

美国对华反补贴调查的影响及对策研究

关芷薇

天津商业大学

DOI:10.12238/ej.v7i5.1547

[摘要] 美国是世界上发起反补贴调查最多的国家,自2006年中国遭遇首例由美国发起的反补贴调查开始,针对中国企业的此类调查呈现波动增长的态势,对我国涉诉企业的出口活动构成了显著冲击。本文梳理了美国对华实施反补贴措施的现状,涵盖调查的数量趋势、所涉行业范围以及法律实践层面的变化,并深入探讨美国采取此类贸易保护措施的根本原因,进一步阐述此类反补贴调查与措施对中国出口经济的具体影响,进而提出针对性的对策建议。

[关键词] 汇率操纵; 反补贴调查; 跨境补贴

中图分类号: S232.7 文献标识码: A

Research on the Impact and Countermeasures of the US Anti Subsidy Investigation into China

Zhiwei Guan

Tianjin University of Commerce

[Abstract] The United States is the country with the most anti subsidy investigations in the world. Since China encountered its first anti subsidy investigation initiated by the United States in 2006, such investigations targeting Chinese enterprises have shown a fluctuating growth trend, which has significantly impacted the export activities of Chinese companies involved in litigation. This article summarizes the current situation of the United States implementing anti subsidy measures against China, covering the trend in the number of investigations, the scope of industries involved, and changes in legal practice. It also delves into the fundamental reasons for the United States adopting such trade protection measures, further elaborates on the specific impact of such anti subsidy investigations and measures on China's export economy, and proposes targeted countermeasures and suggestions.

[Key words] exchange rate manipulation; Anti subsidy investigation; Cross border subsidies

引言

美国对华反补贴的历史深刻反映了中美贸易关系在新世纪的复杂变化与发展。自从中国于2001年加入世界贸易组织(WTO),其迅速崛起为全球制造业中心和重要贸易伙伴,引发了一系列国际贸易动态。2005年,美国通过了《美国贸易权利执行法案》,该法案历史性地将美国国内的反补贴立法扩展至原本不适用反补贴法的非市场经济体,特别是针对来自中国的输美产品,这是美国政策层面上首次系统性地对中国采取明确的反补贴措施。2006年,美国商务部对原产于中国的铜版纸发起了首例反补贴调查,此举开启了美国正式对中国商品运用反补贴手段的先例。伴随着中国经济实力的增强和对外出口规模的不断扩大,美国对中国的反补贴调查案件呈显著上升趋势,这些案件覆盖了从传统重工业如钢铁和化工,到新兴高科技领域如太阳能等多个产业。

为了进一步强化反补贴措施,2012年美国总统奥巴马签署了一项关税修订法案,该法案授权美国商务部有权对来源于中国等被认定为“非市场经济国家”的、涉嫌接受政府补贴的商品征收反补贴税。特朗普政府时期,美国开始实施“美国优先”政策,贸易保护主义持续升级,美国政府针对我国的贸易制裁体系愈加完善,对华反补贴案件飙升,中国依托外向型经济体系融入全球价值链的发展模式迎来了巨大的挑战。拜登政府虽然试图重新回到多边主义框架下,但仍然延续了特朗普政府的对华贸易政策,将中国视为“战略竞争对手”,且保护主义工具与政策更加灵活多变。2021年,美国出台《2021年美国创新与竞争法案》,该法案明确规定,美国贸易代表须在法案生效后的第一年期限内编制详尽的中国补贴项目目录,并在此基础上建立年度审查机制,在接下来的五年期间内,该目录需每年进行系统性和及时的修订与更新,以反映中国补贴政策的最新状况及变化。

2022年出台的《2022年美国竞争法》扩展了反补贴制度的范围,引入“跨境补贴”的概念,为美国构建更加全面严苛的反补贴体系。2023年5月9日,美国商务部公布了《通过反倾销和反补贴法的管理来完善和加强贸易救济的执行》,该法案强调通过反补贴法来改进和加强贸易救济措施的执行。值得注意的是,该法规将允许美国商务部就尚未进口的商品申请提交范围调查,把外国政府的劳工权利等执法不力证据纳入补贴认定中,此规则将赋予调查机关新的执法工具,极大扩张调查机构的执法权力,使美国反补贴调查范围更加广泛。

1 美国反补贴调查的现状分析

自2006年以来,美国对华反补贴调查总体上呈波动上升的趋势。下图1和图2展示了2006年至2023年美国对华反补贴调查的历史情况和对华进行反补贴调查地区分布图。数据显示,在此期间,美国累计对华发起了总计111起反补贴调查案件,占同期中国所遭遇全球213起反补贴调查总数的一半以上,其中,有84.6%得到了肯定性的裁决结果。相较于排在其后的加拿大所发起的32起反补贴调查案件,美国的发起量明显居于领先地位。截至2023年底,仍有88项反补贴措施在有效期内被执行,显示出美国对华持续的贸易压力。在各类实施反补贴税率的案例中,各案之间税率差异悬殊,部分案件的税率甚至飙升至数百个百分点。

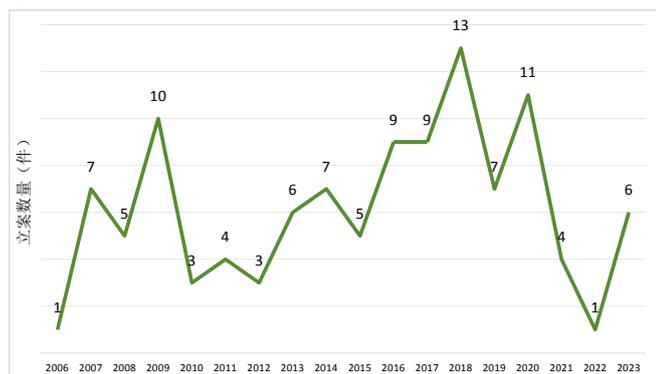


图1 2006-2023年间美国对华反补贴调查立案数量

资料来源: 中国贸易救济信息网

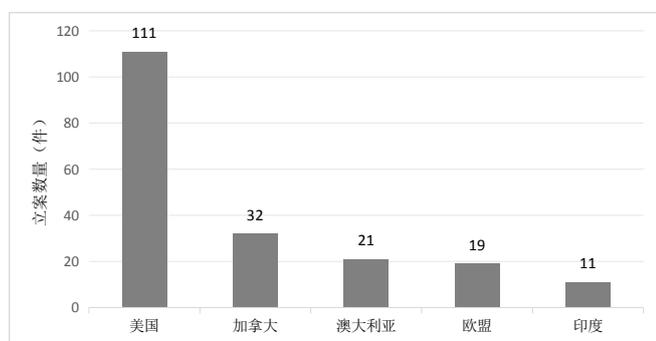


图2 2006-2023年对华进行反补贴调查地区分布图(前五)

资料来源: 中国贸易救济信息网

在美国对中国各类行业开展的反补贴调查行动中,针对最

多的是中国传统的制造业行业,如下图3所示,在2006年至2023年期间,金属制品行业成为了美国反补贴调查的核心对象,累计发生了32起案件,数量居各行业榜首。紧随其后的则是化学原料及工业制品行业,遭遇了14起反补贴调查案件。此外,钢铁工业与通用设备制造行业分别遭受了10起和9起相关调查。

与此同时,非金属制品行业、橡胶制品行业以及造纸行业各自面临了5至6起反补贴调查事件。相比之下,家具制造业、木材及其木制品制造业、电气机械和器材制造业,以及纺织品制造业等行业所遭遇的反补贴调查案件则较少,各行业内发生的案件数目均在1至4件的区间内,显示出相对较低的发生频率。

美国在反补贴法律和政策上也频繁进行调整,特别是在对非市场经济国家的适用上。2012年,美国通过的关税修订法案允许对来自中国等非市场经济国家的所谓“受补贴商品”征收反补贴税。2021年,提出了《消除全球市场扭曲以保护美国就业法案》,这一法案旨在对《美国1930年关税法案》中有关反倾销及反补贴调查的章节进行重大修改。该法案提出了应对市场扭曲的措施,这可能包括对非市场经济国家的补贴行为进行更严格的审查和制裁。法案增强了反规避条款,以防止企业通过改变生产地或其它方式来规避反补贴税。提出了在反补贴调查中对币值低估补贴项目的调查,这可能是针对那些通过货币操纵来提供隐性补贴的国家。

2 美国反补贴调查对我国的影响分析

2.1 降低我国传统制造业全球竞争力

美国的反补贴措施对中国传统制造业的持续发展和全球竞争力构成了实质性障碍。中国制造业的优势在于庞大的生产能力、高度集成的产业链条以及相对于发达国家的竞争性成本优势。这种独特的竞争优势使得中国生产的传统制造商品在全球市场上享有较高的性价比,对美国等发达国家的本土制造商形成显著竞争压力,尤其是在那些依赖价格优势和规模化生产的市场细分领域,中国企业的市场份额增长和盈利能力提升给美国企业带来了挑战。美国政府采取的反补贴政策,即对我国企业出口商品实施额外的税收负担,实质上抬高了中国产品进入美国市场的门槛。与此同时,反补贴调查程序的复杂性以及结果的不确定性,增加了我国企业在制定长期发展战略和投资计划时的决策难度,迫使它们不得不充分考虑潜在的反补贴税风险,并可能因此在相关领域内放缓或调整投资步伐,进而影响整个产业的国际化扩张和发展速度。

2.2 促使企业调整经营策略与转型升级

在美国对华反补贴调查这一背景下,对于那些深度依赖美国出口市场的企业而言,若无法有效化解额外成本,则会严重影响其盈利能力和长远发展的根基,进而催生出调整经营策略和追求转型升级的迫切需求。美国征收的反补贴税提高了中国出口企业的财务成本,导致原本借助补贴所维系的价格优势大幅削弱乃至消失。为抵消关税上调带来的成本冲击,减少对补贴的依赖,企业应重塑自身的产业结构,力促其快速淘汰能耗高、效益低的落后产能,并积极导向高新技术产业的投资与建设,尤其聚焦于

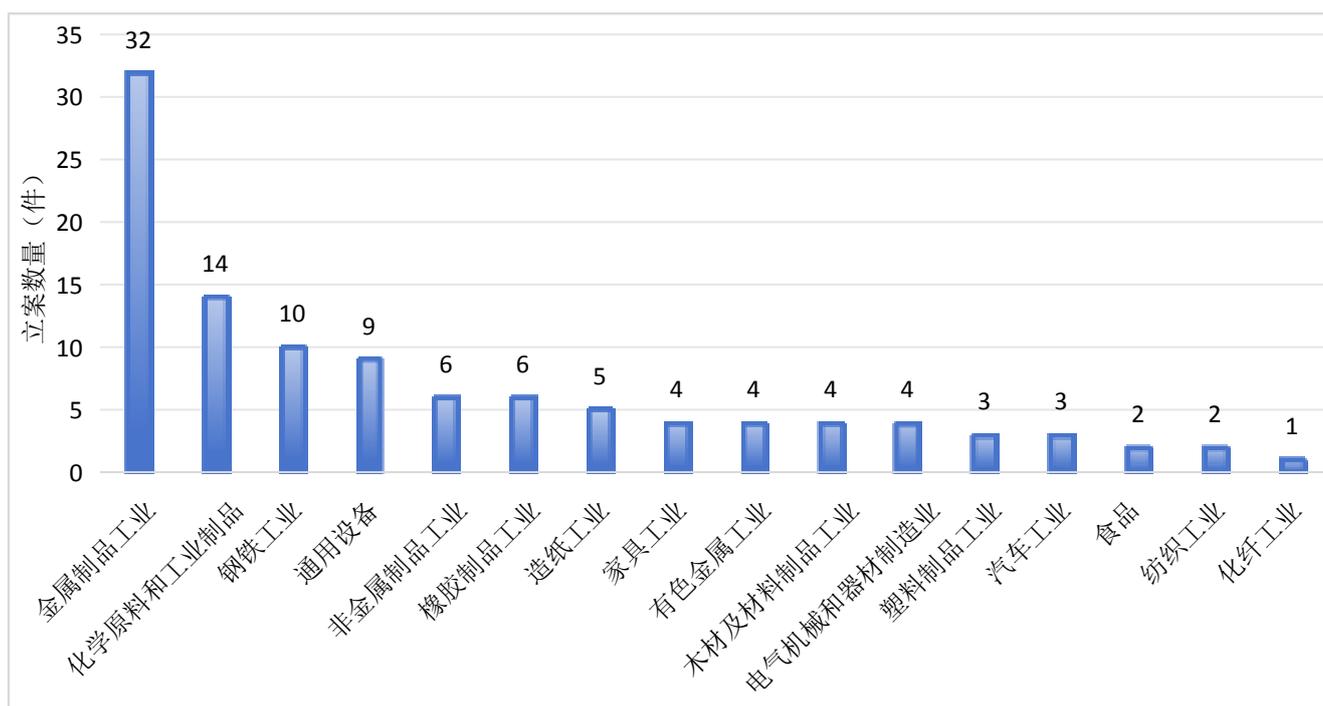


图3 2006-2023年涉案行业数量统计 资料来源：中国贸易救济信息网

智能化、环保型及服务型制造等新兴领域的发展,力求在新的产业链高端层面实现突破。

2.3 增加国际贸易环境的不确定性

美国作为全球贸易的重要参与者,其反补贴措施往往具有示范效应。当美国对某一国家或地区的补贴行为采取反补贴措施时,其他国家可能会参考美国的行动,对同一补贴行为采取类似的措施,或者在自己的贸易政策中引入类似的规定。这种示范效应可能会导致全球贸易规则的趋同,也可能引发贸易伙伴之间的紧张关系。同时,美国的反补贴行动会助推全球贸易保护主义情绪的升温,其他国家在面对竞争压力和保护本国产业需求时,可能会跟进采取类似的反补贴调查和关税措施。美国对华反补贴措施往往涉及复杂的国际贸易法律问题,如果其操作超出WTO规定的范畴,其他国家也可能效仿这种边缘政策,这将对全球贸易规则和秩序带来冲击,并可能导致其他国家基于同样的理由对中国或其他国家采取行动。

3 建议与对策

3.1 利用WTO多边贸易规则诉讼抑制美方滥用反补贴调查措施

对话协商,以和平手段解决国际争端和热点难点问题,维护完善多边贸易体制一直是我国解决国际问题的宗旨。WTO争端解决机制凝聚着国际贸易诉讼的理论成果和实践经验,是国际贸易摩擦治理比较基本、可靠、稳定的保障。

美国对于反补贴税的歧视性滥用严重损害了国际贸易环境的公平公正性,削弱了多边贸易体制的稳定性,为中国企业的对美贸易带来了严重挑战,也引发了国际社会大量的批判声音。因

此在现阶段,我国应该主动起诉和应诉,加大交涉力度,并运用WTO规则提供的相应法定程序和救济途径保证实施,遏制美方的不公正做法,维护国家贸易利益和WTO裁定权威,进一步挤压美方滥用进攻性单边主义贸易救济调查措施的规则空间,有利于积极维护产业利益。

3.2 运用政府间交涉、行业协会对话、被诉企业法律抗辩等手段

从降低全球产业链和供应链脱钩风险及维护其稳定性和安全性看,政府间交涉和行业协会对话有助于利用磋商和对话机制等平台,探索互利共赢的贸易摩擦化解方式,推动美方调查机关克制地实施贸易限制措施,维护包括我国企业和美国下游用户在内的相关方的合法利益,在建立更加公平合理的国际贸易秩序以及构建互惠、合作的新贸易格局中发挥着重要作用。从降低单个企业应诉成本、提高胜诉率看,加快推进行业协会、商会等社会组织管理体制改革,使其在联合全部被诉企业进行集体应诉中的作用得到充分发挥,有助于增强全行业抵御反补贴调查等风险的能力。同时,被诉企业法律抗辩有助于抑制美国在调查中不正当地对待我国涉案产品,有助于遏制美方依据不合理的调查结论设置贸易壁垒,有助于维护我国企业和产业在美国市场上的正当权益,也有利于遏制美国的单边主义、保护主义蔓延态势。

3.3 修改完善国内现有补贴政策体制,使其更具合规性

首先我国应当加强对各级政府的地方补贴政策的监管和评估,并制定专门的法律法规来规范和明确补贴政策的权限和程序。其次,要建立健全的补贴政策数据库,及时废止禁止性补贴,

调整不符合法律规定的补贴政策;再次,应当合理规范和界定补贴的范围和标准,加强对补贴政策的信息公开和透明度,让企业和公众了解补贴政策的具体内容和目的,避免出现不公平的补贴和谋取私利的行为。此外,要加强产业结构调整和优化,推动经济发展向高质量和高效率方向转型;通过优化供给侧结构、促进技术创新来加强对企业生产率的支持和提升,降低企业对补贴的依赖并且逐步减少对企业的补贴。发挥市场的主体作用,鼓励企业进行自主创新,提高产品质量和降低成本,增强其自身竞争力。

4 结语

近年来,美国的反补贴调查手段日益多元,对华调查案件逐年上升。研究发现,美国国内的贸易保护主义造成了其域内的歧视性反补贴条款与反补贴调查的滥用,并且会对其他国家造成连锁效应,最终扩大全球贸易保护主义倾向。对于我国来说,解决如今的现状必须以保护我国产业不受损害,且确保符合WTO原则为前提。一方面,我国要坚定维护多边贸易体制,支持世界贸易组织改革,增强其有效性和权威性。通过WTO争端解决机构、运用利用WTO多边贸易规则诉讼抑制美方滥用反补贴调查措施,维护国内产业利益;另一方面,要对我国现有补贴政策体制进行完善修改,使其更具合规性。

[参考文献]

- [1]胡晓红.国外对华产品实施反补贴的法律反思[J].法学家,2007,(04):155-160.
- [2]陈秋云.中美首次反补贴税案胜诉背后的忧患[J].涉外税务,2008,(04):61-64.
- [3]胡晓红.国外对华产品实施反补贴的法律反思[J].法学家,2007,(04):155-160.
- [4]徐芝芝.拜登执政后中美贸易摩擦新态势与中国的应对[J].西部学刊,2023,(01):35-38.
- [5]韩露,韩爽.新形势下全球贸易摩擦的特点及中国的对策思考[J].对外经贸实务,2023,(06):11-16.
- [6]武芳.中国参与“一带一路”新能源合作的现状与展望[J].中国远洋海运,2022,(10):60-62+10.
- [7]陈卫东.中美围绕国有企业的补贴提供者身份之争:以WTO相关案例为重点[J].当代法学,2017,31(03):21-30.
- [8]石晓婧,杨荣珍.美国反补贴调查对中国企业出口影响的实证研究[J].世界经济研究,2020,(02):33-46+135-136.

作者简介:

关芷薇(1997--),女,满族,辽宁省抚顺市人,天津商业大学经济学院硕士研究生,研究方向:国际贸易理论与政策。