



陈利强、屠新泉-美国对华实施“双轨制反补贴措施”问题研究



来源方式：原创

发布时间：2012-05-22

美国对华实施“双轨制反补贴措施”问题研究

陈利强 屠新泉

摘要：对华实施“双轨制反补贴措施”是美国实施以WTO规则为基础的对华贸易政策的法律工具，是美国强化监督中国履行补贴领域“最困难义务”的重要措施。美国政府利用WTO争端解决机制指控中国的禁止性补贴，而美国产业界利用反补贴税法指控中国的可诉性补贴，双轨各司其职，对中国的补贴政策形成了巨大压力。中国应当采用“权利对抗权利”、深入研究美国反补贴税法的判例与条款及调整补贴政策等方式，积极主动应对美国的“双轨制反补贴措施”。

关键词：美国对华贸易政策；中美贸易关系；双轨制反补贴措施；WTO

一、问题的提出

自2004年美国首次在WTO指控中国集成电路产品增值税措施案以来，美国利用WTO争端解决机制（DSM），多次指控中国补贴措施违反WTO承诺，监督中国履行对美国的补贴义务。与此同时，2006年美国商务部（DOC）正式对“非市场经济”（Non Market Economy, NME）中国适用反补贴税法（Countervailing Duty Law, CVDL）。自2006年美国对华铜版纸提起反补贴调查案至今，美国产业界对中国出口产品提起的“双反合并”（反倾销、反补贴）调查案件呈现了“井喷式”增长。在不到三年的时间内，美国对华提起的“双反合并”调查案件近二十起，特别在今年金融危机背景下，DOC对华出口产品提起的“双反合并”调查案件几乎接踵而至。美国积极调整对华贸易政策，双管齐下，灵活使用“国际反补贴措施”（DSM）与“国内反补贴措施”（CVDL）两种程序，矛头直指中国的补贴政策，对中国的专向性补贴形成了高压态势。这就是当前美国正在积极实施的经典的“双轨制反补贴措施”或“双轨制反补贴机制”，旨在强化监督中国履行WTO协定下的补贴义务。这种做法必将给处于WTO后过渡期的中国带来前所未有的压力，同时对WTO体制下中美贸易关系的发展产生深远的影响。

本文立足于中美贸易关系之现状，从法律、政治、经济与历史相结合的角度，深入剖析美国对华实施“双轨制反补贴措施”的政策成因与具体实践，指出存在的问题与发展趋势，最后提出启示与对策。同时期望国内学界将“双轨制反补贴措施”问题的研究引向深入。

二、美国对华实施“双轨制反补贴措施”的政策成因

2006年是中美贸易关系发展史上具有特殊意义的年份，中国进入WTO后过渡期，同时美国开始调整对华贸易政策，对中国正式适用CVDL，从此中美贸易关系进入第三阶段。2006年美国贸易代表办公室（USTR）对美国对华贸易政策进行了一次全面的审议（Top-to-Bottom Review），向国会提交了题为《中美贸易关系：进入更大责任与加强实施的新阶段》（U.S-China Trade Relations:En

tering a New Phase of Greater Accountability and Enforcement)。该报告将美中贸易关系分为三个阶段。从1986年至2001年的第一阶段，美国推动中国加入WTO，要求中国在开放市场和改革贸易体制方面作出全面承诺；从2001年至2005年的第二阶段，美国监督中国履行WTO承诺；从2006年开始美中贸易关系进入第三阶段，中国履行WTO承诺的过渡期基本结束，“最容易义务”（the easiest obligations）大多已经履行，而“最困难义务”（the hardest obligations）的全部履行将变得特别困难。这一阶段的主要任务或目的，其一是要求中国加强对“最困难义务”的履行；其二是要求中国对全球不平衡问题承担起责任。该报告从宏观与微观角度，全面评价了对美中贸易关系的基本判断与指导原则，特别指出第三阶段美国对华贸易政策的六大重点目标与十项具体措施，因此堪称美国对华贸易政策的纲领性文件。

（一）美国实施对华贸易政策的背景、原因、目标与措施

1、美国实施对华贸易政策的背景与原因

基于国家安全、意识形态、政治体制与经济模式等因素，从中国1986年正式提出“复关”谈判至2001年，中美贸易关系一直没有走上正常化轨道。根本原因在于美国在美中双边贸易关系待遇这一根本问题上始终没有给予中国永久性、无条件最惠国待遇，相反坚持有条件或附条件的国会年度审查做法。究其原因，从1986年至2001年，美中贸易关系完全受制于国会对华贸易立法的单边主义。根据《杰克逊-瓦尼克修正案》（The Jackson-Vanik Amendment, JVA），国会参众两院自1989年之后，每年都要对延长中国最惠国待遇开展激烈的争辩，将授予中国最惠国待遇与非贸易问题，如人权、西藏、劳改产品等挂钩，给予中国歧视性的最惠国待遇。

2000年《永久性正常贸易关系法》（Permanent Normal Trade Relations Act, PNTRA），全称为《授权对中华人民共和国延长非歧视待遇（正常贸易关系待遇）及建立中美关系框架》给予中国永久性正常贸易关系待遇。PNTRA就是国会议员们为进入后PNTR与WTO时代的美中贸易关系精心设计的法律框架。PNTRA是美国对华贸易政策的转折点，它为美中贸易关系进入后PNTRA时代奠定了国内法基础。虽然PNTRA仍是国会对华贸易立法，但该法开创的美中贸易关系的“脱政治化”趋势对美中贸易关系的未来发展具有重要的理论与现实意义。PNTRA最重要的特征之一是强调对中国履行双边或多边条约和协定情况的监督。在中国入世前，美国通过对华贸易关系待遇（有条件最惠国待遇与永久性正常贸易关系待遇）问题的“单轨法制”，基本上主导了美中贸易关系的发展格局与方向。

2001年中国入世是美中贸易关系发展史上的分水岭。美国将美中贸易关系纳入到多边贸易体制的框架中，从此美中贸易关系由单向博弈转向双向博弈，中国从入世前的完全被动转向入世后的相对主动。美国对华贸易政策格局发生了重大变化。自2001年12月11日中国正式加入WTO至2005年，即美中贸易关系的第二阶段，美国构建三重机制，监督中国履行入世承诺。美国主要利用WTO贸易政策评审机制（TPRM），通过对中国一年一次的贸易政策审议，监督中国履行WTO义务。确实入世前后，中国政府通过废、立、改等方式清理了许多与WTO义务相抵触的法律、法规。但是在2006年美中贸易关系进入第三阶段时，美国USTR认为需要重新评估对华贸易政策，主要基于以下几方面原因：

第一，中国已经成为世界第三大贸易国，美中贸易关系越来越重要，中国已经成为美国的第三大出口市场与强有力的竞争者。

第二，美中贸易仍然面临挑战。美中贸易关系中缺乏机会平衡以及公平与持久，对美国出口产品设置贸易壁垒，没有履行市场开放承诺，不重视保护知识产权，没有保护劳工权并执行劳工法律与标准，重视出口增长和发展国内产业，对国内产业提供大量的补贴和优惠等。

第三，中国的贸易障碍对双边贸易关系的政治支持具有腐蚀性效果。随着中国对美国出口贸易的快速增长，从2002年开始，美中双边贸易不平衡问题突显。2005年美国对华贸易赤字高达2020亿美元。巨额贸易逆差引发了国会参众两院对美国对华贸易政策的怀疑与不满。

第四，中国作为重要国际贸易伙伴从开放的全球贸易体系与快速增长的世界经济中受益，同时伴随着维护多边或全球贸易体制的责任。因此中国建设性参与国际贸易体制变得日益重要。

第五，美中贸易关系日趋成熟。中国的贸易地位说明中国已经成为一个成熟的贸易国，中国应当对其行为负责，承担起自己的责任。美中之间的贸易量说明美中贸易关系已经走向成熟。成熟的贸易伙伴能够进行坦诚对话，共同解决贸易问题。

第六，自二战结束以来，美国贸易政策始终坚持两项核心原则：其一推动日益开放的、以规则为基础的国际贸易体制；其二在更加开放的全球市场中为美国人民获取经济利益。鉴于中国经济的规模和增长速度是史无前例的，对中国还应当加上一个核心原则：建立更加平等、持久的贸易关系。只有对等开放市场，美中贸易关系才能健康发展。

2、美国实施对华贸易政策的目标与措施

基于上述几方面原因，美国决定调整第三阶段的对华贸易政策，制定了的六大重点目标与十项具体措施。六大重点目标包括：

第一，确保中国更加积极和建设性参与WTO体制，参与WTO《政府采购协定》

及其他条约与国际组织。

第二，确保中国实施与遵守WTO承诺。加大对知识产权的保护；取消电讯、

分销和建筑等服务行业的市场准入限制；取消对国有银行在内的国有企业的补贴、产业政策和优惠；取消动植物检验检疫方面的

壁垒以及对农产品的出口补贴等。

第三， 确保实施美国贸易救济法与贸易协定。如反倾销、201条款、421条款、337条款和纺织品谅解备忘录。

第四， 推动中国实现进一步的市场准入和改革。推动由市场力量而非行政手段配置资源；促进以规则为基础的竞争环境，使外国和国内企业同等受益，包括实施非歧视的竞争政策与法律等。

第五， 促进美国对中国的出口。

第六， 积极确定并解决贸易问题，特别要使用包括DSM在内的全方位解决问题的方法，有效监督与衡量中国履行特定义务的情况，包括知识产权保护、补贴和动植物检验检疫领域。同时美国制定了十项具体措施，如提高执行能力；提高收集中国贸易制度与做法信息的能力；加大努力，推动中国的制度改革，以代替补贴及干扰资源配置和贸易流动的行政政策措施，加紧对中国补贴的评估并继续要求中国在补贴方面遵守WTO义务等。

事实上，上述“最困难义务”是美国对华贸易政策之利益目标的进一步具体化。美国认为，仅仅利用TPRM（政策监督或宏观监督）无法解决上述“最困难义务”的履行问题，所以从法律层面，必须启用DSM与实施贸易救济法，对中国履行“最困难义务”进行个案监督或微观监督。因此美国以WTO规则为基础，用DSM与国内贸易救济法监督中国未履行入世承诺的行为，同时要求中国对违反义务的行为承担法律责任。这种“WTO义务—监督履行—法律责任”行动模式是美国落实对华贸易政策的重要方式。根据USTR 2006年对华贸易政策全面审议报告，补贴将成为第三阶段美中贸易关系发展中要解决的首要目标（priority goals），因此如何加强监督中国履行WTO协定下的补贴义务成为美国对华贸易政策的重心。

（二）美国对华实施“双轨制反补贴措施”的政策考量

美国根据《补贴与反补贴措施协定》（SCMA）与《中国入世议定书》第10条，精心设计了一整套行动模式，即“补贴义务—监督履行—法律责任”。美国对华实施的“双轨制反补贴机制”正是该行动模式的主要载体。从“国际反补贴措施”层面看，美国政府利用DSM监督中国履行补贴义务是WTO赋予美国的一项基本权利。美国将同等对待其它贸易伙伴一样，积极利用DSM来监督中国履行WTO义务，处理与中国的贸易争端。从2004年美国诉中国集成电路产品增值税措施案开始，美国诉中国知识产权保护不力案、中国出版物市场准入案、中国音像制品案、中国影响汽车零部件进口措施案、中国金融信息服务案等具体案例就是最好佐证。此外，从“国内反补贴措施”层面看，对NME国家不适用CVDL是DOC形成的一种惯例，而且2006年USTR报告关于实施美国贸易救济法中并没有将美国CVDL包括在内，那么从2006年DOC对铜版纸提起反补贴调查案至今，“如潮”般的对华反补贴调查案件这一现象应当如何理解？如何在2006年对华贸易政策框架下解读美国对华实施的“国内反补贴措施”？对此我们认为，应当从以下几个方面理解：

首先，从法律依据角度看，DOC对中国适用CVDL违反美国判例法原则，但没有违反成文法规定，只是缺乏国会明确的立法授权而已。SCMA并没有对“市场经济国家”与NME国家作出区分，换言之，SCMA并没有禁止对NME国家适用CVDL。此外，美国CVDL也没有区分这两类国家。国会以前在对NME国家是否适用CVDL问题上一直没有明确态度，但是在1986年乔治城钢铁案中，法院认为解决问题的关键还在国会。事实上从1987年第100届国会开始至今，主张将CVDL适用于NME国家的法案从未中断过。最引人注目的是2005年7月27日由众议院通过的“美国贸易权利执法法”（United States Trade Rights Enforcement Act）法案，其核心内容就是要求授权DOC对包括中国在内的NME国家适用CVDL。就2007年而言，国会参众两院中要求对NME中国适用CVDL的立法议案逐渐增加，如“强化美国贸易法”（Strengthening America’s Trade Laws Act）、“2007年非市场经济贸易救济法”（Non-market Economy Trade Remedy Act of 2007）、“制止海外补贴法”（Stopping Overseas Subsidies Act）、“2007年不公平外国竞争法”（Unfair Foreign Competition Act of 2007）等。此外，国会参众两院推动修改CVDL，就是希望像制定421条款一样，转化《中国入世议定书》第15条（确定补贴和倾销时的价格可比性）下的第三国信息权利，为DOC依法行政提供明确的立法授权。

其次，从贸易政治角度看，DOC对中国适用CVDL完全符合美国著名政治学教授戴斯勒提出的“美国贸易政治”经典命题及其宪政逻辑，即美国在贸易自由化过程中必须给输家提供补偿，同时为因不公平贸易行为而受损害的企业与产业利益集团提供贸易保护。唯有此，美国才能继续推动贸易自由化，因为“所有政治都是国内的”，而“所有经济都是国际的”。事实上早在1990与1991年美国对中国摇头电风扇提起的第一起“双反合并”调查案中，DOC最后裁定对中国不适用CVDL的主要原因是中国电风扇行业没有符合美国“市场导向产业”（Market-Oriented Industry, MOI）测试要求。随着中国经济的迅猛发展，就如美国前商务部长古铁雷斯坦言，“中国的经济发展已经达到我们可以适用另一种贸易救济手段（即反补贴税法）的时候了”。

最后，从两种程序比较的角度看，由于DSM与CVDL在实体法与程序法方面存在较大差异，所以双轨各司其职，并行不悖。

综上所述，DOC对中国适用CVDL是在美中贸易关系进入第三阶段之际，美国要求中国履行补贴领域“最困难义务”的重要举措，属于2006年美国调整对华贸易政策的范畴。当前美国正在实施的“双轨制反补贴措施”是美国调整对华贸易政策的法律工具，其实质就是以WTO规则为基础，利用DSM与CVDL两种程序，积极行使WTO协定下美国的权利，指控中国的专向性补贴，加强监督中国履行对美国的补贴义务，使中国进一步融入由美国倡导的多边贸易体制并且承担更大的责任。因此，我们必须高度重视，需要对美国正在对华实施“双轨制反补贴措施”之实践进行仔细分析与深入研究，以便我国及时把握发展动向，提出有效的应对措施。

三、美国对华实施“双轨制反补贴措施”的实践考察

从2004年至2007年，在国际法层面，美国利用DSM，强化监督中国履行对美国的补贴义务，先后指控三起涉及禁止性补贴的案件。此外，在国内法层面，美国DOC接受国内进口竞争性（import-competing industries）产业的救济诉求，从2006年开始陆续对中国产品提起近二十起“双反合并”调查案件，主要指控中国的可诉性补贴。

（一）美国政府利用DSM指控中国禁止性补贴个案分析

1. 美国诉中国集成电路增值税案

2004年3月18日，美国政府在WTO对中国启动争端解决程序，指控中国集成电路增值税退税制度。美国诉称中国对进口集成电路征收法定17%的增值税，而对国内生产同类产品则实行增值税大部分退税的做法违反GATT第1条（最惠国待遇）、第3条（国民待遇）及GATS第17条（国民待遇）等规定。违法文件主要是2000年6月国务院颁布的“第18号文件”即《关于鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策的通知》及随后颁布的五部法规与政策。美国在本案中主要依据国民待遇条款，而非禁止性补贴条款，主要是因为选择违反国民待遇条款作为诉因对美国胜诉更加有利。此外，早在2000年美国半导体工业协会致函原中国外经贸部，认为“第18号文件”的相关政策构成对进口商的歧视。在此案中美国政府只是替利益集团实现救济诉求而已。当然此案中的税收优惠措施仍受《补贴与反补贴措施协定》（SCMA）的制约。如果美国政府根据SCMA的相关规定提起指控的话，中国“增值税即征即退政策”仍可能构成禁止性补贴之一的“进口替代补贴”。事实上无论是依据国民待遇条款还是禁止性补贴条款，美国的目标都会指向中国集成电路产业政策。无非用依据国民待遇条款这种“间接指控”方式比用依据禁止性补贴条款这种“直接指控”方式更加有效。该案于2004年7月以和解方式结案。中国承诺将不迟于2005年4月1日停止实施对国产集成电路产品的增值税退税政策。虽然美国在本案中以增值税退税政策违反国民待遇为理由达到了反补贴的目的，但是“第18号文件”下针对集成电路和软件产业的其它一系列补贴措施仍有可能成为WTO成员方的指控对象。

2. 美国等诉中国影响汽车零部件进口措施案

2006年3月30日，美国等国家在WTO针对中国影响汽车零部件进口措施要求与中国进行磋商。同年9月15日，WTO专家组正式成立，审理中国对进口汽车零部件征收关税的措施。本案要求磋商的措施包括2004年《汽车工业产业政策》、2005年《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》（以下简称《办法》）及2005年《进口汽车零部件构成整车特征核定规则》。法律依据涉及第3条（国民待遇）、TRIMS规则中的“地方成分要求”及SCMA中的“国内含量补贴”或“进口替代补贴”。2008年12月15日，WTO上诉机构对“中国影响汽车零部件进口措施”案作出裁决，基本支持了美国、欧盟和加拿大的主张，认定中国对进口汽车零部件征收整车关税的有关规定违反了WTO的相关规则。但是上诉机构认为，没有必要对专家小组报告中有关中国对进口汽车零部件所采取的措施违反了SCMA第2.1（a）和（b）条规定的“专向性”裁定作出裁决，主要是由于上诉机构认为中国企业并没有从政府那里得到利益，所以没有违反“国内含量补贴”的禁止性规定，因此就无需再审查专向性问题。尽管美国等国家对中国禁止性补贴的指控没有成立，但2005年《办法》仍面临被迫修改的结局。此外，本案给我国的教训是在今后出台产业政策时，应当在WTO规则，特别在SCMA范围内进行，在措词行文上不能授人以柄。

3. 美国诉中国贸易税收补贴措施案

2007年2月2日，美国正式就中国贸易税收补贴措施在WTO提出磋商要求。本案标志着以美国为代表的WTO成员方对中国正式动用反补贴武器的开始。美国根据SCMA第4.2条规定，提供了一份说明，列出了有关所涉补贴的存在和性质的可获得的证据。该文件清单包括从1986年至2004年中国政府制定的各种税收优惠措施，绝大部分属于禁止性补贴。在磋商中美国指控中国税收优惠措施违反SCMA第3条、《中国入世议定书》第10条、《中国加入工作组报告书》第7.3段、167段和168段等规定，要求中国政府作出澄清与说明。最后中美就WTO贸易税收补贴措施案达成谅解备忘录，中国对美国的指控基本认同并承诺对相关措施进行调整或修改。尽管中国政府已经将《中华人民共和国企业所得税法》代替《外国投资企业所得税法》，采用“两税合并”的方式解决部分出口补贴问题，但是基于出口导向的税收优惠措施对中国而言仍然是个大问题，今后依旧面临被起诉的风险与压力。

综合对上述三大禁止性补贴个案的评析，我们得出以下几点思考：

第一，美国认为中国给企业/产业提供各种形式的禁止性补贴，目的在于推动出口增长和发展国内产业，基本手段就是采用税收减免或优惠措施。

第二，根据SCMA对禁止性补贴的救济程序与措施的特别规定，美国政府可以根据自己收集的相关信息，单独对中国禁止性补贴或就中国禁止性补贴与其它问题一并提交DSM裁决。随着美中贸易逆差进一步扩大，美国政府利用DSM指控中国禁止性补贴（出口补贴与进口替代补贴）的案件会不断增加。如2008年12月19日美国等在WTO起诉中国向企业提供赠款、贷款和其他激励有关措施，该案目前仍在审理之中。

第三，美国利用DSM指控中国提供禁止性补贴的措施绝大多数涉及税收减免或优惠政策，因此必须加强对WTO体制下，特别在WTO后过渡期中国税收体制改革问题的研究。

从2006年铜版纸反补贴调查案至今，美国陆续对中国出口产品提起近二十起反补贴调查案件。部分案件正处在立案阶段，部分案件已经作出初裁，还有部分案件被认定有损害且与补贴之间存在因果关系，从而已经被征收反补贴税。我们选取了铜版纸案、环状焊接碳素钢管案、薄壁矩形钢管案、复合编织袋案、新充气工程机械轮胎案、未加工橡胶磁案及低克重热敏纸案等进行了个案研究，得出以下几点结论与思考：

第一，DOC应国内进口竞争性产业的申请，主要指控中国的可诉性补贴，具体涉及中国经济体制的三大方面：税收体制、金融体制与产业发展机制，属于“最困难义务”领域。此外，在薄壁矩形钢管案、复合编织袋案及新充气工程机械轮胎案中，DOC指控中国“提供投入物所得低于适当报酬”，如提供水电、土地及天然与人造橡胶等的价格低于市场价格，将矛头直指中国国有企业补贴以及政府行政管理体制。

第二，在具体操作层面，主要涉及以下核心法律问题，如补贴与专向性认定、中国银行贷款利率能否作为基准（benchmark）及“双重计税”与补贴幅度等。对此我们只有坚持“个案认定，个案研究”的原则，对具体案件再作深入研究，才能更好地为企业与中国政府在美国法院应诉或中国政府在WTO起诉与抗辩提供更有价值的参考意见。

第三，美国在运用自由裁量权，对专向性与市场基准等核心问题进行“个案认定”时，显示了高度的灵活性；同时也展示了熟练的反补贴调查技术。对此我国反补贴调查主管部门在对美国进口取向电工钢进行反补贴调查过程中，应当虚心学习，仔细研究。

（三）美国对华实施“双轨制反补贴措施”的法律评析

在对美国政府与产业界分别利用DSM与CVDL指控中国专向性补贴的具体案例研究之后，我们发现，由于DSM与CVDL在实体法与程序法方面存在较大差异，两个轨道或两个程序之间更多的是相互配合与弥补，而不是互相替代或取代。当两者左右开弓，形成合力，共同指向中国的补贴政策时，将对中国造成前所未有的压力，因为其矛头直指中国的经济体制，甚至政治体制，打压中国利用补贴政策促进进出口贸易与推动产业结构调整与产业发展的政策空间。

第一，在指控目标与举证责任方面。DSM主要针对中国的禁止性补贴或与禁止性补贴有关的其他违法措施，而CVDL主要针对中国的可诉性补贴。虽然禁止性补贴与可诉性补贴均属于专向性补贴，但两者在举证责任要求与规则方面存在区别。SCMA第2.4条要求对专向性的确定应依据肯定性证据明确证明，但实践中禁止性补贴的专向性认定往往比可诉性补贴容易。最为关键的地方是SCMA第4.5条明确规定，常设专家小组应当给予实施或维持所涉措施的成员提供证明该措施不属禁止性补贴的机会，这就是所谓的“举证责任倒置”规则。美国CVDL中有“可获得事实规则”，这对美国企业与产业指控中国可诉性补贴非常有利。

第二，在权利主体与权利内容方面。DSM的权利主体是美国政府而非国内企业与产业利益集团，美国政府可以根据自己收集的信息，单独要求启动WTO争端解决程序，指控中国的禁止性补贴，这在2006年报告中已经有明确记载。当然国内企业与产业利益集团也可以要求美国政府使用DSM，如美国诉中国集成电路增值税案与美国等诉中国影响汽车零部件进口措施案。CVDL的权利主体是国内企业与产业利益集团，案件由DOC受理并立案后启动调查程序。事实上频繁使用DSM可能会对中美双边贸易关系造成一定的负面影响，但允许国内企业与产业使用CVDL的做法可能对美国政府更为有利。此外，DOC在认定中国可诉性补贴时，往往行使《中国入世议定书》第15条（确定补贴和倾销时的价格可比性）下的第三国信息权利，即在认定中国银行贷款利率基准时可以采用第三国信息。这种“未经转化”的权利对美国企业与产业指控中国可诉性补贴非常有利。

第三，在法律程序与救济措施方面。美国政府通过SCMA第4条的禁止性补贴特别救济程序，目的是要求中国撤销该补贴；国内企业与产业利用CVDL，通过补贴、损害及因果关系认定等环节，主要是对中国出口企业开征反补贴税。

四、代结语：启示与对策

第一、当前对华实施“双轨制反补贴措施”是中美贸易关系进入第三阶段或WTO后过渡期，美国对华贸易政策的重大调整，是实施以WTO规则为基础的贸易政策的法律工具，是美国“补贴义务—监督履行—法律责任”行动模式的主要载体，是美国强化监督中国履行补贴领域“最困难义务”的重要举措。因此我们必须站在“三阶段”中美贸易关系或“两阶段”（中国入世前与中国入世后）中美贸易关系的历史高度，全面理解与把握美国对华贸易政策历史变迁与发展动向，未雨绸缪，积极应对。

第二，应当加强对美国CVDL的判例与条款的研究。从DOC对华反补贴调查实践角度看，DOC对可诉性补贴的专向性认定，特别在事实专向性认定与中国银行贷款利率基准认定问题上坚持个案认定原则，行使较大的自由裁量权。因此必须对DOC长期以来的做法及美国国际贸易法院与联邦巡回上诉法院的判例进行深入研究，寻找规律，掌握原则，为我国企业与政府在美国国内法院应诉提供有价值的意见或建议，当然也为我国对美国开展反补贴调查积累经验。此外，应当仔细研究美国CVDL的具体条款，特别是诉讼程序法，力争在个案应诉中争取主动，获得胜利。

第三，鉴于中国补贴政策在美中贸易关系中的重要性，建议商务部组织专门力量对美国对华提起的反补贴调查案件进行个案研究，找出美国对华反补贴调查中的违法或不当做法，然后将其诉至WTO。至今我国已经分别两次向WTO起诉美国对华反补贴调查行为，以后必须坚持做下去，因为中国已经到了必须采用“权利对抗权利”的方式来解决中美贸易争端的时候了。

第四，既然中国在外向型经济发展中无法回避大量使用补贴措施的客观现实，那么还是应当严格按照专向性标准要求，对以后出台的补贴政策进行专向性审查。尤其要审查与产业发展、出口促进、结构调整等有关的税收、金融、财政政策，尽量做到不使用

禁止性补贴，特别是法律专向性补贴；灵活使用可诉性补贴，尤其是隐性的事实专向性补贴；有效使用不可诉补贴。

A Study on the Issue of the U.S Bipartite System of Countervailing Measures against China

CHEN Li-qiang TU Xin-quan

Abstract: The practice of bipartite system of countervailing measures against China is served as a legal vehicle, with which the U.S is implementing actively a WTO rule-based trade policy towards China and an important step in monitoring China's fulfillment of 'the hardest obligations' in respect of subsidies. The U.S filed litigations against China's prohibited subsidies under dispute settlement mechanism of the WTO, while American industrial circles litigated against China's actionable subsidies. Both worked independently and caused great pressure against China's subsidy policy. China should employ a right-against-right mode, continue to study precedents & statutes of CVDL and adjust industrial policy so as to reply to the practice of bipartite system of countervailing measures vigorously.

Keywords: U.S Trade policy towards China; U.S-China Trade relations; Bipartite system of countervailing measures; WTO

0

作者简介:

陈利强: 现任浙江工业大学法学院副教授、西南政法大学国际法学专业博士研究生。

联系方式:

手机: 13605716627

邮箱: Billclq@163.com

地址: 浙江省杭州市西湖区府苑新村34幢2单元502室

邮编: 310012

屠新泉: 现任对外经济贸易大学中国WTO研究院副研究员、经济学博士。