

如何避免企业财政补贴专向性

王萌

自2006年以来,国外对华反补贴案已有不断蔓延之势,我国成为世界上遭受反补贴调查数量最多的国家。究其原因,除了出口产品规模和数量庞大之外,存在一定数量的与国际承诺不符的禁止性补贴、可诉补贴,是其中最重要的原因。补贴的专向性是因对象不同而实行的不同的补贴待遇,所以具有专向性的补贴可能会引起国际贸易的扭曲,招致反补贴调查。我国的财政补贴种类繁多,几乎覆盖整个产业链。财政补贴有非常强的专向性,繁杂而缺乏统一规划的各类补贴与WTO框架下所承担的义务相冲突,极易遭到反补贴起诉。

我国财政补贴存在的专向性问题

(一)应被限制的专向性补贴成为补贴主体

企业专向性。我国财政补贴的企业专向性主要体现在对国有企业的补贴,所给予国有企业在财政、金融等方面的优惠条件与WTO框架下反补贴协定相冲突。在加入世贸组织议定书中我国承诺对国有企业进行的补贴属于专向性补贴,特别强调了两种情况,即国有企业作为补贴的主要接受者或者国有企业接受补贴的金额巨大,并且将亏损性补贴列为“需要逐步取消的补贴”。国家对企业的补贴应该仅限政策性亏损,但许多企业因改革等原因的政策性亏损和经营性亏损划分不清,常常出现以政策性亏损名义弥补经营性亏损的情况,形成预算约束的软化,不利于企业加强经济核算,也扭曲了市场价格配置资源的机制。

产业专向性。我国对新能源产业的补贴方式是国家直接拨款,各部门

制定补贴政策,对符合条件的项目进行补贴。由于缺乏对补贴专向性的规避意识,没有设定科学的补贴标准。在实践中对产业的补贴政策与WTO规则存在冲突,导致在该领域频繁遭受到各国反补贴起诉。

地区专向性。我国政府区域性的补贴分中央和地区两个层面。在中央政府层面上地域性差别补贴有两种情况,一是对经济发达地区提供优惠政策,配合对外开放的经济政策,在沿海、沿江、沿边形成多层次优惠政策的地区。由于这些政策针对特定的地区,因此构成地区专向性补贴。二是对经济不发达地区提供财政补贴和优惠政策,为了缩小地区间的经济差异,国家先后实行西部大开发、振兴东北、中部崛起等区域性政策。在地方层面上,受国家经济格局的影响,地方政府纷纷建立高新技术开发园区,在园区内提供优惠的税收政策进行招商引资,高新技术开发园区存在明显的地域特征,难免会有区域专向性的嫌疑。

(二)具有专向性豁免的补贴应用狭窄
《SCM协定》(即《补贴与反补贴措施协定》)将科研补贴、环保补贴和落后地区补贴等专向性豁免的补贴归为不可诉补贴。我国企业补贴对于不可诉补贴使用范围狭窄,甚至在一些领域还没有涉及。一是研发资助总额不足。《SCM协定》中对处于产品研发阶段的补贴持鼓励态度,属于不可诉补贴。并对补贴的范围作出明确的规定,限于用于研发中基础设施的购置、研发中的人事成本以及其他日常开发费用,也就是说和研发有关的支出都可以进行补贴。近年来,我国不断加大对研发的财政投入,但相

对于发达国家而言,我国研发资助的支持力度依然不够,应用狭隘。二是落后发展资助力度不强。我国经济发展不均衡,东部经济发达地区与西部不发达地区差异日益增大。与东部财政重点支持的政策相比,我国财政补贴对西部的资助力度不强。并且在现有的对落后地区的补贴政策中,还存在着与《SCM协定》相冲突的内容。三是环境保护资助项目缺乏。由于经济的快速增长,我国付出了巨大的环境成本,环境保护的任务艰巨,但没有充分利用环境补贴的不可诉性,投入于环境技术上的补贴相对滞后,没有进行合理的利用。

(三)应被取消的禁止性补贴至今存在

一直以来,我国给予了出口型企业大量的财政补贴和税收优惠。为了鼓励企业使用国产设备,对采购国产设备或者配套的零部件的企业给予税收优惠,减免进口环节的税收。而这些补贴属于禁止性的补贴。

避免企业补贴专向性的政策与建议

(一)尽量使补贴不具有专向性

避免法律的专向性。在制定补贴政策时要注意法律文件语言的表述,避免在法律文件中的专向性。有些补贴直接规定获得补贴的条件,而这些条件都是与指标相挂钩,比如鼓励企业出口就设定出口销售额为指标,甚至直接在法律文件中规定获得补贴的企业名额。这些做法严重违反了《SCM协定》,为他国发起反补贴调查直接提供了证据,很容易被判定为具有法律上的专向性。因此,各级政府在制定补贴政策时,要注意相

关法规条文的用词,避免使用“鼓励并优先支持出口创汇的各类项目”、“出口额应达到……”等措辞,以免授人以柄。

避免事实的专向性。避免法律专向性只是避免专向性的第一步,除了在法律设定上要回避专向性外,还要注意监控其实施过程,以免造成不是普遍授予的局面而构成事实上的专向性。

淡化高新技术企业、高新技术产业开发区的概念。我国高新技术产业开发区是由国务院和地方相关政府进行认定,其设置具有明显的专向性,有悖于《SCM协定》禁止的“行业专向性”、“限定的地理区域”等规定。我国可以根据WTO相关规定、《入世协定书》和《入世工作报告书》,继续保留经济特区,但是对经济特区中具有专向性的补贴措施要进行改革。应该淡化高新技术企业、高新技术产业开发区的概念,将对这一区域内的优惠政策扩大为针对所有企业的科技研发活动,全力支持所有企业的科技创新活动。

改革税收优惠政策。第一,税收优惠应重在授予具有共通性的经济活动,而非具体的产业或者企业。我国的税收优惠政策具有产业专向性程度高和地区专向性程度高的特点,是按“一行业、一(或多)优惠”的模式加以规定的。应改变这一思路,考虑梳理相关政策的共同点,用兼容性更强的条件包含多个单项税收优惠,扩大政策惠及面。第二,调整现行的区域优惠政策。在给予经济特区优惠时,应由特区政府而非中央政府赋予,以规避区域专向性。根据《SCM协定》,在授予辖区内具有普遍可获得性的地区补贴不具有地区专向性。也就是说,中央给予特定地区的税收优惠政策可能具有专向性,但如果是地方政府给予的在其辖区都适用的税收优惠政策就不具有专向性。应充分利用协议为地区补贴预留的这一政策空间,根据地区补贴的目标,通过立法和政策文件将税

收优惠的决定权由中央政府改变为相关的地方政府,并配以相应的转移支付作为财力保障,使税收优惠政策顺利的实施,可以避免税收优惠的地域专向性。第三,加大纳税扣除的力度。研发费用有加计可以激励那些研发周期长、投资规模大、起初所得较少的创新企业,减轻企业技术创新的风险及市场变化给企业带来的冲击。

(二) 补贴设计尽量贴近不可诉补贴

从各国的实践经验看,无论是发达经济体,还是发展中国家,都充分利用不可诉补贴,给予本国科研、环境和落后地区多层次的援助,并收到很好的效果。

研发补贴的使用。研发活动(R&D)具有正外部性,高科技产业具有技术溢出效应,可向其他相关产业辐射并扩散技术,带动相关产业的技术改造和协调发展。R&D活动分为基础研究、应用研究与实验发展三个不同的阶段,每个阶段的特点不同,政府介入的程度不同,发挥作用不同,因此补贴的方式也不同。基础研究具有正外部性,投入的方式也是政府直接投入为主,并且需要较大的投入。而对应用研究和实验发展而言,企业获利目标明确,积极性高。政府对其扶持的方式应该是以引导为主,在财政补贴的设计中体现激励机制,引导企业的创新行为。政府制订可以衡量的客观标准,比如年度用于研发投入占其销售额的比例以及销售额增长率,对企业进行创新的活动进行客观的评价,并以此为标准作为给予财政补贴和税收优惠的条件。在这一过程中,引导作用应多于直接扶持。在公平市场运作的前提下,政府还可以考虑建立高科技投资风险分散和转移机制,消除高风险对高科技产业发展的不利影响。

环境补贴的使用。政府应当充分利用《SCM协定》中关于不可诉补贴的规定加强对环境补贴的投入力度,用于支持企业的更新改造,强化污染预防和环

境治理,限制污染严重的产业发展,淘汰落后的高耗能生产设备,从而保护环境,为国家的可持续发展提供良好条件。

落后地区补贴的使用。对落后地区实施补贴有利于一国经济的均衡发展,矫正由于地区差异而给企业带来的不利影响,弥补因历史和自然原因造成的发展差距,改变其长期经济落后、生态环境日益恶化的局面。《SCM协定》不可诉补贴条款针对落后地区给予补贴的规定表明,对地区差异允许一定程度的补贴。我国应该充分利用此项规则,加大对西部的补贴,比如扶贫补贴、环境补贴等。通过政府担保、财政贴息的办法为西部大型骨干企业筹集资金;引导东部企业和外资企业到西部投资。

(三) 避免禁止性补贴的使用

政府拨款类补贴应特别注意避免触碰“出口补贴”红线,政府拨款类补贴数量较多,虽然普遍税率较低,但其中某些与出口实绩相关、明显易被认定为出口补贴的项目,如出口知名品牌战略、国际市场开拓基金、外贸发展基金、出口研发基金等,应当引起相关政府部门的重视,在今后出台类似鼓励政策时,应当尽量避免触碰“出口补贴”的红线,而采取WTO规则允许的其他补贴方式对产业予以支持。

综上所述,我国应当构建符合WTO多边规则的科学工业企业补贴体系,从清理禁止性补贴、重塑专向性补贴、充分利用不可诉补贴三个方面着手对财政补贴体系进行重构,将财政补贴的重点转移到WTO法律框架下规制较少的补贴上。只有积极对补贴政策进行调整,既有利于国内经济发展,又符合国际贸易规则,才能改变现在我国在应诉反补贴争端中一直处在被动修改和被动取消的局面,使工业企业补贴的改进具有系统性和完整性,变被动为主动。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 张小莉