

第三篇 主要国家的反补贴调查

第十五章 美 国

第一节 美国反补贴法律框架

一、主要反补贴法律法规

(一) 国会立法

美国 1930 年关税法第七节 (Tariff Act of 1930, Title VII) 为征收反补贴税提供了法律依据。第七节第一部分为反补贴税的征收, 第三部分为关于复审和其他与协议相关的行动, 第四部分是一般性规定。这些条款构成美国反补贴核心规则。

根据上述规则, 当政府对货物的生产、制造或者出口提供财政资助时, 就存在着补贴。美国反补贴法的一个特殊问题是“损害”问题。美国长期反对以“损害”为适用反补贴措施的条件。作为关贸总协定项下多边谈判的妥协, 美国才勉强接受“损害”条件。至今, 对非世贸组织成员, 美国仍然保留了不适用“损害”标准的选择。对于来自世贸组织成员的进口, 如果美国商务部裁定进口货物接受了补贴, 并且美国国际贸易委员会裁定制造同类产品的美国国内产业受到了损害, 则可对该种进口产品征收反补贴税。

(二) 部门规章

除国会立法外, 美商务部和美国国际贸易委员会还分别就其负责的领域制定了部门规章, 指导各自的反补贴调查。前者发布了“反补贴税最终规则”(收录在联邦法典 19 CFR Part 351); 后者发布了“对国内产业是否因低于正常价值或者受到补贴的进口产品受到损害的调查”(收录在联邦法典 19 CFR Part 207)。

此外, 作为判例法国家, 美国法院判例所确立的规则通常对未来案件具有约束力。

二、反补贴调查机构及职能

美反补贴调查机构为商务部和国际贸易委员会。美商务部下设国际贸易局 (International Trade Administration), 其下的“进口管理局” (Import Administration) 主管反补贴调查事务。目前, 进口管理局设有专门用来协调中国及非市场经济国家事务的高级主管 (Senior Director for China/NME Enforcement Coordinator) 和两个专管中国和非市场经济国家的反倾销、反补贴执行办公室。国际贸易委员会下设“主任办公室” (Operations Office of the Director), 其下设的“不公平进口调查办公室” (Office of Unfair Import Investigation) 负责反补贴的损害调查。委员会针对每一起反补贴调查会成立一个六人调查组, 其中包括一名调查员、一名经济学家、一名会计/审计师、一名产业分析师、一名律师和一名督导调查员。调查组负责进行事实调查, 委员会法律顾问提供法律意见, 最终由各个国际贸易委员通过投票作出裁定。

三、反补贴法的主要规定

(一) 补贴的认定

根据美国反补贴法，对补贴的认定分为两个步骤。第一个步骤是看是否构成一般意义上的补贴，这需要具备两个要素，一是有政府(含公共机构)提供财政资助或者任何形式的收入或价格支持，二是授予了利益。在构成一般意义上的补贴的情况下，才进入第二个步骤，即判断是否可对该种补贴征收反补贴税。可征收反补贴税的补贴必须具有专向性。只有上述条件全部满足，美商务部才可作出“被调查产品接受补贴”的肯定性裁定。以下将分别就“财政资助”、“收入或价格支持”、“利益”和“专向性”等概念作一个简要的介绍。

1. 财政资助

政府提供的财政资助可以采取许多种形式，法律明确列举的形式包括：

(1) 资金的直接转移，例如拨款、贷款和股权注资等，或者潜在的资金或者债务的直接转移，例如贷款担保等；

(2) 放弃或者不征收应收税款，例如给予税收减免或者减少应税收入；

(3) 提供除一般基础设施以外的货物或服务，或购买货物；

(4) 政府向一筹资机构付款或者委托或指示一私营机构行使(1)~(3)项职能。

2. 收入或价格支持

收入或价格支持是指《关贸总协定》第16条意义上的收入或者价格支持。

3. 利益

当财政资助或者收入或价格支持的接受方获得了一项利益时，就认为“授予了利益”。以下情况将被认为授予了利益：

(1) 在股权注资的场合，投资决定不符合该国私人投资方通常的投资做法(包括提供风险资金)；

(2) 在贷款的场合，贷款方为得到贷款所支付的代价，低于其在市场上可以实际获得的商业贷款所需要支付的代价；

(3) 在贷款担保的场合，贷款方为被担保贷款所支付的代价，低于没有政府担保的情况下，其需要为类似的商业贷款所支付的代价；

(4) 在政府提供货物与服务的场合，货物或服务的收费低于足够的报酬；

(5) 在政府购买货物与服务的场合，货物或服务的价格高于足够的报酬。

4. 专向性

首先，作为禁止性补贴，出口补贴和进口替代补贴视为具有专向性。即在法律上或者事实上，以出口实绩或者使用国内产品而非进口产品作为获得补贴的全部条件或条件之一的补贴，无需进一步审查其获益者分布，可直接视为具有专向性。出口补贴或进口替代补贴之外的补贴项目，也可能具有专向性。如果提供补贴的政府部门或者补贴所依据的立法明确将获得补贴的权利授予某一个或部分企业或者产业，则存在法律上的专向性。如果实际受到补贴的企业或产业数量有限，或者一个或部分企业或产业是该项补贴的主要使用者，或者一个或部分企业或产业获得了该种补贴下不成比例的部分，则存在事实上的专向性。此外，如果补贴仅授予位于特定的地理区域的企业或者产业，也视为具有专向性。

应诉方可以通过证明获得补贴的资格和金额取决于客观的标准或条件，来抗辩该种补贴在法律上不具专向性。此时，获得补贴的资格必须是自动的，标准和条件必须被严格执行，并且在相应法律法规中有清楚规定以便复核。

（二）损害的认定

损害包括实质损害、实质损害威胁和实质阻碍国内产业的建立。

1. 实质损害

实质损害认定需要考虑被调查产品的进口数量、该进口对国内同类产品的价格产生的影响，以及对国内同类产品生产商的生产经营所造成的影响。显著的进口增长，进口产品的低价销售，国内产品价格下跌或无法上涨，以及其他经济指标，例如产量、销售、市场份额、利润等实际或者潜在的降低，都是调查机构倾向于赖以作出肯定性裁定的因素。

2. 实质损害威胁

实质损害威胁认定需要综合考虑多种因素，其中包括补贴的性质是否属于WTO《补贴与反补贴措施协定》中的禁止性补贴，被调查产品的进口数量是否可能有实质性增长，进口产品价格是否可能压低国内价格并提升对进口产品的需求，对现有国内产业的经营造成的现实或潜在的不利影响，以及其他可论证的不利趋势等。

3. 实质阻碍了国内产业的建立

首先需要判断美国国内产业是否已经建立。如果美国生产商已经开始稳定地生产被调查产品，则应当认为美国国内产业已经建立，进口产品没有也不能造成实质阻碍。在进行上述判断时，美国国际贸易委员会会考虑美国生产商何时开始生产，其生产是持续的还是间断的，国内产量和国内市场的大小对比，美国生产商是否达到了盈亏平衡点，此种新设经营门类是一种新的产业还仅仅是一套新的生产线等因素。如果其结论是美国国内产业尚未建立，则需进一步探究其原因是开办阶段常见的困难，还是由于进口产品造成了实质阻碍。

4. 国内产业

在作出上述三种裁定之前，一个先决条件是对“国内产业”的界定。根据美国反补贴法，“国内产业”是国内同类产品的生产商的总和，或者代表国内同类产品全国总产量的大部分的国内生产商的集合。“国内同类产品”，指的是与被调查产品相类似的产品，或者在不类似的情况下，与被调查产品的特征和用途最为接近的产品。如果就特定产品，美国国内市场可以分割成相互独立的两个以上的市场，“国内产业”可以指一个地区性产业（regional industry）。

四、非市场经济国家适用反补贴法

美国反补贴法最早见于1897年关税法第五节，该节大部分条款被1930年关税法所继承，由于当时尚无“非市场经济国家”的概念，因此在立法中并没有涉及反补贴法是否适用于非市场经济国家这一问题。之后国会数次修订关税法的相关章节，但始终未在这方面纳入明确的规则。美国对非市场经济的特殊做法，是在美商务部的反补贴调查实践和法院司法审查所形成的判例法中发展起来的。

在1983年的波兰和捷克斯洛伐克碳钢盘条案中，美商务部首次对反补贴法是否适用于非市场经济国家作出了裁定。美商务部认为，反补贴法不适用于非市场经济国家，因为补贴的概念对于没有市场而只有中央计划的国家没有意义。而且，在非市场经济下国家和企业难以严格区分甚至混为一体，因此难以找到合适的方法计算补贴幅度。美法院在司法实践中支持了美商务部所采取的立场，这就是著名的“乔治城钢铁案”。自此，“不对非市场经济国家适用反补贴法”成为

美国反补贴法的有效规则，也成为美商务部所一贯遵行的实践，从该案判决之后直到 1991 年，没有一例针对非市场经济国家提起的反补贴调查。

1991 年，美国国内生产企业向美商务部申请对中国进口的镀铬螺母和吊扇展开反补贴调查。其理由是，虽然中国整体上仍然是一个非市场经济国家，但其中某些产业已经足够市场化，对于这些“市场导向产业”应当适用反补贴法。在这两起案件中，美商务部延续了其不对非市场经济适用反补贴法的立场，但承认在被调查产品来自非市场经济国家中的“市场导向产业”的前提下，有对这些产业适用反补贴法的可能性。由于中国的镀铬螺母产业和吊扇产业尚未达到“市场导向”标准，因此不能适用反补贴法。

1998 年，美商务部发布了《反补贴税最终规则》，再次重申了这一立场。在该规则第 351.503 节的解释性说明中，美商务部指出：“对非市场经济国家不适用反补贴法——美联邦巡回上诉法院在乔治城钢铁案中维持了这点——我们准备继续这种实践。如果美商务部认定一个国家从非市场经济转变为市场经济，那么在这种转变之后发生的补贴才适用反补贴法。”

在 1983 到 2006 年的二十余年间，美商务部从没有对来自非市场经济国家的产品征收反补贴税。在 2002 年和 2003 年对匈牙利、立陶宛、爱沙尼亚等国的反补贴调查中，美商务部明确将调查范围限制在上述国家获得市场经济地位之后所提供的补贴项目。然而，美中贸易赤字带来的国内经济和政治压力为改变这一规则以保护美国的国内产业积聚了极大的势力。2006 年 10 月，美国 Newpage 公司向美商务部提出申请，对中国铜版纸产品提起反补贴调查。此后，在没有改变对中国非市场经济地位的认定，且没有考虑中国铜版纸行业是否属于“市场导向行业”的情况下，美商务部开始了对中国的反补贴调查，并将反补贴法适用于中国。此后，美对华反补贴调查一发不可收拾。

第二节 美国反补贴调查基本程序

一、反补贴原审调查

（一）立案

有关利害关系方可以向美商务部提出反补贴调查申请，美商务部也可以自行启动调查程序。如果申请人提出申请，美商务部必须通报涉案的出口国政府，并提供就该申请进行磋商的机会。美商务部一般应在 20 天内进行初步调查，并作出是否立案的决定。

（二）调查

一旦美商务部决定立案，整个调查过程须经过以下五个阶段：

1. 美国国际贸易委员会损害初裁

美国国际贸易委员首先对被调查产品是否对美国国内产业造成实质损害或实质损害威胁，或实质阻碍了美国国内产业的建立作出初裁。初裁阶段可以分为六个步骤，即（1）组成调查组和确定时间表；（2）向美国生产商、进口商和外国生产商发布调查问卷；（3）召开听证会听取各方意见，并在会后接受书面意见；（4）调查组提交调查报告，总顾问向委员会提交有关法律问题的备忘录；（5）举行公开会议汇报调查结果，各委员投票决定初步裁定结论；（6）将初步裁定通报美商务部。

若美国国际贸易委员会作出肯定性初裁，则进入下一阶段；否则，案件终止。

2. 美商务部补贴初裁

美商务部向涉案出口国政府和企业发放问卷和补充问卷进行调查，并对被调查产品是否接受补贴作出初裁。如果得出肯定结论，美商务部可以采取临时措施，即要求被调查产品在进口时按预计反补贴税率交纳相应的保证金、保函或其他担保。

无论美商务部作出肯定性初裁还是否定性初裁，案件都进入下一阶段。

3. 美商务部补贴终裁

在初裁发布 50 日后，应诉方可以提交“案件陈词”（case brief），并在 5 天内再次提交“反驳陈词”（rebuttal brief），提出己方观点或对美商务部的裁定提出抗辩。在此之前，即初裁发布后 30 日内，任一利害关系方可以要求美商务部召开听证会，对上述陈词中将会提到的争论点进行听证，听证会一般会安排在“反驳陈词”提交之日起两日后。

同时，在该阶段美商务部会就应诉方所提供的信息开展实地复核。根据美国 1930 年关税法的规定，对于美商务部终裁或者撤销指令的决定中所依赖的所有信息都必须进行复核。美商务部一般采用实地复核（on-site verification）的形式。如果由于时间限制而无法复核所有信息，美商务部可以选择复核其中的一个样本。被选定的复核对象可以拒绝复核，这种情况下，该复核对象之前提交的所有信息将一概不予采信。在进行复核之前，美商务部会制定详细的复核计划，并通知被调查国家政府其选定的复核对象，例如生产商、出口商或进口商及其关联方、非关联买方以及政府部门。复核范围包括与被提交的事实信息相关的任何文件、记录或人员。美商务部会在复核结束后就复核方法、程序和结果出具报告。

如果美商务部作出肯定性终裁，则进入下一阶段；否则，案件终止。

4. 美国国际贸易委员会损害终裁

美国国际贸易委员会的终裁包括八个步骤，即：（1）制定时间表；（2）发布生产商、进口商和购买者调查问卷；（3）调查组报告提交到委员会和行政保护令所涉各利害关系方；（4）利害关系方提交听证前陈词（prehearing brief），召开听证会；（5）调查组提交最终报告和法律问题备忘录；（6）结束事实记录，接受利害关系方的最后评论；（7）举行公开的案情综述，各委员进行投票；（8）将终裁通报美商务部。

5. 发布反补贴税令

如美商务部和国际贸易委员会均作出肯定性终裁，美商务部即可下令海关与边境保护局（Bureau of Customs and Border Protection）对该进口产品征收反补贴税，其税率应与终裁中认定的补贴幅度一致。

反补贴调查的法定期限为 7~10 个月，但经有关当事人请求可以延长，实践中一般在申请后 12~18 个月作出终裁。在终裁前，也存在着终止或者中止反补贴调查程序的可能，这些可能途径包括：

- （1）申请人撤回申请；
- （2）调查机构撤销立案或中（终）止调查；
- （3）美国国际贸易法院颁发临时禁令禁止继续调查；
- （4）被调查政府或企业与美商务部达成中止协议等。

二、日落复审

日落复审是对反补贴税令进行五年一次的例行复审。经复审，如果美商务部和国际贸易委员一致认为，撤销反补贴税令将会导致补贴和损害在可合理预计的时间内继续或复发，则延长反补贴税令五年，否则，撤销反补贴税令。

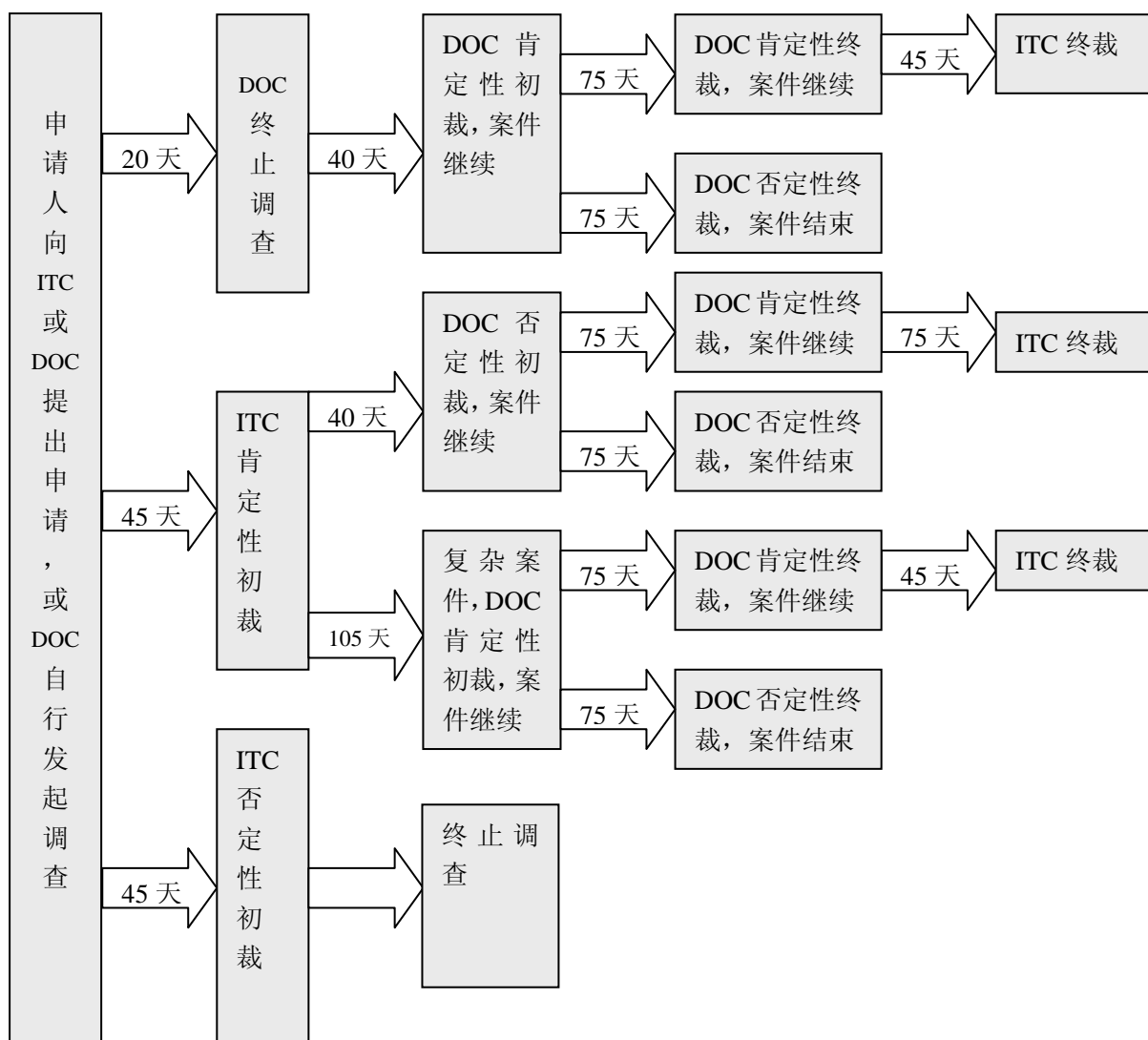
三、行政复审

在征收反补贴税的第二年起的每一年，美商务部可应要求复查和再次确定反补贴税率，也可以决定撤销反补贴税令。

四、情势变更复审

该复审请求一般须在两年之后提起，否则美商务部可以“理由不足”为由拒绝复审。在复审中如查明被调查产品已不再接受补贴，美商务部可撤销反补贴税令，对今后输入美国的此类产品不再征收反补贴税。

美国反补贴调查程序图示



第三节 美国反补贴调查问卷和实地复核

一、反补贴调查问卷

反补贴调查问卷一般分为答卷指南、政府问卷和企业问卷三个部分。值得注意的是，与反倾销调查问卷不同，由于反补贴调查针对的是个案中的补贴项目，因此不存在标准的反补贴调查问卷。此外，值得特别指出的是，美国反补贴法授予美商务部一定的权限。在利害关系方拒不提供信息，或者阻碍复核的情况下，有权基于可获得的信息（facts available）作出裁定；在认定利害关系方不合作的情况下，有权使用其他来源的信息（例如来自申请方的信息）对其作出不利推论。因此，在答卷中认真配合，避免被认定为不合作，对应诉方来说至关重要。

（一）答卷指南

答卷指南中首先明确了被调查的生产商或出口商，这些企业为强制应诉人，对于这些企业将单独计算反补贴税率。其他相关企业也可在期限内主动提交答卷，如果美商务部予以接受，则对这些答卷企业也会进行单独审查。否则的话，对于不应诉企业将适用统一的反补贴税率。答卷指南中的另一项重要内容是产品的调查范围和调查期，这两者决定了应诉方需要提供信息的范围。调查期通常为最近的一个完整的财务年度。但在涉及固定资产的情况下，调查期为固定资产平均可摊销年限。最后，答卷指南对文件提交要求作出了说明。

（二）政府问卷及填答注意事项

政府问卷一般由三个部分组成，即一般性问题、针对特定项目的问题和附件。“一般性问题”和“针对特定项目的问题”两个部分都取决于个案情况，前者可能涉及相关行业信息、宏观经济金融和法律制度，后者则针对美商务部决定调查的具体补贴项目。此外，美商务部就常见的补贴形式或调查事项整理了一套问题附件，其中包括“标准问题附件”、“拨款信息附件”、“贷款基准和贷款担保信息附件”、“税收项目附件”、“股权附件”、“提供货物与服务附件”、“权属的变化附件”等。一般来说，美商务部会在“针对特定项目的问题”中指定应诉方回答相关附件中的问题。此外，关于被调查产品出口的“数量与金额”这一附件较为独立，往往需要先予提交。

如果选择填答政府问卷，则应积极配合，以避免被认定为不合作而导致提交的信息整体不被采纳。同时，在准备答卷的过程中，需要注意保存原始依据，以备复核。

（三）企业问卷及填答注意事项

在企业问卷中，首先要求按照美国法下的定义提交所有关联公司的信息。此外，与政府问卷类似，企业问卷主体也由三个部分组成，即一般性问题、针对特定项目的问题和附件。“一般性问题”主要关于公司形式、组织结构和生产出口等的基本情况。“针对特定项目的问题”对应于美商务部决定调查的具体补贴项目。对于常见的补贴形式或者调查事项，美商务部也准备了一套针对企业的问题附件，包括“标准问题附件”、“拨款信息附件”、“贷款和贷款担保信息附件”、“税收项目附件”、“股权附件”、“提供货物与服务附件”、“权属的变化附件”等。虽然这些附件的名称与政府问卷附件大致相同，且内容上两者有一定的相关性，但两者的角度是不同的。政府问卷附件针对的是政府对于补贴项目的提供和运作，而企业问卷附件针对的是企业对于补贴项目的申请和使用。在“针对特定项目的问题”中，美商务部会指明就特定项目所需要填写的附件范围。与政府问卷相同，独立的“数量与金额”附件也需要先予提交。

在填答企业问卷的过程中，同样需要注意保存原始依据，以备复核。

二、反补贴实地复核

（一）对政府部门的复核

实际运作项目的政府部门很有可能成为复核的对象，例如应诉企业所在地的税务机构、财政局、海关等。但政府部门复核所可能涉及的机构并不仅限于政府机构，与贷款项目相关的银行和其他金融机构也很可能在复核的范围之内。

政府复核内容和企业复核内容没有原则性区别，只是在基础性审查方面，主要涉及的是政府部门的组织机构、隶属关系、职能权限、决策程序、保持记录的类型等。

在应对反补贴实地复核过程中，各相关政府部门必须高度重视，尤其要确保需要到场的人员按时到场接受询问，如果需要到场的某一部门的人员缺席，可能会影响到整个复核的结果。同时，考虑到反补贴调查机构既要到政府部门复核，也要到企业复核，在这两个复核中，相同的问题有可能被同时问及。在此情况下，政府部门人员在回答问题时务必认真对待，以免自己的错误、不负责任或者想当然的作答给企业带来不必要的不良后果。

(二) 对企业的复核

对企业的复核一般分为三个部分。第一部分为介绍性综述，由复核人员向被复核对象介绍其复核依据、范围、方法和日程。第二部分为基础性审查，通常涉及关于应诉企业的一般性信息，例如公司组织结构、财务状况、数据库情况、关联公司、产品信息、销售程序和分销体系等，对于非市场经济国家，可能会要求参观工厂的生产过程。第三部分为完整性审查，完整性审查目的在于检验信息的真实性和完整性。在真实性方面，美商务部可能关注各种工作表、记录和应诉方用于汇总信息和形成答卷结论所采用的方法。在完整性方面，美商务部可能关注应诉方提供的工作表、记录或者使用的假设是否遗漏了重要信息。

因此，需要注意的是，企业在复核中所提供的各种文件、财务记录和凭证等必须能够充分支持企业对问卷的填答，否则可能导致美商务部质疑企业答卷的真实性和完整性。因此，企业在准备答卷的过程中，做好原始材料的备份和整理，对于应对复核将会有很大的助益。

另外，企业人员在接受复核时，需要牢记，针对政府部门的复核有可能指向相同的问题，因此，与前述政府部门应对需注意事项一样，企业人员也需认真对待每一个问题。

第四节 关于应诉美国反补贴调查的几点提示¹

考虑到反补贴调查的特殊性，除了本书第二章第三节所述应诉国外贸易救济调查所需注意的一般性问题之外，本节还专门对应诉美国反补贴调查提示如下：

一、注意反补贴调查对象的特殊性

反补贴调查对象既包括企业，也包括政府部门，其中，政府部门既包括中央政府及其各有关部门，也包括各级地方政府及其各有关部门，因此，无论是企业还是政府，均需清楚自身在反补贴调查包括反补贴实地复核应对中所处的位置，同时要意识到在调查过程中各不同应对主体所回答的问题和所提交的信息之间如果存在不一致之处，则很可能导致调查机构得出于我不利的调查结论。

¹ 其他相关注意事项可参考第十六章第四节有关应对加拿大反补贴调查的提示事项。

二、充分运用应诉方的抗辩机会和权利

在立案阶段，被调查的政府和企业有权对申请人的申请发表评议，争取阻止立案。在调查阶段，应诉方可以积极应诉，利用回答问卷和提交书面陈述的机会，否定补贴或损害的存在，争取最低的补贴幅度。作为另一种选择，应诉方可以诉诸司法审查，请求美国国际贸易法院禁止行政机构继续调查或者撤销行政机构所作的裁定。即使在反补贴税令生效之后，仍可以积极运用美国法下的行政复审机制，争取尽早撤销反补贴税令。