WTO 补贴规则下中国科技创新政策 面临的问题与挑战

黄 宁

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要: 在 WTO 框架下,《补贴与反补贴措施协定》(《SCM 协定》)对中国科技创新政策的补贴问题形成了普遍约束。中国科技创新政策与《SCM 协定》协调的关键在于“专向性”。但不同类型科技创新政策的合规风险也存在差异。而随着中国高技术产业竞争力的提升、发达国家对华技术限制的加强以及多边补贴规则改革的推进,中国科技创新政策的补贴问题还将面临新的挑战。本文同时提出了相关建议。

关键词: WTO; SCM 协定; 科技创新政策; 补贴

中图分类号: G322.0 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2019.09.001

近年来,中国产业政策的补贴问题引起了较大的国际争议。而由于中国科技实力的快速提升,中国科技创新政策的补贴问题也成为发达国家关注的重点。中国欧盟商会在 2017 年发布的报告中指出,中国政府为机器人和新能源汽车等高新技术产业提供了大量补贴,甚至导致了这些产业的产能过剩^[1]。美国贸易代表办公室在 2018 年发布的对华 301 调查报告中指出,“‘中国制造 2025’和各种以信息技术为重点的计划要求中国实施大量的政府干预和金融及其他支持,以将中国变成世界技术领导者”^[2]。

虽然中国目前在补贴问题上的压力主要来自双边,多边贸易体制的权威也受到严重损害,2019 年 12 月 10 日世界贸易组织(WTO)上诉机构甚至将

陷入“停摆”^①,但 WTO 中的《补贴与反补贴措施协定》(以下简称《SCM 协定》)仍然是最具约束力的补贴规则。一方面,无论是关于补贴的双边谈判,还是 WTO 补贴规则改革,最终都将以《SCM 协定》为基础。另一方面,即使 WTO 上诉机构停摆,《SCM 协定》仍然可以通过专家组的裁决获得部分约束力,同时也不排除通过替代性的诸边方案^②或 WTO 仲裁机制^[3]来保持原有的约束力。因此,中国科技创新政策的补贴问题仍然需要重点考虑《SCM 协定》的约束。

1 《SCM 协定》对科技创新政策的约束

《SCM 协定》是 WTO 框架下专门对各成员的补贴和反补贴措施进行规制的协定。其对科技创新

作者简介: 黄宁(1987—),男,副研究员,主要研究方向为科技创新战略、国际科技合作、国际规则与创新政策。

收稿日期: 2019-08-25

① 由于自 2017 年以来美国持续阻挠 WTO 争端解决机构新任大法官的遴选,在任大法官的数量逐渐减少。2018 年时在任大法官的数量仅剩 3 名,已经是审理上诉案件的最低人数。在 2019 年 12 月 10 日其中 2 名大法官退任后, WTO 上诉机构将陷入“停摆”,经过专家组裁决的案件将无法上诉。

② 2019 年 7 月,欧盟与加拿大商定,在上诉机构“停摆”期间,由 WTO 总干事从已离任的大法官中挑选适用于欧加双方的临时仲裁员,解决双方贸易争端的上诉问题。

政策的约束应从 3 个层面进行分析。首先，科技创新政策是否属于《SCM 协定》意义上的补贴？其次，如果科技创新政策属于补贴，是否符合《SCM 协定》的规定？最后，如果科技创新政策违反了《SCM 协定》，会有怎样的后果？

1.1 科技创新政策属于补贴

根据《SCM 协定》第 1.1 条对于补贴的定义，如果存在由“政府或任何公共机构”提供的“财政资助”并“因此而授予一项利益”，就“应视为存在补贴”。因此，如果科技创新政策同时满足“政府或公共机构”“财政资助”和“授予利益”3 项要素，就属于《SCM 协定》意义上的补贴。

首先，科技创新政策一般是由政府制定的，并往往给予政策实施对象在市场条件下难以获得或者优于市场条件的利益，因而满足“政府或公共机构”与“授予利益”两项要素。

其次，“财政资助”的定义范围十分广泛，涵盖了绝大部分的科技创新政策类型。《SCM 协定》第 1.1 条(a)(1)项定义的“财政资助”主要有 3 类，第一类是“资金的直接转移(如赠款、贷款和投股)、潜在的资金或债务的直接转移(如贷款担保)”，第二类是“放弃或未征收在其他情况下应征收的政府税收(如税收抵免之类的财政鼓励)”，第三类是“政府提供除一般基础设施外的货物或服务，或购买货物”^[4]。对应来看，科技计划一般是由政府直接提供资金，属于第一类财政资助中的“赠款”；科技税收政策一般是针对高技术企业或研发活动给予税收优惠，属于第二类财政资助；科技金融政策一般是针对高技术企业或产业提供信贷、担保、保险服务或实施股权投资等，属于第一类财政资助；创新产品政府采购属于第三类财政资助中的“政府购买货物”；科技规划则往往同时构成多种财政资助。

因此，科技规划、科技计划、科技税收政策、科技金融政策以及创新产品政府采购大部分都属于《SCM 协定》意义上的补贴。

1.2 科技创新政策构成违规补贴的两个条件

虽然大部分科技创新政策都属于补贴，但这些政策并不必然违反《SCM 协定》的规定。一项补贴必须同时满足两个条件，才能构成违规补贴。一是具有“专向性”，二是对其他成员的利益造成了“不利影响”。

首先是具有专向性。根据《SCM 协定》第 1.2 条，只有专向性补贴才受其主要条款的约束。《SCM 协定》第 2 条对“专向性”作了界定。具体而言，专向性分为 3 类。一是法律专向性，即在政策文件中将补贴限定授予有限的一组企业或产业^①；二是事实专向性，即在事实上仅有少数企业或产业获得补贴^②；三是地区专向性，即仅针对管辖范围内的一部分地区实施补贴^③。《SCM 协定》并没有明确规定多少数量的企业或产业才属于“一组”或“有限数量的”，相当于将专向性的判定交由专家组和上诉机构决定。但一般而言，如果将补贴限定授予少数的企业或产业，就很可能被认定为具有专向性。因此，如果科技创新政策将支持对象限定在少数的企业或产业范围内，就很可能构成专向性补贴。此外，中国在入世时还作出了额外的承诺。《中国加入议定书》第 10.2 条规定，“对国有企业提供的补贴将被视为专向性补贴，特别是在国有企业是此类补贴的主要接受者或国有企业接受此类补贴的数量异常之大的情况下”。因此，如果中国某些科技创新政策的支持对象主要是国有企业，或者国有企业实际上是政策的主要受益者，将直接构成专向性补贴。

其次是产生了“不利影响”。《SCM 协定》第 5 条规定，“任何成员不得通过使用第 1.1 条和 1.2 条所指的任何补贴而对其他成员的利益造成不利影响”。从 WTO 争端的角度，“不利影响”实际是指在本土市场、起诉方市场或第三方市场中对起诉方同类产业造成的竞争损害，例如价格抑制、价格压低或者销售损失等。而在补贴争端中，如果双方企业的产品之间存在明显的替代和竞争关系，

① 即《SCM 协定》第 2.1 条(a)项所界定的，“授予机关或其运作所根据的立法将补贴的获得明确限于某些企业”。

② 即《SCM 协定》第 2.1 条(c)项所界定的，“有限数量的某些企业使用补贴计划、某些企业主要使用补贴、给予某些企业不成比例的大量补贴”等。

③ 即《SCM 协定》第 2.2 条所界定的，“限于授予机关管辖范围内指定地理区域的某些企业的补贴”。

补贴所造成的“不利影响”是较容易证明的。因此，如果科技创新政策所支持企业的产品对其他国家的同类产品带来了竞争压力，就很可能被认定为存在“不利影响”。

此外，如果科技创新政策构成“禁止性补贴”，则无论是否产生“不利影响”，都是违规的。《SCM协定》第3.1条所界定的禁止性补贴包括出口补贴^①和进口替代补贴^②两类。第3.2条规定，“一成员不得给予或维持第3.1条所指的补贴”。中国在入世时也通过《中国加入议定书》承诺，“取消属于《SCM协定》第3条范围内的所有补贴”。因此，科技创新政策对企业的支持不能以出口实绩或进口替代为条件。

同时需要说明的是，《SCM协定》第8条规定了不可诉补贴。不可诉补贴即便具有专向性，也可免于被起诉。不可诉补贴包括研发补贴、对落后地区的补贴 and 环境保护补贴。《SCM协定》第8.2条(a)项对研发补贴作出了界定，即符合一定条件的“对公司进行研究活动的援助，或对高等教育机构或研究机构与公司签约进行研究活动的援助”。据此，很多科技创新政策都可归入研发补贴的范围。然而，《SCM协定》第31条同时规定，“第8条的规定应自《WTO协定》生效之日起适用5年”。由于WTO成员没有在5年适用期结束前就第8条的延长达成一致，不可诉补贴条款实际上已经在1999年失效。因此，研发补贴目前也属于可诉补贴，科技创新政策仍然要接受与一般补贴同样的约束。

1.3 科技创新政策违反《SCM协定》的后果

对于受补贴影响的国家来说，针对相应的补贴可以采取两种措施。第一种是在WTO中依据《SCM协定》诉诸争端解决。第二种是依据《SCM协定》第五部分（“反补贴措施”）的规定，采取单边的反补贴措施。

在第一种情况下，如果相应的补贴被判定违规，被诉方应采取补救措施。《SCM协定》第7.8条规定，“如专家组报告或上诉机构报告获得通过，

其中确定任何补贴对另一成员的利益导致第5条范围内的不利影响，则给予或维持该补贴的成员应采取适当步骤以消除不利影响或应撤销该补贴”。据此，被诉方可以通过“采取适当步骤以消除不利影响”或“撤销该补贴”来实施补救。“采取适当步骤以消除不利影响”是指对补贴措施进行修改，而“撤销该补贴”则意味着终止该补贴措施。因此，如果科技创新政策违反《SCM协定》，在第一种情况下，需要终止或修改该政策。

在第二种情况下，受补贴产品将被进口国征收反补贴税^③。反补贴税主要涉及两个问题。首先是征收反补贴税的金额。《SCM协定》第19.2条规定，“是否征税的决定，及征收反补贴税金额是否应等于或小于补贴的全部金额的决定，均由进口成员的主管机关作出”。第19.4条规定，“对任何进口产品征收的反补贴税不得超过认定存在的补贴的金额”。也就是说，进口国可以自行决定是否征收反补贴税，以及征收反补贴税的金额，但不能超过所认定的补贴金额。其次是补贴金额的认定。《SCM协定》第14条虽然要求“以接受者所获利益计算补贴的金额”，也规定了计算补贴金额的4项准则，却并没有给出统一的计算方法。所以，在现实中，进口国往往会从高认定补贴金额，进而征收较高的反补贴税。因此，如果科技创新政策违反《SCM协定》，在第二种情况下，将导致受支持的产品被征收至多与所获政策利益相等的反补贴税，相当于将本国政府的财政资源转移到进口国政府手中。

2 中国各类科技创新政策与《SCM协定》协调的主要问题

由于WTO对于禁止性补贴的监督和限制较为严格，中国在入世前后已对禁止性补贴进行过大规模清理，目前已很少有科技创新政策构成禁止性补贴。而一般性补贴所产生的“不利影响”实际与产业的国际竞争有关，在政策的制定和实施环节是很难对此进行预判或控制的。因此，整体上看，中国

① 根据《SCM协定》第3.1条(a)项，出口补贴是指“视出口实绩为惟一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”。

② 根据《SCM协定》第3.1条(b)项，进口替代补贴是指“视使用国产货物而非进口货物的情况为惟一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”。

③ 根据WTO下《关税与贸易总协定》(GATT)第6.3条的定义，反补贴税是指“为抵消对制造、生产或出口所直接或间接给予任何津贴或补贴而征收的一种特别税”。

科技创新政策与《SCM 协定》的协调主要集中在“专向性”问题上。而从不同的政策类型看，由于政策执行者、政策实施方式、政策实施对象的不同，各类科技创新政策与《SCM 协定》的协调还存在显著的差异。

2.1 科技规划与《SCM 协定》的协调

中国目前的科技规划体系既包括以 15 年为周期的中长期科技发展规划，也包括与国家五年经济发展规划并行的五年期科技发展规划，还包括特定领域的科技发展专项规划。科技规划不仅是科技创新政策的关键组成部分，同时还被视为一种“顶层设计”，对于国家科技资源的配置起到重要的指导作用。而这种“顶层设计”属性，同时也导致了科技规划在与《SCM 协定》协调上的两方面特征。

一方面，科技规划一般不会直接产生违反《SCM 协定》的问题。科技规划的内容大多是指导性、方向性的，没有深入到执行的层面，其实施需要依据配套政策或实施细则的规定。因此，科技规划一般不会直接构成违规补贴。在补贴争端中，科技规划也不会成为被诉的“主因”。截至 2019 年 12 月，中国科技规划的配套政策已经在 3 起 WTO 补贴争端中被诉^①，但中国科技规划本身还没有被诉的案例。

另一方面，科技规划提高了“下游”政策与《SCM 协定》冲突的风险。科技规划在客观上具有一定程度的政府引导、指令甚至干预的特征。当其“下游”的配套政策或实施细则对少数企业或产业进行支持时，就更容易被认定为构成专向性补贴。此外，中国在规划文件中习惯于列出一组产业并声明给予“重点扶持”“财税支持”等，也可能被其他国家视为专向性补贴的间接证据。

2.2 科技计划与《SCM 协定》的协调

科技计划是政府通过财政资源集中支持科技发展的重要方式。自 1982 年设立科技攻关计划以来，中国的国家科技计划体系逐步建立和完善。2014 年《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》发布以后，中国国家科技计划重新整合成五大类，形成了全新的国家科技计

划体系。

由于科技计划相对明显的“计划”属性，其与《SCM 协定》实际存在较高的冲突风险。在美国与欧盟持续十余年的大飞机补贴争端（DS316 案、DS353 案）中，美国先进技术计划（ATP）、欧盟框架计划（FP）和英国技术计划（TP）均已被诉。截至 2019 年 7 月，中国科技计划还没有在 WTO 中被诉。其原因可能有两个，一是中国科技计划所投入的资金数额相对较小，其他成员的诉讼动力不足，二是一些较大的科技计划所支持的产业还在发育中，没有对外国同类产业构成较大的竞争压力。未来，随着中国科技计划支持的高技术产业竞争力逐渐增强，这些计划面临的被诉风险也将大幅增加。

从补贴规则条款和科技计划补贴争端的案例来看，中国科技计划的类别及其组织实施方式的不同，会导致合规风险的差异。

从“不利影响”的角度，不同类型的科技计划存在不同程度的合规风险。“不利影响”主要涉及对产品、产业的损害或损害威胁。因此，越接近产业应用的科技计划，被诉的可能性就越高。而致力于基础研究、人才培养或基地建设的科技计划，被诉的可能性就很低。例如，国家自然科学基金主要资助基础研究和前沿探索，缺少“不利影响”的条件，不存在合规风险。基地和人才专项主要为科技基础条件平台和人才建设提供支持，距离产业端较远，领域宽泛，也不存在合规风险。

从“专向性”的角度，科技计划的组织实施方式也会影响其合规性。从美国诉欧盟框架计划的判定来看，判定科技计划是否具有专向性的关键在于，科技计划的实施方式、参与主体的广泛性以及资金的分配机制，特别是科技计划下各类项目是否构成了面向特定产业的封闭资金池^[5]。如果科技计划项目预先面向少数的产业或企业划定了固定的资金额度，就很容易被认定为具有专向性。据此判断，中国目前面向特定产业或产品的某些科技计划项目，实际存在较高的合规风险。而技术创新引导专项（基金）强调运用市场机制引导创新活动，而且并不局限于特定产业，合规风险较低。

① 包括在 2012 年美国诉中国汽车出口补贴案（DS450）和墨西哥诉中国纺织品服装补贴案（DS451）中涉案的《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）〉若干配套政策》，以及在 2008 年美国诉中国出口补贴案（DS387）中涉案的《实施〈贵阳市“十一五”科学与技术发展规划（2006—2010 年）〉的若干配套政策》。

2.3 科技税收政策与《SCM 协定》的协调

在中国开征的 18 个税种中，涉及科技税收政策的税种较多，如增值税、消费税、企业所得税、个人所得税、城镇土地使用税等。但总起来看，中国目前的科技税收政策体系是以所得税税收优惠为主体的^[6]。与科技规划和科技计划相比，科技税收政策具有较高的普惠性，因而整体的合规风险要低于科技规划和科技计划。但具体到不同类型的科技税收政策，却在专向性上存在差异。本文主要分析覆盖范围较广、影响较大的 3 类科技税收政策，即高新技术企业税收优惠政策、研发费用加计扣除政策和针对特定高技术产业的税收优惠政策。

一是高新技术企业税收优惠政策与研发费用加计扣除政策的专向性。在一些国家提交 WTO 争端解决的磋商申请或单边的反补贴调查中，中国高新技术企业税收优惠政策与研发费用加计扣除政策被视为具有专向性。例如，在 2015 年美国对华无涂层纸反补贴案中，美国商务部认定，对“高新技术企业”的指定具有特定性，因而在法律上构成了专向性。在 2011 年美国对华晶体硅光伏电池反补贴案中，美国商务部则认定，研发费用加计扣除政策构成了法律上的专向性^[7]。但这些认定并没有经过 WTO 争端解决机制的检验。本文认为，如果交由专家组或上诉机构裁定，这两项政策很可能不会被认定为具有专向性。第一，这两项政策所覆盖的产业和企业范围是较为广泛的。高新技术企业税收优惠政策涵盖了电子信息、生物医药、航空航天、新材料、高技术服务 8 个高新技术领域。截至 2018 年年底，全国高新技术企业达到 18.1 万家。研发费用加计扣除政策则覆盖了除烟草制造业、住宿和餐饮业、批发和零售业、房地产业、租赁和商务服务业、娱乐业 6 个行业以外的所有行业。2018 年仅上海市就有 1.3 万家企业享受研发费用加计扣除政策。如此宽泛的产业和企业范围，并不符合《SCM 协定》认定专向性所使用的“一组”或“有限数量”的条件。第二，企业享受这两项政策优惠需要达到客观的标准。《SCM 协定》第 2.1 条（b）项规定，“如授予机关或其运作所根据的立法制定适用于获得补贴资格和补贴数量的客观标准或条件，则不存在专向性”。而《高新技术企业认定管理办法》《高新技术企业认定管理工作指引》以及《关于完善研究开

发费用税前加计扣除政策的通知》（财税〔2015〕119 号）等文件则属于这种“客观标准或条件”。

二是针对特定高技术产业的税收优惠政策。例如，针对集成电路生产、软件开发等特定高技术领域的企业所得税优惠政策。与普惠性的高新技术企业税收优惠和研发费用加计扣除政策相比，这类政策的专向性风险较高。由于其适用范围集中在特定的产业领域，一旦发生争端，很可能被认定为《SCM 协定》第 2.1 条意义上的“一组企业或产业”，进而被判定为具有专向性。

2.4 科技金融政策与《SCM 协定》的协调

科技金融政策包括创业投资政策、资本市场、科技信贷与担保、科技保险以及科技类政府引导基金等。其中，创业投资政策与资本市场主要依据市场化机制运作，政府在其中很难发挥“财政资助”的作用，因而不会产生与《SCM 协定》冲突的问题。而科技信贷与担保、科技保险以及科技类政府引导基金与《SCM 协定》的协调则相对复杂，并且均存在一定程度的合规风险。

科技信贷与担保和科技保险的合规风险主要源于 3 点。第一是“公共机构”的认定。如果科技信贷与担保或科技保险是由政策性金融机构提供的，一般会被直接认定为“公共机构”。但如果是由商业性金融机构提供的，则其是否属于“公共机构”并没有明确的条款界定，因而需要参考专家组和上诉机构在相关案件中的裁定。而根据中国诉美国反倾销反补贴措施案（DS379）的上诉机构裁定，如果某实体根据政府授权或代表政府行使相关职能，该实体就可以在行使该职能上被认定为“公共机构”，并据此认定美国商务部在相关反补贴调查中关于中国国有商业银行属于“公共机构”的认定是有充足依据的。因此，如果有相关的政策文件（如科技规划），证明商业性金融机构所提供的科技信贷与担保或科技保险是根据政府的指导实施的，该金融机构就将在相应的措施上被认定为“公共机构”。第二是“授予利益”的认定。理论上说，如果金融机构所提供的科技信贷与担保或科技保险符合国内市场价格，就不应被视为存在“授予利益”。然而，在加拿大诉美国软木案（DS257）中，专家组和上诉机构的裁定认可了在一定条件下使用外部基准（即其他国家的可比价格）的合法性，

DS379 案的裁定进一步确认了在贷款利率上使用外部基准的可行性。换言之，如果中国的金融机构基于国内市场价格提供科技信贷与担保或科技保险，也可能被专家组或上诉机构基于外部基准认定为存在“授予利益”。第三是“专向性”的认定。在 DS379 案中，专家组针对政策性贷款的专向性作出了非常宽泛的解释，上诉机构进一步认为，“针对财政资助的明确限制必然限制了利益授予，因为只有获得财政资助的企业或产业才有资格享受相应的利益”^[8]。因此，如果相关政策文件在科技信贷与担保和科技保险的适用范围上作出明确的限制，就将引发较高的专向性风险。总起来看，虽然科技信贷与担保和科技保险的市场化程度较高，但如果存在明确限制产业范围的相关政策文件，专家组或上诉机构又在衡量“授予利益”时使用外部基准，仍然可能被认定为违规补贴。

科技类政府引导基金的合规风险则主要集中在“专向性”上。近年来我国政府引导基金迅速发展，截至 2019 年上半年，国内共设立 1 686 支政府引导基金，基金已到位资金规模达到 4.13 万亿元^[9]。其中有不少基金定位于推动科技创新、产业升级或战略性新兴产业发展，引起了发达国家的关注。2019 年美国^[10]与欧盟^[11]在 WTO 补贴委员会向中国提出的质询中，就特别关注了面向半导体、先进制造、生物技术、清洁能源等产业的政府引导基金情况。由于政府引导基金是由政府设立的政策性基金，因而被认定为补贴的可能性较高。其中，适用范围较宽泛的如新兴产业创业投资引导基金、科技成果转化基金等，由于不限于少数企业或产业，不具有明显的专向性特征。但面向少数或特定产业的基金却存在这种风险。例如，针对集成电路产业设立的基金就具有明显的专向性特征。一旦所支持的产业形成竞争力，这类基金就很可能在 WTO 中成为被诉的目标。

2.5 创新产品政府采购与《SCM 协定》的协调

政府采购市场规模庞大，可以为促进企业创新发挥较强的引导作用。中国曾在 2009 年出台自主创新产品政府采购政策。但该政策最终受多方面因素的影响而中止。该政策与《SCM 协定》协调的问题并没有经过讨论。实际上，如果中国未来重新出台此类政策，仍需要考虑《SCM 协定》的约束。

如果符合一定的条件，创新产品政府采购也可能被认定为属于专向性补贴。首先，对此类政策“授予利益”的认定，需要依据《SCM 协定》第 14 条（d）项的规定，“政府……购买货物不得视为授予利益，除非购买所付高于适当的报酬”。因此，如果政府采购创新产品所付的价格高于市场基准，就将构成补贴。而根据前述 DS257 和 DS379 案关于“外部基准”的裁定，政府采购即便按照国内市场价格进行，也可能在某些情况下被依据外部基准认定为存在“授予利益”，进而构成补贴。其次是“专向性”的认定。创新产品的认定范围是影响“专向性”的关键。如果仅仅针对特定的高技术产业，也很容易构成专向性。例如，在 DS353 案中，美国国家航空航天局（NASA）所实施的一部分航空研发补贴就是通过政府采购合同的方式实施的，由于其主要集中在航空航天领域，最终就被上诉机构认定为属于专向性补贴。

3 新形势下中国科技创新政策补贴问题面临的挑战

近年来，随着中国高技术产业竞争力的提升、发达国家对华技术限制的加强以及多边补贴规则改革的推进，中国科技创新政策的补贴问题还将在 WTO 框架下面临新的挑战。

第一，中国高技术产业竞争力的提升将导致“不利影响”增加。根据联合国商品贸易统计数据库的数据计算，2003 年中国高技术产业出口额仅是美国的 2/3，2017 年该比例已经反转为 9/2。2018 年美国贸易代表办公室发布的对华 301 调查报告则指出，目前美国占据了全球高技术制造业生产份额的 29%，中国紧随其后占到 27%。而随着中国高技术产业竞争力的快速提升，受科技创新政策支持的国内企业对其他国家同类企业造成的“不利影响”将逐渐显现。一方面，受影响的国家将有更大的动机发起补贴诉讼；另一方面，相应的政策被认定为违规补贴的可能性也会提高。

第二，中国应对外国技术限制的措施可能导致科技创新政策的“专向性”提高。近年来美国、欧盟、日本等发达经济体对中国的技术出口管制、技术投资限制和科技交流限制越发严格。为应对外部技术来源渠道的收缩，中国可能会调整科技创新政策的

实施方式。十九届四中全会提出，“构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制”。在此指导下，如果为突破一些产业应用技术而开展“集中攻关”，相应出台的科技创新政策必然会限于“一组企业或产业”，继而造成更高程度的专向性。

第三，WTO 补贴规则的改革可能使得中国科技创新政策受到更严格的限制。当前，WTO 改革开始推进，补贴规则改革是关键议题之一。美国、欧盟、日本在 2018 年 5 月发布的三方联合声明中详细提出了有关 WTO 改革的建议，其中专门附有关于补贴规则调整建议的附件^[12]。欧盟在 2018 年 9 月单独发布了题为《WTO 的现代化：欧盟的未来方案》的文件，其中也涵盖了关于 WTO 补贴规则改革的建议^[13]。综合分析上述建议文件，发达成员对于补贴规则改革的诉求主要有 3 点。一是提高补贴透明度与通报义务，并制定对应的约束机制。例如，设立一种“可予反驳的推定机制”，如果一项补贴未被通报或被反向通报，则可推定其为补贴甚至导致严重侵害的补贴；二是扩大“禁止性补贴”的认定范围。例如，对于“最有害”的补贴类型，应当完全禁止，或者要求补贴国证明该补贴不会对其他国家造成商业损害；三是针对补贴制定新的救济规则。例如，针对导致产能过剩的补贴提供更具针对性的救济措施。中国并未针对这些具体建议进行回应，而是在 2019 年 5 月发布的《中国关于世贸组织改革的建议文件》中简略提出了补贴规则改革的建议^[14]。一是恢复不可诉补贴并且扩大其认定范围；二是强化反补贴约束。包括澄清和改进补贴认定、补贴利益确定、可获得事实等相关规则，改进反补贴调查的透明度和正当程序，防止反补贴措施的滥用；三是给予发展中成员、中小企业和公共利益更多考虑。如果按照中国的提议改革补贴规则，那么一部分科技创新政策将作为研发补贴而免除被诉风险。但如果按照发达国家的提议改革补贴规则，中国科技创新政策将受到更严格的限制。一方面，如果严格遵守补贴通报义务，大量科技创新政策都需要向 WTO 进行通报，不仅会对中国科技部门的管理工作造成较大压力，还会加剧国际上的关注和争议；另一方面，一部分科技创新政策将被认定为禁止性补贴，并遭受更多的反补贴调查，例如，按照美欧日在 2018 年 9 月发布的三方联合声明，

“国有银行向企业提供与其信用不符的贷款”以及“政府或政府主导的投资基金基于非商业考虑的股权投资”属于“最有害”的补贴类型^[15]，那么部分科技信贷与担保和科技类政府引导基金将被列入禁止性补贴的范围，直接构成违规。

4 结论与建议

4.1 主要结论

中国大部分科技创新政策都属于《SCM 协定》意义上的补贴。这些政策如果具有专向性，并对其他国家产生不利影响，就会违反《SCM 协定》。而违规的科技创新政策可能被迫终止或进行修改，或者导致受支持的产品被征收反补贴税。

整体上看，中国科技创新政策与《SCM 协定》协调的关键是“专向性”。由于政策执行者、政策实施方式、政策实施对象的不同，各类科技创新政策的合规风险还存在差异。科技规划虽然不会直接违反《SCM 协定》，但却增加了“下游”政策的合规风险。面向特定产业或产品的科技计划项目存在较高的合规风险。科技税收政策整体的合规风险较低，其中高新技术企业税收优惠政策与研发费用加计扣除政策不具有专向性，但针对特定高技术产业的税收优惠政策却带有专向性特征。科技金融政策的市场化程度虽然较高，但根据 WTO 相关案件的裁定，某些类型的科技信贷与担保、科技保险以及科技类政府引导基金也存在一定程度的合规风险。创新产品政府采购也可能在一定条件下被认定为专向性补贴。

在新的国际形势下，中国科技创新政策的补贴问题还将面临更大的挑战。首先，中国高技术产业竞争力的提升将导致中国科技创新政策更可能成为被诉目标，并更容易被认定为违规补贴。其次，为应对发达国家对华技术打压，中国科技创新政策的调整可能导致更高程度的专向性。最后，发达国家所推动的 WTO 补贴规则改革，将使得中国科技创新政策受到更严格的限制。

4.2 相关建议

第一，弱化科技创新政策的专向性特征。尽量采取普惠型和功能性的科技创新政策，减少部门导向型或产业性的科技创新政策。在政策文件中避免“重点支持”“资金支持”“财税支持”“信贷支

持”等容易产生嫌疑的表述。在实施科技创新补贴时,尽量扩大涵盖的产业种类和企业范围,设定综合性的经济、社会和环境目标,并避免按产业对补贴资金进行划分。

第二,通过不同类型政策的转换来强化合规性。由于不同类型的科技创新政策在合规风险上存在差别,可以借助政策类型的转换来强化合规性,同时确保科技创新支持的稳定性。例如,将合规风险较高的某些科技计划项目转换为合规风险较低的科技金融政策。

第三,在政策设计中,将发达国家技术出口管制所造成的产业损害作为实施关键核心技术研发补贴的触发条件。首先,这种以国外政策造成的损害为条件的逆向政策设计可以在国际舆论中占据道德优势;其次,由于存在出口管制的外国技术产品不会进入中国市场,即使中国实施专向性研发补贴,也不会在国内市场上产生“不利影响”;最后,如果在第三国产生“不利影响”而引发补贴诉讼,也可以援引“国家安全”例外条款实施抗辩。

第四,在 WTO 补贴规则改革中为科技创新争取政策空间。发达国家与中国关于补贴规则改革的建议实际并不存在直接冲突。禁止性补贴范围的扩大与不可诉补贴范围的扩大并不矛盾。如果 WTO 补贴规则的改革最终采用折中方案,同时扩大禁止性补贴和不可诉补贴范围,中国仍然可以通过政策调整来为科技创新政策创造空间。例如,减少可能导致产能过剩的产业补贴,同时增加研发补贴,减少一般意义上的专向性研发补贴,同时增加针对中小企业和资源环境类的研发补贴。■

参考文献:

- [1] European Union Chamber of Commerce in China. China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces[R/OL]. [2019-08-20]. <https://www.europeanchamber.com.cn/en/china-manufacturing-2025>.
- [2] USTR. Section 301 Report on China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation[EB/OL]. [2019-08-20]. <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.
- [3] 石静霞,白芳艳.应对 WTO 上诉机构危机:基于仲

裁解决贸易争端的角度[J].国际贸易问题,2019,436(4):17-38.

- [4] 黄宁,陈宝明,丁明磊.从被诉案件看中国科技创新政策与世贸规则的协调[J].中国科技论坛,2019(12):1-11.
- [5] 黄宁,陈宝明.从美国诉欧盟框架计划看我国科技计划被诉的风险与应对[J].全球科技经济瞭望,2019,34(5):48-51.
- [6] 贾康,刘薇.论支持科技创新的税收政策[J].税务研究,2015(1):16-20.
- [7] 杨荣珍.国外对华反补贴案例研究[M].北京:对外经济贸易大学出版社,2015:32.
- [8] 孙昭.寸土必争的世贸争端[M].北京:知识产权出版社,2015:31.
- [9] 清科研究中心.2019年中国政府引导基金发展研究报告[R].北京:清科研究中心,2019.
- [10] WTO. Committee on Subsidies and Countervailing Measures-Subsidies-Questions from the United States regarding the new and full notification of China, G/SCM/Q2/CHN/75[R]. Geneva: WTO, 2019.
- [11] WTO. Committee on Subsidies and Countervailing Measures-Subsidies-Questions from the European Union regarding the new and full notification of China, G/SCM/Q2/CHN/79[R]. Geneva: WTO, 2019.
- [12] USTR. Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union[EB/OL]. [2019-08-20].<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/may/joint-statement-trilateral-meeting>.
- [13] European Commission. WTO Modernization-Introduction to Future EU Proposals, Concept Paper[EB/OL]. [2019-08-20].http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.
- [14] 中国商务部.中国关于世贸组织改革的建议文件[EB/OL]. [2019-08-20]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201905/20190502862614.shtml>.
- [15] USTR. Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union[EB/OL]. [2019-08-20].<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral>.

(下转第29页)

参考文献:

- [1] Feldman R. Patent Demands & Startup Companies: The View from the Venture Capital Community[J]. Yale Journal of Law & Technology, 2015(16): 236.
- [2] 张俊芳, 张明喜. 2016 年中国创业风险发展态势与思考 [J]. 全球科技经济瞭望, 2017 (10) : 29-38.
- [3] 统计科学研究所宏观经济预测分析小组. 2018、2019 年我国宏观经济主要指标分析预测 [J]. 调研世界, 2018 (12) : 3-7.
- [4] International Monetary Fund. World Economic Outlook[R/OL]. [2019-08-28]. <https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019#ExecSum>.
- [5] 央行最新报告点出全球经济四大风险 [N]. 中国贸易报, 2018-11-19 (7) .
- [6] National Venture Capital Association. NVCA 2019 Yearbook[R]. Washington DC: Thomson Reuters, 2019: 11.
- [7] Europe Venture Capital Association. 2019 European Private Equity Activity[R]. Belgium: Invest Europe, 2019: 5-6.
- [8] 胡志坚, 张晓原, 贾敬敦, 等. 中国创业投资发展报告 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2019: 138.
- [9] CB Insights. MoneyTreeTM Report[R]. London: PWC, 2018: 8.
- [10] 中国人民银行. 2018 年中国金融市场发展报告 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2019.
- [11] 张俊芳. 中国创投发展的新态势、问题与建议 [J]. 全球科技经济瞭望, 2018 (8) : 15-27.

Observation and Reflection on Venture Capital Market in 2018

ZHANG Jun-fang, ZHANG Ming-xi

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: Since 2002, the Ministry of Science and Technology has continued to carry out the national venture capital survey, tracking the latest development of the industry. Based on the macro trend of development in 2018, the 17th National Venture Capital special survey data and industry survey data, this paper analyzes the new trend of development of the global and China's venture capital industry in 2018. At the same time, the future development of the industry is put forward.

Key words: venture capital; fund of fund; science and technology finance

(上接第8页)

Problems and Challenges Facing China's STI Policies under WTO Subsidy Rules

HUANG Ning

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: Under the WTO framework, the SCM Agreement has formed a general constraint on the issue of subsidies for China's science and technology innovation (STI) policies. The key to harmonize China's STI policies with the SCM Agreement is "specificity". However, the compliance risks of different types of STI policies also differ. With the improvement of the competitiveness of China's high-tech industries, the strengthening of technological restrictions imposed by developed countries, and the reform of multilateral subsidy rules, the issue of subsidies for China's STI policies will face new challenges. This paper also puts forward related suggestions.

Key words: WTO; the SCM Agreement; STI policies; subsidy