

上海市普陀区存量政策措施公平竞争审查的

第三方评估报告

（2022年）

委托单位：普陀区市场监督管理局

评估单位：上海邦信阳中建中汇律师事务所

形成时间：二零二二年十月

前言

2016年6月1日，国务院颁布《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），其中指出公平竞争是市场经济的基本原则，各级政府应当对排除、限制竞争的各类政策措施进行清理和废除。为有效规范政府行为，各级政府应当全面落实公平竞争审查制度，健全公平竞争审查机制，规范有效开展公平竞争审查工作，为优化营商环境奠定坚实的制度基础。

为深入贯彻党中央、国务院决策部署，贯彻公平竞争审查制度，2021年6月29日，国家市场监督管理总局、国家发展和改革委员会、财政部、商务部、司法部联合发布了《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号）。 其中规定了具体的审查机制和程序、审查标准、例外规定以及法律责任等内容。为各级政府实施公平竞争审查奠定有力的制度保障。

受贵单位委托，上海邦信阳中建中汇律师事务所成立项目组对普陀区2022年公平竞争审查实施情况进行第三方评估。主要工作内容是按照《公平竞争审查制度实施细则》的规定，对普陀区各政策制定机关颁布的存量政策措施进行公平竞争审查，从而对普陀区的公平竞争审查情况予以评价，总结经验、提出建议。

在普陀区市场监督管理局相关领导和工作人员支持下，评估工作得以有序开展。评估过程中，项目组得到了普陀区政府各单位的大力支持，得到了诸多宝贵的经验指导，对评估审查工作取得实效进展提供了很大帮助。尽管如此，囿于时间紧迫和经验有限，本报告内容如有不当之处，诚请各位领导、专家和同仁予以指正。

上海邦信阳中建中汇律师事务所

2022年10月

目 录

[**第一章** **存量政策措施审查概述** 1](#_Toc114739555)

[一、审查目标 1](#_Toc114739556)

[二、审查对象 1](#_Toc114739557)

[三、审查方法 1](#_Toc114739558)

[四、审查依据 2](#_Toc114739559)

[**第二章 存量政策措施审查清理情况** 2](#_Toc114739560)

[**一、 政策措施的梳理** 3](#_Toc114739561)

[（一） 总体情况 3](#_Toc114739562)

[（二） 平台及路径 3](#_Toc114739563)

[（三） 数量统计 4](#_Toc114739564)

[**二、 存量政策措施的评估** 5](#_Toc114739565)

[（一） 总体情况及发现的主要问题 5](#_Toc114739566)

[（二） 就存疑的政策措施的具体分析及建议 6](#_Toc114739567)

[**第三章 评估情况总结** 13](#_Toc114739568)

[**附件1：《普陀区公开存量政策措施清单（截至2022/6/30）》** 14](#_Toc114739569)

[**附件2：《存疑文件表》** 19](#_Toc114739570)

[**附件3：《公平竞争审查制度实施细则》** 20](#_Toc114739571)

1. **存量政策措施审查概述**

受贵单位委托，项目组将按照《公平竞争审查制度实施细则》中规定的审查基本流程、审查标准以及例外规定对普陀区存量政策措施进行公平竞争审查。在本章中，项目组将介绍本次审查的目标、审查对象、审查方法以及审查依据。

1. **审查目标**

本次审查的目标是厘清普陀区存量政策措施，秉持“发现问题、提出问题、解决问题”的原则，按照《公平竞争审查制度实施细则》的规定，对普陀区存量政策措施进行公平竞争审查，并根据审查情况作出评估、总结经验、提出可复制、可推广的建议。

1. **审查对象**

根据贵单位的要求，结合普陀区实际，本次审查对象为普陀区2021年8月1日至2022年6月30日期间制定的存量政策措施，即相关的信息统计截至 2022年6月30日，审查清理的对象为2021年8月1日至2022年6月30日期间颁布的、仍有效的行政规范性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施。

1. **审查方法**

项目组采取定性分析以及定量分析的方法开展本次审查工作，具体如下：

1. 梳理普陀区行政规范性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施清单，作为审查对象。
2. 遵循《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》所明确的基本分析框架以及《公平竞争审查制度实施细则》中规定的审查基本流程（见下图1）以及审查标准，运用定性分析的方法，通过梳理、提炼、归纳相关材料，对照审查标准，从行政规范性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施对于市场竞争状况的影响、对于法治政府建设和营商环境优化的影响等角度形成客观评价。
3. 通过定量分析的方法，统计各政策制定机关存量政策措施总量以及违反公平竞争审查的政策措施比例等数据，以便从多角度更加直观地展示普陀区公平竞争审查的基本情况。



（图1）

1. **审查依据**

本次审查的主要参考依据包括：

1. 《中华人民共和国反垄断法》；
2. 《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，以下简称“**《国务院意见》**”）；
3. 《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号，以下简称“**《实施细则》**”，全文详见附件3）；
4. 《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》（国家市场监督管理总局令第12号）；
5. 《普陀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工作方案》（普府〔2018〕46号）。

**第二章 存量政策措施审查清理情况**

本项目组首先通过一定的方法、路径梳理作为审查对象的政策措施范围，并形成政策措施清单；其次对清单内的存量政策措施按照《实施细则》的要求进行审查：其一，鉴别其是否属于需要进行公平竞争审查的政策措施；其二，对于需要进行公平竞争审查的文件，项目组将评估其是否存在违反公平竞争审查标准的嫌疑；最后，就涉嫌违反公平竞争审查标准的文件，提出相应的调整建议。

1. **政策措施的梳理**
2. **总体情况**

通过对普陀区政府及其所属工作部门、街道办事处等政策制定机关的公开信息进行梳理，共确定【64】份政策文件作为本次评估的审查对象。

【64】份文件中，【37】份属于应当进行公平竞争审查的文件，应审比例为【57.81%】；存疑的政策文件共【1】份，占应审文件的比例为【2.7%】。

1. **平台及路径**

鉴于本次审查对象为普陀区相关政策制定机关于2021年8月1日至2022年6月30日期间制定的现行有效的存量政策措施，故项目组在下列平台进行了梳理：

1. 上海市普陀区人民政府网站

（http://www.shpt.gov.cn/shpt/index.html）

1. 上海市行政规范性文件管理平台

（http://service.shanghai.gov.cn/XingZhengWenDangKuJyh/XZGFList.aspx）

本项目组按照下列步骤和方式进行梳理：

**首先**，项目组通过上海市普陀区人民政府网站，进入“政务”栏目后，选择“区政府规范性文件目录”（以下简称“**区政府目录**”）、“委办局规范性文件目录”（以下简称“**委办局目录**”）以及“街道镇规范性文件目录”（以下简称“**街道镇目录**”），对该三项目录下的行政规范性文件进行逐条梳理。以“区政府规范性目录”为例，检索的路径是“政务/规范性文件/区政府规范性文件目录”。

**第二**，为保证审查的规范性文件数量的全面性，项目组根据“区政府目录”、“委办局目录”以及“街道镇目录”的规范性文件筛查情况，分别进入区政府栏目、区发改委、区财政局、区教育局、区科委、区市监局、区商委、区司法局、区金融办、区文旅局、区人社局以及区投促办共计11个委办局栏目以及长寿路街道办事处、甘泉路街道办事处、长风新村街道办事处、宜川路街道办事处、真如镇街道办事处、万里街道办事处、长征镇人民政府以及桃浦镇人民政府等共计8个街道办栏目，对其行政规范性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施进行补充检索。

**第三，**项目组在上海市行政规范性文件管理平台进行补充检索。该平台是由上海市人民政府办公厅建立的上海市行政规范性文件数据库，备案有包括各区人民政府及工作部门制定的行政规范性文件。

采用上述方法进行筛选时，项目组剔除了转发上级法律和政策以及失效/废止/过期的文件。最终项目组确定由普陀区政策制定机关制定的存量政策措施共【64】份，作为本次第三方评估的审查对象。具体详见附件1：《普陀区公开存量政策措施清单（截至 2022/6/30）》。

1. **数量统计**

如上文所述，本次被列为审查对象的文件共64件，需要进行公平竞争审查的文件共37件。为了更加直观、多维度的反映本次评估审查对象的数量关系，项目组分别根据文件所对应的政策制定机关以及文件自身内容所对应的类型，进行了量化统计。经统计分析，具体如下：

1. **按照政策制定机关进行分类统计**

区政府及所属工作部门共【39】份，应当审查的共【35】份，占区政府及所属工作部门文件比例为【89.74%】；街道办事处共【25】份，应当审查的共【2】份。

 

从上图来看，在区政府和11个委办局中，除区政府、区人社局、区教育局有部分文件不需要进行审查外，其他委办局的所有文件均需进行公平竞争审查。在街道办文件中，仅有桃浦镇人民政府以及真如镇街道办事处的部分文件需要进行公平竞争审查。

1. **按照常见政策文件类型进行分类统计**

在本次审查中，共有18份文件属于产业发展类文件，占所有应当进行公平竞争审查的文件的45.95%，可见产业发展类文件在本次审查的文件中占比较重，我们也对该类文件进行了重点审查。

1. **存量政策措施的评估**
2. **总体情况及发现的主要问题**

经评估，【64】份政策文件中，有【37】份文件需要进行公平竞争审查。项目组经过初步审查认为，初步存疑文件主要违反的标准为“市场准入和退出标准”以及“影响生产经营成本标准”，主要的存疑点在于：① 将“区域贡献”作为给予经营者奖补的依据；② 对获取奖补的经营者的组织形式作出限定，给予特定经营者奖补；③ 限定使用特定经营者提供的服务或者商品。贵局也就存疑文件向项目组提供了相应的反馈资料，对“区域贡献”、“区域贡献度”的含义以及由某些特定主体提供某些特定服务的问题进行了释明，项目组经查阅该等反馈信息后认为大部分初查后存疑的规定已由相关政策制定部门释明，不再存疑。

1. **就存疑的政策措施的具体分析及建议**
2. **影响生产经营成本标准**

**（1）在文件中规定扶持对象需要具有“独立法人资格”**

**项目组初步分析：**15份文件中规定扶持对象需要具有独立法人资格或者需为企业法人。仅对具有独立法人资格的企业进行扶持，限定了被扶持经营者的组织形式，涉嫌对特定经营者进行财政奖励和补贴，因此涉嫌违反《实施细则》“影响生产经营成本标准”中“（一）不得违法给予特定经营者优惠政策”的规定，我们建议在没有上位法依据（法律、行政法规或者国务院依据）的前提下，删除该等表述。具体文件如表1。

**政策制定部门反馈情况：第一，该15份扶持类政策文件的制定初衷系为推动产业发展，是给予经营者的普惠类政策措施。**在我区的官网上也可查询到《普陀区支持科技创新实施意见》、《普陀区服务企业发展工作实施意见》等存疑的政策文件都被归类于普惠政策；**第二，虽然政策文件中要求扶持对象“具有独立法人资格”，但实质上该表述仅是用语上的偏差。**政策制定机关着重想要表达的是申报扶持政策的经营者应当具备良好的信用，并非将受惠企业局限于“具有独立法人资格”；**第三，在各政策制定机关实际实施存疑政策的过程中，并未将“具有独立法人资格”作为评选受惠企业的条件。**在以往的实施过程中，各政策制定机关都严格遵守普惠的原则，对各种类型的经营者一视同仁。在今后，各政策制定机关也将继续秉持这一原则。**综上所述，**15份存疑文件并未限定受惠企业的受惠条件，没有指向特定经营者。各政策制定机关在今后制定政策措施的过程中也将使用规范性表述。

**项目组复核意见：**该15份文件系为推动产业发展的普惠类政策措施，在实际实施的过程中，未将“具有独立法人资格”作为评选受惠经营者的条件，对所有经营者均一视同仁。虽然政策措施中包含“具有独立法人资格”的表述，但仅为用语上的偏差。项目组认为根据政策制定部门的释明，15份文件并不涉嫌对特定经营者扶持，**没有违反《实施细则》“影响生产经营成本标准”中“（一）不得违法给予特定经营者优惠政策”的规定，可以继续实施，并注意在今后制定政策措施的过程中使用规范性表述。**

| **序号** | **文件名** | **文号** |
| --- | --- | --- |
|  | 《普陀区加强资本运作促进产业经济发展管理办法》 | 普发改委〔2022〕17号 |
|  | 《普陀区进一步支持中以（上海）创新园建设的实施意见》 | 普发改规范〔2021〕2号 |
|  | 《普陀区支持节能减排降碳实施意见》 | 普发改规范〔2021〕1号 |
|  | 《普陀区支持数字化转型发展实施意见》 | 普科委规范〔2021〕1号 |
|  | 《普陀区加快发展研发服务产业实施意见》 | 普科合规范〔2021〕1号 |
|  | 《普陀区加快发展智能软件产业实施意见》 | 普科合规〔2021〕3号 |
|  | 《普陀区支持科技创新实施意见》 | 普科合规〔2021〕2号 |
|  | 《普陀区支持商业创新发展实施意见》 | 普商务规范〔2021〕5号 |
|  | 《普陀区加快发展生命健康产业实施意见》 | 普商务规范〔2021〕4号 |
|  | 《普陀区加快贸易高质量发展实施意见》 | 普商务规范〔2021〕3号 |
|  | 《普陀区企业技术中心管理办法》 | 普商务规范〔2021〕2号 |
|  | 《普陀区助企纾困“靠普贷”融资支持实施办法》 | 普金融办规范〔2022〕1号 |
|  | 《普陀区加快发展融资租赁业实施意见》 | 普金融办规范〔2021〕2号 |
|  | 《普陀区加快发展文化创意产业实施意见》 | 普文旅规范发〔2021〕4号 |
|  | 《普陀区服务企业发展工作实施意见》 | 普投资规范〔2021〕1号 |

**（表1）**

**（2）对特定范围内的经营者予以奖励**

《普陀区加快贸易高质量发展实施意见》（普商务规范〔2021〕3号）第三条第7款规定：“对经认定的进博会普陀分团内专业采购商，按照成交金额给予最高20万元的奖励。”

**项目组初步分析：**“普陀分团内专业采购商”可能指向特定经营者，对该等采购商进行奖励可能涉嫌对特定经营者予以奖补，因此可能涉嫌违反《实施细则》“影响生产经营成本标准”中“（一）不得违法给予特定经营者优惠政策”的规定。我们建议释明对进博会普陀分团内专业采购商进行奖励的上位法依据（法律、行政法规或者国务院规定）、合理性以及必要性。

**区商委对本文件的反馈情况：**关于扶持方式中“对经认定的进博会普陀分团内专业采购商，按照成交金额给予最高20万元的奖励”的条款，不是针对特定经营者，而是一条普惠政策，旨在深入贯彻落实习近平总书记关于进博会“越办越好”的重要指示精神，促进进博会成交额提升，只要符合条件的企业，都可以享受到此项政策。

**项目组复核意见：**根据区商委的释明，“普陀分团内专业采购商”并不指向特定经营者，该政策系普惠政策，故项目组理解本政策并未违法给予特定经营者优惠政策，**没有违反《实施细则》的审查标准，可以继续实施。**

**（3）在文件中规定根据“区域贡献”予以资金扶持**

**项目组初步分析：**15份文件中规定“扶持对象享受本区各类奖励、资助等扶持资金总和原则上以其政策扶持期内实现的区域贡献为限。对在我区运营时间超过三年、并申请本意见所涉项目资金的企业，应将其区域贡献度作为参考扶持依据”、“根据企业的区域贡献情况给予奖励”、“扶持对象享受本区各类扶持资金总额原则上以其政策扶持期内实现的区域贡献为限”等，将奖补与“区域贡献”挂钩。《实施细则》第十五条第（二）款规定：“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。”如果“区域贡献”与企业缴纳的税收挂钩，那么涉嫌违反上述标准，因此我们建议对“区域贡献”的含义进行释明。

**政策制定部门反馈情况：**区发改委、区科委、区商委、区文旅局、区投促办等部门对其制定的文件中出现的“区域贡献”或者“区域贡献度”的表述进行了反馈，“区域贡献”或者“区域贡献度”是指享受政策扶持的市场主体在产业集聚、科技创新、稳岗就业、文化建设、生态环境、安全生产、贸易推动等领域对区域经济社会发展所做出的综合贡献，与企业缴纳的税收或者非税收入无关。

**项目组复核意见：**根据各政策制定部门反馈的情况，存疑文件中的“区域贡献度”、“区域贡献”不直接与税收或者企业缴纳的非税收入挂钩，**因此不违反《实施细则》的审查标准，可以继续实施。我们也建议暂未对此提供反馈的政策制定部门注意在实际实施扶持政策的过程中，不得将给予企业的奖补直接与企业缴纳的税收以及非税收入挂钩。**

| **序号** | **文件名** | **文号** |
| --- | --- | --- |
|  | 《普陀区进一步支持中以（上海）创新园建设的实施意见》 | 普发改规范〔2021〕2号 |
|  | 《普陀区支持节能减排降碳实施意见》 | 普发改规范〔2021〕1号 |
|  | 《普陀区支持数字化转型发展实施意见》 | 普科委规范〔2021〕1号 |
|  | 《普陀区加快发展研发服务产业实施意见》 | 普科合规范〔2021〕1号 |
|  | 《普陀区加快发展智能软件产业实施意见》 | 普科合规〔2021〕3号 |
|  | 《普陀区支持科技创新实施意见》 | 普科合规〔2021〕2号 |
|  | 《普陀区支持商业创新发展实施意见》 | 普商务规范〔2021〕5号 |
|  | 《普陀区加快发展生命健康产业实施意见》 | 普商务规范〔2021〕4号 |
|  | 《普陀区加快贸易高质量发展实施意见》 | 普商务规范〔2021〕3号 |
|  | 《普陀区加快发展资产管理行业实施意见》 | 普金融办规范〔2021〕3号 |
|  | 《普陀区加快发展融资租赁业实施意见》 | 普金融办规范〔2021〕2号 |
|  | 《普陀区加快发展科技金融产业实施意见》 | 普金融办规范〔2021〕1号 |
|  | 《普陀区加快发展文化创意产业实施意见》 | 普文旅规范发〔2021〕4号 |
|  | 《普陀区加快发展法律服务业实施意见》 | 普司规范〔2021〕1号 |
|  | 《普陀区服务企业发展工作实施意见》 | 普投资规范〔2021〕1号 |

**（表2）**

1. **市场准入和退出标准**

经过审查，共有3份文件涉嫌违反此标准，我们将其分为两类进行具体分析，具体请见下文：

**（1）直接规定由特定机构提供服务**

**① 《普陀区加强资本运作促进产业经济发展管理办法》（普发改委〔2022〕17号）**

**存疑条款：**第九条 **上海普陀科技投资有限公司**（以下简称“区科投公司”，作为受托管理机构，负责执行投委会会议决议、实施资金日常管理和投资运作。主要职责包括…

**项目组初步分析：**存疑条款直接规定由上海普陀科技投资有限公司负责执行投委会会议决议、实施资金日常管理和投资运作，涉嫌直接指定特定经营者提供服务，因此涉嫌违反“市场准入和退出标准”中“（三）不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务”的规定。

**项目组初步改善建议：**建议释明由“上海普陀科技投资有限公司”负责实施资金日常管理和投资运作的合理性、合法性以及必要性。

**区发改委反馈情况：**上海市普陀科技投资有限公司是区国资委下属八大区国有企业之一，日常承担我区政府对外投资相关资金运作和项目管理工作，在资本招商工作中，区科投公司的职责亦是履行其本职工作，“受托管理机构”为市场化投资工作环节中的官方称谓，不属于政府购买服务，故不涉及“购买特定经营者提供的商品和服务”的情况。

**项目组复核意见：**根据区发改委的反馈，项目组理解上海市普陀科技投资有限公司在资本招商的活动中负责执行投委会会议决议、实施资金日常管理和投资运作系在行使其被赋予的行政职能，而履行行政职能并不具有市场竞争属性，不涉及政府购买等市场竞争活动，**因此不违反《实施细则》的审查标准，可以继续予以实施。**

**② 《普陀区助企纾困“靠普贷”融资支持实施办法》（普金融办规范〔2022〕1号）**

**存疑条款：**二、支持措施（一）设立“靠普贷”专项融资额度：**联合辖内工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、浦发银行、上海银行、农商银行、招商银行、中信银行、民生银行、兴业银行等12家银行业金融机构，组建100亿元的“普陀区助企纾困专项融资贷款”(以下简称“靠普贷”)额度。**

**项目组初步分析：**直接规定由辖内工商银行等共计12家银行组建100亿元的“普陀区助企纾困专项融资贷款”(以下简称“靠普贷”)额度，为经营者提供贷款服务，涉嫌限定使用特定经营者提供的服务，因此涉嫌违反“市场准入和退出标准”中“（三）不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务”的规定。

**项目组初步改善建议：**建议释明由12家银行业金融机构提供贷款服务的合理性、合法性以及必要性。

**区金融办反馈情况：**关于本条款，并非给予特定经营者优惠政策，是在前期征求区内各银行的基础上，首批确定的组成“靠谱贷”额度的银行，纳入额度的银行必须给与企业利率优惠，让利给企业。同时，在政策中明确：鼓励辖内其他银行业金融机构向总分行机构申请“靠谱贷”额度，按照本办法标准对本区企业提供金融支持。目前，根据银行申请，组成“靠谱贷”额度的银行已经拓展至18家，新增光大银行、邮储银行、北京银行、厦门国际银行、广发银行、宁波银行。

**项目组复核意见：**根据区金融办的反馈，第一，本政策的初衷是为各市场经营主体提供金融支持，从而设立“靠谱贷”，由各银行给予优惠贷款利率，让利给各市场主体，系在给予经营者优惠政策，而非限定其使用特定服务；第二，本政策中提供“靠谱贷”的银行不止罗列出的12家，现已拓展至18家，且根据本政策的规定，辖内其他银行也可以申请“靠谱贷”额度，为经营者提供金融支持，因此，并未限定经营者使用“特定经营者”提供的服务。**综上所述，项目组理解本规定并不违反《实施细则》的审查标准，可以继续实施。**

**（2）通过给予资金资助的方式变相限定使用特定商品**

**① 《普陀区加快发展生命健康产业实施意见》（普商务规范〔2021〕4号）**

**存疑条款：**（三）支持企业协同化发展：9、鼓励本区企业创新产品及服务投入市场。**本区重点医院、医药批发零售机构对区内新上市2年内的创新药品及医疗器械首购，按照采购额最高10%的比例进行资助，最高不超过100万元。**

**项目组分析：**存疑条款规定，首购区内新上市2年内的创新药品及医疗器械的重点医院和医疗批发零售机构可以按照采购额最高10%的比例进行资助。该存疑条款主要涉嫌利用奖补的方式限定经营者购买区内创新药品及医疗器械，变相限定经营者使用特定商品，因此涉嫌违反“市场准入和退出标准”中“（三）不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务”的规定。**另一方面，**对符合条件的重点医院、医药批发零售机构给予资金支持，还可能涉嫌在没有上位法依据（法律、行政法规或者国务院依据）的情况下，对特定经营者进行奖补，违反《实施细则》第十五条“影响生产经营成本标准”。

**项目组初步改善建议：**建议释明上述规定的合理性、合法性以及必要性，如果无法释明，建议删除该条款。

**区商委反馈情况：**参照《关于促进本市生物医药产业高质量发展的若干意见》（沪府办规〔2021〕5号），该文件规定：对列入《上海市创新产品推荐目录》的创新产品，实行政府首购和订购。加大创新医疗设备首购力度，提高政府采购份额。对高端医疗器械首台和新材料首批次，给予不超过销售合同金额的20%，最高分别为3000万元和300万元资金支持。此外，宝山、嘉定、临港、奉贤均有与第9条同样内容的扶持政策条款，宝山、嘉定、奉贤的该条补贴政策资金总额不超过100万元，临港的该条补贴政策资金总额不超过200万元。

**项目组的复核意见：**区商委提供的《关于促进本市生物医药产业高质量发展的若干意见》（沪府办规〔2021〕5号）系为对列入《上海市创新产品推荐目录》的创新产品实行政府首购和订购，且系直接对高端医疗器械首台和新材料首批次（即产品本身）给予资金支持。而存疑条款系直接对首购区内新上市2年内的创新药品及医疗器械的区内重点医院、医药批发零售机构给予资金支持，与《关于促进本市生物医药产业高质量发展的若干意见》的原意并不相符，系在变相限定经营者使用特定商品，也系在没有上位法依据的情况下给予特定经营者（符合条件的区内重点医院、医药批发零售机构）奖补。**项目组认为，如果上位法依据中所提到的《上海市创新产品推荐目录》系动态调整、经由合理遴选机制制成的目录，那么该上位法依据系符合《实施细则》审查标准的政策依据，那么贵委可以参照《关于促进本市生物医药产业高质量发展的若干意见》的规定，对高端医疗器械首台和新材料首批次予以资金方面的相应支持。**

**第三章 评估情况总结**

**第一，**项目组注意到在本次审查过程中，违反或者涉嫌存疑的文件大多为产业发展类政策，且所涉及的审查标准集中在“市场准入和退出标准”、以及“影响生产经营成本标准”这2项。这意味着今后各政策制定机关在制定此类政策时，应对此类政策是否可能违反上述2项标准进行重点审查，避免阻碍公平市场竞争的情形出现。

**第二，**在项目组出具初步评估报告后，相关政策制定部门也对存疑文件进行了反馈，项目组根据反馈情况认为大部分存疑问题已由相关政策制定部门释明，而对于部分仍存疑的问题，项目组也给出了复核意见，供政策制定部门参考。

**最后，**项目组在审查过程中也发现许多扶持、奖补类的文件中规定享受奖补或者扶持政策的主体应当“工商税务注册登记在普陀区”或者“在本区依法注册且税收登记也在本区”，目前该等表述是否违反《实施细则》第十五条“影响生产经营成本标准”中“（一）不得违法给予特定经营者优惠政策”的规定尚有争议。**项目组认为，目前在政策实际实施的过程中不增添额外的限制性规定的前提下，可暂予以保留该等表述**。

**（以下无正文）**

**附件1：《普陀区公开存量政策措施清单（截至2022/6/30）》**

| **序号** | **文件名称** | **文号** | **制定机关** | **是否属于审查对象** | **是否违反审查标准** | **类型** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 《普陀区加快经济恢复和重振工作方案》 | 普府规范〔2022〕2号 | 区政府 | 是 | 否 | 　 |
| 2 | 《普陀区全力抗击疫情助企纾困的十二条措施》 | 普府规范〔2022〕1号 | 区政府 | 是 | 否 | 　 |
| 3 | 《普陀区优秀人民建议奖励办法》 | 普府规范 〔2021〕3号 | 区政府 | 是 | 否 | 　 |
| 4 | 《上海市普陀区政府质量奖管理办法》 | 普府规范 〔2021〕2号 | 区政府 | 是 | 否 | 　 |
| 5 | 《上海市普陀区公共租赁住房实施办法》 | 普府规范〔2021〕1号 | 区政府 | 否 | 否 | 　 |
| 6 | 《普陀区加强资本运作促进产业经济发展管理办法》 | 普发改委〔2022〕17号 | 区发改委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 7 | 《2022年普陀区社会信用体系建设工作要点》 | 普发改委〔2022〕16号 | 区发改委 | 是 | 否 | 　 |
| 8 | 《普陀区进一步支持中以（上海）创新园建设的实施意见》 | 普发改规范〔2021〕2号 | 区发改委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 9 | 《普陀区支持节能减排降碳实施意见》 | 普发改规范〔2021〕1号 | 区发改委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 10 | 《关于做好2022年上海市普陀区行政事业单位减免小微企业和个体工商户房屋租金相关工作的通知》 | 普财〔2022〕4号 | 区财政局 | 是 | 否 | 　 |
| 11 | 《上海市普陀区政府购买服务管理办法》 | 普财〔2021〕18号 | 区财政局 | 是 | 否 | 　 |
| 12 | 《普陀区关于使用地方教育附加专项资金开展职工职业培训工作的实施办法》 | 普财规范〔2021〕1号 | 区财政局 | 是 | 否 | 　 |
| 13 | 《普陀区支持数字化转型发展实施意见》 | 普科委规范〔2021〕1号 | 区科委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 14 | 《普陀区加快发展研发服务产业实施意见》 | 普科合规范〔2021〕1号 | 区科委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 15 | 《普陀区加快发展智能软件产业实施意见》 | 普科合规〔2021〕3号 | 区科委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 16 | 《普陀区支持科技创新实施意见》 | 普科合规〔2021〕2号 | 区科委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 17 | 《2022 年度普陀区质量提升扶持资金申请指南》 | 普市监质发〔2022〕30 号 | 区市监局 | 是 | 否 | 　 |
| 18 | 《普陀区复工复产特种设备安全风险隐患大排查工作方案》 | 普市监特设〔2022〕21 号 | 区市监局 | 是 | 否 | 　 |
| 19 | 《优化营商环境促进市场主体发展壮大的重点举措》 | 普市监办发〔2022〕5 号 | 区市监局 | 是 | 否 | 　 |
| 20 | 《经营者防范商业贿赂行为合规管理指引》 | 普市监公平〔2021〕67号 | 区市监局 | 是 | 否 | 　 |
| 21 | 《普陀区促进质量提升实施意见》 | 普市监规〔2021〕1号 | 区市监局 | 是 | 否 | 　 |
| 22 | 《普陀区支持商业创新发展实施意见》 | 普商务规范〔2021〕5号 | 区商委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 23 | 《普陀区加快发展生命健康产业实施意见》 | 普商务规范〔2021〕4号 | 区商委 | 是 | 存疑 | 产业发展 |
| 24 | 《普陀区加快贸易高质量发展实施意见》 | 普商务规范〔2021〕3号 | 区商委 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 25 | 《普陀区企业技术中心管理办法》 | 普商务规范〔2021〕2号 | 区商委 | 是 | 否 | 产业发展　 |
| 26 | 《普陀区早餐驿站管理办法（试行）》 | 普商务 〔2021〕 17号 | 区商委 | 是 | 否 | 　 |
| 27 | 《普陀区助企纾困“靠普贷”融资支持实施办法》 | 普金融办规范〔2022〕1号 | 区金融办 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 28 | 《普陀区加快发展资产管理行业实施意见》 | 普金融办规范〔2021〕3号 | 区金融办 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 29 | 《普陀区加快发展融资租赁业实施意见》 | 普金融办规范〔2021〕2号 | 区金融办 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 30 | 《普陀区加快发展科技金融产业实施意见》 | 普金融办规范〔2021〕1号 | 区金融办 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 31 | 《普陀区加快发展文化创意产业实施意见》 | 普文旅规范发〔2021〕4号 | 区文旅局 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 32 | 《普陀区加快推动“才聚普陀”的若干措施》 | 普人社规范〔2021〕3号 | 区人社局 | 是 | 否 | 　 |
| 33 | 《普陀区征地养老人员统筹管理办法》 | 普人社规范〔2022〕2号 | 区人社局 | 否 | 否 | 　 |
| 34 | 《关于对本区征地养老人员发放2022年度一次性节日补助费的通知》 | 普人社规范〔2022〕1号 | 区人社局 | 否 | 否 | 　 |
| 35 | 《普陀区教育系统高层次人才引进和管理办法》 | 普教规范〔2022〕1号 | 区教育局 | 否 | 否 | 　 |
| 36 | 《上海市普陀区教育局合同管理规定》 | 普教〔2021〕8 号 | 区教育局 | 是 | 否 | 　 |
| 37 | 《上海市普陀区教育发展“十四五”规划》 | 普教〔2021〕7 号 | 区教育局 | 是 | 否 | 　 |
| 38 | 《普陀区加快发展法律服务业实施意见》 | 普司规范〔2021〕1号 | 区司法局 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 39 | 《普陀区服务企业发展工作实施意见》 | 普投资规范〔2021〕1号 | 区投促办 | 是 | 否 | 产业发展 |
| 40 | 《长寿路街道办事处财务管理规定（修订）》 | 长街办〔2021〕9号 | 长寿路街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 41 | 《关于成立长风新村街道软件正版化工作领导小组的通知》 | 普长办〔2021〕9号 | 长风新村街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 42 | 《关于成立长风新村街道质量工作领导小组的通知》 | 普长办〔2021〕10号 | 长风新村街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 43 | 《关于同意成立上海普陀区格乐康社区服务中心的批复》 | 普宜办〔2021〕13号 | 宜川路街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 44 | 《关于同意成立上海市普陀千阳公益发展中心的批复》 | 普宜办〔2021〕14号 | 宜川路街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 45 | 《关于同意成立上海普陀区牧初社区文化艺术中心的批复》 | 普宜办〔2021〕15号 | 宜川路街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 46 | 《关于同意“上海普陀区灵麟益起爱社区服务中心”注销的批复》 | 普宜办〔2022〕1号 | 宜川路街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 47 | 《上海市普陀区甘泉路街道2021年度普法责任清单》 | 普甘办〔2021〕4号 | 甘泉路街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 48 | 《关于做好2022年元旦春节期间帮困送温暖工作的意见》 | 普甘办〔2021〕6号 | 甘泉路街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 49 | 《关于调整甘泉路街道防汛指挥部组成人员的通知》 | 普甘办〔2022〕1号 | 甘泉路街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 50 | 《关于同意成立上海普陀区棋道凌空国际象棋交流发展中心的批复》 | 普真街办〔2021〕8号 | 真如镇街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 51 | 《关于同意成立上海普陀区宠益宠物公益服务中心的批复》 | 普真街办〔2021〕11号 | 真如镇街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 52 | 《真如镇街道开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021-2025年）》 | 普真街办〔2022〕1号 | 真如镇街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 53 | 《2022年度真如镇街道安全生产和消防工作要点》 | 普真街办〔2022〕7号 | 真如镇街道办事处 | 是 | 否 | 　 |
| 54 | 《万里街道法治宣传教育第八个五年规划》 | 普万办〔2021〕10号 | 万里街道办事处 | 否 | 否 | 　 |
| 55 | 《长征镇人民政府关于调整长征镇安全生产委员会组成人员的通知》 | 普长府〔2021〕12号 | 长征镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |
| 56 | 《长征镇集体经济组织重大财务事项管理办法》 | 普长府〔2022〕2号 | 长征镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |
| 57 | 《关于调整充实桃浦镇安全生产委员会组成人员的通知》 | 普桃府 〔2021〕 12号 | 桃浦镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |
| 58 | 《桃浦镇党政同责、一岗双责、齐抓共管安全生产责任体系实施办法》 | 普桃府〔2016〕23号 | 桃浦镇人民政府 | 是 | 否 | 　 |
| 59 | 《关于在桃浦镇开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021-2025年）》 | 普桃府〔2021〕16号 | 桃浦镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |
| 60 | 《关于同意成立“上海普陀区德熠公益服务中心”的批复》 | 普桃府〔2022〕1号 | 桃浦镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |
| 61 | 《关于同意成立“上海普陀区壹齐公益促进中心”的批复》 | 普桃府〔2022〕2号 | 桃浦镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |
| 62 | 《关于不再担任“上海市普陀区桃浦镇海阳综合为老服务中心”业务主管单位的批复》 | 普桃府〔2022〕3号 | 桃浦镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |
| 63 | 《桃浦镇自然灾害救助应急预案》 | 普桃府〔2022〕4号 | 桃浦镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |
| 64 | 《关于调整镇安全生产委员会组成人员的通知》 | 普桃府〔2022〕9号 | 桃浦镇人民政府 | 否 | 否 | 　 |

**附件2：《存疑文件表》**

| **文件名称** | **文号** | **制定机关** | **存疑条款** | **违反的标准内容** | **改善建议** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 《普陀区加快发展生命健康产业实施意见》 | 普商务规范〔2021〕4号 | 区商委 | **二、扶持方式**（三）支持企业协同化发展9、鼓励本区企业创新产品及服务投入市场。**本区重点医院、医药批发零售机构对区内新上市2年内的创新药品及医疗器械首购**，**按照采购额最高10%的比例进行资助，最高不超过100万元。** | **市场准入和退出标准**（三）不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务**影响生产经营成本标准**（一）不得违法给予特定经营者优惠政策 | 如果贵委提供的上位法依据中所提到的《上海市创新产品推荐目录》系动态调整、经由合理遴选机制制成的目录，那么该上位法依据系符合《实施细则》审查标准的政策依据，那么贵委可以参照《关于促进本市生物医药产业高质量发展的若干意见》的规定，对高端医疗器械首台和新材料首批次予以资金方面的相应支持。 |

**附件3：《公平竞争审查制度实施细则》**

[**关于印发《公平竞争审查制度实施细则》的通知**](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAxMDAxNDQ2NTM%3D&showType=0)

**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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为深入贯彻党中央、国务院决策部署，全面落实公平竞争审查制度，市场监管总局、国家发展改革委、财政部、商务部、司法部会同有关部门修订了《公平竞争审查制度实施细则》，经国务院同意，现印发给你们，请遵照执行。

市场监管总局 国家发展改革委 财政部 商务部 司法部

2021年6月29日

**公平竞争审查制度实施细则**

第一章 总则

第一条 为全面落实公平竞争审查制度，健全公平竞争审查机制，规范有效开展审查工作，根据《[中华人民共和国反垄断法](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDAwNzI3NTY%3D&language=中文)》、《[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](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDU0MTc0MzA%3D&language=中文)》（国发〔2016〕34号，以下简称《[意见](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDU0MTc0MzA%3D&language=中文)》），制定本细则。

第二条 行政机关以及法律、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章、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，评估对市场竞争的影响，防止排除、限制市场竞争。

经公平竞争审查认为不具有排除、限制竞争效果或者符合例外规定的，可以实施；具有排除、限制竞争效果且不符合例外规定的，应当不予出台或者调整至符合相关要求后出台；未经公平竞争审查的，不得出台。

第三条 涉及市场主体经济活动的行政法规、国务院制定的政策措施，以及政府部门负责起草的地方性法规、自治条例和单行条例，由起草部门在起草过程中按照本细则规定进行公平竞争审查。未经公平竞争审查的，不得提交审议。

以县级以上地方各级人民政府名义出台的政策措施，由起草部门或者本级人民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。

第四条 市场监管总局、发展改革委、财政部、商务部会同有关部门，建立健全公平竞争审查工作部际联席会议制度，统筹协调和监督指导全国公平竞争审查工作。

县级以上地方各级人民政府负责建立健全本地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本地区公平竞争审查工作，原则上由本级人民政府分管负责同志担任联席会议召集人。联席会议办公室设在市场监管部门，承担联席会议日常工作。

地方各级联席会议应当每年向本级人民政府和上一级联席会议报告本地区公平竞争审查制度实施情况，接受其指导和监督。

第二章 审查机制和程序

第五条 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。

第六条 政策制定机关开展公平竞争审查应当遵循审查基本流程（可参考附件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（可参考附件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。

第七条 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。

在起草政策措施的其他环节已征求过利害关系人意见或者向社会公开征求意见的，可以不再专门就公平竞争审查问题征求意见。对出台前需要保密或者有正当理由需要限定知悉范围的政策措施，由政策制定机关按照相关法律法规处理。

利害关系人指参与相关市场竞争的经营者、上下游经营者、行业协会商会、消费者以及政策措施可能影响其公平参与市场竞争的其他市场主体。

第八条 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。

各级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。

第九条 政策制定机关可以就公平竞争审查中遇到的具体问题，向本级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，本级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。

第十条 对多个部门联合制定或者涉及多个部门职责的政策措施，在公平竞争审查中出现较大争议或者部门意见难以协调一致时，政策制定机关可以提请本级联席会议协调。联席会议办公室认为确有必要的，可以根据相关工作规则召开会议进行协调。仍无法协调一致的，由政策制定机关提交上级机关决定。

第十一条 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15日前将书面总结报告报送本级联席会议办公室。

地方各级联席会议办公室汇总形成本级公平竞争审查工作总体情况，于次年1月20日前报送本级人民政府和上一级联席会议办公室，并以适当方式向社会公开。

第十二条 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。

第三章 审查标准

第十三条 市场准入和退出标准。

（一）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。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

（五）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。

第十四条 商品和要素自由流动标准。

（一）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。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

（五）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。

第十五条 影响生产经营成本标准。

（一）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。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

第十六条 影响生产经营行为标准。

（一）不得强制经营者从事《[中华人民共和国反垄断法](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDAwNzI3NTY%3D&language=中文)》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。

（二）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。

（三）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](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDAxNDYzNDM%3D&language=中文)》等法律法规采取价格干预措施。

（四）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。

第四章 例外规定

第十七条 属于下列情形之一的政策措施，虽然在一定程度上具有限制竞争的效果，但在符合规定的情况下可以出台实施：

（一）维护国家经济安全、文化安全、科技安全或者涉及国防建设的；

（二）为实现扶贫开发、救灾救助等社会保障目的；

（三）为实现节约能源资源、保护生态环境、维护公共卫生健康安全等社会公共利益的；

（四）法律、行政法规规定的其他情形。

属于前款第一项至第三项情形的，政策制定机关应当说明相关政策措施对实现政策目的不可或缺，且不会严重限制市场竞争，并明确实施期限。

第十八条 政策制定机关应当在书面审查结论中说明政策措施是否适用例外规定。认为适用例外规定的，应当对符合适用例外规定的情形和条件进行详细说明。

第十九条 政策制定机关应当逐年评估适用例外规定的政策措施的实施效果，形成书面评估报告。实施期限到期或者未达到预期效果的政策措施，应当及时停止执行或者进行调整。

第五章 第三方评估

第二十条 政策制定机关可以根据工作实际，委托具备相应评估能力的高等院校、科研院所、专业咨询公司等第三方机构，对有关政策措施进行公平竞争评估，或者对公平竞争审查有关工作进行评估。

各级联席会议办公室可以委托第三方机构，对本地公平竞争审查制度总体实施情况开展评估。

第二十一条 政策制定机关在开展公平竞争审查工作的以下阶段和环节，均可以采取第三方评估方式进行：

（一）对拟出台的政策措施进行公平竞争审查；

（二）对经公平竞争审查出台的政策措施进行定期评估；

（三）对适用例外规定出台的政策措施进行逐年评估；

（四）对公平竞争审查制度实施情况进行综合评价；

（五）与公平竞争审查工作相关的其他阶段和环节。

第二十二条 对拟出台的政策措施进行公平竞争审查时，存在以下情形之一的，应当引入第三方评估：

（一）政策制定机关拟适用例外规定的；

（二）被多个单位或者个人反映或者举报涉嫌违反公平竞争审查标准的。

第二十三条 第三方评估结果作为政策制定机关开展公平竞争审查、评价制度实施成效、制定工作推进方案的重要参考。对拟出台的政策措施进行第三方评估的，政策制定机关应当在书面审查结论中说明评估情况。最终做出的审查结论与第三方评估结果不一致的，应当在书面审查结论中说明理由。

第二十四条 第三方评估经费纳入预算管理。政策制定机关依法依规做好第三方评估经费保障。

第六章 监督与责任追究

第二十五条 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的，任何单位和个人可以向政策制定机关反映，也可以向政策制定机关的上级机关或者本级及以上市场监管部门举报。反映或者举报采用书面形式并提供相关事实依据的，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](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDAwNzI3NTY%3D&language=中文)》的，由反垄断执法机构依法调查。

第二十六条 政策制定机关未进行公平竞争审查出台政策措施的，应当及时补做审查。发现存在违反公平竞争审查标准问题的，应当按照相关程序停止执行或者调整相关政策措施。停止执行或者调整相关政策措施的，应当依照《[中华人民共和国政府信息公开条例](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMTE1MzgzNzY%3D&language=中文)》要求向社会公开。

第二十七条 政策制定机关的上级机关经核实认定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的，应当责令其改正；拒不改正或者不及时改正的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依据《[中华人民共和国公务员法](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAxMDAxMzAzOTU%3D&language=中文)》、《[中华人民共和国公职人员政务处分法](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMTM0Nzk3NjM%3D&language=中文)》、《[行政机关公务员处分条例](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDAwNzI4OTE%3D&language=中文)》等法律法规给予处分。本级及以上市场监管部门可以向政策制定机关或者其上级机关提出整改建议；整改情况要及时向有关方面反馈。违反《[中华人民共和国反垄断法](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDAwNzI3NTY%3D&language=中文)》的，反垄断执法机构可以向有关上级机关提出依法处理的建议。相关处理决定和建议依法向社会公开。

第二十八条 市场监管总局负责牵头组织政策措施抽查，检查有关政策措施是否履行审查程序、审查流程是否规范、审查结论是否准确等。对市场主体反映比较强烈、问题比较集中、滥用行政权力排除限制竞争行为多发的行业和地区，进行重点抽查。抽查结果及时反馈被抽查单位，并以适当方式向社会公开。对抽查发现的排除、限制竞争问题，被抽查单位应当及时整改。

各地应当结合实际，建立本地区政策措施抽查机制。

第二十九条 县级以上地方各级人民政府建立健全公平竞争审查考核制度，对落实公平竞争审查制度成效显著的单位予以表扬激励，对工作推进不力的进行督促整改，对工作中出现问题并造成不良后果的依法依规严肃处理。

第七章 附则

第三十条 各地区、各部门在遵循《[意见](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMDU0MTc0MzA%3D&language=中文)》和本细则规定的基础上，可以根据本地区、本行业实际情况，制定公平竞争审查工作办法和具体措施。

第三十一条 本细则自公布之日起实施。《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》（发改价监〔2017〕1849号）同时废止。

**《公平竞争审查制度实施细则》之附件1**

**公平竞争审查基本流程**

是否涉及市场

主体经济活动

否

不需要公平竞争审查

是

不违反任何一项标准

可以出台实施

对照标准

逐一进行审查

违反任何

一项标准

详细说明违反哪一项标准

及对市场竞争的影响

可以出台，但充分说明符合例外规定的条件，并逐年评估实施效果

是否符合例外规定

是

否

进行调整

不得出台

**《公平竞争审查制度实施细则》之附件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 地方性法规草案 规章规范性文件 其他政策措施 |
| 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 向社会公开征求意见 |
| 具体情况（时间、对象、意见反馈和采纳情况）：（可附相关报告） |
| 咨询及第三方评估情况（可选） | （可附相关报告） |
| 审查结论 | （可附相关报告） |
| 适用例外规定 | 是 否 |
| 选择“是”时详细说明理由 |  |
| 其他需要说明的情况 |  |
| 审查机构主要负责人意见 | 签字： 盖章： |