

# 2023 年宁乡市公平竞争审查 制度实施情况

## 评估 报告

湖南中竞评估咨询有限公司

2023年12月



# 2023年宁乡市公平竞争审查制度实施情况 评估报告

为认真贯彻落实党中央、国务院强化公平竞争审查制度实施的决策部署，推动我市公平竞争审查工作走深落实，根据《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）、《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号）、《公平竞争审查第三方评估实施指南》（市场监管总局公告2023年第17号）、《关于开展宁乡市公平竞争审查制度实施情况第三方评估工作的通知》等相关文件精神，经政府采购程序确定，宁乡市公平竞争审查工作联席会议办公室委托湖南中竞评估咨询有限公司（以下简称评估机构）对宁乡市公平竞争审查联席会议29家成员单位2020年1月至2023年10月公平竞争审查制度的落实情况进行综合评估。现将有关情况报告如下：

## 一、评估工作开展情况

此次评估工作分三个阶段：

**第一阶段为现场调研阶段**，时间为2023年11月13日至11月17日。此阶段主要工作为评估小组现场了解宁乡市29个单位落实公平竞争审查制度的具体情况，包括落实公平竞争审查制度的领导机构及具体审查程序安排，工作方案印

发及督查指导的开展情况，增量政策措施审查与存量政策措施清理的具体情况，实施公平竞争审查制度过程中遇到的问题及采取的解决方式等。

**第二阶段为专家评估阶段**，时间为2023年11月17日至11月30日。为进一步了解宁乡市被评估单位落实公平竞争审查制度的情况，评估专家根据《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》、《公平竞争审查制度实施细则》，秉持客观公正、科学严谨、专业规范的原则，从宁乡市29个被评估单位于2020年1月至2023年10月印发的文件中共现场抽取了293份文件进行了初评和复评（其中部分单位因机构职能特色、机构合并改革、档案难以查询等原因，涉及市场主体经济活动的相关文件偏少，文件抽取数量极少，并出具相应《情况说明》予以注明）。

**第三阶段为报告撰写阶段**，时间为11月30日至12月15日。根据第一、二阶段的调研、评估获取的相关数据、材料及被抽评单位所提供的工作总结、工作方案，撰写评估报告的初稿，并由机构专家进行了探讨、点评。对问题文件涉嫌违反《公平竞争审查制度实施细则》的内容列出了详细的违反条款，在征求有关部门意见后形成最终的评估报告。

## **二、被评估单位实施公平竞争审查制度取得的成效**

《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》《湖南省人民政府办公厅关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见》《宁乡市人民政府办公室关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施方案》等文件发布后，宁乡市建立了公平竞争审查工作联席会议制度，各成员单位对公平竞争审查工作十分重视，自2016年开始结合本单位具体情况陆续制定公平竞争审查制度实施方案，明确了公平竞争审查任务与责任机制，宁乡市各单位开始逐步落实公平竞争审查制度。

### **（一）高度重视，强化组织领导**

整体而言，宁乡市各成员单位对公平竞争审查工作高度重视，充分认识到推行公平竞争审查制度的重要意义。市内29个成员单位积极配合第三方机构对本单位公平竞争审查工作开展情况进行专业性评估，将落实公平竞争审查制度纳入本级行政部门依法行政、法治政府建设、优化营商环境的重要内容，在工作开展过程中坚决杜绝不部署、不安排、不审查、不清理等问题，切实将审查工作落到实处。各成员单位深刻意识到“公平竞争”是市场经济在发展过程中必须遵循的核心原则之一，公平竞争制度不仅与我们的经济制度密切相关，而且与《反垄断法》的执行密切相关。只有公平的、有序的竞争，才能有利于资源要素的有效配置、企业的强者生存、人才的有效流动。因此，公平竞争审查制度是实现经济发展、经济稳定增长的重要制度保障。

## 1. 市场监督管理局健全工作机制高位推进工作开展

根据 2019 年党和国家机构改革方案以及市政府职能部门新的“三定”方案，市场监督管理部门负责“统筹推进竞争政策实施，指导实施公平竞争审查制度”。宁乡市结合国家政策，根据工作实际及时对公平竞争审查工作联席会议组成成员单位及组成人员进行调整和充实，下设联席会议办公室在宁乡市市场监督管理局，由市场监督管理局承担联席会议日常工作，负责定期召开年度公平竞争审查工作联席会议或根据工作需要适时召开专题会议。市监局分管负责同志兼任办公室主任，各成员单位指定一名从事公平竞争审查工作的部门负责人担任联络员；出现成员或联络员因工作变动需要调整的，由所在单位及时报市联席会议办公室备案。由此构建了一套层次明晰、运转高效的管理体系和运行机制，推动宁乡市公平竞争审查工作全方位、常态化开展，有效地促进了公平竞争审查制度的全面落实。同时，宁乡市市场监督管理局注重公平竞争审查工作情况第三方评估结果的运用，直面工作中存在的问题和不足，剖析成因、点评工作、提出要求，对评估过程中所发现涉嫌违反公平竞争审查制度相关规定的问题文件进行通报，责成被评估单位限期整改，并要求其他成员单位要以此为鉴、举一反三，按照“从严、慎重”原则开展公平竞争审查，防止出现妨碍市场公平竞争的情形。

## 2. 各单位成立领导小组全面推进公平竞争审查工作

自 2016 年公平竞争审查制度推行以来，宁乡市 29 个成员单位对公平竞争审查工作高度重视，及时明确责任分工。大部分成员单位成立了公平竞争审查工作领导小组，由局长、党组书记任组长，参与分工的副局长任副组长、局内设各科室负责人为成员。公平竞争审查工作由法规科牵头负责（具体名称各单位并不完全一致），专人担任联络员负责与市联席会议办公室沟通，并开展各局日常公平竞争审查工作指导、监督公平竞争审查工作、及时向市公平竞争审查联席会议报告公平竞争审查情况。为充分了解公平竞争审查流程及标准，各局积极参加宁乡市监局举办的专场培训，并积极组织局全体班子成员、各科室和中心人员就公平竞争审查范围、标准、方式、流程等内容开展专项业务培训及宣传，将业务内容及时传达给各科室人员，确保有效推进公平竞争审查工作。

### **3. 部分成员单位积极开展宣传培训营造良好工作氛围**

如宁乡市司法局为落实公平竞争审查制度相关宣传工作，充分利用宁乡司法公众号宣传推介《关于营造更好发展环境 支持民营企业改革发展的意见》以及待出台的《公平竞争审查条例》等一批法治化营商环境相关政策，并在市本级、园区法治政府建设相关推文中重点介绍了市本级、园区公平竞争审查工作开展情况。

宁乡市发展和改革局将公平竞争审查工作与党建工作相结合，通过培训教育，强化公平竞争审查工作的政治意识

和责任意识，充分发挥党员在一线业务的先锋模范作用，调动全局干职工参与公平竞争审查工作的积极性。同时注重交流培训，不断加强与市直单位和各乡镇（街道）的纵向沟通和横向协调，不断取长补短；局系统内以集中培训学习结合分发学习资料个人自学等方式，切实提高全局干职工对公平竞争审查工作的了解，推动公平竞争审查工作的开展。

宁乡市住房和城乡建设局组织负责人认真研读《中华人民共和国反垄断法》、《中华人民共和国反不正当竞争法》，并就公平竞争审查范围、标准、方式、流程等内容开展了专项业务学习及宣传，从政策措施起草源头上杜绝违反公平竞争审查标准的问题出现。通过学习培训切实提高相关工作人员公平竞争审查工作能力和业务水平。

宁乡市应急管理局定期开展公平竞争审查专题培训，解读安全生产监管、经济政策实施、专项治理等涉企业经营政策措施审查方式方法，全面提升、持续规范全系统公平竞争审查工作能力水平。

宁乡市自然资源局不断加大对公平竞争审查的宣传力度，从日常工作例会到专题讲座，积极联系宁乡市联席会议办公室进行有针对性的培训。对于在日常业务工作中与自然资源领域市场主体有联系的科室、单位，将其作为重点组织培训，加强业务能力，提高对于公平竞争审查工作的认知。

宁乡市数据资源中心充分利用新媒体宣传手段，通过智

慧宁乡微信公众号、智慧党建宣传屏加大对公平竞争审查工作的宣传和教育，通过加强学习培训，增进全体干职工对公平竞争审查制度的认识和理解，提高工作水平和工作效率，确保做好妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作，促进清查工作常态化、规范化。

## **（二）完善机制，有序开展工作**

### **1. 结合职能特点针对性制定内部工作方案**

公平竞争审查制度的工作方案是对各部门保持公平竞争审查工作中的具体职责的确认，其主要功能是明确政府部门作为实施和干预市场竞争的有形力量介入市场的前提条件和具体途径。公平竞争审查制度禁止政府的相关部门以不合理、不合法的方式阻碍和损害市场公平竞争，其目的是为了保障经营者参与市场竞争的公平竞争权利。按照国家、省、市、县关于公平竞争审查的相关文件精神，宁乡市 29 个成员单位为进一步加强公平竞争审查工作，结合自身职能特点制定了公平竞争审查内部工作方案，以坚强的组织保障和健全的制度体系全面推动工作落实，将公平竞争审查作为优化营商环境、营造公平公正市场经济秩序的重要抓手，持续完善工作机制、创新工作举措、狠抓工作落实，不断优化政务服务环境，增强经济高质量发展动能。

宁乡市行政审批服务局树牢“一盘棋”思想，制定并印发《公平竞争审查工作方案》，加强各科室（中心）的协调

配合，健全相关工作机制，督促指导各科室（中心）及时补齐短板弱项、提炼亮点做法、强化借鉴学习，妥善研究解决存在的各类问题、吸纳多方意见建议，形成齐抓共管的协作机制。

宁乡市司法局加强学习、建章立制，为公平竞争审查做好制度保障，组织法审团队重点研学了《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）、《公平竞争审查制度实施细则》等政策文件，并结合工作实际，制定了《宁乡市司法局公平竞争审查制度实施办法》。

宁乡市农业农村局为推动公平竞争审查制度的落实，严格按照《宁乡市农业农村局公平竞争审查工作内部审查机制》及《宁乡市农业农村局在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施方案》开展审查工作，由政策措施制定科室配备专门人员对照公平竞争审查18条标准进行自我审查，并提交公平竞争审查表，法规科配备专门人员对照审查标准再次审核，最后由分管领导确认是否通过审查，通过规范审查，有序推进公平竞争审查工作。

## **2. 明确审查标准进一步规范审查程序**

宁乡市各成员单位充分认识到清理工作的重要性，切实加强组织领导，组织专门力量开展清理工作，严格按照国市监竞协发〔2023〕53号文件精神，以及《公平竞争审查制度

实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号）明确的机制程序和审查标准开展清理审查工作，严格对照审查标准对该修订的立即修订，该废除的坚决废除，并按照政府信息公开相关要求，及时将修订、废除的情况向社会进行公示。凡是制定部门被撤销或者职权已调整的，一律由继续行使其职权的部门负责清理，确保按照时限推进清理工作。

在具体工作中，各单位明确清理范围，坚持凡涉及市场主体经济活动的规范性文件、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施前必须通过公平竞争审查。清理工作严格坚持“谁起草、谁清理”的原则，出台的政策措施由起草（实施）部门或者牵头起草（实施）部门负责清理。制定机关被撤销或职权已调整的，由继续行使其职权的机关负责清理。部门联合制定的和涉及多个部门职责的文件，由牵头部门征求相关部门意见后作出清理决定，清理结果统一报联席办进行汇总。

### **3. 部分成员单位工作机制存在创新**

#### **（1）建立“初审+复审”双审查模式**

宁乡市应急管理局制定《市应急管理局公平竞争审查制度实施办法》，施行“起草机构初审”+“法规处复审”的双审查模式，理清内部审查职责分工、审查要点、投诉举报办理等流程，引入法律顾问、公职律师参与重大政策文件审查，完善公开征求意见和第三方评估机制，不断增强制度刚

性约束。机关各科室（中心、大队）在制定市场准入退出、产业发展、招标投标、政府采购、生产经营规范、安全技术标准等涉及经营主体经济活动的文件时，先自行对照四大类18项审查事项，开展公平竞争审查初审，组织征求利害关系人意见建议；政策法规科负责公平竞争复审，从合法合规性方面再次审核把关，帮助业务部门更好地识别、判断日常对危化品、烟花爆竹、工贸等行业企业，以及培训机构、检验检测机构的安全生产监管措施是否可能影响其合法权益，提前征求利害关系人意见或公开征求意见，主动加强政策解读和舆论引导，化解矛盾争议。

### **（2）针对重大决策推动形成会审制度**

针对重大政策的出台，宁乡市农业农村局制定了《宁乡市农业农村局公平竞争审查工作重大决策会审制度》，明确了会审的内容及措施，对重大决策的审核严格把关，保证审查质量，确保有效推进公平竞争审查工作。

### **（3）积极组织商讨听取各方主体意见**

宁乡市自然资源局积极争取宁乡市公平竞争审查联席会议办公室重视支持，将在日常审查工作中出现的涉及市场主体众多、影响力较大以及较为疑难的文件，组织有关专业人士和相关市场主体、行业协会商讨，保障公平竞争审查的专业性和准确性，确保政策出台合法合规、不影响市场公平性、合理性。

#### **(4) 形成定期评估机制不断提升审查效率**

宁乡经济技术开发区制定了《宁乡经开区公平竞争审查工作定期评估机制》，明确了评估依据、评估机构、评估对象、评估原则、评估内容、评估结果等重点事项，自园区制定的公平竞争审查相关制度机制实施后出台的政策措施，公平竞争审查工作领导小组办公室组织相关部门单位每年至少开展一次涉及市场主体经济活动政策措施相关存量文件清理和增量文件审查工作，同时对政策措施影响全国统一市场和公平竞争情况进行了集中评估。一是逐年评估相关政策措施的实施效果，实施期限到期或未达到预期效果的政策措施，应当及时停止执行或者进行调整；二是经评估后认为妨碍统一市场和公平竞争的政策措施，应当及时废止或修改完善。通过加强内部审查机制实施，公平竞争审查工作规范化程序显著提升。

#### **(5) 夯实专业基础不断强化审查保障**

由于公平竞争审查专业度较高，开展具体审查时需具备一定的专业技能，且实际审查工作中较难把握政策界限，因此宁乡市大部分成员单位配备专门人员进行自我审查。宁乡市财政局聘请法律顾问积极参与和配合开展公平竞争审查工作，在制定文件、签订合同、妥善处理涉法涉诉案件等工作中充分发挥职能作用，逐一把关，力求不产生违反市场公平竞争的内容。宁乡市商务局要求法律顾问在进行合法性审

查的同时，一并进行公平竞争审查，并出具《宁乡市商务局合同（协议）审批表》，未经过公平竞争审查的规范性文件一律不得出台。宁乡市自然资源局根据文件印发的流程，在起草、审核、签发各个环节分责任进行审查，局办公室对于印发的政策措施类文件进行初步审查，对于可能影响到公平竞争的文件再交由公职律师进行审查。

### **（三）压实责任，确保清理效果**

公平竞争审查制度确定的自我审查模式是我国现阶段政策制定机关合理、合法的选择，也是评估政策时制度成本较低、评估范围较大、评估效率较高的评估模式。效率价值是法律追求的基本价值之一，真正有效的自我审查能够更容易、更快地完成审查工作，同时也符合法律制定对于效率价值的追求。党的十九大报告指出“要坚持市场经济改革方向，加快完善社会主义市场经济体制”，并提出“清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法”的要求。但目前部分政府职能部门出台增量政策措施排除、限制竞争的现象时有发生，尤其是限制商品和要素流通、违法给予特定市场主体优惠政策、违法干预市场主体生产经营活动等。因此，规范政府有关行为，提高公平竞争审查工作的覆盖面，有序同步开展增量、存量文件清理审查工作，确保清理效果、落实主体责任，防止出台排除、限制竞争的政策措施，清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法，是我国经济

体制改革中的重要工作。

宁乡市应急管理局为落实主体责任，保障清理效果，将公平竞争审查纳入市应急管理系统法治建设培训和绩效考核，定期开展公平竞争审查专题培训，解读安全生产监管、经济政策实施、专项治理等涉企业经营政策措施审查方式方法，全面提升、持续规范全系统公平竞争审查工作能力水平。

根据各单位提交的公平竞争审查工作基本情况表，宁乡市卫生健康局按照“谁制定、谁审查”的原则，由起草部门对本部门制定的涉及市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等规章、规范性文件和其他政策措施文件进行公平竞争审查，自2020年1月至2023年10月，宁乡市卫生健康局共自我审查文件数量为504份；宁乡市人民政府办公室结合省联席办2023年对市州公平竞争审查工作督查考核要求，将清理范围分办两部分：一是2022年12月31日前制定的现行有效的涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施的存量文件清理；二是2023年1月至今制定的涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施的增量文件清理，共对98份文件开展公平竞争自我审查工作。

#### **（四）强化监督，完善投诉渠道**

制度作用的发挥，离不开全面、严格的监督机制。严密的监督体系是激发政府自查的外在动力，是提高政府的自查

效率的重要保障。举报投诉回应受理机制是公平竞争审查制度的重要组成部分，作为公平竞争审查制度长效的事后监督机制，其有利于在政府与公众之间构建公平竞争审查意见反馈的直通车，保障公平竞争审查制度的有效实施，规范政府行政行为。宁乡市部分成员单位建立了相对完善的举报投诉回应受理机制，明确了接受渠道、受理范围、受理主体、投诉举报处理、结果回应以及保密规定等工作流程及职责分工。依托长沙市 12345 政务热线平台，以及来信来访等渠道接收公平竞争审查投诉举报，建立投诉回应机制，全面加强社会舆论监督，压紧压实政策措施制定单位的主体责任，同时制定《公平竞争审查投诉举报受理回应机制》明确工作要求、工作流程及职责分工，通过各项审查机制的实施，有效提升了各局公平竞争审查质量。对涉嫌违反公平竞争审查标准的政策措施，任何单位和个人有权投诉举报，由各相关科室或直属单位及时予以处理，并将处理结果报相关科室进行备案，不及时纠正相关政策措施的，查实后要追究相关责任。宁乡市市场监督管理局、发展和改革委员会、教育局、科学技术局、人力资源和社会保障局、住房和城乡建设局、农业农村局、文化旅游广电体育局、应急管理局、行政审批服务局、自然资源局、林业局和经济开发区均建立起完善的投诉举报和查处的回应机制，保护公众知情权，完善自我审查的相关工作机制。

### 三、被评估单位公平竞争审查工作存在的问题

2022年4月，中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》，提出“加快建立全国统一的市场制度规则，打破地方保护和市场分割”。可见，稳定的经济运行和市场经济发展是我们在经济建设过程中追求的目标。公平竞争审查制度不仅与我们的经济制度密切相关，而且与《反垄断法》的执行密切相关。因此，促进公平竞争制度的法治发展是经济稳定的必要条件。目前，我国在开展公平竞争审查工作方面取得了一些进展，但仍然存在着地区保护、市场分割的问题，这些问题的存在极大地限制了公平、自由竞争，妨碍了全国统一大市场的有效建立。

行政垄断是妨碍构建统一大市场的主要因素，事后性的反行政性垄断执法存在监管不足问题，因此，公平竞争审查制度能在事前、事中阶段弥补事后监管的不足，进而促进公平自由、竞争有序的统一大市场的建立。从现场调研及后续评估的情况来看，宁乡市各成员单位公平竞争审查工作开展过程中仍不同程度地存在一些问题，主要体现为：

#### （一）部分成员单位对迎检工作重视程度不足

迎检工作准备情况是各成员单位公平竞争审查工作落实情况的重要体现。在本次实地走访过程中，宁乡市各职能部门均对第三方机构开展公平竞争审查评估工作予以积极配合，但仍存在部分成员单位对迎检工作的重视程度不足，

具体体现为迎检时准备不充分、文件提供不全面。部分单位迎检时未及时提供审查表，如宁乡市交通运输局和宁乡高新技术产业开发区，宁乡市人民政府办公室未详细提交每年度自我审查文件情况；宁乡高新技术产业开发区未提交近四年本单位开展公平竞争审查工作整体情况；宁乡市科学技术局未完整提供评估组所抽取的文件。

在对各单位提交材料进行评估过程中，多数单位未对本单位公平竞争审查工作落实过程中的督察指导工作进行记录。督察指导工作是提升自我审查意识与提升审查能力的重要手段，宁乡市各单位的督察指导工作还有待加强。

## **（二）增量政策措施公平竞争审查覆盖率差异较大**

自我审查是公平竞争审查制度中最重要的一环。如何在这种模式下更好地发挥我国公平竞争审查最有效的作用，是落实公平竞争审查制度的第一步。宁乡市 29 个被评估单位的增量政策措施审查覆盖率不高，根据被评估单位提交的自我审查报告，宁乡市 29 个被评估单位对 2020 年至 2023 年新增的 857 份规章、规范性文件、其他政策措施进行了自我审查，由于各单位对审查范围的理解和判断不一致，导致各单位的自我审查文件数量差异较大，其中宁乡市卫生健康局的审查数量占 504 份，部分成员单位 2020 年至 2023 年新增出台政策措施自我审查数量为 0 份，如宁乡市教育局、宁乡市人力资源和社会保障局、宁乡市农业农村局、宁乡市文化旅游广电体育局、宁乡市行政审批服务局、宁乡市金融事务

中心、宁乡市公安局、宁乡市生态环境分局和宁乡市水利局9个被评估单位（因单位内部调整未提供相关材料）。上述现象在一定程度上影响了公平竞争审查制度的实际运行效果。宁乡市被评估单位具体文件审查数据如下：

### **（三）公平竞争审查能力有待进一步加强**

一是思想认识仍有待提升。公平竞争审查工作的重要性在部分职能部门单位尚未落实到位，少数科室、二级单位对公平竞争审查的认识不够到位、学习和审查的主动性均不够强，同时对审查标准把握不准。如宁乡市教育局反映因公平竞争审查分管领导、业务科室及系统个别单位业务人员调整，工作人员专业性不够强，对相关政策领会不够深，还需进一步提高业务能力水平；宁乡市人力资源和社会保障局反映工作人员对公平竞争审查工作理解还不够，对需要进行公平竞争审查的情形把握不准。

二是队伍建设仍有待完善。公平竞争审查内容专业性强，工作人员在开展具体审查时需具备一定的专业技能，审查范围和内容不好把握，审查标准和流程有待进一步熟悉。如宁乡市交通运输局反映审查人员开展审查工作仍不够细致，业务能力和专业化水平仍不够，审查质量有待提升。宁乡经济技术开发区反映审查人员对相关法律法规及政策精神把握不到位，影响公平竞争审查质量，审查专业水平有待提升。

三是工作联系仍有待加强。重大政策的出台往往需要多

个部门联合进行商讨和制定，因此审查工作流程涉及到的不仅是单位内部多科室、多环节，乃至各职能部门之间。部分成员单位反映各单位的内部联动、协调有待强化，分工有待明确，市公平竞争工作联席会议办公室对各部门的工作指导和工作协调仍有待加强。

#### **（四）公平竞争审查实效有待进一步提高**

我国公平竞争审查制度采取自我审查模式，即“谁起草、谁审查、谁负责”，该政策既符合制度设立之初要加快存量文件梳理的需求，发挥制定主体了解政策背景、目的的优势，又衔接了《反垄断法》对行政垄断规制的精神内核。尽管采用该种模式可以减轻前期审查压力、提高效率，但是从实践情况而言，审查效果并不如意。在实践中，自我审查模式审查效果要远低于督查，其中既存在审查主体主动性不强的因素，也囿于审查人员缺乏专业性知识。

在自我审查模式下，存在着审查动机悖论，地方政策制定机关容易受到地方保护主义固有思维的影响，倾向于制定优待本地经营者的政策措施。这种自我审查模式天生缺乏动力，致使政策制定机关开展工作的内驱力不足，限制了公平竞争审查制度的实施成效，当政策制定主体“既当运动员又当裁判员”，若其主观意图有排除、限制竞争的故意，则在其充当“裁判员”时，同一主体具有促进竞争和自我纠错的行动意愿的情形就不可能成立。

同时，审查质量的高低，不仅仅依靠审查主体主观审查意图的增强，还需要专业人才的储备和专业知识的提高。在现实中，各行政单位作为政策制定主体，对于竞争政策可能把握不准，尤其是产业政策与竞争政策发生冲突时应如何协调难以决策，因此，审查能力不足成为在自我审查模式下政策制定机构进行审查的另一阻碍。由于公平竞争审查制度目前仍主要依靠于自我审查模式，审查工作的实效性有待进一步提高。

#### **（五）个别文件公平竞争审查质量不高**

在抽取的涉及市场主体经济活动的文件 293 份文件中，经评估专家审查，提出修改意见 22 份，目前正在督促相关单位进行调整，存在的问题主要表现在：

**一是奖补政策把握精准度有待进一步提高。**部分政策制定机关仍存在制定歧视性奖补政策的行为，包括给予本地经营者财政补贴、给予落户本地的经营者财政奖励、给予特定经营者财政补贴以及给予差异化财政补贴等情形。对特定企业发放财政补贴赋予受益企业非市场化的竞争优势，打破了市场主体间竞争的平衡，变相提高标准以下企业的经营成本，是对财政补贴正向激励作用的削弱。歧视性的奖补政策使部分经营者不当获得了市场竞争优势，不利于维护市场公平竞争秩序。

**二是安排财政支出与特定经营者的税收和非税收入相**

**挂钩。**主要表现为根据特定经营者缴纳的税收收入情况，采取列收列支或者违法违规采取先征后返、即征即退等形式，对特定经营者进行返还，或者给予特定经营者财政奖励或补贴等优惠政策。在一国的经济政策体系中财政政策与货币政策是“基本政策”，是影响公平竞争的核心问题。在市场竞争有效的情况下，税收应该普遍平等征收，而违反税收普遍化、扁平化的一般标准，给予特定市场主体减轻税负，将扭曲市场主体之间的竞争。

**三是违法给予特定经营者优惠政策。**没有法律、行政法规或者国务院规定依据，在土地、劳动力、资本、技术、数据等要素获取方面，给予特定经营者优惠政策，降低特定企业生产经营成本，造成不同企业之间的不公平竞争，使特定经营者获得非基于市场竞争形成的竞争优势，不利于市场主体间的公平竞争，影响市场公平竞争秩序。

## **四、关于进一步强化公平竞争审查工作的建议**

### **（一）增强政策制定机关的审查动力**

首先，实行政策制定机关内部的制审分离。公平竞争自我审查模式规定由政策制定机关对其本身制定的政策措施进行竞争评估。自我审查模式是我国现阶段能够将公平竞争审查制度快速推行全国并对目前行政垄断行为进行有效规制的最优选择，但是“自我审查”的模式存在的主要问题是“**同体监督**”，即自己审查自己。一方面，在公众看来，“自

我审查”的制度外观不断传达着“审查懈怠”的信息，难以保证审查效果。另一方面，自我审查的模式难以激发政策制定机关的审查动力。

尽管公平竞争审查制度已将自我审查模式确立下来，“自我审查”的制度外观似乎已经形成，但我们可以在政策制定机关内部通过实现制定和审查的分离克服“自我审查”局限。所谓制定和审查的分离是指在行政机关内部政策措施的制定者只负责起草政策措施，在公平竞争审查阶段制定者应该回避，由该行政机关内部的其他人员负责公平竞争审查工作，最终将审查结果报该行政机关负责人审批。如果行政机关负责人对审查结果存有疑问，可以提请公平竞争审查联席会议进行评议。在自我审查模式下，实行政策制定机关“内部分权”有利于相互制约与权衡，可以在一定程度地缓解“自己审查自己”式引起的社会公众对公平竞争审查制度不信任的问题，同时有利于激发审查主体的审查积极性。

其次，完善政绩考核体系。政策制定机关在进行公平竞争审查时存在动力不足问题，一方面是因为审查主体的审查能力不足，难以对其制定的政策措施进行审查，或者说即使进行审查程序也无法发现政策措施存在的问题，从而对审查工作没有动力；另一方面，审查主体因为追求短期利益等原因明知其制定的政策措施会损害竞争秩序，仍然在审查时敷衍了事，缺乏进行公平竞争审查的动力。针对前者，可通过

制定更加科学合理的审查标准、加强竞争规范法律培训、发挥联席会议的咨询作用等措施予以减轻或克服；针对后者，即行政机关为追求政绩而牺牲竞争秩序利益的问题，可以借鉴已有地区尝试将公平竞争审查成果吸纳进个人或机关政绩考核体系的经验做法，以此来引起审查主体对公平竞争审查工作的重视。在具体做法上可探讨建立审查主体对其拟定的政策措施终身负责制度，不过这种终身负责制不只是责任，更是一种激励，如果其任期内制定的政策措施或投资的项目对该地区产生较好的经济效果或社会效果，则对其进行一定的晋升奖励或奖金奖励，以此来减少行政机关或政府工作人员对短期利益的不当追逐，促进其更加关注竞争秩序长远利益。

## **（二）增强政策制定机关的竞争审查能力**

首先，通过改进竞争审查培训来增强主体的审查能力。在公平竞争审查过程中组织培训，邀请专家、法律顾问和专业机构参与，增加对案例的解释，提高培训的相关性，以帮助改善审查主体的工作水平。同时，只有通过实践才能获得真正的审查技巧；只有通过执法，才能最好地理解立法和制度的目的，因此有必要加强对典型公平竞争案件的公布和分析，以加强对审查的可预见性管理。

其次，充足配备专业审核人员。审查人员是公平竞争审查制度的执行者，因此审查人员必须保持一定的专业性。一

是可设立法律专职，在各部门的执法机构中，可以设立专门的岗位，通过专门的培训来培养专门的审查和执行人才，对规范性行政文件进行公平竞争审查，做到责任明确。二是提高准入门槛，由于缺乏专业人员，审查的质量难以得到保证。因此应明确公平竞争审查从业人员的职业资格、教育学历等资格认定，以确保审查的专业性。三是加强法治建设培训，建立畅通的沟通机制。可以建立起部门之间的沟通机制以更好进行法规政策的审查。可定期邀请专家对审查人员进行培训，通过设立专家组和讲师组提供答疑与咨询，以提高审查水平。

### **（三）完善公平竞争自我审查模式的程序机制**

一是优化自我审查程序启动机制。自我审查需从“定性”到“定量”依次递进，各职能部门应当确保将公平竞争审查作为政策措施制定之前的必要手续，将“形成书面审查结论”作为政策制定机关制定政策措施的必经程序，做到审查留痕，并实行“一票否决”，同时也应当明确对没有形成书面审查结果所制定的政策，视作没有完成公平竞争审查。经初步审查认为不具有排除性、限制性和扭曲性的，其评估结果应根据《政府信息公开条例》予以公布。对于有显著的错误的，应当将其移交给联席会议进行讨论处理。

二是优化自我审查程序实施机制。实施阶段以定量分析为主，依据细化的审查标准，综合成本—效益分析、法律解

释方法、信息处理等程序进行自我审查，确定政策措施是否排除、限制竞争。同时，充分结合《政府信息公开条例》等要求向社会公开，采取听证会或者专家论证会等方式广泛吸纳第三方意见。

同时，自我审查虽在某种意义上可以提升审查效率，但其缺陷也同时存在，因此，在今后的公平竞争审查过程中还应该引入深度评估，这样才能确保结果的严谨和科学。鉴于审查流程的繁琐和专业化，各职能部门应结合工作实际尽早制定出一个符合本单位职能特点的核对清单以细化审查标准，如果遇到了与市场经济有关的政策文件，审查人员可以参考核对清单，来检验所提出的政策措施是否具有严重的阻碍竞争的效果。核对清单可以提出相应的一系列问题，无需具备丰富的经验就能预见到政策措施的局限性。凡有限制竞争行为和不符合竞争核对清单要求的，均应进行注册和备案，提交联席会议进行审查。

在进行深度的审查的过程中，可以将其划分成以下几个阶段：第一，要对被审查文件的目的进行充分的了解，从而明确其意愿；第二，要对有关的市场发挥的作用进行考察；第三，判断这个关联的市场的竞争状况；第四，要全面评价有关市场可能产生的影响；第五，找到最佳替代措施。

突出操作流程的具体化对于审查程序的规范具有重大意义。必须突出在自我审查机制、审查标准、审查主体、定

期评估、监督指导等方面的细化；做到因地制宜将公平竞争审查制度落到实处、落实审查留痕，加强质量监督；保护公众知情权，及时征求利害关系人的意见，确认没有遗漏利害关系人；科学实施举报制度，防止接受举报的上级机关、竞争执法机关等受理单位因权责不明而产生相互推诿的现象。

#### **（四）完善公平竞争自我审查模式的监督方式**

一是调整定期评估监督制度。定期评估在自我审查模式中的作用非常重要，能够应对政策措施实施过程中市场环境出现的新变化。定期评估的主体为政策制定机关，可以认为定期评估属于对自我监督的强化，因此应当对定期评估进行科学、系统的完善。第一，定期评估的时限方面，现行规定3年为一个评估周期是科学的。因为周期过短将可能导致评估缺乏足够的数据，过长则可能难以区分政策措施与其他事件对市场竞争所造成的影响。第二，定期评估的机制方面，可以引入第三方评估机构，并明确规定关于评估机构的资质标准、确认程序等问题；第三，定期评估的审查方面，需要避免容易导致审查流于表面的形式审查，建议采取定性定量相结合的多维审查方式。同时注意对审查结果应当以书面报告形式提交，并有针对性的对相关政策措施进行调整或清理；第四，定期评估的公开方面，开展定期评估活动时应该向社会公开征求意见，并且及时披露评估结果；第五，定期评估的例外方面，满足例外规定条件的政策措施评估工作由

政策制定机关负责，文件由第三方专业评估机构进行专业评估，并提交书面评估报告，对于未达到预期效果的例外规定在6个月内进行调整或清理。可由市场监督管理局负责监督工作，严惩不按照要求进行评估的机关，并通报相关情况。

二是优化外部审查监督机制。自我审查的内部监督存在自利性的弊端，因此定期评估的内部监督模式并非公平竞争审查制度的主要监督方式，主要监督方式还是外部长效监督机制。在社会监督层面，主要解决社会公众缺乏举报渠道和信息公开未落实到位这两大问题。针对社会公众缺乏举报渠道的问题，首先，在接受举报的主体内部，由公平竞争审查举报信息的专门机构负责接收、审核、传送、反馈举报信息。其次，对举报人提供的举报信息的材料进行明确要求，包括相关证据及其他书面材料。再次，完善举报程序流程，在相关单位接到举报信息后，应当对举报书、证据材料进行审核，符合投诉要求的出具受理回执，同时将有关信息同时递交给核查主体进行审查，待核查主体做出是否调查决定后，再将结果信息以书面形式递交给举报人。最后，形成公平竞争审查信息互动处理平台，可以更高效地接受和管理投诉查询和进行相关回应。针对信息公开未落实到位的问题，公平竞争审查应当充分发挥社会公众的监督作用，向社会公众准确、全面、主动的信息披露就显得十分必要。第一，政策制定机关在实施审查中，必须对增量措施的评审结果、评审过程、

适当例外的情形等内容完整披露，保证案件信息披露的全面性；第二，审查主体必须按照《政府信息公开条例》等一般性条文的要求，在案件信息产生的前二十个工作日内向社会发布，以提高信息披露的时效性。

湖南中竞评估咨询有限公司

2023年12月22日

