

美国对外资研发机构的相关政策综述

乔 健

(中国科学技术部, 北京 100862)

摘 要: 本文从外资在美国设立研发机构与外资企业参与美国联邦政府研发项目两个方面, 结合具体的统计数据与案例, 研究了美国对于外资研发机构管理的相关政策。美国对外资研发机构总体开放, 但针对具体情况会出台相关的限制措施。美国试图在外资研发机构的管理中达到一个最佳平衡: 既充分利用外资研发机构为美国带来的智力、技术与物质资源, 使其为美国的国家创新体系服务; 又尽量避免其对美国国家安全及经济竞争优势带来的潜在威胁。

关键词: 美国; 外国投资; 外资研发机构; 外资投资政策

中图分类号: F276.7 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2016.12.007

1 外资在美国设立研发机构的政策环境

1.1 美国对待外国直接投资的总体政策

外资设立研发机构是外国直接投资 (Foreign Direct Investment, FDI) 的一种重要形式。因此, 讨论外资在美国设立研发机构的政策环境, 必须首先了解美国对待外国直接投资的总体政策。美国国务院官方网站明确表明: “国际投资是全球经济的基石, 可以促进国内就业、经济增长与繁荣, 并且有助于全球发展与稳定。” 总体而言, 美国致力于通过开放的政策环境和发达的市场经济吸引外国投资。2015年, 美国吸引外国直接投资达3800亿美元, 超过中国, 位居世界第一^[1]。

但与此同时, 美国一直存在着对外资的担忧, 包括外资对美国产业的控制可能威胁美国经济竞争力乃至国家安全; 外资对美国市场的挤占使美国本土企业失去机会; 外国不对等开放市场使美国企业面临不公平竞争等。美国虽然没有对外资进行总体限制的联邦法律, 却通过一系列涉及各部门、行业、地方的法律法规组成了一个复杂的政策体系, 对外资进行规制, 以达到趋利避害的目的。

一般来说, 美国对待外资的政策与以下因素^[2]有关。

(1) 投资性质: 美国对待绿地投资 (即直接投资设厂)、并购、股权投资等不同投资类型的敏感程度不同;

(2) 投资规模: 如许多州要求超过10%或15%的股权投资要由股东大会或董事会通过;

(3) 投资地点: 美国不同州与地方根据具体的产业状况对外资的欢迎程度不同;

(4) 投资行业: 不同行业对待外资的政策不尽相同, 如美国电信法案规定公共载波无线电牌照不允许外国公司直接持有, 对间接投资也有各种限制;

(5) 投资主体: 投资方与被投资方的相关属性, 如技术敏感性、投资方与外国政府的关系、是否属于国有或国有控股企业, 对于美国法律 (如技术出口限制、海外反腐败法等) 的违约风险, 都会成为投资能否获批的考虑因素。

1.2 美国对于外国投资的国家安全审查

20世纪80年代, 日本富士通收购美国仙童半导体公司案导致美国开始实行对外资的强制性国家

作者简介: 乔健 (1984—), 男, 工学硕士, 主要研究方向为科技政策及国际科技合作。

收稿日期: 2016-11-23

安全审查。1988年美国国会通过针对《国防生产法》的《埃克森-佛罗里奥修正案》(Exon-Florio), 赋予美国总统出于国家安全考虑强制中止外资对美国公司并购的权力。

在实践中, 这一修正案通过外国投资委员会(CFIUS)实施。外国投资委员会由财政部长担任主席, 由国务卿、国防部长、商务部长、司法部长等重要内阁成员组成。该委员会对于国家安全的审查标准信息公开非常有限。根据美国法典, 审查中考虑的因素包括但不限于: 出于国防需求的国内生产需要、美国国内行业与商业行为被外国公司控制对于国家安全的影响、外资进入对于美国技术的国际领先水平的影响, 等等。

美国国会对于外国投资委员会的审查机制可以施加非常明显的影响。美国国会与外国投资委员会对于来自中国的投资十分敏感。历史上, 中国远洋集团收购加州长滩港口案、中海油竞购优尼科案、华为收购3Com案都因为美国国会的干预而被迫终止, 而1990年中国航空技术进出口公司对美国西雅图飞机零部件制造商Mamco公司的收购案更是由于外国投资委员会审查程序而直接被总统否决。

1.3 外资企业在美国设立研发机构现状

与美国对待外国投资的态度类似, 美国对于外企在美设立研发机构的态度也分为两派: 积极派认为外企在美研发机构为美国创新体系贡献了大量的智力、技术和物质资源, 促进了美国在技术和产业领域的竞争力; 消极派认为外企利用美国的研发机构获取了大量的美国核心技术, 同时从联邦政府资助的科研机构中获取了研究设施、人员、成果等资源, 有损美国利益。

针对这一争论, 美国工程院于1996年成立了委员会, 对外资参与美国研发活动的利弊进行了深入分析, 最终形成一份报告《外国参与美国研发活动——资产还是负债》^[9]。报告认为, 总体上外国公司在美设立研发机构为美国带来的新技术比其带出美国的技术要多得多, 并且为美国创新体系注入了大量智力、技术与物质资源, 而美国有较为完善的技术出口审查体系, 没有证据表明外国在美研发机构对美国国家安全带来威胁。

根据这一结论, 美国政府总体上对外国企业

在美设立研发机构持开放态度, 并以国民待遇公平对待内资与外资研发机构。近年来, 外国企业在美研发活动呈逐年上升态势, 外资企业在美研发支出占美国国内所有企业研发支出的比例从1997年的11%上升至2012年的16%。美国商务部经济分析局(BEA)最新数据显示, 2012年在美外资控股企业研发投入共达480亿美元, 其中排名前五的国家分别为瑞士(20%)、英国(14%)、法国(14%)、日本(13%)、德国(12%), 而中资企业在美研发投入为4亿美元, 仅占0.8%。

2 外资企业参与美国联邦政府研发项目情况

2.1 美国企业获得联邦政府研发资助总体情况

美国联邦政府对企业的研发资助长期以来是美国政策界争论的议题之一。一般认为, 政府对于小企业(美国政策中指雇员少于500人的企业)的研发资助计划有助于创新和增强经济活力, 而对大企业的研发资助有可能干扰市场秩序, 产生“挤出效应”, 反而不利于经济的创新发展。一个典型案例是20世纪80年代美国商务部设立了“先进技术计划”(ATP), 资助企业与公共部门进行竞争前技术合作研发, 但小布什时期共和党领导下的美国国会认为该计划扰乱了市场秩序, 故于2005年终止了该计划。

美国政府资助各种主体开展研发活动主要有三种方式:

(1) 基金资助(Grant), 由政府提供无偿资助, 服务于公共目标, 领域比较宽泛, 政府不参与具体研究过程, 常采用自下而上的自由申请方式, 通常用于基础研究资助;

(2) 合作协议(Agreement), 由政府部门与项目承担者共同制定研究计划, 围绕共同感兴趣的目标开展合作研究, 政府部门参与研究进程, 并与合作方约定成本分担与成果分享机制, 通常用于应用研究资助;

(3) 研发合同(Contract), 由政府部门根据实际需求, 提出具体的研发目标和要求, 采用自上而下的形式进行招标, 向合同方购买研发服务与产品, 通常用于技术开发资助。

美国联邦政府对于企业的基础研究和应用研究阶段的资助较少, 大部分是技术开发(主要通过研发合同方式进行)。2014年美国企业获得这

三种类型联邦研发经费的比例分别为8%、18%和63%^[5]。而在美国企业获得联邦政府的研发经费资助中，来自国防部、航空航天局两个机构的研发合同占了其中绝大部分。2014年美国联邦政府资助企业研发共计502亿美元（占联邦研发经费总额的38%），国防部和航空航天局分别占据了此经费的78%和13%。美国资助基础研究的主要部门国家科学基金会（NSF）和国立卫生研究院（NIH）对企业的资助仅占联邦政府资助企业研发经费的0.8%和3.1%，占两个部门研发预算总额的比例也只有7%和4.6%。

2.2 外资企业参与联邦政府研发项目情况与案例分析

在美国联邦民口研发经费对于企业资助较少的大背景下，外资企业参与联邦政府研发项目的机会也不多。具体情况又根据国别、部门、计划领域的不同而有所区别。

总体上看，外资企业获得联邦政府资助的比例比美国本土企业要低很多。2010年，在美外资企业研发总支出为397亿美元，其中来自美国联邦政府的资助金额为14.7亿美元，占比3.7%，而当年全美所有企业这一比例平均为12.2%。

从国别来看，承担美国联邦政府研发项目的外资企业主要来自加拿大、英国、日本、意大利等传统美国盟国，中资企业尚无承担美国联邦政府研发项目的记录。

从部门和计划领域来看，不同联邦部门根据其研发计划性质和实际情况，对外资的开放程度不一。下面通过几个典型研发部门及计划的案例，来分析美国对于外资参与其政府研究项目的政策。

（1）国家科学基金会

国家科学基金会是负责推进美国科学与工程事业的独立联邦行政机构，支持全美大学和其他研究机构开展除医学领域外的科学与工程基础研究与教育活动。国家科学基金会所有研究项目的申请和管理评估都必须遵守其《申请和资助政策及程序指南》^[6]（PAPPG）。其中，关于申请者资格的部分明确规定“国家科学基金会极少对外国机构提供资助，在美国机构与外国机构合作项目中，视情况对美国合作方进行资助。”虽然没有明文规定在美外资研发机构不能得到资助，但据

国家科学基金会项目官员称，这种可能性微乎其微。

（2）国立卫生研究院

国立卫生研究院隶属美国卫生与公共服务部（HHS），是全球最大的生物医学研究资助机构，并大量资助院外大学、科研机构、非营利组织和企业开展研究，年研发预算占美国联邦政府研发经费的20%左右。

由于开展生物医学研究往往需要利用国外特殊的条件和资源，国立卫生研究院一般不限制外资机构，甚至是注册地在外国研究机构申请项目。但外国研究机构申请必须满足如下条件：一是必须说明该外国机构具有美国不可替代的优势和资源；二是外国机构必须填写额外的分类预算；三是国立卫生研究院的一些计划对外国机构有额外的要求，某些研究计划不对外国机构开放^[7]。

2015年，美国国立卫生研究院共支持外国研究机构500个项目，研发经费2亿美元（占国立卫生研究院全部研发经费的0.6%），其中获得项目最多的三个国家分别为加拿大、南非、英国。需要说明的是，国立卫生研究院对于经费申请方的性质只划分本国和外国两类，在本国类别中没有细分出在美外资研发机构，也没有对在美外资研发机构申请其经费的专门统计数据。

（3）小企业创新研究计划

小企业创新研究计划设立于1982年，要求研发预算超过1亿美元的联邦机构必须拿出一定比例的经费资助小企业开展创新活动，这一比例将于2017财年升至3.2%。小企业创新研究计划由联邦小企业局（SBA）负责总体协调并制定通用管理办法，但参与计划的11个联邦研发机构在执行中都有其特殊的管理政策。

在小企业创新研究计划的通用管理办法8中，对申请小企业创新研究计划的小企业的股权结构做了如下要求。超过50%的股份必须被以下主体之一拥有或控制：美国公民或永久居民个人；美国公民或永久居民个人拥有或控股的小企业；多家风险资本运营公司、对冲基金或私人股权投资公司的组合，每家公司拥有或控制的股份不能超过50%，且所有公司必须在美国境内成立并有办公地点。而在各参与小企业创新研究计划的联邦机构的

附加管理办法中，有些对外资企业做了更明确的规定，如小企业创新研究计划要求申请企业的外资比例必须在 50% 以下。

3 结语

美国通过一整套复杂的法律法规，试图在对外资研发机构的管理中达到一个最佳平衡：既充分利用外资研发机构为美国带来的智力、技术与物质资源，使其为美国的国家创新体系服务；又尽量避免其对美国国家安全及经济竞争优势带来潜在威胁。为了实现这一目标，美国针对不同国别、领域、行业、部门等的具体情况，采取了不同的政策与做法，而不是“一刀切”的粗放式管理，并尽量避免在成文法规中出现对外资企业的歧视性条款，从而避免在国际贸易谈判中授人以柄。■

参考文献：

- [1] UNCTAD. World Investment Report 2016[R]. Geneva: United Nations, 2016.
- [2] David N Fagan. The US Regulatory and Institutional Framework for FDI[R]. New York: Columbia University and Deloitte Development LLC, 2009.
- [3] NRC. Foreign Participation in US Research and Development: Asset or Liability[R]. Washington DC: National Research Council, 1996.
- [4] BEA. Research and development performed by and funded by Affiliates, by Country of UBO (Table II.H 5)[EB/OL]. [2016-11-22]. http://www.bea.gov/international/pdf/fdius_2012p/GroupIITablesH1toH6.pdf.
- [5] NSF. Summary of federal obligations and outlays for research, development, and R&D plant, by type of R&D, performer, and field of science and engineering: FYs 2013–16[EB/OL]. [2016-11-22]. https://ncesdata.nsf.gov/fedfunds/2014/html/FFS2014_DST_002.html.
- [6] NSF. The Proposal & award policies & procedures guide[EB/OL]. [2016-11-22]. https://www.nsf.gov/pubs/policydocs/pappguide/nsf16001/gpg_print.pdf.
- [7] NIH. Foreign involvement – institution and/or investigator[EB/OL]. [2016-11-22]. http://grants.nih.gov/grants/planning_application.htm.
- [8] SBA. Guide to SBIR/STTR program eligibility[EB/OL]. [2016-11-22]. https://www.sbir.gov/sites/default/files/elig_size_compliance_guide.pdf.

Policies of Foreign R&D Institutions in the US

QIAO Jian

(Ministry of Science and Technology of China, Beijing 100862)

Abstract: This paper, based on statistics and cases studies, demonstrates the US policy system upon regulations towards foreign invested R&D institutes, with focusing on policies of establishing such institutes and these institutes participating in federal R&D projects. In general, the US remains open to foreign invested R&D institutes. However, there are detailed restrictive regulations in place in different circumstances, so as to achieve a balancing goal of regulations, which is to utilize the talent, technology and material resources of foreign R&D institutes to serve the US innovation system, while at the same time to avoid threatening the US advantage in national security and economic competitiveness.

Key words: the US; foreign investment; foreign R&D Institute; foreign investment policy