

## 政府补贴之治: 逻辑要理与机制构建<sup>〔\*〕</sup>

○ 华国庆, 盛钧侯

(安徽大学 法学院, 安徽 合肥 230601)

〔摘要〕政府补贴作为公共管理的一种工具或手段,其效应不完全是积极的,不当的补贴可能造成阻碍要素资源自由流动、破坏市场公平竞争、影响经济均衡发展等一系列问题。补贴不当的原因为政府补贴过程中执行路径和实行程序的不当,而深究其根源在于我国政府补贴规制体系的缺失。政府补贴在本质上属于行政行为,其规制逻辑应基于比例原则但不应囿于此,社会福利理论、国家辅助理论、经济外部性理论等也为规制逻辑的发展提供了理论依据。在我国尚未制定《政府补贴法》的情况下,以现有制度为基础构建起多重保障机制不失为当前规制政府补贴之最优路径选择。

〔关键词〕政府补贴;财政支出;法律保留;预算

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.06.015

作为政府干预市场经济的手段之一,政府补贴不仅广泛存在于新能源汽车、农业等诸多关键领域当中,而且补贴的规模也是日益扩大。如北京市在 2013 年仅公共事业方面的政府补贴就高达 277.9 亿元,占当年市级财政预算支出 1795.4 亿元的 15.48%。<sup>〔1〕</sup>2016 年宇通客车总营收 358 亿元,其中新能源汽车营收 187 亿元,新能源汽车补贴 99.54 亿元,补贴数额占整体新能源汽车业务总营业收入的比重高达 53%。<sup>〔2〕</sup>与此同时,我国政府补贴规制体系尚未系统化,尤其在补贴的利益平衡、行为监督、争端处置等机制构建方面还付之阙如,这与实现国家

---

作者简介:华国庆,安徽大学法学院教授,安徽大学经济法制研究中心主任,博士生导师,研究方向:财税法;盛钧侯,安徽大学法学院博士研究生,研究方向:财税法。

〔\*〕本文系司法部国家法治与法学理论研究项目“政府补贴的法律规制研究”(15SFB2039)的研究成果。

治理体系和治理能力现代化的目标尚存距离。目前我国学界对于政府补贴的研究也比较局限,虽然部分成果对某一补贴的纵向研究比较深入,但缺少对不同补贴间共性问题的横向梳理,这样的研究成果欠缺对实践现状的综合反映,难以为补贴实践提供理性指引。党的十九大报告中提出“创新和完善宏观调控体制,充分发挥国家发展规划的战略导向作用”,同时“建立起全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”,做到“宏观调整有度”,这均为我国政府补贴的规制路径指明了方向。本文拟从政府补贴的内在逻辑出发,打破对不同行业政府补贴相对独立的研究现状,通过探析政府补贴的范畴与效度,旨在建立起多层次、全流程的政府补贴长效保障机制。

## 一、现行政府补贴之问题检视

### (一)重政策、轻法律的弱制度选择

目前我国尚未制定统一的政府补贴法律规范,现行政府补贴规范分散于相关规范性文件当中。

#### 现行政府补贴的法律规范

补贴类型	补贴资金	审批主体	约束依据	规范性质
农机购置补贴	中央财政预算资金以及上一年度结转资金(不超过两年)	农业部办公厅、财政部办公厅	《农机购置补贴实施指导意见》或《农机购置补贴实施方案》(农机购置补贴类规范性文件每两年发布一次)	规范性文件
新能源汽车补贴	财政部依据各省的申请按照程序予以拨付	财政部、科技部、工业和信息化部、发展改革委、国家能源局	《关于“十三五”新能源汽车充电基础设施奖励政策及加强新能源汽车推广应用的通知》	规范性文件
公共交通补贴	预算安排的公交企业全额补贴专项资金	广州市人民政府	《广州市市本级城市公交行业财政补贴资金管理暂行办法》	政府规章
废弃电器电子产品补贴	废弃电器电子产品处理基金专项支付	财政部、环境保护部、国家发展改革委、工业和信息化部、海关总署、国家税务总局	《废弃电器电子产品处理基金征收使用管理办法》	部门规章
国企政策性亏损补贴	财政预算安排的亏损补贴	财政部、商务部	《全民所有制企业政策性亏损补贴管理办法》	部门规章

从立法数量上看,规范政府补贴的法律屈指可数,而与之形成鲜明对比的是数量庞大的规范性文件。目前,我国涉及政府补贴的法律不足 40 部,而与之相

关的政策性文件仅在中央层面就多达 860 余份,<sup>[3]</sup> 全国范围内政府补贴的政策性文件数量更是浩如烟海。从立法内容上看,由于法律有着严格的制定程序,其稳定性和强制性不利于政府补贴的灵活运用,权力机关在立法过程中大多采取了原则性表述,如《中华人民共和国森林法》第 8 条只明确了补贴的合法性,而在《关于开展 2012 年林木良种补贴试点工作的意见》中则对补贴范围、补贴对象、补贴标准等方面进行了具体规制,行政部门也是以后者作为操作准则。此外,其他具体领域的政府补贴以政策性文件为主要依据,以农业机械购置补贴为例,对于补贴的范围、规模以及标准等内容都以主管部门的“实施指导意见”或“实施方案”等形式规定。概言之,政策性文件已成为我国政府补贴规制的主要载体,在实践中政府补贴的操作依据是政策而非法律。

重政策、轻法律的制度选择在一定程度上体现了政府补贴的灵活性要求,保证了补贴政策与国家经济政策及时挂钩,但政策性文件毕竟效力层次较低且缺乏稳定性,其制定过程缺乏有效监督。地方政府通常鉴于对经济政绩的考量,存在滥用补贴政策的情况,尤其是税收优惠等隐形补贴,这不仅加剧了地方政府间税收竞争,而且影响了国家宏观调控的效果,甚至可能违反了国家的对外承诺,引发贸易摩擦。

## (二) 政府补贴资金的弱路径约束

政府补贴本质上属于财政支出的范畴,故不少国家将其纳入预算进行统一管理,这对于减少政府补贴的随意性、强化政府补贴资金的使用效率不无意义。我国在 2003 年提出“全口径预算”概念后,也逐步将政府补贴纳入预算之中,而且随着预算公开科目不断地深入,预算逐渐成为政府补贴资金的主要约束机制,但我国预算对政府补贴的约束依然存在诸多问题:一是部分政府补贴尚未纳入预算管理。实行全口径预算管理,是修改后的《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)的明确要求,但仍有部分政府补贴项目游离于预算规制之外,如政府对企业的税收优惠等隐性补贴不仅没有纳入预算,甚至也未得到有效统计。二是预算支出科目未能全面反映政府补贴的数额与用途。以中央财政预算为例,在 2015 年预算公开信息表中增加了中央本级基本支出预算表,中央本级基本支出中的部分补贴项目得以向社会公布,<sup>[4]</sup> 但是社会公众对预算表中数量庞大的“其他类”支出是否包含政府补贴项目仍然不得而知。三是政府补贴的预算制定过程与使用过程相分离。《预算法》的调整范围只针对预算总支出以及债务数额的变动,对于补贴资金在不同预算科目间调剂使用缺乏有力约束。这意味着即使预算资金存在从财政补贴科目流入性质、功能和用途都不尽相同的流转科目的情形,也不需要按照预算调整的程序进行。相反,大部分政府补贴被划入行政决定的范围,即只需行政机关按规定报财政部门批准即可实施。四是部分政府补贴缺乏对支出总额的有效控制。此类政府补贴以设置具体标准为表现形式,即只要申请人满足特定资格条件,政府就产生对应的支出责任。上述问题在一定程度上弱化了预算机制对政府补贴的约束效果,使得权力机关难以对政府

补贴进行监督和控制,也给补贴资金的随意支配留下了制度空间。

### (三) 补贴范围不当下的市场竞争失序

市场经济条件下的政府补贴,其作用范围已由收入再分配领域逐渐发展到资源配置领域,但无论作用在何种领域,政府补贴的宏观功能依旧是保障和增进社会整体利益。资源配置领域由于其独特的竞争性和排他性,若补贴范围设置不当,可能会对市场竞争的秩序产生影响,进而造成补贴目标利益增加而整体社会利益受损的情形。政府补贴对市场秩序的影响主要包括两个方面:一是政府补贴对市场竞争的削弱,政府通过对资源的配置弥补市场失灵无可厚非,但若资源配置超过市场限度,政府行为将很有可能主导市场竞争,例如对于光伏产业的补贴,<sup>[5]</sup>政府无视光伏产业供过于求的现实情况,继续给予积极的补贴政策,导致企业产能过剩出现经营危机,而政府自身也深陷反补贴的贸易冲突之中;二是政府补贴扭曲了正常的竞争机制,例如政府对 ST 上市公司的“保壳”补贴,不仅造成对其他上市公司的不公平竞争,也破坏了优胜劣汰的市场竞争机制。<sup>[6]</sup>

### (四) 自由裁量权主导下的行政程序缺失

在现行立法中,法律并未对政府补贴程序做出统一规定。国务院曾在 2014 年出台《关于清理规范税收等优惠政策的通知》整治地方政府随意出台税收优惠政策的现象,但在 2015 年发布的《国务院关于税收等优惠政策相关事项的通知》中指出清理税收优惠政策的工作待今后另行部署再进行。从这两份文件的发布可以看出,政府对补贴的设立和退出并未经过行政程序,而是依赖于自由裁量权的行使。自由裁量权的行使可以适应政府补贴的特殊性和灵活性要求,应当允许更多的自由裁量空间,但若失去行政程序的控制,自由裁量权主导下的政府补贴易颠覆原本的宗旨与功能。

就我国的政府补贴而言,补贴程序的缺失主要引起三个方面的问题:一是阻碍了当事人利益表达机制的实现。利益表达机制是利益当事人实现利益平衡的主要途径,具体表现为各利益主体参与立法过程并通过协商达成共识。虽然《中华人民共和国立法法》和《行政法规制定程序条例》中设置了专家论证和听证等环节,但是我国补贴依据多为政策性文件,这些程序性条款由于缺乏相应的责任机制并未在政府补贴中得到有效执行,进而影响到了我国政府补贴的公平性。二是难以控制政府补贴有效性的衰减。政府补贴的政策目标具有时效性,如果未能及时将补贴内容与政策目标挂钩,曾有助于实现社会公共利益最大化的补贴可能随着时间推移而演变为部分补贴当事人的利益来源,而现行补贴政策中鲜有对补贴资金发放后的程序规制,对补贴资金的使用也未能形成有效的反馈机制,这直接影响到了政府补贴的有效性。三是容易引发公众对政府补贴正当性的质疑。补贴政策的正当性源于补贴目的正当,而补贴目的若缺乏相应程序的制约则很可能在行政部门的主观臆断下产生扭曲。如我国部分地方政府给予不同学历人群不同租房补贴待遇的政策,<sup>[7]</sup>无论政府出于何种目的,该补贴具有的社会保障属性本应体现出平等原则,但地方政府并未经程序匡正的差异性

补贴结果很可能受到公众的质疑。综上所述,若行政机关在政府补贴领域的自由裁量权扩张无法得到程序性规范的约束,不仅在某种程度上增加了政府寻租的空间,还可能造成补贴适用不当而带来宏观调控失效的问题。

## 二、政府补贴规制之生成逻辑

### (一)规范性:政府补贴的逻辑起点

规制政府补贴的前提是明确政府补贴的概念,而一个明确的概念,不仅要做到内涵清晰,还应确定外延指称的对象范围,因为概念本身就是内涵和外延的结合体。<sup>[8]</sup>就政府补贴的内涵而言,我国学界目前看法不一。有学者将政府补贴定义为政府财政援助,即政府或政府授权的组织所提供的、直接或间接给受援助企业的一种财政援助。<sup>[9]</sup>也有学者将其定义为政府推动某些企业、工厂或社会进步项目发展而给予的资助,政府提供这种资助的目的在于参与某项产业或事业之中以推动其发展,又或是认为某产业或事业的目标有利于公众而有必要由政府给予适当的支持。<sup>[10]</sup>上述定义虽然表述不一,但在本质上并无差别,均是将政府补贴与其他财政支出比较后的认识性内涵描述,而认识性内涵由于认识的局限,存在不能正确反映政府补贴构成性质的问题。相比较于认识性内涵,规定性内涵对概念的描述源于事物本身的构成性质,只是概念的构成性质是多方面的,对于抽取哪些构成性质进行描述,则需要根据实践来决定并以规定的方式加以确立。我们可以按此逻辑从规定中推导出概念的构成性质,如《中华人民共和国反补贴条例》中将政府补贴定义为“政府或者其他任何公共机构提供的并为接受者带来利益的财政资助以及任何形式的收入或者价格支持。”上述规定性内涵只抽取了政府补贴的两点构成性质:一是来源于政府的经济资源。即使资金发放主体是非政府的其他方,只要政府是资金的实际拨付者,该项资金也属于来源于政府的经济资源。二是可以为接受者带来利益。即取得的经济利益大于或等于向政府交付商品或服务的对价。虽然以上两点构成性质可能随着时间推移而被替换或修改,但至少目前可以作为我国政府补贴概念的判断标准。政府补贴概念的外延相对于内涵则比较容易判断,因为概念外延指称的对象范围,是由内涵方面的构成性质决定的。<sup>[11]</sup>根据政府补贴内涵的两点构成性质,资金的直接支付、税收优惠和财政贴息等支出方式都应属于政府补贴概念的外延。

### (二)法定性:政府补贴的行为依据

现代行政法将政府补贴划分为法定支出和裁量性支出。法定支出是指根据中央和地方有关法律的规定,对特定领域进行“照顾性”预算安排形成的财政支出,对预算安排作出强制性规定是法定支出的具体实现形式。<sup>[12]</sup>裁量性支出是指由行政机关提出预算请求,并由代议机关审批的预算支出,根据行政机关的预算请求设定每个自由裁量支出项目的限额是裁量性支出的具体实现形式。<sup>[13]</sup>对于这种裁量性支出,有学者认为“只要与本质原则无关,无法律依据的行政行为是可以存在的,因为政府补贴已经经过了预算的批准,通过预算的方式限制了可

以预见的行政任意性,机械的法律保留会导致行政行为丧失活力。”<sup>[14]</sup>就我国政府补贴现状而言,只有少量补贴属于法定支出范围,大部分政府补贴并非是基于公民权利必须进行的法定支出,而是根据社会经济状况以及财政资源的竞争得以形成的补贴,这种裁量性支出的补贴如果经过了立法机关的批准,在效力上和法律并无差异。但无论是法定支出还是裁量性支出,均需依赖行政机关自由裁量权的行使,如果行政机关的自由裁量权缺乏程序规制,那政府补贴的法定性则存在缺陷。概言之,如果裁量性支出得到了立法机关的批准,则可以获得和法定支出同样的法律效力,但是两种支出形式均需要得到程序上的规制,才能满足政府补贴的法定性要求。

### (三)正当性:政府补贴的功能定位

政府补贴正当性的基础源于公共利益理论,公共利益理论认为政府补贴的出现是为了纠正市场失灵和维护公共利益。公共利益理论的出发点是市场失灵,但并未考虑到政府补贴同样也存在失灵的情况,此时国外学者又反过来主张实行规制放松,防止政府补贴失灵影响到生产要素的自由流动和公平、开放市场的形成。例如德国行政法学家福斯多提出了辅助性原则,认为“例如政府对社会保障的补贴,在和平时期应当由社会承担其成员之生存问题,而非由国家行政力量承担。政府只有在社会力量不足以维持稳定时充当补偿力量。”<sup>[15]</sup>这种观点在《欧盟运行条约》中得到实践,欧盟认为由于市场经济存在的固有缺陷,政府在市场调节失灵时进行补贴以维护公共利益才具有正当性,并就“一般禁止,例外许可”的补贴原则达成一致,其中例外许可有三种情形:一是具有社会救助性质的补贴;二是对自然灾害造成损害的补贴;三是经过欧委会审查或者欧洲理事会决定通过的补贴。概其要旨,欧洲对政府补贴坚持国家辅助性原则,只有国民个人或团体不能完全承担或不能很好地承担时,才由国家予以填补相应的部分。<sup>[16]</sup>补偿性补贴在我国表现为因承担国家规定的某种义务而发生的补贴,以东方航空公司获得的2亿元支线航线补贴为例,<sup>[17]</sup>支线航空多集中于西南、西北客流较少的方向,航空公司经营这类航线多处于亏损状态,政府为保证区域发展均等化而给予此补贴。从补贴实际效果看,弥补市场失灵和维护公共利益的目的已经达到,但东方航空公司从2亿元补贴中的获利情况我们不得而知,如果政府对支线航空补贴更多地体现为一种补偿性,即航空公司并未从支线航空补贴中获得超额利润,则该补贴具备现代意义上的正当性。

### (四)效率性:政府补贴的内在要求

补贴行为表面上的义务主体是政府,但政府的补贴能力取决于国家的财政收入,因此实质上的义务主体是全体纳税人,所以政府补贴受益主体的局限性导致了在非受益主体的侵益性,而这种侵益性在部分必要补贴行为面前似乎难以避免。在现有财政收入条件下,政府补贴应当坚持适当性原则,因为补贴资金全部由政府财政负担,而有限的财政资金就决定了量力而行的必然性与唯一性,因此,必须在纳税人负担与补贴规模之间进行合理平衡。综上,我们可以得出控制

政府补贴侵益性的关键在于实现补贴目标的前提下控制补贴数额的结论。

控制补贴数额固然有效,但补贴数额并非一成不变,而是随着补贴目标的边际成本变化而变化,因此我们转而关注补贴资金的使用效率以尽快实现补贴目标就显得很有必要,就政府行为而言对补贴资金使用效率的控制表现为补贴方式的选择。政府补贴从方式来看分为显性补贴和隐性补贴,显性补贴是指政府将补贴资金直接拨付给企业或个人的补贴方式,而隐性补贴的方式随着政府行政手段的增加而不断变化,从最初的税收优惠,到特许经营等成本补贴,部分政府甚至对补贴方式进行了创新,例如英国对于文化产业补贴采取“陪同赞助”的方式,重点发挥引领作用和杠杆作用,引导社会资金的跟进,按照不低于社会资本1:1比例进行补贴,这一政策明显加强了社会资本对文化产业运作的积极性,进而改变了英国政府对文化产业的补贴效率。<sup>[18]</sup>

#### (五)有效性:政府补贴的价值目标

政府补贴具有一个重要特征,即补贴改变了相对价格,进而改变了经济运行中的激励结构。这种激励结构的改变势必会改变经济活动的外部性,引起经济运行效率的变化。如果当前经济运行效率就已经是社会最优选择,那么补贴只会损害经济的运行发展。<sup>[19]</sup>曾有日本学者对日本政府补贴政策的有效性产生质疑,认为日本政府补贴远没有预期的那么有效,补贴政策的有效性是建立在经济本身高速增长的基础之上,经济的高速增长反而掩盖了补贴政策的低效率,取得的有效性是以牺牲市场公正为代价的,即使没有政府补贴,日本也可以取得相当的经济成就。<sup>[20]</sup>

部分操作层面的问题不应成为政府补贴有效与否的判断标准,应当以获得的整体社会利益为考量,具体表现为政府补贴的外部性效应。政府补贴的外部性成因通常是两个方面:一方面是补贴范围的设定,如果覆盖面越广,往往负外部性影响面就越广,政府补贴的范围通常是全国范围和某一区域范围,如果某项补贴是在全国范围内进行的,其影响也是全国性的;另一方面是补贴主体的设定,补贴的操作机构层级越高,补贴的操作水平和实施也更为规范和科学。从经济学的角度看,只有让补贴产生的经济正效益大于负效益,补贴才是有效的,而补贴资金规模越大,涉及的领域、范围越广,对同一个区域内的负外部性效应就越低。概言之,区域性补贴的负外部性效应往往是超过全国性的补贴。

### 三、政府补贴规制之程式构建

#### (一)规制有度的法律保留机制

政府补贴资金仍属于财政资金,应遵循财政支出法定原则,但是学界对于法律保留的范畴存在争议,有学者认为“政府补贴法律保留之范围应当遵循重要性原则,而重要性原则体现在对于实现人民基本权利是否有重大意义和是否涉及重大公共利益。”<sup>[21]</sup>也有学者认为在法律保留上应当遵循以“原则”为主的功能构建模式,即通过法律原则因素的有效发挥,达到政府补贴的最佳构建。<sup>[22]</sup>在我

国立法实践中对政府补贴法律保留范畴的规定也存在较大差异,例如《中华人民共和国老年人权益保障法》第29条规定:“享受最低生活保障的老年人和符合条件的低收入家庭中的老年人参加新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险所需个人缴费部分,由政府给予补贴。”《中华人民共和国电影产业促进法》第27条规定:“县级以上人民政府应当将农村电影公益放映纳入农村公共文化服务体系建设,按照国家有关规定对农村电影公益放映活动给予补贴”。《中华人民共和国农业机械化促进法》第27条规定:“中央财政、省级财政应当分别安排专项资金,对农民和农业生产经营组织购买国家支持推广的先进适用的农业机械给予补贴。补贴资金的使用应当遵循公开、公正、及时、有效的原则,可以向农民和农业生产经营组织发放,也可以采用贴息方式支持金融机构向农民和农业生产经营组织购买先进适用的农业机械提供贷款,具体办法由国务院规定。”《中华人民共和国老年人权益保障法》中的法律保留仅涉及了补贴范围和补贴主体,但对补贴主体的表述非常模糊。《中华人民共和国电影产业促进法》中的法律保留同样仅涉及了补贴主体和补贴范围,但对补贴范围的表述非常模糊。《中华人民共和国农业机械化促进法》中的保留条款涉及了补贴主体、补贴范围、补贴原则和对设立补贴程序的授权,法律保留范畴较为全面。本文认为目前国内政府补贴类型混乱且短时间内无法解决,制定《政府补贴法》的实施条件尚未具备,但是就立法实践而言,明确政府补贴主体和范围的法律保留范畴是完全有操作性的。

政府补贴范围的设定,应从国家发展阶段的角度出发,在补贴范围设定上应符合以下要求:第一,优化产业结构,支持民族产业和民众生活紧密相关的产业。从构建国家经济安全的角度出发,优化产业结构,促进产业升级,平衡各产业之间的发展。第二,促进地区间经济协调,以公共利益为目的。我国国土面积广阔,各地区之间发展不平衡,政府补贴应平衡区域之间差异,建立统一、开放的市场,同时,政府补贴是增进社会公平的有效手段,在增进民众福利、改善贫富差距、帮助弱势群体方面应该有积极作为。第三,政府出于国家经济发展的需要或是促进社会公平、公共利益的需要。

政府补贴主体的设定,应在法律保留内容中对创设权和实行主体的标准进行规制,对事项的补贴内容不宜通过主体的权限大小进行规定,而应通过执行操作的程序进行规定。同时,行政规范类型的文件不可用创设类型的方式进行规定,一些特别事项的补贴应该遵照行政规章的规定严格执行。对于全国性的补贴而言,操作执行主体往往是国家的部委级机构,因此在法律主体规定中,应该以各部委作为补贴主体,财政部应对整个补贴事项的设定、实施、运营等过程参与管理和监督。全国性的补贴应在国家预算范围内,并和财政部联合实施,重大或牵涉面广的补贴事项应该上报国务院核准。区域性的补贴主体设置应当坚持因地制宜原则,由于各地方政府对本地区经济发展水平有着更准确地把握,因此地方政府应当作为政府补贴统筹管理的主体。同时为了防止政府补贴出现地方保护主义和地方政府税收竞争,可设立补贴金额基准,如果在某个数额之下可以

由地方政府自行决策,如果在该数额之上,则决策权应当在中央政府手中。这能够为政府补贴法律规制体系的完备提供重要补充,一方面让有权机关对机制层面的事项更加了解,以规范规章的制定,另一方面也让政府补贴有更多的法律依据和更完备的规则指导。

## (二)全口径的补贴资金监督机制

政府补贴以财政支出为基础,因此,对政府补贴的监督应当体现在对财政支出的监督上,而对财政支出的监督必须借助于现代民主决策机制,现有法律层面的操作中主要以《预算法》作为基础构架。政府预算是行政主体一年的收支计划,也为财政资金的收支提供了监督的手段,政府补贴资金来源是财政资金,毫无疑问应受到《预算法》的制约。政府补贴预算总额的确定要遵循国家财政承受能力与政府补贴的需求相适应、财政支出结构与财政收支总量平衡的原则。控制政府补贴的规模是建立政府补贴预算的首要目的,通过建立预算使政府补贴的规模既能满足经济与社会的发展需要,又能得到合理的限制。将政府补贴纳入预算的另一目的是加大政府补贴信息公开力度,现代预算是从政府收支角度对政府权力的控制和监督,为了使这种控制和监督功能切实地发挥作用,应当将公开理念贯穿于预算的编制、调整和执行活动之中。只有实现预算编制、审批和执行的公开,才可以使政府补贴行为处于立法机关和社会公众的监督之下。这要求财政部门在制定预算过程中进一步细化政府预算科目分类,尤其是一般公共支出的科目分类,将补贴预算明确列出,不可笼统的纳入某一大类支出事项。以中央本级支出预算表为例,预算功能分类包括类、款、项三级,<sup>[23]</sup>在2014年之前各预算科目只公布到“款”级,从预算表中只能得到如目标价格补贴、成品油价格改革对交通运输的补贴这类重要补贴项目的资金信息,在2014年之后中央本级支出预算表公布到“项”级,就业创业服务补贴、职业培训补贴、农业保险保费补贴、对城市公交的补贴等补贴资金信息才得以被公众知晓。同时,设立补贴资金专项基金,可以在明确补贴资金总体规模的同时有效防止补贴资金被挪作他用。

随着全口径预算管理的不断完善,政府补贴基本已纳入预算监督,但是税收优惠等隐性补贴一直游离于预算监督之外。我国现行税收优惠政策除少量依据特定法律规范外,更多的还是基于不特定的公共政策,其可监督性因授权依据的不特定性而进一步被削弱。OECD国家对税收优惠基本都采取了预算控制,但预算控制模式不尽相同,大部分成员国都采用了准预算管理。在这种模式下,未建立起系统、严格的政府补贴支出账户,也未形成完备的政府补贴预算计划和控制程序,政府只需对重要的补贴项目编制定期报告,报告内容不作为政府预算的组成部分,也不需要经过立法机关审议,仅作为政府预算解释的说明材料。<sup>[24]</sup>就我国现状而言,《预算法》并未将税收优惠纳入预算控制范围,只是在实践中开始对增量税收优惠政策进行税收优惠成本的测算,以评估税收优惠对整体财政支出和财政运行状况的影响。<sup>[25]</sup>在我国分税制的基本框架下,应当建立

税式支出法律制度,由税收征管机关按财政年度制定税式支出统计报告,并将统计报告连同政府预算提交同级人大审议,实现对政府补贴资金的全口径监督。

### (三)全流程覆盖的评估约束机制

建立政府补贴行为保障机制的意义在于提高政府补贴的资源配置效率,而政府补贴绩效的高低必须通过科学的评估来反映和判断。政府补贴评估不仅是制定预算决策的依据和基础,也是对政府补贴行为监控和目标引导的必要手段。政府补贴的评估分析不仅应当包括直接影响,而且还应当包括对整个经济、社会发展或环境的影响等政府补贴最终目标的实现状况。按照影响发生的时间顺序,对政府补贴的评估可以分为补贴前评估和补贴后评估。

补贴前评估是一种对补贴政策潜在影响的事前评估,其目的在于保障补贴行为的正当性,从评估内容上看可以分为合法性评估、必要性评估和竞争性评估。合法性评估主要是保证补贴行为合法和补贴主体适格,补贴行为必须有明确法律依据,地方性立法也应当有上位法依据,而补贴主体应当得到法律的明确授权,避免补贴行为的系统性混乱。必要性评估是为了在可实现法律目的的诸措施中,达到补贴措施对利害关系人最小侵害的目的,<sup>[26]</sup>同时也是对补贴成本的初步计量。例如政府的社会救助补贴,如果通过政府购买服务的方式可以获得更大的社会公共利益,则政府对社会救助的补贴不具有必要性。竞争性评估主要是针对产业补贴政策而言,是为了从源头上厘清市场与政府的边界、确立竞争在市场中的基础性地位,在补贴前评估中也属于较为完备的评估机制。在《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》中已要求各地尽快建立公平竞争审查机制,国家发改委、财政部等五部委联合发布的《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》也为竞争性评估提供了操作依据。

补贴后评估是一种对补贴政策现实影响的事后评估,其目的在于保障补贴的效率性和有效性,评估内容主要是针对补贴资金的成本效益分析。对成本效益的分析应当至少实现以下三个作用:一是对政府支出的监督,防止补贴资金被补贴对象挪作他用。政府的补贴资金往往被企业用于增加利润,并未起到激励其技术创新的作用。二是作为补贴方式和补贴数额动态调整的依据。在补贴初期一般采用粗放式的价格补贴,而随着产业的发展,补贴应当逐步转向结果认定型的补贴模式或隐性补贴模式,以此促进企业提高自身的市场竞争能力和技术创新能力。但是补贴资金的效率评估应当注重不同行业的差异化发展,例如对环境保护的补贴,其固有的长收益周期特点决定了该行业的补贴资金短期内收益低下,对其评估应当作出针对性的安排。三是作为预算绩效管理的参考依据。成本收益分析强调结果导向,注重责任和效率,包括经济效果评价和社会效果评价。政府补贴的经济效果评价是从纯粹的收益增加角度,衡量政府使用补贴所产生的超额经济收益。政府补贴的社会效果评价则是从整个社会发展的视角,衡量政府利用补贴所产生的超额社会收益。<sup>[27]</sup>

无论是补贴前评估还是补贴后评估,鉴于对评估效率的考量,评估机制一般

由政策制定机关负责,但如果评估主体缺乏独立性,则评估的效果将难以保证。以公平竞争审查制度为例,《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》中将评估方式拟定为自我审查,就有学者对这种缺乏独立性的评估机制的有效性表示怀疑。<sup>[28]</sup>为此,我国应当建立评估控制机制,结合我国行政体制改革的方向与精神,评估控制主体应与我国现行行政体制相结合。具体而言,各评估控制可由相应职能机关承担,合法性评估控制由各级政府法制办承担,必要性评估控制由各级财政部门承担,竞争性评估控制由各级发展改革委员会承担,成本效益评估控制由各级人民代表大会承担。

#### (四)公私结合的权利救济机制

从行政法框架内考虑,行政复议应该成为政府补贴救济制度的重要法律规制。行政复议是对行政主体的不当行政行为的救济方式之一,政府补贴事项中行政复议的申请主体为补贴的利益相关人,作为利益相关人,可以对政府的不作为提起复议,该不作为包括了抽象的不作为和具体的不作为。另外,政府补贴行为执行中,具体被授权的行政主体有可能运用该项权利要求受补贴企业履行某些义务或者干涉企业经营等,因为有的地方政府出于地方经济保护或者某项公共利益的优先考虑,而对受补贴主体提出要求。行政主体出于公共利益会有某种程度的行政优益权,若行政主体的行政优益权损害了受补贴主体的合法权益,此时受补贴方可依据《中华人民共和国行政复议法》提起行政复议。

行政诉讼是公法性质的一种司法救济方式,我国行政诉讼法体系中,行政诉讼原告的范围已经调整,由“法定权利”调整为“具有法律上利害关系”,且涉及公平竞争权的情况可提起诉讼,这为政府补贴争议解决提供了更多依据。政府补贴会损害相关利益主体的权益,主要是政府补贴操作不当会引起市场公平竞争环境被破坏。从法律救济角度而言,诉权是法律主体的一项权利,如果法律主体的利益受到侵犯,可以依据该事项的法律关系,相应提起民事诉讼、刑事诉讼或行政诉讼等,政府补贴的实施中,有的补贴方式是通过合同、协议等行政私法行为实施,针对该种具体行政行为方式,因利益相关方往往不是合同签署方,无法提起民事诉讼或行政诉讼,该种情况下,利益相关方可依据政府补贴监管机构的决定等文件提起行政诉讼。

## 四、结 语

在现代市场经济条件下,宏观调控并不是任意的,必须与法治相连,或者说必须建立在法治的基础上,政府补贴作为宏观调控的重要手段,理应得到法律的确认和规范,而法律对政府补贴的规范触及到经济体制改革的核心问题,即政府与市场的关系。只有深入推进市场化改革,真正发挥市场在资源配置中的决定性作用,才能形成有效的高质量供给。因此,对政府补贴的规范应当依托科学的顶层设计与创新的底层实践,以构建高效的运行机制与合理的约束机制为原则,减少政府补贴对市场机制的伤害,建立起规范透明、标准科学的政府补贴制度。

总体而言,对政府补贴制度的完善不仅是我国落实现代财政制度的具体举措,也是提高国家治理现代化水平的重要体现,同时也将对实现宏观调控有度的经济体制目标发挥积极的作用。

### 注释:

- [1]袁永宏:《完善本市公用事业财政补贴制度》,《北京人大》2014年第11期。
- [2]搜狐网:《比亚迪:一年补贴可能超100亿 应收账款516亿 估值却还这么高!》,http://www.sohu.com/a/214450158\_554746,访问时间2017年12月2日。
- [3]关于政府补贴法律和中央层面政策文件的数据统计来源于北大法宝数据库,http://www.pku-law.cn/,访问时间2017年12月1日。
- [4]中国政府网:《中央本级支出预算公开到项级科目》,http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcbj/201404/t20140424\_1071169.html,访问时间2017年10月8日。
- [5]光伏发电是利用太阳能发电的方式之一,相对于其他传统能源,光伏发电无噪音、无污染、无辐射等特点。光伏电站的投资主要集中在第一年,而由于光伏系统造价每一年都会有快速的下降,政府为了扶持其起步、快速实现市场化,对光伏发电实施战略性补贴。
- [6]ST上市公司是指在中国境内上市的公司连续两年亏损,被进行特别处理的股票。基于上市公司“壳资源”的稀有属性,许多地方政府动用财政资金对其进行大幅补贴,往往会让濒临暂停上市的ST公司“起死回生”。
- [7]参见大连市人民政府办公厅发布的《关于化解房地产库存促进房地产市场健康发展的意见》。
- [8][11]雍琦:《法律逻辑学》,北京:法律出版社,2004年,第29、58页。
- [9]王克稳:《经济行政法基本论》,北京:北京大学出版社,2004年,第121页。
- [10]薛波:《元照英美法词典》,北京:北京大学出版社,2013年,第1303页。
- [12]罗春梅:《中美法定支出政策的比较与反思》,《经济问题探索》2013年第9期。
- [13]汪永福、华国庆:《论财政补贴的裁量属性与预算规制》,《华北电力大学学报(社会科学版)》2017年第3期。
- [14][德]G·平特纳:《德国普通行政法》,朱林译,北京:中国政法大学出版社,1999年,第48页。
- [15]陈新民:《公法学札记》,北京:中国政法大学出版社,2001年,第85页。
- [16]吕艳辉:《行政给付限度论》,《当代法学》2011年第2期。
- [17]参见中国民用航空局发布的《2016年支线航空补贴预算方案》。
- [18]郑萸:《英国文化产业融资1/3依赖社会》,《中国文化报》2013年12月5日,第10版。
- [19]金戈:《长期经济增长中的公共支出研究》,上海:格致出版社,2014年,第8页。
- [20]樊慧霞:《产业政策有效性之争与税收政策选择》,《税务研究》2016年第12期。
- [21]詹镇荣:《给付行政之法律保留密度再思考》,《月旦法学》2008年第6期。
- [22]周佑勇:《行政裁量的治理》,《法学研究》2007年第2期。
- [23]参见财政部发布的《2017年政府收支分类科目》。
- [24][25]李旭鸿:《税式支出制度的法律分析》,北京:法律出版社,2012年,第69、82页。
- [26]杨登峰:《从合理原则走向统一的比例原则》,《中国法学》2016年第3期。
- [27]周霞、高诚:《基于可持续发展视角的财税补贴绩效研究》,《当代财经》2012年第9期。
- [28]王健:《我国公平竞争审查制度的特点及优化建议》,《竞争法律与政策评论》2016年刊。

[责任编辑:刘 臻]