

上游补贴利益传递：经济学分析与法律规制 ——基于价格弹性理论的视角

李仲平

摘要：价格弹性理论的分析表明，政府旨在消除国内生产商劣势的补贴通常不发生利益传递，而政府超额补贴必然引发利益传递，并且利益传递程度与投入产品的需求价格弹性呈反比关系。鉴于正向追踪投入产品的需求价格弹性不具有可操作性，上游补贴利益传递程度的量化应逆向回溯投入产品的市场价格。而在此类价格不存在或不合理时，无需构建调整价格，因为外部基准是相对客观、中立的选择。此外，利益传递应仅向上游追溯一个环节，并以投入产品的补贴数量为上限。

关键词：上游补贴；利益传递；价格弹性

中图分类号：DF96

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2017) 05-0047-08

基于 WTO 反补贴规则的约束，任何直接补贴最终商品的政府行为都不明智。而通过间接补贴上游生产要素，既可以达到直接补贴下游最终商品的竞争效果，又能规避最终商品进口国的反补贴规则。因此，对上游补贴进行规制已经成为国际反补贴规则和各国反补贴体系变化中一个不可避免的趋势。但根据《补贴与反补贴措施协议》（以下简称“《反补贴协议》”）关于可抵消补贴的定义，只有给予投入产品的补贴向最终商品传递了利益，方可对最终商品征收反补贴税来抵消投入产品的补贴。由此，判断并量化给予投入产品的补贴是否向最终商品传递了利益以及传递了多少利益，就成为在 WTO 框架下对上游补贴进行规制的前提。鉴于补贴利益在上下游产业间的传递本质上是一个经济学问题，并且传递与否具有高度的事实依附性，本文以微观经济学中的供给—需求价格弹性理论为工具，以完全竞争和同类产品市场为模型，采用局部均衡的分析方法对此加以探讨，藉此为中国规制上游补贴确立可供操作的规则框架。

一、补贴利益传递的一般效应

上游补贴是通过间接补贴生产要素（即投入产品）来达到直接补贴最终商品效果的一种不公平竞争行为。WTO 争端解决机构及其成员方认为，上游补贴可被抵消的基本原理是，补贴能够降低投入产品的市场价格，最终商品因获得便宜的投入产品

作者简介：李仲平，广东金融学院法学院副教授，研究方向：国际经济法。

基金项目：国家社科基金项目“WTO 补贴规则与中国产业补贴政策的变革研究”（项目编号：12BFX139）和广东金融学院“创新强校工程”项目“‘网络强国战略’背景下中国补贴网络产业的法律困境与对策研究”。

得以降低自己的销售价格，致使进口国同类产业因无法与具有重大成本优势的最终商品相竞争而受到损害。但是，给予投入产品的补贴一定会降低投入产品的价格吗？对这一问题的回答，首先需要关注补贴利益传递的一般效应。

图 1~3 假定补贴提供国是一个自给自足的国家，其中，纵轴（P 轴）表示价格，横轴（Q 轴）表示需求量，需求曲线 D 表示消费者在特定价格水平上愿意购买的商品量。由于商品的需求量与价格呈反比，所以需求曲线是一条向右下方倾斜的曲线。供给曲线 S 表示生产者在特定价格水平上愿意生产的商品量。由于商品的供给量与价格呈正比，所以供给曲线是一条向右上方倾斜的曲线。需要说明的是，在考察价格如何影响需求和供给的变动时，通常会涉及价格弹性这一概念。需求价格弹性指一定时期内价格变动引起需求量变动的程度，一般用 E_d 表示。需求价格弹性的大小表现为需求曲线倾斜程度的不同。需求价格弹性越大，需求曲线越扁平；需求价格弹性越小，需求曲线越陡峭。供给价格弹性指一定时期内价格变动引起供给量变动的程度，一般用 E_s 表示。供给价格弹性的大小也表现为供给曲线倾斜程度的不同，供给价格弹性越大，供给曲线越扁平；供给价格弹性越小，供给曲线越陡峭。

图 1~3 分别说明在供给弹性恒定为 1 的情形下不同的需求价格弹性引发利益传递的不同程度。在图 1 中， E_d 为 2；在图 2 中， E_d 为 1；在图 3 中， E_d 为 0.5。3 种情形下，供给和需求相等时的均衡价格均为 P_1 ，均衡交易量均为 Q_1 ，市场呈均衡状态。假定政府提供补贴，由于补贴降低了生产成本，供给曲线必然向下移动，如图移动至 S_1 理想状态下，供给曲线发生位移的幅度恰好等于补贴数量，结果是价格下降，供给增加。

如图 1 所示，价格从 P_1 降至 P_2 ，交易量从 Q_1 增至 Q_2 ；在图 2 中，价格从 P_1 降至 P_3 ，交易量从 Q_1 增至 Q_3 ；在图 3 中，价格从 P_1 降至 P_4 ，交易量从 Q_1 增至 Q_4 。需要特别注意的是，较低需求价格弹性（图 3）中的新均衡价格 P_4 远远低于较高需求价格弹性（图 1）中的新均衡价格 P_2 。这意味着，在补贴降低了投入产品价格的意义上，需求价格弹性越低，传递给受补贴投入产品购买者（也即最终商品生产商）的补贴利益就越多。

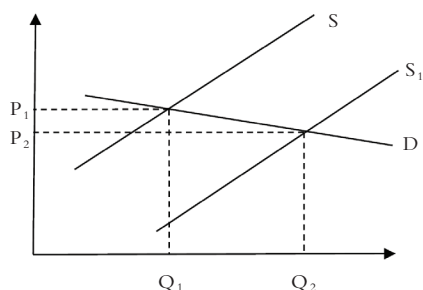


图 1

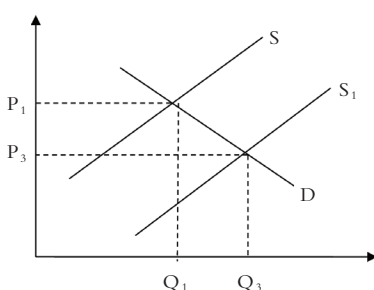


图 2

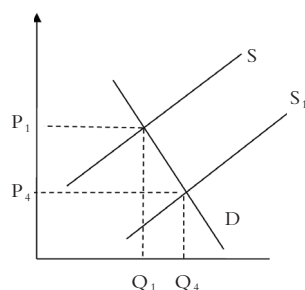


图 3

此外，在需求有完全弹性时，供给完全无弹性。此时需求曲线是一条与横轴平

行的直线，供给曲线是一条垂直于横轴的直线，补贴不会引发投入产品价格的任何变动，利益也就不会发生任何传递。相反，在需求完全无弹性时，供给有完全弹性。此时需求曲线是一条垂直于横轴的直线，供给曲线是一条平行于横轴的直线，补贴将导致投入产品价格降低，利益则会发生全部传递。

综上，在局部均衡的假设之下，除了需求有完全弹性和需求完全无弹性的特殊情形下补贴利益发生“全无”和“全有”的传递之外，需求价格弹性越低，补贴利益传递的程度越大。即需求价格弹性和补贴传递程度呈反比。由于这一结论仅是针对补贴提供国这一孤立市场进行一般性考察的结果，未涉及给予投入产品的补贴是否及如何进行利益传递，因此尚需引入外国投入产品供应商进行更为深入的分析。

二、政府旨在消除国内生产商劣势的补贴不会传递利益

图 4~6 引入外国供应商，藉此弥补图 1~3 忽略国际贸易因素的局限。 P_w 代表世界市场价格， S_i 代表世界市场上的进口。假定该国是一个产品净进口国和价格接受者，也即国内需求的任何改变都不足以影响世界市场价格，而国内生产商无法满足的任何需求都可通过进口来补足。

图 4 表明，在政府没有提供补贴的情形下，国内最终商品生产商通常不愿以 S 和 D 相交的高价购买本国投入产品。此时，国内市场上的需求全部通过进口来满足。为了鼓励国内最终商品生产商购买本国的投入产品，政府遂向后者提供补贴。在图 5 中，由于政府补贴降低了生产成本，国内投入产品生产商开始增加生产，供给曲线从 S 移至 S_1 ，供给量从 0 增至 Q_2 。无疑，政府补贴额度越大，国内生产商愿意供给的数量也就越大。在图 6 中，国内生产商愿意供给的数量增至 Q_3 。

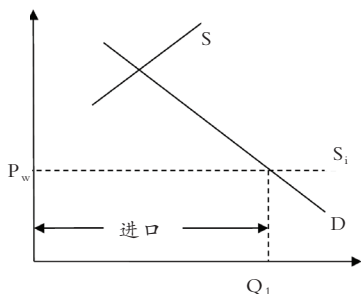


图 4

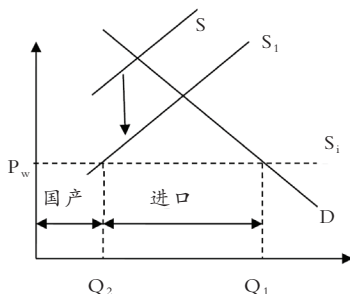


图 5

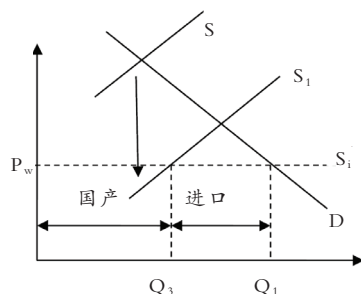


图 6

在图 4~6 的 3 种情形中，价格恒定为 P_w ，需求量和供给量恒定为 Q_1 。补贴的唯一影响是投入产品的国内生产商获得国内市场中的较大份额。由于补贴没有降低投入产品的市场价格，因此，当政府补贴旨在抵消国内投入产品生产商在本国市场上的竞争劣势时，通常不会向最终商品传递利益。

政府旨在消除国内生产商劣势的补贴，通常不会降低补贴提供国投入产品的市场价格。这一结论包含两层意思：补贴降低了受补贴投入产品的价格；受补贴投入

产品的价格降低，不足以压低投入产品的现行市场价格。经济学上的这一结论对于运用法律手段规制上游补贴的启示在于：

第一，既有法律规制假定给予投入产品的补贴未必总会扭曲最终商品的生产与贸易是合理的。在补贴仅仅抵消补贴提供国和他国之间投入产品全部或部分价格差额的情形下，受补贴投入产品的价格可能仍然高于市场价格，或其他国家未受补贴潜在供应商的价格。在这两种情形下，给予投入产品的补贴仅仅扭曲了投入产品的生产与贸易，并不会影响最终商品的生产与贸易。

第二，基于投入产品补贴和最终商品获益之间构成必要不充分关系，利益传递分析应被设计成一个可反驳的假定。即给予投入产品的补贴没有向下游最终商品传递利益，除非相关证据证明利益发生了传递。在这种假定之下，证明利益传递的举证责任由发起上游补贴调查的申请人或调查机关承担，其意欲保护的是补贴提供国使用补贴促进经济和社会发展的正当权利。

三、政府超额补贴必然引起利益传递

图 4~6 始终假设：给予投入产品的补贴额度，不会超过抵消国内生产商竞争劣势所需的数量。但是，倘若补贴不会引起受补贴产品的价格低于世界市场价格的话，政府为什么还会提供补贴呢？事实上，很多国家都将补贴投入产品视为培育经济发展的工具之一。当政府补贴旨在增强本国产品的市场竞争力时，其提供的补贴额度必然大于抵消本国产品竞争劣势所需数量。在此情形下，国内生产商便拥有压低世界市场价格的能力，笔者将这种情形下的补贴称为“超额补贴”。

图 7 表明，当政府补贴数量超过抵消国内产业竞争劣势所需数量时，国内生产商会进一步扩大生产数量至 Q_4 ，并将世界市场价格从 P_w 压低至 P_1 。市场在 Q_2 与 S_1 交接处结清，没有进口发生，此即为超额补贴。那么，在政府超额补贴的情形下，补贴利益是否以及如何传递呢？图 8 和图 9 分别说明不同需求价格弹性引发利益传递的不同程度。

图 8 关注需求价格弹性较高时的情形。假定需求价格弹性为 2，需求曲线是一条向右下方倾斜的、比较扁平的曲线。政府超额补贴导致投入产品价格压低了世界市场价格，投入产品的价格由 P_w 降至 P_1 或 P_2 。图 9 关注需求价格弹性较低时的情形。假定需求价格弹性为 0.5，需求曲线表现为一条向右下方倾斜的、比较陡峭的曲线，政府超额补贴致使投入产品的价格由 P_w 降至 P_3 或 P_4 。

两图对照可知，图 9（需求价格弹性较低）中投入产品价格下降的幅度，远远超过图 8（需求价格弹性较高）中投入产品价格下降的幅度。这意味着，在补贴降低投入产品价格的意义上，需求价格弹性越低，传递给最终商品生产商的利益也就越多。这一结论与图 1~3 所阐明的补贴利益传递的一般效应相同。

综上，在投入产品的需求有完全价格弹性时，补贴利益不发生任何传递；在投

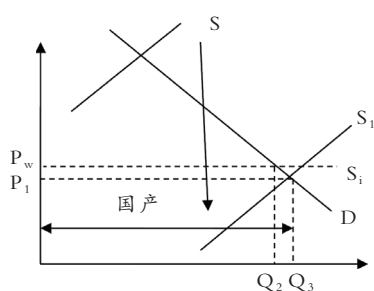


图 7

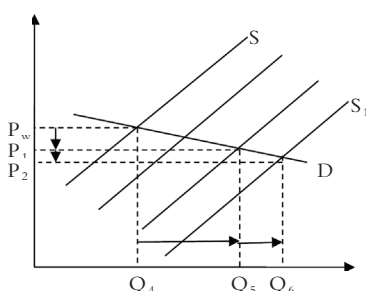


图 8

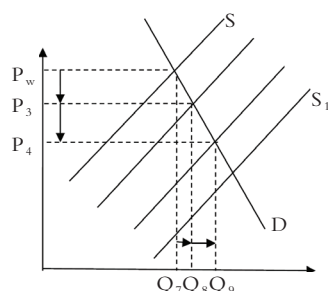


图 9

入产品的需求完全没有价格弹性时，补贴利益发生全部传递。除此之外，在政府补贴降低投入产品市场价格的意义下，补贴将总是发生某种程度的部分传递。鉴于需求有完全价格弹性和完全无价格弹性的产品极少，实践中涉及的多是利益发生部分传递的情形。补贴利益通常发生部分传递的经济学分析表明：

第一，量化利益传递程度是规制上游补贴的核心。根据《1994 关税与贸易总协定》第 6 条第 3 款规定，只有向最终商品传递了利益的投入产品的补贴，才可以通过对最终商品征收反补贴税予以抵消。也就是说，对最终商品征收反补贴税所能抵消的，仅限于向其传递了利益的那部分投入产品补贴。倘若没有量化补贴利益的传递程度，反补贴调查机关就无法确定对最终商品征收的反补贴税是否超过了可归于该商品的补贴数量，从而可能违反《反补贴协议》第 10 条脚注 36、第 19 条和第 32 条的规定。

第二，美国运用价格弹性理论探讨利益传递原理得出的结论并不可信。美国认为：“如果投入产品的需求价格弹性小于 1，则补贴利益不发生传递；仅在需求价格弹性大于 1 时，补贴利益才发生传递。”美国的推理可能是：在投入产品需求价格弹性大于 1 时，如果降低其价格，则销量增加的比率大于价格下降的比率，由此会增加总收益。所以，投入产品生产商会选择降价，给予投入产品的补贴会向其购买者传递利益。而在投入产品的需求价格弹性小于 1 时，如果生产商选择降价，则投入产品需求量增加的比率小于价格下降的比率，降价反而会减少总收益。所以，投入产品生产商不会降价，补贴利益也就不发生传递。但是，这一结论是以投入产品生产商谋求收入最大化而非利润最大化为前提的。降低投入产品的价格虽然可以增加销量和收入，但同时也会引起生产成本上升，最终导致利润下滑。

第三，尽管经济学分析表明，投入产品的需求价格弹性与利益传递程度呈反比，但根据惯常的生产流程，从起点开始追踪投入产品补贴的真实去向，藉此量化补贴利益传递程度的方法，可操作性并不强。笔者将这种方法称为“正向追踪法”。因为分析投入产品的需求价格弹性，必须探究上下游产业间的市场竞争条件，而这涉及评估上下游市场参与者之间的价格竞争强度，并且受到投入产品的替代品数量和相近程度、投入产品的重要性、用途多寡及消费者偏好等众多因素的影响。如此，搜集、分析繁多的市场数据不仅在较短的反补贴裁决期限内无法完成，而且进行精确、

复杂的数理计算也导致上游补贴调查成为只有经济学家才能胜任的工作。

根据《反补贴协议》第14条，补贴是否授予利益应通过“比较”来判断，而比较的基准是市场。为抽象或简化投入产品市场，均以世界市场价格代替投入产品的市场价格。由于国际争端解决机构和各国实践均将分析重点放在利益“是否”传递而非“如何”传递上，致使其就如何确定投入产品的市场价格非但没有达成共识，甚至缺乏明确的思路。虽然利益是否及如何传递具有高度的事实依附性，致使创设一种能预设未来所有不确定因素的固定方法变得不那么现实，但根据利益传递的基本原理，仍然可以构建出相对合理的、可供操作的量化利益传递程度的相关规则。

四、量化上游补贴利益传递程度的规则及适用

基于经济学意义上的“正向追踪法”将极大增加上游补贴的调查难度，相关法律规制应从结果开始，逆向追溯投入产品的实际价格和公平交易价格，并假定二者之间的差异是给予投入产品的补贴引起的。这种“逆向回溯法”虽然未必能精确地反映补贴利益的传递程度，但却在操作上更为简单易行，也更容易被涉案各方理解与接受。考虑到反补贴税旨在纠正补贴对提供经济体内资源配置的扭曲，此处的公平交易价格应首选补贴提供国国内投入产品的独立交易价格。

具体而言，独立交易价格首先是同一受补贴投入产品生产商向其他最终商品生产商提供相同投入产品索要的价格。由于这种方法始终以受补贴投入产品生产商的市场竞争条件为逻辑起点，因而可比性较强。仅在该价格不存在的情形下，方可选择同一受补贴投入产品生产商向其他最终商品生产商提供类似投入产品索要的价格。而在该价格不存在的情形下，可将其他投入产品生产商提供相同投入产品索要的价格作为基准价格，这恰好是当前WTO争端解决机构和成员方的实践。而在此类价格不存在的情形下，可以选择其他投入产品生产商提供类似投入产品索要的价格。由于替代品的判断和出口价格的确定均比较困难，同一受补贴投入产品生产商提供投入产品的生产成本也可以作为比较基准。

在补贴提供国市场价格遭到扭曲或不存在时，基准价格的确定就需借助外部基准。可选的外部基准首先是受补贴投入产品的世界市场价格。由于在公开市场上搜集数据过于困难，其他国家相同投入产品的市场价格也可作为备选基准。仅当其他国家的可比价格无法获得、而调查国国内又存在类似投入产品时，经过对可能影响价格的任何因素进行调整后，可以使用调查国国内的投入产品价格作为比较基准。

需要说明的是，上述基准价格的具体适用应视个案具体情形而定。这似乎赋予上游补贴调查机关宽泛的自由裁量权，使得上游补贴规则的适用无法完全摆脱法律之外力量的影响和牵制。但是，考虑到即使起草最严谨的法律也不可能平衡所有相互冲突的目标，这种偏离可能是无法避免的。而为了将此类偏离严格限定在法律允许的适当范围之内，上游补贴利益传递规则的适用不得不有所克制。

第一，构建调整价格没有必要。如前所述，补贴提供国受补贴投入产品的独立交易价格是最优比较基准。但当该独立交易价格遭到扭曲时，是否需要构建一个基准价格而非选择外部基准呢？从理论上而言，似乎有必要创设一个调整价格。因为投入产品价格下降，不该影响最终商品在国际市场上的竞争条件。但是，由于对上游补贴进行规制旨在保护最终商品而非投入产品的国际竞争，就没有必要构建调整价格来排除投入产品价格被压低的影响，因为所有的最终商品生产商都能以相同的低价买到投入产品。

第二，外部基准是相对客观、中立的比较基准。尽管外部基准并非对补贴提供国受补贴投入产品市场的精确描述，但在无法确定受补贴投入产品市场价格的情形下，外部基准尤其世界市场价格是一种有效的替代价格。因为其在技术上的可操作性更强，结果上的不确定性和随意性更小，并在排除非市场经济国家的特殊情况时，是一种比调整价格更接近于市场价格的价格。中国已经在上游补贴调查中适用外部基准并做出了肯定性裁决。因此，多哈回合多边贸易规则谈判小组修订的《反倾销与反补贴协定综合草案》将世界市场价格作为比较基准，只不过是既有实践上升为法律规则而已，并非某些国家处心积虑用来对付中国低价原材料的“专门武器”。

第三，利益传递应仅向上游追溯一个环节。通常而言，上游补贴环节与调查所涉最终商品相距越远，启动上游补贴调查的必要性也就越小。基于反补贴调查较短的裁决期限以及既有调查技术和手段的限制，将利益传递分析限于最终商品和相邻生产阶段的投入产品之间，是进行上游补贴调查的明智做法。

第四，利益传递以投入产品受到的补贴数量为上限。在“欧盟诉美国大型民用航空器补贴争端”案中，欧盟诉称波音公司从其零部件制造商处获得的利益超过了后者受到的补贴数量。一般而言，补贴首先会产生价格效应，即降低受补贴产品的价格。而被降低价格的受补贴产品不仅对税收产生负效应，还对需求产生正效应。如果增加的需求超过减少的税收，生产商基于利润最大化会进一步降低价格。由于投入产品的价格降幅大于其获得的补贴利益，欧盟主张投入产品传递给最终商品的利益超过了其原本受到的补贴数量。但是，本案专家组遵循“巴西支线飞机案”的裁决，完全恪守了本文经济学分析的一般结论。鉴于补贴利益是一个常数而非变量，利益传递仅关注补贴引起的价格效应，而与其可能引起的收入效应和税收效应无关。

五、结语

本文借助价格弹性理论对上游补贴利益传递原理的分析，证明了在WTO框架下规制上游补贴的合理性和正当性。尽管经济学分析仅仅揭示了补贴利益传递程度和价格弹性的变动关系，并且囿于为每一种受补贴投入产品确定价格弹性的现实困难，致使其并非法律意义上衡量补贴利益传递程度较具可操作性的工具，但却能为逆向回溯投入产品的市场价格提供明确指引。因此，单一的经济学分析可能不完全契合

法律规则的非法律因素，但作为一种不可替代的分析工具，却有助于我们理解既有法律规则不完善、不合理的地方，并通过预测未来博弈的趋势、目标甚或进化结论，为法律规则从可能的不公平向相对公平或不断公平的理想追求指引航程，使法律及其演进不会偏离经济学分析所指明的方向，从而不断接近并实现法律价值的理想追求。

参考文献：

- [1] Barsy, Janet Zoe. Upstream Subsidies and U.S. Countervailing Duty Law: The Mexican Ammonia Decision and the Trade Remedies Reform Act of 1984[J]. Law and Policy in International Business, 1984,16(1).
- [2] Giesen, Hans-Michael. Upstream Subsidies: Policy and Enforcement Questions after the Trade and Tariff Act of 1984[J]. Law and Policy in International Business, 1985,17(2).
- [3] Hsu, Shi-Ling. Input Dumping and Upstream Subsidies: Trade Loopholes Which Need Closing [J] Columbia Journal of Transnational Law, 1986, 25(1).
- [4] Salonen, Eric P. Against the Current: Countervailing Duties, Upstream Subsidies and the Trade Remedies Reform Act of 1984[J]. Journal of Comparative Business and Capital Market Law, 1985,7(1).
- [5] 甘瑛. 国际货物贸易中的补贴与反补贴法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2005.
- [6] 黄东黎. 世界贸易组织补贴规则的条约解释[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [7] 单一. WTO框架下补贴与反补贴法律制度与实务[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [8] 赵维田. 世贸组织的法律制度[M]. 吉林: 吉林大学出版社, 2000.

Benefit Pass-through of Upstream Subsidies: Economic Analysis and Legal Measures: Based on the theory of Price Elasticity

LI Zhong-ping

Abstract: The analysis of price elasticity theory shows final goods do not always gain benefit from input products subsidies. Only when subsidies amount more than offsetting the recipient of competitive disadvantage, will benefit be passed and price elasticity of demand and benefit transfer effect is inversely proportional relationship. Given the positive track the demand price elasticity of input is not operable, identifying and quantifying the benefit pass-through of upstream subsidies reverse the market price of input constitutes. When such market price of subsidizing country does not exist or is not reasonable, there is no need to build the adjusted price but external benchmark is relatively objective and neutral benchmark price; especially the degree of upper limit on pass-through is the number of input subsidies and the benefit of pass-through analysis should only back a link to upstream.

Key words: upstream subsidies; the benefit of pass-through; price elasticity

(责任编辑: 金孝柏)