

美国对源自中国的 铜版纸适用反补贴税案评析

龚柏华 陈云晓

摘 要：本文介绍了美国商务部就源自中国的铜版纸征收反补贴税案的基本案情，并就美国商务部的初步裁定做了归纳。本文认为，中国政府和企业一方面要坚持认为美国反补贴法不适用中国；另一方面要对该案中认定补贴的法律点进行反驳，包括对第三替代方选择和数据的选择、反倾销和反补贴并用等问题进行抗辩。

关键词：反补贴；铜版纸；非市场经济；银行；优惠利率

中图分类号：D416 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2007)03-0053-08

2007年3月20日美国商务部宣布对来自中国的铜版纸征收10.90%~20.35%的初步反补贴税。这打破了数十年来美国不对他认为的非市场经济体适用反补贴法的做法。

中国政府和企业应力争不让该案成为美国行政和司法上的判例。因此，我们有必要深入研究该案的抗辩法律点。

一、基本案情

2006年10月31日，美国新页纸业集团向美国商务部提交申请，对原产于中国、韩国和印度尼西亚的铜版纸进行反倾销和反补贴立案调查。2006年11月20日，美国商务部同意立案调查。^①2006年12月1日，美国商务部选择中国国内最大的两家铜版纸生产/出口企业，金东纸业（江苏）有限公司（以下简称“金东纸业”）和山东晨鸣纸业集团（以下简称“晨鸣纸业”），作为调查的强制应诉方。2006年12月4日，美国商务部向中国政府、金东纸业和晨鸣纸业发出了反补贴税调查问卷。2006年12月15日，美国国际贸易委员会裁定，有合理的证据表明原产于中国、印度尼西亚和韩国的铜版纸的补贴和倾销行为给美国国内产业造成了实质性损害和损害威胁。同日，美国商务部请求公众对是否对中国进口产品适用反补贴法进行评论。

2006年12月~2007年2月，中国政府、金东纸业和晨鸣纸业分别向美国商务部提交了对上述调查问卷和补充问卷的答卷。

2007年1月9日，中国商务部向美国国际贸易法院动议，临时性限制美国商务部作出裁定。

2007年2月20日,美国联合钢铁工人协会在有关程序期限届满前提交了两项新的补贴指控。美国商务部决定在调查中采纳这两项新增的指控。就此美国商务部向中国政府、金东纸业和晨鸣纸业发出了关于这两项指控的调查问卷。

2007年3月19日,美国商务部发布公告,决定将针对原产于中国、印尼和韩国的铜版纸的反倾销初裁延期50天作出,推迟至2007年5月29日。

2007年3月29日,美国国际贸易法庭裁定,美国商务部有权考虑是否对中国企业启动反补贴调查。^②

2007年3月30日,美国商务部对原产于中国的铜版纸做出反补贴初裁。2007年4月9日,美国商务部做出初步裁定。^③

2007年3月26日,申诉方请求根据《联邦法规》第705节(a)款第1项,将这项反补贴调查的终裁和相应的反倾销调查结合在一起。

2007年4月26日,美国商务部宣布将在2007年8月13日,作出反补贴和反倾销的终裁。

二、美国商务部的初步裁决

1. 对评估补贴有关信息的认定

第一,补贴的认定范围。根据美国《联邦法规》有关反补贴认定的规定,美国商务部通常会对接受补贴的公司所生产的产品认定补贴。然而,商务部可以将与接受补贴的公司交叉控股的公司所接受的补贴也加入到这些公司的合计销售额中。根据美国商务部的通常实践,如果两家公司之间有多数表决股权,或存在共同所有权,就符合相互持股这一标准。

在本案中,美国商务部对金东纸业和金华盛纸业(下称“金华盛纸业”)之间是否存在交叉持股进行了审查。

金东纸业承认,其与金华盛纸业均为一家国内纸浆供应商的子公司,该纸浆供应商向这两家公司提供纸浆原料。然而,金东纸业称,该公司供应的纸浆不应视为铜版纸的投入产品,因为有关纸浆并不适用于出口到美国的铜版纸。相反,这些纸浆仅用于在中国销售的低端纸类产品的生产,也不符合美国消费者的具体要求。另外,金东纸业指出,金华盛纸业严格将国内供应商提供的纸浆与用于出口销售的纸浆区分开来。因此,金东纸业争辩道,国内供应商提供的纸浆不属于主要用于目标商品生产的投入产品。

然而,美国商务部初步裁定,鉴于金东纸业、金华盛纸业及其母公司作为纸浆供应商的子公司以及其他子公司之间的共同所有权,两者的相互持股是存在的。

商务部进一步裁定,金东纸业和金华盛纸业是目标商品的交互持有生产者。虽然金东纸业声称,金华盛纸业在调查期间并没有生产目标商品,但是没有证据表明金华盛纸业不能生产目标商品。因此,金东纸业与金华盛纸业接受的补贴主要可归于两家公司的合计销售额。商务部还做出初步认定,认为金东纸业母公司所接受的补贴应该被归于该公司及其子公司的总销售额。最后,商务部初步裁定,金东交互持有的纸浆供应商接受的补贴应该被归于投入产品和从有关原料生产出来的下游产品的合并销售额。

第二,贷款利率的衡量基准。美国商务部对包括国有商业银行在内的中国国内银行向被告提供的贷款进行了调查。诉请人认为,这些贷款是在优惠性的、非商业性的基础上提供的。根据美国商务部的通常实践,一般将该公司报告的可比较的商业贷款作为衡量基准。然

而,如果贷款是根据政府项目提供的,该贷款就不被视为商业贷款,理由是国有商业银行向被告提供的贷款是属于“政府政策贷款项目”的一部分,这些贷款需要一个合适的基准。

美国商务部还认为,由于中国政府在银行领域的介入所造成的显著扭曲,甚至对中国境内的外资银行造成了限制和影响,应诉方从外国银行取得的贷款也不适合作为衡量基准。

美国商务部指出,如果被调查公司在调查期间没有获得任何可比较的商业贷款,商务部可以适用国家利率作为衡量基准。然而,由于中国政府在银行领域的普遍介入,中国的国家利率并不适合作为有关贷款的可靠基准。美国商务部认为,中国银行提供的贷款体现了显著的政府介入,而且并没有体现运作良好的市场上的利率。有关基准应该是以市场为基础的。然而,中国境内并没有运行良好的贷款市场。中国政府仍然享有几乎所有银行业资产的所有权,虽然外资银行最近被允许购买很多中国国有银行的少数股,但中国银行内的外国投资仍然受到严格限制,而中国政府也表明了其“维持对银行领域无限期的控制”的意图。

美国商务部由此做出初步裁定,中国国内银行系统的利率并不能作为本案答辩人所获得的贷款的利率的合适的基准。另外,虽然外资银行确实在中国境内经营,它们同样受到与中国国有商业银行一样的限制,参与此系统的外资银行在贷款利率方面不可避免地受到这一大环境的影响。另外,虽然外国银行在中国国内银行领域的参与正在缓慢增加,但其仍然主要是在缝隙市场上运作,而不是直接与国有商业银行进行竞争。因此,外国银行的贷款也不能成为合适的基准。

美国商务部同时拒绝采纳金东纸业有关对中国境内基准进行调整后使用的争辩。美国商务部认为,调整中国国内借款利率以将其作为答辩人所获贷款的衡量基准是不实际的。中国银行领域的扭曲归咎于中国对银行系统长期以来的主导以及持续的所有权。因此,美国商务部不考虑将中国国内贷款数据作为衡量基准是必要的。

鉴于在适用中国贷款基准方面存在上述固有的特殊困难,美国商务部选择了市场为基础的基准,这一基准就是将与国民总收入与中国相当的国家的国内借款利率的简单平均。美国商务部认为,使用外部基准是与商务部的实践相一致的,且选择恰当的外部利率基准在本案中尤为重要。美国商务部认为,收入水平与借款利率之间存在广泛的成反比关系。基于这些理由,商务部裁定,使用收入水平作为选择外部借款利率作为基准的标准是恰当的。

美国商务部认为,依靠单一国家的数据可能会导致基准计算中的扭曲,因此其初步裁定,在本案中跨国平均借款利率是最合适的基准利率。美国商务部认为,收入水平与中国相近的国家的平均借款利率最能体现收入与利率之间的广泛关系,以及影响利率的机构性及宏观经济因素。根据世界银行的划分,中国2005年的人均国民总收入是1740美元,属于低中收入国家。美国商务部接着对2005年《国际金融统计》中这些国家所报告的借款利率的平均利率进行了简单平均,其平均值为13.147%,并使用这一平均值来裁定晨鸣纸业和金东纸业2005年获得的短期贷款是否存在利润。鉴于《国际金融统计》所报告的借款利率是短期借款利率,但没有公开的长期利率数据。为了查明及衡量长期贷款的收益,商务部形成了2005年短期借款与长期借款的比率。

第三,贷款信誉度。对贷款信誉度的审查主要是试图判断涉案公司是否能够从传统的商业来源获得长期融资。根据美国商务部的通常实践,如果根据政府提供贷款时可获得的信息,该公司不可能从传统商业来源获得长期贷款,则公司是缺乏信誉度的。如果公司

已经从商业来源获得长期贷款,这通常对公司的信誉度有决定性。然而,如果该公司是政府所有的,商业借款的存在就不对公司信誉度的判断具有决定性。在这种情况下,商务部会主要根据银行是否可能考虑在公司不还款的情况下政府会替公司偿还债务这一因素的审查来裁定公司的信誉度。商务部初步裁定晨鸣纸业在2004年和2005年是有信誉度的,而金光集团在2001至2005年是缺乏信誉度的。

2. 可诉补贴项目

第一,发放补贴的项目。诉请人指控,中国政府根据针对纸浆和造纸行业的五年计划,向铜版纸生产商及其交叉所有的公司提供补贴。本案中两个相关补贴项目分别是国家关键技术创新基金和清洁生产技术基金。

(1) 国家关键技术创新基金。根据这一项目,公司可以申请资金来支付具体技术创新项目的融资成本。美国商务部初步裁定,该基金向晨鸣纸业提供了可诉补贴。美国商务部认为,这些补贴构成资金的直接转移,向企业提供了数额相当于补贴金额的利益。商务部进一步裁定,该项目所提供的补贴仅限于特定企业,即512家关键企业、120家试点企业集团和行业主要企业中的大型国有企业和大型国家控股企业。

在计算补贴额度时,商务部使用了标准补贴方法,将可归于调查期间的利益除以晨鸣在这段时期的铜版纸销售总额。在此基础上,商务部初步裁定,对晨鸣的可诉补贴为1.28%的从价税。

(2) 政府政策借款项目。诉请人指控,根据中国的产业政策,中国政府设立了借款项目,向林业和造纸业提供贴现贷款。这些贴现贷款、利息补贴和债务豁免是通过政策银行和国有银行发放的政策贷款提供的。

美国商务部在对中国的十五计划、林业和造纸业十五计划、造纸业十五计划以及数项政府行政措施的目的进行审查后认为,中国政府有具体及详细的政策鼓励和支持国内林业和造纸业的发展。另外,由于中国银行系统运作中存在的与市场经济国家明显不同的模式,中国银行系统受到完全的国家控制,导致根据国家政策进行信贷分配。美国商务部认为,政府对银行运作的持续干预,特别是在地方政府一级,形成了对银行真正商业化的重大障碍。虽然国有商业银行已经不再是分配资金的唯一工具,但是地方政府仍然通过本地的支行指导和指示信贷的分配。由此,美国商务部裁定,中国政府仍然使用其对国有商业银行的所有权和影响力,根据包括林业和造纸业十五计划在内的国家政策目标对信贷分配进行指导和指示。另外,有关证据表明,有关的五年计划事实上是由纸业公司实施的。有鉴于此,商务部裁定,国有商业银行应被视为政府的延伸,是政府实施有关项目优惠借款内容的工具。

基于上述理由,美国商务部初步裁定,政策银行和国有商业银行提供的贷款构成政府提供的贷款。其进一步裁定,这一贷款项目在法律上有明确规定,因为中国政府有政策鼓励和支持林业和纸业的增长和发展。最后,这一项目对接受贷款人提供了利益,这一利益的数额相等于接受贷款人为贷款支付的金额与其为可比较的商业贷款支付的金额之间的差额。商务部使用了外部利率作为基准来衡量这一利益。在此基础上,美国商务部裁定,本项目下,晨鸣纸业的可抵消利益是3.15%的从价税,而金东纸业的可抵消利益是14.02%的从价税。

第二, 所得税项目。

(1) “两免三减半”项目。根据中国《外商投资企业和外国企业所得税法》第8条的规定,对生产性外商投资企业,经营期在10年以上的,从开始获利年度起,第一

年和第二年免征企业所得税,第三年至第五年减半征收企业所得税。而本案中,金东纸业及其交叉所有的公司在调查期间享受了一年的免税优惠。

商务部初步裁定,该项目下对外资企业所得税的减免构成一项可诉补贴。这项减免是以中国政府放弃收入的形式做出的,被减免者的节税金额即其所得到的利益数额。其进一步裁定,该项目提供的减免根据法律规定是仅适用于特定企业,即“生产型企业”。

中国政府辩称,外资企业是中国法下的一种独立类型的商业存在,不同类型的企业的税负的差异并不能表明对外资企业使用具体的所得税税率。中国政府进一步辩称,大量的外资企业和外资企业所参与的广泛领域表明,这个项目并不是特定具体的。然而,美国商务部裁定,将项目的适用限制在“生产型”企业的规定,构成充分根据,证明这项规定在法律上的专向性,因此没有必要再去探究该项补贴事实上是否是专向的。

在计算从本项目获得的利益时,美国商务部认为金东纸业和其交叉所有的公司所享受的免税是一项反复发生的利益。在计算节税金额时,商务部将适用于金东纸业的税率(0%)与适用于一般国内企业的税率(30%)进行比较,并将金东和金华盛纸业所获得的节税金额归入这两家公司的合并销售额中。在此基础上,商务部初步裁定,金东纸业在该项目下获得了相当于2.88%的从价税的可抵消利益。

(2)根据地点对外资企业所得税率的降低。根据1991年中国《外商投资企业和外国企业所得税法》和1991年国务院第85号令,位于指定经济区的“生产型”外资企业根据所在经济区的不同,享受15%或24%的较低的企业所得税。在调查期间,晨鸣纸业根据该规定,享受了24%的企业所得税率。

美国商务部初步裁定,该项目提供的减免仅适用于位于指定地理区域的企业,因此,是专向的。在计算从本项目获得的利益时,美国商务部认为晨鸣纸业所享受的免税是一项反复发生的利益。在计算节税金额时,商务部将适用于晨鸣的税率(24%)与适用于一般国内企业的税率(30%)进行比较。在此基础上,商务部初步裁定,晨鸣纸业在该项目下获得了相当于0.34%的从价税的可抵消利益。

(3)对“生产型”外资企业的地方所得税减免项目。中国《外商投资企业和外国企业所得税法》第9条规定,对鼓励外商投资的行业、项目,省、自治区、直辖市人民政府可以根据实际情况决定免征、减征地方所得税。晨鸣纸业、金东纸业和金华盛纸业均获得了该项目下的地方所得税免征。

美国商务部初步裁定,地方所得税的减免项目构成一项可诉补贴,且这项补贴是仅适用于特定企业,是专向的。在计算从本项目获得的利益时,美国商务部认为有关公司所享受的免税是一项反复发生的利益。在计算节税金额时,商务部将适用于有关企业的税率(0%)与适用于一般国内企业的税率(3%)进行比较,并将金东纸业和金华盛纸业所获得的节税金额归入这两家公司的合并销售额中。在此基础上,商务部初步裁定,金东纸业和金华盛纸业在该项目下获得了相当于0.31%的从价税的可抵消利益,晨鸣纸业在该项目下获得了相当于0.17%的从价税的可抵消利益。

(4)外商投资企业采购国产设备抵免所得税政策。根据《外商投资企业和外国企业购买国产设备投资抵免企业所得税管理办法》(国税发[2000]第090号)的规定,有关外资企业可以获得最高为所购买国产设备价格的40%的税收抵免。晨鸣纸业在调查期间获得了该项目下的税收抵免。美国商务部初步裁定,这项税收减免构成一项可诉补贴,且其

适用于具体企业。最后,美国商务部认定晨鸣纸业在该项目下获得相当于2.98%的从价税的可抵消利益。

第三, 增值税及关税豁免。

(1) 购买国产设备的增值税退税。1999年《外商投资企业采购国产设备退税管理试行办法》规定,对购买特定国产设备的外商投资企业,给予增值税退税。本案中,晨鸣纸业、金东纸业及金东纸业的一些交叉所有的公司在调查期间获得了有关的退税。

中国政府认为,该项目的目标是为了平衡外商投资企业购买国产和进口设备的税负。因此,对购买国产设备的增值税退税不应视为进口替代补贴。然而,美国商务部认为,虽然对外商投资企业的增值税退税适用于国产设备和进口设备,但中国政府并没有证明这两项退税存在不可分割的联系。美国商务部认为,中国政府有举证责任去证明增值税豁免/退税是相互联系的,然而中国政府并没有证明这点。另外,由于商务部已初步裁定外商投资企业构成专向的一组企业,因此即使增值税退税和豁免项目存在不可分割的联系,商务部认为所获得的利益仍然是专向的。

据此,美国商务部初步裁定,对外商投资企业购买国产设备的增值税退税构成一项可诉补贴,且其适用于专向企业。通过计算,美国商务部认定晨鸣纸业和金东纸业在这个项目获得的可抵消利益分别相当于1.45%的从价税和0.35%的从价税。

(2) 对进口设备的增值税和关税豁免。1997年国务院《关于调整进口设备税收政策的通知》规定,外商投资企业和特定国内企业购买的用于生产的进口设备享受免除增值税和关税的优惠。本案中,晨鸣纸业、金东纸业和一些与金东纸业交互所有的企业,由于其外商投资企业的性质,获得了该项目下的增值税和关税豁免。

美国商务部初步裁定,对进口设备的增值税和关税豁免构成一项可诉补贴。美国商务部认为,虽然该规定也适用于特定的国内企业,但根据中国政府提供的信息,这并不足以认定该项目并不针对专向对象。因此,美国商务部认定该项免税是专向的。据此,美国商务部初步裁定,晨鸣纸业和金东纸业在该项目下分别获得0.10%的从价税和2.60%的从价税的可抵消利益。

第四,对位于海南经济开发区的企业的国内增值税退税。在本案中,金东纸业的其中一个交叉所有的公司是在海南经济开发区内具有资质的制造企业,在调查期间其获得了国内增值税退税。美国商务部初步裁定,该项国内增值税退税构成一项可诉补贴。该项退税是以地方政府放弃收入的方式提供的,为接受者提供了数额相当于退税金额的利益。美国商务部裁定,该项目仅适用于在指定地理区域的企业,因此是专向的。经过计算,美国商务部裁定,金东纸业获得了相当于0.19%的从价税的可抵消收益。

第五,其他补贴。晨鸣纸业报告了另外4个其参与的项目。根据晨鸣提供的信息,商务部初步裁定,这些项目构成可诉补贴。

3. 初步裁定不具有反补贴性的项目 诉请人指控,金光集团(中国)在2003年进行债转股的过程中是缺乏信誉度的,中国国有银行对该交易有自由裁量权,而且与私人投资的惯常投资实践不一致。根据中国政府和金东纸业提供的信息,美国商务部初步裁定,中国国有银行并没有参与金光集团(中国)或其子公司的债转股。因此,这个项目不具有反补贴性。

4. 初步裁定没有使用补贴的项目 在本案中,金东纸业获得了清洁生产技术基金

项下的利益,但有关潜在利益低于0.005%,低于被计入反补贴税率的下限。因此,该项目不列入本次进一步调查范围。

综合各项以后,商务部裁定了铜版纸生产者/制造者的个别反补贴税率,分别为:

出口商/制造商	净补贴率
金东纸业(江苏)有限公司	20.35%
山东晨鸣纸业控股公司	10.90%
其他	18.16%

三、简要评析

本案我们首先可以争辩的是美国商务部不能将其反补贴法适用于其认为的非市场经济国家(如中国)。这一立场是在1986年的乔治城钢铁案中明确确定下来的。^④也许美国商务部认为这不表明其今天不能改变立场。我们认为美国要改变这一立场必须在修改或明确相关法律后才能这样做,否则就违反了程序规则。中国商务部也是基于此点,向美国国际贸易法院提出临时禁止美国商务部做出裁定。遗憾的是,美国国际贸易法院没有支持中国商务部的动议,表示只有到美国商务部做出终裁时,才可判断美国的反补贴法是否适用非市场经济国家。因此,有关该点的诉讼还将继续,甚至可能再次打到美国联邦上诉法院。但我们也要看到美国国会一些议员正在推动将美国反补贴法明确适用于非市场经济的法案。如果该法案得以通过,则我们最终争辩美国反补贴法不适用非市场经济国家就没有实际意义了。但我们仍然可以指出美国商务部在程序上的错误。另外,我们可以尝试在WTO起诉美国将反补贴法适用于非市场经济国家,是违反了其在WTO下的承诺,包括中国入世议定书中的相关规定。当然,在WTO规则下,是否禁止将反补贴法适用非市场经济国家,要等走完专家组和上诉机构程序才会明确。

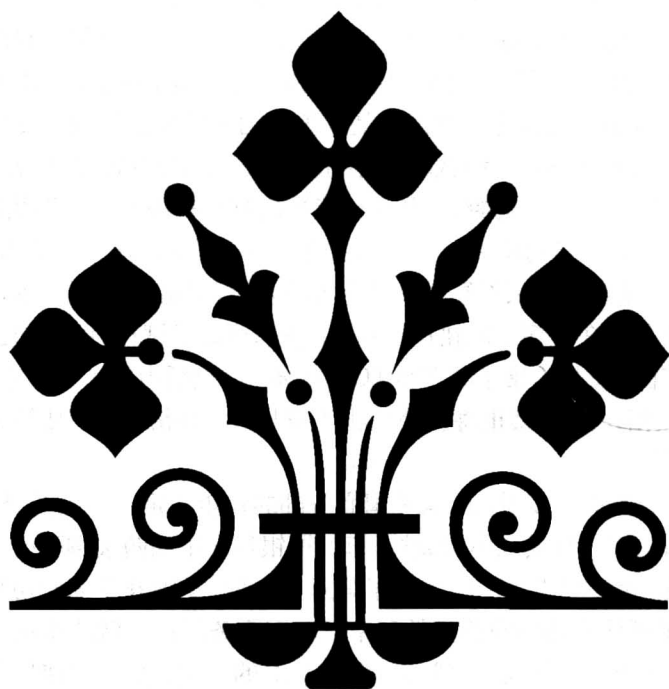
另一方面,我们要退一步看,即从美国商务部的初步裁定中指出其错误。本案中,美国商务部在裁定中国的银行贷款利率构成补贴时,即银行向中国两家铜版纸生产商提供的贷款利率是否低于市场利率这个问题上,采用了第三方数据。美国商务部的初步裁定使用了来自37个国家的数据来评估市场导向的贷款利率。美国商务部这一做法违反了《中国入世议定书》的规定。根据《中国入世议定书》第15条(b)的规定,如果在使用中国数据时存在特殊困难,由于中国国内主要适用的条款和条件并不一定都可以作为适合的基准时,才允许WTO成员方在针对中国提起的反补贴案件中使用第三方数据。因此,按照《中国入世议定书》的规定,WTO成员方在使用第三方数据之前,应该首先尝试使用中国的数据。美国商务部的初步裁定中提及了该项要求。裁定中引述了使用中国数据的特殊困难,并认为中国的银行系统并不是以市场为导向运行的。然而,问题是,美国是否确实尝试使用了中国的银行贷款数据,还是美国根本没有尝试使用有关数据,而仅仅是抛弃了这项标准。随着案件的进展,中国将向美国商务部出示有关证据,证明美国商务部可以使用中国银行贷款数据来确定恰当的利率,而无须使用第三方的利率数据。如果美国商务部最终决定维持使用第三方数据的裁定,中国可以考虑向美国国际贸易法院诉讼。再退一步说,即使美国可以使用第三方贷款利率,但他是在人民币与卢布不同货币单位下进行的替代,这种替代是不可行也是不合理的。此外,选择第三方的方法上有问题,完全可以选择一个与中国情况相近的单个国家的情

况，而不必采取 37 个国家的数据来评估。

还有，我们仍然可以抗辩中国银行贷款利率不是专向性的，对许多产业都可适用，从而不能认定为补贴。

有关本案中国方面将来还可以抗辩美国对同一情况适用反倾销和反补贴是违反 GATT 第 6 条(6)的规定的。

(作者单位：复旦大学)



注释：

- ① 71FR 68546(November 27,2006).
- ② Government of the People's Republic of China v. United States, Ct. Int'l Trade, No. 07-00010 (Slip Op. 07-50), 3/29/07.
- ③ 72FR 17498(April 9,2007).
- ④ Georgetown Steel v. United States, 801 F 2d 1308 (Fed. Cir. 1986).