



Y3502313

学校代码：10036

對外經濟貿易大學

University of International Business and Economics

硕士学位论文

中国面临的反补贴困境及对策研究

学位类型：专业学位

论文作者：魏霞

学 号：201620130365

培养学院：国际经济贸易学院

专业名称：国际商务硕士

指导教师：王炜瀚 教授

2018年5月



Y3502313

中国面临的反补贴困境及对策研究

学位类型：专业学位

论文作者：魏霞

学 号：201620130365

培养学院：国际经济贸易学院

专业名称：国际商务硕士

指导教师：王炜瀚 教授

2018 年 5 月

Research on Countervailing Dilemma and Countermeasures in China

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文所涉及的研究工作做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律责任由本人承担。

特此声明

学位论文作者签名：魏霞


2018 年 5 月 22 日

学位论文版权使用授权书

本人完全了解对外经济贸易大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或部分的阅览服务；学校有权按照有关规定向国家有关部门或者机构送交论文；学校可以采用影印、缩印或者其它方式合理使用学位论文，或将学位论文的内容编入相关数据库供检索；保密的学位论文在解密后遵守此规定。

学位论文作者签名：魏霞

2018 年 5 月 22 日

导师签名：

2018 年 5 月 23 日

摘要

补贴与反补贴是国际贸易中的重要问题。改革开放以来，中国对外贸易发展迅速，常年的贸易顺差引起了与贸易伙伴国之间的贸易摩擦。受制于 WTO 框架下的多边规则，许多国家已较少使用关税以及部分非关税措施，开始转向使用反倾销、反补贴等比较隐蔽的贸易救济措施来达到贸易保护的目的。越来越多的国家开始加入对中国进行反补贴调查的行列中来。由于反补贴调查对贸易的影响时间长，示范效应强，危害巨大。所以，对中国遭受反补贴调查的现状进行研究，找到频遭反补贴调查的原因，有利于政府规范国内补贴制度，提高贸易公信力，提升贸易质量；有利于帮助企业在今后的贸易中减少遭受反补贴调查的数量、减轻遭受反补贴调查后的损失。

本文采用文献研究法对《补贴与反补贴措施协议》相关规则进行解读，协议中关于补贴与反补贴的规定构成本文的理论基础。本文采用数据分析法，通过数据描述并分析截至 2016 年 12 月 31 日中国遭受的反补贴调查现状及中国遭受的反补贴调查的诸多特点。在对中国当前面临的反补贴现状及其特点及影响进行深入分析后，本文试图从内因和外因两方面入手归纳出中国频繁遭受反补贴调查的深层原因。采用案例分析法介绍中国遭受的已经结案的三个具有代表性的反补贴调查案例。

本文通过对《补贴与反补贴措施协议》相关规则的解读、从中国遭受反补贴调查的内外部原因中暴露出的问题入手，逐一提出应对策略，以期为应对反补贴调查提出科学的对策。主要对策包括政府要规范和调整国内的补贴政策；建立补贴数据库；企业和行业协会要认真反思并吸取之前案件的经验，积极应诉；珍惜自己的反补贴权利，必要时对其他国家滥用贸易救济的行为予以反制等。

关键词：补贴与反补贴，反补贴调查，《补贴与反补贴措施协议》，对策建议

Abstract

Subsidy and anti-subsidy are important issues in the international trade. Since the reform and opening up, China's foreign trade has developed rapidly. The annual trade surplus has caused trade friction with trading partners. Constrained by the multilateral rules under the WTO, many countries have made less use of tariffs and some non-tariff measures, they have begun to switch to more concealed trade remedy measures such as anti-dumping and anti-subsidy measures to achieve trade protection goals. More and more countries have begun to join the ranks of anti-subsidy investigations against China. Anti-subsidy investigations have long-term impact on trade, their demonstration effect are strong, so their harm are enormous. Therefore, studying the status of China's anti-subsidy investigations and finding the reasons for frequent anti-subsidy investigations are conducive to both Chinese government and Chinese enterprises. They can help Chinese government to regulate the domestic subsidy system, increase the credibility of trade, and improve the quality of trade. What's more, they will help Chinese enterprises to reduce the number of anti-subsidy investigations and reduce the losses after anti-subsidy investigations in future trade. In this sense, this project has strong practical significance.

This paper uses the literature research method to interpret the relevant rules of the "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures". The provisions on subsidies and countervailing in the agreement constitute the theoretical basis of this article. This paper uses data analysis method to describe the status of anti-subsidy investigations in China as of December 31, 2016 and to analyze the characteristics of China's anti-subsidy investigations. After an in-depth analysis of China's current countervailing status and its characteristics and impact, this article attempts to sum up the underlying causes of China's frequent countervailing investigations from both internal and external causes.

In order to propose scientific countermeasures for responding to anti-subsidy investigations, this article proposes coping strategies according to the interpretation of relevant rules of the "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures" and the problems exposed from the internal and external reasons of China's anti-subsidy investigations one by one. The main countermeasures include our government need to

regulate and adjust domestic subsidy policies, and make rational use of actionable subsidies and make full use of non-litigation subsidies. What's more, governments at all levels should establish a subsidy database. The enterprises and industry associations should seriously reflect on and draw on the experience of previous cases. When facing the anti-subsidy investigations, they should respond actively. China must cherish its own countervailing rights and counteract the abuse of trade remedies by other countries.

Keywords: Subsidies and anti-subsidies, Anti-subsidy investigation, Subsidies and Countervailing Measures Agreement, Solution

目录

第 1 章 引言.....	1
1.1 选题背景及选题意义.....	1
1.1.1 选题背景.....	1
1.1.2 选题意义.....	1
1.2 国内外研究现状.....	2
1.2.1 国内研究现状.....	2
1.2.2 国外研究现状.....	3
1.2.3 文献评述.....	4
1.3 研究方法思路.....	4
1.3.1 研究内容.....	4
1.3.2 研究方法.....	5
1.3.3 文章创新之处.....	5
第 2 章 WTO 框架下补贴与反补贴的多边规则.....	6
2.1 《补贴与反补贴措施协议》.....	6
2.2 补贴与反补贴.....	6
2.2.1 补贴定义及特征.....	6
2.2.2 补贴分类.....	7
2.2.3 反补贴定义.....	7
第 3 章 中国遭受反补贴调查的现状、特点及影响分析.....	8
3.1 中国遭受反补贴调查的现状.....	8
3.2 中国遭受反补贴调查的特点.....	15
3.3 中国遭受反补贴的影响分析.....	16
第 4 章 反补贴调查案例分析.....	18
4.1 2006 美国铜纸板案.....	18
4.1.1 案情介绍.....	18
4.1.2 案件评析.....	18
4.2 2009 美国铜纸板案.....	18
4.2.1 案情介绍.....	18
4.2.2 案件评析.....	19
4.3 2010 美国铝型材案.....	19
4.3.1 案情介绍.....	19
4.3.2 案件评析.....	20
4.4 案例总结.....	20
第 5 章 中国遭受反补贴调查的内外部原因.....	22

5.1 中国遭受反补贴调查的内部原因.....	22
5.1.1 中国出口产品补贴制度存在问题.....	22
5.1.1.1 中国现存的某些补贴政策不符合 WTO 补贴规则.....	22
5.1.1.2 未建立起从中央到地方系统的补贴数据库.....	24
5.1.1.3 相关指导性文件表述不严密.....	24
5.1.2 中国反补贴应诉现状.....	25
5.1.2.1 企业消极应诉.....	25
5.1.2.2 行业协会作用缺失.....	25
5.1.2.3 缺乏对反补贴调查案例的分析研究以及建立反补贴调查预警机制.....	25
5.1.3 中国反补贴制度.....	26
5.1.3.1 中国反补贴法律.....	26
5.1.3.2 中国反补贴实践.....	27
5.2 中国遭受反补贴调查的外部原因.....	27
5.2.1 贸易保护主义抬头.....	27
5.2.2 WTO 规则不完善.....	28
5.2.3 主要贸易伙伴国修改反补贴单边法律.....	28
第 6 章 应对反补贴调查的策略.....	29
6.1 充分利用《补贴与反补贴措施协议》.....	29
6.1.1 弱化国内补贴的专向性.....	29
6.1.2 充分利用不可诉补贴.....	29
6.2 针对频遭反补贴调查的内部原因的解决对策.....	30
6.2.1 按照 WTO 补贴规则梳理清查中国现有的补贴政策.....	30
6.2.2 建立起从中央到地方的补贴数据库.....	30
6.2.3 转变指导文件中不严谨用语.....	31
6.2.4 完善中国反补贴立法.....	31
6.2.5 培养一批熟悉 WTO 补贴规则及各国反补贴法律的专业人才.....	32
6.2.6 发挥行业协会作用, 组织企业积极应诉.....	32
6.2.7 与高校合作建立反补贴案件研究中心.....	32
6.2.8 多方协作建立健全反补贴调查预警机制.....	33
6.3 针对频遭反补贴调查的外部原因的应对之策.....	33
6.3.1 严格运用补贴政策, 提升出口产品层次.....	33
6.3.2 对其他国家发起反补贴调查进行反制.....	34
6.3.3 加强政府间贸易交流.....	34
6.3.4 向世界贸易组织提起诉讼.....	34
6.3.5 引领 WTO 补贴与反补贴规则的完善.....	34
6.3.6 发挥主管部门作用, 细化国内反补贴法规.....	35
第 7 章 结论.....	36
参考文献.....	37
致谢.....	40
个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果.....	41

第 1 章 引言

1.1 选题背景及选题意义

1.1.1 选题背景

截至 2017 年上半年，中国货物贸易进出口总值达 13.14 万亿元人民币，其中，出口 7.21 万亿元，进口 5.93 万亿元，贸易顺差为 1.28 万亿元¹。在全球贸易增长乏力的背景下，巨大的贸易顺差使中国频繁遭受贸易摩擦，甚至是来自于贸易伙伴国的贸易报复。受 WTO 多边规则的制约，美国、欧盟、加拿大等国转向借助于反倾销、反补贴等有着合法外衣的贸易救济手段来对中国进行贸易报复，以达到贸易保护的目的。中国最早受到反补贴调查是在 2004 年，发起国为加拿大，涉案物品为烧烤架。自此之后，中国受到越来越多的反补贴调查，到 2016 年 12 月 31 日，中国共遭受 119 起反补贴调查²。从现有对中国发起反补贴调查的案件来看，对中国发起反补贴调查的 WTO 成员不断增多，也已不再局限于发达国家。

按照中国入世时的规定，“非市场经济”条款于 2016 年 12 月便不再具有效力。此后因“非市场经济地位”而引发的反补贴规则争议将不复存在，国外对华反补贴实践必将发生很大变化，越来越多的 WTO 成员不再只局限于使用反倾销调查，相应的会对中国使用更多的反补贴调查手段。中国出口企业面临的贸易争端形势更加严峻。

1.1.2 选题意义

反补贴调查范围广泛，不仅涉及特定企业或产品，可能会波及整个产业链；影响时间较长，对一国经济的影响更加广泛和持久；具有更强的示范效应，可能会被其他国家在反补贴调查中援引。鉴于反补贴调查的这些特点，所以如果中国频繁遭受反补贴调查，势必会严重阻碍对外贸易的发展，给经济造成严重的创伤。

鉴于反补贴调查的巨大危害以及日趋严峻的反补贴形势，对该问题现状进行描述，进而分析其特征及影响，对中国频遭反补贴调查的内外部原因进行深入探讨，从中国自身存在的问题入手，剖析中国目前存在的补贴与反补贴的制度环境与应对反补贴调查时存在的问题，探究中国易遭受反补贴调查的内部原因，从贸易保护主义抬头、《补贴与反补贴措施协议》不完善、美加等国修改国内相关立法等方面探究中国遭受反补贴调查的外部原因，并根据以上分析相应提出科学的应对策略就显得十分必要和紧迫，也具有极强的现实意义。同时，对中国补贴制度的改革也具有一定的借鉴意义。

¹ 数据来源：中华人民共和国海关总署

² 数据来源：世纪贸易组织官网

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国内研究现状

随着中国遭受反补贴调查的增多,越来越多的学者逐渐重视对补贴与反补贴问题的研究。早期国内学者将研究的重点放在对补贴和反补贴法律和国际规则的研究上。甘瑛(2003)从法和经济学的角度讨论反补贴税法如何能更公平合理实施,探讨了补贴与反补贴领域重大实体规则如何在公平与自由的精神指导下实现良性运作。王贵国(2003)认为补贴具有一定政治色彩,各国使用补贴在某种程度上是受政治动机驱使的,因此禁止各国政府进行补贴是不现实的。李本(2004)、蔡春林(2006)、张庆麟(2014)从贸易法角度出发,介绍了《补贴与反补贴措施协议》的架构及主要内容,包括补贴的概念、分类、针对补贴的救济措施等。黄东黎(2010)采用案例分析的方式,通过分析35个已裁定的补贴案件,对世界贸易组织的补贴与反补贴规则进行全面的梳理。此外,部分学者从单边法律角度入手研究该问题。单一(2009)在其著作中介绍了美国和欧盟的反补贴立法,直观展现了中国主要贸易伙伴国反补贴立法的发展过程。

当中国遭受的反补贴调查逐渐增加时,越来越多的学者将研究目光放在对中国实际情况的剖析上,包括对存在的补贴现状、遭受反补贴调查的现状特点以及提出应对反补贴调查对策等方面的研究。目前,中国的补贴制度确实存在不足,与国际规则之间存在较大差距。王文文(2005)指出目前中国现行的补贴制度中仍存在大量具有专向性的补贴,正是这些具有专向性的补贴使中国易遭受反补贴调查。彭岳(2007)描述了中国的补贴现状,并梳理了中国加入WTO之前和之后的反补贴规则,为我们了解中国的补贴现状和反补贴法律提供了参考。单一(2009)通过描述中国补贴政策的种类,分析中国现有补贴政策存在的问题,给出应对反补贴调查的法律对策。王云飞(2006)认为今后中国可能会面临着大规模的反补贴调查,尤其是在取得市场经济地位之后。李思奇(2016)系统总结了自1995年至2014年中国遭受反补贴调查的数量、发起国家以及分布行业,分析国际反补贴规则的演变对中国带来的现实挑战,深刻揭示中国面临的严峻的反补贴调查现状。程慧(2015)在《美国对华反补贴的现状以及对中企业的警示》中从数量、涉案金额、涉案种类、隐蔽性角度描述了美国对华反补贴的现状,并介绍了美国对中国的反补贴调查给中国带来了什么消极影响。吴琛(2013)分析了中国目前遭受的反补贴调查的现状与特点,进一步阐明了中国面临紧迫的反补贴形势的原因,进而提出中国在国际贸易中应对反补贴问题的法律对策。郭文杰(2013)在《中国面临的反补贴现状和对策研究》中着重分析了美国、加拿大以及欧盟对中国的反补贴形势,从完善反补贴立法、加快政府职能转变、根据《SCM协议》调整中国的补贴政策等角度提出应对措施。此外,有些学者借助近年来发

生的案例梳理其他国家对中国发起的反补贴调查有何特征。杨荣珍（2011）列举了自 2004 年中国遭受第一起反补贴调查以来至 2010 年所遭受的 39 起调查的名称。通过分析 39 起具体案例得出国外对中国的反补贴具有如下特征：2007 年后反补贴案件数量大幅增长、以金属产品为主等。同时在文章中梳理了中国现存的补贴政策。张晓涛（2016）以美国对中国发起的 49 起反补贴调查案例为依托，分析美国对华反补贴调查中涉及的补贴项目大多为可诉补贴，主要有低于合理回报（LTAR）提供产品和服务、税收优惠、优惠贷款、财政资助四类。根据美国对华反补贴调查案件引发的思考，提出了应对反补贴的建议。

1.2.2 国外研究现状

国外对于反补贴的研究起步较早，研究内容也更广泛。发达国家由于自身的优势地位，很少研究如何应对他国对本国的反补贴调查，其对补贴与反补贴的研究内容主要涉及：（1）基于补贴与反补贴法律制度或法律框架的相关研究；（2）探讨反补贴调查对还未具有市场经济地位的国家是否适用；（3）分析中国补贴现状的相关研究。

国外学者对 WTO 框架下关于补贴与反补贴的协议进行研究，主要涉及反补贴调查程序、争端解决机制等多个方面，同时也批判性的看待了该协议存在的不足之处。Emmanuel Nyahoho(2004)认为《补贴与反补贴协议》的规定及其效力具有一定缺陷性。

到了 21 世纪，更多的国外学者将研究方向对准了“非市场经济国家”与反补贴调查相关问题上。Vladimir N. Pregelj（2005）指出在 2005 年之前美国发起的反补贴调查中没有一起是针对“非市场经济国家”的，为了能以合法的理由向“非市场经济国家”征收反补贴税，美国国会提出建议，希望能修改相关国内立法，使向“非市场经济国家”发起反补贴调查时有国内法依据。Gilbert B. Kaplan(2007)在其著作中提到 2007 年是美国对“非市场经济国家”发起反补贴调查的元年，此前并没有向“非市场经济国家”发起调查的先例。在这一年里，美国向中国发起了多起反补贴调查，这势必会对两国的贸易产生深远的影响。Liu Bing（2009）对 WTO 框架下反补贴规则进行深入研究，同时在加拿大和美国的突破“反补贴措施不适用于非市场经济国家”的背景下，提出中国如何应对反补贴调查的对策。EVB Gatta（2012）介绍了欧盟紧随美国其后，在 2010 年对中国的铜版纸发起反补贴调查，这是欧盟首次对华发起反补贴调查，这次调查打破反补贴税不适合“非市场经济”国家的规则。

在对中国补贴现状的相关研究上，J Dove（2014）列举了中国对可再生能源的补贴情况，认为中国对可再生能源的补贴是违反国际贸易规则的，已经受到国际社会的密切关注。

1.2.3 文献评述

通过阅读国内外相关文献发现，国内学者和国外学者都注重对补贴与反补贴进行国际规则层面的研究，无论是对 WTO 框架下的《补贴与反补贴措施协议》进行法理上的解读，还是以实际案例为依托对《补贴与反补贴措施协议》规则进行梳理。此外，部分国内外学者对中国遭受的反补贴调查进行研究分析，不同的是国外学者注重论述中国确实存在违反国际贸易规则的补贴情况以及对反补贴调查是否适用“非市场经济国家”提出见解，而国内学者多从中国遭受的反补贴调查现状入手，分析中国遭受反补贴调查的特点，并提出相关建议。值得注意的是，无论是国外学者还是国内学者很少对中国遭受的反补贴调查案件进行系统完整的汇总研究，对中国目前存在的补贴政策进行研究的的文章更是寥寥无几。

1.3 研究方法思路

1.3.1 研究内容

本文拟分六部分说明问题：

第一部分，引言。在引言部分叙述了本文的选题背景及选题意义，分析了国内外对补贴与反补贴问题的研究情况，同时介绍了本文的研究内容、研究方法及本文的创新之处。

第二部分，介绍 WTO 框架下规范补贴与反补贴问题的多边规则。这部分主要介绍 WTO 框架下用来规范补贴与反补贴问题的多边规则《补贴与反补贴措施协议》，从贸易法角度解释补贴与反补贴的定义以及构成补贴的要素及补贴的分类。

第三部分，中国遭受反补贴调查的现状、特点及影响分析。本部分主要从世界贸易组织官网、中国贸易救济网等渠道搜集数据，从中国遭受的反补贴调查的数量、行业分布等方面描述中国遭受的反补贴现状，试图客观呈现中国目前面临的严峻现实，并分析频繁遭受反补贴调查给中国带来的影响。

第四部分，采用案例分析方法，介绍中国遭受的具有代表性的三起反补贴调查案例，试图通过案例分析让读者了解反补贴调查的一般流程，感受反补贴调查带来的巨大危害。案例分析中的观点为后文分析中国频遭反补贴调查原因提供了论据，做了铺垫。

第五部分，中国频繁遭受反补贴调查的原因分析。本部分主要分两个板块，一是从中国的补贴现状、反补贴现状和对反补贴的应诉情况等多个角度阐述易遭到反补贴调查的内部原因。二是从贸易保护主义抬头、WTO 规则不完善、美加欧盟等国修改国内反补贴立法等方面入手探究哪些外部因素致使中国频繁遭受反补贴调查。

第六部分，对策分析。从《补贴与反补贴措施协议》中补贴的要素、中国遭受反补贴调查的诸多内外部原因等方面逐一入手，相应提出应对反补贴调查的策略。

第七部分，结论。对文章研究内容做简要回顾，简述应对反补贴调查的对策。

1.3.2 研究方法

本文采用文献研究法、数据分析法、案例分析法等方法，通过数据描述分析其他国家对中国发起的反补贴调查现状是怎么样的，呈现何种特点。通过分析相关文献，了解 WTO 框架下有关补贴与反补贴的国际规则。通过案例分析法，分析目前中国遭受到的具有代表性的案例。

1.3.3 文章创新之处

首先，本文从中国的补贴现状、中国的反补贴现状及对待反补贴调查时的应诉情况等多方面入手探究中国易遭受反补贴调查的内部原因，通过研究 WTO 多边规则存在的问题、中国主要贸易伙伴国美国、加拿大、欧盟等国反补贴法律的调整探究中国易遭受反补贴调查的外部原因，从内外两部分立体、详实、多角度刻画中国遭受到反补贴调查的原因，为后文有针对性提出对策建议提供基础，这是本文的创新之处。

其次，本文在提出应对反补贴调查对策时，没有从传统的政府、行业、企业角度出发，而是从相关国际规则、中国频繁遭受调查的内外部原因中暴露出的问题逐一提出应对策略。

最后，本文第一次对自 2004 年开始截至 2016 年 12 月 31 日中国遭受的反补贴调查案件进行了汇总整理，这在其他文章中是没有的。

第 2 章 WTO 框架下补贴与反补贴的多边规则

2.1 《补贴与反补贴措施协议》

从世界经济的历史来看，补贴在世界范围内都是存在的，是各国经济发展中正常而普遍的现象。各国政府在不同时期为了促进国内经济发展、扶持本国弱势产业、亦或是为了增强本国产品在世界市场上的竞争力，会对不同行业或企业进行补贴。补贴可以促进一国国内经济发展，但在国际贸易中会对进口国的产业和企业造成冲击，扭曲国际贸易秩序。

为了规范补贴与反补贴问题，各国致力于在多边框架下建立相关规范。目前，WTO 框架下的反补贴制度主要由 GATT1994 第 6 条、第 16 条、《补贴与反补贴措施协议》以及 WTO《农业协定》中的部分条款构成。其中《补贴与反补贴措施协议》在 GATT1994 第 6 条和第 16 条规定的基础上进行具体化。受文章篇幅所限，本文仅着重介绍《补贴与反补贴措施协议》中对补贴与反补贴的规定。

乌拉圭回合达成的《补贴与反补贴措施协议》是 WTO 多边框架下用来规范国际贸易补贴与反补贴问题的多边协议，是全体 WTO 成员都需要遵守的国际规范和行为准则。它由 11 个部分、32 个条款和 7 个附件构成，其中既包括补贴定义、补贴分类、补贴的损害认定及因果关系等实体规定，又包括反补贴调查的发起、证据、磋商、损害判定等程序性规定。

《补贴与反补贴措施协议》覆盖了补贴与反补贴的实质内容，在目前所有规范补贴与反补贴问题的规则中效力最高。但不可否认《补贴与反补贴措施协议》存在着一些弊端，在后文中会有相关叙述。

2.2 补贴与反补贴

2.2.1 补贴定义及特征

根据《补贴与反补贴措施协议》第 1 条规定，补贴是指在某成员境内由某一政府或任何公共机构作出的财政支持，任何形式的收入支持或价格支持，以及由此给予的利益³。

我们通常从四个维度刻画补贴的特征：首先，它的提供者必须是政府有关部门或者相关公共机构。其次，政府有关部门确实提供了某些支持，例如这种支持可以是财政资助方面的。再次，这种财政方面的支持能够使产业或企业从中获得利益，这种利益经常表现为企业收入增加、成本减少或税金减免。最后，补贴具有专向性。专向性补贴有四种：产业专向性、企业专向性、地区专向性及禁止性补贴。《补贴与反补贴措施协议》只约束具有专向性的补贴。

³ 王传丽，《国家贸易法》[M]，中国政法大学出版社，2011 版。

2.2.2 补贴分类

《补贴与反补贴措施协议》根据补贴是否存在专向性将补贴分为禁止性补贴、可诉补贴、不可诉补贴三类⁴。

禁止性补贴是指《协议》中明确禁止成员方使用的补贴。禁止性补贴有两种：出口补贴和进口替代补贴。可诉补贴，是指成员国在一定范围内允许使用，但若使用不当给他国带来损害时，同样可被其他成员国提起申诉的补贴。不可诉补贴是 WTO 允许使用的补贴，当其他成员因此受到损害时也不能采取反补贴措施。常见的不可诉补贴有两种：一种是不具有专向性的补贴，另一种是政府对科研、落后地区及环保的专向性补贴。

2.2.3 反补贴定义

反补贴措施是指受到补贴的商品进入其他国家时给该国相关产业带来损害，为降低损害，进口方主管机构应国内相关产业的申请，对受补贴的进口产品进行反补贴调查，并采取征收反补贴税或价格承诺的行为。反补贴措施的实质是产业救济措施，是进口国政府因本国产业遭到损害而向出口国政府提起诉讼的行为。

根据《协议》规定，如果出口国采取的补贴行为对他国产业造成损害或损害威胁的情况下，支持被损害的成员采取反补贴措施。反补贴措施的初衷是维护公平的世界贸易环境，但是如果进口国政府滥用反补贴措施，肆意对进口国发动反补贴调查，那么反补贴措施就充当了贸易保护主义的工具⁵。

此外，需要特别注意的是，根据《协议》第 31 条的规定，不可诉补贴仅有 5 年适用期限，而后各国未能就是否延长不可诉补贴的期限达成共识，所以协议中关于不可诉补贴的规定已经失效，不可诉补贴已转变为可诉补贴。

⁴ 薛荣久，《世界贸易组织概论》[M]，高等教育出版社，2010 版。

⁵ 张海兰：《补贴反补贴及中国的对策研究》[D]，天津财经大学，2009。

第3章 中国遭受反补贴调查的现状、特点及影响分析

3.1 中国遭受反补贴调查的现状

继频繁遭受反倾销调查之后，中国又成为全球反补贴调查的首要目标国。据WTO官方网站数据统计显示，中国已经连续10年成为遭受反补贴调查最多的国家。自2004年中国遭受第一起反补贴调查至2016年12月31日，中国共遭受了119起反补贴调查，涉案金额高达143.4亿美元。尤其自2008年之后，中国遭受反补贴调查的数量居高不下，仅在2016年中国就遭受了20起反补贴调查，面临的反补贴调查形势不可谓不严峻（如图3.1所示）。

根据统计显示，中国遭受的反补贴调查案件绝大多数是由美国、加拿大、澳大利亚、欧盟提起的，美国发起的调查数量更是占据了我国遭受反补贴总数量的50%以上。虽然其他国家对中国发起的反补贴调查数量还较少，但印度、巴西、埃及等发展中国家也开始利用反补贴调查维护国内产业利益（如图3.2所示）。

截至目前中国遭受的119起反补贴调查中，有62起是针对贱金属及贱金属制品行业的，占据所有反补贴调查的半数以上。其次，受到反补贴调查数量较多的是化学产品或相关工业制品行业以及机械及机械设备、电气设备、配件行业（如图3.3所示）。从中国历年遭受反补贴调查的行业分布来看，贱金属及其制品仍是遭受反补贴调查的重点行业，但反补贴调查的范围逐渐向高新技术产业扩展（如表3.1所示）。

在截至2016年12月31日中国遭受的119起反补贴调查中，做出肯定性裁决的案件数量达到74起，做出肯定性裁决的比例高达60%（如图3.4所示）。其中，这74起肯定性裁决的案件中，美国占39起，比例为53%（如图3.5所示）。

相较于遭受到反补贴调查的数量，中国在发起反补贴调查方面显得十分克制。中国自2009年才开始对其他国家发起反补贴调查。截至2016年12月31日，中国共发起8起反补贴调查（如表3.2所示）。这一方面说明中国是自由贸易的积极倡导者，反对过度的贸易保护主义。但另一方面也说明中国对反补贴规则的运用尚显经验不足，应对和发起贸易救济调查数量的失衡充分反映了中国在全球贸易摩擦中仍处于被动局面⁶。

此外，通过对中国贸易救济信息网的反补贴案件资讯（如表3.3所示）进行整理，分析所得到的数据发现，在2004年至2012年所整理的60多起案件中，超过七成的案件都是对涉案商品进行反倾销与反补贴双重调查，其他国家对中国发起反补贴调查多是配合着反倾销调查。自2013年开始，反补贴调查越来越多的被独立使用，不再和反倾销调查一起提出。在2013年至2016年所整理的中国

⁶ 李思奇：《国际反倾销和反补贴规则新演变及中国对策》[J]，《国际贸易》，2016年第7期，第43-第48页。

遭受的 40 多起反补贴调查案件中，超过八成的案件对涉案产品仅提出反补贴调查，这意味着反补贴调查逐渐成为其他国家常使用的有力的贸易救济手段，今后中国可能会遭受越来越多独立的反补贴调查。

从中国贸易救济信息网所披露的案件信息来看，部分涉案产品接二连三被不同国家提起反补贴调查，这点需要引起我们注意。例如，2008 年，加拿大边境服务署对原产于中国的铝型材进行反倾销反补贴合并调查。接着在 2009 年及 2010 年，澳大利亚和美国商务部也分别对原产于中国的铝型材进行立案调查。

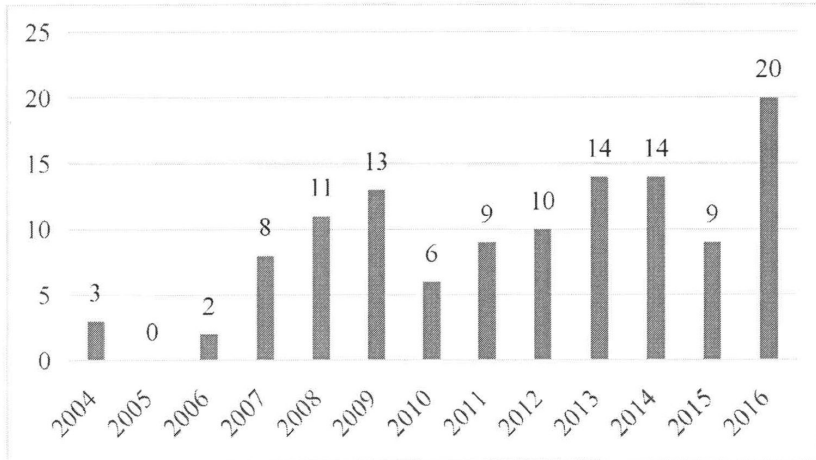


图 3.1 2004-2016 年中国遭受反补贴调查的数量情况
数据来源：世界贸易组织官网

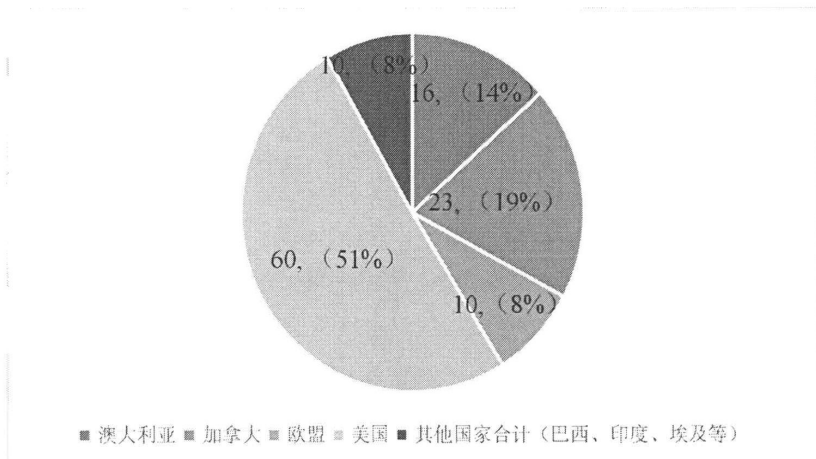


图 3.2 2004-2016 年各国（地区）对华反补贴调查情况
数据来源：世界贸易组织官网

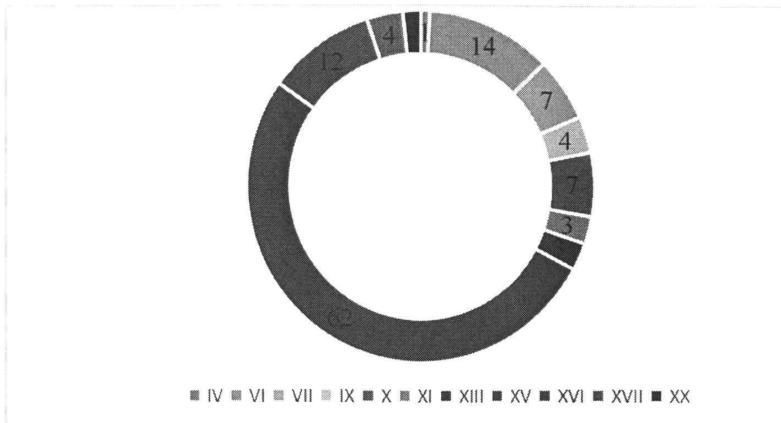


图 3.3 2004-2016 年中国遭受反补贴调查的行业分布

资料来源：世界贸易组织官网

注释：（产业代码分类）

IV：调制食品、饮料、烈酒、醋、烟草等

VI：化学产品或相关工业制品

VII：塑料及其制品；橡胶及其制品；

IX：木及木制品；木炭；软木及软木制品；生产秸秆、针茅或其他编结材料制品；篮筐、柳条；

X：木浆及其他纤维状纤维素材料；回收（废）纸或纸板；纸、纸板及其制品；

XI：纺织品及纺织制品；

XIII：石，石膏，水泥，石棉，云母及类似材料的制品；陶瓷；玻璃及玻璃制品；

XV：贱金属及贱金属制品；

XVI：机械及机械设备；电气设备；配件；声音及电视图像的录制和重放设备及其零件；

XVII：车辆；飞机；船舶及有关运输设备；

XX：其他品类。⁷

⁷ 王朝才，王萌，《从反补贴案例看我国企业财政补贴制度的改革》[J]，《财政科学》，2016年第3期，第40-第61页。

表 3.1 中国历年遭受反补贴调查的行业分布

产业	食品	化工	轻工业制造						机电与高新制造业		其他	合计
	IV	VI	VII	IX	X	XI	XIII	XV	XVI	XVII	XX	
2004				1				2				3
2006				1				1				2
2007		2	1		1	1		3				8
2008		1			1			8	1			11
2009		2			1	1	1	8				13
2010					1			4	1			6
2011		1						6		1	1	9
2012			1	1				4	3	1		10
2013	1	2		1	1	1	2	4	2			14
2014		1	2					7	2	1	1	14
2015		1			2			5	1			9
2016		4	3					10	2	1		20
合计	1	14	7	4	7	3	3	62	12	4	2	119

数据来源：根据中国贸易救济网整理

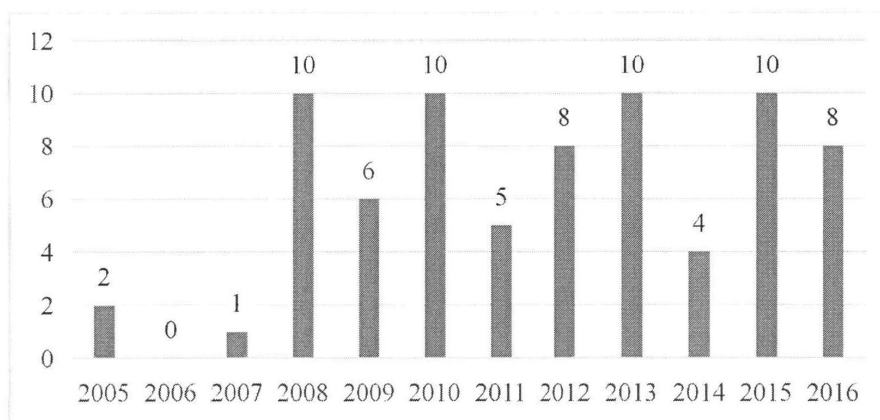


图 3.4 2004-2016 年中国遭受反补贴调查中做出肯定性裁决的案件数量情况
数据来源：世界贸易组织官网

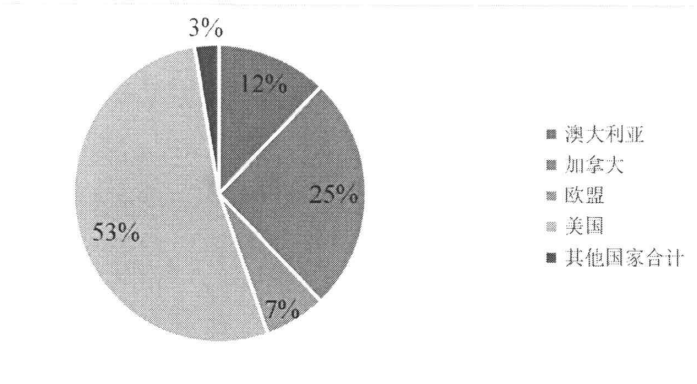


图 3.5 2004-2016 年各国对华反补贴调查做出肯定性裁决的情况
数据来源：世界贸易组织官网

表 3.2 中国发起反补贴调查的数量情况

时间	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	合计
数量	3	1	0	2	1	0	0	1	8

数据来源：世界贸易组织官网

表 3.3 中国遭受的部分反补贴调查案件基本情况

序号	年份	发起国及机构	调查对象	是否为“双反”
1	2004	加拿大边境服务署	碳钢和不锈钢紧固件	是
2	2004	加拿大边境服务署	复合木地板	是
3	2006	加拿大边境服务署	铜管件	是
4	2007	美国商务部	环状焊接碳素钢管	是
5	2007	美国商务部	新充气工程机械轮胎	是
6	2007	美国商务部	标准钢管	否
7	2007	美国商务部	薄壁矩形钢管	否
8	2007	美国商务部	复合编织袋	是
9	2007	加拿大边境服务署	无缝钢制油气套管	否
10	2007	美国商务部	低克重热敏纸	是
11	2007	美国商务部	未加工橡胶磁	否
12	2007	美国商务部	亚硝酸钠	否
13	2008	美国商务部	厨房置物架和挂物架	是
14	2008	加拿大边境服务署	碳钢焊接钢管	是
15	2008	美国商务部	不锈钢焊接压力管	是
16	2008	澳大利亚	卫生纸	是
17	2008	美国商务部	环形碳素管线管	是
18	2008	美国商务部	柠檬酸及柠檬酸盐	是
19	2008	加拿大边境服务署	半导体冷热箱	是
20	2008	美国商务部	后拖式草地维护设备及相关零部件	是

续表

序号	年份	发起国及机构	调查对象	是否为“双反”
21	2008	南非国际贸易委员会 ⁸	不锈钢水槽	是
22	2008	加拿大边境服务署	铝型材	是
23	2008	美国商务部	厨房用金属架（筐）	是
24	2008	美国商务部	非公路用轮胎	是
25	2009	澳大利亚	空心结构钢材	是
26	2009	美国国际贸易委员会	石油天然气管线管	否
27	2009	印度商工部 ⁹	亚硝酸钠	否
28	2009	美国国际贸易委员会	油井管产品	是
29	2009	美国商务部	预应力混凝土结构用钢绞线	是
30	2009	澳大利亚	铝型材	是
31	2009	美国商务部	钢格板	是
32	2009	澳大利亚	铝挤压材	是
33	2009	美国商务部	钢丝层板	是
34	2009	美国商务部	带织边窄幅织带	是
35	2009	美国商务部	镁碳砖	否
36	2009	美国商务部	无缝碳钢和合金钢标准管、管线管和压力管	是
37	2009	美国商务部	铜版纸	是
38	2010	美国商务部	钾磷酸盐和钠磷酸盐	是
39	2010	美国商务部	钻管产品	是
40	2010	美国商务部	铝型材	是
41	2010	欧盟委员会 ¹⁰	铜版纸	否
42	2010	欧盟委员会	数据卡（又称无线宽域网络调制解调器）	否
43	2010	加拿大边境服务署	钢格板	是
44	2011	美国商务部	复合木地板	是
45	2011	美国商务部	钢制轮毂	否
46	2011	美国商务部	镀锌钢丝	否
47	2011	美国商务部	高压钢瓶	否
48	2011	加拿大边境服务署	石油管材短节	是
49	2011	澳大利亚	焊缝管	是
50	2011	加拿大边境服务署	不锈钢水槽	是
51	2011	澳大利亚	铝制车轮	是
52	2011	美国商务部	晶体硅光伏电池（无论是否组装入模块）	是
53	2011	美国商务部	中国产太阳能电池板产品	是

⁸ 南非首次对我国产品启动双反调查

⁹ 印度对华发起的第一起反补贴调查

¹⁰ 欧盟对华发起的首起反补贴调查

续表

序号	年份	发起国及机构	调查对象	是否为“双反”
54	2012	美国商务部	钢丝衣架	否
55	2012	美国商务部	应用级风电塔	是
56	2012	欧盟委员会	有机涂层钢板	否
57	2012	美国商务部	拉制不锈钢水槽	是
58	2012	欧盟委员会	自行车	否
59	2012	加拿大边境服务署	钢管桩产品	是
60	2012	加拿大边境服务署	铝制单元式幕墙	是
61	2012	美国商务部	硬木装饰胶合板	是
62	2012	欧盟委员会	晶体硅光伏组件及关键零部件	否
63	2012	澳大利亚	镀锌板和镀铝锌板	否
64	2013	美国商务部	冷冻暖水虾	否
65	2013	欧盟委员会	太阳能玻璃	否
66	2013	美国国际贸易委员会	三氯异氰尿酸	否
67	2013	澳大利亚	镀锌板和镀铝锌板	否
68	2013	美国商务部	谷氨酸钠	否
69	2013	美国商务部	取向电工钢	否
70	2013	美国商务部	1, 1, 1, 2-四氟乙烷	否
71	2013	欧盟委员会	玻璃纤维长丝	否
72	2013	欧盟委员会	聚酯短纤维	否
73	2014	美国商务部	次氯酸钙	否
74	2014	美国商务部	晶体硅光伏电池	否
75	2014	美国商务部	碳钢合金盘条	否
76	2014	美国商务部	53 英尺内陆干货集装箱	否
77	2014	印度商工部	风力发电机组铸件	否
78	2014	美国商务部	乘用车和轻型货车轮胎	否
79	2014	欧盟委员会	冷轧不锈钢板	否
80	2014	美国商务部	无螺栓钢制货架	否
81	2014	美国商务部	三聚氰胺	否
82	2015	美国商务部	无涂层纸	否
83	2015	美国商务部	聚乙烯塑料袋	是
84	2015	美国商务部	聚对苯二甲酸乙二醇酯树脂	否
85	2015	加拿大边境服务署	无缝钢制油气套管、石油管材、石油管材短节	否
86	2015	美国商务部	镀锌板	否
87	2015	美国商务部	冷轧钢板	是
88	2015	澳大利亚	研磨球	是
89	2015	美国商务部	铁制机械传输驱动组件	是
90	2015	澳大利亚	钢筋	否

续表

序号	年份	发起国及机构	调查对象	是否为“双反”
91	2016	美国商务部	新充气非公路用轮胎	是
92	2016	美国商务部	双轴土工格栅产品	否
93	2016	澳大利亚	盘条	否
94	2016	美国商务部	卡车与客车轮胎	否
95	2016	美国商务部	进口非晶硅织物	是
96	2016	美国商务部	不锈钢板材和带材	否
97	2016	加拿大边境服务署	进口碳钢管产品	否
98	2016	印度商工部	不锈钢板	否
99	2016	印度商工部	热轧和冷轧不锈钢板	否
100	2016	美国商务部	羟基乙叉二膦酸	是
101	2016	美国商务部	碳合金钢定尺板	否
102	2016	欧盟委员会	铁、非合金或合金钢（不锈钢除外）热轧平板产品	否
103	2016	欧盟委员会	热轧卷板产品	否
104	2016	美国国际贸易委员	硫酸铵	是
105	2016	巴西工业外贸服务部	热轧钢板	否
106	2016	新西兰商业、创新和就业部	镀锌板卷	否

数据来源：根据中国贸易救济信息网整理，部分案件因未披露而未被整理

3.2 中国遭受反补贴调查的特点

通过分析现状我们可以发现，中国遭受的反补贴调查具有如下特点：

一、近年来中国遭受反补贴调查的数量大幅增加，且预计未来会急剧增加。自2004年首次遭受反补贴调查开始，中国就进入了遭受反补贴调查的常态化。受全球金融危机影响，在2008年之后，中国遭受反补贴调查的数量大幅增加，除2010年、2011年及2015年外，其余每年遭受反补贴调查的数量都不低于10起。这一数量在2016年更是达到顶峰，2016年一年中国遭受调查的案件数量就为20件，超过前几年遭受反补贴调查的数量之和。根据中国遭受反补贴调查的数量轨迹，预计今后中国遭受反补贴调查的数量或成倍数急剧增加。

二、对中国发起反补贴调查的国家不断增加，且不再局限于发达国家。自2004年加拿大对中国发起第一起反补贴调查以来，美国、澳大利亚、欧盟等国相继效仿。南非是第一个对中国进行反补贴调查的发展中国家，在2008年就不锈钢水槽对中国发起反补贴调查。近年来，印度、埃及、土耳其、阿根廷等发展中国家也开始了对中国的反补贴调查。可见反补贴调查已不再是发达国家的专利，越来越多的发展中国家也开始借助反补贴调查来保护本国贸易发展。

三、涉案产业范围不断扩大。国外对中国发起的反补贴调查从传统轻工制造

等劳动密集型产业逐渐向钢铁、机电等资本密集型产业扩展，自 2010 年后开始向高新技术产业扩展。2010 年，欧盟委员会就无线宽域网络调制解调器对中国发起反补贴调查，开启了对中国高科技产品进行调查的先河。2011 年，美国对中国的晶体硅光伏电池及太阳能电池板发起反补贴调查。可以预计，未来政府重点扶持的诸如新能源、高铁等新兴产业面临反补贴调查的风险会大幅增加。

四、肯定性裁决比例高。在中国遭受的 119 起反补贴调查中，做出肯定性裁决的反补贴调查为 74 起，肯定性裁决比例超过 60%。这一方面反映了中国现存的补贴制度确实存在不符合国际规则之处，但另一方面也体现出中国在应对反补贴调查时的不足。

五、中国发起反补贴调查的数量较少。虽然中国是世界进口大国，每年的进口数额庞大，且中国又是世界上遭受反补贴调查的首要目标国，但是中国对其他国家发起的反补贴调查却是少之又少。中国仅在 2009 年、2010 年、2012 年、2013 年、2016 年这五年中发起 8 起反补贴调查。

六、反补贴调查逐渐被独立使用。在 2013 年之前，其他国家对中国发起的反补贴调查常配合着反倾销调查一同被提出。自 2013 年后，越来越多的国家开始对中国进行独立的反补贴调查，这说明反补贴调查日益受到重视并可能会被广泛使用。

3.3 中国遭受反补贴的影响分析

其他国家对中国发起的反补贴调查不仅会影响中国对外贸易的健康发展，还有可能影响中国贸易和产业政策的制定，甚至是影响中国经济宏观调控的能力。

一、反补贴调查范围广泛，不仅涉及特定企业或产品，可能会波及整个产业链。从中国遭受的反补贴调查案例来看，反补贴调查的范围从纺织品、化学品、轻工产品到机电产品再到高技术产品均有涉及，反补贴调查的范围非常广泛。更为严重的是，反补贴调查的结果可能会波及补贴产品在内的整个产业链。例如，美国对中国的不锈钢板进行反补贴调查，使用不锈钢板的下游企业可能会因为使用了受到补贴的产品，在向该国出口时，同样受到反补贴调查。

二、影响时间较长，对一国经济的影响持久广泛。为了应对反补贴调查，一国政府需要逐步调整相应的贸易政策和产业政策，这种调整持续时间长，且对一国政治、经济产生巨大影响。

三、示范效应强，可能会被其他国家在反补贴调查中援引。在反倾销案件中，一个案件的调查结果不能被其他案件引用，但是反补贴调查案件不同，在反补贴调查案件中一旦被证实的补贴政策可以直接被其他成员在反补贴调查中援引。直接援引省时省力，这会大大增加其他国家发起相同反补贴调查的概率。

四、频繁遭受反补贴调查会影响一国经济的宏观调控。因为在反补贴调查中被调查的是政府行为，所以频繁遭受反补贴调查不仅会给出口企业造成损害，还会使政府对经济的宏观调控手段受到限制。为了应对反补贴调查，政府可能会调整本国的经济政策，这样该国经济相当于受到他国的间接干涉。

第 4 章 反补贴调查案例分析

4.1 2006 美国铜版纸案

4.1.1 案情介绍

美国在 2006 年及 2009 年均就铜版纸对中国发起反补贴调查。这两件反补贴调查案件虽最后裁决结果不同，但对研究中国反补贴调查案件具有典型意义。

2006 年 11 月，美国商务部根据 New Page 公司的申请，对原产于中国的铜版纸发起反补贴调查。2006 年 12 月，美国商务部向金东纸业（江苏）有限公司和山东晨鸣纸业集团股份有限公司及中国政府发放了调查问卷。中国政府 and 上述两家强制应诉企业均在规定日期内提交了问卷。2006 年 12 月，美国国际贸易委员会对该案件做出肯定性初裁，认为中国生产的铜版纸确实存在补贴行为，且给美国的铜版纸产业造成实质损害。2007 年 3 月，美国商务部对此做出初裁，确定反补贴税率为 10.9%~20.35%。2007 年 10 月，美国商务部做出终裁，并对中国企业征收反补贴税。但在 2007 年 11 月，美国国际贸易委员会做出终裁，认为中国的铜版纸并未对美国的产业造成实质性损害，故本案最终以没有征收反补贴税告终。

4.1.2 案件评析

2006 年美国发起的对中国铜版纸的反补贴调查，之所以具有典型意义，是因为这是美国第一次向“非市场经济国家”的产品发起反补贴调查，这次反补贴调查开启了美国向中国发起反补贴调查的先河，在这之后美国一直充当着向中国发起反补贴调查的排头兵。为了使发起这次反补贴调查有国内法依据，美国在 2005 年修改了其国内反补贴立法。

本案最终没有做出肯定性裁决，因为中国的铜版纸没有对美国的产业造成实质性损害。可见，反补贴调查成立的要件是存在补贴事实、对进口国产业造成实质性损害、补贴和损害之间存在因果关系。当一国对中国发起反补贴调查时，并不意味着中国败局已定，积极证明中国出口产品没有对进口国产业造成损害可以避免做出肯定性裁决。

4.2 2009 美国铜版纸案

4.2.1 案情介绍

2009 年 10 月，美国商务部对原产于中国的铜版纸开展反补贴调查立案。2009 年 11 月，美国国际贸易委员会做出肯定性初裁，认定中国的铜版纸对美国的产业造成了实质性损害，裁定对中国的铜版纸征收反补贴税。2010 年 3 月，美国商务部也做出初裁。2010 年 9 月，美国商务部做出终裁，但在 2010 年 11 月，

美国商务部修改了终裁结果，最终裁决结果如表 4.1。

在本案中，做出裁决的补贴项目有：所得税优惠，如“两免三减半”、生产性外企税收减免、特殊地区外企税收减免等；低于合理回报提供产品，如政府低于合理回报提供土地、低于合理回报提供化学品等；优惠贷款；赠款；品牌奖励、国家重点科技创新基金项目基金、节能技术改造特殊基金、清洁生产技术基金等。

表 4.1 美国对华铜纸板作出的反补贴终裁结果

生产商/出口商	补贴率 (%)
金东纸业（江苏）股份有限公司、金华盛纸业有限公司、香港金东贸易有限公司、宁波中华纸业有限公司、宁波亚洲浆纸业有限公司	19.46
山东太阳纸业股份有限公司、兖州天章纸业有限公司、山东国际纸业太阳纸板有限公司、万国纸业太阳白卡纸有限公司	202.84
中国普遍	19.46

数据来源：中国贸易救济信息网

4.2.2 案件评析

首先，不可否认的是，我国的确存在着具有专向性的不合理补贴。2009 年这起铜版纸反补贴调查案件值得我们注意的地方在于美国依据中国经济指导文件中的措辞认定中国政府的补贴行为存在专向性。美国商务部称，中国政府在 2007 年《造纸产业发展对策》中提到，为实现造纸业规模经济，政策性银行需要为国内主要造纸产业的建设项目优先提供贷款支持。由于政策性银行被认为是公共机构，所以其提供的优惠贷款被认为是以资金直接转移的形式实施的财政补贴，且该补贴是具有专向性的¹¹。

4.3 2010 美国铝型材案

4.3.1 案情介绍

2010 年 3 月，美国多家铝型材生产企业认为从中国进口的铝型材存在补贴，故请求美国铝型材公平贸易委员会和美国钢铁工人联合会代其向美国商务部提出反补贴调查申请。2010 年 4 月，美国商务部接受该申请并对从中国进口的铝型材发起反补贴调查。2010 年 5 月，美国商务部向辽宁忠旺铝型材有限公司、Miland Luck Ltd.、Dragonluxe Limited 三家公司发送了调查问卷，要求其在规定时间内完成调查问卷，但三家企业在规定调查时期内均未对调查问卷做出回应。相反，中亚铝业和广亚铝业等公司主动应诉，按时回答了美国商务部的调查问卷，主动提供数据。2011 年 4 月，美国商务部做出终裁，确定对各被诉公司征收反

¹¹ 杨荣珍：《国外对华反补贴案例研究》[M]，对外经济贸易大学出版社，2015 年版。

补贴税。终裁结果见表 4.2。

本案中，被诉方最终被认定的补贴有：一是税收优惠，如所得税减免、进口设备减免关税和增值税、高新技术产业企业税收优惠；二是赠款类项目，如中央和地方的出口品牌战略、中小企业国际市场开拓基金、广东省中小企业基金、广东省科技特别基金、节能技改特别基金；三是低于合理回报提供产品，如优惠使用土地；四是优惠贷款，如中小企业优惠贷款。

表 4.2 美国对华铝型材作出的反补贴终裁结果

生产商/出口商	补贴率 (%)
辽宁忠旺铝型材有限公司/辽宁忠旺集团	374.15
Miland Luck Ltd.	374.15
Dragonlux Limited	374.15
广亚铝业有限公司、佛山广成铝业有限公司、广亚铝业(香港)有限公司、香港港亚国际有限公司、永济广海铝业有限公司	9.94
肇庆新中亚铝业有限公司、中亚铝业香港控股有限公司、Karlton Aluminum Company Ltd.	8.02
中国普遍	374.15

数据来源：中国贸易救济信息网

4.3.2 案件评析

本案件是遇到反补贴调查时，积极应诉与否带来不同裁决的典型案例。在这个案例中，作为强制应诉方的辽宁忠旺铝型材有限公司、Miland Luck Ltd.、Dragonlux Limited 三家公司收到调查问卷没有积极回应，自动放弃应诉权利，使得美国商务部在对其征收反补贴税时，将各补贴项目的税率适用最高值，达到了 374.15%。相比之下，广亚铝业有限公司及中亚铝业香港控股有限公司等企业积极应诉，主动提供数据，最终裁决中适用的反补贴税率仅为 9.94% 和 8.02%。忠旺铝材和中亚铝业等企业在面对反补贴调查时不同行为及结果展示了反补贴调查积极应诉的重要性。此外，在本案件过程中，未能体现出行业协会的作用。

案件做出肯定性裁决后，裁决结果对辽宁忠旺铝型材有限公司等三家公司具有毁灭性打击，374.15%的反补贴税率不仅给企业造成经济损失，还会使企业难以在美国市场继续立足。

4.4 案例总结

上面三个案例是中国遭受到的众多反补贴调查案例中较为典型的代表，是中国遭受到的反补贴调查现状的镜像。这三个案例作为中国受到反补贴调查的三个

典型案例，不仅能够展示反补贴案件的一般流程，反补贴调查给企业乃至国家带来的巨大危害，更重要的是对我们探究中国遭受反补贴调查的原因具有导向性作用，为后面分析中国频繁遭受反补贴调查的原因提供了论据，做了铺垫。

第5章 中国遭受反补贴调查的内外部原因

5.1 中国遭受反补贴调查的内部原因

通过上文案例，除了可以了解中国遭受的具有代表性的反补贴调查案件，还可以或多或少为探究中国遭受反补贴调查的原因做铺垫。

中国之所以频繁遭受反补贴调查有其深刻的内在原因，中国现行的补贴制度、反补贴制度以及在反补贴应诉上都存在诸多弊端。下面将从中国现行的补贴制度存在的问题、反补贴制度以及反补贴应诉三个方面分析中国遭受反补贴调查的内部原因。

5.1.1 中国出口产品补贴制度存在问题

5.1.1.1 中国现存的某些补贴政策不符合 WTO 补贴规则

从上文做出裁决的案例中可以看出，中国各级政府目前使用的诸多补贴政策确实存在着与《协议》相违背的情况。这为其他国家对中国发起反补贴调查提供了现实条件，成为外国对中国发起反补贴调查的直接原因¹²。

虽然自入世以来，中国根据《入世议定书》的承诺，已经逐步取消了与 WTO 框架下《补贴与反补贴措施协议》相违背的补贴政策，但清理力度远不够，不可否认的是中国仍旧存在着一些不合理的补贴政策。首先，中国仍然存在着禁止性补贴。在某些地方政府出台的文件中仍然明确列示着出口实绩补贴，如“对我市进出口增量超过 20 万美元以上的企业，增量部分按每美元给予 0.05 元的物流费用补助。”此外，因为国有经济在中国国民经济中占据主导地位，中国对某些国有企业进行补贴的情况依旧存在。中央政府或地方政府对国有企业进行的补贴也是 WTO 规则所禁止的。其次，中国现存的很多补贴政策具有较强的专向性，很容易引起进口国的关注。2009 年美国铜版纸案，中国政府的补贴是直接针对造纸行业的，具有很强的产业专向性。

本文查找有关各级政府发布的包含补贴的公开政策文件，依托前面提到的案例，对中国目前的补贴政策做了简单梳理，列举出中国现存的易遭受或已经遭受反补贴调查的补贴政策（如表 5.1 所示）。在过往遭受的反补贴调查案例中，遭受调查的补贴大体可以分为四类：低于合理回报提供产品和服务、税收优惠、优惠贷款和财政资助¹³。由于国家的补贴政策种类繁多、形式多样，部分补贴政策具有一定的隐蔽性，甚至有些政策属于国家机密，所以在本文中只能通过公开的文件进行梳理研究，未能对中国现有的补贴政策做一个全面且详尽的分析。

¹² 金彭年，高甜，《中国面临反补贴调查的原因及对策研究》[J]，《法治研究》，2008 年第 10 期，第 3-9 页。

¹³ 张晓涛：《美国对华反补贴调查“补贴项目”的认定与我国应对策略——基于 49 起案例报告的证据》[J]，《国际贸易》，2016 年第 11 期，第 15-第 19 页。

表 5.1 中国现存的补贴政策

<p>优惠贷款和 贷款担保</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、银行出口优惠贷款； 2、国有企业优惠性贷款； 3、政策性贷款； 4、政策性银行提供的贸易融资服务； 5、债务减免； 6、利息补贴； 7、政府提供出口保证； <p>...</p>
<p>税收优惠</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、企业所得税减免； 2、增值税与关税的退税与减免； 3、地方性税收返还； 4、区域性税收优惠； <p>...</p>
<p>低于合理回报 (LTAR) 提供产 品和服务</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、LTAR 提供电力； 2、LTAR 提供土地； 3、LTAR 提供的航运； 4、LTAR 提供原材料； <p>...</p>
<p>财政赠款</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、国家重点技术改造项目补助； 2、发展战略性新兴产业资金补助； 3、政府出口补贴和产品创新补贴； 4、著名品牌补助； 5、展览展位费用补贴； 6、省级设备补助； 7、市场推广和贸易发展的政府补助； 8、出口信用保险费用偿还； 9、反倾销和反补贴法律费用的偿还； 10、退还土地转让费； 11、技术改造贷款贴息资金； 12、人才奖励； 13、纳税大户奖； 14、资源节约和环境保护奖； 15、中小企业创新资助； 16、国家科技创新基金资助； 17、出口品牌发展基金； 18、高新技术产业风险投资基金； 19、对外贸易发展基金； 20、出口信用保险支持基金； <p>...</p>

续表

经济特区及其他特定区域激励	1、在经济特区和其他指定区域减免企业所得税； 2、在特区及其他指定地区豁免或减少特别土地税及土地使用费； 3、上海浦东新区建立的税收优惠政策； 4、对中部地区免征增值税； ...
股权投资激励	1、豁免国有企业向国家分配红利； ...

数据来源：根据美国国际贸易委员会网站和加拿大边境服务署网站整理所得

5.1.1.2 未建立起从中央到地方系统的补贴数据库

一方面，中国补贴政策种类繁多、形式多样，既包括企业所得税减免、地方性税收优惠这种税收优惠，又包括政策性贷款等优惠贷款，此外还有各种名目的政府专项拨款。另一方面，中国政府层级较多，无论是中央政府还是各级地方政府，亦或是同一层级不同政府部门都有使用财政资金的权利，为了实现自身的政策目标，都可能提供补贴。这些因素使得中国对补贴信息收集和整理工作难度很大，加之反补贴调查还未引起我国政府的充分重视，所以中国目前还未对中国现存的所有补贴进行统计汇总，还没有建立专门的数据库。目前，中国的补贴政策大多零星地散落在中央政府及地方政府发布的红头文件中。

正因为目前中国对行业和产品补贴信息的收集和整理工作相对滞后，这样的补贴数据库还未建立，所以政府部门和企业都无法系统了解我国现存的补贴政策，使得无论是政府在进行补贴时还是企业在接受补贴时都存在着盲目性。企业在出口时无法提前采取措施规避预期的反补贴调查；受到反补贴调查时，政府无法及时收集补贴信息有效应对。

因为没有系统的补贴数据库可参照，使中国在应对反补贴调查时难以做到心中有数。所以中国迫切需要建立一个从中央到地方的系统的补贴数据库对补贴进行梳理、统计，以便政府部门及企业及时了解中国现存的补贴状况。

5.1.1.3 相关指导性文件表述不严密

为了促进某些行业或产业的发展，中国政府常常出台指导性文件，在文件中会提及相关扶持政策，明确或隐含的提出对该产业的企业提供金融支持或优惠贷款。这些政策性文件中涉及补贴条款时，直接将补贴相关的敏感字眼写进文件里。美国等国家在对中国进行反补贴调查时会将这些政策性文件视为中国实际进行补贴的主要依据。例如，在上面提到的2009年美国铜版纸案中，美国商务部正是根据《造纸产业发展对策》中提到的为实现造纸业规模经济，政策性银行需要为国内主要造纸产业的建设项目优先提供贷款支持的条款来判定中国存在专

向性的补贴。所以指导性文件中对补贴政策的不严密表述容易授人以柄，成为别国对中国发起反补贴调查的事实证据。

5.1.2 中国反补贴应诉现状

5.1.2.1 企业消极应诉

在中国遭受的 119 起反补贴调查中，有 74 起被做出肯定性裁决，在做出肯定性裁决的案例中很大部分是由于被调查企业消极应诉，导致“不战而败”。当中国企业遭遇到反补贴调查时，往往消极应诉甚至是放弃应诉。究其原因，主要有以下三点：首先，当进口国政府对中国发起反补贴调查后，会向中国有关部门及企业发放调查问卷，调查问卷涉及内容十分繁琐，细致且广泛，政府和企业想要答好这些问卷十分不易。同时为应对反补贴调查，企业和政府需要付出的诉讼成本十分高昂，加之反补贴调查耗时长，考虑到巨大的经济成本和时间成本，很多企业在遭遇反补贴调查时，往往会消极应诉甚至是不应诉。其次，反补贴本身比较复杂，反补贴应诉需要收集大量信息，因而难度十分巨大。无论是政府还是企业，都缺乏应对反补贴调查的经验。最后，由于对国际贸易规则不熟悉，中国部分企业权利意识缺乏，当遭到反补贴调查时，就算宁愿转战其他国家市场，也不愿意应诉。

企业消极应诉一方面会导致现行的反补贴调查做出肯定性裁决，企业被征收高昂的反补贴税。2010 美国铝型材案就是很典型的一个例子。在本案的裁决中，对于提交完整调查问卷的中亚公司和广亚公司与未提交调查问卷答复的辽宁忠旺铝型材有限公司、Miland Luck Ltd.、Dragonlux Limited 三家公司分别裁决，积极提交调查问卷的企业适用较低的税率，而不积极应诉的企业常适用更高的税率。另一方面会激发外国对中国发起反补贴调查的欲望，所以企业的消极应诉也是中国频繁遭受反补贴调查的原因之一。

5.1.2.2 行业协会作用缺失

在中国的对外贸易发展中，行业协会承担着重要作用，负责制定行业标准、对出口行业管理进行整体协调和规划、在应对反补贴调查时起到连接政府和企业的纽带作用。但目前，协会并未充分承担起属于它的职责。反补贴调查的对象往往涉及多家企业，在应对反补贴调查时，行业协会有时并没有利用自身的优势将企业团结起来共同应诉，没有及时收集并发布与反补贴有关的信息，也未能为企业及时提供专业人士的帮助。当应对反补贴调查时，各家企业无法形成合力。行业协会作用缺位是中国目前频繁遭受反补贴调查一个重要原因。

5.1.2.3 缺乏对反补贴调查案例的分析研究以及建立反补贴调查预警机制

2006 年及 2009 年美国均就铜版纸对中国发起反补贴调查，2006 年的案件最后未被做出肯定性裁决，2009 年美国对中国铜版纸反补贴调查案件最终做出肯

定性裁决。同样是对铜版纸做出反补贴调查，中国在第一次受到调查时，没有引起重视，没有做相关预防工作，没有建立预警机制。

截至 2016 年 12 月 31 日，中国已遭受 119 起反补贴调查，虽然在中国贸易救济网上有反补贴数据库以及对这些案例进展的记录，但并没有就每起案件发起的背景、涉案企业及产品、案件中涉及的补贴数量及类型、案件进展情况、企业应诉情况、案件最终结果等要素做系统分析。企业不能从过往的案例中寻找有益经验或教训。我们需要的不仅是对案件的统计，还需要对每起案件进行详细分析。

目前反补贴调查还未引起中国有关政府和企业的重视，对反补贴调查缺乏全面性及前瞻性的研究，没有建立起反补贴调查的预警机制。中国尚未充分了解美国、欧盟、加拿大等主要反补贴调查发起国的进口制度及体系，无法准确预估它们的下一步动向。

缺少对以往案例的分析研究及未能建立反补贴预警机制是中国容易接二连三遭受反补贴调查的原因之一。

5.1.3 中国反补贴制度

5.1.3.1 中国反补贴法律

中国反补贴法律现状：

在反补贴法律方面，主要是《中华人民共和国对外贸易法》。它是中国在 1994 年为了配合加入 WTO 而制定的，是第一部包含反补贴内容的法律，是中国反补贴立法的基础。它包含的反补贴规则十分简单，仅仅规定了当进口产品接受补贴对国内产业造成损害时，国家可以采取必要的措施进行调查。在 2004 年时，对其中的第 43 条进行过修订。

相关行政法规主要有已经废止的《反倾销和反补贴条例》和《反补贴条例》。《反补贴条例》以《补贴与反补贴措施协议》为基础，结合中国实际情况，对补贴与损害、反补贴调查、反补贴措施等做了较为系统的规定，是目前中国关于补贴与反补贴问题最为详细的法律条文。

关于补贴与反补贴的部门规章有《反补贴调查听证会暂行规则》、《反补贴调查立案暂行规则》、《反补贴问卷调查暂行规则》及《产业损害调查听证规则》。因为部门规章立法层次较低，所以其约束力有限。

中国反补贴法律体系存在很多问题：

第一，中国反补贴立法层次较低。中国对反补贴问题规定最为详细的《反补贴条例》在法律体系上属于行政法规，法律层次较低、约束力小、权威不足，反补贴实施的效果难以保证。其他拥有具体实施细则的部门规章在法律层次上较低，在实际中难以发挥出应有的效用，无论是在为中国发起反补贴调查提供法律支撑还是当遇到反补贴调查统筹协调时都显得心有余而力不足。

第二，中国反补贴法律过于原则性。《对外贸易法》是我国规定补贴与反补贴问题级别最高的法律。其中涉及的补贴与反补贴问题多是概括性的法律条文，过于原则性，在实践操作中指导意义不大。

第三，我中国反补贴法律和《补贴与反补贴措施协议》存在较大差异。对其他国家提起反补贴调查时需以国内的《反补贴条例》为基础。由于《反补贴条例》在制订和修订时并未借鉴《补贴与反补贴措施协议》对补贴的分类方法，未将出口补贴和进口替代这两类禁止性补贴视直接为专向性补贴，所以在中国政府对其他国家发起反补贴调查时还需要从四要素入手去论证补贴的存在及损害的存在，这无疑增加了难度，使《反补贴条例》无法对受补贴的企业产生应有的威慑作用。

中国反补贴法律体系不完善，别国对中国发起反补贴调查时不用过分担心中国会依据国内反补贴法进行报复，也是中国容易遭受反补贴调查的原因之一。

5.1.3.2 中国反补贴实践

虽然中国每年进口金额超万亿，且是全球反补贴调查的头号对象国，但在发起反补贴调查方面却十分克制。截至2016年12月31日，中国遭受的反补贴调查的数量为119起，中国发起反补贴调查的数量为8起，中国直到2009年才发起第一起反补贴调查，应对和发起反补贴调查数量的失衡充分反映了中国在全球贸易摩擦中仍处于被动局面。

中国在反补贴规则运用方面经验不足，反补贴实践的缺乏使得中国无法通过对其他国家发起反补贴调查来进行自我保护。无法利用反补贴调查对其他国家进行强有力的反制是中国易遭受其他国家反补贴调查的原因之一。

5.2 中国遭受反补贴调查的外部原因

中国频繁遭受反补贴调查也有其深刻的外在原因，贸易保护主义抬头使得某些国家开始借助于披着合法外衣的反补贴调查进行贸易保护，WTO关于补贴与反补贴规则的不完善给一些国家滥用反补贴调查提供了空间，主要贸易伙伴国频繁修改国内反补贴立法使得对中国这样的非市场经济国家发动反补贴调查有了国内法依据，这些外在因素都是中国近年来频繁遭受反补贴调查的原因之一。

5.2.1 贸易保护主义抬头

自中国改革开放后，经济飞速发展，尤其是在加入世界贸易组织之后，中国的对外贸易发展迅猛，巨大的贸易顺差极易引起与贸易伙伴国之间的贸易摩擦。自2008年全球金融危机之后，受金融危机影响，各主要发达国家经济复苏缓慢。与发达国家相比，中国受金融危机影响较小，经济一直保持着高速增长，在与美、加、欧盟等国的贸易中处于顺差地位。为了降低对外贸易逆差，刺激国内经济的发展，缓解经济增长颓势，各主要发达国家中的贸易保护主义趁机抬头。除反倾

销之外，美国、加拿大、欧盟等发达国家开始频繁借助反补贴调查进行贸易保护，以期抑制中国对外贸易的发展。

5.2.2 WTO 规则不完善

WTO 框架下的《补贴与反补贴措施协议》是目前国际社会规范补贴与反补贴问题最为详细、最具权威的规则。《补贴与反补贴措施协议》在规范补贴与反补贴行为，维护公平贸易方面做出了巨大贡献，但不可否认该协议仍存在诸多缺陷，正是这些缺陷为某些国家滥用反补贴调查提供了借口。

首先，《补贴与反补贴措施协议》存在实体缺陷。该协议虽然给出了补贴的定义，但是该定义并不细致，并没有具体阐述什么是“政府控制”，未对“利益”作出明确规定，对“公共机构”的范围界定也不清晰。同样的，该协议只列举出 12 种禁止性的出口补贴行为，但严格上并没有给“禁止性补贴”以明确的定义，使众多成员国对禁止性补贴的范围有争议。例如，《补贴与反补贴措施协议》中认为补贴是由政府或公共机构提供的，但该协议中并未对“公共机构”作出详细规定。在美国对中国发起的反补贴调查实践中，将国有银行视为公共机构，将国有银行提供的贷款视为补贴，这是毫无根据的。其次，《补贴与反补贴措施协议》存在程序缺陷。例如，在该协议中未明确规定提供调查信息的具体途径，实地调查的程序规则也是模糊的，既没有明确规定实地调查的时间也没有规定实地调查的结果应以何种方式呈现。

5.2.3 主要贸易伙伴国修改反补贴单边法律

虽然在《补贴与反补贴措施协议》中并未规定反补贴措施不适用于非市场经济国家，但在 2004 年之前，加拿大、美国、欧盟等国没有对中国这样的“非市场经济国家”提起过此项调查。在 2004 年之后，加拿大、美国、欧盟等中国主要贸易伙伴国相继修改其国内的反补贴法，使对非市场经济国家发起反补贴调查有了国内法依据。

以美国为例，为了对非市场经济国家提起反补贴调查有合理依据，2005 年，美国国会提议修改国内的反补贴立法。《美国贸易权利执行法案》在这个背景下得以出台。在 2005 年法律出台后，美国于 2006 年 11 月 1 日开始了它的首次尝试，对中国发起了第一起反补贴调查，即为前文提到的 2006 年铜版纸案件。2012 年 3 月，美国政府又出台了《对非市场经济国家使用反补贴税法案》进一步强化对中国等非市场经济国家发起反补贴调查的法律依据。加拿大、澳大利亚、欧盟等国纷纷效仿美国，修改其国内立法，中国自此遭受反补贴调查的数量迅速增加。

中国主要贸易伙伴国近年来在法律层面频繁修改反补贴法，强化贸易保护手段加剧了中国遭遇反补贴调查的风险。

第6章 应对反补贴调查的策略

文章上述部分着重介绍了当前中国面临的反补贴调查现状,分析了目前中国遭受反补贴调查的特点,剖析频繁遭受反补贴调查给中国经济和政治层面带来的不利影响,刻画出中国目前遭受反补贴调查的严峻形势。从国际规则角度对补贴与反补贴问题进行解读,从多角度详细分析中国频繁遭受反补贴调查的内外部原因,为本部分提出有针对性的解决措施做了铺垫。

在补贴所体现的国家利益和国家主权与反补贴措施所体现的国际规则和国际秩序之间取得恰当的平衡,始终是补贴与反补贴制度追求的目标¹⁴。本文提出应对反补贴调查的策略以求在合理利用补贴促进中国经济发展和减少反补贴调查带来的危害之间取得平衡。

6.1 充分利用《补贴与反补贴措施协议》

6.1.1 弱化国内补贴的专向性

《补贴与反补贴措施协议》仅规范具有专向性的补贴,所以弱化国内补贴的专向性是尽可能避免其他国家对中国发起调查的一个可靠办法。为此,中国政府部门在进行补贴时可充分利用前端补贴。所谓前端补贴是指不针对特定行业、企业或地区进行补贴,而是对出口相关的前期建设进行补贴。例如加强与出口相关的基础设施的建设,政府可以优先建设如公路、铁路、港口、机场、保税区和出口加工区等与出口有关的基础设施,形成一个完整的出口闭环体系,为企业提供便利,方便出口企业降低成本,缩短交货时间,增强出口企业的国际竞争力。政府进行前端补贴不在《补贴与反补贴措施协议》的限制范围之内,并不违背相关的国际规则。此外,政府可以修建开放式产业园区,提供完善的配套设施,吸引各行各业的企业入驻,尤其是具有关联性的上下游企业,这样既可以免去向特定行业和企业进行补贴的嫌疑,又能在事实上增强企业的竞争力。

6.1.2 充分利用不可诉补贴

虽然按照《补贴与反补贴措施协议》的规定,不可诉补贴的适用期限已经结束,其已不再具有法律效力,但是由于这类补贴基本不会对贸易造成实质性损害,所以从目前全球相关案件来看,鲜有对不可诉补贴进行反补贴调查的,所以目前依旧可以充分利用不可诉补贴。

《补贴与反补贴措施协议》中规定不可诉补贴主要包括:科研补贴、贫困地区补贴、环保补贴和其他非专向性补贴。中国可以加大对科研开发的投入力度,一方面可以增加出口产品的科技含量,增强产品的国际竞争力;另一方面可以在一定程度上规避反补贴调查。加大对贫困地区的补贴,根据当地的自然条件和经

¹⁴ 廖凡:《政府补贴的法律规制研究》[J],《政治与法律》,2017年第12期,第2-第11页。

济条件在落后地区建立符合当地情况的完善的基础设施。例如云南某些贫困地区拥有得天独厚的茶叶种植地理条件，政府可以加大对包括但不限于与茶叶行业相关的基础设施的投入。加强环保补贴的应用力度，利用该项补贴对企业进行环保相关技术改造，使企业适应新的环境标准。

6.2 针对频遭反补贴调查的内部原因的解决对策

本部分内容主要在盘清国内补贴政策、法律规范层面及建立应诉和预警机制等方面提出解决对策。盘清国内补贴政策方面的对策措施主要包括按照 WTO 补贴规则梳理清查中国现有的补贴政策，建立起从中央到地方的补贴数据库。法律规范层面的对策措施主要包括转变指导文件中不严谨用语，完善中国反补贴立法，培养一批熟悉 WTO 补贴规则及各国反补贴法律的专业人才。建立应诉及预警机制方面的对策主要包括发挥行业协会作用组织企业积极应诉，与高校合作建立反补贴案件研究中心，多方协作建立健全反补贴调查的预警机制。

6.2.1 按照 WTO 补贴规则梳理清查中国现有的补贴政策

根据《补贴与反补贴措施协议》的规定对补贴政策进行梳理清查，取消中国现存的禁止性补贴，调整可诉性补贴。虽然入世以来，为与国际规则靠拢，中国已经逐渐取消了不少禁止性补贴，但不可否认中国目前仍存在不少禁止性补贴，为从源头上减少其他国家对中国进行的反补贴调查，中国需要逐步取消这些禁止性补贴。对于现存的可诉补贴，政府要控制好补贴数额，避免给其他成员国企业造成不利影响，因为如果补贴未对其他成员方的利益造成不利后果时，就算对方对中国发起反补贴调查，也会因为未造成损害最终使反补贴调查无法成立。其次，对于可诉性补贴，改变补贴方式，用政府入股投入、技术扶持等方式代替直接的政府拨款和税收减免，加大补贴的隐蔽性，可以有效减少中国遭受反补贴调查的数量。

除了对已经存在的补贴政策进行清查之外，还要对即将出台的补贴政策进行事前审核机制。由于对补贴与反补贴问题的认识程度不同，各级政府若未加审核就发布补贴政策，极易与 WTO 的相关规则相违背，进而容易遭受到反补贴调查，所以有必要协调政府各部门，建立一个联系互动机制，对补贴政策按 WTO 补贴规则进行事前审查，规范补贴政策的出台，减少被诉的可能性。

6.2.2 建立起从中央到地方的补贴数据库

各级政府应加强对行业和产品补贴信息的收集和整理工作，在逐步取消禁止性补贴后，将其余所有补贴纳入数据库管理系统。建立统一的补贴数据库系统是一项非常复杂的工程，因为中国存在的补贴数量繁多、种类各异，涉及到中央和地方的众多单位，所以不仅耗时较长，部分补贴政策可能会被遗漏，这就需要由

政府的相关部门出面才能有效的主导和协调。

建议成立中央、省级、市级、县级四级信息服务中心，调配专门人员负责补贴信息的归集工作。采用自下而上的方式，由进行补贴的基层部门首先进行统计汇总，各部门将补贴情况汇报至本级信息服务中心，不同级别信息服务中心根据报送的补贴信息进行整理，层层上报，最终汇总至中央政府。基层部门对补贴政策的收集至关重要，它是汇总补贴信息的第一步，是建立整个补贴数据库的基础。

在所有补贴政策信息入库之后，再按照行业、企业、补贴类型等不同标准对补贴进行分类，纳入相应的补贴子数据库。通过该数据库，我们可以对现存的补贴政策做到心中有数，高效的利用补贴。通过将补贴政策进行分类纳入不同的子数据库，在遭受反补贴调查时能及时获取企业接受补贴的具体情况，方便第一时间应诉。

在数据库的建立中，需要特别注意的是要对数据库做好严格的保密工作。因为该数据库里面记录着中国几乎所有的补贴政策，一旦被其他国家掌握，后果不堪设想。

6.2.3 转变指导文件中不严谨用语

为了促进某些行业或产业的发展，中国政府常常出台指导性文件，在文件中会提及相关扶持政策，明确或隐含的提出对该产业的企业提供金融支持或优惠贷款。这些政策性文件中涉及补贴条款时，直接将补贴相关的敏感字眼写进文件里。美国等国家在对中国进行反补贴调查时会将这些政策性文件视为中国实际进行补贴的主要依据。

为了降低因文件表述不当造成遭受反补贴调查的可能性，我们首先要增强文件合规意识，在制定补贴政策时要注意法律文件语言的表述，将涉及的补贴相关的条款模糊处理或者替换成与WTO规则不违背的用语，避免使用“鼓励并优先支持出口创汇的各类项目”等措辞。

6.2.4 完善中国反补贴立法

法律法规是现代商业社会的行动指南，应对反补贴，政府的首要任务就是加强反补贴立法。《中华人民共和国反补贴条例》是中国规范反补贴问题最为详细的法律规范，但其属于行政法规，不属于国家层面的法律制度。反补贴立法层次较低使中国对其他国家发起的反补贴调查缺乏权威性，没有足够的影响力，并且在具体的适用中缺乏信服力和指导力，难以在中国产业受到损害时通过反补贴措施维护自身权益，也使得其他国家在对中国进行反补贴调查时肆无忌惮，不担心中国运用同样的措施进行反制。作为WTO允许的贸易救济手段，反补贴措施可以有力保护中国国内产业和对外贸易的发展。因此，中国应该尽快建立并完善规范补贴与反补贴问题的法律体系，不仅要有具体、完善的行政法规和部门规章，

还应提高将补贴与反补贴问题的立法层次，将其上升到国家基本法律层面。此外，针对中国的反补贴法存在诸多与 WTO 规则不一致的地方，在制定反补贴立法时应充分参考、借鉴《补贴与反补贴措施协议》中的有益规则，与 WTO 规则相一致。我们只有不断完善和加强反补贴立法，运用好法律手段，才能有效遏制国外对中国发起的反补贴调查。

6.2.5 培养一批熟悉 WTO 补贴规则及各国反补贴法律的专业人才

无论是在遭受反补贴调查时不积极应诉还是因对补贴规则不熟悉未能充分利用反补贴实践进行反制，很大一部分原因都是因为缺乏熟悉 WTO 补贴规则及各国反补贴法律的人才。因此，培养一批熟悉 WTO 规则及各国反补贴法律规则的专业人才迫在眉睫。为此，中国要加大对相关法规的研究和相关急需人才的培养，为将来的反补贴应诉做好充足的人才储备。例如，可以在部分高校开设对口专业，专门培养应对反补贴调查的人才，这些人才不仅要熟悉外贸相关知识，还要了解 WTO 规则及各国反补贴法律规则，与此同时，还要具备多语言能力。

6.2.6 发挥行业协会作用，组织企业积极应诉

其他国家对中国商品进行反补贴立案调查时，中国的企业未必一定会被征收反补贴税，因为发起国只有证明出口国确实存在补贴才能征收反补贴税。若企业积极应诉，证明自己未接受不合理补贴或未对进口国的产业造成损害，则不必缴纳反补贴税。如果消极应诉或放弃应诉则意味着回避或放弃自己在程序上所享有的权利，容易使反补贴调查做出肯定性裁决，将企业置于被动地位。当遭受反补贴调查时，无论是政府还是企业都应该积极面对，采取主动配合的姿态。中国企业完全可以通过积极配合的方式，实现无补贴事实的裁决结果。

企业受到反补贴调查时需要填写反补贴调查问卷。反补贴调查问卷通常包括政府问卷和企业问卷，涉及部门众多，需要回答的问题繁多且专业，仅仅依靠企业是难以完成的。而且根据中国过往遭受的反补贴调查案例来看，一个反补贴调查往往涉及多家中小企业，由于中小企业力量薄弱，缺乏专业知识，所以难以完成调查问卷。因此，行业协会应与政府以及企业协调一致共同应对，帮助企业实施反补贴法律保护 and 进行反补贴应诉。行业协会是政府与企业之间的桥梁，在信息收集、专业知识、组织协调能力方面拥有独特优势。当企业面临反补贴调查时，行业协会应利用自己的优势为企业积极应诉提供服务，将各家被诉企业联合起来、帮助企业收集补贴信息、寻找合适的诉讼律师等。

6.2.7 与高校合作建立反补贴案件研究中心

截至 2016 年 12 月 31 日，中国累计遭受 119 起反补贴调查。中国有专门的反补贴案例数据库记录这些案件的经过、结果，但是未对每起案件进行细致研究。

加强对相关案例的研究和积累，从案件发生的背景、萌芽、正式发生、最后

结束、事后引起的连锁影响及案件涉及产品及企业等多方面进行分析，从中汲取有益的经验教训。一来可以吸收以往案例中的教训，使政府修正现存不合理补贴、加强可诉补贴隐蔽性，企业可以调整出口产品的目标国家、价格等。二来可以揣度反补贴发起国背后的意图，研判中国遭受反补贴调查的未来趋势，提前做好防范措施。

相关政府部门可以选择和高校合作，成立专门的反补贴案例研究中心，借助高校的研究资源，对中国遭受的历起反补贴调查案例进行梳理研究，积累典型案例，将案例编纂成册，供出口企业进行学习。

6.2.8 多方协作建立健全反补贴调查预警机制

为了防止或应对其他可能对华启动的反补贴程序，中国应该建立反补贴调查的预警机制，争取在无形中化解风险。中国应该关注主要贸易伙伴国近年来发起反补贴调查时偏好的产业及产品，对照国内情况，对重点敏感出口产品做好出口价格、出口国家和地区的监测工作和价格协调工作，提起做好预防。同时了解他国的进口制度、体系，做到知己知彼。

为了充分建立起行之有效的预警机制，企业、政府和行业协会应该积极的联合起来。企业可以通过自己在国外的分支机构了解情况，并及时反馈给政府有关部门和行业协会；政府可以通过驻外机构以及使领馆的商贸机构、海关等组织收集各国反补贴调查的信息。行业协会可以增强与国外相关协会交流，掌握国外同类商品的销售与价格信息。

6.3 针对频遭反补贴调查的外部原因的应对之策

针对贸易保护主义抬头提出的对策有：严格运用补贴政策，提升出口产品层次；对其他国家发起反补贴调查进行反制；加强政府间贸易交流；向世界贸易组织提起诉讼。对主要贸易伙伴国修改反补贴单边法律的问题，可发挥主管部门作用，细化国内反补贴法规。针对 WTO 规则不完善的问题，中国政府要引领 WTO 补贴与反补贴规则的完善。

6.3.1 严格运用补贴政策，提升出口产品层次

当逆全球化趋势加强、贸易保护主义抬头时，若想做到正本清源，其关键在于提升出口产品层次以及严格运用补贴政策。以往中国频遭反补贴调查的部分原因在于出口产品附加值较低，过于依靠低价策略，而低价策略的背后或多或少存在着补贴行为，这给了其他国家对中国发起反补贴调查的口实。政府在严格运用补贴政策的同时，可采用对部分有条件企业提供技术指导和支持的方式，帮助企业进行技术升级，提高出口产品附加值，这样可在一定程度上缓解中国遭受反补贴调查的压力。例如，河北省安平县存在诸多规模较小、工艺相对落后的金属丝

网企业，在出口过程中，部分出口企业因售价低遭到反补贴调查。若政府能够对这些小的丝网企业提供技术指导，将简单的丝网制品进一步加工制成诸如可用于过滤精密液体的净化网等产品，提升产品附加值，不仅能减少产品受到反补贴调查的可能性，还可以增加企业利润。

另外，中国企业在出口时可以选择适合产品出口的国家或地区，避开容易对该产品提起反补贴调查的市场。

6.3.2 对其他国家发起反补贴调查进行反制

美国、加拿大、欧盟等国家不断修改其国内反补贴立法，使反补贴调查适用中国等非市场经济国家，很大程度上是贸易保护主义在作祟。补贴作为各国政府促进国内经济发展的常用手段，不仅中国的出口产品使用补贴，美国等其他国家出口的产品中同样使用补贴。作为进口大国，为保持与国外平等的话语权，维护中国贸易大国的形象，促进经济持续发展，中国要加强反补贴的应用。中国作为 WTO 成员可以积极行使 WTO 规则赋予的贸易救济权利，适时启动对其他国家输华产品的反补贴调查。为对其他国家发起反补贴调查进行反制，中国政府要加深对反补贴规则的理解，对 WTO 规则进行仔细研究，另一方面通过中国驻外经济机构对其他国家存在的补贴状况进行了解。

适当对其他国家发起反补贴调查进行反制，不仅可以保护中国产业免受补贴的危害，还可以在在一定程度上打压其他国家频繁对中国发动反补贴调查的嚣张气焰。

6.3.3 加强政府间贸易交流

相较于反倾销，反补贴调查针对的是政府行为。当逆全球化趋势加强时，加强政府高层间的贸易交流，积极开展商务谈判，增强贸易伙伴国之间的贸易互信，争取达成减少发起反补贴调查共识，不失为一种解决方法。

6.3.4 向世界贸易组织提起诉讼

当其他国家滥用反补贴措施对中国企业提出反补贴调查，在中国企业积极应诉未果或受到不公平裁决时，中国政府可以在世贸组织争端解决机制项下提起诉讼。拿起多边规则法律武器，打击打着反补贴旗号实则实行贸易保护主义的行为。例如，2018年3月21日，在世界贸易组织发布的中国诉美国反补贴措施案(DS437案)的裁决报告中，裁定美国相关措施违反世贸规则。中国政府及企业的维权意识觉醒，遭受到不公平待遇积极向世界贸易组织提起诉讼可以在一定程度上压制其他国家提起的不当反补贴调查。

6.3.5 引领 WTO 补贴与反补贴规则的完善

目前，《补贴与反补贴措施协议》存在诸多不足，规则的不完善是中国频遭反补贴调查的重要原因之一。

从目前的多哈回合谈判进程来看，中国在反补贴的一些核心议题上仍然未能体现作为最大的发展中成员应有的主导作用。中国作为全球第二大经济体和第一大出口国，对于反补贴规则的研究已经不能局限于如何应对和突围，更应转变角色，从规则制定者和管理者的立场，提出中国对未来反补贴规则的战略思考，更加积极地引领与推动国际反补贴规则谈判，从发展中成员的角度推动规则的改善与变革¹⁵。既要严格反补贴纪律，杜绝他国对中国的不公平贸易救济行为，又要在某些议题上表达强烈诉求，确保反补贴措施的贸易救济效果，在新国际贸易规则制订中主动发挥中国作用。随着规则的完善，诸如“公共机构”等争议将不复存在，中国面临的反补贴压力会随之减小。

6.3.6 发挥主管部门作用，细化国内反补贴法规

主要贸易伙伴国修改国内反补贴立法，使其对中国进行反补贴调查有了国内法依据。虽然中国政府无法干涉他国政府立法，但可以从完善本国反补贴立法入手。除上文提到的完善中国反补贴法外，还可以充分发挥主管部门作用，继续细化国内反补贴法规。当中国对他国提起反补贴调查时同样有细致严谨的规则可依据。例如，在2017年4月14日，贸易救济调查局¹⁶修订了《反倾销反补贴调查听证会规则》，对听证会规则进行完善，规定调查机关在有法定理由¹⁷的情况下可以拒绝举行听证会。在今后，贸易救济调查局应不断细化完善国内反补贴方面的法规，充分发挥职能，如可以制定更为严谨的反补贴流程规则，规范反补贴调查问卷等相关法规。

¹⁵ 李思奇：《国际反倾销和反补贴规则新演变及中国对策》[J]，《国际贸易》，2016年第7期，第43-第48页。

¹⁶ 2014年4月，商务部将公平贸易局与产业损害调查局合并，新组建贸易救济调查局。

¹⁷ 法定拒绝理由包括三个方面：第一，申请书不符合要求；第二，调查机关认为没有必要；第三，举行听证会会严重阻碍调查程序的进行。

第 7 章 结论

本文通过整理中国遭受反补贴调查的最新数据,对中国遭受的反补贴困境进行客观描述,分析中国面临的反补贴调查的特点及给中国经济带来的损害。相较于反倾销和保障措施这两种贸易救济方式,反补贴调查带来的危害更大,所以我们更应该分析中国频繁遭受反补贴调查的内部原因及外部原因。

本文分析了 WTO 框架下规范补贴与反补贴问题的多边规则《补贴与反补贴措施协议》,根据该协议的规定给出补贴的含义、特征、分类以及反补贴的含义,这是本文的理论基础。接着从内因外因两部分入手分析中国遭受反补贴调查的原因。中国频繁遭受反补贴调查的内部原因包括:中国补贴制度和反补贴制度均存在不合理之处,且在受到反补贴调查时未能积极应诉等。中国频繁遭受反补贴调查的外部原因:贸易保护主义抬头、现行 WTO 规则并不完善给某些国家滥用反补贴措施提供了空间、主要贸易伙伴国频繁修改其国内反补贴立法使对中国这样的非市场经济国家提起反补贴调查提供了国内法依据。

最后,本文从《补贴与反补贴措施协议》、频繁遭受反补贴调查的内外部原因等角度逐一提出应对策略。为减少国外的反补贴调查,中国应充分利用《补贴与反补贴措施协议》,弱化国内补贴的专向性,合理利用不可诉补贴。针对频遭反补贴调查的内部原因,本文从按照 WTO 补贴规则梳理清查中国现有的补贴政策、建立从中央到地方的补贴数据库、转变指导文件中不严谨的表述、发挥行业协会作用组织企业积极应诉、培养一批熟悉 WTO 规则的专业人才、与高校合作建立反补贴案件的研究中心、健全反补贴预警机制、完善中国反补贴立法等几个方面给出具体的建议。针对频遭反补贴调查的外部原因,本文从严格运用补贴政策,提升出口产品层次,对其他国家发起反补贴调查进行反制、加强政府间贸易交流,向世界贸易组织提起诉讼,引领 WTO 补贴与反补贴规则的完善,以及发挥主管部门作用,细化国内反补贴法规等方面提出应对之策。

本文从上述角度提出应对反补贴调查的策略,以期给政府提供参考,减少中国遭受反补贴调查的数量,最大程度上减轻反补贴对中国贸易造成的危害。

参考文献

一、中文部分

著作类

- [1] 蔡春林:《贸易救济法》[M], 对外经济贸易大学出版社, 2006 年版。
- [2] 甘瑛:《国际货物贸易中的补贴与反补贴法律问题研究》[M], 法律出版社, 2003 年版。
- [3] 黄东黎:《世界贸易组织补贴规则的条约解释》[M], 法律出版社, 2010 年版。
- [4] 彭岳:《贸易补贴的法律规制》[M], 法律出版社, 2007 年版。
- [5] 单一:《WTO 框架下补贴与反补贴法律制度与实务》[M], 法律出版社, 2009 年版。
- [6] 薛荣久,《世界贸易组织概论》[M], 高等教育出版社, 2010 版。
- [7] 杨荣珍:《国外对华反补贴案例研究》[M], 对外经济贸易大学出版社, 2015 年版。
- [8] 张庆麟:《国际经济法》[M], 武汉大学出版社, 2014 年版。
- [9] 王贵国:《世界贸易组织法》[M], 法律出版社, 2003 年版。

论文类

- [1] 郭桂环:《国外反补贴措施对我国的影响及其对策研究》[J],《生产力研究》, 2010 年第 5 期, 第 49-51 页。
- [2] 程慧:《美国对华反补贴的现状及其对中国企业的警示》[J],《价格月刊》, 2015 年第 1 期, 第 85-87 页。
- [3] 郭文杰:《中国面临的反补贴现状及对策研究》[J],《中国商论》, 2013 年第 2 期, 第 144-145 页。
- [4] 侯若英:《美国反补贴立法与实践的新发展及中国应对》[D], 外交学院, 2008。
- [5] 金彭年, 高甜:《中国面临反补贴调查的原因及对策研究》[J],《法治研究》, 2008 年第 10 期, 第 3-9 页。
- [6] 李本:《WTO 框架下的补贴与反补贴协定研究》[J],《华东政法学院》, 2004 年。
- [7] 李思奇:《国际反倾销和反补贴规则新演变及中国对策》[J],《国际贸易》, 2016 年第 7 期, 第 43-48 页。
- [8] 李思奇, 姚远, 屠新泉:《2016 年中国获得“市场经济地位”的前景:美国因素与中国策略》[J],《国际贸易》, 2016 年第 3 期, 第 151-160 页。
- [9] 廖凡:《政府补贴的法律规制研究》[J],《政治与法律》, 2017 年第 12 期, 第 2-11 页。
- [10] 刘琳琳:《美国对华反补贴问题研究》[D], 东北财经大学, 2008。
- [11] 李双双, 卢锋:《美国对华反补贴政策转变、影响及中国对策》[J],《国际贸易》, 2016 年第 12 期, 第 50-53 页。
- [12] 李婉丽, 鄢姿俏:《反倾销调查和反补贴调查应对措施的有效性研究》[J]《会计研究》, 2014 年第 4 期, 第 42-48 页。
- [13] 乔小勇, 何海燕:《国外反补贴相关问题研究综述》[J],《国际经贸探索》, 2009 年第 4 期, 第 76-82 页。
- [14] 孙南申, 彭岳:《中国补贴现状与面临反补贴措施的法律应对》[J],《河北法学》, 2007 年第 6 期, 第 20-32 页。

- [15]唐沁:《欧盟反补贴规则及其解释与适用研究》[D],西南政法大学,2013。
- [16]谭潇寒:《中国遭遇反补贴调查动因分析及对策研究》[D],西南财经大学,2012。
- [17]吴琛:《国际贸易中中国应对反补贴问题的现状与对策》[J],《时代金融》,2013年第2期,第18-19页。
- [18]王文文:《入世后中国的补贴与反补贴问题研究》[D],中国海洋大学,2005。
- [19]王云飞:《国际贸易救济措施应用的对比性分析》[J],《世界经济研究》,2006年第5期,第39-44页。
- [20]杨荣珍:《国外对华反补贴现状及中国补贴政策分析》[J],《国际经贸探索》,2011年第3期,第67-71页。
- [21]王朝才,王萌:《从反补贴案例看我国企业财政补贴制度的改革》[J],《财政科学》,2016年第3期,第40-61页。
- [22]张超:《国际贸易中中国应对国际反补贴的路径研究》[J],《中国商论》,2011年第8期,第205-206页。
- [23]张汉东:《中国面临的反补贴新形势》[J],《对外经贸实务》,2007年第5期,第31-35页。
- [24]张海兰:《补贴反补贴及中国的对策研究》[D],天津财经大学,2009。
- [25]张君颖:《我国企业遭遇国外“双反”调查的原因及对策分析》[J],《经营管理者》,2005年第4期,第197页。
- [26]张晓涛:《美国对华反补贴调查“补贴项目”的认定与我国应对策略——基于49起案例报告的证据》[J],《国际贸易》,2016年第11期,第15-19页。
- [27]詹雅凤:《反补贴调查对中国的影响及对策研究》[D],东北财经大学,2013。
- [28]王朝才,王萌:《从反补贴案例看我国企业财政补贴制度的改革》[J],《财政科学》,2016年第3期,第40-61页。

二、英文部分

- [1] Avinash Dixit , Anti-dumping and Countervailing Duties under Oligopoly [J],European Economic Review , 1988.
- [2] EVB Gatta , Concurrent Trade Defense Investigations in the EU , the EU's New Anti-Subsidy Practice against China, and the Future of both [J] , World Trade Review , 2012.
- [3] Emmanuel Nyahoho , The Limited Effectiveness of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures in WTO [J] , The Journal of Social , Political and Economic Studies , 2004.
- [4] Gilbert B. Kaplan , The First Affirmative Countervailing Duty Case Against China [N] , The Metropolitan Corporate Counsel , 2009.
- [5] Jai S. Mah , Countervailing Duties in the USA [J] , Economics Working Papers , 2003.
- [6] Joseph E. Pattison , Countervailing Duty Law [J] , West Group , 2005.
- [7] J Dove , The WTO and China's Renewable Energy: An Application of

- Anti-Subsidy Rules to China's Green Sector Manufacturing Subsidies [J] , Social Science Electronic Publishing , 2014.
- [8] Kathy Baylis , Countering Duties [D] , Edward Elgar Publishing , 2007.
- [9] LIU Bing , Research into the Anti-Subsidy Rule of WTO—China's Countermeasures for Anti-Subsidy Investigation [J] , Journal of Chongqing Technology and business University:Social Science Edition , 2009.
- [10] Mitsuo Matsushita , Thomas J. Schoenbaum , and Peter C.Mavroidis , The World Trade Organization: Law ,Practice and Policy [D] , Oxford University Press , 2006.
- [11] Rudiger Wolfrum ,and Michael Koebele , WTO-Trade Remedies [D] , Martinus Nijhoff Publishers , 2008.
- [12] Sherzod Shadikhodjaev , Renewable Energy and Government Support: Time to 'Green' the SCM Agreement? [J] , World Trade Review , 2014.
- [13] Vladimir N. Pregelj , Trade Remedy Legislation: Applying Countervailing Action to onmarket Economy Countries [R] , Congressional Research Service , The Library of Congress , 2005.

致谢

此论文的顺利完成得益于我的指导教师王伟瀚教授，自论文选题之初，老师就给予了我诸多帮助，不仅帮助我分析题目的可行性，论证是否存在研究价值，还给予我思路上的拓展。在论文的写作期间不断督促我的进度，在论文初稿完成时，老师不厌其烦的帮我提出修改意见，得益于老师的建议，使我的论文不断充实完善。老师严谨的态度、渊博的知识、独特的看问题角度都让我深受启发。在此，向老师表示衷心的感谢！

同时，我还要感谢我学院的老师们，感谢他们对我的论文提出宝贵的意见，通过吸收多角度的建议，我的论文愈加完善。

最后，也要感谢我的同门同学，在我论文写作过程中不断督促我、鼓励我，为我提供力所能及的帮助。

2018年5月

个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果

个人简历:

魏霞，女，1993年7月9日生。

2015年7月毕业于河北经贸大学，获经济学学士学位。

2016年8月进入对外经济贸易大学攻读国际商务专业硕士研究生。

已发表的学术论文与研究成果:

无



對外經濟貿易大學

University of International Business and Economics

碩士學位論文



博學
誠信
求索
篤行