

以公平竞争审查制度约束“地方政策优惠”

孙晋

党的二十届三中全会通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(简称《决定》)并明确要求,构建全国统一大市场,强调加强公平竞争审查刚性约束,强化反垄断和反不正当竞争,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法。尤其引人关注的是,《决定》明文规定,规范地方招商引资法规制度,严禁违法违规给予政策优惠行为,旨在促进地方产业政策转型升级。

科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。我国地方传统的产业政策,长期存在违法违规给予财政奖补税收优惠等,形成地方壁垒,阻碍全国统一大市场,因此需要作为改革关键制度创新的公平竞争审查制度发挥更大作用,破除地方保护、消弭市场分割。当下及未来加强公平竞争审查刚性约束和强化反垄断、清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法,规范地方招商引资和税收优惠等地方政策优惠行为,是对增强宏观政策取向一致性、推动市场基础制度规则统一的制度创新和变革之举,意义重大,影响深远。

地方政策优惠引发的问题和规范必要性

经济学家张五常教授认为,地方政府之间财政奖补税收优惠的产业政策竞争是中国经济高速增长的根本原因。在高速发展阶段,地方政府围绕招商引资发展当地经济制定出台地方法规政策,可谓是各显神通,最常见的就是出台实施各种优惠政策,吸引外地企业和资本。“优惠”的内容各不相同,但主要涉及各种金额不等的政府补贴,包括但不限于地方留存的税收返还、设备投资补贴、厂房租赁补贴、财政性奖励或补助等。全国内地所有省市区、每个城市每个县,都程度不一参与了招商引资政策优惠的“竞赛”。

这种积极招商引资的地方竞争,在社会主义市场经济培育和发展的初级阶段,盘活各地经济培育了市场,推动地方经济快速增长,但当市场经济发展到构建高水平社会主义市场经济体制的阶段,市场体制和竞争机制越成熟,资源错配和低效问题就越普遍,资源要素流动成本和商品服务交易成本居高不下,付出的代价也越来越大。为了加快建设全国统一大市场,实现高质量发展,应适时正视并规范相关行政行为。

其一,地方政策优惠无序竞争,误导市场,破坏竞争。地方政策优惠行为包含了大量各不相同的区别对待和歧视性规定,人为影响生产经营成本和经营行为,让企业之间的竞争不公平;在地区市场上设置显性或隐性壁垒,妨碍资源和要素自由流动,在地方市场限制竞争甚至消灭竞争;抑制市场竞争机制,导致资源错配和低效配置,降低创新活力,阻碍全国统一市场的发展;“扶强不扶弱”的大企业偏好使得中小企业的公平竞争机会受到挤压。另外,地方优惠政策是地方权力机关及其职能部门依

- 地方政府出台实施各种优惠政策吸引资本的做法,在社会主义市场经济培育和发展的初级阶段,推动地方经济快速增长,但当市场经济发展到构建高水平社会主义市场经济体制的阶段,市场体制和竞争机制越成熟,资源错配和低效问题就越普遍。
- 公平竞争审查制度作为我国进一步深化改革的顶层设计和关键制度,为规范地方不公平歧视性优惠政策提供了最佳的法律依据和路径选择。尤其是《公平竞争审查条例》第十条,为地方制定招商引资法规制度和税收优惠政策“量身定做”法律规范。
- 社会上对公平竞争审查制度的自我审查方式普遍持怀疑态度,认为该审查方式会导致制度实施流于形式,效果不彰。《条例》针对这种社会担忧和地方纠结做了回应性规定,但还需要继续完善政绩考核指标等相关制度。

靠其公共权力制定并实施的,对市场竞争的破坏是“源头上的”,且负面影响范围广泛持久。

其二,地方优惠政策导致产能过剩和公共资源错配。地方之间“以邻为壑”的招商引资竞赛,互挖存量企业导致无效损耗加剧地方负担,容易引发产业同质化发展,出现产能比拼,甚至导致产能过剩。通过优惠和补贴建立的产能,扩大了企业倒闭或破产的风险,进而导致政府公共投入损失、公共资源浪费和政府债务累积,甚至还会挤占政府用于公共服务和公共福利的投入。

其三,地方政策优惠行为容易出现利益输送,不利于构建亲清政商关系。招商引资政策制定及实施中,一些超常规奖补助长企业“短期套利”,发生侵占国有资产现象;个别政府拒绝兑现承诺发生法律纠纷,损害政府公信力;引发权力俘获、利益输送和滋生腐败,产生新的社会分配不公。

在加快建设全国统一大市场 and 推动高质量发展的背景下,亟待规范地方产业政策,防止和纠正选择性歧视性的不公平做法,破除地方保护和市场分割,促进要素自由流动和企业公平竞争。

以刚性的公平竞争审查制度规范地方政策优惠行为

公平竞争审查制度作为我国进一步深化改革的顶层设计和关键制度,为规范地方不公平歧视性优惠政策提供了最佳的法律依据和路径选择。

自2016年建立的公平竞争审查制度,旨在从源头上打破地方保护、规范财政补贴地方优惠政策的战略部署和制度创新,对于更好发挥市场机制作用,维护市场秩序,把地方发展纳入到国家整体发展和长远发展的轨道,具有重大现实意义。《公平竞争审查条例》(简称《条例》)的出台,为进一步全面深化改革精准提供制度保障,可谓恰逢其时。《决定》要求“规范地方招商引资法规制度”和“规范税收优惠政策”,这里的“法规制度”和“政策”,显然包括涉及地方招商引资和税收优惠的地方性法规、地方规范性文件以及具体政策措施,都属于《条例》调整的范围,应当审查。

针对地方招商引资和税收优惠当中的乱象和弊端,《条例》第十条规定,起草单位起草的政策措施,没有法律、

行政法规依据或者未经国务院批准,不得给予特定经营者税收优惠,不得给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴,不得给予特定经营者要素获取、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费等方面的优惠等。上述规定可谓是为地方制定招商引资法规制度和税收优惠政策“量身定做”的法律规范,有助于从法律层面刚性约束和规范地方的财政奖补、税收优惠行为,为地方招商引资法规制度和税收优惠政策在起草制定过程中植入公平竞争基因,促进地方产业政策转型升级,从而提升央地之间发展目标的一致性,形塑各地政策取向一致性,增强地方经济政策的竞争友好性。

落实《条例》的现实问题与相关制度完善

当然,笔者也注意到,社会上对公平竞争审查制度的自我审查方式普遍持怀疑态度,认为该审查方式会导致制度实施流于形式,效果不彰。甚至担心审查工作积极认真的地方和部门反而在利益上吃亏,出现“鞭打快牛”和“老实人吃亏”的情况。实际上,《条例》针对这种社会担忧和地方纠结,在制度中做了如下回应性规定:

一是强调国家监督。《条例》第二十条规定,国务院市场监督管理部门强化公平竞争审查工作监督保障,建立健全公平竞争审查抽查、举报处理、督查等机制。《条例》还规定,市场监督管理部门建立健全公平竞争审查抽查机制,组织对有关政策措施开展抽查,经核查发现违反本条例规定的,应当督促起草单位进行整改。观察近几年国务院督查组对地方的督察和国家市场监督管理总局对各地的检查情况,大量不符合审查标准的政策措施都得到了废除或纠正。

二是鼓励社会监督。《条例》第十六条规定,开展公平竞争审查,应当听取有关经营者、行业协会商会等利害关系人关于公平竞争影响的意见。涉及社会公众利益的,应当听取社会公众意见。《条例》还规定,对违反规定的政策措施,任何单位和个人可以向市场监督管理部门举报。7月23日,市场监管总局就《公平竞争审查举报处理工作规则(征求意见稿)》向社会公开征求意见。俗语道,“春江水暖鸭先知”,地方政策措施如果不公平或者涉及社会

公共利益,辖区企业和社会公众作为利害关系人感触最直接也最有发言权,只要鼓励举报,市场监督管理部门肯定能及时掌握线索了解实情。公私协同共治,效果值得期待。

三是赋予市场监督管理部门会审权限。《条例》第十四条规定,拟由县级以上人民政府出台或者提请本级人民代表大会及其常务委员会审议的政策措施,由本级人民政府市场监督管理部门会同起草单位在起草阶段开展公平竞争审查。起草单位应当开展初审,并将政策措施草案和初审意见送市场监督管理部门审查。《条例》规定起草单位初审意见送市场监督管理部门审查,实际上就是法规赋予其独立复审的职能,帮助起草部门把好关。

四是规定创新工作机制。《条例》第十五条规定,国家鼓励有条件的地区探索建立跨区域、跨部门的公平竞争审查工作机制。该条规定为跨区域跨部门的审查机制创新留下发展空间。从长三角的试点情况来看,三省一市互相监督共同提高,有利于打破地方保护,统一审查标准,提高审查质量。

五是规定法律责任。《条例》对于未开展审查、逾期未整改和造成严重不良影响的情形,分别规定了“约谈”和“处分”,法律责任设置提升了审查工作的严肃性和威慑力。

当然,上述《条例》规定也许尚不足以解决社会担心和地方观望,还需要继续完善相关制度。比如,进一步完善中央对地方官员的政绩考核指标,减轻地方GDP焦虑,引导地方长官具备更全面可持续发展的政绩观,把精力聚焦在营造当地以公平竞争和法治化为内核的营商环境优化上;健全违反审查要求的法律责任,强化追责力度,对工作先进地区和官员加大财政转移支付和进行奖励等等。公平竞争审查工作需要在国家法律法规和中央政策上打组合拳,从根本上扭转这种发展惯性,让地方真正认识到,相比于传统的招商引资、财政奖补,地方党委政府需要通过维护公平竞争秩序、优化营商环境、提升公共服务水平、用好政府引导基金、挖掘和发挥当地发展比较优势,来促进地方公共政策供给侧的结构升级、高质量供给,在加快建设全国统一大市场、构建高水平社会主义市场经济体制进程中,真正更好发挥政府作用。

【作者系武汉大学法学院教授、博导、竞争法与竞争政策研究中心主任,中国法学会商业法研究会副会长,中国法学会经济法学研究会常务理事,亚洲竞争法协会(ACA)常务理事,武汉市法学会竞争法研究会创会会长。本文系国家社会科学基金重大项目“适应新时代市场监管需要的权力配置研究”(20&ZD194)的阶段性成果。】

