

基于《SCM协定》探讨我国新能源汽车补贴政策不足

马伯尧

上海政法学院国际法学院, 上海

收稿日期: 2022年5月16日; 录用日期: 2022年6月10日; 发布日期: 2022年6月20日

摘要

在政府一系列税收优惠、财政补贴等政策支持下,我国的新能源汽车获得了良好的发展。但我国对新能源汽车采取的补贴政策可能违反SCM协定中的补贴政策,容易遭到他国对我国提起禁止性补贴或者可诉补贴之诉,不利于我国新能源汽车企业的发展。因此,通过借鉴他国的补贴政策,建立中央和地方的补贴统一监管,审慎出台我国的补贴政策,提高透明度,以此来避免遭受专项性审查。

关键词

新能源汽车, 补贴政策, 反补贴措施, 专项性

Based on the “SCM Agreement” to Discuss the Insufficiency of Our Country’s New Energy Vehicle Subsidy Policy

Boyao Ma

School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: May 16th, 2022; accepted: Jun. 10th, 2022; published: Jun. 20th, 2022

Abstract

With the support of a series of government tax incentives, financial subsidies and other policies, my country’s new energy vehicles have achieved good development. However, my country’s subsidy policy for new energy vehicles may violate the subsidy policy in the SCM agreement, and it is easy to be prosecuted by other countries for prohibitive subsidies or litigable subsidies against

China, which is not conducive to the development of my country's new energy vehicle enterprises. Therefore, by drawing on the subsidy policies of other countries, establish unified supervision of central and local subsidies, prudently promulgate my country's subsidy policies, and increase transparency, in order to avoid being subject to special review.

Keywords

New Energy Vehicles, Subsidy Policy, Countervailing Rules, Specificity

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来, 低碳经济、新能源、环境保护等词汇不断出现在人们的视野中, 并得到了大家的认可和关注, 而新能源汽车的清洁性、环保性以及绿色性, 与低碳经济的要求不谋而合。根据中国汽车工业协会提供的数据显示, 2022年1月至3月, 中国新能源汽车产量为129.2万辆, 销量为125.7万辆, 市场占有率为19.3%, [1]可见, 新能源汽车已经占据了接近五分之一的汽车销售市场, 其凭借环保、清洁且价格低廉等优势, 在汽车领域具有极大的潜在市场。为了推动新能源汽车的发展, 我国对新能源汽车采取补贴政策。新能源汽车的补贴政策在历经起步和快速发展阶段后, 现阶段我国对新能源汽车的补贴已经开始逐步“退坡”, [2]但补贴的总额仍然高居不下。我国对新能源汽车实施补贴的过程中, 极易遭到其他国家的实施反补贴措施或者他国的起诉, 因此就需要对新能源汽车补贴的问题进行研究, 提出应对措施, 为我国新能源汽车补贴提供参考性建议。

2. 我国新能源汽车产业补贴政策

我国对新能源汽车实施的补贴政策, 总体而言是中央和地方并行的补贴政策。对中央而言, 是依据相关的法律法规, 对符合条件的生产者和消费者实行财政补贴; 对地方而言, 则依据中央政府发布的文件, 在其管辖的区域内, 对符合条件的新能源企业予以财政补贴。

2009年, 我国开始对新能源汽车实施补贴, 由财政部和科技部共同发布制定了《关于开展节能与新能源汽车示范推广试点工作的通知》, 提出要在北京等13个城市开展新能源汽车推广工作, 并且中央财政对其予以实施补助。也同时发布了《节能与新能源汽车示范推广应用工程推荐车型目录》, 对目录中可以获得补贴政策的车型予以公示, 规定相应的企业事业单位使用目录中的新能源汽车可以获得相应的补助。不仅如此, 为了帮助新能源汽车企业的起步、降低生产成本、提高研发技术, 中国人民银行发布文件, 表示将在金融领域为新能源汽车企业提供资金帮助, 加大信贷优惠的扶持力度, 设立了金融债券和金融公司等系列的扶持政策, 以此来满足企业的要求。其后, 四部委联合制定发布了《关于开展私人购买新能源汽车补贴试点的通知》, 规定对于生产新能源汽车的厂家可以优先享受政府给予的补贴, 在扣除相应的价格补助后, 新能源汽车企业可以按照补贴后的价格予以销售, 从中可以看出, 购买新能源汽车的消费者也可以获得国家的财政补贴。

国家部委为了实现《发展规划》中对于新能源汽车生产以及销售的目标任务, 提高我国新能源汽车在国际市场中占有的销量, 国务院表示在未来将会进一步提升中央政府对新能源汽车行业以及新能源汽车的财政补助, 不断调整和优化新能源汽车的税收政策, 对完成目标任务的新能源汽车企业予在税收上

予以一定的优惠待遇，并加大资金扶持力度。与此同时，金融机构、信贷部门等在国家的引导下，对新能源汽车企业也在不断提升资金借贷额度，并为新能源汽车企业的上市提供便利。

新能源汽车在中央和地方财政的支持下，取得了长足的发展，截止至 2022 年 3 月，我国新能源汽车市场占有率已经接近 20%。在中央和地方的财政支持下，一方面新能源汽车在生产技术、汽车质量、续航里程等方面不断取得突破，但同样也滋生“骗补”行为。为了打击这一行为，2015 年财政部、科技部等四部委联合发布了《关于 2016 年-2020 年新能源汽车推广应用财政政策的的通知》(简称“《通知》”)，《通知》指出，在 2016 年至 2020 年期间，中央和地方对新能源汽车的补贴开始逐步实行“退坡”机制，直至 2020 年取消对新能源汽车的补贴。可以看出，我国对新能源汽车补贴的政策正在不断细化。

3. 《SCM 协定》中的补贴与我国政府补贴概念的区分

3.1. 《SCM 协定》中补贴的定义

《SCM 协定》第 1.1 条规定了补贴的定义，即成员政府或任何公共机构提供了财政资助，或构成 GATT 第 16 条规定的收入以及价格支持、并使受补贴者获得了收益的措施。^[2]对如何构成补贴，上诉机构在大飞机补贴案中总结了构成补贴的因素：一是要求政府或者公共机构提供了财政资助。二是要求受补助方获得了利益，并且是否构成专项性也是补贴的重要认定因素。

3.2. 政府补贴与《SCM 协定》补贴的区分

现阶段，我国对新能源汽车的补贴政策正不断完善，但需要注意的是，我国政府补贴与 SCM 协定中的补贴概念并非相同，具有较大的区别。现在对两者进行比较分析，从主体、手段和效果以及目的等因素出发，对两者进行区分，从而讨论 SCM 协定中我国新能源汽车将会面临的问题。

关于政府补贴，法学界目前还没有权威的定义，但其经常与补贴、行政补贴等概念产生混同。有学者认为政府补贴(又称“财政援助”)指的是由政府或者政府授权组织所提供的，能够使企业直接或者间接获得利益的一种财政援助措施。^[3]也有学者认为，政府补贴是指，政府在一定的时期内，根据一定的政治、经济方针和政策，按照特定目的，对特定事项，实行财政安排进行专项资金的支持，是向企业进行的一种直接或间接的无偿转移。^[4]由此可以看出，其与 SCM 协定中的补贴存在以下不同：

一是在构成主体要素上，政府补贴将国有企业或者国有银行在正常的商业活动中进行的商业判断，并且受补贴人界定为从事经济活动的私人主体，因此政府的财政行为并不会构成补贴。而在《SCM 协定》中，国有企业或者国有银行容易认定为公共机构，极易遭到其他国家实行反补贴措施。

二是在手段和效果的构成要素上，政府补贴作为财政上的无偿转移，其行为应该是财政上的转移支出或者税费的免减。政府补贴会产生如下两方面效果：一是政府补贴会加重公共财政的负担，比如税费减免。但政府授予企业荣誉、政府采购并不会造成政府公共财政的负担，因此其不应被认定为补贴。二是受补贴的主体虽然获得直接经济利益，可以使资金或者盈利增加，减少经营者的成本，也是基于受补贴主体的意愿，但政府在实施税费减免的同时，企业没有权利拒绝。

三是在目的上，政府补贴的目的是为了推进社会经济发展，促使社会经济实力的激发，以此来引导产业结构的转型和升级，同时也可以协调区域各类主体的经济利益，促进区域地发展，保障社会公平，以此来确保公平的市场竞争环境。但在 SCM 协定对补贴的要求是，一是要求包括隐形资助，例如收购产品等，然而在政府补贴中并没有此类行为。二是要从国际经济法的角度予以考量，认为补贴会导致国际贸易的扭曲，并且会严重影响其竞争秩序。^[5]但从根本上看，政府的补贴行为仅仅是国内的措施，并不包括国际法上的可诉和不可诉行为。

上述从主体、手段和效果以及目的等要素，对国内政府补贴以及 SCM 协定的补贴加以比较分析，由

此可以认定国内补贴与 SCM 协定中的补贴具有很大的不同，应当加以区分。

4. 基于 SCM 协定对我国新能源汽车补贴的判定

4.1. SCM 协定中补贴的类别

《SCM 协定》将补贴分为三类：一是禁止性补贴，是指以出口实绩或者适用国产为条件而给予的补贴，是不得实施或维持的补贴；二是可诉补贴，是指需要考察是否对另一成员国的国内产业造成损害、是否使其丧失或减损了其所获得的利益以及造成了严重损害程度，这类补贴具有一定的模糊性；三是不可诉补贴，是指各类成员在实施补贴过程中不得受其他成员对该类措施实施的反补贴措施，例如为公司科研、扶持落后地区的企业或者帮助企业改进现有设备而提供补贴。

4.2. 基于 SCM 协定对补贴的判定

首先，认定补贴需要考察是否具有政府财政资助。政府财政资助是指，政府将其经济资源转移到私人机构，例如政府直接提供资金等行为，特别注意的是，基于 SCM 协定第 1.1(a)(1)条规定，我国国有企业或国有银行很容易被认定为公共机构。

其次，受补贴方在政府的资助下获得了利益，从而才可以认定为补贴。这里的利益是指受补贴方要从政府的财政资助中获取了从市场上不能取得的好处，因此要基于市场条件来判断财政资助是否使受补贴方获取了利益。例如政府提供股权资金、贷款等行为，并在同等情况下与其他经营者获利情况进行比较。

最后，补贴需要具有专向性。SCM 协定规定，对于专项性补贴，WTO 上诉机构才可以采取行动。SCM 协定将补贴的专向性分为四类：一是企业专向性；二是产业专向性；三是地区专向性；四是禁止性补贴。除此之外，认定是否具有专向性还需考虑以下因素：一是对企业提供的补贴的数量限制。二是是否授予了某些特定的企业。三是企业被授予补贴的数量不成比例。四是补贴是由政府自由裁量权构成的。

4.3. 基于 SCM 协定对中国新能源汽车补贴政策的判定分析

4.3.1. 我国对新能源汽车产业的补贴构成 SCM 协定中的补贴

在 SCM 协定中，补贴要求政府或者公共机构提供了财政资助，并且授予了可得利益，由此才可以认定为补贴。对新能源产业采取了政策支持、财政资助、直接提供服务等都会构成补贴。其与传统的补贴政策并没有存在区别，同样是采用税务征收、贷款利率优惠等方面给予优惠和帮助，并且这些优惠待遇和帮助已经超过了一般企业的待遇。因此，我国新能源汽车产业的补贴会构成 SCM 协定中认定的补贴。

4.3.2. 我国新能源汽车产业补贴类型的判定

一是我国对新能源汽车的补贴会被认定构成禁止性补贴。在 SCM 协定中，如果被认定为禁止性补贴，则补贴就会被认定为专向性，成员国仅需要证明有禁止性补贴行为的存在，即可证明该补贴行为对他国成员造成了损害，可以降低受损害国的申诉成本和举证压力。我国是世界上第二大经济体，出口贸易占据了很大一部分比重，其也经常遭遇反补贴审查，其原因就在于在国内实施的补贴政策中，会对企业提供经常性的财政补贴，而且会倾向于给予某些特定的企业，这些就会被他国认定为出口补贴或者进口替代补贴，就会对我国提起反倾销调查。我国在制定实施新能源汽车补贴时，虽然已经极力避免陷入禁止性补贴的范畴，但仍然可能会被认定为构成禁止性补贴，例如，我国在新能源汽车企业的补贴政策中，实行中央和地方双重补贴政策，中央对新能源汽车出口予以优惠，地方则对本地区企业采取保护政策，提供优惠政策以吸引企业到本地建厂，并将这类条件作为获得企业补助的条件，这样就对他国的新能源汽车进入我国造成阻碍，容易被认定为禁止性补贴。除此之外，在我国颁布的《节能与新能源汽车

示范推广应用工程推荐车型目录》中规定只有在此类目录中的企业以及车型，才可以享受补贴。甚至有地方政策规定，享受补贴需要在本地建有企业，对汽车的续航里程同样也作出了限制标准。可以看出，当前我国对新能源采取的补贴很容易引起他国的反补贴审查，并且我国制定的政策也确实存可能构成反补贴措施的可能。

二是我国对新能源汽车的补贴还有可能会被认定为可诉性补贴。^[6]与禁止性补贴相比，可诉性补贴更具复杂性。首先，一方成员国要对他国提起可诉性补贴申诉时，必须举证其补贴国的补贴行为符合补贴的一般构成要件，并且具有专向性。除此之外，其还需要证明该国的补贴行为对本国相关产业、经济利益造成了实质性的损害威胁，并且予以举证，此种情形更为复杂。截止到目前为止，WTO 受理的可诉性案件并不多，这说明我国新能源汽车遭受可诉性补贴的会小很多，但仍需要引起重视。虽然我国参考了 SCM 协定中的补贴而制定了我国的新能源汽车补贴政策，但对于补贴关注的焦点仍然是补贴是否具有专向性。在我国发布的《节能与新能源汽车示范推广应用工程推荐车型目录》中对其中列举的企业以及享受的补贴待遇，很容易遭到专项性审查。由此，一旦被他国成员认定为存有补贴行为，认为损害了他们的利益以及具有专向性，就极容易采取措施对我国新能源汽车企业提起反补贴调查，从而影响我国新能源汽车行业的发展。

5. 完善我国新能源汽车补贴政策的建议

5.1. 借鉴他国经验，避免专向性补贴

美国作为新能源领域的代表性国家，其在新能源领域主要采取间接性补贴模式，其对新能源汽车的补贴主要采取税务优惠、成本补贴等方式，以避免违反 SCM 协定中关于补贴的规定。由于 WTO 规则对针对消费者的间接性补贴是不受限制的，因此在补贴方式上，美国政府主要对消费者施以间接性补贴，以此促进新能源汽车产业的发展。

英国对新能源汽车的主要通过补贴新能源汽车配套的基础设施，重视新技术的研发投资，加强基础设施的建设，例如充电桩、充电站等，英国实施的补贴措施符合 SCM 协定中的“绿箱补贴”，由此可以避免遭受外国的起诉，也可以更好的保护国内新能源汽车的发展。

由于生产和出口环节是我国新能源汽车补贴的主要环节，会被他国认定为具有专向性，从而被他国提起禁止性补贴之诉。为此我国可以参考美国和英国的补贴措施，加强对消费者的购买补贴，将新能源汽车的生产和出口的补贴转向新能源汽车基础设施建设进行财政补贴和税务优惠，努力废除以出口实绩或者使用本国产品为依据的补贴政策的规定。

5.2. 建立中央与地方统一的补贴监管制度

目前，对我国新能源汽车补贴采取中央与地方相统一的财政补贴政策，^[7]有些地方政府为了促进新能源汽车产业的发展，会制定明显的具有保护主义倾向的补贴政策，而中央政府对地方政府的补贴政策又缺乏统一的监管，这样就会使地方政府的补贴政策出现潜在的合规性问题。因此，中央和地方政府的补贴政策的分管体系是当前补贴政策完善的重中之重。

为此，中央政府对补贴政策的制定和实施要做好“顶层设计”，对产业的发展做好宏观规划，对地方政府政策的制定做好重要指示。而地方政府要在中央政策的规划内，结合当地的实际情况，制定符合自身发展要求的补贴政策，做好中央和地方相统一，真正实现中央监管地方。

5.3. 审慎出台补贴政策，提高透明度

首先，尽管当前我国新能源汽车取得了良好的发展前景，但是我国仍然处于起步阶段，对核心技术

的掌握较先进企业相比，仍具有很多的差距。为此，应该对企业研发环节加大资金投入力度。其次，如果要对他国采取反补贴措施，首要条件就是对他国国内的产业造成严重损害。据此，我们可以大力发展国内市场，加强对国内消费者的补贴力度，从而避免损害他国国内产业，避免他国对我国提起反倾销之诉。再次，要建立合规性审查机制。在补贴的规程中，要首先对补贴文件进行规范性审查，避免违反 SCM 协定中关于补贴的规定，公开、透明申报和审批环节，确保补贴的资金专款专用。最后，为了加强公开、透明，WTO 各个成员应共同努力，定期向各个成员公开补贴项目的具体信息，做到信息互享、互通。

6. 结语

近年来，我国国内新能源汽车发展势头强劲，在政府政策的支持下，新能源汽车取得了良性的发展。政府一系列的财政补助、政策扶持等，也让新能源汽车以及消费者获得了双向互动。但是，国内政府的财政补助难免会触及到国际的补贴措施，因此受其他国家的反补贴制裁。通过对国内财政补助以及 SCM 协定中关于补贴定义的比较分析，从而界定国内政府补贴与 SCM 协定中补贴政策的异同。但我国的国内补贴政策仍可能违反 SCM 协定中的补贴政策，可能构成禁止性补贴或者可诉补贴，因此需要借鉴他国经验，采取间接性补助政策，以此来减少国际上的反补贴诉讼。中央也要改进措施，做到中央和地方政策性统一，同时也要认识到我国企业面临的不足，要加强监管政策，提高透明度，避免出现政策模糊性。

参考文献

- [1] 中国汽车工业协会. 统计数据: 2022 年 3 月新能源汽车销售情况简析[EB/OL]. http://www.caam.org.cn/chn/4/cate_30/con_5235704.html, 2022-05-14.
- [2] 戴慧. 新能源汽车补贴政策效果回顾及未来调整建议[J]. 价格理论与实践, 2021(9): 28-30+50.
- [3] 曹建明, 贺小勇. 世界贸易组织[M]. 北京: 法律出版社, 2011: 170-175.
- [4] 王克稳. 经济型行政法基本论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 120-121.
- [5] 唐清泉, 罗当论. 政府补贴的动机及其效果的实证研究——来自中国上市公司的经验证据[J]. 金融研究, 2007(6): 149-163.
- [6] 王彦明, 王业辉. 政府补贴的法理与规制进路[J]. 河南社会科学, 2015, 23(12): 58-63.
- [7] 蒋先平. 探讨 SCM 协定下中国新能源汽车补贴政策的问题[J]. 对外经贸实务, 2019(6): 29-32.