

学校编码: 10384

分类号____密级____

学号: 13020141150275

UDC _____

廈門大學

硕士学位论文

政府补贴的公平竞争审查研究

Study on Government Subsidies' Fair competition review

周波

指导教师姓名: 游钰 副教授

专业名称: 法律硕士(非法学)

论文提交日期: 2017年3月

论文答辩时间: 2017年 月

学位授予日期: 2017年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2017年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

_____ 另外,该学位论文为
()课题(组)的研究成果,获得
()课题(组)经费或实验室的资助,在
()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题
组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

政府补贴在我国是十分普遍的现象，是我国政府干预国民经济运行，进行宏观调控的重要手段。在克服市场失灵方面，政府补贴发挥着十分显著的作用。然而，由于缺乏完备有效的法律法规对政府补贴进行规制，政府补贴的负面作用也十分明显，尤其是地方政府对本地企业的偏好性补贴，可能对市场的公平竞争秩序产生破坏作用。因此，有必要建立适当的法律制度对政府补贴进行有效规制，使其在不损害整体公平竞争秩序的情况下，发挥最大的功效。2016年6月14日，国务院下发了《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》的通知，这标志着公平竞争审查制度在我国的正式确立，这对于规制行政垄断行为具有标志性的意义。

本文通过学习和借鉴已有的关于政府补贴的公平竞争审查方面的研究成果，遵循提出问题、研究问题、解决问题的研究思路，探讨运用公平竞争审查制度对政府补贴进行有效规制的问题。首先，本文对政府补贴的概念以及公平竞争审查制度的概念进行阐述，分析我国政府补贴产生的效应，笔者认为有必要建立对政府补贴行为的公平竞争审查机制，以有效规制政府补贴行为；其次，本文对欧盟国家援助的制度体系和特殊规则进行阐述，笔者认为欧盟在立法体系的完备性、建立统一执法机构、倡导竞争优先等方面可为我国提供有益的借鉴；再次，本文对我国目前政府补贴公平竞争审查的规制现状及问题进行分析，笔者认为目前的规制制度很不完善，在立法、执法、监督环节都存在欠缺；最后，本文从我国实际出发，提出完善政府补贴公平竞争审查制度的建议。笔者认为，应当修改《反垄断法》，将政府补贴的公平竞争审查制度写入该法，同时应将国务院反垄断委员会作为统一的反垄断执法机构，并由其发布具体的指南指导执法工作，并有必要倡导竞争优先的政策。

关键词：政府补贴；公平竞争；国家援助

ABSTRACT

Government subsidies is obvious in China's economic performance, it has been an efficient instrument of government intervention. Government subsidies contribute a lot to the rapid progress of many undertakings and our economy. But due to lack of regulations and provisions, government subsidies have been abused, which distort fair competition and do harm to allocation efficiency and consumer welfare. Especially for the regional government subsidies, which often conferred to local undertakings, give disadvantages to other competitors in the related internal market. The State Council has announced a document to establish our own fair competition review system, it's a great step to regulate administrative monopoly, including government subsidies.

First, this thesis tries to elaborate the concept of government subsidies and fair competition review system. Second, it tries to introduce EU's state aid system, both its substantial rules and procedural rules, so as to provide institutional experiences for our countries' relative legislation. Third, it tries to describe the current situation of government subsidies regulation through fair competition review system, and the necessity to reform and perfect the system. Finally, it tries to give some suggestions to perfect our fair completion review system, so as to regulate government subsidies effectively.

Key words: Government subsidies; Fair competition; State aid

目 录

引 言.....	1
第一章 政府补贴及其公平竞争审查概述.....	2
第一节 政府补贴概述.....	2
一、政府补贴的概念.....	2
二、政府补贴的分类.....	4
第二节 公平竞争审查制度概述.....	5
一、公平竞争审查制度的概念.....	5
二、公平竞争审查制度的历史发展.....	6
第三节 政府补贴的效应及其公平竞争审查的必要性.....	7
一、政府补贴的效应.....	7
二、政府补贴公平竞争审查的必要性.....	10
第二章 欧盟国家援助制度实践及启示.....	11
第一节 欧盟国家援助制度的规则体系.....	11
一、欧盟国家援助制度的实体规则.....	11
二、欧盟国家援助制度的程序规则.....	14
第二节 欧盟国家援助制度重要规则评析.....	17
一、平行豁免规则.....	17
二、特殊部门豁免规则.....	18
三、透明度规则.....	19
第三节 欧盟国家援助制度的启示.....	20
一、建立完备的法律和规则体系.....	20
二、建立统一权威的公平竞争审查机构.....	20
三、对竞争政策优先地位的倡导.....	21
第三章 我国政府补贴公平竞争审查的现状及其问题.....	22
第一节 政府补贴公平竞争审查的现状.....	22
一、政府补贴公平竞争审查的立法现状.....	22

二、政府补贴公平竞争审查的执法现状	23
第二节 政府补贴公平竞争审查存在的问题	25
一、缺乏完备的法律和规则体系	25
二、缺乏竞争优先的意识和思维	26
三、缺乏相关的监督和救济渠道	26
第四章 完善政府补贴公平竞争审查制度的建议	28
第一节 确立竞争政策的优先地位	28
第二节 完善政府补贴公平竞争审查的制度体系	29
一、健全政府补贴公平竞争审查的实体规则	29
二、健全政府补贴公平竞争审查的程序规则	31
第三节 建立政府补贴公平竞争审查的配套机制	32
一、建立监督问责机制	32
二、完善救济机制	32
结语	34
参考文献	35
致谢	39

厦门大学博硕士学位论文摘要库

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 Overview of government subsidies and its fair competition review	2
Subchapter 1 Definition of government subsidies	2
Section1 Concept of government subsidies	2
Section2 Classification of government subsidies	4
Subchapter 2 Brief introduction of fair competition review	5
Section 1 Concept of fair competition review	5
Section 2 Historical development of fair competition review system	6
Subchapter 3 Effect of government subsidies and the necessity for taking fair competition review on it	7
Section 1 Effect of government subsidies.....	7
Section 2 Necessity for taking fair competition review on government subsidies	10
Chapter 2 Practice and enlightenment of EU's state aid system	11
Subchapter 1 Rules of EU's state aid system	11
Section 1 Entity rules of EU's state aid system	11
Section 2 Procedural rules of EU's state aid system.....	14
Subchapter 2 View of some important rules of EU's state aid system	17
Section 1 Parallel exemption rule	17
Section 2 Special setor exeption rule	18
Section 3 Transparency rule.....	19
Subchapter 3 Enlightenment of EU' s state aid system	20
Section 1 Establish enough laws and rules	20
Section 2 Establish authoritative supervisor agency	20
Section 3 Promote competition culture.....	21
Chapter 3 Current situation and existing problems of government subsidies' fair competition review	22

Subchapter 1 Current situation and problems of government subsidies fair competition review	22
Section 1 The status of legislation	22
Section 2 The status of enforcement	23
Subchapter 2 Existing problems of government subsidies' fair competition review	25
Section 1 Lack of relevant laws and rules	25
Section 2 Lack of consciousness of competition priority	26
Section 3 Lack of relevant supervisor and remedy system	26
Chapter 4 Suggestions on perfecting government subsidies' fair competition review system	28
Subchapter 1 Promote priority of competition policy	28
Subchapter 2 Establish relevant laws and rules	29
Section 1 Establish relevant entity rules	29
Section 2 Establish relevant procedural rules	31
Subchapter 3 Built supporting system	32
Section 1 Built supervision system	32
Section 2 Built remedy mechanism	32
Conclusion	34
Bibliography	35
Acknowledgement	39

引言

政府与市场的关系始终是经济学家和法学家关注的焦点课题。正确处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，同时更好的发挥政府的作用，是当前我国市场经济改革的目标。政府补贴是政府干预的重要手段和形式，其对我国经济的迅速发展起到了巨大的作用。但政府补贴是一把双刃剑，缺乏法律有效规制的政府补贴，也会产生反竞争效果，破坏公平竞争的市场秩序。

目前学术界对于政府补贴这一重要的政府行为所产生的反竞争效果及其规制关注较少。有少数学者对这一论题做了有益的探索，如吕清正在《论我国财政补贴的经济法规制》中指出经济法有必要从控制补贴支出和规制政府反竞争行为不同层面来规制财政补贴，主张完善《预算法》，建立竞争性评估制度，完善违宪审查机制。王凤翔、陈柳钦在《地方政府为本地竞争性企业提供财政补贴的理性思考》中指出为本地竞争性企业提供补贴与市场经济自由竞争的原则相违背。施正文在《财政补贴与市场公平竞争》提出要探索建立产业扶持政策的审查机制，推进财政政策与竞争政策等的协调与衔接，并加强对政策实施的评估和监督。不少学者发表了对欧盟国家援助制度的研究成果，周牧的博士毕业论文《欧盟国家援助制度研究》，对欧盟国家援助制度进行了较为详细的介绍和分析。屈晓鹏在《欧盟竞争法中的国家援助及其对中国的启示》中提出将国家援助法制化、设立专门的监管机关、确立竞争政策的优先地位等。

本文尝试在上述学者的研究基础上，进一步探讨和论证在我国建立和完善政府补贴公平竞争审查制度的必要性。本文着眼于政府补贴这一政府行为的公平竞争审查研究，希望借鉴欧盟国家援助制度的立法智慧和实践经验，并结合我国政府补贴的实际情况，对完善我国的政府补贴公平竞争审查制度提供一些有益的建议。

第一章 政府补贴及其公平竞争审查概述

第一节 政府补贴概述

一、政府补贴的概念

政府补贴在我国的经济生活中是一个常见概念，但关于政府补贴的确切定义我们却不是十分清楚。首先，我国法律上并无条文对其进行明确的定义；其次，学术界对于政府补贴也未形成一个统一的定义。即使在国际社会，政府补贴也是一个复杂的议题，因为在如何定义、衡量和评估政府补贴效果方面，尚缺乏基本的共识。^①仅从字面上进行理解，政府补贴指的是由政府机构进行的补贴。但与政府补贴相近的名词也有很多，如政府补助、财政补贴、补贴、国家援助等。我们有必要了解所有相关概念的内容和特征，才能对政府补贴这一概念进行清晰的认识和界定。

首先，我国会计准则上有政府补助的概念。按照我国会计准则对其的定义，政府补助，是指企业从政府无偿取得货币性资产或非货币性资产，但不包括政府作为企业所有者投入的资本。^②该定义强调的受补助对象是企业，并且不把政府出资作为政府补助的一种形式。

财政学上有财政补贴的概念，国内学者陈共在其《财政学》中，把财政补贴理解为一种影响商品相对价格结构，从而改变资源配置，供给和需求结构的政府无偿支出。^③这一概念强调政府的财政支出是无偿的，但其受补贴的对象不仅包含企业，也包含消费者个人及其他组织和机构。

在国际贸易中，补贴与反补贴也是一个常见概念。按照 WTO《补贴与反补贴措施协议》（以下简称《协议》）第 1 条的定义，补贴是指政府机构给予受援者以财政资助或价格支持或收入支持，从而使受援者获得优惠的政府行为。《协议》的目的是减少损害国际贸易公平的补贴，因此规定专向性的补贴为协议所禁止，并规定其属于可诉性补贴。

^① 慕永通，朱玉贵. 补贴概念与效果[J]. 财贸研究，2006，(4): 57-64.

^② 《企业会计准则第 16 号——政府补助》.

^③ 陈共. 财政学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2015：98.

欧盟的国家援助制度中有“国家援助”的概念，其实质是指成员国政府的援助或补贴行为，类似于我国的“地方政府补贴”。欧盟国家援助制度对国家援助的定义是，“State aid is defined as an **advantage** in any form whatsoever conferred on a selective basis to undertakings by national public authorities”即成员国国家政府或其他公共机构以任何形式有选择性的向企业施以援助的行为。欧盟定义的国家援助主要有如下四个特征：一是成员国政府利用国家财政或其他资源进行援助，其形式多种多样，包括现金补贴、贷款利息和税收的减免、政府担保、政府直接出资、以优惠条件提供产品和服务等；二是有选择的授予受援者，如授予特殊的企业或产业部门，或授予处于特殊地域的企业；三是援助使竞争受到损害或威胁；四是援助影响到成员国之间的贸易。

从上述关于政府补贴或援助的相关概念来看，有着许多的共同点。一是强调补贴或援助的授予主体均为政府或其他公共机构；二是补贴的性质是无偿或者优惠的，受援者因此而获得优势；三是补贴或援助的授予是有选择性的而非普遍性的。同时，相关概念之间也存在一些不同或者存在争议的地方。一是关于受补贴对象的争议。政府补助和《协议》中的补贴概念均只强调受补助或补贴的对象为企业。这里的企业应作广义理解，指一切从事营利活动的商事主体，无论其为公司、企业、个人合伙或者个体工商户等。而在财政补贴这一概念中，受补贴的对象则十分宽泛，既包括企业也包括个人、非营利性组织或机构等。二是关于政府补贴方式的争议。有的将政府出资视为政府补贴的一种方式，有的则相反。按照我国会计准则的规定，政府作为企业所有者投入的资本不被视为政府补助。而欧盟的国家援助制度认为政府直接出资设立或投资企业也可能构成国家援助，其判断标准是“市场投资人测试”，即将政府与私人市场主体进行比较，如果在相同的标准下，私人主体也会进行出资，则政府出资不被视为国家援助；如果在同等条件下私人主体依据通常理性不会进行出资，则政府出资就会被视为国家援助，从而受到欧盟国家援助制度的规制。^①

本文综合上述各种对政府补贴或相似概念的定义内容，结合我国实际特点，将政府补贴定义为中央或地方各级政府及其部门利用国家财政或其他资源以任何方式给予某些企业或产业部门以优惠或好处的行为。该定义中的政府补贴应具

^①周牧. 欧盟国家援助制度研究（博士学位论文）[D]. 北京：中国社会科学院，2012. 57.

备如下四个要素：一是主体要素，即中央和地方政府及其部门或其他具有公共管理职权的组织作为授予补贴的主体；二是手段或形式要素，即通过资金援助、税收减免、以优惠条件提供资源、商品或服务等形式授予，并且动用的是财政或其他国家资源；三是对象要素，即被授予对象为参与市场经营活动的商事主体，而无论其具体形式如何，包括公司、企业、个人合伙、个体工商户等；四是效果要素，该项补贴使授予对象获得了优惠或好处，包括增加收入和减少成本两方面。

政府补贴应当与政府投资、政府采购、公共财政支出等区分开来。政府投资虽然动用了国家或财政资源，但其目的并不是进行无偿资助，而是作为市场主体进行投资的市场行为。政府采购是指利用国家财政性资金和政府借款购买货物、工程和服务的行为，是政府的一种市场行为，与政府补贴相区别。政府补贴也与公共财政支出不同，我国的公共财政支出包括行政事业性支出、社会保障支出、科教文卫事业支出、国防支出等，以及转移支付支出，上述支出都是普惠性的公共支出，而政府补贴只是政府财政支出的一个方面，而且是一种专向性的支出。

二、政府补贴的分类

政府补贴按照层级的不同，政府补贴可分为中央政府的补贴和地方政府的补贴。中央政府的补贴，通常具有很强的普遍性和政策性意图，其补贴对象通常是全国性的，偏向于政策引导和扶持，如对基础研究，新兴产业，战略性新兴产业的补贴和扶持。相比于地方政府的补贴，中央政府的补贴一般更加规范和透明，常常作为国家产业政策的政策工具。我国地方政府的补贴，由于缺乏法律的规制，而往往缺乏透明度。我国地方政府具有很强的动机对于本地区的企业进行补贴，如针对本地上市公司和国有企业的补贴。^①目前，地方政府的补贴存在很大的不规范性，往往成为地方保护主义的一种形式，对地区间的公平竞争环境造成损害。

按照给予补贴方式的不同，政府补贴可以分为给付型补贴和减免型补贴。一般而言，我国政府授予补贴的形式主要有：财政拨款、实物补贴、税收返还、贷款财政贴息等。其中，财政拨款是指政府直接动用财政资金对竞争性企业进行现金补贴；实物补贴则是政府以低于真实价格或免费向企业提供商品；税收返还，是指政府将企业所缴纳的税收按照一定的比例予以返还；贷款财政贴息，是指政

^①王凤翔,陈柳钦. 地方政府为本地竞争性企业提供财政补贴的理性思考[J]. 经济研究参考, 2006, (33): 18-23.

府对竞争性企业的贷款利息进行部分或全部补贴的措施。属于给付型补贴的主要包括财政拨款、实务补贴、贷款贴息等，属于减免型补贴的主要是税收减免、债务减免等。

根据政府补贴是普遍性的还是专向性的可将其分为普惠性补贴和专向性补贴。普惠性补贴是指只要潜在的受补贴者的资质或行为符合政府制定的补贴标准即可获得补贴，如新能源汽车补贴政策，只要新能源汽车生产厂商满足政府规定的政策条件就可享受到相应补贴。而专向性补贴是指政府特别的针对某一或某些企业发放的补贴，具有特定性和排他性。

按照受补贴对象的不同，政府补贴可以分为对国有企业的补贴，对民营企业的补贴；也可以分为对上市公司的补贴，对非上市公司的补贴；还可以分为对大型企业的补贴和对中小企业的补贴等等。

第二节 公平竞争审查制度概述

一、公平竞争审查制度的概念

公共选择理论学派认为，政治家和官僚也是理性的经济人，也在一定的条件下追求自身利益的最大化，他们在政治市场上追求自己的最大利益（权力、地位、财富、声誉等），而将公共利益放于次要位置。^①基于此，他们提出了政府失灵理论。按著名经济学家萨缪尔森的说法，政府失灵就是政府行动不能增进效率或政府把收入再分配给那些不应当获得这种收入的人。^②政府的行政性垄断行为正是政府失灵在市场层面上的反映。^③比起市场主体滥用市场支配地位、达成垄断协议等垄断行为对市场竞争的损害，政府失灵所导致的行政垄断行为会对市场公平竞争秩序产生更加严重、更加持久、更难以消除的负面影响。在这样的背景之下，公平竞争审查制度作为一种能有效规制政府行政垄断行为的制度应运而生。

公平竞争审查制度，是专为规制政府的行政垄断行为而设立的一种竞争审查制度。其运行机理是，通过对政府存量及新增法规规章、政策措施进行竞争评估和审查，清理和排除对公平竞争具有较大损害作用的法规规章和政策措施，选择

^① [美] 詹姆斯·M.布坎南.自由、市场与国家[M].吴良健等译,北京:北京经济学院出版社,1988.87-92.

^② 方福前.公共选择理论——政治的经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2000:197.

^③ 徐士英.竞争政策视野下行政性垄断行为规制路径新探[J].华东政法大学学报,2015,(4):27-39.

对竞争影响最小而又能实现政策目的的替代方案，从而规制政府的反竞争行为。2016年6月，国务院下发《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》），标志着我国建立起反行政垄断的公平竞争审查制度。我国建立公平竞争审查制度，反映的是国家政策上从产业政策优先到竞争政策与产业政策并重甚至优先的变化；^①政府职能上从经济的干预者到竞争秩序的维护者的职能转变；政府与市场关系上政府与市场并重到“市场在资源配置中起决定作用”同时“更好发挥政府作用”的转变。从《意见》中可以看出，建立公平竞争审查制度的目的在于“打破地方保护，清理和废除妨碍全国统一市场的规定和做法，纠正地方政府不当补贴或利用行政权力限制、排除竞争的行为”。

二、公平竞争审查制度的历史发展

公平竞争审查制度最早在西方国家中得以建立。欧盟的国家援助制度是世界上建立最早也最为发达和完备的公平竞争审查制度体系，拥有数十年的制度实践。欧盟国家援助制度最早可以追溯到20世纪50年代欧共体建立之初，该制度随后不断得到完善，并在欧盟竞争法中占据十分重要的地位，对建立欧盟内部统一大市场，维护公平竞争秩序做出了很大贡献。澳大利亚于20世纪90年代起开始确立国家竞争政策，其核心内容就是公平竞争审查制度。该制度规定由竞争主管机构对所有限制竞争的法律和政策进行检查和改革，除非这种限制给公众带来的利益大于限制的成本，并且为了获得这种利益必须限制竞争。^②通过实施国家竞争政策，澳大利亚废除了一批阻碍市场竞争的法律法规，从而为经济的迅速发展扫清了障碍。亚洲的韩国最早于1997年制定了行政规制基本法，并于2009年确立了竞争评估制度。日本也于2010年确立了竞争评估制度，日本公正交易委员会要求各地方政府在制定新的政策或对政策进行修改时，应事前进行竞争评估，尽量制定竞争限制效果较小的政策。^③在借鉴欧盟和其他主要国家的经验并结合自身实际的情况下，我国也于2016年正式建立了公平竞争审查制度，对政府反竞争行为进行规制。

^①冯晓琦，万军. 从产业政策到竞争政策:东亚地区政府干预方式的转型及对中国的启示[J]. 南开经济研究, 2005, (5): 65-71.

^②叶高芬. 澳大利亚行政性垄断规制经验及其启示——基于“国家竞争政策”的解读[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2015, (3): 78-83.

^③吴汉洪，权金亮. 日本、韩国的竞争评估制度及对中国的启示[J]. 中国物价, 2016, (4): 22-26.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库