

WTO视角下中美可再生能源补贴政策比较分析

熊 灵 周茂荣

摘 要: 2010年9月9日美国钢铁工人联合会(USW)针对中国发起的新能源反补贴调查,使中国陷入“双重困境”之中。面对压力,寻求突破,首先必须做到知己知彼。本文旨在通过对我国可再生能源政策的全面梳理,厘清我国可再生能源补贴政策现状,剖析USW指控的相关内容,分析其与WTO的《补贴与反补贴规则》的相容性;并通过对美国可再生能源补贴政策分析,指出美国可再生能源补贴的现状与特征,在彼此对照中获得借鉴与启示,为我国从容应对压力提供政策建议。

关键词: 中美; 可再生能源; 补贴; 反补贴; WTO

中图分类号: F742 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2011) 05-0013-10

2010年9月9日,美国钢铁工人联合会(USW)向美国贸易代表办公室提交了一份长达5800页的申诉书,指控中国政府对新能源企业给予了不公平的“非市场性”补贴,据此提请政府对中国展开反补贴调查。10月15日,美国贸易代表办公室宣布接受调查请求。虽然这不是美国针对我国的首起反补贴调查,但却是首次在新能源领域发起的反补贴调查,而且让我们陷入“双重困境”之中:一方面美国通过气候变化谈判和“碳关税”逼迫中国承担与发展阶段不相符的减排责任,另一方面又通过反补贴调查打压有利于减排的中国可再生能源产业发展空间。

面对可再生能源补贴大国和先行国——美国的调查指控,根据WTO《补贴与反补贴措施协定》,系统梳理分析我国的可再生能源政策体系和补贴制度,对比分析美国政府对可再生能源发展资助和补贴机制,做到知己知彼,是我们采取合理措施从容应对其反补贴调查的基本要义。

收稿日期: 2011-03-22。

基金项目: 本文为武汉大学自主科研项目(人文社会科学)“中国贸易开放与区域增长差异——基于空间面板数据的研究”的阶段性研究成果,得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。

作者简介: 熊灵,经济学博士,武汉大学国际问题研究院讲师,主要研究方向:国际贸易与气候能源政策。周茂荣,教授,博士生导师,武汉大学国际问题研究院常务副院长,主要研究方向:世界经济与气候能源政策。

一、WTO《补贴与反补贴措施协定》对补贴规制的基本框架

WTO中的《补贴与反补贴措施协定》(以下简称ASCM)第1条对补贴的定义作出了规定:补贴是由一国政府或者公共机构提供的、使接受者获益的财政资助。凡出现以下情况或形式应当视为存在补贴:一是涉及资金直接转移(如赠款、贷款和投股)、潜在的资金或债务的直接转移(如贷款担保)的政府做法;二是放弃或者未征收在其他情况下应当征收的政府税收(如税收抵免之类的财政鼓励);三是政府提供除一般基础设施外的货物或者服务,或者购买货物;四是政府向筹资机构付款,或者委托或者指示私营机构履行以上的一种或者多种通常应当属于政府的职能,且此种做法与政府通常采用的做法并无实质差别;五是任何形式的收入支持和价格支持等。需要注意的是,协议并不对各国采取的补贴一概进行管制,只约束“专向性”补贴。“专向性”补贴,是指专门提供给某一特定企业、产业或者某几个特定产业的补贴。

ASCM第3条还明确规定,“除《农业协定》的规定外,下列补贴应予禁止:(a)法律或事实上^①视出口实绩为惟一条件或多种其他条件之一而给予的补贴,包括附件1列举的补贴;^②(b)视使用国产货物而非进口货物的情况为惟一条件或多种其他条件之一而给予的补贴。”显然,上述规定清楚地表明,禁止性补贴主要是直接针对出口,或者直接针对进口替代,都属于对国际贸易产生严重扭曲的补贴行为。

除禁止性补贴外,ASCM还定义了另外两类补贴:可诉性补贴和不可诉补贴。可诉性补贴,是指在一定范围内允许实施,但如果其实施对其他成员的经济贸易利益造成了损害,受到损害的成员可就此采取反补贴措施的补贴。不可诉补贴,是指任何成员在实施这类补贴的过程中,可以不受其他成员的反补贴措施以及因此而采取反补贴措施的补贴,包括非专向性补贴和3类特殊专向性补贴。自2000年1月1日不可诉补贴在失效后,3种专向性不可诉补贴归入可诉性补贴。

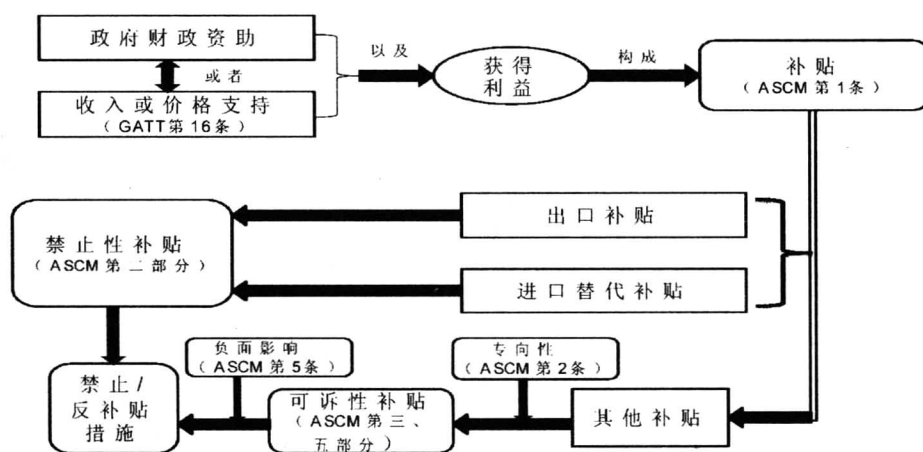


图1 ASCM中补贴与反补贴规则基本框架

上述ASCM关于补贴的基本规则框架,是我们随后分析中国可再生能源激励政策和美国反补贴调查的基本法理依据。

二、中国可再生能源补贴的法律政策分析

为了促进可再生能源的发展,我国于2005年通过了《可再生能源法》,对有关推进可再生能源开发利用的法律制度和政策措施作了比较完整的规定,确立了可再生能源法的基本法律制度和政策框架体系。随后,包括国家发改委、财政部、电监会、住建部(原建设部)、科技部、商务部等相关部门以及湖南、山东、黑龙江、湖北等省份,陆续出台了40多个相关的配套政策,基本建立了我国可再生能源的政策框架体系。

(一) 中国促进可再生能源发展的激励政策体系

基于这些配套政策,我国已形成了较为完善的促进可再生能源发展的政策体系,建立了有利于可再生能源发展的体制机制,主要包括:强制电网接纳制度、全社会费用分摊机制、财政投入政策体系和税收优惠政策体系。

我国通过颁布《可再生能源产业指导目录》、《可再生能源发电有关管理规定》、《可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法》、《可再生能源电价附加收入调节暂行办法》和《电网企业全额收购可再生能源电量监管办法》等实施细则,一方面建立了强制要求电网企业接纳可再生能源电力的制度,另一方面建立了可再生能源发电成本的全社会费用分摊机制,同时还根据不同可再生发电技术特点和产业化进程,建立了可再生能源发电的分类电价体系,消除了可再生能源发展的准入障碍,有力地促进了可再生能源市场的扩大。

我国通过公布《可再生能源发展专项资金管理暂行办法》、《可再生能源建筑应用专项资金管理暂行办法》、《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》、《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》、《生物能源和生物化工原料基地补助资金管理暂行办法》、《生物能源和生物化工非粮引导奖励资金管理暂行办法》及《节能与新能源汽车示范推广财政补助资金管理暂行办法》等一系列用于支持风力发电、生物质能利用、太阳能光电以及新能源汽车的可再生能源专项资金实施细则,建立了支持可再生能源技术研发、产业发展和市场推广的财政投入政策体系。

我国通过制定《企业所得税法实施条例》、《财政部关于调整大功率风力发电机组及其关键零部件、原材料进口税收政策的通知》、《关于发展生物能源和生物化工财税扶持政策的实施意见》等税收制度和细则,对参与生物质能综合利用、风力发电、太阳能发电等可再生能源项目的开发及装备制造企业给予不同程度的税收优惠,初步建立起促进可再生能源发展的税收体系。

总体来看,可以说我国可再生能源法实施框架和激励措施已基本形成,但是目前在可再生能源产品补贴机制方面面临着不小的挑战,需要进一步完善。

(二) 对USW申诉书中针对中国可再生能源禁止性补贴指控的分析

可再生能源行业的快速发展,不仅对我国的节能减排起到举足轻重的作用,而且对全球应对气候变化也有重大贡献和重要意义。USW趁美国中期选举的特殊时机,挑起针对中国的301反补贴调查,俨然是给全球减排之路设置了又一路障。另外,一旦美国通过对中国反补贴制裁,未来对美出口贸易必将受影响,还有可能引起欧洲国家的连锁反应,而欧洲恰恰

是中国新能源出口的主要市场。我们将在上述全面的政策梳理基础上,对USW的相关指控进行条分缕析,逐一解读。

1. “乘风计划”与国产化要求指控分析 USW申诉书中提到了中国原国家计委“九五”期间通过的“乘风计划”,指出该计划给予使用国产风电装置的风力发电项目贷款补贴以及接入电网的优先权。经营风电场的外资企业,如购买本地装置也可以在增值税和企业所得税上享受优惠待遇。基于此,USW认为“由于该项计划中明确要求工程和企业使用国产而非进口商品以取得贷款和税收抵免的资格”,因此,“乘风计划”违背了ASCM第3条第1款(b)项下的规定。

另外,USW还注意到,根据《国家发展改革委关于风电建设管理有关要求的通知》(发改能源〔2005〕1204号),规定“风电设备国产化率要达到70%以上,不满足设备国产化率要求的风电场不允许建设。”但是,USW在申诉书中本身也了解到,该项关于风电工程项目采购设备国产化率的要求已经在2009年被发改委取消。然而,USW在申诉书中仍然坚持认为中国仅仅取消了一项与“乘风计划”相分离的计划对上述国产化率的要求,并以此推断“乘风计划”仍旧有效。

正如USW在申诉书中所说,该项关于风电工程项目采购设备国产化率的要求已经在2009年底《国家发展改革委关于取消风电工程项目采购设备国产化率要求的通知》中被发改委取消。国家发改委既然取消了2005年通过的一项规定,何以仍然保留上世纪90年代“乘风计划”当中类似的规定?USW的该条指控明显站不住脚。

2. 风力发电设备产业化专项资金补贴问题分析 USW在申诉书中指控《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》(财建[2008]476号)中相关规定违背了ASCM第3条第1款(b)项下的规定。其中所涉及的条款主要包括以下几条:

第四条 产业化资金支持对象为中国境内从事风力发电设备(包括整机和叶片、齿轮箱、发电机、变流器及轴承等零部件)生产制造的中资及中资控股企业。

第六条 申请产业化资金的风力发电设备制造必须符合下述条件:

(四)风电机组配套的叶片、齿轮箱、发电机由中资或中资控股企业制造,鼓励采用中资或中资控股企业制造的变流器和轴承。

第七条 对满足支持条件企业的首50台风电机组,按600元/千瓦的标准予以补助,其中整机制造企业和关键零部件制造企业各占50%,各关键零部件制造企业补助金额原则上按照成本比例确定,重点向变流器和轴承企业倾斜。

根据ASCM第2条第1款,“为确定按第1条第1款规定的补贴是否属对授予机关管辖范围内的企业或产业、或一组企业或产业(本协定中称“某些企业”)的专向性补贴,应适用下列原则:(a)如授予机关或其运作所根据的立法将补贴的获得明确限于某些企业,则此种补贴应属专向性补贴。”如若尽管因为适用规定的原则而表现为非专向性补贴,但是有理由认为补贴可能事实上属专向性补贴,则可考虑其他因素。此类因素为:有限数量的某些企业使用补贴计划、某些企业主要使用补贴、给予某些企业不成比例的大量补贴以及授予机关在作出给予补贴的决定时行使决定权的方式。

据此分析,上述《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》第四条、第六条、第七条,由于将补贴的获得明确限于“中国境内从事风力发电生产设备制造的中资及中资控股企业”,按照ASCM第2条第1款(a)项的规定,该补贴应属专向性补贴。

其次,根据第一部分所述的ASCM第3条第1款(b)项,《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》中第六条第四款的规定,由于视使用“中资或中资控股企业制造”的“风电机组配套的叶片、齿轮箱、发电机”为申请产业化资金的条件之一,因此该项规定涉嫌构成ASCM第3条第1款(b)项所指的禁止性补贴。

3. 出口产品研究开发资金补贴问题分析 USW在申诉书中指控中国政府对高科技出口产品给予研究开发资金资助,其中包括绿色技术产品,如风电设备、水电轮机、光伏能源系统和高级电池。该指控主要涉及《出口产品研究开发资金管理办法》(外经贸计财发[2002]527号)和《中国高新技术产品出口目录》。

在《出口产品研究开发资金管理办法》中有下述规定:

第七条 申请出口研发资金的项目应具备以下条件:

(三) 产品有较强的国际市场竞争力和出口前景;

第八条 出口研发资金资助以下企业或项目:

(四) 海关统计的上年度出口额占销售收入总额50%以上或出口额超过1500万美元的企业。

《出口产品研究开发资金管理办法》主要针对中国高新技术出口产品的研发项目给予资金支持。根据《中国高新技术产品出口目录(2006)》,以及关于《中国高新技术产品出口目录》技术领域代码的说明,编码07的为新能源和节能产品。

财政部公布的《财政部关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录(第八批)的决定》、《财政部关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录(第九批)的决定》与《财政部关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录(第十批)的决定》,^③《出口产品研究开发资金管理办法》并未列于其中,因此推定该管理办法仍然有效。

根据ASCM第3条第1款(a)项“法律上或事实上视出口实绩为惟一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”,构成ASCM项下的禁止性补贴。因此,在《出口产品研究开发资金管理办法》仍然有效的前提下,由于该办法中的相关规定明确提出“出口研发资金资助海关统计的上年度出口额占销售收入总额50%以上或出口额超过1500万美元的企业”,在法律上视出口实绩为惟一条件或多种其他条件之一而给予补贴,因此涉嫌构成ASCM第3条第1款(a)项所指的禁止性补贴。

4. 出口信贷补贴问题分析 USW在申诉书中提到2009年中国进出口银行仅仅在两个进出口项目当中就提供了1740亿美元的出口信贷。USW还指出,1978年主要的官方出口信贷机构在OECD的支持下同意遵守最低利率和最高偿还期限两个标准,以扭转全球在出口信贷上的不良竞争。遵守这些标准的出口信贷在ASCM项下会得到保护。不遵守OECD关于该项“君子协定”所设置的“最低标准”,将构成基于ASCM第3条第1款(a)项所指的潜在的禁止性出口补贴。USW进一步指证,中国进出口银行提供的利息率低于OECD的最低标准,且其还款期限超过了OECD的最高标准。USW认为这类优惠条款使得中国的制造商在世界范围内的绿色技术市场相较美国出口商具备更强的竞争力。USW认为这些优惠条款使得进出口银行的出口信贷成为ASCM项下第3条第1款(a)项所指的禁止性补贴。

实际上,根据中国进出口银行2009年度报告,中国进出口银行2009年全年签约各类贷款不过才4785亿元,历年累计共支持了1742亿美元的机电产品、高新技术产品、农产品出口,对外承包工程和境外投资等“走出去”项目。因此,USW所说2009年中国进出口银行仅仅在两个进出口项目当中就提供了1740亿美元出口信贷的情况并不属实。

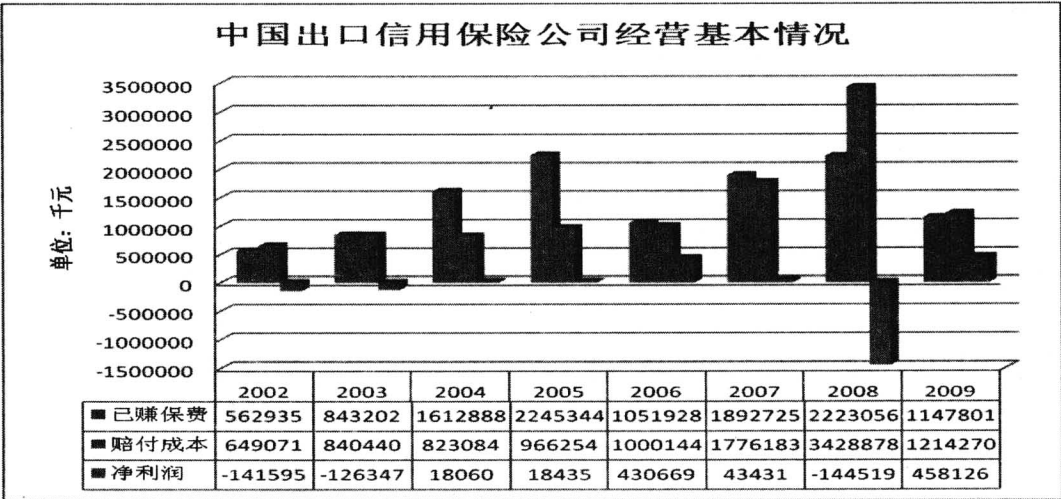
更重要的是，中国并未接受OECD所创设的关于出口信贷的标准，作为一个“君子协定”的非参加方，不遵循该协定所设定的标准，并不必然构成违反另一国际协定即ASCM项下的规定。仅仅将出口信贷给予从事出口的企业这一事实本身并不被视为属ASCM规定含义范围内的出口补贴的原因，必须证明“实质性的优势”的获得。如果能够证明出口信贷的利率在市场上也能获得，便不构成禁止性补贴，这一点在WTO关于加拿大和巴西的飞机补贴案中得到专家组的认可和支持。

5. 出口信用保险补贴问题分析 USW在申诉书中指责中国出口信用保险公司为清洁技术和产品出口提供优惠保险费率补贴，并声称中国出口信用保险公司从2002年创建到2008年因为优惠保险费率而累积14亿元的亏损，构成了ASCM第3条第1款(a)项所指的禁止性补贴。

WTO《补贴与反补贴措施协议》有关规则中，具体涉及出口信用保险的是第3条第1款中提及的附件一，也就是《出口补贴例示清单》。这份清单列举了12种禁止性补贴，其中第(j)项规定，“政府(或政府控制的特殊机构)提供的出口信贷担保或保险计划、针对出口产品成本增加或外汇风险计划的保险或担保计划，保险费率不足以弥补长期营业成本和计划的亏损的，视为补贴。”USW指控中国政府通过中国出口信用保险公司进行补贴的主要证据就是2002年到2008年的累计亏损。

事实上，中国出口信用保险公司从2002年创建至今，除开始两年和2008年外，大部分年份处于盈利状态（如下图2所示）。其中，众所周知，2008年是极为特殊的一年，金融危机的爆发导致全球金融市场和贸易环境极度恶化，致使中国出口信用保险公司出现较大亏损。但是，这种状况很快得到扭转，2009年中国出口信用保险公司便取得了4.58亿元的净利润。

在WTO“美国高地棉花案”中，专家组指出(j)项并未对“长期”下定义，也不存在时间上的标准，只是指一段长的时间，既可以是过去的，也可以是未来的。实际上，计算中国出口信用保险公司从2002年到2007年的累积净利润为盈利2.43亿元。如果以“美国高地棉花案”中的“10年”长期标准来看的话，在中国率先走出金融危机阴影、出口稳定增长的基础上，到2012年中国出口信用保险公司实现累积稳定盈利极有可能。因此，无论从过去还是未来角度来说，USW对中国出口信用保险补贴的指控都站不住脚。



数据来源：《中国出口信用保险公司年度报告》，2003—2009年。

图2 中国出口信用保险公司2002~2009年经营基本情况

从上述关于USW针对中国可再生能源激励政策主要补贴指控的辨析中，我们可以看出，USW对中国的补贴指控大多是不实和错误的，但是其中也有被其作为口实之处，对此我们必须清醒认识，并及时制定对策做出调整。

三、美国可再生能源补贴政策体系与特征

为了应对气候变化和能源安全等问题，美国也制定了本国的可再生能源战略。例如，为了保证其可再生能源战略目标的最终实现，美国政府一直以来都使用补贴方式来促进本国可再生能源产业的发展，并且已经成为了刺激该产业发展的主要政策手段。

（一）美国可再生能源的政策法案与补贴规模

美国《1978能源税收法案》首次提出针对燃料乙醇的消费税减免；到《1979能源税法》首次对可再生能源的投资者给予投资税抵扣，并允许可再生能源项目实行加速折旧；到《1992能源政策法案》首次提出对可再生能源的生产给予生产税抵扣，对免税公共事业单位、地方政府和农村经营的可再生能源发电企业按照生产的电量给予经济补助；再到《2005能源安全法案》首次提出利用金融工具促进可再生能源产业的发展，并首次引入清洁能源债券机制和贷款担保机制，为可再生能源技术的商业化提供资金支持；直到《2009美国复苏和再投资法案》，提出一系列综合性的补贴方式，包括生产税抵免、投资税抵免和联邦基金任选其一，以及对生产侧和消费侧直接补贴，不难看出美国对可再生能源补贴呈现出方式多元化、规模扩大化的趋势。

表1 美国涉及可再生能源补贴的主要法律法规

公布时间	法令名称	涉及补贴的方式
1978	《1978能源税收法案》	消费税抵免
1979	《1979能源税法》	投资税抵扣；加速折旧
1986	《1986年国内税收法案》	加速折旧
1992	《1992能源政策法案》	生产税抵扣；直接经济补助
2005	《2005能源政策法案》	生产所得税抵免；可再生能源债券；贷款担保
2008	《2008能源改进和延长法案》	加速折旧
2009	《2009美国复苏和再投资法案》	生产税抵免、投资税抵免以及联邦基金任选其一；生产侧和消费侧直接补贴

资料来源：笔者根据美国国会图书馆公布的相关法案内容整理得到。<<http://thomas.loc.gov/>>

2007财政年度，美国在能源领域的补贴总额共166亿美元，其中在可再生能源领域的补贴支出达到48.75亿美元，包括直接支出5亿美元，税收抵免39.7亿美元，研发补贴7.27亿美元，联邦电力补助1.73亿美元。^④金融危机发生后，美国在新能领域的投资大幅下降，美国政府为了改变这一现状，制定了《2009美国复苏和再投资法案》，从法案的内容可以看出其对可再生能源的开发和投资金额高达272.13亿美元，其中由美国能源部“能源效率与可再生能源”（EERE）办公室掌握的就有168亿美元，是2008财年的十倍，足以见到美国在支持可再生能源开发上的态度和决心。

表2 《2009美国复苏和再投资法案》中可再生能源方面研发与投资补贴 单位:亿美元

项目	金额	项目	金额	项目	金额
可再生能源与电力输送技术贷款担保	60	建筑业与工业使用高效能源技术的支持	6.02	提高低收入家庭的房屋能效	2.5
气候适应援助计划	50	绿领工人培训	5	国际实验室研究与实验资金支持	2.04
碳捕获与低排放技术	34	开发地热技术项目	4	风能水能等可再生能源项目资金支持	1.9
高效清洁能源一揽子财政拨款	32	电动汽车	4	发展开展太阳能技术项目	1.15
州能源计划	31	高效能电器折扣计划	3	发展高能效车辆	1.1
促进汽车电池系统和零部件产业发展计划	20	政府采购高效汽车计划	3	新开展的燃料电池技术的扶持	0.42
生物能源的研发与示范项目	8	联邦车队电动车辆采购计划	3	共计	272.13

数据来源: H.R.1 -- American Recovery and Reinvestment Act of 2009, U.S. 111th Congress.

按照《2009年复苏和再投资法》中1603条款的规定,美国在可再生能源领域已经实施了高达26亿美元的财政支持计划,从其中可以看出美国政府在风能的发展中提供巨大的支持。风能(大机组)的总装机容量达到3891.8MW,财政补贴金额达到22.26亿美元,每千瓦补贴金额平均达到1906美元,在Forbes Park风能项目中高达3448美元/千瓦,^⑨远高于中国的补贴标准。

(二) 美国可再生能源方面主要补贴方式

根据美国所制定的一系列法律法规,特别是《2009美国复苏和再投资法案》(简称2009ARRA)和《2005年能源政策法》,美国在可再生能源领域现行主要有5种补贴措施:

一是可再生能源技术贷款担保。根据《2005能源政策法案》1701、1702条的规定,对于可避免温室气体排放的能源可以给予贷款担保,其中包括对可再生能源技术的担保,而该技术应该是用于商业市场的商业技术。给予符合要求的项目提供贷款担保不超过全部设备成本80%,贷款利率不高于授予机构规定的限度,该利率不应超过在该领域私营贷款的利率水平,还款期限不超过30年或者使用寿命的90%。

二是清洁可再生能源债券(CREBs)。2009ARRA第1111条提供了16亿美元的清洁可再生能源贷款,这些系能源产业包括风能、太阳能、水能等清洁可再生能源领域。这笔贷款中,1/3将给予州政府、地方政府以及印第安部落政府的合规项目,1/3给予公共供电供应商,1/3给予电力协作组织。

三是生产税抵免(PTC)。PTC可以追溯到《1992能源政策法案》,2009ARRA第1101条将生产税抵免的范围进行了调整,将适用生产税抵免扩大到风能、生物能、地热能、城市固体废弃物等发电设备所生产的电能。同时,将有效期向后延迟,风能设备延迟到2012年12月31日,其他设备延迟到2013年12月31日。税率也从2007年的2.0美分/千瓦时调整为2.1美分/千瓦时。

四是投资税抵免（ITC）。2009ARRA第1102条、第1103条规定，对于2008年12月31日之后投入运行的风能和其他可再生能源的发电设备可以允许纳税人选择可再生电力生产税抵免、投资税抵免以及联邦基金之间任选其一。对符合条件的用于可再生能源设备制造、研发设备安装、设备重置和产能扩大项目，都可按照设备费用的30%给予投资税抵免。

五是可再生能源联邦基金。根据2009ARRA第1104条的规定，对于2009年、2010年投运的或者2009年、2010年开始安装且在联邦政府规定的税务减免截止日（风能2013年投入运营、其他能源2014年投入运营）之前投运的可再生能源利用项目的设备投资给予相当于设备及资产总额的30%的财政补贴。

（三）美国可再生能源补贴政策的主要特点

（1）一般采取竞争性补贴政策。美国对本国企业发放补贴，一般都会采取竞争性工业补贴的政策。所有合规企业都可以申请被授予补贴，某一企业要取得该补贴就必须通过竞争性程序，符合这一具体补贴的要求和标准。当局在授予能源领域该补贴的过程中，采取这一措施最大限度地规避了ASCM第2条中对于“专向性”的规定，这主要表现在两个方面：其一，从法律层面上看，当局并未以法律法规或其他方式将补贴限于某些企业，这样补贴就不具有了法律上的“专向性”；其二，从事实层面上看，当局也并未将全部或绝大部分补贴授予某些企业。这样就排除了企业专向性补贴和地区专向性补贴的可能性，最多只能被视为可再生能源行业专向性补贴。

（2）尽量使用研究与开发（R&D）补贴政策。如根据《2005能源政策法案》的规定而进行的“创新技术”贷款担保，将可再生能源技术研发作为整个贷款担保计划的重要一步进行补贴。根据ASCM第4章第8条第2款（a）项的规定，“对公司进行研究活动的援助，或对高等教育机构或研究机构与公司签约进行研究活动的援助”属于不可诉补贴。虽然从2000年1月1日起不可诉性补贴条款失效，但是从国际实践来看，一般国家都不会对该部分补贴提起反补贴调查和诉讼，因此使用该类补贴还是比较安全。美国大量运用研究与开发补贴政策既实现了补贴的目的，同时又符合ASCM规则，避免了其他成员的反补贴措施。

（3）基本不存在禁止性补贴。美国在可再生能源方面的补贴基本上都是针对美国治内所有合规企业进行的补贴，在法律条文上不存在构成出口补贴和进口替代补贴等禁止性补贴的情况。当然，这并不排除美国所采取的补贴政策可能构成可诉性补贴的情况。按照ASCM第3部分的规定，如果可以证明美国所采取的补贴措施对其他成员的利益造成不利影响且造成严重侵害，那么其他成员就可以提起反补贴调查并采取相应措施。

四、结语与启示

美国USW对中国的可再生能源补贴提起反补贴调查，绝非一时的心血来潮，而是处心积虑有备而来，收集的材料非常详细全面，对此我们绝不可掉以轻心。一方面，我们通过全面梳理我国可再生能源政策体系寻找自身制度设计上的缺陷与不足，为应对反补贴调查打好基础；另一方面，通过对美国的可再生能源法律体系和补贴政策的检视，洞悉美国的可再生能源补贴规模和特征，从中找到我们可以借鉴的经验和模式。在完善我国可再生能源激励政策体系时，以下几点值得借鉴：

首先,在我国实施可再生能源补贴的过程中引入竞争性补贴政策,尽可能地规避掉一些专向性的补贴,这样可以更好地实现我国可再生能源补贴的目标,同时也可以更好地规避可能来自于外部的法律风险。

其次,在制定我国的可再生能源补贴政策时,应尽量采取不可诉性补贴。虽然不可诉性补贴条款已经失效,但是从2000年后美国及其他国家的实践来看,实施不可诉性补贴仍然被视为合法的国际惯例,基本没有被诉的案例。采取不可诉性补贴政策,可以较大地降低我国被诉的风险。

最后,在制定我国可再生能源政策的过程中,始终注意避免出口补贴、进口替代补贴等禁止性补贴问题。在制定法律法规时注意用词,在执行中严格按照标准和规范的要求,避免被其他成员国实施反补贴调查与报复措施。

(作者单位:武汉大学)

注 释:

- ① 将补贴给予从事出口的企业这一事实本身不得成为被视为属本规定含义范围内的出口补贴的原因。
- ② ASCM附件1所指的不构成出口补贴的措施不得根据本规定和本协定任何其他规定而被禁止。
- ③ 这三份文件相继于2003年1月30日、2006年3月30日、2008年1月31日公布,全文见于中华人民共和国财政部网站。<<http://tfs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/>>。
- ④ 此处数据来源于美国能源信息署2008年发布的报告《Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy Markets 2007》。
- ⑤ 此处数据来源于Mark Bolinger et al (2010) 的研究成果。

参考文献:

- [1] 中国出口信用保险公司,(2003~2009)《年度报告》。
<<http://www.sinosure.com.cn/sinosure/gywm/xbkw/gsnb/default.htm>,访问时间:2010年11月2日>
- [2] 中国进出口银行,(2009)《中国进出口银行2009年度报告》。
<<http://www.eximbank.gov.cn/annual/index.shtml>,访问时间:2010年11月2日>
- [3] 中国可再生能源学会、中国科学院广州能源研究所,(2009)《中国新能源与可再生能源年鉴(2009创刊号)》。
- [4] EIA,(2008)“Federal Financial Interventions and Subsidies in Energy Markets 2007”, Report Num:SR/CNEAF/2008-01。
<<http://www.eia.doe.gov/oiaf/servicerpt/subsidy2/index.html>,访问时间:2010年11月3日>
- [5] Mark Bolinger et al, (2010)“Preliminary evaluation of the Section 1603 treasury grant program for renewable power projects in the United States,” Energy Policy 38, 6804~6819.
- [6] U.S. 109th Congress, (2005)“H.R. 6—Energy Policy Act of 2005(Enrolled Bill)”。
<<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:H.R.6>,访问时间:2010年11月3日>
- [7] U.S. 111th Congress, (2009)“H.R.1— American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Enrolled Bill)”。<<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c111:H.R.1>,访问时间:2010年11月3日>
- [8] USW, (2010)“United Steelworkers’ Section 301 Petition Demonstrates China’s Green Technology Practices Violate WTO Rules”。<<http://assels.usw.org/releases/misc/section-301.pdf>,访问时间:2010年11月2日>
- [9] WTO,(2003)“Canada Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft”, WT/DS222/ARB.
- [10] WTO,(2005)“United States—Subsidies on Upland Cotton”, WT/DS267/AB/R.