



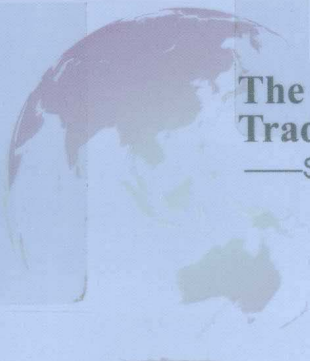
北京市社会科学理论著作出版基金资助

教育部新世纪优秀人才支持计划研究成果

国家自然科学基金研究成果

贸易安全政策与实践研究 —— 补贴与反补贴新论

何海燕 任 杰 乔小勇 著



**The Research on
Trade Security Policy and Practice**
—— Subsidy and Countervailing New Treatise

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



北京市社会科学理论著作出版基金资助

教育部新世纪优秀人才支持计划研究成果

国家自然科学基金研究成果

贸易安全政策与实践研究

—— 补贴与反补贴新论

何海燕 任 杰 乔小勇 著



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

贸易安全政策与实践研究:补贴与反补贴新论/何海燕,任杰,乔小勇著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2011.4

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1886 - 0

I. ①贸… II. ①何… ②任… ③乔… III. ①世界贸易组织—补贴—贸易协定—研究 ②反倾销法—研究—中国
IV. ①F743 ②F744 ③D922.294.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 250168 号

贸易安全政策与实践研究——补贴与反补贴新论
何海燕 任杰 乔小勇 等 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcbs.com>
E - mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京泰锐印刷有限责任公司
开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数 390 千字
印 张 15.25
版 次 2011 年 4 月第 1 版第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1886 - 0/F · 1071
定 价 32.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

前 言

对补贴与反补贴的研究历来是国际贸易关系及贸易安全问题中讨论的重要课题,自 17 世纪以来,补贴与反补贴就一直为国家的决策者所关注。和倾销一样,补贴是随着产品交易国际化即国际贸易的发展而产生和发展的。20 世纪初,补贴进一步泛滥,继而演变成了重要而突出的国际问题,其对国际贸易的扭曲引起了许多国家及国际社会的高度重视。基于补贴的种种不利影响,各国纷纷采取措施加以抵制,以保护本国产业,维护公平的竞争秩序。

从国际贸易组织制定的《哈瓦那宪章》开始,到《关税贸易总协定》,再到东京回合多边贸易谈判达成的《补贴与反补贴守则》,最终到乌拉圭回合多边贸易谈判达成的《补贴与反补贴措施协定》,国际社会为补贴与反补贴的规范做出了不懈的努力。为适应市场经济体制改革新形势下加速发展对外贸易、维护对外贸易正常秩序的需要,我国于 1994 年 5 月 12 日颁布了《中华人民共和国对外贸易法》,该法第 31 条就反补贴问题作出了原则性的规定,这是我国第一部包含反补贴内容的法律,也是我国反补贴立法的里程碑。1997 年 3 月 5 日,中国制定并颁布了第一部反补贴法规《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》。2004 年最终修订的《中华人民共和国反补贴条例》明确了我国反补贴调查的实体性与程序性规则,成为我国对国外补贴进口产品进行反补贴调查的法律依据。

目前,随着全球经济一体化的深入、贸易自由化的发展、各国关税水平的普遍下降、非关税壁垒的盛行等新的形势的发展,国际社会的贸易摩擦已由企业的微观层面上上升到了政府政策的宏观层

面,反补贴已经成为国际社会贸易摩擦新的热点。近些年来,世界范围内的反补贴案件数日益增多,尤其是中国加入世界贸易组织以后,国外频繁地对我国出口产品进行反补贴调查,严重影响了我国宏观经济政策的制定和经济的发展。2008年,由美国“次贷问题”引发的全球金融危机使我国所面对的上述问题愈加严重,各个国家和地区为加强对本国产业和市场的保护,进一步采取了各种贸易保护措施以限制进口。目前,在全球反补贴案件中有70%以上是针对中国的,中国作为国际贸易舞台最活跃的国家之一,已经成为反补贴指控的重点对象国,这也进一步影响了我国贸易安全、产业安全等国家经济安全。同时,反补贴也是国家进出口贸易政策的重要组成部分,国家的贸易政策决定了一国贸易发展,是一国贸易安全发展的制度保证,而贸易安全又是国家宏观经济安全的重要组成部分。因此,在当前国际政治、经济环境不断变化的新形势下,从全新的角度去认识、理解、分析、研究补贴与反补贴问题将显得尤为迫切。

在这一特定的历史背景下,为使我国反补贴调查机关和企业及时、有效地应对国外反补贴调查,科学、合理地实施反补贴措施,同时达到保护国内产业、提高国内产业竞争力、优化国家贸易安全发展的国内环境维护与其他国家正常的经贸关系以及反对滥用贸易保护主义的目的,我们组织编写了本著作《贸易安全政策与实践研究——补贴与反补贴新论》。本书主要内容:一是系统地阐述了补贴与反补贴相关理论知识与法律内涵;二是基于我们获取的大量事实和数据资料分析了世界主要国家和地区的补贴政策及其实践以及反补贴政策及其实践;三是根据我国面临的出口反补贴与进口反补贴形势,集中探讨与研究了我国出口产品遭遇国外反补贴调查的相关问题,以及我国对进口产品进行反补贴调查的相关问题;四是从适用角度出发,搜集、整理了世界贸易组织(WTO)官

方网站、美国商务部(DOC)网站、美国国际贸易委员会(ITC)网站、欧盟委员会(EC)网站关于补贴与反补贴内容的相关链接;五是对三起经典反补贴案件进行了回顾与分析。

我们希望通过本书的介绍、分析与研究,使广大读者对补贴与反补贴相关理论知识与法律规定有所了解,对国外补贴与反补贴政策及其实践现状,尤其是对我国出口产品反补贴调查现状有全面、深刻的认识,对WTO及其主要国家和地区的反补贴工作机构、性质、程序等有一定的了解;同时为广大补贴与反补贴研究工作者提供研究平台,为国家反补贴调查机构的管理者提供决策参考以增强贸易安全意识,提升国家软实力。

本著作系教育部新世纪优秀人才支持计划研究成果之一,并得到北京市社会科学理论著作出版基金资助和国家自然科学基金(70873007)的资助。它的完成是北京理工大学贸易救济与竞争政策研究中心科研团队集体智慧的结晶。何海燕、任杰、乔小勇负责拟定大纲及全书的编写,张剑、王道平、陈玲、王有国、董全雷、张明鸣、翟一花、谢伟、朱剑冰、钱良春等参与了各章的资料收集、编写和校对工作。

在编写过程中,我们参阅了大量的国内外文献,并引用了有关专家及同行论著中的观点和材料,在此,谨向被引用观点和材料的作者致以衷心的感谢和诚挚的敬意。同时,非常感谢商务部公平贸易局李国刚处长、梁杰处长,北京理工大学管理与经济学院朱东化教授、张晓甦副教授对本书的大力支持和给予的宝贵意见。

我们衷心希望本书能够为我国补贴与反补贴研究略尽微薄之力,如有不足之处,敬请读者批评指正!

何海燕

2011年2月26日

目 录

1 补贴与反补贴的相关概念与特征	1
1.1 补贴的定义、特征的分类	2
1.1.1 补贴的定义	2
1.1.2 补贴的特征	7
1.1.3 补贴的分类	10
1.2 反补贴的定义及特征	13
1.2.1 反补贴的定义	14
1.2.2 反补贴的特征	17
2 WTO《补贴与反补贴措施协定》中的实体性 与程序性规定	20
2.1 WTO《补贴与反补贴措施协定》中反补贴的实体规则 ...	21
2.1.1 补贴专向性的规定	21
2.1.2 WTO《补贴与反补贴措施协定》中补贴分类的规定 ...	24
2.1.3 WTO《补贴与反补贴措施协定》中损害的规定 ...	26
2.1.4 补贴与损害间因果关系的确定	31
2.2 WTO《补贴与反补贴措施协定》中反补贴	

调查的程序规则	32
2.2.1 发起申请	35
2.2.2 审查	36
2.2.3 磋商	36
2.2.4 发起及展开调查	37
2.2.5 调查的中止或终止	38
2.2.6 反补贴措施	39
2.2.7 复审与司法审查	43
3 世界主要国家和地区补贴政策及其实践	47
3.1 发达国家和地区补贴政策及其实践	47
3.1.1 美国补贴政策及其实践	48
3.1.2 欧盟补贴政策及其实践	77
3.2 新兴工业化国家和地区补贴政策及其实践	90
3.2.1 韩国补贴政策及其实践	90
3.2.2 新加坡补贴政策及其实践	99
3.3 发展中国家和地区补贴政策及其实践	107
3.3.1 印度补贴政策及其实践	108
3.3.2 巴西补贴政策及其实践	121
4 世界主要国家和地区反补贴政策及其实践	134
4.1 发达国家和地区反补贴政策及其实践	135
4.1.1 美国反补贴政策及其实践	141
4.1.2 欧盟反补贴政策及其实践	168
4.2 发展中国家和地区反补贴政策及其实践	196

4.2.1	印度反补贴政策及其实践	196
4.2.2	阿根廷反补贴政策及其实践	209
5	中国出口产品遭遇国外反补贴的研究	214
5.1	中国出口产品遭遇国外反补贴的现状与特点	216
5.1.1	中国出口产品遭遇世界反补贴的现状与特点 ...	223
5.1.2	中国出口产品遭遇国外发达国家反补贴的 现状与特点	234
5.1.3	中国出口产品遭遇国外发展中国家 反补贴的现状与特点	256
5.2	中国出口产品遭遇国外反补贴给中国造成的影响 ...	262
5.3	中国出口产品遭遇国外反补贴的原因	268
5.3.1	国际原因	269
5.3.2	国内原因	276
5.4	中国出口产品遭遇国外反补贴调查中的 非市场经济问题	278
5.4.1	WTO 反补贴法对像中国这样的非市场 经济国家的适用	278
5.4.2	美国反补贴法对像中国这样的非市场 经济国家的适用	280
5.4.3	加拿大反补贴法对像中国这样的非市场 经济国家的适用	284
5.5	中国对国外反补贴调查的应诉状况	287
5.5.1	中国政府对国外反补贴调查的应诉状况	288
5.5.2	中国行业或企业对国外反补贴调查的应诉状况 ...	290

5.6 中国应对国外反补贴的对策建议	292
5.6.1 政府	293
5.6.2 行业协会(商会等中介组织)	301
5.6.3 律师	303
5.6.4 企业	304
6 中国对进口产品反补贴的研究	307
6.1 中国对进口产品反补贴调查的实体及程序规则	307
6.1.1 中国反补贴法律制度的实体规则	309
6.1.2 中国反补贴法律制度的程序规则	316
6.2 中国对进口产品反补贴的必要性	325
6.3 中国对进口产品发起反补贴调查存在的问题	333
6.4 对中国对进口产品采取反补贴措施的建议	339
6.4.1 建立“一体五翼”的进口反补贴工作机制	339
6.4.2 对中国进口反补贴调查的立案国家(地区) 和产品选择方面的建议	344
7 WTO 及各主要国家和地区的商务网站关于反 补贴内容的链接	373
7.1 WTO 网站关于反补贴内容的链接	374
7.1.1 WTO 主页介绍	376
7.1.2 “TRADE TOPICS”关于反补贴链接内容的 介绍与研究	378
7.1.3 “RESOURCES”关于反补贴链接内容的 介绍与研究	384

7.2	美国商务部(DOC)网站关于反补贴内容的链接	387
7.2.1	美国商务部主页介绍	388
7.2.2	美国国际贸易管理局主页介绍	392
7.2.3	美国公开事务办公室主页介绍	396
7.2.4	“Trade Statistics”关于反补贴链接内容的 介绍与研究	398
7.3	美国国际贸易委员会(USITC)网站关于反补贴 内容的链接	405
7.3.1	美国国际贸易委员会主页介绍	406
7.3.2	“Trade Remedy Investigations”关于反补贴链接 内容的介绍与研究	408
7.4	欧盟委员会(EC)网站关于反补贴内容的链接	423
7.4.1	EC 主页介绍	425
7.4.2	“TRADE ISSUE”关于反补贴链接内容的 介绍与研究	432
8	反补贴经典案件回顾与分析	439
8.1	加拿大对我国出口室外用烤肉架发起 反补贴调查案件	439
8.2	美国对我国出口铜版纸发起的反补贴调查案件	448
8.3	加拿大与巴西关于飞机出口补贴争端案件	462
	参考文献	472

1 补贴与反补贴的相关概念与特征

1776年,亚当·斯密在《国富论》中详细论述了当时各国允许对出口实行官方奖励的习惯做法,并将“补贴”这一财政做法称之为“倾销”。但其所谓的倾销行为与现代“补贴”的定义更为接近^①。世界上第一部完整的反补贴税法于1892年在比利时通过,在此后几十年的时间里,包括欧美在内的一些国家纷纷效仿并先后制定了一些类似的法律。补贴作为一国经济政策的重要内容,其实质是将一部分纳税人的钱转移给另一部分人无偿使用,体现了利益的再分配,其中充斥着不同利益集团之间的斗争,但这些斗争各国政府并不愿意公开。因此,一方面,补贴作为干预经济活动的重要方式,被世界各国广泛适用;另一方面,各国又纷纷运用反补贴措施以抵制补贴所带给本国的侵害,维护本国企业的公平竞争秩序和公平竞争环境。

2008年,由美国次贷问题引发的全球金融危机,使全球经济进入“寒冬”。随着其负面影响的不断扩大、深化,全球范围内的投资和贸易都出现了明显的下滑。面临新的形势,不少国家和地区为加强对本国产业和市场的保护,有可能采取各种贸易保护措施限制进口,保护本国产业发展。在现阶段,研究补贴与反补贴问题不仅具有必要性,而且具有紧迫性。

^① 资料来源:李双元,李先波.世界贸易组织(WTO)法律问题专题研究[M].北京:中国方正出版社,2003年.

1.1 补贴的定义、特征与分类

补贴与反补贴研究历来是国际贸易关系中讨论的重要课题。自 17 世纪以来,补贴就一直为国家的决策者所关注。和倾销一样,补贴是随着产品交易国际化即国际贸易的发展而产生和发展的,以致达到近乎泛滥的程度。20 世纪初,补贴进一步泛滥,继而演变成了重要而突出的国际问题,其对国际贸易的扭曲引起了许多国家及国际社会的高度重视,而其核心问题“补贴的界定”自然被许多国家关注。一直到乌拉圭回合 ASCM 的制定,补贴的定义才算被最终确定下来。然而在反补贴实践中,如何准确地解释该定义,仍然存在很多不确定性和不可预见性,特别是在贸易政策领域。但从法律的角度研究反补贴税法,明确地界定补贴是至关重要的。因为欲将补贴行为纳入法制轨道,首先必须界定什么是补贴,其次才能了解哪些补贴是受反补贴税法规范的补贴。然而,究竟如何才能正确地界定补贴,各国学者众说纷纭。一般来说,既然是从国际贸易体制的角度讨论补贴这一政府行为,从“补贴”的定义入手是必要的,因为准确地界定法律的规范对象是所有讨论展开的基本前提。

1.1.1 补贴的定义

《布莱克法律字典》对补贴的解释是指“政府为支持某一企业、事业,或政府希望参与的某项改善或者其他被认为需要政府提供援助的目标而提供的资金,其目的大多是为公众谋利益”。从经济学角度上说,补贴是政府实施的旨在协调、调节和支持经济发展的财政资助、收入或价格支持的一种措施,属于政府财政性干预行为^①。从广义的角度说,补贴可以理解为是一个国家的政府对国

^① Black's Law Dictionary Fifth Edition, p. 1280.

内行业的某一行为或企业(或其产品)给予无偿支持、扶助的行为,其主要目的是为了扶持本国某些产业或者企业的发展。在此意义上,补贴属于一国国内经济政策的范围,是一国的内部事务,是主权国家应有的权利。但是,补贴的作用具有两面性,在国际贸易中,一国政府以鼓励出口或减少进口为目的,而对某些特定行业或企业提供补贴,就可能对别国的出口产品造成损害或者对别国本土产品及其行业带来损害或损害威胁,从公平贸易理念以及维护国际贸易秩序的角度来看,这种行为是应该被禁止的,这样就必然需要有相应的国际性贸易法规来加以规范,并予以约束,这一理念也就促成了 WTO《补贴与反补贴措施协定》(简称 ASCM)的产生,ASCM 对补贴的规定是从国际贸易法律的角度加以认定的。国际贸易法所要规范的补贴,通常是指一国政府为本国的生产商或者经营者提供的资金或财政上的支持,包括现金补贴或者其他政策优惠待遇,使其产品在国际或国内市场上与未享受补贴的同类产品相比处于更有利的竞争地位等。

总之,各种补贴定义都有其不完善之处,其关键问题在于,法律规则的设计者如何在过于宽泛的定义和比较狭窄的定义中找到一个平衡点。既不能将“补贴”界定得过于宽泛,以致很多恰当的政府干预经济的行为遭到不必要的非议;又不能使“补贴”的内涵过于狭窄,使许多形式杂乱但实际上是补贴的行为逃脱法律规则的约束。

一、补贴的经济学定义

补贴的产生有各种原因,对补贴国也有各种影响。补贴与被补贴产品的相对价格的变动联系在一起,它具有改变资源配置结构、供给结构、需求结构的影响。从经济学角度,可以把补贴定义为一种影响相对价格结构,从而可以改变资源配置结构、供给结构和需求结构的政府无偿支出,是国家为了实现特定的政治经济目标,由财政安排专项基金向某个行业或企业提供的一种资助。补

贴的范围涉及工业、农业、商业、交通运输业、建筑业、外贸等国民经济各部门和生产、流通、消费各环节及居民生活各方面。补贴在补贴国既可能会矫正市场失灵并提高其社会经济福利,也可能会扭曲资源配置、降低补贴国的经济福利,既可能会提高也可能会降低世界范围的经济福利。

在经济学里,在市场竞争的条件下,厂商的利润最大化条件是边际成本等于边际收益,即市场价格。降低边际成本,边际收益就相对地提高了,企业也会随之扩大市场规模。补贴发生的作用的机制是通过降低边际成本,改变竞争态势,调整供求关系。由于价格受供求关系影响,而供求关系又反过来影响价格,所以降低边际成本的路径有两个:一是对产品进行补贴,从而降低边际成本,降低价格,进而影响供求关系;二是通过调整供求关系又反过来调节价格,进而影响成本。在乌拉圭回合之前,补贴由于没有一个统一的定义,而由各国自行规定,所以有些国家将上述两种情况全部归为补贴,这就造成了反补贴行为的滥用。在乌拉圭回合后,制定了补贴与反补贴措施协定,对补贴形成了统一的定义。主流观点认为 ASCM 中的补贴指的是上述第一种情况,就是国家直接或间接地对产品进行补贴,从而降低产品的边际成本,使得其能通过市场竞争扩大市场份额,这也是许多国家和地区采用补贴政策的经济学原理和依据^①。

受到补贴的最直接受益人是国内生产者。国家的补贴转化为生产者成本的节约。对国内厂商而言,出口补贴(或生产补贴)与降低成本具有同样的效应。即使在另一厂商的产量给定的情况下,对生产额外产量的成本予以补贴,也会使得厂商为了自身利益扩大生产。在这种情况下,由于国内厂商扩大生产,因而竞争厂商

^① 资料来源:段爱群.法律较量与政策权衡——WTO 中补贴与反补贴规则的实证分析[M].北京:经济科学出版社,2005年.

的最佳策略是削减生产,事实上是使国内厂商在有利可图的国际市场上占有更大的市场份额。因此,补贴政策对本国厂商显然是有利的。一方面,由于利润的增加超过了补贴费用,因而补贴政策的结果是国内对产品和服务的总拥有量增加了;另一方面,受补贴产业的发展和产品竞争力的增强必然会给国家带来相应的收益(多为长期性收益)。

在国际市场上,在 WTO 中如何有效处理补贴政策和竞争政策的关系是一个非常有价值的命题。市场中有效的竞争可以起到调节市场机制的作用,规范市场秩序,防止市场失灵。有效的竞争政策可以禁止企业间的串谋或者各种形式的卡特尔;禁止占垄断地位或市场主导地位的大企业滥用其市场优势地位,对同行业其他企业进行打压;控制大企业间大规模的合并以避免市场份额的集中或者保持相当数量的卖者和买者。而补贴政策则是国家对某一个或几个产业实施的、目的在于扶持这些产业,以增强本国产业的竞争力的一种救济措施。但是这些政策多少会在一定程度上改变原有的市场结构,不利于企业间的有效竞争和正常发展。因此补贴政策和竞争政策就存在价值上的冲突。在补贴政策和竞争政策之间存在着一个均衡的区域,这就是有效竞争和适度规模。在这个均衡区域内,竞争政策维护着有效竞争,补贴政策鼓励着竞争和生产经营的适度集中,从而形成规模报酬,两者可以兼收并蓄,互为补充。

二、补贴的法律定义

自从 1892 年比利时制定了世界第一部反补贴法以来,各国纷纷制定反补贴法。但是,对于什么是补贴,哪些补贴是可允许的,哪些补贴应该反对,一直都是众说纷纭、争论不休。如何给补贴定义,是各国的谈判官员所困惑的,一方面不能否认补贴对经济发展的作用,而且补贴涉及各国的经济主权;另一方面,二战后各国补贴的滥用及其造成的不公平竞争,以及带有歧视和贸易保护性质

的反补贴措施确实损害了全球贸易秩序,也违背了自由贸易原则。

1947年达成的《关贸总协定》在第6条、第16条和第23条中对补贴问题作了原则性规定,但是没有明确补贴的含义,并且其涵盖的范围也较小。

1979年的《东京守则》^①也没有给补贴下定义,对补贴的确定主要从实际效果出发,只要结果是获利而不必理会政府有没有给予财政资助。《东京守则》的24个缔约国关于“补贴”的定义之所以没能达成一致意见,是由于美国和欧盟及其他GATT缔约方在认定一项政府措施是一项补贴时是否一定要包括公共账户的支出问题上存在分歧。美国法律曾给予补贴一个宽泛的定义:补贴是一个国家、个人或者经营实体为任何产品的制造、生产或者出口之目的,直接或者间接支付或者赠送的任何“礼物或者援助”。这个定义应该较为宽泛,认为可以忽略是否包括公共账户的支出的问题,应把重点放在接受者所获得的利益上。如果该补贴措施是对特定产业授予一项利益,则该措施是可诉的。但欧盟及其他GATT缔约方认为公共账户的支出是补贴的本质要求,应该体现政府的支出成本。但美国表示强烈反对,认为该补贴定义过于狭窄,不利于其作为反补贴措施常用方发起反补贴调查。上述分歧也最终导致了《东京守则》在补贴定义方面的缺失。直至乌拉圭回合,各成员方一致认为明确“补贴”的定义是极其必要的,在欧盟、加拿大、埃及等成员的提议下,经过激烈的争论和妥协,最终达成了现在适用的文本,即《补贴与反补贴措施协定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)第1条。

1994年乌拉圭回合谈判通过了《补贴与反补贴措施协定》,针对补贴与反补贴措施问题制定了一整套系统的、严谨的和切实可

^① The EC Commission argued before the ECJ in Fediol that “the concept of a subsidy [in the GATT] is narrower than the concept of aid in Article 92(1) [now Article 87(1)]”. See case 187/85, Fediol v. Commission, [1988] ECR 4155, at 4165.