

平顶山市发展和改革委员会文件

平发改法规〔2023〕188号

关于进一步加强和规范公平竞争审查工作的 通 知

委属各单位，机关各科（室、局、办）：

为加快营造市场化、法治化、国际化营商环境，规范发改系统行政行为，建设符合统一大市场要求的高效规范、公平竞争、充分开放政策环境，现将经党组会研究决定实施公平竞争审查制度的有关事项通知如下。

一、进一步提高思想认识

党的二十大报告提出，“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”。公平竞争审查制度是规制行政垄断问题的重要举措，目的在于规范政府

行为，防止出台排除、限制竞争的政策措施，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，提高资源配置效率。2022年6月新修订的《中华人民共和国反垄断法》将公平竞争审查制度上升到法律的高度，实现对行政性垄断行为从事中事后的监管到事前预防事中事后禁止的全过程监管。

坚持社会主义市场经济改革方向，提高政治站位，全面构建亲清政商关系，从优化营商环境、推动高质量发展和建设全国统一开放、竞争有序大市场的高度，充分认识公平竞争审查制度刚性约束。全面落实公平竞争政策制度，增强大局观，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，保障市场主体参与市场竞争公平有序。要增强责任意识，持续优化稳定公平透明可预期的发展环境，在法定权限内聚焦主责主业开展工作，杜绝不审查、漏审查、不认真审查等问题，切实将公平竞争审查工作落到实处。

二、进一步健全审查机制

（一）严禁违规发文

政策措施制定过程中，应深入领会并认真贯彻落实市场监管总局等四部门《关于进一步推进公平竞争审查工作的通知》

（国市监反垄规〔2020〕73号）、中共中央办公厅国务院办公厅《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》（中

办发〔2021〕56号）、国家市场监管总局等五部委《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）和《关于建立公平竞争审查内部特定机构统一审查机制的意见》（豫市监〔2022〕49号）以及国务院《优化营商环境条例》《河南省优化营商环境条例》《平顶山市优化营商环境条例》有关要求。

（二）明确审查范围。

以市发改委名义制发（包含市发改委起草、报请政府批准后部门联合名义印发文）以及提请市委、市政府或市政府办名义印发，涉及市场准入、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、其他一般政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施，均应进行公平竞争审查。

一般情况下不需要审查的文件包括：

一是普通事务性文件，如工作报告、工作总结、职责分工、会议通知、会议纪要、领导讲话、情况通报等；

二是一般过程性文件，如不涉及出台具体政策措施的工作方案（含目标任务责任分解方案）、工作请示（批复）、征求（回复）意见函、约谈或诫勉谈话的函等；

三是内控管理性文件，如涉及人事、机构、编制、财务、平安综治、保密、工作制度、程序性规则等，如人事任免、表

彰奖惩、公示公告等文件；

四是普通行政执法文书，如依法做出的行政处罚、行政许可，以及项目可行性研究报告、初步设计及概算批复等。

（三）严格审查标准

严格落实国家五部委《公平竞争审查制度实施细则》关于公平竞争审查的标准，对照市场准入和退出、商品和要素自由流动、影响生产经营成本、影响生产经营行为四个方面“18个不得”要求逐条审查，增强审查针对性和有效性。严禁滥用例外规定，严格适用例外规定的具体情形和条件。按规定，凡未形成书面审查结论出台政策措施的，均视为未进行公平竞争审查。未经公平竞争审查的政策措施不得出台，不得提交党组会议（主任办公会议）集体讨论。各类政策措施经审查认为具有排除、限制竞争效果的，应当不予出台或者调整至符合相关要求后出台。对于含有排除、限制竞争内容的已出台政策措施，应当及时停止执行或进行调整。

三、进一步完善审查规则

（一）实行统一审查。2022年12月起，我委公平竞争审查施行“内部特定机构统一审查”机制，即“具体业务机构初审、内部特定机构复审”，增加法规科复审环节。

起草涉及市场主体经济活动的政策措施，应当遵循审查基本程序，必须形成明确的书面审查结论。审查依照“谁起草、谁

审查、谁负责”原则，建立在征求利害关系人或社会公众意见（形成全面详细记录，至少包括诉求和理由，不予以吸纳的意见也应记录在案）基础上，由起草部门对照《公平竞争审查制度实施细则》规定的审查标准初审，在《公平竞争审查表》（见附件）中填写征求意见情况及明确的初审意见。《公平竞争审查表》与政策措施草拟稿通过复审后，方可继续履行制发程序（合法性审查或集体研究）。

（二）优化审查方式。对以多个部门名义联合出台的政策措施，由牵头起草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。对以市委、市政府（含政府办）名义出台的政策措施（包括但不限于决定、意见、重大行政措施、重要通知、通报、公告、通告等形式），起草部门初审，复审根据市委办和政府办规定执行。由其他部门起草，拟以发改委名义发布的相关政策措施，由起草方执行初审，相关事项主办科室负责复审。

（三）推行第三方评估。根据工作实际，可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进行公平竞争审查评估，充分评估政策措施对市场竞争的影响。对于拟适用例外规定的、被多个单位或个人反映或者举报涉嫌违反公平竞争审查标准的政策措施，应适当引入第三方评估，保障审查质量和效果。

四、有关要求

（一）压实主体责任。内设科室（局、办）负责人是落实公平竞争审查的直接责任人，承担公平竞争审查任务。公平竞争审查属于公文拟制环节任务，一般情况下，拟稿人和公平竞争审查人不应为同一人。

办公室负责公文处理（办理、管理）工作，并对委属单位公文处理工作业务指导和督促检查；体制改革综合科负责推进全市国有企业混合所有制和垄断行业改革，提出完善产权制度、促进非公有制经济发展的政策建议，推进全市要素市场化配置改革，组织实施市场准入负面清单制度；法规科负责内部公平竞争审查统一复审，承担委内公平竞争审查情况年度报告、出台政策措施公平竞争审查目录清单编制和存量政策措施清理统筹等工作，作为联系科室参加市公平竞争审查工作联席会议，并会同办公室接受第三方评估机构年度评估；内设业务科（室、局、办）负责政策措施涉及的公文拟制（包括公文的起草、审核、签发等程序）；机关纪委负责涉公平竞争审查有关投诉举报的调查核实和责任追究。

在公平竞争审查中遇政策争议问题，提交市公平竞争审查工作联席会议办公室协商裁定。

（二）强化能力建设。各单位和内设科室（局、办）要组织人员特别是负责公文起草、审核工作的人员，认真研习《公

公平竞争审查制度实施细则》《公平竞争审查第三方评估实施指南》及国务院《优化营商环境条例》《河南省优化营商环境条例》《平顶山市优化营商环境条例》有关要求。各单位和内设科室（局、办）负责人需提升个人公平竞争审查素质和能力，同时应加强对本部门同志公平竞争理念的宣传指导，帮助其准确把握审查范围、方式和标准。

（三）有序完善手续。按照“谁起草、谁清理”、“谁实施、谁清理”原则，开展妨碍统一市场和公平竞争的各种存量政策措施清理和调整。2022年12月以前，未开展公平竞争审查的文件，应及时依据《平顶山市发展和改革委员会关于进一步加强政策措施公平竞争审查工作的通知》（平发改法规〔2019〕365号）要求复核补审。经审查认为不具有排除、限制竞争效果的，继续实施；具有排除、限制竞争效果的，及时评估并据实调整。2022年12月后制发文件，按“内部特定机构统一审查”机制执行。

（四）规范档案管理。公平竞争审查按规定作为公文制发必经程序纳入公文办理流程，应实现全程留痕和可回溯管理。

《公平竞争审查表》作为出台政策措施的必要说明材料，政策措施出台后，应与办文材料一并存档备查。未存档的按规定视为未开展审查，相关责任人对漏审文件应当及时补做审查，以备公平竞争审查第三方评估抽检。

（五）落实责任追究。对市场主体反映比较强烈、问题暴露比较集中、影响比较突出的规定和做法，要尽快废止；对以合同协议等形式给予企业的优惠政策，以及部分立即终止会带来重大影响的政策措施，应设置过渡期，留出必要的缓冲空间；对已兑现的优惠政策，不溯及既往。对未进行公平竞争审查或违反公平竞争审查标准出台政策措施，以及因不及时纠正相关政策措施产生不良后果的，依法依规追究有关人员党政纪责任。

联系人：法规科 联系电话：2662219

邮 箱：pdssfgwfgk@126.com

- 附件：1.公平竞争审查标准
2.公平竞争审查基本流程
3.《公平竞争审查表》（内部特定机构统一审查）
4.行政规范性文件认定指南



（此件主动公开）

附件 1

公平竞争审查标准

摘录自《公平竞争审查制度实施细则》(国市监反垄规〔2021〕2号)

一、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。

二、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。

三、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。

四、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》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》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。

五、例外规定

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

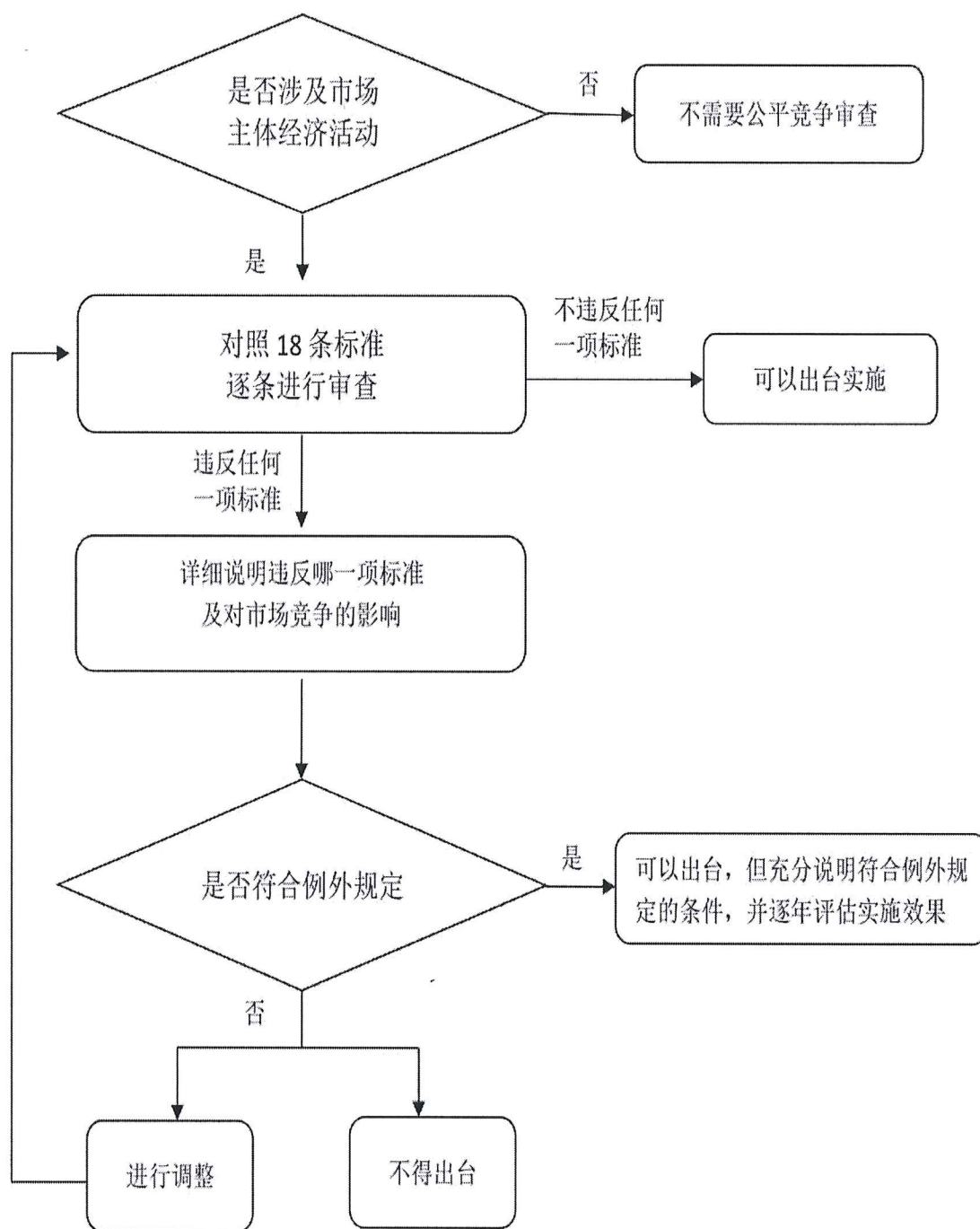
健康安全等社会公共利益的；

（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。

附件 2

公平竞争审查基本流程



附件 3

公平竞争审查表

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 ☐			
初审机构	名称			
	联系人		电话	
复审机构	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	是口 否口		
	选择“是”时 详细说明理 由		
其他需要说明 的情况			
初审机构主要 负责人意见	签字: 年 月 日		
复审机构主要 负责人意见	签字: 年 月 日		

附件 4

行政规范性文件认定指南

一、下列有关事项的文件不属于行政规范性文件，不纳入行政规范性文件合法性审核范围，且不得以此类文件形式印发行政规范性文件：

- （1）部门职能配置、内设机构和人员编制等规定；
- （2）内部工作制度、管理制度。如工作规则、劳动纪律、人事任免、表彰奖励、财务物资管理、廉洁建设等不涉及公民、法人、其他组织权利义务的内部程序性文件；
- （3）行业技术标准类文件、技术操作规程；
- （4）各类应急预案；
- （5）对公务员、行政机关职员、公办学校教职工及全额拨款的其他事业单位职工、国有企业领导人的人事、工资、绩效等方面监督管理的文件；
- （6）不涉及公民、法人或者其他组织权利、义务的工作规划、计划、安排、要点、考核、监督检查、总结、综述等文件；
- （7）会议通知、会议纪要及会议讲话材料等；
- （8）对上级机关的请示或报告；
- （9）商洽类工作函，包括机关之间协调工作、询问和答复问题，向有关主管部门请求批准等；

(10) 成立工作领导小组、议事协调机构的通知;

(11) 就特定人和特定事项发布的通报、通知、批复、公告或者作出的行政许可、行政处罚、行政确认和其他具体行政执法决定及行政复议决定等;

(12) 公示办事时间、地点等事项的便民类文书;

(13) 财务部门仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及下达预算、分配资金、批复项目的文件;

(14) 涉密或依法不予公开的文件;

(15) 其他不涉及公民、法人或者其他组织权利义务或者不具有普遍约束力的文件。

二、对于特殊情况的处理，遵循以下规则：

(1) 原文转发上级机关行政规范性文件，不属于转发机关的行政规范性文件；但转发的同时提出具体实施措施或者补充意见，并涉及不特定公民、法人或者其他组织权利、义务的，属于转发机关的行政规范性文件；

(2) 上级行政机关转发下级机关的行政规范性文件，表示同意行政规范性文件的内容，属于转发机关的行政规范性文件；

(3) 行政机关为实施专项行动或阶段性工作，明确有关部门工作职责和工作要求的方案(包括工作方案或实施方案)，

不属于行政规范性文件；但若其内容涉及不特定的公民、法人和其他组织权利、义务的，属于行政规范性文件；

（4）行政机关为明确有关部门、下属机构工作流转程序、办理时限、呈批手续等事项制定的公文，原则上不是行政规范性文件，但其内容涉及公民、法人和其他组织必须具备的条件、应提交的材料、遵守的工作时限等事项的，则属于行政规范性文件；

（5）行政规范性文件清理后，宣布关于继续有效、废止、失效文件的决定，属于行政规范性文件。

