

我国公平竞争审查制度实施绩效的 时空特征及与地方政府的因应

黄娟^{1, 2} 喻玲²¹

(1. 江西科技师范大学 法学院, 中国江西 南昌 330038;

2. 江西财经大学 法学院, 中国江西 南昌 330013)

【摘要】: 建立公平竞争审查制度, 防止政府过度和不当干预市场是营造公平竞争营商环境、推动经济高质量发展的必由之路。探明地方政府实施公平竞争审查制度绩效的时空演变特征进而监督和引导绩效较差地方政府进一步落实公平竞争审查, 促进资源配置实现效益最大化和效率最优具有重要作用。文章利用 2017—2020 年实施公平竞争审查制度的城市数据, 检测公平竞争审查制度实施绩效的区域差异, 以及公平竞争政策的实施对经济增长的影响。结果发现: ①公平竞争审查制度已取得快速的、实质性的进展, 2019 年 9 月提前实现全国范围内公平竞争审查制度全覆盖; ②实施绩效最优的区域为长三角区域; ③长三角区域实施公平竞争政策前后的经济发展主要指标变化进一步表明, 公平竞争政策的实施与经济增长之间存在正相关关系; ④与设区市相比, 县级政府实施公平竞争政策的绩效显著较低。长三角区域的经验在于倡导竞争文化、优化评估机制; 强化制度刚性约束、加强反垄断执法与督察监督; 加强区域协同、实施联动发展。鉴于此, 文章提出, 地方政府要从区域一体化的战略层面统一认识, 通过加强反垄断执法机关引领的竞争倡导、出台本地化实施细则、建立常态化回溯性评估机制、实施区域化协同审查来推进和提高公平竞争审查质量。

【关键词】: 公平竞争审查 营商环境 区域协同 竞争倡导 回溯性评估

【中图分类号】: F721.3 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1000-8462 (2020) 12-0040-08

2016 年 6 月 14 日, 国务院印发《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, 以下简称“34 号文”), 明确建立和实施公平竞争审查制度, 要求政策制定机关在制定涉市场主体经济活动的政策措施时对照审查标准开展自我审查为主的公平竞争审查, 从源头上预防具有排除、限制竞争效果的政策措施出台或实施, 并清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。2020 年 5 月 11 日, 中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》, 进一步提出要“最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预, 全面落实公平竞争审查制度”。公平竞争审查是指竞争主管机构或其他相关机构通过分析、评价拟定的或者现行的政策措施可能或者已经产生的竞争影响, 用以纠正排除、限制竞争的政策措施或者提出对竞争限制最小的替代方案的行为^[1]。公平竞争审查制度与反垄断法从事先防范和事后规制的层面构建了行政权力不当干预市场竞争的双重约束机制, 对维护市场竞争环境、推进我国经济转型和深化市场体制改革具有重大意义。

作者简介: 黄娟(1984-), 女, 安徽桐城人, 博士, 讲师。主要研究方向为产业组织理论与竞争法。E-mail: huangjuan1102@163.com。
喻玲(1977-), 女, 江西南昌人, 博士, 教授。主要研究方向为产业组织理论与竞争法。E-mail: kalavivka@163.com。

基金项目: 江西省社会科学规划重点项目(18FX01); 法治江西建设协同创新中心项目(FZJXQN2018015); 江西省高校人文社会科学基金项目(FX20213)

目前,国内外学者对公平竞争审查制度的研究主要集中在两方面:(1)公平竞争审查制度的功能与体系建构。作为市场经济的基本原则,公平竞争对于促进市场机制高效运行有着不可替代的基础性作用^[2]。公平竞争审查主要功能有二。一是利于规制行政性垄断、减少政府对市场的不当干预。通过政策制定机关“自我审查”和竞争执法机关的“深入审查”,辅以外部监督,能从政策出台的源头消除引致规制不公平的诱因^[3],改善市场经济资源配置效率^[4]。二是利于优化营商环境、促进民营经济发展。市场经济本质上是法治经济,营商环境本质上也是法治化营商环境,良好的营商环境是纾困民营经济的不二法门^[5]。2019年10月,国务院出台《优化营商环境条例》,强调“制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件,应当按照国务院的规定进行公平竞争审查”。2019年12月,中共中央、国务院发布《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》,要求“强化公平竞争审查制度刚性约束”。于此,学界基本达成共识。(2)公平竞争审查实践反思与制度改进。公平竞争审查制度位阶的局限和属性的模糊影响了制度应有价值、功能和权威^[6]。而且审查主体能力不足、程序监督乏力、缺乏激励机制^[7]等问题导致制度可操作性低,审查流于形式^[8]。对此,学界提出了诸多完善建议,如修正制度基本准则^[9],以竞争机关为主^[10],建立专项激励机制^[11],提升第三方评估的地位和作用^[12]等。值得指出的是,地方政府是推动公平竞争审查制度实施的主要力量,研究建立行之有效的地方公平竞争审查评估制度与办法是我国公平竞争审查制度真正发挥“约束政府干预市场之手”的关键所在。然而,既有文献从时空范畴考察公平竞争审查实施绩效的研究尚属空白。因此,本文尝试以2017—2020年实施公平竞争审查的城市数据为研究对象,对公平竞争审查制度实施绩效的区域差异进行考察和分析,反思制度实施绩效不佳的成因,据以提出地方政府如何推进公平竞争审查制度实施以及如何提升公平竞争高审查质量的对策建议。

1 公平竞争审查制度实施绩效时空特征

尽管今日中国离“完美的公平竞争”长路迢迢,但已有数据和文献表明,中国公平竞争审查制度业已取得快速的、实质性的进展^[13]。

1.1 省、市、县三级全覆盖空间分布

公平竞争审查是维护市场公平竞争的重大制度性安排,是优化营商环境、推动高质量发展的重要举措。截至2019年2月底,国务院各部门、各省级政府、98%的市级政府、92%的县级政府都已开展审查工作(图1)。其中,18个省区市率先实现省、市、县三级全覆盖。全国范围内审查新增文件43万份,修改完善2300多份;清理了82万份存量文件,废止或修订2万多份¹。2019年9月在各地方的大力配合和推进之下,提前实现全国范围内公平竞争审查制度四级全覆盖。

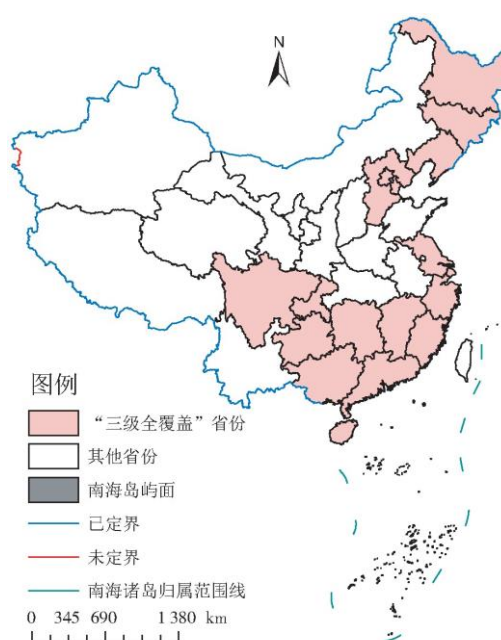


图 1 2018 年公平竞争审查率先实现省、市、县三级全覆盖空间分布

1.2 公平竞争审查纳入政府绩效评价体系空间分布

政策制定机关自我审查模式约束了审查质量和效果，审查制度目标的实现有赖于监督机制的完善。建立一个包含机制的建设、审查的成效和违反制度情况等要素的科学合理的评价标准，通过奖励落实和通报不力来强化制度的激励和约束功能对制度的落实十分必要。将公平竞争审查纳入政府绩效评价体系等考核评价体系，让市场环境的有效改善成为可预期的考评因素，能持续激励地方政府及其职能部门实施和深化审查，让公平竞争审查制度真正“长出牙齿”，充分发挥作用。综观全国，已有浙江、江苏等 19 个省将公平竞争审查纳入政府绩效考核（图 2），实现公平竞争审查的“刚性约束”，取得较好的实施效果。上海市、安徽省则将公平竞争审查落实情况纳入法治政府建设督查内容，将该项工作纳入依法行政、法治政府建设考评指标体系。

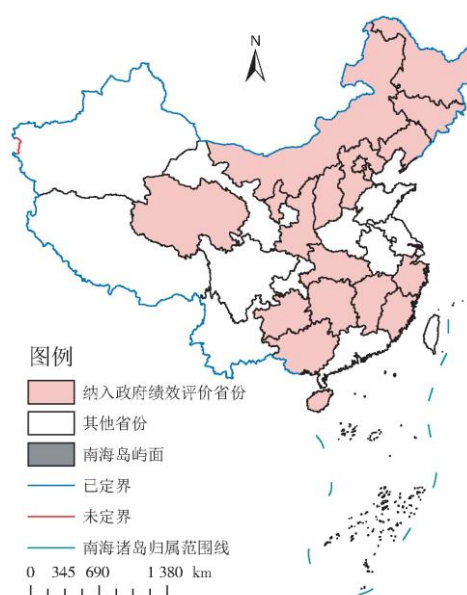


图 2 2017 年公平竞争审查纳入政府绩效评价体系空间分布

1.3 开展公平竞争审查第三方评估空间分布

自实施审查制度以来，各地第三方评估工作有序推进。受制于政策制定机关“自我审查”模式的有限效果，委托无利害关系的第三方对审查工作进行公平竞争评估，是公平竞争审查制度发挥实效的有力保障。2019 年 2 月 13 日，国家市场监督管理总局发布《第三方评估实施指南》，从实体条件和程序方法层面为各地引入第三方评估制度提供指引。目前国内已有上海、浙江、江苏、安徽、湖南、湖北、四川、辽宁、海南等多个省市开展了第三方评估，积极调动和引导社会力量参与评估，为提高审查质量保驾护航，成效显著。

34 号文出台以来，从审查制度的率先全覆盖、公平竞争审查制度的约束机制和第三方评估机制建设等指标考量，长三角地区三省一市公平竞争审查制度的实施成绩斐然：上海、江苏等率先实现审查制度的四级覆盖，江苏省、浙江省将公平竞争审查纳入政府绩效评价，上海市、安徽省将其纳入法治政府建设评估指标体系以实现制度的刚性约束；积极召开联席会议会审和开展第三方评估，提升审查质量；畅通公众参与和社会监督渠道并积极回应等。公平竞争审查制度实施后长三角地区经济增幅扩大，非公有制经济占比提高，市场主体活跃，营商环境持续优化、排名靠前。由此可见，长三角地区公平竞争审查的实践在全国范围内具有示范性作用。

2 长三角区域地方实施公平竞争审查制度实施绩效考察

2019 年 12 月 1 日，国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》²，探索区域一体化发展的制度体系和路径模式。长三角区域一体化发展战略的实现不仅需要基础设施和产业发展布局等市场条件的一体化，更需要制度层面的保障和支持。打破地方行政壁垒，破除统一市场建设中的各种藩篱是实施长三角区域一体化发展国家战略中的一项重要任务，审查各类制度是否影响公平竞争，并尽可能降低其对公平竞争的影响，是实现市场在资源配置方面的决定性作用的重要保障^[14]。

2.1 三省一市实施公平竞争审查制度业绩空间分布

长三角地区处于改革开放的前沿，长三角一体化发展的制度建设在国家经济社会发展中有引领和示范作用。从全国公平竞争审查制度实施绩效的时空特征来看，长三角地区各级政府亦勇站潮头，制度落实情况如下。

江苏省。作为首个出台地方实施意见的省份，江苏省采用公文系统嵌入式审查，通过《公平竞争审查协助审查工作实施办法》，建立省级联席会议协查服务工作机制，明确协查各环节的程序和时限要求，以协查带动自查，统一审查模式和标准。2018 年，全省共审查存量文件 36000 余份，修改废止 90 余份含有地方保护、指定交易、市场壁垒等内容的文件；省级各部门审查新增政策 1186 件，各设区市审查新增政策 2986 件。2019 年全省共审查存量文件 61591 份，其中省级各部门审查 4051 份（包括修改 13 份，废止 9 份）；各设区市审查 57540 份（包括修改 49 份，废止 162 份，适用例外规定 27 份）³。

浙江省。2019 年审查增量文件 11873 件（包括修改或未出台 317 件）；清理存量文件 17722 件（包括废止或修改 832 件）⁴。积极开展专项治理工作，广泛收集排除、限制市场公平竞争的问题线索，通报滥用行政权力排除限制竞争典型案例 9 件。发布了全国首个竞争合规指引——《浙江省企业竞争合规指引》，规定了与行政性垄断交织的反垄断风险提示等内容，对引导企业加强竞争合规管理，防范企业反垄断法律风险，进一步优化营商环境，强化竞争政策实施，促进全省经济高质量发展，以及对地方政府指引企业竞争合规有示范作用。2020 年，开展优化营商环境反垄断执法专项行动，重点查处行政垄断行为。

安徽省。积极落实公平竞争审查制度，加大反行政垄断执法力度：2017 年办结全省首起行业协会垄断案件，2018 年纠正六安安全生产监督管理局行政性垄断案例，切实维护公平竞争市场秩序。2019 年芜湖市在全国率先对原网约车细则开展公平竞争审查，清理、废除妨碍统一市场和公平竞争的规定，获得第五届“中国法治政府奖”。2020 年将公平竞争审查制度纳入年度基层人员轮训班培训重点内容，加强政策解读，大力提升公平竞争审查意识和业务水平。

上海市。依托自贸区先行先试优势，制定出台《公平竞争审查制度实施细则》，深化执法部门对制度的理解，强化制度的可预期性和可操作性。2018 年推动各区、各部门清理现行排除、限制竞争的政策措施近 1.38 万件，废止或调整政策措施 81 件。2019 年全市共梳理政策措施 7475 件，清理 26 件（拟修订 7 件，废止 19 件）。由市公平竞争审查联席会议办公室委托专业机构率先开展公平竞争审查第三方评估，对联席会议成员单位和区政府审查制度实施情况进行综合评估，对重点领域政策措施符合审查标准情况进行综合评估，重点审查了 1296 件政策措施并形成评估报告⁵。

2.2 长三角区域实施公平竞争审查制度业绩整体评价

总体而言，长三角区域三省一市各级政府积极落实公平竞争审查工作，出台地方实施意见，建立公平竞争审查工作联席会议机制，实现省、市、县审查全覆盖，切实有效推进审查工作，为区域内经济发展释放了活力，增强了动力。从信号一回应上看，长三角三省一市地区经济总量在公平竞争审查制度出台后的增幅有所提高，市场活力持续增强，非公有制经济增加值和各省、市新增市场主体数量稳定增长，市场开放度和公平竞争的营商环境持续优化，公平竞争审查制度的实施与地区经济增长存在正相关关系。

表 1 2016—2019 年长三角区域“三省一市”GDP、非公有制经济增加值、新设市场主体数量

年份	GDP（亿元）				非公有制经济增加值（亿元）				新设市场主体（万户）			
	上海	江苏	浙江	安徽	上海	江苏	浙江	安徽	上海	江苏	浙江	安徽
2016	27466	76086	46485	24118	14273	51510	30215	15153	34.70	127.60	95.80	61.94
2017	30134	85901	51768	27519	15474	58327	33831	15900	35.34	148.10	113.00	74.62
2018	32680	92595	56197	30007	16783	68058	36000	17365	39.99	158.49	123.10	85.58
2019	38155	99631	62352	37114	19827	74126	39240	22421	43.15	184.10	143.40	89.02

数据来源：各省市统计局、经济和信息化厅、市场监督管理局。

长三角地区经济联系愈发密切，但区域经济发展不平衡问题突出，省际或省内公平竞争审查实施的强度和力度存在着差异性。受地方财政和政府绩效考核约束，保护本地区经济发展和利益成为地方政府的优先目标，这在一定程度上阻碍了市场要素的跨区域流动。建设公平竞争的统一市场，落实公平竞争审查制度既是国家政策的明确要求，也是推进区域一体化的重要路径。因此，地区之间加强公平竞争审查协同和联动非常必要，实施机制的一致性和相互配合能切实有效防止地方保护主义和市场分割。2019 年 1 月，沪、苏、浙、皖市场监管局签订《长三角地区市场体系一体化建设合作备忘录》，共同提出区域协同、联动发展的统一监管框架，为消除地方实施的差异性和不平衡提供了新的工作思路。

2.3 长三角区域公平竞争审查制度实施初步经验

第一，倡导竞争文化、优化评估机制。长三角区域市场监管部门大力倡导竞争文化，通过合规指引、知识手册、典型案例、个别指导等方式不断提升政府部门对竞争益处的认知与遵守公平竞争审查制度的自觉性，加强政策解读和舆论引导，推进公平竞争审查工作向纵深发展。着力建立健全清理长效机制，定期进行评估清理，常态化审查报备、文件抽查和专题调研，细化行业标准，提高增量审查质量，对审查中难以认定的问题采取同级公平竞争审查联席会议协调和会审，并公布典型案例和处理意见。积极引进第三方评估，提高审查专业化、精细化水平，充分评估政策措施对市场竞争的影响，保障审查效果。上海、杭州等地已经率先开展并完成第三方评估，形成评估报告，实现专业评估与监督指导的“协同发力”。

第二，强化制度刚性约束、加强反垄断执法与督查、监督。各省市推动公平竞争审查纳入考核评价体系，分别将落实情况纳入政府绩效考核、法治建设考核和营商环境评价体系以实现制度刚性约束。建立投诉举报等外部监督机制，如南京市出台《涉公平竞争审查投诉举报处理方法》，通过信函、门户网站、政务热线等方式畅通对违反公平竞争审查要求行为投诉举报的途径实现社会监督，主动听取利害关系人意见。同时，严格反垄断执法，加大行政垄断案件查处。2020 年浙江省在全国率先开展优化营商环境反垄断执法专项行动，制止纠正有关地方政府及其部门滥用行政权力设置限制条件、审批事项或对民营企业实施歧视性规定等行为，集中整治增加企业负担的市场垄断行为，重点整治相关地方政府及其部门滥用行政权力违规增设行政审批、证明事项、前置性备案程序，排斥或限制市场准入和妨碍民营企业公平竞争的行政垄断行为。

第三，加强区域协同、实施联动发展。在签订《长三角地区市场体系一体化建设合作备忘录》基础上，2019 年 11 月三省一市市场监管局共同印发《长三角地区市场监管联动执法实施办法》，实施“营商环境联建、重点领域联管、监管执法联动、市场信息互通、标准体系互认、市场发展互融、逐步实现统一市场规则、统一信用治理、统一市场监管”的“三联三互三统一”框架，实行跨地区协助、联动执法，加强合作，提高效率，推动长三角地区行政执法一体化进程。通过举办执法论坛、开展执法联合行动、建立执法人才库制度，定期组织开展执法业务培训和交流，相互学习和借鉴工作经验；建立联络员制度，具体负责与其他部门交流共享工作情况，通报执法信息，联系协调执法公务事项及反馈；建立案例库制度，利用信息化手段建立典型案例库，交流分享典型案例，实现三省一市的融合、统一执法，有利于强化地区间协调、统一执法标准、形成统一的执法权威。

3 绩效不佳成因与地方政府政策因应

3.1 绩效不佳成因反思

尽管 2019 年是公平竞争审查全覆盖工作标志性的一年，全国范围内审查工作取得了一定成绩，尤其是长三角区域公平竞争审查工作已经如火如荼地展开，取得了良好的绩效，但与此同时，仍存在着部分地区及单位认识不到位，审查工作进展缓慢；内部审查机制不够健全，存在应审未审、漏审；出台的文件仍存在排除、限制竞争、审查流于形式；与设区市地区相比，县级政府实施公平竞争审查绩效显著较低等情况。究其原因主要有如下五种：

第一，竞争文化水平各地相差甚远。竞争文化，概括地讲就是关于市场竞争的一系列思想观念、商业规则和法律制度的总称^[15]。从内涵和外延来看，竞争文化包括了市场竞争意识、竞争法律制度和竞争执法。公平竞争的市场秩序是激发市场活力的前提，竞争执法机构的积极执法行为也是培育和发展竞争文化的重要途径。以长三角地区为例，横向看来，江苏省、浙江省、上海市率先在全国实现公平竞争审查制度全覆盖；浙江省发布《竞争合规指引》，上海市发布《经营者反垄断合规指引》；面向重点企业实施反垄断辅导，下发关于滥用行政权力限制竞争典型案例的通报，以专项检查、个案执法等形式推进行业改革，强调竞争合规理念、建设地方竞争文化，具有示范效应。而纵向看来，即便是长三角地区，县级政府实施绩效不佳的问题仍然突出。

第二，制度同质化忽视地方问题。公平竞争审查制度在全国推行以来，存在内容僵化的现象，地方实施细则与中央文件内容大同小异，缺乏针对性。无论是纵向上与国务院出台的《意见》，还是横向上与其他平行的同级政府实施文件相比，各省市出台的实施条例同质化倾向十分明显^[16]，忽略了地方问题的特殊性和差异性，实施中政策制定部门自我审查面临问题差异化严重、难以保证审查的一致性^[17]。各地因经济发展和历史传统中的省情、市情有所差别，存在地方本位利益空间，地方出台的排除、限制竞争政策措施的类型和成因也不尽相同，公众追求的公共利益具有特殊性区域性，所以简单复制全国统一性的规范文件缺乏针对性和可操作性，对制度的落实和统一市场的构建、公平竞争的维护无法发挥实效。

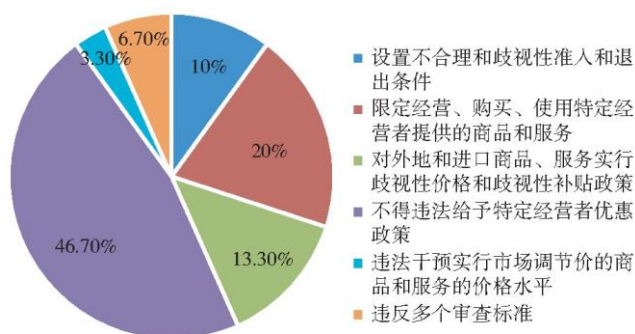


图 3 典型案例违反审查标准的类型和占比分析

第三，审查质量有待提高。按“谁制定、谁清理”的审查原则，政策制定主体是审查实施的主要力量，清理存量政策，出台增量政策前都应当进行公平竞争审查。但目前国家市场监督管理总局公布的涉案政策措施问题主要是在上级竞争主管机关督查中发现的，说明政策制定机关的审查动力不足、存在程序形式化的“走过场”问题，审查质量得不到保障^[18]。

以国家市场监管总局 2018 年公平竞争审查重点督察发现典型问题通报的情况为例，总局随机抽查 2017 年以来出台的 175 份文件，有 30 份文件违反公平竞争规定，其中违法给予特定经营者优惠政策违反“影响生产经营成本标准”类标准的行为最为常见（46.7%），设置不合理和歧视性准入和退出条件、指定供应商等违反“市场准入和退出标准”类行为次之（30%），还存在

对外地和进口商品、服务实行政视性价格和歧视性补贴政策违反“商品要素自由流通标准”类行为（13.3%）。此外还有违法干预实行市场调节价的商品服务价格水平的，违反“影响生产经营行为标准”类行为（3.3%）。其中，同时违反多个审查标准的有2起案例（6.7%）。督查通报后积极反馈、主动整改的有8例，占比26.7%。

与2017年国家发改委公布的审查案例相比，地方政府竞争中立意识不足的问题更为突出：从增量文件涉嫌违反的审查标准看来，诸如准入限制、设置壁垒、指定供应等显性排除、限制竞争的政策措施占比依然很大；违反“影响生产经营成本标准”和“影响生产经营行为标准”的政策措施占比较之前有上升趋势，尤其是用扶持、减费、补贴的形式给予特定经营者优惠政策；地方积极反馈、主动整改的积极性不高。而且，地方审查工作存在形式化和空转的情况，一些文件经初审仍然存在排除和限制竞争的内容。

第四，监督控制机制不足。从实体性规则上看，《细则》将各类可能限制竞争的政策措施都纳入审查范围，并设计了增量政策定期评估、公众参与、专家学者意见等机制以确保审查制度的有效实施。但存量政策的审查效果评估和回溯性评估机制不足，导致存量政策审查实施效果如何以及对公平竞争秩序的维护和营商环境的优化作用无法确定，制约竞争理念的推广和公平竞争审查制度的推进。

从程序性规则上看，既有的公平竞争审查制度安排是行政机关内部决策审查机制，审查过程缺乏公开性和透明性，官方审查工作年度数字化表达显示了该项工作的全面推进，但应审查文件总量以及审查结果不得而知。因此，在审查工作公开信息方面，审查案例公开化和规范化程度有待进一步加强，审查时间、结果、程序等关键信息的缺失制约外部监督机制发挥作用。

第五，审查标准模糊、规定抽象。前述市场监管总局公布涉及公平竞争审查的典型问题处理结果中适用审查例外规定的仅有1例，即“广东省卫生计生委文件干预实行市场调节价的疫苗储存配送费标准”案。该案处理结果为拟补充论证该文件适用公平竞争审查例外规定，查询广东省卫健委公开信息，该涉案文件并未有修改。《意见》和《细则》均规定了作为公平竞争审查的豁免程序的例外规定之适用条件，却没有明确具体适用程序。审查标准的抽象和模糊造成可操作性不强的局面，可能会导致可以适用例外规定的政策措施被草草归入涉嫌违反公平竞争审查标准的队列而产生对经济、安全、民生、环境的不当影响，也可能会出现政策制定机关滥用例外规定，以效率、安全等理由影响公平竞争审查制度的公平和有效实施。尤其是在疫后经济恢复中审查例外的适用具有迫切性，适用的标准和程序亟待明确。

3.2 地方政府政策因应

为防止出现政府限制、排除竞争行为“死灰复燃”情形，本研究在考察公平竞争审查制度实施绩效，总结地区发展中的先进经验，反思推进公平竞争审查的影响因素和成因的基础上，提出以下政策建议，以供地方政府借鉴：

第一，培育竞争文化、强化竞争倡导。竞争倡导是推动竞争政策落实和构建竞争文化的重要机制^[19]，是竞争执法之外一切改善竞争环境的行为，主要通过协调与竞争机关的关系以及增加社会公众对竞争益处的意识来实现。贯彻落实公平竞争审查制度，通过反垄断主管机构的公平竞争宣传培训、刊发专栏文章、出版学习读本等多种方式深化对竞争政策和公平竞争审查制度的认同，提高政策制定者对审查制度在推动中国市场统一市场经济体系建立、深化市场经济改革中重要作用的认识，实现规定制定层面的竞争倡导；反垄断主管机构参与审查的外部控制机制建设能够落实规制实施层面的倡导^[20]。

第二，制定地方细则，细化审查标准和例外规定。从国家市场监管总局公布的案例来看，无论是存量和增量政策措施的审查都存在着本地注册、优先采购、财政补贴、优惠政策违反影响“准入和退出”“商品和要素自由流通”“生产经营成本”“生产经营行为”标准的情况。普遍性问题的背后原因是地方政府给予本地企业财政奖励或补贴等优惠待遇以求为发展地方经济和吸引投资，产业主管部门认为根据地方事权通过对本地企业进行奖励和补贴符合产业政策和定位，不违反公平竞争审查标准。各地、各部门在深化公平竞争审查时，要明确竞争政策的规范作用，以及与其他经济政策如财政、贸易政策的协调，以维

护市场公平竞争秩序为原则，减少政府干预。

第三，建立第三方常态化回溯评估机制，完善外部监督。《细则》规定了定期评估制度，要求对经过公平竞争审查后出台的文件影响全国统一市场及公平竞争的情况进行评估，对出台前审查缺补漏，并及时发现新情况。专业性强的第三方评估机构参与审查工作是审查质量的保障。长三角地区以外的地方第三方评估工作亦现成效：湖南省在2016年由省发改委委托第三方湖南大学竞争政策研究中心对省政府及省直部门出台的2073个存量规范性文件开展竞争政策评估工作，排查涉限制公平竞争的文件59份，并将相关意见反馈至各相关部门进行清理纠正^[21]，助力地方市场公平竞争秩序维护和经济建设。北京市财政局建立公平竞争审查专家论证制度，听取相关利害关系人的意见，使评估工作更加规范和公正。上海市2019年率先开展第三方评估工作，对26个市级单位和16个区级政府公平竞争审查实施情况进行综合评估，对重点领域政策措施是否符合审查标准进行专项评估，并组织专家论证对审查提供专业支持，提升了审查质量和效率。目前各地正在积极探索建立和完善第三方审查评估公平竞争审查结论的机制，以实现对政策制定机关自我审查工作效果的客观评估。常态化的回溯机制和第三方专业机构的助力和监督能保障评估的真实性和准确性，提高公平竞争审查的质量。同时，各地应畅通投诉举报渠道，建立投诉举报和查处的回应机制，加强社会监督和公众参与。

第四，实施区域协同审查、推进联动发展。我国实施公平竞争审查制度仍面临着诸多困难和挑战，尤其是公平竞争审查实施机制的不完善和各地审查工作推进的不平衡问题。首先，公平竞争审查调整的是政府出台和实施排除、限制竞争政策措施的行为，存在与地方和行业、部门短期利益相抵触的情况，实施中存在较大的阻力。其次，地方实施存在地区间的不平衡，出现积极开展公平竞争审查工作的地方和部门反而在利益上吃亏的情况，反向制约了制度的推进。再次，“自我审查”为主的实施方式，存在动力和监督不足的情况，进一步削弱了审查效果。因此，建议借鉴长三角三省一市的经验，实施全国市场一体化，加强跨地区协作，提高审查效率，在全国范围内建立市场监管执法人才库制度，定期组织开展执法业务培训和交流，相互学习和借鉴工作经验，强化竞争意识；建立联络员制度，负责与其他部门交流共享工作情况，通报执法信息，联系协调执法公务事项及反馈；利用信息化手段建立典型案例库，推行竞争倡导，推进制度落实和发挥维护市场公平竞争的功效。

4 结语

在统一、开放、竞争、有序的市场环境中资源才能得到最优配置和高效利用，地方各级政府及其他行政管理主体应当在经济活动中最大限度地遵循竞争中立原则，减少干预并平等对待外地企业以及各种所有制成分的企业，公平竞争审查的高质量推进能够为统一市场的构建和营商环境的优化提供制度助力。后疫情时代，地方政府为应付紧急状态、扶持经济发展而出台的政策措施提高了对公平竞争审查的制度需求，需着力竞争倡导、明确审查标准，完善回溯性审查、豁免制度和监督机制，加强区域协同和联动执法实现公平竞争审查的高质实践，以统一标准，打破区域藩篱，实现市场要素的跨区域自由流动。

参考文献:

[1]OECD.Competition Assessment Toolkit (Version3.0), Volume I:Principles[EB/OL].www.oecd.org/competition/toolkit,2020-03-25.

[2]徐士英.竞争政策研究——国际比较与中国选择[M].北京：法律出版社，2013.

[3]张蕴萍.公平竞争审查视野下中国政府规制治理体系的构建[J].理论学刊，2017(5):81-86.

[4]陈林，李康萍.公平竞争审查视阈下行政性垄断与资源错配[J].产业经济研究，2018(4):113-126.

[5]钱玉文.我国法治化营商环境构建路径探析——以江苏省经验为研究样本[J].上海财经大学学报，2020(3):138-152.

-
- [6]郝俊淇. 公平竞争审查法制化的逻辑[J]. 南海法学, 2018(1):17-28.
- [7]刘继峰. 论公平竞争审查制度中的问题与解决[J]. 价格理论与实践, 2016(11):31-34.
- [8]张叶妹, 耿启幸. 我国公平竞争审查模式的构建与启示[J]. 价格理论与实践, 2017(7):32-35.
- [9]王健. 我国公平竞争审查制度的特点及优化建议[J]. 竞争法律与政策评论, 2016(2):27-35.
- [10]王磊. 比例原则下公平竞争的深入审查[J]. 西安交通大学学报: 社会科学版, 2017(6):83-90.
- [11]焦海涛. 公平竞争审查制度的实施激励[J]. 河北法学, 2019(10):107-121.
- [12]孙晋, 阿力木江·阿布都克尤木. 公平竞争审查引入第三方评估的重要性及其实现[J]. 江海学刊, 2020(2):158-164.
- [13]Shuping Lyu, Caroline Buts, Marc Jegers. Comparing China's fair competition review system to EU state aid control[J]. European State Aid Law Quarterly, 2019, 18(1):37-60.
- [14]张守文. 公平竞争审查制度的经济法解读[J]. 政治与法律, 2017(11):2-10.
- [15]徐士英. 中国竞争文化建设的路径探寻[J]. 中国物价, 2014(1):14-18.
- [16]金善明. 公平竞争审查机制的制度检讨及路径优化[J]. 法学, 2019(12):3-17.
- [17]李青. 中国竞争政策的回顾和展望[J]. 竞争政策研究, 2018(2):5-15.
- [18]于良春. 中国的竞争政策与产业政策: 作用、关系与协调机制[J]. 经济与管理研究, 2018(10):57-64.
- [19]Allan Fels. The australia competition policy reforms [EB/OL]. [https://www.accc.gov.au/system/files/Competition Policy Reforms.pdf](https://www.accc.gov.au/system/files/Competition%20Policy%20Reforms.pdf), 2020-03-12.
- [20]张占江. 政府反竞争行为的反垄断法规制路径研究——基于路径适用的逻辑展开[J]. 上海财经大学学报, 2014(2):66-74.
- [21]湖南省价监与反垄断局. 迅速响应及时行动成效显著——湖南省推进落实公平竞争审查制度工作经验[J]. 中国价格监管与反垄断, 2018(1):57.

注释:

1 国务院政策例行吹风会 (2019 年 4 月 9 日), <http://www.gov.cn/xinwen/2019zccfh/20/index.htm>

2 中共中央国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》, http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm

3 江苏省市场监督管理局网站, <http://scjgj.jiangsu.gov.cn>

4 浙江省市场监督管理局网站, <http://zjamr.zj.gov.cn>

5 上海市公平竞争审查工作联席会议第三次全体(扩大)会议召开, <http://scjgj.sh.gov.cn/601/20200710/2c9bf2f6732de899017337c385810254.html>