

中美贸易摩擦向多边扩展，国际补贴新规如何接招？

1

中美贸易冲突已经持续一年，冲突延续中有一些新变化。特别是冲突范围已经开始由双边向多边蔓延，这种趋势值得中国引起警惕。

3月24日，在美国策动下，泛美开发银行（IADB）宣布取消原定于3月28日在成都举办的60届年会。此外，美国还试图通过IMF和G20东京峰会，对中国的经常账户顺差进一步施压。在经贸规则领域，美国正在基于多边贸易体制WTO，通过国际补贴规则的修订对中国施压。

中美贸易摩擦正在向多边延伸

2018年以来，美欧日发布5份联合声明，表明了共同推进国际补贴规则改革的意图。在2019年1月的联合声明中，三方表态将于接下来的春季完成补贴新规则的制订工作，并吸纳其他WTO主要成员方加入。2019年1月，美国还向WTO提出了针对中国补贴问题的70项质疑。国际产业补贴规则的调整，矛头直指中国。

特别要注意到，美欧日联合声明的美方牵头人是贸易代表罗伯特·莱特希泽，他同时也担任当前中美经贸谈判的美方牵头人。与注重实际利益的特朗普不同，法律专业出身的莱特希泽，他的终极目标是：使用国际经贸规则对中国的“非市场导向”政策形成合围，并进一步孤立中国。

在此背景下，补贴新规将通过双边和多边渠道，同时对中国形成一定压力：一方面，这

¹ 本文已经于2019年4月15日发表于《财经》杂志。

对当前中美经贸谈判构成了新的压力。美方在中美谈判中所强调的：结构性调整、最终谈判结果的可执行性等等，都与本轮补贴规则的新动向息息相关。

另一方面，这也是 WTO 进一步改革的核心议题。虽然特朗普动辄扬言退出 WTO，但其真实意图有二，一是通过区域自贸协定围堵中国，例如《美墨加协定》的“毒丸条款”；二是通过推进有利于自身的多边体制改革，从而在 WTO 框架下攫取实惠。若要推动 WTO 改革，补贴规则和国有企业两大问题，正是美欧日和中印之间争议的焦点。中国诚应未雨绸缪，尽早启动国内市场化改革，而不是在现实国际压力不可回转之时，再疲于应付。

国际补贴规则新动向：直指国有企业、扩大补贴定义范围

欧盟和日本即想通过中国平衡和牵制美国，又想联合美国修订国际贸易规则来对中国提出新的约束条件。2018 年以来，美欧日的 5 轮联合声明中，三方对国际补贴规则的共同诉求，相当一部分内容直指国有企业问题，并且扩大了补贴的界定范围。这些新动向不但在多边层面，而且反过来也在双边谈判层面对中国形成一定压力。这些新动向包括：

1. 补贴规则修订诉求，剑指国有企业

此次，美欧日联合声明中最主要的诉求，就是在现行 WTO 多边补贴规则中，纳入国有企业问题。在美国向 WTO 提出针对中国补贴的 70 项质疑中，约三分之一与国有企业相关。美欧日希望调整现行国际补贴规则的主要原因，还是非市场导向政策和国有企业的不满。

奥巴马政府以来，美国就积极推行国有企业竞争中性规则。在 2018 年特朗普政府签订的《美墨加协定》中，美国也加入了国有企业条款。但是，由于国有企业条款的高标准，很难与中国达成有约束力的贸易投资协定。2018 年以来，美国转换发力点，开始在多边机制 WTO 下，积极推进补贴规则改革，纳入国有企业问题。

2. 修订公共机构认定标准，补贴行为将不可避免地卷入国有企业

一直以来，WTO 规则并不歧视国有企业，可以说是所有制中立的。而美欧日推动补贴规则改革的重要目标，就是重新商定 WTO 规则下的公共机构认定标准。如果将国有企业、国有商业银行认定为公共机构，则其向下游企业提供货物或服务、向其他企业提供贷款或参股的行为，都将构成补贴。在此基础上，受到补贴的企业（通常是国有企业），将受到制裁。

从以往案例来看，在 WTO 争端解决实践中，基本确立了对于中国较为有利的认定标准。但是，在目前美日欧的联合推动下，这种局面可能会受到冲击。

3. 补贴范围界定：从财政行为扩大至金融领域

以往 WTO 规则认定的补贴，主要是财政补贴，例如财政贴息、税收补贴、进出口补贴等。2018 年 9 月的美欧日联合声明，则将补贴范围扩大到了金融领域：（1）国有银行提供的借贷与公司资信不符，以及可能存在的政府隐性担保问题；（2）政府主导的基金进行非商业考虑的股权投资；（3）非商业考虑的债转股。上述三种情况的资金来源涉及到了银行、产业基金。这与《美墨加协定》中的国有企业条款内容一致。

在美国向 WTO 提出针对中国补贴的 70 项质疑中，也多次提出与政府引导基金相关的问题，比如中国为何不汇报关于国家集成电路产业投资基金的信息？中国还有哪些政府引导基金？中国如何决定哪些产业、哪些企业可以获得政府引导基金的支持？在政府引导基金中，私人投资者与政府类投资者的行动是否完全一致？

4. 新能源补贴定价：关注是否一视同仁

2018 年 9 月的美欧日联合声明，新加入了对能源补贴定价的考虑。从针对中国补贴的 70 项质疑中可以看出，美方关切是，中国对可再生能源、新能源的补贴定价，以及相关进口产品是否可以享受到同类补贴政策。

新能源补贴具有 WTO 规则中“不可诉补贴”的特征。但是“不可诉补贴”制度已经失效，新能源补贴仍可能构成“禁止性补贴”或者“可诉性补贴”。近年来，涉及新能源补贴的贸易争端越来越多。中国就属于涉案较多国家，风能、太阳能光伏产品都遭受过反补贴调查。

5. 补贴导致的产能过剩：直指高科技产业

美欧日对补贴规则的另一个诉求，就是希望构建新规则，对补贴导致的产能过剩提供有针对性的救济措施。从对中国补贴的 70 项质疑中可看出，美方关注的主要是，战略新兴产业、以及与中国制造 2025 相关的产业等高科技产业。

事实上，在现行 WTO 规则下，就可以通过征收反补贴税的形式，对产能过剩实施贸易救济。但美欧日仍然强调了产能过剩和针对性救济措施，主要还是为了保持自身在高科技产业中的全球主导地位。该诉求也对中国的产业政策具有直接压力。

中国坚守底线，放手推动符合中国利益的改革

在参与国际经贸规则改革的过程中，中国应牢牢坚守底线，“该改的、能改的我们坚决改，不该改的、不能改的坚决不改”。与此同时，中国也需明确认识到自己的核心利益，“要坚决破除一切妨碍发展的体制机制障碍和利益固化藩篱，加快形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型”。由此出发点看，我们也要对国际经贸规则的变化进行客观、理性分析，放手推动符合中国利益的改革。从积极应对国际补贴规则新动向看，中国应推动以下方面的改革：

1. 国有企业：分类施策，启动“竞争中性”改革

近期国际补贴规则的新动向，虽然名义上仍然针对补贴规则，但根本上是针对非市场导向政策和国有企业。因此仅改革补贴政策，无法根本解决问题。中国应尽快在国有企业分类改革的基础上，启动“竞争中性”改革。

分类推进国有企业改革，有现成方案可循。十八届三中全会提出“准确界定不同国有企业功能”，之后中央于 2015 年印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》。基于此，可将

国有企业分为公益类和商业类。其中前者获得适度补贴具有其合理性，而后者则可遵循竞争中性原则，实行商业化运作。

中国所处的经济发展阶段，已经可以接受“竞争中性”改革，并且会从中获益。近年来国有企业生产经营效率大幅提升，有能力参与市场公平竞争。落实好我国新近出台的公平竞争审查制度，引入国有企业“竞争中性”规则，有利于缓解国企在国际竞争中面临的压力。同时，这也有利于提高民企的投资积极性、增加外企的获得感。在政策实施方面，可以由易到难，先行在税收中立、约束补贴和政府采购方面有所突破，再逐步实现融资中立、监管中立等。

2. 加快经济干预方式从产业政策向竞争政策转型

中国应加快经济干预方式的转型。国际上竞争政策由来已久，最早的竞争法可追溯到1890年美国的《谢尔曼法》(Sherman Act)。经过100多年的发展，竞争政策已经成为各个发达国家市场经济的重要组成部分，上世纪80年代后期以来，发展中国家的竞争政策立法也大大加快。目前，竞争政策已经成为国际上干预市场竞争的通行方式。在竞争政策领域，我国尚处起步阶段，竞争立法起步较晚，法律框架在近20多年才逐步完善。我国企业的相关法律意识淡薄，这使得中国企业在强调竞争规则的国际市场中处境不利。

中国应借鉴国际经验。日本和韩国也曾使用产业政策，有效推动了产业升级和经济增长。但东亚金融危机后，日韩认识到，随着市场发育的逐渐完善，政府职能应当从经济活动的干预者转变为竞争秩序的维护者。此后，日韩着力进行改革，正在实现从产业政策向竞争政策转型。

3. 推动金融市场公平竞争改革

美日欧在金融补贴领域的部分改革诉求，符合中国自身改革取向，可以考虑接受。例如，借贷过程中存在政府隐性担保，产业基金的“明股实债”模式，都是中国亟待解决的结构性问题。即使内外诉求一致，中国要实现这一目标，也需要一个过渡时期。同时，对于“非商业”考虑的股权投资、“非商业”考虑的债转股，需要对“非商业”的标准给予澄清，并力争提出对中国有利的界定。“非商业”标准的界定，很可能也将围绕中国产业政策的合理性展开激烈争论。

4. 打破能源领域行政性垄断，消除能源价格结构性失衡

从长期来看，要优化我国能源结构，实现能源的可持续发展，必须鼓励可再生能源。近二十年来，我国在为各类可再生能源提供补贴和价格优惠上做出很多努力，成绩突出。但是，随着可再生能源利用规模的扩大，仅依靠电价和财政补贴已经开始呈现出资金不足、流程复杂等问题，长期看难以持续。

从传统化石能源和新能源两者的价格互动关系看，如果传统能源领域存在较多行政垄断、价格管制，同时缺乏环境治理，则化石能源的价格将出现扭曲，不能正确反映其资源稀缺性和外部性成本。相应地，可再生能源价格也无法充分体现其竞争力，从而难以吸引足够的资金和技术投入。可见，打破传统能源行业的行政垄断，推动征收环境税，将有力推动新能源

行业发展，也可以缓解我国可再生能源补贴所遭受的国际压力。

5. 明确补贴授予标准，提高补贴政策透明度

在针对中国补贴的 70 项质疑中，美国提出了大量质疑，认为中国现行补贴政策文件中缺乏补贴授予标准，补贴政策的透明度较低。中国可以梳理现行补贴政策，提高政策透明度，具体可采取以下措施：明确各类所有制企业在获得补贴方面有同等待遇；在政策文件中明确各项补贴的授予标准，即何种产业、何种企业和机构可以享受该项补贴；明确补贴程序。特定产业、企业和机构可以享受多长时间的补贴，这种补贴是否有退出机制等；信息公开。可以建立全国补贴政策公告网站，贯通各政府部门、各层级政府，方便企业了解现行补贴政策，也方便政府内部的信息沟通。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：xuqiy@163.com