

中美贸易争端背景下新能源汽车补贴政策分析

■ 贡子然 李宝民

摘要：本文列举了美国对我国新能源汽车补贴政策的无端指责，梳理了美国采取的制裁威胁。通过与WTO协定、CPTPP协定对照、与国外新能源汽车补贴政策比较，分析我国购置补贴及税收优惠、支持基础设施建设、政府采购、营造公平环境等措施的合理性。结合德国、法国、英国等国可借鉴的补贴措施，提出完善补贴标准、建立不可靠实体清单、加强国际合作等对策建议。

关键词：新能源汽车产业 先进制造业 中美贸易争端 补贴政策

一、我国目前新能源汽车补贴政策概述

2019年3月26日财政部等四部门印发《关于进一步完善新能源汽车推广应用补贴政策的通知》，其后在5月8日、6月28日等出台了一系列关于补贴政策的文件，加之原有保留的政策，我国现行新能源汽车补贴政策可大致概括为以下几方面：

（一）实施逐步退坡的购置补贴及税收优惠

补贴幅度退坡50%以促进产业优胜劣汰，逐步退坡可给予市场一定的调整期，并于2020年全面退出补贴。

税收优惠方面，2019年6月28日，财政部与国家税务总局发布公告，免除新能源汽车购置税。《国家重点支持的高新技术领域》第八节规定，汽车行业相关技术若符合高新技术企业认定

条件，可享受企业所得税优惠。

（二）支持配套基础设施建设
2019年5月8日，《关于支持新能源公交车推广应用的通知》发布，明确地方可继续实施新能源公交车购置补贴，将原购置补贴基金集中用于支持充电基础设施建设与配套运营服务等环节。从2020年开始，采取“以奖代补”方式重点支持新能源公交车运营。

（三）重视补贴产品技术指标与产品质量监管

提高补贴的技术门槛，在车速、续航里程、电池质量能量密度等方面设置规定。建立产品安全监控机制，将“一致性”抽检常态化，对于存在重大质量缺陷或由此引发事故的产品将延缓或取消补贴。

（四）重视政府采购

2016年2月召开的国务院常务会议规定，中央及纳入新能源

汽车推广的地方政府机构购买新能源汽车占当年配备更新总量的比例不低于50%。2017年12月5日起施行的《党政机关公务用车管理办法》要求党政机关在使用新能源汽车上发挥引领作用，并逐步扩大新能源汽车配比。

（五）调整补贴政策营造公平环境

破除地方保护，地方在过渡期结束后不再对除公交车与燃料电池汽车外的产品给予购置补贴，进一步促进市场竞争以及市场开放。

二、美国对我国新能源汽车补贴政策的指责及制裁威胁

2019年1月，美国向世贸组织(WTO)递交质疑中国财政补贴的文件，在新能源汽车领域的质疑则包括进口汽车是否可享

受减税与报废计划、是否有资格获得中国节能产品推广财政补助资金以及中国政府引导基金的补贴是否合规。2019年2月,美国的《2018年中国履行世贸组织承诺情况报告》指责《中国制造2025》等计划,称其意图为使中国技术代替外国技术,帮助中国产业占领国际市场。

美国依据“301调查”结果,于2018年3月23日起对石墨、稀土、众多金属矿砂及精矿等新能源汽车的重要原料征收25%的关税。2019年5月10日,美方将2000亿美元输美商品的关税从10%上调至25%,加税清单包含钴、锂等与新能源汽车产业相关的原料。同时,美国还限制中国企业投资或并购美国高科技企业,并限制美国企业向中国高科技企业提供技术及产品。

三、从国际视角看我国新能源汽车补贴政策的合理性

(一)从WTO、CPTPP协定看我国新能源汽车补贴政策的合理性

1. 补贴及税收优惠符合ASCM框架

WTO中的《补贴与反补贴措施协定》(简称ASCM)约束“专向性补贴”与“红箱补贴”,规定可申诉“黄箱补贴”的情况如下:一是一国对另一国的国内产业造成损害;二是一国的补贴政策使其他国家根据《1994

年关税与贸易总协定》(简称GATT1994)产生的利益无效或受损,特别是GATT1994的“国民待遇”规定;三是对其他国家的利益造成严重影响。

而我国新能源汽车的补贴范围覆盖全行业,并未对国外企业采取歧视性措施,不存在“专项性补贴”与“红色补贴”。针对“黄箱补贴”的第一与第三种情形,我国与美国的新能源汽车贸易往来中存在较明显的贸易逆差,特斯拉等企业充分借助了我国市场、原材料、劳动力等盈利发展,且我国并未设限阻碍美国新能源汽车产业的发展。针对第二种情形,我国并未对他国产品征收高于相同国产品的国内税或其他费用,符合“国民待遇”原则。我国的补贴及税收优惠政策符合ASCM框架的要求。

2. 支持配套基础设施建设符合ASCM框架

我国支持新能源汽车基础设施建设是在“十三五”规划、《中国制造2025》等发展规划的指导下进行的,是使基础设施水平符合新能源汽车产业发展的需要而提供的,符合“绿箱补贴”的界定。

3. 加强质量要求符合WTO协定

WTO协定要求各国提高技术指标,加强质量监管是适应WTO规定与当今国际贸易往来频繁形势的必然选择。

4. 政府采购符合ASCM框

架与CPTPP协定

政府采购在ASCM框架对财政补贴的界定范围内,符合ASCM框架。根据CPTPP协定中对政府采购的规定,一国对他国的物品、服务以及其提供者,均不能实行低于本国的待遇。而我国《外商投资法》第十六条明确表示保障外资企业通过公平竞争参与政府采购活动,政府对外资企业在中国境内生产的产品、服务平等对待。

5. 营造公平的市场环境符合WTO、CPTPP协定

WTO规则要求成员国取消贸易壁垒。CPTPP协定的竞争政策规定,采取竞争的方法以减少或废除贸易壁垒。我国新能源汽车补贴政策正在向更加符合国际贸易协定的方向发展。

(二)从国外新能源汽车补贴政策看我国政策的合理性

法国的新能源汽车购置补贴力度较大且补贴标准多元化,日本、韩国税收优惠明显,欧盟重视政府采购,英国、德国重视基础设施建设,美国重视企业补贴与政府采购。具体措施方面,国外的新能源汽车补贴政策可大致概括为以下方面:

1. 重视补贴及税收优惠

具体补贴制度上,在国家补贴的基础上,法国政府2017年底即公布,将对生产双模式混合动力乘用车的企业给予3万欧元补贴,而对国产的纯电动乘用车企业,补贴则高达6万欧元,消

费者可获 5000 欧元电力补助。在德国，购置补贴由政府与企业共同承担。

税收优惠方面，韩国规定，购买新能源汽车后可享受个人消费税、教育税、登记税等减税优惠。日本规定，购置新车时减免车辆购置税与车辆重量税，减免幅度超过 50%。美国采取低息贷款与税收优惠方式支持厂商的研发与生产，同时提供政府贷款担保，采取税收抵免鼓励消费者购买。

2. 通过补贴支持配套基础设施建设

如英国设置快速充电桩，将大量资金用于新技术研发与充电基础设施建设，推动电池与低碳技术开发；在德国，新能源汽车可走部分公交车道。德国还成

立了由政府与工业界共同组成的“电动汽车国家平台”。

3. 强化补贴技术指标

在法国，排量少于 20g/km 的油电混合车可得 6300 欧元优惠，排量在 21g/km-60g/km 最多可得 750 欧元优惠。法国、英国还重视节能环保的标准，二氧化碳排放量也作为一个衡量标准来确定补贴金额。

4. 政府采购

如欧盟在 2016-2018 年夏季财政拨款 12 亿欧元购买电动汽车；美国设立竞争性资助项目，资助多个州及地方政府购买节能电动汽车，自 2015 年起，联邦政府用车仅可采购新能源汽车。

四、完善我国新能源汽车补贴政策的对策建议

如上所述，显而易见，我国新能源汽车补贴政策符合国际惯例，我国采用的政府购置补贴、税收优惠、支持基础设施建设等诸多措施也同时被各国采用，我国的补贴政策对中外产品一视同仁。美国对于我国新能源汽车补贴政策的指责是罔顾事实的。

但是，我国目前的新能源汽车补贴政策中还存在妨碍市场竞争发挥作用的因素，竞争政策运用不到位，补贴的竞争性指标亟待强化。同时，目前的政府采购新能源汽车规划不够细致，采购程序等相关要求不明确。需要借鉴各国合理的新能源汽车补贴政策。如借鉴德国经验，企业可适度分担补贴以缓解财政压力；借鉴日本、韩国扩



大税收优惠范围；借鉴法国、英国重视补贴的节能环保标准。同时，我国还需从国情出发，使新能源汽车产业政策向更加科学规范有效、公平普惠的方向迈进。

（一）设立多元化的补贴标准，拓展补贴方式及制度

我国应进一步拓展节能环保、技术转化等标准；创新补贴方式，如政府与企业共担、设立专项基金、容纳社会资金等方式；拓展多种补贴制度，如置换补贴等。

（二）加强配套基础设施建设，提高产业核心竞争力

进一步完善与新能源汽车配套的充电桩、电池等基础设施，投入专项资金，规划新能源汽车专用公路；依据《中国制造2025》规划提高动力电池、驱动电机等关键系统的核心技术水平，加强核心技术研发，设立针对新能源汽车的专项科研项目，在企业的专利研发及转化上给予补贴、税收优惠等支持。通过竞争政策提高新能源汽车产业自主创新能力。

（三）推动经济体制改革向市场化发展，促进经济干预向竞争政策转型

在当今美国及部分西方国家频繁罔顾事实地指责我国的政治制度与经济体制政策的情形下，我国应牢牢坚守底线，坚持走中国特色社会主义道路，坚持党的领导及一系列已通过实践证明的制度、方针、政策。

在新能源汽车产业，需不断

推进市场化改革，发挥市场在资源配置的决定性作用，使政策逐步由“帮扶型”向“引导型”转变，通过市场的优胜劣汰机制提高新能源汽车产业的核心技术水平。淘汰产能过剩、运营效率低下、濒临亏损破产的企业，恰当运用竞争性政策。目前，竞争政策已成为国际上干预市场竞争的通行方式。我国应进一步合理确立补贴政策的竞争指标，使新能源汽车产业逐步向市场化转化。

（四）建立不可靠实体清单，保护我国企业正当利益

我国可在新能源汽车产业领域建立该清单。对于列入该行业不可靠实体清单的外国汽车公司，可大致分为以下两级：对于A级公司，可限制其进入我国市场，限制其投资并购，限制其进口我国原材料和半成品，并对其在我国的重大的贸易金融活动进行依法检查，对于美国公司，可限制其雇佣中国劳动力，限制其与本国高科技企业的贸易往来。对于B级公司，可限制其进入我国市场，限制其进口中国原材料和半成品，限制其投资并购行为。对于美国公司，可对其在我国的重大的贸易金融活动进行依法检查。对于C级公司，可限制其进口中国原材料和半成品，限制其投资并购行为。对于美国公司，可对其投资并购行为设置额度、时间等限制，同时定期对其在我国的重大的贸易金融活动进行依法检查。

（五）加强国际交流与合作，巩固贸易伙伴关系

加强在新能源汽车领域的技术研发、投融资、人才培养等方面的交流合作，如2019年7月10日，我国与德国在中德政府间磋商会议上，签署了关于汽车领域的八项合作协议。进一步开放市场，积极引进外资与国外高质量产品，在关税、税收、资金上给予更大程度的优惠及扶持。进一步加强与“一带一路”沿线国家的合作，在国际交流合作中共同进步发展，促进新能源汽车产业的持续健康发展。■

参考文献：

- [1] 刘京京. 中国进口巴西大豆贸易潜力分析—基于引力模型 [J]. 现代商贸工业, 2019,(7).
- [2] 王大为, 罗悦齐. 纯电动汽车发展面临的问题 [J]. 汽车文摘, 2019,(7).
- [3] Mariana Mazzucato. 政治经济学报 (第8卷) [M]. 经济科学出版社, 2017,(6).
- [4] 李博旭. 我国纯电动汽车发展面临的挑战及其路径选择 [J]. 汽车与配件, 2018,(2).
- [5] 顾海良. 马克思主义: 与中国改革开放同行 [J]. 人民论坛, 2018,(12).
- [6] 顾海良. 不断赋予马克思主义以新的时代内涵—改革开放40年与马克思主义科学原理和科学精神的发展 [J]. 中国高校社会科学, 2019,(3).

（作者单位：辽宁大学经济学院）

作者单位：康伟