

# 全国统一大市场建设指引（试行）

## 第一章 总 则

**第一条** 为深入贯彻党中央和国务院关于全国统一大市场建设的决策部署，推动各地区、各部门加快融入和主动服务全国统一大市场建设工作，制定本指引。

**第二条** 本指引主要为地方各级人民政府及国务院有关部门、直属机构提供推进全国统一大市场建设的工作导向和基本参照。

**第三条** 本指引将根据实践中各地区、各部门的执行落实情况，结合全国统一大市场建设进程中面临的新形势、新要求，进行动态调整。

## 第二章 强化市场基础制度规则统一

### 第一节 完善统一的产权保护制度

**第四条** 有关部门要结合产权保护工作实际情况，不断完善依法平等长久保护各种所有制经济产权的制度体系，细化统一规范的涉产权强制措施规则，进一步明确和统一行政执法标准，做好与司法裁判标准的衔接，完善关于规范涉案财物管理的制度规则。

**第五条** 各地区不得利用行政、刑事手段违法干预经济纠纷、侵害经营主体权益，不得超权限、超范围、超数额、超时限查封、扣押、冻结经营主体财产，不得违法开展异地执法或实行异地管辖，依法防止和纠正逐利性执法司法活动。

## 第二节 实行统一的市场准入制度

**第六条** 各地区、各部门要严格落实“全国一张清单”管理模式。地方依法设定的市场准入管理措施，要全部列入全国统一的市场准入负面清单管理。

**第七条** 各地区要全面开展市场准入效能评估，优化指标体系，确保评估过程公开透明、评估结果客观合理。

## 第三节 维护统一的公平竞争制度

**第八条** 各地区、各部门要严格落实《公平竞争审查条例》，按照法定审查程序、审查标准开展公平竞争审查工作，严格落实审查主体责任，防止出台或实施妨碍公平竞争的政策措施。

**第九条** 各地区、各部门不得未经公平竞争审查或违反审查标准，起草关于市场准入和退出、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及经营主体经济活动的法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件以及具体政策措施。

## 第四节 健全统一的社会信用制度

**第十条** 有关部门要健全完善统一规范、协同共享、科学高效的信用修复制度，统一制定兼容各领域的信用修复规则，强化各有关部门、第三方信用服务机构的工作协同。

**第十一条** 各地区要督促行政机关诚信履约，将本辖区行政机关违反与经营主体签订的政府采购、项目建设、招商引资等合同、协议所约定事项的行为记入相关主体信用记录，将政务失信记录纳入政府绩效考核相关评价指标，强化违约拖欠中小企业款项投诉渠道建设。

## 第三章 推进市场设施高标准联通

### 第一节 建设现代流通网络

**第十二条** 有关部门、各地区要推动加快现代流通战略支点城市建设，支持相关城市联合打造重要商品骨干流通走廊，强化综合交通网络有机衔接，加快建设国家综合立体交通网主骨架，统筹布局城乡融合、区域联通、安全高效、智慧协同的通信、能源、物流等基础设施，健全一体衔接的流通规则和标准，加快提升多式联运服务水平。

**第十三条** 各地区要以打通断头路、基本消除国家公路网省际瓶颈路段以及基本打通跨省航道主要瓶颈和碍航节点为重点，加大协同力度，破除区域间交通基础设施瓶颈制约。

**第十四条** 各地区不得制定和执行与全国统一货车超限超载认定标准不一致的地方标准；不得以交通管控、污染防治等为名，违规设置妨碍货车通行的道路限高限宽设施、检查卡点或者无故封堵道路线路等，阻断区域间交通基础设施联通。

**第十五条** 有关部门、各地区要推动城市群、都市圈加强轨道、公路交通运营管理和服务互联互通，实现不同城市间轨道标准统一、设施互联、票制互通、安检互信、支付兼容。

## 第二节 完善市场信息交互渠道

**第十六条** 各地区要制定并动态更新本级政务服务事项标准化清单，统一政务服务事项的名称、申请材料、受理条件等内容，并根据清单内容制定审批标准，编制标准化的办事指南。

**第十七条** 各地区要加快构建完善多级互联的政务数据共享交换平台体系，统一明确数据共享的种类、标准、范围、流程，推动跨区域、跨部门、跨层级的数据安全共享。

## 第三节 推动交易平台优化升级

**第十八条** 有关部门要持续深化公共资源交易平台整合共享，推动建立健全统一规范、信息共享的招标投标和政府、事业单位、国有企业采购等公共资源交易平台体系，组织编制分类统一的公共资源交易平台系统技术标准和数据规范。

**第十九条** 各地区要构建对接全国公共资源交易平台的省级统一的公共资源交易公共服务系统，推动公共服务系统与各类电子交易系统及电子监管系统交互贯通，为各类交易和监管信息跨部门、跨地区共享提供数据通道和服务支撑，提升经营主体交易便利度。

## **第四章 打造统一的要素和资源市场**

### **第一节 构建城乡统一的建设用地市场**

**第二十条** 有关部门要依法推动城乡土地要素市场化配置，依据国土空间规划在城市群、都市圈内探索区域建设用地指标统筹配置和毗邻区域建设用地协同供应，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革。

**第二十一条** 各地区要在国家统一制度规定下，加快发展建设用地二级市场，适当优化建设用地交易申请、审批、价款和税费缴纳、登记等流程，依托全国土地二级市场交易服务平台，汇集土地二级市场交易信息，主动发布公示地价、成交价、交易规则等信息。

## 第二节 健全统一的劳动力市场

**第二十二条** 有关部门要健全统一规范的人力资源市场体系，完善就业公共服务体系，建设全国就业公共服务平台，健全全国统一的社保公共服务平台，全面取消在就业地参保户籍限制，完善社保关系转移接续政策。

**第二十三条** 各地区不得在户籍、地域、身份、档案、人事关系等方面设置影响人才流动的政策性障碍，促进人才资源合理流动、有效配置。

## 第三节 加快发展统一的资本市场

**第二十四条** 有关部门要强化金融基础设施建设与监管统筹，加快制定出台金融基础设施监督管理办法，统一金融市场登记托管、结算清算规则制度。推动区域性股权市场规则对接、标准统一。

**第二十五条** 鼓励有条件的地区建立经营主体档案数据库，在满足数据安全且不侵犯经营主体合法权益的前提下，依法依规将经营主体基础信息、用电量等反映实际生产经营状况的信息归集整合，强化与资本市场相关机构的信息共享以及与银行信贷信息的互联互通，为金融机构开展信贷风险评估提供数据支持。

#### 第四节 培育全国一体化技术和数据市场

**第二十六条** 有关部门要大力推进全国统一、互联互通的技术交易市场建设，加强跨区域交易信息联合发布，完善技术与资本对接平台。

**第二十七条** 有关部门要加快完善统一的数据资源登记规则，制定全国统一的数据交易、安全等标准体系，促进数据要素合规高效流通交易，建立健全数据要素收益分配制度。

#### 第五节 建设全国统一的能源市场体系

**第二十八条** 有关部门要建立完善适应全国统一电力市场体系要求的规则制度体系，明确交易规则制定权限、适用范围和衔接不同交易规则等原则。有关监管机构及地方有关部门应以国家有关规定为依据，组织制定、修订完善适应本地区需求的交易规则或交易细则。

**第二十九条** 有关部门、各地区要坚持总体融入的原则，因地制宜、厘清边界、模式引导、平衡利益，建立完善适应“全国一张网”建设运营的油气市场制度体系，促进基础设施公平开放，优化油气资源配置。

#### 第六节 培育发展全国统一的资源环境市场

**第三十条** 有关部门要分领域健全完善资源环境要素确权、登记、抵押、流转等制度，在数据归集、产品交易、信息发布、监督管理等方面加快形成统一交易规则体系。

**第三十一条** 鼓励有条件的地区建立实施省域内统一的排污权有偿使用和交易制度，根据污染物减排工作需要有序扩大交易类型和区域范围。针对区域联防联控、协同共治的大气、水等领域重点污染物，探索开展跨省级行政区排污权交易。

## **第五章 推进商品和服务市场高水平统一**

### **第一节 健全商品质量体系**

**第三十二条** 有关部门要建立健全消费品质量分级标准体系，深化实施产品质量分级评价；推动产品和服务消费体验标准研制，完善重点领域消费品的统一标准，提升重点行业产品质量。

**第三十三条** 鼓励各地区实行强制性产品认证（CCC）免办监管结果互认、自愿性认证监管一体化，深化质量认证制度改革，完善统一的质量认证体系，推动认证结果跨行业跨区域互通互认。

### **第二节 完善标准和计量体系**

**第三十四条** 有关部门要建立健全协调统一的强制性国家标准体系，加快推动家用电器、家具、电动自行车等消费品行业重点领域强制性国家标准制修订；健全现代流通、大数据、人工智能、自动驾驶、区块链等领域标准体系；推动智能家居、智能安防等领域标准统一衔接。

**第三十五条** 各地区要研究制定省域内社会公用计量标准建设规划和指导目录，积极探索加强省际计量服务协同，构建省际计量技术机构技术服务协同平台，推进区域计量互认和区域诚信计量建设，强化区域计量监管合作。

### **第三节 全面提升消费服务质量**

**第三十六条** 各地区要持续完善并严格执行缺陷产品召回制度，以儿童用品、电子电器产品为重点，加大缺陷消费品召回监管力度。

**第三十七条** 鼓励各地区进一步畅通异地、异店退换货通道，引导全国布局的品牌连锁实体店、厂商直营实体店、大型连锁商场超市探索实行省域内异地异店退换货。

## **第六章 推进市场监管公平统一**

### **第一节 健全统一市场监管规则**

**第三十八条** 有关部门、各地区要结合实际分领域出台行政处罚裁量权基准，制定规范行政裁量权行使的监管规则，细化量化具体操作规定，清晰界定规范性文件中概括性用语的具体情形，分门别类确立具体的量化标准，规范执法尺度。

**第三十九条** 有关部门要指导各地区结合实际制修订市场监管领域不予、可以不予、减轻、从轻、从重处罚等处罚清单，明确细化适用有关情形的具体判定因素。

## **第二节 强化统一市场监管执法**

**第四十条** 各地区要结合实际完善整合省域内“互联网+监管”系统、“双随机、一公开”检查系统等，厘清市场监管部门、行业主管部门、综合执法部门责任链条，进一步统一不同监管部门之间的数据采集标准、格式、字段等。

**第四十一条** 有条件的地区要强化执法检查全流程备案监督，建立推广入企扫码制度，实时查询历次受检及行政处罚等情况，及时发现纠正重复检查、重复处罚。

## **第三节 提升市场综合监管能力和水平**

**第四十二条** 各地区要制定省域内网络交易监管工作规则，加

强相关政府部门和互联网平台企业、网络安全技术企业协作，打通网络监管互联互通渠道，共享网络交易监测字词库，实现网络交易监测结果、案件线索共享互推和电子化移送。

**第四十三条** 鼓励各地区加强跨区域监管联动，推进跨区域的市场一体化监管，统一市场管理和服务系统，推动实现市场监管、人力资源社会保障、税务、公安等部门信息共享、资质互认、执法互助。

## **第七章 进一步规范不当市场竞争和市场干预行为**

### **第一节 加力破除地方保护和市场分割**

**第四十四条** 各地区不得限制商品和要素跨区域自由流动，不得设置不合理条件排斥、限制或者禁止本地经营主体向外地提供商品和服务，不得以定向补贴、地方推荐目录等形式强化对本地产品或特定产品保护以及变相限制外地产品进入本地市场。

**第四十五条** 各地区不得妨碍经营主体依法平等准入、退出和迁移，不得要求经营主体必须在某地登记注册，不得以备案、注册、年检、认定、认证、指定等形式设定或者变相设定准入障碍，或者通过增设审批条件、暂停办理流程、故意拖延办理、违规开展检查等为经营主体跨区域经营或迁移设置障碍。

**第四十六条** 各地区不得强制要求经营主体在本地登记注册、

设立子公司、分公司、分支机构等，或者以在本地设立法人机构、进行产业配套、投资额纳入统计等作为申请相关扶持政策、开展相关业务、享受相关补贴的前提条件，不得在土地出让时违规设置竞买条件搞定向出让。

**第四十七条** 各地区、各部门不得在招标投标和政府采购中违法限定或者指定特定的专利、商标、品牌、零部件、原产地、供应商，违法设定与招标采购项目具体特点和实际需要不相匹配的资格、技术、商务条件，违法限定投标人所在地、组织形式、所有制形式，或者设定其他不合理的条件以排斥、限制经营者参与招标采购活动。

**第四十八条** 各地区不得突破国家规定的红线底线违规实施财政、税费、价格、土地、资源环境等方面的招商引资优惠政策。

## 第二节 加强问题发现整改

**第四十九条** 有关部门要动态发布不当干预全国统一大市场建设行为防范事项清单，结合实际情况列明并适时更新不当干预全国统一大市场建设行为的突出表现形式。

**第五十条** 有关部门要畅通妨碍统一大市场建设问题线索举报受理渠道，适时组织开展重点领域突出问题专项整治，会同各地区开展典型案例约谈通报和常态化问题整改，对于未按规定时限完成问题线索归集、核实、整改工作，或者拒不整改、整改不到位、

瞒报谎报整改情况等情形，约谈有关负责人，对典型负面案例在一定范围内进行通报。

**第五十一条** 各地区要做好对妨碍统一大市场建设问题的受理核实整改，加大对经营主体反映地方保护问题线索的收集排查力度，主动向有关部门报送整改案例。

## 第八章 实施保障

**第五十二条** 有关部门要按照职责分工，积极主动作为，形成工作合力，强化对地方的指导，确保各项任务落到实处。

**第五十三条** 各地区要进一步优化本地区政府绩效考核相关评价指标，更好反映省域内不同地区推动全国统一大市场建设的成效。鼓励有条件的地区开展区域市场一体化建设，推动加强重点领域制度规则和重大政策沟通协调，加大区域合作成本共担和利益共享探索力度。

**第五十四条** 本指引由国家发展改革委负责解释，自印发之日起实施。