鄂州市2022年度重点行业和领域

政策措施公平竞争审查

第三方评估报告



**北京大成（武汉）律师事务所**

www.dentons.cn

武汉市江岸区建设大道718号浙商大厦10/11楼（430015）

10/11/F, Zheshang Tower, No.718 Jianshe Avenue, Jiang’an District

430015, Wuhan, China

Tel: +86 27-82622591 Fax: +86 27-82651002

**目 录**

[2019-2022年度 2](#_Toc113469102)

[鄂州市重点行业和领域政策措施 2](#_Toc113469103)

[公平竞争审查第三方评估报告 2](#_Toc113469104)

[一、概 况 2](#_Toc113469105)

[二、评估目标 3](#_Toc113469106)

[三、评估对象和范围 3](#_Toc113469107)

[四、评估过程 4](#_Toc113469108)

[五、评估方法 7](#_Toc113469109)

[六、评估结论 8](#_Toc113469110)

[七、意见和建议 13](#_Toc113469111)

[八、涉嫌违反公平竞争审查制度的政策措施 18](#_Toc113469112)

[九、评估成果和运用 47](#_Toc113469113)

[十、特别说明 48](#_Toc113469114)

[十一、简称释义 50](#_Toc113469115)

[附件1：2022年鄂州市公平竞争审查第三方评估调查问卷（用于评估对象） 53](#_Toc113469116)

[附件2：鄂州市落实公平竞争审查制度社会调查问卷（用于市场主体） 56](#_Toc113469117)

[附件3：公平竞争审查报送数量统计表 62](#_Toc113469118)

[附件4：公平竞争审查抽样评估情况汇总表 64](#_Toc113469119)

[附件5：公平竞争审查标准 66](#_Toc113469120)

# 2019-2022年度

# 鄂州市重点行业和领域政策措施

# 公平竞争审查第三方评估报告

# 一、概 况

为贯彻落实《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》《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》，依据《中华人民共和国反垄断法》和《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》要求，本评估机构受市联席会议办公室委托，开展本次公平竞争审查第三方评估工作。

本评估机构接受委托后，指派高级合伙人、湖北省市场监管局公平竞争审查咨询专家委员会委员张亚卿律师为负责人，由权益合伙人、湖北省市场监管局反垄断专家库成员黄俊律师、执业律师曾令刚、张丽霞、向晶莹、郑明勇，实习人员翁子琪、何胜莉共8人共同组成评估工作小组，明确具体的评估目标、内容、标准、方法、时间安排等，有序开展第三方评估工作。

本次评估采取了互联网检索、问卷调查、走访调研、抽样审查、书面访谈、专家论证等多种方式方法交叉进行，针对鄂州市政府14个职能部门2019年-2021年的公平竞争审查工作开展情况进行了评估。本次评估累计抽样审查了14个部门806件资料，其中65件涉及政府采购和政府购买服务。评估机构经评判筛选认为有281件属于与市场主体经济活动有关的政策措施，应当纳入公平竞争审查范围。

本次评估发现有24件政策措施涉嫌违反《反垄断法》《实施细则》有关市场准入、限定交易和违规给予特定企业奖补的规定，实施后存在排除、限制竞争效果，且没有例外情形适用，应予修改优化。在教育、医疗卫生行业和政府采购领域表现突出。

# 二、评估目标

本次评估的目标是协助鄂州市政府相关职能部门发现公平竞争审查工作中存在的不足，就完善公平竞争审查工作提出建议，进而推动公平竞争审查制度在鄂州深入实施，及时、全面清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法，规范鄂州市政府相关职能部门越权行政和不当干预市场的行为，破除地方保护和市场分割，畅通国内大循环，建设全国统一大市场，激发市场主体活力，支持中小企业纾困发展，深入优化鄂州市营商环境，凸显鄂州区域城市竞争力。

# 三、评估对象和范围

按照市联席会议办公室的要求，本次公平竞争审查第三方评估范围包括：2019年1月1日至2021年12月31日期间，市发改委、市教育局、市卫健委、市医保局、市自然资源和规划局、市交通运输局、市银保监分局、市财政局、市商务局、市经信局、市民政局、市水利湖泊局、市行政审批局、市住建局等14个职能部门，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，重点是关系民生和社会反映问题突出的教育、医疗卫生、工程建设、公用事业、交通运输、保险、政府采购、招投标等行业和领域的政策措施。

# 四、评估过程

**（一）资料收集和评估步骤**

本评估机构采取以下方法评估14个政府职能部门建立和实施公平竞争审查机制以及公平竞争审查质量和效果的情况。

1.互联网检索

登录评估对象的官方网站、官方微信公众号，以及鄂州市人民政府门户网站（http://www.ezhou.gov.cn/sy）、湖北省政府采购网（http://www.ccgp-hubei.gov.cn）、鄂州市公共资源交易网（http://www.ezggzy.cn）等互联网，通过关键词检索和逐页排查的方式，核查和寻找评估对象发布的涉及市场主体经济活动的政策措施信息。

2.问卷调查

向评估对象和市场主体发放调查问卷（详见附件1《2022年鄂州市公平竞争审查第三方评估调查问卷》和附件2《鄂州市落实公平竞争审查制度社会调查问卷》），向评估对象直接了解关于公平竞争审查制度的实施情况，向市场主体获取评估对象涉嫌违反公平竞争审查规定行为的线索。

3.走访调研

实地调研走访评估对象和市场主体，向评估对象了解关于公平竞争审查制度实施情况，要求评估对象提供评估范围内相关文件资料。同时向相关行业和领域中的市场主体，获取涉嫌违反公平竞争审查规定的行为线索。

4.抽样审查

根据评估对象提交的文件、网站提取的信息，依据相关法律法规，结合问卷调查和走访调研的情况，对照各该行政机关职责，进行具体、细致、科学的分析，评估公平竞争审查制度的实施状况、政策措施对市场竞争的影响和程度。

5.书面访谈

向评估对象当面访谈和书面访谈，围绕评估对象的权力清单，了解其在履行行政管理职能过程中，是否实施了排除、限制市场竞争的政策措施。

6.内部研讨

评估组成员按照工作方案确定的分工和计划，有序开展收集、筛选资料和信息；过程中发现属于审查范围的内容予以批注和初步评估。形成初步意见后，提交评估小组工作会议讨论，分析、论证该具体政策措施是否确实具有排除、限制竞争效果。

7.专家论证

对评估工作小组初评后认为涉嫌排除、限制竞争的政策措施，本评估机构进一步组织湖北省市场监督管理局聘任的部分反垄断专家进行了论证。最后，结合专家的多数意见，认定政策措施是否涉嫌排除、限制竞争，确定是否有例外情形可供适用，提出优化、修改、完善建议。

**（二）评估过程**

本评估机构在市联席会议办公室的支持下，对市财政局、市经信局、市卫健委、市医保局、市银保监分局、市行政审批局、市交通运输局以及部分市场主体进行了实地调研走访，向全部评估对象发送了《调查问卷》，制作了《访谈记录》，结合评估对象2019-2021年自主报送的公平竞争审查工作情况，评估机构统计了2019年—2021年期间评估对象自我审查的政策措施数量（详见附件3《公平竞争审查报送数量统计表》）。

为了尽量避免遗漏政策措施，本评估机构除了通过网络查询、向市场主体征集、要求自主提供和主动上门收集等多重手段并举的方式收集资料外，还从评估对象处主动采集2019年1月1日至2021年12月31日期间，各该机关办公室所有盖章文件资料登记台账。从登记台账中，评估人员依据资料名称，抽取了可能涉及市场主体经济活动需要进行公平竞争审查的资料名录，要求评估对象进一步提供名录所对应的文件资料原文。

本评估机构根据在互联网上查询获取的政府采购/购买服务公告内容，要求评估对象进一步提供具体的招标采购文件和评分标准和评分细则资料，再对招标采购文件和评分标准/细则进行审查评估。

本次评估工作中，抽样调查的成果统计情况见本评估报告附件4《公平竞争审查抽样调查情况汇总表》。

# 五、评估方法

根据《实施细则》明确的基本分析框架和审查标准，参考国家市场监管总局《公平竞争审查第三方评估实施指南》（2022年2月13日失效）给出的评估策略与方法，遵循客观公正、科学严谨、专业规范、公开透明、注重实效的原则，重点评估：（1）此前做出的审查结论是否符合《意见》要求；（2）政策措施出台后是否产生新的排除、限制竞争问题；（3）法律法规政策变动情况对政策措施实施的影响；（4）对评估发现排除、限制竞争的政策措施提出调整建议。本评估机构遵循《意见》《实施细则》分析框架和审查标准（见附件5《公平竞争审查标准》），综合运用以下方法进行全面、客观、系统、深入的评估。

（1）定性评估。通过汇总、梳理、提炼、归纳相关资料和信息，运用反垄断法相关基础理论，对政策措施影响市场竞争情况、制度实施情况等形成客观的定性评估结论。

（2）定量评估。使用规范统计数据，运用科学计算方法，分析政策措施对市场竞争的影响程度、制度实施成效等，形成准确的量化评估结论。

（3）比较分析。对政策措施实施前后的市场竞争状况进行对比分析。

（4）成本效益分析。将可以量化的竞争损害成本与政策措施取得的社会效益经济效益进行对比分析。

（5）第三方评估机构，结合具体政策措施认为有助于评估的其他方法。

# 六、评估结论

本次评估了800余份文件，应审已审的政策措施绝大部分的文件都符合公平竞争审查相关规定的要求，不存在排除、限制市场竞争的情况，政策措施也与市场公平竞争的精神契合，政策措施出台后没有产生新的排除、限制竞争问题。

本评估机构在开展评估工作中，发现以下问题值得关注，需要鄂州市相关职能部门给予足够重视。

（一）自我审查机制未完全实际落实

14家评估对象基本建立了内部的公平竞争自我审查工作机制，制定了审查流程，落实了审查机构和审查人员。但实际在日常工作中，大部分评估对象并未严格认真执行自己制订的工作机制，更多的是流于形式，比如市卫健委、市银保监分局向市联席会议办公室每月填报的《（月度、年度）公平竞争审查制度落实情况统计表》中，新增政策出台数、审查数、修改数、适用例外条款及适用时限以及存量政策措施的清理数、修改数、废止数、适用例外条款及定期评估数量，三年来一直零报。但是，在本次评估中，评估人员不仅发现了市卫健委、市银保监分局存在大量应审未审的政策措施，而且还有数份政策措施具有排除、限制竞争效果，不仅不能提出法律依据，也没有例外情形可供适用。

部分单位的审查结论不准确，比如市行政审批局提交的《鄂州市房屋建筑和市政基础设施工程施工招标“评定分离”改革实施细则（试行）》公平竞争审查的审查结论表述为“经审查，该文件不具有排除、限制竞争效果或者符合例外规定，可以实施。”将“不具有排除、限制竞争效果”和“符合例外规定”两种情形同时列出，作为审查结论，显然是对例外规定适用的曲解。所谓例外规定，是指政策措施制定和实施本已构成排除、限制竞争，只是符合例外情形，可以有条件有期限地经第三方评估后实施，且需要逐年评估实施对竞争的影响和例外条件是否仍然继续符合等。

前述案例说明，部分评估对象存在未执行自己制订的公平竞争审查制度、审查结论不准确，公平竞争审查工作流于形式，对公平竞争审查的工作内涵、核心要义把握不准。

（二）对公平竞争审查制度认识理解存在偏差

从部分评估对象提供的《公平竞争审查表》判断，评估对象对涉及市场主体经济活动的政策措施没有做到公平竞争审查全覆盖，没有应审尽审。调研发现，2019年至2021年期间，评估对象完成公平竞争审查的文件144份；评估机构抽查各评估对象提供的资料，经分析统计后发现有281份文件应当进行公平竞争审查；该数量不包括总量无法统计的政府采购文件和官网上公布的没有文号的通知等政策措施。

有些评估对象认为，公平竞争审查的对象仅仅是有文号的机关正式发布的规范性文件，忽略了对其他政策性措施、“一事一议”、政府采购、行政合同等具体政策措施的公平竞争审查。公平竞争审查是事前强制审查。有评估对象认为所制定的文件已经识别为不具有排除、限制竞争效果，就无需进行公平竞争审查，不用填写公平竞争审查表留痕，更不用第三方评估；没有理解和贯彻执行公平竞争审查制度要求的凡是与市场主体经济活动有关的政策措施没有进行公平竞争审查就不得出台的规定。

（三）政府采购、医疗卫生和教育领域违反公平竞争审查制度情形较为突出

医疗、教育行业和政府采购领域涉及公共服务和政府公共财政资金支付，与广大消费者利益攸关，事关社会治理现代化和高质量发展基础。本次评估发现14个单位共有24件政策措施涉嫌违反《反垄断法》《实施细则》的规定，问题比较突出的是政府采购，医疗卫生、教育等领域和行业。尤其是政府采购领域，本次抽查的所有评估对象报来的共65份政府采购文件，均未进行公平竞争审查。

本评估机构认为，政府采购、医疗卫生、教育等领域和行业的公平竞争审查工作落实情况值得重点关注。

（四）在市场准入和限定交易方面表现突出

综合各单位违规情况综合分析发现，限定交易、设置没有法律依据的市场准入门槛的情形较为突出。同时，部分问题出在违法给予财政奖补方面。24个涉嫌违规政策措施中，涉及限定交易的9个，防碍市场准入的11个，违规给予特定企业奖补的4个。

（五）没有规范开展定期评估

本次评估发现14家评估对象，均未能提供定期评估和适用例外情形下的评估报告，没有开展定期评估。

《意见》要求，对建立国家公平竞争审查制度后（2016年6月）出台的政策措施，各级人民政府及所属工作职能部门要在清理时，一并对政策措施影响全国统一大市场和公平竞争的情况进行定期评估；对经审查认为具有排除限制竞争效果的政策措施，可以适用例外情形的，应当逐年进行评估，评估要有评估报告留存。发现例外不再适用的，应及时修订、废止。《意见》还鼓励以购买第三方服务的方式，委托适格第三方评估机构为本单位提供评估服务，尤其是准确适用例外规定和被多次投诉的政策措施应当委托第三方评估。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。经评估认为妨碍全国统一市场和公平竞争的政策措施，要及时废止或者修改完善。

（六）宣传培训效果不佳

《意见》要求，有关部门要切实加大宣传培训力度，加强政策解读和舆论引导，增进全社会对公平竞争审查制度的认识和理解，为公平竞争审查制度实施营造良好的舆论氛围和工作环境。通过对调查问卷的统计，绝大部分部门每年都开展了1-2次培训工作，但是通过对相关工作人员的访谈，以及对评估结果的复核情况来看，培训的效果甚微。

部分行政机关对公平竞争审查工作认识不深刻，没有意识到公平竞争审查工作在社会治理现代化过程中独特作用，没有意识到公平竞争审查是避免出现超越行政权力，过多和过分地干预市场竞争，影响和破坏竞争政策实施的有效工具，在《反垄断法》于2022年6月24日修订8月1日实施后，也没有意识到违反公平竞争审查要求是违法行为。

（七）公平竞争审查和第三方评估经费无保障

本次评估工作过程中，发现14家评估对象三年来都没有单独列支公平竞争审查和第三方评估财政预算经费，没有配备专业且稳定的公平竞争审查人员。日常工作中无法正常专业地开展客观、全面、科学有效的审查和评估工作。

综上，2019年至2021年期间，鄂州市公平竞争审查工作取得了一定成效，但是仍存在一些问题，部分政府职能部门的领导和工作人员对公平竞争审查的认识和重视程度还有待提高，审查机制流于形式，没有安排专门经费和安排具有专门知识和技能的人员负责公平竞争审查工作。审查人员专业能力不足，审查结论不准确、审查质量不高，审查目标范围覆盖不足。

未经审查不得出台的制度刚性法律约束意识不强，行政机关在开展社会管理履职过程中，产业政策与竞争政策交融互补、互相促进的战略把控能力有待提高。促进市场主体公平竞争意识不强。政府采购、医疗卫生和教育领域和行业表现突出，在市场准入和限定交易以及财政奖补方面值得关注。

# 七、意见和建议

基于本次评估，本评估机构提出整体意见和建议如下。针对各单位涉嫌排除、限制竞争的政策措施，具体调整优化建议在《涉嫌违反公平竞争审查制度政策措施情况》（二）中列述。

（一）增强鄂州市市场监管局在本市公平竞争审查制度执行中统筹、协调、监督、指导的核心作用

从某种意义上看，第三方评估的工作是帮助各评估对象更好履行其法定职能，但是，因为鄂州市市场监管局与各评估对象一般为行政平级单位，因此部分评估对象的工作人员内心会认为没有配合的必要性和强制力，导致本次评估工作开展过程中无端损耗大量的时间成本和沟通成本。

有鉴于此，本评估机构建议未来公平竞争审查工作的开展要加强鄂州市市场监管局的核心督导作用，建立必要的刚性绩效考评机制，在公平竞争审查联席会议成员单位中建立更为流畅的沟通交流通道，加强公平竞争文化在政策制定机关的传播，并正面宣传定期评估的必要性，加强正向和负面激励措施力度，以提高全市各级行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织对公平竞争审查工作的重视程度。

发挥在鄂州的湖北省市场监管局聘请的市场监管社会督导员参与市场监管社会督导积极作用，组建鄂州市的市场监管社会督导员团队，发挥社会力量，协助公平竞争审查工作向深处有序推进。

（二）建立公平竞争审查数据库

本次评估，由本评估机构直接联系评估对象获取文件以及在互联网上检索文件，资料获取耗费了大量时间和精力，提高了评估的时间和人力成本，而且部分评估对象对于第三方评估存在一定抵触或消极应对的心理，收集文件的难度被人为加大。经历近两个月的沟通与催促，在本报告完成之时，评估人员发现了线索但是通过公开渠道无法获取，经明确要求相关单位限时提供资料后，仍然有部分单位至今不能提供。

因此，建议鄂州市公平竞争审查工作联席会议办公室建立公平竞争审查数据库，数据库不向社会公众公开。数据库主要功能一是留存所有产业政策和竞争政策资料信息，不论是否涉及市场主体经济活动，统一上传数据库系统保存；二是方便留痕和信息报送，不仅职能部门审查过程可以留痕，还方便快捷完成公平竞争审查信息报送；三是方便检查，本市公平竞争审查工作联席会议办公室和上级主管部门，可以随时抽查数据库文件资料信息；四是提高审查效率，利用数据库大数据处理特征，通过关键词设置或具备相应功能的软件自动检索、审查，有望高效实施审查，避免漏审、审不准、审不全。

（三）建立公平竞争审查激励机制。

本次评估发现，部分被评估单位对公平竞争审查工作积极性不高，没有奖惩激励。

建议市联席会议办公室设立奖惩措施，对工作做得好的单位和个人给予公开表扬和其他适当嘉奖，对工作做得欠佳，存在的问题较为突出的单位，进行负责人约谈，给予必要的公开通报批评。同时，通过设定科学的权重指数、统一的审查评估绩效计分标准，来量化评估对象落实公平竞争审查制度以及配合第三方评估的工作表现，由市联席会议办公室和第三方评估机构对评估对象的自我审查制度落实、存量政策措施清理和审查评估配合程度等方面进行评分、排序，以适当方式在一定范围内公开评分排序结果，并报送两级法治政府和依法治市、依法治区办公室，供参考。

（四）加强公平竞争审查技能培训

本次评估发现，大部分评估对象负责公平竞争审查的工作人员，不清楚公平竞争审查的准确对象和范围，工作人员频繁更换，无稳定性，导致出现大量应审未审情形。公平竞争审查具有很强的专业性、技术性，需要具有法学基础理论和实务技能、熟悉经济学、竞争法学和所在单位行业监管政策法律法规。因不同职能部门、不同行业、具有不同的行业和专业特点，公平竞争审查工作特性决定了负责公平竞争审查工作的人员需要具备相当的技能和综合素养。

建议各职能部门加强对现有公平竞争审查工作人员培训，尤其是反垄断法和公平竞争审查知识与技能，重视该岗位的人才招聘和培养，保持人才稳定性。

（五）定期组织第三方评估

本次评估发现，所有评估对象均未组织第三方评估。根据《实施细则》的规定，对政策制定机关拟适用例外规定和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情形时，应当引入第三方评估。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依据。

建议各职能部门按照《实施细则》的规定，积极组织第三方评估。

（六）建立公平竞争审查专家咨询队伍

评估机构发现，存在共性的问题是审查评估能力不足，对市场经济和经济学问题、行业专业问题、竞争与反垄断法律专业知识欠缺。

建议有条件的公平竞争审查责任主体单位建立自己的专家咨询团队，可以是内部成员和外聘专家结合的方式组建。

（七）落实公平竞争审查和评估工作经费财政预算安排

本次评估发现14家评估对象均没有单列公平竞争审查工作经费财政预算。导致这项工作既没有专业人员保障又没有专门经费保障，公平竞争审查工作落地生根出现现实困难。大多单位都错误地认为公平竞争审查等同于合法性审查，且只需审查规范性文件，其他都不用审查。有的单位认为，已安排有经费预算、聘请了常年法律顾问律师，无需再安排经费和人员开展公平竞争工作。评估发现，因为负责日常合法性审查的法规部门工作人员和外部常年服务顾问律师，大多都对反垄断法和公平竞争审查工作不熟悉，缺乏审查对象识别能力和审查能力，不能满足现实的公平竞争审查工作需要。

（八）加强公平竞争审查的宣传教育

本次评估，本评估机构以不同手段和方式，努力通过不同渠道向鄂州市内不特定市场主体发放调查问卷，收集违反问题和线索，但却收效甚微，有效反馈较少。经个别走访和系统分析，评估人员认为反馈少的客观原因是市场主体对公平竞争审查无认知。大多市场主体，即便在生产经营活动中，确有来自行政机关的政策措施排除、限制竞争，导致无竞争和竞争秩序损害而影响和阻碍公平竞争，也没人知道依法可以运用公平竞争审查的竞争政策工具和手段排除制度性障碍。

建议各职能部门充分利用各类新闻媒体、官方网站、官方微信号、户外公益宣传广告宣传位等媒体渠道，积极主动加强公平竞争审查宣传。解读公平竞争审查法律、政策，宣传公平竞争审查制度意义、诠释公平竞争审查与社会治理现代化，与建设全国统一大市场，与保护中小微、帮助困难企业的关系。加强倡导竞争体制机制，培育良好的竞争文化，不断在市场主体中扩大公平竞争审查制度的影响力。激励政府及其职能部门，懂得把市场的归市场，不去干预，而是事中事后引导、监管，不为特定企业“开小灶”影响生产经营成本，破坏各类企业的公平竞争。激发政府及其职能部门，创新监管模式、手段，优化服务工具和措施，让“好心”能够“办好事”，而不是相反做了“错事”，破坏公平竞争法治化营商环境。激活政府及其职能部门，借助公平竞争审查的法律工具，优化营商环境政策活力，吸引全球优质市场主体前来鄂州投资兴业，让企业来的了，活得下来，发展的好，走的出去。

# 八、涉嫌违反公平竞争审查制度的政策措施

本次评估，发现以下政策措施涉嫌违反《反垄断法》《实施细则》的规定，具有排除、限制竞争效果，无例外情形可以适用。

1. **本次评估发现的政策措施**

**1．市****发改委**

2021年7月16日，市发改委在官网发布《鄂州市信用信息共享服务平台等级保护测评项目询价公告》，为采购等级保护测评服务，公告文件第四条供应商条件第6款规定“投标人须具有本地化服务能力，非湖北区域内公司需提供本地化分支机构证明材料和本地化常驻人员近一年的社保证明。”

本评估机构认为，市发改委将提供本地化分支机构证明材料作为采购遴选等级保护测评服务必要条件，属于变相强制外地经营者在本地设立分支机构，涉嫌违反《反垄断法》第三十四条“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，以设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等方式，排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动”的规定。其采购市场主体遴选条件违反《实施细则》第十三条第（三）款第2项“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”的规定，将鄂州市信用信息共享服务平台等级保护测评服务机构限定在湖北省内市场主体，将未在湖北省注册的外地市场主体排除在鄂州市等级保护测评服务市场之外，也没有例外情形可以适用。排除了市场竞争，不利于省外市场主体在鄂州提供优质高效的等级保护测评服务，限定本地服务机构参与本地市场服务，将使得该类市场主体不思进取，阻碍了他们主动创新和主动提高服务质量，同时也不去寻求扩展省外更大市场，长此以往，不利于该类市场主体提高竞争力，消费者也无法从创新和服务提升方面享受到质优价中的福利。

**2．市教育局**

（1）2020年3月26日，市教育局印发《鄂州市高中阶段民办学校<普通高中、中等职业学校>2019年度年检及换发民办学校办学许可证工作方案》（鄂州教职成〔2020〕1 号），该方案第四条第（五）款“换发办学许可证”中规定“年检基本合格者暂缓换发办学许可证”。

本评估机构认为，依据《湖北省民办学校年检办法（试行）》（鄂教规〔2011〕8号）第十条的规定，“年检基本合格的民办学校，责令限期整改，整改期为一年，整改期间限制招生规模；整改期满仍然达不到合格等次的，当年年检结论定为“不合格”。年检“不合格”的民办学校，暂停招生，责令整改，整改期为一年；办学许可证到期的，暂缓换发，情节严重的，吊销办学许可证。对年检“不合格”的学校，才可以暂缓换发办学许可证。市教育局规定对年检“基本合格”的民办学校暂缓换发办学许可证，没有法律法规和国务院规定的依据，也没有例外情形可以适用。属于在《湖北省民办学校年检办法（试行）》基础上标准加码，违法剥夺了本可以继续办学的民营办学机构市场进入机会，妨碍了市场竞争，符合《实施细则》第十三条第（一）款第3项规定情形，不利于国家鼓励社会力量办学，促进多元主体开办普通高中和中等职业学校教育政策在鄂州市落实，该政策实质上是在法律规定之外，提高了办学许可条件要求，不利于鄂州市教育事业创新发展。对于后进的办学单位，可以采取激励和正确引导、约谈等方式促其积极上进，优化办学质量和服务水平，而不是通过强制许可的硬措施简单粗暴地规制。

（2）2020年8月25日，市教育局发布《关于续签校园责任险合同的通知》，明确“请2020年8月31日校园责任险项目服务到期、因疫情影响不能如期组织采购招标的学校与中国人民财产保险股份有限公司鄂州分公司（原校园责任险采购中标单位）对接，做好2020-2021年度校园责任险续约工作”。

本评估机构认为，教育局不是校园责任险的投保人，选定校园责任险承保公司和组织购买校园责任险主体是各学校自主市场行为。教育局将本应由各学校自主完成的投保市场行为，通过招投标的方式越权代为统一确定，超出了其法定行政职责和权力清单范围。即便因疫情影响的确不能如期组织采购招标，各学校完全可以独立自主决定如何选择保险公司和选择哪家保险公司，而没有指定续约往年保险公司继续承保的必要，教育局以通知的方式，明确要求本市各学校与中国人民财产保险股份有限公司鄂州分公司续签保险合同的做法，不仅排除了其他保险公司参与鄂州市校园责任险市场竞争的机会，限制了鄂州市保险市场公平竞争，还越权限定其行政管理相对人（学校）与指定的保险公司交易，妨碍了学校自主选择保险服务的权利。何况校园责任险并非中国人民财产保险股份有限公司全国独家开办，银保监会备案审批可以依法承保的保险公司众多，限定独家交易也没有例外情形可以适用。上述行为属于限定购买特定经营者提供的保险服务，涉嫌违反《反垄断法》第三十二条规定的行政机关不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位购买、使用其指定的经营者提供的服务。符合《实施细则》第十三条第（三）款第1项规定情形，该政策措施排除、限制了鄂州市校园责任险服务市场竞争，建议废止。

（3）2021年7月21日，市教育局印发《2021年鄂州市中小学暑期夏令营活动和托管服务工作方案》（鄂州教体卫艺〔2021〕5 号），其中第五条“安全保障”第三款明确“由后勤管理办公室协调北京联合保险服务有限公司为学生购买保险1份，费用由承办单位支付。”

本评估机构认为，既然由夏令营承办单位支付保险费，承办单位就有权自主选择保险公司投保和自主决定是否需要委托保险经纪公司提供保险经纪服务，以及选择哪家保险经纪公司提供保险经纪服务。教育局超越权力清单范围，没有法律依据明确要求承办单位协调北京联合保险服务有限公司为学生购买保险，既排除了保险经纪公司之间保险经纪业务竞争，又排除了保险市场竞争。上述行为限定购买、使用指定经营者提供的保险和保险经纪服务，涉嫌违反《反垄断法》第三十二条规定，以明确要求的方式，限定购买特定经营者提供的服务，属于《实施细则》第十三条第（三）款第1项规定情形，排除、限制了鄂州保险服务市场竞争。

**3．市卫健委**

2019年9月30日，市卫健委印发《鄂州市远程诊疗服务规范（试行）》（鄂州卫办发〔2019〕46号），该规范第三章第九条第二款要求提供远程诊疗服务的检验技师需满足“在市中心医院对应科室从事相关工作3年以上”的条件。

本评估机构认为，《鄂州市远程诊疗服务规范（试行）》通过要求提供远程诊疗服务的检验技师需满足在“市中心医院”对应科室从业经验的要求，限定提供远程医疗服务医疗机构准入资格，《国家卫生健康委员会、国家中医药管理局关于印发互联网诊疗管理办法（试行）等3个文件的通知》（国卫医发〔2018〕25号）并未规定开展远程医疗服务的医疗机构应当有特定医院的从业经验的要求，其他法律也无对应详细规定。该特定准入资格限制，没有法律法规和国务院规定的依据，排除了无市中心医院对应科室相关工作满3年检验技师的医疗机构参与远程诊疗服务的市场竞争机会，限制了鄂州市远程医疗服务市场的正常有序竞争，与国家鼓励、发展远程医疗服务精神相悖。上述规范违反《实施细则》第十三条第（一）款第1项“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”的规定，具有排除、限制竞争效果。建议及时废止无法律依据的限制性条件。通过创新监管措施，加强积极主动行政服务，放宽政策措施，让市场选择服务机构，通过市场优胜劣汰机制优化和淘汰服务机构，让市场主体和消费者双向选择市场化手段，达到服务水平和能力提高、消费者满意度提升目的。

**4．市医保局**

（1）2019年11月5日，市医保局行文《关于开展基本医疗保险特殊药品定点零售药店和门诊慢性病定点零售药店遴选工作的请示》（鄂州医保文〔2019〕37号），拟开展基本医疗保险特殊药品定点零售药店和门诊慢性病定点零售药店遴选工作，在第二条“遴选范围”中明确“在我市城区下辖有20家及以上职工基本医疗保险定点零售药店或注册资本五百万元以上（含500万)的大型医药连锁公司中进行遴选”特殊药品定点零售药店和慢性病定点零售药店。经向工作人员了解，市政府已经批复该请示。

本评估机构认为，上述对定点药店所属开办市场主体店铺数量规模和注册资本的要求，没有法律、行政法规和国务院规定的依据，将原本符合法律规定条件的药店排除在定点药店之外，属于设置明显不必要或者超出实际需要的准入条件，且没有例外情形可以适用，该做法排斥或者限制了已取得正常开业许可的药店公平参与零售药品售卖市场竞争，缩限了具备能力和资质的药店开展特殊药品销售市场许可，违反《实施细则》第十三条第（一）款第1项“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”的规定，具有排除、限制竞争效果。

（2）2020年1月23日，市医保局印发《关于调整完善我市特殊药品有关政策的通知》（鄂州医保发〔2020〕5号），明确“我市已确定市中心医院、市中医医院、鄂钢医院、鄂州二医院等四家医院为我市特殊药品定点医疗机构”。

本评估机构认为，医保局直接将特殊药品定点医疗机构对象限定在4家医疗机构，且没有例外情形可适用，违反《实施细则》第十三条第（三）款第1项“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”的规定，具有排除、限制竞争效果。特殊药品定点医疗机构限定在四家医疗机构，不仅影响群众就医，还可能滋生价格违法和腐败问题，建议及时废止。

（3）2020年3月25日，鄂州市医疗保障服务中心在市医保局官网发布《关于开展2020年新增定点零售药店评估工作的通知》，开展2020年新增定点零售药店评估，其申报条件第5条规定，零售药店要“有合法经营场所，面积达到80平方米及以上”。

本评估机构认为，上述对定点零售药店营业面积的要求，没有法律法规和国务院规定的依据，设置80平方米及以上面积的条件明显不必要，无例外情形可以适用，违反《实施细则》第十三条第（一）款第1项“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”的规定，限制了药店经营者参与鄂州市零售药的市场竞争，具有排除、限制竞争效果。

（4）2021年11月19日，市医保局和市卫健委联合印发《关于完善国家谈判药品“双通道”管理机制做好谈判药品落地工作的通知》（鄂州医保发〔2021〕58 号），明确“双通道”管理的定点医药机构，直接确定“鄂州市中心医院、鄂州市中医医院、鄂钢医院、鄂州二医院”4家医院为定点医疗机构，“鄂州市康泰大药房连锁有限公司康泰大药房总店、国药控股鄂州有限公司中心大药房、湖北盛世君安药业连锁有限公司盛世君安大药房古城路店”3家药店为定点零售药店。

本评估机构认为，市医保局牵头和市卫健委联合印发的通知限定4家医院和3家药店为“双通道”管理定点单位，限定使用特定医院和药店提供医疗服务的药品零售，且没有例外情形可供适用。涉嫌违反《反垄断法》第三十二条“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品”规定，符合《实施细则》第十三条第（三）款第1项“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”规定情形，具有排除、限制竞争效果。

**5．****市自然资源和规划局**

（1）2020年3月26日，市自然资源和规划局在官网发布《湖北省鄂州市黄山矿区建筑石料用石英二长岩、砂岩矿采矿权网上挂牌出让公告》（鄂矿网挂[2020]001），组织开展采矿权网上挂牌出让工作，公告文件对竞买人资格条件的第1条要求“实缴注册资金不低于人民币5000万元”，竞买人须知第（二）条规定“非鄂州市注册企业竞得该采矿权后，须在鄂州市注册成立企业（全资子公司），采矿权出让合同由竞得人在鄂州市本地注册的全资子公司签订。”

本评估机构认为，市自然资源和规划局要求参与采矿权出让竞标的市场主体实缴注册资本不低于5000万元，排除了注册资金5000万元以下的市场主体参与竞拍的机会。法律上，市场主体的经济实力和履约能力与注册资金毫无关联；现实经济活动中，一家注册资金只有3000万元的企业其存量现金资产也可能达数亿元，而一家注册资金5000万元以上的企业，也常处于失信被执行人状态、有的甚至面临破产边缘。强制要求竞标成功后的竞得人必须在鄂州市本地注册全资子公司，以该全资子公司作为签约主体和政府机关签订《采矿权出让合同》的做法，违反《实施细则》第十三条第（一）款第1项“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”和第十四条第（五）款第1项规定的“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”的规定，具有排除、限制竞争效果。该竞拍参与者条件的设定不仅将有能力和更优的市场主体排除在外，还限制了市场主体投资决策的自主经营权。行政监管方面，完全可以通过法定手段开展事中事后进行。监管措施并不因上述条件设定，就变得更加便利，5000万元注册资金的要求与监管毫无关联。

（2）2020年9月23日，市自然资源和规划局为牵头单位的鄂州市工程建设项目审批制度改革工作领导小组办公室印发《鄂州市推进工程建设项目“多测合一”工作实施细则（试行）》，第四条规定：按照“非禁即入”的市场准入原则，从事“多测合一”的测绘单位，应符合以下条件：1.在本市注册的法人单位，或在本市有固定办公场所的外地单位。第六条规定：市自然资源和规划局成立资格审查小组，对申请入库单位的测绘资质、专业技术人员、质量管理、办公场所等进行核查，符合条件的，经公示（七个工作日）无异议后，纳入鄂州市“多测合一”测绘机构名录库，并在鄂州市工程建设项目审批管理系统平台上予以公布，为“一次委托”提供服务选择。公示结果可作为鄂州市住房和城乡建设局建立房产测绘单位及人员信用档案参考依据。第八条“多测合一”实施程序规定：1.委托申请。建设单位在“多测合一”测绘机构名录库中选取测绘单位，并依法完成测绘合同的签订。

本评估机构认为，上述工程建设项目“多测合一”工作实施细则第四条，要求从事“多测合一”的测绘单位，必须是在本市注册的法人单位，或在本市有固定办公场所的外地单位，排除了在鄂州没有固定办公场所的外地测绘单位到鄂州市提供测绘服务的竞争机会，属于对不同地区、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条件。符合《实施细则》第十三条第（一）款第2项规定“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”规定情形，具有排除、限制竞争效果。国内一些服务质量好，价格适中的测绘机构进入鄂州市场，往往可以激励和推动本地市场主体发展，本地化的“内卷”做法，不利于改革和创新，不利于优化服务水平和服务质效，也不利于本地市场主体“走出去”寻求发展，不利于他们去创造更多更大的测绘专业服务市场。

另外，市自然资源和规划局通过建立名录库和资格审查的方式，排斥或限制潜在测绘机构在鄂州市开展测绘技术服务，没有入库的测绘机构无法进入鄂州市场开展测绘业务，这一做法符合《实施细则》第十三条第（三）款第3项“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”规定，属于限定特定经营者提供测绘服务情形，排除、限制竞争效果明显。

**6．市交通运输局**

（1）2019年8月8日，市交通运输局行文《鄂州市交通运输局关于明确鄂州机场高速公路建设投资人的请示》（鄂州交运文〔2019〕47号），为加快推进鄂州机场高速公路建设，明确鄂州机场高速公路建设投资人，市交通运输局代拟了向湖北国际物流核心枢纽项目建设指挥部请示文稿《关于明确鄂州机场高速公路建设投资人的请示（代拟稿）》，根据文稿内容，系恳请湖北国际物流核心枢纽项目建设指挥部明确同意省交投集团作为机场高速公路项目投资人。

评估机构向市交通运输局核实“市政府是否对上述请示文件给予批复？鄂州机场高速公路对投资人的遴选是否进行了公开招投标程序？该项目实际的投资方是否是湖北省交通投资集团有限公司？”市交通运输局书面回复：“市政府未对请示文件批复；鄂州机场高速公路对投资人的遴选进行了公开招投标程序；根据中标通知书，湖北省交通投资集团有限公司、中南勘察设计院集团有限公司、湖北长江路桥股份有限公司组合的联合体中标。”

评估人员在市交通运输局现场查阅了相关招标文件，《鄂州机场高速公路一期工程投资人EZTZ-1标段招标文件》中，对投标人的资格条件限制为注册资本15亿元以上，对投标人的总资产、净资产均有具体的数额要求。另外，《鄂州机场高速公路一期工程可行性研究咨询服务招标（项目名称）JCGK-1标段招标文件》对投标人资格作出“投标人2016年、2017年、2018年的年平均营业收入不少于3000万元人民币”的要求。

本评估机构认为，市交通运输局在鄂州机场高速公路投资人的遴选过程中，在招标文件中设定不合理的准入资格条件，排斥或者限制其他潜在投资人参与投标和投资建设活动，不符合单一来源采购和公平竞争审查例外情形，该投资人遴选行为涉嫌违反《反垄断法》第三十二条“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品”的规定，符合《实施细则》第十三条第（三）款第2项“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”规定情形，具有排除、限制竞争效果。

（2）2020年3月15日，市交通运输局在官网发布《鄂州市具有营运资质的包车运输服务企业名单》，名单中披露了鄂州市交通发展公司等8家运输企业的基本信息和联系方式、车辆台数。

对以上行为，市交通局说明该名单发布的背景为：根据交通运输部《关于统筹做好公路水运建设领域新冠肺炎疫情常态化防控与复工复产工作的通知》（交公路明电〔2020〕176号）文件精神，为保障滞留及复工复产人员安全顺利返岗，我局采取有效措施，精准摸排需求，周密部署运输方案。向社会公布全市具有相应营运资质的8家客运公司（100辆大客车共4000座）联系方式，会同人社等部门以区、乡镇为单位组织务工人员，部分公司、商会集体联系包车业务，零散返岗人员提前向包车公司申报登记，采取以上三种方式了解返岗人员集中出行需求，实施需求精准对接，统筹安排车辆，精心制定运输组织方案，合理规划运输线路，确保不因运输环节影响企业复工复产。

经评估机构查询，交公路明电〔2020〕176号文发文日期为2020年5月22日，而上述名单在官网上公布日期为2020年3月15日，即名单公布在前，交通运输部文件在后，将在先的行为解释为落实在后的文件所采取的相应措施，不符合逻辑，本评估机构不予采信相关说明。评估机构通过互联网检索发现，2020年3月19日，鄂州市人民政府官网发布标题为《我市召开第六场新闻发布会介绍我市小区封控和交通出行保障相关情况》的鄂州要闻，根据该新闻内容，记者问：防疫期间，如何开展省外务工人员包车活动？市交通运输局局长刘华回答：省防疫指挥部141号文件，关于做好人员安全有序流动交通运输保障的通知，文件明确要求：对于规模适中、流入地适中的人员，无自备车辆的，由用工方或者组织方租用有营运资质的社会车辆，提供“点对点、一对一”的包车服务。我市共有8家客运包车企业，其中5家客运企业具备省际营运资质，分别是鄂州市交通发展公司、鄂州市大鹏客运公司、鄂州市华铭旅游客运公司、鄂州市华松汽车客运公司和鄂州市顺安旅游客运公司。这几家公司的名称、联系电话、联系人都公布在鄂州市交通运输局网站上，方便广大省外务工者联系包车。

本评估机构认为，新冠疫情期间，市交通局为做好人员安全有序流动交通运输保障工作，为方便广大省外务工者联系包车而公布相关营运资质的公司的本意属于为民办实事之举，但其在官网上发布标题为《鄂州市具有营运资质的包车运输服务企业名单》，没有其他任何辅助性的文字说明，且在随后的新闻发布会上号召广大省外务工者联系网站上的客运企业，会让广大省外务工者误认为必须向名单内的企业购买服务才合规，从而排除了鄂州市以外的具有省际包车客运资质的企业在鄂州市获取包车业务的机会，上述行为涉嫌违反《反垄断法》第三十二条规定的行政机关滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人使用其指定的经营者提供的服务，符合《公平竞争审查制度实施细则》第十三条第（一）款第2项“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”情形，具有排除、限制竞争效果。包车运输服务，不因企业在交通运输局完成了备案和公示，就可以确保运营过程安全、合法，不会出交通事故；相反，交通运输行政主管部门在行政许可公开之外，将特定运输服务经营者的名单单独公示，有帮助企业市场营销和信用背书之嫌。

**7．市银保监分局**

（1）2021年5月11日，市银保监分局与市财政局、中国人民银行鄂州市中心支行、鄂州市人民政府扶贫开发办公室联合印发《中国银保监会鄂州监管分局鄂州市财政局中国人民银行鄂州市中心支行鄂州市扶贫办转发关于深入扎实做好过渡期脱贫人口小额信贷工作的通知》（鄂州银保监发〔2021〕12号），该文向“各区（葛店开发区、临空经济区）财政（金融）局、扶贫办，农行鄂州分行，邮储银行鄂州市分行，鄂州农商银行”转发《湖北银保监局湖北省财政厅中国人民银行武汉分行湖北省扶贫办转发深入扎实做好过渡期脱贫人口小额信贷工作的通知》（鄂银保监发〔2021〕29号）,要求上述单位做好扶贫人口小额信贷工作。根据鄂银保监发〔2021〕29号文的内容，其主送单位包括：“各政策性银行湖北省分行、大型银行湖北省分行、股份制银行武汉分行，湖北省联社，湖北银行，武汉农村商业银行、汉口银行，武汉东西湖杨子村镇银行”。根据《中国银行保险监督管理委员会、财政部、中国人民银行、国家乡村振兴局关于深入扎实做好过渡期脱贫人口小额信贷工作的通知》（银保监发〔2021〕6号）内容，其主送单位包括：“各政策性银行、大型银行、股份制银行”。

以上小额信贷工作的实施未见市银保监分局公平竞争审查表和政策措施适用《实施细则》第十七条例外规定的情形和条件的详细说明。

本评估机构认为，市银保监分局在转发上级文件时，将发文对象直接进一步缩限在“农行鄂州分行、邮储银行鄂州市分行、鄂州农商银行”3家银行，虽然相关文件涉及扶贫开发的内容，但市银保监分局没有说明限定3家银行对实现政策目的必要性和不可或缺，且不会严重限制市场竞争，同时也未明确实施期限。该“通知”变相限定了借款人使用特定银行提供的信贷服务，涉嫌违反《反垄断法》第三十二条“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品”的规定。符合《实施细则》第十三条第（三）款第1项“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”规定情形，限制了其他银行正常开展类似业务，具有排除、限制竞争效果。

（2）2021年5月13日，市银保监分局印发《2021年鄂州市银行业保险业高质量服务乡村振兴实施方案》（鄂州银保监办发〔2021〕28号），第四条“重点工作”第（六）款推进“整村建档评级授信”三年全覆盖，要求“结合鄂州市行政区划设置‘整村授信’推进工作主责行，其中鄂州农商银行为梁子湖区主责行、农行鄂州分行为华容区（含葛店开发区）主责行、邮储银行鄂州市分行鄂城区（含临空经济区）主责行，……做到‘能授尽授’，实现‘一次授信、随借随还、循环使用’”。

本评估机构认为，该“实施方案”变相限定了借款人使用特定银行提供的信贷服务，使得其他银行业金融机构无法参与该类信贷服务市场竞争。银保监分局不仅未作公平竞争审查，还没有提出例外情形可以适用，涉嫌违反《反垄断法》第三十二条“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品”的规定，符合《实施细则》第十三条第（三）款第1项“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”情形，具有排除、限制竞争效果。

**8．市财政局**

2019年7月23日，市财政局会计科出具《会计人员继续教育资格证明》，证明“鄂州市文化宫职校2019年会计专业技术人员继续教育备案文件已通过审核，在会计人员信息管理改革过渡期间，与2019年度服务于湖北省鄂州市会计人员，该职校已确认为我市会计人员继续教育培训机构，具有在湖北省鄂州市内开展会计人员面授继续教育资格。”同日，在财政局官网上发布《关于鄂州市2019年度会计专业技术人员继续教育培训机构的公告》，限定“鄂州市2019年度会计专业技术人员继续教育培训机构为：1.网络继续教育培训机构：北京东奥时代教育科技有限公司2.面授继续教育机构：鄂州市文化宫职校”。

本评估机构认为，会计专业技术人员继续教育是市场化的有偿服务行为，依据《财政部、人力资源社会保障部关于印发<会计专业技术人员继续教育规定>的通知》（财会〔2018〕10号）第十条的规定，会计专业技术人员可以自愿选择参加继续教育的途径和形式，市财政局的行为变相限定会计专业技术人员使用特定教育机构提供，涉嫌违反《反垄断法》第三十二条“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品”的规定，符合《实施细则》第十三条第（三）款第3项“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”规定情形，具有排除、限制竞争效果。

**9．市商务局**

（1）2021年1月18日，市商务局在官网上发布《鄂州市商务局2020年省级外经贸发展专项资金（外贸事项）申报资料审核采购公告》，第五条的资质要求明确“（六）在鄂州市有经营场所；（七）为鄂州市委、市政府或市级其他部门提供了供应合作或经过市政府公开招标的中标单位给予优先考虑。”

本评估机构认为，该文件要求竞标单位在鄂州市有经营场所，而且将竞标单位在本地区的业绩作为优先的资质条件，限制或者变相限制外地经营者参加本地招标投标活动，涉嫌违反《反垄断法》第三十四条“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，以设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等方式，排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动。”的规定。该政策措施符合《实施细则》第十四条第（三）款第2项“直接规定外地经营者不能参与本地特定的招标投标活动”和第4项“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”规定情形，使得没有为鄂州市委、市政府或市级其他部门提供过供应合作业绩或经过市政府公开招标的中标单位明显处于投标劣势市场地位，造成了实质上的机会不平等，这种限定特定业绩的招标条件的设置具有排除、限制竞争效果，不利于市场化手段选择最佳服务机构，而是限定在鄂州市范围内的经营者为本地提供服务。

（2）2021年12月2日，市商务局印发《关于调整市级电子商务示范企业奖励资金的通知》（鄂州商务文[2021]41号），通知将被评为2020年市级电子商务示范企业的奖励资金由每家1万元调整为2万元。市商务局不能提供奖励资金发放的法律依据。

本评估机构认为，市商务局对电子商务示范企业给与财政资金奖励，并没有法律法规和国务院规定的依据，违反了《实施细则》第十五条第（一）款第1项“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”的规定，通过给与特定企业财政奖励，表面上扶持了先进，激励后进，促进电子商务企业发展，但是却以行政干预手段直接影响市场主体生产经营成本，反而影响限制未入选示范名单的电子商务企业的市场公平竞争，具有排除、限制竞争效果。鼓励支持电子商务企业创新发展，可以通过授予荣誉、组织技术学习交流等其他非直接发放现金的方式进行，单一的现金激励，不足以达到激励效果。

**10．市经信局**

（1）2020年11月24日，市经信局印发《鄂州市经济和信息化局关于组织申报市级传统产业改造升级专项扶持资金的通知》（鄂州经信发[2020]21号），通知研究决定组织开展鄂州市传统产业改造升级专项扶持资金申报工作，对符合条件的技术改造项目按照设备投入资金总额的15%给予补助。其中，第二条申报条件规定，“申报传统产业资金的企业必须同时具备下列资格条件：（一）在鄂州注册的具有独立法人资格的企业。（四）规模以上工业企业。”

本评估机构认为，该文件直接给予鄂州市注册的具有独立法人资格且在规模以上工业企业资金补助，排除了不具有独立法人资格的企业（如合伙企业）以及小微企业领取补贴的资格，且该补贴没有法律、行政法规或者国务院规定依据，涉嫌违反《反垄断法》第三十七条“行政机关不得滥用行政权力，制定含有排除、限制竞争内容的规定。”的规定。该政策措施的出台，违反《实施细则》第十五条第（一）款第1项“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”的规定，具有排除、限制竞争效果。

（2）2020年11月25日，市经信局印发《鄂州市经济和信息化局关于组织鄂州市第三批省级隐形冠军企业和服务型制造示范企业（项目、平台）申报传统产业改造升级专项扶持资金的通知》（鄂州经信发[2020]20号），组织开展鄂州市第三批省级隐形冠军企业和服务型制造示范企业（项目、平台）申报传统产业改造升级专项扶持资金的工作，其中，第二条申报条件规定，“申报专项扶持资金的企业必须同时具备下列资格条件：（一）在鄂州注册的具有独立法人资格的企业。（四）规模以上工业企业。”

本评估机构认为，该文件给予鄂州市注册的具有独立法人资格且在规模以上工业企业资金补助，排除了不具有独立法人资格的企业（如合伙企业）以及小微企业领取补贴的资格，且该财政补贴本身也没有法律、行政法规或者国务院规定依据，涉嫌违反《反垄断法》第三十七条“行政机关不得滥用行政权力，制定含有排除、限制竞争内容的规定。”的规定。该政策措施的出台，违反《实施细则》第十五条第（一）款第1项“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”的规定，具有排除、限制竞争效果。

经信局作为服务中小企业的行政职能部门，直接发放现金的单一激励创新和支持企业发展的方式已经不能适应需求，更难易符合反垄断法关于公平竞争审查的要求，建议结合实际，多手段、多途径给予企业切实有效的支持。不再适合在法律、行政法规和国务院没有规定时，直接给予特定市场主体财政资金奖励补助。建议在提升行政服务能力、普惠方式政府采购企业需要的服务等方面多下功夫，而不是比拼现金奖励单一方式，况且给予企业现金奖励不一定可以达到鼓励创业、激励创新的效果。对于特别优质的企业，也可以考虑产业基金股权投资的扶持。

**11．市民政局**

2021年5月13日，市民政局在湖北省政府采购网发布《鄂州市民政局鄂州市政府救助综合责任保险项目单一来源公示》，市民政局采用单一来源方式采购中国人民财产保险股份有限公司鄂州市分公司救助综合责任保险项目。

本评估机构认为，救助综合责任保险不符合《政府采购法》第三十一条规定的“符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用单一来源方式采购：（一）只能从唯一供应商处采购的；（二）发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；（三）必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的”任一情形，救助综合责任保险险种银保监会并非只同意中国人民财产保险股份有限公司一家保险公司开办。单一来源采购的方式限定使用特定保险公司提供保险有偿服务，违反《实施细则》第十三条第（三）款第3项“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”的规定。该行为排除了其他经营该险种的保险公司参与鄂州市该类保险业务竞争，具有排除、限制竞争效果。

**12．市水利湖泊局**

2019年7月18日，市水利湖泊局出具《市水利和湖泊局关于武汉东区域管网整治工程（应急工程）EPC总承包项目委托书》，委托长江勘测规划设计研究有限责任公司“为武汉东区域管网整治工程（应急工程）EPC总承包单位。”

本评估机构认为，上述EPC总承包单位的选定，未经公开招投标，即直接委托确定长江勘测规划设计研究有限责任公司为EPC总承包单位，排除、限制了其他潜在符合条件有能力提供服务的机构参与该项目的机会。符合《实施细则》第十三条第（三）款第1项规定的以明确要求、暗示方式，限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的服务情形。该行为排除了其他具备相应资质的公司参与该工程的竞争，具有排除、限制竞争效果。

**13．市市场监管局和市行政审批局**

2020年9月17日，市行政审批局官网发布《市市场监管局市行政审批局关于开展政务服务“一送三免”工作的通知》，主要内容为：“鄂州市将对新开办企业（不含个体工商户）市场准入环节，以政府购买服务方式，由政府采购免费赠送一套印章（含企业名称公章、财务专用章和发票专用章）（含各区、葛店开发区、临空经济区），免费复印资料、免费邮寄证照、免费停车只在市政务服务大厅实行。”

本评估机构认为，市场监管局和行政审批局用政府采购的方式购买印章刻制服务介入印章刻制的服务市场供求关系，确定由特定主体在约定期限内提供印章刻制服务，固定和限制了本应由供求双方自主决定的交易机会，在客观上使得其他未入选印章刻制机构在一定的期限内失去了印章刻制市场交易机会。符合《实施细则》第十三条第（三）款“不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务”规定情形，具有排除、限制竞争效果。

**14．市住建局**

2020年9月17日，市住建局印发《关于加强房屋面积管理和房产测绘成果管理的通知》（鄂州建设文〔2020〕82号），要求“本市范围内从事房产测绘的单位和技术人员均应在房屋面积管理机构登记建档，接受业务监督和技术指导。未申请建立信用档案或列入黑名单的房产测绘单位，房屋面积管理机构不受理该测绘单位的房产测绘成果审核备案。”

本评估机构认为，依据《房产测绘管理办法》的相关规定，房产测绘单位取得省级以上测绘行政主管部门颁发的载明房产测绘业务的《测绘资格证书》即可开展房屋测绘业务。市住建局通知要求从事房产测绘的单位应在房屋面积管理机构登记建档，未申请建立信用档案的房产测绘单位，房屋面积管理机构不受理该测绘单位的房产测绘成果审核备案，设定或者变相设定市场准入障碍，使得未登记建档的房产测绘单位事实上无法提供测绘服务。该通知相关内容设置了不合理的房产测绘行业市场准入条件，符合《公平竞争审查制度实施细则》第十三条第（一）款第3项规定的没有法律、行政法规或者国务院规定依据，以备案、审定方式设定或者变相设定市场准入障碍情形，具有排除、限制竞争效果。

**（二）2020年评估已发现的政策措施**

本报告之前已经完成的《2020年第三方评估报告》中，披露了4家单位的8件政策措施，比如市住建局指定鄂州市捷创建设职业技术培训学校有限公司为唯一培训机构等政策措施，因相关单位已经整改，本评估报告不再披露。

**（三）社会问卷调查反映的问题**

本评估机构通过不同渠道向市场主体发放了调查问卷，依据回收的调查问卷，评估人员研判后，发现部分存在违反公平竞争审查规定的问题，经市市场监管局同意，一并予以评估。

**1．市财政局**

2022年4月29日，市财政局联合鄂州市农业农村局、鄂州市乡村振兴局、鄂州市供销合作社联合社、鄂州市总工会共同印发《市财政局市农业农村局市乡村振兴局市供销合作社联合社市总工会关于做好2022年政府采购脱贫地区农副产品工作推进乡村产业振兴的通知》（鄂州财采发〔2022〕116号），通知要求各级预算单位继续按照不低于15%的比例预留年度农副产品采购份额，通过“脱贫地区农副产品网络销售平台”（www.fupin32.com，简称“832平台”）优先采购郧西县等脱贫地区农副产品。

未见市财政局提出上述政策适用《实施细则》第十七条例外规定的情形和条件的详细说明，未见第三方评估报告。

本评估机构认为，该通知相关内容限定使用特定经营者提供的商品，涉嫌违反《反垄断法》第三十二条“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力，限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品。”的规定。该政策措施的出台，符合《实施细则》第十三条第（三）款第1项“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”规定情形，具有排除、限制竞争效果。

市财政局如认为通知适用《实施细则》例外规定，应当对符合适用例外规定的情形和条件进行详细说明，且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。经核实，财政局并没有进行公平竞争审查和例外适用评估。

**2.市自然资源和规划局**

2022年6月15日，市自然资源和规划局在官网发布《湖北省鄂州市走马山矿区建筑用闪长岩矿采矿权网上挂牌出让公告》（鄂州矿网挂〔2022〕001），组织开展采矿权网上挂牌出让工作，公告文件对竞买人资格条件的第1条要求“实缴注册资金不低于人民币1亿元”，第5条要求“为保障我市砂石资源供应安全，开采的矿石原则上保障我市重点建设项目，不得对外地销售，报名时需提交承诺并与我市重点企业签订保供框架协议”，竞买人须知第（二）条规定“非鄂州市注册企业竞得该采矿权后，须在鄂州市注册成立企业（全资子公司），采矿权出让合同由竞得人在鄂州市本地注册的全资子公司签订。”

本评估机构认为，上述挂牌公告规定实缴注册资本不低于1亿元属于设立不合理的准入条件，要求开采的矿石不得对外地销售属于限制本地商品输出，要求竞买成功后须在鄂州市注册成立全资子公司属于强制外地经营者在本地设立分支机构，上述行为涉嫌违反《反垄断法》第三十三条第（四）款“设置关卡或者采取其他手段，阻碍外地商品进入或者本地商品运出”的规定。该采矿权出让行为，违反《实施细则》第十三条第（一）款第1项“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”，第十四条第（二）款“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”以及第十四条第（四）款第4项“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”的规定，参与投标的企业实缴注册资金不低于1亿元对于采矿权出让并非必要，且毫无关联，禁止本地砂石对外地销售属于典型的阻碍本地商品运出排除、限制商品流通，破坏全国统一大市场，闪长岩矿采矿权出让公开竞买条件的设定，具有排除、限制竞争效果。

**（四）修改优化建议**

对本次评估中发现的涉嫌违反公平竞争审查规定，有排除限制竞争后果的政策措施，结合实际情况本评估机构系统地提出修改优化调整建议如下：

1.对已经发现的应当审查而未进行公平竞争审查即已出台实施的政策措施进行全面清理，补做审查，符合例外规定情形的应该委托第三方评估，并逐年评估。

2.经补做审查，发现涉嫌违反公平竞争审查规定，有排除限制竞争后果的，应当按照相关法定规范程序先停止执行，再认真研讨修改优化的调整办法。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》要求及时向社会公开。本报告已经指出的涉嫌违反公平竞争审查规定的政策措施，应给予重点关注。

3.市公平竞争审查会议办公室结合报告披露的情形，可以约谈有关单位、开展调查。针对仍拒不整改或者拖延懈怠的单位，公平竞争审查会议办公室可按程序和权限立案调查，由有权机关向该机关和其上级机关提出行政建议函，并在互联网上公开建议内容。

调查中，发现相关单位责任人在政策措施制定出台实施过程，有涉嫌违法违纪情形的，将线索移交纪检监察机关调查处理。

# 九、评估成果和运用

本评估报告所有权归市联席会议办公室所有。未经市联席会议办公室许可，第三方评估机构和有关个人不得对外披露、转让或许可他人使用相关成果。

评估成果作为市联席会议办公室以及各政策制定机关开展公平竞争审查、评价公平竞争审查制度实施成效、制定工作推进方案的参考。各政策制定机关可以适当方式共享本评估成果。

本评估报告经市联席会议办公室决定，可以依法公开。

# 十、特别说明

（一）本评估机构出具本报告时依据了现行有效的法律法规的规定，遵循了律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神。

（二）在制作与提供本报告时，本评估机构谨慎假定：（1）相关部门提交的所有文件复印件与原件是一致的；（2）上述文件上的全部签名、印鉴和公章均是真实的；（3）相关部门向本评估机构就本报告所涉事项所提供的文件、信息和陈述均系完整、真实、准确的；（4）相关部门按照本评估机构的要求提供的文件和信息未有任何实质性的隐瞒和误导。本评估机构没有得到任何明示或暗示表明以上假定是不成立的。

（三）对缺乏独立（直接）证据支持的事实，本报告依赖于可以印证该事实的关联（间接）证据或证据线索。

（四）本报告系在有限的时间内，本评估机构穷尽使用了一切可能的手段手机资料和信息，完成报告制作，但还是会出现遗漏，尤其是部分单位在本报告完成时仍未能提供要求的资料。因此，本报告不可能完整无误诠释所涉公平竞争审查事项的全部情况。

（五）描述或引用法律问题时涉及的事实、信息和数据是截止2022年7月27日，相关部门提供给本评估机构的受限于前述规定的有效事实和数据，本评估机构不保证在评估之后某些情况是否会发生变化。

（六）本报告的所有内容构成完整的体系，不可对本报告单独或割裂引用、使用等。

（七） 由评估对象提供的评估样本，因在网络和其他公开渠道无法查找获取，本评估机构不能排除相关单位有针对性提供，如若则可能影响评估结果完整性。

（八） 部分评估对象没有按照要求提交评估资料，一定程度影响评估结果全面性和完整性。

（九） 评估样本数量有限，违规政策措施数量与评估对象发文总数量关联较弱。

（十）评估样本数量有限，违规政策措施数量与公平竞争审查工作完成情况关联较弱。

（十一）鉴于《反垄断法》修订案于2022年6月24日发布并于8月1日实施。修订后的《反垄断法》第五条规定，国家建立健全公平竞争审查制度。行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在制定涉及市场主体经济活动的规定时，应当进行公平竞争审查。

考虑到评估工作的时效性和现实意义，尽管2022年度未纳入评估期间，本评估机构对市场调研中发现的2022年的部分单位与市场主体经济活动有关的政策措施，仍然进行了审查和评估，发表了意见。

# 十一、简称释义

本《第三方评估报告》中，除非另有说明，下列词语或简称具有如下含义：

|  |  |
| --- | --- |
| **报告中称谓** | **全 称** |
| 《反垄断法》 | 没有特指时，指《中华人民共和国反垄断法》（主席令〔2007〕第68号，2022年6月24日修订前的反垄断法） |
| 《意见》 | 《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） |
| 《实施细则》 | 《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号） |
| 湖北省市场监管局 | 湖北省市场监督管理局 |
| 市市场监管局 | 鄂州市市场监督管理局 |
| 市联席会议办公室 | 鄂州市公平竞争审查工作联席会议办公室 |
| 市发改委 | 鄂州市发展和改革委员会 |
| 市教育局 | 鄂州市教育局 |
| 市卫健委 | 鄂州市卫生健康委员会 |
| 市医保局 | 鄂州市医疗保险局 |
| 市自然资源和规划局 | 鄂州市自然资源和规划局 |
| 市交通运输局 | 鄂州市交通运输局 |
| 市银保监分局 | 中国银保监会鄂州监管分局 |
| 市财政局 | 鄂州市财政局 |
| 市商务局 | 鄂州市商务局 |
| 市经信局 | 鄂州市经济和信息化局 |
| 市民政局 | 鄂州市民政局 |
| 市水利湖泊局 | 鄂州市水利和湖泊局 |
| 市行政审批局 | 鄂州市行政审批局 |
| 市住建局 | 鄂州市住房和城乡建设局 |
| 评估对象 | 市发改委、市教育局、市卫健委、市医保局、市自然资源和规划局、市交通运输局、市银保监分局、市财政局、市商务局、市经信局、市民政局、市水利湖泊局、市行政审批局、市住建局等14个单位 |
| 《2020年第三方评估报告》 | 2020年12月16日，湖北伸道律师事务所作出的《2020年鄂州市公平竞争审查第三方评估报告》 |
| 《第三方评估报告》或者本报告 | 《2019-2022年度鄂州市涉及市场主体经济活动的重点领域政策措施公平竞争审查第三方评估报告》 |
| 本评估机构或评估机构 | 北京大成（武汉）律师事务所 |
| 评估人员 | 北京大成（武汉）律师事务所参与本次评估的律师 |

（本页无正文，为《2019-2022年度鄂州市重点行业和领域政策措施公平竞争审查第三方评估报告》的签字盖章页）

北京大成（武汉）律师事务所（盖章）

 经办律师：张亚卿

 经办律师：黄 俊

 经办律师：曾令刚

 经办律师：张丽霞

 经办律师：向晶莹

 经办律师：郑明勇

二〇二二年七月三十一日

# 附件1：2022年鄂州市公平竞争审查第三方评估调查问卷（用于评估对象）

**您好！**

**这是一份对湖北省鄂州市推进公平竞争审查制度情况的调查问卷，受鄂州市市场监督管理局委托，我们正在进行一项全市范围的公平竞争审查第三方评估。目的是为了完善鄂州市公平竞争的法治营商制度环境，为建设高质量营商环境提供参考。**

**您的意见对我们非常重要，衷心感谢您的参与和支持！**

**1.您所属单位名称？\***

**2.您所属部门是 \***

**3.你的姓名 \***

**4.您单位建立公平竞争自我审查工作机制开始的时间是 年 月\***

**5.您单位负责公平竞争审查的部门是 \***

**6.您单位公平竞争自我审查对象包括？（多选）\***

涉及市场主体经济活动的部门规章、规范性文件和其他政策措施

“一事一议”“一企一策”等具体措施

合作/投资/交易协议

会议纪要

领导批示件

其他

**7.您对公平竞争自我审查对象、操作流程是否了解？\***

完全不了解

一般了解

非常了解

**8.您单位是否设立了公平竞争自我审查工作小组？\***

是

否

**9.您单位是否有《公平竞争审查表》等书面审查文件工作底稿？\***

有

无

**10.您单位2019-2021年与市场主体经济活动有关的政策措施（以下政策措施均指与市场主体经济活动有关的政策措施）发布数量为 ，已做公平竞争审查数量为 ，修改的数量为 ，清理或废止的数量为 ，已审查留存的《公平竞争审查表》工作底稿的数量为 。\***

**11.您单位在制订政策措施时，是否征求过社会公众和利害关系人的意见？\***

是

否

**12.您单位在制订政策措施征求利害关系人、社会公众意见时，是否保留有工作底稿？\***

是

否

**13.2019-2021年，您单位组织了几次关于公平竞争审查工作的宣传培训活动？\***

0次

1-2次

3-5次

5次以上

**14.您单位是否委托过第三方机构对公平竞争审查工作进行过自我评估？\***

是

否

**15、其他需要说明的情况和问题。**

**北京大成（武汉）律师事务所**

**2022年7月18日**

# 附件2：鄂州市落实公平竞争审查制度社会调查问卷（用于市场主体）

**您好！**

**这是一份对湖北省鄂州市推进公平竞争审查制度情况的调查问卷，受鄂州市公平竞争审查联席会议办公室的委托，我们正在进行一项重点行业、重点领域、重点单位的公平竞争工作第三方评估。目的是为了完善鄂州市公平竞争的制度环境，为建设高水平营商环境，优化制度环境提供参考。**

**您的意见对我们非常重要，衷心感谢您的参与和支持！**

**1.您对公平竞争审查制度具体内容的了解程度如何？\***

完全不了解

一般了解

非常了解

**2.您对鄂州市场竞争氛围和企业的公平竞争观念是否满意？\***

特别满意

满意

一般

不满意

**3.当您遭遇政府及其职能部门制定实施的不公平竞争的政策措施时，您是否会选择向政策制定机关反应或者其上级机关和市场监督管理部门举报？\***

会立即举报

观察一段时间再决定

有顾忌，不举报

没有研究清楚，不确定是否违规

**4.您所在行业是否仍然存在政府或职能部门给予特定企业财政奖励或补贴的情况？\***

不存在

部分存在

存在

不清楚

**5.您所在行业是否存在政府职能部门强制要求企业披露生产经营敏感信息的情况，如商品或服务拟订价格、成本、生产数量、销售数量、生产销售计划、经销商信息、终端客户信息等？\***

不存在

部分存在

存在

不清楚

**6.对不在《政府定价目录》内的商品和服务，您所在行业是否仍然存在政府某部门制定或者变相制定政府定价和政府指导价，干预企业自主市场定价的情况？\***

不存在

部分存在

存在，列举政府定价和指导价文件、情形：

不清楚

**7.您所在行业是否仍然存在政府或行业协会组织或者引导企业搞联合涨价、共同抵制、市场分割等现象？\***

不存在

部分存在

存在，列举存在的情形：

不清楚，没有听过。

**8.您所在行业是否仍然存在政府强制外地来鄂州的企业，需要在本地投资或者设立分支机构才可以进入鄂州市场开展经营活动的情况？\***

不存在

部分存在

存在，列举存在的情形：

不清楚

**9.您所在行业是否仍然存在政府设卡来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、服务输出的情况？\***

不存在

部分存在

存在，列举存在的情形：

不清楚

**10.政府采购时，您所在行业是否仍然存在政府对外地和进口同类商品、服务制定差别性歧视价格的情况？\***

不存在

部分存在

存在 ，列举存在的情形：

不清楚

**11.政府对相关商品、服务进行补贴时，您所在行业是否仍然存在对外地同类商品、服务和进口同类商品不予补贴或者给予较低补贴的区别对待情况？\***

不存在

部分存在

存在，列举存在的情形：

不清楚

**12.您所在行业是否仍然存在法律法规规定之外，政府和职能部门设置不合理或歧视性的市场准入和退出条件的情况？\***

不存在

部分存在

存在 ，列举存在的情形：

不清楚

**13.您所在行业是否仍然存在未经招标等公平竞争程序，政府就对外授予经营者特许经营权的情况？\***

不存在

部分存在

存在，列举存在的情形：

不清楚

**14.您所在行业是否仍然存在政府限定或指定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务的情况？\***

不存在

部分存在

存在 ，列举存在的情形：

不清楚

**15.您认为鄂州市以下哪个行业和领域不公平竞争的问题最为突出？\***

教育

医疗卫生

工程建设

公用事业

交通运输

保险

政府采购

招投标

**16.您所属企业/单位的性质?\***

 私营企业

 国有企业

 股份制企业

 港澳台投资企业

 外商投资企业

个体工商户

合伙企业

非法人专业服务机构

**17.您的企业上年度营业额(人民币)?\***

1000万元以下

1000万元-5000万元

5000万元-1亿元

1亿元以上

**18、您认为需要提供的问题线索、有关市场公平竞争问题和建议。**

**如果您有相关线索，如本地市或区政府以及职能部门出台、制定或者没有文件，但是客观实施的政策措施不利于市场主体公平竞争，可发送相关信息、线索至372917047@qq.com。**

**北京大成（武汉）律师事务所**

**2022年7月18日**

# 附件3：公平竞争审查报送数量统计表

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **评估对象** | **2019年报送公平竞争审查办公室数量** | **2020年报送公平竞争审查办公室数量** | **2021年报送公平竞争审查办公室数量** | **2019-2021年公平竞争审查办公室统计数量合计** | **本次评估调查问卷自报数量** |
| 1 | 市发改委 | 3 | 4 | 4 | 11 | 11 |
| 2 | 市教育局 | 1 | 0 | 1 | 2 | — |
| 3 | 市卫健委 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4 | 市医保局 | 0 | 9 | 3 | 12 | 1 |
| 5 | 市自然资源和规划局 | 2 | 10 | 24 | 36 | 49 |
| 6 | 市交通运输局 | 3 | 0 | 2 | 5 | 6 |
| 7 | 市银保监分局 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8 | 市财政局 | 1 | 1 | 0 | 2 | — |
| 9 | 市商务局 | 0 | 1 | 1 | 2 | 17 |
| 10 | 市经信局  | 8 | 5 | 0 | 13 | 4 |
| 11 | 市民政局 | 0 | 2 | 1 | 3 | 2 |
| 12 | 市水利湖泊局 | 1 | 0 | 7 | 8 | 6 |
| 13 | 市行政审批局 | 0 | 0 | 1 | 1 | 9 |
| 14 | 市住建局 | 2 | 10 | 2 | 14 | 39 |
|  | 合计 | 21 | 42 | 46 | 109 | 144 |

说明：

1．表格中“2019年报送公平竞争审查办公室数量”“2020年报送公平竞争审查办公室数量”“2021年报送公平竞争审查办公室数量”“2019-2021年公平竞争审查办公室统计数量合计”指相应2019-2021年间的相应年度，评估对象向市联席会议办公室报送的《（月度、年度）公平竞争审查制度落实情况统计表》中的文件数量。

2．表格中“本次评估调查问卷自报数量”指经评估机构本次评估工作开展过程中，向评估对象发放的调查问卷中，评估对象自己填写的已做公平竞争审查的文件资料数量。

# 附件4：公平竞争审查抽样评估情况汇总表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **评估对象** | **本次审查文件数量** | **应做公平竞争审查数量** | **政府采购文件数量** | **存在排除限制竞争效果内容的政策措施数量** |
| 1 | 市发改委 | 89 | 50 | 5 | 1 |
| 2 | 市教育局 | 51 | 25 | 3 | 3 |
| 3 | 市卫健委 | 22 | 9 | 9 | 1 |
| 4 | 市医保局 | 35 | 32 | 3 | 4 |
| 5 | 市自然资源和规划局 | 42 | 11 | 8 | 2 |
| 6 | 市交通运输局 | 107 | 33 | 2 | 2 |
| 7 | 市银保监分局 | 24 | 24 | 0 | 2 |
| 8 | 市财政局 | 57 | 33 | 4 | 1 |
| 9 | 市商务局 | 5 | 5 | 1 | 2 |
| 10 | 市经信局 | 76 | 7 | 2 | 2 |
| 11 | 市民政局 | 14 | 7 | 9 | 1 |
| 12 | 市水利湖泊局 | 68 | 10 | 11 | 1 |
| 13 | 市市场监管局、市行政审批局 | 9 | 2 | 6 | 1 |
| 14 | 市住建局 | 142 | 35 | 2 | 1 |
|  | 合计 | 741 | 281 | 65 | 24 |

说明：

1．表格中“本次审查文件数量”指评估对象向本评估机构提交的文件数量。

2．表格中“应做公平竞争审查的数量”指经本评估机构评估后，本评估机构认为应当进行公平竞争审查的文件数量，不包含政府采购文件。

3．表格中“政府采购文件数量”指评估对象向本评估机构提供的政府采购文件数量以及本评估机构在互联网上发现的评估对象发布的政府采购文件数量。

4．表格中“存在排除限制竞争效果内容的政策措施数量”指经本评估机构审查评估后，本评估机构认为具有排除、限制竞争效果的政策措施数量。对涉及到两个以上部门联合发文的政策措施，仅统计一次，未重复统计。

5．多数评估对象在规定的期限内，按照要求提交了文件；部分评估对象经本评估机构多次催促后，逾期提交或者没有提交。

# 附件5：公平竞争审查标准

（一）市场准入和退出标准

1．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。

2．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。

3．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。

4．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。

5．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

1．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。

2.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。

3．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。

4．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。

5．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

1．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。

2．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。

3．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。

4．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

1．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。

2．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。

3．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。

4．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。