

2011年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

美国反补贴立法与实践研究

欧福永等著

本书是继《国际补贴与反补贴立法与实践比较研究》与《加拿大反补贴立法与实践研究》之后，《国际补贴与反补贴法研究》系列推出的又一部专著。本书结合第一手资料对美国反补贴法实体规则和程序规则进行了实证分析，揭示了美国反补贴法的各项规定和调查流程，弥补了我国相关研究不全面和滞后以及实践操作性不强之不足，填补了我国对美国反补贴法系统研究上的空白，希望能为我国应对美国反补贴调查，完善我国的补贴与反补贴立法与实践提供较全面、准确的参考。

CMS
湖南人民出版社

- 2011年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版
- 湖南省高校创新平台开放基金项目“国际典型反补贴调查案件研究”（10K036）的阶段性成果和湖南省重点学科建设成果
- 中国法学会部级法学研究项目（CLS-C0925）成果

美国反补贴立法与实践 研究

欧福永 等  著

撰稿人：欧福永 熊之华 杨 陶 杨朝军
董文旭 武长海 黄继文 张琼芳

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

美国反补贴立法与实践研究/ 欧福永等著. —长沙：湖南人民出版社，2012.9

ISBN 978-7-5438-8832-6

I. ①美… II. ①欧… III. ①反倾销法—研究—美国 IV. ①D971.222.9

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第237069号

美国反补贴立法与实践研究

编 著 者 欧福永 等
责 任 编 辑 赵颖峰 曾诗玉
装 帧 设 计 罗志义

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙宇航印刷有限公司
版 次 2012年12月第1版
2012年12月第1次印刷
开 本 889×1194 1/32
印 张 11.25
字 数 300千字
书 号 ISBN 978-7-5438-8832-6
定 价 45.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

引 言

引言

反补贴和反倾销已经成为各国保护本国产业安全的重要手段。二者都针对不公平竞争行为，但是二者在性质上分属两个不同范畴，反倾销所针对的一般是企业行为，反补贴针对的不仅仅是企业，更重要的是政府，因而它涉及大量政府政策问题。对我国来说，涉及对我国汇率政策、金融体制、国企改革、外资政策、税收政策和土地政策等多项指控，影响我国宏观经济政策和双边经贸关系，使我国面临的国际经贸环境更加复杂。虽然目前国际社会提起的反补贴调查案件比反倾销案件要少得多，但反补贴案件的数量正在增长。

随着中国对外贸易的迅猛发展，中美贸易顺差不断扩大，美国国内的贸易保护主义也甚嚣尘上，处处咄咄逼人。美国从2006年11月开始对华铜版纸提起第一起反补贴调查起，在短短5年的时间内，已累计提起调查32起，使我国曾连续三年成为全球被提起反补贴调查最多的国家，这已对我国的出口和就业造成了严重的影响，不得不引起我们的关注和重视。正如我国商务部国际贸易经济合作研究院副院长李雨时所说：“对我国外贸带来更大影响的不是

引
言

反倾销，而将是反补贴问题。”截至 2012 年 10 月 19 日，在美国已经调查完毕的 29 起反补贴调查中，有 24 起被征收了最终反补贴税。为了应对美国的反补贴调查和维护好我国出口企业的合法权益，十分有必要对美国反补贴立法与实践进行研究。

目录

美国反补贴立法与实践研究

2011年社科基金项目

引言 / 001

第一章 | 美国反补贴立法与实践概述

- 第一节 反补贴成文法 / 001
- 第二节 反补贴法的适用范围 / 015
- 第三节 负责反补贴调查的政府机关 / 016
- 第四节 美国反补贴实践概述 / 018

第二章 | 美国反补贴法中的补贴概念和“专向性”标准

- 第一节 补贴的概念 / 020
- 第二节 “专向性”标准 / 031

第三章 | 美国反补贴法之补贴分类和补贴额计算

- 第一节 补贴的分类概述 / 045
- 第二节 补贴的主要种类 / 046
- 第三节 补贴额的计算 / 057

第四章 | 美国反补贴法中损害的确定

- 第一节 对同类产品和产业的界定 / 062
- 第二节 对实质损害的界定 / 066
- 第三节 对实质损害威胁的界定 / 069
- 第四节 对“实质阻碍国内产业的建立”的界定 / 079
- 第五节 补贴与损害之间的因果关系 / 080
- 第六节 对损害的累积评估 / 087

第五章 | 美国反补贴程序规则

- 第一节 申诉程序 / 089
- 第二节 调查程序 / 096
- 第三节 裁决 / 109
- 第四节 调查的中止和终止 / 113
- 第五节 反补贴措施 / 116
- 第六节 行政复议和司法复审 / 120

第六章 | 美国反补贴调查中的“不利可得事实”制度

- 第一节 美国对“其他可获得事实”的法律规定 / 128
- 第二节 基于《SCM 协定》美国立法所存在的问题 / 132
- 第三节 适用“不利可得事实”之实践 / 138
- 第四节 对我国的启示 / 151

第七章 | 美国反补贴调查中的“紧急情势”

- 第一节 《SCM 协定》和美国对“紧急情势”的法律规定 / 159
- 第二节 提出紧急情势之期间及调查机关之裁定 / 163
- 第三节 对“紧急情势”的调查 / 165
- 第四节 对“紧急情势”调查之评价 / 184
- 第五节 对我国的启示 / 190
- 结语 / 198

第八章 | 美国对下游产品的监督与反规避措施

- 第一节 对下游产品的监督 / 200
- 第二节 反规避措施 / 202

第九章 | WTO 框架下美国和欧盟补贴与反补贴规则之比较

- 第一节 补贴的概念和分类之比较 / 205
- 第二节 损害之比较 / 213
- 第三节 反补贴调查程序之比较 / 222
- 第四节 反补贴措施之比较 / 225
- 第五节 审查机制之比较 / 231
- 第六节 反规避调查之比较 / 234

第十章 | 美国对我国提起的反补贴调查案件研究

第一节 美国对中国反补贴调查的现状、原因及前景预测 / 237

第二节 1984 年乔治城钢铁案和 1991 年电风扇案 / 253

第三节 2006 年铜版纸案 / 256

第四节 其他案件 / 264

第十一章 | 我国应对美国反补贴调查的对策

第一节 完善我国的补贴制度 / 323

第二节 积极应对美国的反补贴调查 / 329

主要参考文献 / 340

后记 / 349

第一章

美国反补贴立法与实践概述

法律图书馆

第一节 反补贴成文法

美国有关反补贴的立法主要有：（1）《1897 年关税法》；（2）《1930 年关税法》；（3）《1974 年贸易法》；（4）《1979 年贸易协定法》；（5）《1984 年贸易和关税法》；（6）《1988 年综合贸易和竞争法》；（7）《1994 年乌拉圭回合协定法》；（8）《2000 年持续倾销与补贴抵消法》（已废止）；（9）《美国反补贴税法适用于非市场经济法》。《1930 年关税法》、《1974 年贸易法》、《1979 年贸易协定法》和《1994 年乌拉圭回合协定法》均被收入了《美国法典》。^①

一、《1897 年关税法》中的反补贴规定

19 世纪 90 年代，德国政府开始对食糖出口给予补助。美国在

^① 《美国法典》是美国国会于 1926 年对有效的普遍性和永久性法律进行的合并和编纂，是一种官方的正式重述。它根据不同的主题内容共分为 50 编，第 19 编是有关关税的规定，其中包含了包括补贴、倾销在内的美国外贸法的主要规定。其英文本可参见 <http://www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html>。

1890 年和 1894 年，通过征收大约相当于德国的补助的固定税收而抵制这种补助。美国国会在 1897 年对来自所有国家的所有产品征收相当于支付给外国生产商的实际补助数额的反补贴税，并导致了《1897 年关税法》中反补贴税条款的通过，形成了美国最早的反补贴法。^① 该法规定对受补贴产品征收反补贴税，但是没有对所谓“奖励或补助”给出定义，而且不要求考虑美国产业是否因进口货物的销售而受到损害，同时也缺乏采取反补贴措施的程序规定，所以当时的主管机关拥有广泛的自由裁量权，法院在早期的案例中又对“奖励与补助”做极为宽泛的解释，实际上允许主管机关对所有的外国政府援助征收反补贴税。当时反补贴税的确定和征收由财政部全面负责，其具体运作外界很少得知。同时，该法仅是国家外贸政策的工具而不能提供私人救济。^②

二、《1930 年关税法》中的反补贴规定

在《1930 年关税法》中，反补贴法得以加强和细化，但是直到 1974 年没有发生根本性变化，其间在《关税与贸易总协定》(GATT) 1947 年生效后，根据“祖父条款”^③ 的规定，美国国会未修改法律以符合《关税与贸易总协定》对反补贴措施中的损害调查的要求。

① [美] 布鲁斯·E·克拉伯著，蒋兆康等译：《美国对外贸易法与海关法》，法律出版社 2000 年版，第 1540 页。

② 韩立余：《美国外贸法》，法律出版社 1999 年版，第 253 页。

③ GATT1994《临时适用议定书》第 1 条 9 (B) 款规定：“在最大限度地与现行立法不抵触的情况下”临时适用 GATT1994 第二部分实体法规则。

三、《1974 年贸易法》中的反补贴规定

《1974 年贸易法》将反补贴税的适用扩展至免税货物。但依据《关税与贸易总协定》的规定，对于受补贴的免税货物征收反补贴税，必须证明补贴导致国内产业的实质损害。同时，美国享有的祖父权只适用于在 GATT 之前存在的、涉及应税进口产品的法律。因此，美国为遵循国际义务规定了在进口产品免税时适用损害标准，而对于受补贴的应税进口产品征收反补贴税仍遵循过去的规则——无须证明损害。国会还留存了这种可能性，即如果贸易伙伴同意接受国际反补贴规则，损害标准可以适用于应税进口产品。^① 同时该法还规定了反补贴税和司法审查的具体程序。

四、《1979 年贸易协定法》中的反补贴规定

在《1979 年贸易协定法》中，美国国会批准了总协定的 1979 年《反补贴守则》，并对其反补贴法进行了大的修改。但美国国会将该守则（以及损害标准的适用）带来的全部好处限于那些补贴协定国产品，这就意味着，在美国同时实行两套反补贴法：一套为《1979 年贸易协定法》中的反补贴法，适用于“受协定约束的国家”或称为“补贴协定国”（Subsidies Agreement country），即适用于东京回合《反补贴守则》的成员或与美国签署了其他相关协定的国家，它要求在补贴进口产品导致了国内产业的“实质损害”的情况下才可征收反补贴税，即使是应税进口产品也必须证明存在损害；另一套为《1979 年贸易协定法》以前的反补贴法，适用于没

^① [美] 布鲁斯·E·克拉伯著，蒋兆康等译：《美国对外贸易法与海关法》，法律出版社 2000 年版，第 1548 页。

有批准《反补贴守则》或相应协定的国家或地区，它则区分是否为应税产品，对免税产品要求认定存在“损害”才可征收反补贴税，对应税产品则可以完全不考虑是否存在损害。值得注意的是，后者所要求的“损害”（injury）并不强调国际规则中所要求的“实质损害”（material injury），因此其程度的把握完全在主管机构手中。^①同时，《1979年贸易协定法》还就过去财政部的主管权进行分配。将对补贴的调查权由财政部转交给商务部的国际贸易局，规定了调查期限，废除了总统可以免除征收反补贴税的权力，规定补贴法适用于私人救济，并规定国际贸易委员会进行损害调查，由海关执行反补贴税令。

从实体内容上看，《1979年贸易协定法》与东京回合的《反补贴守则》一样没有对补贴下定义，《1979年贸易协定法》只是作了简单列举，即补贴包括但不限于出口补贴和某些国内补贴。《反补贴守则》中的《出口补贴示例清单》也被原封不动地搬入《1979年贸易协定法》中。《反补贴守则》明确禁止出口补贴，美国在其国内法上也毫不犹豫地禁止此种补贴。就国内补贴而言，基于《反补贴守则》对其规定的模糊性，《1979年贸易协定法》明确授权美国主管机关对如下国内补贴采取反补贴措施：“由政府行为向或要求向一个特定的、不论其为公有还是私有的企业或产业或企业群或产业群提供的，不论是直接还是间接地向任何种类的货物的制造、生产或出口支付或提供的如下国内补贴：（i）以与商业条件不一致的条件提供资本、贷款或贷款担保；（ii）以优惠的费率提供货物或服务；（iii）提供基金或免除债务以弥补由特定产业蒙受的营业

^① 由于该反补贴税法主要由《1930年关税法》第303条（19U.S.C. §1303）加以规定，因此学者多以“第303条”指代《1979年贸易协定法》之前的这套反补贴税法。

损失；(iv) 承担任何制造、生产或出口的成本或费用。”^①

五、《1984 年贸易和关税法》中的反补贴规定

在《1984 年贸易和关税法》中，美国国会对上游补贴、损害累积计算和中止协定等有关问题进行了规定，在每一个问题上，修正案的宗旨在于使国内产业更为容易地依反补贴税法获得救济。^②

六、《1988 年综合贸易和竞争法》中的反补贴规定

《1988 年综合贸易和竞争法》修改了反规避条款^③、紧急情势条款^④和下游产品监督规则^⑤等等。这些都是国际反补贴规则中不曾涉及的。换言之，美国法在不违背国际规则的情况下制定了相当多有利于自身实施反补贴措施的规则。在《1988 年综合贸易和竞争法》中，国会明确了反补贴税对国内补贴和加工后农产品的适用。该法的早期文本曾明确规定，在补贴可被合理认定和计算的情况下，反补贴法适用于非市场经济国家。该条款后来被删除了。所以，从法律层面看，它是否适用于非市场经济国家是不明确的。

七、《1994 年乌拉圭回合协定法》中的反补贴规定

1994 年乌拉圭回合谈判签订了 WTO《补贴与反补贴措施协定》（以下简称《SCM 协定》）。美国根据在《SCM 协定》中承担的义

① 19U. S. C. § 1677 (5), (1990).

② [美] 布鲁斯·E·克拉伯著，蒋兆康等译：《美国对外贸易法与海关法》，法律出版社 2000 年版，第 1595 页。

③ 19U. S. C. § 1677j, (1992).

④ 19U. S. C. § 1671a (e), (1992).

⑤ 19U. S. C. § 1671 (b), (c), (1998).

务修改了《1979 年贸易协定法》，通过了《1994 年乌拉圭回合协定法》，该法对美国反补贴法进行了重大修订。^①

它在保留美国反补贴法的原有基本结构的前提下，使之与《SCM 协定》保持一致，基本套用《SCM 协定》的补贴定义，并将补贴分为可抵消补贴和不可抵消补贴两类。所谓可抵消补贴就是指“专向性补贴”，与《SCM 协定》的做法一致，美国法将出口补贴和进口替代补贴视为自动具有专向性的补贴；但对于其他国内补贴，则另外规定了判断其专向性的一些规则。这些专向性判断规则基本上照搬了《SCM 协定》专向性标准的措辞，包括对法律上和事实上的专向性判断标准。

此外，它还特别规定了《SCM 协定》未涉及的两项内容：一是特别要求主管机构在作出补贴是否存在的裁定时，不应考虑补贴的受益是否为公共或私人拥有，不考虑补贴是否直接或间接向产品的生产、制造或出口提供以及补贴的效果；二是特别就“所有权变化”作出规定：“全部或部分外国企业或外国企业的生产性资产的所有权的变化，本身不要求管理当局（根据《美国关税法》第 771 条，“管理当局”是商务部长或者依法转交其行使管理当局的职责的其他美国官员）作出企业过去接受的可抵消补贴不再继续是可抵消的裁定，即使所有权变化是通过独立交易完成的。”^②

《1994 年乌拉圭回合协定法》所确定的“不可抵消补贴”包括

① 《1994 年乌拉圭回合协定法》对美国反补贴税法的修改包括添加新条款和修改原有条款。添加的新条款主要包括使美国反补贴税法调查符合《SCM 协定》要求的条款，以及将《SCM 协定》的不可诉补贴纳入美国反补贴税法的监控之下的相关条款。修改的条款主要有：补贴的一般定义条款；专向性标准条款；对所有 WTO 成员适用损害调查的条款以及日落复审条款。

② 19U. S. C. § 1677 (5), (1998).

一定条件下的专向性研发补贴、地区补贴和环境补贴。除上述内容之外,《1994年乌拉圭回合协定法》还对反补贴法调查的一些规则以及日落复审条款进行了修改。

八、《2000年持续倾销与补贴抵消法》

2000年初,美国民主党参议员罗伯特·伯德就美国2001年度的拨款问题向美国国会提交了一份议案,其正式名称是《2000年持续倾销与补贴抵消法》(the “Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000”,英文缩写为CDSOA)。由于该法修改了美国《1930年关税法》第四篇,使其新增了名为“补偿持续倾销及补贴”的第1675(c)条,并适用于所有根据1999年1月1日以后生效的命令或裁决,以及所有2000年10月1日以后征收的反倾销税和反补贴税。该议案被称为“伯德修正案”(Byrd Amendment),于2000年10月28日在美国国会获得通过,成为正式法律。^①

根据该法,海关专员应将所有来自前一财政年度所征税款资金(包括利息)分配给受影响的生产商,只要生产商能证明它有资格并且期望得到这种分配。根据美国政府统计总署(GAO)的研究,“伯德修正案”税款的2/3都支付给了钢铁、球轴承和蜡烛三个行业的5家大公司。这一法案的规定,既可以使那些缺乏竞争力的产业得到保护,又可以使它们得到额外的利益,这就极大地激发了某些企业提起反倾销诉讼的积极性,导致了反倾销的滥用。被有的学者谑称为“反倾销大王”的美国钢铁企业提出的反倾销申请最

^① 南林:《美国〈伯德修正案〉评析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2006年第2期。

多,与此项法案的偏袒性质有很大关系。^①

“伯德修正案”在本质上反映了美国立法者的贸易保护主义倾向。其规定已超出了公平贸易政策的范畴,并破坏了多边贸易体制的稳定性。“伯德修正案”一出台,即遭到众多国家的反对。2000年12月21日和2001年5月21日,澳大利亚、巴西、智利、欧盟、印度、印度尼西亚、日本、韩国、泰国和加拿大与墨西哥分别向世贸组织提出控诉,要求与美国就“伯德修正案”进行磋商。阿根廷、哥斯达黎加、中国香港、以色列和挪威作为第三方参加了申诉。上述各国指控该法违反了WTO《反倾销协定》、《SCM协定》以及《1994年关税与贸易总协定》的有关规则,使这些国家在上述协定项下的利益受到侵害。由于磋商未果,世贸组织于2001年8月23日成立了专家组对两组成员分别提出的控诉进行统一的调查。2003年1月27日,争端解决机构裁定“伯德修正案”违反了世贸组织有关协议,应予撤销。因为美国没有按照世贸组织要求的时限撤销“伯德修正案”,加拿大、日本、欧盟和墨西哥等11个成员依照世贸组织的授权实施了大约1.14亿美元的报复性关税。

2005年12月21日,美国参议院以51票对50票的结果,撤销了“伯德修正案”。2006年2月1日,美国国会通过了《2005年赤字削减法案》(Deficit Reduction Act 2005),其中包括撤销《持续倾销与补贴抵销法案》的条款。2月8日,布什总统签署《2005年赤字削减法案》,法案正式生效。^②

^① 蒋德恩:《反倾销的滥用及其贸易保护主义效应》, <http://www.cacs.gov.cn/DefaultWebApp/showNews.jsp?newsId=201170000551>, 访问日期:2008年1月24日。

^② <http://mds.mofcom.gov.cn/article/zcfb/200603/20060301622447.html>, 访问日期:2012年2月15日。