

中国补贴政策选择的实践特征

——基于中国向 WTO 提交的补贴通知分析

王 光

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:在美、欧、日等发达经济体试图改革多边补贴规则向中国施压的背景下,有必要对中国当前的补贴政策进行梳理分析。文章基于八个维度对中国补贴政策实践进行了特征分析,认为:中央政府与地方政府的补贴政策选择目标基本保持一致,补贴政策具有长期性与连续性。中央政府与地方政府均重视补贴在基础产业与战略性新兴产业中的作用。文章建议:在多边补贴规则改革中恢复不可诉补贴,并扩大不可诉补贴的适用范围,争取更多的政策选择空间;继续加大对基础产业与战略性新兴产业的支持,政策着力点聚焦于研发类补贴;不同层级政府主体间在补贴政策实施中应相互配合;需要认识到处理好政府与市场的关系应是补贴政策选择的一个基本原则。

关键词:补贴政策 政策选择 政策目标 特征分析

中图分类号:F812.45 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)05-0056-09

一、引言

2008 年金融危机后,全球经济持续低迷。尤其是 2016 年以后,逆全球化浪潮此起彼伏,贸易保护主义与单边主义明显抬头,部分国家会更加注重保护本国国内的就业水平与产业安全,通常会采取大规模的经济刺激计划。在经济刺激计划中,政府会增加财政支出,刺激消费与投资,促进出口。这里就存在国家之间政策博弈的情况:一方面,补贴作为常用的财政政策工具,部分国家会积极利用这一工具刺激国内经济实体,如补贴消费者、补贴生产者;另一方面,鉴于开放经济环境中补贴政策具有外溢性,实施补贴的国家并不希望他国的类似措施对本国造成不利影响,故而倾向于采取有针对性的反制

措施制造补贴争端,利用多边补贴规则甚至是试图改变相关规则来限制并约束他国的经济刺激计划。2017 年以来,美、欧、日等发达经济体多次发布的联合声明中频繁涉及补贴规则的议题,其背后意图可能是为日后制定更多的产业补贴规则做前期铺垫。虽然美、欧、日等发达经济体并未直接明确针对中国,但近年来与补贴政策相关联的一些议题持续升温引起广泛关注,这些迹象已经表明发达经济体正在利用多边补贴规则向中国施压。对此,中国应该有策略性地区别对待。基于政策实践,有必要对中国当前的补贴政策进行梳理分析,从总体上把握中国当前补贴政策的基本概况与特征,了解当前国际环境下中国进一步实施财政补贴的政策空间。

截至目前,尚未有文献较为完整地梳理出中国

[收稿日期]2021-03-24

[作者简介]王光,财政与国家治理研究中心助理研究员,博士后,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]中国财政科学研究院 2021 年招标课题“国有企业及补贴的国际规则研究”的阶段性研究成果。

的补贴政策全貌,这可能源于这一工作存在一些难以克服的困难。如补贴的政策目标多样、补贴形式繁杂,补贴政策、文件与数据获取难度大,补贴规模难以评估等。尽管对于补贴政策的分析存有困难,但 WTO(世界贸易组织)多边规则中的《补贴与反补贴措施协定》为评估各成员国内的补贴政策提供了一个基本的分析框架。根据《补贴与反补贴措施协定》第七部分第 25 条的要求,各 WTO 成员应将在其境内实施或维持的按照《补贴与反补贴措施协定》所界定的任何补贴措施以一定的要求与形式做出通知。各成员须提供其所有类型补贴的完整信息,具体补贴信息主要涉及到补贴名称、补贴主管部门、补贴依据、补贴对象、补贴方式、补贴时效等内容。WTO 各成员定期需按照上述格式向 WTO 进行通知。《补贴与反补贴措施协定》第 25 条的要求确保了各成员方已实施补贴政策的内容完备性与时间连续性。因此,我们可以借助《补贴与反补贴措施协定》下的补贴通知形成一个分析补贴政策的基本框架。于是,我们获取了中国向 WTO 提交的通知文件并以此为基础分析中国的补贴政策选择。

本文的边际贡献可能在于:尝试归纳总结出中国补贴政策选择的基本特征与规律,并在此基础上提出当前国际环境下有关中国补贴政策选择的一些建议。这为后期进一步研究构建符合国际惯例的财政补贴体系、分析 WTO 补贴规则改革与中国财政补贴政策空间、确立中国对 WTO 改革的立场等问题提供了必要的学术支持。

二、补贴政策选择的分析思路与方法

(一)补贴政策的时效性

考虑到政策分析的时效性问题,本文以 2018 年与 2019 年中国向 WTO 提交的补贴通知为基准来分析中国补贴政策的基本特征。其原因在于 2018 年及 2019 年的最新通知包含了近年来中国已经实施的具体补贴政策,对此进行分析具有较强的现实意义。基于政策连续性考虑,本文以 2020 年为补贴政策有效性的时间分界点,相关补贴政策在 2020 年之前已经开始实施,但是在 2020 年之前又终止

生效的,即视为阶段性补贴;在 2020 年之前已经开始实施,并且相关补贴政策持续到 2020 年及之后依然生效的,则被认定为持续性补贴。

(二)补贴政策的实施主体

补贴政策实施的直接主体或间接主体是政府,通常涉及到中央政府及地方政府等多层级政府。各级政府均有各自层级的公共预算,不同层级政府的事权与财政支出结构不同,具体到补贴这一部分,不同层级政府给予的补贴标准与规模也不尽一样。因此,中央政府与地方政府在补贴政策的实施过程中的角色是不同的。鉴于此,本文将基于中央政府与地方政府两个层面的实施主体视角具体分析中国补贴政策选择的基本特征。

(三)补贴政策的目标维度

基于政策动机视角对补贴政策进行目标维度分析。Schwartz and Clements(1999)指出政府实施补贴的主要动机有三:其一,解决市场失灵问题。如创新研发的成果正外部性导致创新投入不足,而补贴促成了更多的创新产出(Aerts and Schmidt,2008)。其二,利用规模经济效应,释放生产能力。如补贴扶持幼稚产业发展。其三,平衡效率与公平,增进社会福利水平。有研究表明政府补贴更可能给予承担更多社会责任的企业(如增加就业水平,提供更多公共产品的企业)。Dong and Putterman(2003)指出转型经济中的国有企业承担着保持地方就业、提供地方性公共物品等社会性负担,因此政府要为其提供补贴和政策性贷款等。除上述三个主要政策动机之外,理解补贴政策对于产业发展的影响尤为必要(Maloney and Nayyar,2018)。补贴是政府干预产业发展的常用政策工具。针对产业间的不同特征与产业发展的不同周期,补贴在完善并促进产业结构优化升级过程中应具有不同的政策目标。因此,在分析补贴政策选择时,有必要以产业发展的视角进行分析,进一步地,可将产业发展的视角分解为产业发展促进与产业调整升级两个维度。此外,在开放经济环境中考虑到本国参与全球经济的程度以及本国市场在全球市场中的位置,一国政府的支持经济部门、产业与企业发展时,自然也需要考虑补贴

政策在经济对外开放中的作用。

三、中国补贴政策选择的基本概况

基于上述补贴政策分析思路,综合分析 2018 年与 2019 年中国向 WTO 提交的补贴通知发现:中央政府层面总共实施了 112 项补贴政策。中央层面实施的补贴政策时间区间主要为 2015 年至 2020 年,其中大部分集中在 2015 年至 2018 年,某些政策最早可以溯及 1980 年。1980 年至今,中央层面的补贴政策中持续性补贴共有 85 项(占比约 75.89%);阶段性补贴共有 27 项(占比约 24.11%)。从中央层面看,财政部门近乎参与了所有的补贴政策,大部分补贴政策涉及到财政部与国家税务总局的配合(占比约 39.29%),部分政策涉及到多个主管部门的配合,比如财政部、国家税务总局、商务部、发改委、工信部等(占比约 15.93%),少数只有财政部负责(占比约 8.04%)。由此可见,财政部是中央政府层面实施补贴政策的主要主管部门(财政部门参与补贴政策的比例达 99.11%),国家税务总局在补贴政策的实施过程中发挥重要作用(国家税务总局参与补贴政策的比例达 55.36%),其他部门更多以配合的方式参与到上述两部门实施补贴政策的过程中来。

地方政府层面的补贴通知信息相比于中央政府层面略显粗略。以 2019 年中国向 WTO 提交的补贴通知为基准,分析地方政府层面的补贴政策发现:地方政府总共实施了 420 项补贴政策。其中,省级政府层面的补贴政策有 143 项,市、区级政府层面(含有部分县级政府)的补贴有 277 项。地方政府层面的补贴政策实施时间最早可溯及 2003 年,大部分补贴政策有效实施的时间区间集中在 2017 年至 2020 年。总体看,地方政府(包括省级政府及市、区级政府等)层面持续性补贴共有 255 项(占比约 60.71%),阶段性补贴共有 165 项(占比约 39.29%);分开看,省级政府层面的持续性补贴共有 97 项(占比约 67.83%),阶段性补贴共有 46 项(占比约 32.17%);市、区级政府层面(含有部分县级政府)的持续性补贴共有 158 项(占比约 57.04%);阶段性补贴共有 119 项(占比约 42.96%)。

从补贴政策的政策目标看,中央政府与地方政府的政策目标涉及到科技创新研发、节能减排环保、社会福利政策、中小企业发展、资本市场发展等方面,这些政策目标更多地体现了政府力求在解决市场失灵(科技创新的正外部性、环境污染的负外部性、资本市场的信息不对称性)以及平衡效率与公平等方面上的治理能力(缩小贫富差距,平衡区域发展,实现收入再分配,增加社会福利水平)。从补贴政策与产业发展层面看,中央政府与地方政府一方面实施各类与产业发展促进相关的补贴政策,主要表现为促进基础设施建设,确保能源供应,提高农业综合生产能力,发展战略性新兴产业,实现更多的产业发展促进目标;另一方面通过补贴促进部分产业调整升级,主要表现为调整转变产业结构,化解过剩产能,推广绿色节能环保,加快创新能力建设等。从经济对外开放的维度看,中央政府与地方政府的补贴政策重在解决贸易与投资领域内的结构优化问题。

四、对中央政府层面补贴政策选择的特征分析

(一)补贴政策的目标维度

从中央政府层面看,补贴政策目标相对集中的四个维度分别为产业发展促进、节能减排环保、社会福利政策、产业调整升级,上述四个维度的补贴项目共有 91 项,占总体比重达 81.25%。其中,产业发展促进与节能减排环保两个维度上的补贴政策较为集中,二者所占比重分别约 28.57%与 27.68%,比重之和占比已过半。从产业发展促进维度看,补贴政策重在促进基础设施建设、重视农业发展、确保能源供应与结构调整、发展战略性新兴产业;从产业调整升级维度看,补贴政策重点表现在调整结构转变、化解过剩产能及其他(如公共服务平台建设、绿色节能环保推广、创新能力建设等)。从节能减排环保维度看,补贴政策主要在节能减排与环保治理两个领域发挥作用。从社会福利政策维度看,主要表现在效率与公平及社会福利目标两方面。具体情况,见表 1。

相比而言,科技创新研发、中小企业发展、促进经济开放等维度的政策目标并不集中,各维度所占总体比重均低于10%。从科技创新研发维度看,补贴政策在企业层面、产业层面以及创新创业层面均予以支持。从中小企业发展维度看,补贴政策侧重于减

轻小微企业负担、协助中小企业发展、促进创业、保持就业。从经济对外开放维度看,补贴政策在贸易方面旨在优化贸易结构,改善国际经贸关系;在投资方面重在吸引外资,促进内外资合作,实现区域、产业发展,结构调整与产业升级。具体情况见表1。

表1 中央政府层面的补贴政策选择

补贴政策目标维度	补贴项目数量	补贴政策目标
产业发展促进	32	1.促进基础设施建设。如对港口、码头、机场、铁路、公路、城市公共交通、电力、水利等公共基础设施的重点扶持;支持海绵城市建设,提高新型城镇化质量;支持农业基础设施和生态建设等 2.重视农业非商品性与多样性,支持农业发展,提高农业综合生产能力,促进农业结构调整,提升农业生产效率,保障农产品质量等 3.确保能源供应,调整能源结构,如煤层气开发与页岩气开采利用,推广利用可再生能源等 4.发展战略性新兴产业,推动关键技术突破和产业化,实现创新驱动发展。如鼓励发展集成电路,鼓励飞机研发,加快推广和利用新能源汽车,加快新能源汽车充电设施建设等
产业调整升级	12	1.调整结构转变。如加快船舶产业结构调整,促进渔业产业结构调整,推进信息技术与产业化深度融合等 2.化解过剩产能。如化解钢铁、煤炭等行业过剩产能等 3.诸如公共服务平台建设、绿色节能环保、创新能力建设等
节能减排环保	31	1.节能减排:(1)鼓励资源综合利用、循环利用。如综合利用资源生产石油产品、建材产品;以农业剩余、林业残余物为原料的综合利用;固体废物综合利用等;(2)鼓励使用清洁能源。鼓励利用太阳能发电,水电站发电等;(3)鼓励节能、新能源产品利用,支持推广高效节能产品,提高用能产品的能效水平。如节能汽车、新能源汽车、新能源车船等;(4)提倡节约能源,提高能源利用效率。发展节能减排基础设施和公共平台;支持重点领域、重点行业、重点地区节能减排;推动重点节能减排产业的示范、推广、改造和升级等 2.环保治理:(1)环保综合治理。如农田、草原保护与治理;渔业资源保护和利用等;(2)污染防治。加强大气污染防治,改善大气环境质量;加强水污染防治,对土地、河流、湖泊污染综合治理等;(3)排放治理。如开展清洁发展机制项目转让温室气体减排量,减少温室气体排放;推进交通领域(公路、水运等)节能减排;特定移动污染源(机动车辆、铁路机车、非公路机动机械、船舶、航空器等)的排放治理;控制企业的污染物(大气污染物、水污染物)排放标准,促进节能环保等
社会福利政策	16	1.效率与公平:(1)缓解地区间经济发展不平衡。加快西部大开发,促进区域发展,扩大西部地区对外开放;(2)加快贫困地区经济社会发展。改善贫困人口的生产生活条件,增加贫困地区贫困人口的收入等 2.社会福利:(1)促进创业,扩大就业,其中包括帮助残疾人就业,增加就业机会;(2)鼓励发展制药产业,降低患者用药成本,如艾滋病防治、抗癌等;(3)提高农民收入,保持农业生产稳定发展等
科技创新研发	8	1.企业层面。鼓励企业研发,比如开发新技术、新产品、新工艺等;鼓励企业技术转让;促进先进技术服务企业发展等 2.产业层面。鼓励高新技术产业发展,提高技术进步水平;支持农业科技成果转化,推进农业技术推广与服务等 3.创新创业层面。鼓励科技创新,促进就业创业,如培育科技企业孵化器,发展国家大学科技园等
中小企业发展	8	减轻小微企业负担,协助中小企业发展,促进创业,保持就业等
经济对外开放	5	1.贸易方面。优化贸易结构,改善国际经贸关系 2.投资方面。重在吸引外资,促进内外资合作,实现区域、产业发展,结构调整与产业升级等

注:1.本表中所示的某些项目可能不是(或不总是)补贴;2.相关政策的具体内容与详细信息,请以中国官方政策文件与法律文本为依据。

资料来源:作者依据2018年与2019年中国向WTO提交的补贴政策通知(WTO文件1:G/SCM/N/343/CHN以及WTO文件2:G/SCM/N/315/CHN)整理

(二) 补贴政策的实施方式

中央政府层面的补贴政策主要以税收优惠与财政拨款两种形式实施。2015年至2020年间,税收优惠共有62项,占比约55.36%;财政拨款共有50项,占比约44.64%。由此可见,中央政府层面的补贴政策中税收优惠是较为主要的政策实施形式,税收优惠的形式多样,主要涉及税收减免、税收抵扣、税收免征以及相关费用免征等四种形式,具体表现为:(1)税收减免。如五年免征、五年减半征收,或两年免征、三年减半征收;又如在不同情形下的增值税分段(如70%,50%,30%)减免或退还,或在不同情形下的资源税分段(如75%,50%,30%)减免等。(2)税收抵扣。如与无形资产有关的所得税税前扣除或税前摊销,符合条件的固定资产可在短期内加速折旧,有关资产投资额可在应纳税额中税收抵扣或以后结转抵扣等。(3)税收免征。如在不同情形下的分类别的税收(关税、增值税、所得税、印花税、契税、房地产税、城市土地使用税、环境保护税等)免征。(4)相关费用(如水利建设资金、文化事业建设费用、就业保障资金等)免征。

财政拨款主要涉及三种方式:(1)财政部或配合其他主管部门按照相关分配方案直接向地方政府拨付补贴资金;(2)根据不同的补贴政策目标与适用条件,将补贴资金划拨给地方政府,由地方政府负责制定详细的实施计划,统筹安排使用;(3)根据不同的补贴政策目标与适用条件,财政部会同其他主管部门共同审查相关资金的申请是否符合条件,审批后由财政部划拨资金。

(三) 补贴政策的法律依据

中央政府的每一项补贴政策均有明确的法律依据。补贴政策的法律依据全部源自《立法法》《行政法规制定程序条例》以及《规章制定程序条例》所明确的法律、行政法规和规章等。具体而言,法律层面,如《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》(1991年)、《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法实施细则》(1991年)、《中华人民共和国企业所得税法》(2007年)、《中华人民共和国环境保护税法》(2018年)、《中华人民共和国可

再生能源法》(2006年)、《中华人民共和国渔业法》(2013年)等;行政法规层面,如《中华人民共和国企业所得税法实施条例》(2007年)、《中华人民共和国外商投资企业和外国企业条例》(1991年)、《中华人民共和国企业所得税法实施条例》(2007年)、国务院下发的相关通知等;以及部门规章层面,如财政部下发的相关通知、国家税务总局下发的相关通知、发改委下发的相关通知、工信部下发的相关通知、国家海洋局下发的相关通知等。

五、对地方政府层面补贴政策选择的特征分析

总体看,地方政府(包括省级政府及市、区政府等)层面的补贴政策集中的前五个维度分别为科技创新研发(占比约28.10%)、产业发展促进(占比约21.90%)、节能减排环保(占比约15.95%)、产业调整升级(占比约15.48%)、社会福利政策(占比约10.95%)。分开看,省级政府层面补贴政策集中的前五个维度分别为产业发展促进(占比约20.28%)、节能减排环保(占比约20.28%)、产业调整升级(占比约18.88%)、科技创新研发(占比约17.48%)、社会福利政策(占比约13.99%)。市、区政府层面(包括部分县级政府)补贴政策集中的前四个维度分别为科技创新研发(占比约33.57%)、产业发展促进(占比约22.74%)、节能减排环保(占比约13.72%)、产业调整升级(占比约13.72%)、社会福利政策(占比约9.39%)。综上比例数据可见,地方政府层面的补贴政策主要集中在科技创新研发、产业发展促进、节能减排环保、产业调整升级与社会福利政策等五个维度,而其他维度的补贴政策相对并不集中。

在产业发展促进、产业调整升级、环保节能减排、社会福利政策、科技创新研发等维度上,地方政府与中央政府的补贴政策选择基本保持一致。在中小企业发展、经济对外开放维度上,地方政府比中央政府的补贴政策内容更为丰富。需要注意的是,地方政府在中小企业发展维度上的补贴政策适用对象有区域性限制,如限制在某一区域内符合条件的中小企业。此外,从资本市场发展维度看,中央政

府并没有相关的补贴政策选择,而地方政府则倾向于帮助企业扩展融资渠道,利用资本市场促进企业发展,支持符合条件的企业申请在资本市场上融资。上述具体情况,详见表 2。

表 2 地方政府层面的补贴政策选择

补贴政策目标维度	补贴项目数量	补贴政策目标
产业发展促进	92	1.集中在林业、渔业、水产养殖与加工业等 2.关注于新材料开发、信息技术应用、新能源、低碳环保等 3.有更多的产业促进目标:工业设计、海洋经济发展、生物医药、光伏发电、软件与集成电路设计、移动互联网、烟草业、酒类及食品行业等
产业调整升级	65	1.调整结构转变。如工业企业改制、技术改造、转型升级;纺织服装产业转型升级等 2.化解过剩产能,淘汰落后产能。如化解钢铁、煤炭等行业过剩产能;关闭、转移、改造化工企业,淘汰落后化学品生产能力等 3.公共服务平台建设。如利用 PPP 项目推广公共服务供给水平等 4.绿色节能环保。如高污染产业转型,推动污染治理和企业转型升级;加强能源效率管理等 5.创新能力建设。如推进信息技术与产业化深度融合;发展总部经济;支持产业创新集群等
节能减排环保	67	1.节能减排:(1)鼓励节能技术改造,提高能源利用效率,促进能源节约与资源利用,发展循环经济,推进节能减排;(2)鼓励使用清洁能源,淘汰污染能源与设备,推进低碳发展等 2.环保治理:(1)环境综合治理。如农村环境综合治理;退耕还林、还草;矿山地质环境恢复和管理等;(2)污染防治。如加强空气污染防治,减少雾霾污染;防止和控制水污染,等;(3)排放治理。如机动车的排放治理;控制企业的污染物排放标准等
社会福利政策	46	1.效率与公平:加快贫困地区经济社会发展,改善贫困人口的生产生活条件,加大扶贫力度,实施精准扶贫,帮助贫困地区脱贫等 2.社会福利:(1)促进创新创业,发展众创空间,扩大就业,稳定就业,提高就业、创业水平,其中包括帮助大学生创业、就业;促进生活在贫困线以下的农民工就业等;(2)给予特殊群体的扶助。如改善少数民族的生产生活条件;提高渔民抵御自然灾害和风险的能力等
科技创新研发	118	1.企业层面。鼓励企业研发,如:企业研发经费补助、科技保险补助、科技项目资助等;鼓励企业技术转让与成果转化等 2.产业层面。奖励认证的科技企业,支持科技企业发展,培育高新技术企业,扶持高新技术企业,促进高新技术产业快速发展;奖励农业科技园,推进农业科技创新等 3.创新创业层面。资助科技企业孵化,支持众创空间,资助大学科技园等,支持科技创业发展,增强科技服务对创业创新的支撑作用,鼓励科技创新,促进就业创业等
中小企业发展	22	促进中小微企业发展与小微企业创新创业,更支持中小企业转型升级,奖励微企业的高质量发展,丰富对中小企业的服务,如对中小企业股权上市的补贴,对科技型中小微企业贷款风险补偿,完善中小企业公共服务平台等
资本市场发展	4	帮助企业扩展融资渠道,利用资本市场促进企业发展,支持符合条件的企业申请在资本市场上上市融资等
经济对外开放	6	1.贸易方面。进口配套资金、进口贴息资金等,扩大进口规模,推动产业升级 2.投资方面。提高外商投资质量,促进产业结构调整

注:1.本表中所示的某些项目可能不是(或不总是)补贴;2.相关政策的具体内容与详细信息,请以中国官方政策文件与法律文本为依据。

资料来源:依据 2019 年中国向 WTO 提交的补贴政策通知(WTO 文件名:G/SCM/N/343/CHN)整理。

六、对中央政府与地方政府层面补贴政策选择的比较分析

从补贴政策的时效性、实施方式、目标维度、具体领域等方面比较分析中央政府层面与地方政府层面的补贴政策选择。

(一) 补贴政策的时效性

在中央政府层面的补贴政策中,持续性补贴共有 85 项(占比约 75.89%),阶段性补贴共有 27 项(占比约 24.11%)。可见,中央政府层面的补贴政策中持续性补贴更为普及,这反映出中央政府实施的补贴政策具有长期性、连续性。与中央层面的补贴政策相似,地方政府的补贴政策中持续性补贴较为普遍,总体看地方政府(包括省级政府及市、区级政府等)层面的持续性补贴共有 255 项(占比约 60.71%),阶段性补贴共有 165 项(占比约 39.29%);分开看,省级政府要比市、区级政府等在持续性补贴方面表现得更为突出。省级政府层面的持续性补贴共有 97 项(占比约 67.83%),阶段性补贴共有 46 项(占比约 32.17%),而市、区级政府层面(包括部分县级政府)的持续性补贴共有 158 项(占比约 57.04%),阶段性补贴共有 119 项(占比约 42.96%)。从中央政府到省级政府再到市、区级政府(包括部分县级政府),不同层级政府的持续性补贴比重依次降低。

(二) 补贴政策的实施方式

中央层面的补贴政策主要采取税收优惠与财政拨款两种实施方式,其中税收优惠在中央层面的补贴政策中占比过半,约 55.75%。而地方政府的补贴政策基本以财政拨款为主,且实施的方式丰富多样,有拨款、奖励、补助金、项目资助以及上述不同方式的组合等。此外,还有一次性总付奖励、一次性总付补助、一次性总付拨款以及上述不同方式的组合等不同形式。相比于地方政府,中央政府实施财政补贴政策的主要方式中多出了税收优惠一项。其原因可能在于税收优惠属于基准税制中的特别措

施,其决定权与税种开征停征权、税目税率调整权等均属于税权的基本权能,依据税收法定的原则,税收优惠政策制定权属于国家立法机关或经法律授权的中央政府,未经授权而由地方自行制定的地方性法规、地方政府规章或规范性文件,不能作为纳税人享受税收优惠待遇的法律依据(叶姗, 2014)。

(三) 补贴政策的目标维度

中央政府层面的补贴政策相对集中的四个维度分别为产业发展促进、节能减排环保、社会福利政策、产业调整升级。地方政府(包括省级政府及市、区级政府等)补贴相对集中的五个维度分别为科技创新研发、产业发展促进、节能减排环保、产业调整升级、社会福利政策,二者在其他维度上的补贴政策选择相对较少。总体看,中央政府与地方政府补贴政策选择的基本框架与目标保持一致。

(四) 补贴政策的具体领域

中央政府与地方政府在产业发展促进维度上均重视基础产业与战略性新兴产业的发展。相对而言,基础产业领域内,中央政府主要重视农业非商品性与多样性问题,加强农业基础设施和生态建设,支持农业发展,提高农业综合生产能力等,而地方政府在基础产业领域内的补贴政策则主要集中在林业、渔业、水产养殖与加工业等方面上;战略性新兴产业领域内,中央政府重在推动关键技术突破和产业化,比如鼓励发展集成电路,鼓励飞机研发,加快推广和利用新能源汽车等,而地方政府则更关注于新材料开发、信息技术应用、新能源、低碳环保等产业。值得注意的是,相比于中央政府,地方政府有更多的产业发展促进目标,如工业设计、海洋经济发展、生物医药、光伏发电、软件与集成电路设计、移动互联网、烟草业、酒类及食品行业等。进一步比较不同地方政府间的补贴政策内容可以发现,不同地方政府之间的政策侧重点有所不同,均表现出明显的地方特色。如沿海省

份(福建、浙江、广东等)大多对渔业可持续发展给予产业补贴、上海市为促进国际贸易而给予财政支持、江苏有支持传统工艺美术产业的补贴政策、广东省深圳市在战略性新兴产业、国家高新技术企业、私营企业和中小企业等方面提供补贴、四川省宜宾市支持酒类及食品行业市场发展的补贴等。

七、基本结论与政策建议

(一)基本结论

通过梳理、比较分析各级政府的补贴政策选择,我们发现:从补贴政策的目标维度看,各级政府在补贴政策选择上的框架与目标基本保持一致。中央政府层面的补贴政策相对集中在产业发展促进、环保节能减排、社会福利政策、产业调整升级等维度,地方政府(包括省级政府及市、区级政府等)补贴相对集中维度分别为科技创新研发、产业发展促进、节能减排环保、产业调整升级、社会福利政策。从补贴政策的具体领域看,中央政府与地方政府均重视补贴在基础产业与战略性新兴产业发展中的重要作用。相较于中央政府,地方政府的补贴政策目标更微观、多元且具有地方特色。从补贴政策的时效性看,中央政府与地方政府的补贴政策以持续性补贴更为普及,补贴政策具有长期性与连续性。从补贴政策的实施方式看,中央政府层面的补贴方式主要涉及税收优惠与财政拨款,而地方政府层面的补贴政策基本以财政拨款为主,且补贴的方式丰富多样。

(二)政策建议

1.恢复不可诉补贴,并扩大不可诉补贴的适用范围,争取更多政策选择空间

在美、欧、日等发达经济体利用多边补贴规则改革向中国施压的背景下,中国一方面应着眼于利用现有多边规则,确保可用的既有政策空间不被挤压,另一方面,中国更应重视在国际经贸规则制定与谈判过程中的主导权,主动争取未来规

则变化中可利用的政策空间。基于中国补贴政策选择的经验总结,中央政府与地方政府的补贴政策目标大部分集中在产业发展促进、产业调整升级、科技创新研发、节能减排环保、社会福利政策等维度上。在这五个维度中,科技创新研发、节能减排环保与社会福利政策均在中央政府与地方政府的补贴政策维度中比重较高。可以发现,中央与地方各级政府层面相对集中的政策目标中的多个维度与WTO框架下《补贴与反补贴措施协定》中的不可诉补贴(企业研发补贴、贫困地区补贴以及环保补贴)相符。尽管该类补贴的争端豁免适用已经失效(在不可诉补贴失效前,《补贴与反补贴措施协定》给予此类补贴相当大的政策空间),但从《补贴与反补贴措施协定》对待该类补贴的温和态度可以看出,这类补贴的政策空间是可以充分利用的。鉴于此,为了主动争取这些正当性补贴的政策空间,中国应尝试在多边补贴规则改革谈判中要求重新恢复对不可诉补贴的适用,并积极要求扩大不可诉补贴的适用范围(尽可能覆盖科技创新研发、节能减排环保、社会福利政策等政策目标维度下的具体补贴领域),这将意味补贴政策空间会有更多的可能性与可操作性。

2.继续加大对基础产业与战略性新兴产业的支持,政策着力点聚焦于研发类补贴

除了上述三个政策集中维度外,中央政府与地方政府在产业发展促进与产业调整升级维度上的补贴政策也相对集中,二者均重视补贴在基础产业与战略性新兴产业发展中的重要作用,有必要给予大量财政资金支持。但补贴政策的着力点应聚焦于研发类补贴(基础研发补贴以及以研发为导向的投资补贴)。其原因在于:一方面,研发类补贴的专向性特征并不明显(尤其是基础研发类的补贴),这类补贴不易被潜在受益群体所左右,其背后的寻租空间相对有限;另一方面,从WTO多边补贴规则看,尽管该类补贴的争端豁免适用已经失效,但这类补

贴一般不具有专向性,因此该类补贴的政策空间依然存在。进一步地,该类补贴的实施方式应以财政拨款方式为主,以税收优惠方式为辅。原因在于:财政拨款具有资金规模较大、使用范围集中、扶助方式直接、政策反应较快等特点,长期持续性财政拨付为主的补贴方式(持续性补贴可以促使企业形成政策预期,从而稳定企业进行长期研发投资的决策)可以缓解基础研发投入通常所面临的研发投入不足的问题。相比于财政拨款这种直接财政资金支出方式,税收优惠对政府的财政支出压力相对较小,且以税收优惠的方式给予研发补贴可以避免因信息不对称而出现的财政资金无效投资以及投资效率低下等问题。因此,税收优惠需要辅助支持,可以阶段性补贴的方式去实施,这样可以灵活地调节不同企业在其不同发展阶段对研发投资的激励水平。

3.不同层级政府在补贴政策实施中应相互配合

补贴政策的主体涉及多层级政府,中央政府与地方政府在补贴政策的实施过程中应该存在着合作与监督的关系。一方面,不同层级政府在补贴政策目标上基本保持一致,且中央政府与地方政府均重视基础产业与战略性新兴产业的发展。但地方政府的财政预算规模不大,财力不及中央政府,且不同层级政府所实施的补贴方式以及所给予的补贴标准与规模又不尽相同。鉴于此,为了实现不同层级政府之间的配合,在具体的补贴政策实施过程中,建议中央政府主导补贴政策的方向与框架,由地方政府来配合政策实施,地方政府根据各地区的实际情况确定具体的补贴标准与规模。由此,中央政府与地方政府可以实现财政资金配合,形成政策合力,同时也避免了地方政府间的不良竞争与过度补贴而导致的产能过剩、财政资金浪费、政策违规等问题的出现。另一方面,鉴于国际上多边义务的约束(诸如WTO补贴规则等),中央政府会逐渐减少,甚至是取消部分财政补贴,而地方政府基于发展区域经济的动机,可能会尝

试去填补这些空白,以地方层级的补贴政策去实现类似的政策目标,从而形成隐蔽性补贴。虽然中央层级的财政补贴减少了,但是对地方政府的补贴政策的监管义务却增加了。因此,建议中央政府积极督导地方政府在实施补贴政策过程中的透明度与规范性。

4.处理好政府与市场的关系应是补贴政策选择的一个基本原则

理论层面上还需要注意补贴政策选择的一个基本原则。经济学理论认为市场力量是配置资源的最有效方式。一般情况下,补贴作为政府干预市场的一种方式被认为扭曲了资源的有效配置,其原因在于政府对资源的再分配产生了经济效率的损失。当市场不能发挥资源有效配置的作用时,作为次优的政策工具之一,补贴在一定程度上会弥补市场自身的非完备性。但当出现资源市场化配置的结果与社会福利目标不一致时,补贴是否是众多政府干预市场方式中的最佳方案,政府就需要考虑补贴政策的选择是否能够实现政府与市场这两种力量间的平衡,从而更完美地处理好政府与市场间的关系。

参考文献:

- [1] 叶姗.税收优惠政策制定权的法律保留[J].税务研究,2014(3):58-62.
- [2] Aerts K,Schmidt T. 2008. Two for the price of one?: Additivity effects of R&D subsidies:A comparison between Flanders and Germany[J]. Research Policy,37(5):806-822.
- [3] Dong X Y,Putterman L. 2003. Soft budget constraints, social burdens,and labor redundancy in China's state industry[J]. Journal of Comparative Economics,31(1):110-133.
- [4] Maloney W F,Nayyar G. 2018. Industrial policy , information,and government capacity[J]. The World Bank Research Observer,33(2):189-217.
- [5] Schwartz,G,& Clements,B. 1999. Government subsidies[J]. Journal of Economic Surveys,13(2)119-148.

【责任编辑 王东伟】