

产业补贴绩效评价机制的国际可解释性： 规则压力、证据链构建与治理路径

黎银霞

(广州商学院, 广东 广州 511363)

摘要：全球产业政策竞争加剧背景下，产业补贴、财政贴息、税收优惠、低成本融资、政府采购和土地电力优惠等政策工具被广泛用于支持战略产业、科技创新和产业链安全。与此同时，国际补贴审查逐渐从补贴存在性判断，转向补贴对象、企业级数据、市场份额变化和竞争影响评估。我国地方产业补贴在推动产业链补短板、培育新质生产力和促进区域招商中发挥了重要作用，但仍存在口径分散、绩效证据不足、穿透核验较弱和退出问责不清等问题。文章结合产业政策有效性、产业政策与竞争、技术溢出、补贴规则和预算绩效管理研究，提出产业补贴绩效评价应突出国际可解释性、过程可核验性和结果可审计性，并从全口径台账、五段式披露、五流合一核验、第三方审计和透明度报告等方面完善治理路径。

关键词：产业补贴；绩效评价；国际可解释；补贴透明度；预算绩效管理

DOI: doi.org/10.70693/202607171377

一、引言

产业补贴是政府支持战略性新兴产业、科技创新和产业链安全的重要政策工具。近年来，主要经济体围绕半导体、新能源、人工智能、绿色制造和先进装备等领域持续加大产业政策力度，产业补贴的争议焦点已不再局限于补贴工具本身，而是进一步转向补贴目标是否清晰、绩效是否真实、是否造成市场扭曲，以及能否被国内外监管主体核验和解释。

从国际规则看，补贴审查正在由传统贸易救济扩展至公共采购、并购审查和市场准入场景。经济合作与发展组织（OECD）工业补贴数据库以企业级数据追踪政府补贴、税收优惠和低于市场价格融资，并关注补贴对企业市场份额和竞争格局的影响。世界贸易组织（WTO）《补贴与反补贴措施协定》要求成员通报补贴形式、金额、政策目标、期限和贸易影响。欧盟《外国补贴条例》则将第三国财政性资助对欧盟内部市场竞争的潜在扭曲纳入审查，覆盖并购、公共采购和依职权调查等场景。

从国内治理看，地方产业补贴在招商引资、产业培育和链条补强中发挥了积极作用，但部分地区仍偏重资金申报、资金拨付和项目落地，对企业研发投入、技术转化、订单增长、纳税就业、产能利用和产业链带动等真实绩效核验不足。产业补贴绩效评价因而已不只是财政管理问题，也关系到产业政策质量、国际规则表达和企业海外经营中的合规成本。

产业政策有效性研究表明，政府补贴并非天然有效，其效果取决于政策目标、实施对象、竞争环境和退出机制。Crisuolo et al. (2019) 基于英国区域性投资补贴研究发现，补贴能够促进就业和投资，但效果主要集中于小企业，对大企业的增量作用有限。这说明产业补贴评价不能只看资金拨付和项目落地，还应识别是否产生真实增量绩效。Juhász (2018) 以拿破仑大陆封锁为自然实验，发现临时保护能够促进部分地区技术采用，但长期效果具有条件性，提示产业政策必须关注政策期限、适用条件和退出安排。

产业政策与竞争研究进一步指出，有效产业政策应与竞争机制相容。Aghion et al. (2015) 发现，配置到竞争性行业或能够促进竞争的产业政策更可能提升生产率；如果补贴长期固化于少数企业，则可能削弱竞争并诱发资源错配。Bloom et al. (2013) 关于技术溢出与产品市场竞争的研究也表明，创新活动既具有知识溢出效应，也会带来产品市场竞争效应。因此，产业补贴绩效评价不能只考察受助企业个体产出，还应关注技术外溢、市场竞争和产业链带动。

绿色产业政策研究进一步强调，补贴治理的关键不在于完全避免政策选择错误，而在于建立目标约束、持续监测和退出机制。Rodrik (2014) 指出，绿色产业政策具有应对环境外部性和技术外部性的合理性，但必须

作者简介：黎银霞(1987—)，女，博士，研究方向为人工智能、产业经济。

通过清晰目标、过程监督和政策调整来降低寻租与低效保护风险。Schmitz et al. (2015) 则强调, 产业政策中的租金并非必然无效, 关键在于能否对租金进行管理, 使其服务于创新、转型和公共目标, 而不是固化为寻租收益。

补贴规则研究表明, 产业补贴已从国内财政工具转化为国际竞争和规则审查对象。世界贸易组织补贴规则以财政性资助、利益、专向性和贸易影响为核心识别逻辑; 欧盟《外国补贴条例》进一步将非欧盟补贴对内部市场竞争的影响纳入审查。与此同时, 我国全面预算绩效管理制度已要求改变重投入轻管理、重支出轻绩效的问题, 建立全方位、全过程、全覆盖的绩效管理体系。

总体看, 既有研究仍存在三方面不足。第一, 产业政策研究较多讨论补贴是否有效, 对补贴绩效如何形成可解释、可核验、可审计的证据链讨论不足。第二, 国际贸易规则研究较多关注补贴认定和争端解决, 对地方产业补贴如何开展企业级数据披露和穿透核验关注不足。第三, 预算绩效研究较多关注资金使用效率, 对产业补贴在国际规则语境中的解释语言和透明度报告机制讨论不够。

二、现实压力与核心问题

第一, 国际补贴审查正在从补贴存在性判断转向竞争影响评估。欧盟《外国补贴条例》的适用表明, 外国补贴审查已不再局限于货物贸易中的反补贴调查, 而是进入公共采购、并购和依职权调查等场景。相关案例显示, 产业补贴透明度不足可能直接转化为中国企业海外投标、并购和市场准入中的合规成本与退出风险。

第二, 国内绩效管理正在从资金合规转向结果问效。产业补贴与一般公共项目不同, 其目标不是完成财政支出, 而是推动产业能力提升。因此, 绩效评价不能停留在预算执行率、项目进度和企业落地, 而应进一步回答财政资金是否撬动社会资本、企业是否形成技术能力、产品是否进入真实订单、产能是否有效利用、税收和就业是否增长、低效项目是否按期退出。

第三, 政策工具分散导致绩效证据链断裂。产业补贴不仅包括财政奖补, 还可能表现为贴息贷款、税费优惠、政府采购、土地优惠、电力优惠、低成本融资和政策性资金安排等。由于政策工具分散在多个部门, 同一家企业可能同时获得多类支持, 若缺乏统一台账和项目识别机制, 容易出现重复支持、交叉补贴、绩效重复计算和责任边界不清。当前评价仍较多依赖企业自报和部门汇总, 缺少资金流、票据流、物流、用电流、税社流相互印证的硬证据链。

三、分析框架: 国际可解释、可核验、可审计

产业补贴绩效评价的核心, 不只是证明财政资金已经拨付, 而是证明补贴是否产生可识别的增量绩效, 并且是否避免低效保护和竞争扭曲。一个具有国际可解释性的评价机制, 应同时回应规则表达、过程核验和结果问责三个层面的要求。

国际可解释性要求产业补贴不再停留于支持发展、培育产业、壮大集群等概括性表述, 而要能够说明政策目标、支持对象、工具类型、财政成本、支持期限、绩效指标、退出条件和竞争影响。其重点不是公开企业商业秘密, 而是用国内外监管主体能够理解的规则语言说明补贴的政策目的、支持边界、财政成本、绩效结果和退出安排。

过程可核验性要求绩效评价从企业自报、部门汇总和材料审核, 转向多源数据交叉验证。资金流用于核验财政支付、银行流水和资金最终用途; 票据流用于核验增值税发票、设备采购合同和付款凭证; 物流流用于核验仓储、货权流转和报关信息; 用电流用于核验设备负荷和产线开工情况; 税社流用于核验纳税、社保、就业和工资支付。五类数据相互印证, 能够降低虚假申报、资金回流、关联交易套利和重复补贴风险。

结果可审计性要求产业补贴形成从立项、拨付、实施、产出、结果到退出的闭环。补贴不是一次性财政安排, 而是有目标、有期限、有绩效、有退出的政策契约。对于未达到绩效目标、长期依赖补贴、产能利用率低、资金使用不规范或存在虚假申报的项目, 应建立暂停拨款、核减资金、追回资金、纳入限制名单和责任追究等机制。

四、治理路径

第一, 建立全口径产业补贴台账。应覆盖财政补贴、贷款贴息、税收优惠、政府采购、土地优惠、电力优惠、设备更新补贴、低成本融资和政策性资金安排。每个项目设置唯一识别码, 关联企业统一社会信用代码、项目备案号、财政预算项目编号、税务信息和银行账户信息, 形成政策工具、支持对象、支持金额、支持期限、政策目标、绩效指标和退出条件相互对应的基础数据底座。

第二, 建立白名单与负面清单。白名单重点支持关键核心技术攻关、产业链断点堵点补强、公共技术平台和共性技术服务、绿色低碳转型、市场资本供给不足但具有战略价值的早期硬科技项目。负面清单应限制无真实订单、无核心技术、无稳定现金流、低水平重复建设、产能明显过剩、概念包装融资、重复享受补贴且未披露, 以及存在虚开发票、资金回流和骗补风险的项目。

第三, 建立五段式绩效披露表。投入端披露财政补贴、贴息、税收优惠等支持规模; 过程端披露资金拨付、

设备到位和研发投入；产出端披露专利、技术转化、新产品、订单和产能利用率；结果端披露营收、纳税、就业、出口、社会资本撬动倍数；退出端披露补贴到期、低效项目清退和违规资金追回。通过分阶段披露，可以把补贴绩效从单一支出结果扩展为完整政策过程。

第四，建立五流合一核验机制。财政、税务、金融监管、市场监管、电网、交通运输、海关和审计等部门应协同核验资金流、票据流、物流、用电流和税社流。对财政支持金额较大、高补贴高关注行业以及出现异常信号的项目，实行强制核验和专项审计，提高绩效评价的真实性和可追溯性。

第五，建立第三方审计和分层披露制度。第三方评价应重点核查财政资金撬动社会资本倍数、研发投入强度、专利转化率、产能利用率、单位补贴带动税收和就业、订单真实性、节能降碳效果和退出执行情况。披露可分为社会公开、部门共享、审计监管和国际说明四个层级，在保护商业秘密的同时增强政策可信度。

第六，发布地方产业补贴绩效透明度报告。可选择产业基础强、外向型程度高、财政管理能力较好的地区先行试点，每年披露补贴总规模、工具结构、行业分布、支持期限、研发投入、专利转化、订单增长、纳税就业、产能利用率、低效补贴退出和竞争中性约束执行情况，逐步形成能够与经济合作与发展组织企业级补贴追踪、世界贸易组织补贴通报和欧盟外国补贴审查逻辑对话的绩效表达体系。

五、结论

产业补贴绩效评价改革的重点，在于提升产业政策质量和财政资金使用效率，而非简单压缩产业政策空间。全球产业政策竞争加剧和国际补贴审查趋严，要求我国地方产业补贴由拨付合规审查进一步延伸到绩效生成、风险核验和退出问责。本文提出的产业补贴绩效评价框架，强调以全口径台账为基础，以清单管理为边界，以五段式披露为结构，以五流合一为核验手段，以第三方审计和退出问责为约束，以透明度报告为国际解释载体。通过这一机制，可以推动地方产业政策从优惠竞争转向制度竞争、生态竞争和产业链竞争，既提升财政资金使用效率，也增强我国产业政策的国际公信力。

参考文献：

- [1] Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A., Legros, P. Industrial policy and competition[J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2015, 7(4): 1-32.
- [2] Bloom, N., Schankerman, M., Van Reenen, J. Identifying technology spillovers and product market rivalry[J]. Econometrica, 2013, 81(4): 1347-1393.
- [3] Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. G., Van Reenen, J. Some causal effects of an industrial policy[J]. American Economic Review, 2019, 109(1): 48-85.
- [4] Juhász, R. Temporary protection and technology adoption: Evidence from the Napoleonic Blockade[J]. American Economic Review, 2018, 108(11): 3339-3376.
- [5] Rodrik, D. Green industrial policy[J]. Oxford Review of Economic Policy, 2014, 30(3): 469-491.
- [6] Schmitz, H., Johnson, O., Altenburg, T. Rent management: The heart of green industrial policy[J]. New Political Economy, 2015, 20(6): 812-831.
- [7] OECD. OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies[R/DB]. Paris: OECD, 2026.
- [8] World Trade Organization. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures[EB/OL]. 1994.
- [9] European Union. Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market[EB/OL]. 2022.
- [10] European Commission. Foreign Subsidies Regulation[EB/OL]. Brussels: European Commission.

International Interpretability of Industrial Subsidy Performance Evaluation: Rule Pressure, Evidence Chain Construction and Governance Pathways

Yinxia Li

(Guangzhou College of Commerce, Guangzhou, Guangdong, China)

Abstract: Against the background of intensified global industrial policy competition, industrial subsidies, interest subsidies, tax incentives, low-cost financing and government procurement have become important tools for supporting strategic industries and technological innovation. Meanwhile, international subsidy scrutiny is shifting from the existence of subsidies to firm-level data, market share changes and competitive effects. China's local industrial subsidies have supported industrial upgrading, but still face fragmented policy tools, insufficient performance evidence, weak penetrating verification and unclear exit accountability. This paper argues that industrial subsidy performance evaluation should strengthen international interpretability, process verifiability and result auditability, and proposes governance measures such as full-scope subsidy ledgers, staged performance disclosure, five-flow cross-verification, third-party auditing and transparency reports.

Keywords: industrial subsidy; performance evaluation; international interpretability; subsidy transparency; budget performance management