



中国入世后产业安全问题系列研究之五

反补贴 与中国产业安全

FANBUTIE YU ZHONGGUO CHANYE ANQUAN

邹 琪 等著

上海财经大学出版社

“十五”期间“211 工程”产业经济与企业管理项目研究成果
中国入世后产业安全问题系列研究之五

反补贴与中国产业安全

邹 琪 等著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

反补贴与中国产业安全/邹琪等著. —上海:上海财经大学出版社,
2006. 5

ISBN 7-81098-452-7/F·407

I. 反… II. 邹… III. ①反倾销法-研究-中国 ②产业政策-研究-
中国 IV. ①D922. 294. 4②F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 041062 号

☐ 责任编辑 倪建文

☐ 封面设计 周卫民

FANBUTIE YU ZHONGGUO CHANYE ANQUAN

反补贴与中国产业安全

邹 琪 等著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

宝山葭村书刊装订厂装订

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 15.875 印张 412 千字

印数: 0 001—2 500 定价: 29.00 元

前 言

《反补贴与产业安全》是教育部“211”重点课题的研究成果,是《国际贸易政策与产业安全》的一个重要组成部分。

随着经济全球化进程的加快,各种关税和非关税壁垒引来世界各国越来越大的反对之声。尽管由于中国的非市场经济地位尚未取消,针对中国商品所提起的反补贴诉讼并不多见,但 2004 年加拿大分别对中国烧烤架以及钢制紧固件、复合地板提起了反补贴调查,意味着在中国进入 WTO“后过渡期”后可能面对的反补贴诉讼开始浮出水面。

我们的研究以反补贴与产业安全之间的相互关系为研究线索,分为三个部分。

第一部分运用比较研究的方法分析补贴与反补贴的经济效应。在阐述传统贸易理论对补贴与反补贴的经济学解释的基础之上,结合 WTO 的规则进一步展开讨论,分析在不同情况下补贴与反补贴政策对一国经济效应所产生的影响。作为新贸易理论代表之一的战略性贸易理论修正与补充了传统贸易理论(尤其是比较优势理论),证明适当的干预政策有可能通过要素的改善和结构的调整而增加国家利益、提高本国的福利水平。因而采用战略性贸易理论对补贴与反补贴的情况进行进一步的具体分析;同时,对补贴与反补贴情况进行博弈分析,研究发现,不同情况下运用补贴与

反补贴政策将会产生不同的甚至是截然相反的经济效应。

第二部分对反补贴与产业安全之间的相互关系进行界定,通过案例分析进一步说明反补贴政策对产业安全可能产生的影响。WTO是我国加入的最为重要的一个国际性经济组织,它对我国的影响是多元并且是长期而深刻的,其中就包括对我国产业安全的影响。针对补贴与反补贴所制定的法律制度和国家产业安全这样两个不同的范畴,两者之间有何种联系,前者对国家经济安全会产生怎样的影响,我们在研究中将作出相应的界定。

案例作为处理 WTO 协定运行中贸易纠纷的实践经验总结,不论从解释条款和运用法律,还是在如何正确而严密地用于法律推理方面,都为后续的争端解决提供了可参照的模板和范式,是我们研究 WTO 反补贴协定的宝贵资料,因此,在反补贴还未对我国经济造成重大经济损失之前,对补贴、反补贴案例进行深入的研究有着重要的意义。我们进行案例分析的原则在于其所涉及到的实质性问题应与我国的实际经济生活相关,或是我国的某些现行措施存在着遭受反补贴调查的可能性,而且将来被提起反补贴诉讼造成的经济危害比较严重。遵循这样的原则基础,分别针对国有企业的补贴、出口信贷中的补贴、出口限制与补贴以及反补贴调查中的一国一税这四个不同的角度加以案例研究,从中发现对维护我国产业安全有益的结论。

第三部分结合具体行业,分析反补贴政策对产业安全所造成的实质性影响。在 WTO 规则中,反补贴措施属于贸易救济措施。典型的情况是,进口成员方在进口商品存在补贴进而给其国内产业造成损害的情况下,可以合情、合理地使用反补贴手段,保护国内产业不受损害。可见,反补贴与产业安全紧密相联,尤其是针对出口补贴的反补贴与产业安全更是息息相关。从国际反补贴争端多年的发展情况来看,钢铁产品和农产品历来都是国际反补贴争端的热点领域;纺织业作为中国入世后的受益产业之一,面临反补

贴诉讼的可能性很大；作为代表性的产业，农业、钢铁和纺织在反补贴方面呈现出各自不同的特点，我们的研究结合具体的产业特点，深入思考如何利用反补贴政策来加强和实现相关产业的安全，并提出相应的政策建议。

随着世界一体化进程的步伐加快，补贴作为一种相对更为隐蔽的非关税壁垒，将会更加被世界各国关注，反补贴的力度将会更强，各国反补贴的法律、法规将会更完善。我们可以预见，处于WTO“后过渡时期”的中国，可能会面对更多的反补贴起诉，同时，我们也需要学会拿起反补贴这一武器，合理合法地保护本国的产业安全。相信对于反补贴的研究和关注将会随着反补贴诉讼案件的增加而不断加深，希望本书的完成能起到抛砖引玉的作用，使得更多的学者和研究人员共同关注这一具有现实指导意义的问题，并将这一研究深入继续下去。

在本书的构思和写作过程中，我的研究生李志超、刘勇和张庆国做了大量的工作，查找文献，一次又一次的讨论、修改，终于使本书得以顺利完成，并提出一些具有自己鲜明特色的思考和判断。由于本人才疏学浅，其间的缺点错误在所难免，相应的责任均由我来承担。

再次感谢所有为本书提供支持和帮助的同事和朋友！

邹 琪

2006年4月于上海财经大学

目 录

前言	1
引言	1
第一章 补贴与反补贴的经济学分析——传统国际贸易	
理论角度的阐述	28
第一节 补贴—反补贴模型的建立基础分析	29
第二节 反补贴的经济效应分析	34
第二章 新贸易理论对补贴—反补贴的影响	60
第一节 战略性贸易理论对补贴—反补贴的经济分析	61
第二节 战略性贸易政策中补贴—反补贴政策的应用	75
第三节 战略出口政策与补贴—反补贴规则	82
第四节 战略性贸易政策与补贴—反补贴规则运用的实证 分析	90
第五节 传统贸易理论与战略性贸易理论的比较	97
第三章 WTO 反补贴规则概述与历史回顾	108
第一节 《补贴与反补贴措施协定》概述	108



第二节 反补贴问题的历史回顾·····	127
第四章 非传统安全下的产业安全·····	139
第一节 传统安全与非传统安全·····	139
第二节 新经济安全观与产业安全·····	147
第三节 国内产业安全评价体系的构建·····	162
第五章 WTO 反补贴争端的比较分析 ·····	178
第一节 WTO 反补贴机制对产业的保障 ·····	178
第二节 反补贴措施分析·····	183
第三节 补贴—反补贴政策的国别研究·····	193
第六章 反补贴与产业安全的案例研究·····	230
第一节 国有企业遭遇反补贴的案例分析·····	233
第二节 出口信贷与反补贴案例·····	247
第三节 出口限制与反补贴·····	261
第四节 反补贴调查中的一国一税制·····	267
第七章 我国补贴与反补贴现状及对策·····	281
第一节 我国补贴的现状及其合理性·····	281
第二节 我国面临的反补贴形势·····	292
第三节 我国的反补贴法律体系的现状·····	299
第四节 我国在补贴与反补贴方面的对策·····	306
第八章 反补贴与我国的农业安全·····	319
第一节 WTO《农业协议》中的补贴—反补贴规则概述 ···	321
第二节 加入 WTO 后中国的农业状况与农业安全·····	330
第三节 反补贴与农业安全的策略研究·····	376

第九章 反补贴与我国的钢铁产业安全·····	396
第一节 我国钢铁产业进出口状况分析·····	397
第二节 反补贴对钢铁产业安全的影响·····	408
第三节 反补贴与钢铁产业安全策略研究·····	424
第十章 反补贴与我国的纺织产业安全·····	441
第一节 纺织产业进出口情况分析·····	442
第二节 反补贴对纺织产业出口的影响·····	452
第三节 反补贴与纺织产业安全策略研究·····	471
参考文献·····	490

引 言

一、补贴与反补贴的起源

补贴是一个比较直白的词语,因此,贸易学上的“补贴”概念正式出现之前,补贴行为早已有之,最早可以追溯到 400 多年前的“重商时代”。所谓“重商时代”,是指 16~18 世纪重商主义盛行于西欧的时期,早期的重商主义,又称重金主义(Bullionism)。该学说认为金银货币是惟一的财富,主张对贸易进行严格的管制——对进口产品课以关税,对出口产品予以相应补贴,力争每一笔贸易均保持顺差,从而使金银不流出本国。

在《国富论》中,亚当·斯密花费近一半的篇幅来反驳重商主义理论学说。因此,补贴行为的踪迹在里面有据可查,这也不足为奇。亚当·斯密在论及英国官方对出口贸易进行奖励时指出,英国商人和制造业者赖于官方提供的出口奖励金,在外国市场上以与竞争者同样或更为低廉的价格出售他们的货物,出口量大增。不过,此时的“倾销”有别于现代意义上的倾销,其含义更接近于现代国际贸易法中的“补贴”。^①

^① 引自 John H. Jackson & Edwin A. Vermulst, *Antidumping Law and Practice — A Comparative Study*, 1987, P. 5, 转引自李圣敬:《反倾销法律与诉讼代理》,法律出版社 2000 年版,第 1 页。

这也反映出一个特点,早期的补贴问题与倾销问题往往交织在一起,表面问题是倾销,实质上是补贴造成的。18世纪60年代,英国率先发起工业革命;法国、美国、德国以及其他欧洲一些国家自19世纪30年代起先后发生工业革命;紧随其后(19世纪60年代),俄国和日本相继开展了工业革命。在这一时期,英国的产品盛行于全世界,理所当然地成为世界上最主要的倾销国。英国产品倾销背后依然存在补贴:18世纪后期,独立不久的美国就一针见血地指责英国以出口补贴或由生产者联盟提供的非官方补贴在美国进行倾销,排挤当地的新兴工业和竞争对手。

与此同时,英国产品的“独霸天下”,促使保护贸易理论得到新发展以及补贴在新兴国家得以蔓延。1846年,英国实行自由贸易政策并在全世界倡导,以期获得更开放的市场。而德国和美国等国家在19世纪初才逐渐完成国家统一或国家独立任务,生产力发展比较落后,客观上要求实行保护贸易,扶持和补贴重点发展的行业。这一时期,特别是19世纪初~19世纪70年代之间,补贴的特点发生了一些变化:

第一,以英国为首的欧美国家直接出口补贴逐渐减少。在欧美国家,当时的出口补贴依然存在,比如,在德国,卡特尔(Cartel)控制了成员厂商的产量和价格,所有成员都必须接受同样的国内价格,剩余产量要求出口,并按其生产能力或正常产量在行业产量中所占比例收取补贴基金对出口予以补贴^①。经过19世纪60年代自由贸易运动以及有关的国际协议制约,官方出口补贴已大为减少,并且更多地采取了隐蔽的、间接的形式,其主要方式是在出口退税中,退税额大于进口时所征的税额,或在出口退税中给予各

^① 补贴的基金由卡特尔向所有成员按其生产能力或正常产量在行业产量中所占比例收取。为使补贴制度能够适应国内国外价格的变动,卡特尔一般预先确定补贴数额,足以使出口达到期望的规模。

种变通方便,许多新兴国家转而采取“暗补”的方式,“暗补”的对象是刚刚起步的民族工业^①。

第二,由于这一变化,加上英国实行自由贸易,因此,对英国的指责之声越来越少,而更多的是指向欧美等新兴国家的政府——几乎包括所有进入工业化的国家,例如德国、比利时、法国、奥地利、意大利、俄罗斯、波兰、美国、加拿大以及日本等,其中,尤以美国和德国受到的指责最多。

第三,补贴的范围有所扩大。与贸易理论分析相吻合,各国补贴的产品种类有些不同,但是又有相同之处。比如,对钢铁、煤炭、纺织、五金等重要部门各国都或多或少存在补贴,这反映了这些国家的工业化道路大致相同;一些补贴的存在与各国的资源禀赋有关,比如,美国、俄罗斯的石油品,加拿大的资源品,通过补贴可以发展本国的竞争优势。

这种补贴造成的结果有两个方面:一是后起工业国缩小了与英国之间的生产力差距。特别美德两国的发展异常明显,为日后赶超英国打下了坚实的基础。二是世界广大落后国家成为受害和被掠夺的对象。

这种状态一直持续到 20 世纪 30 年代。第一次世界大战的爆发,以及随后而至的 1920~1921 年、1929~1933 年、1937~1938 年三次世界性经济危机,使得西方工业先行国对海外市场争夺更为激烈,补贴与反补贴的矛盾也越发突出。为了鼓励对外出口,私人厂商或垄断组织得到了国家更为积极的支持,如国家提供出口信贷(包括买方信贷和卖方信贷)、给予出口补贴、税收优惠等等。这一时期,补贴概念依然没有清晰,反补贴更无从谈起,各国只能采取关税和非关税措施抵制别国补贴产品进入

^① 这与 20 世纪 30 年代经济大萧条后的补贴对象还是有区别的。这一时期的特点也与以亚历山大·汉密尔顿、李斯特为代表提倡的保护贸易理论息息相关。

本国市场,非关税措施主要是对进口商品的数量加以限制,包括进口配额、许可证制、禁止一些商品的进出口、外汇管制、有秩序销售等。

第二次世界大战以后,各国补贴有增无减,反补贴工作得到前所未有的重视。第二次世界大战后凯恩斯主义的盛行,福利国家的兴起,各个国家政府的补贴行为可以说非常普遍,往往是兼顾经济与社会福利乃至非经济因素,例如,对贫困落后地区的“扶贫补贴”,为拯救民族文化的补贴,对残疾人的补贴等。从狭义上讲,补贴可以单指政府出于执行其政策或者经济政策的考虑,对一个或一些企业或者一种或一类产品以利益的行为,还可以更加狭义的定义。补贴为政府从执行其经济政策或者贸易政策的考虑,对出口企业、出口产品、生产进口替代产品企业或者进口替代产品给予经济或者其他方面的利益的行为。这一时期,新贸易理论的出现对补贴也有推波助澜的作用。

无论如何,这种补贴折算到本国企业的成本里,降低了企业的生产成本,企业的产品出口对别国同类产品可能构成威胁。自1947年至今,呼吁取消补贴的呼声此起彼伏,反补贴也应运而生。从GATT的个别条款到完整的《补贴与反补贴措施协议》,不能说反补贴没有成果,但是,时至今日,补贴依然存在。

总之,补贴、反补贴的起源和发展与一定的历史背景和贸易理论的发展密切相关,其发展轨迹也不是一条直线,而是波动的曲线。认清这些历史问题,有助于我们正确看待补贴与反补贴问题。

二、补贴与反补贴理论综述

1. 备受争议的补贴理论

正如前面所言,补贴与反补贴理论历来存在争议。这些争议与各种贸易理论一衣带水,主要可分为两大阵营:传统贸易理论和

新贸易理论^①。因此,从经济学的角度来分析补贴问题,也是极其复杂的:传统贸易理论(主流的贸易理论,有时也称为自由贸易理论)认为补贴是一种政府支持的不公平竞争的手段,损害了国际自由贸易秩序,而一些非主流贸易理论认为补贴有助于改善国家福利和贸易结构。

自亚当·斯密发表《国富论》始,自由贸易理论开始走向历史的舞台,并长期居于主导地位。众所周知,比较优势理论和要素禀赋论是传统国际贸易理论的两个层次和核心:比较优势理论揭示了互利贸易的基础及贸易得利的来源,认为劳动生产率的高低不同导致生产成本差异并促使贸易发生;要素禀赋论认为比较成本差异的原因在于各国资源禀赋不同,并对国际贸易商品和要素模式作出确定性的结论。这两种理论都认为,在完全竞争的条件下,自由贸易可以实现资源的优化配置,比较优势及资源禀赋是决定利益分配的基础,并且自由贸易使贸易双方都受益。相反,国家干预,包括关税、补贴等,会使国内资源配置扭曲,导致福利的净损失^②。自由贸易理论对补贴的经济学阐述相当完美,甚至无懈可击,按理说补贴是自由贸易这只眼中揉不进的“沙子”,但是,自“重商时代”以来补贴并没有消失过。究其原因,从直观上看,自由贸易可以带来更大利益的论断与人们的直觉不相符^③,各个国家有理由为了国家的福利和利益采取补贴手段来改善贸易条件,从而改变贸易结构。

从经济学上看,自由贸易“失宠”的原因是市场失灵,就是 Jagdish Bhagwati 所说的“市场扭曲”,这个原因是以 Jagdish Bhagwati 为代表的自由贸易论者找出的,他们所依赖的完全竞争依然没有改变。20 世纪 80 年代,以保罗·克鲁格曼为代表的经济学

① 本书第一章和第二章将分别对两种理论进行阐述。

② 相关国际贸易教材均有论述,本书后面章节将简单介绍。

③ Jagdish Bhagwati:《现代自由贸易》,中信出版社 2003 年版。

家提出的新贸易理论,是对传统自由贸易理论的一种“叛逆”,就连自由贸易理论大师、保罗·克鲁格曼的老师 Jagdish Bhagwati 也认为克鲁格曼在这条道路上越走越远^①。

这个新贸易理论就是现在我们所熟悉的“战略性贸易理论”,该理论是以规模经济和不完全竞争为假设前提,以产业组织理论和市场结构理论为研究工具,证明了政府干预的合理性,提出了补贴措施将有助于提高一国贸易得益的主张,这一核心结论正好与传统贸易理论相悖^②。战略性贸易理论因其在理论的独创性、分析方法的独到性及其解释现实的能力等方面取得重大的突破而日益为人们所重视。20 世纪 80 年代以来,不完全竞争的新贸易理论的出现显然是贸易理论上的一大进步,最重要的现实意义是补贴措施找到了经济学的落脚点。博弈论在战略性贸易理论的运用研究,使该理论又有所发展,也使补贴看起来更合情合理。

2. 反补贴的经济成本

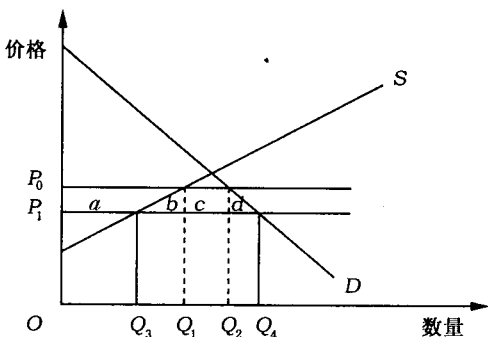
从经济学上看,补贴与反补贴是一个互逆的过程,但是这个过程不是动态的,补贴有成本,反补贴亦然。

下图是一个简单的反补贴模型,也就是进口国的供需曲线图。 S 曲线是进口国的供给曲线, D 曲线是需求曲线, OP_0 是出口国不予补贴的国际市场价格,进口国的进口量为 Q_1Q_2 。出口国实施出口补贴后使得国际市场价格跌至 OP_1 ,进口国的进口量增至 Q_3Q_4 。清晰可见,进口国生产者剩余虽然减少 a 的面积,但是进口国的消费者受益非浅,增加了 $(a+b+c+d)$ 的面积,进口国整体国民福利增加 $(b+c+d)$ 的面积。若进口国为本国的民族工业而征收税额等于出

① Jagdish Bhagwati:《现代自由贸易》,中信出版社 2003 年版。

② 有关论述和数学证明可参见保罗·克鲁格曼:《克鲁格曼国际贸易新理论》,中国社会科学出版社 2001 年版。

口国的补贴额的反补贴税^①,使国际市场价格恢复到 OP_0 ,此时,情况有所不同:进口国消费者不再有因出口补贴而带来的额外的消费者剩余,但是进口国仍然可得到面积为 c 的反补贴税,这种反补贴税看似直接来自进口国消费者,其实进口国消费者相比出口国无补贴时无分文损失。进口国政府的反补贴税收入实际上间接地来自于出口国补贴导致国际市场价格的下落,最终的来源是出口国的补贴。同时,我们可以看到,当国际市场价格由原来的 OP_1 恢复至 OP_0 ^②,进口国生产者的损失消失了,受到市场冲击明显减小,从而达到保护国内产业的目的。其实,这也是征收反补贴税的主要目的:提高进口商品的价格,抵消其所享受的补贴金额,削弱其竞争力,使它不能在进口国的国内市场上进行低价竞争或倾销^③。



进口国的反补贴经济效应

① “反补贴税”一词应理解为按 GATT1994 年第 6 条第 3 款的规定,为抵消对任何商品的制造、生产或出口给予的直接或间接补贴而征收的一种特别税。另外,反补贴税的征收不得超过补贴数额。进口国实施反补贴措施要严格遵守 SCM 协议中反补贴措施的规定。

② 即使是恢复到先前的国际市场价格(从图中看 OP_0 在进口国供需曲线均衡点以下),但是依然比国内同类产品的价格低,因此存在进口。但是如果价格相差太大,对国内同类产业的排挤就会很大,所以反补贴是必然的。同时,进口国可能还会通过其他的壁垒限制同类外国产品的价格过低,以保护国内产业。

③ 这里需要说明的是,对于受到补贴的倾销产品,进口国不得同时对它既征收反倾销税又征收反补贴税。

补贴出口国遭受反补贴后付出的成本很大,进口国因实施反补贴而使其损失得以补偿。

3. 反补贴的趋势

自从反补贴法制定以来,与反倾销相比,反补贴案件的数量较少,世界每年反补贴案件数量增幅不大。这与反补贴制度本身有关。

第一,反补贴与反倾销往往交织在一起,而反补贴一般是退而求其次的选择。首先,反倾销主要是从价格上认定,并且《反倾销协议》中对倾销认定、损害界定和两者的因果关系做了详细阐述,因此,反倾销协议的可操作性很强,便于实践。补贴的计算方式不如倾销的计算方式明确,对于首次发动反补贴调查的成员而言,其计算补贴的方式往往容易招致其他成员的质疑。其次,反补贴认定就困难很多,第一步要区分这些补贴是不是可申诉补贴,第二步才能认定补贴的存在,认定补贴要远比认定倾销从价格方面困难得多,因为补贴认定牵涉到政府的行为,搜集政府的信息可谓举步维艰。再者,反倾销的制度成本比反补贴要小。认定、取证的过程反倾销要比反补贴相对较小,所以为反倾销付出的成本相对较小。

第二,未来针对“非市场经济国家”发起的反补贴调查案件将有所增加。主要原因是由于目前美国、欧盟均已改变立场,认为属于“非市场经济”的出口国(地区)也必须适用世界贸易组织《补贴与反补贴措施协议》的相关规范。在这种情形下,中国、俄罗斯、乌克兰等国将可能成为反补贴调查的对象,特别是那些以往受政府干预最深、给予补贴最多的产业部门,更容易成为被调查的目标。

三、反补贴法的发展和演变

反补贴问题直到第二次世界大战后才真正得到重视,反补贴