

公平竞争审查制度的立法完善和实施重点

王先林

2024年6月13日，国务院公布《公平竞争审查条例》（以下简称《条例》），自2024年8月1日起施行。这是我国落实公平竞争审查制度的关键步骤，也体现了党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》中关于“加强公平竞争审查刚性约束”的要求。下文拟结合《条例》，对我国公平竞争审查制度的意义、立法完善和实施重点进行简要的分析。

公平竞争审查制度为有效控制行政性垄断提供新契机

公平竞争审查制度是公平竞争制度建设的重要内容和关键环节，也是强化竞争政策基础地位的重要机制和有力抓手。根据这一制度，起草涉及经营者经济活动的法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件以及具体政策措施（统称“政策措施”），行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（统称“起草单位”）应当依法进行公平竞争审查。

公平竞争审查制度已经被证明是约束政府权力不当行使，维护市场公平竞争的有力措施，为市场在资源配置中起决定性作用提供了必要的制度保障。在我国，建立和实施公平竞争审查制度具有多方面的积极意义。就当前社会各界普遍关注的建设全国统一大市场、进一步优化营商环境、促进民营经济发展等热点问题来说，公平竞争审查制度均可在其中发挥非常重要的作用。建设全国统一大市场就要破除经济活动中的地方保护、行业壁垒、违法给予优惠政策等有违市场公平竞争要求的现象，而这正是公平竞争审查制度的着力点。优化营商环境一个基本的方面就是营造公平竞争的市场环境，而公平竞争审查制度着眼于建立和维护公平竞争的市场环境，防止起草单位出台阻碍和破坏市场公平竞争的政策措施。促进民营经济发展中的一项重要任务是破除公平竞争和统一市场建设中的各种藩篱，而公平竞争审查制度就是一个现成的政策工具。作为对政府排除、限制竞争行为进行的预防性审查（事前防范），公平竞争审查制度与反垄断法中禁止滥用行政权力排除、限制竞争的行政性垄断规制制度（事后查处）共同构成对政府行政权力妨碍市场竞争的有效约束。因此，公平竞争审查制度也为有效控制行政性垄断提供了新的视角、方法和契机。

8年来，公平竞争审查工作在我国逐步开展，2019年9月顺利实现国家、省、市、县四级政府全覆盖，为从源头规范政府行为提供了有力的制度保障。据统计，全国累计审查政策措施161.8万件，清理存量文件447万件，废止和修订了排除、限制竞争的政策措施9.3万件，一批妨碍经营主体公平准入、影响经营主体公平竞争、限制商品要素自由流动的政策措施得到了有力纠正。有关实证研究发现，全国公平竞争审查制度实施绩效最优的是长三角区域，且公平竞争审查实施效果与经济增长为正相

- 公平竞争审查制度是公平竞争制度建设的重要内容和关键环节，也是强化竞争政策基础地位的重要机制和有力抓手，为有效控制行政性垄断提供了新的视角、方法和契机。
- 《条例》的出台和实施标志着我国公平竞争审查制度的进一步健全和完善，主要体现在审查范围更加全面、审查机制更加健全、审查标准更加优化、监督保障更加有力。
- 《条例》实施后我国在落实公平竞争审查制度中仍然至少有三方面问题亟待解决：首先，要尽快明确制度规则衔接中的问题；其次，要充分发挥市场监管部门在公平竞争审查中的作用；最后，要切实加强公平竞争审查制度的刚性约束。

关关系。由此可见，公平竞争审查非但不会限制经济发展，反而能够通过优化营商环境而促进经济增长。

《条例》对公平竞争审查制度的健全和完善

我国早在2015年10月的《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》（中发〔2015〕28号）中就明确提出要实施公平竞争审查制度。2016年6月国务院出台的《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）标志着我国公平竞争审查制度正式落地。

2017年10月经国务院同意，国家发展改革委等五部门联合印发了《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》，2019年2月市场监管总局发布《公平竞争审查第三方评估实施指南》，2020年市场监管总局等四部门印发《关于进一步推进公平竞争审查工作的通知》，2021年6月由市场监管总局等五部门公布修订的《公平竞争审查制度实施细则》（以下简称《细则》）。

特别重要的是，2022年修改的《反垄断法》第五条第一款增加了“国家建立健全公平竞争审查制度”的原则性规定，从而为公平竞争审查提供了基本的法律依据，表明我国公平竞争审查制度正式“入法”。

但是，仅有《反垄断法》中的原则规定和五部门的规章还难以有效落实公平竞争审查制度，亟需有较高法律效力又有比较全面具体规则的国务院行政法规来加以保障，因此这次《条例》的出台和实施标志着我国公平竞争审查制度的进一步健全和完善。《条例》对公平竞争审查制度的健全和完善主要体现在四个方面：

一是审查范围更加全面。在之前公平竞争审查的范围包括行政法规、规章、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的基础上，《条例》进一步扩充了审查的范围，要求起草单位在起草法律和地方法规时也要开展公平竞争审查，体现了“应纳尽纳、应审尽审”的原则，从而确保从源头控制，防止政府不当干预。

二是审查机制更加健全。《条例》明确了国务院建立公平竞争审查协调机制，对县级以上地方人民政府市场监管部门等有关单位的职责做了规定，确立

权责明晰的审查工作机制。在之前由起草单位进行自我审查的基础上，《条例》建立了重大政策措施公平竞争会同审查工作机制，并且规定，县级以上人民政府将公平竞争审查工作情况纳入法治政府建设、优化营商环境等考核评价内容。这对落实公平竞争审查制度非常重要。

三是审查标准更加优化。《条例》进一步优化了四大类审查标准，共19条具体标准，包括5条属于限制或者变相限制市场准入和退出的内容，6条属于限制商品、要素自由流动的内容，4条属于影响生产经营成本的内容，以及4条属于影响生产经营行为的内容。这使得公平竞争审查更具针对性和指引性，并严格限定了例外情形的适用条件。

四是监督保障更加有力。《条例》专章规定了监督保障措施，要求市场监管部门强化公平竞争审查工作的监督保障，不仅要建立健全公平竞争审查抽查、举报处理、督查等制度，还规定了约谈等处置措施和违反《条例》规定的法律责任，形成了全方位的监督保障工作机制，显著提高了制度的权威性和约束力。

此外，《条例》总则的规定还为公平竞争审查制度的落实提供了充分的组织和经费等方面的重要保障。这些制度规则既吸收了先前相关规章的成熟规定，又根据新的情况进行了改进和完善。

《条例》实施后需着力解决的重点问题

毋庸讳言，《条例》实施后我国在落实公平竞争审查制度中仍然会面临很多的困难和挑战。这主要是公平竞争审查制度本身的特点和实际工作中的不平衡性所带来的。公平竞争审查针对的是政府出台妨碍公平竞争的政策措施的行为，很多时候会与地方和行业的发展思路相抵触，必然会遇到各种阻力，而以自我审查为主的实行方式又进一步弱化了审查效果。同时，各地区、各部门工作开展的实际情况差异比较大，对此项工作的重视程度难以完全一致，并且还会存在打破市场进入壁垒、开放市场方面的反向激励，即开展公平竞争审查工作比较积极的地方和部门反而在利益上吃亏的情况，这会反过来对这项工作产

生不利影响。例如，一些地方在招商引资、扶持重点产业中出台了一系列税收优惠、财政补贴等产业政策，由于财力限制、财权事权统一等种种因素，部分政策措施难以实现普惠化，这就存在公平竞争政策与产业政策之间的矛盾。为此，需要着力解决以下三方面的问题：

一是需要尽快明确制度规则衔接中的问题。与之前的《细则》相比，《条例》的法律位阶更高，出台的时间也在后，因此在两者规定不一致时以《条例》为准是没有问题的。但是，也有一些方面是需要明确的。例如，《条例》没有将违反上位法设置具有行政审批性质的事前备案程序的标准列入“市场准入和退出标准”，没有将“不得在法律规定之外要求经营者提供或扣留经营者各类保证金”列入“影响生产经营成本标准”，没有将要求经营者披露生产经营敏感信息列入“影响生产经营行为标准”，但又增加了兜底条款，前述行为是否可以通过兜底条款予以规制是需要明确的。

二是需要充分发挥市场监管部门在公平竞争审查中的作用。之前我国公平竞争审查实行以起草单位自我审查为主的审查机制，这难免因“动机悖论”导致审查机制僵化、审查效果受限等问题。《条例》在国务院建立公平竞争审查协调机制和优化起草单位自我审查机制的基础上，特别规定拟由县级以上人民政府出台或者提请本级人民代表大会及其常委会审议的政策措施，由本级人民政府市场监管部门会同起草单位在起草阶段开展公平竞争审查。起草单位应当开展初审，并将政策措施草案和初审意见送市场监管部门审查。今后，需要充分发挥市场监管部门在公平竞争审查中的指导作用，确保公平竞争审查制度的有效实施。

最后，需要切实加强公平竞争审查制度的刚性约束。制度刚性约束是落实公平竞争审查制度的重要保障。《条例》规定的县级以上人民政府将公平竞争审查工作情况纳入法治政府建设、优化营商环境等考核评价内容，以及包括抽查制度、举报处理制度、督查制度、约谈制度在内的公平竞争审查监督体系，需要在实际工作中落到实处，并通过追究单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法律责任来增强公平竞争审查工作的权威性。

总体而言，尽管尚有问题需要解决，但《条例》的实施必将进一步规范、推动和保障我国公平竞争审查制度的落实，进而强化竞争政策基础地位。

（作者系上海交通大学特聘教授、博导，竞争法律与政策研究中心主任，国务院反垄断反不正当竞争委员会专家咨询组成员，中国法学会经济法学研究会副会长）

