

# 《经营者公平竞争合规管理规范》编制说明

## 一、工作简况

### （一）任务来源

《中华人民共和国反垄断法》《中华人民共和国反不正当竞争法》对经营者公平参与市场竞争提出明确规定。为促进提升各类经营者公平竞争合规管理能力，2023年12月28日，国家标准化管理委员会下达的2023年度第四批推荐性国家标准计划，批准制定《经营者公平竞争合规管理规范》推荐性国家标准，项目计划编号为“20231728-T-469”，计划完成周期18个月。该计划项目由国家市场监督管理总局（以下简称市场监管总局）竞争政策协调司提出，并由全国机构治理标准化技术委员会（SAC/TC 600）归口。

### （二）标准制定的目的和意义

党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出，必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既“放得活”又“管得住”，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。习近平总书记在中央全面深化改革委员会第二十一次会议上指出，要从构建新发展格局、推动高质量发展、促进共同富裕的战略高度出发，促进形成公平竞争的市场环境，为各类市场主体特别是中小企业创造广阔的发展空间。近年来，随着公平竞争制度不断完善，竞争监管执法纵深推进，各类经营主体的合规意识逐步增强，公平竞争市场环境持续向好。但同市场经济发达国家相比，同统筹推进高质量发展和高水平安全的要求相比，我国经营者公平竞争合规还存在不少短板弱项，面临多方面困难挑战。截至2023年底，我国登记在册经营主体已达1.84亿户，企业创新创业活力持续增强，但公平竞争合规建设水平并未实现同步提升，迫切需要强化制度供给和创新引导手段。《经营者公平竞争合规管理规范》聚焦将公平竞争合规要求嵌入内部治理的系统化路径方法，提供程序性实施方案，指导经营者建立健全公平竞争合规管理体系，也为竞争执法中评估经营者反垄断合规建设情况提供参考。

### **1. 指导经营者建立健全公平竞争合规管理体系，促进经营者高质量发展。**

习近平总书记强调，我国经济由高速增长转向高质量发展，每个产业、每个企业都要朝着这个方向坚定往前走，要加快建设一批产品卓越、品牌卓著、创新领先、治理现代的世界一流企业。公平竞争是企业创新发展的动力源泉。加强公平竞争合规管理，是企业茁壮成长、做大做强的必然要求，是企业行稳致远、进而有为的基础保障，也是企业实现高质量发展的根基所在。一方面，公平竞争合规管理帮助提高内部控制水平，及时发现和纠正经营管理中存在的竞争违法行为或风险，从而使经营者的经营活动更加规范、合法，避免违法带来的经济损失和声誉损失。另一方面，高质量发展强调从要素驱动转向创新驱动，技术创新、管理创新和商业模式创新成为增强企业竞争力的关键。公平竞争是企业创新发展的动力源泉，竞争合规塑造企业公平参与竞争、高质量参与竞争的价值追求和行为导向，促进企业更多依赖创新驱动的发展模式谋取竞争优势，以合规赢得商业伙伴广泛信赖，夯实行稳致远、进而有为的发展根基，真正创建具有长远市场竞争力和发展动力的优质企业。

### **2. 促进经营者自觉维护公平竞争市场秩序，助力不断优化营商环境。**

法治是最好的营商环境。公平竞争市场环境的形成一方面需要进一步强化公平竞争政策的基础地位，完善公平竞争制度体系，加强和改进反垄断反不正当竞争执法，不断破除妨碍市场在资源配置中起决定性作用各类壁垒，另一方面需要企业夯实公平竞争合规主体责任，切实加强公平竞争合规管理，从源头上防范和化解竞争违法风险，自觉维护公平竞争的市场环境。公平竞争合规作为竞争法实施的一种重要方式和机制，对于培育和弘扬优质的竞争文化，进一步优化市场化、法治化、国际化的营商环境具有非常重要的意义和作用。经营者是市场经济的最基本主体，经营者公平竞争合规是市场竞争有序的基础性保障。靠前一步引导经营者公平竞争合规，夯实经营者公平竞争合规管理主体责任，推动经营者改良和优化经营管理，自觉运用公平竞争的市场规则规范竞争行为，能够从源头预防和制止垄断不正当竞争行为，为法治化营商环境建设奠定良好的基础。

### **3. 助力竞争治理体系和治理能力现代化，进一步提升公平竞争监管效能。**

习近平总书记强调，要“加快建立全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管，堵塞监管漏洞，提高监管效能”。随着经济总

量和各类市场主体快速增长，合作和竞争、优胜和劣汰格局深刻演化；商品和服务市场在相互渗透中加快融合，线上和线下市场在并行交织中形成复杂生态，新兴产业新业态新模式不断涌现，效率和公平、创新和保护的需求更趋多元；构建新发展格局过程中，国内市场国际化、国际市场中国因素增多的特征更加明显。市场竞争生态的复杂多变，要求公平竞争治理统筹事前事中事后监管，构建预防性监管机制。

2024年4月，国务院反垄断反不正当竞争委员会修订发布《经营者反垄断合规指南》，专章明确了合规激励制度，增强经营者合规的主动性和积极性，并确定执法机构在给予合规激励之前需要对经营者的反垄断合规建设情况开展实质性审查。作为公认的技术规则，标准可以作为执法机构开展合规管理实质性审查的重要技术手段，支撑合规激励制度的实施。

#### **4. 主动对接高标准国际经贸规则，切实增强经营者国际竞争合作优势。**

当前，我国已经成为全球第二大经济体、第一货物贸易大国、最大外资流入国和对外投资合作大国，我国经济深度融入世界经济，对外经贸往来愈加频繁，各类经营主体走出去步伐明显加快，海外利益延伸拓展。与此同时，当今的国际贸易结构、市场竞争模式、多边贸易体制、贸易政策与规则都出现了重大变化。一方面，竞争政策成为区域自由贸易规则重要内容。世贸组织统计数据显示，截至2023年11月，通报生效的361个区域贸易协定中，245个包含竞争章节，占比67.9%。其中，2020年后生效的63个协定中，50个包含竞争章节，占比高达79.4%。另一方面，世界已有约150个国家颁布和实施竞争法，随着国际市场竞争日趋激烈，全球都在加强竞争合规监管。例如，企业进行跨境投资并购需要提前进行竞争合规评估，适配各国竞争监管要求设计交易结构和流程。强化合规管理，提升企业抗御合规风险的能力，是支持企业长远发展的保证，是我国企业参与全球市场竞争的必然选择，也是企业在经济全球化大潮中行稳致远的安全阀和压舱石。

综上，制定经营者公平竞争合规管理国家标准，确立识别公平竞争合规义务、评估与防控公平竞争合规风险、培育公平竞争合规文化的相关规范，有助于统一各相关方对于公平竞争合规的认识，为各类经营者开展公平竞争合规管理活动提供规则，促进经营者合规发展和高水平“走出去”，为优化营商环境奠定坚实的

微观基础，也有助于完善执法机构的前瞻性监管手段，靠前预防和制止竞争违法行为，提升监管执法效能。

### （三）主要工作过程

按照国家标准制修订程序的要求，《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准的研制，完成了以下工作：

#### 1. 资料的收集

在标准编制过程中，起草工作组收集了以下资料：

——GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》（ISO 37301: 2021, IDT）；

——GB/T 29490—2023《企业知识产权合规管理体系 要求》

——GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准的结构和编写》；

——GB/T 20000.1—2014《标准化工作指南 第1部分：标准化和相关活动的通用术语》；

——GB/T 20001.5—2017《标准编写规则 第5部分：规范标准》；

——上海市 DB31/T 1255—2020《经营者竞争合规指南》；

——吉林省 DB22/T 3328—2022《经营者竞争合规指南》；

——浙江省 DB33/T 2511—2022《互联网平台企业竞争合规管理规范》；

——T/LHYH 0001—2022《现代医药产业竞争合规指南》；

——T/CASMES 150—2023《医药企业合规营销服务规范》；

——T/ISC 0023—2023《信息通信及互联网行业企业合规管理体系 指南》等。

#### 2. 标准的起草

2023年7月，深入开展调查研究工作。梳理研究我国竞争合规的法律法规体系，国家、行业、地方和团体标准研制情况，我国企业在合规管理建设方面的实践经验等，完成了标准的前期预研和论证工作。

2023年12月，在国家标准立项期间，组建由市场监管总局竞争协调司、中国标准化研究院、竞争政策与评估中心、高等院校、律所、企业等单位专家组成的标准起草组，完善形成《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准工作组草案；市场监管总局竞争协调司、中国标准化研究院、竞争政策与评估中心赴腾讯、抖

音等企业公平竞争合规管理实践及对国家标准的期望开展调研。

2024年2月，国家标准起草组邀请市场监管总局竞争协调司、竞争政策与评估中心、中国人民大学亚太法学研究院、中国政法大学、中国社会科学院大学政法学院、北京京都律师事务所等多家单位，开展草案研讨会，听取各方专家意见建议，在充分研究分析专家意见建议的基础上，对《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准草案进行了修订。

2024年3月，国家标准起草组深入滴滴出行等企业，开展企业公平竞争合规调研，了解企业公平竞争合规的实际情况和良好实践，进一步完善《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准草案。

2024年4月，国家标准起草组召开《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准草案讨论会，邀请来自竞争政策与评估中心、北京市场监管局、中国电力企业联合会、诚随（上海）管理咨询有限公司、北京星来律师事务所、北京大成律师事务所、方达律师事务所、美团、腾讯研究院、滴滴出行、滴滴发展研究院等多家企事业单位的专家，再次听取了各方利益相关单位对草案的意见建议，并对有关议题开展讨论。

2024年4月23日，起草组于SAC/TC 600机构治理技术委员会年会，汇报了《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准草案的主要内容，听取来自竞争政策与评估中心、深圳市司法局法治促进服务中心、中兴通讯股份有限公司、北京大成（上海）律师事务所、中汽中心、冶金工业信息标准研究院、中国社会科学院世界经济与政治研究所、中国信息通信研究院、蜂巢能源科技股份有限公司、中国电子技术标准化研究院、北京新世纪跨国公司研究所的委员及参会代表的意见建议，并对标准技术内容及标准的实施应用等相关问题展开讨论。

2024年5月23日，起草组面向地方局召开国家标准草案讨论会，参会单位包括市场监管总局竞争协调司、黑龙江省市场监管局、浙江省市场监管局、安徽省市场监管局、河南省市场监管局、广东省市场监管局、新疆省市场监管局、深圳市场监管局及律所等，会议听取了相关地方局对进一步修订国家标准草案的各项意见建议，起草组逐条进行了梳理研究。

2024年5月30日，起草组面向知名律所和机构召开国家标准草案讨论会，参会单位包括认证认可技术研究中心、北京吴少博律师事务所、中伦文德律师事

务所、上海市科伟律师事务所等 8 家单位。会后，起草组逐条梳理分析提出的意见建议，修改完善国家标准草案。

2024 年 7 月 16 日，起草组召开《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准专家研讨会，参会单位包括市场监管总局竞争协调司、深圳欣旺达集团、最高人民检察院企业合规检察研究基地、北京大学竞争法研究中心、清华大学法学院、中国人民大学亚太法学研究院、中国合格评定国家认可委员会、立信会计师事务所、中国计量大学法学院、武汉大学、认证认可技术研究中心、竞争政策与评估中心、中国标准化研究院等，与会专家针对标准草案提出相关意见建议。

2024 年 7 月 17 日，起草组召开《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准起草组讨论会，参会单位包括市场监管总局竞争协调司、市场监管总局认证认可技术研究中心、中国人民大学、中国政法大学、浙江省市场监督管理局、上海市市场监督管理局、安徽省市场监督管理局、广东省市场监督管理局、四川省市场监督管理局、中国标准化研究院等，与会专家针对标准草案提出相关意见建议。

2024 年 7 月底，起草组逐条分析专家研讨会和起草组讨论会的意见建议，结合 GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》的要素框架，修改并形成《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准征求意见稿以及编制说明等材料。

## 二、国家标准编制原则、标准的主要内容和依据来源

### （一）国家标准编制原则

本文件的编制主要遵循了一致性、协调性、适用性和实用性原则。

#### 1. 一致性

本文件采用 ISO 制定管理体系标准的结构框架，并且以 GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》作为重要参考及落地实施的重要衔接，与之在标准的要素构成、内容表述等方面保持了基本一致，以提高本文件与其他管理体系标准的协调一致性。

#### 2. 协调性

为了达到标准整体协调的目的，GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》界定的术语和定义适用于本文件，此外，在文件起草方面遵守了 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》和 GB/T 20001.5—2107《标准编写规则 第 5 部分：规范标准》的有关规定。

### 3. 适用性

本文件通过规定经营者公平竞争合规管理的经营者环境、领导作用、策划、支持、管理运行、评价及改进和境外公平竞争合规管理等相关要求，成为落实《反垄断法》《反不正当竞争法》等的重要技术手段，为实现外规内化提供系统化的路径方法。此外，通过细化开展公平竞争（包括反垄断和反不正当竞争）合规风险管理、合规管理运行、评价改进等方面的方法、措施和规则，与《经营者反垄断合规指南》互为补充，提高了文件的适用性。

### 4. 实用性

本文件是在充分考虑我国反垄断和反不正当竞争法律法规体系，广泛收集并研究竞争合规管理指南、规范类地方标准和团体标准，充分考察全国企业合规管理实践等基础上起草制定的。本文件适用于各类经营者开展公平竞争合规管理活动，也可作为政府机关、第三方审核机构以及相关利益相关者开展合规倡导、审核和激励的参考。通过实施本文件，经营者可以提高合规意识，优化合规管理，具有较强的实用性。

#### （二）标准的主要内容和依据来源

##### 1. 依据来源

本文件编制过程中，主要参考了 GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》。

##### 2. 主要内容

本文件规定了经营者公平竞争合规管理的经营者环境、领导作用、策划、支持、合规管理运行、评价及改进和境外公平竞争合规管理等相关要求，主要包含以下内容：

###### 2.1 经营者环境

该章明确了经营者应确定的与其公平竞争合规风险及其宗旨和战略有关并影响其公平竞争合规管理体系预期结果实现的各种内部和外部事项，确定了理解与公平竞争合规相关的各项需求和期望的步骤，明确了公平竞争合规管理体系范围的考虑因素，以及建立、实施、保持和持续改进公平竞争合规管理体系的相关要求。

###### 2.2 领导作用

领导作用和承诺是确保公平竞争合规管理体系有效性的关键。该章明确了治理机构和最高管理者应通过制定公平竞争合规方针、明确职责和权限、确保资源配备、促进持续改进等方面来证实其领导作用和承诺；指出了经营者应在其内部各个层级建立、维护并推进公平竞争文化建设；同时，给出了不同层级的岗位职责，以确保公平竞争合规的有效实施。

### **2.3 策划**

该章明确了合规目标及其实现策划的相关要求，强调了公平竞争合规策划和管理过程中需关注的重点领域、重点环节和重点人员。此外，确定了公平竞争合规义务的识别要点、合规风险的评估方法，以及策划的结果——包括纲领性文件、规章制度和实施类文件在内的公平竞争合规制度。

### **2.4 支持**

该章明确了经营者应提供建立、实施、维护和持续改进公平竞争合规管理体系所需的资源，建议在聘用过程中将遵守公平竞争合规义务、方针、过程和程序作为人员聘用、调动或者晋升条件，将合规性作为重要考量因素，并明确经营者应建立公平竞争合规培训机制。

### **2.5 管理运行**

该章规定了合规审查机制、合规咨询机制、合规举报及调查机制、合规报告机制和奖惩机制的主要内容。经营者宜建立公平竞争合规审查机制，确保需要经过合规审查的业务活动和决策，并记录审查结果和采取的纠正措施。经营者宜设立公平竞争合规咨询机制，确保咨询问题能够及时得到解答。经营者应建立公平竞争合规内外部举报及调查机制，明确对可能存在的打击报复行为的惩处，并明确调查处置机制的启动条件、开展部门、调查流程和处置措施等。经营者应建立公平竞争合规报告机制，定期向合规治理机构或最高管理者汇报公平竞争合规管理情况，在可能发生重大或故意的公平竞争违规行为时应及时向最高管理者汇报。最后，经营者宜建立公平竞争合规奖惩机制，对合规工作成效显著的合规负责人、重点岗位人员给予表彰和奖励，并对未审慎履行合规职责的合规负责人和重点岗位人员给予必要惩戒。

### **2.6 评价及改进**

该章明确了经营者宜在绩效考核机制中纳入公平竞争合规事项，规定了经营

者应定期评价公平竞争合规管理运行的有效性。同时，要求经营者根据绩效评价结果、有效性评价结果、调查结果等持续更新和完善公平竞争合规管理运行，对于发现的不符合组织内部公平竞争合规管理要求和不合规的行为，应及时纠正并采取预防措施。

## 2.7 境外公平竞争合规管理

该章规定了在境外经营的经营者应识别所在国家或地区公平竞争合规义务，加强境外公平竞争合规管理，并给出了境外公平竞争合规管理的考虑因素。

### 三、国际、国外同类标准情况

合规工作的产生与美国的司法制度和司法环境直接相关。合规管理某种程度上起源于美国司法部在量刑时对企业的要求，企业从最初的被动合规，到逐步开始主动合规，直至在企业内部形成合规文化并具有灵活而全面的合规配套体系。随着美国公司在全球的经营，带动了各跨国公司普遍开始建立合规管理体系。同时一些国际性的条约和国际组织制定的合规标准、指引等也相继建立，最终形成了对合规管理工作核心问题的国际共识和标准，其中就包括国际标准化组织（ISO）机构治理技术委员会（ISO/TC 309）制定的 ISO 37301:2021《合规管理体系 要求及使用指南》国际标准。目前，该标准已被全球广泛接受，并已被中国、德国、法国、澳大利亚、奥地利、巴西等国家转化为本国的国家标准，在各个国家得到了不同程度的应用。

为更好满足世界各国的合规管理需求，ISO/TC 309 已经制定并发布的与公平竞争合规管理有关的国际标准包括 ISO 37001:2016《反贿赂管理体系 要求及使用指南》（修订中）、ISO 37002:2021《举报管理体系 指南》，正在制定 ISO 37003《舞弊控制管理体系 组织对舞弊风险的响应指南》、ISO 37009《利益冲突 指南》、ISO 37008《组织内部调查 指南》、ISO 37302《合规管理 有效性评价》、ISO 37303《合规管理能力管理和人员发展 指南》等标准。

除了美国及 ISO，许多政府间或非政府间的国际组织，如世界银行集团、非洲开发银行集团、亚洲太平洋经济合作组织、国际商会、经济合作与发展组织等，均颁布了各自的合规体系指引，对成员国的企业提出公平竞争合规的要求。这些合规指南针对有效合规管理体系的基本构架和组成的规定存在一定的共性，并且十分注重提供机会给被列入“黑名单”的违规企业重新改进内部合规体系。如果违

规企业能在规定的时间内完成查漏补缺，那么将有助于该企业提前被移出“黑名单”或解除其他类型的制裁和限制。

#### **四、与有关的现行法律、法规和标准的关系**

在与现行推荐性标准相协调方面，本文件采用 PDCA（策划-实施-检查-改进）循环和基于风险的思维，将 GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》的要件融入经营者公平竞争合规管理体系，提出经营者公平竞争合规管理的相关要求，指导经营者策划、实施、运行、评价和改进公平竞争合规管理。

《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准拟细化 GB/T 35770、突出公平竞争合规的特点，规定经营者公平竞争合规管理的经营者环境、领导作用、策划、支持、管理运行、评价及改进和境外公平竞争合规管理等相关要求，为指导和规范各类型经营者公平竞争合规管理提供技术支撑，是落实《反垄断法》、《反不正当竞争法》、《“十四五”市场监管现代化规划》及《经营者反垄断合规指南》的重要技术手段，是提升反垄断和反不正当竞争监管能力的重要抓手。

#### **五、重大分歧意见的处理经过和依据**

本文件编制过程中，无重大分歧意见。

#### **六、作为推荐性国家标准的建议**

本文件建议作为推荐性国家标准。

#### **七、废止现行有关标准的建议**

本文件为新制定国家标准，无需要废止的现行有关标准。

#### **八、其他应予说明的事项**

由于《经营者公平竞争合规管理规范》主要规定的是反垄断和反不正当竞争等方面合规义务“外规内化”的途径、方法和措施，并且以公平竞争合规义务来源清单的方式给出经营者可能涉及的合规义务，并未直接抄录相关法律法规的内容，因此，《反不正当竞争法》的修订，并不会对该国家标准的起草产生过多影响。未来，将会持续关注该法律的修订，研究分析其对该标准内容的影响，及时做出应对。