**关于建立公平竞争审查制度《意见》**

**政策解读**

国务院新闻办公室网站　[www.scio.gov.cn](http://www.scio.gov.cn) 2016-07-08　　 来源：国新网

2016年6月1日，国务院发布《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）。7月7日上午，国新办举行建立和实施公平竞争审查制度等情况新闻发布会。国家发展和改革委副主任胡祖才、价格监督与反垄断局局长张汉东介绍相关情况，回答记者提问，从党中央和国务院重视、《意见》的重要意义、审查对象、审查方式、审查标准、实施步骤、保障措施、竞争政策和产业政策的关系等方面，对《意见》的相关政策进行了解读。

党中央国务院部署建立公平竞争审查制度

　　按照党中央、国务院的部署，国家发展改革委会同有关部门在深入调研、广泛听取意见、借鉴国家经验基础上，起草形成了《建立公平竞争审查制度意见》。经中央全面深化改革领导小组、国务院审议通过后，由国务院正式印发，7月1日正式开始实施。制定出台《意见》的目的就是要从源头上规范政府相关行为，防止出台排除限制市场竞争的措施，保障市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，充分激发市场主体活力，推动市场竞争形成市场价格、市场价格配置市场资源，实现效益最大化和效率最优化。

　　《意见》制定和实施具有十分重要的意义

　　制定和实施《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，是我国确立竞争政策基础性地位迈出的关键一步，是维护市场公平竞争的一项重大制度性安排，是防止滥用行政权力排除、限制竞争的一项创新性的顶层设计，是建设统一开放、竞争有序市场体系的重要举措，对全面深化改革，进一步厘清政府与市场边界，促进经济持续健康发展具有重大而深远的意义，对推进供给侧结构性改革和“放管服”改革也具有十分重要的现实意义。

　　公平竞争是市场经济的基本原则

　　公平竞争是市场经济的基本原则，是市场机制高效运行的重要基础。随着经济体制改革不断深化，我国社会主义市场经济体系逐步完善，市场机制作用日趋增强，政府与市场的关系不断优化。但也要看到，在一些地区和行业，仍然存在一些政策措施，没有处理好政府与市场的关系，对应当由市场机制发挥作用的领域进行不当干预。如设定歧视性标准、限制商品要素流通，实施地方保护、区域封锁；指定交易和不当干预经营者生产经营，导致行业壁垒、企业垄断；违法给予优惠政策或不当减损市场主体利益等。这些政策措施从长远和全局看，扭曲了市场资源配置，提高了制度性交易成本，阻碍了社会创新活力，不利于建设统一开放、竞争有序的市场体系。

　　《意见》对建立公平竞争审查制度作出顶层设计

　　《意见》对建立公平竞争审查制度作出了顶层设计，明确了审查对象、审查方式、审查标准、实施步骤、保障措施等内容，可以概括为“三个结合、四类标准、五项措施”：

　　（一）三个结合

　　一是自我审查与外部监督相结合，政策制定机关在制定涉及市场主体经济活动的政策措施时要严格按照标准进行自我审查，没有进行公平竞争审查的不得出台。同时，强化外部监督，保障公平竞争审查的效果。

　　二是原则禁止与例外规定相结合，既明确了原则禁止的标准和内容，又明确了例外规定，增强了可操作性。

　　三是规范增量与清理存量相结合。在着力规范新出台政策措施的同时，对逐步清理现有政策提出了要求。

　　（二）四类标准

　　《意见》主要从四个方面提出了18条标准，为行政权利划定了18个“不得”，包括市场准入和退出标准5项，商品和要素自由流动标准5项，影响经营生产成本标准4项，影响生产经营行为标准4项。同时，《意见》还提出了两条兜底性条款，一是没有法律法规依据，不得制定减损市场主体合法权益或增加其义务的政策措施。二是不得违反《反垄断法》制定含有排除限制竞争的政策措施。这些标准全面系统地为公平审查提供了遵循，为政府行为列出了负面清单。

　　（三）五项措施

　　从五个方面采取有效措施，保障制度有效落实：

　　一是分步实施，自2016年7月1日起，国务院各部门省级政府及所属部门先行实施，2017年起县市政府及各个部门在省级政府指导下全面推开。

　　二是加强指导，国家发改委、国务院法制办、商务部、工商总局要会同有关部门建立工作机制，加强对制度实施的协调和指导。

　　三是定级评估实施效果对市场竞争的影响。条件成熟时要组织开展第三方评估。

　　四是抓紧研究制定实施细则，进一步明确审查程序和机制，确保公平竞争审查制度有序实施。

　　五是强化执法，要根据《反垄断法》大力查处滥用行政权力排除限制竞争行为，及时公布案件情况，督促政府制定机关规范开展公平竞争审查。

　　建立公平竞争审查制度，是一项全新的制度，涉及面广，政策性强，也是一项长期性、系统性的任务。关键是要抓好落实，发展改革委将会同有关部门，切实抓好《意见》的贯彻落实，并及时总结经验，推动制度不断完善，确保公平竞争审查制度落地生根，发挥作用。

　审查方式是自我审查与外部监督相结合

　　《意见》明确了审查方式是以自我审查为主，也强调外部监督。应该说是自我审查和外部监督相结合。这主要是从我国的实际情况出发，同时也借鉴了国际经验。

　　第一，与现行的法律法规行政管理模式相衔接。根据《反垄断法》对滥用行政权力排除限制竞争行为，反垄断执法机构调查后可提出处理建议，由违法机关的上级机关纠正。现在我们的《反垄断法》也是要靠相关机构自己来纠正的，执法机构也是提建议。政策制定机关自我审查与《反垄断法》的规定精神相衔接。

　　第二，政策制定机关对制定政策的背景、目的、内容是更为了解，尤其自我审查，可以将保护市场竞争与实现政策目标更好地结合起来。

　　第三，由政策制定机关自我审查，也是一种竞争倡导的过程，有利于不断增强政策制定机关的公平竞争意识，促进管理理念的转变，使维护公平竞争成为政府自觉的行动。

　　第四，借鉴了国际经验。

　自我纠正和建议纠正是审查制度的新政策

　　《意见》对政策的审查作出明确的规定，即着力规范新出台的政策措施。从7月份开始，中央有关部门、地方政府及省级政府及相关部门出台的相关政策都要进行公平竞争审查，审查以后符合要求的，不会对市场竞争产生限制或者减损的政策可以出台。如果情况相反，他们自己要进行纠正。自我审查能否完全规范进行，还有外部监管，市场就要进行评价，是不是有违反了公平竞争审查的18个“不得”的要求，如果有的话就可以提出纠正意见，政策制定机关就要进行自我纠正。竞争主管机构也可以提出建议请他纠正，这是新的政策。

　　三方面措施保障自我审查的客观性、公正性和有效性

　　《意见》明确提出，为了保障自我审查的客观性、公正性和有效性，从三个方面提出了保障性的措施：

　　一是制定标准。《意见》明确提出四个方面18条审查标准，这实际上是为政策制定机关开展公平竞争审查设定了详细、明确的评判依据和标准。

　　二是加强监督。将自我审查与外部监督结合起来，加强社会监督和执法监督。社会监督主要是要求自我审查时要征求利害关系人或全社会的意见，审查出台后的政策措施要向社会公开，执法监督要加大查处滥用行政权力、排除限制竞争的行为，而且要及时公布案件情况，来倒逼政策制定机关规范地开展公平竞争审查。

　　三是追究责任。《意见》强调，对未进行审查或者违反审查标准出台政策措施的，要严格追究责任。对失职渎职行为还要移送纪检监察机关，追究相关人员党纪政绩责任，是要问责的。

　　现在的制度设计是自我审查加上三大保障机制这样的模式，是现阶段最为现实可行的方案。公平审查制度是长期性、系统性、复杂性的工程，要立足当前，也要着眼长远，特别是要在实践中不断总结经验和成效，推进制度的不断完善。

　　竞争审查制度将掌握分寸、把握节奏、稳步推进

　　竞争审查制度作为国家的一项创新性制度设计，其实施对我国未来经济的发展将产生重大的影响。排除和限制竞争行为的产生和形成，有诸多的历史因素，再加上我们国家区域间发展不平衡，情况非常复杂。因此，掌握分寸、把握节奏、稳步推进就显得十分重要。

　　审查范围分为两个部分：存量和增量。对增量部分要严格审查，出台新政策时不得有排除和限制竞争的内容。存量部分要针对情况，在较短的时间内争取清理到位。

　　对已经实施的政策，要坚持分类处理，遵循不溯及既往的原则，区分不同情况，把握节奏，有序进行清理。对存量政策，《意见》提出要按照谁制定谁清理的原则，要求各地区、各部门对照公平竞争审查的标准，对现行政策措施进行梳理评估，对妨碍全国统一市场和公平竞争的有关规定做法要进行清理。同时，也考虑到一些对公平竞争有影响的政策措施，有其历史原因，所以《意见》对存量的清理提出来要科学审慎地推进，就是要进行分类，区别不同情况，有序推进。

　　对市场主体反映比较强烈、问题暴露比较集中、影响比较突出的要尽快废止。对于以合同形式对企业给予优惠政策的，如果中止执行的话会带来重大影响的，对这类情况要设置过渡期，要留出必要的缓冲空间，这是有历史背景的，协议不能简单废止，《意见》说得很清楚。对已经兑现的优惠政策不溯及既往。

　　对新出台的要严格规范，对存量要逐步地、区别情况的分类处理，对严重妨碍市场公平竞争的就要尽快纠正，对原来一些优惠政策已经签了合同的，要留出过渡期。已兑现的不溯及既往。建立公平审查制度，可以消除破坏竞争、减少效率、妨碍创新的各种政策壁垒，有利于营造统一开放、有序竞争的市场环境，对经济的持续健康发展是有积极作用的。

　　推进公平竞争审查制度落实的五方面措施

　　《意见》已经为建立实施公平竞争审查制度确定了路线图和时间表，下一步要尽快推进，确保制度能够尽快落地，主要从五方面采取相应措施：

　　一是国家发改委将会同相关部门建立健全工作机制，加强统筹协调，指导公平竞争审查制度有效地落实。

　　二是要求各地区、各部门要建立健全相应的工作机制，细化工作方案，按制度要求展开工作。

　　三是根据制度实施情况，将会同相关部门制定实施细则，指导工作能够顺利展开。

　　四是要加大反行政垄断的执法力度，严厉查处滥用行政权力，排除限制竞争的行为，为制度的实施创造一个良好的环境和条件。

　　五是加强政策解读和舆论引导，统一思想，提高认识，为制度实施营造良好的舆论氛围和工作环境。

　　竞争政策和产业政策相辅相成

　　竞争政策和产业政策都是国家发展中的重要经济政策，二者存在区别，相互协调。

　　产业政策是我们国家发展中一项重要的政策措施，实际上竞争政策和产业政策都是非常重要的经济政策，两者的目标是一致的，都是为了促进经济持续健康发展，都是为了有效地配置资源。

　　要确立竞争政策基础性定位就要协调产业政策，它们之间要进行很好地沟通协调，使二者的政策能够形成合力。

　从三方面推动竞争政策基础性地位的确立

　　在下一步的工作中，将主要从三方面推动竞争政策基础性地位的确立：

　　一、要推进反垄断执法的常态化，有效地预防和制止垄断行为的发生。同时也要不断完善《反垄断法》的法律法规，特别是通过制定相关的指南和细则来增强法律的操作性。

　　二、组织实施好公平竞争审查制度。使政府相关部门政策的制定者，包括制定产业政策的相关部门，增强对竞争政策的理解。在制定相关政策时，自觉开展公平竞争审查的工作，使两者能够很好地协调和融合。

　　三、要培育全社会竞争文化。最重要的是加强竞争的倡导，营造全社会公平竞争的氛围。

　建立公平竞争审查制度有利于激发创新活力

　　建立公平竞争审查制度的目的是为了维护公平竞争的市场秩序，建立一个全国统一开放、竞争有序的市场体系。公平竞争是市场经济的基础，只有公平竞争，市场机制才能有效，在公平竞争的环境下才能推动大众创业、万众创新，才能有效地激发市场主体的创新活力。国务院去年印发了一个很重要的文件，《推进大众创业、万众创新的若干政策意见》，非常强调推进大众创业、万众创新要通过结构性改革体制性创新，消除不利于创业创新发展的各种制度束缚，实际是要消除限制竞争的行为。同时又指出，要通过转变政府职能，营造公平竞争的创业环境，要加快出台公平竞争审查制度，建立统一透明、规范有序的市场秩序。

　　建立公平市场竞争制度有利于市场创新活力的激发，为大众创业、万众创新营造了更好的市场环境，公平审查制度对新业态、新模式的发展是有利的。

　　建立公平竞争审查制度，对创新创业是利好，有利于激发创新活力，也有利于新业态、新模式的发展。具体哪些政策措施妨碍竞争和创新，要进一步按照标准具体进行分析评估，然后根据情况，该纠正的纠正，这样公平审查制度就发挥了作用，我们的制度也就逐步建立起来了。

　　妨碍市场竞争的政策措施不能出台

　　这次《意见》不仅正面明确提出来对妨碍市场竞争的政策措施不能出台，实际上采取了原则禁止的态度。我们的用词可以看出来，都是“不得”，18个“不得”。目的是要给市场传递明确的信号，或者说对政府的行为要有明确规范的标准，对具有排除限制竞争效果的措施，就是要予以纠正，要禁止出台，所以这个是明确的。

　　公平竞争审查制度为国家安全和利益留出空间

　　为了维护国家经济安全、国家利益和社会公共利益，一些政策措施难免会产生排除限制竞争的效果，公平竞争审查制度应当为这些政策留出实施的空间，这也是国际的惯例。

　　《意见》主要明确了四种例外情形：一是维护国家经济安全、文化安全或者涉及国防建设。二是实现扶贫开发，救灾救助等社会目的。三是实现节约能源资源，保护生态环境的社会公共利益。四是法律、行政法规规定的其他情况。这四类情况就可以例外，还是可以实施的。

　为实施例外情形留出空间和防止滥用建立评估监督机制

　　《意见》提出两个重要条件：一是要说明限制竞争对限制政策是不可或缺的，要防止例外情形的滥用。实施例外政策，要符合四个情形，要作出说明。二是政策措施不会严重排除限制市场竞争。规定对上述政策措施实施的效果要进行逐年评估，按例外规定实施以后，判别实施效果到底怎么样，要进行逐年评估，对未达到预期效果的要停止执行或者进行调整，实施例外政策是有监督的。

总体来说，《意见》既为实施例外情形留出了空间，同时也为防止滥用例外情形，建立了相应的评估和监督机制。