2023年广水市公平竞争审查第三方

评

估

报

告

**湖北印台律师事务所**

**2023年8月**

目 录

一、评估对象和内容 2

（一）评估对象 2

（二）评估内容 2

二、评估依据和标准 4

三、评估工作步骤 5

四、对20个成员单位中15个成员单位所发布的涉及市场主体经济活动的文件的公平竞争评估 6

五、20个成员单位公平竞争审查工作已取得的进展与存在的问题 7

（一）公平竞争审查工作已取得的进展 7

（二）公平竞争审查工作所存在的问题 7

六、完善公平竞争审查工作的相关建议 9

（一）公平竞争审查专业队伍建设亟待加强 9

（二）合理制定奖补政策 9

（三）建立公平竞争审查论证意见书制度 10

（四）健全举报处理和回应机制 10

七、评估结论 11

附件1《2022年7月至2023年7月广水市各部门规章、规范性文件以及其他政策措施清理情况统计表》

附件2、15个成员单位提交的规范性文件以及其他政策措施文件

随着我国经济体制改革不断深化，社会主义市场经济体系逐步完善，市场机制作用日趋增强，但在局部地区仍存在地方保护、行业壁垒，企业垄断等不利于营造公平竞争的市场环境的现象，需要强化公平竞争审查工作来塑造公平与活力兼备的市场竞争环境。特别是在“后疫情”时代荆棘丛生的经济环境中，各级行政机关更应深入落实“放管服”改革和不断优化营商环境，从而更好地激发市场主体的活力和提高市场主体的经营舒适度。有鉴于此，依据《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）、《公平竞争审查第三方评估实施指南》（2019年第6号）、《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2020〕2号）以及湖北省、随州市等相关文件的精神，广水市公平竞争审查工作联席会议办公室（广水市市场监督管理局）委托湖北印台律师事务所对联席会议所辖20个成员单位2022年7月1日至2023年7月30日所发布的文件进行公平竞争审查第三方评估，进而产生本评估报告。

# 一、评估对象和内容

## **（一）评估对象**

本次公平竞争审查第三方评估所涉对象为广水市公平竞争审查工作联席会议办公室所辖20个成员单位2022年7月1日至2023年7月30日所发布的涉及市场主体经济活动的相关行政文件。

广水市公平竞争审查工作联席会议办公室与湖北印台律师事务所组成专班于2023年7月起实地走访20个成员单位，了解各成员单位的公平竞争审查工作的开展情况，收集相关行政文件。经过对各成员单位的文件材料的甄别和统计，20个成员单位中的15个成员单位在2022年7月1日至2023年7月30日累计发文36件。详见《2022年7月至2023年7月广水市各部门规章、规范性文件以及其他政策措施清理情况统计表》附后。

## **（二）评估内容**

按照广水市公平竞争审查工作联席会议办公室的相关要求，本次公平竞争审查第三方评估的具体工作内容包括以下两个方面：

第一，对20个成员单位2022年7月1日至2023年7月30日所发布的涉及市场主体经济活动的行政文件，对照相关法律法规进行公平竞争审查，从中找出存在排除、限制竞争的条款的文件，并撰写具体的《公平竞争审查第三方评估表》。

第二，通过实际与各成员单位的工作人员对谈，了解各成员单位的公平竞争审查工作的开展情况，如各单位是否有较强的公平竞争审查意识，是否有明确负责公平竞争审查工作的内设机构和工作人员，是否已建立清晰的公平竞争审查工作流程和工作台账，以及公平竞争审查工作人员的业务水平。综合上述情况，撰写公平竞争审查第三方评估报告，系统分析广水市公平竞争审查工作的实施情况，归纳存在的问题，并提出相应的完善建议。

# 二、评估依据和标准

《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）、《公平竞争审查第三方评估实施指南》（2019年第6号）、《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2020〕2号）等相关指导性文件已对公平竞争审查对象、审查方式、审查主体、审查程序、审查标准以及例外规定予以明确，本次第三方评估也主要以上述文件的规定作为评估各成员单位所发布的文件的依据。同时，特别需要指出的是上述指导性文件中的《公平竞争审查制度实施细则》对于排除、限制竞争的情形相较以往进行了更为清晰的列举，本次第三方评估将重点参考该实施细则所列举的情形对各成员单位所发布的文件进行审查。

# 

# 三、评估工作步骤

湖北印台律师事务所在实地走访20个成员单位收集各单位所发布的文件后，具体按照以下步骤开展评估工作：

第一阶段，查看所收集的文件是否属于行政机关发文，发文时间是否在2022年7月1日至2023年7月30日之间；对于其中以党委名义或者以党委为主与政府联合发布的文件，以及机关内部人事管理、上下级管理等与市场主体经济活动无关的文件，则将其剔除出本次评估的范围。

第二阶段，分析所收集的文件中，有哪些文件的规定涉及市场准入、产业发展、招商引资、招投标、政府采购、市场主体经营规范、资质标准等内容，从而确定需要进行审查的涉及市场主体经济活动的文件。

第三阶段，对于前一阶段确定的涉及市场主体经济活动的文件进行实质性评估，参照《公平竞争审查制度实施细则》第十三条至第十七条的规定，甄别其中是否存在排除、限制竞争的规定，并对违反相关标准的情况进行具体说明，提出处理建议。

第四阶段，结合此前实地走访15个成员单位所了解的公平竞争审查工作的开展情况，以及第三阶段所筛选出的存在排除、限制竞争的规定的文件的具体情况，分析目前广水市公平竞争审查制度的实施情况。

第五阶段，撰写《2023年广水市公平竞争审查第三方评估报告》，分析广水市公平竞争审查工作实施的现状和存在的问题，提出对应的改进建议。

# 四、对20个成员单位中15个成员单位所发布的涉及市场主体经济活动的文件的公平竞争评估

湖北印台律师事务所对于20个成员单位2022年7月1日至2023年7月30日所发布的文件进行筛选后，确定其中的36份文件涉及市场主体经济活动，通过近几年优化营商环境政策的引导，截至目前，各成员单位所制定的文件均进行认真审核。经评定，20个成员单位中15个成员单位所制定的36份文件中均不存在排除、限制竞争的规定（其它5个成员单位未发布新的文件）。

从数据总量来看，15个成员单位合计发布36份涉及市场主体经济活动的文件，属于实施方案和工作方案类文件共有21份，占发布文件总数的58.3%；属于成员单位内部请示、内部管理制度、内部考核办法、内部任务清单和服务流程文件10份，占发布文件总数的27.8%；属于成员单位工作通知类文件5份，占发布文件总数的13.9%。

从内容上来看，15个成员单位发布36份文件中，实施方案和工作方案类文件占比最大，具体方案内容都是结合本单位的职能，从优化营商环境角度出发，以服务人民为出发点制定，分阶段分步骤的进行，有明确的任务分工，未发现存在排除、限制竞争规定的文件。成员单位内部管理制度、考核办法，任务清单和服务流程等文件内容，大多为程序类文件，均依法予以公开。通知类文件主要是对市场经济主体的相关评比结果的通报，及相关项目的申报通知等，均未涉及排除、限制竞争规定的文件。

# 五、20个成员单位公平竞争审查工作已取得的进展与存在的问题

## **（一）公平竞争审查工作已取得的进展**

经过实地走访并与相关工作人员对谈，并查阅相关印证资料，可以确定目前20个成员单位的公平竞争审查工作已取得相当的进展，具体包含以下两个方面：

**1、公平竞争审查机制已在所有成员单位建立。**

20个成员单位已在部门内部均设立了法规科或类似科室，并制定了公平竞争审查的相关工作文件，明确了“谁起草、谁审查”的原则，以及审查对象为涉及市场准入、产业发展、招商引资、招投标、政府采购、资质标准等与市场主体经济活动息息相关的拟发布的政策措施。

**2、通过对比上一年度审查工作结果，充分体现公平竞争制度已得到各成员单位高度重视，优化营商环境政策进一步深入。**

2022年7月，湖北印台律师事务所对本市20个成员单位出台的61份文件进行审查，清理了5份已作废的文件，5份存在排除、限制竞争规定的文件，并提出了相应的法律意见。2023年7月，湖北印台律师事务所再次对本市20个成员单位出台的36份文件进行审查，清理过程中未发现存在排除、限制竞争规定的文件。

## **（二）公平竞争审查工作所存在的问题**

**1、各成员单位公平竞争审查工作的人员专业能力仍有待提高。**

公平竞争审查工作由于专业性强，所以在实际掌握和操作中还存在一定障碍和难题。部分单位的审查工作还存在部分审查程序缺失不规范、审查标准不严格、审查内容质量不高等问题，对公平竞争审查相关规定、流程的掌握和熟知程度有待提升。

**2、部分成员单位的工作人员对公平竞争审查工作不够重视。**

通过走访各成员单位，我们发现部分联席会议成员单位重视程度不够，存在不主动送审或不及时送审涉及市场经济主体活动的政策措施及相关文件等情况。

**3、加强增量文件审查的同时，忽略了存量文件之间的冲突审查。**

通过往年对本市各成员单位的存量规范性文件的清理，对存在排除、限制竞争的文件已清理整改，对发生冲突的文件已废止。本年度除了对新增的文件进行审查时，各成员单位对存量文件与新增文件之间是否发生冲突未予以关注。

# 六、完善公平竞争审查工作的相关建议

本次公平竞争审查第三方评估所涉及的政策制定部门仅限于15个广水市直单位，从中所收集的材料和所反映的情况，难免会存在管中窥豹的局限。但从本次评估的情况来看，经过上次评估，成员单位政策措施的公平竞争审查质量有较大幅提高，但也存在一些深层次问题亟待解决。据此，湖北印台律师事务所提出如下完善公平竞争审查工作的建议：

**（一）公平竞争审查专业队伍建设亟待加强。**

公平竞争审查涉及面广，专业性强。审查人员不仅要熟悉本领域的专业知识，还要熟悉公平竞争审查标准。为构建全国统一的大市场，要求地方严格按照国家规定制定地方产业政策、财政政策等经济政策。对政策措施进行公平竞争审查，必须熟悉国家经济政策，认真检索并研究法律、行政法规、党中央和国务院的决定、省政府规章、省级地方性法规等上位法规定，否则难以做出正确判断。这对从事公平竞争审查工作的人员提出了极高要求，必须加强公平竞争审查专业队伍建设。

**（二）合理制定奖补政策。**

从审查文件内容进行综合分析，奖补政策是地方政府干预市场经济活动最常见、最常用的政策措施。奖补政策是地方政府对微观经济活动进行干预的有效手段。奖补政策制定得当，会促进经济社会发展；制定不当，会排斥、限制竞争，阻碍经济发展。一般而言，奖补政策应当符合必要性、普惠性、公平性、公开性等要求。即奖补政策应当限制在市场竞争机制无法发挥作用的领域，尽量对整个行业或者区域内的企业实行普惠性、无差别的优惠；在无法做到普惠性的情况下，要制定公平、合理、可竞争的享受奖补的条件；同时奖补政策的制定应当在阳光下运作，充分征求利害关系人意见。鉴于奖补政策的尺度不好把握，原则上应该有上位法依据，否则不宜出台。

**（三）建立公平竞争审查论证意见书制度。**

按照《实施细则》第六条的规定，对于属于审查对象的政策措施，经审查后应当形成明确的书面审查结论。建立各成员单位对涉及市场主体经济活动的政策措施进行公平竞争审查时，详细列明该政策措施的上位法依据、论证过程和制定理由，以保证公平竞争审查工作的质量。

**（四）健全举报处理和回应机制。**

进一步健全举报回应机制，积极拓宽举报渠道，鼓励公民、法人或其他组织可以采取当面递交、邮寄、传真、电子邮件等方式向受理机关投诉举报；对经核查确有违反公平竞争审查标准的政策措施，市公平竞争审查工作联席会议办公室将向政策制定机关或者其上级机关提出建议，督促政策制定机关进行整改。

七、评估结论

通过本次评估可以发现，自首次评估以来，我市公平竞争审查制度进一步落实，公平竞争审查机制进一步完善，公平竞争审查质量进一步提高，滥用行政权力，排除、限制竞争的政策措施进一步减少。各成员单位需进一步转变观点，充分认识强化竞争政策基础地位的重要意义，减少不必要的行政干预，要进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用，积极营造市场化、法治化、国际化营商环境。

湖北印台律师事务所

2023年8月