

论政府补贴公平竞争审查的集体豁免

李希梁

(上海交通大学凯原法学院, 上海 200030)

摘要:我国公平竞争审查制度当前实行全覆盖机制,旨在从源头防范一切可能具有排除、限制竞争效果的政策措施。然而,以政府补贴政策为例,实践中真正构成实质性竞争损害的案例占比极低。这类政策多以应对市场失灵、实现社会或政治目标为导向,其政策效益往往远超潜在竞争损害。在此背景下,全覆盖审查面临行政资源稀缺与错误成本高昂的双重掣肘,其在降低假阴性错误成本方面的边际效益亦有限。因此,有必要构建科学合理的集体豁免机制,通过类型化识别竞争损害风险低且具有显著经济社会效益的补贴政策,并制定明确的豁免标准与定量阈值,将符合条件的补贴政策排除在公平竞争审查范围之外。豁免范围具体涵盖微量补贴、区域投资补贴、中小企业补贴、研发创新补贴、环境保护补贴五类。同时,为避免豁免制度在实践中被滥用,应建立配套监督机制,以确保豁免规则的有效实施与公平竞争审查目标的实现。

关键词:公平竞争审查;全覆盖审查;政府补贴;集体豁免

中图分类号: D922.294 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2026)05-0125-14

一、背景与问题

自2016年7月公平竞争审查制度正式实施以来,我国陆续通过《中华人民共和国反垄断法》《公平竞争审查条例》《公平竞争审查条例实施办法》建立起规范体系,原则上禁止出台具有排除、限制竞争效果的政策措施。^①在实践中,我国秉持“应审尽审”理念,对涉及经营者经济活动的各类政策措施进行全覆盖审查。其中,补贴作为地方政府的常用政策措施,^②自然成为公平竞争审查的重点对象。^③然而,从审查结果来看,具有排除、限制竞争效果的政策措施占比很低。例如,国家市场监督管理总局2023年会同多部委梳理了69万余件涉及经营主体经济活动的政策措施,最终仅4218件被认定存在竞争损害,占比约0.61%;^④江西省2023年和2024年的政策

收稿日期: 2026-04-04

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中国反垄断法全过程实施模式研究”(23&ZD159)。

作者简介: 李希梁(1998—),男,江西萍乡人,上海交通大学凯原法学院助理教授。

①多个条文分散规定“起草涉及经营者经济活动的政策措施……不得含有……的内容”,同时专条概括规定“符合下列情形之一……可以出台”。

②本文所指的政府补贴主要界定于地方政府层面。相较而言,中央政府出台的补贴政策通常涉及更高层级的政治与经济考量,因而将研究重点聚焦于地方政府补贴的公平竞争审查,更具现实代表性与研究价值。此外,补贴形式多样,涵盖财政拨款、税收减免、税收返还、税收优惠、优惠贷款、债务豁免、以低于市场价格出让土地、以高于市场价格采购商品或服务。

③《公平竞争审查条例实施办法》涉及补贴的条文为第16条、第19条。如果按照该办法划分的限制市场准入和退出、限制商品或要素自由流动、影响生产经营成本、影响生产经营行为的审查标准,政府补贴事实上均可落入各审查标准的调整范围。

④参见市场监管总局(国家反垄断局):《中国反垄断执法年度报告(2023)》。

措施问题率分别仅为0.37%和0.14%;^①河南省在2019年至2024年间的增量和存量政策措施问题率分别仅为1.08%和0.79%。^②尽管目前无法从官方渠道获知政府补贴措施的问题率,但从每年标题中含“补贴”的现行有效及废止或失效的地方法规数量来看,政府补贴的问题率同样很低。^③

全覆盖的审查范围和现实中的超低问题率可能暴露出两个核心问题。其一是审查质量。数量庞大的政府补贴措施以及审查过程中对专业性预测的高度依赖,无疑对审查机构提出了严峻挑战。其二是审查效率。政府补贴措施必须经过事前审查才可出台,这在现实中易导致资源分散和程序繁冗,甚至出现形式合规替代实质审查的倾向。审查质量与审查效率往往存在张力,追求高质量意味着尽可能实现全面覆盖,而追求高效率则需通过简化流程和压缩时间来达成。两者的平衡点取决于政府补贴措施的问题率:如果问题率较高,那么全覆盖审查自然有其合理性;如果问题率很低,那么通过集体豁免来实现差异化的资源配置,无疑更能提升审查效能。目前审查实践中反映出的超低问题率,在一定程度上已揭示出全覆盖审查的低效率,但这一判断仍需理论上的进一步佐证。

在前期关于公平竞争审查内涵和意义等的研究基础上,^④当前我国学界的研究重点逐渐转向审查机制和审查标准:前者涉及审查权和监督权的配置,旨在实现公平竞争审查的刚性约束和正向激励;^⑤后者则聚焦于个案层面政策措施的具体评估。^⑥极少数涉及集体豁免的研究存在将其与例外规定混淆的问题,未能深入论证集体豁免的正当性,更未建构起系统化的集体豁免框架。^⑦基于此,本文以政府补贴为研究对象,首先从理论层面对政府补贴可能带来的损害与效益进行分析,为现实中的超低问题率提供解释支撑,其次反思现行公平竞争审查制度存在的定位偏差与高昂成本问题,最后提出建构公平竞争审查集体豁免的具体方案。

二、政府补贴损害与效益的回溯性检视

现实中的超低问题率可能无法反映真实问题率,因为审查机构可能错放具有排除、限制竞争效果的政策措施。因此,在反思我国现行制度前,有必要先从理论层面探讨政府补贴的损害与效益,并回溯检视我国及域外的政府补贴措施。

^①参见江西省人民政府网站:《江西强化公平竞争审查工作 助力全国统一大市场建设》,2025年3月11日, https://www.jiangxi.gov.cn/jxsrmzf/bmzx/pc/content/content_1900172693398814720.html, 2026年6月29日访问。

^②参见孔晓萱:《在新征程上谱写市场监管事业新篇章》,《河南日报》2024年10月10日,第8版。

^③在北大法宝的“法律法规”中点击“地方法规”,将筛选范围限定为标题中含“补贴”。结果显示,2016—2025年,每年发布的现行有效的地方法规数量(单位:件)分别是1070、1030、1246、1287、1643、1434、1965、1487、1426、1423,每年发布的已废止或失效的地方法规数量(单位:件)分别是169、151、155、173、190、131、123、89、79、40。其中,废止或失效的原因大多并非违反公平竞争审查,而仅是补贴期限届满。

^④代表性文献参见张守文:《公平竞争审查制度的经济法解析》,《政治与法律》2017年第11期;孟雁北:《产业政策公平竞争审查论》,《法学家》2018年第2期。

^⑤代表性文献参见王先林:《构建全国统一大市场背景下公平竞争审查的刚性约束与正向激励》,《法学家》2025年第3期;王建文:《论我国公平竞争审查模式的完善方案》,《比较法研究》2025年第3期;余彦:《多元主体协同视域下公平竞争审查的体系化展开》,《法学评论》2026年第3期。

^⑥代表性文献参见郭金良:《公平竞争审查的制度逻辑与实施进路——以2022年修订的〈反垄断法〉第5条的分析展开》,《法商研究》2024年第1期;殷继国:《我国公平竞争审查标准的理论阐释与规范再造》,《比较法研究》2023年第5期;刘继峰:《“政府竞争”与“企业竞争”二元视角下公平竞争审查规则的细化》,《法学评论》2026年第1期。

^⑦参见孟雁北、彭雨:《公平竞争审查快速通过机制建构研究》,《北京行政学院学报》2025年第3期;程前:《全国统一大市场视域下公平竞争审查例外规定的法理阐释》,《社会科学战线》2024年第11期。

（一）政府补贴的理论探讨

从现有文献来看,国内学者主要聚焦于政府补贴的负面影响,进而论证公平竞争审查制度的正当性;国外学者则更为辩证地看待政府补贴。

1. 政府补贴的潜在损害

我国公平竞争审查制度采取全覆盖审查的重要考量在于,政府补贴措施可能损害社会公共利益、扰乱市场秩序。一方面,各地方政府基于理性权衡,往往通过补贴措施扶持本地企业或产业,进而陷入“囚徒困境”。^①补贴措施亦难以完全排除私人因素的干扰,利益集团的游说行为可能诱发政策倾斜,进而滋生政府腐败。^②另一方面,补贴可能扭曲市场优胜劣汰机制,通过牺牲竞争对手利益来人为提高被补贴企业的盈利能力。即便补贴对象是濒临破产但具备潜在市场效率的企业,补贴本身也会不可避免地改变正常市场竞争条件。^③此外,地方补贴还可能释放错误信号,诱导企业盲目追逐补贴力度更大的项目或产业,最终引发结构性产能过剩问题。

2. 政府补贴的潜在效益

相较于政府补贴可能带来的潜在损害,其潜在效益往往未受到应有重视。事实上,与企业行为通常出于私利进而更可能损害公共利益不同,政府补贴至少通常具有看似正当的政策目标。^④一方面,纠正市场失灵是政府实施补贴最常见的理由。例如,当存在外部性时,无论是正外部性还是负外部性,因权利界定不清导致的价格机制失灵,往往需要通过补贴措施将外部效应内部化。以研发活动为例,创新所产生的知识成果往往通过社会或商业途径扩散至其他市场参与者,政府补贴可以强化企业的创新激励。另一方面,政府补贴还常常服务于特定的社会或政治目标,最典型的便是促进区域协调发展。对于经济相对落后地区而言,政府通过提供补贴能够在一定程度上弥补其在基础设施、资源配置以及市场环境等方面的劣势,从而吸引具有发展潜力的企业入驻,形成产业集聚效应。^⑤

（二）政府补贴的实证考察

从全球范围来看,几乎所有国家(或地区)均以某种形式为企业提供补贴。例如,欧盟各成员国政府仅在2019年至2021年间就提供了超过4000亿欧元的产业补贴。在众多补贴政策目标中,环境保护已成为重点方向,此外还包括区域协调发展、特定产业扶持、研发支持等。^⑥美国亦呈现出类似趋势。据统计,2014年美国各州通过税收减免等形式发放的补贴金额,约占各州企业所得税收入的40%,在部分州甚至超过企业所得税收入总额。^⑦为了吸引新的投资以重振社会和经济上衰败的区域,美国还曾专门划定9个联邦振兴区和3000多个州级企业振兴区,这

^①参见Annemieke Karel, An Analysis of State Aid from Europe to New Zealand, at <https://ssrn.com/abstract=816604>, 2026年6月29日访问。

^②参见孙晋、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》,《中国矿业大学学报(社会科学版)》2023年第2期。

^③参见汪永福、毕金平:《竞争中立视域下政府补贴的公平竞争审查路径》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

^④参见German Monopolies Commission, The ‘More Economic Approach’ in European State Aid Control, at <https://ssrn.com/abstract=1332765>, 2026年6月29日访问。

^⑤See Hans Wolfgang Friederiszick, Massimo Merola, Regional State Aid Control in Europe: A Legal and Economic Assessment, ESMT Working Paper No. 15-05, 2015.

^⑥See Joanna Piechucka, Lluís Saurí-Romero, Ben Smulders, Industrial Policies, Competition, and Efficiency: The Need for State Aid Control, Journal of Competition Law & Economics, 2023, Vol.19, Issue 4, p. 505.

^⑦See Cailin Slattery, Owen Zidar, Evaluating State and Local Business Incentives, Journal of Economic Perspectives, 2020, Vol. 34, Issue 2, p. 91.

些区域享有税收减免、专项补贴等一系列优惠政策。^①尽管难以全面获取各国地方政府补贴的具体数据,但已有研究表明,地方层级的补贴项目在整个补贴体系中占据重要地位,由中央政府直接管理的补贴项目数量仅占补贴项目总数的46%。^②与我国通过公平竞争审查制度限制政府补贴的做法不同,全球范围内鲜有主权国家设立类似制度。这一差异可能源于联邦制国家中联邦政府与地方政府之间普遍存在的利益分歧,地方政府通常拥有较大的自主决策权。^③此外,从理论层面来看,政府补贴对经济发展的影响尚无定论,其作用究竟是促进还是抑制仍存在较大争议。

尽管我国尚无官方渠道披露地方政府补贴的总体数据,但从每年发布的标题中含“补贴”的地方法规数量来看,地方政府实施补贴的现象同样普遍。据北大法宝统计,现行有效的地方法规中,标题中含“补贴”的共有21 701件;自2016年以来,该类法规每年发布数量均超过1 000件。其中,广西、江苏、浙江、广东、福建五省的相关法规数量位居前列,分别为2 405件、1 920件、1 892件、1 675件、1 566件。^④进一步将筛选范围限定为标题中同时包含“补贴”和“企业”,将发布时间限定为2020年1月1日至2025年7月31日,并通过人工方式排除针对个人、政府的补贴规定以及非补贴类规定,最终获得260份现行有效的企业补贴类地方法规。具体分析如下:

第一,补贴对象。共有45份地方法规将补贴对象限定为中小微企业或初创企业。例如,长沙市人力资源和社会保障局发放的租金补贴和一次性创业补贴,主要面向就业重点群体或持有创业培训结业证书人员创办的初创企业;^⑤宿州市则向小微企业和“三农”主体提供贷款担保补贴。^⑥另有40份地方法规将补贴对象明确为科技型企业、科技创新服务平台等,如横琴粤澳深度合作区经济发展局向科技类企业及机构提供办公场地租金补贴,^⑦佛山市科学技术局则向科技企业孵化器和众创空间提供类似支持。^⑧值得注意的是,仅有极少数地方法规将大型企业纳入补贴范围,且通常以“规模以上工业企业”或“上市企业”等表述予以界定。例如,汕头市工业和信息化局向规模以上工业企业提供用电补贴,^⑨四川省经济和信息化厅则对首发上市企业给予补贴支持。^⑩

第二,补贴内容。在260份地方法规中,补贴内容较为分散,但主要可归纳为四类:其一,招用特定人员的补贴。如西安市人力资源和社会保障局、西安市财政局对招用高校毕业生的中小微企业实施补贴政策。^⑪其二,信贷担保补贴。例如,宿州市对符合条件的小微企业、“三农”主体的贷款担保费提供补贴资金,^⑫银川市工业和信息化局也对企业通过融资租赁直租形式购

①参见Giuseppe Cacciato, Subsidies, Competition Laws and Politics: A Comparison of the EU and the USA, at https://aei.pitt.edu/34/1/subsidies_competi_polit.pdf, 2026年6月29日访问。

②参见OECD, Competition Policy in Subsidies and State Aid, at https://www.oecd.org/en/publications/competition-policy-in-subsidies-and-state-aid_6f825b7e-en.html, 2026年6月29日访问。

③参见侯利阳:《公平竞争审查的认知偏差与制度完善》,《法学家》2021年第6期。

④在北大法宝的“法律法规”中点击“地方法规”,将筛选范围限定为标题中含“补贴”。

⑤参见《长沙市人力资源和社会保障局关于做好2022年度初创企业经营场所租金补贴、一次性创业补贴发放工作的通知》。

⑥参见《宿州市小微企业担保费补贴实施细则》第5条。

⑦参见横琴粤澳深度合作区经济发展局《关于组织申报2024年下半年科技类企业及机构办公场地租金补贴的通知》。

⑧参见《佛山市科学技术局关于组织申报2020年佛山市科技企业孵化器和众创空间减免租金补贴的通知》。

⑨参见《关于下达汕头市规模以上工业企业用电补贴项目计划(第一批)的通知》(编号:20200246)。

⑩参见《关于开展2023年度四川省首发上市企业补贴资金申报工作的通知》(川经信产融函〔2024〕23号)。

⑪参见西安市人力资源和社会保障局、西安市财政局《关于继续执行中小微企业招用高校毕业生一次性就业补贴政策的通知》。

⑫参见《宿州市小微企业担保费补贴实施细则》第5条。

置先进设备等提供相应补贴。^①其三,创新研发补贴。除前述直接面向科技型企业的补贴外,还有大量针对企业研发投入的支持政策。例如,兰州市科学技术局对中小企业的研发成本提供补贴,^②台州市科学技术局对科技型企业的研发投入予以资助。^③其四,突发公共卫生事件相关补贴。在疫情防控期间,各地政府相继出台补贴政策以帮助企业应对冲击,如呼和浩特市工业和信息化局、呼和浩特市财政局向医用物资生产企业提供补贴奖励。^④

第三,竞争影响。通过深挖上述补贴对象与补贴内容的样本结构可以发现,这260份地方法规呈现出低竞争扭曲风险与高正外部性的显著特征。一方面,从市场力量维度来看,补贴对象高度聚焦于中小微企业、初创企业和科技创新平台,极少触及大型企业或上市企业。这种扶弱、扶小、扶新的主体配置结构,不仅不会导致市场份额的集中或形成排他性垄断,反而有助于提升市场的可竞争性。另一方面,从行为性质维度来看,补贴内容主要集中于招用特定人员、信贷担保、研发投入等。这些领域均具有极强的公共利益属性或正外部性,其本质是政府为纠正信息不对称、研发高风险等市场失灵或承担社会责任而实施的政策激励,并非为了赋予特定本地企业不正当的竞争优势。

(三)小结

基于上述理论与实证分析,可以初步确认,我国政府补贴在公平竞争审查中呈现出的超低问题率具有一定合理性。其一,政府补贴普遍不存在“损害大于效益”的情况。尽管前文所述的补贴措施多面向本地企业,客观上会不可避免地破坏地区间企业的竞争环境,但各类补贴至少在形式上具有正当性。例如,面向中小企业的补贴旨在缩小其与大型企业的发展差距,面向科技型企业及研发投入的补贴能够激发企业和市场的创新活力,对招用特定群体的企业提供补贴有助于提升就业水平,信贷担保补贴则有助于缓解金融市场的信息不对称。因此,难以直接认定上述补贴措施带来的竞争损害必然超过其政策效益。其二,我国不仅在政府补贴出台前设有公平竞争审查制度,政府补贴出台后还必须接受滥用行政权力排除、限制竞争的事后调查,后者的执法情况在一定程度上也可反映政府补贴的实际问题率。^⑤自2018年6月22日至2025年8月1日,国家市场监督管理总局共查处166起滥用行政权力排除、限制竞争行为案件,其中仅4起案件涉及政府补贴。^⑥这意味着,即便在事后调查环节,被查实违法的政府补贴案件依然很少,这也进一步印证了事前公平竞争审查中超低问题率的现实。

三、公平竞争审查的制度反思与欧盟经验

在确认政府补贴问题率较低的基础上,有必要进一步探讨,我国公平竞争审查制度是否应对所有政府补贴实行全覆盖审查,亦即全覆盖审查的合理性基础是否依然成立。

①参见《银川市工业和信息化局关于组织申报自治区2020年度工业企业融资租赁补贴项目的通知》(银工信发〔2020〕59号)。

②参见兰州市科学技术局《关于组织申报省级中小企业研发成本补贴工作的通知》。

③参见《关于组织申报2020年度台州市科技型企业研发投入补贴资金的通知》。

④参见《呼和浩特市工业和信息化局、呼和浩特市财政局关于开展新冠肺炎疫情重要医用物资生产企业补贴奖励专项申报工作的通知》(呼工信字〔2020〕62号)。

⑤参见叶卫平:《财政补贴、产业促进与公平竞争审查》,《交大法学》2021年第4期。

⑥参见国家市场监督管理总局竞争政策协调司网站“通知公告”中的“滥用行政权力排除、限制竞争案件”。涉及政府补贴的案例包括《山东省市场监管局纠正济宁市财政局滥用行政权力排除、限制竞争行为》《山东省市场监管局纠正汶上县人民政府滥用行政权力排除、限制竞争行为》《山东省市场监管局纠正淄博市张店区人民政府办公室滥用行政权力排除、限制竞争行为》《2022年制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动案件(第三批)》。

(一) 公平竞争审查的定位偏差

我国现行的公平竞争审查制度延续了反垄断法的基本逻辑,即以政策措施是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果作为评判标准。例如,《公平竞争审查条例》第1条明确将“促进市场公平竞争”作为立法目标,并指出该条例是“根据《中华人民共和国反垄断法》等法律”制定的。依此标准,具有选择性的政府补贴往往会产生排除、限制竞争的效果,因其必然提升受益主体的竞争优势,并由此排斥未受益主体的市场竞争机会。因此,有必要将所有形式上具有选择性、差异化特征的补贴政策纳入审查范围,这也是我国原则上禁止出台含有“给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴”内容的政策措施的根本原因。^①

然而,公平竞争审查与反垄断法在本质上存在显著差别。反垄断法主要针对企业行为,企业通常以自身利益为出发点,在追求利润的过程中可能损害市场竞争。这意味着,市场在特定企业行为出现之前通常处于有效率的状态,反垄断法的目标是惩处具有排除、限制竞争效果的企业行为,从而将市场修复至行为前的有效状态。因此,反垄断法的评估重点在于企业行为是否造成竞争损害。相比之下,公平竞争审查则聚焦于政府行为,政府往往立足于克服市场失灵的经济目标或服务于特定的社会目标,在实现这些目标的过程中可能附带产生竞争损害。这意味着,市场在特定政府行为出现之前本身即存在缺陷,如外部性、信息不对称、社会分配不公等。^②因此,公平竞争审查的核心目标应是保障政府行为所追求的目标得以实现,且其带来的整体效益超过由此产生的竞争损害,而非消除全部竞争扭曲现象。^③此处所指的效益不仅包括经济效率层面的收益,还涵盖反垄断法难以覆盖的公平、平等、正义等社会价值。换言之,公平竞争审查的重点不在于政府行为是否产生排除、限制竞争的效果,而在于如何将竞争损害控制在最低限度。例如,OECD(经济合作与发展组织)指出,对政府行为开展竞争评估应包含如下步骤:(1)明确政府行为的目标;(2)列举可同等实现该目标的备选方案;(3)评估各种方案对竞争的影响;(4)按照效益最大化、竞争限制最小化的目标比较各种方案。^④澳大利亚自1995年确立公平竞争审查相关制度以来,明确将政府行为“带来的效益大于其成本”以及“所追求目标只能通过排除、限制竞争来实现”作为基本指导原则。^⑤

因此,从制度目标角度来看,公平竞争审查没有必要覆盖所有补贴措施,即便这些措施具有选择性、差异化特征,有可能产生排除、限制竞争的效果。

(二) 公平竞争审查的高昂成本

对于公平竞争审查的实际运作而言,查处具有排除、限制竞争效果的政府补贴可能带来两类主要成本:一类是管理成本,包括规则制定、评估、监督、合规等方面的成本;另一类是错误成本,包括将合理的政府补贴误判为违法的假阳性错误成本,以及将违法的政府补贴误判为合法的假阴性错误成本。^⑥错误成本通常与管理成本成反比关系,最优规则应力求实现两者之和的最小化。其中,效益最明确且最稳妥的做法是对每一项补贴措施开展全覆盖审查,但这种“一

①参见《公平竞争审查条例实施办法》第19条。

②See Justus Haucap, Ulrich Schwalbe, Economic Principles of State Aid Control, DICE Discussion Paper No. 17, 2011.

③参见OECD, Competition Policy in Subsidies and State Aid, at https://www.oecd.org/en/publications/competition-policy-in-subsidies-and-state-aid_6f825b7e-en.html, 2026年6月29日访问。

④参见OECD, Competition Assessment Toolkit: Guidance. Version 4.0 (Volume 2), at https://www.oecd.org/en/publications/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-2_b6b938e9-en.html, 2026年6月29日访问。

⑤See Australian Government, Competition Principles Agreement, Clause 5(1).

⑥See Arndt Christiansen, Wolfgang Kerber, Competition Policy with Optimally Differentiated Rules Instead of “Per Se Rules vs. Rule of Reason”, Journal of Competition Law & Economics, 2006, Vol. 2, Issue 2, pp. 231-232.

刀切”的逐项审查在实践中面临着管理成本与错误成本的双重掣肘。

其一,就管理成本而言,有必要区分潜在的实质审查成本与现实的形式审查成本。理论上,若要对所有补贴措施逐项开展实质审查,其所需的专业信息搜集、经济学分析、跨部门协调等行政管理成本将极其庞大。面对行政资源稀缺的结构性矛盾,加之现行法律法规中的审查标准过于笼统模糊,地方政府在实操中易陷入形式化困境,^①即依靠流于表面的形式审查来应付合规要求,此时账面上的直接管理成本看似被压至极低。

其二,就错误成本而言,全覆盖审查陷入了高假阴性与高潜在假阳性的博弈困境。一方面,流于形式的审查不仅无法精准识别出极少数真正的反竞争补贴,反而因形式全覆盖而导致制度虚化,纵容了反竞争补贴。另一方面,一旦强行收紧审查尺度,又会引发高昂的假阳性错误成本。尤其在前文已论证现实中合法补贴远多于违法补贴的背景下,全覆盖实质审查极易增大合法补贴被误判为违法的风险,进而扼杀地方合理的产业政策与制度创新。

因此,从制度运行角度来看,公平竞争审查同样没有必要覆盖所有补贴措施,即便选择性审查可能会错放具有排除、限制竞争效果的补贴措施。

(三) 欧盟国家援助的改革经验

尽管全球范围内鲜有主权国家建立系统性的政府补贴审查机制,但在国际组织层面,世界贸易组织和欧盟分别设有具备类似功能的制度。^②其中,欧盟对国家援助的监管可追溯至1957年《罗马条约》第87条,^③该条款赋予欧盟委员会对成员国政府向企业提供各类优惠措施开展事前审查的权力,旨在防止国家援助扭曲成员国之间的市场竞争。尽管欧盟国家援助制度在审查主体、适用对象、审查程序等方面与我国公平竞争审查制度存在诸多差异,但其在审查范围层面的改革经验,仍可为我国相关制度的完善提供有益借鉴。

在国家援助制度实施的初期阶段,由于欧盟成员国数量众多,且各国拟实施的援助措施在数量与规模上均较为庞大,学界普遍指出欧盟委员会在实践中面临较大的审查压力。较短的审查时限迫使欧盟委员会必须在有限时间内完成案件审查,难以开展充分的实质评估与审慎判断,进而影响审查质量。^④在此背景下,学界长期质疑欧盟国家援助制度是否具备清晰、一致且透明的审查标准。^⑤作为回应,欧盟理事会于1998年通过第994/98号条例,授权欧盟委员会制定豁免规则,使符合特定条件的国家援助可免于申报程序。欧盟委员会于2005年发布《国家援助行动计划》,其中一项重要改革目标是“更高效的程序、更具针对性的法律适用、更强的可预测性、更高的透明度”。^⑥为实现该目标,欧盟委员会陆续出台多项豁免条例。例如,《微量援助条例》规定,经营者在三年内累计获得不超过20万欧元的援助不会扭曲成员国之间的市场竞争。该规定有效增强了法律的确定性,减轻了欧盟委员会的工作负担,使其可集中资源处理更可能

①参见王先林:《优化营商环境背景下我国公平竞争制度建设的基本框架》,《政法论丛》2024年第3期。

②参见World Trade Organization, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, at https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf, 2026年6月29日访问。

③现为《欧盟运行条约》第107条。See Article 107, The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)。

④参见Gonenc Gurkaynak, Merve Öner, Hazar Başar, A Critical Analysis of the Turkish State Aid Law, at <https://ssrn.com/abstract=3174722>, 2026年6月29日访问。

⑤参见Wolfgang Kerber, EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments, at <https://ssrn.com/abstract=1547790>, 2026年6月29日访问。

⑥See European Commission, State Aid Action Plan—Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap for State Aid Reform 2005–2009, Brussels, 7.6.2005, COM(2005) 107 final.

引发重大竞争扭曲的复杂案件。《集体豁免条例》则针对中小企业援助、研发与创新援助、区域发展援助、环境保护援助等设定量化标准,凡符合标准的国家援助可直接实施,无需欧盟委员会批准。2012年,欧盟委员会进一步推出新一轮“国家援助现代化”改革方案,提出两项紧密关联的目标——“将执法重点聚焦于对内部市场影响最大的案件上”与“简化规则、加快决策速度”。^①基于此,欧盟委员会对既有豁免条例予以修订、精简、整合,以确保国家援助服务于经济、社会和政治目标。

我国当前公平竞争审查所面临的困境,与欧盟国家援助制度实施初期所遭遇的挑战高度相似,即有限的审查资源难以覆盖无限的审查对象。欧盟通过多轮改革,成功实现了审查资源的差异化分配,将更高优先级和更严格的审查程序应用于更可能扭曲市场竞争的援助措施,同时简化了对不太可能产生竞争损害的援助措施的审查流程。^②

因此,从制度借鉴角度来看,公平竞争审查同样没有必要覆盖所有补贴措施,更可行的路径是针对政府补贴旨在实现的经济、社会和政治目标,提前设定合理的筛选指标,自动豁免不太可能造成严重竞争损害的补贴措施,将有限的审查资源集中于那些更可能引发重大竞争损害的补贴措施上。

四、政府补贴公平竞争审查的集体豁免建构

在明确我国公平竞争审查制度无须对所有政府补贴实行全覆盖的前提下,接下来的问题是如何构建政府补贴的分流机制,以筛选过滤掉对竞争造成重大损害可能性较低的补贴措施,保留那些最可能引发严重竞争问题的补贴措施,确保审查资源的有效配置。

(一)集体豁免的基本原理与建构原则

我国目前已建立起公平竞争审查的例外规定,即具有排除、限制竞争效果的政策措施,在符合“为维护国家安全和利益”“为促进科学技术进步、增强国家自主创新能力”等情形,且能够确定合理的实施期限或者终止条件的前提下,可以出台。^③但此类例外规定本质上属于个案豁免,审查机构需首先认定某项政策措施具有排除、限制竞争效果,继而评估其可能带来的正面效益,最终进行利益权衡。本文所主张建立的分流机制,本质上属于集体豁免(block exemption),即政府补贴若符合特定标准,可免于个案审查而直接实施。集体豁免最早由欧盟创设,初用于垄断协议制度,后因其独特的效率优势被推广至国家援助制度。^④集体豁免的基本原理在于,某些类型的政府补贴通常能够带来显著效益,因此,只要其排除、限制竞争效果不严重,这类补贴的正向效益便足以抵消潜在负面影响。为避免个案豁免中繁琐的正向效益分析及利弊权衡,可事前将积极效果明显的补贴类型化,设定不致产生严重竞争损害的标准与阈值,从而直接予以豁免。

由此可见,虽然集体豁免和例外规定在效果上均表现为政府补贴不违反公平竞争审查要求,但两者在制度构造上存在实质差异。第一,在适用前提方面,例外规定以补贴政策已具有排除、限制竞争效果为前提,集体豁免则以补贴符合特定标准及阈值为前提,直接推定其不具有严重竞争损害。第二,在审查程序方面,例外规定依赖于繁琐的个案利弊权衡,集体豁免则

^① 参见European Commission, State Aid Modernisation (SAM), at https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation_en, 2026年6月29日访问。

^② See Andrea Biondi, Elisabetta Righini, An Evolutionary Theory of State Aid Control, In: Damian Chalmers, Anthony Arnall, eds., The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 686.

^③ 参见《公平竞争审查条例》第12条、《公平竞争审查条例实施办法》第25条、《公平竞争审查制度实施细则》第4章。

^④ 参见Sandra Marco Colino, Block Exemption Regulations, at <https://ssrn.com/abstract=4855225>, 2026年6月29日访问。

采取自动分流进而免除个案裁量的模式。第三,在法律效果方面,例外规定是个案式违法阻却,集体豁免则是普遍适用的审查免除,极大提升了法律适用的确定性。

政府补贴公平竞争审查的集体豁免应遵循宽严相济的建构原则。在“宽”的层面,集体豁免得以确立的前提在于对假阴性错误成本的容忍。如前文所述,审查机构面临巨大的管理成本,无法对所有补贴政策逐一进行实质审查,集体豁免在此背景下能够有效降低整体制度成本。然而,这一机制不可避免地使部分具有排除、限制竞争效果的补贴措施被遗漏;若试图通过制度设计对所有反竞争补贴实现全覆盖查处,集体豁免将无从立足。因此,学界与立法者应避免陷入“所有审查错误均可消除”的涅槃谬误,^①这正是集体豁免得以存在的理论基础。需要指出的是,对假阴性错误的容忍是有边界的,它仅限于因追求行政效率产生的合理误差,而非放任恶意的制度规避。如果政策制定机关利用规则的模糊性,通过不合理标准为特定经营者量身定制补贴,或者泛化理解环境保护等豁免领域,由此导致的竞争扭曲已超出集体豁免应当容忍的成本限度。

在“严”的层面,为防止豁免标准过于宽松而架空公平竞争审查制度,集体豁免的建构应遵循以下四项要求。第一,确定性。集体豁免的适用标准应以量化形式呈现,以便政策制定者准确判断拟出台的政策是否符合豁免条件。第二,相称性。集体豁免所适用的政府补贴类型,应围绕前文所述的经济、社会和政治目标展开。同时,为确保补贴与其拟达成目标之间的相称性,还需设定补贴金额上限,因为补贴金额越高,可能引发的竞争损害就越大。例如,欧盟《集体豁免条例》明确规定,应通过设定援助类型与最高援助金额,实现“解决市场失灵或凝聚力问题”与“最大限度减少受援行业竞争扭曲”的双重目标。^②第三,时效性。立法者应定期修订相关豁免标准,确保其能够反映最新的社会经济发展情况。第四,反滥用。集体豁免规则应能够防范政策制定机关通过精准定制、拆分补贴等手段恶意规避审查。

(二) 政府补贴集体豁免的类型及标准

欧盟已在国家援助制度中建立起一套庞大的集体豁免体系,涵盖十余种豁免类型。考虑到我国的基本国情以及公平竞争审查制度的实际需求,本文选取其中最具代表性的五种集体豁免类型加以阐述。^③

1. 微量豁免

微量豁免是指在特定时期内,对同一企业给予的补贴金额不超过法定上限的情况下,相关补贴政策可免于公平竞争审查,直接实施。微量豁免的基本原理在于,补贴数额通常与其可能产生的排除、限制竞争效果成正比,微量补贴对受益企业的市场影响较小,难以实质性扭曲市场竞争。为提高资源配置效率,将有限审查资源集中于重大补贴政策,微量补贴可予以免审。例如,欧盟最新修订的《微量援助条例》规定,任一成员国在三年内对单一企业提供的援助总额不超过30万欧元的,无需履行《欧盟运行条约》第108条第3款规定的事前申报义务。^④

^①涅槃谬误(nirvana fallacy)最早由经济学家哈罗德·德姆塞茨(Harold Demsetz)提出,用于指代以理想但不切实际的标准评价现有制度的做法,即对解决某项具体制度难题存在完美化倾向。See Harold Demsetz, Information and Efficiency: Another Viewpoint, The Journal of Law & Economics, 1969, Vol. 12, Issue 1, p. 1.

^②See Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 Declaring Certain Categories of Aid Compatible with the Internal Market in Application of Articles 107 and 108 of the Treaty (Text with EEA relevance), para. 22.

^③本部分提出的量化阈值主要基于欧盟经验与既有文献,旨在为我国制度建构提供分析框架。鉴于量化标准的本土化调适是一项复杂的系统工程,其具体取值仍有赖于法学、经济学、统计学的跨学科协同,后续需紧密结合我国企业规模分布、地区经济差异、补贴支出结构等实证数据,进行深度的量化测算与动态修正。

^④See Article 3, Commission Regulation (EU) 2023/2831 of 13 December 2023 on the Application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to De Minimis Aid.

我国的公平竞争审查制度亦可参照建立类似的微量豁免规则。第一, 补贴上限。结合我国实际情况以及欧盟现行标准, 可初步设定为: 单个企业年度补贴金额不超过20万元, 或三年内累计补贴总额不超过60万元。有研究统计发现, 2023年4月至2024年4月, 我国地方政府共出台460项补贴政策, 其中每年对单一企业补贴金额不超过20万元的政策约占12.17%, 且多面向小微企业, 具备形式上的目的正当性。^① 循此研究, 将单次和累计补贴的豁免上限分别设定为20万元和60万元, 既有助于减轻公平竞争审查机构的监管负担, 也能够避免大量反竞争补贴政策逃脱审查。三年累计补贴总额应采取滚动计算方式, 在每次补贴授予时, 需将前两年的补贴数额纳入核算范围。第二, 补贴确定性。微量豁免仅适用于在政策实施前即可精准计算援助总额的补贴项目; 若政策发布时无法确定具体补贴金额, 则不应适用微量豁免规则。此举旨在确保豁免政策的透明性和公平性。例如, 上海市科学技术委员会对符合条件的科技企业创业责任保险保费给予50%的财政补贴,^② 因在政策制定阶段无法明确单个企业可获得的具体补贴金额, 故该政策不适用微量豁免。此外, 对于分期支付的补贴, 应按照发放时的利率进行折现, 以排除时间因素对补贴金额的影响。第三, 单一实体。若企业间存在控制或可施加重大影响等关系, 则应视为单一实体,^③ 合并计算各企业的补贴额度, 以真实反映补贴政策对关联企业整体的竞争影响。

2. 区域投资豁免

区域投资豁免是指, 在特定区域内针对新设经济活动所进行的初始投资, 在补贴金额未超过法定上限的前提下, 相关补贴政策可免于公平竞争审查, 直接实施。区域投资豁免的基本原理在于, 对于生活水平显著偏低或存在严重就业不足的地区, 补贴政策能够有效激励企业投资、促进就业, 从而改善当地发展状况, 缩小区域发展差距。尽管我国已如期完成脱贫攻坚任务, 但区域发展不平衡依然是我国的基本国情特征之一。例如, 2024年北京市人均GDP达甘肃的四倍以上, 区域间发展差异仍然显著。^④ 在此背景下, 通过补贴等方式吸引投资, 已成为我国经济相对落后地区普遍采取的政策工具, 也是促进当地经济增长的重要手段。^⑤ 从审查效率角度来看, 适度的区域投资补贴不仅具有明显的政策益处, 且对市场竞争的扭曲作用相对有限, 因而可考虑将其纳入豁免范围, 免于公平竞争审查。

具体的豁免规则主要由豁免类型、豁免区域、豁免门槛三方面构成。第一, 豁免类型。区域补贴通常可分为区域投资补贴与区域经营补贴两类。前者指为开展新的经济活动而进行初始投资所提供的补贴, 后者指用于减少企业当前运营支出的补贴。区域经营补贴直接降低企业成本, 具有较强的市场扭曲效应, 因此不应纳入豁免范围。区域投资补贴主要通过支持企业新建厂房、购置设备等方式, 填补初始投资资金缺口, 鼓励企业在落后地区扎根发展, 更符合促进区域协调发展的政策目标, 故可作为豁免对象。第二, 豁免区域。区域补贴的合理性往往与受援地区的经济发展水平密切相关, 地区越落后, 补贴对其经济发展的促进作用越明显。例如, 欧盟《区域援助指南》将可适用豁免的地区限定为A类和C类区域。其中, A类地区指“生产水平异常低下或就业水平严重不足”的地区, 通常为人均GDP经购买力平价调整后低于欧盟平均水

① 参见孟雁北、彭雨:《公平竞争审查快速通过机制建构研究》,《北京行政学院学报》2025年第3期。

② 参见《上海市科学技术委员会关于开展2023年度科技企业创业责任保险保费补贴工作的通知》(沪科〔2023〕186号)。

③ 具体情形参见Pieter Van Cleynenbreugel, Single Entity Tests in US Antitrust and EU Competition Law, at <https://ssrn.com/abstract=1889232>, 2026年6月29日访问。

④ 参见胡鞍钢:《中国式现代化发展大趋势——基于地区人均GDP变迁视角(2001—2035年)》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2026年第1期。

⑤ 参见马相东、张文魁、刘丁一:《地方政府招商引资政策的变迁历程与取向观察:1978—2021年》,《改革》2021年第8期。

平75%的NUTS II级区域;C类地区可依据成员国国内平均水平进行划定,无需参照欧盟整体水平。^①参考欧盟做法,我国可以县域为基本单位,将人均GDP低于全国平均水平一定比例的县纳入豁免区域,具体比例可结合实际经济发展情况确定。第三,豁免门槛。为防止地方政府滥用财政补贴工具,应设定合理的补贴金额门槛,超过该门槛的补贴政策仍需接受公平竞争审查。在上述划定的豁免区域基础上,可进一步按照人均GDP水平划分出若干梯度区域,并对不同梯度区域相应设定不同的补贴门槛。原则上,人均GDP越低的区域,其可享受的补贴上限应相对越高,以增强政策的精准性和倾斜性。具体门槛标准应结合地方财政能力、区域发展状况等因素综合确定。

此外,为防止豁免门槛以下的补贴政策仍可能对市场竞争产生过度干预,应进一步设定补贴金额占区域投资成本的一定比例作为上限,并继续遵循前述梯度规则进行差异化设定。例如,欧盟《区域援助指南》规定,以欧盟平均水平为参照,对于人均GDP低于55%、处于55%至65%之间、处于65%至75%之间的地区,投资补贴上限分别为投资成本的50%、40%、30%。^②投资成本通常包括投资项目中涉及的有形资产成本和无形资产成本,以及由该项目直接创造的就业岗位所产生的预计薪资成本等。以此为例,假设甲地区的补贴豁免门槛为200万元,某投资项目的总成本为100万元。为防止地方政府在200万元的豁免额度内进行超额补贴,可设定比例限制,如40%;此时该项目的最高补贴额度为40万元,受比例上限约束,可有效避免补贴过度而破坏市场竞争。

3. 中小企业豁免

中小企业豁免是指,在补贴金额未超过法定上限的前提下,对中小企业实施的补贴政策可免于公平竞争审查,直接实施。中小企业豁免的基本原理在于,中小企业在一国经济中通常扮演推动增长、促进创新、扩大就业的重要角色,但受限于自身资源禀赋,其更易受到市场失灵的影响,包括因信息不对称而难以获得融资支持、因大型企业垄断而遭受市场排挤等。^③因此,通过政策性补贴扶持中小企业发展已成为国际通行做法,如我国专门制定了《中华人民共和国中小企业促进法》,并设立中小企业发展专项资金予以支持。^④从审查效率角度来看,适度的中小企业补贴具有明显的正当性且对市场竞争的扭曲程度有限,因而具备纳入豁免范围的合理性,可免于公平竞争审查。

具体豁免规则可从以下三方面展开。第一,豁免对象。《中华人民共和国中小企业促进法》第2条对中小企业作出了明确界定,指“在中华人民共和国境内依法设立的,人员规模、经营规模相对较小的企业,包括中型企业、小型企业和微型企业”。国家统计局发布的《统计上大中小微型企业划分办法(2017)》进一步明确了不同行业中企业规模划分的主要指标及其阈值,包括营业收入、从业人员和资产总额。在制定中小企业补贴豁免规则时,可沿用现有规范标准,以保证政策适用范围的统一性。第二,豁免范围。欧盟《集体豁免条例》对中小企业援助的豁免范围涵盖投资援助、咨询援助、展会援助、融资援助等多个方面。^⑤考虑到我国中小企业普遍面临

^①参见European Commission, Communication from the Commission Guidelines on Regional State Aid, at https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/rag_en.pdf, 2026年6月29日访问。

^②参见European Commission, Communication from the Commission Guidelines on Regional State Aid, at https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/rag_en.pdf, 2026年6月29日访问。

^③参见沈伟:《法律可以促进中小企业发展吗?——基于〈上海市促进中小企业发展条例〉立法后评估的实证分析》,《政法论丛》2018年第2期。

^④参见《中华人民共和国中小企业促进法》第8条。

^⑤See Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 Declaring Certain Categories of Aid Compatible with the Internal Market in Application of Articles 107 and 108 of the Treaty (Text with EEA relevance), Chapter III, Sections 2 and 3.

融资渠道有限、投资回报预期不确定等结构性困境,在制度设计初期可优先将豁免范围限定于投资补贴和融资补贴两大类,以在促进企业发展与维护市场竞争之间寻求平衡。第三,豁免门槛及补贴上限。该原理和思路与前文所述区域投资豁免相一致,故不再赘述;区别在于,中小企业豁免规则应根据企业规模而非区域发展水平设置梯次化的豁免门槛及补贴上限。

4. 研发创新豁免

研发创新豁免是指,在补贴金额未超过法定上限的前提下,对企业从事研发创新活动所给予补贴的政策,可免于公平竞争审查,直接实施。研发创新豁免的基本原理在于,研发活动常具有投入大、周期长、失败率高等特点,且其成果往往具备较强的正外部性,受益对象超出研发主体本身,致使私人部门投资动力不足,市场机制在此领域存在失灵现象。政府补贴通过弥补该结构性缺陷,能够有效激励科技进步,进而服务于国家长期发展战略。因此,将一定范围内的研发补贴纳入公平竞争审查豁免范畴,具有理论正当性,也有助于提升审查效率。

从实践来看,企业研发创新活动通常包括基础研究、应用研究、试验开发、可行性研究、科研基础设施投资、测试与试验设施建设等多个环节,这些均可纳入豁免范围。在豁免门槛的设置上,应充分考虑不同研发类型所需成本与所产生的社会效益之间的差异,以及研发与市场之间的距离。例如,基础研究具有最高程度的正外部性,其所需投入亦最大,距离市场最远,对市场竞争造成扭曲的可能性最小,因此其豁免门槛应相应提高。本文在此仅提出初步框架性设想,具体数值标准尚需结合实际情况进一步细化与论证。在补贴上限的设定上,应以研发支出为基准设定比例限制,研发支出包括人员费用、设备购置或使用费用、知识产权购买或许可费用等。此外,该比例应根据研发活动的性质与阶段进行分层设定,以确保财政资源的科学配置与豁免范围的精准性。

5. 环境保护豁免

环境保护豁免是指,在补贴金额未超过法定上限的前提下,对企业从事环境保护活动所给予补贴的政策,可免于公平竞争审查,直接实施。环境保护豁免的基本原理不仅在于政府补贴能够纠正由外部性引发的市场失灵,更在于环保技术与设备通常存在前期投入高、运行维护成本大的特点,企业缺乏足够激励去主动承担相关成本。在此背景下,适度的补贴能够提升企业在环保项目上的投资意愿,引导其加大对高效、低成本环保技术的投入,进而促进绿色产业、清洁能源等领域的发展。因此,可将与环境保护相关的补贴政策纳入豁免范畴。

在豁免范围的设定上,可借鉴欧盟《集体豁免条例》所列举的多种环境保护援助类型,包括环境保护投资援助、充电或加注基础设施投资援助、清洁车辆购置援助、可再生能源发电运营援助、能源基础设施建设援助等。^①我国可结合生态文明建设、碳达峰碳中和目标下的政策布局,进一步划定具体的豁免范围。至于豁免门槛及补贴上限的设置,其基本逻辑与前文所述各类豁免相似,此处不再赘述。

(三) 政府补贴集体豁免的配套监督机制

在构建政府补贴集体豁免规则体系的同时,建立健全配套监督机制亦属必要。集体豁免制度主要存在两类滥用风险:一是审查机构因主观判断失误或程序疏漏,将本不符合豁免条件的补贴政策误认为符合条件;二是尽管某项补贴政策形式上满足豁免条件,但其实施具有严重的排除、限制竞争效果。为尽可能降低豁免制度运作不当带来的制度性成本,有必要设计一系列监督机制。

^①See Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 Declaring Certain Categories of Aid Compatible with the Internal Market in Application of Articles 107 and 108 of the Treaty (Text with EEA relevance), Chapter III, Section 7.

第一,建立豁免留痕义务。对于适用集体豁免规则的补贴政策,审查机构应当保留完整的决策过程材料,明确说明其适用豁免规则的法律依据和事实理由。^①在具体材料留存上,应推行“一案一档”的管理模式,要求政策制定机关必须完整留存补贴资金测算依据、特定领域资质证明、内部集体决策会议纪要等核心文本。该制度安排不仅有助于强化审查机构依法审慎行使豁免裁量权,也便于上级部门及社会公众对其合法性进行追溯和监督,从而提高豁免制度的透明度和可问责性。

第二,加大抽查力度。根据《公平竞争审查条例》第21条的规定,市场监督管理部门有权对相关政策措施开展抽查,在此基础上,应进一步强化对适用豁免规则政策的专项抽查。在具体操作层面,应确立常态化年度专项抽查机制,对常规性集体豁免政策设定不低于20%的随机抽查比例;对属于绿色低碳、数字经济等极易异化为地方保护的竞争敏感领域,应额外提高抽查比例。此举可为审查机构提供必要的外部约束,促使其严格把握豁免适用条件,也有助于及时发现那些虽形式合法但实质上具有较强排除、限制竞争效果的补贴措施,并对现行豁免标准的时效性和合理性进行动态评估与调整。

第三,建立异议申请与集体豁免撤销机制。明确赋予受到实质损害的竞争对手及利害关系人法定的申诉权,允许其通过提交初步证据,证明某项形式上符合豁免标准的补贴,在实质上造成了严重排除、限制竞争效果。审查机关接到申诉并经调查属实的,应依法撤销该补贴的集体豁免资格,将其强制纳入常规个案审查程序。

第四,配置相应的法律责任。一方面,对于审查机构存在故意适用豁免规则以规避公平竞争审查程序的行为,由上级机关予以通报批评、责令限期改正,并对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告、记过等政务处分;对于受益的经营者,其法律责任则表现为消除不当竞争优势的财产后果,即应当及时返还补贴资金及同期利息。另一方面,对于虽满足豁免形式要件但在实施过程中产生严重排除、限制竞争效果的补贴政策,也应及时启动政策纠偏机制,终止相关政策,并依法追回补贴资金及同期利息,以尽可能消除其对市场竞争秩序的负面影响。

五、结 语

公平竞争审查的核心挑战在于,平衡竞争目标与其他经济性或社会性目标。从本质上看,公平竞争审查只能减少竞争扭曲,而无法消除一切竞争扭曲。^②因此,在理论层面,公平竞争审查并不要求对所有可能影响竞争的政策措施进行全面审查,尤其是对于那些虽可能带来一定竞争损害,但其正面经济或社会效益更为显著的政策措施而言,全面覆盖审查并非必要。在实践层面,审查资源的有限性也决定了审查机制不可能对所有政策措施予以详尽评估。更为理性的做法是,对通常具有较高正外部性且竞争损害风险较低的政策措施进行类型化识别,并设定明确的定量标准,将符合条件的政策措施排除在公平竞争审查之外。这不仅有助于提升审查效率,还能使有限资源集中用于审查更可能引发实质性竞争损害的政策措施,从而提升审查质量。当然,本文限于篇幅,仅以政府补贴为例,对集体豁免制度的基本原理与制度构建作了初步探讨。至于其他类型的政策措施是否适用集体豁免机制,以及如何具体设计相应的豁免规则,仍有赖于后续的理论研究。

^①参见孟雁北、彭雨:《公平竞争审查快速通过机制建构研究》,《北京行政学院学报》2025年第3期。

^②参见OECD, Competition Policy in Subsidies and State Aid, at https://www.oecd.org/en/publications/competition-policy-in-subsidies-and-state-aid_6f825b7e-en.html, 2026年6月29日访问。

On the Block Exemption for Government Subsidies in Fair Competition Review

Li Xiliang

(Koguan School of Law, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Summary: China's fair competition review system currently adopts a full-coverage mechanism, designed to prevent, at the source, all policy measures that may have the effect of eliminating or restricting competition. However, taking government subsidy policies as an example, practice shows that the proportion of cases that actually cause substantial harm to competition is extremely low. Such policies are mostly oriented towards addressing market failures and achieving social or political objectives, and their policy benefits often far outweigh their potential impact on competition. Against this backdrop, it is necessary to further explore whether China's fair competition review system should subject all government subsidies to full-coverage review. From the perspective of institutional objectives, the core aim of fair competition review should be to ensure that the goals pursued by government actions can be achieved, and that the overall benefits brought about outweigh the resulting harm to competition. It is not meant to eliminate all competition distortions, and therefore it is unnecessary to cover every subsidy measure. From the perspective of institutional costs, the full-coverage review faces the dual constraints of scarce administrative resources and high error costs, and its marginal benefit in reducing false negative error costs is also very limited. Therefore, it is necessary to establish a scientific and reasonable block exemption mechanism, to identify by category those subsidy policies with low risk of harming competition and significant economic and social benefits, and to formulate clear exemption standards and quantitative thresholds to exclude qualifying subsidy policies from fair competition review. The construction of block exemption generally follows the principle of combining leniency with strictness. It must avoid falling into the Nirvana fallacy that "all review errors can be eliminated", while also preventing overly lax exemption standards from rendering the fair competition review system ineffective. The scope of exemption specifically covers five categories: de minimis subsidies, regional investment subsidies, subsidies for small and medium-sized enterprises, R&D and innovation subsidies, and environmental protection subsidies. At the same time, to prevent abuse of the exemption system in practice, a supporting oversight mechanism should be established to ensure the effective implementation of the exemption rules and the realization of the objectives of fair competition review.

Key words: fair competition review; full-coverage review; government subsidies; block exemption

(责任编辑: 胡 婧)