

供给侧结构性改革下的中国竞争政策实施

——基于 2016 中国竞争政策论坛观点梳理与思考

内容提要 竞争是创新的源动力,对推动我国经济转型升级具有重要意义。然而,竞争具有自我毁灭性,无法自愈或矫治成本过高而亟需通过国家公权力的手段予以介入和调整。相应地,竞争政策也就成为现代市场经济国家竞争治理的工具选择。对尚处在转型期的中国来说,竞争政策的实施不仅具有重要意义,更具诸多挑战。由于体制改革、法治水平和文化传统等客观因素的影响和作用,政府在经济治理中仍偏好于产业政策的运用,给竞争政策的实施带来观念和机制上的障碍,因而需要对竞争政策实施的现状予以反思,力求转变经济治理理念、强化竞争政策的基础性地位,从而为竞争政策的有效实施提供体制和制度保障。

关键词 供给侧结构性改革 竞争政策 反垄断 竞争治理

10月27日至28日,由国务院反垄断委员会专家咨询组主办、对外经济贸易大学竞争法中心承办的“2016中国竞争政策论坛”在北京隆重举行。海内外竞争法专家学者500余人聚首北京,紧紧围绕当前中国和世界范围内竞争政策实施和竞争治理这一时代议题,各抒己见,会商当下全球竞争治理挑战与策略,论道中国竞争政策实施走向与路径,为中国竞争政策实施、全球竞争治理建言献策。现将与会专家学者的主要观点进行概括梳理,并按相关议题和内在逻辑分别陈述,以飨读者。

一、竞争政策实施与深化的背景与意义

竞争政策是政府制定并实施的促进和保护竞争的策略选择,旨在维护公平竞争的市场环境,通过消除垄断、促进技术进步、鼓励创新,从而实现提升消费者整体福祉的最终目标。供给侧结构性改革,必须坚持市场决定资源的配置,这在认识上已经基本达成共识,但在如何实施、如何依据市场规则、依据市场标准和价格特别是依靠市场竞争来实现资源配置的效率最优化等方面,仍有许多实践性问题值得不深入探讨。

(一) 竞争政策深化实施的背景

我国自1978年以来的改革开放进程,实际就是竞争范围不断扩大、竞争手段不断增多、竞争程度不断深化的过程。在此进程中,竞争和以《反垄断法》为代表的竞争政策在我国经济社会发展过程中的地位越来越重要,竞争政策的基础性地位正在逐步确立。市场经济发达国家的经验表明,政府的作用在于弥补市场失灵,营造公平竞争的环境,激发和释放市场主体的活力,通过实施竞争政策可以有效地促进竞争的发展与繁荣。2016

年,国务院出台的《关于在市场体系中建立公平竞争审查制度的意见》,确立了公平竞争审查制度。这表明在经济新常态下,中国竞争政策将发挥基础性作用,实现深化改革和创新驱动,促进经济结构转型升级和经济发展的目标。

竞争政策在我国虽然是新名词,但一直是我国经济发展背后的强大推动力量。竞争政策是为了保护和促进市场竞争而实施的一个经济政策和法律,确保竞争机制在市场中发挥作用,从而提高生产效率,达到优化资源配置的目的。竞争政策反映了市场经济的基本规律,体现了注重发挥市场配置资源的决定作用,有效约束政府行为对经济的不当干预。通过维护市场竞争,促进创新,激发市场活力,保持经济健康发展。从世界范围来看,成熟市场经济国家和地区普遍选择有效实施竞争政策,除积极开展反垄断执法外,更重要的是于是政府政策以及政府在投资、采购、援助、补贴、管制等一系列具体行政行为,通过竞争政策倡导、竞争关注和竞争审查等方式保障公平竞争,为经济发展创造良好的竞争环境。

中国经济发展不平衡、不协调、不持续的问题依然很突出,垄断和不正当竞争行为层出不穷,制定清晰、公正的市场规则,规范政府对市场的不当干预,这亟需进一步完善中国特色社会主义市场经济体制,充分发挥竞争政策的基础性作用。中国经济改革的步伐在不断加大,供给侧结构性改革作为国民经济发展中具有全局性的重大战略决策,着眼于解决经济增长动力的问题,通过提高供给体系的质量和效率,推动经济可持续发展。实施竞争政策是供给侧结构性改革的题中要义,如何在供给侧结构性改革中有效实施竞争政策,与当前的

经济形势和政策密切相关,也回应着当前中国经济体制改革中的关键问题。政府部门越来越重视竞争政策的作用,尊重市场规律,维护市场在资源配置中的决定性作用,是制定和实施竞争政策的出发点和落脚点。

当前,政府部门正在积极推进竞争政策的实施,不断加强竞争领域的立法和执法活动,加快政府职能转变,推进放、管、服的改革,激发和释放更大的市场活力,全力推动“大众创业、万众创新”,为更多的创业者创造了竞争有利条件。

(二)竞争政策在改革中的重要作用

我国仍处于转型期,将竞争作为优先考虑因素来大力推进竞争政策的实施还有很长的路要走。改革开放以来,我国经济持续快速发展,主要得益于政府不断的向市场让渡权力,使市场在经济不断发展中不断发挥更大的作用。党的十八届三中全会提出,发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,是政府这只有形之手与市场无形之手协调并用的精确描述。当前,我国正处在向成熟市场经济转型的过程中,发挥好市场和政府两方面的作用至关重要。在我国现阶段影响市场作用发挥的因素主要来自于两个方面:一是市场的本身导致市场上存在排除和限制竞争的垄断行为;二是政府对市场的不当干预,人为破坏有效竞争机制。这些行为妨碍了我国经济的健康发展,需要用好政府的有形之手予以预防和制止。

供给侧结构性改革强调,通过改革的方法来优化资源配置,调整经济结构,充分发挥劳动力、土地、资本、创新四大要素的作用。当前,我国经济形势起稳向好,主要是供给侧和需求侧改革共同发力的结果,是一个混合的动力。因此,推动供给侧结构性改革与处理好政府和市场的关系、发挥市场配置资源决定性作用是一脉相承的,蕴含着对市场竞争机制的重视。

目前,我国经济依旧大而不强,经济结构不合理、发展方式粗放、发展动力不足,经济放缓、产能过剩、约束趋紧等现实问题很突出,其原因在于创新和竞争不足。推进供给侧结构性改革实现由创新而提升竞争力,进而通过竞争而促进创新的良好循环,这是我国经济问题的根本解决之道。我国现阶段经济发展的第一动力是创新,创新的土壤是市场,市场的动力是竞争。因此,我国要进一步优化经济结构,转换发展动力,转变发展方式,关键是要用好市场机制,激发市场活力,充分发挥竞争政策的作用。

二、竞争政策实施的现状与挑战

尽管我国反垄断法实施时间并不长,但依此而推进的竞争政策构建与实施所取得成绩却引人瞩目,值得肯定。不过,在肯定成绩的同时,我国竞争政策的优化实施仍面临着诸多挑战,应引起重视。

(一)竞争政策实施的现状评价

随着体制改革的深化和市场经济不断完善,竞争政策在我国经济社会生活中的作用不断增强,也逐渐体现

出了新的政策特点和制度特征:

1.逐步确立竞争政策的基础性地位。2015年,中共中央、国务院出台《关于推进价格机制改革的若干意见》,明确提出逐步确立竞争政策的基础性地位,指明了竞争政策在我国经济政策中的很重要地位,将成为整体经济的基础和导向,使经济政策要与竞争政策相协调,政府直接干预经济的各项政策将逐步弱化,并接受竞争政策的审视。确立竞争政策基础性地位是渐进的,方向是明确的。党中央、国务院文件确定市场在资源配置当中起决定性作用,文件也确定竞争政策相对于经济政策而言是一个具有基础性的地位。

2.确立公平竞争审查制度。2016年6月,国务院出台《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》提出了建立公平竞争审查制度的总体要求和基本原则,明确了对竞争审查对象、审查方式、审查标准等内容,旨在从源头上预防政府权力对市场竞争的不当干预。这是推进竞争政策具有里程碑意义的文件,向确立竞争政策的基础性地位迈出了关键一步。虽然这个文件的实施仍面临诸多困难和挑战,光明前景需要通过不断努力才能逐步实现。

3.加强了产权保护,倡导公平、公开、公正的市场竞争。2016年8月,中央深化改革领导小组通过了《关于完善产权制度依法保护产权的意见》,坚持国有企业、民营企业权利平等、机会平等、规则平等,废除对非国有经济各种形式的不合理规定,消除各种隐形壁垒,保持各种所有制经济依法平等使用生产要素,公平、公开、公正的参与市场竞争,同等受到法律保护,共同维护社会责任。目前,我国市场竞争的最大阻力来自于国有企业的垄断,来自于各种经济成分的不平等市场地位,来自于资源分配上的不公平。而这一文件力图打破壁垒、打破垄断,使民营企业、中小企业迎来新的春天。

4.积极开展反垄断执法工作。《反垄断法》实施以来,国务院三家反垄断执法机构积极、稳妥、有效地开展反垄断执法工作,先后查处了一批具有国内外影响的垄断案件,有效预防和制止了垄断行为,逐步树立了反垄断法权威。同时,反垄断执法机构在执法中不断完善执法规则和执法程序,不断提高执法质量和水平,逐步实现执法的规范化、常态化和精细化,通过有理有据的执法,有效推进了竞争政策的实施。

5.持续开展竞争政策的宣传。我国传统上缺乏良好的竞争文化,旧有的观念根深蒂固,思维定势,路径依赖大量存在。因此,推进竞争政策实施的关键是,通过反垄断执法和竞争宣传,使公平竞争的理念不断深入人心,使竞争从政策表达逐渐会成为社会热并进入高层决策者的视野和社会大众的内心,从而在全社会范围内凝聚对经济发展核心力量的共识。

(二)竞争政策实施中的挑战

尽管竞争政策在我国经济发展和体制改革中发

挥了不容忽视的作用,但随着我国市场经济建设的深化,竞争政策的实施也必将面临着新形势、新问题和新的挑战:

1. 供给侧结构性改革和创新驱动发展战略对竞争政策的实施提出了新要求。供给侧结构性改革是我国政府确定的适应新常态规律的大政方针,2016年前三季度我国经济增长保持了总体平稳、稳中有进的发展态势,这归功于供给侧结构性改革取得的实效。化解产能过剩必须从供给侧出发,充分发挥市场竞争优胜劣汰的作用,让没有核心竞争力和先进技术的僵尸企业加速退出市场。同时,我国政府提出了实施创新驱动的发展战略,企业是创新的主体,竞争是企业创新的根本动力。因此,国家营造公平竞争的市场环境是维护创新的根本保障,反垄断执法也应该在鼓励和保护创新的过程中发挥更大的作用。供给侧结构性改革和创新驱动的发展战略客观上都要求我们更好地发挥竞争政策的基础性作用,为企业发展营造公平竞争的环境,为鼓励创新和培育新经济提供土壤。

2. 运用竞争规则,保障贸易和投资自由化成为国际合作的新雏形。由于国际贸易和投资中的限制行为阻碍了贸易和投资集约化带来的效益,在多双边自贸协定中竞争议题已成为国际经贸合作发展的新趋势。同时,竞争政策也成为中国商签自贸协定的一个重要议题。随着中国对外开放水平的不断提升,以周边国家为基础的自由贸易区网络不断形成,多双边和区域、次区域合作广泛开展,强化反垄断执法,并参与多边和双边的竞争规则体系,已经成为未来国际合作的重要发展方向。为营造全球发展公平竞争的市场环境,保障投融资和贸易活动的顺利开展,保障中国消费者享受全球化福利,中国将进一步与各国同行深化合作、推进竞争政策实施向纵深方向发展。

3. 平衡保护知识产权与促进竞争的关系至为重要。保护知识产权和反垄断有着共同的目标,即激励创新、促进竞争、提高经济效率及增进消费者福利。随着科学技术对经济社会发展的贡献越来越大,知识产权成为企业乃至国际竞争的焦点。美国司法部和联邦贸易委员会在其首个《知识产权反垄断指南》实施20年后对其启动了修订,加拿大、日本和韩国等国家都在近期修订颁布了知识产权与反垄断执法相关的指南,这表明保护知识产权与反垄断越来越受到社会的广泛关注。中国在制定知识产权反垄断指南的过程中将借鉴美国、欧盟、日本等主要司法辖区的立法和执法经验,也将充分考虑中国的实际情况和特点,通过制定并颁布知识产权反垄断指南,增强反垄断执法的透明度,提高竞争者对经营活动的预判性,引导经营者正当地行使知识产权,保护市场公平竞争、激励创新、维护消费者利益。

4. 反垄断执法面临来自互联网等新兴行业的挑战。反垄断法形成于实体经济时代,互联网作为新经济的代

表,注重动态竞争、创新竞争和跨界竞争等,与传统行业的模式有很大区别。反垄断执法无法照搬传统产业的分析思路和评估方法,互联网企业产生的竞争行为隐蔽性强,消费者不易察觉,执法机构也不易取证,这都对反垄断执法形成新的挑战。竞争是市场经济的灵魂,国家既要鼓励创新,为互联网的新模式和新业态营造包容性发展的氛围,同时又要结合互联网行业特点,依法加强监管,处理好鼓励创新与保护竞争的关系,为互联网行业创新发展、营造公平竞争的市场环境、提升经济效益、维护消费者利益提供制度性保障。

应该说,我国竞争法治事业平稳起步,探索前行,成绩来之不易。但为适应经济发展的新常态和全面推进供给侧结构性改革,我国竞争政策的实施也应随之深化,运用反垄断手段加强市场监管,不断提高反垄断执法的能力和水平,不断推动全国统一开放、竞争有序的市场体系的完善。

三、竞争政策实施的基本要求

竞争政策的实施是一项系统工程,关涉诸多因素。程序保障、经济学分析、创新诉求、沟通与人才等都是现代国家实施竞争政策时不容忽视的考量因素,对于后起的反垄断执法国家中国来说,在竞争政策实施中更是要全面考虑、系统把握并在实践中予以贯彻。

(一) 竞争政策实施中的程序和透明度

保障当事人的程序性权利、维护程序正义,对竞争法目标的实现和竞争政策的实施起着非常重要的作用。正义不仅应当得到实现,而且应当以人们看得见的方式得到实现。反垄断法的实施实际是国家强制力运用的体现,当然应以正当、公平、可预见以及透明的方式展开。因为这能够促进社会公众更好地理解和支持竞争政策的实施和反垄断执法工作,同时能够强化反垄断法实施过程中的实质正义效果。反垄断执法中,任何一个案件都应有正当程序作保障。程序公正也是一个国际的规则,各个国家的反垄断机关都应该遵守这个规则。程序的公正和透明度关涉整个反垄断法范畴,即确保每个人知道法律的表述是什么,什么是合法的,什么是非法的;同时,也要明确调查的权利,整个机构决策的过程,法院决策的过程。监管者也必须正当地行使权力,不越权,不做坏事,不失职。

(二) 竞争政策实施中的经济分析

反垄断领域中,经济学是一个非常重要的研究工具,这种工具在很多国家的司法辖区也体现出来了。市场总体评估,这项工作几乎是几乎不可能的事情,因而建议不要做整体状况评估报告,应该侧重于具体的产业评估:

1. 建议从竞争状况评估转为竞争政策评估。评估国家竞争政策,而不是评估竞争状况,竞争状况是竞争政策的执行结果。类似于绩效分析。从供给侧结构性改革

的角度来说,竞争政策评估是非常重要的。这是重要的思路转变。

2.建议从结构分析转向结构和行为分析并举。即从结构规制分析计算CRN或者HHI指数,转为结构和行为并重,甚至有些行业应以行为分析为重点,而不是结构分析为重点,这是又一个重要的转变。

3.建议从产业政策评估转为公平竞争评估。或者说,公平竞争评估实际是要建立健全竞争政策。其中,值得注意的是:不论是产业政策还是竞争政策,中央都称之为更好发挥政府的作用和发挥市场配置资源的决定性作用。但竞争政策本身也失灵,既有一般的政府失灵,也有一般的市场失灵;产业政策不仅有失灵,竞争政策也会有失灵,不要试图希望竞争政策可以解决一切问题,这是一个非常重要的思路认识。

(三)竞争政策与创新的协调

创新是提升竞争能力的重要要素,进而通过竞争促进创新的良性循环。中国现阶段经济发展中的一个突出问题就是,创新和竞争的不足。因此,需要通过竞争和创新这样一个源动力来推进经济改革。不管从司法案例中还是行政执法案件中,如RPM等市场行为具有促进创新企业和新产品进入市场的积极效应,但也有损害竞争的潜在风险。因此,在市场运行中,唯有诸如禁令等有司法威慑力的救济手段存在,才能使得知识产权能够得到保护。

值得注意的是,创新的政策并不是单纯的或者说不是主要地去看一个创新成果的产出数量问题,更多的时候是要看一个创新成果价值的实现,这就会涉及到知识产权的运营问题。知识产权的运营也是内部需求和外部环境共同作用的结果。从内部需求来说,如果企业不是把知识产权的储备定义为一种向政府要补贴或者套现的地位,而是因为它身处一个激烈的竞争行业,企业就必然会思考其专利储备怎么样能够转化成真正的价值,并给企业带来收益。唯有此,企业方有动力进行知识产权的运营。从外部环境来说,企业知识产权运营需要有金融市场的支撑,也需要有配套的法律制度和司法体系的保障。

(四)竞争政策实施中的沟通与人才

有效沟通是反垄断理论研究实务工作之间对话的桥梁,能够增强彼此间的理解和信任,有利于提高竞争执法水平和效率。而这其中律所、企业与执法机构之间的沟通,高校科研机构的竞争法人才培养,成为塑造反垄断理论界与实务界有效交流的关键和基础保障。

1.律所、企业与执法机构间的沟通。随着竞争政策实施的深化,企业所遇到的反垄断问题,调查、被调查、被涉案越来越多。尽管没有像其他类型的法律案件数量多,但其影响力是空前的,对其所作的行政罚款可能是也空前的,司法审判可能也涉及到非常复杂的专业问题。由此而产生了一个问题,就是企业、律师如何与反垄

断执法机构进行有效沟通,也正因为此,律所及其所代表的企业和执法机构之间的沟通变得至关重要。因为唯有有效的沟通,反垄断执法机构方能够了解案情、清楚竞争担忧,继而能够提高办案效率。相应地,所代表的企业和客户也能够了解执法机构对案件情况的竞争关切,以便在下一步工作安排中寻找问题的解决方案。这种通过沟通增强了律师、执法相对人和执法机构之间的交流与信任,也提高了竞争执法效率。诚如黄勇教授所言,信任很重要,是基础,但制度更重要,是保障。没有制度,信任最终也会破裂。唯有信任,沟通才能更有效。因此,有效的沟通,离不开制度的完善和保障。

2.中国竞争法人才培养。竞争法或反垄断法专业人才的培养不是一件非常容易的事情,应该说人才的培养是需要花时间精心培养的,也就是说反垄断业务并不是人人都可以胜任的。2015年10月,中共中央、国务院出台的《关于推动价格机制改革的若干意见》就鼓励高校和科研机构建立价格与反垄断研究机构,加强国际交流合作,培养专门人才。但竞争法律人才的培养,是一项系统的工作,需要高校及其教师和学生的共同努力。目前,我国高等院校所设置的竞争法课程以及相关科研工作对竞争法律人才培养具有重要作用,实践中的调研和交流对竞争法律人才的培养同样具有不可忽视的作用。因为通过调研和交流能够发现真问题,寻找到适合中国自身发展和市场经济需求的治理思维和解决方式。

四、竞争政策实施的路径优化

如何在供给侧结构性改革中有效实施竞争政策,无论对当前应对经济下行、保持经济平稳增长,还是对全面深化改革、实现经济持续健康发展,都具有重要价值和意义。

(一)竞争政策实施的思维转型

大力实施竞争政策,是深入推进供给侧结构性改革的必然要求和重要保障。供给侧结构性改革,是党中央深刻把握我国经济发展大势作出的战略部署,是适应把握引领经济发展新常态的重大创新,是在新的历史时期开出的经济治理良方。推进供给侧结构性改革关键,还是要充分发挥思想在资源配置中的决定性作用。通过进一步完善市场机制,矫正以前过多依靠行政配置资源带来的要素配置扭曲。竞争是市场经济的基本原则,是市场机制高效运行的基础,大力实施竞争政策,维护和促进有效公平的市场竞争,对深入推进供给侧结构性改革具有重大的现实意义。

1.促进市场创新,加快发展、转换动能。供给侧结构性改革的首要目的是提高供给质量,扩大有效供给。关键要靠创新,竞争是创新的根本动力。当前,我国市场经济运行中仍然存在诸多不利于创新的制度性安排与因素,如市场准入壁垒、不当补贴和优惠政策、歧视性监管等。因此,大力实施竞争政策、消除妨碍公平竞争的制度

性约束,有利于推动大众创业、万众创新,促进实现创新驱动发展。

2.优化资源配置,促进产业结构调整。供给侧结构性改革的当务之急是去产能,产能过剩的重要原因是资源错配。大力实施竞争政策,着力清理各类不当补贴和过度保护政策,有利于发挥竞争机制的优胜劣汰作用,使“僵尸”企业加快退出市场,以市场化方式淘汰落后产能,培育优质产能,从而提高资源配置效率,优化产业结构,促进经济转型升级。

3.降低企业成本,营造便利营商环境。降成本是推进供给侧结构性改革的五大任务之一,最难降和最应该降的是制度性成本,一些地方通过设置歧视性准入条件、增设审批备案程序、设定歧视性收费标准、规定歧视性技术要求等方式,影响不同类型企业之间的公平竞争,造成了巨大的制度性成本。因此,大力实施竞争政策,有利于消除这些商品要素、自由流动的政策性壁垒,降低制度性交易成本,为企业营造更加公平、便利的营商环境。

4.加快职能转变,更好发挥政府作用。下好供给侧结构性改革这盘大棋,既需要发挥市场的决定性作用,也需要更好发挥政府作用。当前最重要的是明确政府的权力边界,在行政干预上多做减法。大力实施竞争政策是进一步推进政府职能转变的必然要求和有效举措,有利于减少和防止不当的行政干预,督促政府履行好保障公平竞争的基本职能。因此,切实行减政之道、行竞争之策,才是当前最重要的方向。

(二)竞争政策实施的路径选择

用好公平竞争审查机制和反垄断执法两大工具,推动确立竞争政策的基础地位。2015年,党中央、国务院印发《关于推进价格机制改革的若干意见》,首次提出逐步确立竞争政策的基础性地位,为实施竞争政策指明了方向,提出了要求。2016年,国务院又印发《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》,明确建立和实施公平竞争审查制度。公平竞争审查和反垄断执法是实施竞争政策的两大工具,共同构建起竞争政策的完备体系,目标已经明确,制度已经建立,关键是狠抓落实,发挥好公平竞争审查和反垄断执法的制度合力,推动确立竞争政策的地位。

1.全面实施公平竞争审查制度。公平竞争审查制度是我国继2007年颁布《反垄断法》后再一次就公平竞争问题做出重大的制度性安排。公平竞争审查制度的核心要求是,政府部门在制定涉及市场经济活动的政策时,必须严格对照标准进行自我审查,充分评估政策对市场竞争影响,不得出台排除限制竞争的政策措施。这是规范约束政府行为的重要机制,也是协调竞争政策与产业投资等其他经济政策的重要手段,为确立竞争政策的基础性地位迈出了关键一步。

制度设计方面,中国吸收借鉴了域外经验,也充分考虑了自身国情。(1)在审查对象上,将设计市场主体利益,可能影响市场竞争的所有政策措施纳入审查范围,最大限度发挥制度功能。(2)在审查方式上,采取政策制定机关自我审查与外部监督相结合,既考虑现实可行,也确保客观公正。(3)在审查标准上,从市场进入与退出、商品和要素自由流动、影响生产经营成本及影响生产经营行为等四个方面设置了18项标准,为政府权力划定18个“不得”。(4)强调新旧兼顾,需要严格规范增量,也要有序清理存量,逐步清理和废除现有的妨碍全国统一市场和公平竞争的规定做法,全方位维护公平竞争市场关系。

为此,政府相关部门将尽快推进公平竞争审查制度的全面落实,保障制度落地生根、发挥作用。(1)继续加大宣传解读,增强各地政府部门、行业协会、企业等各方面对制度的理解和认识,保障制度从上到下得到有力的贯彻。(2)指导各地区各部门建立内部审查机制,细化分工,明确责任,确保严格按照文件要求进行公平竞争审查。(3)推动建立有28个部门参与的部际联席会议,统筹协调制度实施。(4)强化定期督导检查,通报制度实施情况,保障制度有效落实。(5)加强对制度实施问题的研究,借鉴国外先进经验和专家建议,推动公平竞争审查制度不断完善。

2.进一步强化反垄断执法。自2008年《反垄断法》实施以来,国务院反垄断执法机构积极开展执法活动,查处了一系列具有广泛影响的垄断案件,维护了公平竞争的市场秩序,保护了消费者合法权益。与此同时,反垄断执法也宣传和普及了竞争法律法规,使公平竞争的理念逐步深入人心,为竞争政策的全面实施奠定了良好的基础。

为此,国务院反垄断执法机构应继续用好反垄断这把利剑,为市场经济健康运行营造良好的竞争环境。(1)继续加大执法力度,大力查处垄断协议、滥用市场支配地位等经营者垄断案件,实现执法常态化。同时,严厉查处行政垄断案件,与公平竞争审查制度相互配合,防止政府权力对市场竞争的不当干预。(2)健全市场竞争规则,研究制定反垄断执法指南,特别是针对一些社会关注度高、关系群众切身利益、垄断行为多发的行业制定专项指南,以进一步明确竞争规则、增强竞争者的法律预期。(3)完善执法体制机制,加强反垄断执法机构的沟通协调,充分调动地方执法机构的积极性,形成横向合作、纵向联动的良好局面,不断提高反垄断执法效能,切实维护公平竞争的市场环境。中国经济发展已经进入新的历史阶段,若要行稳致远,就必须在更大程度上发挥竞争政策的作用,尽快确立竞争政策的基础性地位。

(作者系对外经济贸易大学竞争法中心博士后,中国社会科学院法学研究所副研究员)