



经济法文库

Economic Law Library

补贴与反补贴制度分析

Legal Perspective on Subsidies and Countervailing Measures

◎ 李 本 著



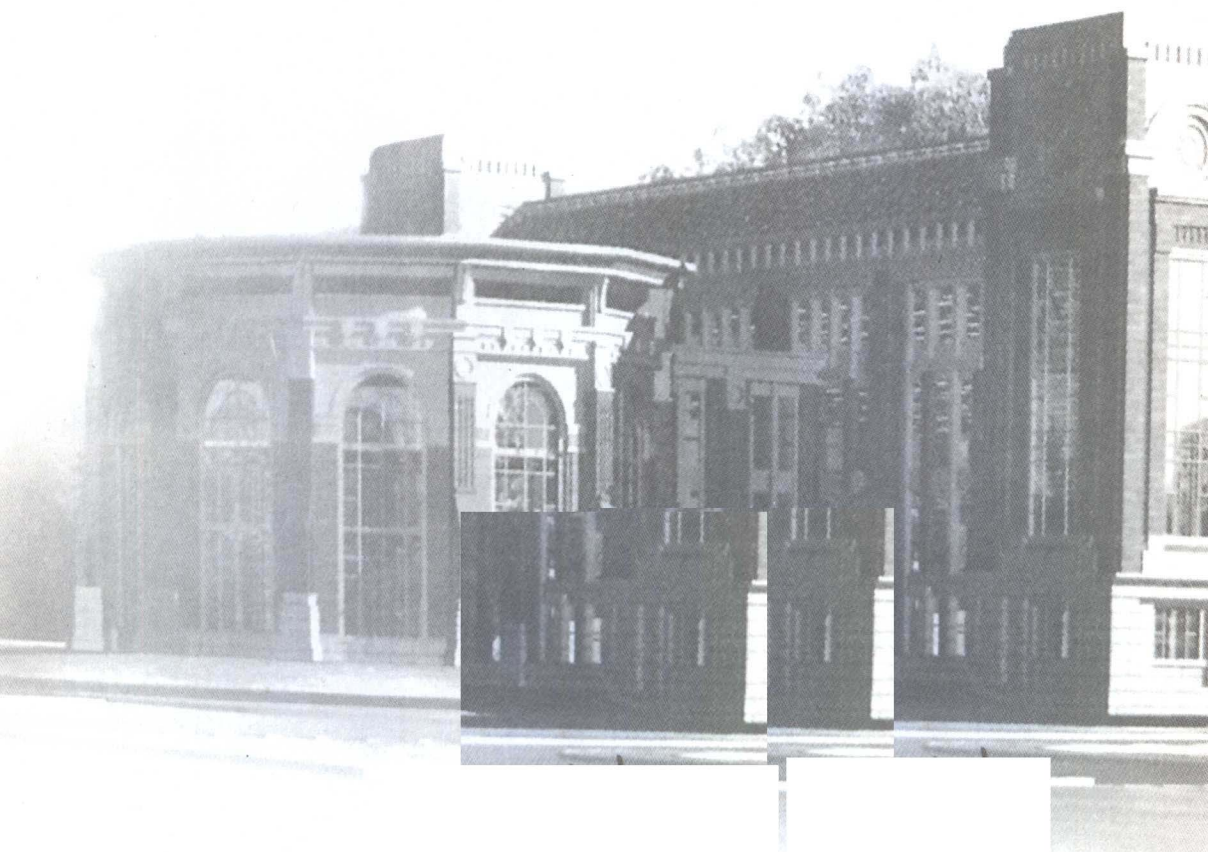
北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

D996. 1
L125

补贴与反补贴制度分析

Legal Perspective on Subsidies and Countervailing Measures

◎ 李 本 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

补贴与反补贴制度分析/李本著. —北京:北京大学出版社, 2005. 11
(经济法文库)

ISBN 7-301-09834-0

I. 补… II. 李… III. 反倾销法-研究-中国 IV. D922.294.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 122061 号

书 名: 补贴与反补贴制度分析

著作责任者: 李 本 著

责任编辑: 孙丽伟 王林文 王业龙

标准书号: ISBN 7-301-09834-0/D·1327

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 北京中科印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 15.75 印张 287 千字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

《经济法文库》总序

我国改革开放二十余年来的经济法制状况,可以用“突飞猛进”这几个字来形容。仅从经济立法来看,在完善宏观调控方面,制定了预算法、中国人民银行法、所得税法、价格法等法律,这些法律巩固了国家在财政、金融等方面的改革成果,为进一步转变政府管理经济的职能,保证国民经济健康运行提供了一定的法律依据。在确立市场规则、维护市场秩序方面,制定了反不正当竞争法、消费者权益保护法、城市房地产管理法等法律,这些法律体现了市场经济公平、公正、公开、效率的原则,有利于促进全国统一、开放的市场体系的形成。

然而应该看到,建立与社会主义市场经济相适应的法制体系还是一个全新的课题。我们还有许多东西不熟悉,不清楚,观念也跟不上。尤其是面对未来逐步建立起的完善的市场经济,我们的法制工作有不少方面明显滞后,执法、司法都还存在着许多亟待解决的问题。

二十余年的经济法研究呈现出百家争鸣、百花齐放的良好局面,各种学术观点和派别不断涌现。但总体来说,经济法基本理论的研究还相当薄弱,部门法的研究更是分散而不成系统。实践需要我们回答和解释众多的疑难困惑,需要我们投入精力进行艰苦的研究和知识理论的创新。

在政府不断介入经济生活的情况下,我们必须思考一些非常严肃的问题:政府介入的法理依据究竟是什么?介入的深度与广度有没有边界?政府要不要以及是否有能力“主导市场”?我们应如何运用法律制度驾驭市场经济?

在国有企业深化改革过程中,我们不能不认真研究这样一些问题:国有的资本究竟应当由谁具体掌握和操作?投资者是否应与监管者实行分离?国有企业应当覆盖哪些领域和行业,应通过怎样的途径实现合并和集中?如何使国有企业既能发挥应有的作用,又不影响市场的竞争机制?

加入 WTO 以后,我国经济、政治、社会生活的方方面面都会发生重大影响。我们必须研究:市场经济法制建设将面临什么样的挑战和机遇?在经济全球化

的背景下,我们的经济法制将如何在国际竞争中发挥作用?国外的投资者和贸易伙伴进入我国,我们会提供一个什么样的法律环境?我们又如何采取对策维护国家的经济安全和利益?

面对环境日益恶化和资源紧缺的生存条件,循环经济法制建设任务繁重。如何通过立法确定公众的权利义务,引导和促进公众介入和参与循环经济建设?怎样增强主动性和控制能力,以实现经济发展与环境资源保护双赢,实现利益总量增加?如何发挥法律的鼓励、引导、教育等功能,通过受益者补偿机制,平衡个体与社会之间的利益?

在市场规制与监管方面,如何掌握法律规制监管的空间范围、适当时机和适合的力度?在法律上,我们究竟有什么样的有效规制和监管的方式、方法及手段?对各类不同的要素市场,实行法律规制与监管有什么异同?

.....

我们的经济法理论研究应当与经济生活紧密结合,不回避现实经济改革与发展中提出的迫切需要解决的问题,在观念、理论和制度等方面大胆创新。这是每一个从事经济法科学研究者与实际工作者应尽的义务和光荣职责。我们编辑出版《经济法文库》,就是要为经济法研究者和工作者提供交流平台。

《经济法文库》的首批著作汇集的是上海市经济法重点学科和上海市教委经济法重点学科的项目成果,随后我们将拓展选择编辑出版国内外众多经济法学者的优秀研究成果。我们坚信,这些优秀成果一定会引起社会各方面的广泛关注,一定会对我国的经济法制建设起到推动和促进作用。

期望《经济法文库》在繁花似锦的法学苑中成为一株奇葩。

华东政法学院 顾功耘

2005 年国庆节

前 言

《补贴与反补贴措施协定》(即 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 简称 SCM 协定或反补贴规定、反补贴协议)是乌拉圭回合形成的最终文本之一。作为 WTO 一揽子协定中的一个,其重要意义不言而喻。

对乌拉圭回合的参与方而言,它的每一字句可能都显示着谈判各方力量博弈的结果及利益的最终体现,一旦签字,就意味着对谈判成果的认可与遵循;而对 WTO 成立后的新加入方而言,一揽子协定是入世的基本要求,要么全签,要么一个也别签。各国之所以还要戴上这个“紧箍咒”,一是因为入世权利与义务并举,机会与挑战并存;二是因为被全球化的浪潮挟裹着前进,这是没有选择的选择。

补贴一方面是国内支持产业政策的政府管制行为,另一方面也可能成为扭曲世界贸易自由化的措施。由于补贴的双重性使其具备成为贸易壁垒的可能性,因此各国纷纷制定反补贴法律与之抗衡,而反补贴措施在抵消补贴不利影响的同时,又可能因滥用而成为事实上的非关税壁垒,这种新贸易保护主义在 WTO 建立后以更隐蔽的方式继续滋长。

WTO 取消了关税等显而易见的贸易壁垒,而补贴与反补贴又是 SCM 协定在一定限度内允许采用的产业政策措施,对其界定与甄别就显得非常重要。SCM 协定约束各国反补贴措施的滥用,同时提供对补贴与反补贴争端的救济模式,因而对中国来说,研究如何用其所长是很有现实意义的课题。

中国入世前后,对 WTO 规则的解读和研究在国内掀起了一次次高潮,其中的一个热点就是对反倾销的研究。在 WTO 框架下,反倾销与反补贴经常被相提并论,两者同为 WTO 所允许采取的反不公平竞争的手段措施,但与反倾销研究的火爆状况相比,目前国内对补贴与反补贴的研究则是一个冷门。这种情况是有现实原因的:中国入世后已经成为遭受反倾销最多的国家,严峻的现实迫使学界密切关注反倾销协定的内容及发展趋势。而在反补贴问题上,到目前为止,

还没有任何一个 WTO 成员对中国发起正式的反补贴调查,其中一个缘由在于中国被西方国家视为“非市场经济国家”,西方国家有判例在先,其国内反补贴法不能适用于“非市场经济国家”,而中国亦未对任何其他国家发起过反补贴调查。

基于此,中国在遭遇反补贴调查方面似乎进入了一个安全港。其实不然,《中国加入议定书》规定,对中国的“非市场经济国家”身份认可期限是 15 年,这 15 年内,并不排除美国灵活适用其反补贴法,并将各案“个案对待”的可能。其他国家,例如欧盟,也丝毫不排除对中国适用反补贴法的可能,而且这种可能性已经越来越大。如果遭受重创后再亡羊补牢,显然为时已晚。因此,以积极务实的态度全面认识 SCM 协定,并在新一轮回合中争取话语权,才能化被动为主动,充分享有 SCM 协定下的权利。

从 WTO 其他成员方的经验教训来看,印度虽然是市场经济国家,但并未逃脱被反补贴调查的厄运。1995 年至 2003 年 6 月,印度已被提起了 36 项反补贴案件诉讼,数量之大是很惊人的。WTO 其他成员方一旦在对华反倾销问题上占不到便宜,一定会在反补贴问题上做文章,中国如果没有事先准备,难免要出现受损失的被动局面。

更重要的是,WTO 规则体系在很大程度上反映了发达国家的利益,其形式上的公平掩盖了实质上的不公平。中国作为世界上最大的发展中国家,对规则修订的参与将有助于扭转这种局面,同时,如何站在发展中国家的立场上去研究、剖析 SCM 协定规则并提出修订意见 also 具有很强的现实意义。

另外,基于农业补贴的特殊性和复杂性,WTO 无法将农业补贴问题置于 SCM 协定之中,而是在《农产品协议》中将其单独列出。因此,研究 WTO 框架下的补贴与反补贴协定,就包括两部分:SCM 协定和《农产品协议》中关于农业补贴的内容。

CONTENTS 目 录

第一章 补贴与反补贴制度概述	1
第一节 补贴的概述及分类	2
第二节 反补贴法概述	7
第三节 国际反补贴法的历史发展与规则演变	9

第二章 补贴与反补贴制度的经济分析	15
第一节 补贴与反补贴制度——反不公平贸易法?	15
第二节 补贴与反补贴——用贸易保护的傳統 理论解释	18
第三节 补贴与反补贴——用贸易保护的 新理论解释	21
第四节 结论:补贴和反补贴法的国际合作	22

第三章 SCM 协定对补贴的定义、分类及认定	25
第一节 对补贴定义的解释	26
第二节 补贴的专向性	37
第三节 对禁止性补贴的认定	40
第四节 对可诉性补贴的认定	44
第五节 不可诉的补贴	49

第四章 反补贴措施程序与争端解决	58
第一节 通过国内法律程序的反补贴救济	59
第二节 通过 WTO 争端解决机制的反补贴救济	71

CONTENTS 目 录

第五章 对 SCM 协定的反思及展望	78
第一节 对 SCM 协定的反思	78
第二节 SCM 协定对 WTO 其他相关法律协定的影响	82
第三节 SCM 协定对内国经济立法的约束 ——以美国“外国销售公司”税制立法 争端案为例	87
第四节 SCM 协定下的环境与补贴问题展望之一 ——环境标准与环境成本优势	94
第五节 SCM 协定下的环境与补贴问题展望之二 ——能否在 WTO 中引进 PPP 原则?	101
第六节 对发展中国家成员的特殊和差别待遇 问题构想	104
第七节 过渡性安排及对经济转型国家成员的 特别规定问题	110
第六章 多哈议程中的补贴与反补贴规则谈判	115
第一节 关于一般补贴的议题	116
第二节 发展中国家和发达国家成员在补贴一般 议题中的不同立场	122
第三节 关于渔业补贴的议题	127

CONTENTS 目 录

第七章 《农产品协议》中的农业补贴	134
第一节 各国农业补贴政策概述	134
第二节 《农产品协议》中的农业补贴	141
第三节 多哈议程中的农业补贴议案	150
第四节 发展中国家成员在农业谈判中的立场	154
第八章 中国补贴与反补贴制度定位及完善	158
第一节 补贴制度的人世承诺及面临的挑战	158
第二节 中国补贴制度的定位分析	173
第三节 中国补贴制度的构建与完善	178
第四节 中国农业补贴制度	183
第五节 中国反补贴立法与 SCM 协定的差距 及完善建议	190
第六节 SCM 协定下中国的反补贴对策	194
附录 补贴与反补贴措施协定	201
参考文献	236
后记	241

第一章 补贴与反补贴制度概述

1995 年元旦诞生的世界贸易组织被称为“经济上的联合国”,是负责管理 WTO 多边贸易体制顺利运行的国际组织。它不仅为协调各成员国的贸易政策与立场提供了一个正式的常设的固定场所,而且以缜密的法律原则、规则和制度,对维护国际贸易交往的有序发展和推动全球贸易自由化进程产生了巨大的作用。但同时在这新的世界贸易体制中,各国政府的对立也是不言而喻的。“对于贸易宪法的制定而言,这些紧张是真正的两难处境。”^①

对 WTO 持乐观态度者认为,世界贸易组织前景辉煌。例如,经合组织的某些报告认为,WTO 在 10 年之内将使世界经济收入每年增长 2740 亿美元。^② 而另一些国家则认为,世界贸易组织将使世界贸易的自由化过快,而“使富国受益,穷国遭殃”。

另一方面,WTO 立法规则体系是以规则为导向,而非以权力为导向的。这使得 WTO 规则的实施问题变得很敏感。实施参数的不确定,国家间关系的扑朔迷离,WTO 能否达到人们所预期的增进整个社会福利的目的,能否成功地在各成员国间周旋,能否找到最佳支点,使自由贸易原则与各种例外得以平衡,并保证成员国的例外实践不致脱离合法的轨道,这一系列的疑问正在被不断地求证分析。

本书选择研究的视角是 WTO 框架下的补贴与反补贴协定及相关法律制度。《补贴与反补贴措施协定》是 WTO 的一揽子协议之一,是成员国加入 WTO 必须签署且遵照执行的,是 WTO 的货物贸易法律制度中极其重要的一部分。

WTO 的终极目的是推行自由贸易,不仅经济学家预见到,而且实践已经证

^① [美]约翰·H. 杰克逊:《世界贸易体制——国际经济关系的法律与政策》,张乃根译,复旦大学出版社 2001 年版,第 383 页。

^② 参见曾令良:《世界贸易组织法》,武汉大学出版社 1996 年版,第 14 页。

实,一国的补贴制度很可能对国际贸易的自由化造成扭曲,同时一国的反补贴制度又可能是贸易保护主义膨胀的一个表现。考察《补贴与反补贴措施协定》对补贴与反补贴制度进行的国际立法规制最终能否达到预期目的以及对之进行反思与构想是本书的主要研究任务。

第一节 补贴的概述及分类

一、补贴概述

补贴的字面意思是“补缺、使充足”。从一国管理经济的角度讲,补贴是一种经济杠杆,是政府调节经济运行的政策手段。政府为了国内经济发展或其他需要,有权采取它认为适当的任何政策促进经济发展和提高人民的生活水平,这是一国经济主权的体现。

补贴可以采取多种形式,可以是资金直接转移,如政府发放的交通补贴、住房补贴等,或者政府提供无息贷款或贷款担保;也可以是政府对本应收取的资金给予豁免或不予征收,如减免税收;可以是政府购买商品或提供服务,如收购粮食;也可以是政府委托或指示基金或任何私人机构进行上述行为;还可以是任何形式的收入支持或价格支持。

大多数情况下,补贴都是财政补贴,或者说以财政补贴的形式表现出来。财政补贴是国家为某种特定需要而将一部分财政收入直接或间接转移给特定的经济组织或居民的分配形式。^①它是通过改变相对价格结构,从而改变资源配置结构、供给结构和需求结构的政府无偿支出。

任何国家的经济目标都是多重的,虽有主次之分,但都必须考虑,必须由稳定的社会经济制度所规定的运行机制和灵活的经济调节手段共同发挥作用,才能够实现。在市场经济条件下,市场机制充分发挥其功能,即:(1)通过市场价格的高低和商品价值实现的顺利程度,为商品生产者提供、传递市场信息;(2)通过市场价格的变动,激励商品生产者按照市场价格决定生产什么和怎样生产;(3)使生产要素不断地在供不应求和供过于求的变动中重新组合,使资源配置适应市场和社会的需要,实现资源的有效配置。但市场机制也有缺陷,诸如外部经济或不经济导致市场失灵;市场竞争的不充分影响市场效率;宏观经济的不均衡等。这就决定了政府必须对国民经济运行实施有计划的干预,运用各种经济调节手段,修正市场机制自发作用所产生的不利后果,尽可能克服市场调节

^① 参见王妍:《浅谈市场经济条件下的财政补贴》,载《山西财经学院学报》1995年第6期。

的波动,减少资源浪费,从而保证社会、经济目标的充分实现。财政补贴就是政府的调节手段之一,而且干预效果很明显。

财政补贴与价格、工资、利息等经济杠杆,都以产品价值量为分配对象,都能引起国民收入分配额在不同利益主体之间发生变化,改变国民收入分配结构,从而对社会再生产的生产、分配、交换和消费发生影响。财政补贴比其他经济杠杆更具有灵活性,可选择不同的调节对象,它是其他经济杠杆的补充力量。当然,出口补贴也属于财政补贴的一种,即国家为了鼓励出口,按出口实绩给相应的企业以补助。

财政补贴除具有发展本国经济、促进资源更好配置的目的外,广泛意义上—国政府的补贴,还可能是为了政治目的,通过减轻人民生活负担,以争取在经济上处于劣势而失去救济的民众的民心;还可能是为了某些特别的目的,如保护环境、保护人民生活健康等,在禁渔期给予渔民一定的补助、迁置厂矿等。

这样看来,补贴似乎是无可非议的,惟一需权衡的是政府要增加开支,政府负担加重。连传统的国际贸易学家也认为补贴是无可指责的,如果出口国对出口货物实行补贴,会降低货物价格,而这对进口国消费者来说,简直就是份“礼物”。

但传统理论很快就被抛弃了。资本主义国家的贸易理论界发现了一个事实:出口补贴其实可以为出口国增加财富。他们现在不仅相信这种能创造财富的补贴存在,而且认为政府已经能准确有效界定对哪些工业实施补贴可以最大限度地扩大财富,甚至可以量化出这笔财富来。^①

出口补贴的作用有三:第一,通过成本的分散承担,降低了出口商的私人生产成本,减少了商品的价值,因而能在世界市场上有效地实行价格差,从而在国际贸易中取胜。第二,通过无偿提供资金,给予贷款优惠等种种手段,刺激商家开展出口业务的兴趣,调动其外销的积极性,从而形成贸易顺差,增加国家外汇收入和财政收入。第三,通过对国民经济中有更大的外在利益的产业,或者是将成为主导的产业,或事关国防实力的关键产业提供直接或间接的补贴,可以弥补其经营亏损,增加盈利,确保获得高额利润,使本国专业化生产方向和生产的国际区位配置更趋于完善及合理。也就是说,出口补贴是产业政策的一种表现,可以达到为国内产业服务、为国际产业布局铺平道路的目的。

这样,出口补贴在有利于本国企业的同时,必然会侵害他国的权益,因为价格上的优势会带来竞争实力的增强,从而扩大出口机会,占据销售市场。于是,

^① See William K. Wilcox, GATT - Based Protectionism and the Definition of a Subsidy, *Boston University International Law Journal*, 1998, p. 129.

正常的交易环境受到干扰,原来平衡的贸易秩序被打乱,出口补贴成为扭曲世界贸易自由化的一种措施。

不仅出口补贴会扭曲市场,国内补贴也会在一定程度上起到这样的作用。众所周知,国际贸易中最常见的阻碍外国产品进口的办法是关税。对某一进口产品征收关税,使进口产品的价格提高,从而不利于其在进口国市场上的竞争。而对生产进口替代产品的企业实施补贴,可以使产品的价格降低,这样不用增加关税,却又增强了国产产品的竞争力,从这一角度看,国内补贴的作用与关税有相似之处。虽然这类补贴的主要目的是为了国内产业政策的需要,但是从本质上看和关税一样都有限制进口、保护本国工业的作用。

一俟资本主义国家发现了补贴的这一功效,就会纷纷启用补贴措施,来实现本国的出口战略。例如,美国出口补贴花样众多,根据美国《外国销售公司法》,总部设在美国的跨国公司在向欧洲出口商品时,只要通过传真、商业信函等形式将产品“书面销售”给其在国外的子公司,便可堂而皇之地少支付 15% ~ 30% 的所得税。另外,美国通过立法对软件、化工、汽车、机械等行业的跨国公司在处女岛、百慕大群岛和关岛等地开办的子公司免征出口税。于是,美国的微软、波音、柯达、通用和福特等公司,便把出口货单从这些地方的子公司发往世界各地,所获利润不在美国上税。据世贸组织调查,所有的美国大公司都从这项免税法令中受益,立法 5 年来免税 150 亿至 175 亿美元,有一半的美国出口受益于美国不诚实的免税制度。^①

欧共体也曾成功地通过运用补贴政策,在不到 10 年的时间内,从世界上最大的农产品进口地区一跃成为世界上最大的农产品净出口地区。

这些国家一方面自己大行补贴之道,另一方面又竭力反对他国补贴产品进口。早在 1892 年,比利时就开始实施反补贴措施。针对外国受补贴的出口产品,比利时认为本国有权通过征收反补贴税来“抵消”由此给本国带来的侵害。其后各国纷纷制定反补贴法或者类似法规,来对付他国的出口补贴。

这样就出现了很尖锐的问题。各国对“补贴”的定义各有不同,完全是根据本国自己的意愿来界定的。实际上,什么是补贴?哪些补贴可以允许(即外国政府不得干预或采取任何措施)?哪些补贴应该反对?这一直是长期以来争议颇多的问题。

1994 年关贸总协定修改之前,美国法律对补贴的定义是:“一个国家,个人或经营实体直接或间接地支付或赠送给任何产品的制造,生产或出口的任何

^① 参见陈宏伟:《鼓励出口与财政补贴整合》,载《山东经济战略研究》2001 年第 5 期。

‘礼物或援助’。”^①美国 1930 年关税法规定,进口到美国的外国商品,如果在制造或生产过程中受到了补贴就可以征收反补贴税。其第 303 条规定,美国商务部只要确认了这种“赠予或补助”在事实上或法律上提供给了特定工业或企业,美国即可对之征税。

加拿大法律规定,如果外国出口商或制造商从其政府处接受财政资助,使其能在出口市场上以有吸引力的价格出售产品,就认为存在补贴。

既然各国对补贴各执一词,将补贴立法上升至国际层面则是必然的选择。

1947 年关贸总协定即试图规范补贴,其第 16 条要求“缔约方对可能造成出口增加或进口减少的补贴措施予以通知”,但其对补贴并没有界定。而 1979 年东京回合的《补贴与反补贴措施守则》也没给补贴下一个明确的定义。

经过几年的谈判,乌拉圭回合多边贸易谈判中签署的《补贴与反补贴措施协定》,终于给补贴下了一个定义,将补贴界定为:“补贴是由一国政府或任何公共机构提供,使接受者得益的财政资助。”具体包括:(1) 政府采取的涉及资金的直接转移(如赠款、贷款和投股)、潜在的资金或债务的直接转移(如贷款担保)的措施;(2) 放弃在其他情况下应征收的政府税收(如税收抵免之类的财政鼓励);(3) 政府提供一般基础设施外的货物或服务,或购买货物;(4) 政府向一筹资机构付款,或委托或指示一私营机构履行以上(1)至(3)所列举的一种或多种通常应属于政府的职能;(5) 其他存在于 GATT1994 年第 16 条的任何形式的收入或价格支持及因此而被授予的一项利益。^②

这个补贴概念应该说从内容至形式都很广泛。但 SCM 协定并不针对所有的补贴,而是将补贴分为禁止的补贴、可诉的补贴和不可诉的补贴,并只关注其中可能影响国际贸易自由化的补贴,或者说,可能引起国际纷争的补贴,这类补贴也就是承担 WTO 义务的补贴。而其他职能目的的或纯粹影响国内经济的补贴则交由主权国家自由定夺。

二、补贴的分类

1. 从补贴的外延角度,可将补贴分为广义的补贴与狭义的补贴

SCM 协定对补贴的界定是广义的,纯粹为国内经济服务的财政补贴也包括在内。只不过这种补贴一般属于不可诉补贴,一旦被贴上“不可诉”的标签,就不会在 WTO 框架下受到非议了。

各国反补贴法所针对的补贴则是狭义的补贴,即对国际贸易造成负面影响

^① 曹建明、陈治东主编:《国际经济法专论》第 3 卷,法律出版社 2000 年版,第 405 页。

^② 参见《补贴与反补贴措施协定》第 1 条规定。

的应当抵消的补贴。例如,2001年我国颁布的《中华人民共和国反补贴条例》第3条规定:“补贴,是指出口国(地区)政府或者其任何公共机构提供的并为接受者带来利益的财政资助以及任何形式的收入或者价格支持。”对这个意义上的补贴,甚至还有最狭义的理解:“补贴实为出口补贴,而且只囿于特定的出口商品才能享受到这样的‘三春晖’。”^①

2. 从授予补贴的目的的不同,可以把补贴分为出口补贴和国内补贴

出口补贴,是一国政府或同业公会向当地生产商或出口商无偿地为其商品出口在生产、制造、加工、买卖、运输等过程中提供现金贴补或财政上的优惠。授予补贴的目的在于鼓励出口。

出口补贴是最易引起国际纷争的,也是他国反补贴法最为关注的,极易造成市场扭曲。在SCM协定里,出口补贴属于禁止性补贴,其附件《出口补贴例示清单》中详细罗列了12种出口补贴的可能表现形式。

国内补贴是一国政府就某类产品的生产给国内企业的补贴,不管该产品是否出口,只要生产了按规定应当给予补贴的产品,政府就给予补贴。授予补贴的目的并不在于鼓励出口。

广义上的国内补贴还包括其他意义上的财政补贴,不仅给予企业,还可能给予居民。一般情况下,由于国内补贴不与国际贸易发生关系,不会对国际贸易产生影响,但为进口替代政策服务的国内补贴也会扭曲国际贸易市场。

3. 从补贴的方法角度,可将补贴分为直接补贴和间接补贴

直接补贴包括价格补贴和收入补贴。例如,政府按照商品出口的数量或价值给予的补贴是一种价格补贴;政府设立保证价格,保证支付出口产品国际市场和国内市场的差价也是一种价格补贴。收入补贴则包括对企业的出口亏损进行补偿等。

间接补贴的办法包括政府通过银行系统给予用于出口商品生产和销售的贷款以优惠利率低息贷款、外销退税、免费或低费为本国出口产品提供服务等。例如,20世纪30年代创办的美国进出口银行只向美国出口商和其外国买主提供条件优惠的贷款,而不向美国进口商及其外国供应商提供。间接补贴的办法还包括在商品出口以后,政府允许企业申请退回进口原材料时支付的关税,或对于出口商品免征国内同类商品所缴纳的各种国内税。在外汇管制的国家里,允许出口企业保留一定比例的外汇以作鼓励,或通过使用不同的汇率,降低用外币衡量的出口商品的成本。一些政府还承担为出口企业推销商品的直接开支,包括

^① 石慧、刘健:《补贴·反补贴·公平竞争与自由贸易之法辩》,载《佛山科学技术学院学报(社科版)》2000年第3期,第24页。

免费或低费提供有关出口市场前景的信息,或组织各种推销商品的博览会等。

4. 从补贴是否可被允许的角度,SCM 协定将补贴分为禁止的补贴、可起诉的补贴和不可起诉的补贴三类

通常按所谓的“交通灯框架”,可将上述三类补贴形象地称为红灯、黄灯和绿灯补贴。红灯表示完全禁止,黄灯表示可以实施但在一定情况下可能被采取反补贴措施,绿灯则表示可以实施并不得被起诉。

禁止的补贴(红灯补贴)。它是以出口实绩或进口替代作为惟一条件或条件之一所提供的补贴。

可起诉的补贴(黄灯补贴)。一成员方政府实施的任何补贴,不管它是国内补贴,还是出口补贴,只要可能对另一成员方造成有害影响,都属于可起诉补贴。

不可起诉的补贴(绿灯补贴)。非专向性的补贴都是不可起诉的补贴,专向性补贴中符合豁免条件的补贴也是不可起诉的补贴。

SCM 协定的大贡献就是对补贴进行了这样的分类并采取不同的规制方法。

第二节 反补贴法概述

一、反补贴法的双重性

由于某些补贴对进口国同类商品的生产和销售予以强烈冲击,限制了出口贸易的发展与扩大,扼制了产业的良性发展,为消除这种不良影响,重新调整被人为扭曲或改变的国际市场竞争地位,许多国家都制定了反补贴法。通过征收反补贴税等方式增加进口商品成本,抵消进口产品所得到的补贴,从而使其不能在进口国市场上与进口国同类产品进行低价竞争,以达到保护国内市场的作用。

对进口国家来说,面对通过补贴进入本国市场的进口商品,究竟是尽量放宽政策并享有这种廉价商品,还是按照世界贸易组织所允许的方式征收保护国内产业的反补贴税呢?从政治经济学角度看,受到威胁的国内行业会努力游说,向政府施加压力要求征收报复性的进口税;而消费者的利益又促使他们反对征收这种关税。一般来说,发达国家运用反补贴机制最积极,从 1985 年到 1992 年的 8 年里,美国发起过 106 次反补贴调查,占这一期间反补贴调查总数的 57%。^①根据 WTO 统计,从 1995 年到 2003 年 6 月,美国又发起过 65 项反补贴调查,占这一期间反补贴调查总数的 40%。

^① 参见海闻、彼得·林德特、王新奎:《国际贸易》,上海人民出版社 2003 年版,第 301 页。