

杭州市钱塘区人民政府文件

钱政发〔2022〕23号

杭州市钱塘区人民政府 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

各街道办事处,区级各部门、各直属单位:

为贯彻落实《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)、市场监管总局等五部门《关于印发〈公平竞争审查制度实施细则〉的通知》(国市监反垄规〔2021〕2号)、《浙江省人民政府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》(浙政发〔2016〕44号)和《杭州人民政府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》(杭政函〔2017〕133号)精神,规范政府有关行为,防止出台排除、

限制竞争的政策措施,逐步清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法,现就市场体系建设中建立公平竞争审查制度提出如下实施意见。

一、总体要求和基本原则

(一)总体要求

建立公平竞争审查制度,按照加快建设统一开放、竞争有序市场体系的要求,确保政府相关行为符合公平竞争要求和相关法律法规,维护公平竞争秩序,保障各类市场主体平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护,激发市场活力,提高资源配置效率,推动大众创业、万众创新,促进实现创新驱动发展和经济持续健康发展。

(二)基本原则

——尊重市场,竞争优先。尊重市场经济规律,逐步确立竞争政策的基础性地位,着力转变政府职能,最大限度减少对微观经济的干预,促进和保护市场主体公平竞争,保障市场配置资源的决定性作用得到充分发挥。

——立足全局,着眼长远。按照建设统一市场的要求,摒弃影响市场公平竞争的地方和部门利益,消除市场壁垒,促进商品和要素自由流动。打破地区封锁和行业垄断,增强市场创新动力,培育经济发展新动能,促进我区经济持续健康发展。

——科学谋划,分步实施。从我区实际出发,统筹考虑国家利益、区域发展、经济转型等各方面因素,研究制定具有可操作性的方案。坚持先增量后存量,在规范增量政策的基础上,逐步清理废除妨碍统一市场和公平竞争的存量政策。做好整体规划,分阶段、分步骤稳妥推进,在实践中不断完善我区公平竞争审查制度。

——依法审查,强化监督。加强与现行法律体系和行政管理体制的衔接,提高公平竞争审查的权威和效能。建立健全公平竞

争审查保障机制,把自我审查和外部监督结合起来,加强社会监督和执法监督,及时纠正滥用行政权力排除、限制竞争行为。

二、建立公平竞争审查制度

(一) 审查范围

本区行政区域内行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称政策制定机关)在制定市场准入和退出、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(以下统称政策措施)时,应当进行公平竞争审查,评估对市场的影响,防止排除、限制市场竞争。未经公平竞争审查的,不得出台。

(二) 审查方式

政策制定机关在政策制定过程中,要严格对照审查标准进行自我审查。以区政府名义出台的政策措施,由起草部门或者区政府指定的相关部门进行公平竞争审查。起草部门在审查过程中,可以会同本级市场监管部门进行公平竞争审查。未经审查的,不得提交审议。

以多个部门名义联合制定出台的政策措施,由牵头部门负责公平竞争审查,其他部门在各自职责范围内参与公平竞争审查。政策措施涉及其他部门职权的,政策制定机关在公平竞争审查中应当充分征求其意见。

没有进行公平竞争审查或经审查不符合规定的政策措施,不得出台。

(三) 审查机制和程序

1.建立健全全区公平竞争审查工作联席会议制度(以下简称联席会议),统筹协调和监督指导全区公平竞争审查工作,由区政府分管领导担任联席会议召集人。区市场监管局会同区发展改革

局、区司法局、区财政局、区商务局等有关部门,建立健全公平竞争审查工作联席会议制度,联席会议办公室设在区市场监管局,承担联席会议日常工作。

2.政策制定机关应当建立健全公平竞争内部审查机制,明确审查机构和程序,可以由政策制定机关的具体业务机构负责,也可以采取内部特定机构统一审查或者由具体业务机构初审后提交特定机构复核等方式。

3.政策制定机关开展公平竞争审查应当遵循审查基本流程(附件1),识别相关政策措施是否属于审查对象、判断是否违反审查标准、分析是否适用例外规定。属于审查对象的,经审查后应当形成明确的书面审查结论。审查结论应当包括政策措施名称、涉及行业领域、性质类别、起草机构、审查机构、征求意见情况、审查结论、适用例外规定情况、审查机构主要负责人意见等内容(附件2)。政策措施出台后,审查结论由政策制定机关存档备查。

未形成书面审查结论出台政策措施的,视为未进行公平竞争审查。

4.政策制定机关开展公平竞争审查,应当以适当方式征求利害关系人意见,或者通过政府部门网站、政务新媒体等便于社会公众知晓的方式公开征求意见,并在书面审查结论中说明征求意见情况。

5.政策制定机关进行公平竞争审查,可以咨询专家学者、法律顾问、专业机构的意见。征求上述方面意见的,应当在书面审查结论中说明有关情况。联席会议办公室可以根据实际工作需要,建立公平竞争审查工作专家库,便于政策制定机关进行咨询。

6.政策制定机关可以就公平竞争审查中遇到的具体问题,向联席会议办公室提出咨询。提出咨询请求的政策制定机关,应当提供书面咨询函、政策措施文稿、起草说明、相关法律法规依据及

其他相关材料。联席会议办公室应当在收到书面咨询函后及时研究回复。对涉及重大公共利益,且在制定过程中被多个单位或者个人反映或者举报涉嫌排除、限制竞争的政策措施,联席会议办公室可以主动向政策制定机关提出公平竞争审查意见。

7.对经公平竞争审查后出台的政策措施,政策制定机关应当对其影响统一市场和公平竞争的情况进行定期评估。评估报告应当向社会公开征求意见,评估结果应当向社会公开。经评估认为妨碍统一市场和公平竞争的,应当及时废止或者修改完善。定期评估可以每三年进行一次,或者在定期清理规章、规范性文件时一并评估。

三、审查标准

要从维护统一市场和公平竞争的角度,严格按照以下标准进行审查:

(一) 市场准入和退出标准

1.不得设置不合理或者歧视性的准入和退出条件,包括但不限于:

(1)设置明显不必要或者超出实际需要的准入和退出条件,排斥或者限制经营者参与市场竞争;

(2)没有法律、行政法规或者国务院规定依据,对不同所有制、地区、组织形式的经营者实施不合理的差别化待遇,设置不平等的市场准入和退出条件;

(3)没有法律、行政法规或者国务院规定依据,以备案、登记、注册、目录、年检、年报、监制、认定、认证、认可、检验、监测、审定、指定、配号、复检、复审、换证、要求设立分支机构以及其他任何形式,设定或者变相设定市场准入障碍;

(4)没有法律、行政法规或者国务院规定依据,对企业注销、破产、挂牌转让、搬迁转移等设定或者变相设定市场退出障碍;

(5)以行政许可、行政检查、行政处罚、行政强制等方式,强制或者变相强制企业转让技术,设定或者变相设定市场准入和退出障碍。

2.未经公平竞争不得授予经营者特许经营权,包括但不限于:

(1)在一般竞争性领域实施特许经营或者以特许经营为名增设行政许可;

(2)未明确特许经营权期限或者未经法定程序延长特许经营权期限;

(3)未依法采取招标、竞争性谈判等竞争方式,直接将特许经营权授予特定经营者;

(4)设置歧视性条件,使经营者无法公平参与特许经营权竞争。

3.不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务,包括但不限于:

(1)以明确要求、暗示、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,限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务;

(2)在招标投标、政府采购中限定投标人所在地、所有制形式、组织形式,或者设定其他不合理的条件排斥或者限制经营者参与招标投标、政府采购活动;

(3)没有法律、行政法规或者国务院规定依据,通过设置不合理的项目库、名录库、备选库、资格库等条件,排斥或限制潜在经营者提供商品和服务。

4.不得设置没有法律、行政法规或者国务院规定依据的审批或者具有行政审批性质的事前备案程序,包括但不限于:

(1)没有法律、行政法规或者国务院规定依据,增设行政审批事项,增加行政审批环节、条件和程序;

(2) 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,设置具有行政审批性质的前置性备案程序。

5. 不得对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等设置审批程序,主要指没有法律、行政法规或者国务院规定依据,采取禁止进入、限制市场主体资质、限制股权比例、限制经营范围和商业模式等方式,限制或者变相限制市场准入。

(二) 商品和要素自由流动标准

1. 不得对外地和进口商品、服务实行歧视性价格和歧视性补贴政策,包括但不限于:

(1) 制定政府定价或者政府指导价时,对外地和进口同类商品、服务制定歧视性价格;

(2) 对相关商品、服务进行补贴时,对外地同类商品、服务,国际经贸协定允许外的进口同类商品以及我国作出国际承诺的进口同类服务不予补贴或者给予较低补贴。

2. 不得限制外地和进口商品、服务进入本地市场或者阻碍本地商品运出、服务输出,包括但不限于:

(1) 对外地商品、服务规定与本地同类商品、服务不同的技术要求、检验标准,或者采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施;

(2) 对进口商品规定与本地同类商品不同的技术要求、检验标准,或者采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施;

(3) 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,对进口服务规定与本地同类服务不同的技术要求、检验标准,或者采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施;

(4) 设置专门针对外地和进口商品、服务的专营、专卖、审批、许可、备案,或者规定不同的条件、程序和期限等;

(5) 在道路、车站、港口、航空港或者本行政区域边界设置关卡,阻碍外地和进口商品、服务进入本地市场或者本地商品运出和

服务输出；

(6)通过软件或者互联网设置屏蔽以及采取其他手段,阻碍外地和进口商品、服务进入本地市场或者本地商品运出和服务输出。

3.不得排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动,包括但不限于:

(1)不依法及时、有效、完整地发布招标信息;

(2)直接规定外地经营者不能参与本地特定的招标投标活动;

(3)对外地经营者设定歧视性的资质资格要求或者评标评审标准;

(4)将经营者在本地区的业绩、所获得的奖项荣誉作为投标条件、加分条件、中标条件或者用于评价企业信用等级,限制或者变相限制外地经营者参加本地招标投标活动;

(5)没有法律、行政法规或者国务院规定依据,要求经营者在本地注册设立分支机构,在本地拥有一定办公面积,在本地缴纳社会保险等,限制或者变相限制外地经营者参加本地招标投标活动;

(6)通过设定与招标项目的具体特点和实际需要不相适应或者与合同履行无关的资格、技术和商务条件,限制或者变相限制外地经营者参加本地招标投标活动。

4.不得排斥、限制或者强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构,包括但不限于:

(1)直接拒绝外地经营者在本地投资或者设立分支机构;

(2)没有法律、行政法规或者国务院规定依据,对外地经营者在本地投资的规模、方式以及设立分支机构的地址、模式等进行限制;

(3)没有法律、行政法规或者国务院规定依据,直接强制外地

经营者在本地投资或者设立分支机构；

(4) 没有法律、行政法规或者国务院规定依据，将在本地投资或者设立分支机构作为参与本地招标投标、享受补贴和优惠政策等的必要条件，变相强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构。

5. 不得对外地经营者在本地的投资或者设立的分支机构实行歧视性待遇，侵害其合法权益，包括但不限于：

(1) 对外地经营者在本地的投资不给予与本地经营者同等的政策待遇；

(2) 对外地经营者在本地设立的分支机构在经营规模、经营方式、税费缴纳等方面规定与本地经营者不同的要求；

(3) 在节能环保、安全生产、健康卫生、工程质量、市场监管等方面，对外地经营者在本地设立的分支机构规定歧视性监管标准和要求。

(三) 影响生产经营成本标准

1. 不得违法给予特定经营者优惠政策，包括但不限于：

(1) 没有法律、行政法规或者国务院规定依据，给予特定经营者财政奖励和补贴；

(2) 没有专门的税收法律、法规和国务院规定依据，给予特定经营者税收优惠政策；

(3) 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；

(4) 没有法律、行政法规或者国务院规定依据，在环保标准、排污权限等方面给予特定经营者特殊待遇；

(5) 没有法律、行政法规或者国务院规定依据，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。

给予特定经营者的优惠政策应当依法公开。

2.安排财政支出一般不得与特定经营者缴纳的税收或非税收入挂钩,主要指根据特定经营者缴纳的税收或者非税收入情况,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、减免土地等自然资源有偿使用收入等优惠政策。

3.不得违法违规减免或者缓征特定经营者应当缴纳的社会保险费用,主要指没有法律、行政法规或者国务院规定依据,根据经营者规模、所有制形式、组织形式、地区等因素,减免或者缓征特定经营者需要缴纳的基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费等。

4.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,包括但不限于:

(1)没有法律、行政法规依据或者经国务院批准,要求经营者交纳各类保证金;

(2)限定只能以现金形式交纳投标保证金或履约保证金;

(3)在经营者履行相关程序或者完成相关事项后,不依法退还经营者交纳的保证金及银行同期存款利息。

(四)影响生产经营行为标准

1.不得强制经营者从事《中华人民共和国反垄断法》禁止的垄断行为,主要指以行政命令、行政授权、行政指导等方式或者通过行业协会商会,强制、组织或者引导经营者达成垄断协议、滥用市场支配地位,以及实施具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中等行为。

2.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,为经营者实施垄断行为提供便利条件。生产经营敏感信息是指除依据法律、行政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。主要包

括：拟定价格、成本、营业收入、利润、生产数量、销售数量、生产销售计划、进出口数量、经销商信息、终端客户信息等。

3.不得超越定价权限进行政府定价,包括但不限于:

(1)对实行政府指导价的商品、服务进行政府定价;

(2)对不属于本级政府定价目录范围内的商品、服务制定政府定价或者政府指导价;

(3)违反《中华人民共和国价格法》等法律法规采取价格干预措施。

4.不得违法干预实行市场调节价的商品和服务的价格水平,包括但不限于:

(1)制定公布商品和服务的统一执行价、参考价;

(2)规定商品和服务的最高或者最低限价;

(3)干预影响商品和服务价格水平的手续费、折扣或者其他费用。

没有进行公平竞争审查或经审查不符合规定的政策措施,不得出台。

四、健全公平竞争审查保障机制

(一)建立工作机制。区市场监管局会同区发展改革局、区司法局、区财政局、区商务局等有关部门建立健全工作机制,指导和规范全区公平竞争审查制度实施工作,研究公平竞争审查制度实施中的重大问题,组织宣传培训、政策解读和舆论引导,及时总结成效和经验,推动制度不断完善。

(二)加强执法监督。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举报,有关部门要及时予以处理;涉嫌违反《中华人民共和国反垄断法》的,反垄断执法机构要依法调查核实,并向有关上级机关提出处理建议。政策制定机关要及时纠正排除和限制竞争的政策措施,维护公平竞争的市场秩序。

(三)建立考核评价机制。要将区级各部门公平竞争审查制度落实情况作为一项重要内容纳入依法行政考核。重点考核各部门公平竞争审查工作机制建立、实施以及工作开展情况。对检查中发现的不落实、不到位的情况将予以酌情扣分处理。政策制定机关应当对本年度公平竞争审查工作进行总结,于次年1月10日前将书面总结报告报送联席会议办公室。

(四)加强宣传培训。各有关部门要切实加大宣传培训力度,加强政策解读和舆论引导,增进全社会对公平竞争审查制度的认识和理解,培育竞争文化,为我区公平竞争审查制度实施营造良好的舆论氛围和工作环境。

(五)强化责任追究。对未进行公平竞争审查或者违反公平竞争审查标准出台政策措施,以及不及时纠正相关政策措施的部门,有关部门依法查实后要作出严肃处理。对失职渎职等需要追究有关人员责任的,要及时移送有关部门处理。

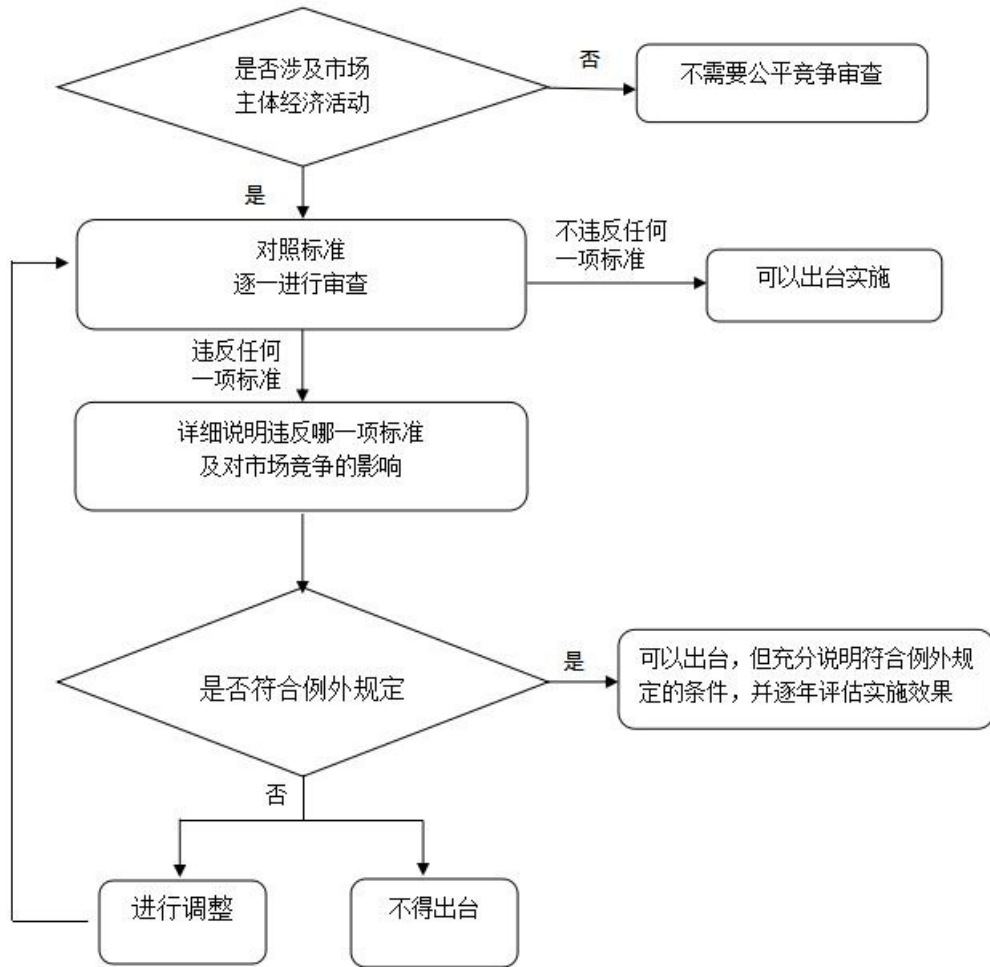
本意见自2022年10月20日起实施。

附件:1.公平竞争审查基本流程
2.公平竞争审查表



附件 1

公平竞争审查基本流程



附件 2

公平竞争审查表

年 月 日

政策措施名称			
涉及行业领域			
性质	行政法规草案 <input type="checkbox"/> 地方性法规草案 <input type="checkbox"/> 规章 <input type="checkbox"/> 规范性文件 <input type="checkbox"/> 其他政策措施 <input type="checkbox"/>		
起草机构	名称		
	联系人		电话
审查机构	名称		
	联系人		电话
征求意见情况	征求利害关系人意见 <input type="checkbox"/> 向社会公开征求意见 <input type="checkbox"/>		
	具体情况(时间、对象、意见反馈和采纳情况): <div style="text-align: right;">(可附相关报告)</div>		

抄送：区委各部门，区纪委区监委，区人武部，区各群众团体。
区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，区检察院。
区各民主党派。

杭州市钱塘区人民政府办公室

2022年9月20日印发
