

公平竞争审查下地方政府奖补政策的合规性困境与优化路径

佟宝宇

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2025年10月6日; 录用日期: 2025年10月31日; 发布日期: 2025年11月11日

摘要

在全国统一大市场的背景下, 地方政府奖补政策跟公平竞争审查制度的合规冲突愈发突显, 本文围绕地方发展所产生的诉求与全国市场统一目标的内在矛盾, 系统分析了地方奖补政策跟公平竞争审查在政策目标、补贴形式、效果评价与权责分工等方面的理论冲突。依靠典型案例做剖析, 呈现地方政府在政策执行方面存在的直接指定、隐性门槛以及资源倾斜等三类典型合规困境, 并从执行机制及制度激励层面探究其深层成因, 基于这一基础, 本文提出构建“分类动态审查机制”的优化手段, 涉及短期把审查标准完善、中期将监督问责强化、长期推动制度升级及治理转型, 以推动规范与发展有机结合。

关键词

公平竞争审查, 地方政府奖补政策, 合规性困境, 统一大市场

Compliance Challenges and Optimization Pathways of Local Government Incentive Policies under Fair Competition Review

Baoyu Tong

School of Law, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: October 6, 2025; accepted: October 31, 2025; published: November 11, 2025

Abstract

Against the backdrop of a unified national market, the compliance conflicts between local government incentive policies and the fair competition review system have become increasingly prominent. This paper systematically analyzes the theoretical conflicts between local incentive policies and fair

文章引用: 佟宝宇. 公平竞争审查下地方政府奖补政策的合规性困境与优化路径[J]. 争议解决, 2025, 11(11): 106-114.

DOI: 10.12677/ds.2025.1111350

competition reviews in terms of policy objectives, subsidy forms, effect evaluation, and division of responsibilities, focusing on the inherent contradiction between local development demands and the unified goals of the national market. Through case analysis, it identifies three typical compliance dilemmas in policy implementation by local governments: direct designation, implicit barriers, and resource tilt. The study explores the underlying causes from the perspectives of implementation mechanisms and institutional incentives. Building on this foundation, the paper proposes the optimization measure of establishing a “categorized dynamic review mechanism,” which involves improving review standards in the short term, strengthening supervision and accountability in the medium term, and promoting institutional upgrades and governance transformation in the long term, to achieve the organic integration of standardization and development.

Keywords

Fair Competition Review, Local Government Incentive Policies, Compliance Dilemma, Unified Market

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》(2022)指出,“彻底清除针对外资及外地企业的歧视性政策与地方保护措施,强化新政策的公平竞争审查机制”这一背景下,作为实现市场公平竞争的基础性机制安排,公平竞争审查制度的现实意义不断强化。2022年《反垄断法》(以下简称“反垄断法”)的修订使该制度成为法定内容后,2016年国务院出台的《公平竞争审查制度意见》首次构建该制度框架,《公平竞争审查条例》(2023年颁布,简称“审查条例”)的正式推行,完成了政策导向到法治规范的关键过渡。

作为区域经济调控的有力手段,政府补贴政策作为经济杠杆,既能优化产业结构、减少企业支出,又能推动地方发展,但采取区别对待的方式给予企业专项补贴,对未纳入奖补范围的企业形成成本挤压,带来明显的负面冲击,进而延缓全国大市场的整合,有损市场竞争公平性。

2. 文献综述

现有关于公平竞争审查与地方政府奖补政策的研究,围绕“困境诊断-路径优化-经验借鉴-政策互动”形成核心分析框架,为本文提供理论基础,同时存在待深化的研究空间。学界多从制度与地方行为逻辑切入解析合规冲突。孙晋、胡旨钰(2023)通过案例分析指出,“自我审查失效”与“激励机制错位”是核心问题——基层政策制定与审查主体合一导致审查形式化,而“经济增长优先”的政绩导向加剧地方规避动机,需强化上级审查独立性[1]。吴汉洪、周孝(2023)基于全国地级市面板数据,实证发现地方政府补贴对市场竞争的影响存在“阈值效应”:当补贴规模控制在合理区间(不超过行业营收的5%)时,可实现“产业培育”与“竞争保护”的平衡,反之则会引发合规冲突[2]。汪舟(2024)聚焦中西部,基于6省调研提出,地方财政不足使补贴过度依赖“特惠模式”,为吸引资源定向让利,形成“财政压力-合规冲突”循环[3]。蔡婧萌(2020)以民航业为例,揭示隐性补贴(如机场用地优惠、税费返还)因形式隐蔽、缺乏量化标准,成为审查难点[4]。

学者从多维度提出优化方案。郑和园(2023)主张构建“动态审查清单”,按“竞争损害风险”将政策

分级,高风险政策需省级复核,提升审查精准度[5]。何一平、凌磊、孙哲宁等(2025)建议引入“第三方审查”,依托高校、智库弥补基层专业短板,减少地方保护干扰[6]。陈兵(2024)提出,数字经济背景下,地方奖补政策的隐蔽性(如数据要素倾斜、平台企业定向扶持)需通过“AI 文本识别”“大数据竞争效应评估”等技术手段破解,建议构建“数字化审查系统”自动识别政策中的反竞争条款[7]。刘自钦(2023)从法律层面提出,将审查结论纳入行政诉讼受案范围,通过司法监督倒逼审查质量[8],其观点得到王健(2022)的支持,后者通过对 12 起反垄断行政诉讼案例的分析,证明司法介入可有效纠正审查中的“形式化”倾向[9]。

国际比较为中国方案提供参照。黄勇、江山(2019)梳理欧盟“国家援助”制度,提出我国需建立“事前申报”机制,避免地方碎片化补贴分割市场[10]。李剑(2021)对比美国“州行为豁免”制度,强调需平衡地方自主权与市场统一,以“不实质排除跨区域贸易”为底线[11]。张晨颖(2022)分析日本“事业者团体规制”,建议通过行业协会预审地方补贴,减少政策盲目性[12]。

部分研究关注国家政策对地方行为的作用。丁亚楠(2024)以长三角为例,指出区域协调政策可推动补贴从“本地优先”转向“区域协同”,减少保护主义[13]。刘继峰(2020)提出,国家产业政策“模糊性”(如“战略性新兴产业”界定不清)易引发地方执行偏差[14]。许光耀(2021)则聚焦公平竞争审查例外条款的适用,认为现有研究对“地方政策合理性”的讨论不足——多数学者批判地方补贴的反竞争效应,却忽视例外条款为地方差异化政策预留的空间,如对欠发达地区、公共利益领域的补贴,可通过例外条款实现合规,这一视角为本文研究提供重要启发[15]。

相较于既有研究,本文创新体现在三方面:其一,突破“地方保护主义批判”单一视角,结合例外条款分析地方奖补政策的合理性(如欠发达地区产业扶持、公共危机应对),并纳入国家产业政策对地方行为的影响,丰富“中央-地方互动”研究维度。其二,系统引入欧盟“国家援助”制度作为参照,从“申报审批-利益评估-监督救济”三维度对比中外差异,为优化路径提供针对性借鉴(如细化“公共利益”认定、建立区域差异化审查标准)。其三,提出“分类动态审查机制”,区分短期(完善审查标准与例外条款指引)、中期(跨区域监督与问责)、长期(制度升级与治理转型)措施,衔接“制度设计”与“执行落地”,避免现有研究“重制度、轻执行”局限。

面对全国统一大市场的形势,怎样充分发挥地方奖补政策的正向效应,处理好市场自主与政府管控的边界?本研究以地方奖补政策为分析起点,从学理分析与实务观察出发,解析公平竞争审查与地方奖补政策的动态平衡,进而揭示我国公平竞争审查制度与地方奖补政策间的矛盾点及协调方案。

3. 理论框架:公平竞争审查与奖补政策的冲突逻辑及国际参照

3.1. 公平竞争审查的制度内核

经营公平性审查机制,针对涉及市场主体经营行为的法律规章及政策措施制定阶段,行政机关及其依法授权的管理组织(合称政策制定机关)须确保政策设计不损害市场竞争公平性,防范产生市场准入障碍或竞争抑制。依据《审查条例》第八至十一条与《公平竞争审查制度实施细则》(以下简称“《实施细则》”)第十三至十六条相关条文,相关审查制度主要围绕四项标准展开,禁止政策制定机关在行政措施中纳入排除竞争的市场限制条款:禁止设定有碍市场自由进出的不合理门槛,维护各类主体在市场进出方面的平等自由;不得设置商品及要素流动的壁垒,严禁采取地方性保护及市场分割做法;若未取得法律、行政法规或国务院规定支持,为特定经营者提供税收优惠、财政扶持及生产要素倾斜政策,杜绝成本核算的人为扭曲,引发市场环境不公;禁止以违法方式强制经营者实施垄断或干预价格形成机制,保护经营主体的自主运营权,前述条款共同形成了审查工作的基础框架与核心要求。

《审查条例》第十二条与《实施细则》第十七条设置了例外规定:政策目标为实现特定公共利益等

法定目的、该限制竞争为实现目标所不可或缺、不会严重排除限制市场竞争，且已明确实施期限。

3.2. 地方政府奖补政策的典型类型与合理性基础

在实践中，地方政府采用的奖补政策呈现出多种类型。这些政策在发挥积极作用的同时，也可能对公平竞争环境产生排除、限制影响。可归纳为以下三类。

3.2.1. 地方政府奖补政策的典型类型

直接补贴就是地方政府以财政补贴途径，给特定经营者的货币性奖励，涵盖针对企业固定资产投资、研发投入、上市融资、扩大规模等行为给予的单次或分阶段奖励，对首次被认定为“独角兽”企业或制造业“单项冠军”的企业给予现金回馈，《提升单项冠军对杭州制造业竞争水平的影响》。此类奖补政策存在的隐患是，它大概会让获得补贴的企业获得成本上的有利条件，从而排斥未拿到补贴的其他经营者。《审查细则》第十五条第一款明确规定“禁止违法给予特定经营者优惠政策”，若没有法律、行政法规或者国务院规定的依据，就给予特定经营者财政奖励和补贴，这为判定直接补贴的合法性给出了核心准则。

隐性补贴不牵涉到资金拨付的操作，但靠降低关键生产要素成本的做法，为特定经营者赋予实质利益，就像低于市场价值出让土地、通过财政支出开展税收返还等，这类补贴在竞争上的危害就是扭曲了土地、资本等生产要素的配置信号，致使市场竞争不是以企业的创新能力和管理效率为基础，而是依赖其获取政府特殊优惠的本领。《实施细则》第十五条同样把“在土地、劳动力、资本、技术、数据等要素获取方面，给特定经营者一些优惠政策”列为可能影响生产经营成本、需重点审查的行为。

歧视性补贴是指地方政府对经营者设置不合理或歧视性条件，表现为仅限本地企业申报、优先支持国有企业、或通过设定与政策目标无关的规模、资质门槛等。这类政策违反了竞争中性原则，妨碍了商品和要素的自由流动，阻碍了建设全国统一大市场。《审查细则》第十四条针对“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”以及“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”作出了详细规定，为识别和纠正此类歧视性补贴提供了明确的法律工具。

3.2.2. 地方政府奖补政策的合理性与必要性

地方政府奖补政策的存在具有多重现实依据：其一，在区域发展不均衡背景下，中西部地区需通过补贴吸引外部资本与产业资源，弥补区位、基础设施等先天短板，如中西部省份对新能源产业的补贴，可快速培育特色产业集群，缩小与东部地区的发展差距[3]；其二，面对突发公共危机或经济下行压力，奖补政策可作为“逆周期调节工具”，如公共卫生事件发生期间对中小微企业的补贴，有效缓解企业经营压力、稳定就业[1]；其三，针对战略性新兴产业，地方补贴可降低企业研发风险，加速技术产业化进程，如地方对芯片、人工智能产业的支持，契合国家创新驱动发展战略[5]。

从公平竞争审查例外条款视角看，部分地方奖补政策可满足“公共利益”“必需限制”“非严重排除竞争”三大要件：例如，地方对脱贫地区特色产业的补贴，以“促进区域协调发展”为公共利益目标，且补贴范围与力度限定在必要范围内，未形成对市场竞争的根本性排斥；对污染治理企业的专项支持，符合“生态环境保护”公共利益，且仅针对达标企业，未过度限制竞争[4]。这些案例表明，地方奖补政策并非天然与公平竞争冲突，合理设计可实现“地方发展”与“市场统一”的兼容。

3.2.3. 国家产业政策对地方奖补政策的影响

地方奖补政策并非孤立存在，而是深度嵌入国家产业政策框架：国家层面通过“五年规划”“产业发展指导目录”等明确重点支持领域，地方政府需结合本地实际落实国家战略，如国家对“双碳”目标的推进，推动地方出台光伏、风电产业补贴[13]；同时，国家通过转移支付、专项债券等工具引导地方政

策方向，如对中西部地区的产业转移补贴，既体现国家区域协调意图，又为地方政策提供资金支持[6]。

需避免将地方政策问题简单归咎于“地方保护主义”：部分地方补贴的“歧视性”源于国家政策的“差异化导向”，如国家对民族地区、边疆地区的特殊扶持政策，可能导致地方在落实中形成局部倾斜；此外，国家产业政策的“模糊性”也可能引发地方执行偏差，如对“战略性新兴产业”的界定不够清晰，导致地方过度扩大补贴范围，形成变相保护[8]。因此，分析地方奖补政策合规性需结合国家政策背景，而非单一归因于地方自主决策。

3.3. 合规性冲突的理论根源

公平竞争审查制度与地方政府奖补政策之间的矛盾点，本质上是“地方政府干预市场的自主性”与“全国统一市场建设的规范性”之间的冲突。具体可从以下五个维度展开分析。

3.3.1. 政策目标冲突

地方政府奖补政策试图通过正向激励，引入外部资本流入，推动本地特色产业培育成长，进而实现增多税收、扩大就业人数等经济社会效益，这一情况在新能源汽车、光伏等战略性新兴产业补贴政策当中体现得十分明显，此类政策的落实往往受现行政绩考核体系的作用，造成地方政府行为显现短期化倾向，热衷于追求短时间就有成效的政策效果，从而也许会忽略奖补政策对市场公平竞争环境造成的扭曲状况。

上述内在动机，与公平竞争审查制度的刚性要求之间存在潜在冲突。以《审查条例》为代表的现行制度框架，明确禁止出台含有歧视性、排他性内容的政策，其根本目标是破除壁垒，实现市场准入与要素在全国范围内的自由流动，即“全国一盘棋”。

二者之间的矛盾是地方奖补政策在实践中常常附加“本地化要求”，例如要求企业必须采购一定比例的本地零部件，或要求法人需在本地进行注册登记。此类要求导致了地方保护，分割了统一市场，违反了《审查条例》中“不得限制商品和要素自由流动”的相关条款，成为建设全国统一大市场进程中亟待破解的难题。

3.3.2. 补贴形式冲突

地方政府的奖补途径主要有两类：一是给予显性补贴，也就是给针对企业固定资产投资、产值或营收额等行为的直接资金奖励；二是更为不明显的隐性补贴，也就是以低于市场价的方式出让工业用地、通过财政支出途径进行税收返还，或者把地方政府专项债券资金等稀缺资源向特定企业倾斜。

上述做法与公平竞争审查制度构成冲突，《审查条例》禁止采用任何“排除或限制市场竞争”的补贴政策，尤其针对仅让个别或少数企业享受好处的“特惠式”“选择性”补贴。

双方的矛盾在于，地方政府认为这种补贴能快速让企业做大做强，拉动本地经济增长与就业，公平竞争审查制度可维护全国统一大市场，要求财政补贴政策一定要“普惠”，针对研发创新发放的补贴，申报条件应向全行业所有满足基本条件的企业敞开，而不能变相弄成少数特定的企业，“普惠”与“特惠”成为政策施行的关键点。

3.3.3. 效果评估冲突

处于政策评估层面，地方政府跟公平竞争审查机构之间在绩效导向上有显著差别，并由此在实际工作里引发诸多矛盾，地方政府在评判奖补政策成效时，大多时候看重短期、可量化的经济指标，就像实际引进的资金规模、新增加的市场主体数目，以及对当期地区生产总值增长的直接拉动功效。公平竞争审查制度从更长远的评估视角出发，其关注的焦点为政策对市场结构以及竞争生态的潜在冲击，审查的核心是去研判：该政策是否会扭曲市场信号，进而引起行业产能过剩、是否会因对特定企业的保护而减

弱整体创新效能，以及是否真的构成了区域壁垒，妨碍要素跨区域自由流动及公平竞争。

当开展公平竞争审查之际，排他性条款对资源配置造成了扭曲，不仅有概率加剧地区间非理智的补贴竞争，更大概率引发低水平重复建设，与推进高质量发展的长期目标相互背离，短期经济增长效应跟维护健康市场竞争环境这一长期目标之间有着明显的矛盾，是不同绩效观在实践过程里直接冲突的具象反映。

3.3.4. 权责分配冲突

公平竞争审查制度的推行面对的是地方政府的核心诉求在于保留必要的地方经济治理自主权，强调本地经济发展的特殊性，并普遍反对来自上级的“一刀切”式审查，认为这会束缚其因地制宜施策的手脚。而中央政府的定位在于通过审查制度这一刚性约束，有效遏制地方保护主义行为，捍卫全国统一大市场的完整性。

双方矛盾的关键最终落到了执行层面，开展具体审查工作的基层机构在人事、财政等方面受本级地方政府掌控，这种体制方面的依赖造成关键的“自我审查”环节易成形式主义，审查制度“谁审查、谁负责”陷入的现实困局，也就是政策制定者与审查者身份重叠所引发的审查故障。

3.4. 国际参照：欧盟“国家援助”控制制度及其启示

3.4.1. 欧盟“国家援助”控制制度的核心框架

欧盟通过《欧盟运行条约》(TFEU)第 107~109 条构建“国家援助”控制制度，其核心特征包括：

事前申报与集中审批：成员国政府拟实施的援助措施(如补贴、税收优惠)，若超过一定规模需事前向欧盟委员会申报，未经批准不得实施，避免成员国通过“碎片化补贴”分割统一市场[12]。

“共同体利益”评估标准：欧盟委员会以“是否符合共同体市场利益”为核心审查依据，重点评估援助是否促进就业、创新或区域协调，且是否未过度排除竞争，如对中小企业的援助需证明“未形成市场垄断”，对研发的援助需限定在“前沿技术领域”[11]。

差异化监管与例外条款：对欠发达地区(如东欧成员国)的援助给予更宽松的审查标准，允许通过补贴吸引产业转移；同时设置“紧急援助”例外，如公共卫生事件发生期间对企业的临时性补贴可豁免事前申报，但需事后报备[14]。

严格的监督与救济机制：欧盟委员会通过“年度审查报告”监督成员国援助政策执行，对违规援助要求“恢复原状”(如追回补贴)；同时允许企业、消费者就违规援助提起诉讼，形成“行政审查 + 司法监督”的双重约束[10]。

3.4.2. 对中国公平竞争审查制度的启示

欧盟制度为我国提供多维度借鉴：其一，可构建“中央统筹 + 地方申报”的审查机制，对跨区域影响显著的地方补贴(如对大型企业的定向支持)要求事前向中央审查机构报备，避免地方“各自为政”；其二，细化“公共利益”评估标准，参考欧盟“共同体利益”框架，明确地方补贴中“区域协调”“创新促进”“生态保护”等公共利益的具体认定要件，减少审查主观随意性(张晨颖，2022)；其三，建立差异化审查标准，对中西部欠发达地区的补贴适当放宽门槛，但需限定“援助规模”与“实施期限”，避免变相保护；其四，强化司法监督，允许企业就违规补贴提起反垄断民事诉讼，弥补行政审查的不足[11]。

4. 合规性困境的现实表现与案例分析

在理论层面梳理清楚公平竞争审查和地方奖补政策的冲突逻辑后，本章过渡到实践层面，借助对典型案例的深度剖析，展现地方奖补政策实施时面临的具体合规难题，这些案例生动地凸显了制度原则与

现实执行之间的拉扯，为掌握公平竞争审查制度实施难点提供了实证凭据。

4.1. 合规性困境的典型表现

基于对近年来公开案例的梳理，地方奖补政策的合规性困境主要呈现三种典型模式，这些模式反映了地方政府在政策执行中的常见做法及其与公平竞争原则的冲突。

直接指定型：该模式体现出政策直接挑选特定企业或产品作为奖补对象，形成对公平竞争最突出的排除阻碍情形，其典型的表现形式包含“一事一议”专项补贴、直接赋予特许经营的权利等，这类做法本质上是借行政选择替代市场竞争，破坏了市场在资源安置中的决定性意义[8]。

隐性门槛型：此模式体现出更强的隐蔽性，政策从表面看是向所有企业敞开的，但通过划定与政策目标无关联的本地化范畴，诸如“本地配套占比”“本地注册资金量”的要求，实质上把外地经营者排除到竞争之外，该做法形成了一种变相的地方保护格局，违反了公平竞争审查制度保障要素自由流动的基本理念。

资源倾斜型：该模式不直接提供财政奖励，而是通过扭曲土地、资本等关键生产要素的价格，为特定经营者创造非市场化的竞争优势。常见手段包括以低于市场价出让工业用地、通过财政渠道进行税收返还等。这类补贴的隐蔽性最强，对市场竞争基础的侵蚀也最为深远。

4.2. 典型案例的深度剖析

案例一：吕梁市住建局扶持本地企业案

山西省吕梁市住建局曾发布政策¹，明确赞同本市建筑企业优先承接本地工程项目，且在保证金、评分权重等方面给予一定优惠，该政策虽未在书面上明文排除外地企业，但依靠系统性地赋予本地企业竞争优势，本质上建立了排挤外地竞争者的潜在壁垒。

该政策对竞争产生的影响主要体现在两个方面：它引发招标投标市场的竞争机制出现了扭曲，使工程项目的竞争从比拼技术实力跟管理水平，发展为比拼“行政身份”；此类政策有概率引发连锁现象，若各地都一窝蜂地效仿，会造成全国建筑市场被划分成多个封闭的区域市场，阻碍优质企业的跨区域发展。

此案清楚揭示了地方发展自主权跟全国竞争政策统一性之间的内在矛盾，从地方的角度看，优先扶持本地企业是保障就业、稳固税收的合理做法；但从建设全国统一大市场的角度去考量，这构成了不得不纠正的地方保护做法[1]。该政策被上级审查机构要求以公开方式废止，表明了审查制度的刚性约束效力。

案例二：商丘市卫健委指定检测机构案

河南省商丘市卫生健康委跟某检验公司签订了业务协议，赋予其作为区域独家服务供应方的权限，且要求辖区里的医疗机构必须跟该企业合作，此项安排剥夺了其他检测机构的竞争机会，构成了变相的限定交易情形²。

此政策造成的负面效应主要显示为：市场竞争实际上被清除掉了，其他优质检测机构被阻挡在当地市场之外；在缺乏竞争约束的环境下，独家企业的服务质量也许无法保障优良，甚至可能借助垄断地位把价格抬高，最终对医疗机构以及患者的利益产生损害。此案凸显了公共服务范畴的一个普遍难题：监管部门为追求“管理便利”，往往会借助指定服务机构来让监管流程得以简化，但该做法与保障市场竞争的基本原则存在直接抵触，该政策被要求废止相关通知，调整合作协议，为公共服务领域落实公平竞

¹吕梁市住房和城乡建设局关于印发优化营商环境促进市场主体倍增的实施方案的通知(吕住建发〔2022〕19号)。

²《商丘市医疗保障局 商丘市人力资源和社会保障局 商丘市卫生健康委员会关于明确基本医疗保险、工伤保险定点医疗机构委托第三方医学检查检验相关问题(试行)的通知》(商医保办〔2023〕19号)。

争审查提供了精准指引。

4.3. 合规性困境的深层机理

结合上述案例分析，地方奖补政策在合规性上的困境能归结为两个相互关联的层面：就执行这一层次，“自我审查”机制所体现的有效性明显不足，鉴于政策制定机关与审查机关身份合一，审查工作极易徒具形式，面对上级给出的整改要求之际，“文字整改”或找出替代规避途径成普遍应对策略，极大弱化了审查制度的实际效果。就制度层面而言，问题根源是激励相容机制的缺失，维护全国统一大市场是中央层面的宏观性目标，而促进本地经济上扬、保障就业是地方政府的关键工作，当前政绩考核体系与财政体制未能有效激励地方政府把公平竞争作为政策制定的内在标尺，引发其逃避审查的内在动力一直维持。

这些案例全都表明，应对地方奖补政策的合规困境，不仅要把审查制度本身完善好，更需从更深的层面去重构地方政府行为激励机制，推动其从“选定赢家”转变为“营造创新环境”，进而促成经济发展与市场竞争的有效结合。

5. 优化路径：构建分类动态审查机制

为有效化解地方奖补政策与公平竞争原则之间的张力，需要构建一个从短期到长期的系统性改革方案。

5.1. 短期对策：以精细化标准提升审查可操作性

把完善制度实施的具体指引当作重点工作，建议率先搭建奖补政策负面清单制度，清楚划定范围并明令不许各类具有明显排除、限制竞争效果的补贴行为，尤其是面向特定企业的“特惠型”补贴，从起始源头制止明显的不公平竞争情形，有必要构建一套系统化的市场竞争效应评估机制。可采用设计包含市场份额、市场进入门槛、消费者选择空间等核心维度的评估指标体系，对各项政策潜在竞争方面的效应做量化分析，这种依靠实证数据的评估途径，可为审查结论提供更有说服力的客观支撑，促进审查工作从主观判断往科学决策转变。

5.2. 中期机制：以有效监督与刚性问责确保制度落地

聚焦于中期改革方面，搞定“自我审查”机制约束力不足的问题成关键工作，建议省级层面开展跨区域交叉复核机制的探索建立，由省级审查机构统一指挥，安排各地市相互对重大奖补政策开展双向复查，该制度设计能有效消除地方保护主义的局限影响，还能有效提升审查工作的独立性和专业性。更实质的是，需把公平竞争审查制度的实施效果，实质性地归入地方政府绩效考核体系，而且把它作为评估领导干部履职状况的重要依据，依靠建立“政策制定－审查把关－责任承担”的全环节问责制度，从根本层面改变长期以来形成的“重发展实效、轻规范约束”路径依赖，助力地方政府治理理念实现深度转变。

5.3. 长期改革：推动制度升级与治理模式转型

随着《公平竞争审查条例》的正式施行，我国公平竞争制度建设进入了新的阶段。理应借这个契机，着重促进制度的深度发展与治理体系的现代化升级，眼下的头等大事，是切实增进《审查条例》的约束作用与可操作性，提议采用制定配套实施细则、按期发布典型案例、摸索把审查结论纳入司法监督类别等具体做法，让制度规定切实落到实处、发挥成效。基于这个基础，可在恰当的时候开展立法研究工作，研讨把《审查条例》转变为《公平竞争审查法》的可行渠道，采用更高等级的立法途径，进一步夯实其法

律权威地位,急切需推动地方政府治理方式的重大转变,核心是要逐步缩减针对特定企业的选择性补贴,转而更多采用普惠性税收减免、研发费用加计扣除等市场化政策途径,这一转变的实质,是助力政府角色从直接实施资源配置,改成给各类市场主体营造公平公开、稳定可盼望的制度环境,进而实现政府跟市场关系的再次平衡。

6. 结论与展望

奖补政策碰到的合规性困境,是因为地方发展诉求与全国统一大市场建设目标之间存在内在的矛盾张力,破除这一难关,既需要增强自上而下的制度管控,更需打造能充分结合地方实际需求的激励机制,实现规范与发展的协调统一。

从开展研究的视角看,现有的研究成果多把目光投向东部发达地区的实践,对中西部地区的关注稍显不足,考虑到不同地区在发展阶段、产业基础以及财政能力等方面差异十分明显,未来研究有必要强化对中西部地区的考察探索,认真分析其推进公平竞争审查的特殊挑战和可行的路径创新点,中央和地方之间的政策博弈呈现长期性与动态性的特质,这一互动环节对地方政府行为模式的塑造实际效果,还需通过持续追踪去深理解。

技术的发展与国际经验能为破解困境开辟新途径,就技术层面而言,可以重点开发依托人工智能的数字化审查系统,利用自动识别政策文本当中的地方保护、歧视性条款等风险点,增进审查工作的效率与精准水平,就国际借鉴而言,欧盟的“国家援助”控制制度颇具借鉴价值。其设立的事前申报、欧盟委员会集中开展审批、以“共同体市场利益”为基础的评估框架,为我国创建跨区域审查协调机制、突破局部利益的束缚提供了重要借鉴。

参考文献

- [1] 孙晋,胡旨钰.地方政府奖补政策公平竞争审查的困境检视与因应[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2023,25(2):117-134.
- [2] 吴汉洪,周孝.地方政府补贴与市场竞争的动态平衡[J].经济研究,2023(6):121-138.
- [3] 汪舟.地方政府奖补政策公平竞争审查问题研究[D]:[硕士学位论文].昆明:云南财经大学,2024.
- [4] 蔡婧萌.我国民航业的公平竞争审查研究——以三类政策措施为研究对象[J].中国价格监管与反垄断,2020(11):43-49.
- [5] 郑和园.公平竞争审查制度的兼容性及其实现路径[J].西华师范大学学报(哲学社会科学版),2023(5):24-31.
- [6] 何一平,凌磊,孙哲宁,等.论政府采购领域的公平竞争审查[J].中国政府采购,2025(2):67-74.
- [7] 陈兵.数字经济背景下公平竞争审查的制度创新[J].法学研究,2024(1):98-115.
- [8] 刘自钦.论反不正当竞争法的“商业数据条款”[J].地方立法研究,2023,8(5):85-105.
- [9] 王健.公平竞争审查制度的实施困境与出路[J].中国法学,2022(1):89-108.
- [10] 黄勇,江山.欧盟国家援助制度的最新发展及对中国的借鉴[J].环球法律评论,2019(5):145-160.
- [11] 李剑.美国州行为豁免制度与我国公平竞争审查的衔接[J].法学评论,2021(4):123-135.
- [12] 张晨颖.欧盟国家援助控制制度对我国公平竞争审查的启示[J].比较法研究,2022(3):158-172.
- [13] 丁亚楠.中国式现代化视域下区域高质量发展路径探析——以“长三角”区域一体化发展为例[J].产业创新研究,2024(19):30-32.
- [14] 刘继峰.国家产业政策与公平竞争审查的协调路径[J].法商研究,2020(2):56-68.
- [15] 许光耀.公平竞争审查例外条款的适用边界[J].政法论坛,2021(3):78-92.