

# 竞争中立规则对我国国有企业科技创新政策的挑战及应对

黄宁, 李研, 蔡笑天

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

**摘要:**近年来,专门规制国有企业的竞争中立规则在国际上迅速扩张。美欧在对华经贸谈判中均明确提出了竞争中立的诉求,我国也将竞争中立作为国内改革的方向之一。国有企业是我国建设国家创新体系的重要力量。而在竞争中立规则下,国有企业承担国家科技任务、建设科技创新平台的功能都将受到约束,通过国有企业实施的需求端创新激励政策也将受到限制。本文同时提出了应对建议。

**关键词:** 竞争中立; 国有企业; 科技创新政策; CPTPP

**中图分类号:** F203 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2021.03.002

竞争中立规则是当前国际经贸规则调整的重点和焦点之一,代表了国有企业规制的发展方向。在近年达成的较有代表性的区域贸易协定中,竞争中立规则已经从抽象的概念转变为具体的条款。随着我国与发达国家经贸合作的深化,以及国内体制机制改革的推进,竞争中立规则的影响开始向国内扩展。鉴于国有企业在我国国家创新体系中的重要地位,竞争中立规则对我国国有企业科技创新政策构成的挑战值得重视。

## 1 竞争中立的概念与条款

### 1.1 竞争中立的概念与发展

澳大利亚最早明确提出了“竞争中立”的概念,并付诸政策实践。目前被广泛引用的对“竞争中立”的阐释即来自1996年澳大利亚政府发布的《联邦竞争中立政策声明》<sup>[1]</sup>。根据该声明,“竞争中立”是指,政府在商业活动中不得因其公共部门所有权地位而获得其私营部门竞争者所不能享有的竞争优势<sup>[2]</sup>。

从2011年开始,经济合作与发展组织(OECD)针

对竞争中立进行了一系列研究,提出了竞争中立的“八大基石”,具体包括:精简国有企业运作模式、核算特定职能的成本、获得商业回报率、会计中立、税收中立、监管中立、债务中立以及政府采购非歧视<sup>[3]</sup>。这八个方面的政策目标得到了国际上的普遍认可<sup>[4]</sup>。据此,“竞争中立”不仅仅要求规制政府实施的特定支持措施,还涉及制度环境的调整和完善。

2012年,美欧联合发布《欧盟和美国关于国际投资共同原则的声明》,阐明了通过竞争中立为国有企业和私营企业创造公平竞争环境的共同立场<sup>[5]</sup>。与此同时,为了限制新兴国家(特别是中国)国有企业的所谓“不公平竞争优势”,美欧等发达经济体开始借助区域贸易协定推动竞争中立规则向国际规则演进<sup>[6]</sup>。在近年较有代表性的区域贸易协定谈判中,如《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美墨加协定》(USMCA)、《综合性经济贸易协定》(CETA)、《经济伙伴关系协定》(EPA)中,竞争中立规

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。

项目来源:中国科学技术发展战略研究院智库课题“加强企业科技创新能力研究”“符合知识产权(无形资产)规律的国有资产管理制

收稿日期:2021-01-30

则均有所体现<sup>[7]</sup>。

## 1.2 竞争中立的核心条款

CPTPP 虽然没有直接使用“竞争中立”一词，但却首次在区域贸易协定中设立了独立的国有企业章节，并明确地贯彻了竞争中立原则<sup>[8]</sup>。因此，本文主要基于 CPTPP 文本对竞争中立规则的具体条款进行分析。

在 CPTPP 中，竞争中立规则的核心条款有两项：一是非歧视待遇和商业考虑因素（Non-discriminatory Treatment and Commercial Considerations），二是非商业支持（Non-commercial Assistance）。

### 1.2.1 非歧视待遇和商业考虑因素

由于非歧视待遇与商业考虑因素之间内在的因果关系，CPTPP 将其列为同一条款（第 17.4 条）。非歧视待遇是指，给予另一缔约方的待遇，不低于给予本国、其他缔约方或非缔约方的待遇。商业考虑因素是指，价格、质量、供应度、适销性、运输以及其他买卖条款和条件，或者相关业务或产业中私有公司商业决策通常考虑的其他因素。概括而言，国有企业要基于单纯的商业因素进行决策，并公平对待其他缔约方。

从实际操作的角度，该条款有三个关键的内涵：

第一，非歧视待遇同时涵盖了国民待遇（即不低于给予本国的待遇）和最惠国待遇（即不低于给予任何第三方的待遇）。

第二，非歧视待遇不仅适用于进口的货物和服务，也适用于外商投资企业在本地生产的货物和服务。

第三，非歧视待遇和商业考虑因素同时适用于购买环节与销售环节。这是为了同时在需求端（如购买资本品和消费品）和供给端（如销售原材料和中间品）杜绝国有企业对市场竞争环境的扭曲。举例来说，国有企业既不能以高于市场条件的价格购买本国企业

的产品（从而对其他缔约方同类产品构成歧视），也不能以低于市场条件的价格向本国企业出售产品（从而对其他缔约方同类企业构成歧视）。

### 1.2.2 非商业支持

根据 CPTPP 第 17.1 条，非商业支持是指，仅因政府对国有企业的所有权或控制而对国有企业提供的援助<sup>[10]</sup>。其中的“援助”与世界贸易组织（WTO）中的“补贴”高度相似。可见，非商业支持条款实际规制的是针对国有企业的补贴。由于世界贸易组织下的《补贴与反补贴措施协定》（《SCM 协定》）已经对补贴问题作出了系统的规定，非商业支持条款相当于在《补贴与反补贴措施协定》的基础上，专门强化了对国有企业补贴的限制。

第一，非商业支持条款简化了违规补贴的认定程序。在《补贴与反补贴措施协定》中，认定违规补贴的三个关键要素是“财政资助”“专向性”和“不利影响”。非商业支持条款将对应于前两个要素的内容大幅缩减，并前置于定义中。这减少了认定违规补贴的步骤，提升了实施反补贴救济的便利性。

第二，非商业支持条款扩大了管辖范围。《补贴与反补贴措施协定》仅适用于货物贸易领域，并限于针对境内企业的补贴；而非商业支持条款将管辖范围扩展到服务贸易领域<sup>①</sup>和境外投资企业<sup>②</sup>。

第三，非商业支持条款明确增列了补贴提供主体。在《补贴与反补贴措施协定》下，国有企业提供的补贴必须在国有企业被认定为“公共机构”的前提下，才受到管辖，但世界贸易组织争端解决机构对于公共机构的认定保持一种谨慎的态度<sup>[11]</sup>。如果国有企业提供补贴时缺少“实际行使政府权力”的要件，往往不会被认定为公共机构；而非商业支持条款并不考虑国有企业提供补贴时是否在行使政府职能，明确将国有企业认定为提供非商业支持的主体<sup>③</sup>。

总起来看，在非商业支持条款下，无论是国有企业接受的补贴，还是国有企业提供的补贴，都要

① CPTPP 第 17.6 条第 1 项和第 2 项所约束的为国有企业提供支持所针对的事项类型，不仅涵盖“国有企业生产或销售货物”，还包括“国有企业从缔约方境内向另一缔约方提供服务”，以及“通过在另一缔约方境内或任何其他缔约方境内涵盖的投资企业，在另一缔约方境内提供服务”。这就将服务贸易中两种最重要的交付类型（即跨境交付与商业存在）涵盖在内。

② CPTPP 第 17.6 条第 3 项约束的是缔约方“向另一缔约方境内涵盖投资企业”的“国有企业生产或销售货物”提供的非商业支持，相当于将针对境外的国有企业提供的补贴涵盖在内。

③ CPTPP 第 17.6 条第 2 项规定，每一缔约方应保证，其政府企业和国有企业不通过对任何国有企业提供……非商业支持的方式，对另一缔约方的利益造成不利影响。

受到比世界贸易组织更严格的限制。

## 2 竞争中立规则对我国国有企业科技创新政策的潜在挑战

随着我国与发达经济体之间的经贸协定谈判的推进,我国开始面临竞争中立规则的压力。一是中欧投资协定谈判。自2014年中欧投资协定谈判启动以来,确保国有企业竞争中立,一直是欧盟对中欧投资协定的核心诉求之一<sup>[12]</sup>。2020年12月,《中欧全面投资协定》(CAI)完成谈判。根据初步公布的原则性文本,双方相互承诺了较为具体的国有企业监管纪律。二是中美“第二阶段”经贸谈判。2020年6月时任美国贸易代表莱特希泽在国会作证时表示,中美“第二阶段”谈判将聚焦于补贴和国有企业等问题。据此,美国很可能将竞争中立规则作为其核心要价之一。三是可能加入CPTPP的谈判。2020年11月,习近平主席宣布,中国“将积极考虑加入”CPTPP,明确释放了我国将启动加入CPTPP谈判的信号,而竞争中立规则将是我国加入谈判的焦点和难点。

事实上,我国也逐步将竞争中立作为深化改革的重要方向。2019年的政府工作报告强调,“按照竞争中性原则,在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面,对各类所有制企业平等对待”。在2018年11月的首届中国国际进口博览会上,时任国家市场监督管理总局局长张茅称,今后将采取竞争中立政策,营造公平竞争的市场环境。

国有企业是我国建设国家创新体系的重要力量。如果我国接受竞争中立规则,我国国有企业科技创新政策将直接受到非歧视待遇和商业考虑因素条款与非商业支持条款的约束。

### 2.1 我国国有企业在国家创新体系中的重要地位

首先,国有企业在全国科技投入与产出中占据较高比重。一是在科技投入方面。近年来,国有企业(含控股)在全国研发投入中的比重稳定在1/3左右。2018年国有企业(含控股)研发经费内部支出6403亿元占全国的32.5%,其中中央企业研发经费支出约5000亿元占全国的比重超过1/4<sup>[13]</sup>。2018年国有企业(含控股)研发人员数量194万,占全国的29.5%,研发人员折合全时当量133万人年,占全国的30.4%。二是在科技产出方面。2018年国有企业(含控股)专利申请数(43.9万件)占

全国的10.2%,其中发明专利申请数(20万件)占全国的12.9%,国有企业(含控股)拥有的有效发明专利数(58.5万件)占全国的24.7%。

其次,国有企业是一些关键技术领域的主要研发力量。在大飞机、高铁、核电等具有国家竞争性质且技术路线相对明确的领域,国有企业具有资源集聚和人才组织优势,可以集中力量实现创新突破<sup>[14]</sup>。我国在这些领域的重大科技项目,主要是由国有企业承担和实施的。2014—2019年,中央企业获得了我国全部16项国家科技进步特等奖中的13项,获奖项目也主要分布在航空航天、轨道交通装备、重型机械等领域。从我国产业发展的角度,国有企业已与民营企业形成了互补的研发格局。根据欧盟发布的“2019年产业研发投入记分牌”(2019 EU Industrial R&D Scoreboard),我国研发投入10强企业中,国有企业与民营企业各占5家。民营企业集中在信息通信技术与软件和计算机服务领域,国有企业则集中在汽车、建筑及材料和能源领域。

最后,国有企业是我国实施科技创新政策的重要依托。一方面,国有企业承担了大量科技创新平台与基地的建设运行任务。截至2018年,仅中央企业建设运行的国家级研发平台就达到669个。2018年科技部与国资委联合发布的《关于进一步推进中央企业创新发展的意见》提出,“支持中央企业承建更多的技术创新中心、重点实验室等国家科技创新基地,对外开放和共享创新资源,加强行业共性技术问题的应用研究”。另一方面,国有企业采购是我国实施需求端创新激励的重要渠道。我国一些重要创新产品(如大飞机)的前期订单主要来自国有企业。很多地方政府则借助国有企业采购来促进首台(套)重点技术装备的发展。

### 2.2 竞争中立规则对我国国有企业科技创新政策的挑战

#### 2.2.1 针对国有企业的科技创新补贴面临严格约束

一方面,国有企业在承担国家科技项目方面受到限制。如前文所述,我国一些重大科技项目主要由国有企业承担。根据CPTPP第17.1条,如果“提供的援助主要为国有企业使用”,就构成非商业支持。根据CPTPP第17.6条,各缔约方不得通过非商业支持“对其他缔约方的利益造成不利影响”。因此,如果国有企业在科技项目支持下研发出的产

品形成出口竞争力，或者构成进口替代，就违反了非商业支持条款。再加上“非商业支持”的认定程序比《补贴与反补贴措施协定》“补贴”的认定程序大为简化，国有企业承担国家科技项目的空间被进一步压缩。举例来说，2018年某项政策规定，“鼓励和支持中央企业参与国家重大科技项目”，并且“可按照‘一企一策’原则制定管理、投入和知识产权分享机制”。这即便在《补贴与反补贴措施协定》下都存在构成专向性补贴的风险，在竞争中立规则下更容易被认定为非商业支持。

另一方面，针对国有企业的服务创新补贴也受到管辖。世界贸易组织并没有对服务补贴作出明确的规定。因此，对于科技创新补贴来说，现行规则的管辖范围实际局限在制造业补贴上。然而，非商业支持条款将针对国有企业的服务补贴明确纳入了管辖范围。CPTPP第17.6条涵盖了针对“国有企业从缔约方境内向另一缔约方提供服务”或“通过在另一缔约方境内涵盖的投资企业提供服务”提供的援助。因此，对于开展跨境业务或海外业务的国有企业，其接受的服务创新补贴也将受到约束。在人工智能、区块链、大数据、云计算、物联网等新兴服务产业快速发展的前景下，这种约束可能产生较长远的影响。涉足前述领域的国有企业，将不得不在接受某些服务创新补贴和开拓境外市场之间作出权衡。

### 2.2.2 国有企业建设科技创新平台的作用受到限制

国家科技创新平台承担的共性技术研发、试验试制服务、成果转化服务等任务，属于“提供除一般基础设施<sup>①</sup>外的货物或服务”，符合非商业支持条款中“援助”的定义。而竞争中立规则将国有企业直接认定为提供非商业支持的主体。这使得国有企业建设国家科技创新平台的功能进一步受到限制。具体来说，如果国有企业是科技创新平台的主要承建方，而平台又主要面向国有企业提供服务，就构成非商业支持，存在违反竞争中立规则的风险。在我国国家制造业创新中心、国家产业创新中心等各类科技创新平台的建设中，国有企业往往是发起单位或主要组建单位，部分平台的受益方也以国有企业为主，很容易被视作非商业支持。

值得注意的是，随着我国国有企业混合所有制改革的推进，科研混改（科技类国有企业混合所有制改革、国有科研院所改为股份制企业）成为部分企业提高运营效率、实现科技成果转化的有效途径。但在竞争中立规则下，只要该企业仍为“国有”<sup>②</sup>，就仍然被视为提供非商业支持的主体，在建设科技创新平台上受到同样的限制。例如，作为我国科研混改标杆的某视频监控设备制造企业，是国家在该领域建设开放创新平台的依托单位，但由于该企业51%的股份仍为国有，其共性技术研发成果向其他国有企业的传递就将受到竞争中立规则的约束。

### 2.2.3 通过国有企业采购激励国内科技创新的难度增大

非歧视待遇和商业考虑因素条款对国有企业自身的运营活动具有直接的限制。与非商业支持条款不同的是，这种限制不以对其他缔约方的不利影响为条件。只要国有企业的运营活动没有完全遵守商业考虑，而是考虑了增长、就业、其他企业的创新等商业之外的公共政策目标<sup>[6]</sup>，即便未损害其他缔约方的利益，也属违规。受此约束，我国将很难通过国有企业来实施需求端的创新激励。

这一方面限制了国有企业对国家重大创新产品的定向采购。例如，国有航空公司和航空租赁公司购买国产大飞机的行为，可能被认定为不符合商业考虑因素。另一方面也限制了通过国有企业实施的普惠性的创新产品采购。例如，2017年某地方政府出台的政策规定，由国有及国有控股企业等作为采购主体，围绕“经济社会发展重大战略需求”等条件，对本地的创新产品进行远期约定购买；又如，2019年某地方政府发布政策要求，“对符合国民经济发展要求、代表先进技术发展方向、首次投向市场、暂不具备市场竞争力……的首台套产品，国有企业投资项目，应当落实优先采购政策，将首台套示范应用情况纳入项目考核评价体系”。这些政策文件中的“战略需求”“不具备市场竞争力”等表述，明显不是私有企业商业决策中通常考虑的因素，同时也很容易被认定为对其他缔约方的产品或企业构成了歧视。

① 《补贴与反补贴措施协定》并未就“一般基础设施”给出明确的界定。一般而言，“一般基础设施”是指并未给予补贴接受者特定竞争优势的公共道路、桥梁等基础设施。

② 国家直接拥有超过50%的股本；通过所有权益，控制超过50%的投票权的行使；或者有权任命董事会或其他类似管理机构的大多数成员。

### 3 对策建议

第一,在协定谈判中为国有企业争取有利空间。虽然以CPTPP国有企业章节为代表的竞争中立核心条款已基本成型,但具体的条款阐释和条款适用仍有一定的弹性。在相关的协定谈判中,我国在加强国内政策与竞争中立规则衔接的同时,可以从两方面为国有企业争取空间。一是对特定术语作出明确的限制性解释。例如,对于非商业支持条款中的“提供除一般基础设施外的服务”,将非竞争性研发成果、试验试制服务等排除在外。二是在适用范围和过渡期限上争取例外。例如,在CPTPP谈判中,越南就针对非歧视待遇和商业考虑因素条款和非商业支持条款,为部分国有企业争取了5年的过渡期。

第二,完善国有企业科技创新补贴模式。进一步优化各级政府的科技创新补贴实施机制,提高普惠性、开放性、竞争性和透明度,避免实施仅限于国有企业的科技创新补贴。弱化行政性的科技资源配置方式,培育公平竞争环境下的国有企业技术创新机制。对于承担国家科技创新平台建设任务的国有企业,要合理考量其提供普惠性科技创新服务的成本,作为向其实施科技创新补贴的依据。

第三,规范政策表述,减少与竞争中立规则明显不符的措辞。一是在政策文件中尽量减少“专门为国有企业提供某些科技创新支持”的表述,避免与非商业支持条款的冲突。二是尽量减少“国有企业专门采购国内科技创新产品”的表述,避免与非歧视待遇和商业考量因素条款的冲突。特别是在国有企业采购政策中,避免出现“符合战略需求”“不具备市场竞争力”等明显不是商业考虑因素的内容。

第四,提升科技型国有企业的市场化改革力度。对于一般竞争领域的科技型国有企业,应在技术创新决策、人才管理制度、技术创新激励等方面给予更充分的自主权,建立以创新为导向的考核评价体系<sup>[16]</sup>。在科研混改中注重提升科技要素的市场化配置效率,建立符合无形资产规律的国有资产管理体制,支持和引导各类应用型科研机构直接进入市场,允许和鼓励民营资本进入更多的高技术研发领域,促进国有科研成果通过市场化机制实现转移转化。■

#### 参考文献:

[1] 唐宜红,姚曦.竞争中立:国际市场新规则[J].国际贸

易,2013(3):54-59.

[2] Australian Treasury Department. Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement 1996[R/OL]. [2021-01-10]. <https://treasury.gov.au/publication/commonwealth-competitive-neutrality-policy-statement>.

[3] OECD. Competitive neutrality: maintaining a level playing field between public and private business. [EB/OL]. (2012-09-03)[2021-01-10]. <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>.

[4] 盛毅,陈东.竞争中立原则及对国有企业规制的研究进展评述[J].经济体制改革,2019(4):11-18.

[5] Bureau of European and Eurasian Affairs. Statement of the European Union and the United States on shared principles for international investment[EB/OL]. (2012-04-10)[2021-01-17]. <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/or/2012/187618.htm#>.

[6] 东艳,张琳.美国区域贸易投资协定框架下的竞争中立原则分析[J].当代亚太,2014(6):117-131.

[7] 刘雪红.国有企业的商业化塑造——由欧美新区域贸易协定竞争中立规则引发的思考[J].法商研究,2019,36(2):170-181.

[8] 鲁桐.竞争中立:政策应用及启示[J].国际经济评论,2019(5):99-122.

[9] 王煜佳.国有企业特殊补贴规则法律问题及其应对研究[D].北京:对外经济贸易大学,2019.

[10] 白金亚.国有企业竞争中立制度中国化研究[D].上海:上海师范大学,2017.

[11] 毛真真.国有企业补贴国际规则对比研究——从传统补贴规则到非商业支持规则[J].河北法学,2017,35(5):154-163.

[12] 叶斌.中欧双边投资协定谈判展望[J].国际展望,2015(6):117-135.

[13] 国资委研究中心.中央企业高质量发展报告:中央企业高质量发展迈出坚实步伐[EB/OL].(2019-11-02)[2021-01-17]. <http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2877938/n2879597/n2879599/c12468278/content.html>.

[14] 金碚.技术创新离不开国有企业[J].中国质量,2015(7):34-35.

[15] 王秋雯.国有企业规则在区域贸易谈判平台中的新发展与中国对策[J].国际贸易,2018(6):61-66.

[16] 苏楠,陈志.国有企业技术创新主体问题探讨[J].企业科技与发展,2016(3):17-19.

# The Challenges of Competitive Neutrality Rules to STI Policies of China's SOEs and Its Countermeasures

HUANG Ning, LI Yan, CAI Xiao-tian

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

**Abstract:** In recent years, competitive neutrality rules which specifically regulate state-owned enterprises (SOEs) have expanded rapidly internationally. The United States and the EU have clearly put forward their demands for competitive neutrality in their economic and trade negotiations with China. China has also made competitive neutrality one of the directions of domestic reforms. SOEs are important forces in building the national innovation system of China. Under competitive neutrality rules, the functions of SOEs to undertake national science and technology tasks or build science and technology innovation platforms will be restricted, and the demand-side innovation incentive policies implemented by SOEs will also be limited. This paper also proposes countermeasures.

**Key words:** competitive neutrality; SOEs; STI policies; CPTPP

(上接第5页)

而是一定时期、担负特定任务的创新计划。这就使得国家计划能够与时俱进，滚动调整，更精准有效地支持创新。这对我们的启示是，战略计划的任务必须具有明确的阶段性和目的性，及时、精准、有力地为国民经济和社会发展赋能；而不能把计划抽象化、空洞化，变成什么都能装的万能的“筐”。

美国创新规划有很多优点，也有不足。主要是政策连续性不够，以及由此带来的执行力短期化。本届政府的规划与上届政府的战略不衔接，下届政府对本届政府的规划不接续，因此有关长线的规划很软，能否落实不确定。这是值得注意的。■

参考文献：

- [1] National Economic Council, Office of Science and Technology Policy. A Strategy for American Innovation[R/OL]. [2020-12-13]. <https://www.usinnovation.org/reports/strategy-american-innovation>
- [2] National Economic Council. A notice by the science and technology policy office and the national economic council on 07/29/2014[EB/OL]. [2020-12-12]. <https://www.federalregister.gov/documents/2014/07/29/2014-17761/strategy-for-american-innovation>.

## An Analysis of the Formulation Methods of a Strategy for American Innovation

GUO Tie-cheng

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

**Abstract:** Taking the 2015 edition of a Strategy for American Innovation as an example, this paper analyzes the nine pre-research topics carried out by the US government for the preparation of formulating the innovating strategy, studies the general idea of the strategy for american innovation, the setting of goals and indicators, the arrangement of strategic tasks and other formulation methods. The results of the study are of reference value in formulating China's medium- and long-term plan or five-year plan for the development of science and technology innovation.

**Keywords:** the U.S.; innovation planning; formulation methods