

美国政府的科技补贴政策 及对我国的政策启示

彭学兵

(浙江工程学院,浙江 杭州 310033)

摘要:科技补贴是政府应对市场对产业 R&D 投入不足的有效措施。通过对美国政府科技补贴政策的历史回顾,分析了美国科技补贴政策与 WTO《补贴与反补贴措施协议》的适应性与冲突性,提出了对我国制定科技补贴政策的几点启示。

关键词:美国;中国;科技补贴政策;R&D

中图分类号:G327.12

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2004)01-0030-03

0 前言

由于受正溢出效应的影响,市场对产业 R&D 的投入不足,从而限制了技术的持续创新。在这样的背景下,政府对 R&D 的补贴和资助就成为一种主要的产业政策。无论是科技实力还是经济实力,美国都称得上是当今世界的霸主,它能获得今天的地位得益于美国历届政府对科学技术的重视,尤其是美国政府的科技补贴政策,对美国科技的发展具有非常重要的作用。

1 美国政府科技补贴政策回顾

1.1 重视对基础研究的投入

美国政府一贯认为,科学技术开支是对国家未来的投资,并以此为基础制定了相应的科技政策。二战后美国对基础研究的投资量之大是其它任何国家所无法比拟的,在 20 世纪 50 年代,美国的研究开发投入占到西方 7 国的 70.6%,尽管后来这一比例有所下降,但到 1994 年时美国的研究开发投入仍占到了西方七国集团的 48.1%,占全世界的 37%。1998 年美国基础研究的经费开支为 344 亿美元,占整个研究开发支出的 15.6%,其中大部分(56.7%)是由美国联邦政府资助

的。1993 年克林顿政府上台后,继续扩大联邦政府对基础研究的支持,并利用许可证制度和合作研究开发手段等立法措施来更加有效地促进联邦政府定向地完成研究成果商业化。在克林顿总统 1993 年 2 月在硅谷发表的政策声明《技术为经济增长服务;建设经济实力的新方针》所确定的政策框架中,确立了建设面向 21 世纪的支撑和促进工商业的基础研究的科技政策。2001 年财政年度内,美国公共和私人资金对研究和开发的总投资为 2 400 亿美元,联邦政府的投入约 910 亿美元,其中有 220 亿美元用于支持基础研究。小布什政府仍然加大对 R&D 的投入,特别是保证在基础研究领域加大联邦政府的投入,设立了一个 10 亿美元的“数学与科学合作伙伴基金”,用于各州建立与高等院校之间的合作伙伴关系。

1.2 对产业和私人部门实行税收优惠政策

税收通常被认为是一种创新政策。早在二战前的相当长时期里,美国就通过制定以促进农业技术进步为主要目标的产业政策来促进本国经济的发展,通过赠予土地和提供经费补贴的办法鼓励农民开垦荒地。这一措施使美国迅速完成了农业革命,大量荒地被开发,国家经济实力迅速增强。以后

的历届政府都将科技补贴政策作为鼓励科技创新的一项重要科技政策。1954 年美国政府在“内部收益法典”中增加了第 174 条款,给从事研究和开发工作的企业以税收优惠。为了鼓励私人风险投资的发展,美国政府将风险投资企业的所得税率由 1970 年的 49% 降至 1980 年的 20%。对风险投资的 60% 免除征税,其余 40% 仅课以 50% 的所得税。1990 年底,美国通过《R&D 减税修正法案》(从 1981 年开始设立,税率已降至 20%),鼓励企业对科技的投入,政府给予其一定的免税,该减免税的额度取决于企业直接的 R&D 支出,并允许企业在以后一定时间内逐步实现其过去未能使用和尚未使用的免税 R&D 额度。克林顿政府上台后,为鼓励技术创新,制定了一系列政策,如使研究和实验投资税收减免走向永久化,以激励私营部门增加对研究和实验的投资开支;建议对大企业追加设备投资,给予临时税收减免和对小企业的设备投资给予永久税收减免。美国税法规定,对与高新技术有关的研究或实验支出可直接扣除,而不必作为计提折旧的资本支出;凡是当年研究与开发支出超过前 3 年的研究与开发支出平均值的,其增加部分给予 25% 的税收抵免,该项抵免可以向前结转 3

收稿日期:2003-05-23

年,向后结转 15 年,企业向高等院校和以研究开发工作为目的的非赢利机构捐赠的科研新仪器、设备等,可作慈善捐赠支出,在计税时予以扣除。

1.3 实施出口补贴政策

美国自 20 世纪 70 年代就开始执行出口补贴制度,美国公司在本土以外销售的服务和产品,其海外销售收入可以享受免税待遇。由于当时还没有一个国际贸易准则对这种出口补贴进行限制,美国的出口补贴政策得以顺利地实施。1984 年,美国国会又通过外销公司法,以法律形式确定继续沿用出口补贴政策。2000 年 5 月 2 日,美国提出对美国出口商实行税收优惠政策的方案,优惠金额达数十亿美元。这些大的出口商包括微软公司、福特公司和埃克森石油公司等大型跨国公司。

1.4 促进政府研究部门与企业开展合作研究

1980 年,美国国会通过了《Stevenson-Wydler 技术创新法》(1996 年,美国对该法进行了修订,改称为《1996 年美国联邦技术转让法》)。美国技术创新法以促进新技术的推广与应用以及有效地利用国家的科技资源为原则,确立了推进技术创新的主要制度。技术创新法还制定了科学技术奖励制度。1986 年国会又通过了《联邦技术转移法》(Federal Technology Transfer Act of 1986)。该法是《Stevenson-Wydler 技术创新法》的补充法案,提出政府所有或维持运行的实验室可以同大学及企业建立 R&D 合作;实验室负责人有权与企业签订合作协议,建立合资企业,推广实验室的技术等。但对于由政府部门委托的研究项目在对外合作时,须经所属部门审批。在合作过程中,实验室可以接受合作单位的资金、人员、资产等。对于合作研究项目,政府可以支持项目所需的管理费用,主要是人员费用;如果技术发明成果是由实验室人员创造的,实验室负责人有权优先提供给参与合作的企业、大学或联合体,并免去政府对合作研究成果所占的份额。为了调动联邦实验室人员参与技术转移的积极性,《联邦技术转移法》规定可以向有关人员发放奖金。其中来自技术转移的收入,技术发明人的个人所得不少于 15%。1988 年,随着多元贸易和竞争力法案(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)的通过,

美国联邦政府与产业界之间的合作伙伴关系更加紧密,国家标准与技术研究所制定了两项创新实验计划:先进技术计划(ATP)和制造推广合作伙伴计划(MEP)。ATP 计划是美国为未来经济增长和就业创造机会的政府产业合作计划,旨在促进高风险技术的开发。该计划于里根政府执政时期提出,布什政府执政时期开始实施,在克林顿政府执政时期得到了巨大的发展。自 1990 年开始实施以来,ATP 计划一直由国家标准和技术研究所管理,通过竞争的方式提供资金,同时由产业界提供配套资金,用以开发具有巨大经济潜力的技术。这种技术在前竞争阶段,如果不采取合作的方式,便会因成本和风险过高,或因回报过慢而无人开发。ATP 计划鼓励各种规模的企业、大学、非营利组织通过合作完成技术项目。制造推广合作伙伴计划(MEP)通过提供技术援助的方式使在国际竞争中处于劣势的中小制造企业更具竞争力。

2 美国科技政策与 WTO《补贴与反补贴措施协议》的适应性

2.1 WTO《补贴与反补贴措施协议》有关 R&D 补贴的界定和基本规定

WTO《补贴与反补贴措施协议》将补贴定义为:政府直接或通过其它公共机构或机制使企业获益的财政资助或收入、价格支持,包括直接和潜在转移资金或债务、税收减免、供给和购买商品和服务,或通过向基金机构付款或委托或指导私人机构提供上述支持,以及对出口提供收入、价格支持或其它优惠。该协议将政府补贴分为被禁止的补贴、可起诉的补贴和不可起诉的补贴 3 大类。

(1)被禁止的补贴指以出口绩效为条件(又称出口补贴)和将进口替代作为唯一条件或多种条件之一而提供的补贴(又称进口替代补贴)。

(2)可起诉的补贴指损害另一成员的国内产业、WTO 下其它成员利益(尤其是约束性减让利益)和严重妨碍另一成员利益等包括收入支持或价格支持在内的补贴。

(3)不可起诉的补贴是指不具有专向性的补贴,或虽具有专向性但符合《补贴与反补贴措施协议》中的一切条件,其他成员方不应采取反补贴措施并不可诉诸争端解决或采取反补贴措施的补贴,包括:①对企业所进行的,或在与企业合同基础上对高等教

育或研究机构研究活动的资助。其条件是:对产业研究和前竞争开发活动不超过合法成本的 75%和 50%,②对成员方领土内落后地区,按地区发展的一般规划的适宜性资助,③改造现有设备,使之适应由法律所提出的新环境要求而提供的资助,④对所有经济主体都产生好处的非专向性补贴。

2.2 美国政府科技补贴政策与 WTO《补贴与反补贴措施协议》的适应性与冲突性

《补贴与反补贴措施协议》作为 WTO 一揽子协议的组成部分,它的达成结束了 1979 年东京回合守则仅为多边协议的历史,对 WTO 所有成员都适用。该协议主要是反对专向性和竞争性领域的补贴。在此之前的二战后,在筹建国际贸易组织的《哈瓦那宪章》第四章第三部分以 9 个条款,专门就补贴作了规定。在 1947 年 10 月 30 日签署的“关贸总协定”中,在第 6 条、第 16 条和第 23 条中对此作了原则性规定,但它们未能有效地制约补贴与反补贴措施的滥用。为了竞争,国际贸易中的补贴与反补贴措施的实施范围不断扩大,措施的种类不断增加,成为国际贸易中非关税措施的一种重要形式。在关贸总协定“东京回合”多边贸易谈判中,把补贴与反补贴措施列为重点议题之一,并达成了一项较为详细的协议,即“关于解释和运用关税与贸易总协定第 6 条、第 16 条和第 23 条的协议”,亦称“补贴与反补贴守则”。但由于该守则结构上不够严谨,文字上含混,对日趋复杂的补贴与反补贴措施并没有起到有效的制约作用。

可见,WTO《补贴与反补贴措施协议》生效前的一切政府补贴措施,都未受到有效的国际规则的制约。这正是美国成功地实施政府补贴政策的原因。

2.2.1 美国政府科技补贴政策与 WTO《补贴与反补贴措施协议》的适应性

在美国政府采取的科技补贴政策中,有许多历来就属于 WTO《补贴与反补贴措施协议》中不可起诉的补贴范畴。包括:

(1)对基础研究的资助。对基础研究的资助历来是美国历届政府制定科技政策的重点。20 世纪 50 年代美国的研究开发投入就占到西方 7 国集团的 70.6%,尽管后来这一比例有所下降,但到 1994 年时美国的研究开发投入仍占到了西方七国集团的 48.1%,占全世界的 37%。对基础研究的补贴

属于典型的非专向性补贴,因此,投资于基础研究符合协议规定。

(2)对高等教育或研究机构研究活动的资助。美国税法规定,对与高新技术有关的研究或实验支出可直接扣除,而不必作为计提折旧的资本支出。

(3)对合作研究的资助。1986年美国国会通过的《联邦技术转移法》规定,实验室负责人有权与企业签订合作协议,建立合资企业,推广实验室的技术等。在合作过程中,实验室可以接受合作单位的资金、人员、资产等。对于合作研究项目,政府可以支持项目所需的管理费用,主要是人员费用。

(4)对产业研究和前竞争研究的补贴。如1990年底美国通过的《R&D 减税修正案》,鼓励企业对科技的投入,政府给予其一定的免税,该免税的额度取决于企业实际的 R&D 支出,并允许企业以后一定时间逐步实现其过去未能使用和尚未使用的免税 R&D 额度。

(5)提供技术资助。如1988年开始实施的制造推广合作伙伴计划(MEP),通过提供技术援助的方式使在国际竞争中处于劣势的中小制造企业更具竞争力。

(6)对改造实验设备的补贴。如克林顿政府建议对大企业追加设备投资,给予临时税收减免和对小企业的设备投资给予永久税收减免。

2.2.2 美国政府科技补贴政策与 WTO《补贴与反补贴措施协议》的冲突

(1)对大出口商的补贴。美国自20世纪70年代就开始执行出口补贴制度。美国公司在本土以外销售的服务和产品,其海外销售收入可以享受免税待遇。1984年,美国国会又通过外销公司法,以法律形式确定继续沿用出口补贴政策。2000年5月2日,美国提出了对美国大出口商实行税收优惠政策的方案,优惠金额达数十亿美元。美国政府的出口补贴政策,属于协议被禁止的补贴范畴,因而必将受到制裁。2001年8月,世贸组织正式授权欧盟对美国产品进行40亿美元

的制裁就是美国一意孤行的后果。

(2)对农业的补贴。美国的农业补贴政策开始于20世纪30年代,其中最主要的是制定目标价格,对农产品进行差额补贴。也就是在农产品价格低于目标价格时,农场主可以根据农产品的销售量,获得市场价格与目标价格之间的差价补贴。1996年美国对原农业法案进行了调整,将政府对农业的部分国内价格支持改为对农民收入的支持,并计划在新法案实施的7年期间内,给农民约356亿美元的收入补贴。2002年5月,美国众议院和参议院通过了新的农业法案,该法案规定在今后10年内,政府用于农业的拨款将达到1900亿美元,比现有的农业法案所确定的拨款增加了近80%。美国政府对农业的支持政策属于典型的专向性(产业专向性)补贴,因而属于被禁止的范畴。

3 对我国科技补贴政策的启示

我国加入WTO后,必须调整原来许多被WTO禁止的补贴,调整科技投入战略和策略,使我国科技投入政策既符合WTO有关条款,又能获得最大的效益。我国的科技投入政策,应该本着“有所为,有所不为”的思想,作方向性和策略性的调整。

3.1 科技投入方向上的调整

(1)重点向基础研究投入倾斜。我国的R&D投入占GDP的比重2000年才达到1%,而美国和日本等发达国家达到了2.7%和3%。所以我国基础研究的投入仍有很大的上升空间。

(2)向非专向性领域倾斜。我国过去存在重国企轻民营企业的投资倾向,这属于WTO《补贴与反补贴措施协议》中被禁止的专向性补贴。我国可以借鉴美国给从事研究和开发工作的企业以税收优惠的办法,免税的额度取决于企业实际的R&D支出,并允许企业在以后一定时间内逐步实现其过去未能使用和尚未使用的免税R&D额度。

(3)向研究领域而不是最终产品倾斜,

改造现有科研设备和科研环境。我国的科研设备和科研环境近年来获得了很大的改善,但是与发达国家的科研环境相比还有很大的差距。比如我国科研人员的工资水平与发达国家相比差距还很大,我国的软硬研究环境也不及美国等发达国家。因此对现有研究环境的改造既是一项长期的投资计划,也符合协议的要求。

3.2 科技投入策略上的调整

(1)减少政府投入研究的比例,增加企业投入的比例。20世纪80年代后,我国政府对星火计划的投入比例持续降低,而企业对星火计划的投入比例则越来越高,从1986年的50.8%上升到1996年的74.8%。以后,政府要继续引导企业尽早介入有产业化前景的科技计划(项目),以便政府在产业化阶段顺利撤出。

(2)组建国家R&D补贴局,对产业研究和前竞争研究进行补贴。我国可以效仿美国的做法,组建国家R&D补贴局,有选择、有重点地对产业研究和前竞争研究进行补贴。

(3)制定综合科技政策,加强政府、企业和科研机构的联合研究。未来的科技政策是更加强调整合的科技政策,而不是只考虑某一个方面的强大功能。从美国近年来的科技政策走势来看,更加强调整合的科技政策,我国应该从注重单项创新转变到更加强调整合各种技术的集成,强调在集成基础上形成有竞争力的产品和产业。而加强政府、企业和大学等研究机构的合作能很好地发挥三方的优势互补作用。

参考文献:

- [1]吴贵生,王毅,汪涛. WTO 与我国科技投入政策[J]. 中国科学基金,2002,(3).
- [2]俞文华. 加入 WTO 对我国若干技术创新支持政策的冲击及其政策含义[J]. 科研管理,2001,(22).
- [3]殷赣新,舒铃敏. 美日中小企业金融支持体系对照及对我国的启示[J]. 全球科技经济瞭望,2002,(7).

(责任编辑:高建平)

American Science Subsidy Policy and Its Policy Revelation to China

Abstract: Science subsidy is an effective measure to cope with the lack of market investing in industrial R&D. The disquisition looks back the American science subsidy policy, analyses the adaptability and conflict between American science subsidy and the WTO agreement on Subsidies and Countervailing Measures, brings forward some revelations to Chinese science subsidy policy.

Key words: science subsidy; policy; revelation