**前海合作区公平竞争发展状况白皮书**

**（2022）**

前海深港现代服务业合作区管理局

**前言**

2021年9月，中共中央、国务院印发《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》，提出前海深港现代服务业合作区（以下简称“前海合作区”）要“完善竞争政策框架，建立健全竞争政策实施机制，探索设立议事协调机构性质的公平竞争委员会，开展公平竞争审查和第三方评估，以市场化法治化国际化营商环境支持和引导产业发展”。强化竞争政策实施，发挥市场在资源配置中的决定性作用，是近年来国家层面的重大政策举措。2022年4月，中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》，提出“加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”；2022年6月，十三届全国人大常委会第三十五次会议表决通过了《反垄断法》修订决定，修订后的《反垄断法》第四条规定：“国家坚持市场化、法治化原则，强化竞争政策基础地位，制定和实施与社会主义市场经济相适应的竞争规则，完善宏观调控，健全统一、开放、竞争、有序的市场体系”。促进市场公平竞争，是建设高标准市场体系和现代化经济体系的重要内容和必经路径。

一直以来，前海合作区致力于打造市场化、法治化、国际化营商环境，激发市场主体活力，促进前海合作区经济高质量发展。为落实《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》要求，深入推进国家公平竞争政策的实施，推动前海合作区形成公平、开放、透明、高效、有序的市场竞争环境，在深圳市市场监督管理局的指导与支持下，深圳市前海深港现代服务业合作区管理局与深圳大学创新发展法治研究院课题组共同编写了《前海合作区公平竞争发展状况白皮书（2022）》，从前海合作区功能定位、公平竞争执法和司法状况、公平竞争审查制度实施情况和促进市场公平竞争的其他举措等方面，展现截至2022年底前海合作区内推动公平竞争工作的情况。希望白皮书的编制能够为前海合作区营商环境营造和公平竞争事业发展提供有益参考。

目录

[一、前海合作区区域功能定位和公平竞争政策概况 4](#_Toc123815657)

[（一） 前海合作区区域功能定位 4](#_Toc123815658)

[（二）我国公平竞争政策的制度框架 5](#_Toc123815659)

[（三）前海合作区公平竞争政策施行要求 8](#_Toc123815660)

[二、前海现代服务业合作区公平竞争审查制度实施进展 9](#_Toc123815661)

[（一）前海合作区公平竞争审查制度实施现状 9](#_Toc123815662)

[（二）前海合作区公平竞争审查制度实施成效 11](#_Toc123815663)

[（三）前海合作区公平竞争审查机构改革与制度前瞻 12](#_Toc123815664)

[三、前海合作区公平竞争执法和司法进展 14](#_Toc123815665)

[（一）前海合作区公平竞争执法状况 14](#_Toc123815666)

[（二）前海合作区公平竞争司法状况 14](#_Toc123815667)

[（三）前海现代服务业合作区公平竞争执法和司法改革 15](#_Toc123815668)

[四、前海合作区促进市场公平竞争的其他举措 17](#_Toc123815669)

[（一）加强投资者保护，促进各类市场主体公平竞争 17](#_Toc123815670)

[（二）提高法律服务水平，构建法治化公平竞争环境 18](#_Toc123815671)

[（三）扩大对外开放程度，积极参与国际市场竞争 19](#_Toc123815678)

[结 语 22](#_Toc123815679)

# 一、前海合作区区域功能定位和公平竞争政策概况

## 前海合作区区域功能定位

推进前海开发开放，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家改革开放重大举措。党的十八大以来，习近平总书记三次亲临前海视察，作出了一系列重要指示批示。2021年9月，党中央、国务院印发的《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》正式发布，明确前海合作区从14.92平方公里扩大到120.56平方公里，提出了前海发展的宏伟蓝图。在此背景下，为推动前海合作区全面深化改革开放，在粤港澳大湾区建设中更好发挥示范引领作用，前海合作区坚持应有的功能定位，落实好党中央、国务院下达的各项政策措施，进一步营造市场化、法治化和国际化营商环境，建立健全更高层次的开放型经济新体系。**坚持“依托香港、服务内地、面向世界”，成为粤港澳大湾区、深圳先行示范区建设新引擎。**前海全面准确贯彻“一国两制”方针，全面推进同港澳互利合作，健全对港合作交流机制，出台一系列支持金融、物流、专业服务业等产业在内的扶持政策，支持港澳企业落户前海。香港立法会审议通过《积极配合〈前海方案〉，加快融入国家发展大局》议案。前海已经成为与香港关联度最高、合作最紧密区域之一，在支持香港融入国家发展大局中发挥了“桥头堡”作用。**坚持以制度创新为核心打造“前海模式”，成为新时代改革开放新高地。**前海实行法定机构管理模式和廉政监督模式，率先实施企业注册登记“一照一码”等商事登记改革，推出自然人企业登记“秒批”等改革举措[[1]](#footnote-0)。为打造国际一流的营商环境，前海制定前海合作区投资者保护条例，加大对外资和民营企业的权益保护。进一步健全竞争政策实施机制，设立公平竞争委员会，大力推进公平竞争审查工作，积极支持和引导产业发展。**坚持打造一流法治环境，成为法治中国新示范。**前海全力推进中国特色社会主义法治示范区建设，在前海合作区内建设国际法律服务中心和国际商事争议解决中心，探索不同法系、跨境法律规则衔接。完善前海合作区内适用香港法律和选用香港作仲裁地解决民商事案件的机制，切实维护好跨境投资的企业和个人的合法权益，打造公平透明的法治环境，建设前海深港国际法务区。

按照中共中央、国务院印发的《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》的部署，到2025年，前海合作区将建立健全更高层次的开放型经济新体制，初步形成具有全球竞争力的营商环境。到2035年，高水平对外开放体制机制更加完善，营商环境达到世界一流水平。[[2]](#footnote-1)前海改革创新经验将在内地广泛推广。

## （二）我国公平竞争政策的制度框架

**1. 公平竞争政策的由来**

公平竞争政策是指国家促进市场公平竞争的政策、法令和其他政策措施的总称。反不正当竞争法、反垄断法和公平竞争审查制度是公平竞争政策的核心组成部分，都旨在维护市场公平竞争。其中，反不正当竞争法侧重于保护正当竞争，反垄断法倾向于保护自由竞争，公平竞争审查制度旨在规范政府影响市场竞争的公权行为。我国自1978年开始了市场化为导向的改革，国务院常务会议1980年通过的《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》就提出“逐步改革现行的经济管理体制，积极地开展竞争，保护竞争的顺利进行”的总体要求，以及“扩大企业的自主权”“允许和提倡各种经济成分之间、各个企业之间，发挥所长，开展竞争”“开展竞争必须打破地区封锁和部门分割”等具体要求，这是改革开放以来我国公平竞争政策的制度由来。此后，国务院分别在1990年、2001年和2016年先后出台《在关于打破地区间市场封锁进一步搞活商品流通的通知》《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》三部法规性文件，全国人大常委会分别在1993年和2007年颁布《反不正当竞争法》和《反垄断法》，我国公平竞争政策体系完全确立。

公平竞争政策的重要性是由我国社会主义市场经济体制决定的。1992年党的十四大报告提出，中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，“使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。2013年，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“使市场在资源配置中起决定性作用”，这是对政府与市场关系的里程碑式的论断，凸显了竞争机制和竞争政策的作用。2015年《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》提出，“逐步确立竞争政策的基础性地位”，这是法规性文件第一次对竞争政策在公共政策体系中的地位作出明确阐述。2017年国务院印发的《“十三五”市场监管规划》明确提出“强化竞争政策在国家政策体系中的基础性地位”的要求，2020年中共中央政治局提出“强化反垄断和防止资本无序扩张”，竞争政策的重要性日益凸显。

**2. 反不正当竞争法相关制度概况**

反不正当竞争法是制止不正当竞争行为，鼓励和保护公平竞争，保护经营者和消费者合法权益的基础性制度。我国《反不正当竞争法》1993年制定，历经 2017年、2019年两次修订，主要规制市场混淆行为、商业贿赂行为、虚假宣传行为、侵犯商业秘密行为、不正当有奖销售行为、诋毁商誉行为和互联网领域的其他不正当竞争行为等行为类型。现行反不正当竞争法是执法机关开展反不正当竞争执法活动的主要依据，也是司法机关处理不正当竞争案件时的主要依据。

1994年，深圳市第一届人民代表大会常务委员会通过了《深圳经济特区实施〈中华人民共和国反不正当竞争法〉规定》，并于1997年、2019年进行了两次修订。2021年12月15日，深圳市发布《深圳经济特区反不正当竞争条例》征求意见稿（下称“《征求意见稿）》”），向社会公开征求意见。《征求意见稿》从不正当竞争行为类型、涉嫌不正当竞争行为的调查、法律责任等方面进行了细化规定，并选择吸收了《数据安全法》《个人信息保护法》和国家市场监督管理总局出台的《禁止网络不正当竞争行为规定》等最新立法成果，回应了数字经济背景下凸显的不正当竞争规制问题。

**3．反垄断法相关制度概况**

反垄断法是预防和制止垄断行为，维护市场自由竞争，提升经济运行效率的基础性制度。我国《反垄断法》2007年制定，2008年实施，主要规制垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中和滥用行政权力排除限制竞争等违反《反垄断法》的行为。自《反垄断法》实施以来，有关执法机关查处了大量有影响的涉垄断案件，这对于制止和打击垄断行为，维持市场机制的良性运行，起到了关键性的作用。

2022年6月，十三届全国人大常委会第三十五次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国反垄断法》的决定，主要在5个方面作出修改：一是规定国家健全完善反垄断规则制度，提高监管能力和监管体系现代化水平；二是明确国家坚持市场化、法治化原则，建立健全公平竞争审查制度；三是进一步明确反垄断相关制度在新经济领域的适用规则：四是总结反垄断执法实践，借鉴国际经验，对反垄断协议和经营者集中方面的制度规则作了进一步完善；五是针对反垄断执法中反映出的问题，加大了对垄断行为的惩治力度。[[3]](#footnote-2)反垄断法的修改，有利于稳定市场预期，为经营者提供公平、透明、可预期的良好环境，也更有利于引导资本健康发展，打造公平竞争环境。

1. **公平竞争审查制度发展概况**

公平竞争审查制度是规范政府有关行为，防止出台排除、限制竞争政策措施的专门制度。2016年6月，国务院出台了《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（以下简称《意见》），《意见》的主要审查对象是行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定市场准入、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、规范性文件和其他政策措施，其目的在于确保政府相关行为符合公平竞争要求。国务院在颁布《意见》的同时，还同意建立由发展改革委牵头的公平竞争审查工作部际联席会议制度。截至2017年底，全国31个省份均已印发实施方案并有序开展审查工作。国家发改委等五部委2021年还出台了《公平竞争审查制度实施细则》。

2020年以来，我国公平竞争政策呈现出进一步强化实施的趋势。2020年12月，中共中央政治局提出“强化反垄断和防止资本无序扩张”的要求，将竞争政策实施紧迫性提高到空前的程度。2022年4月10日，《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》发布，明确提出要加快建立全国统一的市场制度规则，打破地方保护和市场分割，打通制约经济循环的关键堵点，加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场，这也是对公平竞争政策实施的强化。

## （三）前海合作区公平竞争政策施行要求

**1. 落实国家竞争政策要求，推进竞争政策的全面实施**

2021年9月，中共中央、国务院印发的《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》对前海合作区提出了“完善竞争政策框架，建立健全竞争政策实施机制，探索设立议事协调机构性质的公平竞争委员会，开展公平竞争审查和第三方评估，以市场化法治化国际化营商环境支持和引导产业发展”的改革要求，其目的就在于落实国家竞争政策要求，推进竞争政策在前海合作区的全面实施。合作区有必要全面响应中共中央、国务院关于打造公平有序的市场竞争环境、建设“全国统一大市场”的政策和制度要求，以《反不正当竞争法》《反垄断法》《意见》等为制度依据，稳步有序地推进竞争政策实施，营造良好的市场公平竞争环境。

1. **建立健全前海公平竞争决策机构和工作机制**

如何有效落实国家竞争政策要求，是前海合作区当前需要关注的工作重点。建立公平竞争方面的专门组织机构并明确相关制度规则，对于前海管理局公平竞争审查以及竞争执法、竞争政策宣传等工作的进一步开展非常关键。2021年2月，广东省人民政府印发《广东省进一步推动竞争政策在粤港澳大湾区先行落地的实施方案》，明确了竞争政策在粤港澳大湾区先行落地的指导思想，并提出“支持深圳开展竞争执法先行试点”，前海合作区作为“特区中的特区”，完全有能力、有责任在经济治理模式上更早一步响应中央政府的政策转型要求，率先落实竞争政策实施的各项要求，并在竞争政策推进方面为全国提供制度创新范本。

1. **强化竞争执法司法，助推前海经济高质量发展**

预防和制止反竞争行为，建立全国统一的大市场是竞争政策的基础性目标；推动垄断行业改革，协调竞争政策和产业政策等经济公共政策之间的关系，实现经济治理方式转型是竞争政策的更深层次的目标。粤港澳大湾区和深圳先行示范区有责任率先响应转型要求，借助竞争执法司法和公平竞争审查制度等制度路径，助力打造更优营商环境，通过市场机制，鼓励商业和技术创新，吸引头部企业入驻，使得前海合作区的区位优势发挥得更为充分。

# 二、前海现代服务业合作区公平竞争审查制度实施进展

## （一）前海合作区公平竞争审查制度实施现状

**1．建立并逐步完善内部公平竞争自我审查机制**

深入推进公平竞争审查制度在前海合作区的落地实施不仅十分必要，且迫在眉睫，前海管理局亦已采取各项积极措施稳步有序地推进公平竞争审查工作。为完善机构内部公平竞争审查程序、明确审查责任，保障公平竞争审查工作的科学合理地开展，2018年12月，前海管理局出台《深圳市前海深港现代服务业合作区管理局公平竞争审查实施细则》（以下简称《前海实施细则》），建立了前海管理局内部公平竞争审查机制。2020年，深圳市市场监督管理局印发《深圳市公平竞争审查联席会议办公室关于完善公平竞争审查内审机制的通知》，要求全市各单位进一步优化本单位公平竞争审查内审机制，前海管理局积极响应，对以前海管理局名义印发的规范性文件进行严格的公平竞争审查，并采取积极措施进一步优化完善前海管理局内部公平竞争审查机制，包括落实审查责任、明确审查范围、细化审查程序等。2021年，深圳市市场监督管理局转发《广东省市场监管局关于迎接2021年公平竞争审查督查做好全面自查的的通知》。2021年3月，前海管理局结合实际情况，对公平竞争审查机制进行了优化，在原《前海实施细则》的基础上补充了制定依据，完善了公平竞争审查范围，同时，完善了审查程序及第三方评估等内容。2021年底，根据《公平竞争审查制度实施细则》（国市监反垄规〔2021〕2号），前海管理局对公平竞争审查制度的审查机制、审查标准、监督与责任等内容进行修订。2022年，前海管理局着力推动修订完善的《前海实施细则》出台，扎实推进公平竞争审查制度，助力营造前海合作区公平竞争市场环境。

**2．积极开展政策文件审查工作**

2020年，深圳市市场监管局等部门联合印发了《深圳市开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作方案》，要求各区各部门审查清理妨碍统一市场和公平竞争的政策措施。前海管理局响应全市公平竞争审查的要求，对截至2020年11月出台的9项规范性文件进行了严格的公平竞争书面审查。经审查，9项政策措施均符合公平竞争审查要求。2021年，深圳市公平竞争审查联席会议办公室《关于开展深圳市公平竞争审查报送制度试点工作的通知》要求各单位报送起草的地方性法规、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，各区人民政府、市直各单位、中央驻深单位出台涉及市场主体经济活动的政策措施，由政策出台单位负责报送。前海管理局积极配合深圳市市场监督管理局指示，做好规范性文件、政策性文件等的报送工作，前海合作区公平竞争审查制度运行效果良好，全局树立起了较好的公平竞争自我审查意识。截至2021年11月，前海管理局对在2021年出台的2项规范性文件进行公平竞争审查，2项政策措施均符合审查要求。2022年，深圳市公平竞争审查联席会议办公室组织召开全市开展制止滥用行政权力排除限制竞争执法专项行动动员部署会，坚决推动公平竞争政策的实施。2022年，前海管理局亦采取积极行动，对2020年、2021年发布的14项规范性文件进行“存量清理”，对在2022年发布的8项规范性文件进行“增量审查”，经审查，22项政策措施均符合公平竞争审查要求。

**3. 落实公平竞争审查第三方评估工作**

2019年，国家市场监督管理总局研究发布《公平竞争审查第三方评估实施指南》以建立健全公平竞争审查第三方评估机制，鼓励支持政策制定机关在公平竞争审查工作中引入第三方评估，提高审查质量，确保审查效果，推动公平竞争审查制度深入实施。前海管理局在2022年委托深圳大学创新发展法治研究院对合作区涉及市场主体经济活动且现行有效的规范性文件和政策措施进行了公平竞争审查评估，评估对象主要是各类专项补贴实施办法，涉及前海合作区金融、商贸物流、专业服务、新兴产业等多个领域。深圳大学创新发展法治研究院就《前海合作区重点企业“益企服务”工作方案》《深圳前海深港现代服务业合作区支持金融业发展专项资金管理暂行办法（征求意见稿）》《深圳市前海深港现代服务业合作区支持港澳青年在前海创业就业的实施办法》《深圳前海深港现代服务业合作区支持科技创新实施办法（试行）（征求意见稿）》《深圳前海深港现代服务业合作区粤港澳合作新型研发机构支持和管理办法（试行）》等5份规范性文件进行第三方评估，出具了第三方评估意见。

**4.大力开展公平竞争审查宣导培训工作**

2020—2022年，前海管理局连续三年参加深圳市公平竞争审查联席会议办公室组织的全市公平竞争审查业务培训。为进一步提升前海管理局公平竞争审查工作人员的业务水平，深度推进公平竞争审查工作，管理局重点对《前海实施细则》进行宣传培训，督促政策起草部门在起草制定政策措施时切实执行公平竞争审查制度。2020年，前海管理局法律事务处干部参加市市场监督管理局组织的公平竞争审查业务培训，提升开展公平竞争自我审查的实践操作能力。2021年，法治建设处参加市市场监督管理局组织的公平竞争审查业务线上培训，提升公平竞争审查业务能力。

**5．积极开展公平竞争审查体制机制研究**

2022年，前海管理局与深圳大学创新发展法治研究院建立公平竞争审查咨询合作，由深圳大学创新发展法治研究院结合前海管理局公平竞争审查现状，重点协助前海管理局建立议事协调性质的公平竞争委员会，制定公平竞争委员会工作规则等配套文件，探索建立合作区常态化公平竞争审查工作机制，统筹推进合作区公平竞争审查工作，发挥前海合作区先行示范作用。

## （二）前海合作区公平竞争审查制度实施成效

公平竞争审查制度的有效落实对发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用、深入推进“放管服”改革、优化营商环境具有重要意义。近年来，前海管理局发布了关于金融、商贸物流、专业服务、新兴产业、新型智库、科技创新、办公用房、招商引资和深港国际法务区的十余项扶持办法。这些政策文件通过财政补贴、住房保障、税收优惠、信贷扶持、放宽准入等途径鼓励前海产业创新发展、产业结构调整，将前海方案细化到各个具体行业中，为前海的发展提供了明确的政策指引和保障。同时，前海管理局出台的规范性文件突出体现“深港澳合作”的特点，回应了《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》“支持香港经济社会发展、提升粤港澳合作水平”“增强香港同胞对祖国的向心力”的基本改革要求。

从对市场竞争秩序的影响角度看，前海管理局发布的各项规范性文件主要可以分为三类：促进竞争型政策措施、竞争中立型政策措施和限制竞争型政策措施。如前所述，深圳大学创新发展法治研究院对《前海合作区重点企业“益企服务”工作方案》等规范性文件进行了公平竞争审查并出具了详细的第三方评估意见，重点评估排查涉及地方保护、区域封锁、指定交易等方面妨碍统一市场和公平竞争的潜在风险，评估同时考量了存在的促进竞争和限制竞争因素，综合分析了各项具体政策措施的竞争影响，避免了文件出台后造成限制市场公平竞争的后果，维护了前海市场机制的高效、稳定运行。

从评估的总体情况看，前海合作区落实公平竞争审查制度取得了阶段性成效。当然，考虑到公平竞争审查的具体尺度仍需进一步明确，当前涉及到产业政策或其他经济公共政策的规范性文件或规范性文件的相关条款的合规性认定标准还需要作专门的研讨和澄清，公平竞争委员会的设立和第三方评估工作亟待进一步推进。考虑到公平竞争审查制度的建立和完善，是一项长期性任务，在政策初期，需要以政策制定机关的自我审查为基础，做好既往政策清理和竞争政策倡导，但同时也应该加强部门之间的合作及工作协调，做好竞争倡导、第三方评估等配套性工作，从而将公平竞争审查制度的实施不断推向深入。

## （三）前海合作区公平竞争审查机构改革与制度前瞻

为扩大制度实施范围和提高制度实施效能，建立健全竞争政策实施机制，前海合作区根据《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》，制定《前海公平竞争委员会工作规则（征求意见稿）》，并据此积极推动设立“公平竞争委员会”（以下简称竞委会），负责统筹、组织、协调前海竞争政策相关工作开展。这将使前海合作区在公平竞争政策制定、竞争政策评估、竞争执法等领域迈出关键一步。前海管理局作为竞委会的牵头单位，会同市市场监督管理局承担具体统筹公平竞争审查和竞争政策推进、会议组织和议定事项的督促督办、组织开展前海市场竞争状况评估、组织宣传有关公平竞争的法律法规和政策措施、联系港澳竞争执法机构等日常工作。

前海合作区竞委会属公平竞争议事协调机构，将在市推进全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放工作领导小组的领导下开展工作。竞委会较公平竞争审查联席会议的实体化程度、常态化水平更高，推动建立合作区常态化公平竞争审查工作机制，明确统一的审查程序，统筹协调前海合作区公平竞争政策实施、公平竞争审查、竞争执法、竞争倡导等相关事宜，有助于发挥前海合作区的示范引领作用。同时，竞委会着重强调“深港澳合作”，加强与港澳竞争执法机构的沟通联系，畅通深港澳三地企业诉求反映渠道，建立竞争纠纷快速处置工作机制和竞争执法机构执法会商机制，着重解决各类市场主体在发展、创新中最直接、最关心的公平竞争问题，全面优化合作区营商环境，促进粤港澳大湾区深入交流。

# 三、前海合作区公平竞争执法和司法进展

## （一）前海合作区公平竞争执法状况

前海合作区的反不正当竞争执法涉及前海蛇口自贸片区综合执法局、深圳市市场监督管理局宝安监管局、南山监管局等多元执法主体。

前海蛇口自贸片区综合行政执法局自2019年承接深圳前海蛇口自贸片区工商行政管理、质量技术监督、食品药品安全、知识产权等领域的市、区执法职权以来，在统一执法程序、统一执法文书、统一执法队伍、统一执法办案平台等方面，作出了不懈的努力。2020年共立案查处176宗涉及不正当竞争行为的案件，处罚金额合计150124.69元；2021年共立案查处65宗涉及不正当竞争行为的案件，处罚金额合计180736.26元；2022年共立案查处58宗涉及不正当竞争行为的案件，处罚金额合计112895.23元。

深圳市市场监督管理局宝安监管局近三年来大力开展反不正当竞争执法工作，共办结8宗不正当竞争案件，共处罚没款315.79万元。2021年查办的深圳市XX科技有限公司不当有奖销售案入选“广东省反不正当竞争执法大讲堂”指导性案例、深圳市市场监督管理局民生领域十大典型案例，人民日报、南方**+**等多个官方媒体进行了报道。针对平台经济领域不正当竞争乱象，2022年查处了央视“3·15”晚会曝光的深圳XXX信息技术有限公司虚假宣传及组织帮助其他经营者虚假宣传案等相关的系列口碑营销案件。宝安监管局指挥科接入全国12315系统、区12345系统及区85908590系统，将受理的投诉举报工单及时转至监管科或监管所综合指挥室，由各部门对工单进行初查、核查并进一步处理。自2020年以来，共受理不正当竞争投诉2470件，办结2376件；受理不正当竞争举报2043件，办结1955件。

## （二）前海合作区公平竞争司法状况

截至2022年10月，前海合作区人民法院自成立以来共受理不正当竞争案件106起，诉讼标的总金额超5100万元。其中，涉外涉港澳台案件12起。在前海合作区人民法院受理的不正当竞争纠纷案件中，涉及商业诋毁行为案件1起；涉及商业混淆行为案件5起，诉讼标的金额共计153万元；涉及虚假宣传行为案件4起，诉讼标的金额共计40060元；涉及侵害商业秘密行为案件8起，诉讼标的金额共计2397042.67元。

前海特殊的区位优势吸引了众多高科技企业入驻，其中有许多企业以知识产权为核心竞争力，在企业的发展过程中由于技术、管理等核心员工流动导致的包括仿冒、虚假宣传、商业诋毁、侵害商业秘密等各类不正当竞争纠纷不断增加，该类案件呈现出案由全面但相对集中，案件审理难度较大和审理周期较长，多数案件争议较大、当事人调解积极性不高等特点[[4]](#footnote-3)。

## （三）前海现代服务业合作区公平竞争执法和司法改革

前海合作区内的竞争执法工作由深圳市市场监督管理局宝安监管局、深圳市市场监督管理局南山监管局和深圳前海蛇口自贸片区综合执法局共同负责。其中，宝安监管局与前海蛇口自贸片区综合行政执法局在其辖区内承担不正当竞争案件的查办工作，南山监管局负责辖区内的价格执法相关工作。宝安监管局稽查科与各监管所共同负责执法办案工作，根据科所职责分工，监管所负责办理虚假宣传、不正当有奖销售类反不正当竞争案件，稽查科负责除虚假宣传违法、不正当有奖销售违法类外的反不正当竞争案件及其他重大案件。前海蛇口自贸片区综合行政执法局采取综合执法的模式，由深圳市市场监督管理局负责管理工作，前海蛇口自贸片区综合行政执法局负责执法工作，依据深圳市市场监督管理局下派的执法线索开展执法工作。

在执法改革方面，前海蛇口自贸片区综合执法局自2019年1月1日承接深圳前海蛇口自贸片区工商行政管理等领域的执法职权以来，坚决贯彻综合执法理念，实行一支队伍管执法，统一执法程序，统一执法文书，统一执法队伍，统一执法办案平台，作出了不懈的努力和探索。前海蛇口自贸区综合执法探索只是全国自贸区综合执法改革中的一个缩影。自贸区综合执法改革期间，综合执法局在局面复杂多变、案件新情况新问题频发的困难面前，迎难而上，依法执法，交出了优秀的答卷。

在司法改革方面，由于前海合作区内企业数量迅速增加，相应的司法纠纷亦快速增长。新成立的企业进入常态运营阶段后，相关贸易纠纷、与公司自身设立、股权转让相关的纠纷等大量出现。在这一背景下，前海法院通过统一法律适用、发布典型案例等方式，强化司法职能，提升司法规范引领作用，进一步打造自贸区国际化营商环境。[[5]](#footnote-4)2015年，前海法院正式出台《为自贸区与合作区建设提供司法保障的意见》，这是自贸区扩容后全国首个为自贸区提供司法保障的意见。2016年，前海法院根据自贸区与合作区的产业发展情况、矛盾纠纷的特点，以及各产业对司法审判工作的不同要求，制定实施《涉自贸区与合作区案件审判指引》。自前海法院成立以来，充分利用了前海作为中国特色社会主义法治示范区的机制优势，紧紧围绕前海经济社会发展大局，把制度创新作为助力前海合作区跨越式发展的重要着力点，为前海合作区高质量发展提供了有力的司法保障。[[6]](#footnote-5)

# 四、前海合作区促进市场公平竞争的其他举措

## （一）加强投资者保护，促进各类市场主体公平竞争

投资者保护，关涉广大投资者的切身利益，也关涉资本市场和实体经济的长足发展。为了吸引更多优质企业落户前海，充分保护各类投资主体的合法权益，前海合作区在现行相关法律法规和政策文件规定的基础上，开展立法研究工作，起草了《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区投资者保护条例（草案送审稿）》（以下简称《条例送审稿》）。《条例送审稿》包含总则、财产权保护、自主经营权保护、其他权益保护、保护机制等内容，主要从以下三个方面建立健全投资者权益保护机制，促进各类市场主体公平竞争。

**1.突出对各类投资者予以平等保护**

**一是平等保护投资者的财产权。**产权保护是市场经济的基石，《条例送审稿》不仅对各种所有制财产予以平等保护，还坚持全面保护。除传统的有形财产权外，《条例送审稿》通过建立全方位知识产权保护体系、推动完善知识产权侵权惩罚性赔偿制度等方式，强化了对知识产权和商业秘密等无形财产权的保护。《条例送审稿》还要求有关单位严格履行依法作出的政策承诺和订立的各类合同，建立不予实施强制措施清单制度，这一规定可以大幅降低行政行为对市场主体的影响，为各类投资者尤其是非公有制投资者参与市场竞争提供了“定心丸”。

**二是平等保护投资者的自主经营权。**为了进一步增强各类投资者在前海投资的信心，营造各类所有制企业竞相发展的良好竞争环境，《条例送审稿》推行非现场监管方式和联合检查制度，实施监管包容期。同时，《条例送审稿》要求前海管理局建立企业合规公共服务平台以推动企业合规发展，加强了对不正当竞争行为的监管执法。

**三是平等保护投资者的其他权益。**《条例送审稿》规定实行市场准入负面清单管理制度和准营承诺即入制度，推广使用市场主体身份码，拓展在线身份认证、电子证照应用服务。《条例送审稿》还提出要保障投资者及前海企业的政策知情权和参与权，要求市、区人民政府及其相关部门、前海管理局在政府资金安排、政府投资项目建设、土地供应以及政府采购和招投标等方面应当平等对待各类投资者及前海企业，不得制定或者实施歧视性政策措施，不得实行差别待遇和歧视待遇。

**2.建立公平竞争审查新机制**

为了避免公平竞争审查流于形式的问题，建立维持市场公平竞争的长效机制，《条例送审稿》创新完善了公平竞争审查制度。一是提出在前海合作区设立议事协调机构性质的公平竞争委员会，并规定了公平竞争委员会的主要职责。二是首次以立法形式规定实行公平竞争集中审查、独立审查制度，完善涉及公平竞争审查投诉举报的受理回应机制。三是要求政策制定部门定期评估经公平竞争审查后出台的政策措施，并将评估结果报公平竞争委员会。四是建立公平竞争审查专家咨询制度，充分发挥专家在公平竞争审查相关工作中的作用，为开展公平竞争审查提供专业支撑，提高审查水平。

**3.提出对受外国歧视性限制措施的前海企业给予相应支持**

《中华人民共和国反外国制裁法》对应对外国歧视性限制措施的情形作了规定，但对于受到外国歧视性限制措施的企业并未规定相应的支持措施。《条例送审稿》做了以下几点探索：一是规定受到外国歧视性限制措施影响的前海企业可以及时将相关情况向前海管理局汇报，前海管理局会同相关单位为企业应对歧视性限制措施提供指导、服务和援助。二是规定相关企业因外国歧视性限制措施受到重大损失的，可以申请支持，前海管理局会同辖区人民政府进行评估后，根据具体情况予以支持。

## （二）提高法律服务水平，构建法治化公平竞争环境

**1.构建域外法律查明与适用体系**

在构建域外法律查明与适用体系方面，深圳前海法院制定了全国首个《域外法查明办法》，拓展了域外法查明途径，除法律和司法解释等途径外，增加了委托专业查明机构以及法官自行查找域外法等途径，确立了法院充分努力原则，明确了域外法审查程序，对于查找的域外法应当从客观性、真实性、关联性三个方面进行谨慎审查，明确了查明费用负担规则，除人民法院依职权查明或自行查明的情况外，当事人委托中外法律专家或社会第三方机构查明域外法的，由当事人自行承担查明费用。2015年，最高人民法院、中国法学会、国家司法文明协同创新中心共同支持在前海设立“中国港澳台和外国法律查明研究中心”，并以蓝海中心作为秘书处，这解决了涉外司法实践中域外法律查明和认定对法院和当事人造成困扰。

**2.成立ADR国际商事争议解决中心**

ADR（Alternative Dispute Resolution）意为替代性纠纷解决机制，原指20世纪逐步发展起来的各种诉讼外纠纷解决方式的总称，现已引申为对世界各国普遍存在的民事诉讼制度以外的非诉讼纠纷解决方式或机制的总称。[[7]](#footnote-6)相比诉讼而言，ADR具有灵活性更强、成本更低、对抗性更弱、更利于保守商业秘密和个人隐私等优点，因此涉外涉港澳台商事案件中，当事人倾向于选择ADR解决纠纷。2022年初，前海法院针对涉外涉港澳台商事案件较多的需求，成立了“ADR国际商事争议解决中心”，构建具有国际竞争力的ADR解纷人才体系，加快打造诉讼、调解、仲裁既相互独立又衔接配合的国际区际商事争议解决中心。目前，前海法院ADR国际商事争议解决中心能够使用8种外语提供高水平法律服务。

**3.制定全国首份地方仲裁院条例**

注册在前海合作区内的深圳国际仲裁院，是深圳市第一批法定机构改革试点单位和全球第一个实行法定机构管理机制的仲裁机构。为了规范深圳国际仲裁院的机构运作，保障其独立、公正、高效解决商事争议，深圳市人大于2020年8月表决通过了《深圳国际仲裁院条例》，这是我国首部以仲裁机构为特定对象的地方人大立法。该条例通过健全法人治理结构实现自我约束和自我发展，消除了境内外当事人对仲裁院地方保护、行政干预和内部人控制等方面的疑虑，进一步提高了特区国际仲裁公信力。另外，该条例还规定仲裁院应当充分利用互联网、大数据、人工智能等信息技术，建设智慧仲裁，为当事人提供高效、便捷的纠纷解决服务。

## （三）扩大对外开放程度，积极参与国际市场竞争

**1.推动国际市场要素引进**

前海合作区不断探索引进国际市场要素的新举措并取得了一系列成绩。比如，前海率先推出外商投资“一口受理”、开通“深港通注册易”“深澳通注册易”商事服务，建设“前海港澳e站通”等，为境外企业提供了高效便捷的商事登记服务。2022年11月8日，前海管理局重磅发布“前海全球服务商计划”，积极招引现代金融、商贸物流、信息服务、科技服务、文化创意服务、商务服务、航运服务、公共服务等8大全球服务商，形成以世界500强总部企业为支柱、细分领域隐形冠军和专精特新“小巨人”为主体的全球服务商集群。同时，前海合作区还努力打造大湾区人才高地，联合香港发布招才引智计划，制定全球现代服务业人才集聚计划。

**2.推动国内商品服务输出**

2022年12月18日，深圳跨境贸易大数据平台在前海最新成果发布会上正式上线，这是海关总署首次批复、唯一授权的跨境贸易大数据平台地方政府试点。该平台依托国际贸易“单一窗口”，建立海关、税务、外汇、海事、边检、市监、交通、口岸等部门的数据共享及交叉验证机制，同时链接进出口企业、机场、港口等跨境贸易重要参与方，报关行、船代、理货等供应链服务商，以及银行、保险等金融机构，共同构建跨境贸易联盟区块链网络，面向企业、地方政府、监管单位提供跨境贸易大数据服务，推动形成跨境贸易服务生态系统。[[8]](#footnote-7)

**3.推动规则衔接、机制对接**

在“‘一国两制’三法域”的背景下，前海合作区积极推进境内外规则衔接与机制对接，打破境内外市场之间的制度壁垒，以深港合作为锚点逐步构建国际化大市场。一是金融方面的规则衔接、机制对接。前海在CEPA框架下推动金融领域开放，不断深化与香港金融市场互联互通。2015年，全国首家CEPA框架下消费金融公司前海招联消费金融有限公司获得银监会批复开业。2016年，全国首家CEPA框架下港资控股公募基金公司恒生前海基金管理有限公司获准设立。前海在全市率先启动外商投资股权投资企业（QFLP）试点工作，并先后落地合格境内投资者境外投资（QDIE）、外商独资私募证券投资基金管理企业（WFOE PFM）等试点。2022年9月，前海管理局联合香港财库局联合发布支持前海风投创投发展十八条措施，双方建立常态化交流合作机制。二是人才流动方面的规则衔接、机制对接。2020年10月，国务院办公厅印发《香港法律执业者和澳门执业律师在粤港澳大湾区内地九市取得内地执业资质和从事律师职业试点办法》，取得律师执业证书（粤港澳大湾区）的人员，可以在粤港澳大湾区内地九市内，办理适用内地法律的部分民商事法律事务。此外，前海合作区还在持续推动建筑、规划、税务、旅游等领域的香港专业人才备案后即可在前海执业，打破了香港相关领域的专业人士进入内地执业的隐形壁垒。

# 结 语

作为“双区”驱动、“双区”叠加的新引擎，前海合作区坚持“依托香港、服务内地、面向世界”，牢牢把握“扩区”和“改革开放”两个重点，在深港合作、制度创新、对外开放等方面实现了范围更广、力度更大、层次更深的发展，为粤港澳大湾区和深圳先行示范区建设不断注入新动能。站在新的更高起点，前海砥砺前行，交出亮眼成绩单。

接下来，前海合作区将以完善公平竞争内部审查机制为基础，健全第三方审查评估机制与社会监督机制，持续开展公平竞争审查业务培训与公平竞争法治宣传，深入推进公平竞争审查制度的实施。同时，前海合作区将积极推动设立公平竞争委员会，探索建立合作区常态化公平竞争审查工作机制，统筹协调前海合作区公平竞争政策实施、公平竞争审查、竞争执法、竞争倡导等工作，使前海合作区在公平竞争政策制定、竞争政策评估、竞争执法等领域迈出关键一步，更好发挥前海合作区的先行示范作用，进一步营造市场化、法治化和国际化营商环境，建立健全更高层次的开放型经济新体系。

1. 深圳市前海管理局网站，http://qh.sz.gov.cn/ljszqh/zjqh/qhhzqjj/，2022年12月15日访问。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 中共中央、国务院印发《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 参见赵祯祺，刘文学：《反垄断法修正：明确规则底线，促进公平竞争》，载《中国人大》2022年第13期。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 深圳前海合作区人民法院：《深圳前海合作区人民法院自贸区知识产权司法保护状况白皮书（2016-2020）》。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 深圳前海合作区人民法院：《深圳前海合作区人民法院服务和保障自贸区发展白皮书》。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 深圳市前海管理局网站，http://qh.sz.gov.cn/sygnan/qhzx/dtzx/content/post\_7757086.html，访问于2022年12月13日。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 范愉：《非诉讼纠纷解决机制研究》，中国人民大学出版社2000年版，第1页。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 前海合作区网站，http://qh.sz.gov.cn/sygnan/qhzx/zthd\_1/2022qhzxcg/mtjj/content/post\_10348510.html，2022年12月22日访问。 [↑](#footnote-ref-7)