

美国补贴政策的主要特征及其合规性

—— 基于 2019 年美国补贴政策通报的分析 *

杨荣珍 石晓婧

在国内外高度关注 WTO 补贴规则改革以及中国国内补贴政策不断受到美欧日质疑和指责的背景下, 本文聚焦 WTO 框架下的 2019 年美国补贴政策通报。在梳理通报总体概况的基础上详细分析美国联邦和地方通报的内容, 对补贴的产业领域、政策目标、补贴支持方式、金额和法律依据等方面进行总结, 考察联邦和地方补贴的侧重点和特征。在此基础上, 进一步根据 WTO 协议对美国通报明确的补贴政策进行合规性分析, 就通报形式以及内容进行讨论, 分析是否存在通报不完整、过度通报以及禁止性补贴、“有害补贴”的情况。最后, 针对中国在补贴领域如何借鉴美国补贴政策, 以及如何应对中美贸易摩擦、参与 WTO 补贴规则改革提出政策建议。

关键词: 补贴政策通报 产业政策 中美贸易摩擦 WTO 改革

补贴议题是世界贸易组织 (WTO) 改革的一个突出的焦点问题, 也是中美经贸磋商的重点关注。中国的国内补贴政策曾多次被其他 WTO 成员提起争端解决程序, 至今针对中国补贴政策提起的争端案件共有 12 起, 占中国被诉争端案件 (共 44 起) 的 27%。^[1]此外, 美国也在 2018 年发起的单边“301”调查中直指中国

杨荣珍系对外经济贸易大学中国 WTO 研究院研究员, Email: 13611161920@163.com; 石晓婧系对外经济贸易大学中国 WTO 研究院博士研究生。

* 资助本文的项目有: 国家社会科学基金项目“特朗普执政后美国对华贸易摩擦的新形式与潜在政策工具研究”(项目编号: 18BCJ016); 国家自然科学基金 2019 年应急管理项目“WTO 改革与中国企业‘走出去’政策研究”的子课题 9“我国参与 WTO 补贴问题改革的挑战和建议研究”(项目编号: 71941010)。作者感谢匿名审稿人提出的宝贵建议, 当然文责自负。

[1] 作者根据 WTO 官网数据统计, <https://www.wto.org/>[2019-12-01]。

产业补贴政策并在美欧日发表的《美欧日三方贸易部长联合声明》^[1]中高度关注中国的国内补贴政策。在严峻的国际形势下, 中国产业补贴政策的制定和实施面临较大的外部压力。在应对调整补贴政策的压力的同时, 中国有必要研究美国国内相关的补贴政策, 掌握其补贴政策的概况和特征, 做到知己知彼。一方面可以借鉴其成功经验; 另一方面, 在此基础上对其进行必要的合规性分析, 对不合理、不合规的地方提出质疑, 从而应对中美贸易摩擦并积极参与 WTO 补贴规则改革, 提出符合中国利益的改革提案。

根据《补贴与反补贴措施协议》(SCM) 第 25 条的要求, WTO 成员应当每年通报一次其领土范围内给予或维持的专向性补贴。自 WTO 成立以来, 美国总共向 WTO 补贴委员会进行了 13 次补贴政策通报, 2019 年 7 月就其国内 2017 年和 2018 年的补贴政策进行了最新通报, 分为联邦和地方两个层面。^[2]总体来讲, 13 次通报的结构基本一致, 因此可以选取 2019 年的通报作为样本分析。另外, 从美国预算网站公布的补贴项目来看, 美国联邦层面约有 138 项补贴, 地方层面约有 901 项补贴, 其中还包括了某些根据 WTO 规则不需要通报的补贴 (如不具专向性的补贴、服务补贴等)。^[3]2019 年美国通报了 70% 以上的补贴, 因此可以通过对 2019 年通报的分析来考察美国补贴政策的大致框架和特点。出于政策的时效性考虑, 2019 年最新的通报中包含了近年来仍在实施的产业政策措施, 具有较强的现实意义。因此, 在篇幅有限的情况下, 本文选取最新补贴政策通报进行更为细致的分析。基于 2019 年的通报, 本文试图分析美国联邦和地方通报的具体内容, 即补贴的产业领域、政策目标、补贴支持方式、补贴金额及法律依据等, 梳理美国通报的总体概况和特征, 并在此基础上进行合规性分析, 发现美国通报和补贴政策中存在的问题, 从而为中国把握美国补贴政策、借鉴其经验以及应对中美贸易摩擦提供必要的学术支持。

[1] “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union”, 2017–2020, <https://ustr.gov/> [2020-01-20].

[2] “New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [G/SCM/N/343/USA]”, 2019-07-16, <https://www.wto.org/> [2019-12-01]. 本文对美国 2019 年补贴政策通报的分析皆以此文本为基础。

[3] 数据来自美国预算公布网站, <https://www.usaspending.gov/#/> [2019-12-01]。

美国补贴政策通报的总体概况

迄今为止美国的13次补贴政策通报涉及联邦层面项目794项,地方层面(52个州和地区)项目5417项。^[1]从联邦层面来看,通报涵盖的领域包括航空、农业、汽车/发动机/电机、建筑设备和系统、化学—轻质材料、化工—石油化工、能源与燃料(包括能源开发、储运等领域以及其他类别的能源与燃料)、渔业、木材、金属和矿物、纺织品和服装、医疗、钟表和造船等,其中建筑设备和系统、化学—轻质材料、化工—石油化工仅在最初的时候有3次通报,钟表领域近年来无通报,而医疗和造船领域分别从2002年和2011年才开始有通报。^[2]

首先,从通报的项目数目来看,能源领域高达263项,年均约20项。农业领域达241项,年均约18项。其他领域都相对较少,均不超过50项。除金属和矿物领域的通报数近年来略微减少之外,其余各领域的通报数目每年波动不大。其次,从通报金额来看,可以发现农业和能源领域仍然是重点支持领域,投入补贴年均100亿美元左右,而其他领域的年均补贴不超过10亿美元,尤其造船领域最少,仅为年均2100万美元左右。^[3]其中,能源领域的补贴项目数和金额数大致呈现上升的趋势,可以看出美国对其重视程度越来越高。再次,从补贴方式来看,采用了直接拨款、贷款、税收减免、奖助金、保险以及其他多种方式,其中使用最为频繁的是税收减免。税收减免一直是其主要补贴方式,约占补贴总额的三分之一。最后,从地方层面来看,美国自1998年才开始通报地方补贴政策,并且初期数目较少,每年仅100~300余项。从2009年开始,地方通报数增加到600项左右。各地方通报的数目不等,最多的为康涅狄格州、伊利诺伊州、佛罗里达州,而通报数目低的为新罕布什尔州、堪萨斯州、南达科塔州。

2019年美国补贴政策通报包括70项联邦层面的补贴政策和673项地方层面的补贴政策。联邦层面通报了补贴政策适用的领域、项目名称、政策目标、法律依

[1] 在美国联邦通报中,农业领域中的“农业收入支持和营销援助类”项目下包括“直接拨款项目”“反周期支付项目”等多项子项目,美国仅将这些项目列为一项进行通报。本文将该类别下项目分别予以统计。

[2] 作者根据美国历年通报进行的总结。“New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (1996—2019)”, <https://www.wto.org/>[2019-12-01].

[3] 由于通报的数据缺失问题,本文仅就通报金额基本完整的年份进行统计。

据、补贴支持对象、补贴支持方法以及补贴金额等情况。其中,适用领域包括农业、能源与燃料(能源开发、储运等相关领域)、其他能源和燃料、渔业、木材、医疗、金属和矿物、造船和区域项目等八个方面,各领域通报的项目数量从1到21项不等。政策目标通报了详细情况,主要可概括为支持产业发展、鼓励技术创新研发、节能环保、产业安全和地区扶持等。在法律依据方面,主要是列出相关的法律规定,如《国内税收法》《综合拨款法案》等。支持方法与支持对象在同一栏予以通报,支持方法主要涵盖直接拨款、贷款(包括贷款担保)、税收减免、保险、奖助金及其他(如产品捐赠、折旧加速),支持对象具体到某个行业、地区或者满足具体条件的企业。在金额方面,通报则列明了2017年和2018年给予补贴的具体数值。

地方层面补贴则以表格形式通报,通报的内容相对简单,仅就项目名称、主管单位、支持对象、支持方法及金额进行了通报。各地方通报数目各异,从1到37项不等。主管单位主要是各地方的商务部、能源部、税务局、环境管理部以及娱乐管理部门等。支持方法与支持对象分栏通报,支持方法除联邦通报的方法外,还包括现金折扣、业务协助等多种形式,支持对象的具体条件未全部列明。金额通报则主要就可获得的最高金额或者适用的补贴比例进行通报,大部分通报未报告实际补贴金额。

对美国联邦补贴政策通报的具体分析

美国联邦层面的补贴政策通报较为详尽,针对适用的领域、项目名称、政策目标、法律依据、支持对象、支持方法以及补贴金额几乎都进行了具体通报。仅有两个项目的补贴金额未具体列明,即其他能源和燃料领域的“第二代生物燃料的信贷项目”以及造船领域的“小型船厂资助项目”,其在金额处的通报仅为“暂不明确”。忽略这两个项目的金额通报缺失,本部分就不同的产业领域、政策目标、支持方法下的补贴程度以及各补贴政策项目的法律依据进行分析。

(一) 补贴的产业领域

根据通报内容,本文以补贴领域为分类依据梳理出表1。

从通报数目的角度出发,农业是美国补贴最多的一个领域。作为世界上可耕地面积最大的国家,美国是粮食生产和出口的大国。农业是美国的重要产业之一,农业政策随着农业的发展而相应调整。美国的农业政策在继续关注农业劳动

力收入的同时,也开始注重农业资源管理和农业社会发展。^[1]在2019年通报中,农业补贴政策被分为两部分予以列出。一是农业收入支持和营销援助类的项目,共计18项,2017年和2018年的补贴金额分别为86.69亿美元和82.34亿美元。补贴内容主要是提供灾难性的援助、风险赔偿以及市场影响损失补偿等项目,旨在稳定、支持和保护农业收入和价格,确保充足的优质食品、饲料和纤维供应,并且协助农产品有序销售等。这是美国农业补贴政策多次演变所围绕的核心目标。^[2]二是其他类型的农业补贴政策,仅列出3项,2017年和2018年的补贴金额分别为3.51亿美元和2.92亿美元,主要涉及农业资源的管理,如简化小型农场的记录工作,以及应对农业信用危机造成的某些后果等方面的内容。这21个农业领域补贴项目的金额各占当年农业总产值的2.81%和2.02%^[3],符合《农业协定》第6条第5款关于发达国家补贴位于5%以内水平的规定。

能源与燃料领域主要包括两类:一是能源开发、储运等相关领域,主要是支持电力等发展;二是除能源开发、储运等相关领域之外的其他能源和燃料类项目,主要是支持石油、天然气和煤炭资源等领域以及部分可再生清洁能源的发展。其中,第二类能源项目主要是与税收减免有关的补贴项目,通报数目位居第二。这印证了特朗普上台以后所实行的新的能源政策。特朗普政府以能源新现实主义代替了过去的能源新自由主义,积极支持更具备资源优势的煤炭和油气等传统资源,暂停实施奥巴马政府颁布的《清洁电力计划》等法令。^[4]一方面,特朗普政府重视传统资源,依靠技术创新等方式实现能源消费低碳化,促进传统化石能源的发展。另一方面,在促进行业发展的同时,创造更多的就业机会,以促进美国经济脱虚向实发展。另外,特朗普政府减少对清洁能源的支持,仅重视清洁煤技术,取消了一批可再生资源的项目,对新能源技术发展的推动力度也趋于降低。这主要是由于新能源产业还不成熟,难以对其制造业回归、重振美国制造业的主张提供强有力的支持。总体来看,两类能源产业方面的补贴项目总数高达33项,超过农业领域的补贴,一定程度上反映了美国产业补贴政策的重点支持

[1] 刘悦、杨浩然、邝坦励:“美国农业转型过程与政策分析”,《重庆理工大学学报》(社会科学),2018年第11期,第82~90页。

[2] 刘景景:“美国农业补贴政策演进与农民收入变化研究”,《亚太经济》,2018年第6期,第72~77页。

[3] 数据来源于美国农业部, <https://www.usda.gov/>[2019-12-01]。

[4] 张晓涛、易云锋:“美国能源新政对全球能源格局的影响与中国应对策略——特朗普执政以来的证据”,《中国流通经济》,2019年第8期,第72~79页。

领域。最后，除农业与能源领域外的其他领域通报的项目数量相对较少，除渔业6项以外，其他领域均只有1~3项。

从补贴金额的角度来看，其他能源和燃料领域的补贴金额最多，两年的补贴金额均超过了其他领域的补贴，占总金额比例分别为51.51%和58.26%。与之相对的是能源开发和储运等相关的能源和燃料领域，其补贴金额甚至只是其他能源和燃料领域的十分之一，这是特朗普能源新现代主义的一个有力证据。次于其他能源和燃料领域的补贴金额第二大领域是农业领域。其他领域的补贴相对较少。值得注意的是在医疗领域补贴金额仅有2308万美元（2017年）和3166万美元（2018年）。一方面可能存在通报不足、部分项目未通报的情况。另一方面，美国创业投资行业从20世纪80年代到2016年已经累计向近5000多个生物医疗企业投资了约1300亿美元，促进了美国医疗产业的创新和发展^[1]，这是美国医疗业发展的一个重要推动力量。

无论是从补贴数目还是补贴金额来看，农业和能源产业都是美国补贴政策支持的重点产业，这与美国的资源优势以及特朗普政府的制造业回归计划等都紧密相关。在其他领域的补贴力度相对较弱。

表1 不同产业领域的补贴程度

领域	通报数	2017年补贴金额总计 (单位:百万美元)	2018年补贴金额总计 (单位:百万美元)
农业	21	9019.96	8525.54
其他能源和燃料	18	11755	14998
能源与燃料(能源开发、储运等相关领域)	15	1289.65	1183.4
渔业	6	102.89	83.56
木材	3	340	430
医疗	2	23.08	31.66
金属和矿物	2	180	380
区域项目	2	111.46	111.41
造船	1	不确定	不确定
合计	70	22822.04	25743.57

[1] 吕毅、戴晨：“美国生物医疗创业投资发展概况——浅析对中国生物医疗创业投资的启示”，《经济师》，2016年第9期，第94~96页。

资料来源：作者根据2019年美国补贴政策通报整理。“New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [G/SCM/N/343/USA]”，2019-07-16, <https://www.wto.org/>[2019-12-01].

（二）政策目标

联邦通报针对每个项目都具体描述了政策目标，本文将其归纳总结为五大类：一是支持产业发展类，主要是鼓励国内煤炭产业发展、促进高质量船只建造等；二是鼓励技术创新和研发类，包括鼓励研究罕见疾病药物、鼓励创新反应堆技术等；三是节能环保类，主要是支持可再生能源发电、节能项目；四是产业安全类，涵盖如二氧化碳安全地质储存、能源安全、渔业资源保护等项目；最后是地区扶持类，特指对贫困地区的补贴政策。按此分类后本文总结出通报数和补贴金额数，如表2所示。

从通报数的角度来看，支持产业发展类项目占总通报数的一半以上，支持产业发展是美国补贴政策的一个主要目标。^[1]其次是技术创新研发类，创新作为经济增长的关键动力，受到各国的高度重视，鼓励创新型政策成为促进企业内生动力的一个主要选择。^[2]最后是节能环保类政策，随着全球的资源、能源和环境约束的加强，发展“低碳、环保、高附加值”的产业成为发达国家重振制造业的主要方向^[3]，加大对节能环保的补贴支持力度有利于促进产业的可持续发展并为经济发展提供基础保障。

从补贴金额的角度来看，除了支持产业发展这一基本目标之外，节能环保成为投入次多的一个方向。“生物柴油和可再生柴油信贷”“能源生产信贷”“能源投资信贷”以及“可再生能源资产加速贬值”这几大其他能源与燃料类项目的年补贴金额均在1.5亿美元以上，可见美国对其重视的程度。值得关注的是，在鼓励技术创新研发方面，虽然通报的项目数较多，但项目金额却与节能环保项目相差甚多。笔者认为原因主要有以下几个方面。其一，美国强力支持基础研究，而这一类政策不具专向性，不受SCM约束。2018年美国投入基础研究经费占到总

[1] Wang, S., Fan J., Zhao D., Wu Y., “The Impact of Government Subsidies or Penalties for New-Energy Vehicles: A Static and Evolutionary Game Model Analysis”, *Journal of Transport Economics and Policy*, 49(1): 98-114, 2015.

[2] 林敏：“中小企业技术创新的国际镜鉴”，《改革》，2017年第5期，第114~123页。

[3] 吴晓琪：“美英等国‘再工业化’战略的效果评价及其启示”，《特区实践与理论》，2018年第5期，第66~71页。

研发经费的24.6%^[1]，这意味着美国有相当一部分的鼓励创新政策是不需要通报的。其二，通过国防投资促进创新是美国的重要支持路径之一，即通过军转民用的方式鼓励创新。从美国预算执行情况来看，2018年其用于军事研发的金额达到194亿美元，这一部分政策也不需要通报。其三，美国政府通过引导商业基金促进企业创新，而不通过直接给予企业创新补贴，这一部分资金来源主要是私人或商业投资，也不需要进行通报。其四，这与特朗普政府推行的政策相关。奥巴马政府主要是通过增加在科技研发上的投入并结合多种其他措施鼓励创新。例如，2015年美国补贴政策通报指出，2013年和2014年美国在科技研发上的投入分别为24.69亿美元和27.61亿美元。^[2]其后奥巴马政府还通过《美国创新战略》等鼓励建设科研平台，并通过多样化的手段促进企业创新。特朗普政府开始削减研发经费，主要通过企业税改鼓励企业研发支出。^[3]

总而言之，美国通报的补贴政策主要是以支持产业发展、促进节能环保以及鼓励技术创新研发为目标，从通报数和金额来看，90%以上集中于实现这三个目标。在产业安全和地区扶持等方面的补贴力度相对较小。值得关注的是，科研类补贴（鼓励技术创新研发）、环保类补贴（节能环保）以及地区扶持类补贴均属于SCM中原有的不可诉补贴，可见美国的产业补贴已经对于政策的合规性进行了一定的考虑，相对侧重于不易产生纠纷的政策目标。

表2 基于不同政策目标的补贴程度

政策目标	通报数	2017年补贴金额总计 (单位:百万美元)	2018年补贴金额总计 (单位:百万美元)
支持产业发展	36	10934.46	11117.94
鼓励技术创新研发	16	1391.26	1501.41
节能环保	12	9908.8	12403.96
产业安全	4	476.06	608.85
地区扶持	2	111.46	111.41
合计	70	22822.04	25743.57

[1] 王冉：“美国支持产业创新财税政策有哪些启示？”，《中国电子报》，2019年7月2日，第6版。

[2] “New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures[G/SCM/N/284/USA]”，2015-11-18, <https://www.wto.org/> [2019-12-01].

[3] 徐则荣、郑炫圻、陈江滢：“特朗普科技创新政策对美国的影响及对中国的启示”，《福建论坛》（人文社会科学版），2019年第2期，第18~26页。

资料来源：作者根据2019年美国补贴政策通报整理。“New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [G/SCM/N/343/USA]”，2019-07-16, <https://www.wto.org/>[2019-12-01].

（三）支持方法

联邦通报详尽说明了各政策项目的支持方法，列出了具体做法，如什么时候采取支持政策，以何种形式支持多大比例等，有的项目可能同时包含多种支持形式。支持方法主要分为直接拨款、贷款、税收减免、保险、奖助金以及其他类，表3依照这一分类进行了梳理。可以发现，从使用的频率即通报数来看，税收减免是最主要的补贴手段，主要集中在其他能源和燃料领域，如允许燃料矿物生产者可以从应纳税收中扣除一定比例的损耗、减免消费税等，这一领域中有66.7%（12/18）的政策是通过税收减免实现的，占有所有税收减免政策的44.5%（12/27）。税收减免的依据主要是美国的《国内税收法》，通过减少一定比例或者全部免除支持对象的应交税额来实现补贴。事实上，美国已经建立了相对完善的税收优惠体系^[1]，尤其是通过所得税、增值税、消费税等多种税种的优惠政策来引导可持续能源的发展，这早已成为美国降低能源开发成本、凸显竞争优势的一个重要手段^[2]。其次是直接拨款和奖助金的形式，直接拨款主要集中在农业领域，占有所有直接拨款政策的一半，主要是通过直接拨款的形式向遭受野火、飓风等自然灾害或者受到报复性关税影响的农产品提供经济援助。奖助金则大多用于能源与燃料领域，其主要依据是《国家能源法》，即通过竞争性的财政援助机会向私营部门提供奖助金以发挥激励作用，这也是美国的一项常用政策。^[3]贷款、保险类和其他类的通报数都相对较少。

从补贴金额的角度来看，税收减免仍是最主要的政策手段，其次是保险类的政策。其中一项“农业风险覆盖”项目大幅提高了保险类政策的补贴金额，该项目以小麦、饲料谷物、大豆、花生、其他油籽、大米和豆类等农作物为支持对

[1] 陈妍：“小企业税收政策的国际经验”，《经济研究参考》，2013年第32期，第33~36页。

[2] Cosh, A. and Hughes A., “Never Mind the Quality Feel the Width: University-industry Links and Government Financial Support for Innovation in Small High-technology Businesses in the UK and the USA”, *The Journal of Technology Transfer*, 35(1): 66-91, 2010.

[3] Harborne, P. and Hendry C., “Pathways to Commercial Wind Power in the US, Europe and Japan: The Role of Demonstration Projects and Field Trials in the Innovation Process”, *Energy Policy*, 37(9): 3580-3595, 2009.

象，分为县农业风险保障和个人农业风险保障两部分，2017年和2018年补贴分别多达6亿美元和3.8亿美元。可以发现，保险类的政策项目通报的数量虽然不多，但是金额数大，补贴力度大。这是由于在现行WTO规则下农业保险补贴可以在一定程度上免于削减，所以通过农业保险补贴为农业提供支持的做法已经成为美国农业风险管理的重要手段。^[1]贷款和奖助类较少，可见这不是主要的支持手段。

表3 不同支持方法的补贴程度

支持方法	通报数	2017年补贴金额总计 (单位:百万美元)	2018年补贴金额总计 (单位:百万美元)
税收减免	27	10016.35	13651.46
直接拨款	16	2966.86	2917.6
奖助金	16	1247.03	1159.11
贷款	7	230.2	147.1
保险	4	6165.6	4179.3
其他	4	2196	3689
合计	74	22822.04	25743.57

注：由于某些政策有多种支持方法，所以表中的通报数合计高于政策数。另外，这些政策未分开通报各方法下的补贴金额，因此在这部分统计中采取粗略地算数平均予以计算。

资料来源：作者根据2019年美国补贴政策通报整理。“New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [G/SCM/N/343/USA]”，2019-07-16, <https://www.wto.org/>[2019-12-01].

（四）法律依据

美国联邦层面的补贴政策通报分领域地总结了联邦各政策项目的法律依据，本文进行了相关梳理（表4）。首先，农业领域中的法律依据主要随项目目标的不同而有所不同，18个农业收入支持和营销援助类项目的法律依据统一列为《商品信贷公司宪章法》《1938年农业调整法》《1949年农业法》《2014年农业

[1] 齐皓天、徐雪高、朱满德、袁祥州：“农业保险补贴如何规避WTO规则约束：美国做法及启示”，《农业经济问题》，2017年第7期，第101~109页。

法》，而其余3项其他类型的农业政策均以《国内税收法》为依据。其次，在与能源开发、储运等相关的能源与燃料领域，主要依据是有关能源的专项法案，即《能源部组织法》《能源政策法案》等。而在其他能源和燃料领域，《国内税收法》是主要的法律依据。最后，在其他领域中依据各有不同，值得注意的是，《国内税收法》几乎在各领域中均作为依据出现，它实际上是美国联邦政府的税收法典，用于约束和规范联邦层面的税收权力，因此，以税收减免为补贴方式的项目均以其为依据。

表4 不同补贴政策项目的法律依据

领域	法律依据	数目
农业	《商品信贷公司宪章法》《1938年农业调整法》《1949年农业法》《2014年农业法》	18
	《国内税收法》	3
能源与燃料 (能源开发、 储运等相关 领域)	《能源部组织法》《能源政策法案》《综合拨款法案》(包括2015—2018年)	5
	《能源政策与节约法》《节能与生产法》	3
	《2007年美国竞争法》《2010年美国竞争再授权法》《能源独立与安全法》《1992年能源政策法案》《2005年能源政策法案》《2007年能源独立与安全法》《1974年太阳能加热和冷却示范法》《1974年地热能研究开发示范法》《能源独立与安全法》	1
其他能源和 燃料	《国内税收法》	10
	《综合拨款法案》(2016年)	2
	《安全、负责任、灵活、高效运输法案》《美国复苏与再投资法案》《能源税收优惠法》《增税者和替代性最低税收减免法》《2018年两党预算法案》	1
渔业	《美国法典》	2
	《商船法》《索尔顿斯托尔—肯尼迪法案》《美国渔业促进法》《马格努森—史蒂文斯渔业养护和管理法》	1
木材	《国内税收法》	3
医疗	《国内税收法》《能源和水拨款法案》	1
金属和矿物	《国内税收法》《2006财政年度国防授权法案》《2008年综合拨款法》	1
造船	《2006财政年度国防授权法案》《2008年综合拨款法》	1
区域项目	《国内税收法》《社区更新税收减免法》《综合预算和解法》《纳税人救济法》	1

资料来源：作者根据2019年美国补贴政策通报整理。“New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [G/SCM/N/343/USA]”，2019-07-16, <https://www.wto.org/>[2019-12-01].

从通报数和金额的角度来看，美国联邦补贴具有以下几个特点：第一，补贴重点支持农业和能源领域，对其他领域的补贴较弱；第二，支持产业发展、节能环保和技术创新研发是其主要的政策目标，对地区扶持和产业安全的支持力度较弱；第三，补贴支持方法以税收减免为主，兼用直接拨款和奖助金等多种方法；第四，各政策项目的法律依据既有规范各领域的专门法律，也有《国内税收法》这种覆盖各领域的基本法律。

对美国地方补贴政策通报的具体分析

与美国联邦通报相比，美国地方补贴仅将补贴项目逐一列出，而未细分产业领域进行通报，并且绝大部分未列明补贴所依据的法律来源，仅列明了相关领域的主管部门。而且，通报也不列明具体金额，而是以“相当于免税额”“金额各有不同”“金额不限”“成本的10%”等说法予以说明，因此无法针对补贴金额进行详细讨论。基于通报提供的具体信息，本部分仅就各地方的通报数目、支持方法和支持项目进行分析。此外，选取两个通报数目最多的州进行具体分析。

（一）通报数目

从通报数目来看,各地方通报的项目数差异较大。从图1可以看出,康涅狄格州、阿拉斯加州、伊利诺伊州、佛罗里达州的通报数目高,通报数目均为25项以上,而通报数目低的新罕布什尔州、堪萨斯州、南达科塔州以及佛蒙特州的通报数还不足3项。大多数地方的通报数为十几项左右。

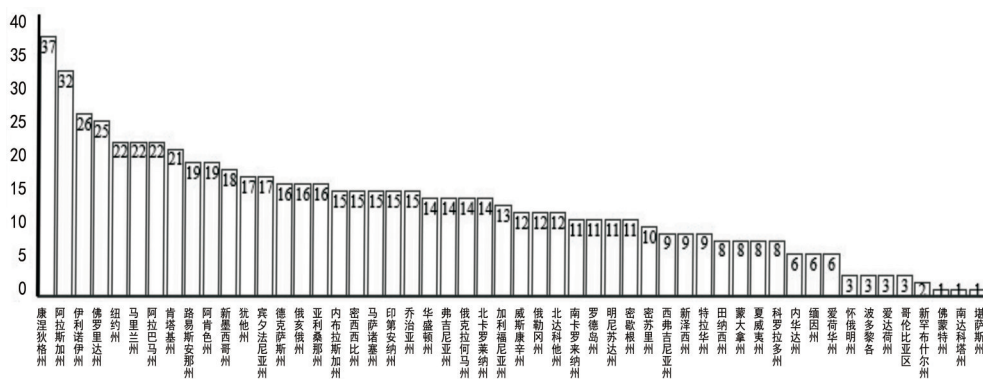


图1 美国各地方的补贴政策通报数量图

资料来源：作者根据2019年美国补贴政策通报整理。“New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [G/SCM/N/343/USA]”，2019-07-16, <https://www.wto.org/>[2019-12-01].

（二）支持方法

通过统计对比各地方的支持方法，发现税收减免是使用频率最高的方法。具体来讲，在各地方项目中，以税收减免为支持方法的项目数占比普遍较高，大部分地方（84.6%）有50%以上项目均以税收减免的方式予以支持，甚至内华达州、蒙大拿州、新罕布什尔州、波多黎各、南达科塔州和路易斯安那州的所有项目均以税收减免作为补贴支持方式。仅有八个州的主要支持方法不仅仅是税收减免。例如，俄亥俄州、宾夕法尼亚州同时以贷款和税收减免为主要支持方法，即这两种支持方法覆盖80%以上的项目；马萨诸塞州同时以融资和税收减免的方式进行补贴，两类支持方式支持的项目各占比40%；弗吉尼亚州主要以直接拨款方式进行补贴，有近一半项目以直接拨款方式支持；伊利诺伊州则采用贷款、奖励金、直接拨款、税收减免等多种方式；怀俄明州虽然只有3个补贴项目，但包括了现金折扣、税收减免和担保三种不同的补贴支持方式。堪萨斯州和佛蒙特州只有一个项目，即以直接拨款的形式进行补贴。从联邦和地方在税收上的分工来看，两者均包含对消费税、所得税等的减免，而地方层面还有对资产税的减免，如减免房产税等，这主要是由美国的征税分工体系所决定，因为财产税属于地方税的范畴，由各个地方灵活制定相关政策。

（三）支持项目

通过对美国各地方的支持项目进行横向统计后，本文发现有些项目在各地方同时推行。例如电影制作税收减免计划在阿拉巴马州、加利福尼亚州、康涅狄格州等14个州都予以实行，采取了税收减免的补贴支持方式，但是补贴力度有所不同。以比例形式通报的项目中，各地方减免生产成本的15%~42%，也有地方以最高金额的形式通报，如密苏里州最高减免100万美元。阿拉巴马州、康涅狄格州、佛罗里达州等11个地方推行了企业园区计划，即指定在园区内的特定企业可以享受有关营业税和房地产税减免、物业税免除以及雇佣补贴等优惠。

美国各地方通报的完整度和质量不同，主要有三个特点：其一，通报最多和最少的地方的项目数目差异较大，大部分地方的通报为十余项左右；其二，绝大部分地方以税收减免为补贴支持的主要方式，只有较少的地方的补贴支持方式多样化；其三，有些项目可能在各地方均被推行，但得到的支持力度各有不同。

（四）以康涅狄格州和阿拉斯加州为例的地方补贴

以通报数目最高的两个州即康涅狄格州和阿拉斯加州为对象，具体考察州内补贴的情况。

首先,从补贴的项目来看,两个州的实际情况各有不同。康涅狄格州的区域性项目较多,包括一些开发区、企业园区内项目,只针对特定园区的企业发展项目占比三分之一以上。阿拉斯加州的项目涵盖领域较广,包括农业类、能源类、渔业类项目,并未特别指出有区域性项目。项目的种类可能与各州的发展优势和战略相关。

其次,从主管机构来看,基本上集中由三四个部门负责大部分的补贴项目的管理,其中税务局是项目主管的重要部门之一。康涅狄格州的项目主要由三个部门主管,经济及社区发展部、税务局以及发展局负责 86.49% 的项目,由劳工部、文化和旅游委员会、棕地再开发局等负责其余项目。阿拉斯加州则是由税务局、社区和经济发展部、自然资源部和农业部负责 90% 以上的项目,其余由田纳西流域管理局、民族商业发展中心等负责。

再次,在补贴支持方法上,两个州都以税收减免为主要方法。两个州同时都使用了贷款和融资的方式补贴,其占比分别为 35.14% 和 5.41% (康涅狄格州), 21.88% 和 12.5% (阿拉斯加州)。阿拉斯加州还有一个以直接拨款为补贴形式的项目。

最后,在补贴金额的通报上,康涅狄格州以最高金额形式通报的项目有 13 项,共计 1.64 亿美元,其中一项由经济和社区发展部负责的“城市和工业用地再投资税收减免”项目为符合条件的企业进行所得税免除,最高可达 1 亿美元。相比而言,阿拉斯加州的金额通报并不完整,仅有 8 项通报了最高金额,合计 4198 万美元。康涅狄格州和阿拉斯加州其他 24 项均以“补贴金额各不相同”“等于免税金额”以及某款项的百分比形式予以通报。

总之,在补贴项目、主管机构、支持方法和金额方面,两个州各有特点,通报的详细程度也不尽相同。同时,两个州也有一些共性特征,如税务部、经济及社区发展部均参与项目管理,补贴方法均以税收减免为主,贷款和融资为辅等。

美国补贴政策通报的 WTO 合规性分析

依据 SCM 的补贴政策通报要求和补贴规则,本部分对此次美国补贴政策通报中存在的通报不完整和过度通报问题、通报补贴政策中存在的禁止性补贴等问题以及是否涉及《美欧日三方贸易部长联合声明》(以下简称《三方声明》)中

“有害补贴”等展开合规性分析。^[1]

（一）美国补贴政策通报的技术性问题

SCM第25条规定各成员应该通报符合第1条第1款补贴定义（即在其领土内由政府或任何公共机构提供的财政资助）的任何专向性补贴。通报的内容应该足够具体，包含补贴的形式、单位补贴量（如不可能提供，应提供该补贴的预算总额或年度预算额）、政策目标、补贴期限及用于评估贸易影响的补贴数据。通过具体梳理发现，美国此次通报中可能存在通报不完整以及过度通报的情况。

一方面，通报不完整的问题主要表现在几个方面。一是无论是联邦还是各地方的补贴中都存在补贴政策适用期限通报缺失的情况。联邦通报声明通报的期间是2017年和2018年这两年，但未说明各项政策的适用期限，仅有极个别的方通报声明了政策的最长有效期，绝大多数未报告政策适用期限。二是补贴金额通报缺失。联邦通报中“第二代生物燃料的信贷”“小型船厂资助计划”两项未报告具体金额。地方通报中一半以上的项目没有报告具体补贴数额，这类通报主要有四种报告方式：补贴金额为某一款项的百分比（如支出成本的10%）、补贴金额相当于免税金额、补贴金额不明确、补贴金额各不相同。三是地方通报未按照规定通报补贴政策的目标以及贸易影响评估数据，并且有相当多的项目无法识别通报的领域。通报仅写明项目是为创造一定就业岗位的企业、“符合条件企业”“经济基础企业”提供支持，或者指出项目是为了“支持工业发展”，而根据其项目名称、主管单位及支持对象均无法界定其支持的领域。四是有部分补贴项目并未被通报。与美国预算公布网站所公布的补贴项目对比来看^[2]，在联邦层面，小型企业管理机构主管的认证开发贷款项目^[3]、能源部主管的科学办公室经济援助项目^[4]等未在通报中列出；在地方层面，密苏里州经济发展部主管的牛肉生产商补贴项目^[5]、蒙大拿州旅游与商业发展办公室主管的贸易展览会协助项目^[6]等未在

[1] “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union”, 2017–2020, <https://ustr.gov/> [2020-01-20].

[2] 美国预算公布网站, <https://www.usaspending.gov/#/> [2019-12-01].

[3] 通过向私人部门出售债券来提供长期融资，从而协助小企业发展，2018年补贴金额达100万美元以上。

[4] 对符合条件的企业提供直接拨款以支持超长脉冲等离子体下稳定液-质界面的新型介孔基体的开发，2018年补贴金额为每家企业15万美元以上。

[5] 为合格的牛肉生产商提供税收减免，2018年补贴金额约为每家企业5000美元。

[6] 为参与贸易展览会的企业提供直接拨款，2018年补贴金额约为每家企业1000美元。

通报中列出。

另一方面，在地方通报中存在过度通报的问题，即通报了有关服务业补贴等根据WTO规则不需要进行通报的补贴项目。例如，路易斯安那州的“录音者税收优惠”项目，是由路易斯安那州经济发展部以税收减免的方式，为从事音乐和声乐表演、电影配乐、口语表演和现场音乐表演录音、跟踪和配音服务者提供补贴。这一补贴内容与服务业相关，但仍在通报中出现。

（二）通报中的补贴政策问题

通过对补贴项目的整理可以看出，在联邦层面^[1]约有46%的政策属于SCM第8条规定的不可诉补贴^[2]，其中约56%属于科研补贴类，其余属于环保补贴及落后地区补贴。其他政策则除个别以外均属于可诉补贴，这进一步说明美国在制定政策之初已经考虑了合规性问题。本文重点考察WTO明确的禁止性补贴以及可能产生有害影响的可诉补贴项目。在联邦通报中的农业领域，“特长绒棉特别竞争力项目”涉嫌构成出口补贴，该项目指出当世界市场价格连续四周低于美国价格，且特长绒棉的最低价格低于特长绒棉贷款价格的134%时，则会由有关部门通过直接拨款的方式向国内使用者和出口商付款，提高特长绒棉的竞争力。此外，一些地方的补贴项目旨在提高地区产品的竞争能力，缺乏具体的执行描述，可能会对国际贸易造成不利影响。例如，伊利诺伊州的“煤炭竞争力项目”由商务及经济机遇部以奖助金的方式向从事煤炭生产、装备、运输或者利用的产业进行补贴，金额最高可达150万美元；华盛顿州的“华盛顿州竞争力计划”由税务局通过税收减免的方式对电影业提供20%的退税补贴。这些补贴项目有助于增强美国相关产业的国际竞争力，但会损害其他国家的相关产业利益。

（三）《三方声明》中的“有害补贴”

2017年以来，美欧日共发布了七份联合声明。与WTO现有框架相比，这些声明在国有企业问题、补贴定义范围等方面有了新的规则标准。^[3]具体来讲，其

[1] 由于前文所述的地方通报信息不完整，因此无法准确统计不可诉补贴、可诉补贴以及禁止性补贴的数目占比。

[2] SCM第8条“不可诉补贴”规定了3种允许使用的补贴：科研补贴、环保补贴和落后地区补贴。根据SCM第31条的规定，第8条规定自WTO协议生效起适用5年。虽然原有不可诉补贴的规定已经失效，但实践中仍是较少引起争议的一类补贴措施，并且存在未来恢复适用的可能性。

[3] 姚曦：“国际补贴规则的新动向及中国改革建议”，《东北师大学报》（哲学社会科学版），2019年第6期，第147~150页。

一，在补贴规则中纳入了国有企业的问题，重新讨论了公共机构的认定问题，对中国有明显的指向性；其二，扩大补贴范围的认定，即从以往的财政贴息、税收补贴等扩展到非商业债转股等金融领域；其三，在新能源领域加入了对定价的考虑；其四，提出的七类“有害补贴”纳入了对国有企业、金融领域的约束等方面的考虑，并指责中国存在产能过剩补贴、僵尸企业补贴、无限期担保、政府投资基金、非商业化债转股、国有银行贷款和国有企业补贴等问题。然而，美国的补贴政策通报也存在“有害补贴”。例如，肯塔基州的“肯塔基工业振兴法案”项目，由肯塔基州经济发展金融管理局对即将永久关闭或暂时关闭的制造业或农业综合企业提供税收减免优惠补贴，其补贴对象可被认为是僵尸企业，因此，该政策便构成了对僵尸企业的补贴。再如，肯塔基州的“替代燃料和可再生能源基金”项目由肯塔基州经济发展部以包括投资在内的方式支持符合条件的企业发展业务，“肯塔基州企业基金”项目则由高等教育委员会以包括投资在内的方式推动生物科学、环境和能源技术、卫生和人类发展、信息技术和通信、材料科学和先进制造等领域的小型创新公司发展。这些基金项目以及政府的基金投资行为不一定基于商业考虑，与真正市场化的私营投资者的做法可能存在差异，因此，可能构成政府投资基金补贴。基于以上分析，笔者认为，就《三方声明》中提出的高标准补贴规则而言，美国的补贴政策也存在不合规之处。

结论和建议

本文总结梳理了2019年美国补贴政策通报的详细内容，主要发现有以下几个方面：第一，联邦层面和地方层面的通报内容有所差异，地方层面在产业领域、通报金额等方面未进行详细通报；第二，联邦层面的通报重点支持农业和能源领域，以支持产业发展、节能环保和技术创新研发为主要目标，通过以税收补贴为主、直接拨款和奖助金等为辅的方法提供补贴支持；第三，地方通报中各地方的通报信息有效度不高，通报数目的地区间差异较大，大多通过税收减免的方式提供不同力度的支持。基于以上总结，本文进一步就美国补贴政策通报及其具体内容进行了WTO合规性分析，发现几种情况：此次通报存在通报不完整和过度通报的情况；在通报的项目中存在禁止性补贴和可能产生有害影响的可诉补贴项目；美国在《三方声明》中指责中国存在“有害补贴”，实际上美国也存在这类补贴。

在WTO迫切需要改革，中国面临较大改革压力的情况下，有必要了解美国的国内补贴政策，借鉴经验的同时，也发现问题并做出反制。

（一）借鉴经验，完善中国补贴制度

2019年美国补贴政策通报中的补贴政策表现了美国引导制造业回归、创新和可持续发展的政策趋向，其通过多样化方式进行补贴支持的做法对中国国内补贴政策改革具有一定的借鉴意义，主要体现在以下几个方面。

1. 加大重点产业支持力度

在重点支持产业和补贴力度上，中国可以加强对优势产业的支持，同时加大支持能源和科研创新领域的力度。这主要体现在两个方面。一是补贴金额，以能源领域为例，2018年中国能源领域的补贴仅约10.77亿人民币^[1]，与美国联邦层面的161.81亿美元（能源领域的两类总和）相差甚远。二是覆盖领域，特朗普政府在鼓励技术创新研发领域的补贴金额虽然不多，但其采用覆盖面积大的政策鼓励研发，不具备专向性特征，因此不受SCM的约束。相较而言，中国的研发补贴政策覆盖范围较窄，主要是为高新技术企业、研发新技术和产品的部分企业等提供税收减免，在补贴专向性方面容易授人以柄。因此，在对重点产业支持上可以从这两方面加大力度，扩大补贴覆盖面，减少补贴措施专向性。

2. 灵活调整支持方式，充分考察政策合规性

在补贴支持方式上，可以采取多样化的补贴方法，结合税收减免、贷款、直接拨款、奖助金、保险等多种方式。中国目前的补贴方式较为单一，采用直接拨款方式的项目数量较多，极易引起贸易摩擦。在农业领域中的一些补贴措施也常招致质疑，如在2019年4月做出裁决的美国诉华农产品国内市场价格支持案件（DS511）^[2]中，中国被诉用市场价格支持措施对国内小麦、粳稻、粳稻和玉米生产者提供的补贴超过承诺的特定产品微量允许水平，最终专家组判定中国相关措施违规。结合该案的经验教训，借鉴美国农业中灾难性的援助、风险赔偿等方式，今后中国在出台补贴措施时应多使用绿箱补贴等措施，降低被诉的可能性。另外，在各个领域的政策选择上，也应该充分借鉴美国的经验，在制定规则前首先对其合规性进行适当考察，尽可能采取不易产生纠纷的补贴支持方式，减少对

[1] “New and Full Notification Pursuant to Article XVI: 1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures[G/SCM/N/343/CHN]”, 2019-07-19, <https://www.wto.org/> [2019-12-01].

[2] WTO官网, <https://www.wto.org/> [2019-12-01].

贸易不必要的影响。

3.加强立法支撑，明确分工职责

在立法和职责分工上，中国应夯实补贴政策的法律基础，明确主管机构，处理好中央和地方的关系。从美国的补贴政策通报来看，美国的补贴措施大部分都有明确的法律基础，以其国内税收减免体系为例，在联邦层面有涵盖各个领域税收规则的《国内税收法》作为税收法典统一进行指导，在地方层面有各地税务局配合主管。中国也应该在充分考虑中央和地方关系的基础上，完善补贴政策相关法律体系，保证每项补贴政策的出台都有明确的法律依据。

（二）发现问题，适时采取应对措施

本文研究发现美国补贴政策通报中存在某些不合规的内容。美国指责中国通报存在技术性和内容上的问题，但其本身也并未严格按照SCM的要求进行通报，对此，中国可以适时采取反制措施。

1.将已发现的技术和内容上的问题作为证据进行反击

通过对2019年美国补贴政策通报的分析，本文发现其在通报技术和内容上均存在一些问题。相较而言，2019年7月中国提交的补贴政策通报的完整度更好，包含了项目的补贴期限、金额和评估贸易影响的统计数据等信息。同时，针对美国补贴政策通报中存在WTO明确的禁止性补贴和可能产生有害影响的可诉补贴项目，以及《三方声明》明确的“有害补贴”项目等情况，中国可以将其作为提出反向质疑的证据。

2.把握补贴政策发展动态，挖掘潜在的问题

本文发现美国在指责中国补贴存在问题的同时，其自身通报的补贴政策也并非完全符合规则要求。对此，有必要对其进行密切关注，加强对美国补贴政策的研究，可以由专门机构或人员及时收集把握美国的补贴政策动态及其通报情况，梳理其补贴政策的主要内容、特点与变化趋势。在此基础上，结合最新材料和规则进行深入的研究挖掘，考察其政策措施的合规性，根据发现的问题对其适当地提出质疑，从而进行反制。此外，中国还应注意美国密切关注的补贴问题，聚焦补贴规则改革及美国相关提案关注的重点问题，预判未来补贴规则改革的方向和可能产生摩擦的领域，从而在中美贸易摩擦和WTO改革中获得更多主动权。■

（责任编辑：邱静）

Main Characteristics and Compliance of the US' Subsidy Policy — Analysis Based on the 2019 US Subsidy Policy Notification

Yang Rongzhen and Shi Xiaojing

135

Against the backdrop of WTO reform of subsidy rules, which has attracted widespread attention, and China's domestic subsidy policy being questioned and criticized by the United States, Europe and Japan, this article focuses on the notification of US subsidy policy in 2019 under the framework of WTO. On the basis of sorting out the overall information of the notification, the article analyzes the contents of US' federal and local notification in detail, summarizes the industry scope, policy objectives, subsidy support methods, amount and legal basis of subsidy, and then investigates the focus and characteristics of the federal and local subsidies of the US. Furthermore, the article analyzes the compliance of the subsidy policy notification of the US in accordance with the requirements of the WTO agreement, discusses the form and content of notification, and analyzes whether there are incomplete and excessive notification, prohibited subsidy and "harmful subsidy" in the notification. Finally, the article puts forward suggestions on how to learn from the US policy in the field of subsidy, how to deal with Sino-US trade friction and participate in the WTO reform of subsidy rules.

Development of China's Monetary and Financial Statistics: History, Current Situation and Prospects

Chen Menggen

154

Monetary and financial statistics constitute an important part of economic statistics and provide useful information for the government and market players to make decisions. With the development of the Chinese economy and finance, China's monetary and financial statistics have gone through an extraordinary process of evolution. From the foundation-laying stage of development during the planned economy period to the reform-oriented development after the reform and opening-up, and then to the standardized development in the past two decades, a preliminary modern monetary and financial statistics system has been established, which is compatible with the current national economic accounting system, and basically adapts to the requirements of the country's economic and social development. However, compared with international standards, China's monetary and financial statistics still have quite a few problems in terms of conceptions, classification, statistical methods, indicator setting and data quality, etc. This article comprehensively reviews, evaluates and analyzes the development of China's monetary and financial statistics in the past 70 years and probes into the problems and challenges facing China's monetary and financial statistics. Finally, it provides some suggestions on how to establish a modern scientific and efficient monetary and financial statistics system conforming to international standards and adapting to the Chinese context.