

doi:10.3969/j.issn.1000-7695.2019.05.003

# 我国科技创新政策保障市场公平竞争的进路优化

——以公平竞争审查制度实施为背景

郑和园, 李胜利

(安徽大学法学院暨经济法制研究中心, 安徽合肥 230601)

**摘要:** 科技创新政策优化是实施创新驱动发展战略的重要议题。在现代化经济体系中, 通过科技创新政策优化来营造公平竞争的市场环境是契合科技创新政策导向性、应用性和科学性的基本手段。公平竞争审查制度以其保障公平竞争的独特价值能够推动科技创新政策优化, 实现政府与市场在科技创新资源配置中的合力。我国现有科技创新政策存在诸多有碍市场公平竞争因素, 应当以公平竞争审查制度为抓手, 识别影响公平竞争的政策掣肘, 破除科技创新政策壁垒, 强化评估标准建设, 增进政策制定机关职能, 推动多主体协同共治, 最终推动科技创新政策体系优化及公平竞争审查制度实施。

**关键词:** 公平竞争审查; 科技创新政策; 行政性垄断; 现代化经济体系

**中图分类号:** D912.29; G301

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1000-7695(2019)05-0015-07

## The Approach Optimization of China's Science and Technology Innovation Policy to Guarantee Fair Competition in the Market: Based on the Background of Implementation of the Fair Competition Review System

Zheng Heyuan, Li Shengli

(School of Law and Research Center for Economic Law, Anhui University, Hefei 230601, China)

**Abstract:** Scientific and technological innovation (STI) policy optimization is an important issue to implement innovation-driven development strategy. In the modern economic system, creating a fair competition market environment through the optimization of STI policy is the basic means to fit the guidance, application and science of STI policy. The fair competition review system, with its unique value of guaranteeing fair competition, can promote the optimization of STI policy and realize the joint force between the government and the market in the allocation of science and technology innovation resources. There are many factors hindering the fair competition of the market in our country's existing STI policy, we should take the fair competition review system as the starting point, identify the policy constraints that affect the fair competition, break down the barriers of the STI policy, and strengthen the construction of the evaluation standards, improve the functions of policy-making organs, promote multi-agent co-governance, and ultimately promote the optimization of STI policy system and the implementation of fair competition review system.

**Key words:** fair competition review; science; technology and innovation policy; administrative monopoly; modernized economy

### 1 研究背景

2016年中共中央、国务院审议并公布了《国家创新驱动发展战略纲要》, 确立了到2020年进入创新型国家行列, 基本建成中国特色国家创新体系的战略目标。党的十八大以来, 以习近平同志为核心

的党中央从理论到实践形成了关于以科技创新为核心的全面创新和市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的系统思想。科技创新政策是政府制定和实施有关规划、引导、促进、调整科技创新的各种公共政策, 旨在优化科技创新资源配置效

收稿日期: 2018-07-19, 修回日期: 2018-09-09

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“经济全球化背景下中国反垄断战略研究”(15JZD018); 教育部人文社会科学研究项目“政府采购领域中垄断行为的法律规制研究”(14YJA820016)

率、鼓励科技创新行为及引导科技创新发展，是政府干预科技创新活动及践行创新驱动发展战略的重要工具。优化科技创新政策体系是实现创新驱动发展战略目标“三步走”的重要组成部分。当前，我国已经进入全面建设现代化经济体系的新时期，在新的历史起点，科技创新政策体系面临多方面的协调和适应性问题，尤其是微观层面干预市场的方式亟待寻求一条适应市场经济发展的革新之路。处理好政府和市场的关系是优化科技创新政策体系的应有内涵，具有更高层次的指导价值。从约束科技创新政策制定主体（以下简称政策制定机关）的行为着手，规范政策初始条件和政策环境，促进和保护市场主体公平竞争是推进我国科技创新政策体系优化的关键突破口。约束科技创新政策制定行为，重在将其权力限制在法律边界之内，以确保依法行政，并保障其符合市场规律及国家战略需求。公平竞争审查制度就是这种约束措施的重要组成，旨在从政策优化的角度实现政府与市场在科技创新资源配置中的合力。

公平竞争是市场经济的基本原则，是市场机制高效运行的重要基础。哈耶克、阿尔钦、凯瑟尔、威廉姆斯、利比斯坦等经济学家均认为，市场竞争是提高配置效率、技术效率和促进技术进步的可靠机制<sup>[1]</sup>。2016年6月中华人民共和国国务院发布的《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》）已成为政策制定机关竞争合规的常态化制度安排。作为我国经济新常态下的制度变迁及规制创新，公平竞争审查制度能够确保排除、限制竞争的科技创新政策不会出台或及时废止，因此，2017年7月发布的《国务院关于强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》中，明确要求推动全面实施公平竞争审查制度。然而，在公平竞争审查视野下实现我国科技创新政策体系优化存在诸多问题尚待厘清。因此，以公平竞争审查制度的实施为抓手，研究现代化经济体系中科技创新政策体系保障市场公平竞争的发展选择、制度逻辑与实践路径，有利于引导政策规划、实施、评估及终结等操作层面的变革，促进政策制定机关治理体系和治理能力现代化建设，这是贯彻新时代中国特色社会主义思想和推进创新驱动发展战略必须要解决的重大课题。

## 2 既有科技创新政策影响市场公平竞争之问题检视

改革开放40年来，科技创新领域成为改革的前沿阵地，特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视科技创新，大力推动以科技

创新为核心的全面创新。与此同时，国家及地方各级政府及其所属部门出台了大量科技创新政策，以促进科技成果推广应用及提高市场主体科技创新能力，实现科技创新资源优化配置。无疑，“政策的增长和盛行导因于经济社会生活的日益复杂化以及人们对政府期望的增加”<sup>[2]</sup>，但也必须看到科技创新领域大量的“政策之治”可能导致规制效力的减少或无效，其中对市场公平竞争的保障不足或直接损害就是典型。

### 2.1 科技创新政策影响商品和要素自由流动

科技创新政策可划分为国家层面科技创新政策和地方政府层面创新政策。纵观改革开放以来的科技创新政策，自1978年10月《1978—1985年全国科学技术发展规划纲要》发布以来，科技创新政策大量颁布，覆盖科技创新的各个领域。从行业分布来看，科技创新政策主要涵摄能源、环境、农业、制造业、交通运输业、信息产业与现代服务业、公共安全、国防等；具体到每个行业，又有针对前沿技术、基础研究、特殊市场主体的科技创新政策，即便是同一行业不同群体享受的政策也是千差万别。总体而言，部分科技创新政策尤其是地方政府层面科技创新政策，未充分注重市场公平竞争，针对外地市场主体设置歧视性补贴政策，实行差别待遇，将科技创新资源直接向特定市场主体靠拢，如科技创新政策特别注重保护在位大企业尤其是国有企业利益，客观上限制了民营中小企业的发展。目前，打破地区的封锁和利益的藩篱已经成为今后一个时期市场建设的主攻方向<sup>[3]</sup>。因此，这些地方层面科技创新政策的广泛存在，在原本统一的市场中形成地方保护和行业壁垒，使市场在资源配置中未发挥应有作用。

### 2.2 科技创新政策保障手段影响市场准入和退出

制度经济学认为，政策制定有两种不同的导向：一是积极培育有利于科技创新的制度；二是干预具体的科技创新过程和结果<sup>[4]</sup>。我国科技创新政策的主要保障手段是以税收优惠、招商引资、政府采购等间接诱导手段为主，以项目审批、事前备案、特许经营权的直接管理手段和文化建设、经济报告、规划宣传的引导手段为辅，这些保障手段与行政许可、行政审批、行政监督等广泛关联，其约束力和强制力影响市场准入和退出。其一，直接管理手段对市场主体产生直接约束力和强制力，直接影响市场结构，从而妨碍科技创新领域的公平竞争；其二，间接诱导手段在理论上通过激励手段带动资源在不同领域间流动，由市场主体根据预期来自行决定是否进入某一领域，但其约束力和强制力仍然突出，“间

接诱导手段是政府报偿型权力的运用，通过提供利益或利益许诺来换取服从，其基础在于权力主体对某种稀缺资源的控制”<sup>[5]</sup>；其三，引导手段虽是通过发布产业信息等方式进行，但政府相对于市场主体仍掌握主导权，其内容涉及大量利益诱导。

### 2.3 科技创新政策影响市场主体生产经营成本

科技创新政策影响市场公平竞争还表现在影响市场主体生产经营成本上，尤其是地方政府层面科技创新政策没有法律法规依据，通过财政奖励或补贴、减免土地出让收入等优惠政策支持重点产业、企业、项目，很多并非传统上需要补贴的自然垄断行业，还涉及市场可以自行调节的领域。这些政策则主要是从点（创新主体）和线（产业）上引导创新，着眼于“面”的区域创新支持手段严重缺失<sup>[6]</sup>。科技创新市场的价格机制、结构调整和优化升级应当主要建立在市场机制的调节之上，但科技创新政策总体上属于选择性政策，即主动扶持战略性新兴产业或新兴产业，这必然在很大程度上压缩市场机制作用的空间。政策制定机关通过资源配置影响市场需求和供给会间接影响非受惠主体的生产经营成本，在价格形成、经营成本、运营支出等方面替代了市场机制；同时，这种选择性政策对市场主体地位和市场结构产生了实质影响，损害了市场主体参与公平竞争的发展环境。而受政策支持的部分市场主体受制于科技创新政策的支持力度，违背了政策设立初衷，政策依赖现象日益严重。

### 2.4 科技创新政策缺少有效的终结机制

政策终结是科技创新政策实施过程中的关键环节，积极推动政策终结有利于及时协调不同部门、不同时期、不同类别的政策冲突，解决及缓解政策之间的矛盾，推动科技创新政策体系优化。我国正值创新型国家建设的转型期，大量自主创新政策的终结工作需要做，可是目前的政策终结工作行为并不规范，很多旧的政策仍然滞留在创新政策体系中，同时新的政策数量与日俱增，政策积压现象较为严重<sup>[7]</sup>。国际国内市场形式复杂，市场发展趋势多变，政策的实效性甚为重要，即使政策出台在主观上逻辑严密，如果没有配套的政策终结机制，也必然会阻碍市场竞争所推动的市场结构、组织、技术等转变和发展的内生动力。

综上，我国科技创新政策具有强烈的政策制定机关偏好倾向，实质上是政策制定机关替代市场挑选优胜者。正如有学者所言，“对公共利益的最大侵害来源可能是政府”<sup>[8]</sup>。在逐渐简政放权的大背景下，政府的“有形之手”凌驾于市场之上，使政策制定既欠缺产品、消费者、策略等这些在竞争过

程才能显现的知识和信息，也会使政策制定机关挑选的科技创新领域依赖政策支持，失去激烈竞争所激发的创新动力；同时，外部调控只有在尊重市场自发性经济力量的前提下才会契合科技创新的内在规律，并有效实现政策目标。

## 3 科技创新政策保障市场公平竞争的制度需求与发展选择

### 3.1 科技创新政策保障市场公平竞争的制度需求

在全面深化改革进程中，将科技创新与制度创新相结合，以市场为导向且具有中国特色的科技创新政策体系初步形成。但正如诺斯所阐释，是制度性因素而非技术性因素对技术增长起着决定性作用<sup>[9]</sup>。党的十九大报告在“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”中亦提出着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。面对全球新一轮科技革命与产业变革的重大机遇和挑战，通过科技创新政策保障市场公平是必然要求，并避免科技创新政策这只“有形之手”对市场的合理干预。当前，科技创新政策保障市场公平竞争需契合以下3个发展布局：一是创新战略和政策的竞争成为世界各国竞争的首要手段<sup>[10]</sup>，为应对全球科技创新领域的竞争态势，传统政策体系要在全面推动开放型经济体系中实现市场主体自身竞争力的提升及动力转换；二是更完善的市场经济体系是科技创新政策的优化需求，市场竞争逐步向质量型、差异化为主的竞争转型，统一全国市场、提高资源配置效率是现代化经济体系的内生性要求，科技创新政策优化需实现“地方竞争‘让位’全国统一”<sup>[3]</sup>；三是紧扣供给侧结构性改革这条主线，构建支撑改革的高效的科技创新政策体系，改变传统科技创新领域的供给方式，通过政策实施保护及创造科技创新市场，以加强科技创新的战略谋划和系统布局，推动科技创新领域结构的优化升级。

申言之，在国家治理体系和治理能力现代化背景下，强调科技创新政策的合法性、有效性将是优化科技创新政策体系的主要方向，从只关注特定科技创新政策目标实现向更加关注政策工具市场效率的方向转型。改善科技创新政策保障市场公平竞争水平的核心因素在于主体塑造、客体转型及环境改善3个方面：一是将出台科技创新政策的各级政策制定机关塑造成遵从市场规律、法律规范的市场保障主体；将以“政府本位”为核心的规制路径逐渐转换成以“市场本位”为核心的规制路径。二是通过对内部机制、组织和程序的持续关注，全面检视科技创新政策体系的规划、制定、实施及终结全过

程,通过法治化途径约束政策制定机关的行为规范,实现政策合法性,构建契合创新驱动发展战略的政策体系。三是科技创新政策应当适应市场环境并适时调整,以培养更具竞争性的市场为目标,实现政策的有效性及其灵活性。正如有学者认为,我国创新政策目前困境的根源在于创新初始条件和制度环境的问题<sup>[11]</sup>。良好的政策环境是科技创新的重要保障,政策环境优劣决定着是否能够给予市场主体更多创新空间。

### 3.2 科技创新政策保障市场公平竞争的发展选择

开放公平的市场竞争环境是加快实施创新驱动发展战略的保障,亦是激发科技创新活力的催化剂。当前科技创新政策保障市场公平竞争方面存在诸多问题和不足,科技创新政策保障市场公平竞争的发展选择在于制度化和法律化,即政策制定机关在规划、实施、评估和终结等过程中必须遵照法定程序,对是否影响市场公平竞争进行审查,在法定权限范围和尊重市场理性的前提下进行市场规制,并承担损害市场公平竞争的法律后果。制度化和法律化的依据在于:其一,政策制定机关出台科技创新政策的约束主要以政策建议、上级部门督促等柔性监督为主,法律规制尤其是反垄断规制严重供给不足,如《反垄断法》并未实质性发挥其遏制科技创新政策中行政性垄断的问题,导致规制措施执行乏力。制度化和法律化为规范政策制定机关行为提供刚性约束,进而保障政策符合市场发展规律。其二,利益相关者在科技创新政策中参与度不足,政策的制定过程呈现制定机关主导性及不透明性,较易出现滥用行政权力排除、限制竞争现象,而制度化和法律化在于提供具有普遍约束力的参与制度,推动决策科学民主化。其三,由于政策制定机关自身利益的羁绊,科技创新政策使市场在资源配置中发挥决定性作用会遭到不小阻力,市场公平竞争的有效保障亟需制度化和法律化,借助法律权威实现科技创新政策体系的优化。其四,科技创新政策过程总体欠缺从“政策推动”到“法治引领”的转变,政策涉及的权限、程序、责任等内容与法治框架缺少互动整合。其五,治理现代化强调约束政策制定机关的规制权力,沿承法治化方向进行改革,实现政策制定机关干预职能的归位,制度化和法律化有利于正确选择治理工具,以推动创新驱动发展战略的实施。

因此,政府和市场在科技创新资源配置中均发挥重要作用。政府的一项重要职能在于解决市场失灵,制度化和法律化的最终成效在于:在适宜由市场化配置的科技创新领域,科技创新政策要充分发挥市场机制作用,建立市场竞争优胜劣汰机制;在不完全适宜市场化配置的科技创新领域,科技创新

政策要充分体现政府的引导作用,实现政府与市场作用的有效结合;在需要通过行政方式配置的科技创新领域,科技创新政策要注重运用市场机制,实现更有效率的公平性和均等化。然而,政策涉及的科技创新领域广泛,行政干预市场公平竞争难以通过具体政策内容制度化和法律化予以约束,试图将科技创新政策内容全部上升为法律亦是难以完成的任务,由此,必须为科技创新政策保障市场公平竞争的制度化和法律化提供有效的实施工具,在促进科技创新与有效规制之间寻找平衡。

## 4 公平竞争审查制度与科技创新政策优化之耦合

### 4.1 公平竞争审查制度应用于科技创新政策的源起

竞争是市场经济运行的基础,没有竞争力的市场主体很难有能力进行创新。同时,“政策的平等地位,意味着创新主体在市场中获得公平竞争的机会,能大大激发他们科技创新的积极性和主动性”<sup>[12]</sup>,因此,充分发挥政府和市场的合力是促进市场公平竞争的根本保障。承接党的十八大精神,继2015年3月以来我国颁布的多份文件(如2015年出台的《深化科技体制改革实施方案》明确提出探索实施公平竞争审查制度)强调建立公平竞争审查制度的方针之后,我国于2016年6月发布了《意见》,并于2017年10月发布了《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》(以下简称《实施细则(暂行)》),对公平竞争审查制度进行细化和完善。为推动公平竞争审查制度在科技创新政策中的应用,2017年7月发布的《国务院关于加强实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》中要求推动全面实施公平竞争审查制度。公平竞争审查制度是我国竞争政策框架确立的一项重要标志,是推进国家治理体系和治理能力现代化的制度革新,旨在深入推进经济体制改革,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。具体而言,公平竞争审查制度的审查对象为行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施,按照市场准入和退出、商品和要素自由流动、影响生产经营成本、影响生产经营行为的四大类18小类标准,按照“谁制定、谁清理”的原则,对现行政策措施展开自我审查。同时,《实施细则(暂行)》指出定期评估可以每三年进行一次,应当征求利害关系人意见或者向社会公开征求意见,并在书面审查结论中说明征求意见情况。这一审查方式、范围、标准和功能与

科技创新政策优化高度契合，公平竞争审查制度从尊重市场、维护公平竞争的视角来审视新增和存量的科技创新政策，充分考虑政策对市场竞争秩序可能或已有的不良影响，对具有排除、限制竞争效果的政策要求不予出台，或调整至符合相关要求后出台，或及时终结、修改完善，力求创建开放竞争的市场环境，这与健全科技创新的市场导向机制和政府引导机制相符。

#### 4.2 公平竞争审查制度对科技创新政策优化的价值拓补

公平竞争审查制度的实施将从科技创新政策制定的源头消除排除、限制竞争的诱因，为科技创新政策优化提供了制度工具、注入了新动力。总体而言，通过公平竞争审查来优化科技创新政策体系具有多重裨益：

(1)明确竞争政策和科技创新政策的关系。“从市场体系建设的视角看，整个市场体系建设都是围绕公平竞争展开的”<sup>[13]</sup>。科技创新政策的实施并不必然损害市场公平竞争，相反主要是以促进某些科技创新产业以提高其竞争力为目的，两者的具体目标和作用机制不尽相同，但都具有维护社会公共利益和提高社会整体效率的价值。这意味着在塑造竞争性市场环境和推进科技创新的前提下，既要运用政策措施弥补市场失灵，保障有效发挥市场机制作用，亦要注重科技创新市场的特殊性，通过公平竞争审查制度的实施促进竞争政策和科技创新政策协调一致。

(2)从政策过程层面防止规制权力的滥用，促进权力运行方式的转型。竞争的公平在过程中的体现，就是要通过事前的、公开的和明确的规则，确保竞争行为是对市场信息的发现和利用的基础上创新，而不是通过使某些人境况恶化而获得竞争目标<sup>[14]</sup>。在清理、废除妨碍全国统一市场和公平竞争的科技创新政策的同时，公平竞争审查制度以制度化形式注重对权力运行过程的监督，促进政策制定机关重新认识政府与市场边界，有效遏制权力扩张，提高政策质量及效能。同时，“公平竞争审查本身并没有对政策制定机构进行价值上的评价，这在很大程度上减少审查的实施阻力”<sup>[15]</sup>。

(3)有利于政策制定机关选取精准有效的政策工具。政策工具选择的过程即为揭示政策具体内容过程<sup>[16]</sup>。精准有效的政策工具给予市场主体积极参与科技创新的正面诱因，通过改变科技创新要素供给、创新市场环境等激励创新。借助公平竞争审查加大市场激励型政策工具的使用，减少使用行政管制型政策工具，实现政府与市场在科技创新资

源配置中的合力。

(4)有利于破解科技创新市场中部分垄断行业的市场壁垒、产业壁垒问题。实践表明，用设置市场壁垒、产业壁垒等行政手段来集聚创新资源会导致缺乏竞争，而且会扼杀创新<sup>[17]</sup>，尤其是应该借助政策工具刺激垄断行业的科技创新活动。公平竞争审查制度通过对市场准入和退出、商品和要素流动、生产经营成本和行为相关政策的有效塑造，吸引更有效率的潜在竞争者进入相关市场，让更多企业尤其是有能力的民营企业开展科技创新。

### 5 基于公平竞争审查制度优化我国科技创新政策的实现进路

契合公平竞争审查制度的实施，最为根本的是将科技创新政策体系塑造成以培育市场并为市场竞争创造条件为方向的政策体系。以公平竞争审查制度为着力点，使科技创新政策中政府干涉市场行为纳入法律框架的约束之内，并通过营造公平竞争的市场环境提高我国市场主体的科技创新水平，使政策优化取得实质进展，进一步提升我国国际竞争力。

#### 5.1 制度规范：破除政策损害市场公平竞争的体制壁垒

现代国家制度建设的核心目标是人类政治生活的制度化和法律化<sup>[18]</sup>，并不断探索符合公平正义的制度设计。对科技创新政策开展公平竞争审查是贯彻《意见》《实施细则（暂行）》和《国务院关于加强实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》的必然选择，也是合法行政基本原则的体现。现阶段公平竞争审查制度是自上而下的单向推行模式，使得政策制定机关审查动力不足，法律制度欠缺是阻碍政策优化的绊脚石：第一，现有政策文件没有直接针对科技创新政策优化的立法，相关文件位阶较低，且规范性不足；第二，虽然涉及内容广泛，但缺乏可操作性，尤其在评估政策的权限来源、政策终结、责任监督等方面没有明确的指导意见。因此，应结合公平竞争审查制度对科技创新政策开展制度规范，宗旨在于规范政府科技创新政策行为，使其政策活动遵循市场基本原则和权力行使条件、程序及评估、监督等规则。其一，通过制度规范明确保障公平竞争的行政法原则。简言之，在规范政策活动领域更适合以行政法原则引导政府在权力监督基础上实施科技创新政策行为。其二，强化程序治理，向注重政策过程审查的方向转变。科技创新政策的制定过程本质上是按照系统论的方法，将局部与整体、眼前与长远、主要与次要等利益有机地结合起来，充分考虑不同政策、群体、

行业之间的协调、影响、制约的过程，因此科技创新政策需要公开的、可受监督、可平等参与的程序制度予以规范。科技创新政策内容虽不能一一法律化，但可依靠程序制度的刚性约束予以保障；科技创新政策制定主体多元，程序制度能促使协商达成相对均衡的决策内容。其三，建立科技创新市场准入负面清单制度。以清单方式明确列出政府部门禁止和限制投资的科技创新行业、领域、业务等，“市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入”<sup>[19]</sup>。以促进政府对内清理和梳理好其规制权力，消除权力设租寻租空间。通过法律层面的制度构建以及执行层面的全线贯彻，弥补现在法律制度的缺陷。

### 5.2 标准建设：实现政策内容的科学评价

从公共政策过程的角度而言，政策评估与决策紧密相连，评估标准实质就是决策标准。习近平主席<sup>[20]</sup>在致第39届国际标准化组织大会贺信中指出，“标准是人类文明进步的成果。……标准化在便利经贸往来、支撑产业发展、促进科技进步、规范社会治理中的作用日益凸显”。在政策体系复杂、政策作用广泛的全面深化改革时期，倡导科技创新政策的评估标准建设是为科技创新政策的制定、实施与终结等提供明确依据，途径在于将科技创新政策评估标准和公平竞争审查标准相结合，基于标准制定基础因素使其逐渐体系化。一方面，深刻权衡标准制定的基础因素。影响标准建设的基础因素具有多元性：法律因素，合法性是标准建设的基本要求，需遵循法理和基本的经济法律原则；技术因素，即技术规则和工具系统，对标准建设而言注重标准的有效性和可行性；经济因素，尊重相关国际标准，核心在于对政策效率的关注，注重成本-收益的分析；社会因素，在国家战略的高度综合考虑对社会伦理、制度和群体的维护，满足社会需求。另一方面，细化标准体系内容建设。充分结合《意见》《实施细则（暂行）》的公平竞争审查标准和科技创新政策评估标准，在法治政府的基本原则和框架下制定科技创新政策评估标准，消除内在逻辑冲突，使相关主体能够认识、理解和把握标准。可以根据不同部门或行业特性，通过“基本标准+细化标准”的双层标准体系增加可操作性<sup>[21]</sup>。当然，标准需依据实施环境适时调整，经专家咨询、公开听证、社会公开和竞争执法部门效果评估等环节保障其灵活性、科学性和实效性。

### 5.3 增进权能：提升开展政策审查的内在动力

美国行政法学家斯图尔特<sup>[22]</sup>认为，传统行政控制模式在本质上是一种制约政府权力的消极机制，它并未触及政府积极行政的一面。而公平竞争审查

制度确定的自我审查模式涵盖自我预防、自我遏制、自我纠错等一系列机制，在一定程度能够发挥政策制定机关积极行政的内发性优势。但从政府科技创新政策行为的内在制约因素看，政策制定机关尤其是基层部门缺乏专业化的审查能力。增进权能强调政策制定机关在开展审查中挖掘内在主动因素，通过获取及运用外部资源，激发主动保护市场公平竞争的意识，提高处理政府与市场关系的能力，重点在于以下两种途径：其一，通过优化政策制定机关内部机制提升开展政策评估的能力和自觉性。在治理能力现代化中，政策制定机关应加强组织保障，完善内部组织架构以实现科学合理的权力配置，如“在自我审查中，通过新建内设机构、内设机构分工、内部资源调配等手段实现科学合理、相互平衡的权限配置”<sup>[21]</sup>；充分利用现有专业化、信息化优势，将开展科技创新政策评估和公平竞争审查纳入办公机制，强化程序约束；开展内部监督考核，以考核促进公平竞争审查。其二，为政策制定机关提供稳定外部资源支持。在资金来源方面，将科技创新政策公平竞争审查经费纳入财政预算，进一步实现财政保障，解决物质供给不足问题；“全球化导致新型政策问题的产生，这些问题的基本特征就是跨层次、跨边界以及跨部门”<sup>[23]</sup>，在政策协调方面，充分利用现有公平竞争审查联席会议制度，发现科技创新政策问题，统筹解决部门间利益和权限冲突；在效果保障方面，加强与竞争执法部门的联系以得到竞争执法部门专业意见，积极委托有能力的第三方机构开展审查。

### 5.4 协同共治：推动政策制定多方协作机制的良性协调

多元化和信息化时代的法治建设，在政策制定过程中应当保障利益相关者的参与，而不是政策制定机关大包大揽。美国学者科恩<sup>[24]</sup>认为，凡生活受到某项决策影响的人，就应该参与这项决策的指定过程。但一直以来，我国科技创新政策制定都是政府在作为，缺少利益相关者的参与，特别是科技创新主体的参与，结果存在诸多问题，如导致政策适用对象不了解政策、不能运用政策，或者受政策不良影响；由于科技创新市场主体广泛、信息复杂、领域多样，政策制定机关难以捕捉市场信息从而使政策呈现滞后性。因此，应充分认识到利益相关者参与的积极作用，明确利益相关者在公共产品多元化供给体系中的定位，并在合理定位中与政策制定机关构成错位互补与有益互动的“伙伴关系”，这是我国政府“善治”目标的关键。协同共治重点关涉3个方面：其一，协同制定。政策制定机关在政策制定中应当为利益相关者预设畅通的表达途径，

通过协商、论证及评估，使科技创新政策更好地保障利益相关者的相关权益，如当前公平竞争审查明确要求应当征求利害关系人意见或者向社会公开征求意见。正如德国学者施塔姆勒<sup>[25]</sup>认为，每一种所授予的处置能力不得是排斥性的，除非受到排斥的那个人可以成为他自己的邻居。其二，协助评估。最为核心的部分在于积极开展第三方评估。为保障服务质量，结合公平竞争审查制度开展第三方评估，可采取公开招标、指定购买等方式吸引第三方组织提供专业化服务，增加政策实施全过程的审查成效。第三方评估实质性介入科技创新政策制定全过程，有助于将规制主体的承载者由政府这一唯一主体逐渐演变为多元化结构网络<sup>[26]</sup>。逐步推动独立的第三方评估组织主导科技创新政策评估，推动我国科技创新政策体系科学化。其三，协力监督。建立以上级部门为主导、竞争执法部门协同、相关部门以及利益相关者参与的多维监督体系。其中，上级部门监督属于狭义行政监督，是对政策制定机关直接性的权力监督。竞争执法部门、相关部门以及利益相关者的监督能有效弥补上级部门监督不足，是建立长效性和常态化监督机制的必要主体要素。此外，应当拓展科技创新政策宣传渠道，提高社会公众尤其是科技创新主体对制定科技创新政策的准确认知及参与度，从多角度实现促进科技创新并维护市场公平竞争的作用，促进政策有效执行，使科技创新政策最大限度地发挥效果。

## 6 结论

毫无疑问，科技创新政策为加快建设现代化经济体系、推进创新驱动发展战略提供了强有力的制度保障。科技创新政策体系作为国家治理体系不可或缺的部分，既要破除体制壁垒，又要激发各类创新主体活力；既要统筹中央和地方改革部署，又要确保市场在资源配置中起决定性作用。公平竞争审查制度作为构建国家竞争政策体系的制度创新，为科技创新政策体系优化提供了相契合的路径选择，有利于实现规制与引导相结合，亦有利于创新政府规制思维。通过公平竞争审查制度探索实施科技创新政策体系优化策略，既是现实需要，也是习近平新时代中国特色社会主义思想的具体实践。诚然，科技创新政策体系优化是一项系统工程，更是一个需要反复探索、不断实践、持续改进的过程。本文尝试对科技创新政策保障市场公平竞争的发展选择及逻辑定位进行分析，并提出部分预判性见解，但我国科技创新政策领域的政府职能转变、政策体系优化、创新市场培育等一系列重大课题仍需要不断发展的理论与实践支撑。

## 参考文献：

- [1] 孟雁北. 产业政策公平竞争审查论 [J]. 法学家, 2018(2):118-134.
- [2] 邢会强. 政策增长与法律空洞化: 以经济法为例的观察 [J]. 法制与社会发展, 2012(3):117-132.
- [3] 王仁贵. “经济新常态”趋势变化之六: 地方竞争“让位”全国统一市场 [J]. 瞭望, 2015(9):27-28.
- [4] 梅姝娥, 仲伟俊. 科技创新政策体系及其协调性 [J]. 科技管理研究, 2016(15):32-37,50.
- [5] 刘桂清. 产业政策失效法律治理的优先路径: “产业政策内容法律化”路径的反思 [J]. 法商研究, 2015(2):120-129.
- [6] 赵志耘. 以科技创新引领供给侧结构性改革 [J]. 中国软科学, 2016(9):1-6.
- [7] 段忠贤. 自主创新政策的供给演进、绩效测量及优化路径研究 [D]. 杭州: 浙江大学, 2014.
- [8] 张定淮, 涂春光. 论责任政府及其重建机制 [J]. 中国行政管理, 2003(12):75-79.
- [9] 杨飞. 制度效率: 价值目标的契合: 关于法律经济学的一点思考 [J]. 宁夏社会科学, 1998(4):77-80.
- [10] 贺德方. 对构建科技创新政策体系的几点思考 [J]. 智库理论与实践, 2016(4):1-4.
- [11] 邓练兵. 中国创新政策变迁的历史逻辑 [D]. 武汉: 华中科技大学, 2013.
- [12] 魏芳, 许良. 关于完善我国科技创新政策运行过程的几点思考 [J]. 科技管理研究, 2004(2):24-26.
- [13] 张守文. 公平竞争审查制度的经济法解析 [J]. 政治与法律, 2017(11):2-10.
- [14] 彭海斌. 公平竞争制度研究 [M]. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [15] 王先林. 公平竞争审查制度与我国反垄断战略 [J]. 中国市场监管研究, 2016(12):11-13,21.
- [16] 彼得斯. 公共政策工具 [M]. 顾建华, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [17] 王儒靓, 王涛. 创新离不开良好环境 [N]. 人民日报, 2016-02-24(007).
- [18] 范和生, 唐惠敏. 社会组织参与社会治理路径拓展与治理创新 [J]. 北京行政学院学报, 2016(2):90-97.
- [19] 中华人民共和国国务院. 国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见 [EB/OL]. (2015-10-19) [2018-05-20]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/19/content\\_10247.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/19/content_10247.htm).
- [20] 习近平. 习近平致第39届国际标准化组织大会的贺信 [EB/OL]. (2016-09-12) [2018-03-11]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c\\_1119554153.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c_1119554153.htm).
- [21] 郑和园. 公平竞争审查制度中自我审查的理论逻辑及实践路径 [J]. 价格理论与实践, 2017(12):31-34.
- [22] 斯图尔特. 美国行政法的重构 [M]. 沈岷, 译. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [23] 郭巍青, 涂锋. 重新建构政策过程: 基于政策网络的视角 [J]. 中山大学学报(社会科学版), 2009(3):161-168.
- [24] 科恩. 论民主 [M]. 聂崇信, 朱秀顺, 译. 北京: 商务印书馆, 1988.
- [25] 施塔姆勒. 正义法的理论 [M]. 夏彦才, 译. 北京: 商务印书馆, 2012.
- [26] 楚逸斐. 政府职能的进化: 逻辑与历史统一的维度 [J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2015(1):11-15.

作者简介: 郑和园(1991—), 通信作者, 男, 安徽安庆人, 助理研究员, 博士研究生, 主要研究方向为科技法、市场规制法; 李胜利(1972—), 男, 安徽颍上人, 副院长, 教授, 博士, 主要研究方向为经济法学。