

# 美国对华反补贴案件的补贴项目探析与政策建议

杨荣珍<sup>1</sup> 邱俊洁<sup>2</sup>

**内容摘要:**基于2006年至2019年美国发起的对华反补贴调查数据,将案件终裁报告中涉及的补贴项目划分为低于合理回报提供产品和服务、优惠贷款、税收优惠以及政府专项拨款四大类。研究发现,低于合理回报提供产品和服务及优惠贷款类补贴项目,因为在调查过程中被广泛适用“不利可得事实原则”以及外部基准,这两类项目在美国对华反补贴案件中被裁定的项目补贴税率较高,构成了反补贴税率的主要部分。税收优惠类和政府专项拨款类补贴项目虽然种类多、范围广,但被裁定的税率较低。但无论属于哪一种类型,凡是在反补贴调查中被认定为违规的补贴项目,都属于具有较高风险的补贴,应引起我国的高度关注。

**关键词:**反补贴调查 补贴项目 贸易救济措施 项目补贴率

**中图分类号:**F752.7

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-1052(2020)05-0043-09

**DOI:**10.16407/j.cnki.1000-6052.2020.05.005

## 一、美国对华反补贴案件中补贴项目的主要类型与特点

从2006年美国对中国铜版纸发起反补贴调查开始,截至2019年12月31日,美国对中国出口产品的反补贴调查的立案数量达到了89件,分别占全球反补贴案件的16%和美国对外反补贴案件的34.36%<sup>①</sup>。且其中共有83起案件已经结案,还有6起案件正在调查处理当中。在已经结案的83起案件中,共有9起由美国国际贸易委员会做出否定性裁决,以无损害、不征税结案,余下的案件则均做出了肯定性裁决并征收反补贴税。在做出肯定性裁决的74起案件中,税率从0.75%到615.92%不等。不同案件及同一案件下的不同涉案企业被认定的补贴项目存有较大差异,究其原因各个企业被裁定的具体补贴项目不同。所以,对于补贴项目的研究和分析可以找出这些反补贴案例中被普遍指责的国内补贴政策以及应诉企业被裁定较高税率的原因,使中国政府和企业在今后的反补贴应诉中知道哪些补贴政策容易被美国盯上,对自身的行为进行调整和完善,从而能够积极应对国外发起的反补贴调查,切实保护自身的利益。

### (一)美国对华反补贴案件中补贴项目的主要类型

在74起美国对华反补贴已经做出肯定性裁决的案件中,有的案件中全部强制应诉企业均未回复调查问卷;有的案件中虽回复了调查问卷,但是问卷的内容不符合美国商务部的要求。美国商务部如果不能从企业或者政府回复的问卷中得出准确且具体的信息,就会根据“不利可得事实”,裁定此类企业补贴项目的税率。因为美国商务部具有较大的自由裁量权,据此裁定的补贴项目税率并不能反映实际情况,所以根据“不利事实推定”原则裁定的税率并不合理。因此,本文仅对不含以上情况的51起案件的终裁报告中应诉企业被裁定的补贴项目进行归类。在这51个案件中,共含有678项补贴项目。这些补贴项目可以分归为以下四类。

收稿日期:2020年6月20日

作者简介:1.杨荣珍,对外经济贸易大学中国WTO研究院研究员。研究方向:国际经济法。北京,100000。

2.邱俊洁(通讯作者),对外经济贸易大学中国WTO研究院硕士研究生。研究方向:国民经济。北京,100000。

基金项目:国家社会科学基金项目“特朗普执政后美国对华贸易摩擦的新形式与潜在政策工具研究”(18BGJ016)阶段性成果。

## 1. 低于合理回报(LTAR)提供产品和服务类

低于合理回报(Less Than Adequate Remuneration, 简称LTAR)提供产品或服务类项目是美国对华反补贴裁定中重要项目种类,其中低于合理回报指的是低于市场价格,在上述51起案件中中共包含此类补贴项目204项。如表1所示,该类补贴项目主要集中在:LTAR提供原材料、LTAR提供土地使用权和LTAR提供电力,其中又以LTAR提供原材料和LTAR提供电力案件最多,分别达到了39件和42件。这也表明,一种产品可以同时获得多项低价补贴,从而导致较高的反补贴税率。

表1 2006-2019年低于合理回报提供产品和服务类案件情况

项目名称	涉案产品	案件数
LTAR提供原材料	环状焊接碳素钢管、薄壁矩形钢管、复合编织袋、非公路用轮胎、不锈钢焊接压力管、环形碳素管线管、后拖式草地维护设备、厨房用金属架、石油管材、预应力混凝土结构用钢绞线、钢格板、无缝钢管、钻管产品、铝型材、高压钢瓶、晶体硅光伏电池、应用级风电塔、不锈钢控制水槽、碳钢合金盘条、晶体硅光伏产品、无螺栓钢制货架、无涂层纸、耐腐蚀钢板、铁制机械传动件、非晶硅织物、碳合金钢定尺板、卡车和公共汽车轮胎、硬木胶合板、工具箱(柜)、碳素钢和合金钢冷拔机械管、细旦涤纶短纤、铝箔、铸铁污水管配件、塑料装饰丝带、铸铁污水管、石英台面产品、钢制丙烷气瓶、钢货架、铝制电线电缆。	39
LTAR提供电力	热敏纸、厨房用金属架、石油管材、预应力混凝土结构用钢绞线、钢格板、镁碳砖、无缝钢管、铜版纸(2009)、钻管产品、复合木地板、高压钢瓶、晶体硅光伏电池、应用级风电塔、不锈钢控制水槽、氯化异氰尿酸酯、取向电硅钢、无取向电工钢、1,1,1,2四氟乙烷、碳钢合金盘条、次氯酸钙、晶体硅光伏产品、53英寸内陆干货集装箱、无螺栓钢制货架、耐腐蚀钢板、铁制机械传动件、非晶硅织物、碳合金钢定尺板、卡车和公共汽车轮胎、不锈钢板材和带材、羟基乙二膦酸、硬木胶合板、工具箱(柜)、碳素钢和合金钢冷拔机械管、细旦涤纶短纤、铸铁污水管配件、锻钢件、塑料装饰丝带、铸铁污水管、石英台面产品、钢制丙烷气瓶、钢货架、铝制电线电缆。	42
LTAR提供土地使用权	薄壁矩形钢管、复合编织袋、非公路用轮胎、热敏纸、柠檬酸、预应力混凝土结构用钢绞线、晶体硅光伏电池、不锈钢控制水槽、取向电硅钢、无取向电工钢、晶体硅光伏产品、耐腐蚀钢板、非晶硅织物、碳合金钢定尺板、铝箔、铝制电线电缆。	16

资料来源:根据美国商务部发布的51起美国对华反补贴案件终裁报告整理(<https://enforcement.trade.gov/frn/summary/prc/prc-fr.htm>)。

进一步分析发现,这些原材料都是产品生产所需要的主要原料,并且主要集中在钢铁初级产品和有色金属原料领域,如热轧钢、冷轧钢、锌、铝等材料。一方面是因为美国出于对国内传统钢铁行业的保护,所以对我国的钢铁产品采取了较多的贸易救济措施,另一方面则是因为我国大多数有色金属等原材料确实是由国有企业来经营。对于美国商务部所发放的调查问卷,我国的应诉企业很难提供其原材料不低于合理价格的有利证据。在选定价格比较基准<sup>②</sup>时,美国商务部认为我国内原材料交易价格存在严重扭曲,不能够选定为价格比较基准,此外进口的原材料所占比重较低,也不能选为价格比较标准,所以一般会选择国际市场价格作为价格比较基准。

对于低于合理回报提供电力项目,在51起案件中有42起涉及。在选择价格比较基准时,美国商务部认为,虽然中国的私营发电站正在增加,但是两大输电企业(国家电网和中国南方电网)是国有企业,向电网输送电力、向终端用户输电和售电的价格一般由政府规定,进口的电力也会受到电网的调配,所以交易市场的价格不适宜被选为价格比较基准。而在中国也不可能获得以国际市场价格销售的电力,所以国际市场价格也不能选作价格比较基准。美国商务部主要依据中国政府提供的不同用户类型和不同时段的电价信息,然后与应诉企业调查问卷上所提供的调查期间的用电量和电费信息进行比较来判定补贴幅度,确定相对应的项目税率。如晶体硅光伏电池案(C-570-980)中,美国商务部认为中国政府未能尽其所能提供有关电力供应所需的信息,适用了“不利可

得事实”原则。为了确定用电补贴幅度,调查机构选取了中国在非季节性用电一般、高峰、正常和低谷范围内对被调查的用户类别(如“大型工业用户”)收取的最高费率<sup>③</sup>作为价格比较基准。美国商务部将应诉企业支付的电费与选定的基准价格进行了比较,并确定电力是低于合理回报(LTAR)提供的<sup>④</sup>,裁定了尚德公司的项目补贴率为0.52%,天合公司为0.50%。

对于低于合理回报提供土地使用权项目,美国商务部认为中国的土地所有权都属于政府,其中城镇土地(工商用地)全部为国有,农村土地(农用地、宅基地、乡镇企业用地)全部为集体所有,个人或者企业仅拥有土地的使用权。因此中国的土地价格并不是公允的市场价格,而是存在一定扭曲的价格。所以在其调查过程中,美国商务部往往会选择与中国发展水平相近的第三国工业用地价格。

## 2. 优惠贷款类

优惠贷款类补贴项目也是美国对华反补贴项目认定中比较重要的一个种类,在上述51起案件中共包含此类补贴项目118项。优惠贷款一般指的是银行为企业提供利率较低的贷款项目,体现为对某些行业或产业贷款的专向性。表2对美国对华反补贴案件中涉及优惠贷款的项目进行了分类汇总。

表2 优惠贷款类具体项目状况

项目名称	案件数	项目名称	案件数
政策性贷款	35	股东贷款	2
出口买方信贷	19	定向信贷	2
出口卖方信贷	8	国债贷款或赠款	2
出口贷款	5	产业调整优惠贷款	1
债务免除	3	“走出去”对外投资优惠贷款	1
对国有企业的优惠贷款	3	重点项目和技术优惠贷款	1

资料来源:同表1。

在以上的补贴项目中,政策性贷款在多数案件中均有涉及。在这51起案件中,就有35起最终被裁定涉及政策性贷款补贴,也说明了美国商务部对这项优惠贷款项目较为重视。美国在上述案件中,对政策性贷款是否构成补贴所采用的认定方法是基本一致的,主要是根据两个步骤来判定。第一,中国的银行是否给应诉企业提供了优惠性贷款,是否以资金直接转移形式对企业实施了补贴。第二,是否有能够证明这种财政资助存在的政策报告,并且报告中的优惠条款具有专向性<sup>⑤</sup>。

“出口买方信贷”也是美国对华反补贴调查的传统项目,指的是一种提供给国外借款人的中长期信贷。该项补贴项目在19个案件中均有涉及,比重仅次于政策性贷款。“出口卖方信贷”主要是由中国进出口银行提供给出口商的中长期融资便利,在8个案件中均有所涉及。

## 3. 税收优惠类

税收优惠指的是政府对于满足条件的企业给予一定的税收减免。我国税收优惠的种类较多,一种出口产品可能同时享有多项税收优惠政策,多种类别的税收优惠也成为美国对华反补贴调查中占比较高的项目,在绝大多数反补贴案件中均有涉及。如表3所示,在税收优惠类所涉及的案件中,所得税减免涉及的案件最多,并且补贴项目的子项目类型也众多。

表3 所得税减免优惠类项目一览表

项目名称	涉案产品	案件数
两免三减半	热敏纸、环形碳素管线管、柠檬酸、后拖式草地维护设备、石油管材、带织边窄幅织带、无缝钢管、2009铜版纸、钻管产品、铝型材、复合木地板、高压钢瓶、晶体硅光伏电池、应用级风电塔、不锈钢拉制水槽、无取向电工钢、1,1,1,2四氟乙烷、碳钢合金盘条、53英尺内陆干货集装箱。	19
高新技术企业的所得税减免	热敏纸、氯化异氰尿酸酯、1,1,1,2四氟乙烷、无涂层纸、非晶硅织物、碳合金钢定尺板、卡车和公共汽车轮胎、碳素钢和合金钢冷拔机械管、铝箔。	9

购买国产设备所得税抵免	环形碳素管线管、柠檬酸、石油管材、预应力混凝土结构用钢绞线、钢格板、无缝钢管、次氯酸钙、碳合金钢定尺板。	8
研发费用减免	晶体硅光伏电池、碳钢合金盘条、碳合金钢定尺板、工具箱(柜)、碳素钢和合金钢冷拔机械管、铝箔。	6
特定地区外资企业所得税优惠	热敏纸、预应力混凝土结构用钢绞线、无缝钢管、复合木地板、应用级风电塔、碳钢合金盘条。	6
生产型FIE地方所得税减免	厨房用金属架、预应力混凝土结构用钢绞线、碳钢合金盘条。	3
出口导向型企业所得税优惠	后拖式草地维护设备、厨房用金属架。	2

资料来源:同表1。

“两免三减半”是一项允许外资企业在营业前两年不缴纳企业所得税,后三年所得税减半缴纳的税收政策,涵盖这项政策的法律<sup>⑥</sup>已于2008年1月1日终止实施,并由《中华人民共和国企业所得税法》取代<sup>⑦</sup>,此类项目在19个案件中均有涉及。高新技术企业所得税优惠指的是满足一定条件而被认定为高新技术企业的企业所享有的一项所得税减免,其税率由一般企业的25%下调至15%。美国商务部认为政府以放弃部分税收收入的方式向企业转移了利益,而且只有获得高新技术企业认证的企业才有资格申请到此项税收优惠,使得该项目具有很强的专向性,共有9个案件中涉及此类项目。研发费用减免是允许企业在计算应纳税所得额时,可以将一部分研究与开发费用扣除的政策,此类项目在6个案件中被涉及;特定地区外资企业所得税优惠指的是设立在特定地区并满足一定条件的外资企业所享有的所得税优惠,此类项目在6个案件中被涉及;购买国产设备所得税抵免是对于购买国产设备的企业提供的一种税收优惠,此类项目在8个案件中被涉及;生产型外商投资企业地方所得税减免和出口导向型企业所得税减免分别在3个和2个案件中被涉及。

#### 4. 政府专项拨款类

政府专项拨款类项目属于美国关税法规定的政府直接转移资金形式的补贴,该项财政资助可以使企业直接获得利益,如果美国商务部能够证明该项补贴具有专向性,则构成可诉讼补贴,实施反补贴措施。美国对华反补贴调查中涉及的政府专项类补贴项目种类多达201项,包括国家级的专项拨款和地方政府的各种奖励和拨款政策。如表4所示,大体分为了以下八大类:科技发展类补贴、节能环保类补贴、支持出口类补贴、企业发展专项类补贴、支持中小企业发展类补贴、品牌建设类补贴、经济开发区专项类补贴以及企业奖励类补贴。

科技发展类补贴是我国政府为了支持和促进科技的发展,或是企业的科技创新而设立的补贴项目,此类补贴在政府补贴类项目中涉及案件最多;节能环保类补贴是政府对企业改造现有基础设施,以满足环境要求所提供的补贴;支持出口类补贴是政府为了促进企业的出口所设立的补贴项目;企业发展专项类补贴项目则是政府为了支持企业的发展,如设备升级换代或是产业结构升级所提供的补贴;支持中小企业发展类则是政府为了支持中小企业的发展,或是支持中小企业拓展海外市场所提供的补贴;品牌建设类补贴项目则是政府为了扶持本国产业建立知名品牌所设立的补贴项目;经济开发区专项类补贴则是我国政府对于特定地区的生产企业发展所提供的补贴政策,此类补贴项目和我国一定时期的发展政策有关;企业奖励类补贴项目则是政府对一段时间内表现突出的企业所提供的奖励性补贴项目。

表4 政府专项拨款类项目一览表

类型	项目名称	涉案数	类型	项目名称	涉案数
科技发展类	国家重点技改基金	2	企业发展专项类	淘汰落后产能基金	1
	专利发展基金	3		海外展览拨款	1
	重点技术项目基金	3		广东支持外贸企业电子商务资金	2
	科技基金	7		提高贸易研发技术的基金	1
	科技创新专项基金	5		节能技改基金	1

	国家重点产业创新技术促进基金	4		反倾销调查补助金	1
	山东重点企业技术中心建设资金	1		山东省重点产业促进建设基金	1
	创新增长补贴	1		重要新兴行业发展专项基金	1
	专利特别基金	2		中小企业市场开发	1
	自主项目创新基金	1		中小企业发展专项基金	3
节能环保类	环保基金资助	2	支持中小企业发展类	中小企业科技创新基金	1
	节能、节水拨款	1	中小企业第一次技术创新补贴	1	
	国家节能废物回收专项债券基金	1	中小企业国际市场开拓基金	5	
	山东省环保型企业研发基金	1	知名品牌	5	
	废水处理补贴	1	出口名牌战略	2	
	清洁生产和水处理基金	1	免检产品知名企业认证	1	
	节能技术改造专项基金	4	著名品牌和中国世界顶级品牌计划	2	
	清洁能源措施补贴	1	天津滨海新区、经济开发区补贴	1	
	环境保护投入扶持基金	1	连云港经济技术开发区基建基金	1	
	环境保护项目支持基金	1	江堰经济开发区技术奖励	1	
支持出口类	节能减排补助金	4	企业奖励类	纳税奖励	1
	出口基金	6		山东重点节能技术产业化奖励基金	1
	外贸发展基金	9		对外贸易局奖项	1
	出口利息补贴	2		财政局出口活动城市奖励	1
	财政部出口研发基金	1		安全奖	1
	高新技术产品出口补贴	1		出口贸易奖	1
	对外贸易发展基金拨款	1		江堰市财政局奖励	1
	出口援助补助金	3		企业独立评审奖	1
	国际市场发展基金	1		科技进步奖	1

资料来源:同表1。

通过对具体补贴项目的分析可以发现,同一种涉案产品可以同时获得多项不同类别的补贴,如多起涉及钢铁行业的涉案产品就会同时享有科技发展类的补贴和节能环保类补贴。此外,中央和地方政府也会同时许多新兴产业进行了补贴,并且对积极纳税或是对出口贸易贡献突出的企业进行奖励以鼓励企业持续发展。

## (二)美国对华反补贴案件补贴项目的特点

进一步分析美国对华反补贴案件涉及的补贴项目,可以总结出如下特点:

### 1. 补贴率最高的项目集中在LTAR提供产品和服务类

在以上的51个结案的案件中,除去不合作被裁定畸高税率的企业之外,共有91家应诉企业。其中,46个公司的最高补贴项目集中于“LTAR提供产品或服务”,在91家企业中占比超过50%,余下公司的最高补贴项目则集中在“出口买方信贷”和“政策性贷款”。通过进一步分析可以发现,“LTAR提供产品或服务”这一单项补贴项目占比<sup>⑧</sup>由13.25%到99.96%不等,但多数项目的补贴率占比均超过了60%,对涉案企业的最终裁定税率具有重要影响,此类补贴项目税率较高与美国在调查过程中存在的不合理做法有关。

在调查过程中,美国商务部将中国的国有企业普遍视为“政府当局”,又在多起案件中认定中国的应诉企业“未尽最大努力”为“不合作”企业,对其适用“不利可得事实”。此外,在计算补贴幅度时认为中国国内市场价格存在扭曲而适用外部基准。如在环形碳素管线管案(C-570-936)中,美国商务部指出,由于中国政府未能“尽最大努力”提供HRS(热轧钢)供应商的所有者资料,所以根据“不利可得事实”认定被诉方的所有HRS供应商均属政府所有。此案在选择价格比较标准时,美国商务部认为在中国国内市场上政府提供的产品,绝大部分价格存在严重扭曲,不适合选作价格比较基准,且HRS的进口仅占极小部分,也不适宜用作比较基准,最后适用国内可获得的HRS的世界市场价格。据此,经比较被诉企业的实际支付价格,北方钢管公司获得33.7%的最终税率,葫芦岛公司获得33.48%的最终税率。

### 2. 税收优惠类补贴项目种类繁多

税收优惠类补贴项目拥有众多名目,涉及增值税、所得税、关税和城建税及教育税附加以及印花税等多个税

种,在应诉企业被裁定的补贴项目中,共有155项是税收优惠类补贴项目,占全部补贴项目的22.86%。其中,又以所得税被裁定为补贴项目的名目最为繁多。这些税收名目和我国的税法规定有关,我国目前所实行的税法已经统一了国内和国外企业的所得税率,使得税收优惠项目大大减少,随着税法的逐步修改,可以预测税收类补贴项目的涉案数也会有所减少。

同时,税收优惠类补贴项目的税率较低,占最终总税率的比重较小。如在厨房用金属架案(C-570-942)中,美国商务部裁定伟经公司存在6项补贴项目,其中低于合理价格提供产品和服务类补贴项目共2项,占总税率的比重高达88.72%,而税收优惠类项目共4项,税率和为1.5%,占总税率的比重仅为11.28%。

### 3. 政府拨款类补贴项目涉及范围广泛

从覆盖范围来讲,政府拨款类补贴是涉及范围最广的一类补贴。我国政府为了支持企业技术升级、鼓励高新技术企业的自主研发和设备改造以及企业节能减排设置了多种类型的补贴和奖励政策。

除了覆盖范围广,和税收优惠类补贴一样,相比低于合理价格提供产品和服务类和优惠贷款类补贴项目,政府拨款类补贴项目的税率较低。如在铝制电线电缆案(C-570-096)中,美国商务部共裁定长丰电线电缆有限公司9项补贴项目,其中仅政策性贷款和出口卖方信用证两项就占了总税率的63.04%,低于合理价格提供产品和服务类补贴项目共三项,占项目总补贴率的36.51%,政府拨款类补贴项目共四项,数量等同于优惠贷款类和低于合理价格提供产品和服务类补贴项目的总和,但总项目补贴率仅为0.15%,占总补贴率的比重仅为0.4%。

### 4. 地方政府和特定区域补贴政策易被认定为可诉补贴

特定区域补贴政策和我国不同时期的地区发展政策相关,改革开放初期主要对深圳珠海等经济特区制定优惠的政策,以便吸引外资,发展经济;20世纪90年代开发浦东新区,有关政策向新区倾斜;2000年之后的西部大开发政策以及2003年实施的东北地区等老工业基地振兴战略,对于当地的企业提供发展支持;2005年之后发展天津滨海新区等,这些都很容易被美国商务部因具有专向性而认定为补贴。通过进一步分析发现,对于此类项目的认定更倾向于政府对于特定区域提供的税收减免政策,如:浦东新区所得税减免、东北地区企业税收优惠、东北老工业基地企业欠税减免、西部开发区企业优惠税率、天津港自由贸易区所得税优惠、海南特区公司退税等。美国商务部对于有关地方政府的补贴政策以及特定区域的补贴政策所致的补贴项目的认定比较容易,因为该类项目是政府的行为,而且都会有官方发布的政策文件信息,存在很强的专向性,所以就会很容易被认定为补贴,进而被裁定反补贴税率,尽管此类项目虽然被裁定的税率较低,但是数目众多,一个涉案企业可能同时被认定享有多个地方政府补贴政策,所以这类补贴项目加总起来的税率对应诉企业也会产生很大的影响。

## 二、美国对华反补贴案件的发展趋势及其影响

### (一) 美国对华反补贴案件的发展趋势

#### 1. 反补贴调查数量不断增加,呈波动上升趋势

从图1可以看出,自2006年以来,美国对华反补贴调查总体上处于上升的趋势,大致可以分为三个时期。第一个时期是2006年至2009年,此阶段美国对华反补贴调查从无到有,并且立案调查数量稳步上升,在2009年时美国对华反补贴调查数量达到了一个峰值,共发起了10起反补贴调查。这是因为2008年从美国华尔街引发的金融危机使得美国经济受到重创,美国通过反补贴这项贸易救济措施对涉案产品征收较高的反补贴税率,以达到阻止产品进入美国市场,保护本国产品生产商及振兴宏观经济环境的目的。第二个阶段是2010年至2016年,在这个阶段,美国商务部的反补贴调查发起数波动上升。此时美国经济在逐步地恢复,反补贴调查案相较之前有所下降,这个阶段的中美贸易关系变得更加紧密。第三个阶段则是2017年至今,此时中美贸易摩擦也愈演愈烈,仅2018年美国商务部对我国产品的反补贴调查就高达13件,是2012年反补贴调查案的4倍之多。这和美国新一轮贸易保护主义政策的抬头密不可分。自特朗普于2016年底就任美国总统以来,美国不仅仅是对中国,而

且对其传统的盟友欧盟等都采取了超出以往的严厉的贸易限制措施,这一阶段的反补贴调查立案数量急剧上升。

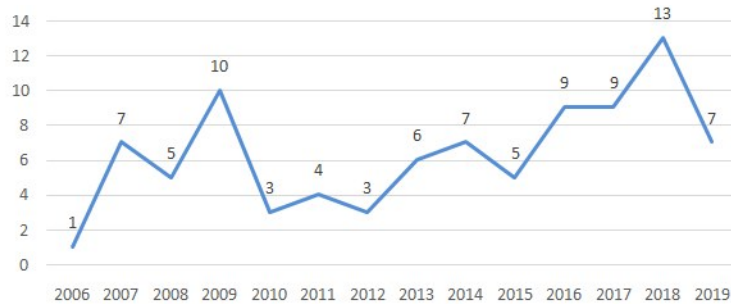


图1 2006-2019年美国对华反补贴调查立案数

数据来源:中国贸易救济信息网 <http://cacs.mofcom.gov.cn/index.shtml>。

## 2. 对华反补贴调查多集中在金属制品和化工行业

美国对华反补贴调查所涉及的行业领域范围较广,从劳动密集型到资本密集型再到高科技行业均有涉及,共包含18个行业。但是,在对华反补贴调查中,美国也有其“偏爱”的行业。在涉案行业中,金属制品工业所占比重最高,为33%;其次为化学原料和制品工业,所占比重为13%;排名第三的是钢铁工业,所占比重达到了9%;橡胶制品工业和非金属制品工业所占比重也分别达到了7%和6%,也是美国对华反补贴调查的重点。这些行业都是中国在美国市场上占有比较优势的产业,除上述5类行业之外,其他行业也遭受了不同程度的反补贴调查。

### (二) 美国对华反补贴案的影响

#### 1. 反补贴调查的肯定性裁决率及终裁税率较高

在美国对华发起的89起反补贴案件中,除去6起正在调查的案件之外,有83起案件已经结案。在这83起案件中,共有9起由美国国际贸易委员会做出否定性裁决,以无损害、不征税结案,余下的74起案件则均做出了肯定性裁决并征收反补贴税,肯定性裁决率高达89.15%。除此之外,在做出肯定性裁决的74起案件中,反补贴税率从0.75%到615.92%不等,许多企业被裁定的反补贴项目多达十几项,这是造成反补贴税率较高的主要原因。另外,在裁定补贴项目税率时,调查机构往往适用“之前的任何复审或裁定”确定的税率,来确定不合作企业的项目补贴率。根据此项条款,当新的案件产生,需要对其中的补贴项目裁定税率时,美国商务部就会去已经结案的案件中搜索该补贴项目最高的项目补贴税率,然后适用于此案件。所以随着反补贴案件的逐渐增多,补贴率也会不断地被更新和提高,这一现象也导致后期发生的案件反补贴率不断提升。

#### 2. 认定的补贴项目具有传导作用

由于各国对华反补贴调查具有传导效应,美国发起的反补贴调查极有可能引起其他国家的效仿。因为针对的是相同或者相似的产品,所以各个国家认定的补贴项目也存在相似性,在一个国家认定为可诉补贴的补贴项目,也很有可能在其他国家的反补贴调查中被认定为可诉补贴。

通过对美国和欧盟对华光伏产品反补贴案件中涉案企业被裁定的补贴项目的梳理,可以发现,欧盟裁定的补贴项目和美国反补贴案件裁定的补贴项目具有很大的相似性,均涉及LTAR提供产品和服务、优惠贷款、税收优惠、政府拨款四类补贴项目。以欧盟为例,表5展示了欧盟和美国自2010年至2019年的对华反补贴调查涉及到的相同产品,可以发现,欧盟对华反补贴调查的很多产品及行业都是美国曾经调查过并且作出了肯定性裁决的。如欧盟首次对华反补贴的涉案产品是铜版纸,而美国在2006年对华发起的首次反补贴调查的涉案产品也是铜版纸。虽然美国国际贸易委员会裁定自中国进口的产品并没有对美国的国内产业造成损害,案件撤诉,但是在2009年,美国再次对铜版纸提出反补贴调查,案件最终做出了肯定性裁决,涉案企业被裁定了17.64%-178.03%

的反补贴税率。再如2011年美国对晶体硅光伏电池发起了反补贴调查,案件最终也是作出了肯定性裁决,中国的涉案企业被裁定了14.78%–15.97%的反补贴终裁税率,在2012年,欧盟也对晶体硅光伏组件及关键零部件提起了反补贴调查,并最终对中国的涉案企业裁定了0%–11.5%的反补贴税率。所以说,美国的反补贴调查具有很强的示范作用,美国反补贴调查的成功也会引起其他国家(地区)的效仿。

表5 2010–2019年欧盟与美国对华反补贴相同产品统计

编号	涉案产品	美国立案时间	欧盟立案时间	是否双反
1	铜版纸	2006.11 ;2009.10	2010.04.17	是
2	晶体硅光伏组件及关键零部件	2011.11.08	2012.11.08	是
3	冷轧不锈钢板	2015.08.24	2014.08.14	是
4	卡客车轮胎	2016.02.19	2017.10.14	是
5	热轧不锈钢板材和卷材	2016.03.04	2019.10.10	是

资料来源:根据欧盟委员会网站和中国贸易救济信息网的公开数据整理。

### 三、结论与建议

通过对以上补贴项目的梳理分析,本文发现LTAR提供产品和服务以及优惠贷款类补贴项目被裁定的补贴税率较高,构成了反补贴税率的主要部分,所以这两类补贴项目应该是我国应诉企业和政府关注的重点;税收优惠类和政府专项拨款类补贴项目虽然种类繁多,覆盖范围较广,但是被裁定的税率较低。针对以上特征,在应对美国的反补贴调查时,需要政府和企业多方协力合作,积极探讨应对策略。

#### (一) 不断更新完善国内补贴政策数据库

在我国,除了中央政府会制定一些支持特定产业发展的优惠政策之外,地方各级政府为了发展地方经济,也会扶植本地区相关产业的发展,所以中央政府可能无法全面掌握特定产业的全部支持性政策,从而在应对外国发起的反补贴调查中处于被动地位,所以有必要构建一个政府内部适用的,包含我国所有行业各级政府补贴信息的数据库<sup>⑨</sup>,方便对全国范围内补贴政策的查询。首先,建立该数据库的前提是确保地方各级政府对于当地补贴政策的准确上报,以便进行分类汇总;其次,该数据库应该包含以下几个方面的内容:补贴政策的发布者和发布时间、补贴政策所涉及的具体行业、补贴政策的持续时间和截止时间、补贴政策的具体内容(如包含政策性贷款、所得税减免、科研补贴等);最后,还应该确保补贴信息数据库使用的便利性。如在政策的发布者或者补贴政策的具体内容上面都可以使用关键字查询,同时可以利用数据库生成一些图表信息,使得查询者对于查询所得的数据有更加直观的了解。比如,当我国的某项产品受到外国的反补贴调查时,我们就可以通过该产品的所属行业去查询我国的各级政府在当前状态下对该产品提供了多少补贴政策,并且根据以往含有相关补贴政策的被提起反补贴调查产品的应诉经验,分析哪些政策可能被外国政府裁定为可诉讼的补贴,使得我国的企业能够提前做好应诉准备。

#### (二) 加强对补贴措施的合规性审查

无论是发达国家还是发展中国家,或者是以促进出口为目的,或者是以保护和发展有关产业为目的,其政府都会在某一时期对国内的一些特定产业出台一系列优惠政策,这些优惠政策不可避免地会和多边贸易体制下的补贴政策有所关联。这些补贴政策除了禁止性补贴之外,其他的补贴政策并不一定会招致其他国家的反补贴调查。所以,我国当前面临的问题并不是要取消对于特定行业的补贴,而是要减少违规补贴,提供合规性补贴。如上所述,我国目前还存在一些鼓励出口(如外贸发展基金)和进口替代(购买进口设备所得税抵免)等禁止性补贴的补贴政策,此类补贴一经认定就会被裁定为违规项目并征收反补贴税。所以政府在制定补贴政策时,要事先审查是否符合《SCM协定》的规定,加强对地方政府补贴政策的修改完善以及监督,尽量减少此类违规性补贴的出台。同时应该注意措辞,避免法律或者规范性文件用语上简单以特定产业或者特定地区作为补贴对象,可以使用企业规模大小或者雇佣员工数量等客观标准作为提供补贴的依据。此外,对于美国在补贴认定上与《SCM



协定》不一致的做法也要积极地向世贸组织提起争端解决动议。

### (三)调整态度积极应诉

在反补贴调查中,未应诉或者应诉,但是回复的问卷信息不符合美国商务部要求的企业往往被视为“未尽最大努力”的“不合作”企业,适用“不利可得事实”原则,在衡量补贴幅度时又惯常适用外部基准最终裁定畸高的反补贴税率。如果企业积极应诉,及时回复调查机构分发的调查问卷并且按要求补充信息,那么这部分应诉企业被裁定的反补贴税率远低于同一案件中的未应诉企业。应诉企业和未应诉企业税率相差悬殊,如环状焊接碳素钢管案(C-570-911),未应诉的天津双街公司被适用“不利可得事实”原则被裁定615.92%的税率,积极应诉的东方钢管公司被裁定的税率则为29.57%。所以,面对美国的反补贴调查时企业应该摆正态度,积极应诉。企业应认真细致的填写问卷信息,详尽地提供或者补充数据信息,如果在规定的时间内不能提交信息,则应该依法向美国商务部提出延期申请,而非消极应诉。

### 注释:

①截至2019年12月31日,全球共发起了556起反补贴调查,占全球贸易救济案件的8.36%。其中,美国对其他国家(地区)共发起259起反补贴调查,是发起反补贴调查数量最多的国家。

②根据美国法规19 CFR351.511(a)(2)的规定,确定LTAR价格比较基准的先后顺序是:(1)该国交易的市场价格;(2)被调查国可获得的世界市场价格;(3)政府价格是否与市场原理相一致的评估。

③如GOC(中国政府)在2009年省级电价表中提供的。

④每一基准与每一费率水平下每种电力消耗所支付的价格之间存在差额,即基准价格高于支付价格,存在“收益”。

⑤根据WTO相关裁决,《中华人民共和国商业银行法》第34条即是美国认定中国银行非市场运作的主要根据。

⑥参见1991年实施的《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》及其实施细则。

⑦《中华人民共和国企业所得税法》规定原有税收优惠措施可以享有5年的过渡期,所以2008年之后5年间发生的反补贴调查案件,如果企业享有该项税收减免优惠的,会被认定为可诉补贴。

⑧项目补贴率占比=单一补贴项目税率/案件被裁定总税率。

⑨此数据库应仅供政府内部使用,并且对其使用要建立完善的监督管理制度,避免信息泄露可能招致的麻烦。

### 参考文献:

- [1]宫毓雯,华晓红.国际经济新形势下我国应对贸易争端的对策研究——基于典型案例启示[J].国际贸易,2017(11):61-66.
- [2]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(12):50-53.
- [3]张晓涛,刘亿,金晰.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(11):15-19+42.
- [4]杨荣珍.美国对华反补贴案件补贴项目分析[J].国际贸易,2013(10):14-19.
- [5]张晓涛.国外对华反补贴发展趋势与应对策略[J].国际贸易,2012(1):54-57.
- [6]邓德雄.国外对华反补贴研究——政策转变、影响及对策[M].北京:中国商务出版社.2010.
- [7]Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Laminated Woven Sacks from the People's Republic of China(共74份终裁备忘录,此处不一一列明).

(责任编辑 林 珊)

**Text Analysis of Financial Service Clauses in CPTPP and China's Financial Opening***Zhang Fang-bo*(35)

This paper is analyzed based on the financial service terms of CPTPP text as a breakthrough, and which are formed by many factors through combing the rule evolution process from GATS to CPTPP. Such items as "minimum treatment", "inconsistent measures", "exceptions", conditional and dual mechanism of financial service investment dispute settlement and "financial data localization" are decomposed, by comparing with the negative list mechanism construction of China's financial service trade, cross-border financial service trade market opening, financial industry opening and other measures in recent years and considering the fact that STRI index of China's financial service is still high, and further deepening the research on the financial service terms of CPTPP, promoting structural opening policies steadily and orderly and carrying out experiments through the domestic open highlands are proposed from three aspects so as to make prepare for financial technique of joining CPTPP.

**An Analysis on the Subsidy Project of the US Countervailing Case against China***Yang Rong-zhen Qiu Jun-jie*(43)

Based on the investigation data of countervailing to China launched by the United States from 2006 to 2019, this paper divides the subsidy items involved in the final report into four categories: less than a reasonable return to provide products and services, preferential loans, tax breaks and government earmarks, and analyzes the characteristics of these four types of subsidy items. It is found that the subsidy projects of less than a reasonable return to provide products and preferential loans are widely used in the investigation process because of the "adverse facts available" and external benchmark, which make the two categories of projects judged to have higher subsidy tax rate in the countervailing cases against China in the United States, and constitute the main part of the countervailing tax rate. Although there are many kinds and a wide range of tax preferential and government earmarks projects, the tax rate determined is relatively low. No matter what kind of subsidy it belongs to, all the subsidy items that are identified as illegal in the countervailing investigation belong to the subsidy with higher risk, which should be highly concerned by our country.

**The Securitization-perspective Analysis of Sino-US Economic Friction***Chen Shu-mei*(52)

Employing trade-security nexus, the U.S. has successfully controlled exports of goods and services from foreign countries such as China, and embedded security into free trade agreements, catalyzing the on-going economic and trade friction between China and the U.S., as well as endangering the World Trade Organization. Analyzing what the U.S. did to our space commercial launch and the trade agreements signed between the U.S. and small economies in the past decade, the connection of free trade and national security by the U. S. becomes concrete, and underlying rationale for American interfering in our economy and trade can be traced back to history. From the trilogy of "non-market economy status", "232 investigation" and "301 investigation" conducted by the U.S., what the U.S. has done can be peeled. Adopting securitization theory by the Copenhagen School, the American successful deployment of trilogy of securitization and their division of roles as initiating actor, catalyzing actor and implementing actor can be revealed together with their plotting purpose of securitizing Chinese economic and trade issues.