

# 从美国诉欧盟框架计划看我国科技计划被诉的风险与应对

黄 宁, 陈宝明

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

**摘 要:** 随着我国科技实力上升和全球高技术产业竞争加剧, 我国科技计划受世界贸易组织 (WTO) 规则的约束将逐步显现。本文以 WTO 相关条款为依据, 重点分析了关于欧盟框架计划的补贴争端, 认为我国科技计划所面临的合规风险在于“专向性”, 同时给出了应对建议。

**关键词:** 科技计划; 世界贸易组织; 争端解决; 专向性补贴

**中图分类号:** G322.1 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2019.05.007

二战结束以后, 世界主要经济体均组织实施了不同形式的科技计划以加快科技发展。如美国的先进技术计划 (ATP)、欧盟的框架计划 (FP) 等。我国自 1982 年设立科技攻关计划以来, 也逐步出台了众多的国家级科技计划<sup>[1]</sup>。

虽然设立科技计划是国际普遍做法, 我国的科技计划也没有在世界贸易组织 (WTO) 中被诉的先例, 但这并不意味着科技计划不存在违反 WTO 规则的风险。事实上, 在 2004 年美国诉欧盟空客补贴案 (DS316) 中, 欧盟通过框架计划提供的研发资助就已经涉案, 并最终被 WTO 上诉机构认定为违规补贴<sup>[2]</sup>。随着我国科技水平的迅速提升, 我国科技计划逐渐受到其他国家的高度关注, 未来很可能引发 WTO 补贴争端。提前研究我国科技计划与 WTO 补贴规则协调的问题, 具有重要的前瞻意义。

## 1 欧盟框架计划中的航空研发资助被认定违规

在 DS316 案中, 美国认为欧盟通过框架计划对空客提供的“研究与技术发展资助” (R&TD) 违反了 WTO 补贴规则, 要求欧盟撤销这些资助。根据 WTO 的规定, 认定一项措施属于违规补贴, 需

要同时满足三个条件。一是该措施构成补贴, 二是具有专向性, 三是对申诉方造成了不利影响。根据该案专家组和上诉机构的分析, R&TD 满足这三个条件, 因而属于违规补贴。

首先, R&TD 构成了补贴。根据《补贴与反补贴措施协定》(以下简称《SCM 协定》) 的规定, 补贴的构成需要同时满足三项要素, 即“公共机构”提供“财政资助”并且“授予一项利益”。由于 R&TD 本身就是由政府提供的财政资助, 资助接受方也获得了在市场中无法获得的利益, 因而被专家组认定为补贴。

其次, R&TD 具有专向性。并不是所有的补贴都受《SCM 协定》的约束, 只有专向性补贴 (specific subsidy) 才受其管辖。除了特殊的专向性补贴 (即出口补贴或进口替代补贴) 外, 一般意义上的专向性补贴是指“授予机关或其运作所根据的立法将补贴的获得明确限于某些企业”。根据专家组和上诉机构分析, 由于欧盟框架计划将 R&TD 明确限定授予“航空类”与“航空航天类”企业, 因而属于专向性补贴。

最后, R&TD 对美方的利益造成了不利影响。在 WTO 补贴争端中, 申诉方还要证明争议措施对

第一作者简介: 黄宁 (1987—), 男, 副研究员, 主要研究方向为科技创新战略、国际科技合作、国际规则与创新政策。

收稿日期: 2019-04-23

自身利益造成了《SCM 协定》第 5 条意义上的“不利影响”，包括损害国内产业、在 GATT1994 项下利益的丧失或减损、严重侵害自身利益等。在该案中，上诉机构确认，欧盟提供的包括 R&TD 在内的补贴，使得空客在 2001 至 2006 年取代了美国单通道大飞机向澳大利亚的出口，取代了美国单通道和双通道大飞机向中国和韩国的出口，对美方的利益造成了严重侵害。

## 2 科技计划与 WTO 补贴规则协调的关键因素分析

DS316 案从起诉到结案经历了 7 年之久，而专家组和上诉机构都用了大量篇幅分析欧盟框架计划的补贴措施。可见，科技计划与补贴规则的协调是一个较为复杂的问题。

### 2.1 “专向性”是判定科技计划合规与否的最关键因素

如前文所述，如果科技计划涉入补贴争端，判断其是否合规的三个条件是：补贴、专向性、不利影响。从实际情况看，专向性是其中最为关键的因素。

首先，科技计划明显构成补贴。由于科技计划的经费基本都来自政府财政拨款，属于《SCM 协定》第 1.1 条 (a) (1) (i) 项下“赠款”形式的“资金的直接转移”，因而构成“由公共机构提供的财政资助”。同时，科技计划大部分都是无偿投入，并不是在市场条件下的交易行为，因而构成《SCM 协定》第 1.1 条 (b) 项下的“授予一项利益”。因此，科技计划属于《SCM 协定》第 1 条所定义的“补贴”。同时需要说明的是，科技计划作为一种研发补贴，虽然属于《SCM 协定》第 8 条所规定的“不可诉补贴”，但由于该条款已经在 1999 年失效，所以科技计划也属于可诉补贴的范围。

其次，“不利影响”的认定也较为简单。一方面，只要双方企业之间存在明显的竞争关系，补贴造成的不利影响是较容易判定的。另一方面，申诉方之所以提起诉讼，原因往往就是本国产业已经受到了损害或损害威胁。

因此，专向性就是判定科技计划是否违规的最关键因素。虽然《SCM 协定》专门对“专向性”的定义和判定方法作了规定，但从现实情况看，这

些规定仍然不够明确和清晰。根据《SCM 协定》的规定，如果科技计划的承担在法律上或事实上明确限于某些企业或产业（即该协定意义上的“某些企业”，certain enterprises），就属于专向性补贴。但对于包括科技计划在内的各类补贴政策来说，怎样才算限于“某些企业”，却没有进一步的规定<sup>[3]</sup>。因此，WTO 中相关争端的裁定结果就具有重要的“先例”意义<sup>[4]</sup>。通过 DS316 案中有关欧盟框架计划的裁定，可以进一步了解科技计划“专向性”的具体判定依据。

### 2.2 科技计划“专向性”的具体判定依据

从 DS316 案专家组和上诉机构的分析来看，导致科技计划被判定为专向性的具体依据有三个：

第一，科技计划下各类项目的资金分配制度相互独立。即使科技计划在整体上涵盖全部产业领域，但若没有一个整体性的资金分配制度，也会导致科技计划带有专向性特征。在 DS316 案中，虽然框架计划具有整体性的计划指南，但却没有规定统一的资金分配制度，而是由框架计划下的各个具体项目制定了相互独立的资金分配制度。因此，虽然从总体上看，框架计划的目标是促进欧盟整体的研发活动，但各个项目独立的资金分配制度却具有专向性特征。专家组据此认为，这意味着“将特定数目的资金分配给专向性的领域”。

第二，科技计划下各类项目构成了面向特定产业的封闭资金池。科技计划项目资金池的封闭性是认定专向性的最关键因素。如果各类项目预先将特定数目的资金划分给特定的产业领域，而不允许其他产业申报该项目，就很可能被认定为专向性补贴。在 DS316 案中，欧盟框架计划就预先给“航空类”和“航空航天类”研究划拨了特定数目的资金。因此，虽然从表面上看，框架计划是一个涵盖各类产业和各个研究领域的资金池，但其实际效果却相当于将整个资金池切分，专门拨出一部分用于资助航空领域相关企业或产业的研发活动。根据专家组的调查，欧盟委员会的操作文件“明确地将框架计划中一个特定比例的补贴资金限定授予进行航空研发的企业或产业”。专家组据此主张，这创造了“一个专注于‘航空类’或‘航空航天类’的封闭的补贴体系”。对此，欧盟在上诉阶段辩称，虽然其他产业不能获得 R&TD 的资金，但航空部门同样也

不能获得其他项目的资金, 因此这种资金分配是不公平的, 不应判定专向性。然而, 根据上诉机构的最终裁定, 只要某一项目的资金明确地局限于特定产业, 那么无论其他项目的资金是如何分配的, 都不改变该项目的专向性, 因为有资格获得该项目资金的实体已经构成了《SCM 协定》第 2.1 条意义上的“某些企业”。

第三, 科技计划项目的授予缺乏客观标准。根据 DS316 案上诉机构的裁定, 《SCM 协定》第 2.1 条中的各项内容是需要综合考虑的, 尤其是 (a) 项和 (b) 项的内容。也就是说, 如果能够证明, 科技计划项目的授予具有客观的标准或条件 (即中立、普惠地适用), 那么就可以证明该计划项目不具有专向性。但前提是, 该标准或条件必须在法律、法规或其他官方文件中明确地说明, 以便能够进行核实。在 DS316 案中, 如果欧盟能够提供证明 R&TD 具有客观标准的文件, 就有利于证明其非专向性。但由于该案的专家组记录中并不包含任何有关 R&TD 标准和条件的文件, 而上诉机构并没有将案件发回重审的权利<sup>[5]</sup>, 因此, 欧盟最后的抗辩理由也没有被上诉机构接受。

由此来看, 认定专向性的关键在于科技计划的实施方式、参与主体的广泛性以及资金的分配机制。计划项目的设计与遴选都会对专向性的认定造成影响, 而计划指南、实际申请者和最终承担者的资料也会成为专向性认定中的证据。如果科技计划的指南本身就局限于一个或几个产业, 或者在实际中仅由有限的几个企业承担, 都很可能被判定为专向性。而其设计与遴选机制的透明度越低、竞争性越弱, 被判定为专向性的可能性就越高。

### 3 我国科技计划被诉的风险与应对

#### 3.1 我国科技计划开始受到发达国家的关注

目前我国科技计划还没有在 WTO 中被诉, 一方面说明我国科技计划的组织和管理已经较为规范, 另一方面则是由于我国科技计划资金量相对较小, 对其他国家的影响还在逐渐形成中。

随着国际竞争的加剧, 我国多个科技计划已经开始受到发达国家的关注。在美国 2009 年对华反补贴调查中, 我国国家科技支撑计划与江苏省科技

支撑计划项目已经涉案<sup>[6]</sup>。美国 2011 年向 WTO 反映我国补贴的报告将 863 计划列入其中。在 2018 年美国对华 301 调查中, 美方特别关注了我国 863 计划对科大讯飞公司的支持<sup>[7]</sup>。在 WTO 对我国的历次贸易政策审议中, 美方也已多次质询我国大飞机专项的信息。

随着我国科技计划支持的高技术产业竞争力逐渐增强, 这些计划受到的国际关注会进一步提高。尤其在中美科技竞争日趋激烈的形势下, 我国科技计划面临的 WTO 争端风险也将大幅增加。

#### 3.2 我国科技计划面临的合规风险分析

不同类型的科技计划面临的合规风险是有差别的。首先, 由于补贴诉讼要以对产业的不利影响为前提, 因而, 与产业端越接近、所支持的产业越成熟的科技计划被诉风险就越高, 而面向基础研究的科技计划则基本不存在被诉风险。其次, 科技计划的开放程度越低、综合性越弱、涵盖的产业越少, 其专向性嫌疑就越高。再次, 如果科技计划预先将特定的资金划拨给少数企业或产业, 就很容易被认定为专向性。最后, 如果科技计划项目的授予具备客观的标准, 则有利于对专向性指控进行抗辩。

我国国家科技计划在 2014 年改革之后, 形成了由 5 大类科技计划构成的管理体系。这 5 类科技计划由于功能定位和组织方式不同, 会面临不同程度的合规风险。国家自然科学基金主要资助基础研究和前沿探索, 既缺少被诉的动因, 也缺少“不利影响”的条件, 不存在合规风险。基地和人才专项主要为科技基础条件平台和人才建设提供支持, 距离产业端较远, 领域宽泛, 也不存在合规风险。技术创新引导专项 (基金) 强调运用市场机制引导创新活动, 而且并不局限于特定产业, 合规风险较低, 即便被诉也能在专向性问题上实施抗辩。重点研发计划和科技重大专项由于部分项目资助金额较高, 项目实施的结果可能针对某些特定的产业甚至产品, 容易产生较高的专向性风险。

此外, 根据《中国加入议定书》的规定, “对国有企业提供的补贴将被视为专向性补贴, 特别是在国有企业是此类补贴的主要接受者或国有企业接受此类补贴的数量异常之大的情况下”。据此, 如果我国国有企业是某项科技计划的主要承担者, 该

计划就直接构成专向性补贴。如果该企业的产品又具备了较强的国际竞争力,将面临极高的被诉风险。

### 3.3 应对建议

一是对科技计划被诉风险予以高度关注。追踪主要国家的动向以及受科技计划支持产业的国际竞争情势,分析研判科技计划被诉的可能时机与诉由,向相关部门和企业发布预警。

二是对部分科技计划组织管理方式和机制进行调整。强化对基础研究、竞争前技术和共性技术研发的支持,将面向产业的各科技计划项目适度整合,不针对特定产业预设项目资金比例;制定统一的科技计划项目指南,在其中规定项目授予的客观标准,提高计划项目管理流程的透明度。

三是研究探索相关的替代性支持措施。借鉴美欧支持相关产业的经验,提高支持措施的合规性。如果相关科技计划被裁定违规,可以通过服务补贴、政府采购服务、制定统一技术标准等现行规则无法管辖的措施进行替代性支持。

四是收集证据,跟踪研究美欧通过科技计划扶持自身产业的证据材料,提升我国谈判地位和反制能力,在美欧对我国科技计划正式提起诉讼后立即

实施反诉。■

#### 参考文献:

- [1] 俞征鹿, 马峰, 郭红, 等. 中国科技计划项目论文产出和影响力分析 [J]. 情报杂志, 2013, 32 (4): 1-5.
- [2] WTO. EC and Certain Member States-Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316/AB/R[R]. Geneva: WTO Appellate Body Report, 2011.
- [3] 毛杰. 论 WTO《补贴与反补贴措施协定》中“某些企业”的法律界定与解释 [J]. 国际经济法学刊, 2010, 17 (1): 126-148.
- [4] 尹德永. 试论 WTO 争端解决机构的法律解释权 [J]. 河北法学, 2004 (4): 24-28.
- [5] 简莉莉. 论赋予世贸组织上诉机构发回重审权 [J]. 国际贸易问题, 2001 (10): 14-18.
- [6] 杨荣珍. 国外对华反补贴案例研究 [M]. 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2015: 168-171.
- [7] USTR. Section 301 Report on China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation[R]. Washington D.C.: USTR Publication, 2018.

## Viewing the Risk of China's S&T Plans Being Sued and Countermeasures from the WTO Dispute about EU Framework Programmes

HUANG Ning, CHEN Bao-ming

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

**Abstract:** With the rise of China's scientific and technological strength and the intensification of global high-tech industry competition, China's science and technology (S&T) plans will gradually be constrained by WTO rules. Based on relevant provisions of WTO, this paper analyses the subsidy dispute on EU Framework Programmes, concludes that the compliance risk faced by China's S&T plans lies in "specific subsidy", and gives recommendations for countermeasures.

**Key words:** S&T plans; WTO; dispute settlement; specific subsidy