

**江苏省公平竞争审查白皮书**  
**(江苏省公平竞争审查第三方评估报告)**

江苏省市场监督管理局  
武汉大学竞争法与竞争政策研究中心

**2021年12月24日**

# 目 录

前 言 .....	1
第一部分 江苏省公平竞争审查第三方评估的主要内容 .....	3
第一节 主要内容概要.....	3
一、指导思想.....	3
二、评估依据.....	3
三、评估原则.....	3
四、评估方式.....	4
五、评估用途.....	4
第二节 评估方案内容.....	4
一、被评估单位名单.....	4
二、工作部署落实情况和制度实施成效评估 .....	5
第三节 评估标准.....	6
一、市场准入和退出标准.....	7
二、商品和要素自由流动标准 .....	7
三、影响生产经营成本标准 .....	7
四、影响生产经营行为标准.....	8
第二部分 江苏省公平竞争审查制度落实情况整体介绍 .....	9
第一节 评估的整体情况.....	9
一、评估基本数据.....	9
二、前期摸排情况.....	9
三、支撑材料提交情况.....	9
四、规范性文件评估情况.....	9
五、评估面的效果分析.....	9
第二节 评估的个体情况.....	10
一、省级部门.....	10
二、设区的地级市 .....	15
第三部分 江苏省公平竞争审查第三方评估中发现的各地优秀做法.....	22
第一节 结合自身工作，狠抓制度建设.....	22
一、将公平竞争审查制度纳入政府绩效考核目录 .....	22

二、重视非联席会议成员单位的公平竞争审查工作 .....	22
三、重视第三方评估机构的外部监督作用 .....	23
四、注重提炼归纳本单位好的经验做法 .....	23
<b>第二节 多从细节入手，小事见证不平凡 .....</b>	<b>23</b>
一、自觉工作留痕，定期进行整理与总结 .....	23
二、多途径营造公平竞争氛围 .....	24
三、工作记录汇编成册 .....	24
四、注重探索新的工作内容和方法 .....	24
<b>第三节 善用科技手段提质增效 .....</b>	<b>24</b>
<b>第四节 敢于自纠自查，疏通审查存在的问题和难点 .....</b>	<b>25</b>
<b>第四部分 江苏省落实公平竞争审查制度的完善建议 .....</b>	<b>26</b>
第一节 地级市市场监管机关明确专人负责公平竞争审查相关工作 .....	26
第二节 推动公平竞争审查纳入优化营商环境和法治政府建设考核内容 .....	26
第三节 全面推行并优化第三方大数据监测应用 .....	26
第四节 探索在省内建立公平竞争审查激励机制 .....	27
第五节 加强公平竞争审查政策宣传引导与业务培训 .....	27
<b>附件一：江苏省公平竞争审查第三方评估调研提纲 .....</b>	<b>28</b>
<b>附件二：社会获得感调查报告 .....</b>	<b>30</b>

## 前 言

本研究报告为江苏省市场监督管理局招标项目《江苏省公平竞争审查制度落实情况第三方评估》的最终研究成果，本课题旨在通过实地调研访谈、网络问卷调查、提交材料评估、法律规范分析、召开专家研讨会等方式，对当前江苏省全省公平竞争审查制度落实情况进行系统梳理与全面评价，挖掘和归纳江苏省在落实和推进公平竞争审查制度过程中可以复制、推广的好的经验做法，并就可能存在的问题展开分析并提出完善对策，以期助力江苏省更高质量、更大力度推进公平竞争审查工作，强化公平竞争审查制度刚性约束，不断提高审查质量和效果，防止出台排除、限制竞争的政策措施，维护统一市场和公平竞争，打造市场化、法治化和国际化的营商环境，实现经济高质量发展。

公平竞争是市场经济的基本原则，是市场机制高效运行的重要基础。公平竞争审查制度的建立及实施，有助于规范政府相关行为，防止出台排除限制市场竞争的政策措施。当前，随着全面深化改革战略的持续推进，全国统一市场基本形成，公平竞争环境逐步提升。但同时也要看到，地方保护、行业壁垒等不符合建设全国统一市场和公平竞争的现象仍然存在。为规范政府有关行为，防止出台排除、限制竞争的政策措施，逐步清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法，国务院印发了《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）（下文简称《意见》），部署建立公平竞争审查制度。在我国公平竞争审查制度中，第三方评估被作为一项重要的机制写入基本的制度设计。2021年，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的《公平竞争审查制度实施细则》（下文简称《细则》）设立专章“第三方评估”对有关第三方评估问题予以明确，该《细则》第二十条规定：“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。”

为进一步提高江苏省公平竞争审查质量，确保审查效果，推动制度深入实施，防止出台排除、限制市场公平竞争的政策措施，江苏省市场监督管理局经过公开招标，委托武汉大学竞争法与竞争政策研究中心（以下简称中心工作组）对被抽

到的 98 家江苏省内政府单位的公平竞争审查制度实施情况进行综合评估，出具评估报告，系统总结江苏省落实公平竞争审查制度、论证公平竞争制度的环境成效，梳理分析可能存在的问题和原因，提出进一步完善的意见建议。本次评估针对政府和政府部门分别编制了评估指标体系，共有 14 个大项 58 个小项，其中 38 个为基本项，20 个为鼓励项，中心工作组根据各被评估单位提供的材料，严格对照评估指标体系进行评估。出于尊重和保护智力劳动成果之原因，指标体系不在本报告中进行公布。本次评估共排查出 20 余份疑似违反公平竞争审查的问题文件，目前正在督促相关单位自查整改并及时反馈情况。整改完毕后，将以适当方式向社会公布典型案例。

# 第一部分 江苏省公平竞争审查第三方评估的主要内容

## 第一节 主要内容概要

### 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，按照国家和省关于在市场体系建设中建立和实施公平竞争审查制度的各项要求，更高质量、更大力度推进公平竞争审查工作，强化公平竞争审查制度刚性约束，不断提高审查质量和效果，防止出台排除、限制竞争的政策措施，维护统一市场和公平竞争，打造市场化、法治化和国际化的营商环境，实现经济高质量发展。

### 二、评估依据

- （一）《中华人民共和国反垄断法》；
- （二）《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见》（国发〔2016〕34号）；
- （三）《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》（国市监反垄断〔2020〕73号）；
- （四）《公平竞争审查第三方评估实施指南》（市场监管总局公告2019年第6号）；
- （五）《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄断〔2021〕2号）；
- （六）《省政府关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见》（苏政发〔2016〕115号）；
- （七）中央及部委有关公平竞争审查工作的其他部署和要求。

### 三、评估原则

- （一）客观公正，客观评估与主观评价相结合；
- （二）科学严谨，定性分析与定量分析相结合；
- （三）专业规范，实务调研与理论论证相结合；
- （四）公开透明，事前通知与事后通报相结合；
- （五）注重实效，问题导向与补齐短板相结合。

## 四、评估方式

综合评估在省市场监督管理局的密切配合下，由评估机构负责具体实施，主要采取实地评估、自我评估、抽查评估、对照评估、座谈会、专家论证会、网络调查、舆情跟踪等方式，运用定性评估、定量评估、比较分析、成本效益分析等方法，汇总收集相关信息，广泛听取意见建议，全面了解真实情况，对省政府所属部门，市县级政府及其所属部门实施公平竞争审查制度的情况开展评估工作并进行量化打分，最终形成评估报告。

## 五、评估用途

本次评估结论主要用于系统总结江苏省落实公平竞争审查制度、营造公平竞争制度环境的成效与经验，发现各地市、各部门在落实公平竞争审查方面存在的问题和差距，梳理分析存在的困境和原因，提出进一步完善的意见建议，以督促指导有关部门强化工作措施，加大工作力度，尽快整改问题和补齐短板，推动优化江苏省内营商环境，实现经济高质量发展。

本次评估结论将作为上级、本级有关督查检查考核中，对各地、各有关部门落实公平竞争审查制度情况、评价制度实施成效、制定工作推进方案的重要参考依据。

## 第二节 评估方案内容

### 一、被评估单位名单

本次公平竞争审查制度落实情况第三方评估工作的对象单位拟定为以下单位（98家）：

#### （一）省级单位（12个）

**成员单位（9个）：**省发展改革委、省财政厅、省教育厅、省科技厅、省工业和信息化厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省卫生健康委

**非成员单位（3个）：**省公安厅、省应急厅、省粮食和物资储备局

#### （二）设区市级单位（86个）

**1.南京（7个）：**南京市政府、市生态环境局、市住房城乡建设局、市人防

办、江宁区政府、溧水区政府、高淳区政府

**2.无锡（7个）：**无锡市政府、市财政局、市住房城乡建设局、市应急局、锡山区政府、惠山区政府、江阴市政府

**3.徐州（7个）：**徐州市政府、市教育局、市住房城乡建设局、市粮食储备局、云龙区政府、贾汪区政府、新沂市政府

**4.常州（6个）：**常州市政府、市民政局、市住房城乡建设局、市机关事务管理局、天宁区政府、武进区政府

**5.苏州（7个）：**苏州市政府、市科技局、市住房城乡建设局、市体育局、昆山市政府、张家港市政府、苏州工业园区

**6.南通（6个）：**南通市政府、市财政局、市住房城乡建设局、市应急局、通州区政府、启东市政府

**7.连云港（7个）：**连云港市政府、市工业和信息化局、市住房城乡建设局、市公安局、连云区政府、赣榆区政府、东海县政府

**8.淮安（6个）：**淮安市政府、市住房城乡建设局、市农业农村局、市人防办、涟水县政府、金湖县政府

**9.盐城（7个）：**盐城市政府、市住房城乡建设局、市卫生健康委、市人防办、亭湖区政府、盐都区政府、滨海县政府

**10.扬州（6个）：**扬州市政府、市司法局、市住房城乡建设局、市应急局、邗江区政府、宝应县政府

**11.镇江（7个）：**镇江市政府、市市场监管局、市住房城乡建设局、市人社局、京口区政府、丹阳市政府、新区管委会

**12.泰州（6个）：**泰州市政府、市住房城乡建设局、市医保局、市政务办、泰兴市政府、兴化市政府

**13.宿迁（7个）：**宿迁市政府、市住房城乡建设局、市交通运输局、市人防办、宿城区政府、泗阳县政府、泗洪县政府

## 二、工作部署落实情况和制度实施成效评估

### 1. 调研评估提纲

本次公平竞争审查制度落实情况第三方评估采用线上调研评估和现场座谈调研相结合的形式。调研评估提纲包括评估相关单位的基本情况、公平竞争审查



机制的建立和实施情况等，同时了解各单位落实公平竞争审查工作中遇到的困难和阻碍。通过调研提纲的反馈材料与中心工作组前期的了解结果互为补充，以确保评估的准确、真实、有效。

## **2. 现场座谈调研**

开展与相关单位现场调研座谈，重点了解各单位在自我审查机制建立上内部处室的职能分工、人员分配情况，以及实施中审查工作的完成质量、整改情况和公平竞争审查制度相关内容学习情况。在调研过程中，就各评估单位在公平竞争审查制度实施过程中存在的实际困难进行记录和沟通，争取不遗漏任何一个疑问，就好的经验做法、体制机制等进行统计和挖掘，争取不放过任何一个亮点。

## **3. 社会面调查**

中心工作组通过现场调研、网络问卷、邮件、媒体公布等方式，围绕江苏省公平竞争制度环境的社会获得感与公平竞争审查制度保障公平营商环境效能，对公平竞争审查制度的实施成效进行追踪调查和分析研判，并基于意见汇总情况对评估对象进行量化打分。相关调查问卷的发布通告已在江苏省市场监督管理局官方微信公众号上发布。

## **4. 专家论证会**

评估工作进行中，召开专家论证会，邀请国内竞争法学界著名学者和实务领域资深专家参会，对评估过程中发现的公平竞争审查工作部署落实情况和制度实施方面典型问题和优秀案例进行学理分析和认定论证。基于专家论证会结论，对典型问题予以追根溯源并提出整改建议，对优秀案例提炼出可复制、可推广、能示范的制度性、机制性经验。

## **5. 现场随机抽取 20 份政策性文件**

中心工作组在线下调研过程中根据各评估单位所提交的文件清单目录随机抽取 20 份政策性文件，开展集中评估，并就涉嫌存在问题的规范性文件单独出具公平竞争审查意见。各评估单位应就本单位所提交的文件清单真实性、准确性、全面性负责。

## **第三节 评估标准**

根据《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号）明确的

基本分析框架和审查标准，本评估组按照以下标准开展此次公平竞争审查第三方评估：

### **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；
- （二）未经公平竞争不得授予经营者特许经营权；
- （三）不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务；
- （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；
- （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；
- （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；
- （三）不得排斥或者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；
- （五）不得对外地经营者在本地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。

### **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；
- （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。

#### **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；

（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。

## 第二部分 江苏省公平竞争审查制度落实情况整体介绍

### 第一节 评估的整体情况

#### 一、评估基本数据

本次评估工作中，98家<sup>1</sup>评估对象提交规章、规范性文件和其他政策措施等涉及市场主体经济活动的文件共2941件，抽取进行公平竞争审查的文件共有1526份，抽取文件占应审查文件的总比重约为51.89%。

#### 二、前期摸排情况

根据既定评估的议程安排，中心工作组在9月17日建立评估团队，于9月26—10月23日期间共组织30余人次在线上开展公平竞争审查第三方评估摸排工作，逐步掌握评估对象的基本信息，为后续的线下调研、面对面沟通奠定了坚实基础。同时，本次社会面调查共收到调研问卷反馈样本894份。

#### 三、支撑材料提交情况

评估期间，中心工作组共收到纸质材料53册，拷贝电子材料27.8GB，会后共累计接收电子材料19次，较为圆满完成了资料的搜集、整理、分析等工作。

#### 四、规范性文件评估情况

本次评估工作共抽取文件1526份，经评估论证发现问题文件共计20余份，主要涉及违反“市场准入和退出标准”、“商品和要素自由流动标准”和“影响生产经营成本标准”，特别是在违规发放财政补贴、招商引资、招投标等领域违规文件较多，而违反“影响生产经营行为标准”的文件较少。

#### 五、评估面的效果分析

从评估的整体结果看，江苏被评估对象整体效果较好。从内部看，特别是在加强组织领导、完善制度建设、统筹审查机制、强化监督指导、抓好宣传培训、规范审查程序等方面均有很多的特色做法和工作经验，非常值得推介和展示（详见本报告第三部分）。从数值导向分析，本次评估结果呈现以下两大特征：

（一）横向看：公平竞争审查实施效果与当地经济发展程度呈正相关

从学理上分析，一个地区经济越发达越需要健康的公平竞争来保障，一个越

<sup>1</sup> 在地级市中，因南京市住房城乡建设局与市人防办、徐州市粮食储备局与市发展改革委、淮安市住房城乡建设局与市人防办、宿迁市住房城乡建设局与市人防办合署办公，本次共评估单位为95家。

优良的营商环境越能促进一个地区的经济发展和社会进步，本次评估结果也验证了这一点。在横向的区域分布上，江苏省公平竞争制度落实评估成绩较高的地级市主要分布在江苏南部一带（苏州、南京等）。

## （二）纵向看：地级市政府扮演地方推进公平竞争审查工作的重要角色

本次评估对象涵盖了自上的省级部门，自下的区县政府，从工作成绩分布的行政层级来看，从高到低依次是地级市政府、省级部门、区县政府或地级市政府组成部门。究其原因，省级部门因与主管公平竞争审查工作的省市场监督管理部门在行政隶属上多为平级，相互制约较少，工作虽有密切配合，但材料的充盈度存在不足；对于区县政府来讲，虽其工作积极性较高，审查工作执行力较强，但受基层编制少、专业度不够及其他工作事项掣肘，在审查工作上存在一些漏洞。

## 第二节 评估的个体情况

本节将着重以评估对象为分析个体进行简要评价。

### 一、省级部门

#### （一）省财政厅

省财政厅落实公平竞争审查制度的情况总体较好：在完善内部制度方面，印发了《关于贯彻落实〈省政府关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见〉的通知》（苏财办发〔2016〕3号）等文件，落实公平竞争审查制度，明确审查工作牵头力量，适时开展公平竞争审查制度培训，保留有培训相关记录。在规范审查程序方面，印发了《江苏省财政厅公平竞争审查制度实施细则》，严格对照公平竞争审查标准进行审查。总体而言，省财政厅积极贯彻落实了公平竞争审查制度，不断探索优化审查方式、完善制度体系、细化审查标准，同时通过财政厅官网积极向市场主体、社会公众征求意见，引入信息化手段，确保审查流程落地生根。一系列举措都确保了在公平竞争方面对规范性文件每件必审，为江苏省财政厅建立现代财政制度提供了有力保障。下一步，财政厅可以在拓展创新上考虑结合政府采购等重点领域常见问题，进一步细化审查标准，开展相关课题研究，进一步提高公平竞争审查的工作水准。

#### （二）省发展改革委

江苏省发展和改革委员会提供的材料丰富、全面，对于公平竞争审查制度的

落实情况非常好。在提高审查质量方面，征求了专家学者意见，委托第三方专业机构进行公平竞争审查，形成了关于《江苏省工程研究中心管理办法（征求意见稿）》等合法性审查意见书；强化社会监督，向社会征求有关《江苏省工程研究中心管理办法》等意见。在定期清理方面，委托律师事务所作为第三方机构进行昆山深化两岸产业合作试验区条例公平竞争审查。在拓展创新方面，研究制定了本部门涉及的行业性公平竞争审查规则，梳理细化重点行业和领域的典型问题、具体表现和认定标准，出台了《关于印发江苏省工程项目招标投标领域营商环境专项整治工作实施方案的通知》（苏发改法规发〔2019〕845号）和《关于建立全省招标投标领域优化营商环境长效机制的通知》（苏发改法规发〔2021〕403号）等文件。江苏省发展改革委与原省物价局共同起草并提请省政府印发了《江苏省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实施意见》，落实内部制度。江苏省发展改革委全面审查增量文件、全面清理存量文件，清理工作完成较好，截止到开展第三方评估前未发现存在应审查而未审查、违反公平竞争审查标准并妨碍统一市场和公平竞争的问题。

### （三）省交通运输厅

省交通运输厅每年印发《全省交通运输法治政府部门建设工作要点》，其中对全省交通运输系统公平竞争审查工作作专门规定，和法治政府部门建设工作同部署、同落实、年底同步考核。2018年印发了《省交通运输厅关于做好有关政策措施公平竞争审查工作的通知》（苏交法〔2018〕10号），明确所有制定的涉及市场主体经济活动的政策措施均要严格开展公平竞争审查，同时每年召开专题会议研究讨论公平竞争审查工作，厅领导多次强调此项工作的重要性 and 必要性。此外，交通运输厅将公平竞争审查工作与厅规范性文件合法性审核统筹联动，印发《省交通运输厅关于推动全省交通运输高质量立法的实施意见》与《江苏省交通运输厅依法办事指南》，对重大行政决策以及法规、规章、规范性文件等行政事项梳理并制作了流程图，对公平竞争审查环节作了规范和明确指引。建议《江苏省交通运输厅重大行政决策程序规定》中可加入重大行政决策与公平竞争审查相关联的内容，以进一步保障公平竞争审查工作的落实。此外还可以进一步梳理交通运输领域的典型问题、具体表现，并细化相关认定标准。

### （四）省农村农业厅

江苏省农村农业厅提供的材料基本全面，对于制度的落实情况较好。在规范审查程序方面，严格对照公平竞争审查标准进行审查，所抽取的文件大多保有公平竞争审查表。在提高审查质量方面，全面地审查了增量文件。在定期评估清理方面，较好地完成了清理任务，存量清理范围全面，并形成了省农业农村厅开展妨碍统一市场和公平竞争政策措施清理工作总结、清理工作文件数量表、规章、规范性文件以及其他政策措施清理情况统计表。江苏省农村农业厅出台了《省农业农村厅开展妨碍统一市场和公平竞争政策措施清理工作的实施方案》，从内部制度上明确公平竞争审查制度的落实方式，并适时开展了公平竞争审查制度培训，保留有培训的有关记录。江苏省农村农业厅还通过官网信箱接收举报，在信访系统可查询台账。截止到开展第三方评估前未发现存在应审查而未审查、违反公平竞争审查标准并妨碍统一市场和公平竞争的问题和未及时进行纠正的情况。另外，还形成了江苏省农村农业厅公平竞争审查工作自查报告，认真落实上级安排的公平竞争审查专项任务。

#### **（五）省教育厅**

省教育厅积极落实公平竞争审查制度，认真开展存量文件清理和增量文件审查工作，本次抽取的政策文件经中心工作组审查未发现问题。省教育厅在开展公平竞争审查制度学习培训中，曾围绕教育领域公平竞争审查的热点难点问题，定期组织召开分析研判会，进一步统一思想，针对具体问题明确审查标准，保证了审查工作的专业性和准确性。此外，还将教育厅委托购买服务的委托协议也纳入审查范围内开展审查。在《省教育厅 2021 年放管服改革要点》中提出“强化公平竞争审查”，规定由业务处室负责初审，政法处负责复审。下一步，建议发文对公平竞争审查环节作规范和明确指引。

#### **（六）省工业和信息化厅**

整体来看，江苏省工业和信息化厅提供的材料较为丰富，内部制度较为完善，出台了《省经济和信息化委员会公平竞争审查工作制度（暂行）》，另外通过经济和信息化委员会主任办公会会议落实公平竞争审查制度，明确审查工作牵头主体，适时开展公平竞争审查制度培训，保留有培训相关记录；公平竞争审查程序也较为规范，将公平竞争审查作为公文起草必经程序，纳入公文办理系统，各项文件及具体措施未经公平竞争审查的不得出台或提交审议。所抽取的文件均保有

公平竞争审查表，能够做到一文一表，对本单位发布的涉及市场主体活动相关文件也能够做到定期评估清理。江苏省工业和信息化厅的鼓励项落实情况较好，在完善内部制度方面，《省经济和信息化委员会公平竞争审查工作制度（暂行）》明确公平竞争审查工作领导小组。在规范审查程序方面，鼓励部门内部实行由业务机构初审后提交特定机构复核，或者由特定机构统一审查。在提高审查质量方面，征求专家学者意见，向反垄断执法机构提出咨询，强化社会监督，征求市场主体意见，形成了《<江苏省中小企业促进条例修订草案>起草说明》《关于<江苏省中小企业促进条例（修订草案修改稿）>征求意见的函》等支撑材料。

### （七）省卫生健康委

江苏省卫生健康委员会较好地完成了公平竞争审查工作。在完善内部制度上，江苏省卫生健康委出台了《省卫生计生委关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的通知》（苏卫政法〔2017〕25号），明确了相关机构职责和审查程序。江苏省卫生健康委在本部门业务培训方面做得较好，并留有相应证明材料。在规范审查程序上，江苏省卫生健康委员会发文单中设有公平竞争审查表，并出台了《关于进一步加强合法性审查工作的通知》（苏卫办政法〔2018〕7号），总体上体现了对规范审查程序的重视。《关于开展与现行开放政策不符的法规规章规范性文件清理有关工作的通知》《江苏省卫生健康委开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作实施方案》《江苏省卫生健康委关于开展妨碍统一市场和公平竞争政策措施清理工作的总结》等文件体现了江苏省卫生健康委积极提高审查质量的态度。在征求意见方面，江苏省卫生健康委具有征求利害关系人意见以及向社会公开征求意见的材料，并根据需要有征求专家学者、法律顾问、专业机构意见的情形。下一步，江苏省卫生健康委在文件是否属公平竞争审查范围的判断上，还可以做进一步提升。

### （八）省粮食和物资储备局

江苏省粮食和物资储备局整体情况良好。江苏省粮食和物资储备局出台了《关于建立公平竞争审查工作制度的通知》（苏粮法〔2017〕7号），完善公平竞争审查的内部制度，以通知、汇报等方式认真落实上级安排的公平竞争审查专项任务。江苏省粮食局会议纪要（〔2018〕党组12号）明确了内部机构职责和审查程序。局文件办理单将公平竞争审查作为公文起草必经程序并纳入公文办理



系统。其严格对照公平竞争审查标准进行审查，并建立台账，总体上工作态度认真，但在细节上还有进步空间。江苏省粮食和物资储备局表示其未收到过关于违反公平竞争审查规定的举报。对江苏省粮食和物资储备局抽取的 8 份文件中，没有发现违反公平竞争审查要求的地方，所有材料均有公平竞争审查表。建议江苏省粮食和物资储备局可以在公平竞争审查工作相关文件的细节上做进一步完善提升。

### （九）省住房城乡建设厅

整体来看，江苏省住房与城乡建设厅提供的材料较为丰富，对于制度的落实情况总体较好。在完善内部制度方面，出台了《省住房城乡建设厅关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的通知》，落实公平竞争审查制度，明确审查工作牵头力量，适时开展公平竞争审查制度培训，保留有培训相关记录；在规范审查程序方面，严格对照公平竞争审查标准进行审查，所抽取的文件均保有公平竞争审查表，做到了一文一表。其中，对于文件基本能够做到定期评估清理。在举报处理回应方面做得尤为完善，通过省住房城乡建设厅厅长官网信箱和江苏阳光信访系统接收举报，在信访系统可查询台账，是本单位公平竞争审查制度落实情况中的亮点内容。

### （十）省科技厅

从提供的材料来看，江苏省科技厅提供的支撑材料较为简单。尽管部分材料不是很详细，但基本能够从中检视出省科技厅对于公平竞争审查制度的整体落实情况。完善内部制度和拓展创新是省科技厅的工作亮点。其中，在完善内部制度方面，出台了《关于落实公平竞争审查制度的通知》、《关于进一步加强规范性文件制定工作的通知》；在拓展创新上，落实了上级安排的公平竞争审查专项任务，形成了公平竞争审查汇总清单；在定期评估清理方面，能够做到定期清理，也未曾出现适用例外情形的文件。

### （十一）省应急厅

江苏省应急厅提供的支撑材料整体上较为丰富，内容较为完整。在完善内部制度方面，发布《省应急厅办公室关于印发行政规范性文件管理办法等五项依法行政管理制度的通知》（苏应急办〔2019〕28 号）和《江苏省应急厅公平竞争审查制度》，落实公平竞争审查制度，明确了公平竞争审查工作牵头力量。在举

报处理回应方面，有专门的公平竞争审查举报电话。尽管部分证明材料存在少许瑕疵，但基本可以做到有迹可循。江苏省应急厅 2018 年 10 月至 2021 年 8 月底期间未曾出台涉及市场主体经济活动的文件，在此情况下审视省应急厅的工作，更能凸显出应急厅对于公平竞争审查工作的重视程度。同时，江苏省应急厅在规范审查程序方面落实较好，这为未来本单位可能出台涉及市场主体经济活动的文件提供了一定的制度保障。

## （十二）省公安厅

中心工作组通过官方网站等渠道共抽取到 2018 年 10 月以来出台的 5 份涉及市场主体经济活动的政策性文件进行审查，未发现违反公平竞争审查标准问题。

## 二、设区的地级市

### （一）苏州市

从材料的具体内容来看，苏州市提供的材料十分丰富，内容相当全面，参与评估的七家单位所提供的资料完整度较高，在公平竞争审查日常工作中能够做到日常留痕。政府和政府部门相比较，政府的公平竞争审查工作落实情况更好。特别表扬苏州市政府，负责人的业务水平高，提交材料完整度高，本次评估工作中积极配合，表现出极高的专业素质。苏州市将公平竞争审查工作纳入市级机关单位服务高质量发展（绩效管理）单项工作考核，并围绕机制建设、宣传培训、材料报送和违反制度情况等不同方面，印发《苏州市公平竞争审查制度考评方案》，建立起了科学合理的考核评价体系，这些举措为强化公平竞争审查提供了刚性约束。由苏州市政府出面组织编制并发放《公平竞争审查宣传手册》和《公平竞争审查操作指南》，指导全市熟悉掌握公平竞争审查标准。在苏州市的公平竞争审查专项抽查工作中，创新引入第三方评估机制，由专业机构评估本市政策措施对市场竞争的影响，强化了专业领域的智力支持和人才保障。

### （二）南京市

总体而言，南京市根据国务院和省政府的部署，及时启动公平竞争审查相关工作，迅速实现全覆盖，并探索工作思路、创新工作模式，扎实推进公平竞争审查制度的有效落实。截至到 2018 年上半年，南京市 12 个区（含江北新区）均制定或转发了公平竞争审查工作的实施意见，成立了联席会议工作机制并召开了首次联席会议（扩大）会议，全市所有市级部门也均建立了内部制度，实现了公平

竞争审查制度和工作机制的全覆盖。细化完善公平竞争审查制度体系，印发《南京市公平竞争审查工作联席会议工作规则》（宁竞审办〔2020〕3号），完善联席会议工作规则；制定《南京市公平竞争审查协助审查工作实施办法》（宁竞审办〔2020〕4号），建立公平竞争审查协助审查机制；出台《南京市涉公平竞争审查投诉举报处理办法》，健全举报投诉机制；及时印发公平竞争审查工作要点并开展专项治理行动。创新公平竞争审查工作模式，其一，在全国率先出台了《南京市涉公平竞争审查投诉举报处理办法》，省联席会议办公室以简报的形式全文刊发在全省予以推广，国家市场监管总局在其网站也刊登了相关消息。其二，借力科技手段，实现科技加监管的模式创新。积极探索利用人工智能和大数据等信息化技术在公平竞争审查工作中的运用。开发并上线运行南京市公平竞争审查监测评估系统，建立起政策名录库，统一管理、方便查询。部分区县存在工作台账不完善、未积极开展公平竞争审查专题培训等问题。

### （三）南通市

总体而言，南通市认真贯彻落实上级决策部署，在江苏省公平竞争审查联席会议的指导下，积极谋划安排，狠抓工作落实，确保公平竞争审查制度落地生根见效。健全公平竞争审查制度保障体系，出台各项政策文件，建立健全公平竞争审查联席会议工作规则、协助审查工作机制、举报投诉处理办法等，做好基础性工作，并采取召开联席会议、发布年报等多种形式做好工作安排部署。开展培训辅导会，并且制定了相关的培训手册，有助于培育党政领导干部和相关工作人员的公平竞争意识，提升工作人员专业能力。建立公平竞争审查考核激励机制，南通市政府将公平竞争审查纳入地方政府考核指标，并开展第三方评估工作。南通市应急管理局建立公平竞争审查工作考评、督查制度，并与处室（单位）和个人的年终绩效考核挂钩，给公平竞争审查制度的落实提供了坚实基础。但在咨询专家学者意见方面，南通市被抽到的几个政府部门都未推进，在今后的工作有待加强。此外，调研中各个单位也反馈当前公平竞争审查的政策法规处存在人员配备较少，专业性有待提升的问题。

### （四）镇江市

镇江市以“四化”工作法开展全市公平竞争审查工作，在职能化管理、全面化审查、数据化监测、常态化督导等方面多措并举提质增效。镇江市结合改革后

机构设置现状，对联席会议成员单位进行了调整和扩容，将市应急管理局、城市管理局、烟草专卖局和邮政管理局等单位纳入成员单位。镇江市为了打破自我审查因部门利益考量而变成形式审的困局，由联席会议办公室与司法部门加强协作，把提交公平竞争审查报告列入规范性文件审查必须提交的内容，司法部门对于政策制定机关未提供公平竞争审查表的一律不启动合法性实质审查。对于已经公平竞争审查的送审文件，司法部门仍认为有违背公平竞争审查嫌疑的情形时可及时向制定机关指出。整体而言，镇江市在公平竞争审查制度落实工作中，在加强组织领导、完善工作机制、拓展创新方面效果均较好，但在确保审查质量、加强监督指导和抓好宣传培训方面，三个区县政府有所欠缺。

### （五）常州市

江苏省常州市公平竞争审查工作整体落实情况总体较好。常州市公平竞争审查工作采取了由文件拟稿部门开展自我审查，联合发文的由牵头部门审查的模式，将是否经过公平竞争审查纳入司法局对政府规范性文件的合法性审查环节。2017年常州市出台《市政府办公室印发<关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见>的通知》，对本市公平竞争审查的工作机制、审查内容、审查原则和总体流程作了明确要求。并于当年成立常州市公平竞争审查联席会议，由联席会议办公室统筹推进全市的公平竞争审查工作。为保障特定征求意见对象能充分表达意见、正确行使权力，常州市专门制定了《常州市企业家参与涉企政策制定实施办法》等具体的实施办法。征求意见的情况在公平竞争审查报告和合法性审查报告中均有所体现。在2018年常州市联席会议办公室编制第一版公平竞争审查制度政策及案例汇编，汇编中编制了基本流程图，为本市公平竞争审查工作提供指导。除此之外，常州市的公平竞争联席会议办公室通过每年召开的联席会议和辅导培训会等形式，组织各成员单位开展内部宣传培训。建议各单位加强宣传培训，利用多渠道、多形式的方式对公平竞争审查制度进行宣传，增强公众对公平竞争审查制度的了解。

### （六）扬州市

扬州市市场监管局在2017年1月就研究建立扬州市相关工作机制和制度安排，在市政府领导培训中加入《公平竞争审查制度实施细则》等相关政策内容，机构改革确定分管领导后第一时间召开联席会议。其中最值得向全省推广应用的

做法是，扬州市政府将公平竞争审查工作纳入优化营商环境和法治政府建设考核内容，并且考核时根据公平竞争审查工作特点，将考核内容划分为“一般”“重点”“否决”“加分”四类，极大地提升了各市直部门和各区县政府落实公平竞争审查制度的积极性。扬州市保证审查质量，对存在的排除限制竞争问题积极整改，对评估清理中发现政策措施在实际运行中妨碍统一市场和公平竞争的文件，进行了及时废止或修改完善。在抓好宣传培训方面，扬州市政府利用多渠道、多形式如新闻报道、公众号推送、官方网站网页等方式进行公平竞争审查制度宣传，并提供了相关材料，表现得比较突出。在此基础上，建议扬州市在今后的工作中可以开展竞争政策、公平竞争审查制度领域的课题研究，形成一些创新性研究成果、探索建立公平竞争审查数据库，创新运用大数据等技术，加强对审查数据的统计分析。

### （七）淮安市

淮安市认真贯彻落实国家和省有关公平竞争审查工作要求，在工作中结合实际，梳理工作项目，细化行动方案，积极营造公平竞争的市场环境和制度环境。有效落实公平竞争审查联席会议制度，不仅在市一级，各个部门、区县均在机构改革后调整了公平竞争审查联席会议成员单位，做好工作衔接。同时，建立健全公平竞争审查长效工作机制，明确公平竞争审查工作责任部门、责任人，完善工作方案并明确责任分工和工作时限。建立淮安市公平竞争审查工作微信群，加强沟通联系和业务指导。积极推进政策措施清理工作，开展专题业务培训，部署政策措施清理工作和公平竞争审查专项督查工作，督促各成员单位进一步做好政策措施清理工作。印发《关于开展保市场主体公平竞争审查专项治理行动方案的通知》（淮市监价〔2020〕96号），推进各类市场主体全面复工复产复市。做好增量文件审查，存量文件清理工作，营造有利于公平竞争审查的制度环境。建立公平竞争审查投诉举报受理回应机制，切实发挥社会监督作用。利用《淮安晚报》、当地电台、电视台和微信公众号、微信群等渠道对公平竞争审查专项治理工作进行宣传，宣传覆盖面广、宣传形式多元。但目前淮安市公平竞争审查工作也存在一定的不足，具体表现为繁重的工作任务与较少的人员配置间的矛盾、审查人员专业性不强导致的错审漏审现象以及部分部门和单位对这项工作的重视仍然不足等。

### （八）无锡市

无锡市公平竞争审查工作整体落实情况总体较好，提交的资料完整度较高，各联席会议成员单位对于公平竞争审查工作有着足够的重视。无锡市已将公平竞争审查纳入高质量发展考核体系，对市级机关和各市（县）区党委政府高质量发展考核绩效目标进行考核。市领导作出《强化公平竞争政策基础地位营造公平竞争市场秩序打造一流营商环境》的批示，旨在为更好维护市场主体权益和社会公共利益提供保障。无锡市的公平竞争审查坚持“谁起草、谁审查”和“谁会签，谁审查”的基本原则，将公平竞争审查环节嵌入各单位公文发文系统。由市场监管部门作为牵头部门，严格按照工作制度和程序，对于出台的涉及市场主体的政策文件基本履行了征求意见程序，通过向相关单位或者利害关系人征求意见，汇总意见采纳情况，维护公平竞争审查制度的实施。但也存在非联席会议成员单位对于公平竞争审查工作重视程度不够的情况，甚至存在没有任何制度落实相关材料的情况，也无文件可供评估。建议接下来增强非成员单位对于公平竞争审查工作的重视力度。同时注重对相关文件进行定期评估，积极委托第三方评估机构协助评估。

#### **（九）徐州市**

江苏省徐州市公平竞争审查工作整体执行得比较认真。整体来看，徐州市提供的支撑材料较为丰富，内容较为全面，特别是在加强组织领导、强化统筹协调、积极宣传培训等方面做的十分突出。但在完善工作机制，比如建立实施政策措施抽查机制、建立举报处理和回应机制等方面有待加强，需要认识到相关机制在公平竞争审查工作中的重要性，并积极去完善落实。徐州市所提供的被评估文件比较全面，让第三方评估工作能有效进行，并能进而推动当地公平竞争审查制度的落实与完善。另外，徐州市参与评估的七家单位在公平竞争审查日常工作中基本做到了有迹可循。特别是徐州市教育局，每个工作项目都有详细的材料支撑。不论是公平竞争审查培训、文件定期评估整理、对于群众举报的处理回应等，都有相关的材料予以证明。其他地区相关工作也都开展的比较有序。总体来说，徐州市公平竞争审查工作完成较好，但也有缺陷，需进一步完善，以推动公平竞争审查工作的长远发展。

#### **（十）盐城市**

盐城市以政策文件、体制机制扎实推进公平竞争审查工作有效落实，为盐城

市高质量发展营造公平竞争的政策环境。出台《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见》（盐政发〔2016〕103号），建立公平竞争审查联席会议制度；出台《重大政策措施公平竞争审查会审制度》，建立重大决策协查会审机制；明确公平竞争审查工作年度工作要点；《关于印发公平竞争审查投诉举报受理回应机制、审查抽查机制和重大政策措施会审制度的函》建立公平竞争审查投诉举报受理回应机制、公平竞争审查抽查机制；总结政策措施清理情况，增量政策措施、存量政策措施处理上认真、到位。多途径、全方位做好公平竞争审查宣传工作，以“盐城市场监管”微信公众号、简报、报纸等为载体，及时宣传公平竞争审查法律法规及工作动态。发布《关于发布公平竞争审查宣传短信的函》，先后向约1万户、3万户发送相关宣传短信。建立公平竞争审查考核激励机制，《盐城市2020年质量工作考核方案》（盐质委办〔2020〕9号）将“落实公平竞争审查制度情况”纳入政府质量工作考核要点；盐城市于2021年10月委托第三方组织开展公平竞争审查第三方监测评估，并形成《盐城市公平竞争审查第三方监测评估报告——全市2021年10月月报》。同时建立了政策文件数据库，以科技促监管。但在专项督查、工作培训等工作的推进上仍存在不足。据支撑材料显示，专项督查、宣传培训并非每年进行，今后的工作中可考虑将专项督查工作常态化。

### （十一）宿迁市

宿迁市公平竞争审查工作有序进行，正在朝良好的方向发展。在组织领导和统筹协调方面做法比较优异，建立健全公平竞争审查制度、公平竞争审查工作联席会议制度，落实工作开展中的工作要点，进行公平竞争审查培训，都是值得表扬的地方。但在建立健全重大政策措施部门会商协调机制、抽查举报机制方面，宿迁市应该进行总结和改进。宿迁市所提供的第三方评估文件比较全面，违反公平竞争的文件相对较少，但在审查的过程存在后续补交和漏交，并且出现文件编排混乱的情况。具体到宿迁市的个体评估审查单位，被评估政府中，基础性的工作如政策文件出台、工作小组建立、会议召开与工作总结等做的比较好，但在加强经验交流、运用新技术手段等方面还有待加强；被评估政府部门中，机构完善、审查程序、举报处理方面的工作都落实到位，但对于文件的定期评估和审查等环节上相对较薄弱。总体上，宿迁市的公平竞争审查工作进行地有条不紊，虽然有

很多值得学习和完善的地方，但相关工作还可以完成的更出色。

### （十二）连云港市

连云港市公平竞争审查工作在制度完善、规范审查程序方面完成较好，建立了公平竞争审查工作联席会议和相应的工作协调机制。将公平竞争审查作为优化营商环境重要举措，纳入制定政府重大行政决策的程序，值得其他地区学习。第三方评估的政策文件提交的比较充分，有利于第三方评估工作的开展。从具体评估单位来看，连云港市政府在加强组织领导和强化统筹协调方面落实得很到位，在宣传培训工作和拓展创新方面表现优异，整体落实情况也是最佳，是连云港其他政府部门的榜样。东海县政府相比其他政府，对工作机制的完善尚有差距，连云区政府则在加强监督指导方面需要加强。另外市工业和信息化局和市住房城乡建设局两政府部门对公平竞争审查工作都在积极完成，但在拓展创新方面应需加强，需要积极接受并执行上级安排的公平竞争审查专项任务。连云港市整体情况还有待加强，需向其他公平竞争审查工作执行较好的城市学习优秀经验和先进制度，未来的公平竞争审查工作一定会更上一层楼。

### （十三）泰州市

泰州市根据市政府优化营商环境以及法治政府建设考核要求，由公平竞争审查联席会议办公室先后印发《关于进一步加强全市公平竞争审查工作的意见》《关于完善我市公平竞争审查工作机制的通知》等文件，进一步统筹推进公平竞争审查工作。自我审查流程规范，公平竞争审查表保存完整，均存档备查，也进行了定期抽查评估。联席会议办公室对公平竞争审查的工作进行了监督指导，推行定期督查、随机抽查及通报等制度，整体落实情况较好。但通过本次审查发现，仍然存在部分违反公平竞争审查标准的文件，说明审查不严，存在形式审的情况，还应进一步加强自我审查和协查督查，确保审查质量。此外，在培训宣传方面，泰州市政府可以更大力度宣传公平竞争审查制度，不仅限于微信公众号，还可以通过给政策制定机关印发宣传手册、制作和播发宣传片，以及在政府官网和其他新闻媒体上进行多种形式的有效宣传。学习培训方面也应提上日程，将公平竞争审查制度、竞争政策纳入地方党政领导干部培训内容中来，让出台政策前进行公平竞争审查的思想深刻嵌入领导干部内心。



## 第三部分 江苏省公平竞争审查第三方评估中发现的各地优秀做法

本次江苏省公平竞争审查制度落实情况第三方评估工作共评估全省 98 家单位，大部分评估对象在推进和落实公平竞争审查制度过程中能够及时准确地发布、传达上级部门制定出台的涉及公平竞争审查的规范性文件，着重加强自身制度建设；能够做到同步审查增量措施和定期评估存量措施，实现了规范性文件的全覆盖，并就出现的问题能够做到及时整改；善于总结自身工作的特色和亮点，并在一定程度上形成工作流程嵌入自身的审查工作体系中。通过一系列强化审查工作的举措，不断提升审查工作的能力和水平，促使审查各项工作取得了较好的成效，助推江苏省全省营商环境的优化。现就各评估单位的一些优秀做法进行推介和呈现，具体如下：

### 第一节 结合自身工作，狠抓制度建设

制度建设是公平竞争审查工作的灵魂。自 2018 年机构改革以后，各评估对象均能贯彻落实公平竞争审查制度相关的文件要求，积极出台符合本单位、本地区实际工作的文件办法，各级政府建立了公平竞争审查工作联席会议制度，成立专门办公室，有效保障了各项任务的及时布置和落实，通过举办专题培训和业务指导，有序审查增量、清理存量，较为合格地做到了增量审查“留痕”，存量清理“过筛”的要求。积极组织开展专项抽查，开展保市场主体专项治理活动，建立抽查、举报回应、协调会审等机制，有效提高审查的工作质量。

#### 一、将公平竞争审查制度纳入政府绩效考核目录

为充分调动政府部门开展公平竞争审查工作的积极性，扎实推进公平竞争审查工作，夯实审查部门及工作人员的审查责任，江苏一些地区率先将公平竞争审查制度落实情况纳入当地法治政府建设考核目录，产生了非常好的审查效果和社会实施效果，部分采取此种做法的政府及政府部门有：扬州市（全域）、苏州市、宿迁市、镇江市。其中扬州市在 2020 年专门出台了《关于印发 2020 年度法治建设考评细则的通知》等文件，其中明确规定了将公平竞争审查制度落实情况纳入政府法治建设考核目录（在区县政府考核中占比 3 分，市级机关占比 2 分）。

#### 二、重视非联席会议成员单位的公平竞争审查工作

重视非联席会议成员单位的公平竞争审查工作，适时灵活调整联席会议组成成员。公平竞争审查联席会议机制重在协调解决特定行政区划内的疑难问题，指导本地政府部门开展公平竞争审查工作，一些地方在参照上级联席会议组成成员的标准之下根据本级政府开展实际工作的需求灵活调整具体组成成员，通过联席会议的协调机制和事前的充分沟通将涉嫌对市场产生竞争损害的风险降至最低，采取此种做法的部分政府或政府部门有：南京市市政府、苏州市市政府、镇江市市政府。

### 三、重视第三方评估机构的外部监督作用

为提高本地政府或政府部门开展公平竞争审查的质量和效果，推动公平竞争审查制度深入实施，在外部形成有力的监督效果，评估对象中一些评估机构较早引入了第三方评估机构，通过双向的交流与互动，在制度建设、文件审查、工作流程、社会效果上均有较好的呈现。目前已有第三方评估的政府部门或机构为：南京市政府（实施的部门较多）、苏州市（实施的部门较多）、南通市政府、淮安市政府、扬州市政府、镇江市政府等。

### 四、注重提炼归纳好的经验做法

一些评估对象根据本单位工作实际，善于思考和总结，对自身公平竞争审查工作进行了简练的概括，对重点工作进行了呈现。例如镇江市所提交的《“四化”工作法开展公平竞争审查提质增效》非常具有代表意义，并获得镇江市主管领导批示；淮安市报送的“全”、“实”、“新”和“紧”的工作概括，生动表述了淮安市审查工作的特点。

## 第二节 多从细节入手，小事见证不平凡

### 一、自觉工作留痕，定期进行整理与总结

公平竞争审查工作是一项很细致、需要统筹协调的系统工作，面对复杂多变的政策文件和审查要求，一些工作的落实和推进需要时刻留底存档，特别是在进行定期存量措施评估和第三方评估时，一些“过去”工作的留痕起到很关键的作用。本次线下评估工作过程中，多数评估对象能够较为全面地提交评估材料，基本能够做到工作留痕、材料留档的要求。特别是苏州市，在常态化的审查工作中

能够自觉以年度为单位分类整理本年度所有的公平竞争审查的台账资料，在现场调研过程中苏州市（特别是市政府）能够完全做到随时调档、随时抽查、随时翻阅、随时回应。

## 二、多途径营造公平竞争氛围

在线下调研过程中苏州、南通、扬州和镇江的各评估对象之间能够做到密切配合，工作不埋怨、不推诿，积极在自身部门推进公平竞争审查工作，这离不开当地市场监督管理部门的日常协调和环境营造。特别是南通市市场监督管理局，通过采取电梯门口放置宣传手册、各个政府部门大厅屏幕播放宣传片、会议室水杯、茶杯外包装印刷公平竞争宣传标语等细致入微的方式积极在政府部门营造公平竞争的工作氛围，潜移默化的强化工作人员意识，取得了很好的效果。

## 三、工作记录汇编成册

在调研工作中，一些评估对象能够根据自身的实际审查工作自觉将本单位的出台文件、社会热点案例、工作要求和重点内容等信息汇编成册，生动形象地呈现各评估对象日常工作推进的流程。做了此项工作的有：徐州市政府、苏州市政府、南通市政府、淮安市政府、镇江市政府、宿迁市政府等。

## 四、注重探索新的工作内容和方法

在如何提高公平竞争审查工作的质量上，评估对象已经开展很多的实践探索。例如南京市和扬州市将公平竞争审查制度的内容纳入到当地政府领导和干部培训班授课课程，增强主管领导的公平竞争审查意识；南京市自始至终将本级政府主管副职领导作为联席会议第一召集人，增强了公平竞争审查工作的内部审查协同效应；扬州市宝应县出台《重大政策措施公平竞争审查会审制度》，加强对重大政策的公平竞争审查力度（区县政府中第一次提到，文件上会时县市场监督管理部门负责同志一同列席会议）；苏州市为增强实践操作性，根据工作实际编制了非常详尽的《公平竞争审查操作指南》，内容科学合理，指导性很强。

### 第三节 善用科技手段提质增效

为进一步强化监督力度，提高审查效率，不断推进落实公平竞争审查制度，评估对象能够充分利用科技手段，提升公平竞争审查的工作水平。

例如南京市积极探索利用人工智能和大数据等信息化技术在公平竞争审查工作中的运用，率先开发并上线运行南京市公平竞争审查监测评估系统，得到了国家市场监管总局和省市场监管局的高度认可，在国家市场监管总局网站、《市场监督管理》、《中国价格价格监管与反垄断》等杂志介绍有关情况。截至目前已归集各类政策信息 36 万余条，对涉嫌违反公平竞争审查标准的 7 件政策措施，已建议相关政策制定机关进行整改；再如镇江市创新第三方评估机制，引入数据监测+模式开展第三方评估，委托第三方机构对所在辖区政府出台的规范性文件等政策措施进行大数据监测评估，通过定性与定量双重比较、成本与效益双重分析、数据筛查和专家审查双重评估，合力推进公平竞争审查的工作，目前合规数据比例为 100%；同样采取大数据开展公平竞争审查检测的还有盐城市。

#### **第四节 敢于自纠自查，疏通审查存在的问题和难点**

多数评估对象能够常态化落实存量文件定期评估和增量文件实时评估的工作原则，通过交叉检查、定期评估、第三方评估、督导指导等工作狠抓文件审查质量，以问题为导向，不回避问题，真查实纠发现了一定数量的问题文件，并立即进行了整改落实。此外，市场监管部门还跟踪整改落实情况，对坚决不落实、态度不端正的行为予以严正警告，严肃公平竞争审查工作纪律。例如扬州市、宿迁市。一些评估对象结合社会热点问题，提前布控，与存在风险的部门事前沟通，加强联系，将对市场产生的风险降至最低。例如南京市对于安全生产领域“安责险”问题、房地产行业“精装修”指导规范等社会热点问题提前把关；徐州市针对养殖行业中涉嫌违反公平竞争的补贴规定提前进行说明和防范，均取得了良好的社会效果。

## **第四部分 江苏省落实公平竞争审查制度的完善建议**

### **第一节 地级市市场监管机关明确专人负责公平竞争审查相关工作**

由于部分地级市机关涉及历史遗留难题或因其他考虑而对业务处室分工有所调整，导致全省地级市机关实现统一的负责业务处室有现实难度。建议在全省各地级市市场监管机关中，可参考苏州市市场监管局与连云港市市场监管局的做法，明确专人负责公平竞争审查工作。这样的工作安排，不仅有助于缓解联席会议办公室会审与回复政策制定机关咨询专业水平不足、标准不统一的难题，还可以帮助解决在人员的频繁变动中工作接续性差、难以留痕的问题。

### **第二节 推动公平竞争审查纳入优化营商环境和法治政府建设考核内容**

建议各地积极协调将公平竞争审查纳入优化营商环境和法治政府建设考核内容，以考核促提升，以考评促落实。扬州市市场监管局与司法局共同推进将“落实公平竞争审查制度”纳入“全面推进依法治市工作”考核项目，并建立公平竞争审查范围问题的司法部门协查机制，增强了基层政府对公平竞争审查工作的重视程度。建议推广该做法，化解工作推进中的“堵点”和“矛盾”，提升各联席会议成员单位与非成员单位的配合度，保证公平竞争审查工作高质量完成，还可以进一步鼓励工作创新，推动涌现出更多“加分项”以向全省推广。

### **第三节 全面推行并优化第三方大数据监测应用**

目前，南京市、镇江市、盐城市引入第三方大数据监测模式，对涉及市场主体经济活动的规范性文件和其他政策措施进行公平竞争审查大数据监测评估。该模式可以通过监测关键词和智能判定，很好地帮助政策制定机关确定需要进行公平竞争审查的文件范围以及审查重点。同时，通过数据监测系统将量化的竞争损害成本与政策措施取得的其他效益进行对比分析还可以帮助政策制定机关更好适用公平竞争审查例外规定。但是，本次调研评估中了解到目前乡镇未开展公平

竞争审查工作，而许多面对小微企业等市场主体的措施都由乡镇一级做出，故公平竞争审查工作需要逐步向乡镇推进。

考虑到大数据监测模式简便快捷，且建立机制后成本逐年降低，建议可以在细化要求的基础上向全省推广第三方大数据监测应用。在向县级政府推广过程中可以加强对其基础的搜索比对等功能的重视，进一步降低每份政策文件的平均审查成本，以便审查乡镇杂乱繁多、形式多样的措施文件，在乡镇一级逐步探索开展公平竞争审查工作。

#### **第四节 探索在省内建立公平竞争审查激励机制**

建议推动在省内探索建立公平竞争审查激励机制。例如，根据公平竞争自我审查的过程与成效设置奖励的类别与等级，提升自我审查的积极性，鼓励各级政府深入推动公平竞争审查制度落实，让政策制定机关有足够动力去自我纠错，避免政策制定机关在眼前利益和长远发展之间选择上的逃避态度。

#### **第五节 加强公平竞争审查政策宣传引导与业务培训**

建议以社会监督为推手，通过拍摄宣传片、印发宣传手册等，让“公平竞争审查是制定政策的前置程序”这一理念深入政策制定机关和社会公众的内心，提高政策知晓度，引导形成政府主导、社会广泛参与的工作氛围。通过公布一批省内的典型案例并推广一批优秀做法，让各级政策制定机关深刻认识公平竞争审查制度为行政权力划定的“红线”，研究如何更好地营造公平竞争的制度环境与便利化的营商环境，从而更好发挥政府作用。建议定期开展业务培训，对公平竞争审查工作中的难点痛点进行深入剖析，并交流制度落实经验，进一步提高审查人员的政治站位和业务水平，为推进全省公平竞争审查工作培养专业人才打基础。

## 附件一：江苏省公平竞争审查第三方评估调研提纲

### 1 被评估对象基本情况

#### 1.1 单位名称

1.2 本单位 2018 年 10 月至 2021 年 8 月底出台规章、规范性文件和其他政策措施的文件数量？在 2018 年至今出台文件中，关于市场准入、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文件（以下将此类文件简称为“目标文件”）总数量？

1.3 本单位出台目标文件，是否存在由于机构调整而变更主管单位的情形？说明涉及职能迁入和迁出的文件数量、变化轨迹等具体内容。

### 2 本单位公平竞争自我审查的实施情况（独立制定出台）

2.1 本单位是否遵循《公平竞争审查制度实施细则》建立健全自我审查机制，明确责任机构和审查程序？本单位的自我审查采取何种方式实施，具体由哪一业务机构负责？

2.2 本单位开展自我审查的基本流程如何？是否有书面方案或指引？如有，请将书面文件附于回函中。本单位是否就公平竞争审查制度开展内部宣传培训？

2.3 机制建立后经本单位自我审查，发现存在涉嫌排除、限制竞争问题的文件数量和名称？如有，请提供所有经审查认定存在排除、限制竞争问题文件的书面审查结论。

2.4 本单位开展自我审查是否征求利害关系人意见或者向社会公开征求意见？是否征求专家学者、法律顾问、专业机构的意见？是否在书面审查结论中说明征求意见情况？

### 3 本单位公平竞争自我审查的实施情况（联合制定出台）

3.1 作为牵头单位制定出台相关目标文件的数量和名称？经自我审查，发现存在涉嫌排除、限制竞争问题的文件数量和名称？

3.2 作为牵头单位（如有），是否承担公平竞争自我审查的职能？是否做好组织其他部门在各自职责范围内参与公平竞争审查的工作部署？具体做了哪些相关工作？

3.3 作为参与单位（如有），是否在牵头单位的组织下，在其职责范围内参与公平竞争的自我审查？具体做了哪些相关工作？

#### **4 本单位对涉嫌违反公平竞争文件的整改情况**

4.1 对经自我审查确认存在涉嫌排除、限制竞争问题的文件，本单位采取了何种整改措施？请具体列明。

4.2 本单位在开展自我审查的过程中，是否收到其他单位和个人向本单位或上级机关、反垄断执法机构的反映或举报？如有，对此类反映或举报做了何种处理？

4.3 对经本单位自我审查出台的文件，本单位是否对其影响全国统一市场和公平竞争的情况进行定期评估？是否存在定期评估机制（包括评估时限），还是在定期清理本地区、本部门规章和规范性文件时一并评估？是否委托第三方评估机构协助定期评估？

#### **5 存在不足和完善方向**

5.1 本单位开展公平竞争自我审查的过程中，存在哪些工作挑战或工作难点？应对措施如何？

5.2 本单位开展公平竞争自我审查工作，内部是否设置监督、指导、工作预警、重大问题合议制度以及其他为保障公平竞争审查工作合法、高效、合理进行的制度？

5.3 为推进江苏省公平竞争审查制度完善，有哪些建议？



## 附件二：社会获得感调查报告

在江苏省市场监管局微信公众号发布《江苏省公平竞争制度环境获得感调查问卷》。通过调查问卷向利害关系人、社会公众以及新闻媒体收集各评估对象在推动落实公平竞争审查制度、营造公平竞争制度环境过程中的相关评价和意见建议，并严格且规范地进行统计和记录。

本次社会获得感调查共收到有效样本 894 份，其中 84.51%来自中小型企业事业单位，充分统计了中小微企业对公平竞争制度环境建设的意见。

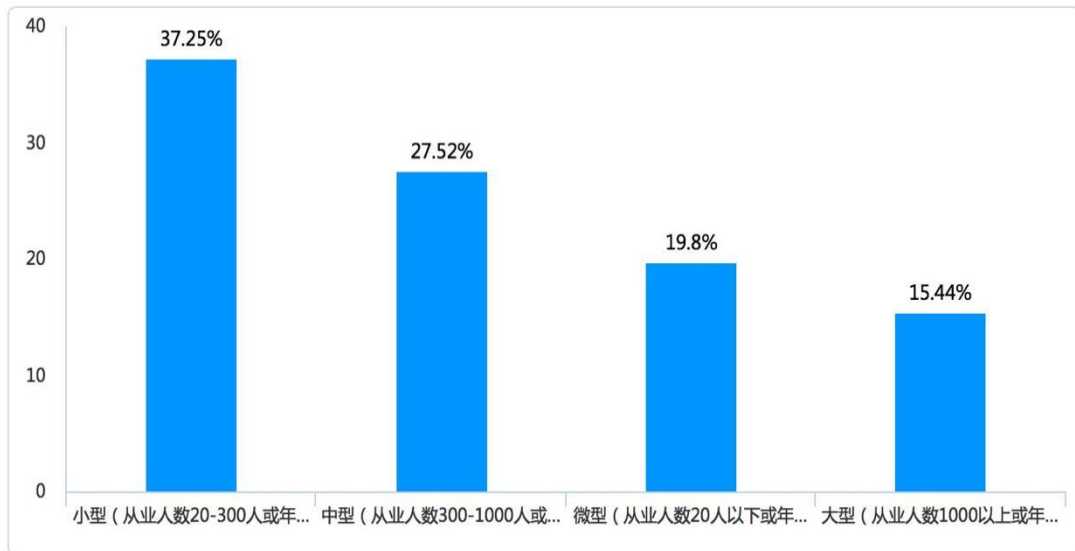


图1 样本来源统计图

根据调查问卷反馈情况，江苏省公平竞争制度环境总体满意度为 94.28%，其中过半数受访者认为所在地区制度环境为“很公平”，只有 1.35%受访者认为所在地区制度环境为“很不公平”。

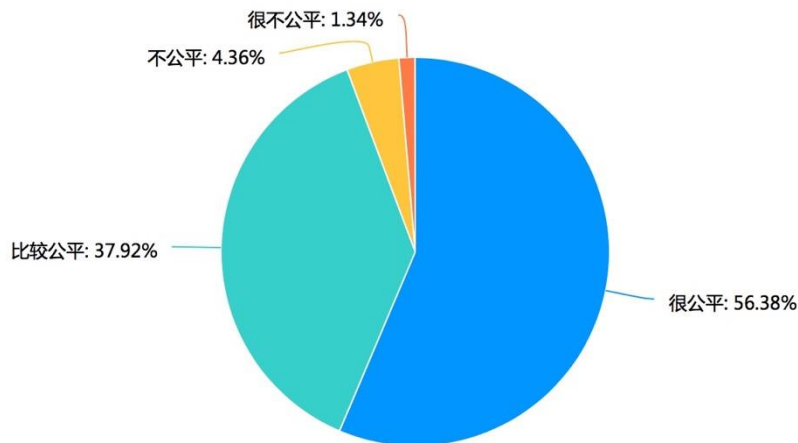


图2 江苏省公平竞争制度环境总体满意度

对于所在地区的公平竞争审查制度落实情况，有 78.52%的受访者表示“满意，感受到了公平竞争的制度环境”，有 1.34%的受访者认为“不满意，仍有很多政策措施被排除在审

查范围外”。

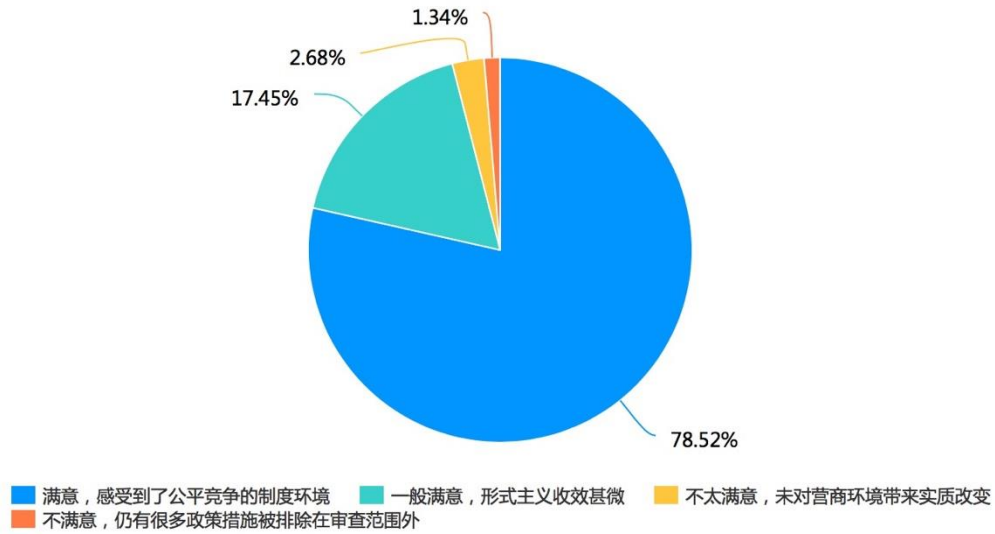


图3 公平竞争审查制度落实情况满意度

大部分受访者认为开展清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的不合理规定以来，自己享受到很多便利，最主要是审批备案程序的简化和行业准入门槛的降低。但也有 12.08%的受访者表示自己没有享受到这些便利。

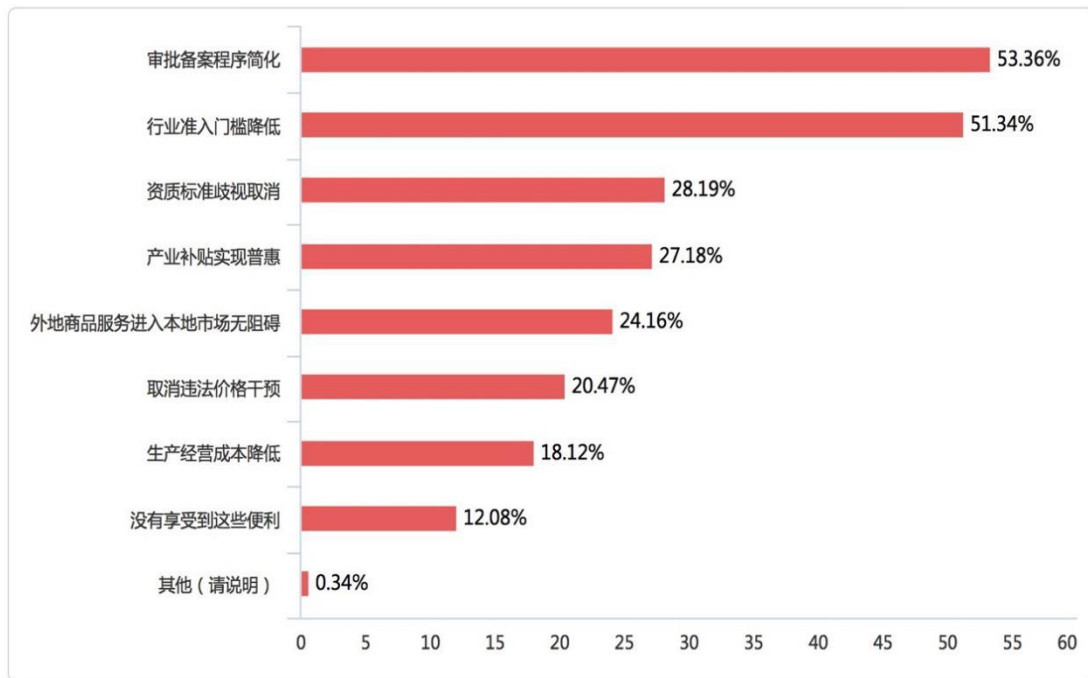


图4 开展清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的不合理规定相关工作以来享受到的便利

在所有问卷反馈中，有 75.42%的受访者表示未遇到过当地政府或政府部门出台的不公平政策措施。在遇到过不公平政策措施的情况中，问题最集中的三个领域为招投标、市场准入和本地保护，问题较少的三个领域为贴息贷款、用地审批和人才引进。在受访者认为，政府招投标是不公平政策措施最为集中的领域。具体分布情况如图 5：

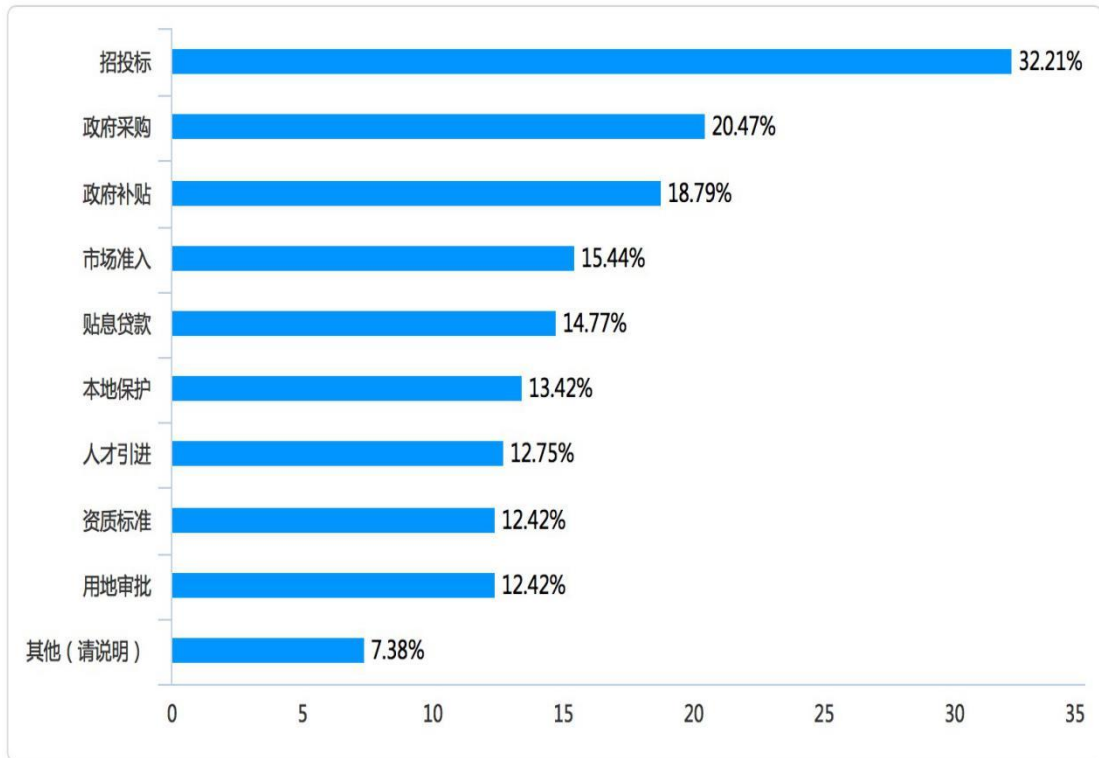


图 5 受访者认为不公平政策措施集中领域分布图

(说明：多选题选项百分比=该选项被选择次数÷有效答卷份数，即选择该选项的人数在所有填写人数中所占的比例。)

对于优化营商环境，有 29.87%的受访者认为公平竞争的市场环境更重要，而 8.05%的受访者认为便利化的营商环境更为重要，另外 62.08%的受访者则认为二者同样重要。

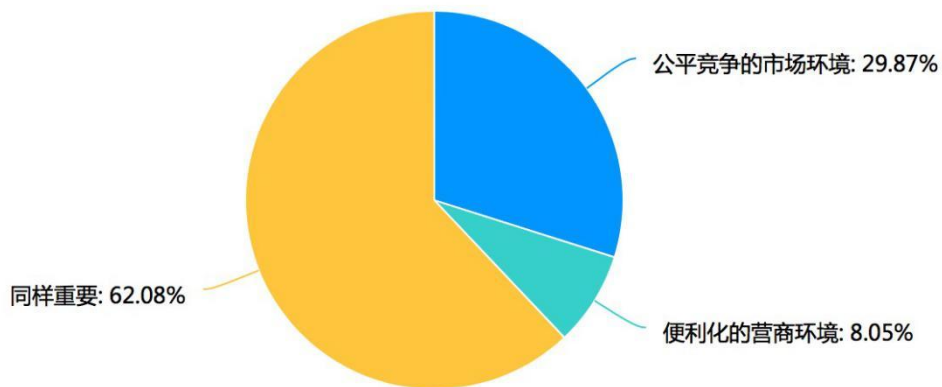


图 6 如何看待公平竞争的市场环境与便利化的营商环境

此外，受访者也对本地区公平竞争制度环境的建设提出了建议，具体情况如图 7：

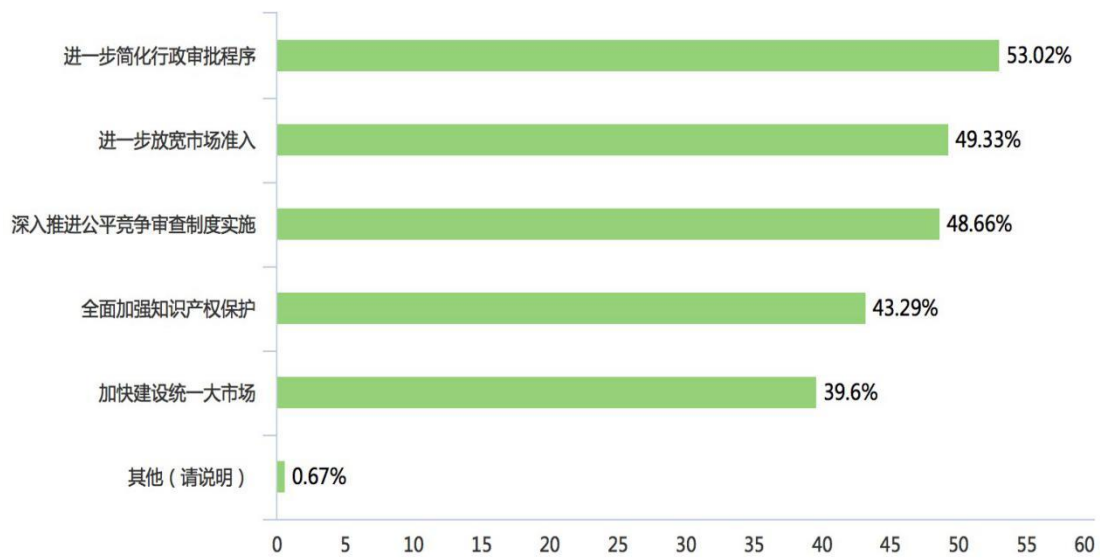


图 7 对本地区公平竞争制度环境建设的建议