

# 《公平竞争审查制度实施细则》解读

近日，经国务院同意，市场监管总局、国家发展改革委、财政部、商务部、司法部发布了《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号，以下简称《实施细则》）。为更好落实《实施细则》，现解读如下：

## 一、修订的背景和重要意义是什么？

实施公平竞争审查制度是党中央、国务院作出的重大决策部署。自2016年制度建立和实施以来，在公平竞争审查工作部际联席会议统筹协调和监督指导下，在各地区、各部门共同努力下，公平竞争审查工作取得积极成效，实现国家、省、市、县四级政府全覆盖，清理涉及市场主体经济活动的各类政策措施文件189万件，修订废止文件近3万件；审查新出台政策措施85.7万件，发现和纠正违反审查标准的政策措施4100余件，有效清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，有力规范政府行为，维护市场公平竞争，极大激发了市场主体创新创业活力。同时，制度实施中也还存在工作推进不平衡、刚性约束有待增强、整体质量有待提高等问题，亟需修订实施细则，完善制度体系，健全审查机制，在审查方式、审查标准、监督手段等方面寻求更多创新、实现更大突破，更高质量更大力度推进制度深入实施。

**一是党中央、国务院对落实公平竞争审查制度提出更高要求。**党的十九届四中全会强调“落实公平竞争审查制度”；党的十九届五中全会明确提出“健全公平竞争审查机制”；“十四五”规划和2035年远景目标纲要对强化竞争政策基础地位作出专题部署，要求统筹做好增量审查与存量清理，强化公平竞争审查制度刚性约束，完善公平竞争审查细则，持续清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定及做法。《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》《建设高标准市场体系行动方案》《优化营商环境条例》等重大政策和重大改革方案，对落实公平竞争审查制度提出具体要求，迫切要求修订实施细则，进一步强化竞争政策实施，落实公平竞争审查制度，打破地方保护和区域壁垒，促进资源要素在全国范围内顺畅流动，使超大规模市场优势得到充分发挥，助力加快构建新发展格局、推动高质量发展。

**二是深入推进公平竞争审查制度实施的现实需要。**“十三五”时期，在党中央坚强领导下，公平竞争审查工作部际联席会议切实履行统筹协调和监督指导职责，主动发挥牵头抓总作用，全力推动公平竞争审查制度落地生根，制度实现从无到有的“蜕变”，基本框架初步形成，制度落实取得阶段性成效。各地区、各部门在制度实践中探索总结出一系列可借鉴、可复制的宝贵经验和有效做法。但与党中央、国务院要求和社会期待相比，《实施细则（暂行）》还存在审查范围不够明确、审查标准不够细化、例外规定可操作性不强、制度刚性约束不足等问题，亟需通过修订，将好经验好做法上升为制度要求，及时采取有效措施解决存在的突出问题，让公平竞争审查制度真正起作用、见实效。

**三是推动高水平对外开放的主动作为。**实行高水平对外开放，建设更高水平开放型经济新体制，是构筑国家竞争新优势的战略考虑。进一步强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，维护全国统一大市场和公平竞争，建设市场化法治化国际化营商环境，促进贸易和投资自由化便利化，对我国实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放具有重要意义。为全面提高对外开放水平，深化竞争领域国际交流合作，市场监管总局会同有关部门主动修订实施细则，加强与国际通行竞争规则对接，有效规范和保护公平竞争，优化国内竞争环境，为深入参与国际竞争、维护以规则为基础的多边贸易体制提供有力支持。

## **二、修订的基本原则是什么？**

此次修订围绕“统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善”的高标准市场体系建设，着力强化制度刚性约束，对细则进行了系统修订。主要坚持以下原则：

**一是落实中央要求。**立足新发展阶段，贯彻新发展理念，围绕构建新发展格局、推动高质量发展，按照党中央、国务院“强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，健全审查机制”的要求，优化顶层设计，构建全面覆盖、规则完备、权责明确、运行高效、监督有力的制度体系。

**二是遵循上位规定。**严格遵循《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（国发〔2016〕34号，以下简称国发34号文）明确的制度框架和基本规则，进一步细化完善有关规定。同时，注重与《反垄断法》《优化营

商环境条例》《重大行政决策程序暂行条例》等现行法律法规和国务院规定做好衔接。

**三是强化刚性约束。**聚焦制度实施中存在的问题，工作推进不积极、审查质量不高、监督考核不到位等突出问题，以强化制度刚性约束为修订主线，通过完善规则、优化机制、强化监督、加强保障，不断提高审查质量和效果，切实提升制度权威和效能。

**四是对接国际规则。**充分吸收借鉴国外相关制度成熟经验和最新发展成果，积极对接国际通行规则，着力构建符合中国经济发展阶段和特点的公平竞争审查制度，更好服务高水平对外开放，推动高质量发展。

### 三、修订的主要内容是什么？

《实施细则》共7章31条，分为总则、审查机制和程序、审查标准、例外规定、第三方评估、监督与责任追究、附则。与《实施细则（暂行）》（6章26条）相比，修改21条，保留2条，新增8条。主要修订内容包括：

**（一）总则。**一是进一步明确《实施细则》制定目的是全面落实公平竞争审查制度，健全公平竞争审查机制；二是强化部际联席会议、地方各级人民政府及联席会议职能作用，明确原则上由本级人民政府分管负责同志担任地方各级联席会议召集人，建立重大措施会审机制；三是将其他政策性文件和“一事一议”形式的具体政策措施纳入审查范畴，增强制度可操作性，确保规范有效开展审查。

**（二）审查机制和程序。**一是认真总结各地区、各部门实践经验，巩固提升审查工作成果，持续推进公平竞争审查制度体系建设；二是优化审查方式，明确政策制定机关应当建立健全公平竞争内部审查机制，推行政策制定机关内部统一审查；三是规范审查基本流程，明确审查结论，完善征求利害关系人意见程序；四是增加建立公平竞争审查专家库的内容，为政策制定机关开展咨询提供便利；五是完善争议协调机制，优化公平竞争审查信息报送、情况通报等工作机制，进一步完善定期评估清理机制。

**（三）审查标准。**审查标准是《实施细则》的核心，本章重点完善和细化审查标准的内容和表现形式。一是市场准入和退出标准。规范部分条款表述，补充“设置不合理或者歧视性的准入和退出条件”的部分表现形式，进一步扫清市场准入和退出障碍。二是商品和要素自由流动标准。充实细化审查标准，完善排斥

限制招标投标的部分条款，畅通商品和要素流动渠道。三是影响生产经营成本标准。对给予特定经营者优惠政策、提供或扣留各类保证金等条款进行规范和完善，保障各类市场主体平等获取生产要素。四是影响生产经营行为标准。细化部分内容及表现形式，与《反垄断法》有关规定做好衔接。五是坚持全国一盘棋，明确没有法律、行政法规或者国务院规定依据，不得设置不平等的市场准入退出条件、不得违法给予特定经营者优惠政策等，进一步打破“区域小市场、小循环”，切实维护全国统一大市场。

**（四）例外规定。**统筹发展与安全，结合当前面临的国内国际形势，在例外规定中增加“科技安全”和“公共卫生健康安全”，支持创新驱动发展，维护人民群众生命安全。

**（五）第三方评估。**以专章形式对公平竞争审查第三方评估作出规定，与《公平竞争审查第三方评估实施指南》做好衔接。明确引入第三方评估的阶段和环节，细化优先引入第三方评估的具体情形，对第三评估结果的运用及经费保障作出规定。

**（六）监督与责任追究。**一是针对制度实施中存在的突出问题，进一步完善规则机制、强化监督保障。二是完善举报处理和责任追究机制，增加举报渠道，明确违反审查标准的责任追究情形，与违反《反垄断法》的行为处理方式做好衔接。三是建立政策措施定期抽查机制，对组织抽查部门、抽查内容、抽查结果等进行明确。四是强化公平竞争审查考核机制，提升制度权威效能。

**（七）附则。**鼓励各地区、各部门积极探索创新有利于实施公平竞争审查制度的措施办法，同时废止《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》（发改价监〔2017〕1849号）。

此外，对细则中部分逻辑结构不合理、表述不清晰的内容进行调整，对公平竞争审查表进行简化，增强制度可操作性和可预期性。

#### **四、修订后的《实施细则》有哪些亮点？**

本次修订的《实施细则》主要体现出三大亮点：

**（一）统筹力度更大。**坚决贯彻党中央、国务院决策部署，强化部际联席会议、地方各级人民政府及联席会议职能作用，明确县级以上地方各级人民政府负责建立健全本地区公平竞争审查工作联席会议制度，统筹协调和监督指导本地区

公平竞争审查工作，原则上由本级人民政府分管负责同志担任联席会议召集人。建立联席会议办公室主动审查机制，提升政策措施审查效能，以更大力度更实举措推动制度落地落实。

**（二）审查标准更高。**紧紧盯住决策部署不到位的堵点和企业反映的痛点，全面细化审查标准，重点关注妨碍平等便利退出市场、以奖补方式变相指定交易和实行地方保护、影响平等使用生产要素等企业反映比较强烈的问题，将强制企业转让技术、强制在本地设立分支机构、给予特定企业优惠政策、设置不合理项目库资格库等具体情形纳入审查标准，进一步健全审查范围、例外规定等基本规则，及时弥补规则空白和漏洞，扎实扎紧扎密制度的笼子，切实增强审查制度的系统性和针对性。

**（三）监督考核更严。**充分发挥督查抽查的激励和约束作用，明确市场监管总局负责牵头组织政策措施抽查，对市场主体反映比较强烈、问题比较集中、滥用行政权力排除限制竞争行为多发的行业和地区，进行重点抽查。各地要结合实际建立本地区政策措施抽查机制。县级以上地方各级人民政府要建立健全公平竞争审查考核制度，做到发现问题和推动解决并重，确保各项要求落实到位。

## 五、下一步贯彻执行《实施细则》有哪些工作安排？

新修订出台的《实施细则》，是贯彻落实党的十九届五中全会精神的具体体现，对全面落实公平竞争审查制度具有重要的指导意义。下一步，市场监管总局将会同有关部门，全力做好“四个加强”，切实抓好《实施细则》的贯彻落实。

**（一）加强宣传解读。**通过媒体报道、组织培训等方式，加强《实施细则》宣传解读，使各地区、各部门尽快了解和掌握修订的主要内容，将完善制度体系、健全审查机制、责任追究、组织领导等方面的新要求落实到实际工作中，充分发挥《实施细则》的指导作用，推动公平竞争审查制度深入实施。

**（二）加强统筹协调。**公平竞争审查工作部际联席会议将统筹协调抓好《实施细则》贯彻落实，通过开展专项督导等方式，督促指导县级以上地方各级人民政府尽快按照《实施细则》新要求，建立健全本地区公平竞争审查工作联席会议制度，统筹协调和监督指导本地区公平竞争审查工作。

**（三）加强监督问责。**按照国发 34 号文和《实施细则》规定严格责任追究，对落实公平竞争审查制度不力的进行督促整改，对工作出现问题并造成不良后果

的依法依规严肃处理，并依法及时向社会公开有关处理决定，发挥典型案例的警示教育作用。

**（四）加强反垄断执法。**将事前的公平竞争审查与事后的滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法结合起来，打好维护全国统一市场和公平竞争的“组合拳”，依法及时查处滥用行政权力排除、限制竞争行为，打破地方保护和区域壁垒，畅通国内大循环，促进建设全国统一大市场。