

美国对华适用反补贴税法之合法性论析

作者：浙江工业大学法学院 陈利强

[摘要]美国商务部对中国适用反补贴税法违反司法判例制度，同时也缺乏国会立法授权。在中国进入 WTO 后过渡期、美国调整对华贸易政策之际，中国政府应当积极利用 WTO 争端解决机制，纠正美国对华适用反补贴税法之“不当做法”，捍卫我国在 WTO 体制下的正当贸易权益。

[关键词]反补贴税法；合法性；司法判例

自 2006 年中国进入 WTO 后过渡期之际，美国商务部（DOC）推翻了自身在美国联邦巡回上诉法院（CAFC）21 年前作出的对“非市场经济”（Nonmarket Economy, NME）国家不适用反补贴税法判例中的立场，对中国出口产品频频提起“二反合并”（反倾销、反补贴）调查，在中美贸易顺差日趋扩大，双边经贸关系趋于复杂的背景下，这意味着美国对华贸易政策的重大战略调整。自 1986 年美国 CAFC 在“乔治敦钢铁案”中肯定了商务部对 NME 国家不适用反补贴调查之决定以来，美国各界，特别是国会两院就商务部是否有权将反补贴税法适用于包括中国在内的 NME 国家问题展开持续的辩论；2006 年 12 月 15 日，美国商务部发布通知，要求对中国进口产品实施反补贴措施的适用性进行评论。2007 年商务部对铜版纸作出的反补贴终裁引起了国内各界对美国将反补贴税法适用于中国之合法性或法律依据的密切关注与激烈讨论。尽管我国政府在将“铜版纸案”提交 WTO 争端解决机制（DSM）裁决中重点对美国商务部涉嫌滥用“第三国信息”规则及补贴项目之专向性等问题提出了指控，并未就美国对中国适用反补贴税法之法律依据或合法性提出控诉，但是从法理层面对该问题的进一步探讨与研究仍是至关重要的，因为这不仅有助于澄清《WTO 协定》下成员方是否拥有对 NME 适用反补贴税法的权利，同时对我国今后在国内与国际两个层面应对包括美国在内的 WTO 成员方提起的反补贴调查案具有重要的理论参考与指导作用。

一、美商务部对中国适用反补贴税法违反司法判例制度

迄今为止，美国国会两院对美国反补贴税法（Countervailing Duty Law, CVDL）是否可以适用于中国仍存在较大的争议，一般认为商务部应当受 1986 年 CAFC 的司法判例的拘束，不对中国适用反补贴税法，同时美国政府在 1994 年国会通过《乌拉圭回合协定法》

（The Uruguay Round Agreements Act, URAA1994）时发表“行政行为声明”

（the Statement of Administrative Action, SAA），坚持 CAFC 的立场，[1]因此不对 NME 国家适用反补贴税法应当对贸易行政机构（主要指美国商务部）有判例法上的拘束力。

美国联邦政府责任办公室（U.S Government Accountability Office）主任在 2006 年 4 月向美中经济与安全审查委员会作题为“中美贸易：将反补贴税适用于中国的挑战与选择”证词中指出，商务部可以通过以下两种方法，为将反补贴税法适用于中国提供法律依据。其一是承认中国完全市场经济地位或个别作为“市场导向产业”（Market-oriented Industry, MOI）之市场经济地位；其二是推翻自身在 1984 年乔治敦钢铁案中的立场，直接对中国适用反补贴税法。[2]从商务部对铜版纸反补贴调查与裁决的实践看，商务部采用了第二种方法，而这种方法恰恰违背了 1986 年 CAFC 确立的司法判例，因为该法院驳回了美国国际贸易法院（CIT）的裁决，支持商务部进口贸易管理局（ITA）在 1984 年乔治敦钢铁终裁案中的立场，即在 NME 国家无法发现美国反补贴税法提及的“馈赠或赠与”（bounty or grant），所以不对 NME 国家适用反补贴税法。根据美国判例法原

理，1986年CAFC的判决作为一项司法判例对商务部应当具有法律拘束力。因此从美国国内法角度看，商务部对中国适用反补贴税法的做法不仅缺乏判例法上的依据，而且违反了司法判例的要求。

二、美商务部对中国适用反补贴税法缺乏国会立法授权

美国《联邦宪法》第一条第八款第一项与第三项分别授予国会关税制定、征收权与对外贸易管制权，而总统没有被明确授予管制贸易的任何权力，这种贸易政策与贸易法律制定权力之宪法性配置的不均衡在1934年《互惠贸易协定法》

(The Reciprocal Trade Agreements Act, RTAA1934)中得到了根本性的改变。在RTAA1934确立的“1934年贸易政策制定体制”下，国会将关税制定权有条件地授予总统，赋予总统自由贸易协定谈判与签订的权力，从此国会与总统共享自由贸易协定缔结权力，开启美国主导国际贸易自由化的进程。GATT1947、肯尼迪回合(1962年—1967年)协定、东京回合(1973年—1979年)守则及1994年《乌拉圭回合协定》(The Uruguay Round Agreements)在美国国内法中均不是“直接适用”的，而是通过“转换立法”(act of transformation)“转化适用”的，国会通过1994年《乌拉圭回合协定法》(The Uruguay Round Agreements Act, URAA1994)，将《乌拉圭回合协定》转化为国内法。事实上，美国国会对补贴与反补贴税法最早可以追溯到《1897年关税法》，[3]《1930年关税法》的“Section 303”与

“Section 701”分别就原产国并非“协定下的国家”与原产国系“协定下的国家”作出了规定。此后美国补贴与反补贴税法经历了1979年《第3号重组方案》、《1984年贸易与关税法》、《1988年综合贸易与竞争法》及URAA1994几次修改，但始终没有将反补贴税法分别适用市场经济国家与NME国家作出具体规定，国会是否应对NME国家适用反补贴税法问题上一直保持沉默。现行美国反补贴税法没有对适用于具有特别政治与经济体制的国家作出限制，相反从表面观之，该法应该适用于“任何国家”(any country)，即包含NME国家，因此要求利用反补贴救济工具保护国内相关产业或行业的利益集团认为对NME国家适用美国反补贴税法没有明确的法律障碍。[4]对此笔者并不赞同，相反笔者认为，从美国《联邦宪法》与国际法审视，美国对中国适用反补贴税法缺乏国会立法的明确授权，主要基于以下三方面的理由：

第一、国会享有补贴与反补贴税法的制定与修改权，但从《1897年关税法》至URAA1994，国会在美国补贴与反补贴税法之适用范围上从未作任何改变，简言之，国会从未在将美国补贴与反补贴税法适用于NME国家问题上做出任何举动，相反国会每次对反倾销法修改时均涉及对NME国家的规定。

第二、作为1994年《乌拉圭回合协定》重要组成部分的《SCM协定》没有对“任何国家”(any country)是否包括NME国家作出明确的界定，WTO专家组也未曾对此问题作出明确的裁决，因此《SCM协定》没有明确授权成员方将反补贴法适用于NME国家。美国URAA1994是国会转换适用《乌拉圭回合协定》的国内法，该法关于补贴定义、适用范围等方面内容基本上与《SCM协定》保持一致，没有明确授权商务部可以对NME国家适用反补贴税法，相反国会在通过URAA1994时，要求以总统为首的贸易行政机构提供SAA承诺，这充分说明国会不仅没有意图授权商务部，反而要求商务部遵从1986年CAFC的司法判例。[5]

第三，美国国会众议院于2005年7月27日通过了名为《美国贸易权利执行法案》(H.R.3283-United States Trade Rights Enforcement Act)，试图为商务部反补贴调查提供法律依据，但此法没有生效。该法案主张通过对《1930年关税法》中反补贴法规则的修改使其直接适用于包括中国在内的NME国家，这种贸易救济立法努力本身证明只有国会修改现行反补贴税法，商务部才可以获得国内法上的明确授权。

综上所述，商务部应国内“进口竞争性产业”(import-competing industry)的要求，启动

对华出口产品的反补贴调查之做法不但违反司法判例制度，而且缺乏国会明确授权。在美国商务部启动对铜版纸反补贴调查之后，中国商务部于 2007 年 1 月 9 日向美国国际贸易法院（CIT）动议，临时性限制美国商务部作出裁定，但 CIT 于 3 月 29 日裁定，美国商务部“有权”考虑是否对中国企业启动反补贴调查。从对铜版纸反补贴调查之实践审视，商务部对中国适用反补贴税法是缺乏明确法律依据的。因此中国政府在今后的对华出口产品反补贴调查案中除了有必要继续在 CIT 阻止商务部的反补贴调查行为之外，还必须通过 WTO 之 DSM，在《SCM 协定》与 URAA1994 下审查美国商务部对中国适用反补贴法之合法性问题，从而尽可能从源头上遏制成员方滥用反补贴救济措施的行为。加拿大自 2004 年率先对中国户外烧烤架提起反补贴调查以来，已经对钢铁紧固件、复合木地板等产品提起多起反补贴调查；欧盟正在考虑是否对中国适用反补贴法，[6]因此中国政府通过 DSM，澄清《SCM 协定》下成员方是否有权对中国适用反补贴法应当是当务之急。

三、余论

随着中美经济相互依赖性之不断加深，由贸易顺差所引致的贸易摩擦会日益增加。在进入 WTO 后过渡期之后，美国国会两院作为贸易政治的发源地与竞技场将在国内特殊利益集团的推动之下频繁地制定对付中国的各种贸易法案，而商务部在既违反判例法制度，又缺少国会立法授权之前提下对中国铜版纸等出口产品提起反补贴调查之事实说明美国国内贸易保护主义势力正日趋抬头，影响美国对华贸易政策之制定与调整。对此，我国不能一味地完全依靠中美之间的两个商务外交磋商机制（中美战略经济对话机制与中美经贸混委会机制），而应当积极利用 WTO 争端解决机制跟美国展开较量，主动积累诉讼与抗辩经验，因为在 WTO 体制下源于经济的贸易摩擦，其首要的解决途径与最重要的依据均是法律。

参考文献：

- [1] 臧立.WTO 法律体系下实施“二反”措施的合法性研究—由“美国对华铜版纸案”引发的思考[J].法商研究.2008.（1）
- [2] 李仲平、李炼.“美国对华铜版纸案”述评—基于反补贴申诉的考察[J].法商研究.2008.（1）
- [3] [美] 戴斯勒.美国贸易政治[M].王恩冕 于少蔚译,北京:中国市场出版社.2006
- [4] [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[M].张乃根译.上海:复旦大学出版社,2001.
- [5] 赵维田.中国入世议定书条款解读[M].湖南:湖南科学技术出版社.2006
- [6] 张玉卿.试论中国为市场经济地位的涵义[J].世界贸易组织动态与研究, 2005.（4）
- [7] 罗昌发.美国贸易救济制度[M].北京:中国政法大学出版社.2003
- [8] 黄东黎.WTO 规则运用中的法治—中国纺织品特别保障措施研究[M].北京:人民出版社.2005

作者简介：陈利强,男,汉族.1976—,浙江省桐乡市人.浙江工业大学法学院讲师.西南政法大学国际法专业博士研究生.主要从事国际经济法.WTO 法研究.