

反倾销反补贴保障措施系列丛书

中国商务部产业损害调查局 组编
南开大学 WTO 研究中心

反补贴 规则与实践

FAN BUTIE
GUIZEYUSHIJIAN

南开大学出版社

uize

hijian

反倾销反补贴保障措施系列丛书

反补贴规则与实践

中国商务部产业损害调查局
南开大学 WTO 研究中心 组编

汤秀莲 主编

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

反补贴规则与实践 / 汤秀莲主编: 中国商务部产业损害调查局, 南开大学 WTO 研究中心组编. —天津: 南开大学出版社, 2006. 11

(反倾销反补贴保障措施系列丛书)

ISBN 7-310-02243-2

I. 反... II. ①汤... ②中... ③南... III. 反倾销法—案例—世界 IV. D912.290.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 122794 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 9.375 印张 306 千字

定价: 18.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

反倾销反补贴保障措施系列丛书编委会:

侯自新
刘 欢
薛敬孝

王述祖
宋和平
佟家栋

王琴华
严 恢
刘重力

逢锦聚
李罗莎
李坤望

刘云清
吴 岩
胡昭玲

总 序

第二次世界大战结束以后,全球经济一体化和区域经济一体化迅速发展,在世界范围搭设了被称为“世界经济金字塔”的三大经济支柱,即国际货币基金组织、世界银行和关税与贸易总协定。关贸总协定(GATT)于1947年10月成立,其宗旨就是不断推动全球贸易自由化,反对和逐步削减或取消各种形式的贸易壁垒、贸易障碍和贸易歧视。由于关贸总协定成立时的先天不足,在“乌拉圭回合”谈判中达成“关于成立世界贸易组织的决议”,著名的世界贸易组织(WTO)于1995年1月1日在日内瓦宣告成立,为此世界上第一个多边主义的、具有法律权威性的、以发展自由贸易为目标的和更具有活力的多边贸易制度终于建立。应该说,从关贸总协定到世界贸易组织的半个多世纪的发展过程中,世界大多数国家和地区逐步认识到加入全球多边贸易体制的重要性,越来越多的国家和地区(包括许多发展中国家)加入了这个大家庭。1947年发起成立GATT的只有23个国家和地区,而目前WTO的正式成员国和地区已经发展到148个(最近加入的是柬埔寨和尼泊尔两国),此外还有包括俄罗斯等国在内的30多个国家正在申请加入。

但是许多国家,特别是发展中国家在跨入WTO的门槛时往往都有一种十分矛盾的心理,一方面谁也不愿意被长期关在WTO的世界大市场之外,使本国经济成为与“世”隔绝的封闭落后的经济;但另一方面又担心加入WTO以后自己的经济实力很难抵御市场开放后外国产品对本国市场的巨大冲击,因为一个国家加入WTO后不但要全

面遵守世界贸易组织的各项规则,而且还要向 WTO 各成员国作出全面开放本国货物市场和服务市场的承诺,具体是要在确定的时间表内大幅度削减进口关税,削减和逐步取消非关税壁垒,并逐步开放服务市场。

正因为如此,在关贸总协定基本规则中,要求各缔约方不断提高本身市场准入程度的同时,还通过了一系列可以有效保护国家经济安全的有效规则和手段,如反倾销、反补贴、保障措施等贸易救济措施。WTO 全面取代 GATT 以后,进一步发展和规范了上述安全机制,这也证明 WTO 的理论基础不仅依照传统的自由贸易理论设计其框架,而且也接受了保护幼稚工业等贸易保护理论的观点,吸收其科学合理的成份。只有如此才使 WTO 的多边贸易体制更具有生命力,更能被大多数国家和地区所接受。

改革开放以后,中国不断促进本国经济与世界经济相融合,其重要步骤之一就是在 1986 年 7 月 10 日正式申请恢复关贸总协定的合法席位,在 WTO 取代关贸总协定以后又开始申请加入世界贸易组织,经历了 15 年多的艰难历程之后,终于在 21 世纪的第一年正式加入了 WTO,成为这个全球多边贸易体制的成员。正式加入 WTO 以后的中国,一方面根据自由贸易原则承诺开放货物市场和服务市场,制定工业品和农产品的关税减让清单、非关税减让清单和服务贸易开放市场清单;另一方面则利用 WTO 保护国内产业的规则,对因开放国内市场而遭到外国产品冲击的同类产品生产予以合法、有限和适度的保护。从 1998 年开始,我国政府对外国产品低价倾销的不公平竞争方式实施反倾销措施,截至 2003 年 7 月,共发起 26 起反倾销调查,其中有 10 起作出了最终裁定并征收反倾销税。但是,我国的反倾销制度还不成熟,对外反倾销的力度还不够大。并且,我国目前利用的 WTO 贸易救济措施还主要限于反倾销,而对于反补贴与保障措施——这两种 WTO 成员经常使用的缓解对国内工业冲击的有效手段,我们

却了解不多,很少使用。以保障措施为例,其实在我国第一次正式实施保障措施之前,许多西方国家已经对我国的出口产品发起了 50 次普遍性的或特殊性的保障措施,严重影响了我国一些重要产品和产业的出口和发展,在 2002 年 3 月美国发起对钢铁产品实施保障措施和紧急限制进口使我国钢铁业受到严重打击以后,我们才逐步认识了什么是保障措施。可见,认真学习 WTO 有关贸易救济措施的基本知识和规则,并将其付之于实践,利用国际通行的规则有效保护我国的经济和产业安全,这是非常必要的。

为了达到上述目的,适应“入世”后的新形势,加强政府与高等院校间的有效合作,商务部产业损害调查局与南开大学 WTO 研究中心联合出版了“反倾销、反补贴、保障措施系列丛书”。这套丛书从 2002 年底开始策划,其间产业损害调查局由原国家经贸委合并到现商务部,但丛书的写作与出版工作一直没有间断,现在丛书终于问世。丛书分为两个系列,一个是对 WTO 及其成员在反倾销、反补贴、保障措施方面的规则、法律、政策、实践与发展趋势进行评述,另一系列按照行业的划分选取反倾销、反补贴、保障措施的典型案例加以分析。此次出版的共有四册书,前一系列出版了三册,分别对反倾销、反补贴、保障措施这三种贸易救济措施进行全面透彻的阐述与评论;后一系列出版了一本书,选取 WTO 中有关钢铁行业的案例进行剖析。今后我们还将在这两个系列中推出更多的书目,希望反映出 WTO 贸易救济措施的最新发展趋势与前景、成员国在相关领域政策与实践的变化、以及我国在此方面的不足与发展等等,为推动我国合理应用 WTO 贸易救济措施来保护国内产业、促进我国经济发展作出贡献。

中国商务部产业损害调查局
南开大学 WTO 研究中心
2004 年 3 月

前言

补贴与反补贴问题是全球多边贸易体制中的一个重要问题。在国际贸易实践中,各国政府为了刺激经济发展、满足某些政策的需要,往往在不同时期,对不同的行业或产品实行不同的补贴,这已成为一种普遍现象。当一国政府采取补贴措施,那些受到影响的国家就会采取反补贴措施,反过来遭受反补贴措施影响的国家又会采取其他方法予以回应。因此,补贴与反补贴措施的斗争一直是一个复杂棘手、争议颇多的难题。一方面,补贴作为各国政府推行国家政策的手段,对于一国实现其在贸易发展和金融方面的目标有着重要的作用;另一方面,补贴也会对贸易和生产产生有害影响,它扭曲了资源的分配,使生产并不根据市场竞争原则进行,尤其对出口产品的补贴使得出口产品的价格低于在国内销售的价格,从而对进口国的国内产品构成不正当的竞争。因此,为确保补贴的使用不影响和损害有关国家利益,不妨碍国际贸易,许多国家通过立法制定反补贴措施,对由于补贴受到不利影响的生产者予以救济。GATT 对此问题非常重视,在东京和乌拉圭回合的谈判中都将补贴与反补贴问题作为重要的谈判内容,并最终达成了 WTO《补贴与反补贴措施协议》,适用于全体成员。

《补贴与反补贴措施协议》的重要贡献主要表现在以下五个方面:一是首次对补贴下了定义,这可在一定程度上遏止反补贴调查的任意扩大;二是对专向性补贴的判断标准进行了规定,这可起到防止反补贴措施滥用的作用;三是对不同性质的补贴采取不同的处理方法,即将补贴分

成禁止性的、可诉的与不可诉的补贴，并对不同类别的补贴规定了不同的补救方法；四是对发展中国家成员方在补贴问题上规定了特殊的待遇；五是在补贴与反补贴措施委员会下特设一个“常设专家小组”（Permanent Group of Experts），专门负责处理补贴问题。尽管《补贴与反补贴措施协议》远比关贸总协定相关条文——1979年的反补贴守则规定得详细、具体，但该协议也并非完美无缺，在不少方面仍需进一步完善与加强。

据 WTO 统计，自 WTO 正式成立起（1995 年 1 月 1 日）至 2002 年期间，全球就发生 153 起补贴与反补贴案件，涉及钢材及金属制品、食品饮料和畜牧类等多种产品。8 年中，反补贴案件的数量呈波浪型变化，这不仅和国际政治、经济的大环境有关，还与各成员采取补贴的方式、程序、规避策略，以及进行反补贴诉讼的技巧、成功率和效果等因素密切相关。从总的趋势看，相对于世界贸易组织成立以前，国际反补贴案件总数量呈下降趋势。其原因主要是 WTO 的 1994 年《补贴与反补贴措施协议》规定了更为严格的反补贴措施的纪律。应该指出的是，尽管补贴行为得到了规范，但是补贴的数额仍然巨大，尤其是农业补贴金额在 1996 年后再度上升。

中国于 2001 年 11 月 12 日在卡塔尔的多哈正式加入世贸组织，11 月 14 日世贸组织发起了全球贸易谈判，随着这些工作的完成，很明显中国需要调整自己的反倾销、反补贴和保障措施方面的规定，以便适应 GATT1994 和 WTO 相关协议的要求。中国于 2001 年 11 月 26 日颁布了《中华人民共和国反补贴条例》。

2004 年国务院对《中华人民共和国反补贴条例》又做了修改。新决定自 2004 年 6 月 1 日起实行。

我国作为发展中国家，补贴一直是经济政策的重要组成部分。尤其是改革开放以来，各种各样的优惠措施对吸收

外资、扩大出口、加速国民经济增长起了巨大的作用。但是,随着我国加入 WTO,我们必须调整或改革现有的与 WTO《补贴与反补贴措施协议》不相符的补贴措施,履行成员国的义务。

中国至今几乎未受到外国对我国产品采取反补贴调查,即使曾出现过这类投诉,也因事实上和法律上的原因(例如 1991 年美国厂商申请对我国出口电扇产品进行反补贴的投诉)而予以终止,这并不是因为我国不存在补贴,而是由于它们的法律规定所决定的,即反补贴法不适用于中国等实行中央计划经济的“非市场经济国家”,因为不存在它们认为的“市场”,无法划清企业财产与政府“补贴”的界限。

然而随着中国改革开放的进一步深入和扩大,社会主义市场经济体制逐步建立,会加速中国建立市场经济的步伐,将有更多的国家承认中国是市场经济国家,外国对中国产品的反补贴指控也会随之增多,我国遭受他国反补贴调查的可能性愈来愈大。

而且,在 1999 年 11 月 15 日中美签署的《中美关于中国加入世界贸易组织的双边协议》中,美国承诺在中国入世后的 15 年内,在遇到对华反倾销案时,仍将中国视为非市场经济国家。但是在反补贴方面,美国却只承诺在认定或衡量补贴利益时将考虑中国经济的特殊情况。与此相对应的是,欧盟的 905/98 号规则的通过,使中国可能被作为市场经济国家对待。由此可见,针对中国的反补贴调查,可能已不是遥遥无期,我们应充分注意这一问题。

我国一直是反倾销的受害国,对反倾销的研究也有了一定的广度和深度,许多国外的法律也介绍到中国,中国也有了自己的反倾销立法与实践。但是关于反补贴方面的研究还不多,法律法规的介绍也不多,因此更应加强对国外反补贴法及相关案例的研究分析以完善我国的反补贴

法律和增强反补贴意识。认真学习 WTO 有关补贴与反补贴措施的基本知识和规则，并将其付诸实践，利用这一国际通行规则有效保护我们国家的经济和产业安全。中国政府和企业应当做好这方面的充分准备。这也是撰写本书的用意。

全书分为七章，分别为：第一章补贴与反补贴概述；第二章反补贴法律制度实体规则；第三章反补贴调查的程序规则；第四章反补贴与 WTO 争端解决机制；第五章农业补贴与反补贴；第六章国际反补贴实践；第七章反补贴与中国。

本书由汤秀莲任主编，第一、二、三章由汤秀莲编写；第四、五、六、七章由涂红编写，汤秀莲负责全书总纂。另外，周华和栾振华参与了资料收集工作。

本书在编写过程中，得到了许多专家教授的支持和指导，并参阅了许多国内外的文献、资料和研究成果，谨此深表谢意！

由于编写时间仓促，水平有限，书中偏颇、疏漏在所难免，敬请广大读者提出宝贵意见，以便进一步修订完善。

编 者

目 录

第一章 补贴与反补贴概述/1

案例 I: 欧共体对挪威大马哈鱼案/1

第一节 什么是补贴/3

一、补贴的历史发展 /3

二、补贴的含义/4

三、补贴的作用/9

四、对补贴反补贴问题的认识和争论/10

第二节 反补贴法律制度概况/13

一、反补贴的含义/13

二、反补贴法的基本概念/14

三、反补贴法的法律渊源/15

四、反补贴法与相邻部门法的关系/21

第二章 反补贴法律制度实体规则/28

案例 II: 巴西诉加拿大民用飞机补贴案/28

第一节 WTO 反补贴实体规则/30

一、WTO 对补贴行为的界定 /30

二、WTO 对损害的确定/46

三、WTO 对补贴与损害间因果关系的确定/53

四、WTO 的反补贴救济措施/54

五、WTO 对发展中成员以及向市场经济转型成员的特殊待遇/57

第二节 各国反补贴实体规则/65

一、美国反补贴实体规则/65

二、欧盟反补贴实体规则/74

第三章 反补贴调查程序规则/79

案例Ⅲ:韩国芯片业(DRAM)补贴事件/79

第一节 WTO 反补贴调查程序规则/82

一、反补贴的基本程序/82

二、反补贴程序中各步骤的含义/84

第二节 各国反补贴法的程序规则/100

一、美国反补贴程序规则/100

二、欧盟反补贴程序规则/104

第四章 反补贴与 WTO 争端解决机制/111

案例Ⅳ:巴西诉加拿大民用飞机补贴案(续)/111

案例Ⅴ:加拿大诉巴西关于飞机补贴争端案/112

第一节 WTO 争端解决机制概况/115

一、争端解决机制的法律渊源和宗旨/116

二、争端解决机制的职能和决策方法/117

三、争端解决机制适用的原则/118

四、争端解决机制的适用范围/119

第二节 运用争端解决机制解决补贴争端的程序/120

一、争端解决主体/120

二、争端解决的一般程序/123

三、争端解决的特别程序/136

第五章 农业补贴与反补贴/138

第一节 各国农业补贴状况/139

一、欧盟农业补贴状况/140

二、美国农业补贴状况/141

三、日本农业补贴状况/143

四、我国农业补贴与发达国家农业补贴的比较/144

第二节《农产品协议》/146

一、《农产品协议》的性质/146

二、《农产品协议》中关于农业补贴的规定/147

三、各国农产品补贴执行协议的情况/151

第三节 中国与农业反补贴/154

第六章 国际反补贴实践/157

第一节 各国反补贴调查实践/158

第二节 WTO 争端解决机制关于反补贴的实践/165

第三节 部分反补贴争端案例/171

一、加拿大诉巴西关于飞机补贴争端案（该案编号为 WT/DS 46）/171

二、巴西诉加拿大民用飞机补贴案（本案编号为 WT/DS70）/180

三、欧盟诉美国对某些原产于英国的热轧铅和铋碳钢产品征收反补贴税案（WT/DS138）/186

四、美国投诉澳大利亚对车用皮革生产者和出口商补贴案（WT/DS106, DS126）/187

五、美国、新西兰诉加拿大牛奶补贴案（WT/DS103, DS113）/188

六、印度投诉美国对印度钢板采取反倾销和反补贴措施案（WT/DS206）/190

七、加拿大投诉美国将出口限制作为补贴措施案（WT/DS194/1）/190

八、欧盟诉美国对某些德国生产的防腐碳钢平底锅征收反补贴税案（WT/DS213/1）/191

九、欧盟投诉美国对欧盟某些产品采取反补贴措施案（WT/DS212/1）/192

十、加拿大投诉美国对加拿大进口活牛进行反补贴税调查案（WT/DS167/1）/193

十一、欧盟投诉日本关于皮革关税配额及补贴案
(WT/DS147/1)/193

十二、美国对出口公司税收优惠案(WT/DS108/R)/194

第七章 反补贴与中国/196

第一节 中国反补贴法规/197

一、中国有关反补贴条例的回顾/197

二、《中华人民共和国反补贴条例》述评/199

第二节 中国需要调整 and 完善的有关政策/204

一、中国入世时承诺保留的补贴/205

二、中国需要调整的有关政策/206

三、中国需要完善的政策/213

第三节 中国应对国外补贴和反补贴/216

一、我国应充分利用《反补贴协议》的有关特别规定和待遇/217

二、分散受补贴出口商品的市场投向/217

三、关注目标市场国(地区)有关产业的现状/218

四、收集、关注其他成员方的补贴措施/219

五、加强反补贴协作体系,积极认真地应对反补贴起诉/219

六、建立反补贴工作预警体系,谨慎运用反补贴措施/220

七、积极利用WTO争端解决机制/220

八、不断完善我国的反补贴法律体系/220

附录1:WTO补贴与反补贴措施协定/222

附录2:中华人民共和国反补贴条例/267

主要参考文献/281

第一章 补贴与反补贴概述

案例 I: 欧共体对挪威大马哈鱼案

1996 年 8 月 31 日, 欧盟委员会应苏格兰大马哈鱼养殖者协会 (Scottish Salmon Grower's Association) 和谢特兰大马哈鱼养殖者协会 (Shetland Salmon Farmer's Association) 的申请, 宣布对原产于挪威的进口养殖大西洋大马哈鱼发起反倾销和反补贴调查, 调查期间为 1995 年 1 月 1 日至 1996 年 7 月 31 日。欧盟委员会首先按照欧共体《反对从非欧共体成员国进口补贴产品的 3284/94 号法令》(以下简称欧盟反补贴法) 第 5 条对上述两家协会的起诉资格进行审查。该条款对申请人的资格要求与 WTO《补贴与反补贴措施协议》(Agreement On Subsidies And Countervailing Measures, SCM)(以下简称《反补贴协议》) 的规定完全一致, 即申请应由国内产业或代表国内产业提出 (the application has been made by or on behalf of the domestic industry), 因此考察申请人是否具有起诉资格的一个关键要素是看申请人能否代表国内产业。《反补贴协议》对国内产业的认定具备两个要素: 一是若国内同类产品的生产者对该申请表示支持或反对, 则表示支持的国内生产者应占该部分生产者的总量的 50% 以上; 二是表示支持申请的国内生产者的产量

超过国内产业生产的同类产品总产量的 25%。尽管根据世贸规则,在没有国内产业申请的情况下,政府主管机关可以自行发起反补贴调查,但由于这种调查往往会损害两国之间的经贸乃至政治关系,因此各国很少采用此种方式。

根据欧盟反补贴法第 2 条规定,认定一项补贴是否存在应当具备两个条件:一是是否存在政府提供的财政资助;二是是否因此而授予一项利益。欧盟的规定与 WTO《反补贴协议》的规定基本一致。《反补贴协议》按照补贴的性质和作用,将补贴分为禁止性补贴、可诉补贴和不可诉补贴。《反补贴协议》的这种补贴分类方法,被称为“交通信号灯”法。“红色补贴”,即禁止性补贴,是指那些对贸易有明显的损害作用的补贴,主要是出口补贴和进口替代补贴。“绿色补贴”,即不可诉补贴,是指那些不大可能对贸易造成损害的补贴,主要是用于基础研究、地区发展以及保护环境等方面的补贴。其余的补贴属于“黄色补贴”,即可诉补贴。在认定禁止性补贴和可诉补贴时,还需考虑这些补贴是否属于专向补贴。WTO《反补贴协议》规定了四种类型的专向补贴:企业专向性补贴、产业专向性补贴、地区专向性补贴、禁止性补贴。

从欧盟对大马哈鱼案的裁决来看,此案在审理过程中,详细分析了起诉人提出的挪威的每一项补贴计划或措施的特征,并考察了那些属于可诉补贴范围的补贴措施的专向性以及补贴水平,如挪威的差别社会保障捐助、挪威工业和地区发展基金以及运输补贴等,进而论证了欧共体大马哈鱼养殖产业所遭受的实质性损害主要体现在两个方面:一方面欧共体生产商因挪威对大马哈鱼的补贴承受着价格下跌的巨大压力;另一方面欧共体生产商的利润状况恶化。最后,欧盟委员会还分析了如对挪威大马哈鱼征收反补贴税是否会损害欧共体的利益,特别是下游产业、消费者的利益。