

补贴政策如何使用更有效

政府对企业的资金支持应当集中在研发领域，通过直接资金补贴和税收减免等方式去鼓励企业自主开发多样化的技术和产品

特约作者 | 万军

战

战略性新兴产业的形成和演进，表现出与传统产业迥异的路径和特征。面对新兴产业发展中技术与市场的不确定性，政府的扶持能够发挥关键的作用，这一点已经被全球新兴产业发展的实践所证实。

直接或者间接补贴是政府扶持政策的重要组成部分，它包括财政直接补贴、专项基金扶持、银行贷款贴息以及税收减免等。在中国新兴产业成长过程中，政府补贴曾经起到了积极的作用，但也存在一些负面效应，尤其是在光伏和新能源汽车等产业领域，政府的补贴政策与预期绩效之间存在着明显的差距。政府如果能够遵循新兴产业的发展规律，以有效的补贴政策引导创新要素向符合未来产业发展方向的领域集聚，就有助于推动新兴产业的成长。

生产环节的补贴政策容易诱导企业产能扩张

新技术的商品化和新产品的产业化是新兴产业发展中非常重要的环节。从实验室的新技术转变为被市场所接受的新产品，这是新技术产业化过程中“惊险的一跃”。在新兴产业发展的早期阶段，由于生产者关于产品的理念尚不够清晰，技术还不够成熟，产品性能处在不停地变动之中，消费者对新产品也会经历从一无所知到运用自如的不断熟悉的过程。产业内还没有形成占主流的主导技术和产品，不同企业竞相推出基于多样化技术路线的新产品，由市场来对技术和产品的应用前景进行生存检验。只有当市场选择出主导技术和产品之后，新兴产业发展才会进入稳定增长阶段，企业竞争的重点也随之从技术和产品竞争过渡到成本竞争。如果一个具有技术优势的企业率先达到了经济规模，使自己的生产成本低于行业平均成本，它就有可能在市场竞争中处在有利地位。

中国大力发展的七大战略性新兴产业大都处于产业发展的早期阶段。在这个阶段，技术创新和产品创新非常频繁，商业模式也不够成熟。如果过早地围绕某项尚不成熟的技术或者工艺开展大规模投资，一旦行业中出现颠覆性的新技术或者新工艺，就导致过去的投资出现巨大损失。

为了规避投资风险，新技术和新产品的产业化应当根据市场规模的变化进行适度扩张。在《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》颁布之后，各地掀起了大力发展战略性新兴产业的新浪潮。地方政府对新兴产业推动产业升级的效应寄予了很高的期望，但是，对于新兴产业所处发展阶段及成长规律缺乏深入了解，依然沿袭发展传统产业的思路，立足于产业的供给侧，积极引进大项目，鼓励企业规模扩张。一些地方政府通过提供廉价土地、财政直接补贴、税收优惠等方式，将大量投资导向新兴产业价值链低端的生产装配环节。由于针对企业的名目繁多的补贴政策大多与企业生产与销售规模、出口业绩等指标挂钩，对企业增加投资和扩大产能形成了很强的激励，最终导致相关产业的产能严重过剩。

这在光伏等产业表现得尤为明显。中国的光伏产业发展极为迅速，仅用了短短几年时间就成为全球最大的光伏产品生产国和出口国。中国太阳能电池组件的产量连续七年蝉联世界第一，全球前十家太阳能电池厂商中，中国企业一度占据半壁江山。但是，随着国际市场需求萎缩以及产品价格的大幅下跌，2012年以来中国光伏产业陷入全行业亏损。因此，在市场需求起伏不定，技术进步速度和方向尚不明朗的情况下，过于强调新兴产业规模扩张的补贴政策取向并不可取。

对新兴产业生产制造环节的补贴固然有利于企业实现

规模经济，降低生产成本，从而以更强的价格优势参与国际市场的竞争，但也可能授人以口实，使其他国家高举“反补贴”的大旗，对中国的出口产品设置贸易壁垒。为了促进国际贸易的发展，世界贸易组织（WTO）制定了包括关于补贴和补偿措施协议（SCM）等在内的一系列协议，对促进特定产业发展的政府干预施加了限制。在这些规则的约束下，WTO 成员要想促进技术进步和产业成长，就只能在统一性、透明度和非歧视性的原则下，按照一定的客观标准，统一地、无差别地实施某些不违反 WTO 相关规定的政策，而不能再使用具有“专向性”的，只针对部分地区、部分产业和部分企业的激励措施。而在中国扶持光伏产业的政策中，许多补贴政策的指向极其明确，仅从文件的标题就可以窥见一斑，如《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》等。诸多补贴措施很容易被贴上具有专向性的可诉性补贴的

标签。近年来相继发生的美国对中国输美太阳能电池板“双反”（反倾销、反补贴）案、中欧光伏产品贸易争端等，给我国光伏产品的出口都造成较大影响。

新兴产业是技术创新所驱动的产业，在推动新兴产业发展的诸多因素中，技术进步是决定性的因素。在扶持新兴产业发展的过程中，除在特定时期对生产环节提供必要的补贴外，对企业的资金支持应当主要集中于技术创新领域，而研发补贴也属于 SCM 中所规定的“不可诉补贴”，是政府可以合法使用的补贴。通常认为，由于创新技术具有正的外部性，一旦技术通过某些渠道外溢，模仿者的蜂拥而至将使企业通过创新实现的垄断租金很快丧失。由于企业成本和社会收益的不对称，企业家将不会有足够的热情去开展创新。

近年来的研究则表明，技术创新其实可以分为共性技术创新和私人技术创新。产业共性技术是某个新兴产业内企业



面对新兴产业发展中技术与市场的不确定性，政府的扶持能够发挥关键的作用。图为2014年2月8日，安徽淮南日芯光伏科技有限公司工人进行高倍聚光光伏产品接收器组装。

共同的技术依托，如电池技术之于电动汽车产业。由于共性技术通常具有技术复杂、投入成本巨大、正外部性明显等特点，社会投资往往不足，这才是政府资金应当重点扶持的领域。在共性技术研发的组织方式上，政府可以鼓励产学研之间以及企业之间组建技术创新联盟，整合各方的研发力量，共同开展重大项目的技术攻关。在共性技术创新取得重大突破的前提下，企业为寻求更多的获利机会，会根据自身技术能力和市场需求持续地进行创新性投资，不断地推动由企业自己主导的私人技术创新，从而实现建立在技术创新基础之上的持续的产业成长。

合理而适度的政府补贴对于私人技术创新也会形成正向的激励作用。由于私人技术创新不一定沿着政府设定或建议的技术路线去探索，它不适合通常使用的专向定点的政府直接拨款科研补贴方式，更适于通过具有普惠性的研发税收抵免制度。只要企业开展了技术研发，就可以在纳税时将研发支出加计抵扣，以鼓励企业积极探索多元化的技术路线，开发多样化的新产品，让市场最终筛选出主流技术标准和主导产品，从而推动产业的技术进步。

对需求侧提供补贴可能更有效

从发达经济体推动新兴产业发展的激励措施来看，其政策着力点与我们有所不同。在发达经济体看来，由于新兴产业的关键技术还不够稳定，产品功能仍在调整，消费者也需要时间去熟悉和了解新产品，因此政府不仅注重对供给侧的激励，通过向技术和产品的供给者提供技术研发和产品开发补贴、研发投入税收抵免、统一技术标准等方式，降低企业技术创新和技术转化的成本和风险，更重视通过加大公共采购力度、产品应用示范、向消费者提供各种形式的消费补贴等需求鼓励措施，让新技术和新产品被更多的消费者所了解、熟悉和接受，激发新产品和新技术的市场需求，为新兴产业提供更大的市场空间。以新能源产业为例，近年来以德国为代表的欧洲光伏市场规模的迅速扩展，与各国政府对市场需求的积极引导不无关系。在上世纪90年代，全球光伏应用刚开始走出实验室的时候，德国就相继实施了“1000光伏屋顶”计划和“10万光伏屋顶”计划，通过应用示范和提供优惠贷款鼓励光伏应用，让公众逐步了解光伏发电的技术魅力和市场前景，从而为新世纪以来德国光伏市场的爆发式增长奠定了

需求基础。

与发达国家偏重于向需求方提供补贴以启动市场不同，中国对启动新兴产业国内市场需求补贴力度明显不足。从光伏产业来看，虽然国内光伏产能扩张很快，但国内光伏装机需求增长非常缓慢，光伏装机容量在全球市场中的份额曾经微不足道。由于国内光伏市场规模不足以为光伏制造业巨大的产能提供支撑，光伏企业不得不严重依赖海外市场的需求。随着政府对光伏产业需求侧的日益重视，国内光伏市场有了明显改善。特别是2013年下半年以来，国家有关部委密集出台了一系列产业扶持政策，加大了对需求方的补贴力度。实行了光伏上网电价补贴，将大型电站按所处地区的不同，分别执行每千瓦时0.9元、0.95元、1元的电价标准，而分布式光伏发电项目电价补贴标准则为每千瓦时0.42元。明确的上网电价补贴标准使光伏发电设备的投资者能够在项目存续期内获得合理的投资回报，极大地推动了国内市场需求的迅速扩张，光伏发电装机容量不断增加。需求侧的扩张拉动了供给侧的增长，在财务困境中挣扎多时的多晶硅和光伏电池板制造企业的生产情况也出现回暖，光伏产业正在明显复苏。

中国光伏产业自去年以来发生的可喜变化表明，对需求侧的补贴不仅能够增加直接消费者的福利，这些补贴也能够通过购买设备等渠道流入光伏产业链的生产环节，最终使生产者也能从中受益，从而对产业链的各个环节都构成良性刺激。补贴需求侧的积极效果较之于补贴生产环节更为明显。

需要指出的是，消费侧补贴政策能够奏效也需要一些前提条件，其一，生产企业要能够提供符合行业标准、满足消费者需要的合格产品。与昔日的光伏产业遭遇到的问题一样，当前我国的电动汽车产业也面临着实际需求不足的问题。在金融危机肆虐全球，世界汽车产业格局面临重大调整的背景下，国家曾经对以电动汽车为主导的中国新能源汽车赶超战略寄予厚望，并推行过“十城千辆”等促进新能源汽车市场推广的大规模补贴计划，但补贴政策对市场真实需求的激励作用依然十分有限。如果说2010年中美电动汽车销量还算大体持平，2012年中美销量之比就变成了一比四，中国电动轿车的销量更是可忽略不计。究其原因，需求不足背后反映出的是产品的性能和质量问题。由于有关补贴政策的设计存在不足，缺乏倒逼国内汽车企业开展技术研发的机制，使国内生产企业更多专注于获得补贴本身，而不是提升技术、



生物医药已成为武汉东湖国家自主创新示范区的主导产业之一。图为某医药公司的科研人员在实验室进行研究工作。

降低成本。且不说电动汽车的价格过于昂贵，近年来相继发生的几起电动轿车自燃和车祸导致起火燃烧事件，就足以使消费者对新能源汽车的安全性和可靠性心怀疑虑。在生产者未能提供价格适中、令人信服的可靠产品之前，仅靠提供高额补贴很难有效地刺激市场规模的扩张。其二，商业环境和制度环境的配套。新兴产业通常建立在颠覆性技术的基础上，会导致传统产业的产业链重构，如果现有的商业环境和制度安排与新兴产业的发展不能完全相容，也会妨碍需求侧补贴政策效用的发挥。在电动汽车领域，如果充电站和充电桩等基础设施建设不足，就会对市场扩张产生极大制约；再如在光伏产业，如果国家电网公司不积极配合，去年以来国内光伏市场的迅速增长也是不可想象的；其三，需求侧补贴政策本身的透明度和合理性。补贴政策的实施如果不能做到规则明确、过程公开，就很容易沦为寻租者骗补的工具。国家审计署在2013年发布的“5044个能源节约利用、可再生能源和资源综合利用项目审计结果”公告中指出，曾对中国光伏市场的启动起到过积极作用的“金太阳示范工程”中，11家企业通过虚报申报材料等各种方式违规骗取中央财政补贴资金达2.2064亿元，使得补贴计划的实施过程也伴随着骗补、工程延期、以次充好的负面内容，严重影响了政策效果。

提供需求侧补贴的目的，是通过启动市场以推动产业成长，随着产业内技术进步和规模经济的实现，如果企业能够以技术和成本优势参与正常的市场竞争，补贴政策就应该适

时退出，否则就会扭曲市场的资源配置功能。好的需求侧补贴政策不仅应该具有透明的规则，还应该具备明确的退出时间表和路线图，以使消费者和生产者能够据此形成合理的预期。

德国对光伏应用的补贴政策就体现出鲜明的市场化特征。按照2000年《可再生能源法》的要求，德国政府对新能源的上网电价提供补贴，但是，补贴水平并非一成不变，从2005年到2025年，光伏上网电价补贴将按照5%的标准逐年下降。此后，德国又三次修订该法，在2012年版的《可再生能源法》中，不仅继续降低补贴幅度，并将下调补贴幅度的周期由半年改为一个月。在光伏发电还不能实现平价上网的情况下，政府补贴无疑是刺激市场扩张的重要动力。尽管德国上网电价补贴政策提供的补贴水平在逐年下调，但始终能够为光伏使用者提供合理的投资回报，电网公司也能从相应的制度安排中获益，从而有效地激发了市场需求。而逐渐下降的上网电价补贴标准又给光伏使用者和光伏制造商提供了一个明确的政策预期：政府愿意为光伏使用者提供财政补贴，但补贴的逐年下降意味着早一年安装将能获得更高的度电补贴，从而吸引使用者尽早装机上网；这个政策同时也在倒逼光伏制造商必须实现光伏组件价格与补贴率同步甚至更大幅度地下降，否则将会因为设备成本太高而被市场淘汰，这就迫使光伏生产企业也不得不努力提高技术水平，并努力实现规模经济以降低生产成本，从而推动了光伏产业生产和应用的良性循环，正是在这些行之有效的需求激励政策的推动下，德国的光伏产业始终位居世界前列。

在新兴产业发展初期，在克服技术不确定、产品成本高、市场需求小等产业发展障碍的过程中，补贴政策能够发挥积极的作用。但是，即使在这个过程中，政府也应当做到“有所为有所不为”，尽可能多地利用市场手段去推动产业的健康发展。政府对企业的资金支持应当集中在研发领域，通过直接资金补贴和税收减免等方式，去鼓励企业自主开发多样化的技术和产品。在启动国内市场需求方面，政府提供的消费补贴政策应当体现出明显的导向性，随着技术进步和市场变化对补贴水平实施动态调整，既体现出对启动市场需求的激励作用，也发挥出对企业部门成本控制的约束功能。 ■

作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员