

公平竞争审查:实施进展、关键问题及对策建议

任声策¹, 华志兵², 陈 强²

(1. 同济大学上海国际知识产权学院, 上海 200092; 2. 同济大学经济与管理学院, 上海 200092)

摘要:公平竞争审查制度提出已近十年, 然而其落实情况定量刻画的缺失, 正阻碍其理论研究深入发展, 更不利于行政人员洞悉实情进而优化制度的继续落实。本文基于量化视角, 对公平竞争审查展开研究。首先, 阐述公平竞争审查内涵及国家层面实施进展; 其次, 分析和比较各省市公平竞争审查落实情况、总结表现特征, 并在此基础上发掘阻碍制度落实的关键问题并提出相应对策建议, 以助力公平竞争审查制度的进一步推进。

关键词:公平竞争审查制度; 量化分析; 实施进展; 关键问题

中图分类号: F270.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2025)11-0202-11

Fair competition review: Implementation progress, key issues and suggestions

REN Shengce¹, HUA Zhibing², CHEN Qiang²

(1. Shanghai International College of Intellectual Property, Tongji University, Shanghai 200092, China;

2. School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: It has been nearly ten years since the fair competition review system (FCRS) was proposed. However, the lack of quantitative description of its implementation is hindering the theoretical research in-depth development, and it is not conducive to the administrators to understand the actual situation and optimize the continuous implementation of the system. We conduct research on FCRS from a quantitative perspective. Firstly, elaborate on the connotation of FCRS and the implementation progress at the national level; Secondly, analyze and compare the implementation of FCRS in various regions, summarize the characteristics, and identify the key issues restricting the implementation of FCRS; Finally, put forward corresponding suggestions to facilitate the further implementation of FCRS.

Key words: fair competition review system; quantitative analysis; implementation progress; key issues

习近平总书记在十四届全国人大一次会议上强调“强国建设、民族复兴的新征程, 我们要坚定不移推动高质量发展”。高质量发展需要健康的市场竞争生态。然而, 各地长期存在区别对待不同企业、限制市场准入退出、提供不当补贴优惠、限制政府采购选择等滥用行政权力排除、限制竞争的行为, 这些做法曾被视为发展经济的手段并取得一定成效。然而这些行政垄断、地方保护的

做法也在扭曲市场资源配置、增加制度性交易成本、抑制市场活力, 降低经济运行的效率。为此, 公平竞争审查制度应运而生, 旨在约束政府部门出台排除、限制市场竞争行为的政策, 确保政策不对竞争产生不利影响, 为市场主体营造公平的竞争环境。

近年来, 公平竞争审查制度吸引大量学者关注, 逐渐形成 3 个研究流派。①法学研究侧重对公

收稿日期: 2025-04-06 修回日期: 2025-11-28

作者简介: 任声策 (1975—), 男, 安徽淮南人, 教授、博士生导师、上海市产业创新生态系统研究中心研究员, 博士, 研究方向为战略管理、创新创业与知识产权管理。通信作者: 华志兵。

公平竞争审查的内涵展开法理分析。如侯利阳^[1]辨析公平竞争审查和反垄断的区别和联系;殷继国^[2]探讨公平竞争审查在国家处理市场调节与政府干预、经济效率与经济公平、竞争政策与经济政策三对关系时的角色。②区域经济研究关注公平竞争审查对区域经济发展的影响。如讨论公平竞争审查对企业劳动收入份额地区差异^[3]、地方国企的债券融资成本^[4]、跨区域资本流动^[5]等区域经济因素的影响。③企业管理研究讨论公平竞争审查对企业行为和绩效的影响。如公平竞争审查正在影响企业的全要素生产率^[6]、创新绩效^[7]、跨地区交易^[8]、公司战略转型^[9]等方面。

法学研究对公平竞争审查的主观理论思辨,以及区域经济和企业管理研究采用双重差分来观察公平竞争审查对区域经济和发展的影响,均忽视各省市历年来落实公平竞争审查工作本身定量化的阐述。同时,自2016年国务院首次提出在市场体系中建立公平竞争审查制度以来,公平竞争审查工作已在我国全面展开,但在具体实施中,责任“虚位”“形式”审查、制度“空转”等问题屡见不鲜。可见,有必要从量化视角来分析当前我国公平竞争审查的实施进展。第一,通过定量勾勒各省市公平竞争审查的实际情况,有助于为以逻辑推理见长的法学研究提供客观证据,提升其研究的严谨性与理论深度;第二,构建各省市历年公平竞争审查实施进展面板数据,也为区域经济和企业管理学者在实证研究中超越单一的DID研究方法,探索新的研究范式、发掘新的研究议题提供数据基础;第三,量化分析比较各省市公平竞争审查落实情况,有助于行政人员洞察实情,进而优化政策的推进节奏。因此,本文立足量化视角梳理全国各省市公平竞争审查落实的具体情况、表现特征,发掘关键问题并提出相应对策,以弥补当前理论研究不足,同时为政府决策提供参考。

一、公平竞争审查制度的内涵及国家层面实施进展

公平竞争审查制度(Fair Competition Review System)要求政策制定机关在政策制定过程中,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4个维度66项情形(《公平竞争审查条例实施办法》),对起草的政策法规进行公平竞争审查,经审查具有排除、限制竞争效果的,应当不予出台,或调整至符合要求后出台,未进行公平竞争审查的,不得出台。作为统一大市场建设的关键抓手,该制度近年来的落实取得显著成绩。

(一)公平竞争审查配套政策:陆续出台

国家不断出台相关政策法规,以完善、深化、细化公平竞争审查工作。①完善:公平竞争审查需要各部门协同开展,2017年国务院办公厅下发同意建立公平竞争审查工作部际联席会议制度的函;仅依靠政策制定部门自查存在效率低下、质量不足、专业不高的问题,2019年国家市场监督管理总局(下文简称“市监总局”)发布《公平竞争审查第三方评估实施指南》,鼓励各级政府引入专业机构参与审查工作。②细化:国务院、市监总局连同其他部委先后出台《公平竞争审查制度实施细则》《公平竞争审查条例》《公平竞争审查条例实施办法》,不断明晰公平竞争审查的对象、审查的机制和程序、审查的标准、例外规定、监督与责任追究等。③深化:针对排除、限制竞争的高发领域,制定公平竞争审查专项规则及行动方案。如政府采购领域,发布《政府采购领域“整顿市场秩序、建设法规体系、促进产业发展”三年行动方案(2024—2026年)》;招标投标领域,市监总局联合其他部委出台《招标投标领域公平竞争审查规则》。

(二)公平竞争审查支撑体系:不断完善

针对公平竞争审查“自查”形式的固有缺陷,全国上下摸索出诸多举措以提升审查质量。本文将其归为3类:刚性约束措施、制度文化支撑措施、审查形式多样化措施。这些举措共同构成公平竞争审查顺利开展的支撑体系。①刚性约束措施发挥督促监管作用。包括以市监总局为代表的竞争执法部门定期抽查通报,将公平竞争审查纳入绩效考核系统以及强化社会主体监督举报功能等。如市监总局2024年发布《公平竞争审查举报受理

方式》，鼓励利益相关者对违反《公平竞争审查条例》的政策法规监督举报。②制度文化支撑措施发挥引领支持作用。包括部门联席会议提格扩容，加大公平竞争宣传和培训工作等。如海南省将“中国（海南）自由贸易试验区反垄断委员会”更名为“海南自由贸易港公平竞争委员会”，由省政府领导担任主任，代表省政府统筹协调公平竞争政策实施。③审查形式多样化措施发挥补充完善作用。包括本级初审、上级复审，多部门集中审查，不同地区交叉审查，引入第三方评估机构开展公平竞争审查，重大政策联合会审，引入信息系统智能审查。

（三）公平竞争审查工作开展，稳步推进

基于历年《中国反垄断执法年度报告》披露的数据，本文统计发现：2016—2023 年，我国累计对 473.87 万份政策文件进行公平竞争审查，发现 69 718 件问题文件并予以修改废止，整体来看，政策文件的修订废止率为 0.014 7。同时，公平竞争审查质量不断提升，各级政府违反公平竞争的现象逐步减少。2019—2022 年，我国政策法规经审查后修订废止率持续增加；2022 年之后迅速回落，修订废止率的变化表明：由于审查工作的质量不断提升，因此问题文件发现的比率不断增加；而近一年修订废止率下降表明，随着审查工作的开展，政策制定机关制定政策日益规范，出台排除、限制竞争的政策法规的情况不断减少，因此修订废止率大幅下降。市监总局 2025 年最新数据也表明：在 2024 年全国公平竞争审查抽查工作中，抽查发现问题率同比下降 2.66%。

二、地方层面落实公平竞争审查的表现特征

公平竞争审查落实已取得显著成绩，但把目光从国家层面转向地方层面时，仍存在诸多问题。接下来，将研究对象聚焦在省级行政区层面^①，基于“响应—执行—执行水平”框架，定量剖析、比较各省市公平竞争审查落实的具体情况，总结表现

特征，作为后文发掘关键问题并提出相应对策的基础。

（一）“响应—执行—执行水平”框架的理论阐释

采用该分析框架原因如下。①逻辑性。国家政策出台后，首先会引发各地附和与关注，即响应；然后围绕该政策开展工作，即执行；执行之后，会面临来自上级的评估，评价其执行是否到位，即执行水平。三者层层递进，共同勾勒公共政策从颁布到执行再到评估的系统过程。②必要性。公共政策落实往往存在政府各部门之间推诿扯皮以及利益相关者之间互相拉扯之痛点^[10]。下级响应上级命令，不代表就执行上级命令，而即使执行上级命令，也可能执行不到位。因此，有必要同时观测主观上的政策响应和执行情况，以及客观上的执行水平评估情况，通过整合主观和客观两大视角以及从“响应—执行—执行评估”3 个流程形成闭环，彼此相互印证，进而确保研究结论可信。③可行性。本文不仅分析各省市公平竞争审查落实情况，还展开省市间比较。因此数据必须具有来源一致性、代表性、可获得性、可比性、权威性等特点。来自市监总局 & 各地各级政府官网披露的新闻报道数据、公平竞争审查相关的政策主题信息，以及市监总局历年发布《中国反垄断报告》披露的信息等，能够为“响应—执行—执行水平”维度及其子维度的度量提供符合要求的数据，因此该框架也具有可行性。该框架基本内容、操作逻辑、数据来源及检索方式如表 1 所示。

（二）地方层面落实公平竞争审查的表现特征分析

1. 地方层面公平竞争审查响应的特征分析

第一，区域层面，东南沿海地区是公平竞争审查响应主阵地，整体呈现从东部到西部，从南方到北方，逐渐减弱的态势。如表 2 所示，观察公平竞争审查响应积极性排名前 100 位的地级市分布情

^① 由于数据可获取，本文将研究对象聚焦在 31 个省级行政区。由于港澳台 3 个省级行政区数据缺失，不展开分析。在下文中，本文将研究对象（27 个省份和 4 个直辖市）统称为“省市”。

表1 “响应—执行—执行水平”分析框架的基本内容、操作逻辑、数据来源及检索方式

维度	基本内容	操作逻辑	数据来源及检索方式
响应	①响应积极性:对公平竞争审查的附和程度 ②响应贯彻性:在响应公平竞争审查时,自上而下从省本级单位到市县级单位的落实程度 ③响应均衡性:各省市下辖地级市(区)彼此之间对公平竞争审查响应的差异程度	①响应积极性:各省市下辖地级市政府官网历年公平竞争审查新闻报道总数除以地级市个数衡量,其中四个直辖市直接计算其历年来公平竞争审查新闻报道总数 ②响应贯彻性:各省本级政府部门历年公平竞争审查累计新闻报道数量除以下辖地级市(区)历年来公平竞争审查累计新闻报道平均数,该数值越低,说明响应贯彻性越好,反之则表明该省市对公平竞争审查的响应停留在省本级单位 ③响应均衡性:参照 Harrison 等 ^[1] 提出的“不平等性(disparity)”概念及度量方式,采用各省市下辖地级市(区)历年公平竞争审查累计新闻报道数量标准差除以平均数来衡量,该数值越大,表明同一省市下辖各地级市(区)彼此间公平竞争审查响应积极性差异越大	针对某一事件新闻报道数量能够反映社会或相应单位对事件关注程度 ^[12] 。以“公平竞争”为关键词,检索条件设定为“标题”,检索全国各省市省本级部门、下辖的地级市(区)政府部门、市管单位、市管区县的官方网站,手工整理2016—2024年各政府部门每年发布的与公平竞争审查相关的新闻词条数
执行	①各省市历年来增量/存量政策开展公平竞争审查总数 ②各省市历年来经公平竞争审查后政策修订废止总数 ③各省市经公平竞争审查后政策修订废止率	各省市一般从建立健全公平竞争法律法规、存量/增量政策法规审查、公平竞争审查文化宣贯三个维度执行公平竞争审查制度,然而法规制度建立和文化宣贯数据在“省级行政单位—年度”这一观测维度存在大量缺失,同时这两种指标相对定性的特征也使得各省市在具体阐述过程中存在显著差异,因此数据可比性低。相比之下,各省市对政策审查历年都有明确统计,并且对政策法规进行审查也是公平竞争审查工作的核心,因此采用历年存量/增量政策的审查数据作为各省市公平竞争审查执行情况的代理指标	手工收集、整理《中国反垄断执法年度报告》披露的2016—2023年各省市存量/增量政策公平竞争审查总数、公平竞争审查后政策修订废止数量并计算政策修订废止率
执行水平	①公平竞争审查工作整体受认可程度 ②各省市公平竞争审查工作受认可程度静态情况 ③各省市公平竞争审查工作受认可程度动态变化	市监总局官网有一个专栏为“地方动态”,会报道各省市公平竞争审查的落实情况,阅读这些报道发现,市监总局对地方落实公平竞争审查工作的报道以褒义为主。因此,本文将历年来市监总局对各省市落实公平竞争审查的新闻报道数量、先进做法新闻报道数量作为衡量市监总局对各省市落实公平竞争审查认可程度的代理变量	以“公平竞争”为主题词,检索条件设置为“标题”,时间设置为2016—2023年,采用 Octoparse 8 软件在市监总局官网抓取相关新闻,阅读标题和内容进行筛选,一共抓取到337条各省市落实公平竞争审查相关报道,其中90条为推进公平竞争审查的先进做法

注:表中提到的先进做法包括领先做法、创新举措、特色做法三类。领先做法指响应市监总局号召,某省市在全国范围内率先开展;创新举措指地方政府自行提出的一些先前没有被提及的做法;地方特色指地方政府结合本地特色开展公平竞争审查,如海南省出台《海南自由贸易港公平竞争条例》。

况,长三角(38%)和珠三角(13%)占比最高,中部、环渤海、西南、西北及北方地区分别有23、8、8、3、7个城市入围。

第二,省市层面,经济越发达地区,对公平竞争审查响应越积极,但也存在部分发达省份响应积极性需要改进,同时部分欠发达省份响应积极性排名前列。如表2所示,对公平竞争审查响应积极性排名正数前十省市分别是重庆市、浙江省、安徽省、北京市、江苏省、上海市、广东省、湖北省、贵州省和山东省。而响应积极性排名倒数前十省市分别是新疆维吾尔自治区、西藏自治区、黑龙江省、吉林省、海南省、青海省、河北省、宁夏回族自治区、辽宁省、福建

省。整体上,响应水平与地区经济发展水平高度相关。同时,部分GDP较高省份,如四川省、福建省、湖南省、河北省,响应积极性排名靠后;而一些经济总量较小省份如贵州省、云南省、广西壮族自治区、内蒙古自治区,响应积极性排名相对靠前。

第三,地级城市层面,包括响应贯彻性、响应均衡性。①响应贯彻性,各地级市(区)对公平竞争审查的响应积极性表现不一,导致各省市彼此之间的响应贯彻性差异显著,整体呈现东南沿海省份表现最佳,中部省份次之,西北、东北省份亟待改善的局面^②。可见,尽管各省市已按要求在2019年年底实现省—市—区县三级政府全覆盖,

② 注意:在观察各省级行政单位响应贯彻时,尽管本文也将4个直辖市纳入比较范畴,但需注意,各直辖市贯彻性和各省份贯彻性之间可能不具有可比性。其原因在于:尽管直辖市下辖的区与地级市处于同一级别,但其独立性不如地级市,各区行政部门由直辖市相应行政部门直接领导,同时直辖市下辖的县其级别相比地级市低一级,因此直辖市—区县之间的贯彻程度与省—地级市之间的贯彻程度可比性较弱。本文也采用同样操作方式计算各直辖市公平竞争审查响应积极性在下辖区县的贯彻情况,结果发现,4个直辖市贯彻程度依次为北京、上海、天津、重庆。笔者基于中国地图绘制各省市响应贯彻性比较图,感兴趣读者可联系作者获取。

但在实际操作过程中,仍需深入强化。②响应均衡性,同一省份下辖各地级市对公平竞争审查的响应也存在差异,一些整体响应表现尚可省市,其下辖地级市呈现“一强多弱或少强多弱”响应格局。如表 2 所示,云南省、海南省、广西壮族自治区、江西省、上海市,其响应均衡性排名全国倒数前五名,然而结合其经济发展水平来看,其响应积极性均表现良好,但主要依赖其下辖的少数甚至个别地级市(区)的支撑。如云南省,其下辖昆明市响应积极性,在全国所有城市中排名第二,然而其下辖其他地级市响应积极性则亟待提升。

表 2 各省市响应公平竞争审查的比较分析

省级行政单位名称	响应积极性 入围全国 百强城市 个数	各区域响应积极性 入围全国百强 城市比重	各省市 响应 积极性	下辖地级 市区响应 贯彻性	下辖地级 市区响应 均衡性	2024 各省市 GDP 排名
重庆市	1		849.00	18.64	0.86	17
浙江省	11		581.64	0.33	0.81	4
安徽省	16		361.69	0.72	0.39	11
北京市	1		311.00	1.58	0.34	12
江苏省	10		284.82	0.86	0.52	2
上海市	1		255.00	1.63	1.27	9
广东省	13		233.14	1.18	0.74	1
湖北省	11		217.65	1.02	0.69	7
贵州省	—		205.11	1.06	0.58	22
山东省	7		186.23	1.00	0.65	3
云南省	2		184.44	0.62	1.78	18
江西省	4		165.30	2.48	1.30	15
山西省	3		160.38	1.32	0.55	21
广西壮族自治区	3	长三角地区(38%)	154.33	1.21	1.37	19
河南省	5	中部地区(23%)	150.00	1.38	0.52	6
内蒙古自治区	3	珠三角地区(13%)	147.33	1.05	0.62	20
天津市	0	环渤海地区(8%)	111.00	5.93	1.09	24
四川省	2	西南地区(8%)	103.06	1.05	0.54	5
湖南省	3	北方城市(7%)	101.07	1.76	0.52	10
陕西省	1	西北地区(3%)	94.88	1.21	0.42	14
甘肃省	3		84.54	3.69	0.96	27
福建省	0		81.50	1.29	0.42	8
辽宁省	0		72.22	0.44	0.81	16
宁夏回族自治区	0		60.40	2.37	0.69	29
河北省	0		58.29	1.10	1.04	13
青海省	0		20.29	10.30	0.85	30
海南省	0		19.68	11.23	1.59	28
吉林省	0		19.18	5.94	0.96	26
黑龙江省	0		16.00	8.56	0.90	25
西藏自治区	0		14.14	6.15	1.02	31
新疆维吾尔自治区	0		13.07	14.00	1.02	23

注:贵州省下辖各地级市官网并未披露公平竞争审查相关新闻信息,因此未将贵州省下辖的地级市纳入全国百强城市排名之中(但贵州省政府官网披露近年来地级市公平竞争审查相关的新闻报道总数的数据),然而这并不影响本文研究结论,即全国各城市对公平竞争审查的响应积极性,呈现“东南沿海地区是主阵地,从东部到西部,从南方到北方,逐渐减弱”的态势。新疆生产建设兵团无明显省—市—区—县划分,故未在表中展示。此外,为让上表各项指标排名正数/倒数前五省份更加醒目,各指标正数前五省份标粗,倒数前五省份标粗加斜体。

2. 地方层面公平竞争审查执行的特征分析

结合各省市经济发展情况,对各省市 2016—

2023 年存量/增量政策公平竞争审查的总数、政策经公平竞争审查后修订废止数量以及修订废止率展开分析,发现各省市公平竞争审查的执行存在以下特征。

第一,执行广度存在差异。不同省市在公平竞争审查具体执行过程中,就何种政策法规需要公平竞争审查,具有较大自由裁量权,审查涉及的范围没有统一标准,导致各省市对政策法规进行公平竞争审查的广度存在显著差异。对于经济发展水平相当的广东、江苏、浙江三省,2016—2023 年三省累计审查政策法规总数分别是 110 136 件、355 904 件、218 355 件,三省之间政策法规审查总数差异明显;而经济发展水平存在差异的地区之间,则更是如此,如表 3 所示。

第二,执行态度存在差异。如贵州省、新疆维吾尔自治区和黑龙江省,GDP 全国排名分别是第 22、23 和 25 名^③,然而其政策法规修订废止数量分别是 1 591 件、498 件和 1 723 件,加之新疆维吾尔自治区政策文件审查总数全国排名第三,可见,新疆维吾尔自治区开展政策法规公平竞争审查时,存在流于形式的可能性。

第三,执行精度存在差异。以经济发展头部省份广东省、江苏省、山东省、浙江省和四川省为例,五省政策法规修订废止率分别是 0.009 3、0.005 2、0.002 8、0.024 6、0.003;以中等发达省份如辽宁省、云南省、广西壮族自治区、内蒙古自治区、山西省为例,五省政策法规修订废止率分别是 0.018 4、0.005 9、0.033 7、0.003 8、0.012 2;以欠发达省份如西藏自治区、青海省、宁夏回族自治区、海南省、甘肃省为例,五省政策法规修订废止率分别是 0.054 5、0.052 8、0.019 1、0.013 9、0.014 6。可见,无论处于哪一层次经济发展水平的城市群体,修订废止率均存在显著差异,即各省市审查工作的精度存在差异。

第四,执行进度存在差异。以经济发展水平相近的江苏省和浙江省为例,2016—2023 年,江苏省累计审查政策文件 35.59 万份,浙江省为 21.84 万份;

③ 天津市 GDP 排名第 24,但天津市 2016—2023 年政策法规公平竞争审查数据披露不全。

其中“十三五”期间江苏省审查政策文件数量占本省总数 64.64%，浙江省为 51.17%。同期，浙江省修订或废止违反公平竞争文件 5 378 份(修订废止率 0.024 6)，江苏省为 1 838 份(修订废止率 0.005 2)。其次是经济发展水平存在差异的省份。例如福建省，GDP 全国排名第 8 位，2016—2023 年，其政策文件审查数量及修订废止量均靠后；而经济欠发达的甘肃省、海南省等地审查和修订废止数量却居前列。这表明无论经济发展水平相近或差异明显，各地执行进度均不一致。

表 3 各省市政策法规公平竞争审查执行的比较分析

省市	审查政策文件总数	修订废止政策文件总数	修订废止率	数据统计区间	2024 年全国 GDP 排名
四川省	467 111	1 405	0.003 0	2016—2023	5
江苏省	355 904	1 838	0.005 2	2016—2023	2
新疆维吾尔自治区	353 201	498	0.001 4	2016—2023	23
辽宁省	233 263	4 293	0.018 4	2016—2023	16
浙江省	218 355	5 378	0.024 6	2016—2023	4
河南省	187 694	767	0.004 1	2016—2023	6
甘肃省	177 387	2 596	0.014 6	2016—2023	27
海南省	155 741	2 161	0.013 9	2016—2023	28
山西省	153 178	1 869	0.012 2	2019—2023	21
贵州省	135 592	1 591	0.011 7	2016—2023	22
黑龙江省	132 569	1 723	0.013	2019—2023	25
吉林省	118 146	178	0.001 5	2016—2023	26
河北省	115 718	1 829	0.015 8	2016—2023	13
云南省	110 945	652	0.005 9	2019—2023	18
广东省	110 136	1 023	0.009 3	2016—2023	1
湖南省	92 358	1 542	0.016 7	2016—2023	10
北京市	90 058	150	0.001 7	2016—2023	12
山东省	88 819	248	0.002 8	2019—2023	3
湖北省	81 489	7 591	0.093 2	2016—2023	7
安徽省	66 890	1 518	0.023	2016—2023	11
广西壮族自治区	56 180	1 893	0.033 7	2016—2023	19
重庆市	51 939	606	0.011 7	2016—2023	17
陕西省	51 000	378	0.007 4	2016—2023	14
宁夏回族自治区	45 964	877	0.019 1	2019—2023	29
内蒙古自治区	39 131	148	0.003 8	2016—2023	20
新疆生产建设兵团	37 795	178	0.004 7	2016—2023	23
福建省	22 025	655	0.029 7	2016—2023	8
江西省	16 565	311	0.018 8	2019—2023	15
青海省	4 075	215	0.052 8	2016—2023	30
西藏自治区	3 557	194	0.054 5	2016—2023	31

注：①山西省、黑龙江省、云南省、山东省、宁夏回族自治区、江西省只有 2019—2023 年政策法规公平竞争审查数据；②上海市、天津市 2016—2023 年政策法规公平竞争审查数据披露不完整，故未予展示；③为让上表各项指标排名正数/倒数前五省份更加醒目，各指标正数前五省市标粗，倒数前五省市标粗加斜体。

3. 地方层面公平竞争审查执行水平的特征分析^④

第一，各省市审查工作受上级政府认可度持续提升。市监总局对地方落实公平竞争审查的报道数量从 2018 年的 2 条激增至 2020 年的 106 条，2021 年虽有回落，但 2021—2023 年仍保持持续增加态势，其中新闻报道总数从 44 条增至 89 条，先

进做法报道从 10 条增至 43 条。各省市先进做法包括但不限于：浙江省、安徽省、江苏省引入大数据智能审查系统；广东省、广西壮族自治区、重庆市等出台鼓励社会主体发挥监督举报功能的措施；北京市、黑龙江省、江苏省、辽宁省等地将公平竞争审查纳入党校课程。同时，围绕公平竞争审查的信息化建设、重大政策会审、监督举报处理、指数构建等重要主题，市监总局选择在天津市、吉林省、上海市、江苏省、浙江省、安徽省、山东省、广东省、重庆市开展试点工作。

第二，从静态视角看，长三角地区受认可度最高，远超其他区域。市监总局新闻报道总数排名前五省市分别是江苏省(55 次)、安徽省(20 次)、浙江省(18 次)、辽宁省(18 次)、山东省(13 次)与北京市(13 次)；市监总局报道先进做法数量排名前五省市分别是江苏省(33 次)、浙江省(11 次)、安徽省(8 次)、重庆市(6 次)与上海市(6 次)。长三角三省一市被报道数量占全国总数 33.83%，先进做法占全国总数 52.73%，表明其公平竞争审查工作受到市监总局的高度关注和认可，并且还呈现明显的区域协同共进态势，即无论报道总数还是先进做法报道数，长三角三省一市均位于领先地位。此外，辽宁省和甘肃省发展水平虽稍欠发达，但也被市监总局多次报道，被报道总数分别排名全国第三、第八，也是我国推动公平竞争审查的重点示范省份。

第三，从动态视角看，关注范围从局部扩展到全国，关注对象由中、北、西部离散随机转向集中于东南沿海省份。早期市监总局对公平竞争审查报道聚焦在甘肃省、江西省、贵州省、河北省、黑龙江省、吉林省、山西省、陕西省、四川省、重庆市等中、北、西局部地区；2020 年起覆盖全国，东南沿海如江苏省、安徽省、浙江省、山东省、辽宁省、广东省等占据主导地位。但部分省份值得注意：①江苏省，自 2020 年开始，该省被市监总局报道次数连

^④ 笔者已统计历年市监总局报道各省市公平竞争审查工作的新闻词条数量，感兴趣读者可联系笔者获取。

年居首;②辽宁省、安徽省、贵州省、海南省、广东省,尤其是辽宁省和安徽省,近年来被报道次数越来越多;③福建省、甘肃省、广西壮族自治区、河北省、黑龙江省、内蒙古自治区,近年来被报道次数越来越少;④北京市、浙江省、重庆市保持波动,但处于全国前列。

(三)地方层面公平竞争审查落实的特征总结

1. 地方层面公平竞争审查落实的整体格局特征

第一,整体而言,地区经济发展水平与公平竞争审查落实呈正相关关系,长三角地区是公平竞争审查落实主阵地。从响应维度来看,公平竞争审查响应积极性排名前列省份,其 GDP 排名也位居前列;具体到城市,全国响应积极性排名前 100 的城市,GDP 排名基本上也是前 100 位。从执行水平维度来看,经济发展水平排名前列省市,公平竞争审查落实以及先进做法更受市监总局关注和推广。同时,长三角地区是当前落实公平竞争审查的主阵地:全国响应积极性百强城市,38%来自长三角地区,江苏省、浙江省、安徽省和上海市响应积极性均位居全国前十名;执行水平方面,各省市涌现的审查先进做法,一半以上源自长三角,而在宣传推广地方先进做法时,市监总局目光也日益聚焦于该地区。

第二,也有部分例外,少数经济发展相对领先省市,其公平竞争审查落实差强人意;少数经济发展相对落后省市,其公平竞争审查落实可圈可点。对于前者,福建省表现尤为突出。福建省 GDP 全国排名第八位,然而对公平竞争审查的响应积极性、对增量/存量政策开展公平竞争审查总数以及修订废止数量,以及被市监总局就先进做法报道方面,排名均非常落后。天津市、河南省、湖南省、河北省以及四川省也同样存在制度落实与经济发展不匹配的问题。对于后者,甘肃省最具代表性。甘肃省 GDP 全国第 27,却有 3 个地级城市响应积极性入围全国 100 强,其整体响应积极性结合其经济发展水平来看同样不俗;甘肃省历年来审查政策法规总数排名全国前列,政策法规修订废止率

更是排名全国前五;其公平竞争审查落实工作也受到市监总局高度关注。同样,贵州省、海南省、辽宁省经济发展虽相对落后,但公平竞争审查落实同样可圈可点。表 4 展示各省市经济发展与制度落实匹配的分布情况。

表 4 各省市经济发展与公平竞争审查落实匹配情况汇总

序号	经济发展与制度落实匹配情况	相对应的省市
1	经济发展相对发达,公平竞争审查落实相对良好	重庆市、浙江省、江苏省、安徽省、广东省、北京市、上海市、山东省
2	经济发展相对发达,公平竞争审查落实差强人意	天津市、福建省、河南省、湖南省、河北省、四川省
3	经济发展相对落后,公平竞争审查落实相对落后	西藏自治区、新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、青海省、黑龙江省、吉林省、广西壮族自治区、陕西省、山西省、内蒙古自治区、江西省、云南省
4	经济发展相对落后,公平竞争审查落实相对良好	甘肃省、贵州省、海南省、辽宁省

注:对于经济发展相对发达和落后的界定,本文将包括 4 个直辖市在内的 GDP 排名前 15 的省市视为经济发展相对发达地区,其他视为相对落后地区;对于公平竞争审查落实相对良好和差强人意的界定,则综合各省市响应情况、政策法规公平竞争审查情况、地方公平竞争审查工作被市监总局报道次数及先进做法个数 3 个方面考量。

第三,从省市间横向比较来看,各地落实公平竞争审查存在“一强多弱或少强多弱”特征;从省市内纵向贯彻来看,对公平竞争审查的贯彻呈“东南沿海省份表现最佳,中部省份次之,东北、西北省份亟待改善”的局面。①横向均衡性。区域层面,由珠三角和长三角构成的东南沿海地区,尤其是长三角地区,公平竞争审查落实远远领先其他地区,形成明显的龙头引领态势;城市层面,同一省份下辖地级市对公平竞争审查的响应表现各异,不少省份往往是其下辖的少数地级市表现积极,多数地级市差强人意。②纵向贯彻性,尽管各省市实现公平竞争审查省—市—区县三级覆盖,但覆盖深度差异显著。例如浙江省诸多区县近年来纷纷建立公平竞争审查联席会议、因地制宜发布公平竞争审查办法;然而一些边境省份,对公平竞争审查的响应仍停留在省本级单位。

2. 地方层面公平竞争审查工作的具体落实特征

具体落实方面,各省市公平竞争审查的广度、态度、精度、进度、深度均存在差异,该差异不仅存

在于发展水平不同的省市间,在同级别省市间也同样如此。前文已基于各地增量/存量政策公平竞争审查情况,发现各地落实公平竞争审查存在广度、态度、精度、进度的差异。实际上,这些差异在公平竞争审查的响应和执行水平维度,同样有所体现,如表5所示。同时,各地落实公平竞争审查的响应、执行和执行水平,还存在深度方面的差异。①响应:各省市从省本级到地级市再到区县,对公平竞争审查自上而下的响应贯彻性存在显著差异。②执行:通过阅读公开披露的各地公平竞

争审查工作第三方评估报告发现,不同地区公平竞争审查执行工作深度存在差异,有些地区已经形成一套明确的审查流程、责任落实到个人;而有些地区公平竞争审查工作至今“不留痕”。③执行水平,各省市执行水平的深度差异体现在构建公平竞争审查支撑体系(即刚性约束、制度文化支撑和审查形式多样)的系统性和协同性方面表现不一。各地公平竞争审查落实的广度、态度、精度、进度及深度在响应、执行和执行水平3个方面的差异化表现,包括但不限于表5所示。

表5 各省市公平竞争审查的具体落实特征总结

	响应	执行	执行水平
广度	响应过程中涉及的行政部门数量存在差异	政策法规公平竞争审查的范围不同	市监总局报道各地公平竞争审查涉及的政策主题丰富程度不一
态度	区域之间、省份之间、城市之间,响应积极性存在差异	政策法规公平竞争审查存在流于形式的可能	对于涌现的先进做法,有些地区迅速跟进,有些地区仍在观望
精度	对具体的公平竞争审查政策主题的响应存在差异	同等级城市之间政策法规修订数量、比率差异	围绕具体的公平竞争审查政策主题的先进做法存在差异
进度	基于响应均衡性,相同省份下属地级市,响应进度不一	同等级省份政策法规审查总数/修订废止数不同	各地公平竞争审查情况及先进做法被市监总局关注程度差异显著;
深度	基于响应贯彻性,各省一市一区县三级覆盖的深度不一	各省市建立公平竞争审查体制机制存在差异	各省市构建公平竞争审查支撑体系的系统性、协同性不一

综上,各省市公平竞争审查落实存在差异:整体格局方面,审查落实与地区经济发展水平呈正相关关系,但也存在少数相对发达省市表现差强人意,部分发展相对落后省市可圈可点。不同省市公平竞争审查自上而下的贯彻度差异显著,同一省市下辖各地级市(区)彼此之间的落实也不均衡。具体落实方面,各省市在公平竞争审查的响应、执行和执行水平3个维度,均存在广度、态度、精度、进度及深度的差异,这种差异不仅存在于发展水平不同的省市之间,也存在于同水平的省市间。

公平竞争审查旨在破除地方保护,促进要素自由流动,然而各省市在落实过程中无论整体格局还是具体落实,均差异显著,导致即使一些先发地区积极推进,但由于大量地区仍在观望或落实流于形式,显然无法打破地区分割、助力统一大市场建设,也违背公平竞争审查制度初衷。各地经济发展水平和产业结构的差异,使得追求区域间公平竞争审查落实绝对一致不现实,但结合地方

特色、参照国家统一标准,在落实的态度、精度、广度、深度和进度上寻求相对一致,则完全可能且非常必要。换言之,必须思考如何缩小各省市审查工作落实的差异,推动公平竞争审查在全国范围内协同共进。

如图1所示,本文认为,各省市审查工作落实存在差异的根本原因,在于公平竞争审查制度的内在特质,使得地方政府呈现不同程度的“不想干”“不必干”“不能干”“不会干”“不敢干”;而缓解差异,推动各地审查工作协同共进,则必须促使地方政府“想要干”“必须干”“能够干”“学会干”“敢于干”。基于这一思路,本文总结制约各地积极主动落实公平竞争审查工作的关键症结,并提出相应对策建议。

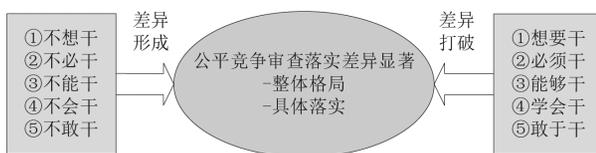


图1 各省市公平竞争审查落实差异的形成及打破

三、制约各省市落实公平竞争审查的关键问题

(一) 国家长期高质量发展与地方短期经济利益之间矛盾, 导致地方政府“不想干”

国家颁布公平竞争审查制度, 目的是规范政府行为, 防止政府对市场不当干预, 符合国家长远利益。然而, 该制度的落实与地方利益存在冲突。地方政府通常依赖税收支持、固定资产投资补贴、土地优惠、特许经营等排他性或保护性政策促进本地经济发展。这些做法在过去为地方发展起到巨大贡献, 尤其在经济相对落后地区仍是重要手段。公平竞争审查制度要求取消这些惯例, 短时间内会抑制地方经济增长, 使地方政府陷入维持经济发展和落实公平竞争审查的两难境地, 且取缔这些传统的经济发展方式, 也需要地方政府投入大量努力。因此, 公平竞争审查可能会遭遇地方尤其是欠发达地区政府的抵制。

(二) 市监部门与其他部门平级关系的客观现实, 导致地方政府“不必干”

根据《公平竞争审查条例》, “起草单位未依照规定开展公平竞争审查, 经市场监督管理部门督促, 逾期仍未整改的, 上一级市场监督管理部门可以对其负责人进行约谈”。市监部门虽有权监督其他部门落实公平竞争审查, 但市监部门与其他部门始终是平级关系, 只能发挥监督和约谈作用, 无法强制要求整改。同时对政策法规进行审查、修订乃至废止, 不仅过程耗时耗力, 还可能损害部门核心利益。因此, 对于公平竞争审查这一可能改变政府部门传统工作方式的政策法规, 其他部门主动依规落实的意愿并不强烈; 即使按照规定对政策文件展开审查, 由于缺乏强制监管措施, 其他部门也没有动力对问题文件修订、废止, 甚至推诿、拖延, 导致公平竞争审查“流于形式”“制度空转”“责任虚设”, 成为一项“非必要”的行政工作。

(三) 公平竞争审查对复合型、跨学科、信息化能力的要求, 导致部分地方政府“不能干”

开展公平竞争审查要求审查者同时具备经济

学、管理学、法学等多领域的专业知识, 而多数政策起草机构缺乏此类复合且专业的能力。同时, 借助人工智能是解决当前人工审查低效问题的关键途径之一, 然而大数据平台构建成本高昂, 一些发展落后、财政预算不足的地区无法承担, 使得部分地方政府“不能干”。公平竞争审查工作对审查能力的高要求是导致各省市审查工作开展差异显著的原因之一。一方面, 由于对公平竞争审查的目的和意义的理解存在差异, 不同地区审查范围不一致, 有的仅清理文件而未审查政策措施; 有的仅审查规范性文件, 对“一事一议”文件则未展开审查。另一方面, 在具体执行时, 部分地区仍依赖人工审查, 审查工作量大、效率低; 而一些省份已应用 AI 审查系统且积极引入第三方评估机构, 显著提升效率与质量。

(四) 对违反公平竞争的政策法规缺乏统一的修正标准, 导致地方政府“不会干”

尽管国家已颁布《公平竞争审查条例实施办法》等法规持续完善公平竞争审查的操作指引, 但对违反公平竞争标准的政策文件, 尚未建立系统化的修订标准与规程。例如, 各地为响应国家科创战略曾向高科技企业提供诸多优惠政策, 然而随着公平竞争审查的推进, 部分优惠政策被叫停甚至要求退补, 严重冲击企业研发进程, 甚至导致企业消亡。这一问题如何解决已成为业界关注的重点。又如各地都会采用“以案释法”方式来指导公平竞争审查工作开展, 然而当前指导方式多侧重于指出违规情形, 却未说明具体如何修订文件。审查出问题固然重要, 但更重要的是发现问题后, 如何寻找到既能实现政府目标, 又能尽量减少对竞争的限制的替代方案。由于缺少发现问题后的解决标准, 许多地方政府在开展公平竞争审查时仍处于“不会干”的观望状态, 尤其在招商引资领域亟待政策进一步明确。

(五) 对落实公平竞争审查可能面临的挑战缺少明确的保障, 导致地方政府“不敢干”

严格落实公平竞争审查并修订问题文件, 也

给地方经济发展带来新挑战。第一,加剧省市间经济发展不平衡。欠发达地区常依赖行政干预和政策支持吸引投资,形成经济“护城河”。而随着公平竞争审查制度实施,曾经这些维持地方经济发展的措施不再允许。完全由市场来引导资源配置将导致欠发达地区难以与发达地区竞争,经营主体将进一步向发达地区聚集,扩大区域差距,进而影响欠发达地区经济、就业及社会稳定。第二,同级别城市间竞争更趋激烈。公平竞争本质是由市场决定资源配置,因此在同级别城市之间要素的争夺会变得更加剧烈,剧烈竞争虽能激发创新活力,但也可能引发恶性竞争。因此,对于公平竞争审查可能导致的不同级别城市之间的“马太效应”和同级别城市之间的“恶性竞争效应”,由于尚未出台相应保障措施,各省市对公平竞争审查呈现出“不敢干”的局面。

四、推动各省市公平竞争审查协同共进的对策建议

(一)矛盾纾解与正向激励加之文化宣贯,促使地方政府“想要干”

第一,适当放宽经济欠发达地区 GDP 增速考核要求,缓解地方政府经济考核压力,让地方政府在落实公平竞争审查时无后顾之忧。第二,对严格落实公平竞争审查且成效显著的地区和部门,在绩效考核、评优评先、政策试点等方面给予倾斜支持;对主动创新审查方式、推动审查提质增效的单位和个人给予表彰奖励,激发执行主体的内生动力。第三,加强公平竞争审查制度的文化宣贯,推动公平竞争文化深入人心,进而强化地方政府落实审查的动力。例如,上海市围绕公平竞争,已经打造“竞微视、竞全城、竞课堂、竞指引、竞政解”等竞争文化品牌,拍摄 13 部宣传片、制作 400 余个公益广告、开展 30 期企业合规培训、编制 6 个反垄断系列指引、制作 26 个政策图解。

(二)强化制度刚性推动跨部门协同联动,督促地方政府“必须干”

第一,将公平竞争审查落实情况纳入政府绩

效考核和营商环境评价,例如甘肃省定西市依托政府履责督考一体化平台,对各县区、市直各成员单位公平竞争审查落实情况进行全面考核。第二,各级市场监管部门定期开展督查、抽查活动,对整改不力或造成严重影响的,联合有权机关依法追究相关人员责任并通报典型案例,在全国范围内宣传、形成威慑。第三,鼓励市场主体监督举报政府部门排除、限制竞争的行为,通过借助市场的力量,倒逼政府部门落实公平竞争审查。第四,对公平竞争审查部际联席会议提格扩容,增强联席会议影响力和号召力,实现主体责任全覆盖,推动部门间协同。如吉林省将联席会议召集人提格为分管副省长担任,同时成员单位由最初的 24 家扩充到所有省直政策制定机关共 42 家。

(三)整合资源开展多维能力建设,保障地方政府“能够干”

第一,完善公平竞争审查体制机制建设,构建系统的公平竞争审查流程,包括政策法规审查抽查制度流程图、投诉举报和处理回应制度流程图、会审制度流程图等。第二,加强公平竞争审查培训工作,将其列入政府人员常态化培训内容,如黑龙江省委党校将其列为领导干部必修课。第三,为欠发达地区提供公平竞争审查工作专项拨款,支持引入第三方评估或建设信息化平台,提升审查质量与效率。第四,推动地区间交流合作,通过互学互鉴提升公平竞争审查能力和审查标准一致性,如上海市、江苏省、浙江省和安徽省发起长三角地区公平竞争政策一体化推进合作协议。

(四)构建审查指南标准体系并深化以案释法,帮助地方政府“学会干”

第一,借鉴经合组织国家经验,编制具有中国特色的公平竞争审查指南。可参考《OECD 竞争评估工具书》,其“原则”部分提出竞争限制情形下的替代方案设计思路;“操作手册”部分则详述审查的实施流程与技术方法。第二,聚焦重点审查形式和关键领域,强化标准引领。当前对第三方评估机构的资质条件、服务流程及成果质量等核心

要素尚缺乏统一规范,导致评估实施标准差异化明显、服务质量良莠不齐,建议尽快制定《公平竞争审查第三方评估实施标准》。同时,重点围绕招商引资、战略性新兴产业补贴等关键领域,研究制定更具针对性的公平竞争审查标准体系。第三,拓展“以案释法”工作机制。在现有仅披露政策法规违反哪项公平竞争标准的基础上,公开政府部门对问题文件的修订过程和整改成效,市场监管总局在全国范围发布兼具审查程序完整性和整改措施实效性的典型案例,提升审查指导实效。

(五)优化顶层制度设计建立保障体系,激励地方政府“敢于干”

第一,创新审查路径,探索“先审带动后审”的梯度推进模式。允许各地结合本地实情推动公平竞争审查,有条件的省市率先推进,同时通过经验共享、技术帮扶、联合审查等方式带动后发地区提升审查能力,如发挥长三角地区龙头引领作用,逐步实现全国范围内公平竞争审查均衡发展。第二,优化区域产业布局,引导各地发展特色产业集群,通过差异化定位避免同质化竞争;同时推动发达地区与欠发达地区构建产业协作、优势互补,进而规避因公平竞争审查导致的“马太效应”“恶性竞争效应”。第三,健全容错免责机制,对因政策前瞻性不足或市场变化导致的预判偏差问题予以包容,细化免责认定标准,通过制度性安排来消除基层单位“怕追责不敢审”“怕担责不愿审”的思想顾虑。

参考文献:

- [1]侯利阳. 公平竞争审查的认知偏差与制度完善[J]. 法学家,2021(6):106-119,194.
[2]殷继国. 我国公平竞争审查标准的理论阐释与规范再

造[J]. 比较法研究,2023(5):106-120.

- [3]李文静,赵立萍,许诺,等.《公平竞争审查制度》能缩小企业劳动收入份额的地区差距吗[J]. 南开管理评论,2024,27(9):89-99.
[4]翟淑萍,赵玉洁,范润. 公平竞争审查制度与地方国企债券融资成本:基于行政垄断规制的视角[J]. 证券市场导报,2024(3):37-50.
[5]LI Shuqi, XU Nuo. Fair competition review system and cross-regional capital flow: evidence from China[J]. Finance research letters, 2024,70:106308.
[6]王菁华,毕超. 公平竞争审查制度如何影响企业全要素生产率?:基于去行政垄断的视角[J]. 外国经济与管理,2024,46(1):48-61.
[7]XIAO Zumian, WANG Shuhan, ZHANG Yepeng, et al. Power of competition: unraveling the impact of China's fair competition review system implementation on firm innovation[J]. Economic analysis and policy, 2023:1561-1581.
[8]张腾,吴育辉,韩杰. 市场一体化推进与企业跨地区交易:来自公平竞争审查制度的证据[J]. 数量经济技术经济研究,2025,42(10):27-47.
[9]LI Zhengyang. Antitrust and corporate strategic transformation: a legal perspective based on the fair competition review system[J]. Finance research letters,2024,68:105809.
[10]尚虎平,刘俊腾. 公共政策全过程科学评估:逻辑体系、技术谱系与应用策略[J]. 学术研究,2023(3):47-57,177-178,2.
[11]HARRISON D A, KLEIN K J. What's the difference? diversity constructs as separation, variety, or disparity in organizations[J]. Academy of management review, 2007,32:1199-228.
[12]BUSHEE B J, CORE J E, GUAY W, et al. The role of the business press as an information intermediary [J]. Journal of accounting research, 2010, 48:1-19.

(本文责编:默 黎)