



国际贸易法律热点问题

中国将美国对华 22 类产品反补贴案件诉至 WTO (DS437)

一、 引言

美国是中国最重要的贸易伙伴之一，同时也是对中国采取贸易救济措施最为积极的国家之一。据商务部统计，截止到 2012 年 4 月 20 日，美国正在实施的对华贸易救济措施案件达到 114 起，涉及反倾销、反补贴和特别保障措施。尤其是反补贴调查，美国打破 1983 年乔治城钢铁案中确立的不对非市场经济国家适用反补贴措施的原则，于 2006 年 11 月 27 日发起针对中国涂布纸产品的反补贴调查。自此以后美国对中国的反补贴案件呈爆发式增长，并往往采取与反倾销调查相结合的“双反”调查形式，不仅增加了我国政府和企业的应诉成本，其很多调查方法更严重违反世贸原则和《反补贴协定》的相关规定。此次中国就美国对华 22 类产品反补贴调查中的错误做法，在世贸组织争端解决机制下向美国提起磋商请求，启动贸易争端解决程序，是中国在应对美国“双反”调查，维护我企业合法权益的最新进展，值得我们关注。

二、 背景

自美国开始对我出口产品实施“双反”调查起，我国政府和和企业分别通过世贸组织争端解决机制和美国国内司法救济等多种途径对其调查的合法性和其中的错误做法提出挑战。2008 年 9 月中国企业 GPX 国际轮胎公司在美国国际贸易法院 (CIT) 起诉美国商务部 (以下简称 DOC) 针对中国非公路用轮胎的反补贴裁决，挑战 DOC 对非市场经济国家适用反补贴措施的做法。同年，中国将 DOC 针对来自中国的标准钢管、矩形钢管、非公路用轮胎和复合编织袋等四种产品采取的“双反”措施提交世贸组织争端解决机构。2009 年 3 月，世贸组织正式就此案设立专家组展开调查 (DS379)。

2010 年 10 月 CIT 裁决：在 GPX 案中支持 DOC 可以对非市场经济国家适用反补贴措施，只不过在对非市场经济国家同时适用反补贴和反倾销措施时需避免重复征税。这一裁决在上诉审中被美国联邦上诉法院 (以下简称 CAFC) 推翻。2011 年 12 月 19 日 CAFC 裁决：CAFC 已在 1984 年的乔治城钢铁公司案中判决支持 DOC 反补贴法不适用于非市场经济国家。美国国会在 1988 年、1994 年两次修订反补贴法时清楚意识到这一情形，

国会没有对此采取任何措施，说明国会已经认可早先行政和司法机关对法律的解释——非市场经济国家政府的支付不能被认为是“补贴”。因此反补贴法也就不能适用于非市场经济国家。国会的认可已经能够使得这一解释成为国会立法的一部分。因此，CAFC 判决 DOC 无权对非市场经济国家发起反补贴调查。该判决使得 DOC 从 2006 年之后发起的所有针对非市场经济国家 (主要是针对中国) 的反补贴调查都成为违法行为。

2010 年 10 月 22 日 DS379 案专家组发布调查报告，部分支持中国主张，但在重要的“公共机构”、“双重救济”等问题上仍然没有采纳中国的意见。12 月 1 日，中国正式向世贸组织上诉机构提出上诉。2011 年 3 月 11 日，世贸组织上诉机构发布裁决报告支持中方有关主张，认定美方对中国产标准钢管、矩形钢管、非公路用轮胎和复合编织袋采取的反倾销、反补贴措施，以及“双重救济”(“double remedies”)做法，与世贸组织规则不符。裁决报告否定了专家组此前对“公共机构”(“public bodies”)做出的定义，推翻了专家组在此基础上做出的判定，支持中方主张，认定 DOC 将中国国有企业定义为“公共机构”，并据此采取“双反”措施的做法与世贸组织《补贴与反补贴措施协议》不符。在“双重救济”问题上，上诉机构同样推翻了专家组此前判定，支持中方的主张，认为 DOC 对中国产品在基于非市场经济方法采取反倾销措施的同时采取反补贴措施，存在“双重救济”的情形，进而导致对来自中国的产品不当征收反补贴税，与世贸组织规则不符。裁决报告还建议争端解决机制敦促美国，切实履行条约义务，使有关贸易措施与世贸规则相一致。

尽管世贸组织争端解决机构和美国国内司法机关都裁定美国对中国的“双反”调查违反了世贸规则和其本国的立法和先例。但 2012 年 3 月，美国国会通过 H. R. 4105 号法案对美国《1930 年关税法案》进行修订，确认了 DOC 可对来自非市场经济体的进口展开反补贴调查，并将其溯及既往，确认该规定适用于从 2006 年 11 月 20 日之后发起的所有反补贴调查、美国海关的执法行动，以及联邦法院相关的民事和刑事程序。从而“亡羊补牢”地授予其反补贴调查合法性，而无视其世贸条约下的义务和国内已生效的司法判决。

面对此种情况，2012 年 5 月 25 日，中国就 2008 年 10 月以来美国对华 22 类产品反补贴措施启动世贸组织争端磋商程序 (DS437)。据统计，以遭反补贴调查前一年的对美出口金额计算，前述 22 类产品的涉案金额

高达 72.86 亿美元。其中，涉案金额在 1 亿美元以上的产品达 14 类，金额最高的产品为油井管和太阳能电池(板)，分别达到 27.4 亿美元和 15 亿美元。于此同时，中国也表示已注意到 2012 年 3 月，美国通过 H. R. 4105 号法案对美国《1930 年关税法案》相关章节进行了修订。中方正在对美国通过的法案以及相关做法进行评估，并保留在世贸组织争端解决机制下采取措施的权利。

2012 年 6 月 5 日，CAFC 就美对华非公路用轮胎双反司法诉讼案发布判决书，主要内容为：撤销 CIT2010 年 10 月做出的判决，依照 CAFC5 月 9 日判决，将本案发回 CIT，要求其就美今年 3 月颁布的针对非市场经济国家的反补贴修正法案是否违宪等问题进行重审。

三、 DS437 中方磋商事项内容

(一) 磋商事项范围

请求磋商的事项包括 DOC 对华 22 类产品的反补贴调查的发起、实施，反补贴初裁、终裁以及最终的反补贴税，通知、附件、裁决、备忘录、法令、修正及其他与对华 22 类产品反补贴相关的措施。

此外，磋商事项还包括 DOC 制定并使用的“可反驳假定”(“rebuttable presumption”)，该假定认为只要是国有控股(majority government ownership)企业，就足以认定为属于《反补贴协定》1.1 条的“公共机构”，除非利害关系方能证明国有控股并不导致“控制”(“control”)该企业。

(二) 针对美国反补贴做法的争议点

1、 提供原料未获充分报酬(provision of input goods for less than adequate remuneration)

DOC 以国有企业通过向下游生产商销售原料属于可诉性补贴(countervailable subsidies)为由发起调查，违反《反补贴协定》11.1, 11.2 和 11.3 条，申诉方没有足够证据证明国有企业属于《反补贴协定》1.1(a)(1)规定的“公共机构”，DOC 也没有对此进行充分审查。

DOC 错误裁决或者在没有充足依据情况下裁决国有企业属于“公共机构”(public bodies)，该裁决违反《反补贴协定》第 1.1(a)(1)条。

DOC 以提供原料未获充分报酬为由发起调查，违反《反补贴协定》11.1, 11.2 和 11.3 条，申诉方没有充足证据证明这种补贴符合《反补贴协定》中专向性(specific)的要求，DOC 也没有对此进行充分审查。

DOC 没有肯定性证据证明申诉方所称的提供原料未获充分补偿对于企业或产业或某一企业或产业群体具有专向性而在此基础上做出不适当的裁决。违反《反补贴协定》第 2 条。

DOC 不适当的认定申诉方所称的提供原料未获充分补偿是对接受方“授予利益”(“conferred a benefit”)，并不适当地计算授予利益的金额，

周 勇 顾 问 Tel: 8610 8519 1296 Email: zhouyong@junhe.com

肖 焱 律 师 Tel: 8610 8519 1216 Email: xiaoye@junhe.com

特别是错误地认定中国占主导地位的市场条件是“扭曲”(“distorted”)的，从而拒绝将中国实际的交易价格作为基准。

2、 提供土地和土地使用权而未获得足够报酬(provision of land and land-use rights for less than adequate remuneration)

DOC 没有肯定性证据证明申诉方所称的提供土地和土地使用权而未获得足够报酬对于企业或产业或某一企业或产业群体具有专向性，而在此基础上做出不适当的裁决。违反《反补贴协定》第 2 条。

3、 中国的出口限制(export restraints)

DOC 以中国出口限制为由启动反补贴调查违反《反补贴协定》第 11.1, 11.2 和 11.3 条；

DOC 不适当裁决出口限制属于《反补贴协定》1.1(a)(1)规定的“财政资助”(financial contribution)，违反《反补贴协定》第 1.1(a)(1)条。

4、 DOC 就上述反补贴调查发布的初裁和终裁

DOC 采用可获得事实，包括“不利的可获得事实”，违反《反补贴协定》第 12.7 条的规定。

(三) 针对美国反补贴立法的争议点

中方认为 DOC 制定和使用的关于国有企业的“可反驳假定”(“rebuttable presumption”)不符合《反补贴协定》第 1.1, 10 和 32.1 条的规定，以及 GATT1994 第 VI 条的规定。

中方保留在磋商过程中就上述措施提出新的请求和法律事项的权利。

四、 评论

本案是我国自入世以来，将贸易争端提交争端解决机构的第 9 个案件。在国际贸易形势风云诡谲的今天，善用世贸争端解决机制显得至关重要。一方面通过多边机制解决贸易争端，可以有效避免单边措施和贸易战；另一方面，本案对积极应对美国和其他国家“双反”调查具有重要意义。据报道，欧委会正在酝酿首起针对中国产品自行立案的“双反”调查，而美国国会紧急通过立法为非市场经济国家反补贴调查扫除障碍，也表明其并没有放弃“双反”调查这一贸易保护利器。而通过运用世贸争端解决机制，力争获得有利的判决，使得该判决所树立的法理被所有世贸成员遵循，从而对其他世贸成员对华反补贴调查产生有效的制约，即从多边层面应对贸易救济措施，相对于逐一针对具体贸易伙伴采取措施而言成本更低也更为有效。我们将继续关注本案(DS437)的进展。