

世贸组织规则与政府支持企业研发探讨

□ 杨云 马胜春

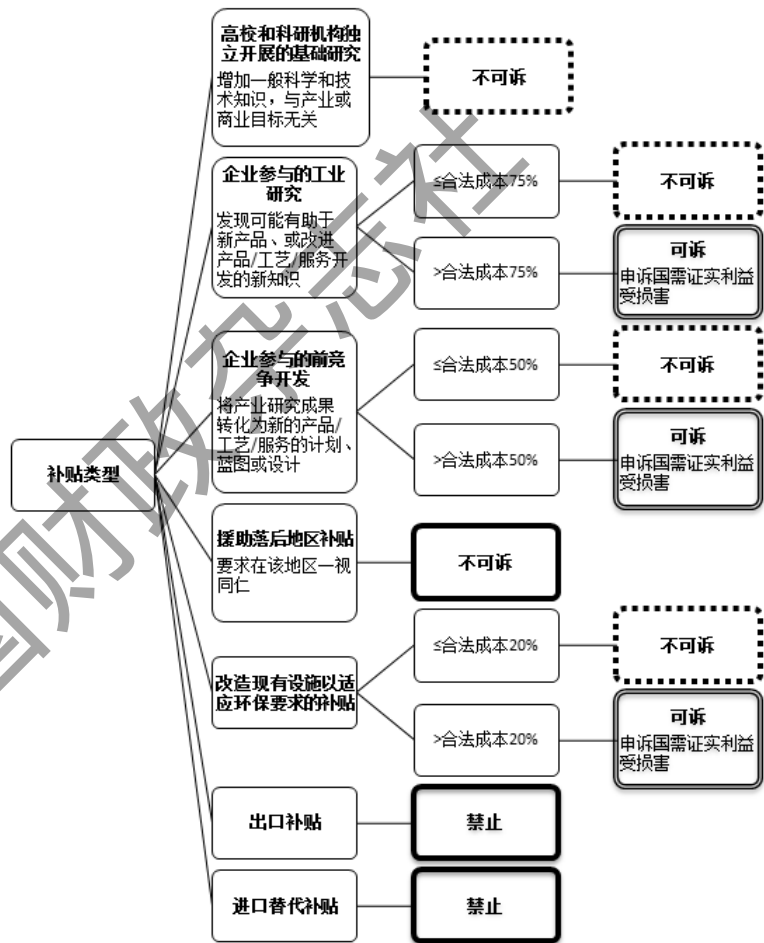
《补贴与反补贴措施协议》对政府提供补贴范围、诉讼范围的界定

近年来，各级财政和科技管理部门都越来越认识到，政府科研经费支出应该多向企业倾斜，推动企业成为技术创新的投资主体、研究开发的主体和科技成果的应用主体。但是，在政府公共财政直接支持企业R&D（研究与开发）方面，很多人又存在疑虑，担心与世贸组织规则中相关条款规定相抵触。然而仔细阅读世贸组织《补贴与反补贴措施协议》（以下简称“协议”），发现世贸组织规则除了由政府直接补贴贸易方面有非常严格的规定外，在政府资助企业R&D的条款上并未限制得很死。

一、世贸协议对政府补贴企业的约束

在协议中，世贸组织将补贴类型分为支持R&D、援助落后地区、改造现有设施以适应环保要求，以及进出口贸易四大类（见图）。图中标为虚线框的补贴项均不受《协议》限制；标为双线框的补贴项是可诉补贴，标为粗线框的补贴项是《协议》完全禁止的补贴。禁止补贴条款内容仅针对进出口贸易。其中规定：成员国政府或任何公共机构，不得向特定企业提供财政资助，或者对企业的价格、收入提供支持，以直接或间接增加从该国领土出口某种产品，或减少向该国领土进口某种产品。条款主要从进出口贸易的角度避免成员国政府利用各种形式的补贴影响进出口贸易。

对于政府支持R&D活动，协议允许政府补贴高校和科研机构从事基础



近年来，各级财政和科技管理部门都越来越认识到，政府科研经费支出应该多向企业倾斜，推动企业成为技术创新的投资主体、研究开发的主体和科技成果的应用主体。



研究；同时，只要补贴额度“不超过工业研究成本的75%或竞争前开发活动成本的50%”，补贴也不是对某个企业的定向补贴，允许政府补贴企业的“研究活动”，以及“高等教育机构或研究机构与公司签约进行研究活动”。由此说明，一国政府支持企业R&D活动，有很大的政策空间，关键在于政府如何合理地界定“工业研究”和“竞争前开发活动”，同时在界定资助范畴后，将资助企业的经费限制在总投入额度的50%以下或75%以下。此外，对于政府资助企业R&D活动，协议还规定，如果申诉国认为某国政府的补贴活动违反了上述条款，可以提请世贸组织裁定，但申诉国一方必须举证证明是由于被诉国对某些企业实施补贴才使其利益受到了损害。这样的规定实际上为进一步为申诉政府支持企业R&D活动设置了进入门槛。

二、美国和欧盟政府玩转规则支持企业R&D

欧、美等国在世贸协议框架内，实际上都在积极支持企业R&D活动。据了解，美国政府通过各种方式给波音提供补贴，其中研发补贴是一大块。例如，美国航空航天管理局（NASA）和美国国防部（DOD）通过研发项目对波音公司提供补助。首先，通过合同的形式将研发项目交给波音公司去做，波音公司可以使用这些研发项目的成果。其次，这两个机构会以“后补助”的形式返还波音公司自行研发项目的一部分费用。再次，这两个机构的研究人员会以各种形式参与协助波音公司的研发工作，而不需要波音公司支付任何的费用。最后，还允许波音公司无偿使用其研发设备和场地。所有这些都形成了对波音公司的隐性补助。根据欧盟的估计，在过去20年间，美国政府通过研发项目对波音公司的补助高达166亿美元。美国政府还通过政府采购、进出口信贷、海

外销售税收优惠、地方政府税收豁免/优惠、基础设施建设等方面，给波音提供暗补。

欧盟也没有停止对空客的研发补贴。2007年，空客与波音的贸易争端如火如荼之际，空客因为A380一再延期交货，财务上面临压力，研发经费欠缺。欧盟也毫不犹豫给空客提供帮助。欧盟发言人米歇尔·塞尔康对媒体说，空客公司可以申请欧盟为运输行业（包括航空领域）设立41.6亿欧元研发基金，分6年支付。他同时说，欧盟目前在运输行业的研发投入比以往更多，而空客作为航空领域的主要成员，可望从中受益。欧洲这样处理既为空客提供了支持，又符合《协议》中关于非定向补贴的要求。

波音和空客及其背后美国与欧盟的贸易冲突从2004年闹到现在，已经8年时间，双方都指控对方提供非法补贴，这表明，美国和欧盟一方面不遗余力支持本国企业的R&D，又阻止其它国家支持企业的R&D，而且在国际贸易冲突中不惜投入长期巨额代价保护本国企业。由此可以看出，企业创新是国家综合竞争力重要支撑，政府支持企业研发是国际通行惯例，我国完全可以借鉴美国和欧盟的经验做法，支持本国企业的R&D工作。

三、对我国政府支持企业R&D的建议

目前我国科技部门已经开始支持企业的R&D工作，不过总体来看还只是一定范围内的摸索和尝试。今后应加大政府公共科技投入对企业R&D的支持，加大企业参与科技项目的比例，推动企业成为技术创新主体，提高科技支出的利用效率，提高经济社会效益。对此，提出五点具体的建议：

（一）加强研究，深入学习世贸规则。我国是发达国家的大市场，对国内

企业支持政策包括R&D政策，一直备受国际关注。今后政府在运用公共财政资金时，与国际贸易和投资条约之间的冲突将会越来越多，提起贸易诉讼将会是发达国家常用的手段。因此，在政府支持企业R&D过程中，科技部门应该结合科技体制改革，在推动企业成为技术创新主体的过程中，加强世贸组织规则方面的研究，加强相关人员的培训，让科技工作的开展既不违背世贸组织规则，又能够利用世贸组织规则，在国际贸易中最大限度地争取本国利益。

（二）考核目标企业的“技术竞争力”和“市场竞争力”，而不是考核“出口能力”和“进口替代”。在政府公共投入支持企业R&D的具体政策上，首先应注意不直接涉及与贸易相关的考核内容，将“出口补贴”和“进口替代”等考核指标替换为“技术竞争力”和“市场竞争力”等指标。立足于普遍的市场而不只是国外竞争对手，规避世贸协议的禁止补贴条款。

（三）制定公平的遴选规则。在政府公共投入支持企业R&D的过程中，还应界定好公平遴选企业的规则，以免违反世贸协议中的反定向补贴条款。

（四）界定研发活动的类型。资助企业研发时，要界定好研发活动的类型，注意针对不同类型的研发要求承担国家项目的企业配套相应经费，国拨资助比例不要超出《协议》规定的75%或50%的限额比例，以便规避协议中的可诉补贴条款。

（五）积极应对起诉。从美国与欧盟的补贴与反补贴争端可以看出，世贸规则实质上就是一个贸易武器，没有公平可言。我们在做好上述防范措施的基础上，当遇到别国起诉时，要毫不犹豫跟他们抗争。

（作者单位：科技部评估中心
中央民族大学）

责任编辑 张敏