

论WTO中的 财政补贴与 我国的 战略取向

段爱群 著



中国财政经济出版社

论 WTO 中的财政补贴 与我国的战略取向

段爱群 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论 WTO 中的财政补贴与我国的战略取向/段爱群著. —北京:
中国财政经济出版社, 2003.3

ISBN 7 - 5005 - 6484 - 8

I. 论… II. 段… III. 政府补贴 - 研究 IV. F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 038165 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph @ dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 12 印张 301 000 字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 800 定价: 24.00 元

ISBN 7 - 5005 - 6484 - 8/F·5658

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

2001年11月11日,《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》在多哈的签署与《关于中华人民共和国加入的决定》在部长级会议上的通过,表明中国正式加入世界贸易组织(以下简称WTO)。但怎样利用WTO的补贴规则,既应对外国进口产品的补贴行为与产业影响,进行反补贴,又利用财政补贴这一杠杆,促进产业的发展,是一个既有理论价值,又有重要实践意义的课题。它关系到中国作为WTO成员国具体权利的行使和义务的承担,以及政府具体的战略取向与战略应对。

段爱群同志的这本《论WTO中的财政补贴与我国的战略取向》,作为中国第一部论述WTO中财政补贴的专著,以开放型经济作为论证的逻辑起点,从法学与经济学两个角度,全面、深入地阐述了上述命题。全书共分八篇三十一章,除第一篇为四章、第五篇和第七篇为两章外,其余每篇均为三章。该书的前半部分论述了在经济全球化的过程中,政府的职责、市场的功能与财政补贴存在的依据,分析了WTO补贴规则的构成、财政补贴的原理、法律特征及其具体界定,阐述了不同种类和范畴的补贴对产业具有不同影响的经济学原理与传导机制。

第一篇开放型经济与财政补贴中,首先介绍了补贴的专向性与非专向性,然后就专向性补贴分别阐述了补贴的概念,补贴的三个范畴、三个种类、补贴的构成要件,上游补贴与下游补贴。在开放型经济这一章中,阐述了补贴的作用机制是边际成本,而边际成本

与边际效益又与价格在不同的市场结构中有着密切的关系，而价格正是通过其上涨与下跌、销售收入与成本的差额与利润的高低、利润规模，来影响产业规模、市场份额、价格的正常状态等，进而阐述了市场与价格的关系，揭示了市场机制在补贴与反补贴过程中的重要作用，从而为反补贴过程中，市场经济作为能否选择反补贴作为补偿措施的首要条件和在反补贴的过程中价格可比性的选择、确定打下基础。

第二篇补贴的范畴、种类及其界定的原理，分别就补贴的三个范畴的划分及其在发展中国家与发达国家、在农业、工业、服务贸易业中的不同体现与内容条件差别进行了深入的阐述。其中的第七章，又着重从反补贴的构成要件的角度出发，阐述了禁止性补贴与可诉补贴在反补贴的构成方面所存在的差别。同时着重介绍了产业损害、利益丧失与减损、严重侵害等可诉补贴所造成的三种不同的后果评估与衡量，其中介绍了时间序列分析法、局部均衡计算法等美国商务部在反补贴的实践中所运用的一些方法，应该说对中国的实践具有一定的借鉴意义。

第三篇市场经济条件的证明与可比价格的选定中，着重就有关可比价格在补贴利益衡量中的运用进行了介绍，针对中国正处于向市场经济转型这一基本现实，如何避免在反补贴的过程中可比价格的确定和选用方面给中国所带来的被动和影响，进行了有针对性的论述。

第四篇补贴原理的产业实践与发展，着重介绍了补贴原理在纺织、农业、服务贸易业、技术创新等领域的运用和发展趋势，特别是结合中国在“议定书”中对农业补贴的承诺，提出了怎样在解决三农问题的过程中，建立中国财政补贴体系与产业支持体系，应该说具有一定的现实意义。

第五篇发达国家在补贴与反补贴中的博弈分析，首先介绍了发达国家、主要是美国在产业财政支持、财政补贴方面的模式、程

序、管理及其运作，紧接着就美国与欧盟在民用飞机制造和销售中的市场份额的竞争而进行的财政补贴与反补贴的较量、妥协进行了介绍；同时也介绍了日本与欧盟在高清晰度电视领域、美国与日本在半导体产业领域所进行的补贴与反补贴的博弈，进一步揭示在WTO补贴规则面前，每一个具有竞争利益的国家，都不是被动消极地对待规则，一方面利用补贴来提高自己的竞争力；另一方面又利用反补贴的规则来抵消对手的竞争优势，千方百计扩大自己在竞争中的利益或者均衡。这一点对刚刚入世的中国，如何科学地对待WTO的补贴规则具有一定的启发。

第六篇WTO补贴规则与国内法律制度及其规则空间，则着重从WTO规则与国内法律接轨的效力模式上，阐述了中国应该采用直接适用与间接适用相结合的规则适用模式，既避免相应的法律风险与被动，又为中国能够运用原则性与灵活性相结合的原则，科学地对待补贴规则争取了法律空间。书中还对行政决议、行政复议、司法复审、国际争端解决机构之间裁决的协调、效率、公正的维护，提出了自己的看法，也具有一定的参考价值。

该书的第七篇着重分析了补贴的财政金融机制，其中重点就预算支出、税式支出作了较为详细的阐述。同时分析了直接税与间接税在WTO补贴规则中的不同规则性质，以及因此而在美国与欧盟之间就FSC补贴所引发的反补贴诉讼与仲裁的判例。在该案中由于美国实行的直接税的减免，并且构成了补贴，欧盟为此依据国际争端解决机制的裁决，对美国征收高达40多亿美金的反补贴税，致美国于非常被动的地位，为此该书提出在完善一个国家的税收结构体系中，应该考虑到间接税的减免退不被视为补贴而不存在任何产业风险的特点，充分利用间接税的税式支出在促进出口产业发展中的作用。最后从国家战略的角度出发，提出了财政补贴向战略产业倾斜，向战略产业中的核心技术的开发集中，充分利用不可诉补贴、适当用好可诉补贴，科学对待禁止性补贴的主张等建议。

该书立意新颖，理论联系实际，条理清楚，结构合理，资料翔实，论证充分，文笔流畅。分析及其结论符合论文的逻辑和我国的实际，有重要的参考价值。尤其是从法学与经济学结合的角度上来论证，是该书的一大特色，反映了作者知识面广，具有扎实的技术理论功底和较强的科研能力，是一篇优秀的博士学位论文。为此，我非常愿意在此将这本书推荐给读者。

何 盛 明

2003 年 3 月 18 日

内 容 提 要

2001 年 11 月 1 日，中华人民共和国国家主席江泽民根据中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议决定，批准石广生先生作为国家全权代表，于 2001 年 11 月 11 日在多哈签署《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》。部长级会议于 2001 年 11 月 10 日颁布了《关于中华人民共和国加入的决定》。上述议定书的签订，表明中国正式加入了世界贸易组织（简称 WTO）。中国将正式作为 WTO 的成员国行使权利、履行义务。但如何有效、合法地行使权利、承担义务，将作为一个崭新的课题摆在中国政府和人民面前，衡量和考验着中国政府的智慧战略提出了严峻的考验！

中国的经济发展在全球经济不景气的情况下一枝独秀，对外贸易总量已居世界第六位。伴随着中国贸易地位的上升，贸易摩擦自然增加。加入世贸组织，并不能减少贸易摩擦，甚至在某些领域将会面临更加严峻的外部环境。由于我国现有的产业结构以及我国入世后 15 年内仍会被视为非市场经济国家，以及特殊保障措施等因素，国外针对我出口产品的反倾销、保障措施、技术性贸易壁垒以及反补贴的措施将不可避免；另一方面，针对国外补贴产品对我国的出口，我国的企业将必须运用反倾销、反补贴、保障措施等法律手段维护中国的产业秩序、产业安全和产业发展环境。因此，政府必须转变职能，增强运用符合国际法律和 WTO 规则、惯例等法律手段来调控经济的能力。贸易摩擦的增加和 WTO 的加入，一方面

说明我国的经济已经进入了国际经济体系,另一方面对我国政府如何转变职能,适应形势,在公共财政框架内,运用 WTO 中的补贴规则,建立中国的产业支持和发展体系,特别是产业财政补贴体系,提出了更高的要求。目前,除了如何调整传统的国家财政行政管理与调控手段,运用符合 WTO 补贴规则和国际法律、惯例的规则来调控经济是各级经贸部门面临的重要课题之一外,还应针对其他成员国采取反补贴或者反制措施,使国内产业遭受经济损失的重点出口地区的群众经济收入来源减少、社会安定受到威胁的状况,建立有效的收入支持保障体系,并且应针对国外的补贴进口产品,采取反补贴的措施,建立反补贴的政策法律机制。

全书共分八篇二十四章,除第一篇为四章、第五、第六篇为两章外,每篇均为三章,主要内容和结构安排如下:

第一篇 开放型经济与财政补贴

本篇分为四章,分别介绍了补贴的概念、补贴的构成要件、补贴的种类、上游补贴等,阐述了财政资助、收入支持、价格支持作为补贴三种类型之间的联系和区别,进而就 WTO 所规范的财政补贴的三个构成要件进行了剖析,阐述了有专向性补贴与没有专向性补贴之间的联系和差别。同时,从产业关联的角度,分析了上游补贴的构成要件,对这一概念进行深层次的剖析,对于反补贴构成要件中,补贴的认定具有重要的理论意义和现实意义。

在第二章开放型经济中,首先介绍了什么是市场、什么是市场经济、什么是外向型经济以及外向型经济与国际经济发展的特点和要求及其与市场的关系,在此基础上介绍了财政补贴以及 WTO 中的补贴发挥作用要依赖市场机制的支持和支撑,然后阐述了国际型市场经济中不同的市场结构和 WTO 针对不同的市场结构而对财政补贴予以不同的规范要求,并为此规定了相应的标准和条件。因此,市场既是公共财政的基础和存在的前提条件,也是财政补贴存在的依托与基础,是分析财政补贴与反补贴的起点。然后再针对有

形市场与无形市场的联系和区别,将市场分为产品市场、服务市场、货币市场与资本市场,为后面制造业的财政补贴与服务业的财政补贴范畴的划分打下基础。最后,阐述了开放型经济的发展特点和共同的路径,明确了技术、特别是高新技术在产业发展和经济发展中的作用,为财政补贴支出结构的合理调整与优化以及我国财政补贴的战略调整的论述做准备。

第三章关于政府的职责与财政补贴存在的依据,着重从政府与市场的分工、政府的职责等角度阐述了补贴存在的依据与前提条件,进而探索不同条件与环境下的财政补贴具有不同的经济属性与法律特征。因此将其划分为市场有效领域的补贴、市场无效领域的补贴、没有市场的产业领域的补贴。在市场有效领域,引入国家竞争优势论和补贴相应的特点,在市场无效领域,针对外部性、公共性、垄断性、经济的波动性、信息的不对称性、风险的不确定性与市场的不完善性等特点,介绍了相关的财政补贴。

第四章政府在开放型经济中的角色冲突与协调,一方面介绍了开放型经济中政府间在竞争条件下的合作和全球经济一体化过程中在合作中的竞争,指出竞争中要求合作和合作中存在差别和利益冲突在财政补贴方面的反映,以及相关利益冲突的协调;另一方面,作为主权国家的各个成员国有自己不同的主权利益,如何在合作中考虑和照顾到各个成员国的主权利益,这就反映到 WTO 规则的例外和原则之间的关系上。如在反补贴中,对直接税的减免视为财政补贴,而对间接税的减免就不视为财政补贴,前者为反补贴规则所限制或者禁止,后者则为反补贴规则所允许,就是因为间接税是对人收税,而人作为不同国家的国民,具有不同的管辖权,征税权作为主权的一部分,不能对外国公民征收间接税,所以对间接税的减免退,就不视为补贴,这就是基于主权原则的一种例外。在补贴与反补贴的规则中到处充满着这种原则与例外。为了从理论上全面介绍这种例外,书中对总体例外规则与具体的例外原则进行了专门的

阐述。进而从政府之间在这些规则与例外上存在的角色冲突和协调,以及相关的国际组织之间在规则与例外方面的冲突和协调进行了初步介绍,如:WTO 与联合国、WTO 与 IMF、WTO 与海关合作理事会、WTO 与 WIPO、WTO 与 OECD、WTO 与联合国粮农组织等。同时介绍了成员国政府与经济一体化组织间的关系,以及怎样运用该原理来规范和处理经济一体化组织与成员国在补贴与反补贴方面的法律关系。

第二篇 补贴的种类、性质及其原理

第五章为补贴的种类。着重介绍了任何形式上的收入支持、任何形式的价格支持和财政资助以及三者的联系和区别。从经济学的角度,剖析了收入支持和价格支持对资源配置存在不同影响的经济学原理和对产业造成的不同影响,因而具有不同损害效果的理论依据。同时介绍了加拿大与美国在这方面的理论分歧及相关的判例。

第六章为补贴的种类范畴。首先介绍了产品生产贸易领域,即有形产业领域现行补贴三种范畴的划分,它们是:禁止性补贴(又称为红箱补贴)、可诉补贴(又称为黄箱补贴)、不可诉补贴(又称为绿箱补贴)。然后分析了范畴划分的标准、依据及其在不同主体间的运用,特别强调了补贴范畴在发展中国家与发达国家的不同适用。再次阐述了补贴制度在 GATT 和 WTO 中的演变和发展。最后简单介绍了中国在 WTO 补贴规则中的待遇,并对中国差别待遇的原因进行了简要的分析。

第七章为反补贴的构成条件。着重就不同范畴的补贴在反补贴案件中的法律构成要件进行了详尽的分析,并对各自的构成要件进行了阐述。对禁止性补贴的性质界定的法律依据与经济学原理、可诉补贴中的不利影响的种类及其界定与衡量、补贴与产业影响间的因果关系的判定、分析以及财政补贴利益与补贴效果的评估等进行了详尽的介绍。重点阐述了不利影响、利益丧失或减损、严重侵害各自的法律构成要件及其相互间的关系。为了深入浅出,重点剖析

了在美国与欧盟关于 FSC 判例中税式支出的补贴利益的衡量问题进行了介绍和分析。介绍了美国商业部对补贴或反补贴影响的评估方法和原理方面的理论研究与实践创新,如:时间序列分析法、局部均衡中的静态比较与计量分析法等。同时对上游补贴及其影响的评估与衡量也进行了有意义的探索和思考。如:上游补贴或者反补贴与产业的关联效应、产业间接关联效应的四种测定方法等。

第三篇 市场经济条件的证明与进口国法律的相应规定

第八章,补贴利益的衡量与补贴效果的评估。介绍了补贴性质的确定、利益、影响的评估和反制措施影响的确定及其评估、确定的方法和原理。阐述了补贴影响间的关系与反补贴的构成要件,其中特别通过对美国与欧盟的对外销售公司所得税的减免而构成的税式支出补贴的判例分析介绍了对税式支出的评估和衡量,最终落脚到反补贴的实践上。

第九章,上游补贴、反补贴与产业关联。主要从产业经济学的角度论述了产业关联的定义、形成、效应、类型及其测定。然后就产业关联效应与上游或者下游补贴的构成要件之间的联系进行了剖析,阐述了补贴影响、构成要件在上下游补贴中的运用。

第十章,回归本文的逻辑起点—市场经济。市场经济不仅是反补贴的前提条件,也是补贴利益和补贴影响衡量和评估的基准。只有市场经济条件下的价格和补贴才能作为衡量和评估的依据,以及衡量和判断价格可比性的法定条件。再着重介绍了补贴与倾销确定方法间的联系和区别、市场经济的标准和条件,并就市场经济的证明方法、命题、对象、范畴等做了详细的阐述,在此基础上再简要介绍了美国、欧盟、加拿大等国为此进行的相关法律规定。此外,也对计算标准的选择和调整、价格适用条件和情况的调整、替代标准的确定和选择、代替国不能确定而采取的办法等作了相应的论述。

第四篇 补贴原理的产业实践和发展

本篇分别对补贴原理在有形贸易领域与无形贸易的服务贸易领

域的变化与发展进行了具体的阐述。

第十一章，有利于 WTO 规则补贴制度的有形贸易。介绍了民用航空器的生产和补贴、服装与纺织业补贴、农产品贸易补贴。

第十二章，技术创新不同阶段与相应的财政补贴方式。详细阐述了技术创新的不同阶段及其相应的特点，如基础研究、应用性研究或者叫竞争前研究、产业研究等。然后再对其每一阶段补贴的意义、特点、方法及 WTO 补贴与反补贴规则间的关系进行深入的探讨。

第十三章，农产品补贴的规则和原理。重点介绍了综合支持量、综合支持总量、支持等值以及农产品补贴的范畴，如不可诉补贴、可诉补贴、禁止性补贴的划分与《SCM 协定》规定的差别，特别是对出口补贴在这两个协定中的不同的法律性质与特点进行了详细的剖析。然后针对中国的实际，就中国农业财政补贴体系的建立提出了自己的建议和设想。

第十四章，服务贸易补贴。首先概述服务贸易与产品贸易的区别以及服务与服务贸易的特点和方式。然后就金融服务贸易中的补贴规则、电信服务中的补贴、航空运输与信息服务业中的补贴进行了简要的阐述。

第五篇 发达国家间在补贴与反补贴间的博弈分析

第十五章，发达国家的产业技术政府资助模式。介绍了发达国家对产业财政补贴的重点已经转变为对技术开发研究的支持和补贴这一重要趋势。这既是开放型经济发展的特点，也是对 WTO 中不可诉补贴规则的利用，如日本和美国在这方面的共同点、区别以及各自的政策变化发展趋势。然而基于国家竞争优势论的理论与实践和经济全球化的进程，促进经济的发展已经成为各国政府政治的核心内容。因此，除了充分利用不可诉补贴规则外，各国还在可诉补贴与禁止性补贴这两个范畴内，持续进行着补贴与反补贴的博弈。

第十六章，发达国家在产业技术政府资助中的博弈。对欧盟与

美国在民用飞机制造业中财政补贴的比拼、美国与日本在半导体产业领域的竞争与财政补贴以及美国、日本、欧盟在高清晰度电视领域的博弈与财政补贴和反补贴进行了详细的介绍。其中重点描述了波音与空中客车争夺美国东方航空公司和印度航空公司的定单中的补贴与反补贴博弈。

第六篇 WTO 补贴规则与国内法律制度接轨及其规则空间

第十七章，补贴的评审标准。介绍了反补贴的评审标准，分析了该标准与反倾销评审标准的区别和联系，简要介绍了目前在理论界和反补贴的诉讼实践中所存在的争论和法律风险。然后再从程序法的角度阐述了国内的行政复议、行政复审、司法复审之间的联系和区别，进而就国内司法与 WTO 中 DSB 的裁决间的效力层次与冲突协调问题提出了自己的设想和建议，从而既维护成员国的司法主权独立与完整，又维护 WTO 规则与 DSB 裁决的法律效力和严肃性，避免规则间的冲突和法律误区，以实现规范间的平衡与互补。

第十八章，国内法与 WTO 反补贴规则。主要从 WTO 规则的特点及其与国际法的关系、WTO 规则的并入、转化与国内法的关系等角度，阐述了 WTO 规则与国内法的效力层次与适用，同时详细介绍了 WTO 规则的直接适用与间接适用及其并入、转化在大陆法系与英美法系国家的理论和实践，并且对各自的优劣进行了简要的探讨。在此基础上，就 WTO 规则与我国国内法的接轨和法律效力层次的确定以及相关的法律问题进行了阐述，提出我国不应该采用直接适用 WTO 规则包括补贴与反补贴规则的主张，以便有效维护我国的产业安全与开放型经济的发展。

第七篇 补贴的财政金融机制与制度建设

第十九章，补贴的财政金融机制。从经济学的角度，阐述了补贴作用于价格的经济机理，对补贴作用于价格的直接机制是边际成本以及影响边际成本的机制和手段进行了详尽的分析，论述了价格弹性与出口价格政策之间的关系。在此基础上，对相关的补贴手

段及其财政金融机制进行了分析,如税式支出、预算支出、金融支出等。

第二十章,补贴的预算支出与中国的预算制度。着重对补贴的预算支出与中国预算制度的改革和财政补贴结构的优化进行了专门的阐述,同时对政府采购中的补贴以及金融支出与中国的金融体制改革等进行了探讨,并且就补贴效应与宏观经济政策乘数效应之间的区别和联系提出了自己的见解。

第二十一章,财政补贴的税式支出与中国的税制改革。首先分析了税式支出与税收归宿的原理,对它从经济学的角度进行了必要的分析和介绍。然后对直接税与间接税在补贴规则中的不同性质进行了详尽的探索,阐述了直接税与间接税不同的规则性质对美国与欧盟在补贴与反补贴的争讼中带来了不同的法律效果。然后在此基础上,针对中国税制结构改革,就中国具体的税制结构是以直接税为主还是以间接税为主提出自己的见解,主张中国的税制结构应该是以间接税为主的税制结构。

第八篇 中国的战略取向

本篇实际上是对全文的总结和归纳,并在此基础上提出自己的主张,也就是中国对财政补贴、对 WTO 中的财政补贴应该采取的战略决策。

第二十二章,强化反补贴的风险意识。认为中国应该强化反补贴的风险意识,指出上市公司公报中的信息披露中缺乏 WTO 规则的补贴与反补贴的意识,使中国的产业安全潜伏着风险。通过对美国与欧盟在英国等国钢铁厂私有化过程中的补贴与反补贴的案例分折,针对中国在私有化过程中财政补贴权力的放弃,阐述中国在有企业产权结构优化的过程中,应该怎样利用竞争、补偿是否充分、利益如何获得等原理,确立定价机制和原则,规避反补贴风险。

第二十三章,财政资助向战略产业中的技术创新集中。对战略

产业的定义与标准、发展的必要条件进行了阐述,然后论述了技术创新的标准、财政补贴的选择条件与价值取向进行了阐述,然后再将财政资助对象的优选和财政补贴如何向战略产业中产业技术的研究开发创新集中结合起来进行了集中论述。进而对财政资助项目的管理的优化和对 WTO 补贴规则的充分利用提出了自己的看法和设想。

第二十四章,财政补贴的规则空间与我国的战略取向。从 WTO 规则的法律空间的角度,提出了加强和完善间接税对出口的促进作用、建立以间接税为主的税收结构体系,运用不可诉补贴规则优化国家财政补贴的支出结构、把握可诉补贴的量与度,科学确定补贴支出的水平和条件,加强服务贸易领域的产业支持与财政补贴等战略构想进行了集中的阐述,对国家的宏观经济政策中财政补贴应该采取的战略决策提出自己的建议和看法。

Abstract

On Nov. 1, 2001, Mr. Jiang Zemin, President of People's Republic of China, ratified *Protocol on the Accession of the People's Republic of China* according to the decision of the 17th meeting of the 9th P.R.C national peoples congress standing committee, which signed in Doha by Mr. Shi Guang sheng as the plenipotentiary of the country on nov.11, 2001, and one day before, *Accession of the People's Republic of China* (*decision of 10 Nov. 2001*) was approved at the ministerial conference in Doha. The ratification of the above two protocols marks China's official accession to World Trade Organization (here referred as WTO) . Since then, China began to exercise rights and perform duties as the formal member of WTO. In the meanwhile, Chinese government's wisdom and strategy faced a rigorous test of a new problem, that is, how to exercise rights and perform duties in the most efficient and legal way.

Today, China is the rarity among rarities as she is developing rapidly under the depressing atmosphere of the global economy. China's total amount of foreign trade has climbed to No.6 in the world, and of course trade friction will increase in accordance with such rise. Being a formal member of WTO cannot reduce trade friction, on the contrary, it will bring more severe outside competing environment in some fields. On the one hand, antidumping, safeguard measures, technical barriers and countervailing measures against China's export products are unavoidable when taking China's present industry structure into consideration and regarding the fact