**国家发展改革委就《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》答记者问**

**国家发展改革委有关负责同志就《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》答记者问**

10月23日，经国务院同意，国家发展改革委、财政部、商务部、工商总局、国务院法制办联合印发了《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》（以下称《实施细则》）。这是继《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，以下称34号文件）后，针对公平竞争审查出台的又一指导性文件，对推动公平竞争审查制度的全面实施具有重要意义。就此，记者采访了国家发展改革委有关负责同志。

**问：《实施细则》的出台背景和重要意义是什么？**

答：公平竞争审查制度是党中央、国务院深化经济体制改革的重要决策部署。34号文件印发后，国家发展改革委会同有关部门，积极推进制度的贯彻落实。目前，制度实施已经取得了阶段性成效。国务院各部门均已建立审查机制，对新出台的政策措施进行审查；31个省（区、市）均已印发实施方案，有序开展审查工作；市县政府在省政府指导下着手部署落实。同时，在制度实施中也暴露出一些问题，影响制度全面实施。基于上述情况，国家发展改革委会同有关部门研究制定了《实施细则》，其重要意义体现在三个方面：

（一）有利于深化政策制定机关对制度的理解和认识。由于观念转变滞后、自身能力有限等原因，一些政府部门对制度重要性的认识仍不到位，影响了工作进展。在34号文件印发一年后，经国务院批准，五部门联合印发《实施细则》，对落实公平竞争审查制度再次提出要求，体现了党中央、国务院对此项工作的高度重视，有利于进一步深化各地区、各部门对制度的理解和认识，形成持续推动制度实施的良好局面。

（二）有利于解决公平竞争审查制度实施中的突出问题。从当前制度实施情况看，虽然大多数部门和地区已经建立了审查机制，但实际运行中存在不认真审查和审查能力不足等问题。《实施细则》通过进一步明确审查机制和程序、细化审查标准、加强政策指导、强化监督问责，有效地解决这些问题，保障制度实施取得实实在在的效果。

（三）有利于推动公平竞争审查制度的不断完善。公平竞争审查制度是一项新的制度，需要在实践中不断发展完善。34号文件对制度建立做出了全面部署，文件印发以来一些地区和部门在审查机制、方式、程序和强化监督等方面进行了有益的探索，形成了很多有效的经验做法。《实施细则》正是在总结相关经验和各方面意见建议的基础上作进一步细化，推动公平竞争审查制度本身不断完善。

**问：《实施细则》的基本特点和主要内容有哪些？**

答：《实施细则》分6章、共26条，分别从审查机制和程序、审查标准、例外规定、社会监督、责任追究等方面予以细化。总体思路是，坚持问题导向，在遵循34号文件基本规定和现行法律法规的前提下，通过明确相关程序和规则，督促和指导政策制定机关切实开展公平竞争审查工作，保障公平竞争审查制度有效实施。《实施细则》集中体现了三个特点：

1. 强化程序约束。有效的程序约束是落实公平竞争审查制度的重要保障。特别是在自我审查的前提下，如何设计好审查程序至关重要。《实施细则》主要从以下四个方面强化对公平竞争审查工作的程序约束，着力解决不审查、不认真审查问题。一是明确内部审查机制。为建立内部审查机制提供模式选择，既可以由政策制定机关的具体业务机构负责，也可以由内部特定机构统一负责。政策制定机关可以自行确定，关键要建立机制、明确责任。二是要求形成书面审查结论。未形成书面结论的视为未进行审查，而且书面结论应当体现包括核对审查标准、征求有关方面意见、判断是否适用例外规定等在内的整个审查流程，防止敷衍了事。三是细化征求意见规则和程序。强调公平竞争审查要征求利害关系人意见或向社会公开征求意见，并在书面结论中说明征求意见情况。同时，进一步明确了利害关系人的范围。四是建立定期报告制度。政策制定机关需要于每年1月31日前，将公平竞争审查年度总结报告报送同级联席会议办公室，便于联席会议掌握制度实施情况、加强监督指导。

为进一步规范公平竞争审查工作，《实施细则》还制定了“一图一表”，即流程图和审查表。流程图体现了公平竞争审查的基本步骤，可以概括为“三步走”：第一步判断是否需要进行公平竞争审查，第二步核对是否存在违反18条标准的情形，第三步在违反相关标准的情况下确定是否适用例外规定。审查表为形成书面审查结论提供了形式参考，包括文件名称、涉及领域、起草和审查机构、效力层级、征求意见、标准核对、具体结论、是否适用例外规定等要素，反映审查工作的全过程，并由审查机构主要负责人签字后，随相关材料一并履行发文程序。下一步，将在各地区、各部门鼓励推广使用审查表，不断提高公平竞争审查的统一化、规范化、精细化水平。

（二）加强实体指导。34号文件从维护公平竞争和统一市场两个维度，明确了四个方面18条审查标准，基本涵盖了当前政府部门妨碍市场竞争的主要行为类型。但是，由于经济生活的复杂性，一些政府部门在面对具体政策措施时，仍然存在难以准确把握和适用审查标准的问题。《实施细则》根据相关法律法规、反垄断执法实践以及各方面反映的问题，在充分征求行业主管部门、行业协会、企业和专家学者意见的基础上，对四个方面18条审查标准逐条进行细化，形成了50余条二级标准。

细化审查标准的主要思路：一是进一步明确标准内涵。比如，明确了“不合理和歧视性准入退出条件”的内涵，即“不合理”指设置明显不必要或者超出实际需要的准入退出条件；“歧视性”指对不同所有制、地区、组织形式的经营者实施差别化待遇，设置不平等的准入退出条件。再如，明确了“不得违法披露或者违法要求经营者披露生产经营敏感信息”中的“敏感信息”概念，即除依据法律法规或者国务院规定需要公开之外，生产经营者未主动公开，通过公开渠道无法采集的生产经营数据，包括拟定价格、成本、生产数量、销售数量、生产销售计划、经销商信息、终端客户信息等。二是进一步列举表现形式。比如，列举了“限制外地和进口商品、服务进入本地市场”的具体形式，包括实施不同的技术要求、检验标准；采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施；设置专门针对外地和进口商品、服务的专营、专卖、审批、许可；设置关卡或者通过软件、互联网设置屏蔽等手段等。再如，列举了“给予特定经营者优惠政策”的具体形式，包括给予特定经营者财政奖励和补贴；减免特定经营者应当缴纳的税款；以优惠价格、零地价或者以划拨、作价出资方式向特定经营者供应土地；在环保标准、排污权限等方面给予特定经营者特殊待遇；对特定经营者减免、缓征或停征行政事业性收费、政府性基金、住房公积金等。三是与法律法规和国务院规定相衔接。我国相关法律、行政法规和国务院规定基于经济发展需要和实现更大效率目标的考虑，对特定行业、领域和行为做出了特殊规定。《实施细则》在细化审查标准的同时注重做好相关衔接。

为更好地指导政策制定机关开展审查，《实施细则》还明确了咨询和争议协调解决机制。政策制定机关开展审查可以咨询专家学者、法律顾问、专业机构的意见；也可以向履行相关职责的反垄断执法机构提出咨询，反垄断执法机构基于政策制定机关提供的材料，提供咨询意见。对存在较大争议或者部门意见难以达成一致的问题，政策制定机关还可以提请同级公平竞争审查联席会议协调；仍无法协调一致的，由其提交上级机关决定。

（三）严格监督问责。现阶段公平竞争审查制度采取“自我审查”模式。这是当前最为现实可行的方案，有利于制度的尽快出台和顺利实施。但是，仅仅依靠自我审查是不够的，必须建立健全监督问责机制，使公平竞争审查真正可监督、可检查、可问责，保障审查工作的客观性、有效性。《实施细则》进一步明确了监督举报和责任追究问题，主要包括：一是建立健全监督举报机制。对未进行审查或者违反审查标准出台政策措施的情况，任何单位和个人可以向政策制定机关反映，或者向上级机关或反垄断执法机构举报。二是明确责任追究方式。强调政策制定机关主动纠正与上级机关责令改正相结合。政策制定机关未进行审查出台政策措施的，应当及时补做审查；发现存在违反审查标准问题的，应当按照相关程序停止执行或调整相关政策措施。上级机关可以责令政策制定机关改正，拒不改正或者不及时改正的，要依法依规对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。三是发挥反垄断执法机构的监督作用。政策制定机关未进行公平竞争审查或者违反审查标准出台政策措施，并涉嫌违反《反垄断法》的，反垄断执法机构有权进行调查，并向政策制定机关或者其上级机关提出停止执行或者调整政策措施的建议。

**问：下一步有哪些工作安排？**

答：《实施细则》对进一步贯彻落实公平竞争审查制度具有重要的指导意义。下一步，国家发展改革委将会同有关部门，切实抓好《实施细则》的组织实施工作。

（一）做好《实施细则》的宣传解读和贯彻落实。通过刊发文章、组织培训等方式，加强对《实施细则》的宣传解读，使各地区、各部门尽快了解和掌握主要内容，将审查程序、审查标准、例外规定、责任追究等方面的要求落实到实际工作中来，充分发挥《实施细则》的指导作用，推动公平竞争审查制度的进一步贯彻落实。

（二）严格审查增量政策。督促和指导各地区、各部门按照34号文件和《实施细则》的要求，进一步健全审查机制、落实审查责任，把公平竞争审查落实到每一项政策的起草和决策过程中，切实保障公平竞争审查的实际效果，防止再出台新的排除、限制竞争的政策措施。

（三）组织开展专项督导。以部际联席会议名义开展督导调研，督促各地区、各部门落实34号文件和《实施细则》，总结推广先进的经验做法，督促落实不力的地方和部门改进工作。

（四）进一步强化反垄断执法。依法加大执法力度，查处一批典型的滥用行政权力排除、限制竞争案件，及时公开案件情况，倒逼政策制定机关认真进行公平竞争审查，使反垄断执法与公平竞争审查形成合力，共同规范行政行为、维护市场公平竞争。

（五）加强监督问责。对未进行审查或者违反审查标准出台政策措施的政府部门，按照34号文件和《实施细则》规定严格追究责任，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。