄断和防止资本无序扩张**
2020 年 12 月	**中央经济工作会议中强调将强化反垄断和防止资本无序扩张作为 2021 年经济工作的八项重点任务之一**
2021 年 2 月	国务院反垄断委员会**《关于平台经济领域的反垄断指南》正式颁布**
2021 年 2 月	浙江在全国率先正式发布平台经济数字化监管系统，首期检测范围覆盖重点平台 20 余家，平台内经营者一万余家
2021 年 3 月	**2021 年政府工作报告提出，强化反垄断和防止资本无序扩张,坚决维护公平竞争市场环境**

资料来源：公开资料统计、粤开证券研究院

（二）我国目前存在三种垄断类型

根据垄断的成因不同，我国目前存在的垄断可分为市场垄断、自然垄断和行政垄断三种类型。

市场垄断是指在竞争性领域中，企业因市场力量或竞争地位而形成垄断，如微软视窗、科大讯飞、苹果和三星在电脑操作系统、智能语音和手机生产市场中的垄断地位等。市场垄断是竞争的自然结果，因此**我国反垄断的重点在于不正当竞争和损害消费者权益的行为。行政执法上根据《反垄断法》，事前进行经营者集中审查，事后对垄断协议、滥用市场支配地位行为进行查处。**

自然垄断主要指行业规模效应和范围经济导致的垄断，包括电力、电信、民航、铁路、天然气等行业。具有以下主要特征：1）资本投入巨大，长期作为固定成本沉淀；2）具备公共服务属性，或与国家安全相关；3）连接产业上下游环节。

我国的自然垄断源自计划经济体制，主要表现为两大特点：1）经营许可制度；2）国有企业占行业主导地位。如在电信行业中，规定经营电信业务必须取得国务院信息产业主管部门或者省、自治区、直辖市电信管理机构颁发的电信业务经营许可证，行业内中国联通、中国移动、中国电信占据垄断地位。

我国的自然垄断改革经历了政企分开、放松价格管制、鼓励民营资本进入三个阶段，改革逐步深入。

第一阶段是政企分开，将政府行政职责和企业的经营职责分开。铁路行业中，2013年，铁路政企分开，**撤销铁道部，组建国家铁路局和中国铁路总公司，分别承担行政职责和企业职责。**政策上支线铁路、城际铁路、资源开发性铁路所有权、经营权优先向社会资本开放。**民航行业内**，1985 年，国务院批转《关于民航系统管理体制改革的报告》，**民航总局政企分开，成为行政和管制机构，退出日常管理。**2002 年国务院批准民航体制改革方案，成立三大航空集团（中国航空集团公司、东方航空集团公司、南方航空集团公司）和三大服务保障集团（中国民航信息集团公司、中国航空油料集团公司、中国航空器材进出口集团公司），**重组后的集团公司，均与民航总局脱钩，移交国务院国有资产监督管理委员会管理。电力行业内，1998 年，撤销原电力工业部，其行政和行业管理职能分别被移交至国家经贸委和地方政府。2000 年年底，全国大多数省市电力企业完成政企分开改革。**2002 年，国务院颁布《电力体制改革方案》，国家电力公司被拆分重组成国家电网、南方电网两大电网公司、五大发电集团和四大辅业集团。**邮政行业中，**2005 年《国务院邮政改革方案》下发，要求邮政政企分开，改革主要目标包括：**重组国家邮政局，作为邮政监管机构；组建中国邮政集团公司，经营各类邮政业务；加快成立邮政储蓄银行，实现金融业务规范化经营。**2010 年 6 月，中国邮政将速递物流两大专业重组，组建了中国邮政速递物流股份有限公司。

第二阶段为放松价格管制。以民航为例，2004 年开始，民航运输价格由政府定价转向政府确定价格区间，最后完全实行市场调节价。2004 年，《民航国内航空运输价格改革方案》发布，由政府定价转变为政府指导价，政府确定基准价和浮动幅度，上浮不得超过 25%，下浮不得超过 45%，航空公司在此框架内自行决定销售价格。2010 年 6 月起，对所有国内航线的头等舱、公务舱票价实行市场调节价。2013 年取消票价下浮幅度限制，开始对部分航线经济舱票价实行市场调节价。2015 年，全面放开国内民航货运价格，调整民航客运基准价格。2018 年，提出 5 家以上（含 5 家）航空运输企业参与运营的国内航线，国内旅客运价实行市场调节价，由航空运输企业依法自主制定。2020 年 12 月 1 日起，3 家以上（含 3 家）航空运输企业参与运营的国内航线，国内运价实行市场调节价，由航空运输企业依法自主制定。2020 年 12 月，国家市场监管总局、民航

局联合下发《关于建立民航价格监管合作机制的通知》，加大价格监管力度，维护公平竞争市场秩序。

第三阶段为自然垄断行业内国有企业混合所有制改革，引入民营资本，提高市场竞争力。一方面，自然垄断型国有企业在保证产业发展政策的顺利实施中具有不可替代的作用，另一方面，产业发展战略的实施必须慎重把握行政性干预和市场机制之间的平衡。**通过股份制改造，可以在保证自然垄断行业国有企业地位同时提高国企的经营效率。**

图表3：2015 年至今，自然垄断行业改革政策

时间	政策文件	内容
2015 年 8 月	《关于深化国有企业改革的指导意见》	**对自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，促进公共资源配置市场化。**
2017 年	政府工作报告	深化**混合所有制改革**，在电力、石油、天然气、铁路、民航、电信、军工等领域迈出实质性步伐。
2019 年	政府工作报告	深化电力、油气、铁路等领域改革，自然垄断行业要根据不同行业特点，实行**网运分开，将竞争性业务全面推向市场。**
2020 年 3 月	《中央定价目录》（2015 年版）修订	坚定不移推进竞争性环节的市场化改革，**将政府定价范围限定在重要公用事业、公益性服务和网络型自然垄断环节。**如电力和天然气价格，按照“放开两头、管住中间”的改革思路，将“电力”项目修改为“输配电”，“天然气”项目修改为“油气管道运输”。
2020 年 5 月	《中共中央、国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》	**稳步推进自然垄断行业改革。深化以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，提高自然垄断行业基础设施供给质量，严格监管自然垄断环节，加快实现竞争性环节市场化，切实打破行政性垄断，防止市场垄断。**构建有效竞争的电力市场，有序放开发用电计划和竞争性环节电价，提高电力交易市场化程度。推进油气管网对市场主体公平开放，适时放开天然气气源和销售价格，健全竞争性油气流通市场。深化铁路行业改革，促进铁路运输业务市场主体多元化和适度竞争。实现邮政普遍服务业务与竞争性业务分业经营。完善烟草专卖专营体制，构建适度竞争新机制。

资料来源：公开资料统计、粤开证券研究院

在自然垄断行业的改革中，部分行业多元化市场主体和竞争性市场格局基本形成，如民航行业和邮政行业。根据民航局发布的《2019 年民航行业发展统计公报》数据，截至 2019 年底，我国共有 62 家客运航空公司，其中民营和民营控股公司的 14 家，占 22%。2020 年中国邮政行业业务总量达 21053.2 亿元，业务收入达 11037.8 亿元，相较 1978 年的邮政收入 5.1 亿元，增长了 2200 倍。2019 年，国有、民营、外资企业业务量占全部快递与包裹市场比重分别为 10.8%、88.8%、0.4%。**但也有部分行业改革进展相对有限，如我国铁路行业负债严重，且债务主体不清，抑制民营企业进入积极性。**18 个铁路局集团虽然在 2017 年基本完成了公司制改革，但还未形成完整的公司法人治理结构，规范的现代企业制度仍未建立。

行政垄断是指政府机构利用特殊政策和行政权力来影响竞争的行为，表现为行业协会共谋、行政强制交易、地方保护主义、不当干预企业生产经营等形式。

我国行政反垄断逐渐从政策调整、法律调整，再到设立公平竞争审查制度递进。在 2008 年《反垄断法》正式制定之前，我国反垄断主要采用政策调整，通过中央和地方出台的一系列政策来约束地区封锁、地方保护等妨碍公平竞争的行为。1993 年出台的《反不正当竞争法》对滥用行政权力排除、限制竞争行为作为不正当竞争行为进行了专门规定，2001 年国务院发布《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》和《关于整顿和规范市场经济秩序的决定》也规定要”禁止典型的地区封锁行为”，”打破地区封锁

和部门行业垄断”。然而政策规定的缺点在于约束力较弱，对行政垄断的判定和惩罚也没有具体规定。

2008 年，《反垄断法》正式执行，在法律层面对行政垄断进行约束。其中第五章“滥用行政权力排除、限制竞争”中对行政垄断的范围和处理方式具体规定。但中央和地方每年出台的政策文件、行政法规数量庞杂，单纯靠反垄断执法机构来约束行政垄断，显然力不从心。**2016 年，国务院颁发《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，全面部署开展公平竞争审查工作，要求对涉及市场主体经济活动，如市场准入、产业发展、招商引资等的规章、规范性文件和其他政策措施，进行自我审查。针对新出台政策，经审查后确定不具有排除限制竞争效果的才可以实施；针对已经出台的存量政策，依据“谁制定，谁清理”原则，对其中妨碍公平竞争的尽快废止。**

2016 年 7 月起，公平竞争审查制度在国务院各部门和省级政府及所属部门实施，2017 年起，公平竞争审查制度在市、县中全面推进。**至此，我国行政反垄断建立依靠公平竞争审查制度“事先监督”，与《反垄断法》“事后执法”两方面保障。**

图表4：行政反垄断相关政策法规

阶段	年份	政策法规	内容
政策调整	1993 年	**《反不正当竞争法》**	规定政府及其所属部门不得滥用行政权力,限定他人购买其指定的经营者的商品,限制其他经营者正当的经营活动
	2001 年	**《国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》**	禁止市场经济活动中的地区封锁行为，破除地方保护，维护社会主义市场经济秩序
	2001 年	**《国务院关于整顿和规范市场经济秩序的决定》**	打破地区封锁和部门、行业垄断。查处行政机关、事业单位、垄断性行业和公用企业妨碍公平竞争，阻挠外地产品或工程建设类服务进入本地市场的行为，以及其他各种限制企业竞争的做法
法律调整	2008 年	**《反垄断法》正式执行**	第五章“滥用行政权力排除、限制竞争”中基本定义了行政垄断，规定了行政垄断的具体表现和处理依据
公平竞争审查制度	2016 年	**《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》**	要求建立公平竞争审查制度，规范政府有关行为，防止出台新的排除、限制竞争的政策措施，并逐步清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法
	2017 年	**《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》**	从审查机制和程序、审查标准、例外规定、社会监督、责任追究等方面对公平竞争审查制度进行了规范

资料来源：公开资料整理、粤开证券研究院

自《反垄断法》实施以来至 2020 年底，我国反行政垄断公开案例 111 起，包括行政执法案件 91 起，诉讼案件 20 起，主要分布在医药、建筑施工、保险、燃气、软件系统等行业。禁止政府限制竞争的司法诉讼中，著名的案件有“反行政垄断第一案”——深圳市斯维尔科技股份有限公司诉广东省教育厅等侵犯公平竞争权行政垄断案。斯维尔公司称广东省教育厅在全国职业院校技能大赛中滥用行政权力限定或变相限定参赛者购买使用其指定的广联达公司独家软件和相应设备，从而违反了《反垄断法》，案件经过两审后法院认定原审被告广东省教育厅滥用行政权力，排除、限制了竞争。

针对公平审查制度，截至 2019 年 2 月底，国务院各个部门、各省级政府、98%的市级政府、92%的县级政府，四级政府都已经开展了审查工作。全国共审查了新出台的文件 43 万份，对其中 2300 多份文件进行了修改和完善；对 82 万份已经出台的文件进行了清理，废止或修订涉及到地方保护、指定交易、市场壁垒的文件 2 万多份。

（三）反垄断的深层目标：效率与公平

根据产业经济学理论，**反垄断的目的是社会福利的最大化。垄断影响了社会福利所追求的基本目标：资源配置效率提高，收入分配实现公平。**

效率层面看，效率来源的核心是竞争和创新。短期看，竞争可以通过价格信号优化资源配置，提高资源使用效率；长期看，创新是推动经济增长的核心动力。

竞争上，1）垄断扭曲价格机制。自然垄断行业因为需求稳定，进入壁垒高，竞争不足，易导致价格偏高，损害消费者权益。如 2007 年电信资费改革之前，中国电信费用高，计费规则复杂一直以来饱受诟病。市场垄断行业企业为占据市场份额，初期往往会选择低价补贴扩张。如 2018 年美团、饿了么的外卖平台大战，2020 年底社区团购“百团大战”。**2）垄断企业借助垄断地位采取不正当竞争。**如互联网平台要求平台内经营者“二选一”，或通过屏蔽店铺、将店铺搜索时被看到的位次后排、流量限制等惩罚性措施对经营者实施限制。

创新上，首先，在市场竞争中，垄断是创新的“嘉奖“，没有垄断就没有创新。垄断并不意味着扼杀创新，每个企业研发的目的都是为了获取垄断而产生的巨额利润，如果完全禁止垄断地位和垄断份额的话，企业就不会有动力去投入研发，承受研发带来的不确定性。**然而，当企业取得垄断地位后，需要通过监管手段正确引导其发展方向，防止资本无序扩张、脱实向虚和抑制行业创新。**2015 年起政府对“互联网＋”持包容开放态度，一方面是为了鼓励创新，另一方面是寄希望于互联网公司可以带动实体经济发展。但从实际来看，互联网资本巨头对创新型独角兽公司一般会采取两种方式，一种是收购，另一种是以资本优势将对手竞争淘汰出局。对于互联网行业创业者来说，不得不选择在巨头之间站队，接受其投资条款。

中国改革进入到深水区，在注重效率的同时，更加重视公平。从劳动者、消费者、监管者三个角度来看，垄断均不利于促进公平。

从劳动者角度，垄断行业从业人员相比竞争行业收入更高，其中有垄断带来的不合理收入。同时，部分民营市场垄断企业凭借垄断地位压榨劳动力的现象较多。另一方面，反垄断，尤其是自然垄断行业的反垄断有利于民营企业多元扩张，带动就业。民营经济在整个经济体系中具有重要地位，刘鹤副总理曾在 2018 年 10 月表示，民营企业贡献了 50%以上的税收，60%以上的 GDP，70%以上的技术创新，80%以上的城镇劳动就业，90%以上的新增就业和企业数量。

从消费者角度，垄断行业常通过提升价格或价格歧视，掠夺消费者剩余。价格歧视在平台经济中常表现为“大数据杀熟”。2018 年，一名乘客在同样的起点和终点使用不同手机，用滴滴软件叫车存在价格差异一事曾引发热议。在《平台经济反垄断指南》中对大数据杀熟的判定做了详细规定。

从监管角度，垄断企业具有“大而不倒”的风险并带来藐视监管的现象，同时游说地方政府出台对其有利的政策，进一步影响公平竞争。一是当垄断企业规模体量大到足以影响市场、发生危险足以引发系统性危机时，它可能借助这种市场地位无节制扩张，给社会带来风险。传统的“大而不倒” 常针对于大型金融机构，新型的“大而不倒”更多指向跨界混业经营的科技公司巨头。银保监会主席郭树清在 2020 年新加坡金融科技节的演讲中也表示要关注新型“大而不能倒”风险。**二是部分垄断企业膨胀到藐视监管。**在我国反垄断执法中，常发生经营者不配合调查的行为，拒绝甚至阻碍执法的情况。2019 年 5 月，市场监管总局在对山东康惠医药公司、潍坊普云惠医药公司涉嫌葡萄糖酸钙原料药垄断行为现场调查过程中，两公司切断办公网络，删除电脑文件，拒不提供有关资料，甚至暴力抢夺证据材料。**三是部分垄断企业为当地贡献较大的生产总值、财税收入**

和就业，以此游说地方政府出台对其有利的政策，部分地方政府甚至沦为帮凶。中央对垄断尤其是互联网垄断的态度变化

（四）中央对“互联网+”等平台经济的态度转变：包容开放到包容审慎

从 2015 年《政府工作报告》中“互联网+”的提出，到 2019 年“健康发展才是互联网平台经济的春天”，再到 2021 年“强化反垄断和防止资本无序扩张”。中央对于数字经济中的垄断问题，经历了从包容开放到包容审慎的转变，关注点从“促增长”转向“促民生”和“加强监管”。

第一阶段：2015-2017 年，中央对互联网持“包容开放”态度。2015 年，《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》颁布，提出“坚持开放共享，营造开放包容的发展环境，将互联网作为生产生活要素共享的重要平台，最大限度优化资源配置”，此后“互联网+”相关政策呈现井喷式增长，2015、2016、2017 年《政府工作报告》中分别 8 次、6 次、6 次提到“互联网”，从制定“互联网+”行动计划到落实“互联网+”行动计划到推进“互联网+”行动计划逐步深入。**2017 年“数字经济”一词首次出现在《政府工作报告》中**，“推动‘互联网+’深入发展、促进数字经济加快成长，让企业广泛受益、群众普遍受惠”，将数字经济发展上升到国家战略高度。

第二阶段：2018-2019 年，中央对互联网态度转变至“包容审慎”。2018 年之后对互联网行业政策的关注点由“促增长”转向“促民生”和“加强监管”。2018 年《政府工作报告》在提及深入开展“互联网+”行动的同时，提到要实行包容审慎监管。其中虽 12 次提及互联网，但关注点转向在医疗、养老、教育、文化、体育、农业、食品监管等民生相关领域的互联网应用。2019 年 11 月，国家市场监管总局召集阿里巴巴、京东、美团、拼多多、苏宁等 20 多家平台企业召开“规范网络经营活动行政指导座谈会”，直指“二选一”和“独家交易”行为的违法性。

第三阶段：2020 年至今，中央强调“强化反垄断和防止资本无序扩张”。2020 年 1 月 2 日，国家市场监管总局发布《〈反垄断法〉修订草案（公开征求意见稿）》，新增了互联网经营者市场支配地位认定的相关规定；2020 年 11 月 6 日，国家市场监管总局、中央网信办、国家税务总局三部门联合召开规范线上经济秩序行政指导会，27 家主要互联网平台企业参加会议。会议从九个方面对互联网平台企业提出了明确要求，其中第一项就是不得滥用市场优势地位排除限制竞争。2020 年 11 月 10 日，国家市场监管总局公布了«关于平台经济领域的反垄断指南(征求意见稿)»。2020 年 12 月 14 日，国家市场监管总局针对阿里巴巴、阅文集团、丰巢网络这三家企业未依法申报违法实施经营者集中，分别作出 50 万元罚款的顶格处罚，这也是我国反垄断执法机构对互联网企业开出的首张罚单。在 2020 年 12 月先后召开的中央政治局会议和中央经济工作会议中，中央两次指出要“强化反垄断和防止资本无序扩张”。

2021 年 2 月，《关于平台经济领域的反垄断指南》发布实施，该指南从征求意见稿到正式制定，仅不到三个月，与市场监管总局其他有关反垄断的指南的公开征求意见到正式发文时间（三年左右）相比明显缩短，体现了监管层面对平台经济反垄断的重视程度。2021 年 3 月 3 日，市场监管总局对橙心优选、多多买菜、美团优选、十荟团、食享会等五家社区团购企业不正当价格行为给予行政处罚，食享会被罚 50 万元人民币罚款，其它四家公司被罚 150 万元人民币罚款，均为顶格处罚。

图表5：2015-2020 年《政府工作报告》中“互联网“相关内容盘点

年份	提及“互联网”次数	政策关注点	具体内容
2015 年	8	制定“互联网+”行动计划	1）以互联网为载体、带动线上线下互动的新兴消费；2）**将移动互联网视作战略性新兴产业之一**；3）**制定“互联网+”行动计划**，推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合，促进电子商务、工业互联网和互联网金融健康发展，引导互联网企业拓展国际市场。
2016 年	6	落实“互联网+”行动计划	1）互联网与各行业加速融合，新兴产业快速增长；2）**落实“互联网+”行动计划**，增强经济发展新动力‘3）规范发展互联网金融；4）大力推行“互联网+政务服务”，实现部门间数据共享；5）**发挥大众创业、万众创新和“互联网+”集众智汇众力的乘数效应**；6）促进制造业升级，深入推进“中国制造+互联网”。
2017 年	6	推动“互联网+”深入发展	1）推进“互联网+政务服务深入；2）推进“互联网+”行动和国家大数据战略；3）**对不良资产、债券违约、影子银行、互联网金融等累积风险高度警惕**；3）大幅降低中小企业互联网专线接入资费，降低国际长途电话费，**推动“互联网+”深入发展、促进数字经济加快成长，**让企业广泛受益、群众普遍受惠。
2018 年	12	实行包容审慎监管；强调互联网与民生领域结合	1）**深入开展“互联网+”行动，实行包容审慎监管**；2）推行“互联网+政务服务”，实施一站式服务等举措；3）**在医疗、养老、教育、文化、体育等多领域推进“互联网+”；深入推进“互联网+农业”；运用互联网等信息化手段对儿童托育中育儿过程加强监管，注重用互联网创新食品药品监管方式；**4）强化金融监管统筹协调，**健全对影子银行、互联网金融、金融控股公司等监管。**
2019 年	9	“互联网+”监管改革；互联网和民生领域结合	1）全面推进“互联网+”，运用新技术新模式改造传统产业；2）深化“互联网+政务服务”；3）**推行信用监管和“互联网+监管”改革；**4）**发展“互联网+教育”，促进优质资源共享；发展“互联网+医疗健康”，加快建立远程医疗服务体系。**
2020 年	3	肯定“互联网+”在抗疫中重要作用	1）发展工业互联网，推进智能制造，培育新兴产业集群；2）**电商网购、在线服务等新业态在抗疫中发挥了重要作用**，要继续出台支持政策，全面推进“互联网+”，打造数字经济新优势；3）发展“互联网+医疗健康”。
2021 年	5	“互联网+监管”	**1）大力推行“互联网+监管”；2）运用好“互联网+”,推进线上线下更广更深融合,发展新业态新模式,为消费者提供更多便捷舒心的服务和产品。**3）支持社会办医,促进“互联网+医疗健康”规范发展。

资料来源：公开资料统计、粤开证券研究院

二、我国反垄断执法机制的体系建设

（一）执行机制：谁来反？

我国反垄断执法体制：行政执法和司法诉讼。其中行政执法（执法机构依职权或根据举报、投诉启动反垄断执法调查）为主，民事诉讼（受损害的当事人向法院提起反垄断诉讼）为辅。全球主要有两种反垄断法执行模式：1）以美国、欧盟为代表的“行政执法+司法”模式,即反垄断执法机构开展相关案件调查后，向相关具有管辖权的专门法院提出诉讼，法院以司法判决的方式决定案件结果。2）以匈牙利、俄罗斯为代表单纯的行

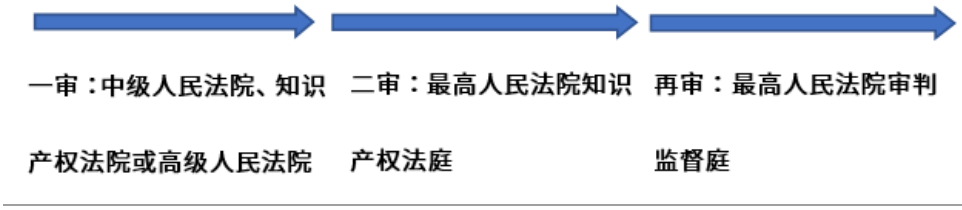
政执法模式，即由反垄断执法机构通过行政执法查办垄断案件。我国在单纯执法的模式上增加了民事诉讼的方式对垄断行为提出诉讼。

2018 年反垄断执法职能由多部门走向由市场监管总局的统一监管。2018 年国务院机构改革前，中国反垄断执法工作主要由商务部（反垄断局）、国家发展和改革委员会（价格监督检查与反垄断局）和原国家工商总局（反垄断与反不正当竞争执法局）负责。其中，商务部主要负责经营者集中审查工作；国家发改委主要负责查处价格垄断行为；原国家工商总局主要负责查处非价格垄断行为。**机构改革后，国家市场监督管理总局统一负责。**国家市场监管总局下设反垄断局，负责反垄断执法工作。地方上，普遍授权省级市场监管部门负责本行政区域内有关垄断执法工作。2019 年 《市场监管总局关于反垄断执法授权的通知》中明确“省级市场监管部门负责本行政区域内垄断协议、滥用市场支配地位、滥用行政权力排除限制竞争案件反垄断执法工作，以本机关名义依法作出处理。”

实际行政执法中，地方反垄断执法机关处理了绝大多数垄断协议、滥用市场支配地位案件的案件。2020 年市场监管总局官网公开结案的 13 件垄断协议案件中执法机关均为省或直辖市市场监督局，8 件滥用市场地位案件中 7 件由地方执法，仅山东康惠医药有限公司等三家葡萄糖酸钙原料药经销企业滥用市场支配地位案件中由国家市场监管总局处罚。

2019 年反垄断民事诉讼中“飞跃上诉”规则正式确立，案件裁判上的专业性和统一性得到加强。2019 年 1 月 1 日，最高院知识产权法庭正式挂牌，对反垄断民事诉讼中不服一审判决的上诉案件进行二审。此前，各省高级人民法院受理二审反垄断民事诉讼，可能会出现二审标准不一致现象，并且反垄断案件一般较为复杂，涉及行业广泛，需要法律和经济学双重背景，对裁判人员的专业性提出要求。2019 年 9 月，最高院知识产权法庭审理了“黄文得诉滴滴出行科技有限公司滥用市场支配地位纠纷案”，该案的二审越过河南省高级人民法院，直接由最高院知识产权法庭审理。

图表6：反垄断民事诉讼案件管辖权



资料来源：公开资料整理、粤开证券研究院

反垄断民事诉讼是对行政执法的有力补充。1）保护受害人个体利益。行政执法相较更关注社会总体利益和竞争秩序维护。**2）弥补行政执法力量不足。**2018 年中国竞争政策与法律年会暨中国反垄断法实施十周年研讨会上，反垄断局局长曾介绍国家市场监管总局反垄断局有 41 个编制，下设 10 个处，根据信息推测，平均一个处只有约 4 名执法人员。

图表7：我国反垄断执法机制改变

	2008 年至 2018 年	2018 年至今
中央	**国家发改委**：负责**价格相关**的垄断协议、滥用市场支配地位及行政垄断的反垄断执法	**国务院反垄断委员会**：1）研究拟订有关竞争政策；2）组织调查、评估市场总体竞争状况，发布评估报告；3）制定、发布反垄断指南；协调反垄断行政执法工作；
	国家工商总局：负责**非价格**垄断协议、滥用市场支配地位及行政垄断的反垄断执法	**国家市场监管总局**：国务院直属机构。1）负责反垄断统一执法；2)统筹推进竞争政策实施，指导实施公平竞争审查制度。
	商务部：负责**经营者集中**的反垄断审查	**反垄断局:**国家市场监管总局机关。1）拟订反垄断制度措施和指南，组织实施反垄断执法工作，承担指导企业在国外的反垄断应诉工作；2）组织指导公平竞争审查工作。
地方	**省（直辖市/自治区）物价局，发改委，工商局等**	**省（直辖市/自治区）级市场监管部门内设反垄断处或反垄断局**
授权方式	**工商总局：个案授权；发改委：普遍授权**	**统一授权**

资料来源：公开资料统计、粤开证券研究院

（二）执行情况：反垄断的结果如何？

我国《反垄断法》根据垄断行为发生的具体形式 规定了四种垄断行为加以监管：1）垄断协议；2）滥用市场支配地位；3）经营者集中；4）滥用行政权力。前三种主要针对市场垄断和自然垄断，第四种滥用行政权力主要针对行政垄断。

图表8：《反垄断法》规定的垄断类别

	垄断类别	含义
事前监管	**经营者集中**	企业通过合并、股权、资产或合同等方式取得对其他经营者的控制权。经营者集中采用申报审批制，经营者集中在未取得执法机关不予审查决定之前不得实施集中。
事后监管	**垄断协议**	经营者（包括行业协会等经营者团体），通过协议或者其他协同一致的行为，实施固定价格、划分市场、限制产量、排挤其他竞争对手等排除、限制竞争的行为。
	滥用市场支配地位	企业获得一定的市场优势地位后对市场中的其他主体进行不公平的交易或排斥竞争对手的行为。
	滥用行政权力	行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力排除、限制竞争行为的行为

资料来源：《反垄断法》、粤开证券研究院

在前三种经济垄断中，**垄断协议往往被认为是负面影响最大的，具有涉及案件主体较多、金额较大、违法行为较隐蔽和调查时间长等特点。**2019 年我国垄断协议执法结案 12 件，罚没款 2.77 亿元，平均每件案件罚款约 2300 万。其中，贵州省黔西南州兴义市及义龙新区驾驶培训行业涉嫌垄断协议行为涉及 17 家当事人，调查历时 11 个月；湖南省张家界市永定区瓶装液化气垄断协议案涉及 7 家瓶装液化石油气经营者，调查历时一年零四个月。

经营者集中具有事前监管属性，采用申报审批制。总体看绝大多数的经营者集中案件都会受到无条件批准，但由于经营者集中在未取得执法机关不予审查决定之前不得实施集中，经营者集中的申报者需要承担执法机关审查批准的时间成本，因此执法的效率

至关重要。根据市场监管总局 2020 年反垄断工作综述，2020 我国经营者集中案件立案 481 件，审结 473 件，附加限制性条件批准英伟达收购迈络思等 4 件经营者集中案件，经营者集中立案和审结数量分别增长 5%和 1.7%，平均立案和审结时间分别缩短 27%和 14.5%，申报到立案平均 24 个工作日，立案到审结平均 28.3 个工作日，相较之前年份明显加快。

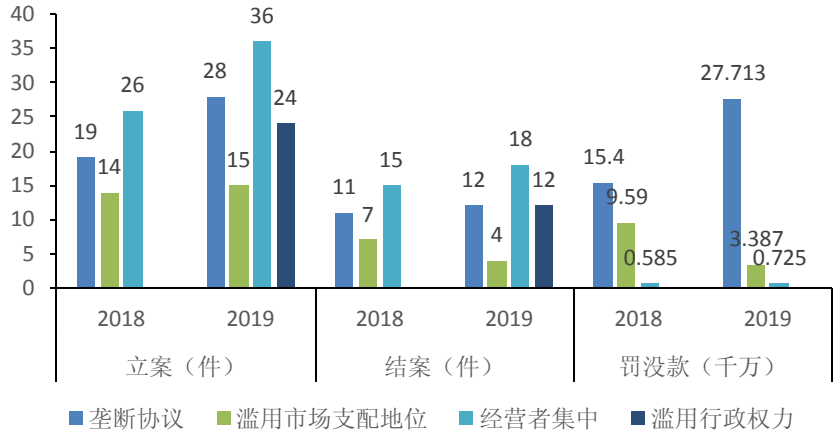
图表9：2018、2019、2020 年经营者集中案件数量对比

年份	无条件批准案件数	附条件批准案件数	总案件数
2018	444	4	448
2019	461	5	465
2020	469	4	473

资料来源：市场监管总局、粤开证券研究院

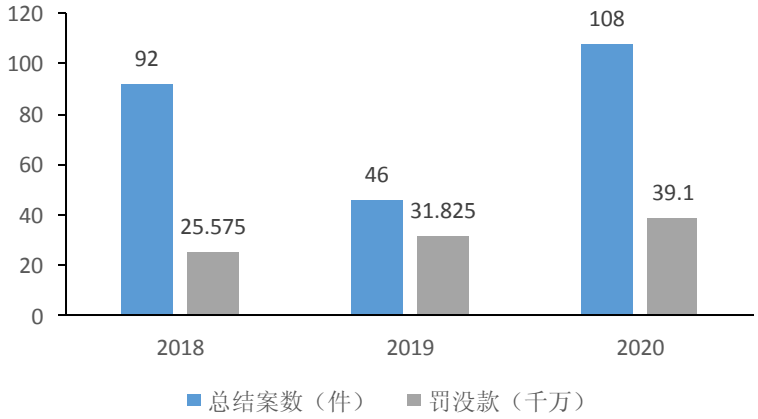
垄断类别上，行政执法和民事诉讼各有侧重点：民事诉讼侧重滥用市场支配地位，行政执法侧重垄断协议执法。滥用市场支配地位纠纷占诉讼案 90%以上，而在行政执法中，占比不到 20%。这主要是因为行政执法的主要目标是查处对社会福利影响较大的案件，而民事诉讼的目标是保护受害人自身权益。

图表10：2018、2019 年四类垄断形式执法情况



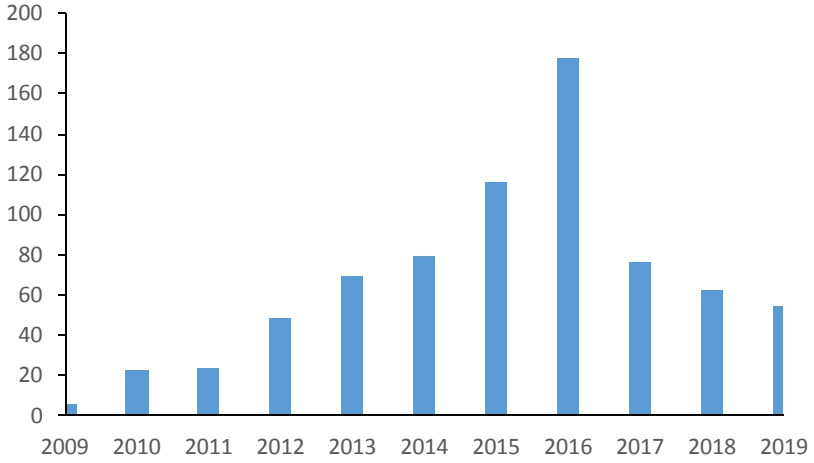
资料来源：《中国反垄断执法年度报告（2019）》、粤开证券研究院

图表11：2018、2019、2020 年总结案数和罚没款对比



资料来源：《中国反垄断执法年度报告（2019）》、粤开证券研究院

图表12：2009 至 2019 年垄断纠纷民事诉讼一审结案数量（件）



资料来源：《中国反垄断民事诉讼案件数据分析报告》、粤开证券研究院

我国反垄断执法方向一直关注公共事业和民生领域。2018 年国家市场监管总局在首次全国市场监管工作会议中提到："聚焦公用事业、原材料、建材、日常消费品等民生领域"。在 2019 年查办的案件中，建材领域 18 件，公用事业领域 17 件，原料药行业 6 件、通信行业 4 件，均是与民生密切相关的领域。

（三）执行力度

对于上述反垄断法规定的四种垄断形式，对于垄断协议和滥用市场支配者地位的行为，行政处罚方式为：1）停止违法行为；2）没收违法所得；3）处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款。对于未依法申报经营者集中的行为，可以处五十万元以下的罚款。对于滥用行政权力，实施排除、限制竞争行为的行为，可以由上级机关责令改正，反垄断执法机构可以向有关上级机关提出依法处理的建议。

在反垄断执法过程中，我国监管机构曾开过一些"天价罚单"。如 2013 年，国家发改委对广州合生元、美赞臣等 6 家乳粉生产企业实施的销售乳粉的价格垄断协议行为共处罚款 6.7 亿元，2014 年，国家发改委对日本住友等 8 家零部件企业价格垄断行为依法处罚约 8.3 亿元，对日本精工等 4 家轴承企业价格垄断行为依法处罚约 4 亿元，合计罚款约 12.4 亿元。2015 年，国家发改委经调查取证后认定高通公司实施了 3 种滥用市场支配地位行为，对高通公司处以 2013 年度在我国市场销售额 8%的罚款，共计 60.88 亿元。2020 年，国家市场监管总局针对三家葡萄糖酸钙原料药经销企业滥用市场支配地位合计罚没人民币 3.3 亿元。

但总体看来，我国反垄断的制裁力度较轻，主要功能在于警示，具体表现在罚款占上一年度销售额比例较低，没收违法所得处罚较少发生。根据《反垄断法》规定，罚款金额区间为上一年度销售额的 1%-10%，但具体执行时罚款的标准常是 1%-3%。如 2013 年，茅台、五粮液价格垄断案中，虽罚款金额为 4.49 亿，但罚款的标准采用的是最低的 1%。2020 年底阿里、丰巢、阅文因未依法申报经营者集中造反垄断顶格处罚，也仅是分别处于 50 万元罚款。在 2019 年 12 件结案的垄断协议案中，仅有湖北省市场监督管

理局对咸宁市 3 家机动车安全技术检测机构实施垄断协议案的行政处罚决定中没收了违法所得，4 件结案的滥用市场支配地位案中，也仅有江苏省市场监督管理局对江苏宿迁正源自来水有限公司滥用市场支配地位案的行政处罚中没收了违法所得。

图表13：2019 年反垄断执法十大经典案例

序号	案件类型	立案时间	结案时间	持续时间	罚款金额（万）	罚款比例（占上一年销售额	没收违法所得	案件名称
1	垄断协议	2017 年 12 月	2019 年 6 月	一年零六个月	16280	4%	无	长安福特汽车限定下游经销商整车最低转售价格
2	垄断协议	2018 年 9 月	2019 年 8 月	十一个月	492	1%	无	延安市 10 家混凝土企业联合上调混凝土销售价格
3	垄断协议	2017 年 12 月	2019 年 12 月	两年	8761	2%	有	丰田汽车统一经销商网络报价、限定经销商转售商品最低价格
4	滥用市场支配地位	2017 年 8 月	2019 年 4 月	一年零八个月	2437	5%	无	伊士曼公司在相关市场内实施的排他性协议
5	滥用市场支配地位	2017 年 11 月	2019 年 5 月	一年零六个月	743	3%	无	天津市自来水集团对申请新装自来水业务的房地产开发企业附加不合理条件
6	经营者集中	2019 年 2 月	附加限制性条件批准					高意股份有限公司收购菲尼萨股份有限公司股权案
7	经营者集中	2018 年 5 月	附加限制性条件批准					浙江花园生物高科股份有限公司与皇家帝斯曼有限公司新设合营企业案
8	经营者集中	2018 年 9 月	附加限制性条件批准					诺贝丽斯公司收购爱励公司股权案
9	滥用行政权力	2019 年 3 月	责令整改					浙江省气象局滥用行政权力排除、限制竞争案
10	滥用行政权力	2019 年 8 月	查处并纠正					哈尔滨市交通运输局滥用行政权力排除、限制竞争案

资料来源：国家市场监管总局、粤开证券研究院

三、对我国反垄断的建议

1、市场垄断方面，要加强对科技巨头的跨界监管

针对市场垄断，反垄断的难点在于现有监管落后于平台经济的发展。

法律制度上，针对平台经济的新特点，反垄断法也需要做出相应变革，对新型垄断行为加以约束。新出台的《平台经济反垄断指南》对平台经济领域经营者达成横向和纵向垄断协议、轴幅协议（一种混合型垄断协议，同时兼具横向和纵向垄断协议特征，更具隐蔽性）以及认定平台经济领域协同行为的具体方式、执法考量因素等作出说明，也列举了认定或者推定经营者具有市场支配地位的考量因素，弥补了法律空缺。

监管机制上，现有的分业监管难以应对混业经营的科技巨头。科技巨头具有业务庞杂；在社会基础服务行业渗透率高，已经承担着部分公共职能部门的角色；掌握大量用

户数据和对政治传播拥有控制力的特征。主管部门的监管范围存在交叉，一方面职能不明确，容易导致监管的相互推诿；另一方面导致执法资源的浪费。因此可以考虑**建立以市场监管总局为核心、多部门根据职责共同形成监管合力的监管体系。**

2、自然垄断方面，要继续深化国企改革，强化竞争

自然垄断行业内生竞争动力不足，国企仍占主导地位。如铁路行业改革，地方铁路局拆分重组后仍处垄断地位，铁路餐饮行业仍具有垄断性质。**我国民营企业在自然垄断行业中投资上升，但在行业中规模较小。**根据全国工商联发布的 2020 年中国民营企业 500 强榜单显示，我国前 500 强民营企业中，黑色金属冶炼和压延加工业、房地产业、制造业的企业较多，但涉及自然垄断行业的企业很少，且主要集中在邮政业中的物流行业。

因此，自然垄断行业要继续深化国企改革，推动国有企业公平参与市场竞争。

3、行政垄断方面，增强行政处罚力度，提升执法机关地位

数量上，2008 年至 2020 年底我国公开查处的 111 个行政垄断案例只是冰山一角，反行政垄断任重道远。我国从计划经济转向市场经济的时间不长，行政垄断行为相对普遍。如地方政府为了保护本地企业利益或出于私人利益关系，常限制外来企业参与本地市场经营活动，或指定、限定交易，实行地区封锁等。

机制上，我国对行政垄断的处罚较轻。《反垄断法》中规定："行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力，实施排除、限制竞争行为的，**由上级机关责令改正**；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。**反垄断执法机构可以向有关上级机关提出依法处理的建议。"**由上级机关责令改正存在不合理之处，如上级机关与下属部门可能存在利益关系，上级机关对于反垄断法并不理解等。在**事后纠正时，反垄断机构也仅具有建议权，不是直接纠正。**

实际执法机关的行政地位不高。市场监管总局反垄断局实际承担省级及以上反垄断行政执法职能，省（直辖市/自治区）级市场监管部门内设反垄断处或反垄断局负责地方行政垄断案件，当针对其他行政机关尤其是上级或平级行政机关开展执法沟通和对抗时，话语权难免不足。

4、行政执法上，增加反垄断行政执法人员编制，加大惩戒力度，树立执法机关权威

作为全球第三大反垄断执法辖区，我国反垄断执法人员远少于美国、欧盟（人员编制规模达到千人以上）。在反垄断执法中，经营者不配合调查案件常有发生，2020 年 4 月，国家市场监管总局对山东康惠医药有限公司、潍坊普云惠医药有限公司及相关人员拒绝、阻碍反垄断调查违法行为的处罚。2020 年 5 月，青海省市场监督局对青海省民和川中石油天然气有限责任公司不配合执法调查进行处罚。要提高反垄断机构的执法效率，针对机构本身，要增加人员编制；针对被执法对象，要加大惩戒，树立权威。

5、民事诉讼中，完善垄断行为的司法解释，强化对反垄断案件中消费者利益的保护

反垄断民事诉讼中胜诉率低、证据不足无法判定垄断行为问题广泛存在。截至 2019 年底，仅有 6 起案件原告胜诉（诉讼请求得到支持或部分支持），其中包括 2 起垄断协议纠纷，4 起滥用市场支配地位纠纷。针对举证难问题，2012 年最高人民法院发布《关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》，减轻了原告的举证责任，如对社会公认的时间较长的垄断企业，原告不再对被告的垄断地位承担举证责任。但从结果看，民事诉讼胜率并没有太大改变。

强化对反垄断案件中消费者的利益的保护。对消费者而言，因垄断行为导致的自身

利益损失在罚款等行政处罚措施中无法得到直接赔偿，只能通过民事诉讼寻求利益损失补偿。但反垄断后继赔偿诉讼案件较少，且暂无胜诉。因此，提升消费者索赔意识，关注消费者后续赔偿诉讼对消费者权益保护具有重要意义。

分析师简介

罗志恒，2020 年 11 月加入粤开证券，现任研究院副院长、首席宏观分析师，证书编号：S0300520110001。

分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于 10%；

增持：相对大盘涨幅在 5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数 5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与 5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数 5%以下。

免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“粤开证券”）提供，旨为派发给本公司客户使用。未经粤开证券事先书面同意，不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，我公司不承担任何法律责任。

本报告基于粤开证券认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。粤开证券可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，投资者据此做出的任何投资决策与本公司和作者无关。在本公司及作者所知情的范围内，本机构、本人以及财产上的利害关系人与所评价或推荐的证券没有利害关系。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。

投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用资料所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。我公司及其雇员做出的任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区金控中心 21-23 层

北京市朝阳区红军营南路绿色家园媒体村天畅园 6 号楼 2 层

上海市浦东新区源深路 1088 号平安财富大厦 20 层

网址：www.ykzq.com