

长三角区域一体化中公平竞争

审查投诉机制构建

赵永康¹

(安徽大学 合肥 230000)

【摘要】公平竞争审查制度的建构具有长效性和系统性，考虑到长三角区域的发展仍不均衡以及各地区公平竞争审查发展的差异性，首先应当联合构建投诉反馈回应机制，以制度的形式予以规范和保障，这是优化长三角区域公平竞争审查公众投诉机制的内在要求。公众投诉机制应成为长三角区域一体化发展中公平竞争审查制度的一项长效机制，在审查的不同阶段发挥其自身的机制价值，同时公众投诉机制的基本架构也不仅限于自我审查模式下的运行方式，而应突破自我审查，构建独立的公平竞争审查投诉反馈机制。

【关键词】长三角区域一体化 公平竞争 投诉机制

【中图分类号】:D922.29 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2022)08-0071-007

一、长三角区域公平竞争审查投诉机制现状

2016年，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》(以下简称《意见》)，公平竞争审查制度得以在我国初步建立，《意见》第五部分提出要建立公平竞争审查投诉机制。2021年，为全面落实公平竞争审查制度，国家市场监管总局等五部门发布了《公平竞争审查制度实施细则》(以下简称《实施细则》)，在第六章进一步细化了投诉机制的实施前提为“政策制定机关涉嫌未进行公平竞争审查或者违反审查标准出台政策措施”；受理机关为政策制定机关及其上一级机关、市场监管部门和反垄断执法机构；投诉形式为向政策制定机关反映和向其上一级机关或本级及以上市场监管部门举报；举报反馈包括补做公平竞争审查、停止执行或调整相关政策措施并依法向社会公开。

在制度规范层面，长三角各级政府和部门依据《意见》和《实施细则》，出台并落实公平竞争审查工作的具体政策，但针对投诉的规定依旧较少。2021年，苏浙皖沪“三省一市”实现省、市、县三级公平竞争审查制度全覆盖。截至2020年底，江苏持续开展存量文件清理工作，共梳理存量文件16.1万份，修改和废止1206份，并在全国率先出台《江苏省公平竞争审查举报处理办法》；浙江共审查新制定政策文件近3万件，清理存量政策文件近8.2万件；安徽建立公平竞争审查工作联席会议制度，各级政府部门共审查增量规章、规范性文件以及其他政策措施7604份，清理存量政策措施1.9万份，并出台《安徽省公平竞争审查举报处理暂行办法》；上海梳理涉及市场主体经济活动的政策措施7475件，上海青浦区出台了《青浦区市场监督管理局涉公平竞争审查投诉举报处理机制》。

在实践中，尽管公平竞争审查制度在长三角区域初见成效，但投诉机制的实施现状仍不尽如人意。就长三角区域公平竞争审查案例的实证统计结果看，投诉机制在实践中尚存一些不足，经过检索，并没有发现在长三角区域关于政策制定机关及其上级机

¹作者简介：赵永康，安徽大学法学院硕士研究生。

基金项目：安徽省哲学社会科学规划项目“长三角区域一体化中公平竞争审查制度研究”(AHSKZ2021D02)

关、市场监管部门和反垄断执法机构，在接到相应反映或者投诉后对相关政策措施进行调整的信息，社会公众举报的渠道和反馈机制的运行不够畅通高效。此外，反垄断执法机构(如江苏省市场监督管理局)对行政性垄断案件进行查处时，尽管通常会在行政建议书或建议纠正函中写出案件受理的原因是根据举报等，但若投诉被认为未违反公平竞争审查规定的，没有反垄断执法机构的处理决定、意见，投诉者也无法得到反馈，导致能搜索到的投诉案件数量较少，审查案例公开情况亟待改善。这反映了长三角区域公平竞争审查投诉机制并未得到有效落实，制度实施的影响力不强，公众公平竞争的意识不够。

二、构建长三角区域公平竞争审查投诉机制的必要性

实施长三角一体化发展国家战略中的一项重要任务就是打破地方行政壁垒，破除统一市场建设中的各种藩篱，我国正在推进的公平竞争审查制度就是一个现成的政策工具。^[1]投诉机制作为公平竞争审查制度的重要组成部分，其设立初衷在于减少竞争政策制定机关实行自我审查的弊端，保障公平竞争审查制度的有效实施。

(一)长三角区域公平竞争审查的现实困境之需

随着公平竞争审查制度的深入实施，实施依据所列明的清晰易辨、操作性强的审查标准会逐步减少，更多的排除限制竞争行为会越来越隐蔽而难以发觉。^[2]而投诉机制所具有的外部监督、补充审查、长效作用等独特价值，能够与自我审查相互作用，推动公平竞争审查机制在长三角区域落地。一是由于政策制定部门在进行公平竞争审查时还需完成日常行政执法工作，只能根据现行政策措施的种类区分不同情况，逐步进行审查清理，审查效率较低，且真正影响公众的问题也不能得到及时解决。二是对于增量政策措施而言，一线审查人员在执法资源、经验、识别能力等方面参差不齐，可能缺乏竞争审查所需具备的专业知识和素养，^[3]在审查数量巨大的涉及公平竞争政策措施时存在遗漏。而公众投诉机制有助于解决以上难题，一般情况下，市场经营者和消费者只会在自身利益受到排除限制竞争政策影响时，才会向审查机关反映或者举报，并会附带一部分证据，这可以提高政策制定机关或反垄断执法机构的审查效率，填补增量措施的审查漏洞，优先审查公众投诉较多的政策措施，防止其对市场公平竞争秩序造成更严重的破坏，确保公平竞争审查制度在长三角区域有效落地。

(二)公平竞争审查投诉机制的自身优势：知情权的实现和外部监督

法律的生命力在于实施，随着公平竞争审查制度的持续发展，长三角区域公平竞争审查制度面对的主要问题由“有没有”过渡为“好不好”，关键在于怎样真正地使公平竞争审查制度在长三角区域落到实处，并充分发挥其制约地方政府经济管理权、约束政府干预市场的作用。一方面，公众投诉机制拓宽了公众参与政府决策的渠道，^[4]但知情权是公众参与和监督的前提，公众只有在了解公平竞争审查情况时才有动力和途径去投诉和反映。这就要求有关部门在开展公平竞争审查时应及时将审查情况公开，通过各种途径和形式及时征求社会公众和利害关系人的意见，并保证对象的全面性。另一方面，在保障知情权的基础上，公众在审查前和审查后都可向有关部门投诉和反映，以强化对权力运行的社会监督和约束。政府部门也可借此准确定位公众的利益诉求，规范自身行为，减少对市场的不当干预，实现公民的经济自由。如此，投诉者才能切身感受到政府在完善公平竞争环境、保护公民权利中所作的努力，意识到公平竞争审查制度的积极意义，培育和强化竞争文化。通过给予公众知情权和参与权，自下而上地激励公平竞争审查制度不断完善，这既有效地保障了其他自我权利，如公平竞争权、经济自由权等，也可反向以权利制约政府干预市场的权力，^[5]从而建立良好的政府—公众关系。

三、长三角区域公平竞争审查投诉机制存在的问题

公众投诉机制凭借自身优势能够辅佐投诉受理机关完成审查工作，满足长三角区域公平竞争审查现实需要，但在实际融合的过程中仍有一些挑战需要面对。

(一)实体构建方面

1. 公平竞争审查投诉机制的定位模糊

一是《意见》和《实施细则》并没有阐述投诉机制的设计初衷和具体规划，仅作为具有参考性的指导文件而存在。《意见》将投诉机制表述为作为公平竞争审查的“基本原则”和“保障措施”，在《实施细则》中则作为“监督机制”出现。虽然《意见》和《实施细则》赋予投诉机制辅助公平竞争审查的合法性，但并没有将投诉机制作为公平竞争审查的一项长效机制，仅将投诉机制作为自我审查模式的辅助审查方式，因此实施起来具有较大的被动性。二是在程序上，公平竞争审查制度虽然大体上借鉴OECD“初步评估——深入评估”的评估经验，但实质上并未进行审查程序的阶段性权限划分。^[6]公众投诉发挥的社会监督作用仅存于审查程序的启动阶段，或是有权介入投诉举报的处理、整改阶段中，抑或将公众投诉监督贯穿于公平竞争审查的全过程，均难以界定。对此，长三角有部分地区开始了初步探索，如南京率先出台的《南京市涉公平竞争审查投诉举报处理办法》，总体明确了公众投诉机制的定位，使公众投诉机制成为“防止和纠正滥用行政权力排除、限制竞争行为，营造公平竞争的制度环境和市场化、法治化、国际化的营商环境的重要措施”，并在投诉举报的处理程序中，明确规定公众在投诉举报处理结束后享有告知权利。

2. 对投诉机制适用对象的规定不全面

公平竞争审查投诉机制是对已颁布或处于草案阶段而尚未颁布的政策措施的再审查。然而，无论是《意见》《实施细则》，还是在长三角三省一市出台的涉公平竞争审查投诉举报机制文件中对投诉机制适用对象的表述，均有待商榷。例如，《意见》中将投诉机制的适用对象规定为“对涉嫌违反公平竞争审查标准的政策措施”，采用此种表述的有浙江省市场监督管理局出台的《浙江省市场监督管理局等四部门关于进一步落实公平竞争审查制度的意见》和安徽省市场监督管理局出台的《安徽省公平竞争审查举报处理暂行办法》。在《实施细则》中，将投诉机制的适用对象规定为“政策制定机关涉嫌未进行公平竞争审查或者违反审查标准出台政策措施”，采用此种表达的有江苏省市场监督管理局出台的《江苏省公平竞争审查举报处理办法》和上海市青浦区出台的《青浦区市场监督管理局涉公平竞争审查投诉举报处理机制》。

从字面含义看，针对投诉机制的适用对象，《意见》的规定倾向于实质违反了公平竞争审查规范，具有排除、限制竞争内容的存量政策措施；而《实施细则》的规定更倾向于在程序上未经公平竞争审查就颁布的增量政策措施。可见，这两个文件对于投诉机制适用对象的表述均存在一定缺陷。此外，对于在正式出台前尚处于征求意见、草案等过渡阶段的政策措施，若其涉嫌违反公平竞争审查标准，能否成为公众投诉的对象，《意见》《实施细则》以及长三角区域其他涉公平竞争投诉机制的文件均没有明确规定。针对投诉机制适用对象的模糊表述，无疑会给长三角区域公平竞争审查投诉机制的发展带来一定障碍，尤其是浙江、安徽和江苏、上海分别采用不同类型的表述，这不利于长三角区域创建公平竞争审查机制，因此，必须明确可投诉的政策措施范围，合理界定投诉机制适用的对象。

（二）程序设计方面

1. 接收和处理投诉的程序不健全

在长三角区域公平竞争审查制度中有关公众投诉的情况仍然较少，这与投诉举报机制在程序上的缺失有一定的关系。《安徽省公平竞争审查举报处理暂行办法》仅规定政策制定机构接到转送线索后应及时进行调查核实，未进行公平竞争审查的及时补做，发现存在违反公平竞争审查标准问题的启动纠错程序，并将处理情况报告给安徽省公平竞争审查工作联席会议办公室后依法向社会公开。《浙江省市场监督管理局等四部门关于进一步落实公平竞争审查制度的意见》只是原则性规定了有关上级机关要责令政策制定机关整改，市场监督部门可以向政策制定机关提出整改建议，并不涉及接收和处理投诉的具体程序。

在接收合格投诉的要件方面，当公众向政策制定机关的上级机关或市场监管部门举报时，《江苏省公平竞争审查举报处理办法》规定，受理机关仅需在举报采用书面形式并提供相关事实依据时应及时予以处理，但是对于“相关事实依据”具体包括哪些

材料则无明确规定。此外，安徽、浙江、上海等涉公平竞争审查投诉机制的文件中，除投诉举报外，并没有涉及投诉者向政策制定机关进行反映的规定，作为投诉机制的一部分，公众向政策制定机关反映后，负责接收和处理的部门是起草部门，还是对该政策措施进行公平竞争审查的部门，抑或是专门负责处理投诉的部门，并无明确规定。

2. 未建立接收和处理投诉的公开渠道

2018年，国家市场监管总局发布的《关于请提供清理现行排除限制竞争政策措施和执行公平竞争审查制度情况的函》，要求各地区、部门统计公平竞争审查的有关情况并形成相应的书面报告，填写公平竞争审查制度执行情况表。此外，国家市场监管总局反垄断局也分别于2019年和2020年发布《中国反垄断年度执法报告》。然而，遗憾的是，两份报告均未对接收、处理投诉的数量进行统计，也没有披露关于依据投诉对涉案政策措施进行修改或废止的情形，有关投诉的相应信息只能从行政处罚决定书中获取。

投诉处理公开机制对于我国落实公平竞争审查投诉机制以及鼓励利害关系人积极投诉具有十分重要的意义。一是投诉处理公开机制可以有针对性地弥补投诉机制中的缺陷，有效落实公平竞争审查制度。二是投诉处理公开机制也可以从心理上增加公众对于公平竞争审查制度的信任感，增加公众对涉嫌排除限制竞争的政策措施进行投诉的概率。因此，各地方政府和部门在推进公平竞争审查工作时，必须注重公开相应的投诉举报处理情况，完善具体的公开渠道和公开方式。

3. 与其他工作机制的衔接程序缺失

第三方评估作为外部制衡机制，与投诉机制的衔接具有现实意义。长三角区域有数量较大的存量政策和增量政策，受理部门在投诉高峰期难以及时处理大量的公众投诉，这不仅影响投诉者的投诉热情，也不利于公平竞争审查工作的开展。此外，在长三角区域一体化发展过程中，不仅存在许多行政区划和体制机制的壁垒，政策洼地和地方保护主义也在危害公平竞争的市场环境。因此，应充分发挥第三方评估具有的独立性、专业性和公众性的特点，^[7]由其来辅助审查政策措施是否违反了公平竞争审查标准。在实践中，由于公众投诉机制的受理部门主要为上级机关和市场监管部门，而第三方评估的委托机构多为政策制定机关，在委托主体上存在冲突问题。此外，第三方评估机构能否将被多次投诉的政策措施纳入评估范围，该政策措施又由谁负责委托评估，评估结果如何公开和运用等问题均尚未明确，在长三角区域涉公平竞争审查第三方评估机制的文件中遗漏了相关衔接。

以上问题的出现，主要是由于《意见》和《实施细则》只是从框架上规定我国公平竞争审查制度，长三角区域虽然走上了公平竞争审查制度发展的快车道，江苏的公平竞争审查公众投诉制度也迅速建立，但整体而言，长三角区域对于投诉机制中的相关程序问题仍缺乏回应，亟须进一步细化。只有厘清上述问题，才能从根本上解决长三角区域公平竞争审查制度的现实困境，确保公平竞争审查制度在长三角区域有效实施。

四、长三角区域联合构建投诉反馈回应机制

(一) 明晰公众投诉机制在公平竞争审查制度中的定位

公平竞争审查制度的建构具有长效性和系统性，考虑到长三角区域的发展仍不均衡以及各地区公平竞争审查发展的差异性，首先应当联合构建投诉反馈回应机制，以制度的形式予以规范和保障，这是优化长三角区域公平竞争审查公众投诉机制的内在要求。公众投诉机制应成为长三角区域一体化发展中公平竞争审查制度的一项长效机制，在审查的不同阶段发挥其自身的机制价值，同时公众投诉机制的基本架构也不仅限于自我审查模式下的运行方式，而应突破自我审查，构建独立的公平竞争审查投诉反馈机制，不再采用“基本原则”“保障措施”等模糊的表达方式，加快推进公平竞争审查公众投诉制度的常态化建设。

(二) 完善投诉接收和处理程序

1. 明确投诉机制适用的对象

公平竞争审查制度投诉机制的适用对象应包含两个方面：一是针对公平竞争审查工作本身的投诉；二是所有的政策措施，既包括已颁布并现行有效的政策措施和已颁布但尚未生效的政策措施，也包括仍处于征求意见状态而尚未颁布的政策措施。

具体来说，针对公平竞争审查工作的投诉是指被投诉机关涉嫌未进行公平竞争审查或进行了公平竞争审查，但审查过程不符合标准等情形，公众投诉机制的适用范围则应包含增量政策措施和存量政策措施。在审查时，既包括违反程序性规定(如未征求意见，未进行公平竞争审查，未填写公平竞争审查制度表等)而出台的，也包括违反实质标准(如违反《意见》中的 4 大类 18 小项及《实施细则》中的细化规定等)而出台的。应当注意的是，对于依法依规适用豁免制度的政策措施，也可能由于适用豁免制度时所附期限已经届至，或所附目的已实现等需要再次进行审查。此外，尚处在过渡阶段的政策措施也是投诉机制的适用对象。投诉在作用上与征求意见相似，可以更广泛地倾听企业、民众，尤其是与政策措施联系较为紧密的受众群体的建议，《公平竞争审查第三方评估实施指南》对此也持肯定态度。由于投诉机制旨在依靠公众的力量对公平竞争审查工作的质和量进行全面、公正的监督，从而确保政府干预市场的行为符合社会公共利益，因此投诉对象的全面性是不可或缺的。

2. 确定投诉接收和审查的主体

《意见》和《实施细则》将投诉的受理机关规定为政策制定机关及其上级机关、市场监管部门和反垄断执法机构，但并没有明确区分投诉接收主体和处理主体，加之长三角各地方政府和部门在实践中并没有统一的标准，因此接收和处理投诉的部门亟待确定。从长三角区域的实践看，江苏、浙江涉公平竞争投诉举报的受理机关为政策制定机关的上级机关或者本级及以上市场监管部门。安徽涉公平竞争投诉举报的受理机关为省公平竞争审查工作联席会议办公室。上海市青浦区涉公平竞争投诉举报的受理部门为执法稽查科。《南京市涉公平竞争审查投诉举报处理办法》规定公众还可以向政策制定机关反映。

结合《意见》《实施细则》及长三角各地的规定可见，横向由市场监管部门(一般是公平竞争审查工作联席会议办公室)负责审查投诉，纵向由政策制定机关的上一级机关(一般是法制部门)负责审查投诉，这种做法值得在长三角区域推广。

3. 联合建立长三角区域公平竞争审查投诉受理中心

由于存在区域发展不平衡的问题，建立长三角公平竞争审查投诉受理中心是加强公平竞争审查协调的内在要求。随着长三角区域一体化深入发展，大量涉一体化发展的政策措施发布，这些政策措施往往影响的是区域性的统一市场而不限于某一省市，建立长三角公平竞争审查投诉受理中心不仅有助于对这些政策措施进行审查，也更便于投诉人行使权利。

长三角公平竞争审查投诉受理中心负责接收涉及长三角公平竞争政策和公平竞争审查工作的问题投诉(包括反映和举报)，并可以与投诉人进行非正式的意见交流，以此来初步评估投诉内容所涉及的法律和事实问题是否符合投诉的要件。在通过初步评估后，受理中心根据投诉是反映或举报来选择不同的处理机关，若投诉属于向政策制定机关反映，受理中心应将投诉转交给政策制定机关，由其对投诉进行实质审查，在审查完成后形成审查报告和反馈措施，并在受理中心公开。若投诉属于向政策制定机关的上一级机关或者本级及以上市场监管部门举报，受理中心应将举报转交给上一级机关或者市场监管部门，由其核查材料、听取相关意见后形成审查报告和反馈措施，并在受理中心公开(图 1)。同时，审查机关还可以引进第三方评估机构辅助审查，参考第三方评估机构出具的意见报告，从而提高审查的专业性和独立性，缓解审查压力。

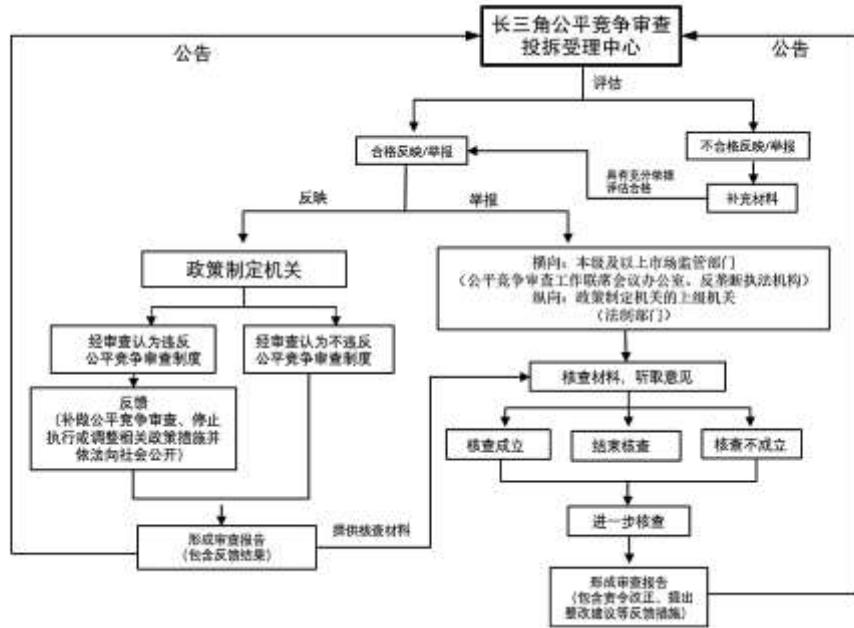


图1 长三角区域公平竞争审查投诉受理中心工作流程图

(三) 保障投诉结果的有效反馈

1. 转变受理机关及政策制定机关的惯性思维，树立公平竞争理念

市场竞争在资源配置中发挥确定性作用的前提是把握并规制政府不当干预市场的行为观念，并将竞争中立的价值观念积极融入各级地方政府及其职能部门的市场监管实践中。^[8]政策制定机关应当秉持谦益理念，转变传统行政管理偏向于政府权威的思维方式，重视社会外部力量在公共事务中的积极影响，重新审视公平竞争审查投诉机制的制度价值，突破行政命令—反馈式的封闭运行模式，接纳社会公众对公平竞争审查工作的监督、建议和意见，营造良好的公众投诉氛围。要积极落实责任追究机制，抓住“关键少数”，对于没有正当理由否决公众建议，出台负面竞争影响较大的政策措施，且在被责令整改后未进行改正的政策制定机关，通过明确法律责任、党纪政纪责任来对其进行约束。在长三角区域可以率先查处一批典型案件并形成书面结论，加大宣传力度以倡导竞争中立理念。

2. 完善投诉信息公开反馈机制

举报信息反馈机制的缺失将影响社会监督效果，并可能挫伤公众参与监督的积极性。^[9]公众投诉只有在掌握相关信息数据的基础上才能激发其监督的热情和提供相关线索的动力。透明的监督环境有助于督促审查主体高效地处理投诉的接收处理工作，提高投诉机制的外部监督效果。长三角公平竞争审查投诉受理中心应在信息公开发布的基础上，运用大数据网络技术，建立统一的投诉信息公布平台，以实现信息区域间的共享和优势互补，构建公平竞争审查投诉信息公开系统，各地联合、信息互联、各方协调，强制性要求各类政策措施制定部门及时将投诉信息上传至长三角公平竞争投诉处理中心，将信息公开贯穿在投诉处理的全过程。一是在投诉的接收阶段，投诉处理中心应及时将其接收到的投诉举报信息上传到平台，包括投诉的政策措施名称、受理机关、投诉形式等，并开放留言窗口，接受社会公众对投诉处理工作的讯问，提升自身服务质量。二是在处理过程中，受理中心要做好与审查处理机关的衔接工作，将受理的阶段性进展即时录入系统，让公众尤其是利害关系人可以获取投诉处理的实时进展。三是投诉反馈结果的公开，包括补做公平竞争审查、停止执行或调整相关政策措施等，确保涉嫌违背公平竞争审查标准的政策措施得到及时、准确、合法的处理，避免在投诉举报反馈回应工作中出现遗漏、推诿或违法处置行为。

3. 保障投诉人权利的正当行使

在建立健全反馈机制的过程中要注重保护投诉人的权利。投诉人在向受理中心提交投诉后便享有一定的程序和实体权利，这些权利的行使有利于行政主体与投诉人形成快捷、准确的意见沟通和信息交流渠道，加强对公平竞争审查的社会监督。投诉人在合理期限内有获得受理中心回复的权利。受理中心的工作内容之一就是在投诉人递交相关材料后对其进行形式审查，以评估投诉是否合格。目前评估的期限不固定，根据个案来裁量，如投诉内容的情况、投诉涉案机关的重要性以及须遵守的程序等。受理中心原则上应在3个月内将投诉的受理情况及时更新在信息发布平台上。若受理中心在初步评估后认定投诉材料不充分，则投诉人具有在指定期限内补充材料的权利。若受理中心认定该投诉为不合格举报或反映，投诉人有权获得受理中心出具的书面回执，回执中应当写明作出此项结论所依据的文件材料。在投诉被认定为合格并转交给相应的审查机关后，投诉人有权对审查机关出具的审查报告发表书面意见，审查机关应当对此进行回应。

参考文献：

- [1]王先林.长三角区域一体化发展与公平竞争审查制度[N].中国市场监督报, 2019-05-14.
- [2]黄勇, 吴白丁, 张占江. 竞争政策视野下公平竞争审查制度的实施[J]. 价格理论与实践, 2016(4):31-34.
- [3]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.
- [4]时建中. 强化公平竞争审查制度的若干问题[J]. 行政管理改革, 2017(1):43-46.
- [5]王贵. 论我国公平竞争审查制度构建的基准与进路[J]. 政治与法律, 2017(11):11-19.
- [6]郑和园. 公平竞争审查制度中自我审查的理论逻辑及实践路径[J]. 价格理论与实践, 2017(12):31-34.
- [7]包国宪, 张志栋. 我国第三方政府绩效评价组织的自律实现问题探析[J]. 中国行政管理, 2008(1):49-51.
- [8]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.
- [9]朱静洁. 我国公平竞争审查监督机制的现存问题及其对策研究. 竞争政策研究[J], 2022(1):69-80.