

公平竞争理念下跨境电商企业补贴的法律规制

王 颖

浙江理工大学法政学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年10月10日; 录用日期: 2024年10月29日; 发布日期: 2025年1月17日

摘 要

在全球经济一体化趋势的推动下, 跨境电商产业展现出巨大的发展潜力和广阔的市场前景。通过给予跨境电商企业补贴是促进跨境电商产业发展的重要手段。在这个过程中, 公平竞争理念的丧失使补贴的负外部性凸显, 制约跨境电商产业发展的平衡性。目前, 跨境电商企业补贴的法律规制框架呈现出产业政策法对骗补行为的防范不足、财税法对补贴监督的刚性约束不足、竞争法中的公平竞争审查制度尚不完善的特点。因此亟需在跨境电商领域倡导竞争中性原则, 改进公平竞争审查制度的标准规范, 完善监督保障机制和异议机制。

关键词

跨境电商企业, 政府补贴, 公平竞争审查

Legal Regulation of Subsidies for Cross-Border E-Commerce Enterprises under the Concept of Fair Competition

Ying Wang

School of Law, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Oct. 10th, 2024; accepted: Oct. 29th, 2024; published: Jan. 17th, 2025

Abstract

Driven by the trend of global economic integration, the cross-border e-commerce industry has shown enormous development potential and broad market prospects. Providing subsidies to cross-border e-commerce enterprises is an important means to promote the development of the cross-border e-commerce industry. In this process, the loss of the concept of fair competition highlights the negative externalities of subsidies and restricts the balance of the development of cross-border

e-commerce industry. At present, the legal regulatory framework for subsidies for cross-border e-commerce enterprises presents the characteristics of insufficient prevention of fraudulent subsidy behavior by industrial policy laws, insufficient rigid constraints on subsidy supervision by financial and tax laws, and imperfect fair competition review system in competition laws. Therefore, it is urgent to advocate the principle of competition neutrality in the field of cross-border e-commerce, improve the standards and norms of fair competition review system, and perfect the supervision and protection mechanism and objection mechanism.

Keywords

Cross Border E-Commerce Enterprises, Government Subsidies, Fair Competition Review

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着电子商务的日益普及，其交易模式已深植于人们的日常生活之中，各类网店和电商平台竞相发展。在全球经济一体化趋势的推动下，跨国贸易活动日益频繁，而传统贸易模式则面临挑战，呈现出相对疲软的态势。在此背景下，跨境电商借助电子商务平台的力量成为经济发展不可忽略的重要组成部分。2024年上半年，我国跨境电商进出口1.22万亿元，同比增长10.5%。国内现存跨境电商相关企业2.1万家，2023年相关企业注册量达到5826家[1]。与此同时，各地政府不断加强力度出台一系列惠企政策，建设跨境电商公共服务体系，努力为跨境电商企业提供良好的市场环境和法治保障。在各类经济调控手段中，政府补贴凭借立竿见影的效果备受青睐，但是另一方面政府补贴是否构成“不当干预”取决于政府的自由裁量。基于此，为解决我国当前跨境电商企业补贴的难题，在法律规制层面需要进一步突出公平竞争的理念，拟为我国跨境电商企业补贴能够科学、有效地实施提供良好的制度保障。

2. 跨境电商企业补贴对公平竞争理念的现实需要

维护公平竞争是构建现代市场体系的基本原则，遵循公平竞争是有效规制政府不当干预行为和优化公平营商环境的基本要求，实现公平竞争是“政府主导型”向“市场回应型”规制转型的必由路径[2]。

2.1. 理论维度：补贴的正负外部性

补贴正外部性的理论基础源于社会公共利益理论，社会公共利益理论认为补贴的出现是为了纠正市场失灵和维护公共利益。首先体现在政府补贴具有促进产业结构优化和转型升级的作用。从历史经验来看，许多新兴产业在发展之初，通常需要大量的资金和政策扶持，有助于加速淘汰落后技术和产能，推动先进生产力的发展，从而推动经济增长[3]。以美国为例，即使在相当长的一段时间内，从未对外宣称将产业政策作为其经济政策工具箱的一部分。但在国际金融危机对世界各国经济造成巨大冲击时，美国政府也实施了大量的补贴实践，所推行的以科技、能源、农业方面为代表的补贴政策取得了良好的效果，使美国在奥巴马任期内GDP年均增长达到1.4%，推动了美国经济的复苏[4]。

补贴的负外部性体现在作为财政资源的倾斜，有限制竞争或者扭曲竞争的可能性，不利于公平竞争环境的塑造。这种风险源于企业即便以低于边际成本的价格销售产品，仍能保持盈利状态，而这种盈利并非源自高效的运营管理或技术创新，而是得益于政府对低价销售损失的补偿，从而赋予这些企业在市

场上的竞争优势。因此,生产效率的高低不再是决定市场竞争胜负的关键要素,也会向外界传递这种市场信号,破坏了市场优胜劣汰的自然机制。

2.2. 实践维度:跨境电商发展的不平衡

跨境电商发展的不平衡制约着补贴的正当性,损害公平竞争的营商环境。一方面,跨境电商区域发展不平衡现象尤为突出。如广州、深圳、杭州等东部沿海城市,凭借其优越的地理位置、完善的基础设施和成熟的物流仓储体系,吸引了大量跨境电商企业聚集,形成了规模效应。西部内陆省份则相对滞后,难以充分享受跨境电商带来的发展机遇。另一方面,跨境电商企业之间的规模与实力也存在明显的不平衡。大型跨境电商企业如阿里速卖通、京东国际等,凭借其雄厚的资金实力、强大的技术支撑和丰富的运营经验,在全球市场上占据主导地位,拥有较高的市场份额和品牌影响力。众多中小型跨境电商企业则面临着资金短缺、技术瓶颈、品牌知名度低等问题,难以在激烈的市场竞争中立足。然而,目前针对跨境电商补贴集中于优势区域和超级企业,不仅影响了市场的充分竞争,也制约了整个行业的创新发展,形成“强者愈强、弱者愈弱”的马太效应。

3. 跨境电商企业补贴法律规制的问题检视

我国跨境电商企业补贴的法律规制是从产业政策法、财税法和竞争法三维构建的。产业政策法确立补贴的必要性,财税法约束着作为财政支出的政府补贴,使其符合公共财政等财政法治的基本原则与要求,竞争法着重考量政府补贴实施对公平竞争的效果[5]。

3.1. 产业政策法:对骗补行为的防范不足

近年来中央和地方出台了一系列培育跨境电商企业的财政补贴政策,引导跨境电商重点企业发展壮大,支持企业拓展跨境电商业务。但就目前的实践来看,政府补贴的实际效果并不理想,骗补行为层出不穷。近日,国家税务总局浙江省温州市税务局发布多个税务行政处罚事项告知书,多家跨境电商公司取得出口外贸收入以及领取商务部门补贴,主管税务机关通知公司申报而未按规定如实办理纳税申报,存在偷税行为,被稽查并罚款[6]。从企业需求端来看,骗补行为的产生原因在于不当利益驱动下企业做出的寻租行为,财政补贴的决策流程依赖政府内部人员的商讨与评估,难以预防官员企业之间的利益输送、权钱交易。并且综合各地的补贴政策来看,企业的申报条件较为笼统,处罚措施力度不够。骗补行为的滥觞呈现出一种非公平竞争性。即受补贴的企业并非因为其自身的积极生产与诚实经营而生存下来,只是因为其获得了政府补贴而得以生存,此种结果是对未受到政府补贴而自立生存下来的企业的一种不公平[7]。如此便潜在地激发了市场主体的投机行为,早年间新能源车企的“骗补门”就是前车之鉴,甚至多家车企被取消资质。为预防跨境电商企业的骗补行为,在正面激励的同时设置反向约束机制,引导企业行为契合政策目标十分必要。

3.2. 财税法:对补贴监督的刚性约束不足

政府补贴属于财政支出的范畴,因此我国在2018年修订的《预算法》是对政府补贴监督的重要手段。尽管如此,《预算法》对政府补贴行为的监督呈现出刚性约束不足的特点。首先,我国在2003年提出“全口径预算”这一概念后,政府补贴已基本纳入预算监督,但税收优惠等隐形补贴一直游离于预算监督之外[8]。政府补贴不仅包含直接的资金转移,还包括间接的财政贴息、税收返还和无偿划拨非货币资产。其次,预算支出科目未能全面反映政府补贴的数额和用途。尽管我国各证券交易所都要求上市公司在收到政府补助时予以信息披露,但是对于政府补助的获得原因、接收时间、使用用途等重要信息的披露规范并未明确。并且跨境电商企业以中小企业居多,对上市公司的强制信息披露制度只能覆盖少量跨境电

商企业。最后,《预算法》缺乏全流程的经济学评估方法,无法反映政府补贴给予跨境电商企业后能否得到预期的绩效,因而容易引发公众对补贴正当性的质疑。

3.3. 竞争法:公平竞争审查制度尚不完善

为打造公平自由的竞争环境,2021年6月,国家市场监督管理总局等五部门联合印发《公平竞争审查制度实施细则》,明确了4大类18项禁止性标准,对纠正政府行为对竞争影响方面发挥了积极作用。时隔三年,为进一步规范和强化公平竞争审查工作,2024年6月,国务院正式通过《公平竞争审查条例》(以下简称《条例》),在政府补贴这一框架下,结合《条例》第二条的规定,对于涉及经营者经济活动的政府补贴政策,起草单位应当在出台前进行公平竞争审查,只有不会产生排除、限制竞争效果或者符合例外规定可以予以豁免的政策措施方可实施。首先,在实体标准方面,目前审查实践中暴露出因缺乏实质性和差异化的审查标准而显得过于僵化,部分列举式审查标准具有较大的不确定性,审查标准与产业政策等相关法律制度缺乏有效衔接的问题[9]。其次,在程序保障方面,自我审查模式下的政府补贴公平竞争审查面临“审查能力与审查动力”的双重挑战。起草机关可能因缺乏竞争法的相关知识或者难以全面、精准地汇集来自利害关系方的多元意见,导致审查结果存在偏差。最后,在豁免标准这一层面,《条例》第十二条规定“为促进科学技术进步、增强国家自主创新能力的”可以例外适用公平竞争审查制度。当前以人工智能、大数据、区块链等为首的新兴科技已深刻融入经济高质量发展、市场运作的诸多方面,引发了以数字经济赋能跨境电商的迭代与升级。跨境电商企业能否以此为依据,获得差异化补贴不得而知。

4. 公平竞争理念下跨境电商企业补贴的优化路径

4.1. 在跨境电商领域倡导竞争中性原则

“竞争中性”这一概念最早在1996年澳大利亚的《联邦竞争中性政策声明》正式提出,其具体内涵是政府的商业活动不得因其公共部门所有权而享有私营部门竞争者所不能享有的竞争优势[10]。在此背景下,竞争中性旨在解决国有企业因与政府的特殊联结关系取得不正当竞争优势,对于政府为国有企业外的其他企业给予竞争优势的行为,澳大利亚版本的“竞争中性”并未涉及。此后随着各国对竞争中性的普遍关注,经济合作与发展组织(OECD)在贯彻竞争中性时淡化了对企业身份的限制,以向所有企业营造公平竞争的市场环境为目标。我国在2019年的政府工作报告中首次对“竞争中性”予以肯定,指出“按照竞争中性原则,在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面,对各类所有制企业平等对待”[11]。竞争中性是在市场化的基础上提出的,政府力量是影响市场的外生变量,政府对市场的不正当干预是导致竞争中性偏离的原因[12]。因此,竞争中性逐步演化为规范政府行为的重要市场准则。在跨境电商领域倡导竞争中性原则,要求政府不仅作为裁判者的角色具有定纷止争的作用,更强调政府应当摆正自己旁观者的位置,在支持跨境电商企业创新发展的同时,不能滥用手握资源予以偏袒。

4.2. 改进公平竞争审查制度的标准规范

为增强审查的科学性,可以在列举式审查标准外建立实质性审查标准。即审查跨境电商企业补贴对于市场价格形成,科技创新、产业升级的正负效应,综合考量其对市场公平竞争的影响来审查其是否具有合理性,如果认为其具有合理性,则通过公平竞争审查[13]。在这一环节需要充分运用比例原则,即以目的正当性、手段必要性、损益均衡性三个具体的子原则综合判定跨境电商企业补贴是否合乎比例。政府还可以在不同行业通过设定若干条件限定特定经营者的范围,在跨境电商领域可以限定申报企业在实缴注册资本数额、经营规模、业务范围、入驻地点等条件。在补贴金额的分放上,应采用成本收益分析

方法。这不仅要清晰计算政府执行补贴政策所承担的直接成本，如补贴的实际拨付金额及行政管理费用等，这些作为资金流出，能够明确列入财政支出的账目中。还要估算隐性成本，即在财政支出中无法体现出来的，包括对价格配置机制的影响、对企业生产率与竞争力的影响、对不同规模企业的非均衡影响、对新兴产业进行规制的影响[14]。在量化收益方面，如果政府补贴的效果是短期的，对短期内产生的收益直接评估，产生收益时间跨度大的，通过贴现将未来收益转换成现值估算。难以量化的，作出分析和解释。在豁免标准上，根据跨境电商企业的经济体量具体问题具体分析。对大企业豁免时应当谨慎适用，中小企业豁免时应当宽松适用。

4.3. 完善监督保障机制和异议机制

在监督保障机制这一层面，为跟踪政策的落实情况和实施现状，《公平竞争审查第三方评估实施指南》中鼓励政策制定机关(现称“起草机关”)可以采用第三方评估的方式对政策措施进行逐年评估。目前不强制要求逐年评估，一方面是考虑效率和成本，同时兼顾“存量清理和增量审查”并重的工作原则。但可以要求政府有选择性地对重点跨境电商企业补贴引入逐年评估，这样也不会给予审查主体过重的审查压力。其次，强调第三方评估机构选拔过程的公开透明，并对其进行专业能力的深度核实。第三方评估机构作为政府的长期合作方，存在着遴选机制不健全的问题，大多以申报-审核-公告的流水线形式进行。最后，进一步发挥公平竞争审查工作专家库的作用，专家库旨在强化公平竞争审查工作的智力支持和人才保障，发挥专家在服务地方公平竞争政策实施的作用，提高公平竞争审查工作的科学化、专业化水平，解决审查质量不够高，审查工作流于形式等问题。

在异议机制方面，2024年7月，国家市场监管总局公开征求《公平竞争审查举报处理工作规则(征求意见稿)》意见的公告，但信息不对称使得公众在获取举报信息时处于不利位置，为解决这一问题，建议构建公平竞争审查信息的公开平台，并特设政府补贴专区，便于公众查阅。在保护商业秘密的前提下，此平台应尽可能确保公众的知情权得到充分保障。明确跨境电商企业竞争对手的救济措施，未受补贴的企业可以通过司法途径寻求救济。

5. 结语

跨境电商企业补贴与公平竞争是相辅相成的。只有在保障公平竞争的前提下，政府补贴政策才能发挥最大效用，推动跨境电商产业的健康发展。随着未来国际贸易环境的不断变化，政府和企业应共同努力，探索更加科学、合理的补贴政策与竞争机制，为实现竞争友好、培育竞争文化、实现跨境电商的长远发展奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 中商产业研究院. 中国跨境电商市场前景及投资机会研究报告[EB/OL]. <https://www.163.com/dy/article/JACB0OU10514810F.html>, 2024-09-20.
- [2] 孙晋. 公平竞争原则与政府规制变革[J]. 中国法学, 2021(3): 186-207.
- [3] 时建中. 强化财政补贴公平竞争审查 推进公平竞争环境持续改善[J]. 中国财政, 2022(23): 63-64.
- [4] 代志新. 美国财政补贴: 制度、现状与影响[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2023: 91.
- [5] 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.
- [6] 搜狐网. 多家跨境电商公司领取商务部门补贴偷税被查[EB/OL]. https://news.sohu.com/a/807690718_120931740, 2024-09-20.
- [7] 刘伟, 向林志. 公平竞争理念下平台型企业政府补贴的优化路径[J]. 长沙大学学报, 2023(6): 66-71.
- [8] 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.

-
- [9] 殷继国. 我国公平竞争审查标准的理论阐释与规范再造[J]. 比较法研究, 2023(5): 106-120.
- [10] Australian Treasury (2024) Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement. <https://www.pc.gov.au/about/core-functions/competitive-neutrality/commonwealth-competitive-neutrality-policy-statement-1996.pdf>
- [11] 中国政府网. 2019 年政府工作报告[EB/OL]. <https://www.gov.cn/guowuyuan/2019zfgzbg.htm>, 2024-09-20.
- [12] 张晨颖. 竞争中性的内涵认知与价值实现[J]. 比较法研究, 2020(2): 160-173.
- [13] 蒋淼, 吕清正. 地方政府补贴之公平竞争审查及其路径优化[J]. 三明学院学报, 2020, 37(1): 33-38.
- [14] 于立, 张嫚. 美国政府规制成本及其经济影响分析[J]. 世界经济, 2002(12): 33-39.