

规则对我国国家财政

董书礼, 刘彦

(国家科技部 中国科技促进发展研究中心, 北京 100038)

摘要: 加入WTO后我国的科技发展也将受到WTO一揽子多边协议的约束和限制, 不仅要求我国的科技发展战略发生根本性的转变, 也对我国的科技投入模式提出了更高要求。因此, 科技投入的基本方向应是以基础性、公益性和共性技术为主, 着力营造良好环境, 引导企业成为创新主体。

关键词: WTO; 科技投入

中图分类号: F204

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2004)01-0004-03

1 有关WTO规则对我国科技发展和科技投入的影响

(1)《补贴与反补贴措施协议》要求我国现行的科技计划与政策进行相应调整。《补贴与反补贴措施协议》认为, 政府对产业R&D活动的过高补贴会对国际贸易和自由竞争构成一定威胁, 为此该协议对WTO成员国产业R&D活动的补贴范围、水平和合法成本进行了详细规定, 这将成为我国制定和修改科技投入政策的直接依据。按照《补贴与反补贴》协议的规定, 政府对基础性研究的补贴不在限制之列, 对产业研究的补贴比例不超过75%, 对前竞争开发活动的补贴比例不超过50%。其中, 产业研究是指旨在发现新知识的有计划探索或关键性的调查研究, 这些新知识有助于开发新产品或有利于旨在发现新知识有计划的探索或关键性的调查研究, 这些新知识有助于开发新产品或有利于现有产品、工艺和服务重大改进。前竞争开发活动是指将产业研究的成果转化为新的、改良的或

改进的产品、工艺或服务开发所需的计划、蓝图或设计, 以及首次非商业目的的原型与初步展示和试验方案的活动。我国政府对科技活动的支持主要体现在由一系列财政、金融和税收政策以及以资金支持为主要内容的科技计划所组成的复杂体系。总的来看, 我国现行的科技计划和政策基本适应WTO规则的要求, 但由于近年来为了解决技术与经济的结合, 一些计划与政策的支持重点有所前移, 包括了部分成果转化、市场导入以及出口补贴和进口替代的内容, 需要作相应的调整。

(2)《与贸易有关的知识产权协议》要求我国的科技发展战略由技术跟踪转向原始性创新。根据该协议, WTO成员国在实施知识产权保护方面将执行最惠国待遇原则, 并将知识产权保护的国民待遇扩大到了世界贸易组织的135个成员国, 同时还对协议规则的实施也做了明确的规定。随着知识产权保护的加强, 发达国家在世界范围内进一步将其在技术原创方面的自然垄断地位转化为市场垄断优势, 市场垄断能

力进一步提高。据调查, 到1997年, 美国拥有生物工程领域世界专利的59%, 欧洲拥有19%, 日本拥有17%, 其他国家仅拥有5%; 在药物生产领域, 美国拥有51%的专利, 欧洲拥有33%, 日本拥有12%, 其他国家仅拥有4%; 在人类DNA排序方面, 美国拥有40%的专利, 欧洲拥有24%, 日本拥有33%, 其他国家仅拥有3%。同时, 为抢占中国市场, 外国企业在发明专利申请的数量和质量上都有了较大的提高。尤其是近5年来, 国外发明专利的申请量一直高于国内申请量, 在高新技术领域尤为明显。1997~1999年, 我国受理的航空航天、计算机和办公设备、电子和通讯设备以及医药制造业等高新技术领域中, 国外发明专利申请占76%, 而国内仅占23%左右。在其他高新技术领域的发明专利申请中, 国外所占的比例也大体相当。这使我国的产业发展在很大程度上受到发达国家的专利制约。因此, 我国科技发展必须加速实现由跟踪模仿为主向自主创新为主的战略性转变, 切实提高基础研究和战略高新技术研究领域的原始创新能力。

收稿日期: 2003-04-04

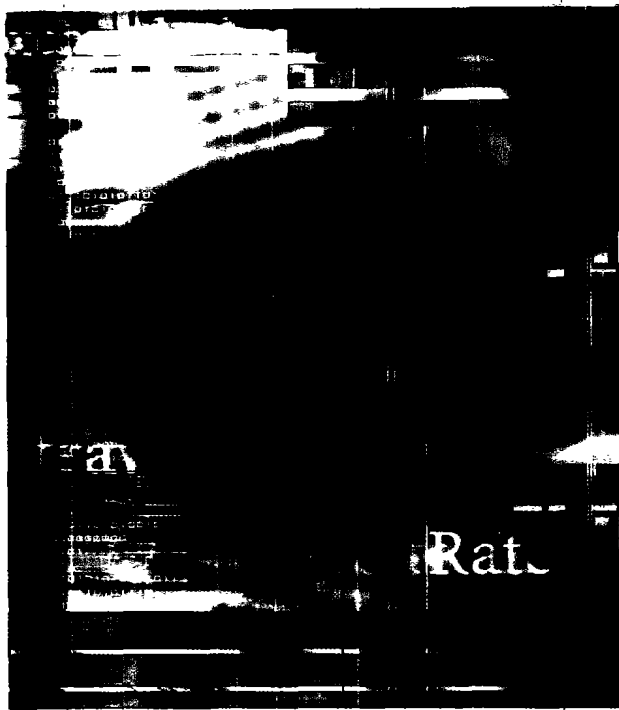
基金项目: 财政部教科文司和科技部条件财务司共同组织的课题

作者简介: 董书礼(1974-), 男, 石油大学工学博士, 科技部中国科技促进发展研究中心产业和区域发展研究部助研, 主要研究方向为产业技术经济、国际技术贸易等; 刘彦(1954-), 女, 中国人民大学经济学硕士, 科技部中国科技促进发展研究中心产业和区域发展研究研究员, 主要研究方向为国际技术贸易、技术性贸易壁垒、产业技术等

(3)《技术性贸易壁垒协议》使得加快实施标准战略成为当务之急。《技术性贸易壁垒协议》的主要目的是,通过该协议的制订降低或消除国际贸易中的技术壁垒,提高生产效率,推动国际贸易发展。但由于一些发达国家如美、日、欧盟等国凭借其自身的技术、经济优势,任意提高其技术,并制定复杂、繁琐的合格评定程序,使得技术壁垒成为当前国际贸易中最主要的非关税壁垒形式,并对发展中国家的出口贸易产生了巨大的限制作用。由于技术壁垒具有合理性、复杂性、隐蔽性以及灵活性的特点,现在技术性贸易壁垒已经成为国际贸易中重要的非关税壁垒形式。有关研究表明,目前,我国几乎大多数种类的出口产品都面临着主要由发达国家在贸易技术壁垒方面设置的限制,每年对我国出口现实与潜在的影响将超过450

亿美元,占年出口总额的25%以上,使中国产品在国际市场的竞争力大为削弱。而技术法规不完善、技术标准较低则是造成目前现状的主要原因。有关专家指出,由于我国的许多技术标准达不到发达国家的技术标准,从而受到越来越多的限制,成为扩大出口的障碍;在进口方面,由于我国的技术标准不够完善和统一,技术手段落后,很难起到合理、有效保护民族产业的目的,实施技术标准战略,建立既符合WTO规则又能有效、合理保护我国产业与市场及国家的技术性贸易措施体系,已成为当务之急。

(4)《与贸易有关的投资措施协议》使得以市场换技术的思路受到挑战。在加入WTO议定书中,我国政府已经承诺自加入WTO时起,完全遵守《投资措施协议》,取消并停止执行外汇和贸易平衡、当地含量、出口实绩要求,不强制执行含有这类要求的合同条款。我国确保进口许可证、配额、关税配额的分配,或者其他准许进口的方式,进口或者投资的权利等,不以中央或者地方政府设定的出口实绩要求为条件,不考虑是否有同类产品国内提供者存在,不以诸如当地含量、提供补偿、技术转让等或者在中国进行研究与开发为条件。在生产原料和货物的采购,以及为了在国内市场或者为了出口生产、推销或者销售其自产产品的条件方面,给予外商投资企业与其他



企业同等待遇。这就使得我国长期奉行的“以市场换技术”的发展战略受到挑战。重视基础研究,加大对关键、共性技术领域的科技投入,将是我们的唯一选择。

2 加入WTO后我国科技投入的原则和方向

通过分析,无论是WTO规则还是公共财政,均要求充分发挥市场对经济的主导作用,政府不应过多干预经济的发展,而应致力于为全社会提供公共产品,努力为全社会创造一个公平的、适合经济发展的环境。对于科技投入来讲,政府应该侧重于那些企业不愿或无力投入的基础性、公共性领域,着力为全社会的科技进步营造良好的发展环境。

因此,我国政府的科技投入方向是:重点支持具有基础性、公共性特点的研究开发活动;改变对企业开发活动的支持方式,由直接支持改为间接支持,着力营造良好的环境;改变对个别企业的专向支持,加大对面向公众的中介服务机构的支持。鼓励和引导企业加大对技术开发活动的投入,使企业成为技术创新活动的主体。

需要说明的是,《补贴与反补贴措施协议》只有对禁止性补贴(出口补贴和进口替代)才是明文禁止的,对于可申诉补贴,只

有在其他国家认为该项补贴对其产业伤害时,才能向世贸争端解决机构提出申诉,并通过磋商、协调解决。因此,不宜过于强调相关规则对我国科技计划与政策的限制,束缚手脚。另外,我国是作为发展中国家加入WTO的,还可以享受5年的过渡期。

因此,对我国科技计划和政策进行调整总的原则应该是:从我国科技投入的现状出发,在满足经济发展对科技需求的基础上,按照政府科技投入以基础性、公益性和共性技术为主的原则,分阶段、分步骤地积极调整,逐步适应公共财政和有关世贸规则对我国科技投入的要求。

3 政策建议

(1) 加快研究对现有科技计划的调整方案。首先,对于与WTO协议不发生冲突的,具有基础性和公共性特点的研究开发活动,通过国家自然科学基金、国家重点基础研究发展规划项目(973计划)、基础研究重大项目前期研究专项、重大科学工程、国家重点实验室、国家工程技术研究中心、科技基础性工作及社会公益性研究专项、国际科技合作与交流以及科技普及等计划,继续加大政府投入的支持力度;对于高技术发展计划(863)、科技攻关计划等,在不超过规定政府补贴比例的情况下,继续实施。其次,对于受到协议严格限制的有关计划如新产品计划,有必要争取在过渡期内认真研究整体调整或转移的策略方法;最后,对于与协议发生不同程度冲突的有关计划,如星火、火炬、成果转化、中小企业创新基金等产业化计划,应按照协议规则进行必要的计划结构调整或内容修改,或逐步降低政府投入,或取消对企业的直接项目支持等。

(2) 在WTO规则允许的情况下,加大对科技计划的投入力度。据国家统计局、科学技术部等7部委《2000年全国R&D资源清查主要数据统计公报》,我国2000年R&D经费总支出占当年国内生产总值(GDP)的1%,比上年同比提高0.17个百分点,但与欧美国家仍有较大差距,也低于韩国、新加坡和中国台湾。我国科技计划中政府投入经费的

比重也较低。1999年,863计划经费中政府投入的比重占39%,国家科技攻关计划为27.7%;国家科技成果重点推广计划为8.6%,火炬计划为1.8%,星火计划为1.2%,科技兴贸计划为3.0%(2001年)。与WTO《补贴与反补贴措施协议》对企业竞争前研究开发活动补贴比例不超过50%的规定相比,提高我国科技计划中政府投入经费的比得尚有较大的空间。建议在调整国家科技计划内容,减少市场开发活动的基础上,提高国家科技计划中政府投入经费的比重,特别是重点产业和技术领域的投入比重。

(3)调整政府资助产业技术开发的方向和方式,重点支持产业共性技术的开发活动。根据WTO协议限定政府投入主要支持产业研究和前竞争开发活动的制度要求,应加大对企业不愿投资的、风险高而回收期长,经济效益低而社会效益大、外部性特征明显的产业研究和前竞争开发活动的支持,增加基础研究经费投入,确保基础研究为R&D以及产业发展提供储备。同时,还应积极制定产业技术发展战略,重点支持产业共性技术发展。此外,还应根据经济、社会的发展需要,充分利用我国加入WTO后的过渡期,加大对农业、金融以及保险等受冲击较大行业的投入,迅速提高这些弱势产业的竞争能力。

(4)加大对技术创新环境建设的投入,将政府的主要职能从直接支持企业转向为企业创建技术创新环境上。我国目前政策支持的主要对象是高新技术企业,然后是高校和科研院所,再次是中小企业,而园区和中介机构排在最后,这与发达国家重点支持中介机构和中小企业的通行做法有所不同。政府应从直接干预和参与企业研发投入过渡到引导科技资源配置和创建技术创新环境上。当前国家技术创新环境建设的重点:一是加快我国以孵化高技术中小企业为目的的科技园等孵化器的建设,促

进中小型科技企业的发展;二是大力发展技术中介服务机构;三是加强国家工程技术研究中心和国家工程技术中心等行业技术服务和共性技术开发机构建设;四是加快企业信息化建设;五是积极培育和引导风险资本市场的建立,拓宽技术创新的融资渠道。六是密切官产学研,建立技术开发联合体,对产业共性技术进行联合开发,促进企业自主创新能力的提高。

(5)实施积极的专利战略。针对我国高新技术产业自主知识产权比例较低,仿造较多的现实,建议尽快研究专利战略与对策,在主要产业组织企业知识产权侵权可能性调查,建立专项补助资金,对在制产品急需购买国外专利的企业给予一次性补贴。这是因为,根据WTO《补贴与反补贴措施协议》的规定,专门用于企业研究活动的咨询和等效服务的费用,包括外购研究成果、技术知识、专利等费用,视为不可诉补贴,允许国家予以补贴。

(6)加强我国技术性贸易措施体系建设的科技支撑。近年来,国际贸易中的技术壁垒日益突出。据美国商务部的报告,受技术壁垒影响的出口产品价值占世界贸易额的25%,我国产品出口正面临国外技术壁垒日益严重的限制。据中国科技促进发展研究中心和国家质检总局标准法规中心联合组织的一项调查,我国60%的出口企业近几年遇到国外技术壁垒。技术性贸易措施既是保护国家经济利益与安全的有效手段,也是支持民族产业发展的有力武器。技术性贸易措施体系的建设不仅是技术法规和技术标准的制定问题,更重要的是技术的直接支撑。没有强大的技术支撑,就难以真正建立有效的技术性贸易措施体系。当前建立我国技术性贸易措施体系的工作重点包括:加强高新技术领域技术标准的研究;加快重点技术领域的技术法规和技术标准制定工作,使之尽快与国际接

轨;利用各种政策手段鼓励合乎标准的研发厂商,确保某一领域标准的最终确立;在重点技术领域建立一批国际相互认证的国家标准认证机构;制定《重点监控进口高技术产品目录》,建立技术壁垒预警与快速反应机制;建立国外技术壁垒信息中心和加快通报网络建设。

(7)加大对人力资源的投入,吸引和留住人才。我国加入WTO后,新一轮竞争的重点将是人才竞争。其原因一是美国、日本、欧洲经济增长减速使中国成为全球投资热点,急需大量本地人才;二是跨国公司对中国的投资重点从以往的劳动密集型产业转向资本密集和技术密集型产业,对中国本地的技术人员需求加大;三是跨国公司的全球战略从生产本地化转向研究与开发本地化,不仅在中国设立研究开发机构,甚至建立培训机构。由于跨国公司具有雄厚的经济实力和良好的人才成长环境,它们对中国人才的争夺,将使我国科技、经济的发展面临严峻挑战。而与此同时,我国面临着既缺乏作为学科带头人的研究骨干型科技人才,又缺乏善于将科技成果推向市场的经营人才,尤其是尖子人才的困境。因此,加大对人力资源的投入,创造有利于人才成长的环境,是我们必须充分重视的问题。同时要重视科学普及,提高全民科学素质。

参考文献:

- [1] 科宣. 入世后我国科技工作的对策和措施[J]. 中国科技产业, 2002, (3).
 - [2] 《中国科技发展研究报告》研究组. 中国科技发展研究报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
 - [3] 俞文华. 加入WTO对我国科技计划的挑战及其政策含义[J]. 科技导报, 2000, (10).
 - [4] 汪涛等. 国际化背景下政府主导科技资源配置的主要方式分析[J]. 中国科技论坛, 2000, (4).
- (责任编辑: 胡俊健)

The Research on the Influence of the WTO Agreement to China Finance Science and Technology Input

Abstract: After China joining WTO, our technology development should be affected by the series of agreements of WTO. Our technology development strategy will be changed. These WTO agreements require the aim of our Science and Technology Input should be those basic, commonweal research and providing an well environment to make the enterprise as the main role of technical innovation.

Key words: WTO; science and technology input