附件2

海南自由贸易港公平竞争委员会

政企合作公平竞争审查指引（试行）

第一章 总则

**第一条** 为了推进公平竞争政策深入实施，规范完善海南自由贸易港政企合作领域公平竞争审查工作，培育具有海南特色的竞争合作新优势，依据《中华人民共和国反垄断法》《海南自由贸易港公平竞争条例》等法律法规，结合海南自由贸易港发展实际，制定本指引。

**第二条** 本指引所称政企合作，是指行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称政策制定机关）与经营者通过签订合作协议、备忘录等方式合作的经济活动，具体表现形式包括但不限于政府和社会资本合作项目、政企校合作开展科学研究。

本指引所称政府和社会资本合作项目（以下简称PPP项目），是指政策制定机关为了增强公共产品和服务供给能力，提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担的长期合作项目。

本指引所称政策措施是指规章、规范性文件、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施，包括但不限于以下情形：

1. 产业发展规划和部门专项规划；
2. 政策制定机关与经营者签订的战略合作协议、具体合作协议、合作备忘录；
3. 特许经营管理、政府采购管理相关政策；
4. 其他涉及市场主体经济活动的规定、决议、决定、公告、通告、意见、通知等。

**第三条** 政企合作政策措施的公平竞争审查工作应当坚持公平、合理、全面、公开的原则，平等对待各类市场主体，科学合理设定政企合作条件，全面清理各类歧视性的优惠政策，确保全面覆盖、应审尽审，依法向社会和利益相关方公开，最大限度减少对市场竞争的负面影响。

**第四条** 政策制定机关应当落实公平竞争审查制度，加强政企合作中妨碍统一市场和公平竞争的典型问题的研究，优化政企合作政策措施，做好政企合作政策措施的公平竞争审查存档备查工作。

第二章 审查要点

**第五条** 政策制定机关应当依据《海南自由贸易港公平竞争条例》《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号，以下简称《细则》）规定的标准进行公平竞争审查。

**第六条** 政策制定机关对政企合作政策措施进行公平竞争审查时，可以重点关注政策措施是否设置歧视性或者不合理的招标采购门槛、是否存在对外地经营者歧视性待遇、是否违法违规给予特定经营者优惠政策、是否通过签订协议等方式形成单一市场主体垄断，参考本指引所列因素合理评估分析政策措施对市场竞争的影响，避免出台妨碍统一市场和公平竞争的政策措施。

**第七条** 根据《细则》第十三条第一项规定，分析市场退出条件设置的不合理性，可以考虑下列因素：

1. 是否具有法律、行政法规或者国务院规定依据；
2. 是否对国有资产有特殊监管要求；
3. 退出条件的设置是否与项目目标相匹配；
4. PPP项目合同中约定的股东不能转移股权的时限是否与项目风险控制相匹配；
5. 是否对合作方或者第三方实际投入产生影响；
6. 是否对相关市场产生排除、限制竞争影响。

**第八条** 根据《细则》第十三条第三项，分析项目库、名录库、备选库、资格库设置的不合理性，可以考虑下列因素：

1. 是否具有法律、行政法规或者国务院规定依据；
2. 与政策目标的匹配度；
3. 设置项目库、名录库、备选库、资格库对相关市场公平竞争的影响程度。

**第九条** 根据《细则》第十三条第三项和第十四条第三项规定，分析招标项目或者采购项目条件设置的不合理性，可以考虑下列因素：

1. 是否具有法律、行政法规或者国务院规定依据；
2. 设定的资格、技术和商务条件与招标项目的具体特点、实际需要和合同履行的匹配度；
3. 设定的资格、技术和商务条件与本地产业政策、经济结构调整和经济发展水平的匹配度；
4. 是否会排斥和限制其他经营者公平参与竞争；
5. 是否会排斥和限制其他经营者进入相关市场。

**第十条** 根据《细则》第十三条第二项规定，分析特许经营权竞争条件的歧视性，可以考虑下列因素：

（一）是否为国家经济安全、文化安全、科技安全或者涉及国防建设所必需；

（二）是否为能源、交通、水利、环保、市政公用工程等领域的基础设施建设或者PPP项目建设运营所必需；

（三）不同所有制、地区、组织形式的经营者准入条件差别的正当性；

（四）是否会排斥和限制其他经营者公平参与竞争；

（五）是否依法采取招标、竞争性谈判等竞争方式。

**第十一条** 根据《细则》第十三条第三项和第十四条第三项规定，分析招标项目或者采购项目条件设置的歧视性，可以考虑下列因素：

1. 是否具有法律、行政法规或者国务院规定依据；
2. 不同所有制、地区、组织形式的经营者准入条件差别的正当性；
3. 在PPP项目招标时，不同资质资格要求或者评标评审标准设置差别的正当性；
4. 是否会排斥和限制其他经营者公平参与竞争；
5. 是否会排斥和限制其他经营者进入相关市场。

**第十二条** 根据《细则》第十四条第一项、第二项和第五项规定，分析对外地经营者的歧视性待遇，可以考虑下列因素：

1. 是否给予与本地经营者同等的政策待遇；
2. 是否在行政审批、监管标准、税费缴纳等方面提出与本地经营者不同的要求；
3. 差别待遇设置的正当性。

**第十三条** 根据《细则》第十三条第三项和第十五条第一项、第二项、第三项规定，分析是否构成特定经营者，可以考虑下列因素：

1. 待认定的经营者之间的控制权关系；
2. 待认定的经营者与政策措施中涉及的其他经营者的关系；
3. 在相关市场中经营者的数量和市场集中度。

**第十四条** 根据《细则》第十三条第三项，分析是否构成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，可以考虑下列因素：

1. 是否给予特定经营者；
2. 是否限定或者变相限定经营、购买、使用；
3. 是否妨碍其他经营者进入相关市场；
4. 是否对其他经营者构成不平等待遇；
5. 是否对相关市场产生排除、限制竞争影响。

在政企校合作开展科学研究中，重点考虑对相关市场公平竞争的影响、共同研发的成果归属、知识产权和研发成果使用的情况是否与投入比例相匹配等因素。

**第十五条** 根据《细则》第十五条第一项、第二项规定，分析是否给予特定经营者优惠政策，可以考虑下列因素：

1. 是否具有法律、行政法规或者国务院规定依据；
2. 国际经贸协定是否有相关领域补贴的特殊规定；
3. 是否给予特定经营者；
4. 优惠政策对政企合作目标实现是否起决定作用；
5. 在政企校合作开展科学研究中，是否考虑到优惠政策的分类分级设置；
6. 是否对其他经营者构成不平等待遇；
7. 是否对相关市场产生排除、限制竞争影响。

**第十六条** 根据《细则》第十五条第二项规定，分析安排财政支出与特定经营者缴纳的税收或非税收入是否挂钩，可以考虑下列因素：

1. 是否给予特定经营者；
2. 是否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；
3. 是否属于国家支持海南的政策措施；
4. 在PPP项目中，重点考虑政策措施与政策目标的匹配度、是否对其他经营者构成不平等待遇等因素；

**第十七条** 根据《细则》第十七条第一款规定，审查涉及为实现社会保障目的和社会公共利益的政企合作项目的政策措施，可以考虑下列因素：

1. 公共利益与经济利益的关系；
2. 政策措施与政策目标的匹配度；
3. 政策措施对相关市场公平竞争的影响程度；
4. 政策措施的实施期限。

第三章 附则

**第十八条** 本指引的具体应用问题由海南自由贸易港公平竞争委员会办公室负责解释，自发布之日起施行，试行期两年。其他领域政策措施公平竞争审查可以参照本指引。