

经营者集中反垄断审查效能持续提升——

# 创新监管维护公平竞争市场环境

本报记者 李思雨

近期，市场监管总局正式委托北京市、上海市、广东省、重庆市、陕西省等5个省(直辖市)市场监管部门开展部分经营者集中反垄断审查工作。此前，为更好健全经营者集中分类分级审查制度，提升审查效能，市场监管总局自2022年8月1日至2025年7月31日选取上述5个省级市场监管部门作为试点，审查范围辐射全国重点经济区域，探索更高效的监管路径。

“总的来看，3年试点工作取得了显著成效，达到了委托审查制度的预期目的。”市场监管总局反垄断二司司长徐乐夫介绍，经营者集中反垄断审查是我国反垄断执法机构对企业间通过合并、股权控制、合同控制等方式形成控制关系的事前审查制度，旨在预防市场垄断行为、维护公平竞争秩序。3年来，共委托地方审查案件1288件，占同期总局收到申报数量的54%，案件交易总金额超过3万亿元。今年以来，平均受理和审结时间分别为14.7天、17.9天，整体审查时间仅为32.6天，审查效率在全球主要司法辖区中处于前列。试点地区的高效能带动了经营者集中反垄断监管的整体效能提升，有力维护市场公平竞争，支持企业依法合规投资并购。

审查效能提升同样离不开智慧监管模式的创新突破。已建成的经营者集中反垄断监管全链条业务系统，实现经营者集中业务全流程在线办理，在便利企业申报、提高审查效率、有力有效服务企业“高效办成一件事”方面发挥了重要作用。

市场监管总局反垄断二司副司长于佳木介绍，企业在申报阶段，可在系统内了解反垄断法律法规，更有针对性地准备材料；在线申报后，系统自动将案件分

配至相关处室，企业可实时了解审查进展；审查决定作出后，系统以短信形式通知到企业，使企业第一时间了解审查决定。同时，为更好服务企业合规发展，系统上线经营者集中无条件批准案件列表、简易案件公示表查询功能，可供企业查询的信息覆盖反垄断法实施以来无条件批准案件公示列表信息6000余条、业务系统上线以来简易案件公示信息1800余条。

3年来，市场监管总局严格依法审查具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中案件，对10起经营者集中附条件批准，对15起经营者集中案件提出竞争关注，有力维护了半导体、港口航运、农业、航空、医药等领域公平竞争，有效预防国计民生领域垄断行为的发生。依法查处违法实施经营者集中行为，对38起违法实施经营者

集中案件公开作出行政处罚，同时对37起附条件案件审查决定的执行情况进行全程、严格监督。

“在完善监管规定，统一审查尺度方面，我们修订《国务院关于经营者集中申报标准的规定》，大幅提高申报标准，显著降低企业并购交易成本，部分中小并购不再需要申报，这个比例大概在15%至20%。目前，还在制定《非横向经营者集中审查指引》《经营者集中申报规范》《省级市场监管部门经营者集中审查工作手册》等规则，进一步强化审查工作统一性和规范化。”徐乐夫说，下一步，市场监管总局将完善经营者集中反垄断监管制度，努力提升审查质效，以科学监管、有效监管、精准监管维护公平竞争、充满活力的市场环境，为深入推进全国统一大市场建设保驾护航。

近期，国家医保局公布一批应用药品追溯码打击回流药的典型案例。串换药品、非法购销药品、骗取医保基金等违法违规行为在数字技术的追踪下纷纷现形。这既显示了科技手段赋能监管的成效，更传递出我国严厉打击回流药的坚定决心。

回流药是指通过非法渠道回收已流出正规医药流通环节的药品，并将其重新流入市场的现象。一些不法分子通过“医保取现”“高价回收”等手段诱导参保人倒卖医保药品，有的药贩子还将过期药翻新、用真药盒装假药再次销售，通过各种腾挪运作、移花接木的非法手段牟利。回流药不仅严重威胁群众用药安全，还会侵蚀医保基金，扰乱市场秩序，对正规药品市场产生冲击。

过去受限于技术手段等原因，治理效果有限。目前，药品追溯码的推广应用正在改变这种局面。按照有关规定，一盒药品只应有一次被最终销售扫码的记录，如果存在多次终端结算扫码记录，就可能是回流药、假药或被串换销售。目前，“买药先扫码、卖药必扫码”的社会共识已基本形成，回流药的生存空间进一步被压缩。

纵然利器在手，但回流药的治理并非一朝一夕之功。一方面，要提高违法成本，让不法分子心有所戒。通过完善相关法律法规，明确倒卖回流药负的法律責任，加大对不法分子的惩处力度，如采取限制经营、降低医保待遇等方法，对其形成有效震慑。

另一方面，还应发动各参与主体形成共治格局。回流药具有跨区域作案的特点，涉及医保、卫健、市场监管等多个部门，要统一数据标准，破除信息流通壁垒，建立数据共享机制，增强部门间协作，提高监管和治理效率。药店和消费者也应严守法律法规，积极参与药品安全管理。要坚决对回流药说不，在发现回流药时及时向有关部门举报，共同塑造安全合规的药品流通环境。

2024年，浙江天目山镇实现旅游收入1.81亿元——

## “大树王国”借绿生金

本报记者 沈慧 李景

在浙江杭州临安区，有一片被誉为“大树王国”与“物种宝库”的秘境——天目山国家级自然保护区。细雨朦胧中步入此地，宛如踏入一方遗世独立的人间仙境。

早在1500年前，北魏郦道元在《水经注》中便记载天目山，“山上有霜木，皆是数百年树，谓之翔凤林”，生动描绘了这片古老森林的原始风貌。1996年，天目山国家级自然保护区加入世界生物圈保护区网络。时光流转，如今的天目山不仅完好保存了这份自然遗产，更发展成为一座举世瞩目的“物种基因库”；目前，这里保存着全球最古老的野生银杏林、全球面积最大的古柳杉群落、全球最高的金钱松，拥有古树名木5615株。

令人惊叹的数字背后是一代代守护者的不懈努力。天目山国家级自然保护区管理局副局长刘海峰介绍，近年来，通过出台《浙江天目山国家级自然保护区条例》等系列举措，保护区初步构建起“珍稀濒危物种保护—繁育—野外放归—动态监测”于一体的抢救保护体系，生物多样性保护成效显著。

被誉为“地球独生子”的天目铁木是国家一级重点保护野生植物，曾一度濒临灭绝。2018年开始，天目山保护区联合浙江省林科院、华东师范大学等多家科研院所持续攻关，如今已成功解决其天然更新难题，人工繁育种苗3000多株，并在全国7省11地开展了迁地保护，使这一珍稀物种重焕生机。

借助科技力量实现扩繁的天目铁木，只是天目山保护区生态系统持续优化的一个缩影。科技赋能，打造智慧保护新范式；区域协作，共筑生态安全新防线；科普宣教，激发公众参与新活力……多措并举，相较20年前，如今天目山国家级自然保护区森林覆盖率达到97.56%，提高10.6个百分点。

生态保护与经济发展不是“二选一”的选择题。今年国庆中秋假期，天目山脚下，月亮桥村村民张慧云又忙了起来。2016年，她放弃城市的咖啡店生意，回到自己的家乡，投资300多万元开办了一家高端民宿，“没想到开业即火爆，两年就回了本，现在几乎天天满房”。

在天目山国家级自然保护区，如今越来越多村民像张慧云一样吃上了“生态饭”。近年来，临安以天目山保护区为核心，联动周边乡镇共同打造“天目山名山公园”，在加强保护的同时，培育精品民宿、农田采摘、森林露营等产业，全力推进“生态优势”向“发展优势”转化。2024年，仅天目山镇就接待游客169万人次，实现旅游收入1.81亿元；竹笋、山核桃、小香薯等农副产品销售收入2.35亿元。

绿水青山就是金山银山。在天目山国家级自然保护区，生态保护与产业发展同频共振，绘出一幅人与自然和谐共生的现代画卷。



10月4日，广西桂林市龙胜各族自治县龙脊梯田，层层梯田如金色绸缎缠绕山间，勾勒出一幅丰收田园画卷。

（上接第一版）

### 深化改革走向纵深

建设全国统一大市场是一项系统性工程，既要立足当下“治标”，着力解决企业反映强烈的突出问题，也要着眼长远“治本”，通过制度创新重塑市场竞争生态。

“在‘五统一、一开放’中，‘统一政府行为尺度’的首次提出，意义重大。这一要求为政府行为厘清了边界、明确了尺度，比如，地方政府在推动经济发展时哪些能干、哪些不能干，一把尺子量到底，有助于为经营主体创造公平的竞争环境，促进各类要素资源自由流动。”邢伟说。

在国务院发展研究中心产业经济研究部副部长许召元看来，着力整治低价倾销、招徕乱象、地方保护等突出问题，是全国统一大市场建设的重点难点，也是当前最紧迫的任务。只有让“无形之手”和“有形之手”协同发力，统一大市场建设才能持续纵深推进。

当前，全国统一大市场建设进入了攻坚克难的关键阶段，必须把握好有效市场和有为政府的关系。专家表示，市场的优势关键在“有效”，政府的作用关键在“有为”，纵深推进全国统一大市场建设，核心在于解决好影响市场作用有效发挥的问题，解决好政府缺位与越位问题。

纵深推进全国统一大市场建设，还要处理好国内国际两个市场的关系。我国拥有超大规模市场的显著优势，但建设全国统一大市场并非关起门搞封

闭运行的大市场，而是以畅通国内大循环为基础，更好地把国内与海外市场联通起来，实现国内国际双循环的相互促进。

“‘十四五’期间，中国努力营造更具活力、更加公平的市场环境，赢得了市场赞誉。伴随着全国统一大市场向纵深推进，无论是中国企业还是外国企业，都将共享中国经济高质量发展红利。我们对‘十五五’时期全面推进中国式现代化充满信心，中国也必将为世界经济贡献更多力量。”蔡伟说。

## 交易模式升级盘活土特产 国家公园法进一步完善我国生态系统保护制度体系——

# 以最严标准守护最美国土

本报记者 李万祥

走进河南省信阳市淮滨县期思镇曹圩村千亩芡实种植基地，10多名工人分散在田间忙碌，没几分钟，装满芡实果的盆就堆得冒了尖。从田间采收的芡实果，随即被送进自动化剥壳流水线。另一端，工人们有条不紊地清洗、筛检、打磨，芡实进入初加工环节。

今年，交易模式迎来“升级”，告别了过去“凌晨3点赶早市”的奔波。“以前都是群众自发凑的小交易市场，天不亮就得往那跑占位置。现在政府统一安排在豫南芡实交易中心，做买卖轻松多了！”种植户廖晓倩说，“今年交易中心举办首届芡实节，特别热闹，果子不愁卖。”

在芡实节活动现场，果实圆润饱满、色泽鲜亮，成为省内外采购商争抢的“香饽饽”；有的围在摊位前翻拣样品，称重议价，订单很快敲定；直播区内，电商达人举着芡实产品热情吆喝，线上订单不断刷新。据统计，仅芡实节开幕当天，交易额就突破5万斤。

期思镇有着2000多年的芡实种植历史，是淮滨县最大的芡实产区。过去，由于交通不便、销售渠道单一，农民收入一直不高。今年，随着期思镇芡实交易中心的建成，农民收入有了质的飞跃。据期思镇党委书记刘振说，今年全镇芡实产量预计达到5000万斤，产值突破5000万元，带动近2万农户增收。当地通过“村党组织+合作社+农户”的联动模式，盘活数千亩低洼闲置土地，培育出“思发”等特色品牌，入选省级农产品地理标志。

“我们要挖透芡实的全链条价值，让农民享受丰收红利，让这小小芡实真正成为乡村振兴的‘金钥匙’。”豫南芡实交易中心负责人刘振说。

如今，淮滨县形成了“种植—采摘—加工—销售”的完整产业链条。多条深加工生产线满负荷运转，新鲜芡实经清洗、剥壳、包装等粗加工后，通过冷链物流发往全国商超，3天就能端上消费者的餐桌。数据显示，目前淮滨芡实年产值已突破5000万元，带动近2万农户增收。当地通过“村党组织+合作社+农户”的联动模式，盘活数千亩低洼闲置土地，培育出“思发”等特色品牌，入选省级农产品地理标志。

国家公园作为全民共有的自然遗产，承载着当代及子孙后代的共同福祉。日前，十四届全国人大常委会第十七次会议表决通过《中华人民共和国国家公园法》，自2026年1月1日起施行。国家公园法进一步充实和完善我国生态系统保护制度体系，以最严标准守护最美国土。

国家公园法共7章63条，包括总则、布局 and 设立、保护和管理、参与和共享、保障和监督、法律责任、附则。“该法为国家公园保护提供了刚性约束，为全面推进美丽中国建设、加快推进人与自然和谐共生的现代化提供了有力支撑。”天津大学法学院院长、中国法学会环境资源法学研究会学术委员会主任孙佑海认为，国家公园法体现最严格保护，主要包括科学布局、规范设立、严格保护、加强管理、多方参与、全民共享、完善体制、强化保障等方面。

其中，国家公园法规定国家科学规划国家公园总体发展布局，严格国家公

园设立条件，合理确定数量和规模；严格设立程序，要求开展基础调查，广泛听取意见，做好前期工作，经国务院批准后设立；要求做好自然保护地整合优化，设立国家公园后，对相关其他类型的自然保护地予以整合或者撤销。

作为我国自然保护地体系的主体，国家公园被纳入全国生态保护红线区域管控范围。对此，国家公园法明确，国家坚持山水林田湖草沙一体化保护，实行整体保护、系统修复、综合治理；坚持规划先行，要求编制国家公园总体规划，明确保护和管理的不具体事项；强化分区管控，核心保护区原则上禁止人为活动，一般控制区严格限制人为活动；加强生物多样性保护，维护生态系统安全，提高生态系统质量。

如何统筹处理好生态保护与当地居民发展权利问题，对外经济贸易大学文化和旅游研究基地首席专家吴承忠指出，依照国家公园法有关要求，在推进国家公园建设和生态保护过程

中，应该严格遵循“生态保护第一、以人民为中心、政府主导、多方参与、社会共享”的原则。

国家公园法明确，在设立国家公园前应当提出原有居民、企业生产生活影响评估和解决方案，明确国家公园总体规划应当对原有居民生产生活活动作出安排；要求指导、支持当地居民、农村集体经济组织和企业提供生态产品和服务；完善国家公园公共服务体系，提升公共服务功能，鼓励原有居民参与国家公园经营性服务等。

“通过上述制度设计与具体举措，力争在实现国家公园生态目标的同时，切实维护促进当地居民的合法权益，推动生态保护与乡村振兴、居民共享协同发展。”吴承忠说。

为确保各项制度落地，国家公园法构建了主体明确、责任清晰、相互配合的协同管理机制。全国人大常委会法工委经济法室负责人介绍，法律明确了中央和地方政府、国家公园主管部门及

有关部门、国家公园管理机构的职责，要求各方建立相应机制，加强工作协同；完善日常管理、巡护等制度，健全自然资源确权登记制度，加强监测网络体系建设，做好防灾减灾、安全管理和应急保障相关工作；明确国家建立以财政投入为主的多元化国家公园资金保障制度、生态保护补偿制度，鼓励社会力量通过设立基金、捐赠、资助等方式为国家公园建设提供支持。

“国家公园使命的特殊性、管理范围的广泛性和管理对象的复杂性，使综合执法成为国家公园体制建设中的重要环节。”孙佑海强调，国家公园法进一步强化了国家公园的综合执法，授权国家公园管理机构行使对国家公园内违法行为的行政处罚权。同时，对损毁、涂改、遮挡或者擅自拆除、移动国家公园界线标志，在国家公园开展禁止的活动，不服从国家公园管理机构的管理等违法行为，国家公园法规定了明确的法律责任，并作出了与其他相关法律法规的衔接规定。