



张玉卿：美国对华反补贴政策的大逆转—美国对中国输美铜版纸的双反案



来源方式：原创

发布时间：2013-10-31

美国对华反补贴政策的大逆转 —美国对中国输美铜版纸的双反案※

张玉卿

一、美国商务部改弦易辙

美国是案例法国家，1986年美国联邦巡回上诉法院（CAFC）对乔治城钢铁案的判决，对下级法院和美国商务部具有拘束力，是美国商务部对“非市场经济国家（NME）”不适用其反补贴（CVD）法的长期法律准则，也是美国商务部的基本政策。然而，此后美国从产业、到国会都一直在鼓噪、推动在不改变中国非市场经济地位的情况下，适用美国的反补贴法，对中国产品征收反补贴税。

下面是美国的一位知名贸易法专家，也是作者一位朋友—Mr. Elliot Feldman[1]于2005年2月23日给我和某些商务部同事发来的一封邮件的内容：“你们可能注意到了这些发展，不过我还是想强调一下。根据2月10日‘Congress Daily PM’报道，‘缅因州共和党参议员Susan Collin和印第安纳州民主党参议员Even Bayh计划在3月再次向国会提交立法法案，为美国企业提供更多手段来对抗受到非法补贴的中国进口产品。美国制造商协会（NAM）主席 John Engler 今天在国家新闻中心讲要为法案的通过而努力。在美国有关中国的补贴和贸易问题的讨论达到了顶峰。去年12月，美国制造业贸易行动同盟（AMTAC）发言人对中国企业从出口补贴获得的‘内在优势（built-in advantage）’就表示了不满。由美国领头的49个国家组成的‘全球纺织品公平贸易联盟’也在抱怨中国的补贴。有些人将补贴与人民币的重新估值相捆绑。1月初有人引用摩根斯坦利一位经济学家的话说，相信如果消除（中国）对出口企业明的和暗的补贴，人民币可以升值16%。其他则指控对特定出口活动的补贴。美国去年10月在WTO的会议上抱怨中国有12种以上的出口补贴措施，而且强调中国并未按其加入WTO协定的要求向WTO提供政府补贴的信息。2005年1月12日，美国商务部部长Evans告诉美国商会/北京美中商会：中国距离市场经济还有些距离，‘国有银行不应向无偿付能力的国有企业贷款。’他认为根据美国法和WTO的规定，这些贷款应被视为补贴。本月初Congress Daily也报道了其他一些立法建议，要求对中国货物征收惩罚性关

税，重估人民币的价值。鉴于与中国不断增加的贸易逆差，这些发展都不会令人惊讶，但针对所称补贴的立法推动，不改变（中国的）非市场经济地位，会使你们尤为头痛，这印证了去年11月我访问北京时所表达的担心。…这些发展，在我看来对我们的讨论增加了一定的迫切性。识别、量化并弥补所指称的中国政府的补贴，市场经济地位不会是美国采取这一贸易行动的必要前提条件。…我认为中国必须集中考虑如何长期保护自己，或集中考虑如何改革，因为她已成为贸易行动的聚焦点。”

客观情况也的确如此。美国产业界一直宣称其受到了来自中国补贴产品的不公平竞争，美中经济与安全审查委员会(U.S.-China Economic and Security Review Commission)也要求对中国产品适用美国的反补贴法，美国国会议员2004年和2005年连续两年提案要求国会授权对中国适用反补贴法。[2]美国商务部迫于国会和企业的压力，决定改弦易辙，摒弃其长期基于乔治城钢铁案判决不对NME适用美国反补贴法的政策。2006年8月30日，商务部进口管理署政策处的 Shauna Lee-Alaia 等人给当时负责商务部进口调查署工作的商务部部长助理 David M. Spooner 写了一份备忘录（称乔治城钢铁案备忘录（一）），[3]称中国经济已不再像前苏联时期的中央控制经济，美国商务部可以调查中国政府向企业提供的补贴，同时依然视中国为“非市场经济国家”。这是美国商务部决定对中国产品适用美国反补贴法的明确信号。2006年11月，美国国会进行了中期选举，民主党控制国会，加剧了对中国输美产品适用补贴法的压力。

总之，商务部在2006年已做好对中国产品进行反补贴法调查的各项准备。

二、美商务部对中国启动反补贴调查—铜版纸反补贴案

2006年10月31日，美国NewPage公司对来自中国、印尼和韩国的铜版纸（coated free-sheet paper）提起反补贴调查，指控中国政府对铜版纸的生产商、出口商提供了政策性贷款、税收与关税优惠或减免、所得税返还，以及债转股投入等补贴措施。对于美国CVD法适用于中国的出口产品问题，申诉人认为，乔治城钢铁案的判决只是CAFC法院尊重商务部不对非市场经济国家进口产品进行CVD调查的裁决，但成文法和CAFC判决并未禁止商务部对NME补贴产品进行CVD调查。另外，申诉人认为，目前中国的经济状况已完全不同于当时捷克斯洛伐克与波兰的情况。中国已经加入了WTO，WTO并无豁免NME国家产品不受反补贴协定制约的规定[4]。

2006年11月27日，美国商务部一反过去的一贯立场，在无法律规定，无司法判决可依的情况下，认为申诉人的申请已经满足了美国法律的要求，运用其自由裁量权，对中国输美铜版纸发起了反补贴调查[5]。这是1991年以来，美国商务部正式发起的第一起针对非市场经济国家的反补贴调查案。美国国际贸易委员会（ITC）于2006年12月29日做出美国铜版纸产业存在产业损害的初步裁定[6]，商务部于2007年4月9日裁定中国输美铜版纸存在政府补贴，补贴率分别为10.9% - 20.35% [7]。

2007年3月29日，Shauna Lee-Alaia 和 Lawrence Norton 又给David M. Spooner 写了一份备忘录，名称为《对来自中国的铜版纸反补贴税调查—乔治城钢铁案判决的分析要素是否适用于今天的中国经济（Countervailing Duty Investigation of Coated Free Sheet Paper from the People's Republic of China - Whether the Analytical Elements of the Georgetown Steel Opinion are Applicable to China's Present-Day Economy）》（称乔治城钢铁案备忘录（二））[8]。

三、美商务部政策转变的理由

乔治城钢铁案备忘录（二）提出，当今中国经济模式已与上个世纪80年代的苏联经济模式有了巨大变化，美商务部基于乔治城钢铁案判决所持政策已不适当，可以对某些NME国家适用反补贴法。备忘录提到：“本备忘录的中心是乔治城钢铁案判决的分析要素—基于1980年代传统的、苏维埃模式形成之判决，是否适用于今天中国的非市场经济。如下面所具体讨论的，鉴于乔治城钢铁案时所涉经济与本案调查期间中国经济存在的重大差别，我们认为商务部基于乔治城钢铁案的政策对目前的调查已不适当，该案判决并不禁止对中国进口产品适用反补贴法。”

备忘录强调美商务部在反倾销税调查与行政复审上一直仍视中国为非市场经济国家（NME）。商务部认定“虽然中国实行了巨大、持续的经济改革，但中国政

府对国家经济仍维持重要角色。中国政府对市场机制功能的限制，就足以根据美国反倾销法，将中国从市场经济国家中排除”。

然后，备忘录对上世纪80年代苏联的经济模式与目前中国的经济状况做了对比，列出二者的不同，其中讲到，“这些NMEs（上世纪80年代苏联东欧模式的NMEs）与今天中国的NME具有巨大不同。中国经济虽然还充满中国政府的广泛扭曲，但比苏维埃模式的经济显得更加灵活。”在讲到中国经济的改革进展时，提到中国产品价格90%由市场决定；允许雇主与雇员之间谈判确定工资水平；国内企业、外资企业及个人可自由取得、持有、出售外汇，外资公司可自由汇出本金与利润；私企已掌控大多产业部门，国企不再居于领导地位；中国已打破对外贸的垄断，今天中国的私人企业对其商业拥有巨大的自主权，国有企业是独立的经济实体，享有法律上的权利，承担法律上的义务，包括自主决定进出口的数量与价格，中国允许外商投资企业拥有外贸权；中国1997年就取消了强制性的信贷计划，由指导性的信贷分配所取代。备忘录同时也讲到中国距离市场经济地位的差距。

通过对上述工资价格、外汇使用、私人财产权与私企、外贸权及金融资源分配五个方面的分析，备忘录试图说明，目前中国的非市场经济状况已与上个世纪80年代前苏联、东欧的状况大不相同，美国商务部查明中国政府对企业的补贴已不存在障碍，可以对中国适用反补贴法。而与此同时，根据美国的反倾销法，中国依然被视为非市场经济国家。备忘录体现美国已经做好准备：对中国输美产品用反倾销法和反补贴法来两面夹击。

备忘录的结尾表明了这种战略，“鉴于这些发展，我们认为查明中国政府对中国生产者是否赠与了利益（即识别并量化补贴），确定该利益是否是属于专项性的，是可能的。由于我们有能力执行CVD法的必要标准，商务部基于乔治城钢铁案的政策，并不阻止我们得出对中国政府为其生产者提供的赠与征收反补贴税的结论”。

总之，备忘录称乔治城钢铁案的判决是基于上个世纪80年代传统的苏联经济模式而形成的，与目前对中国产品的反补贴调查是不相干的，并不阻止商务部的反补贴调查。

2007年4月9日，美商务部做出初裁，决定对中国输美铜版纸征收临时反补贴税，与此同时，还决定征收23.19%至99.65%不同的反倾销税[9]。

四、中国政府在CIT诉美商务部

美商务部对铜版纸反补贴调查初裁后，中国政府迅速将此案诉诸美国国际贸易法院（CIT），要求该法院下令立即禁止美商务部对中国铜版纸进行反补贴调查[10]。中国认为CAFC乔治城钢铁案的判决禁止美国商务部进行反补贴调查。除非美国国会通过法律明确授权允许美商务部对非市场经济国家适用反补贴法，否则商务部无权进行调查。美国商务部则抗辩说，在商务部做出铜版纸终裁之前，CIT不应审理中国的请求，因为时间尚不成熟；另外，认为对非市场经济国家进行反补贴调查，美商务部并不存在法律上的禁止。CIT本来就一直认为美商务部应该对NME国家进行反补贴调查，自然不愿下禁令，认为商务部做出终裁后起诉方再要求司法审查可能时机更充分。CIT还提到：“商务部是否被禁止对非市场经济国家适用反补贴法，目前尚不明确。美国反补贴法并没有排除适用于(NME)的任何文字”。中国政府在CIT法院的诉求未能如愿以偿[11]。该案最终因负责产业损害调查的美国国际贸易委员会（ITC）对产业损害做出了否定裁决，而未对中国铜版纸征收反补贴税[12]。

五、铜版纸案后美国对中国产品的蜂拥CVD调查

铜版纸案以及美国商务部的备忘录为美国对中国产品进行反补贴调查打开了

绿灯，此后对中国产品的反补贴调查可谓风起云涌[13]。截止2013年1月底，美国商务部针对中国出口产品进行的“双反调查（即反倾销、反补贴调查）”高达34起，除3起还处在调查阶段，2起因美国产业运转良好、不存在产业损害未被征收CVD税外，26起产品被同时采取了“双反措施”[14]，即同一产品同时被征收反倾销税和反补贴税[15]。

令人不可思议的是，美国对中国出口产品适用反补贴法后，却仍视中国为非市场经济国家。在反倾销时仍用“替代国（surrogate country）”价格作为中国出口产品的“正常值（normal value）”来计算中国输美产品的倾销幅度。依据美国反倾销法的规定，所谓“正常值”就是“外国公平市场价值”，是市场机制运行的结果，不带任何政府补贴，不存在任何人为因素减少该价值。因此，该价值起码在美国人眼里是“最公正”、“最可靠的”，何况该价值还是美国商务部亲自选择或认定的。美国商务部用“替代国”的正常价值与中国产品的出口价格相比，得出倾销幅度并以此征税，就应能够抵消中国出口产品可能存在的全部倾销和/或出口补贴[16]。现在，美国除反倾销照常依据旧规外，又在同一被反倾销的产品反补贴调查，同时对中国输美产品征收反倾销税和反补贴税。这不能不令人怀疑美国商务部对华反倾销、反补贴的正当性，其是否可以不顾其国内法律的规定与法院的判决，在自创造新的政策与做法？是否有意在扩大对中国输美产品的歧视？

政府对企业的补贴之所以要受到惩罚，是因为它扭曲了市场经济体制下的产品价格，属不公平竞争。在美国商务部眼里中国是NME，NME不存在市场，因此，就不存在扭曲问题，这是它长期对中国不适用美国反补贴法的理论依据。2006年以前，美国的政策、法律、司法判决以及商务部的操作都一直遵循这一原则与理念，现在美国商务部的政策与做法却来了个大逆转，既放弃了其长期遵循的法律制度，也放弃了其一直坚持的市场经济理念[17]。

总之，美国在反倾销法律和操作上依然维持其固有的对中国出口产品的歧视政策，同时又拿起了反补贴大棒，两面夹击中国输美产品，在有意制造和扩大中美之间的贸易摩擦，尤其是，美国在对中国适用反补贴法时，存在着无法逾越的“双重救济”问题，这些均需要我们的密切关注与研究，我们不能等闲视之。

※ 本文曾于2013年8月12日以《对华反补贴的美式逾越》发表在国际商报A3版。

[1] Elliot Feldman 是美国BakerHostetler

律师事务所合伙人，负责该所国际贸易法律工作，在霍普金斯等数家大学兼课，著述颇丰，在China-U.S. Trade Law blog撰写了大量文章，是中美贸易问题专家。

[2] 2004和2005年美国国会曾连续出现将美国反补贴法适用于非市场经济国家的提案。如H.R. 3716, S. 2212 和H.R. 1216, S. 593 提案，见GAO（United States Government Accountability Office 美国政府问责办公室）Report to Congressional Committees, <U.S.-China Trade Commerce Faces Practical and Legal Challenges in Applying Countervailing Duties>, www.gao.gov/cgi-bin/gettrpt? GAO-05-474

[3] 见 Memorandum from Shauna Lee-Alaia et al., Office of Policy, Imp. Admin., to David M. Spooner, Assistant Sec'y for Imp. Admin. 1-4 (August 30, 2006), <http://ia.ita.doc.gov/download/prc-nme-status/prc-lined-paper-memo-08302006.pdf>.

[4] 见 “Notice of Initiation of Countervailing Duty Investigation: Coated Free Sheet Paper From the People’s Republic of China, Indonesia and the Republic of Korea, 71 Federal Register 68,546 (November 27, 2006)”

[5] 见Notice of Initiation of Countervailing Duty Investigation: Coated Free Sheet Paper From the People’s Republic of China, Indonesia and the Republic of Korea, 71 Federal Register 68,546 (November 27, 2006)。

6见Coated Free Sheet Paper From the People’s Republic of China, Indonesia and the Republic of Korea, 71 Federal Register 78,464 (December 29, 2006)

[7]见Coated Free Sheet Paper From the People’s Republic of China, Amended Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination, 72 Federal Register 17,484 (April 9, 2006)

8见<http://ia.ita.doc.gov/download/prc-cfsp/CFS%20China.Georgetown%20applicability.pdf> (2013年4月7日上网)

[9] 见 Coated Free Sheet Paper from the People’s Republic of China: Amended Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination, 72 Federal Register 17, 484 (April 9, 2007)

[10] 见 Government of the People’s Republic of China v. United States, 483 F. Supp. 2d 1274, 1282 & n. 11 (Ct. Int’l Trade 2007)。

[11] 同前注。

[12] 见 Coated Free Sheet Paper from China, Indonesia, and Korea, 72 Federal Register 70792 (December 13, 2007)。

[13] “Suddenly, trade remedy petitions against Chinese merchandise routinely contained subsidy petitions, and Commerce was investigating simultaneously AD and CVD allegations in a half-dozen cases”, 自2007年7月5日至11月2日商务部就发起了6其“双反调查”。见Elliot J. Feldman & John J. Burke 《Testing The Limits Of Trade Law Rationality: The GPX Case And Subsidies in Non-Market Economies》，第789页，62 Am. U. L. Rev. 799 页(2013)。

[14] 34起被双反的产品中，其中3其目前仍在调查程序之中，另5起因不存在产业损害而未被采取征税措施。另，34起案件中2006年1起，即铜版纸；2007年7起，分别为：标准钢管、薄壁矩形钢管、复合编织袋、非公路用轮胎、橡胶磁铁、低克重热敏纸、亚硝酸钠；2008年5起，分别为：不锈钢焊接压力管、焊接管线管、柠檬酸及柠檬酸盐、后拖式草地维护设备、厨房置物架；2009年10起，分别为：油井管、预应力混凝土用钢绞线、钢格栅板、金属丝网托盘、带织边窄幅织带、镁碳砖、无缝钢管、铜版纸、紧固件、磷酸盐；2010年3起，分别为：钻管、铝挤压材、多层木地板；2011年4起，分别为：钢制轮毂、镀锌钢丝、钢制高压气瓶、太阳能电池（板）；2012年3起，分别为：风塔、不锈钢制水槽、硬木胶合板；2013年1起为：暖水虾。上述统计数据及产品名称由国家商务部公平贸易局提供，作者在此表示衷心感谢。

[15] 具体被征税情况如下：

- (1) 标准钢管：反倾销税：江苏玉龙85.55%；天津双街85.55%；中国范围85.55%；单独税率69.20%；反补贴税：天津双街615.92%；潍坊东方29.57%；金洲管道44.86%；中国其他37.22%。
- (2) 薄壁矩形钢管：反倾销税：张家中原264.64%；昆山昱纬249.12%；中国范围264.64%；单独税率249.12%；反补贴税：张家中原15.28%；青岛祥兴200.58%；昆山昱纬 2.17%；中国其他15.28%。
- (3) 复合编织袋：反倾销税：寿光健元春91.73%；淄博爱富迪64.28%；中国范围91.73%；单独税率64.28%；反补贴税：汉兴化学223.74%；宁波永丰223.74%；齐鲁塑料304.40%；寿光健元春352.82%；淄博爱富迪29.54%；中国其他226.85%。
- (4) 非公路用轮胎：反倾销税：河北兴茂19.15%；贵州轮胎 4.08%；天津联合 8.09%；徐州徐工0%；中国范围210.48%；单独税率9.48%；反补贴税：河北兴茂14.00%；贵州轮胎 2.45%；天津联合 6.85%；中国其他5.62%。
- (5) 橡胶磁铁：反倾销税：盈进磁性185.28%；广州新生活105.00%；中国范围185.28%；反补贴税：反补贴税：盈进磁性109.95%；慈溪进出口109.95%；中国其他109.95%。
- (6) 低克重热敏纸：反倾销税：广东冠豪 19.77%；上海汉宏115.29%；中国范围115.29%；反补贴税：广东冠豪 19.77%；上海汉宏115.29%；中国范围115.29%。
- (7) 亚硝酸钠：反倾销税：青岛恒源190.74%；山东海化190.74%；中国范围190.74%；反补贴税：山西交城169.01%；天津碱业169.01%；中国其他169.01%。
- (8) 不锈钢焊接压力管：反倾销税：广州永大55.21%；浙江久立10.53%；中国范围55.21%；反补贴税：广州永大1.10%；苏州彰源299.16% 中国其他1.10%。
- (9) 焊接管线管：反倾销税：上海五矿101.10%；葫芦岛钢管73.87%；中国范围101.10%；反补贴税：辽宁北方40.05%；葫芦岛钢管35.63%；中国其他37.84%。
- (10) 柠檬酸及柠檬酸盐：反倾销税：山东柠檬129.08%；宜兴联合94.61%；中国范围156.87%；单独税率111.85%；反补贴税：

