

# 从“反补贴税的征收”到“双重补贴”

——从中美贸易案的发展看中国“双反”问题的演进与特色

李季<sup>1</sup>,卡玛拉·达沃(Kamala Dawar)<sup>2</sup>

(萨塞克斯大学 法学、政治学及社会学学院,英国 布莱顿 BN2)

**摘要:**中国作为发展中国家的代表以及WTO组织的重要成员,同时也是贸易救济调查的最大目标国之一。中国不仅屡屡遭受反倾销与反补贴调查,还受到更为严重复杂的“双重救济”问题的影响。“双重救济”问题经历了从单一到复杂,从国内到国际的变化,其不仅对正常的贸易活动造成影响,也体现了相关法律体系不完善,监督机制不健全等诸多问题。“双反”问题不能够单一或者独立地进行分析,其解决依赖于对相关的法律问题进行综合分析,统筹兼顾。

**关键词:**反补贴;非市场经济国家;“双反”问题

**中图分类号:**DF96 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-022X(2018)06-0087-08

反倾销税与反补贴税是国际贸易争端中经常被采用的贸易救济方法,广大发展中国家更时常成为这两种手段的“受害者”。根据中华人民共和国商务部的统计,2017年上半年,中国产品共遭遇来自15个国家和地区发起的37起贸易救济调查案件,其中反倾销28起,反补贴4起,保障措施5起;涉案金额总计53亿美元<sup>①</sup>。虽然相比去年同期遭遇的贸易救济调查的数量和金额有所下降,但仍处在全球金融危机以来的较高水平。依据世贸组织和OECD、联合国贸发会议最近共同发布的《二十国集团贸易投资措施报告》,中国目前仍然是贸易救济调查的最大目标国。依据《1994年关税与贸易总协定》(以下简称《关贸总协定》)的解释,反倾销税是一种惩罚机制,当世界贸易组织(以下简称“世贸组织”)内的一名成员用倾销的手段向另一名成员境内

出口的商品价格低于其正常价值,并且对进口国国内的相关工业的新建工作产生严重阻碍时,进口国以及条约缔约国为了抵消或者防止倾销,可以对造成倾销的商品征收反倾销税<sup>②</sup>。而反补贴税,则是当世贸组织成员向另一成员及条约缔约国境内出口商品时,对该商品在商品制造、生产或输出过程中进行了直接或间接的奖金支持或者补贴,进口国为了维护正常的贸易活动,可以对该商品征收反补贴税<sup>③</sup>。除了通常意义上的反倾销与反补贴措施,还有一种特殊的情况,即当反倾销税与反补贴税的目标为同一进口商品,且这两种救济措施的采取使进口国因该商品遭受的同一种损失被救济或补偿了两次,就出现了双重补贴问题,即“双反”问题。例如美国东部时间2017年11月13日,美国商务部公布对胶合板产品反倾销与反补贴调查最终裁定,裁定中

**收稿日期:**2018-01-09

**基金项目:**中国国家留学基金管理委员会资助项目(CSC NO.201609370035)

**作者简介:**1.李季,男,英国萨塞克斯大学法学、政治学及社会学学院博士研究生;

2.卡玛拉·达沃(Kamala Dawar),女,英国萨塞克斯大学法学、政治学及社会学学院高级讲师,博士生导师。

① 参考中华人民共和国商务部贸易救济调查局,《2017年上半年中国出口产品遭遇国外贸易救济调查的有关情况》一文,http://trb.mofcom.gov.cn/article/cx/ajtj/201708/20170802635307.shtml.

② 参考《1994年关税与贸易总协定》,第6条,第1款,第2款。以及《关于执行1994年关贸总协定第6条的协定》(简称“反倾销协定”),第2条,第1款。

③ 参考《1994年关税与贸易总协定》,第6条,第3款。以及《补贴与反补贴协定》(简称“反补贴协定”),第1条,第1款。

国企业倾销幅度为 183.36%；补贴幅度为 22.98% - 194.90%<sup>①</sup>。频繁的贸易救济调查，高额的赔偿数额以及复杂的贸易救济问题都对中国正常的贸易活动造成了影响甚至冲击。

中国一向被美国定义为非市场经济国家，而美国在 2012 年 3 月之前一直没有明确的法律规定向非市场经济国家征收反补贴税<sup>②</sup>。在乔治城钢铁案中，美国联邦上诉巡回法院（以下简称“巡回法院”）指出“这些（反倾销）法规说明在处理非市场经济国家低价商品的问题时，国会倾向于在反倾销法的框架内解决……在现有的法规，或者立法过程中，没有任何证据能够证明国会倾向于采用反补贴法。”<sup>[1]</sup>（P1316 - 1317）很明显，依据巡回法院的意见，在国会进行新的立法之前，美国商务部无权对非市场经济国家征收反补贴税。

然而，这并没有阻止美国商务部向非市场经济国家采取反补贴措施。2007 年 6 月 18 日，美国的一家工程机械轮胎生产商泰坦（Titan）向美国商务部投诉，诉求向中国的工程轮胎产品征收反倾销税与反补贴税。美国商务部选择了 3 个中国生产及出口商<sup>③</sup>作为反倾销与反补贴的调查对象，并于 2008 年 9 月 5 日公布了肯定性调查结果。这意味着基于这份调查结果，美国当局可以对相关产品同时征收反倾销与反补贴税。作为回应，9 月 9 日 GPX 公司<sup>④</sup>向美国国际贸易法院（以下简称“贸易法院”）发起了三份诉状，以抵制美国商务部做出的反倾销措施、反补贴措施以及相关工业伤害认定。尽管法院一审驳回了 GPX 公司的请求<sup>[2]</sup>（P1292），但是，在 2009 年的上诉中，法院合并了三份诉状，判决商务部应该停止征收反补贴税，或者采取适当的非市场经济方法来解决反补贴措施的相关问题<sup>[3]</sup>（P1231 - 1251）。

依据美国国内法庭做出的判决，美国商务部没有法律依据对非市场经济国家采取反补贴措施。然而，法庭同样也没有明确表示美国国内法禁止当局对非市场经济国家征收反补贴税。因此，法庭模糊

的判决依然赋予了商务部极大的自由裁量权，这无疑增加了这一问题的解决难度。

当这一案件在美国国内法院还处于争议阶段的时候，中国将美国商务部的相关调查与决定起诉到世界贸易组织争端与解决机构（以下简称“争端与解决机构”）。世贸组织专家组收到的诉状与美国国内法院相比有很大不同。在美国法庭，案件主要讨论的是商务部是否有权向非市场经济国家征收反补贴税。而在专家组面前，争论则主要集中在“双反”问题产生的来源以及造成的双重救济伤害。例如，依据《反补贴协议》第 1 条第 1 款，中国国有企业是否构成“公共机构”，从而使相关的措施构成政府补贴，而反补贴措施因此合法。

## 一、乔治城钢铁案

1983 年 11 月，两所美国企业<sup>⑤</sup>向美国商务部投诉，声称捷克斯洛伐克以及波兰出口到美国的碳钢线管材受到两国政府的补贴，所以依据美国《1930 年关税法》第 303 节<sup>⑥</sup>，应向两出口国征收反补贴税。然而，当时美国商务部得出的结论是，在法律意义上讲，第 303 节并不适用于非市场经济国家。这两所企业不服商务部得出的结论，并上诉到国际贸易法院。贸易法院支持了原告的请求，判决反补贴法适用于非市场经济国家。依据法院的分析，“反补贴法的目的是为了消除进入美国市场的商品中所包含的补贴，从而达到保护国内产业的结果……”<sup>[1]</sup>（p1308 - 1311）。当碳钢线管材案正悬而未决时，三所化工企业向美国商务部控告苏联和民主德国对出口到美国的碳酸钾进行了补贴。美国当局没有受理该投诉，原因是依据其在碳钢线管材案中的判定，这两个国家都属于非市场经济国家，而“第 303 节”法案并不适用于这些国家。

于是，在上诉中，基于这两起案件所争论的核心都是“第 303 节”是否适用于非市场经济国家对其进

① 参考中华人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201711/20171102669928.shtml>。

② 2012 年 3 月 13 日，美国总统奥巴马正式签署了法案，针对进口商品从补贴中获利的情况，允许美国商务部向非市场经济国家征收反补贴税。参考 Public Law 112 - 99, 112th Congress, 126 STAT. 265 (MAR. 13, 2012), <https://www.congress.gov/112/plaws/publ99/PLAW-112publ99.pdf>。

③ Starbright, TUTRIC, 以及 Guizhou Tire Co., Ltd.

④ GPX 公司是美国工程轮胎进口商，中国生产企业 Starbright 是其下属公司。

⑤ 乔治城钢铁公司（Georgetown Steel Corporation），Raritan River 钢铁公司（Raritan River Steel Company）以及亚特兰蒂斯钢铁公司（Atlantic Steel Company）（合称乔治城钢铁），以及大陆钢铁公司（Continental Steel）。

⑥ 参考 Section 303 of the Tariff Act of 1930, as amended, 19 U.S.C. § 1303 (1982)。

口到美国的商品的补贴,巡回法院合并了上述两起案件。围绕着这个核心,在本案中,法庭主要对三个方面进行了讨论。一个方面集中在反补贴法的目的;另一个方面体现在非市场经济的性质;还有一个方面表现在国会在立法中对这一问题的态度。

### (一)反补贴法的目的

巡回法院从《1930 年关税法》第 303 节的内容开始着手,试图找出相关法规对本案的适用性。“第 303 节”赋予了当局采取反补贴措施的权力,其规定如下:

“当任何国家……或者其他政府政治机构……向本国内进行的生产、制造或者出口任何商品给予或者支付,以直接或者间接的手段,任何赠款或者拨款,并且此种商品以直接……或者任何形式出口到美国时,……此种商品应支付与其收到的赠款或者拨款等值的税。”

首先,巡回法院试图分析非市场经济国家对出口到美国的商品所提供的“经济激励措施”或者“利益”是否构成了“赠款”或者“拨款”。然而,相关法律却没有对“赠款”或者“拨款”做出更加详细的解释。据此,法院援引了商务部在碳钢线管材案中的声明,即行政机构与法院都应该“通过设计与考虑立法机关在具体的情况下会如何处理该问题来领悟决定性的立法意图”[1](P1308-1315)。这意味着当局与法院需要判断在没有明确法律条文规定的情况下,国会是否有意通过反倾销法来解决非市场经济国家对其商品进行补贴的问题。无疑,无论对当局还是法庭来说,这种解释都赋予了其极大的自由裁量权。

接着,法院希望通过分析反补贴法的目的来决定“第 303 节”是否适用于本案。一般来说,美国的企业与外国的企业是在同样的市场压力与制约中竞争的,在市场供求关系原则的影响下,资源向最高效并且最有利可图的方向流动。然而补贴的出现会造成外国商品拥有极大的优势,而这种优势的取得是其通过自身无法获得的。因此这种行为会扭曲正当的市场竞争,导致资源的不合理分配,最终影响市场最根本的供求关系。法院援引了最高法院关于美国《1897 法案》的陈述,“反补贴税是为了抵制外国生产商从他们国家的政府手中通过出口补贴所获得的不正当的竞争优势”[1](P1315)。

### (二)非市场经济的性质

虽然法庭明确了反补贴法的目的是为了消除在市场经济条件下补贴所带来的不正当竞争。然而,对于非市场经济国家来说,情况发生了变化。法院

同意商务部在碳钢线管材案以及碳酸钾案中的结论,即在非市场经济国家中,资源并不是由市场分配,而是通过中央计划层层分配,因此这种分配方式没有反映出市场自由供求的原则。由于中央控制了价格、投资、信贷等各种资源,非市场经济的环境被扭曲了,所以非市场经济条件下不存在反补贴法中所定义的“不公平竞争”这一条件。非市场经济中的生产者可以被理解为政府机构,国家所提供的经济激励措施更像是为了促进完成中央计划的工具,而不是市场经济中所谓的“不公平竞争”因素。正如法院所说:“哪怕有人想把这些经济激励措施贴上‘补贴’的标签,在广义上来讲,这些非市场经济国家的政府事实上在补贴他们自己而已”[1](P1309-1317)。

依据巡回法院的分析,非市场经济的特殊性质,即基于中央计划原则下的非市场供求关系,扭曲了经济环境。而“第 303 节”中体现的反补贴法的目的所要规范的是正常的市场经济活动。因此实施补贴所需要的基础条件,即基于市场自由供求原则下的市场经济,对本案来说并不存在。

### (三)国会在立法中对此问题的态度

由于反补贴法没有明确其对非市场经济国家的适用性,法院需要判断在没有明确法律条文规定的情况下,国会的态度。法院认为国会对反补贴法的态度很好地体现在两个方面:即反倾销法的立法历史和反补贴法的发展史。

首先,通过不断地完善旧的反倾销条例,国会着重于填补原有法规的不足。同时不断地出台新的反倾销法规,并着力于规范非市场经济国家的问题。这体现了国会意在通过完善现有的反倾销体系,把这一问题归置于反倾销法律框架之内。例如,国会修订了美国《1974 贸易法》,在该法案中增加了一条特殊的“替代国”方法用来决定非市场经济国家的出口产品是否对美国造成了倾销。然而,这一法规着重于“进口商品的价格低于合理价格”这一标准,而不是关注于相关商品的补贴。又如美国《1979 贸易法》中,国会经过修订,使“替代国”方法同时适用于非市场经济国家的国有企业,对新出现的情况进行了应对。虽然在法律修订的历史中,没有明确地表示出针对非市场经济国家的补贴问题,但是根据法庭的判断,这可以推断出国会希望通过反倾销法来解决与非市场经济国家有关的贸易问题。

其次,纵观美国反补贴法的发展历史,国会并没有侧重于在反补贴法的现有框架内增添与非市场经济国家相关的内容。经过分析与梳理反补贴法的立

法历史,法庭认为国会对“第 303 节”反补贴税的部分进行了 6 次修订,但并没有出现对于非市场经济国家问题重大的改变,这说明了国会无意在这一条例中规范这一问题。同时在反补贴法的修订中,国会也没有任何对于非市场经济国家的指示。从另一个角度来讲,国会并不想通过反补贴法来解决这一问题,所以反补贴法的范围与含义并没有发生变化。

## 二、GPX 案

前面已述,2007 年 6 月 18 日,在乔治城钢铁案发生 24 年之后,美国的一家工程机械轮胎生产商泰坦向美国商务部投诉,诉求向中国的工程轮胎产品征收反倾销税与反补贴税。美国商务部选择了 3 个中国生产及出口商<sup>①</sup>作为反倾销与反补贴的调查对象,并于 2008 年 9 月 5 日公布了肯定性调查结果。作为回应,GPX 公司<sup>②</sup>于 9 月 9 日向美国国际贸易法院发起了三份诉状,以抵制美国商务部做出的反倾销措施、反补贴措施以及相关工业伤害认定。这是 GPX 公司就美国贸易救济措施发起的第一起案件(GPX I)[2](P1283-1284),从这起案件开始,开启了一系列关于对非市场经济国家进行反倾销与反补贴问题的讨论。

(一)美国商务部改变了拒绝向非市场经济国家征收反补贴税的态度

尽管在 GPX I 案中,贸易法院着重分析相关企业受损的计算方法以及反倾销与反补贴的判定等程序上的问题,但是法院还提到了一个非常重要的点。依据法院的分析,从 1986 年到 2007 年,自乔治城钢铁案以来,反补贴法的相关法律并没有进行修订,也就是关于此问题的相关法律规范的内容没有发生改变,正如其所说“很明显国会认为由非市场经济国家的补贴所造成的贸易不平等问题是应通过反倾销法有关非市场经济的内容来解决,而商务部也认可这一点”[2](P1290)。然而通过 GPX I 案,这种情况发生了改变,这体现在商务部不再认可乔治城案中的结论。商务部辩称称,乔治城钢铁案中的结论是有缺陷的,现在中国的经济情况与乔治城钢铁案件中非市场经济国家的经济情况相比,已经发生了很大的变化。现在中国的经济既不能认定为同苏联一样的由中央控制的完全计划经济体制,也不能认定为完

全的市场经济体制。

基于商务部的结论,法院推测了为了解决非市场经济国家进行商品补贴的问题商务部在未来可能采取的行动。其中一点是通过采取“非市场经济方法”来征收反倾销税,在这一基础上征收反补贴税,同时,对反倾销税采取“细微的调整”来抵消对同一企业进行双重征税的问题。法院注意到了商务部将要实施的措施可能会引起更多的问题与纠纷,正如其所说“这种措施是否会造成与法规的直接冲突”或者“这种措施从根本上是否为不公平的,因而造成对法规不公正的解释或者滥用”[2](P1290)。然而,法院并没有对这一话题进行更加深入的探讨或者分析,原因是这一问题与原告所受到的损失无关。

商务部的结论标志着其改变了不向非市场经济国家征收反补贴税的态度,这是“双反”问题出现的转折点。而法院在这一案件中的所进行的推测也并非无中生有,它指明了在现有法律框架下,并不存在明确的法规来规范非市场经济国家对本国商品的补贴问题,相关法规的模糊或缺失容易造成权力的滥用,而这为将来的贸易冲突埋下了伏笔。

### (二)反倾销措施与反补贴措施的双重实施

在 GPX II 案中,法院在案件讨论中提出了两个重要的问题。首先,向中国出口的商品征收反补贴税是否合法,或者说,此类反补贴税的征收是否符合国会的意图。尽管法院重申了乔治城钢铁案的判决在此类案件中的指导地位,但是法院明确了一个指导思想,即如果相关的反补贴法规存在模糊性,那么法院只需要判断当局对相关法规的解释是否合理。因为法院“所面对的是商务部新的解释,所以其新的解释与旧的解释是否冲突就变得无关紧要”[3](P1238)。法院认为,不管反补贴法还是反倾销法中的非市场经济部分,都没有对“非市场经济国家的商品采取反补贴措施”进行讨论或规定。同时,法院还整理了自乔治城钢铁案以来的立法文件,试图从立法的发展历史中找到国会对此问题的看法。但是,法院并没有从中找到可借鉴的信息,法院分析认为,国会对此问题的沉默可能代表其“从未预想到反补贴法会适用于非市场经济国家”[3](P1239)。在这一问题的分析中,针对反补贴法的适用性法院并没有给出明确的判断,而是直接将话题转向了双重救济问题。

① Starbright, TUTRIC, and Guizhou Tire Co., Ltd.

② GPX 公司是中国工程轮胎进口商,中国生产企业 Starbright 是其下属公司。

在案件中法院讨论的另一个重要问题是,如果相关的救济法存在法规模糊的情况,那么对这些法规的解释是否会导致不公平的贸易。就本案来说,反补贴法规的模糊解释是否会对非市场经济国家的商品造成多次惩罚。在这一问题上,法院同意 GPX 公司的意见,认为同时征收反倾销税和反补贴税在很大程度上会导致双重补贴问题的产生。正如 GPX 公司所讨论的,当商务部通过采取反补贴税来抵消政府的补贴,然后通过对比没有受到补贴影响的“构筑的国内价格”<sup>①</sup>与受到补贴影响的出口价格相比来计算倾销差价时,双重补贴的情况就会出现[3](P1241-1242)。同样,商务部自己也表示,在国内补贴的影响下,相关商品的国内价格与出口价格可能同时进行下降,因此在计算倾销差值时不会出现错误,也就不存在倾销的问题。然而在出口补贴的影响下,由于采用的是第三国的国内价格作为替代,那么受到补贴影响的出口价格同没有收到补贴影响的国内价格进行比较,非常容易造成双重补贴的产生。法院表示,在乔治城钢铁案中已经明确,相关法规的模糊会给予商务部自由裁量权以决定是否同时采用反倾销措施与反补贴措施。而商务部完全可以将此类问题归于反倾销法的内容解决,这既对不公平的贸易行为进行了惩罚,又避免了法律适用的模糊。因此,反倾销法中的非市场经济部分是用来应对反补贴法所无法解决的非市场经济问题,非市场经济国家的补贴问题应该由反倾销法来解决。同时,法院强调,如果商务部寻求向非市场经济国家同时采取反倾销措施与反补贴措施,那么当局必须采取手段避免双重救济情况的发生[3](P1243)。最后,法院将本案发回复审,同时要求商务部停止采取反倾销措施与反补贴措施,直到其找到合适的“非市场经济方法”避免双重补贴的发生[3](P1251)。

在 GPX II 案中,尽管美国商务部的态度发生了根本性的转变,但是,争论的焦点仍然集中在当局是否有权对相关国家征收反补贴税。最终的决定性因素仍然在于国会是否意图使反补贴法适用于非市场经济国家。但无论国会的意图肯定与否,由于相关法规的模糊性所赋予的自由裁量权,当局已经对非

市场经济国家采取了反补贴措施。这一措施引发了一个更加复杂的问题,由于对反倾销商品同时征收反补贴税,潜在的“双反问题”第一次浮出水面。

“双反问题”或者双重补贴问题在当时的背景下体现出“超前性”的特点。具体来讲,问题的复杂性不仅超出了 GPX II 案件本身,也超出了当时的救济法体系。究其原因,首先,“双反”问题的形成要求反倾销措施与反补贴措施同时进行,而当时“对非市场经济国家征收反补贴税”的适用问题却没有得到解决。其次,无论是商务部还是法院都没有处理此类案件的经验。经验的缺失,导致了在 GPX I 案中,法院提出的解决方法无法得到实行。法院提出对反倾销税采取“细微的调整”来抵消对同一企业进行双重征税的问题,但却没有提及如何来计算和实施这种调整。在 GPX II 案中,由于对“调整”的计算存在着巨大的困难,最终法院将本案发回复审,将这一问题像踢足球一样又推给了商务部。在复审中,商务部明确表示其没有办法来计算双重救济问题的发生,正如法院所说“对于商务部,无论是否存在双重救济或者在何种程度上存在双重救济计算起来都非常困难”[3](P1243-1244)。基于这个判断,在 GPX III 案中,法院要求当局停止同时采取反倾销与反补贴措施,原因是此行为违反了相关法律并导致反补贴调查与反补贴税的征收失去了意义[4](P1354)。

在 GPX IV 案中,美国巡回上诉法院支持了国际贸易法院在 GPX IV 中的判决,但是基于不同的立场。法院认为反补贴法没有授权商务部向中国采取反倾销措施,原因是 1988 年和 1994 年修订了反补贴法之后,国会认可了在非市场经济背景下,政府报酬不属于“补贴”[5](P745)。这与乔治城钢铁案中所提出的“经济激励措施”或者“利益”是否构成了“赠款”或者“拨款”有异曲同工之处。问题似乎又回到了原点。

### 三、世界贸易组织争端与解决机构的判决

当 GPX 案在美国还在进行庭审的时候,中国以

① 构筑的价格属于“非市场经济方法”的范畴,对于一些市场经济国家来说,非市场经济国家的国内价格被认为是不合理的,因为非市场经济没有完全遵循市场的供求关系这一基本原则。所以,在计算倾销差价时,一些市场经济国家的调查机构会采用构筑的国内价格,即采用与该非市场经济国家类似情况的市场经济国家的国内价格,以中国为例,印度就可以被认为是与之相匹配的市场经济国家。然而,在进行构筑国内价格的同时,非市场经济国家的补贴对国内价格的影响往往被忽视,这就成为很多贸易纠纷的原因。法条参考 19 U.S. CFR § 351.405, 19 U.S. Code § 1677b (c) (1) (a), 19 U.S. Code § 1677 (18)。

乔治城钢铁案和 GPX 案中的争议点为由,向世贸组织争端与解决机构提起诉讼,希望在世贸法律框架内解决相关问题。2008 年,中国对 4 起美国商务部发起的反倾销与反补贴调查提起诉讼,即 DS379 号案[6](P1)。

在诉讼中,中国并没有追究美国商务部是否有权向非市场经济国家征收反补贴税,而是直接指出了美国商务部的“非市场经济方法”造成了双重救济从而违反了相关 WTO 法规。在对反补贴法措施合法性进行分析时,中美双方争论的焦点在于中国的国有企业以及商业银行是否属于《反补贴协议》中规定的“公共机构”。如果答案是否定的,那么美国商务部反补贴调查中认定的补贴则不应存在,作为结果美国也就不应该向中国征收反补贴税。

上诉机构并不赞同一审中陪审团将《反补贴协议》中“公共机构”解释为“被政府所控制的一个机构或组织”。上诉机构认为国有企业不能从狭义上理解为政府的一部分,国有企业以及国有商业银行更应该行使政府的功能或职能而不是“以政府所有”作为衡量标准来决定是否构成“公共机构”[7](P123)。最终上诉机构推翻了陪审团对于国有企业以及国有商业银行构成“公共机构”的判决[7](P225)。值得注意的是,在本案中上诉机构并没有判定“双反”问题的产生来源于美国商务部采取的“非市场经济方法”或“替代国做法”,而是判定其程序上存在错误。换句话说,上诉机构支持中国的诉求并不是因为美国商务部采取的“非市场经济方法”违反了《反补贴协定》而对中国造成了双重救济,而是因为商务部没有“检查”其方法是否会造成或者导致“双反问题”的出现[7](P225 - P227)。

在同一时期,中国也向世贸组织争端解决机构发起了关于“公共机构”问题的诉讼,即 DS437 号案。在 437 号案中,中国声称,在起诉的 17 项反补贴调查中有 12 项美国商务部认定中国国有企业属于“公共机构”的做法违反了《反补贴协议》中第 1 条第 1 款的规定。中国认为美国的做法与 DS379 号案中上诉机构对“公共机构”的解释不相符,违反了《反补贴协定》第 10 条、第 32 条第 1 款以及《1994 关贸总协定》第 6 条第 3 款的规定。中国援引了上诉机构在 DS379 号案的解释,认为“公共机构”的核心特点是如《反补贴协定》第 1 条第 1 款中规定的能够行使政府的功能。同时中国也援引了上诉机构的分析来支持其诉求,政府所有“不能作为证据来证明该机构被赋予了行使政府功能的权力”[8](P26 - 28)。然

而,美国认为《反补贴协议》的目标和意义支持“公共机构”的解释为政府控制该机构,因而共享该机构的资源。另外,相关机构或组织没有必要证明其从政府获得了行使政府功能的权力[8](P28 - 30)。陪审团在其分析中强调“一个公共机构”没有必要一定拥有政府功能。同时,是否一个组织能够构成“公共机构”也不能单单取决于单一的所有制或者是否被政府所控制,想要得到确定的答案必须进行更深一层的调查[8](P32 - 38)。基于以上的考虑,陪审团判决美国商务部在 12 项反补贴调查中违反了《反补贴协定》第 1 条第 1 款的内容,原因是在这些调查中,当局认定国有企业为“公共机构”仅仅基于这些企业为中国政府所有。

#### 四、“双反”问题发展的特点与建议

乔治城钢铁案作为美国出现的首例关于非市场经济国家反补贴税征收的案例具有非常重要的意义。本案例中出现的非市场经济国家的补贴问题作为该类型首个案件,体现出了相关法律体系不完善的特点。例如,对“第 303 节”所规定的“赠款”与“拨款”缺乏解释,从而无法直接判断该案是否可以依据“第 303 节”进行审理。其次,不完善的法规进一步导致自由裁量权无限制的扩大。例如,美国商务部与巡回法院在没有明确法规针对反补贴措施的情况下,依据的是判断国会在处理该问题时的态度。而法院判断反补贴措施由反倾销条例管理,依据的是国会修订反补贴法时没有对非市场经济国家问题的指示,却忽视了该案作为首例案件的特殊性,导致补贴法的修订无案例可参考。在没有具体判断标准的情况下,判断的主观性就起到了很大的作用,这无疑是对司法公平的巨大挑战。第三,相关司法机构对非市场经济性质的理解,体现了其没有从实际情况出发,一概而论的特点。在案件审理中可以看出,巡回法院将涉案国直接归类为非市场经济国家,且与中央计划经济联系起来,并判断该模式扭曲了市场环境。但是依据现实情况,每个国家的国情各不相同,即使在同一个国家市场体系中,不同的企业生产情况也各不相同。直接将涉案国家笼统地归结为非市场经济国家,将涉案企业归结为非市场经济条件下的企业,以及将这些国家的市场情况定义为扭曲的市场,这类行为都是值得商榷的。

GPX 案体现了美国商务部改变了不向非市场经济国家征收反补贴税的态度,即对非市场经济国

家同时征收反倾销税与反补贴税成为可能,这是“双反”问题出现的转折点。GPX 案再一次暴露出了关于政府补贴的相关法规不足,而且相关的监督机制不完善的特点。在 GPX I 中,美国商务部已经意识到现在中国的经济既不能认定为同苏联一样的由中央控制的完全计划经济体制,也不能认定为完全的市场经济体制。并且法院也预见到商务部所采取的所谓“非市场经济方法可能会造成与法规的直接冲突”或者“这种措施从根本上可能为不公平的,因而造成对法规不公正的解释或者滥用”。然而,法院却并没有对这引起贸易争端的潜在问题提出任何解决的建议或者方法。在 GPX II 中,法院所依据的则是“如果相关的反补贴法规存在模糊性,那么法院只需要判断当局对相关法规的解释是否合理”这一原则,这无疑混淆了自己的职权,将司法解释权交由商务部行使,这使得司法机构一方面无法准确高效履行自己的职责,另一方面也放任相关机构过度使用自己的权力。

同时,该案也体现出相关国家和机构忽略了“双反”问题本身的性质,而过于重视细节本身的特点。在 GPX I 与 GPX II 案中,尽管法院提出对反倾销税采取“细微的调整”来抵消对同一企业进行双重征税的问题,但却没有提及如何来计算和实施这种调整,而是将这一问题推给了商务部。在复审中,商务部也明确表示无法通过计算来解决双重救济问题,正如法院所说“对于商务部,无论是否存在双重救济或者在何种程度上存在双重救济计算起来都非常困难”<sup>[3]</sup>(P1243-1244)。基于这个判断,在 GPX III 案中,法院要求当局停止同时采取反倾销与反补贴措施,认为此行为违反了相关法律并导致反补贴调查与反补贴税的征收失去了意义<sup>[4]</sup>(P1354)。在这一系列的审理中,法院并没有从根本上重新审视对中国的市场以及相关企业的调查是否符合市场经济的情形,从而作出更加合理的处理。而是坚持“非市场经济方法”,着重通过计算调整来解决双重征税的问题,其结果非但没有解决问题,反而浪费了时间,增加了损失。

在 DS379 号案中可以明显看出,“双反问题”作为一个独立的贸易争端出现在世贸组织上诉机构面前,体现出了从单一性到复杂性的特点。乔治城钢铁案中,仅仅体现出美国商务部是否有权向非市场经济国家采取反补贴措施的问题。而在 DS379 号案中,单一的反补贴措施合法性问题已经演化为反倾销措施的“非市场经济方法”问题与反补贴措施的

“公共机构”问题相结合的一系列更加复杂的问题。同时,这时的“双反”问题也体现出国际性,长期性特点。从 1983 年美国乔治城钢铁案,到 2008 年 DS379 号案,甚至到目前,“双反”问题依然没有得到妥善的解决,其中体现的中国市场经济地位问题以及中国国企与公共机构的关系问题在学术界依然存在争论。并且“双反问题”也从美国一国困扰的问题上升到 WTO 上诉机构需要面对的国际贸易争端,这一问题的解决不仅仅关系到中美两国贸易活动的正常开展,也影响着 WTO 成员之间贸易伙伴关系的长远发展。

因此,首先无论作为反补贴调查国或是被调查国,当出现相关问题的首例案件时,调查机构和立法机构应及时完善相关的法律体系。对缺乏解释的法规进行修订及补充,做到有法可依,防止一个单一的问题因为前期缺乏重视而不断演化,在后期变成复杂棘手的问题。并且,完善相关的监督机制,防止自由裁量权无限制的扩大,维护司法公平。同时针对不同国家不同企业,或者同一国家不同企业的情况,应该做到实事求是。立足于不同国家的市场和企业情况进行分析,防止一概而论而造成的失实判断。作为被调查国,当调查结论严重失实时,应及时与调查机构进行沟通,并依据现实情况上报情况说明,以维护合法权利。

在处理“双反”问题时,应该重视问题预防与事后补偿相结合的方法。通过计算方法上的调整来消除“双反”问题固然是一种方法。但是正如美国法院所说,通过细微的调整来抵消双重征税的问题存在很大的困难。并且,这种救济方式属于被动的救济,即存在贸易损失已经发生后再通过手段进行弥补。但是,既然问题已经明确,更好的方式则是通过预防来防止问题的产生。如果调查机构在调查中能够具体问题具体分析,严格仔细审查中国的市场以及相关企业和商品的情况,那么就可以避免采取不必要的救济措施,而“双反”问题从根源上也不会发生。

最后,以中国为代表的为“双反”问题困扰的国家,应该明确认识到此问题的复杂性,意识到其不能够单一或者独立地进行分析,应依赖于对相关的法律问题进行分析,统筹兼顾。目前的“双反”问题涵盖了“非市场经济方法”与“公共机构”等多个层次的问题。每一类问题都需要与相关贸易国进行交流和协商并坚持循序渐进,逐个击破的原则。同时,“双反问题”已经不仅仅是中美等国之间的个案问题,此类问题的解决对其他国家的贸易活动同样具

有参考价值,所以妥善解决该问题对中国贸易的长期发展具有重要作用。因此中国应积极在 WTO 框架内寻求问题的解决,通过 WTO 争端解决机制和上诉机构的途径,保证出口产品在他国公平竞争的权利。另外,应认清“双反”问题的长期性特点,做好准备以应对不断出现的反倾销与反补贴调查,以及通过长期的诉讼来解决受到的违反 WTO 规则的救济措施。

参考文献:

[1] Georgetown Steel Corp. v. United States[Z]. 801 F. 2d 1308. [https://www. leagle. com/decision/19862109801f2d130811896](https://www.leagle.com/decision/19862109801f2d130811896).  
[2] GPX Int'l Tire Corp. v. United States[Z]. 587 F. Supp.2d 1278, 1291 - 1292 (CIT 2008), reh'g denied, 593 F. Supp. 2d 1389 (CIT 2008) (“GPX I”). <https://www. leagle. com/decision/20081865587dvfsupp2d127811740>.  
[3] GPX Int'l Tire Corp. v. United States[Z]. 645 F. Supp.2d 1231 (CIT 2009) (“GPX II”). <https://www.leagle.com/decision/infdco20091002d55>.  
[4] GPX Int'l Tire Corp. v. United States[Z]. 715 F. Supp.2d 1337 (CIT 2010) (“GPX II”). <https://www.leagle.com/decision/infdco20100810537>.

[5] GPX Int'l Tire Corp. v. United States[Z]. 666 F.3d 732 (Fed. Cir. 2011) (“GPX V”). [https://www. leagle. com/decision/infdco20111219236](https://www.leagle.com/decision/infdco20111219236).  
[6] Panel Report, United States-Definitive Anti - Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China[Z]. WT/DS379/ R, adopted 22 October 2010. [http://www.worldtradelaw.net/document. phpid = reports% 2Fwtopanels% 2Fus- adcvdchina% 28panel% 29. pdf&type = hitlist&num = 0](http://www.worldtradelaw.net/document.phpid=reports%2Fwtopanels%2Fus-adcvdchina%28panel%29.pdf&type=hitlist&num=0).  
[7] Appellate Body Report, United States-Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China[Z]. WT/DS379/AB/ R, adopted 11 March 2011. [http://www. worldtradelaw. net/document. phpid = reports% 2Fwtoab% 2Fus - adcvdchina% 28ab% 29. pdf&type = hitlist&num = 1](http://www.worldtradelaw.net/document.phpid=reports%2Fwtoab%2Fus-adcvdchina%28ab%29.pdf&type=hitlist&num=1).  
[8] Panel Report, United States-Countervailing Duty Measures on Certain Products from China [Z]. WT/DS437/R, adopted 14 July 2014. [http://www. worldtradelaw. net/document. phpid = reports% 2Fwtopanels% 2Fus - countervailingmeasureschina% 28panel% 29. pdf&type = hitlist&num = 2](http://www.worldtradelaw.net/document.phpid=reports%2Fwtopanels%2Fus-countervailingmeasureschina%28panel%29.pdf&type=hitlist&num=2).

责任编辑:赵 昆

Evolution from “Imposition of Countervailing Duty” to “Double Remedies”  
——Case Study and Analysis of Development and Feature of “Double Remedies”

LI Ji, KAMALA Dawar

(School of Law, Politics and Sociology, University of Sussex, Brighton BN2, United kingdom)

**Abstract:** As one of the typical developing country and WTO Member, China is frequently targeted by trade remedy investigations. It not only suffers from antidumping and countervailing investigations respectively, but also negatively affected by the issue of “Double Remedies”. The issue of “Double Counting” has experienced “development” from simple to complex and domestic to international. It causes negative effect on trade and embodies problems on relevant legal system and supervisory mechanism. Such issue cannot be treated independently, but rather rely on analyzing relevant provisions comprehensively.

**Key words:** countervailing; non - market economy (NME); “Double Remedies”