

# 浅谈中国反行政性垄断机构的设置

毕莹

(厦门大学法学院 福建 厦门 361005)

**【摘要】** 随着市场经济的不断发展,行政性垄断对经济发展的制约越来越显著,但是我国设置的反垄断机构面对严重的行政性垄断却几乎无能为力。本文试着在分析中国反垄断机构现状的基础上,借鉴国外一些相应机构的先进经验,提出设置新型反垄断机构的构想。该机构在组织体制上可以设立最高的反垄断级别,体现统一性和专业性,并设立中央和地方两层级别。同时该机构还应当拥有调查检查权、行政处罚权、行政裁决权和行政执行能力,此外还应建立完善的反行政性垄断机构的监督体系。

**【关键词】** 行政性垄断 反行政性垄断机构 组织体制 职责权限

**【中图分类号】** F27

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1672-7355 (2014) 17-0212-02

制定反垄断法是我国加入世贸组织的承诺:遵循国际惯例,反对和禁止垄断,为所有的市场主体创造平等、公平的竞争环境。然而在这种背景下,一些问题却引起了人们很大的关注。其中,行政性垄断是现今中国经济发展的巨大障碍之一。所谓行政性垄断,是指行政机关或其授权的组织滥用行政权力,限制竞争的行为。《反垄断法》的出台无疑进一步巩固了市场经济法治建设的成就。可是,仅仅依靠反垄断法本身是不够的,必须有强大的反垄断执法机构为反垄断法的实施提供强有力的保证,否则反垄断法也不过是一纸空文。

## 一、国外反垄断法机构的设置

世界各国为了更好地打破垄断,都设立了一个独立、高效、权威的反垄断执法机构,从而和垄断势力做更好的抗争,以保证反垄断法的有效实施。

1. 执法主体:通常采用单独的执法机构,并且主要采用委员会制,任职的长官地位也很高。美国反托拉斯执法主体是司法部反托拉斯局和联邦贸易委员会,前者是由总统提名的助理总检察长负责,后者的委员也是先经总统提名,再得到参议院提名后得以任命;日本、韩国的执法主体都称为公正交易委员会,并都独立行使政务,不受其他机构干预。

2. 执法部门通常享有准司法权:美国的司法部反托拉斯局既可以提起禁止继续违法的民事诉讼,也可以提起对单位处以罚金对个人处以监禁和罚金的刑事诉讼;德国卡特尔局的审议处可以独立地裁定案件。

3. 执法机构的内部职员通常具有专业知识背景:例如法国的竞争委员会由16人组成,其中7名法官,4名来自经济领域、竞争法领域和消费者权益保护方面的专家,5名来自生产销售领域、手工业领域的工作者或自由职业者。

## 二、我国反垄断机构的现状及不足

目前,我国的反垄断执法机构采取的形式是“双层制”与“三机构”相结合。根据我国《反垄断法》的规定,国务院设立反垄断委员会负责反垄断法执法工作,主要研究拟定有关竞争政策;组织、调查、评估市场总体竞争状况,发布评估报告;制定、发布反垄断指南;协调反垄断行政执法工作。并且形成“多头执法”,具体执行反垄断工作的主要有国家发改委、商务部、国家工商总局。其中,国家发改委负责查处价格违法行为和价格垄断行为;商务部负责依法对经营者集中行为进行反垄断审查;国家工商总局负责垄断协议、滥用市场支配地位、滥用行政权力排除限制竞争方面的反垄断执法工作。由此可见,我国反行政性垄断工作主要由国家工商总局完成,而国家反垄断委员会只是组织协调机构。这样容易产生以下问题:

首先,国家工商总局地位不够,缺乏独立性。国家工商总局只是国务院下的一个部门,因此只对其下属的工商管理部门具有约束力,而对与之平行的其他行政机关或者没有隶属关系的其他行政管理部门几乎没有什么约束力。但是,反行政性垄断涉及从中央到地方的各个机关,这样势必会造成国家工商总局的决定或执法行为缺乏权威性。另外,工商总局的人员任命和资金来源都是掌控在其他行政部门的手中,缺乏独立能力,因此无法真正行使对行政性垄断的调查和制裁工作。

其次,国家工商总局没有准司法权。由于国家工商总局没有处罚权,所以它作出的决定也就没有执行的效力,因此,当事人只能通过司法途径解决纠纷。对于其他当事人可以自行起

诉的案件,当事人往往处于“民告官”的不利地位,不利于自身权益的保护。对于当事人不方便或不能自行起诉的案件,只能由反行政性垄断机构通过司法机关去执行相关决定。这无疑增加了当事人的诉讼成本。

最后,反垄断委员会职能较少、力度不够。反垄断委员会虽然在我国的行政级别已经很高,但它只是一个议事协调机构,而非真正的执法部门。因此,反垄断委员会的权威性明显不足,对于行政垄断问题只能束手无策。与其他的三个机构相比而言,级别更低,专业性更加不强,所以我国的反垄断委员会有一种形同虚设的尴尬。

## 三、我国反行政性垄断机构的设计构想

通过上述分析,我认为国外一些国家的反行政性垄断机构的设置相对而言更加成熟,为我国的立法提供了一定参考。但中国又不能完全照搬另一个国家的体系,因为发达国家是针对自身发展阶段出现的一些问题才制定出了符合国情的制度,是处在更高发展阶段对经济问题作出的对策。所以,我认为我们应在立足我国发展现状,把国外的制度作为一种“前瞻”来研究。

### (一) 反垄断执法机构的组织体制

第一,反行政性垄断机构必须具有最高的反垄断级别。我们可以借鉴国外的先进经验,创设专门的执法机构,并最好采用委员会制。由于反行政性垄断必须具备较高的行政级别,我认为最好可以将这样的机构直接隶属于国务院总理。另外,为了保证其独立性,我建议它应当享有独立的人事任免权和财政收支的支配权,尽量减少甚至避免其他行政部门或个人对反垄断机构施加不利影响。

第二,机构形式上应当体现统一性和专业性。这一点上我认为也可以参考国外的经验。一方面,为了提高行政效率,就必须有统一的领导,这样才能克服多头管理执法带来的资源浪费、权力真空等现象;另一方面,反垄断是一项专业性很强的工作,它涉及到经济、法律、文化等的方方面面,绝非是简单的执法工作。例如,在判定某一行为是否是垄断行为时,首先应进行经济分析,如市场占有率的确定,边际成本的计算等,然后才能作出法律判断。这就需要执法人员不仅具备深厚的法学功底,还要有丰富的经济知识。因此,我建议效仿国外制度,中央反垄断执法机构采用委员会制,主要由专家组成,包括法律学者和经济学家等。这样才能保证决策的专业性和科学性,使反垄断工作更有效率,决策更具有科学性。

第三,机构的层级最好设置两级制。关于这一问题,我认为不应该完全吸收国外的立法执法经验,而应该根据我国的国情具体问题具体分析。如果反垄断执法机关从上到下层层设立,那么就不利于反垄断执法机构权威性的发挥,难免会受到其他行政机关的制约;但另一方面,中国地域辽阔,如果只设立中央一级机构由不利于执法机构职能的发挥。综合以上两点考虑,我国可以设立中央与省、自治区、直辖市的两级反垄断执法机构。同时,为了更好地发挥省级反垄断执法机构的作用,保证其独立性,地方反垄断执法机构应该直接由中央领导,其财政收入和人事管理也应当由中央反垄断执法机构掌握。

### (二) 反垄断执法机构的职责

反垄断执法机构为维护正常的市场竞争秩序,有效履行其反垄断职责,我认为根据中国现状其至少应拥有以下权力。

第一,调查权。调查权是反垄断执法机构有效执法的前提

下转214页

现代管理理念与管理技术,掌握一定的计算机知识,具备一定的信息处理能力。同时档案管理人员还要具备一定的创新精神和创新能力,要敢于打破传统管理模式的束缚,在计划生育档案管理工作有所创新。医院要做好对档案管理人员的业务培训与技术学习工作,不断优化人才结构,更新知识体系,档案管理人员的整体素质提升必将给计生档案管理工作带来新的发展思路。

### 3.3 建立健全医院计生档案管理制度,不断提高档案管理水平

完善的计生档案管理制度是做好档案管理的重要保证,要根据医院实际情况,不断更新管理手段,建立健全医院计划生育档案管理制度,只有不断改革与创新,才能适应时代发展的要求,促使医院计生档案管理工作持续发展。计划生育档案管理工作内容繁多复杂,医院领导要对档案管理工作做好宏观把控,建立完善的职责体系,要确保每项工作都能具体落实到责任人,这样利于档案管理工作的开展以及责任追究,促使每位工作人

员都能严于律己,严格要求,做好本职工作。要不断完善档案管理工作,更新管理手段,建立符合医院实际情况的管理模式,建立信息档案科,不断完善档案资料收集制度,严把用人关,做好计划生育档案资料的搜集,确保工作人员能够按照专业要求对资料进行分类整理。同时要建立一套完善的档案管理评估体系,确保计生档案管理中出现的问题及早发现,及早解决,为档案水平的提高提供保障。

### 参考文献

- [1] 凌金梅. 进一步提高医院计划生育档案管理水平的策略探讨[J]. 文史月刊. 2012(08).
- [2] 曹桂芳. 浅议如何提高医院计划生育档案管理水平[J]. 临床医药实践. 2011(11).
- [3] 吕少红, 李文婧. 浅谈新时期计生档案管理存在问题及对策[J]. 城市建设理论研究. 2014(06).

### 上接210页

成就对于学生优良学风的形成有着良好的示范作用和带动作用。

### 四、优良学风的影响

#### 1、调动学生学习的积极性,营造良好的氛围

优良的学风对能够调动学生学习的积极性,从而达到自主学习、认真学习的良性循环。环境的影响对于当代青年来说还是有很大影响力。良好的氛围有利于优良学风的形成,同时不良学风的影响会让许多的学生受此影响导致虚度光阴乃至沉迷于不良嗜好的结果。注重对注意力调到积极有利的方面对于青年的成长成才都是相当有意义的事情。

#### 2、优化高校管理秩序

优良学风的建成同时也是思想水平的提升。高素质人群对于管理层面来说是极具意义的一件事情。若学生将生活重点偏向于日常学习、自我提升进步,教师将自己的重点偏向于教学研究,这对于校方来说,减少了许多不必要的事务性工作,优化了自身的管理秩序,在一定程度上降低了工作的难度,将会有更多的精力投向科学文化的研究进步方面,将教书和育人结合在一起,培养能力与开发智力相互结合,使教师为学生做好示范,从而推动学风建设和提高教学质量。

#### 3、促进学生全面发展以适应社会对人才的需要

优良学风的最大受益人还是学生本人和社会。对于学生来说,通过优良学风的建设,自己得到的不仅仅是科技能力知识水平的提升,很大程度上也是自己各方面思维、习惯的培养,

从而达到全面发展以适应社会对于人才的需要。高水平的人才对于社会来说是需大于求,所以只要能够做到最好的自己,在走出了校园依然能够得到很好的发展。对于社会来说,优秀的大学生是社会先进文化进步和发展的主要动力。所以优良学风建设对于社会来说是进步提供了足够的补充力量。

### 结语:

学风最直接的关系体在于学生。优良学风的建设主要在于对学生的引导教育,学生个体对于学习有了端正的态度和自主性,相当于为学风建设提供了一个永不枯竭的动力来源。优良学风建设对于社会来说是进步提供了足够的补充力量。技术和能力的提升固然重要,拥有一个先进思想、正确向上的理念的新鲜人事社会进步的巨大推力。

### 参考文献

- [1] 吴永明. 当前高校学风建设中存在的问题及对策探讨[J]. 长江师范学院学报. 2007.23(5).
- [2] 段艳. 高校学风建设研究现状及问题[J]. 化工高等教育. 2010.27(4).

### 作者简介

达勇(1987—),男,甘肃兰州人,助教,陕西科技大学材料科学与工程学院教师。

### 上接211页

理学知识,提升个人心理健康教育的能力素养。

总之,只有不断提高心理健康教育者的整体素质,在实践中积累经验、运用自如地帮助学生,才能保证建设强有力的心理健康教育师资队伍。正确认识心理健康教育工作的自身特点,有助于我们掌握心理健康教育工作的规律,做到有的放矢,达到事半功倍的效果。

大学生是我国现代化建设的重要力量,身上的责任重大,加强大学生心理健康教育是其综合素质的重要体现,也是其竞争力的表现。高校应引导学生树立正确的价值观,提高学生的心理素质,使学生管理团队的思想政治教育工作更具实效性,最终能更好地为学生服务,帮助和引导学生成长成才,从而为国家的发展培养有竞争力的优秀人才。

### 上接212页

和基础,只有在清楚事实的基础上才能对市场主体的垄断行为作出合理应对。调查的方式可以有多种,既可以通过书面审查的方式进行,也可以进入相关场所直接进行调查检查,甚至在必要的时候采取强制性检查,从而了解相对人是否实施了违法垄断。同时也可以由法院协助,更好发挥反垄断机构的作用。

第二,行政处罚权。为了使反垄断执法机构的决定更具有强制力,提高其权威性,我认为反垄断执法机构可以再劝人行为人为人违反反垄断法的前提下,依法对行为人施加行政处罚,例如罚款、没收违法所得、责令停产停业、吊销营业执照等。

第三,行政裁决权。现代社会经济环境日益复杂,新事物层出不穷,对市场管理的专业性也随之提高,同时出于提高效率的需要,不能将所有案件都交由法院作出裁决,也应赋予反垄断执法机构一定的裁决权力,换言之,赋予其一定的准司法权。例如反垄断执法机构可以要求市场主体作出民事损害赔偿。但是,授予反行政性垄断机构一定限度的行政裁决权绝非是破

### 参考文献

- [1] 姚本先. 学校心理健康教育新论[M]. 北京: 高等教育出版社. 2010.
- [2] 李明秀. 我国高校心理健康教育体系的建构与完善[D]. 东北师范大学. 2009.
- [3] 张宝君. 90后大学生心理特点解析与对策[J]. 思想政治工作研究. 2010(04).
- [4] 刘希庆. 探索高校心理健康教育工作的新模式[J]. 心理教育. 2010(10).
- [5] 许素梅. 我国高校心理健康教育现状调查分析[J]. 吉林工程技术师范学院学报. 2011(3).

( 本文来自作者张丽晔系燕京理工学院研究生。)

坏司法权威的表现,而是基于社会发展的现状,提高对垄断行为管理的专业性和提高效率的需要

第四,行政执行能力。行政执行能力是落实反垄断法的重要途径,也是反行政性垄断机构权威性的保障。执法机构的执行必须有效、及时,这样才能真正保护市场经济免收行政权力的干预。

### (三) 建立反行政性垄断机构监督体系。

行政性垄断案件被告一方是行政主体。为了避免反行政性垄断机构免受其他国家机关公权力的影响,避免腐败行为,反行政性垄断机构的监督机制就尤为重要。这种监督分为外部监督和内部监督。外部监督可以考虑以下几种形式:设立信息公开制度,保证行政信息公开透明,减少暗箱操作;发挥社会媒体作用,由媒体对案件进行跟踪报道。内部监督可以采用在机构内部设置专门的监督部门,实行责任制,同时配以相应的奖惩机制。