

蔡莉妍. 论航运产业的国家援助制度及其法律规制[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(3): 61-68

论航运产业的国家援助制度及其法律规制

蔡莉妍

(集美大学 海洋文化与法律学院, 福建 厦门 361021)

摘要:作为“建设海洋强国”战略的重要支柱产业,航运业在经济发展中起着至关重要的作用。伴随着全球贸易政策的不确定性和经济下行风险,航运业的发展面临诸多挑战。为了维持本国航运业的竞争优势和健康发展,针对航运产业的国家援助措施并不鲜见。从国家援助制度广泛存在于航运业的经济基础入手,分析中国航运产业国家援助制度的发展现状、援助类型及存在的问题。构建中国航运产业国家援助制度应在厘清援助的目标价值基础上,明确合法援助措施的判定标准并完善公平竞争审查机制,将其纳入法治化运行轨道,以实现国家援助对航运业的积极促进作用。

关键词:航运产业;国家援助;法律规制

中图分类号:D922.294 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2021)03-0061-08

Legal regulation of state aid for shipping industry

CAI Li-yan

(College of Marine Culture and Law, Jimei University, Xiamen 361021, China)

Abstract: As an important pillar industry of the strategy of “building a maritime power”, the shipping industry plays an important role in the economic development. With the uncertainty of global trade policy and the risk of economic downturn, the development of shipping industry is facing many challenges. In order to maintain the competitive advantage and healthy development of shipping industry, the state aid measures for shipping industry are not uncommon. Starting from the economic basis of the widespread existence of the state aid in the shipping industry, this paper analyzes the development status, types and problems of the state aid system in China’s shipping industry. To construct the state aid system of China’s shipping industry, we should specify the target value of the aid, clarify the criteria of legal aid measures, improve the fair competition review mechanism, and bring it into the legal operation track, so as to realize the positive role of state aid in promoting the shipping industry.

Key words: shipping industry; state aid; legal regulation

近年来,全球经济环境复杂多变,航运业在复苏的路上艰难爬坡。除了需要承受传统的负向因素,如全球气候环境、海员短缺等带来的下拉力,受新冠肺炎疫情影响,全球性企业停工形成的中长期经济萧条,加剧了世界性需求萎靡以及贸易保护主义,在未来较长时间内将对航运业形成明显的冲击,并通过产业关联和传递效应波及整个航运上下游产业链。为了维持航运业的良性发展,全球多个国家及

地区纷纷出台航运扶持措施。2018年1月,新加坡制定33.9亿美元海洋运输业转型发展规划,旨在保障新加坡未来全球航运枢纽地位。2019年12月,欧盟批准了5个国家(塞浦路斯、丹麦、爱沙尼亚、波兰和瑞典)的航运援助计划,通过实行吨位税和海员发展计划,提高欧盟航运企业的全球竞争力。2020年2月,深圳市交通局发放了4.1亿元港航产业资助资金,助力港口航运企业复工复产。2020年6月,

收稿日期:2021-08-25

基金项目:福建省社会科学基金项目“区块链技术应用的法律规制研究”(FJ2020B018),集美大学国家基金培育计划项目“基于区块链技术应用的法律规制研究”(SP202102)

作者简介:蔡莉妍(1983-),女,江西南昌人,法学博士,集美大学法学院副教授、硕士生导师,E-mail:saili16@163.com。

芬兰政府提供2 500万欧元支持受疫情影响而遭重创的航运交通业。

国家援助是指一国政府通过各种直接或间接措施,对国内特定地区或特定产业提供的财政支持。主体为中央或地方政府以及由国家委派的任何机构,包括公共事业单位和国有控股银行。2018年8月,自然资源部、中国工商银行联合印发的《关于促进海洋经济高质量发展的实施意见》提出,中国工商银行将力争未来5年内为海洋经济发展提供1 000亿元融资额度。国家对航运产业的援助制度由来已久,在经济学上有形形色色的理论对其进行解读。从成本分析来看,作为资本密集型的航运业规模效应明显,航运企业往往将资本向盈利性较高的航线配置。既存竞争者的规模经济与范围经济加剧了市场的进入障碍,降低了市场竞争程度。政府可以通过对特定对象的援助以激励支线运输以及减少援助对象进入市场的额外成本,具有正当性和合理性。^[1]从战略性贸易理论来看,航运业在一定程度上服务于本国的政治、经济、军事政策,而非单纯地追求经济利润,具有强烈的国家保护色彩。^[2]符合本国国情的产业政策是非均衡发展 and 争取动态比较优势的内在要求。^[3]尽管国家援助制度的正当性得到了理论上的支持,但仍然存在扭曲竞争的情况。正如经济合作与发展组织(简称OECD)所指出的,在平衡国家援助措施的积极与消极后果的情况下,应当满足“更少与更优的特定国家援助”(less and better targeted state aids)之目标,在精确的经济分析基础上,采用更为透明、非歧视性以及更低成本的替代性措施,设计补偿机制与事后评估机制,以限制国家援助措施的消极后果。^[4]

一、航运产业实施国家援助的应然性考察

作为一种损耗政府公共资源的财政行为,国家援助的表现形式具有多样性,包含了直接补贴、税收优惠、资本参与、低息贷款、加速船舶折旧、国家担保等减轻受助企业正常预算费用的各种措施,旨在提高本国的产业竞争力。由于国家援助通过人为减少受助企业本该承担的财政负担,或者维持、扩大受助企业的市场份额,使得受助企业相较于未获援助的同业竞争者取得更有利的竞争地位,影响公平自由

的竞争秩序。然而,单靠市场并非优化资源配置的最佳手段,竞争的双面性决定了竞争本身是一种熊彼特式的创造性毁坏过程^①,需要国家在市场失灵时介入干预。因此,国家援助成为实施国家组织经济职能的必要工具。

国家援助广泛存在于航运业的经济学基础在于:一方面可以缩短市场内的时空距离,通过降低运价,外移市场边界,扩大市场范围,争取更多的市场份额;另一方面可以提高边际效益,实现规模经济。从政策因素的作用来看,降低边际成本的路径主要有两种:一是对特定企业和生产部门给予财政支持,改变竞争态势调整供求关系;二是通过调整供求关系进而反向调节价格,影响成本。^[5]值得指出的是,国家援助不同于国家投资。投资是一种利益导向性行为,即经济人在分析考虑各种风险因素后,将资产投放于市场并预期在一定时间内取得投资收益的行为。政府也可以实施符合私人投资理性的资产经营行为。这与具有政策性和社会性的国家援助存在本质区别,换句话说,如果公共财产没有受到损失,则不构成国家援助。

基于航运业的战略属性,航运领域的国家援助并不罕见。援助理由主要有三点。

第一,航运业具有移动性和无界性的特点,高度的国际化使其面临激烈的国际竞争。运力过剩的经营困境加上资本杠杆的挤压,以及行业去产能的渠道狭窄,迫使航运企业通过不断的兼并重组以谋求生存,然而,生产要素流动的不充分导致信息传递的迟滞,进而面临失业及资产流失的风险。^[6]为了维护因市场相对饱和、生产过剩而丧失增长动力的航运业尤其是船舶制造业,有必要进行一定形式的国家干预。

第二,抵消和平衡受到援助的外籍船公司之竞争优势。按照制度经济学的相关理论,国家竞争优势除了表现为技术效率优势,还取决于政府是否能够提供一套有效约束与激励的制度体系。^[7]外部的制度优势会给一国政府带来竞争压力,要想在国际航运市场的激烈竞争中脱颖而出,与其被动反应,不如为争取市场份额和国际可流动要素进行制度的积极调整。因此,国家援助作为制度竞争的重要手段,有助于推动静态比较优势向动态竞争优势的转化,

^① 熊彼特创造性破坏理论,是美籍奥地利经济学家约瑟夫·熊彼特(Joseph Alois Schumpeter)提出的经济学理论,熊彼特将企业家视为创新的主体,其作用在于创造性地破坏市场的均衡(他称之为“创造性破坏”)。他认为,动态失衡是健康经济的常态(而非古典经济学家所主张的均衡和资源的最佳配置),而企业家正是这一创新过程的组织者和始作俑者。通过创造性地打破市场均衡,才会出现企业家获取超额利润的机会。

进而提升整个航运产业的综合竞争力。

第三,鼓励和吸引本国资本的外籍船回归。随着船舶运营成本的不断攀升,船舶所有人难以满足本国籍船舶的严格登记要求,加之较高的税赋标准,使得越来越多的船舶移籍海外,到实行开放登记的“方便旗”国家登记。为了提高本国籍船舶的航运竞争力,改善海运环境,稳定海员队伍,以提供优惠税制为主要手段的国家援助措施,可以帮助航运企业在较为稳定的营商环境中规划企业的发展战略,并且刺激和促进本国船员和其他航运辅助业从业人员的就业,为其提供职业发展的途径和渠道。

二、航运产业给予国家援助的实然性分析——以欧盟为例

中国航运立法中鲜见关于国家援助制度的规定,只在部分行政性法规或地方性法规中有零散规定,没有明确国家援助行为与航运市场的关系,缺乏界定援助行为合法与非法的法律标准、操作指南和救济路径,对于援助范围的确定和援助措施的监督具有较大的模糊性和不确定性。从域外立法经验来看,国家援助制度强调透明度要求,对受益人、援助金额和援助目的需进行详细说明,使其他市场主体有能力进行合规性监督,从而提高援助成效并将其控制在合理范围。根据2004年欧盟《海上运输国家援助指南》,^[8]航运企业获得国家援助应具备如下构成要件。

第一,援助对象的特定性。即援助对象仅限于海上运输活动。依据欧盟第4055/86号条例第1条和第3577/92号条例第2条,海上运输包括国际海上运输(成员国港口之间以及成员国与第三国港口或离岸设施之间的货物或旅客运输)和沿海运输(同一成员国境内各港口之间的货物或旅客运输)。此外,如果一年内超过50%的工作时间在有效地从事海上拖航作业和深海清淤作业,作业拖轮和挖泥船也属于获得援助的范围。

第二,对非援助对象的船舶经营活动应采取账户分离原则。例如在港湾内使用的港作拖轮,其目的主要是辅助机动船靠离码头,因此不构成上述的“海上运输”,不应从援助中受益。为了防止非海运活动从国家援助中间接受益,以及避免其他部门的竞争扭曲,欧盟委员会往往要求成员国采取隔离措施(ring-fencing measures),如基于长臂原则对商业交易进行验证和确认,以及在适格对象与非适格对象之间公平分担资本和费用支出,公平分配营运收入等。

第三,国家援助中的财政优惠主要针对欧盟船舶所有人或者欧盟籍船舶的经营收入。第3577/92号条例第2条对“欧盟船舶所有人”(Community shipowner)主要是从三个方面进行界定:船舶所有人的国籍属于欧盟成员国;依据成员国法律成立,主要经营场所位于成员国境内;欧盟成员国国民在欧盟区域外设立的航运企业,由其享有有效控制权,并悬挂成员国船旗。欧盟籍船舶应满足欧盟相关船舶安全和技术标准,并且需要证明对欧盟经济活动和就业的积极贡献。值得指出的是,财政优惠措施同样可以给予取得船舶所有人授权而全面负责船舶运营的船舶管理人,前提是其管理的船舶大部分是欧盟籍船舶。此外,如果船员个人所得税和社会保险均向欧盟缴纳,也可以通过减少船员收入所得的税率和计税基数来使受助对象获得特定优惠。

第四,国家援助具有积极性、合理性和必要性。首先,评估援助措施对振兴欧盟航运产业的政策目标是具有积极效应的,包括增加就业机会、提高海运安全、改进航海技术、促进沿海运输、巩固海洋产业集群、增强整体竞争力等。其次,成员国政府在实施国家援助时应遵守“比例原则”,注意援助措施对竞争的破坏和扭曲应控制在合理、必要的限度内,如果存在明显的不合理因素,如国籍、地域歧视,或者援助数额超出企业所需,则不应纳入豁免范畴。再次,成员国政府需证明援助措施的不可或缺性,即非援助措施的实施效果有限,援助措施对实现经济目标具有高效性。

三、中国航运产业国家援助制度的类型及面临的现实困境

国家援助的常见类型有补贴或税收优惠、低息贷款、国家担保,以及对国有企业的注资行为等。^[9]欧盟《海上运输国家援助指南》将涉及海上运输的国家援助措施进行了列举,具体包括:减少船舶吨税(tonnage tax)、减少劳动力相关成本(labor-related costs)、船员救济、投资特许、支持对航运人才的技术培训等。^[8]截至2019年底,在上交所和深交所上市的航运、船舶海工和港口相关企业总计74家。上市公司年报主要有两个会计项目记录国家援助措施:税费返还和政府补助。前者利用税收政策影响纳税人的实际收入,进而调节纳税人的行为活动,主要形式有税收抵免、投资抵免、减税等税收优惠措施。该部分数据通过年报“现金流量表——税费返还”条目获取。后者反映企业收到的各项补贴和支持,如财政补贴、环保补贴、技术改造补贴、科技支持、政府

奖励、贴息资金以及出口支持等,这部分数据通过公司年报“营业外收入——政府补助”条目获取。

(一) 税收优惠措施

税收优惠措施不同于具有普遍意义的税率设定措施,如果税率调整不区分行业和地区,就不会使特定企业获得相对竞争优势,这种普遍税收政策不属于国家援助的范畴。作为国家援助的税收优惠措施必须使特定行业或区域的企业获得了额外的利益和竞争优势,因此,一项税收政策需经过与宏观税收政策的比较之后方能判定是否为国家援助。^[10] 航运税收优惠措施主要有船舶吨税制和船员个人所得税的减免。

1. 船舶吨税

传统意义的船舶吨税是针对船舶使用海上航标等助航设施的行为设置的税种,本质上属于行为税^①。由于航运业的主要资产——船舶和船员具有较高的流动性,加之各国船舶登记制度的差异,决定了航运企业在进行船舶登记时会比较选择最适合的经营环境,由此产生船舶出籍问题。然而随着船舶的外移,一方面会影响政府的税收收入,另一方面也会导致丧失对船队的实际控制能力,最终影响到本国航运业的健康发展。为此,世界各海运大国纷纷引入替代企业所得税的现代船舶吨税制度(简称吨税)以减轻航运企业的税收负担,增强其国际竞争力。这种吨税制度不同于《中华人民共和国船舶吨税法》(简称《船舶吨税法》)所界定的船舶吨税,其属于所得税,是依据船舶的净载重吨位估定征收,税率一般低于通常意义的企业所得税,被认为是一种隐性补贴,本质上是防御性的而非战略性的,作为航运发达国家对本国籍船与方便籍船竞争时的利益保障手段。

采用吨税制具有明显的溢出效应,即除了直接受益的远洋运输业之外,还可以促进相关航运辅助业的发展,增加本国船员的就业机会。然而,吨税制带来的税负降低是以增加财政成本为代价的,因此有可能刺激避税,给公平竞争的市场环境带来潜在风险。^[11] 此外,尽管航运企业可以在吨税制和企业所得税二者之间自由选择,但是一经选择就意味着

无论盈利与否,均需缴纳吨税,而且在一定期限内不得随意变动税收征管方式^②。适用吨税的航运企业往往还会被要求满足一定的附加条件,如海员培训、雇佣本国船员等。

《船舶吨税法》第9条对于船舶吨税免税范围的规定过于狭窄,例如,渔业船舶仅限于养殖、捕捞船舶,不包括水产运输船、冷藏加工船等渔业辅助船,不利于远洋渔业的发展。跨境航运企业相较于国际同行来说,承担的税负压力更重,需要缴纳的税种有船舶进口关税、增值税、车船税、船舶吨税、企业所得税等。繁杂和严苛的税收规定阻碍了方便旗船的回归,不利于扩大中国的船队规模和维护国家的经济安全和国防安全。因此有必要引入国际通行的船舶吨税制度,为中国航运企业创设公平的竞争环境,提高国际竞争力。

2. 船员个人所得税

船员个人所得税减免的原因在于船员职业的税负指数过高,导致不合理的“水陆差”,在利益的驱动下船员纷纷“弃海登陆”。职业收入与职业风险的倒挂不仅不利于保住及扩展现有船员队伍,而且会制约本国航运业的发展空间。因此,为了避免船员流失,许多国家对船员个人所得税都实行较大幅度的减免优惠政策。船员个人所得税的减免不仅有助于增加船员的实际收入,而且可以减轻航运企业的劳动力成本,进而增强外部竞争优势。

根据欧盟《海上运输国家援助指南》,在船籍国为欧盟成员国的船舶上工作的船员,其社会保障费和个人所得税允许减免,甚至可以达到全额减免的幅度。欧盟将这类国家援助行为纳入竞争法的适用除外范围,欧盟成员国享有不违背公共政策目标的税收自主权。例如,《2003年英国所得税法》第五部分第六章(Deductions from seafarers' earnings)规定,英国居民船员在一个纳税年度内离开本国在外航行超过183天,可得到全额税收减免。^[12] 法国的船员税收优惠政策分为免征个税制和减免社会保障费两种。前者适用于船员是法国居民且连续12个月内在符合条件的船舶上工作(船舶在法国国际登记中心登记)至少183天,其工薪所得免税。后者适用

① 关于船舶吨税的性质,学术界存在较大争议,有学者认为船舶吨税属于财产税,是针对入境船舶按其吨位计征的一种税,参见张守文:《财税法学》,中国人民大学出版社2016年出版,第265页;有学者认为其属于行为税,征税对象是进口船舶占用航道及各项港口设施的行为,参见欧阳天健:《后立法时代的船舶吨税法律制度再探讨——兼论中国航运业结构性减税的路径设计》,发表于《大连海事大学学报(社会科学版)》,2018年第5期,第2页;也有学者认为船舶吨税与关税类似,是一种由海关征收的“进出口税”,参见刘剑文、熊伟:《财政税收法》,法律出版社2015年出版,第395页。

② 吨税一般有“锁住期限”的规定,一旦选择适用吨税,在锁住期限内不得变动,以防止企业趋利避害,逃避税收征管。吨税也有免税的规定,但针对的是不直接产生收益的情形,例如遇难船舶、军事船舶等。

于法国籍船且船员是法国居民,社会保障费由船公司承担三分之二,船员承担三分之一。船公司的部分可以通过补助金免除,船员的部分由船公司代缴^①。丹麦则结合船舶登记地来实施税收减免措施,对丹麦国际船舶登记中心(Danish International Ship Register,简称DIS)和非DIS登记的船舶(20总吨以下的商船、军舰、渔船、邮轮以及国内旅客运输船除外)加以区分对待。在DIS船工作的船员,其工资薪金可以免征个税;在非DIS船工作的船员可以享有每年56900丹麦克朗^②的个税扣除额^③。通过这种船员个税减免政策大幅增加了DIS登记船舶的总载重吨位,强化了竞争优势。

目前,中国对船员征收个人所得税的法律依据除了《中华人民共和国个人所得税法》(简称《个人所得税法》)及《中华人民共和国个人所得税法实施条例》以外,主要是1999年《国家税务总局关于远洋运输船员工资薪金所得个人所得税费用扣除问题的通知》,其中规定远洋运输船员的工资薪金所得采取“按年计算、分月预缴”的方式计征。自2006年1月1日起,中国远洋运输船员可享受的所得税减除费用标准由4000元/月提升到4800元/月,并且从2011年9月1日开始,基本扣除额之上的月工资由原来的5%至45%九级超额累进税率调整为3%至45%七级超额累进税率。2019年1月1日起,修订后的《个人所得税法》全面施行,以往岸上人员按照3500元扣除,远洋船员按照4800元扣除,现已进行统一,所有公民的收入所得均按照5000元扣除。2019年12月29日,《财政部、税务总局关于远洋船员个人所得税政策的公告》明确,自2019年1月1日起至2023年12月31日,一个纳税年度内在船航行时间累计满183天的远洋船员,其取得的工资薪金收入减按50%计入应纳税所得额,依法缴纳个人所得税。远洋船员与岸上人员在所得税上起征基数差距的缩小,导致船员的实际收入下降。按照中国现行税法,中国籍船舶以及在中国籍船舶上工作的船员,相较于外籍船以及外籍船船员要缴纳更多的税,导致中国船员流失严重,也给中国航运企业带来沉重的薪酬负担,不利于营造公平的竞争环境。

(二) 海运补贴

海运补贴政策是国家对本国海上运输业实行扶植、资助的重要手段,主要包括营运补贴、拆船补贴、造船补贴等。营运补贴是对经营重要外贸航线的本国海运业给予营运差额补贴,使各项营运费用与外国海运业的同项费用保持平衡,以增强竞争力,提高盈利水平。例如,《2013年美国国防授权法案》第3508节将现行的《海事安全计划》(Maritime Security Program, MSP)延长到2025年9月30日,其中规定,美国政府为美国商船提供每年1亿8600万美元(2012年至2018年)、2亿1000万美元(2019年至2021年)、2亿200万(2022年至2025年)的营运补贴(Operating Differential Subsidy, ODS)。目的是建立一支高效的,兼具商业利益和军事价值的民营船队,以满足国防和其他安全要求。^[13]法国、意大利、西班牙、日本也都有相应的补贴政策,作为各自航运振兴计划的有机组成部分。

拆船补贴是具有海上运输经营资格的本国籍船舶在被拆解更新之后,可获得一定补贴的政策。旧船拆补可以使船舶所有人在短期内取得营业外收益,同时促进船舶工业转型升级、优化运力结构,提高航运企业船舶技术水平,降低平均船龄和单位油耗量。

造船补贴是政府无偿给予造船业的资金支持,以降低国内建造船舶的价格,促进国内造船业的发展,扩大本国的船队规模。作为一种常见的海运补贴,许多国家都通过税收、担保、贷款等多种手段对本国造船企业进行扶植,除了直接给予船厂的显性资助之外,还包括对船舶建造相关的各类原材料、设备、技术等提供的财政支持。例如依据印度政府2015年12月正式批准通过的鼓励印度船舶修造业发展的提案,印度国营和私有船厂可以获得政府补贴,资助方案期限为10年,资助额每3年下降3个百分点,最初3年为20%,按照合同价格与公平价格中较低者计算。通过国家资助方案,旨在刺激增加印度造船业的接单量。^[14]中国工业和信息化部制定的《船舶配套产业能力提升行动计划(2016—2020)》也明确规定,为了实现造船强国的战略目标,必须加快提高船用设备研制与服务能力,全面突

① 法国涉及船员税收优惠的法律规定有:《法国国际登记法案2005-412号》第7条、第10条,《法国税法通则》及《法国船员养老金给付办法》。

② 2020年11月3日丹麦克朗对人民币的汇率为1丹麦克朗兑换1.045元人民币。

③ 参见Taxation of Seafarers Act(Seafarer Taxation Act)(LOV nr 386, Lov om beskatning af søfolk),Executive Order on Taxation of Seafarers(Executive Order, No. 653 of 28 June 2005)。

破船舶配套产业发展瓶颈。^[15]为此,需要综合运用船舶信贷、产业投资基金、保险补偿机制等财税金融政策以加大支持力度,提供有效资金保障。

尽管海运补贴是航运大国发展本国航运业的重要手段,但是,所采取的补贴措施应置于全球化背景下加以考虑,应符合《服务贸易总协定》(简称GATS)和《补贴与反补贴措施协议》(简称《SCM协定》)的规定,将补贴限制在达到既定目标所需的限度内,并且满足透明度要求。^[16]例如在欧盟于韩国造船补贴争端案中,世界贸易组织专家组认为韩国进出口银行提供给三湖重工、大东造船、现代重工等本国船厂的完工前贷款计划(pre-shipment loan, PSL)和预付款偿付担保计划(advance payment refund guarantee, APRG)构成与出口业绩相关的专项性补贴,与《SCM协定》第3.1条和第3.2条相违背,因此认定为禁止性补贴^①。该案给中国船舶出口贸易带来的启示在于,中国应建立符合GATS和《SCM协定》的政府支持体系,对航运补贴的设定尽量规避禁止性补贴或可诉性补贴所具有的特征。就中国目前提供给船舶行业的补贴结构来看,主要是在新建船舶领域提供的船价补贴和政策性优惠信贷。^[17]较之造船强国的全方位补贴政策仍显薄弱和不足,给中国造船业的健康发展形成掣肘。以欧盟造船补贴政策2003/C317/06号规则为例,其向造船业提供的补贴包括培训补贴、微量补贴、中小企业补贴、结构重组补贴、环境保护补贴、创新投资补贴、就业补贴、地区补贴和科研开发补贴等,这些补贴措施对欧盟船舶企业提供了有力的保障,使欧盟航运业免受或少受国外同行的恶性竞争影响。

四、完善中国航运产业国家援助制度的对策与建议

从制度经济学的视角来看,国家援助可以将微观层次的竞争优势转化为宏观层次的制度优势,因此出于产业政策和战略目标的考虑,许多航运发达国家都采取程度不一的国家援助措施来助推本国航运业的发展。这种外在的人为干预影响了市场的资源配置,具有跨境负外部性,所以有必要对国家援助施加一定的限制,以控制在合理的范围。2019年9月,OECD下设的国际运输论坛(International Transport Forum)发布了一份关于海运补贴对欧洲航运业影响的研究报告。^[18]报告通过评估不同类型海运补贴的效果,认为海运补贴政策至关重要,但是,应明

确补贴的附加条件,对船员就业、海事培训和环境标准采用更为严格的评价体系,以提高援助资金的利用价值以及在保护国内就业、工业碳税、防止海洋环境污染等方面的效率。作为一种普遍的产业政策工具,对援助措施的分析需要评估市场失灵和竞争扭曲,通过权衡目标价值加以判断。

(一)厘清航运产业国家援助制度的目标价值

为了确保增长导向的产业政策得到合理使用,避免追求目标的狭隘性,中国航运产业国家援助制度的根本目标是服务于中国航运业的整体利益,优化运力结构,构建现代水运集疏运体系,加强水运基础设施建设,提升岸线资源管理和航运信息化水平,贯彻绿色安全发展理念,增强航运企业综合竞争力,促进航运业健康、快速、可持续发展。2019年10月30日,国家发改委修订发布了《产业结构调整指导目录(2019年本)》,本次产业结构调整目录涉及到的航运产业的鼓励类项目中包括船舶方面,如散货船、油船、集装箱船适应绿色、环保、安全要求的优化升级,以及满足国际造船新规范、新标准的船型开发建造等17项;水运方面如港口码头建设、电子信息建设与应用以及绿色环保等15项;综合交通运输方面如综合交通枢纽建设与改造等8项。现代物流方面如现代供应链创新与应用,多式联运转运设施建设,多式联运快速转运换装设备、标准化运载单元的研发推广应用等10项。^[19]因此,为了确保援助措施的包容性和有效性,应使国内航运企业在公平透明的机制下获得扶持和帮助,构建一个既包括优惠措施又包括其他竞争优势的发展框架。加快航运援助制度的法规建设,研究制定航运援助制度的适用条件和效果评价体系。按照国家全面推进“海上丝绸之路”和海运强国战略的总体要求,完善相关管理制度,强化标准约束。在供给侧结构性改革的背景下,弱化政府对产业和要素市场的干预,加快推进“负面清单”管理,将资源自主权还给企业,有助于航运企业规模化和集约化发展。航运产业国家援助制度应通过“强主体、优管理、促服务”,加快航运要素优化与结构调整,完善统一开放、竞争有序的航运市场。

(二)明确航运产业合法援助措施的判定标准

如前文所述,航运援助制度有其存在的合理性,无论产业转型升级、绿色低碳技术创新还是基础设施建设,都需要政府通过财政政策进行引导,体现了

^① 参见 Korea—Measures Affecting Trade in Commercial Vessels(WT/DS273), WTO Report of Panel, 2005. 3, p. 62.

对自由竞争与经济安全这两种价值的兼顾,但是为了规避援助措施给相关市场带来的消极影响,需要明确合法航运援助的判定标准。例如欧盟为了评估援助措施的积极影响(促进欧洲共同利益)和消极影响(扭曲竞争和贸易),在《国家援助行动计划》中引入了“平衡测试”(balancing test),通过指南等方法细化对国家援助的监管规则。^[20]

就中国航运产业而言,对航运和港口物流公司的国家援助制度的适用主要考虑以下要素:(1)明确性:援助措施对中国航运业的整体利益具有明确贡献。(2)必要性:援助措施所起到的实质性贡献是通过市场机制无法获得的,能够纠正市场失灵。例如航运企业要实现绿色低碳发展转型缺乏相关利益驱动,无法通过市场自发形成,需要由政府发挥行政手段来实施。(3)适当性:援助措施是实现利益目标的适当政策工具。(4)激励性:援助措施激励受助企业开展与原有商业行为不同的行为,这种改变后的行为是企业没有援助的情况下不会采取或者在相当有限的情况下或采用不同方式才会作出,例如,根据《老旧运输船舶和单壳油轮提前报废更新实施方案》,很多船企在政府拆船补贴政策的激励下增加了拆船数量,改善了盈利状况并调整了航运企业的运力结构。(5)比例性:援助金额必须是实现目标的最低数额。(6)竞争性:援助措施对竞争与贸易造成的消极结果必须被充分限制,不应排挤私人投资,不应强化受益者的市场力量,不应只给予选定的受益者。(7)透明性:援助措施的对象和相关信息必须公开。如欧盟委员会开发了一个信息技术平台——透明度奖励模块(Transparency Award Module, TAM),要求所有成员国对超过50万欧元的国家援助奖励项目的受益人和援助金额进行编码和公开。

航运企业作为逐利性的市场竞争者,其资源往往向盈利性市场投入,可能导致部分区域缺乏足够的航线服务。为维持区域层次的经济与社会发展,国家一般通过航线补贴对特定航运公司进行补偿从而履行公共服务义务,但是,这种补偿数额必须在施加公共服务义务之前,以客观和透明的标准予以确定,不得在事后进行修正。通过对竞争产生严重影响的补贴行为进行规制符合中国市场化改革的整体方向,故基于经济利益和对国际航运市场形势的考量,应根据中国经济转型这一特定历史时期既定的产业政策目标,来合理界定航运产业国家援助制度的法律空间,既不应不适当地扩大援助范围,也不应

过早地排除或限制这一制度的适用。为此,针对中国航运产业国家援助制度存在的语焉不详、法律漏洞和弹性过大等问题,应从立法技术层面加以完善,以期达到“制度设计的合理与适度”之目标。

(三) 构建航运产业国家援助制度的公平竞争审查机制

随着国际航运市场的自由化,各国由于发展阶段、承运人的竞争力和地理位置的差异,仍然需要保留援助措施以保证其参与国际航运服务的生存空间。除了应采取透明有效的措施并配以明确的判定标准,以保证援助措施不会扭曲市场竞争之外,还应完善国家援助制度的公平竞争审查机制。2016年国务院发布了《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》,2021年国家发改委、财政部、商务部、市场监管总局、司法部修订了《公平竞争审查制度实施细则》,为国家援助的实践中引入公平竞争审查机制提供了相应的法律依据。其中,第三章审查标准分别从市场准入和退出标准、商品和要素自由流动标准、影响生产经营成本标准和影响生产经营行为标准四个方面对援助制度的公平竞争审查进行规定。虽然审查标准强调的是不得违法给予优惠措施,但实际中界定违法行为并非易事,难以产生真正的执法效力。此外,公平竞争审查制度以政策制定机关自我审查为原则,但制定机关存在审查对象模糊、审查标准的涵盖性不足、审查保障机制的缺失等问题,导致公平竞争审查实践的形式化与低效化。^[21]

由于中国长期推行航运产业振兴和扶持政策,在针对援助措施的公平竞争审查方面,首先,可以从目前侧重的技术可行性(technical viability)分析转向政治合理性(political legitimacy)分析,即任何假定均衡的援助控制制度都应当考虑援助所追求的预期公共政策目标和援助产生的积极外部影响。例如,对船舶高科技环保设备的更新迭代可以由国家财政补贴支持,但这些补贴可能超过了它们所提供的实际利益。在对船舶尾气脱硫系统实行补贴之前,有必要对其他替代措施的实施效果进行分析,如油品差价补贴以及船舶税费减免是否会更有效地实现减少空气污染的普遍利益。换言之,绩效评估制度的引入有助于了解各项援助措施的实施效果,并通过绩效评价所获取的信息对产业政策进行恰当的修正与调整。^[22]其次,以竞争中性原则为指导完善国家援助监管保障机制。2019年,李克强总理在全国两会政府工作报告中指出:“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。”对阻碍资源优化配置的竞争非中性行为进行法律规制,是推进产业结构优化升级和国家治理能力现代化的内在要求。^[23]因此,一方面应从成本分摊机制和成本利润率的合理评估测算入手,避免企业利用交叉补贴,获得竞争业务的定价优势;另一方面建立“以信息公开为前提,以数字化监督为工具,以多主体监督为手段”的有效制衡机制,通过搭建国家援助信息平台,对企业所获得的援助措施进行有效监督并提供评价反馈机制。

五、结语

总之,实现航运产业国家援助的法治化,应加强对援助资金的监管,明确援助的目标价值,提高援助资金的使用效益,使航运援助措施更多为公共政策目标服务,例如英国“吨位税”附加了“培训要求”,挪威和葡萄牙明确了补贴应向清洁船只倾斜。建立公平竞争审查机制,通过分析援助措施对经济主体的行为,特别是对受助企业的成本收益结构所产生的影响,以及对同等效率竞争对手带来的阻碍,来评估航运援助措施的合理性与必要性。

参考文献:

- [1] SYS C. Is the container liner shipping industry an oligopoly? [J]. Transport Policy, 2009, 16(5): 259-270.
- [2] 於世成. 美国航运管理法律法规汇编[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 226.
- [3] 蔡莉妍. 论航运领域滥用市场支配地位行为的判定标准及其法律规制[J]. 中国海商法研究, 2019, 30(4): 101-109.
- [4] OECD. Competition, state aids and subsidies 2010[EB/OL]. [2020-06-20]. <https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/InternationalOrganisations/OECD%20STATE%20AIDS.pdf>.
- [5] 段爱群. 竞争政策和补贴政策的目标冲突及中国的策略[M]//王晓晔. 经济全球化下竞争法的新发展. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 141.
- [6] 王晓晔. 市场失灵时的国家干预——欧盟竞争法中的国家援助[J]. 国际贸易, 2000(3): 53.
- [7] 张小蒂, 王焕祥. 制度竞争: 从比较优势到竞争优势[J]. 学术月刊, 2003(9): 19.
- [8] Commission communication C(2004) 43—community guidelines on State aid to maritime transport (2004/C 13/03)[EB/OL]. [2020-06-20]. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=EN).
- [9] 王晓晔. 欧共体竞争法[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 269-273.
- [10] 周牧. 欧盟国家援助制度研究[D]. 北京: 中国社会科学院, 2012: 60-61.
- [11] 赵书博. 吨税研究述评[J]. 税务研究, 2014(10): 91.
- [12] Income Tax (Earnings and Pensions) Act 2003[EB/OL]. [2020-06-20]. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/1/contents>.
- [13] National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013[EB/OL]. [2020-06-20]. <https://www.shearman.com/~media/Files/Services/Iran-Sanctions/US-Resources/Statutes/2-Iran-Freedom-and-Counter-Proliferation-Act.pdf>.
- [14] 补贴 20%! 印度公布造船业国家资助方案[EB/OL]. (2015-12-25)[2020-06-20]. http://www.eworldship.com/html/2015/ShipbuildingAbroad_1225/110350.html.
- [15] 工业和信息化部关于印发《船舶配套产业能力提升行动计划(2016—2020)》的通知[EB/OL]. (2016-03-14)[2020-06-20]. <http://gxw.nc.gov.cn/ncgxw/zcfg/201603/9f59321e71824bc1b016e8cfd045cbef.shtml>.
- [16] 马得懿, 王幸子. 我国航运补贴的制度构架[J]. 国际经贸探索, 2011, 27(11): 56.
- [17] 高翔. 欧盟—韩国造船补贴国际争端对我国船舶出口贸易发展的启示[J]. 国际贸易问题, 2007(9): 37.
- [18] ITF. Maritime subsidies; do they provide value for money? [EB/OL]. (2019-09-17)[2020-08-25]. <https://www.itfglobal.org/en/reports-publications/maritime-subsidies-do-they-provide-value-money>.
- [19] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 产业结构调整指导目录(2019 年本)[EB/OL]. (2019-10-30)[2020-09-03]. <http://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=16602>.
- [20] State Aid Action plan—less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005—2009[EB/OL]. (2005-06-07)[2020-09-12]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005SC0795&qid=1603756971431>.
- [21] 张一武. 公平竞争审查制度的形式化问题研究[J]. 中国价格监管与反垄断, 2020(8): 19.
- [22] 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): 18.
- [23] 王岭, 刘相锋. 竞争中性视域下的政府监管研究[J]. 广东社会科学, 2020(5): 46.