



2021年03月10日

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

邮箱：luozhiheng@yqzq.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

宏观研究

【粤开宏观】反垄断：当前背景、制度变迁与政策建议

投资要点

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年的立法事项。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，经济从高速增长转向高质量发展，从要素和投资驱动转向创新驱动，产业政策转向竞争中性的政策。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 年最高法院知识产权法庭成立，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 年，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为国家电网、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，国务院颁布《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

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_17604

