

产业补贴，何去何从？

——财政政策系列报告之十二

宏观深度

◆ 要点

近年来，美国对中国的反补贴调查较多，时有争议。那么，WTO 和美国贸易法律框架下对补贴认定有何差异？中美两国对产业补贴主要在哪些方面纠结较多？中国的产业补贴将何去何从？

相较 WTO，美国将中国认定为“非市场经济国”，在高估产品倾销幅度的同时，对中国开展“双反”调查，存在“双重救济”的可能。此外，美国倾向于将中国的产业类国企和金融企业看做公共实体，扩大补贴认定范围，并滥用不利可得事实原则。

美国对中国产业补贴的内容主要关注点包括，政府赠款、差别税收补贴、政策行优惠贷款、上游补贴、工业用地补贴等。美国也认为中国政府对补贴行为的披露还不够透明。

美国在产业发展初期和金融危机时期均曾实施大规模的产业补贴，对中国的补贴政策指手划脚有损公允。不过我国的财政和产业政策也存在粗放、透明度不够高、普惠性不足的方面，具备改进空间，并需要更好地与 WTO 准则接轨。未来可能的变化或主要体现在：进一步提高财政政策透明度，规范产业补贴；推动体制机制性改革，保障市场主体竞争中性；政府需加强对基础研究的支持以鼓励创新等。

分析师

张文朗 (执业证书编号：S0930516100002)
021-52523808
zhangwenlang@ebsecn.com

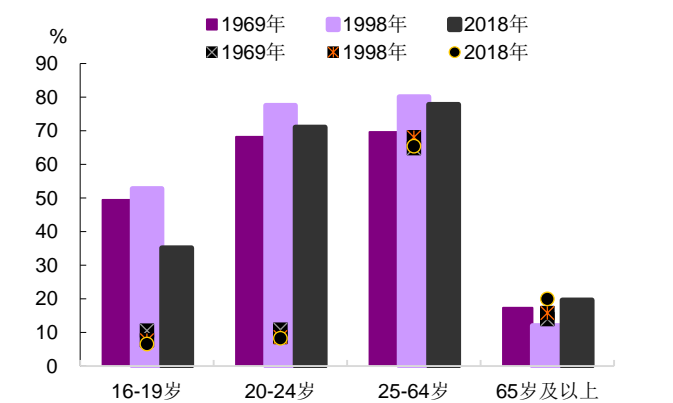
邓巧锋 (执业证书编号：S0930517100005)
021-52523805
dengqiaofeng@ebsecn.com

关注产业补贴问题

2019年10月10-11日，中美经贸团队在华盛顿举行第13次经贸高级别磋商。人民日报称，双方在农业、知识产权保护、汇率、金融服务、扩大贸易合作、技术转让、争端解决等领域取得实质性进展。其中部分内容将涵盖在第一阶段协议中（双方计划在未来4-5周内落实协议文本），剩下内容将在后续谈判中继续磋商。相应地，美国暂停拟定于10月15日对2500亿美元商品提高关税计划，但未提及将于12月15日对1600亿美元商品加征关税的计划搁置与否。

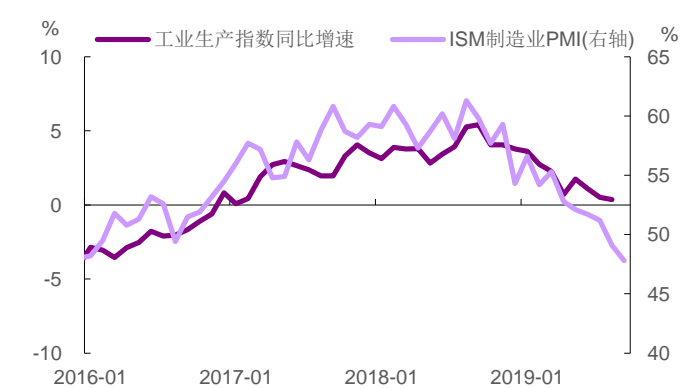
特朗普作为商人忽略国家间发展阶段和权责利的差异，更注重绝对对等的互惠，当前美国失业率已降至50年来的最低水平，而劳动力参与率持续低迷或更多的与劳动力受教育程度增加有关，25-64岁劳动力参与率仍处于历史较高水平，美国并不能承接太大规模的制造业回流。贸易逆差更是美国自身储蓄与消费的结构失衡。

图1：美国劳动力参与率低迷，主要是劳动力受教育程度增加有关



资料来源：BLS，光大证券研究所整理。注，柱状图为劳动力参与率，点状图为人口占比

图2：美国工业并不能独善其身



资料来源：Wind，工业生产指数更新至2019年8月，PMI更新至2019年9月

自2018年6月美国针对中国340亿美元商品加征关税以来已有15个月余，本次拟通过阶段性协议方式来缓解中美贸易摩擦，既意味着中美经贸关系有所改善，但也表明达成全面协议还不那么容易。我们接下来聚焦中美经贸关系中的一个重要问题，即产业补贴。

2017年以来美国掀起贸易争端主要有四条路径：①以国内产业受损害为由，针对进口太阳能板、洗衣机发起201调查；②以国家安全遭受威胁为由，针对进口钢、铝发起232调查；③以科技、知识产权领域的不公平贸易为由，针对中国发起301调查；④以国家安全遭受威胁为由，针对汽车领域发起232调查¹。其中针对中国的301调查及其后续加征关税的规模最大，虽然301调查主要以知识产权调查为由，但美国对中国加征关税的商品却并不限于知识产权领域，若考虑到今年12月拟加征的关税，则几乎涵盖自中国全部进口商品，301调查可能是其报复行为合理化的借口之一。

¹特朗普频频以国家安全为由发起232调查，是因为根据WTO的“National security exception”原则，受WTO指责较少。

USCBC2018 成员调查问卷显示（图 3），市场准入、知识产权、产业补贴等成为美方企业对中方的重要关注。2018 年 3 月 USTR 发布的 301 调查报告多次提及补贴问题，如中国对国内战略新兴产业领域的补贴，具体体现在费用补贴、融资成本补贴（如利率直补、政策性银行贷款）、国家支持的基金和投资公司、对中国企业海外投资的补贴等等。

图 3：被调查美方企业对产业补贴政策有关关注

美方企业认为中国存在“保护”的领域



资料来源：USCBC 2018 Member Survey

结合近年来美国对中国采取的贸易救济行为（Trade remedy，即反倾销、反补贴和保障措施）中反补贴案例较多。那么，WTO 和美国贸易法律框架下对补贴认定有何差异？美国对中国补贴主要在哪些方面纠结较多？中国的产业补贴现状如何，未来补贴政策将向何处去？

WTO 和美国法规如何定义补贴？

WTO 的贸易协议框架

WTO 作为全球性多边贸易组织（前身为关贸总协定 GATT），其建立的贸易和争端解决机制成为多数成员国遵循的贸易准则（法律文本体系如下图所示），涉及领域包括商品、服务贸易与知识产权，并制定争端解决机制解决成员国贸易纠纷。WTO 向发展中国家提供特殊待遇，并要求各国政府通过向 WTO 及时通报相关法律政策和年度贸易政策评审机制等提高政策透明度。

图 4: WTO 法律文本体系



资料来源: WTO 官网, 光大证券研究所整理。注, 农业、卫生与植物检疫等系列协议均为 GATT 原则下设立的子协议。

就补贴而言, GATT 的第 6 条“Anti-dumping and Countervailing Duties”和第 16 条“Subsidies”对补贴和反补贴税的征收做出了原则性规定, 并在<Subsidies and Countervailing Measures>协议(以下简称 SCM)中详细规定。此外, 农业协议有针对农业领域补贴的详细规定, 服务贸易总协定专设 Subsidy 一节, 提到对发展中国家的补贴政策评判, 要考虑到其经济水平并酌情处理。

美国的贸易法律框架

美国贸易及贸易救济法律主要包括三部分: 国会立法、商务部和国际贸易委员会根据国会立法授权制定的法规和司法判例²。美国贸易及贸易救济法大致与 WTO 贸易法律框架一致, 就反补贴法律而言, 在 1994 年《WTO 协定》签署以后, 美国根据该协定废除了《1930 年关税法》补贴的相关条款, 并根据 SCM 对有关规定作出修改³。重要原因是诸如 SCM 等协议是在美国参与的多轮谈判下达成的, 很大程度反映了美国相关诉求。

但若美国国内法与 WTO 等国际贸易争端解决机制有冲突时, 通常美国会遵循国内法律规定, 单边主义倾向明显。在 USTR 发布的<2019 Trade policy and 2018 annual report>中, 有捍卫美国坚持执行国内贸易法律的明确表示, “美国政府当局将会继续坚持与 WTO 规则不相符的国内贸易救济行为和其

² 其国会立法主要包括《1930 年关税法》、《1962 年扩大贸易法》、《1974 年贸易法》、《1979 年贸易协定法》、《1984 年贸易和关税法》、《1988 年综合贸易和竞争法》等。

³ 黄东黎, 《美国的补贴与反补贴法律制度》, 《法治研究》, 2012 年第 3 期。

他措施的执行”⁴。而从贸易救济运作来看，美国既在 WTO 争端解决机制下开展反倾销反补贴或保障行为（但案例较少，迄今为止只有 23 例），也根据其国内贸易及贸易救济法律对特定国家开展调查和制裁，既有普通的“双反”调查，也包括国际贸易委员会 USITC 发起的 201 调查⁵和 337 调查⁶、美国商务部发起的 232 调查⁷、USTR 发起的 301 调查⁸等特殊专项调查。

在反补贴方面，商务部和 USITC 主要对反补贴与反倾销制定了相关规则和程序规定；司法判例则是美国法院关于反补贴法律规定的判决以先例的形式作为后续反补贴调查案件的法律。此外，美国在 2005 年将对非市场经济国家（Non-Market Economy）征收反补贴纳入法律体系，并于 2007 年获得美国国际贸易法庭裁定，商务部有权考虑是否对中国企业适用反补贴调查。在实际反补贴调查和认定的程序方面，也主要由商务部和 USITC 运作⁹。

补贴之争

何谓“补贴”

WTO 框架下，SCM 协议对“补贴”一词做了明确界定：A.①该成员国境内的政府或任何公共实体对企业提供财政支持，包括资金的直接转移（如补助、贷款或股权注入）、潜在的资金或负债的直接转移（如贷款保证）；税收减免；除一般基础设施之外的商品或服务，或购买商品；政府通过向筹资机构付款、或委托或指示私人机构履行前述列举的一种或多种通常应由政府执行的职能，且此种做法与政府做法并无实质区别；或②1994GATT 第 16 条所规定的任何形式的收入或价格支持；以及 **B.以上行为给予企业某种利益**¹⁰。在①条列举的最后类型进一步扩大了补贴提供者的范围，私人机构行为在符合相应条件下也被认定为补贴行为。

补贴的认定需要满足“专向性”（Specific）。SCM 协议对“专向性”有如下规定：如果补贴明确限于特定企业，这种补贴即具有专向性；如果获得补贴的资格和数额具有客观标准或条件，如能严格遵守这些标准和条件，并且一旦符合便能自动获得补贴，则该补贴不具有专向性。有关的标准或条件必

⁴ “The Administration continues to defend U.S. enforcement of domestic trade remedies actions and other measures against WTO challenges”. <2019 Trade policy and 2018 annual report>, pp38.

⁵ USITC 根据美国《1974 年贸易法》201-204 节对美国进口的产品进行全球保障措施调查，对产品进口增加是否对美国国内产业造成严重损害作出裁定，并向总统汇报，总统并作出最终措施决定。

⁶ USITC 根据美国《1930 年关税法》第 337 节及相关修正案进行的调查，调查一切不公平竞争行为或向美国出口产品中的任何不公平贸易行为，多数涉及知识产权领域如专利、商标等。

⁷ 商务部根据《1962 年扩大贸易法》第 232 款授权，对进口产品是否威胁美国国家安全进行立案，并向总统提交报告，总统要作出是否对相关产品进口作出最终措施的决定。

⁸ 美国《1974 年贸易法》第 301 条，美国可以对认为“不公平”的其他国家的贸易做法进行调查并协商，最终总统作出是否采取提高关税、限制进口等决定。

⁹ 其中商务部下属的国际贸易署 ITA 负责倾销或补贴的认定及相应幅度的调查和裁定，USITC 负责调查涉案产品是否对美国国内产业造成实质性损害等，此外案件审理还涉及到海关总署、国际贸易法院、联邦巡回上诉法院等。具体程序制度主要包括：启动和初步调查，启动方主要是有利益关系的当事人；国际贸易委员会和商务部裁决；调查的中止或终止；行政复审及司法审查。

¹⁰ 注：AB 为并列关系，①②为或者关系。

须在法律、规章或其他官方文件中明确写明，以便能够对其加以核实；如果上述两项所规定原则的适用表现为非专向性，但有理由使人相信实际上具有专向性，则应考虑其他的因素。美国反补贴法对“专向性”的规定与 SCM 协议基本相同，并将其分为“法律专向性”和“事实专向性”¹¹。

具体来讲，补贴可分为“禁止性补贴”、“可诉讼补贴”（Actionable subsidies）和“不可诉讼补贴”（Non-actionable subsidies）三类¹²，美国法律则将补贴分为“应抵消补贴”和“不可抵消补贴”，其中不可抵消补贴类似 SCM 中的不可诉讼补贴，主要是指对不发达地区补贴、研究补贴等。

根据 GATT 规定，从认定存在专向性补贴到有权实施反补贴措施，尚需经过两环节认定，即补贴对进口国相关产业造成了实质性损害（Material injury）或妨碍国内相关产业的建立发展；同时，需要证明补贴行为与损害之间存在因果关系。美国法律规定与此类似。

农业补贴方面，《农业协议》与《卫生与植物检疫措施》、SCM 相关规定等共同构成农业的多边规则体系，若《农业协议》与 SCM 冲突时前者优先适用。《农业协定》根据支持措施对农业的扭曲程度大小，将其分为“黄箱”、“蓝箱”和“绿箱”，并对发展中成员国设置“发展箱”作为差别待遇¹³，其中成员国需要对“黄箱政策”履行削减承诺。

但相对而言，WTO 对服务领域的补贴规定较为模糊。

美国与 WTO 在补贴认定上的差异

由于 WTO 协议都是在美国参与下进行，因此多反映美国利益诉求，两者在基本精神上相差不大，但在诉求上差别较大。WTO 作为多边贸易组织，针对发展中国家有规定“差别和特殊待遇”（specific and special treatment），美国更多以自身利益为出发点，因此在具体规则实施上更偏自身利益。在贸易救济方面，美国主要存在以下坚持点：

将中国认定为“非市场经济国”，并在反倾销调查中运用第三方替代国价格做对比价格，高估产品倾销幅度。《中国入世协定》第 15 条中有规定，“在针对来自中国的产品发起反倾销调查时，如证明中国生产同类产品的产业不具备市场经济条件，可选择替代国作对比价格”。该条款已在 2016 年 12 月 11 日后终止，但目前美国还是在反倾销调查中采用替代国做法，给予了美国商务部过多的裁量权。

¹¹美国现行的专向性补贴认定标准是通过“PPG 公司”案例确立的两分法标准，即如果国内补贴是提供给特定企业（群）或产业（群），则属于应抵消补贴；若名义上是给予所有产业但实际适用时却只有特定企业（群）或产业（群）能获得，则同样属于应抵消补贴。

¹²“禁止性补贴”是指除在农产品协议中规定的禁止性补贴外，在法律或事实上作为唯一或多种条件之一，以出口业绩或进口替代作为唯一或多种条件之一而提供的补贴；“可诉讼的补贴”表示不被禁止，但可以经由利益相关国家向 WTO 提起诉讼后，由 WTO 提供争端解决平台，促使成员国达成一致性协议的补贴。这类补贴对成员国相关产业造成损害、挤占其市场份额、阻碍其进入国际市场的补贴；“不可诉讼的补贴”表示普遍正当合理，WTO 不接受对该补贴的诉讼，主要包括任何“非专向性”的补贴（如普遍的税收减免），对部分研究活动的补贴，对贫困地区和灾后重建地区的补贴。目前“不可诉讼的补贴”条款已经失效。

¹³具体解释请参见附录

2007年以来美国对中国出口部分商品同时开展反倾销反补贴调查，形成“双重救济”的可能，而如今通过301调查加征的关税则形成“三重救济”，严重损害中国相关出口企业利益。由于美国对中国反倾销调查时将中国认定为非市场经济国，采用第三方替代国价格计算的倾销幅度中已经排除补贴对定价的扭曲，而再征收反补贴税则形成“双重救济”的可能。虽然美国国会在2012年修订反补贴税法以避免“双重救济”情形，但由于法律设置了较多的前提条件并赋予美国商务部过度自由裁量权，中国企业在贸易中还是会受到“双重救济”危害。

将中国的产业类国企、国有银行认定为“公共实体”，认为中国制造业存在上游补贴、资金成本补贴，均需要征收反补贴税抵消影响。美国将中国的产业类国企、国有银行认定为“公共实体”，认为产业类国企多位于产业链上游，多接受了政府补贴，生产的钢铁、铝等产品为下游制造业提供了低廉的原材料和中间品投入。但上游补贴未必能全部或部分传递到下游企业，需进行利益传递分析，而美国商务部通过扩大解释“同类产品”、区分“国际财团”和“跨国企业”以及将上下游产业间的关系区分为“附属关系”和“交叉持股关系”，分别在农产品加工、国际财团和上下游产业构成交叉持股的情况下规避对利益传递的分析¹⁴。在分析上游补贴的利益传递外，美国认为中国的国有银行贷款定价也存在补贴行为，尤其是政策性银行提供的出口信贷支持等。但美国同样存在进出口银行，2015年该行面临重新授权问题，最终还是通过授权¹⁵。

不利可得事实（Adverse facts available, AFA）的滥用，使得美国对中国征收的反补贴税率非常高¹⁶。美国商务部在反补贴调查过程中，向中国企业发放的调查问卷设计繁杂且需要相关政府部门和上下游产业配合，在1个月内完成并翻译成英文，对大部分企业而言应诉难度较大。而美国商务部的自由裁量权较大，中国企业一旦被认定为不合作、未提交所要求的信息时，商务部便运用AFA采取本案或类似案件中相同/相似补贴项目的最高反补贴税率。

美国与WTO的心结

近年来美国单边贸易主义行径愈发明显。在贸易争端方面，WTO在对美国2018年度的贸易政策回顾（Trade policy review）中提到，美国对中国按照其国内1974年贸易法301条款对中国展开调查并擅自加征关税，与WTO的贸易争端解决机制DSU第23条有所冲突，WTO在2000年也做出过类似判定。美国曾在乌拉圭回合达成的协议附件中承诺，美国对于不公平贸易行为将诉诸WTO的相应争端解决机制并不启用301调查¹⁷。美国对中国和

¹⁴周航，《论上游补贴和利益传递问题》，《经济研究导刊》，No.5,2017。
¹⁵

<https://www.wsj.com/articles/house-votes-to-reauthorize-u-s-export-import-bank-1445986019>

¹⁶“不利可得事实”主要指在缺乏信息的情况下，按照不利于被诉企业的方式推定。美国《1930年关税法》对于不利推定的规定，为AFA奠定了基础。《1930年关税法》规定：如果①必要的信息没有记录②利害关系方隐瞒或者不在规定时间内、按要求的格式及时提交要求的信息③利害关系方严重阻碍了调查进程④提交了相关信息但信息不能得到证实，调查委员会在选择其它可得事实的时候可以做出不利于利害关系方的推定。

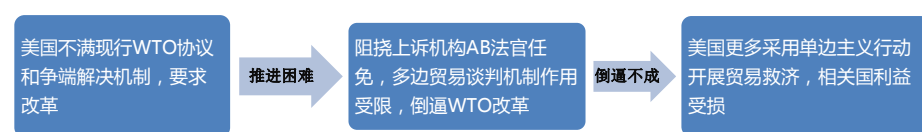
¹⁷ WT/TPR/M/382/Add.1, “The United States has promised in the Statement of Administrative Action, the attachment of the Uruguay Round Agreements Act, that the United States will resort to WTO dispute settlement for unfair trade measures covered

其他国家擅自加征关税的行为明显违背该承诺，此外也违反 WTO 的最惠国待遇和约束关税等规则。

特朗普对 WTO 的制度并不满意，将多边贸易机制视为应实施绝对平等的互惠制度安排，并要求 WTO 更改对以往发展中国家自我宣称式的认定。今年 1 月美国代表更是向 WTO 递交《An undifferentiated WTO: self-declared development status risks institutional irrelevance》，对于“发展中国家”的认定多采用自我宣称式、要求增加发展中国家内部的层次，并要求巴西退出相应的政策优惠。今年 2 月美国向 WTO 总理事会提交提议¹⁸，建议以下国家不得在 WTO 中享有特殊待遇——OECD 成员国或申请加入 OECD 的国家、G20 成员国、被世行列为高收入的国家、或商品进出口占全球商品贸易的 0.5% 及以上。

除发展中国家认定之外，美国对目前 WTO 诸多贸易规则以及争端解决机制 DSB 也多次表达不满。美国对 WTO 争端解决机制提出了审核效率低、过度解释 WTO 贸易规则、采用以往判例等不满，而 2017 年年中以来更是通过阻止 DSB 的常设上诉机构¹⁹ (Appellate Body, AB) 法官的任命来倒逼 WTO 改革。目前上诉机构仅有 3 名法官，今年年底有 2 名法官任期到期，如不尽快任命新法官，届时上诉机构将面临瘫痪。

图 5：美国的单边与多边贸易思路



资料来源：光大证券研究所宏观组绘制

中美补贴领域的争议

据统计，2001-2017 年间美国对中国发起了 130 次反倾销调查和 69 次反补贴调查，而从 2018 年至今年 5 月末，“双反”发起案件数合计达 50 起（据 USITC 公布），呈加速趋势。从 2018 年中美两国征收的“双反”税率来看，美国对中国开展“双反”的案例数和税率都远高于中国。美国在 WTO 贸易

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_9271



云报告
https://www.yunbaogao.cn

云报告
https://www.yunbaogao.cn

云报告
https://www.yunbaogao.cn