

# 财政补贴司法审查的实施困境及其调适方案

## ——基于 262 份裁判文书的考察

刘珊

湘潭大学 法学学部, 湖南 湘潭 411105

**摘要:** 财政补贴法治化是推动公共财政支出法律制度建设的必然要求。深化财政补贴司法审查、准确提炼司法审查标准是实质性促进财政补贴法治化的关键一环。然而,通过对 262 份相关裁判文书的实证考察和类型分析,发现当前我国的财政补贴司法审查状况并不理想,陷入被告主体模糊、审查对象受限、审查层次单一等实施困境。究其根源在于,补贴法律关系定性不明、补贴主体职责分工不清、司法审查标准缺失。财政补贴本质上兼具财政权与行政权的双重权力属性,其既是财政资金支出形式,亦是行政给付行为。应当从界定补贴法律关系的性质、明确补贴主体职责配置、确立司法审查标准等方面打破财政补贴法治僵局,推动财政补贴司法审查从“政策审查”转向“法律审查”。

**关键词:** 财政补贴; 资金监管; 行政给付; 政策审查; 法律审查

**中图分类号:** D922.2 **文献标识码:** A **DOI:** 10.12186/2026.02.010

**文章编号:** 2096-9864(2026)02-0086-09

“财政补贴”一词经常活跃在日常生活的各个场景、各个领域,频繁出现在各级政府的政策性文件之中,但对于财政补贴的内涵与财政补贴的法律属性及内在的法律关系等相关问题仍然缺乏权威的界定。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,这与实现国家治理体系和治理能力现代化的目标尚存距离<sup>[1]</sup>。财政补贴是公共财政支出的重要形式,亦是典型的行政给付行为。从财政补贴政策的设立目的来看,其具有调节经济发展、优化资源配置、增进分配公平等重要价值,尤其是对企业新质生产力发展具有积极的促进作用<sup>[2]</sup>。然而,在具体的实施过程中,财政补贴并没有取

得预设的政策效果,地方补贴政策不断诱发资源配置失衡<sup>[3]</sup>、扭曲市场竞争机制<sup>[4]</sup>,尤其是司法实践中的财政补贴行政争议不断,财政资金流失严重。因此,有必要加快推动将财政领域行政案件处置工作纳入良法善治轨道<sup>[5]</sup>。为全面考察当前我国财政补贴司法审查的实施状况及其存在的问题,有必要对财政补贴司法审查样态展开具体考察,进而对财政补贴司法审查的实施困境及其根源展开类型分析,从中发现我国财政补贴司法审查困境的最佳调适方案,以期实质性推动财政补贴法治化、规范化。

### 一、财政补贴司法审查的实践样态

为考察当前我国财政补贴司法审查的实践

收稿日期: 2025-06-19

基金项目: 湖南省社会科学基金青年项目(22YBQ045)

作者简介: 刘珊(1991—),女,湖南省株洲市人,湘潭大学讲师,博士,硕士生导师,主要研究方向: 财税法、经济法。

状况,选定“补贴”“财政局”“行政”“判决”为检索词,在中国裁判文书网上共检索到 2869 篇相关裁判文书,剔除其中的重复案例,并按相关性降序排列,选取与检索主题相关性靠前的 0.46% 文书,即前 300 篇为分析样本。在这 300 份样本文书中,再剔除 38 份与财政补贴无关的样本,最终得到 262 份有效样本。基于此,本研究分别从诉讼类型、主要案由、争议环节、裁判结果四个方面对样本文书展开类型分析,从中可考察法院处理补贴争议“同案不同判”的现状,洞察利益相关方(财政部门、业务主管部门、企业或个人)对财政补贴的认知态度和补贴前端设定环节、中端实施环节、末端资金监管环节存在的现实问题。

### 1. 诉讼主体

在 262 份有效样本文书中,以起诉主体和被诉主体为标准进行归纳,发现由检察院提起公益诉讼的案件为 60 件,由自然人或法人提起诉讼的案件为 202 件。以被告主体为标准进行归纳,不难看出:在检察院提起公益诉讼的财政补贴案件中,检察院向财政部门提起公诉的案件有 32 件,向业务主管部门提起公诉的案件有 28 件。检察院有权监督财政部门和业务主管部门的财政违法行为,但是,检察院对于“政府”概念范畴之下的财政部门和业务主管部门之间的职责分工并不清楚,并且习惯性倾向于认定财政部门为不履行或怠于履行财政补贴法定职责的责任主体。在自然人或企业提起诉讼的财政补贴案件中,自然人或法人以财政部门为被告起诉的案件有 113 件,以业务主管部门为被告起诉的案件有 18 件,以财政部门与业务主管部门等为共同被告的案件有 71 件。可见,自然人或法人在大多数情况下是起诉财政部门,财政部门俨然成了主要的责任主体。

由于现行法并没有明确界定财政补贴的内涵,财政补贴法律关系定性不明,导致财政部门、

业务主管部门之间的职责划分并不清晰,检察院和自然人或企业等主体都无法准确判断哪一方应当作为财政补贴争讼中的适格被告主体。

### 2. 主要案由

从主要案由来看,在检察院提起的公益诉讼案件中,涉及的案由可分为不履行法定职责、怠于履行法定职责两大类。客观而言,检察院提起公益诉讼,通常只是针对财政部门和业务主管部门是否履行或怠于履行法定职责,并没有审查监督财政补贴本身的设置是否合法,补贴标准、补贴内容等与财政补贴本身的合法性、合理性密切相关的问题,这些问题往往是由自然人或企业等被补贴人提起的,即便是没有利害关系的其他公众发现补贴不合法或者不合理,也不能直接提起诉讼,大部分只能以申请信息公开为由起诉财政部门或者业务主管部门,但此类诉讼请求基本上未获得支持,导致财政补贴本身的合法性与合理性问题并没有真正进入司法审查监督的场域,进而使得财政补贴失范、财政权力不当扩张干预事权和主体错位、越位的现象不断发生。

在自然人或企业提起诉讼的案件中,涉及的案由可分为补贴项目审核争议、补贴主体适格争议、补贴信息公开争议、资金发放条件争议、资金发放依据争议、资金使用监管争议六大类,其中,有关补贴信息公开和资金发放条件认定的争议相对较多,达到了 50 件。

通过逐一分析 202 份样本数据的争议案由,发现财政补贴公益诉讼案件的案由相对简单,不涉及补贴本身的合理或合法与否;私主体诉讼的案由丰富多元,且有不少被补贴人提起了财政补贴的合法性与合理性审查,令人遗憾的是,法院对此类诉讼请求大多以“不属于受案范围”或“与本案无关”等理由予以回避,导致司法审查过程中并涉及财政补贴本身的合理性或合法性问题。

### 3. 争议环节

从争议环节来看,在检察院提起公益诉讼的案件中,发生在项目申报环节、资金发放环节和事后监督环节的争议分别为4件、7件和49件。可见,在这三个环节中,事后监督环节争议最大,主要是涉及财政补贴资金使用的监管。

在自然人或企业提起行政诉讼的案件中,项目申报环节的争议有5件,资金发放环节的争议达到108件,而事后监督环节的争议也有89件。不同于公益诉讼案件中的事后监督环节争议最大,在自然人或企业等私主体提起诉讼的案件中,资金发放环节的争议最大,其次是事后监督环节。

事后监督环节争议,主要涉及资金追回责任主体争议、被套资金调查处理责任主体争议、监管职责内容与履行程度判断标准争议。以资金追回责任主体争议为例,法院和检察院对于财政部门和业务主管部门到底谁才是财政补贴资金追回责任主体的判断并不一致,甚至同一案件不同法院所作出的判断亦不相同。可见,法院对于财政部门和业务主管部门的职责范围及其具体分工亦不清楚。进而需要反思的是,由谁承担资金监管职责更合适。

### 4. 裁判结果

从裁判结果来看,在检察院提起公益诉讼的财政补贴案件中,财政部门胜诉1件,败诉31件;业务主管部门胜诉1件,败诉27件。可见,在检察院提起公益诉讼的案件中,财政部门和业务主管部门往往败诉。在自然人或企业提起诉讼的案件中,财政部门胜诉案件127件,败诉案件54件;业务主管部门胜诉案件11件,败诉案件10件。

自然人或企业等私主体面对财政补贴违法行为,在大多数情况下只能以财政补贴信息公开履职不到位为由提起行政诉讼,而绝大多数情况下法院通常是认定财政部门和业务主管部

门的做法并无不当,判决财政部门或者业务主管部门胜诉,驳回自然人或企业的诉讼请求。由此可见,当前我国财政补贴争议救济途径过窄,补贴信息公开制度有待进一步完善。

## 二、财政补贴司法审查的实施困境

从前述关于我国财政补贴司法审查实践状况的分析来看,其呈现出被诉主体不一、争讼案由各异、争议环节多且形态杂、司法审查标准缺失致使审查效果欠佳的局面。从中可窥见:我国财政补贴司法审查主要存在被告主体模糊、审查对象受限、审查层次不一等实施困境。

### 1. 被告主体模糊

被告主体模糊,即在财政补贴诉讼中,财政部门和业务主管部门谁应当在补贴项目设立、审核、实施、资金发放与监管等各个环节中承担相应的法律责任?谁应当成为财政补贴争讼的适格被告?现行法尚未对财政补贴的内涵、财政补贴法律关系作出明确规定,有关财政部门和业务主管部门的分工并不清晰,尤其是财政部门在财政补贴法律关系中的地位、职责的界定亦无定论,使得其处境尴尬。

理论上,财政部门主要负责资金管理与资金使用监督,其应然职能应是财政资金管理监督。换言之,财政部门不应过度介入具体补贴项目实施事项,其仅对财政补贴资金的管理和监督负责即可。然而当前实践中财政部门的职能样态明显呈现出扩张的嫌疑。

从样本数据中提起诉讼的主体来看,以财政部门为被告起诉的案件共计145件,不论是在补贴项目设立与审核环节,还是在补贴资金发放、补贴资金使用监督等各个环节,基本上都涉及财政部门当被告、财政部门履职程度判断和因败诉而承担责任等的争议。

与此同时,具体的业务主管部门在补贴争讼中的主体地位亦不清晰,既有因怠于履行项



目审核职责而成为被告的案件,也有因未履行资金监管和资金使用监督职责而成为被告的案件。“林丰合作社诉乐山市金口河区财政局、乐山市金口河区自然资源局履行林业补贴职责案”<sup>①</sup>是此类被告主体适格争议的典型例证。在该案中,法院认为区自然资源局作为具体的业务主管部门,担负补贴项目审核、资金发放等职责,区财政局只是林业补贴资金的拨付机关,并非补贴资金的直接支付主体,区财政局不是适格被告。而在“张坤与杭州市富阳区住建局、富阳区人社局、富阳区财政局其他行政行为案”<sup>②</sup>中,尽管富阳区财政局提出其并没有作出涉及人才安居补贴事宜的行为,并非本案适格被告,然而法院却从补贴设立依据的发布主体出发,认定案涉的补贴文件《浙江省人民政府办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》(浙政办发〔2015〕76号)系人社局、财政局共同作出、联合下发,由此财政局应当是适格被告。对比上述案件,法院对于财政部门适格被告认定问题亦存在不同的认知和判断。

综上可知,检察院与自然人或企业对适格被告主体的认知判断存在较大差异,法院对于财政补贴法律关系中相关权力主体及其权责划分的认知亦模糊。适格被告的认定无疑是当前我国财政补贴司法审查的主要困境之一。

## 2. 审查对象受限

审查对象受限,是指在审查财政补贴诉讼过程中,面对众多的案由和争议环节,法院大多倾向于从宏观层面审查被告是否履行或怠于履行法定职责。尽管公益诉讼和私主体诉讼的案由不同,在私主体诉讼中,案由看似更为丰富多元,但从本质上来看,不论是补贴项目的审核、

补贴主体适格、补贴信息公开,还是补贴资金发放与使用监管等,都与被告是否履职或怠于履职等相关。显然,法院忽视了对财政补贴本身的定性及其背后的财政补贴法律关系的深入审查。

从主要案由、争议类型等方面对样本案例进行考察,不难发现,检察院提起公益诉讼倾向于审查财政部门是否存在未履行或怠于履行国有财产保护职责、是否完全追回违规发放的补贴资金;私主体提起诉讼则倾向于因不服财政补贴处理、处罚决定而起诉财政部门或业务主管部门,绝大多数案件以信息公开履职争议为由。很显然,这些争议都没有涉及财政补贴本身的合法性与合理性审查。“郭有照诉宝应县财政局信息公开案”<sup>③</sup>在此类争议中具有一定代表性,该案主要是因第三人举报被补贴人非法套取财政补贴资金所引起的,由于第三人与被补贴人受领补贴之间不存在直接的利害关系,因此其不能直接起诉县财政局未履行行政给付职责,一般只能起诉县财政局信息公开不到位,导致法院在审查过程中主要是以信息公开为审查重点,并没有触及补贴本身。

事实上,第三人申请信息公开的核心目的是:举报被补贴人非法侵占农业支持保护补贴。同样地,在“苏志想诉武汉市财政局政府信息公开案”<sup>④</sup>中,第三方因某燃气公司骗补而以市财政局未履行信息公开职责为由提起诉讼,但法院直接以信息公开与骗补事实无关为由裁定驳回诉讼请求。对特定主体的过度补贴或者对特定主体套取补贴行为的放任,其实也是对被补贴人的竞争对手所享有的公平竞争权的一种侵害,必然破坏正常的市场竞争秩序。

① 乐山市金口河区林丰猕猴桃种植专业合作社诉乐山市金口河区财政局、乐山市金口河区自然资源局不履行法定职责一审行政判决书,(2019)川1102行初198号。

② 张坤与杭州市富阳区住房和城乡建设局行政其他一案二审行政判决书,(2019)浙01行终528号。

③ 郭有照与宝应县财政局二审行政判决书,(2017)苏10行终134号。

④ 苏志想与武汉市财政局二审行政判决书,(2014)鄂武汉中行终字第00124号。

此外,即便是检察院对财政局提起公益诉讼,也只限于国有财产的保护,并不能直接针对财政补贴政策的实施是否合法合理提起诉讼。可见,当前我国财政补贴司法审查对象严重受限,补贴救济争议解决途径不足,财政补贴法治程度难以提升。

### 3. 审查层次单一

审查层次单一,是指从样本文书的裁判结果来看,法院在审查财政补贴过程中,往往会重点关注财政补贴的外在形式,审查财政部门或业务主管部门作出的行政行为是否有政策依据,采用最低层次的“无冲突标准”来回避审查财政补贴本身的合法性与合理性等,这主要是由于现行法缺乏实质性的司法裁判标准,司法部门尚未意识到财政补贴司法审查的目的、程度和应达到的审查效果。

就当前我国财政补贴司法审查现状而言,财政补贴司法审查并没有明确可依的审查标准,法官在审查过程中主要是依据自身的价值判断和上位财政补贴政策进行审查,基本上采用的是政策审查标准<sup>[6]</sup>。所谓的“政策审查”,即主要审查是否有政策依据,是否符合上位政策和政策内容本身是否具有正当目的(专门用途、专项资金、专款专用),是否产生较好的政策效果,等等。

从262份样本文书中法院的裁判说理来看,法院主要是审查补贴项目申报材料的审核、补贴发放对象的认定和补贴发放条件的设置等是否符合上位政策,补贴信息公开是否与现行政策存在矛盾之处,补贴资金的使用是否具有正当目的等。以“冉太容农村土地承包经营户

与重庆市铜梁区土桥镇人民政府行政给付案”<sup>①</sup>为例,在该案中,法院在审查说理的过程中直接以《重庆市财政资金直接补贴农民发放管理暂行办法》(渝府发[2004]73号)、铜梁区2010至2017年相关通知及其实施方案中关于职责分工的规定为依据,指出补贴资金的给付义务应当由财政部门承担,未充分考虑财政部门的职能定位问题。可见,法院审查财政补贴主要以政策文件为依据,合法性审查明显不足。而在“王玲诉日照市东港区人社局、日照市东港区财政局给付退休工资待遇案”<sup>②</sup>中,被补贴人提出对鲁人社办发[2015]78号通知<sup>③</sup>、东人社发[2015]105号通知<sup>④</sup>等补贴规范性文件进行合法性审查的请求,但法院并没有对上述补贴规范性文件本身是否违反上位法、是否存在适用冲突等问题展开审查,而是以财政部门不具有直接向退休人员核发各项工资待遇的职责为由裁定驳回诉讼请求。

在“政策审查标准”之下,法院似乎忽视了对财政补贴本身的合法合理与否的审查,回避企业或自然人等被补贴人提出的财政补贴设立合法性与合理性的审查请求。之所以出现审查层次偏差,是因为财政补贴长期以来是企业发展的重要政策工具且法律依据不足<sup>[7]</sup>。由此可见,审查层次单一,法院很少审查财政补贴本身的问题,这是当前我国财政补贴司法审查不得不面对的现实困境。

## 三、财政补贴司法审查困境的根源

财政补贴,本质上既是一种财政资金支出

① 冉太容农村土地承包经营户与重庆市铜梁区土桥镇人民政府行政给付二审行政判决书,(2018)渝01行终121号。

② 王玲与日照市东港区人力资源和社会保障局、日照市东港区财政局劳动和社会保障行政管理(劳动、社会保障)一审行政判决书,(2018)鲁1103行初14号。

③ 《山东省人力资源和社会保障厅、山东省财政厅关于确定机关事业单位养老保险缴费工资及待遇统筹项目的通知》(鲁人社办发[2015]78号)。

④ 《日照市东港区人社局、日照市东港区财政局转发山东人力资源和社会保障厅、山东省财政厅文件〈关于确定机关事业单位养老保险缴费工资及待遇统筹项目的通知〉的通知》(东人社发[2015]105号)。

形式,亦是一种行政给付行为,兼具财政权与行政权的双重权力属性。然而,当前学术界和实务界对财政补贴行为的实质尚缺乏理性认识,使得司法审查机制并未发挥实效。审查困境产生的根源在于补贴法律关系定性不明、补贴主体职责分工不清,以及司法审查标准缺位等。

### 1. 补贴法律关系定性不明

在我国现行法框架之下,财政补贴的内涵及其内在的法律关系尚未有明确界定,关于财政部门、业务主管部门与企业或自然人之间因财政补贴而形成的权利义务关系,到底是行政给付关系?还是财政资金管理关系?此类问题亦无定论,学界往往简单、笼统地将其称为“财政补贴法律关系”。

从形式上看,财政补贴法律关系,指补贴人与被补贴人之间因行政给付、财政资金管理 etc 等法律事实而形成的权利义务关系。然而我国现行法并没有明确规定补贴人的具体所指。客观而言,财政补贴人并非单一主体,不仅是指财政部门,还包括政府的其他业务主管部门,并且对外主要是业务主管部门与企业或自然人之间发生直接的补贴关系,财政部门仅仅是资金拨付与监管主体。

从本质上看,财政补贴活动不仅是一种财政行政给付活动,亦是一种财政资金管理活动。在此过程中,财政部门依法享有财政资金的使用审批管理权限<sup>[8]</sup>,而其他相关行政部门享有职权范围内的事权和财权。财政补贴既是财政资金支出行为,也是具体行政给付行为的集合。更进一步而言,财政补贴活动中的法律关系并不等同于形式上的单一财政补贴法律关系。财政补贴法律关系包含多元法律关系,是两个或两个以上法律事实结合而形成的法律关系群,既包括财政部门与被补贴人之间的资金管理关系、业务主管部门与被补贴人之间的行政给付

关系,还包括财政部门与业务主管部门之间的行政协助关系。

由上可知,正因现行法尚未对财政补贴法律关系作出界定,实践中简单地将因财政补贴活动而形成的关系统称为财政补贴法律关系,使得补贴法律关系定性不明,方才导致财政补贴行政诉讼中适格被告主体争议不断,且难以彻底解决。

### 2. 补贴主体职责分工不清

如前所述,财政补贴法律关系涉及多个主体,包括财政部门、具体的业务主管部门和企业或自然人等被补贴人。从理论上讲,财政部门负责财政补贴资金的下达或拨付,具体的补贴项目建设和补贴资金发放应由业务主管部门负责,但实践中因财政补贴职责分工不清而引发的财政部门职能被动扩张、补贴责任主体缺位或错位等现象越来越常见。

“常州市人民政府国有资产监督管理委员会、常州市教育局、常州市财政局、常州市人社局与丁金根退休补差待遇审批案”<sup>①</sup>就是典型例证,市财政局主张其主要负责补贴资金的筹集、拨付、结算和监管等工作,无需对财政补贴发放工作负责。尽管补贴资金发放文件中有明确提出由财政部门和业务主管部门联合审核确认的规定,但该文件并没有直接改变财政部门的具体职责。而一审法院并没有支持财政部门的主张,二审法院则直接以原告暂时不具备补贴资格为由回避了财政部门与业务主管部门之间的职责分配问题。而在“韶关市祥鹿养殖有限公司与韶关市武江区财政局、武江区政府财政行政命令、财政行政处罚案”<sup>②</sup>中,武江区财政局主张其只负有拨付补贴资金的职责,并不负有直接向被补贴人发放补贴资金与审核补贴

① 常州市人民政府国有资产监督管理委员会与丁金根其他行政行为二审行政判决书,(2018)苏04行终135号。

② 韶关市祥鹿养殖有限公司、韶关市武江区财政局财政行政管理(财政)二审行政判决书,(2018)粤02行终91号。



材料的职责,法院则认为,财政部门不仅负有审核财政补贴项目申报材料、及时拨付并发放财政补贴资金等职责,还应履行追回违规发放的补贴资金的法定义务。

事实上,目前财政补贴政策与相应的资金管理文件中大多是直接规定财政部门和业务主管部门“会同联合”审核、发放财政补贴,并没有进一步明确两个主体之间各自的职责分工,导致实践中财政部门和业务主管部门均以“会同联合”为由互相推诿、拒绝承担责任。客观而言,财政部门并不具有补贴申报材料审核能力与职责,业务主管部门相对更有能力审核补贴项目申报材料的真实性、合规性,并且,从财政补贴资金发放的实际情况来看,业务主管部门是补贴资金发放主体,财政部门与被补贴人并不直接发生资金发放关系。

从上述两个案件中可以看出,法院对于财政部门与业务主管部门各自职责划分问题的认知并不一致,相关部门之间就财政部门事项的权责清单不明<sup>[9]</sup>,财政部门的实然职能日益呈现出扩张的嫌疑,与其应然的职能定位相悖。

### 3. 补贴司法审查标准缺失

当前实践中,关于法院在财政补贴司法审查过程中到底应当审查什么,达到何种审查程度才算是有价值的审查等问题,目前尚无定论。正因现行法没有对财政补贴司法审查标准作出统一规定,司法实践中对此也尚未形成共识,导致法院面对被补贴人提出的财政补贴法律依据的选择适用争议、财政补贴设立依据的合法性质疑、财政补贴规范性文件合法性与合理性审查等诸多诉求无法一一作出正面回应,使得当前的财政补贴司法审查一度陷入了审查对象受限、审查层次单一的尴尬境地,大大地降低了司法审查机制对于财政补贴的监督实效。

在“武穴市检察院诉武穴市财政局怠于履

行行政法定职责案”<sup>①</sup>中,保险公司冒用农户名义制作虚假水稻(油菜)投保资料,代垫应由投保农户缴纳的保费,检察院以市财政局未履行补贴申请材料审查职责为由提起公益诉讼,要求财政部门对投保保单的真实性负责。财政部门则主张,保险品种承保、查勘、理赔数据和结果的真实性审核应属农业、林业、民政部门的职责,其只对保费补贴资金申报资料的完整性、申报程序的合规性进行形式审核。然而,法院对此裁判说理模糊,并没有明确是否应由财政部门负责审查投保资料的真实性,以“无论是否应由被告审查理赔数据的真实性或是程序的合规性,骗取的财政补贴资金应予追回符合法律、法规的规定”巧妙地回避了争议问题。

值得进一步反思的是,财政部门对于补贴申请材料应不应该进行实质审查,还是只需形式审查即可?财政部门是否应当对补贴项目资料的真实性负责?与此同时,财政部门是否有能力对财政补贴项目资料的真实性负责?对这些问题的回答,都关系到财政补贴争议的审查。法院应当从财政部门的职能定位与职责范围、财政补贴项目申请资料审核能力等方面进行审查说理。正是由于当前财政补贴司法审查标准缺失,诱发了法院以各种理由回避审查争议焦点问题的产生。

## 四、财政补贴司法审查的调适方案

破解当前我国财政补贴司法审查实施困境,应当从界定财政补贴法律关系的性质、厘清财政补贴主体间的职责配置、确立补贴司法审查标准等方面破局,促进财政补贴的司法审查真正从政策审查转向法律审查。

### 1. 界定补贴法律关系性质

我国财政补贴秩序,本质上是政府的财政

① 武穴市财政局财政行政管理(财政)一审行政判决书,(2018)鄂1182行初48号。

部门、业务主管部门等不同主体之间的权力秩序。不同主体间法律关系的规范程度决定了补贴权力的约束程度,只有厘清并完善不同主体之间的法律关系,方能促进财政补贴秩序的规范、合理,建构财政补贴法制框架。

财政部门向企业或自然人拨付财政资金,表面上看只涉及双方主体,即财政部门与接受补贴资金的企业或自然人,但在这一法律关系背后,还隐藏着一个重要的主体——具体的业务主管部门,即负责补贴项目申报审核、发放补贴资金的主体。行政补贴是国家或其他行政主体为引导经济发展作出的、能使私人直接受益的财政资助行为<sup>[10]</sup>。财政部门并不是直接向企业或自然人发放补贴资金,必须通过政府机关的各业务主管部门履行事权职责来发放补贴资金。财政部门 and 财政相对人(申请获取补贴的人)之间缺乏直接的财政补贴法律关系。换言之,财政补贴实质上是财政部门向具体业务主管部门拨款,再由业务主管部门对外直接补贴,因此,对外而言,具体的业务主管部门与被补贴人之间形成了直接的补贴法律关系,财政补贴法律关系的双方主体应当是业务主管部门与财政补贴相对人(个人或企业等),财政部门仅是资金供给与发放主体的中间人,若是发生补贴争议,被告应当是具体业务主管部门。

本质而言,财政补贴具有财政权与行政权的双重权力属性。财政补贴法律关系是“财政资金管理+行政给付”的财政法表现形式,其实质上是一个由财政部门、业务主管部门和企业或自然人等被补贴人多元主体参与其中,多重法律关系环环相扣、互相交织的法律关系群构成的集合体,包括互相关联的三个基本法律关系,即财政部门与其他业务主管部门之间的财政资金兑拨法律关系、业务主管部门与被补贴人之间的财政行政给付法律关系、财政部门与被补贴人之间的财政资金监管法律关系。其

中,财政资金兑拨法律关系,主要是指财政资金审批法律关系;财政行政给付法律关系主要包括财政补贴资金发放法律关系、财政补贴项目设立法律关系、财政补贴项目实施法律关系和财政补贴项目评估法律关系。

## 2. 合理配置补贴主体责任

在理想状态下,在财政补贴法律关系中,财政部门负责拨付补贴资金,履行资金供给、监督管理等职责;业务主管部门负责补贴项目的设立、审核、实施、评估等,对外履行补贴资金发放职责。但由于立法层面尚未明确财政部门和业务主管部门各自的职责,以致在具体的财政补贴项目实施过程中,财政部门与业务主管部门的事权及其职责范围难以做到清晰明确的划分,难免发生主体越位或缺位的现象,甚至出现部门间事权相冲突的局面<sup>[11]</sup>。

从我国现行的财政补贴规范性文件来看,财政部门与业务主管部门往往是联合对外发布财政补贴项目实施方案、专项财政补贴资金管理规定等,并且,通过考察财政补贴规范性文件的名称可知,财政部门通常是作为财政补贴实施过程中的主导者。从财政补贴司法审查状况来看,财政部门作为被告(独立被告或共同被告)的案件居多,且财政部门败诉的案件亦多。正是因财政补贴涉及众多领域,财政部门在无形中被赋予诸多本身职能定位之外的事权和职责,甚至是原本属于业务主管部门的事权职责都有财政部门的直接介入,导致实践中一旦财政补贴项目实施过程中出现问题,财政部门往往就成了被告。

为确保财政补贴职责在财政部门和业务主管部门之间合理配置,应当从主体的职责定位及其专长能力等方面出发。具体来看,财政部门更适合处理与财政资金相关的问题,在补贴资金兑拨、资金使用监管等财务管理事务上财政部门更为专业、更具有权威性;而各个行业领



域内的财政补贴事务,尤其是补贴项目设置的可行性、必要性、合法性等问题的处理,业务主管部门对此类事务相对更专业、更有发言权,应将其纳入业务主管部门的事权职责范围。

### 3. 确立补贴司法审查标准

确立财政补贴司法审查的法律标准,促使财政补贴司法审查逐步深化、实质化,这是推动财政补贴司法审查从政策审查转向法律审查的重要一环。如前所述,我国现行法并没有规定财政补贴司法审查标准,导致财政补贴司法审查过程中的审查对象受限、审查层次不一等尴尬局面难以避免。当前我国财政补贴的司法审查主要是采用政策审查标准,法律审查明显不足。法律应控制政策,防止政策替代和驱逐法律;使立法机关控制财政权,并通过财政权来制约政府<sup>[12]</sup>。财政补贴的司法审查不能仅审查财政补贴的政策依据、设立目的、相关补贴政策之间是否存在矛盾等,应当坚持对财政补贴实施法律审查,以法律审查为主,政策审查为辅,以此确保财政补贴项目设立、资金拨付、使用监管等各阶段各主体及其行为于法有据。财政补贴案件具有较强的专业性,与国家经济政策密切相关,法院应当在尊重事实判断的基础上,对其事实判断进行法律审查<sup>[13]</sup>。政策审查与法律审查最主要的区别在于审查要素(审查内容)的不同。法律审查原则上应当以合法性审查为主,特殊情况下可考虑合理性审查。

财政补贴的合法性审查,应重点审查财政补贴的设立与实施、资金发放与监管等各阶段是否有法律依据,即判断补贴支出是否符合我国预算法与财政部门的规则要求<sup>[14]</sup>,审查补贴主体是否超越法定权限,补贴项目的实施是否严格按照法定程序,补贴内容是否与上位法和其他相关法律规定发生冲突。

财政补贴的合理性审查,则应侧重于审查财政补贴的内容是否违反竞争中立原则,审查

补贴的设立条件是否存在有失公平、歧视等情形。换言之,即审查财政补贴的内容是否客观、适度、正当,是否具有公平正义等法律理性。唯有确立财政补贴司法审查的法律标准,方能打破当前的财政补贴司法审查僵局。更进一步而言,还可以尝试拓宽财政补贴行政争议救济途径<sup>[15]</sup>,允许公共消费者对不当的财政消费支出提起诉讼而无须受限于信息公开等案由,让更多的有关财政补贴的合法性与正当性争议问题能够顺利进入司法审查程序。

## 五、结语

不同于财政学视角着眼于财政补贴作为杠杆工具的效率和经济价值,法学视角下的财政补贴着眼于财政补贴主体间权利义务的配置,强调财政补贴活动的合法性与合理性,旨在实现财政补贴法制化、法治化。通过对 262 份财政补贴行政诉讼裁判文书的分析,足以窥见:当前我国的财政补贴司法审查陷入了被告主体模糊、审查对象受限和审查层次单一等实施困境。财政补贴,本质上是为实现特定的公共利益,财政部门和业务主管部门在各自职权范围内依据法律规定,按照法定程序,遵守财政法等原则,给予企业或个人以一定的财产性补助,并且财政部门与其他业务主管部门之间以“财政补贴”为中心形成了不同性质的多重法律关系。破解该司法审查困境,应当从源头上厘清财政补贴法律关系,明确界定财政部门和业务主管部门各自的职责范围,实质性推动财政补贴司法审查从政策审查转向法律审查,以期真正实现财政补贴的法治化。

### 参考文献:

- [1] 华国庆,盛钧侯.政府补贴之治:逻辑要理与机制构建[J].学术界,2018(6):175-186.

(下转第 105 页)

的法律行业[J]. 东方法学,2023(4):56-67.

[18] 张龙. 自动驾驶型道路交通事故责任主体认定研究[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2018,39(5):73-80.

[19] VLADECK D C. Machineswithout principals: Liability rules and artificial intelligence[J]. Washington Law Review, 2014, 89(1):117-150.

[20] 卢有学, 窦泽正. 论刑法如何对自动驾驶进行规制:以交通肇事罪为视角[J]. 学术交流, 2018(4):73-80.

[21] 王晓滨. 疫学因果关系理论中国化之否定[J]. 法商研究,2020,37(3):70-83.

[22] 蔡仙. 自动驾驶中过失犯归责体系的展开[J]. 比较法研究,2023(4):65-81.

[23] 周文康, 胡金文, 张丹. 自动驾驶汽车侵权责任的主体识别及担责形式[J]. 经济问题,2021(2):37-44.

[24] LOHMANN M F. Liability issues concerning self-driving vehicles [J]. European Journal of Risk Regulation,2016(2):335-340.

[25] 牛彬彬. 我国高度自动驾驶汽车侵权责任体系之建构[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版),2019(3):177-188.

[26] 皮勇. 论自动驾驶汽车生产者的刑事责任[J]. 比较法研究,2022(1):55-70.

[27] 袁国何. 论自动驾驶情形中的刑事责任[J]. 苏州大学学报(法学版),2022,9(4):80-91.

[28] 王强军. 社会治理过度刑法化的隐忧[J]. 当代法学,2019,33(2):3-12.

[责任编辑:侯圣伟 吴永辉]



引用格式:赵龙,王子奇. 客观归责理论视域下自动驾驶交通肇事的场景化归因及其责任界定[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2026,27(2):95-105.

(上接第 94 页)

[2] 杨志安, 侯耀威. 财政补贴、税收优惠与企业新质生产力培育:协同效应分析视角[J]. 现代财经(天津财经大学学报),2025,45(9):25-40.

[3] 陆语. 地方财政补贴政策公平竞争审查制度的反思与细化:兼论《公平竞争审查条例》第十条[J]. 中国价格监管与反垄断,2025(6):63-67.

[4] 陈灿祁. 统一大市场视域下财政补贴公平竞争审查的优化路径[J]. 东南学术,2024(4):109-120.

[5] 陈以勇. 财政领域行政案件的主要困扰及治理路径研探:以近五年北京市财政部门行政复议和行政诉讼案件为例[J]. 财政监督,2024(16):64-72.

[6] 王姗, 贾英姿. 德国政府补贴政策体系及其发展趋势[J]. 财政科学,2020(12):135-144.

[7] 张华, 王海燕. 财政补贴、公司治理结构与代理成本研究[J]. 财政监督,2025(5):88-93.

[8] 赵锋. 行政允诺行为的司法审查标准[J]. 人民司法,2022(8):113.

[9] 陈向芳. 基于清单管理模式的政府权责边界构建问题研究[J]. 理论导刊,2017(1):4-9.

[10] 裘坚建. 行政补贴概念辨析:WTO 和行政法学的两维视野[J]. 行政法学研究,2005(1):1-7.

[11] 刘剑文, 侯卓. 事权划分法治化的中国路径[J]. 中国社会科学,2017(2):102-122,207-208.

[12] 邢会强. 财政政策与财政法[J]. 法律科学, 2011,29(2):67-76.

[13] 庄汉. WTO 下我国行政补贴司法审查制度的建构[J]. 行政法学研究,2005(1):22-27.

[14] 姚海放. 论政府补贴法治:产业政策法、财政法和竞争法的协同治理[J]. 政治与法律,2017(12):12-21.

[15] 叶姗. 政府消费行为可诉性较弱的解决思路[J]. 法律适用,2009(3):44-47.

[责任编辑:侯圣伟 吴永辉]



引用格式:刘珊. 财政补贴司法审查的实施困境及其调适方案:基于 262 份裁判文书的考察[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2026,27(2):86-94,105.