



研究成果

吕晓杰-金融危机下绿灯补贴重返SCM协议



来源方式：原创

面对金融危机的拷问：绿灯补贴重返SCM协议的理论与现实

吕晓杰*

Theories and Realities to Bring Green Light back to the SCM Agreement |

内容摘要：作为自由市场与政府管制的平衡器，绿灯补贴不仅具有经济上的合理性，而且也是WTO成员在金融危机下政府干预的必要性的客观体现。然而，随着金融危机下政府干预的必要性的提出，WTO成员重新审视了绿灯补贴规则在SCM协议中的失效打破了这一平衡，也在很大程度上剥夺了WTO成员在金融危机下政府干预的必要性的客观体现。因此，WTO成员重新审视了绿灯补贴规则在SCM协议中的失效打破了这一平衡，也在很大程度上剥夺了WTO成员在金融危机下政府干预的必要性的客观体现。因此，WTO成员重新审视了绿灯补贴规则在SCM协议中的失效打破了这一平衡，也在很大程度上剥夺了WTO成员在金融危机下政府干预的必要性的客观体现。

关键字：SCM协议 绿灯补贴 金融危机

一、问题的提出

WTO《补贴与反补贴协议》（以下简称“SCM协议”）中补贴的分类被形象地比喻为绿灯补贴、黄灯补贴和红灯补贴。补贴的不同类别决定了其在SCM协议中的不同待遇，相对于红灯补贴的禁止，黄灯补贴允许符合协议规定的研发补贴、落后地区补贴和环保补贴这三种绿灯补贴，绿灯补贴的引入反映了各方对补贴作用的客观评估，也反映了WTO成员在金融危机下政府干预的必要性的客观体现。然而，SCM协议中有关绿灯补贴的规定根据该协议第31条的规定仅有五年的有效期限，五年期限结束前的审议结果。1999年西雅图部长级会议的失败在很大程度上导致WTO成员在金融危机下政府干预的必要性的客观体现。因此，WTO成员重新审视了绿灯补贴规则在SCM协议中的失效打破了这一平衡，也在很大程度上剥夺了WTO成员在金融危机下政府干预的必要性的客观体现。因此，WTO成员重新审视了绿灯补贴规则在SCM协议中的失效打破了这一平衡，也在很大程度上剥夺了WTO成员在金融危机下政府干预的必要性的客观体现。

不仅如此，2008年美国次贷危机引发的全球性金融危机也促使人们对绿灯补贴重返SCM协议的理论与现实进行了重新审视。2008年美国次贷危机引发的全球性金融危机也促使人们对绿灯补贴重返SCM协议的理论与现实进行了重新审视。2008年美国次贷危机引发的全球性金融危机也促使人们对绿灯补贴重返SCM协议的理论与现实进行了重新审视。2008年美国次贷危机引发的全球性金融危机也促使人们对绿灯补贴重返SCM协议的理论与现实进行了重新审视。2008年美国次贷危机引发的全球性金融危机也促使人们对绿灯补贴重返SCM协议的理论与现实进行了重新审视。

为如此，欧盟等国一直关注美方的援助方案，考察它是否符合SCM协议等国际贸易SCM协议实现了对一般情况下对贸易有扭曲作用的补贴的限制，但却忽视了自由市的在于透过金融危机分析绿灯补贴在SCM协议中存在的理论和现实基础，并探讨其

二. 绿灯补贴存在的理论基础

是否在国际贸易范围内规范补贴行为，取决于补贴行为会对国际贸易造成何种经济影响问题上进行了集中而深入的探讨，这些讨论为绿灯补贴在SCM协议中的确

(1) 补贴在经济效率上的合理性分析

基于传统的国际贸易理论，补贴会改变市场主体（生产者或消费者）的生产或消费生产上，而不是由市场来决定生产要素的有效配置，这种人为的干预相对于市场全球因比较优势所形成的规模化生产从国际贸易中所获得的利益，因此减少了对补贴行为进行规范的观点被称为“效率理论”（Efficiency Rationales）。

效率理论基于传统国际贸易理论对补贴行为所进行的评价受到了诸多经济学家和经济行为的外部性问题。如果政府不对产品的正外部性加以补偿的话，市场均衡与原本的供给曲线相交之时，而产品的社会价值无法在市场均衡价格中得以充分反映定的社会最适量，均衡并没有使整个社会的总利益最大化，这样的市场均衡并不大化方向移动，政府有必要对经济行为的正外部性进行补贴。

实际上，政府在研发活动、农业生产等方面所采取补贴行为优化了资源的有效配时，也阻止了政府为提高经济福利而对“市场失灵”所进行的合理干预。

(2) 补贴的贸易效应分析

从国际贸易的角度来看，出口国的补贴会对进口国产生怎样的影响呢？这是进问题。在分析补贴对进口国的影响时，一般将补贴分为国内补贴和出口补贴两类，出口竞争产业，两种补贴对于国内价格有着不同的影响。

A. 国内补贴

图1代表A国的市场， S_0 代表国内供给， D_0 代表国内需求，产品的世界价格为 P^* 。量 Q_d 可以通过进口量 Q_0Q_d 和国内供给量 OQ_0 之和得以满足。

如果A国政府决定对该产品的生产提供补贴，则国内供给就从 S_0 下移至 S_1 。如果产品的价格受制于国际市场价格而保持不变，那么，国内供给曲线的下移就导致了 Q_0Q_1 ，而A国为此所付出的额外成本相当于 abc 区域内的面积。由此可见，国内

B. 出口补贴

在出口补贴的激励下，生产者将部分或全部供给从国内市场转移至世界市场，从世界市场供给的增加又会导致世界价格的下降。

在两个国家进行贸易的情况下，世界价格为 P^* ，一国的出口量 ab 刚好被另一国的贴的情况下，本国生产者的一部分国内供给被吸引到出口市场上来，内国市场价格降为 P_f ，外国市场的需求增加，刚好消化了补贴国扩大的出口量 cd 。

从出口补贴对于内国市场的影响来看，国内生产者的生产量因为补贴得以扩大，供给从国内向出口的转移而被迫支付较高的价格。生产者的受益与消费者的损失相面积。

从出口补贴对于外国市场的影响来看，外国市场的消费者受益于较低的世界价格减少，甚至可能退出市场。但将消费者受益与生产者损失相比较，进口国享受了应该向补贴国寄送致谢卡以表谢意。

上述的经济学分析告诉我们，当社会最优价格大于市场价格时，补贴可以补偿经对“市场失灵”进行的合理干预。与此同时，有些补贴将竞争优势人为地赋予了终可能降低世界经济福利。但需要指出的是，补贴所造成的效率低下的成本是由对于补贴行为的经济效果分析，不仅有助于帮助政府确定补贴决策的目标和成本补贴行为的目标和成本分析提供了理论基础。从这个意义上讲，在贸易层面对

合理干预的补贴和对贸易造成扭曲影响的补贴，补贴纪律中应该设定安全港—绿灯的补贴。

三. 多边贸易体制中绿灯补贴规则的演进与现状

(一) 乌拉圭回合之前绿灯补贴规则的演进

在具体操作上采取何种标准对“好补贴”和“坏补贴”进行区分并据此进行法律规则制定中最为艰巨的任务。

根据GATT1947的第6条和第16条的规定，一国政府所采取的部分补贴会对其他缔约方针对这些补贴行为实施反补贴税，并规定缔约方大会可以讨论限制这些“坏补贴”之间确定一个划分标准。

GATT在1955年的修改中为“好补贴”和“坏补贴”的划分做了尝试，该修改最后作了特别规定，认定一缔约方对任何产品的出口所给予的补贴，可能对其他进口和业利益造成不适当的干扰，并可阻碍本协议目标的实现。根据B节的规定，所有缔约方应在1955年1月1日之前，缔约方应停止对非初级产品的出口提供补贴。1960年的修改又将出口补贴进入GATT1947多边规范的“坏补贴”清单中，但就缔约方反补贴行动的对比作出明确的区分。

在多边贸易体制建立初期，高关税和补贴问题同时存在。但关税问题是贸易自由化，GATT1947及其后几个回合的谈判重点关注的是关税减让问题。但是当经过几轮谈判，关税已无法作为保护本国产业的有效工具，缔约方开始将补贴视为一个实现贸易自由化的障碍，其影响也开始凸显。OECD1990年的研究显示，1986年瑞典的工业补贴在GDP中占0.5%，其他OECD各国的补贴比重占到2%到3.5%不等。

日本、欧共体各国以及发展中国家所实施的工业补贴让美国日益感到对贸易扭曲补贴进行限制成为东京回合谈判所关注的议题。但对于大多数缔约方来说，限制补贴政策的体现，对国内补贴进行国际层面的规范是对国内事务的干涉。这些缔约方反对限制补贴，美国在反补贴调查中应该进行损害调查。美国则认为，约束补贴行为是贸易自由化的要求，最后，东京回合《补贴与反补贴守则》采取了“双轨制”：单边制和多边制。但其行动要符合守则所规定的要件和程序，包括损害要件在内。至于何种补贴是禁止的。双轨制中的多边制为解决补贴问题提供了多边路径，主要目的在于减少具有扭曲性补贴的问题，但同时也意识到区分合理的政策性补贴与贸易保护性补贴的必要性。《守则》将补贴分为红灯（禁止性）补贴、黄灯（有条件）补贴和绿灯（允许的）补贴。《守则》的采纳。最后的守则第1条第1段列举了补贴可以实现的诸多政策目标，但事实上是无所作为。

在半个世纪的多边贸易谈判中，美国作为多边贸易体制的领航者在推动自由贸易自由化，有些补贴被认为减损了关税减让的成果，我不补，你补，这就是不公平贸易。在美国保持市场开放性的同时，按照对等原则，其贸易伙伴也要向美国开放“关闭的”外国市场，让更多地美国产品无歧视地进入这些市场。克林顿政府还要求外国政府开放其市场，在外国产品的进入美国市场过程中对外国政府的出口补贴和导致不公平竞争补贴又成为乌拉圭回合谈判关注的焦点。

“贸易是否公平”的价值判断是以美国国内贸易立法和价值标准而定的，在这个问题上，日本工业的迅速崛起很大程度上依靠日本政府长期实行产业扶持政策，欧洲国家也采取类似政策。最后，SCM协议中各方的妥协体现为对补贴行为和反补贴行为同时加以限制，而在反补贴行动中加入了损害要件的考查以及各种程序性要求。

乌拉圭回合的《补贴与反补贴协定》(简称“SCM协议”)相对于东京回合守则补贴是否受制于多边补贴纪律和单边反补贴行动的标准。根据SCM协议第1条的规定,因此授予了一项利益,就可认定补贴存在。符合SCM协议规定的补贴并不当然受专向性的补贴才可能受制于补贴纪律。专向性补贴指的是那些明确或实质上授予某些是不是所有专向性补贴都要受制于补贴纪律呢?SCM协议又将补贴分为三类:禁止议第四部分的规定,符合条件的专向性补贴属于不可诉补贴,不受多边补贴纪律用专向性要件对好补贴和坏补贴进行了区分,但是同时又在专向性补贴中划出一贴。

事实上,在乌拉圭回合关于补贴与反补贴规则的谈判中,美国一直坚持要将不可诉补贴类别的设置会导致规避行为,即各缔约方会以不可诉补贴的名义实施对方先后提交的可以作为不可诉补贴的项目清单中,政府提供的环保援助、研发援助和保险和调整援助等项目都包括在内。对于这些缔约方来说,具有补偿经济活动正制。

1. SCM协议中的绿灯补贴种类

根据SCM协议第8条的规定,不可诉补贴包括两类:一类是非专向性补贴;另一类绿灯补贴包括研究补贴、地区发展补贴和环保补贴。SCM协议第8条详细规定了成有被适用过。

(1) 研究补贴

SCM协议8.2(a)在三个方面对研究补贴进行了界定:

首先,研究补贴针对的是公司进行的研究活动,或者公司通过合同的方式委托高其次,研究补贴的补偿水平不应超过工业研究成本的75%或竞争前开发活动成本的前开发活动”进行了定义。“工业研究”一词旨在发现新知识的有计划探求或新产品、新工艺或新的服务,或对现有产品、工艺或服务进行重大改进。“竞争的、改型的或改进的产品、工艺或服务的计划、蓝图或设计,无论是否旨用于销原型。还可以包括对产品、工艺或服务的备选方案、最初展示或试验项目的概念用于工业应用或商业开发。不包括对现有产品、生产线、制造工艺、服务及其他改也可能代表者革新。通过对“工业研究”和“竞争前开发活动”的限定,将那适用范围之外。

最后,研究补贴的补偿范围仅限于:人事成本(研究活动中专门雇佣的研究人员商业基础上处理时除外)用于研究活动的仪器、设备、土地和建筑物的成本;专外购研究成果、技术知识、专利等费用;因研究活动而直接发生的额外间接成本料、供应品和同类物品的费用)。

SCM协议虽然接受研究补贴作为不可诉补贴的一种,但是仍然在研究补贴的适用范围这是乌拉圭回合谈判中支持采取研究补贴的欧共体、加拿大、瑞士、日本和北欧许实施研发补贴将人为地扩大生产、造成贸易扭曲。

(2) 地区发展补贴

SCM协议8.2(b)对落后地区补贴进行了限定。

首先,WTO成员对其领土内落后地区的补贴应该遵循地区发展的总体框架,而且在“地区发展的总体框架”指地区补贴计划是内部一致和普遍适用的地区发展政策有或实际上没有影响的孤立地点。

其次,每一落后地区必须是一个明确界定的毗连地理区域,具有可确定的经济或落后地区,以表明该地区的困难不是因临时情况产生的。“中性和客观的标准”:发展政策框架内消除或减少地区差异。地区补贴计划应包括对每一补贴项目给予区的不同发展水平而有所差别,且必须以投资成本或创造就业成本进行表述。此

考虑下列至少一个因素：（1）人均收入或人均家庭收入二者取其一，或人均5%；（2）失业率必须至少相当于有关地区平均水平的110%。此类标准必须在法律行核实。

SCM协议将地区发展补贴引入不可诉补贴主要源于欧盟、加拿大、瑞士、印度、日本，地区发展补贴授予了企业无法从市场中得到的优惠，这些补贴给予产品的价对地区发展补贴所设定的诸多限制又是乌拉圭谈判妥协的另一个表现。

（3）环保调整补贴（符合新环境要求的设施调整补贴）

根据SCM协议8.2（b）的规定，如果一WTO成员的法律、法规所实行的新的环境要成员为促进公司现有设施符合新的环境要求而提供的补贴属于不可诉补贴的范畴措施；限于适应所需费用的20%；不包括替代和实施受援投资的费用，这些费用应有直接联系且成比例，不包括任何可实现的对制造成本的节省；能够适应新设备值得一提的是，环保调整补贴的主要支持者是欧共体，欧共体的提案在乌拉圭回7，脚注564），这也是邓克尔文本中的不可诉补贴仅涵盖研究补贴和地区发展补最后阶段，由于墨西哥持续不懈的努力才促使该类补贴被归入不可诉补贴之中。

2. 涉及绿灯补贴的通知义务和审议程序

尽管不可诉补贴可以不受SCM协议的规范，但是WTO成员仍然可以针对名义绿灯补相关的程序要求包括以下几个方面：

（1）通知义务。WTO成员如采取上述补贴计划，应在实施之前通知补贴与反补贴条款所规定的条件和标准。通知之后，采取上述补贴计划的WTO成员每年度还要提

（2）秘书处审议。如有成员请求，秘书处应对通知所涉及的补贴计划进行审议。补贴计划的额外信息。审议结果应报告给补贴与反补贴委员会。如有请求，委员和标准是否得到满足。

（3）仲裁。如有成员请求，委员会的审议决定应经过有约束力的仲裁。仲裁程序

（4）磋商和授权补救。尽管补贴计划符合专向性不可诉补贴的标准，但如果一以补救的损害等严重不利影响，该成员可请求与提供补贴的成员进行磋商。磋商会，由委员会审议相关事实和证据。如委员会确定存在此类影响，可建议提供补月内得到遵守，委员会应授权提出请求的成员采取与确定存在的不利影响的程度世界贸易组织协议生效后，上述有关补贴的通知和审议程序又得到了进一步细化和更新程序相关的格式要求，通过了SCM第8.5条的仲裁程序，并批准了经由WTO成

3. 绿灯补贴规则的适用

尽管SCM协议以及SCM委员会就绿灯补贴的适用条件以及相关程序进行了详细的规限。自从SCM协议生效后，尚没有WTO成员向SCM委员通知自己实施绿灯补贴的种类符合SCM协议第8条的规定而启动第9条程序。在国内反补贴调查中，意大利政府和条所实施的反补贴调查中以地区发展补贴作为抗辩，但美国商务部裁定，争议补的标准。普遍认为，绿灯补贴的实施难度来源于SCM协议对该种补贴所设定的较求，这些规则的存在很难在实践中为WTO成员有效实施其发展政策开“绿灯”。

至于绿灯补贴在未来的适用性问题，SCM协议第31条和西雅图会议的失败为之画上贴进行了实体和程序的规定，但这些规定根据SCM协议第31条仅是临时适用。所谓0协定》生效之日起适用5年。是否延长这些条款的适用，要由补贴与反补贴委员运用情况，根据审议结果做出延长、按当时起草的形式延长或按修改后的形式延年开始启动，重审的过程中WTO成员认识到，有关绿灯补贴的现有规定无法反映W在规则实施上的困难。但是，WTO成员们还是很难在维持还是修改第8条和第9条议失败后WTO弥漫的悲观的政治氛围让WTO成员无法集中精力审议绿灯补贴规则，SC由此，SCM协议中原有的绿灯补贴开始归于可诉补贴的范畴而受制于SCM协议所规绿灯补贴规则的失效不仅打破了乌拉圭回合在补贴和反补贴谈判中通过妥协所建成员采取补贴方式纠正“市场失灵”的可能性。绿灯补贴能否回归SCM协定取决于

四. 多哈回合关于绿灯补贴重返SCM协议的谈判与金融危机的拷问

在金融危机之前的多哈回合谈判中，WTO成员所提出的与SCM协议相关的提案主要分为两个方面：一是如何保障WTO成员以补贴方式实现国内政策目标的灵活性。二是如何保障WTO成员以补贴方式实现国内政策目标的灵活性。多哈回合谈判中，美国曾两次提案建议扩大禁止性补贴的范围。在美国看来，除禁止性补贴外，还存在其他补贴，如出口补贴、政府担保、政府支持、政府采购、政府提供信息等。美国的观点是，禁止性补贴的范围应该扩大到包括政府担保、政府支持、政府采购、政府提供信息等在内的五种补贴也应被列入禁止性补贴的范畴。当时的美国贸易代表声称，在全球经济危机中，美国具有突出的不公平竞争优势，因此，WTO在工业补贴方面应该采取更为严厉的措施。美国支持自由市场经济理念。但是，如果根据美国提议的禁止性补贴范围来分析其金融救助措施，那么像对通用汽车等濒临破产的企业进行股权投资恰恰属于其所提议的新禁止性补贴中的一种。