

公平竞争审查制度的实施细节与风险对策

王建文

公平竞争审查制度自2016年建立以来不断完善，2024年《公平竞争审查条例》（以下简称《条例》）正式颁布实施，为我国公平竞争审查工作提供了更为坚实的法规依据。

为进一步细化审查标准和程序，增强制度可操作性，今年2月28日，国家市场监督管理总局颁布了《公平竞争审查条例实施办法》（以下简称《实施办法》）。《实施办法》在制定过程中，全面总结了《条例》施行以来的实践经验，进一步深化公平竞争审查制度的规则，并积极回应了审查实践中各方反映强烈的重要问题，对审查标准模糊、审查程序不明确等突出问题进行了有针对性的补充和完善。

明确公平竞争审查的权责配置与程序机制

公平竞争审查制度的有效运行，首先取决于审查权责的清晰配置。只有明确界定不同主体的职责边界，理顺各部门之间的职权关系，才能确保审查任务的顺畅衔接与高效落实，避免因权责不清导致的推诿扯皮问题。因此，《实施办法》对公平竞争审查中各相关主体权责的具体划分作出了明确规定，为制度的平稳运行奠定了组织基础。

国务院承担统筹协调、指导评估的职能，县级以上人民政府承担考核评价职能，二者间接参与到公平竞争审查工作中。对于直接负责审查工作的国家市场监督管理总局、县级以上地方市场监管部门以及政策起草单位内部的审查机构，《实施办法》则根据其层次定位的不同，明确了各自应承担的具体职责。

公平竞争审查的程序机制是否科学合理，直接决定了审查制度的有效性与公信力。模糊不清的审查程序，容易导致审查工作流于形式，难以获得实质性成效。《实施办法》通过对公平竞争审查程序作出明确、具体的设计，强化了审查流程的规范性与可操作性，从程序层面保障了审查制度落地见效。

《条例》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务委员会审议的政策措施”需经过“起草单位初审+同级市场监管部门审查”的双重审查。《实施办法》阐明了上述政策措施的具体内涵，对审查所需材料的提交与补正程序予以完善，同时强调“不得以送市场监管部门会签、征求意见等代替公平竞争审查”，使市场监管部门参与审查的有效性得到了更好的保障。《实施办法》还完善了举报、抽查、督查等监督机制。

《实施办法》细化了公平竞争审查的具体标准

公平竞争审查制度的有效实施，需要科学、统一且逻辑严谨的审查标准。但《条例》实施以来，审查标准理解与适用的地区差异长期存在，影响了审查效果。《实施办法》对此进行了逐项细化，不仅弥补了原有标准的原则性表述，还结合监管实践，将一些难以直接

- 公平竞争审查制度的有效运行，首先取决于审查权责的清晰配置，而程序机制是否科学合理，则直接决定了审查制度的有效性与公信力。公平竞争审查制度的有效实施，需要科学、统一且逻辑严谨的审查标准。
- 仅凭制度文本的细化难以保障审查程序的有效落实，为了进一步纠正审查工作中的形式主义倾向，建议出台具体工作办法，继续压实主体责任，持续优化考核监督方式，并进一步完善第三方评估机制。
- 解决公平竞争审查标准解读与适用的地区差异，是此次《实施办法》出台的主要目的之一。建议国务院各部门加紧制定出台公平竞争审查专项规则，督促各部门加紧制定其他重点领域和行业性专项审查规则，以专门立法进一步消除公平竞争审查标准体系的局限性。

文义解释的典型问题纳入对应标准，压缩了起草单位“打擦边球”的空间。

1. 关于限制市场准入和退出的审查标准

在该节中，《实施办法》针对《条例》中的5项标准进行了细化，扩展为19项具体规定。其中，“对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等违法设置审批程序”标准的修订尤为详尽。该修订旨在确保市场准入负面清单在全国范围内的统一执行，详细列举了各种直接及间接的准入审批方式。

对于“违法设置或者授予特许经营权”这一标准，《实施办法》进一步明确了“违法约定或者未经法定程序变更特许经营期限”这一过去容易被忽视的具体情形。

《实施办法》对“设置不合理或者歧视性的准入、退出条件”标准的细化，体现了评估准入条件与退出条件的差异：认定前者不合理需满足“明显不必要或者超出实际需要”标准，而后者则无此要求，原则上不应设置任何额外条件。

“限定经营、购买或者使用特定经营者提供的商品或者服务”标准在沿用《实施细则》相关具体规定的基础上，将原先“以拒绝或者拖延行政审批、重复检查、不予接入平台或者网络、违法违规给予奖励补贴等方式”提炼为“通过实施奖励性或者惩罚性措施”，使条文适用更具弹性。

2. 关于限制商品、要素自由流动的审查标准

在该节中，《实施办法》将《条例》中的6项标准细化为23项，细化程度最高。《实施办法》在确立各项具体标准的过程中，新增了对要素自由流动的保障，弥补了《实施细则》仅关注了商品与服务流动的不足。

此外，《实施办法》积极回应实践中备受关注的限制企业自由迁移问题，明确禁止了限制或变相限制企业减资外迁的行为。政府采购与招投标领域的公平竞争审查标准是本节的重点内容，《实施办法》充分借鉴了《招标投标领域公平竞争审查规则》的立法经验，选择性吸收了其中最具代表性、实践中最普遍的不正当限制手段，如设置歧视性的投标条件、得分条件和信用评价等。

在此基础上，《实施办法》还聚焦操作细节层面，增加了“设置不合理的公示时间、响应时间、要求现场报名或者现场购买采购文件、招标文件等”标

3. 关于影响生产经营成本的审查标准

在该节中，《实施办法》将《条例》中的4项标准细化为13项。自公平竞争审查制度建立以来，围绕“特定经营者”概念的争议便持续不断，对这一核心概念的理解差异是导致公平竞争审查处理结果不统一的重要原因。

《实施办法》首次明确了以“公平合理、客观明确且非排他性条件”作为判断特定经营者的关键标准，有助于缓解对财政扶持政策“一刀切”的不当做法。不仅如此，通过明确禁止“对特定产业园区实行核定征收”“以外地经营者将注册地迁移至本地、在本地纳税、纳入本地统计等为条件，实施财政奖励或者补贴”等政策优惠形式，《实施办法》为长期存在的招商引资恶性竞争现象划出了明确的红线。

4. 关于影响生产经营行为的审查标准

在该节中，《实施办法》将《条例》中的4项标准细化为11项。其内容主要聚焦于“越界行使权限，擅自设定政府指导价或政府定价，向特定经营者提供价格优惠”这一项，涵盖了“对采用市场调节价的商品及要素制定建议价格，从而影响公平竞争”以及“不遵守政府指导价或政府定价，非法提供价格优惠”两大准则。特别是后者，精准地把握了“防止为特定经营者营造竞争优势”的政策目标，将政府在定价权方面的不作为也纳入了监管范围，这一举措有效补充了过往审查中的空白区域。

审查程序落实中的形式化风险及应对

《实施办法》通过细化审查程序，对材料提交、举报受理和例外豁免适用条件作出了明确而具体的规定，极大提高了程序的规范性与可操作性。但从以往地方实践经验看，仅凭制度文本的细化难以保障审查程序的有效落实。为了进一步纠正审查工作中的形式主义倾向，可以采取如下对策：

其一，出台具体工作办法，继续压实主体责任。建议地方政府对照《实施办法》要求，尽快建立健全本地公平竞争审查制度，明确各项审查任务的具体负责单位。各政策起草单位、市场监管部门应严格按照《实施办法》中的规定履行各自职责，确保每一项政策措施都

有书面审查记录存档。地方政府在压实责任的同时，也需相应增加资源投入，尽可能提供所需的财政预算与人员支持，切实保证审查制度有效运行。

其二，持续优化考核监督方式。公平竞争审查虽然已根据《条例》的要求，纳入地方法治政府建设和营商环境评价体系，但实践中考核的力度、深度以及针对性仍有待提高。需在现有考核体系基础上，细化考核指标，将审查质量、程序规范性、审查建议落实情况等作为重点评价内容，强化考核结果的实际应用，形成对审查工作的强有力约束，切实防止审查制度“虚置”“空转”。对于审查走过场、文件漏审等失职行为，要建立问责机制，严格追究相关单位和人员责任。

其三，进一步完善第三方评估机制。建议进一步发掘独立第三方机构的公平竞争审查潜力，逐步增加适用第三方评估的拟出台政策措施占比，对于第三方评估中发现的问题要足够重视、积极整改反馈，从而有效提升政策质量。

公平竞争审查标准适用中地方性裁量偏差问题及对策

解决公平竞争审查标准解读与适用的地区差异，是此次《实施办法》出台的主要目的之一。通过对《条例》内容进行逐项细化，《实施办法》有效限缩了审查标准的解释空间，有助于减少长期存在的标准适用不统一现象。为进一步化解地区差异，还可以采取如下对策：

第一，建议各地方政府充分利用现有立法资源，加强公平竞争审查能力建设。各地需围绕《实施办法》中新增或细化的标准内容，结合现实案例，对本地公平竞争审查负责人员展开专项培训，确保他们及时准确掌握最新的审查尺度。

第二，建议国务院各部门加紧制定出台公平竞争审查专项规则，督促各部门加紧制定其他重点领域和行业性专项审查规则，以专门立法进一步消除公平竞争审查标准体系的局限性。

第三，建议国家市场监督管理总局积极履行督查整改职能，充分发挥典型案例对各地的指导功能。定期展开的督查工作对各地审查机关兼具指导性与威慑性，也有助于市监局及时掌握公平竞争审查动态，及时更新审查标准。

第四，建议国家市场监督管理总局建立经济政策“白名单”，可在公布负面典型的同时，尝试同时发布同类经济政策的正面典型，以积极引导配合审查约束，从而提升营商环境优化的综合效益。

（作者系南京大学法学院教授、博导，南京大学竞争政策与企业合规研究中心主任，国家社科基金重大项目首席专家。）

