

## 【国际经济法】

# WTO 框架下美国大飞机补贴实证研究

——以“欧盟诉美国大飞机补贴案”为例

张超汉 刘 静

**【摘要】**2019年3月,WTO上诉机构就2004年“欧盟诉美国大飞机补贴案”做出终裁,引发全球贸易战背景下各国对大飞机补贴问题的高度关注。美国鼓励军民航合作、制定税收优惠政策和干预大飞机销售的补贴政策与法治实践是一种相对成熟的制度规范。中国C919大飞机即将进入国内外市场,与美国波音和欧洲空客飞机形成三足竞争态势。为垄断市场份额,欧美国家极有可能对中国展开反补贴调查。中国可参鉴美国有益的补贴政策和先进的实践经验,以军民深度融合战略为契机,在WTO框架下调整大飞机补贴方式,扩大补贴范围,避免专向性,区分补贴类型,分散补贴风险,从而促进中国航空制造业的发展和保护国家重大权益。

**【关键词】**大飞机补贴;补贴范围;补贴类型;SCM协议

**【作者简介】**张超汉(1982-),甘肃武威人,法学博士、博士后,西北政法大学国际法学院、军民融合发展研究院副教授,长安青年学者,研究方向为国际经济法、国际航空法;刘静(1996-),女,山西晋中人,法学硕士,西北政法大学国际法研究中心助理研究员,研究方向为国际经济法;张超汉,通讯作者,电子邮箱:charley135@163.com。

**【原文出处】**《国际经贸探索》(广州),2020.4.89~99

**【基金项目】**2017年司法部国家法治与法学理论研究项目(17SFB3039);2017年中国博士后科学基金第10批特别资助项目(2017T100292);西北政法大学“一带一路”重大国际法问题研究青年学术创新团队项目。

大飞机产业是国家基础性、支柱性和战略性新兴产业,各国普遍将其视为拉动工业技术链条的“总龙头”。为充分发挥大飞机对上下游产业的辐射带动作用,欧美等发达国家通常以各种方式对大飞机产业进行补贴。其中,欧盟多国联合创建了空客公司,并在较短时间内完成了大飞机产业的一体化进程;美国通过鼓励军民融合、制定税收优惠政策等手段扶持该产业的发展。为防止通过补贴方式争夺市场份额,双方越来越严格地审查对方的补贴行为。本文通过总结和梳理美国补贴大飞机产业的实践做法,提出中国补贴大飞机的建议,以促进航空制造业的快速发展。

## 一、美国大飞机战略地位及实施补贴的必要性

美国为实现航空强国的目标,高度重视大飞机产业的发展及其补贴问题,以发挥大飞机对相关产业的带动效应和对国防安全的保障作用。具体而言,美国大飞机战略地位及实施补贴的必要性表现在:

第一,大飞机是发展尖端技术的引擎。由于大飞机产业具有产业链长、辐射面宽及联动效应强等特点,一国发展大飞机产业有利于带动相关传统产业的优化升级和促进新兴电子技术的革新。这与美国兰德公司编写的研究报告不谋而合,即航空高科技企业及其核心技术衍射到相关产业,可达到1:15

的带动效果。基于此,一国要想充分发挥航空制造业对传统产业与新兴产业的引擎驱动作用,就有必要通过财政补贴方式扶持大飞机产业,以实现其技术溢出效应最大化。

第二,大飞机是保障国家安全的基石。早在二战时期,美国就凭借强大的大飞机研发技术成为战争中最大的受益国(赵维田,2000)。2002年,美国通过发布《航空航天产业未来委员会最终报告》指出:“航空航天技术是美国军事能力和战略战术的核心,发展航空航天技术,过去是、现在是、将来也是国家安全战略的重点。”(庄浩刚等,2013)另外,民用飞机也可以在战时改装成军事飞机投入战斗,从而与军事飞机形成合力,全方位保障国家安全。

第三,大飞机是实现航空强国的利器。一国是否属于航空强国,不仅要考察其航空运输的总周转量、机场建设的水平和空域管理的能力,而且还应考察其在航空领域的自主研发水平和创新体制。由于航空制造业是典型的高技术、高投入和知识密集型产业,对一国建成航空强国具有重要意义,各国有必要以合理有效的补贴措施扶持该产业的发展。

综上,大飞机产业有利于促进一国经济发展、保障国防安全以及打造航空强国,各国应通过各类优化的补贴政策 and 健全的法治扶持航空业的发展。

## 二、美国大飞机产业发展的补贴措施与争议实践

### (一)美国大飞机产业的补贴措施与模式

美国在长期的大飞机补贴实践中形成了军民融合的国家战略和共享共用机制,通过联邦政府和州政府联合给予大飞机产业税收优惠,借助强大的国际影响力干预航空器自由市场的运行,以间接补贴本国航空制造业的发展。具体而言,美国补贴大飞机产业发展的措施与模式主要表现在:

首先,美国通过“以军带民”与“以民促军”两种方式带动军民航产业的相互融合和良性互动。一方面,美国军用飞机的发展极大地促进了民用飞机的研发。“二战”结束后,曾经为美国研制 KC-135 空中加油机等军用飞机的波音公司利用军民两用技术溢

出效应,生产出了全新的波音 707 客机。军用飞机除了能为民航飞机的崛起奠定先天的技术条件外,还能为研制民用飞机节省大量资金。正如美国航空航天学院在《超音速运输机:决策的事实依据》这一报告中声称的那样:“由于 B-47、B-52 和 KC-135 军用飞机承担了波音 707 大约 20 亿美元的经费,波音公司只需耗费 1600 万美元即可完成对 707 的研发工作。”另一方面,美国军事飞机从民机产业链中获得了巨大的跨行业利益,如美国空军 E3 预警机是以波音 767 飞机为原型发展起来的。这种以军养民和以民促军双向供给的军民融合模式为美国发展航空业和长期垄断全球市场提供了战略和隐性资金支持。

其次,美国联邦政府和州政府为波音公司制定了税收优惠政策。其中,联邦政府通过“全部完成合同征税”法规定,波音公司只有完成合同项下大飞机的制造时,才需缴纳税款(尚涛等,2010),该方法放宽了航空制造商缴纳税款的时间,变相补贴飞机产业。同时,联邦政府还创建了海外销售公司税制,允许“在国外存在的”、“在国外管理的”以及“在国外进行经济操作的”美国出口商免缴 15% 的销售收入<sup>①</sup>。在联邦政府的指引下,联邦政府部门制定了持续的补贴规划,减轻了制造商的财政负担,如仅在 1989 年到 2006 年间,商务部就以税收优惠形式补贴了波音 22 亿美元。除联邦政府及其各部门补贴航空业外,华盛顿、堪萨斯州等地方政府也通过类似的方法分别补贴波音 40 亿和 9 亿美元,极大地促进了本国航空制造业的发展。

最后,美国通过强大的政治经济实力和外交影响力强制本国飞机出口和限制他国飞机进入本国市场,从而有意干预航空器自由销售市场的运行,主要表现为:第一,美国为打开本国产品对外销售的出路和拓宽航空市场的外销空间,利用其经济、政治优势对有意购买大飞机的国家和地区施压,如 1990 年 3 月,美国国际贸易和工业部以优惠利率向日本提供 10 亿美元贷款为“诱饵”(Robert A. Rogowsky et al, 1993),迫使日本放弃购买空客 A340-300 飞机,转而

采购了美国麦道飞机。第二,美国利用强大的政治影响力和国际话语权,通过先发的制度优势和规则标准限制外国航空器进入本国市场,干预航空器自由贸易,改变全球航空竞争格局,通过从国外寡头企业抽取租金或向本国企业转移利润的方式增加本国净福利(James A.Brander et al, 1985),从而间接提高了本国飞机在全球航空市场中的份额。

纵观上述美国的三种补贴措施可知,其采取的扶持政策避开了与SCM的直接冲突,减少了政府诉累,节省了大量司法资源。但反观其补贴实践,美国也频繁遭到他国的反补贴调查和诉讼,其中,最具代表性的是2004年“欧盟诉美国大飞机补贴争端”。该争端是WTO成立以来审理时间最长、案情最为复杂和最具影响力的一起典型案件。

## (二)美国大飞机产业补贴的争议及实践

1.“欧盟诉美国大飞机补贴案”始末。长期以来,美国波音与欧洲空客极力争取大飞机市场的领导地位。从1989年起,欧洲对空客提供补贴的合法性问题就已成为欧美争论的焦点,双方为规范彼此对民用航空器的补贴行为,于1992年达成了《关于实施GATT〈民用航空器贸易协议〉的协议》。该协议要求政府只能在总研发费用的33%内对大飞机提供补贴,且飞机制造商必须在17年内向政府偿还该资金。2003年,欧洲向空客A380提供了150亿美元的研发启动资金,使空客飞机的交付量首超美国,并逐步蚕食美国市场,给波音带来了巨大威胁。美国将此矛头指向欧盟违背1992年协议向空客提供大量资金的不诚信行为,双方在航空器补贴问题上的冲突日益白热化。2004年10月6日,美国单方面退出1992年协议,并将欧盟诉诸WTO,这场酝酿已久的补贴争端再次燃起。同日,欧盟向WTO提出反诉。2005年6月27日,欧盟再次向上诉机构请求与美国进行磋商,两大航空巨头之间的贸易对抗彻底爆发(Raymond J Ahearn, 2006)。直至2019年3月28日,WTO上诉机构才对该案作出终裁,认定美国向波音提供非法补贴的行为使空客A320neo、A320ceo单通道飞机遭受了严重的销售损失。

回顾案件始末,欧盟控诉美国违背SCM协议第2条的规定向波音提供大量专向性补贴<sup>②</sup>、拨款及其他援助,严重损害了空客的利益,主要表现在:首先,美国州政府和地方政府通过减免税收、发行债券以及向制造商提供研发资助等手段补贴飞机产业<sup>③</sup>。其中,华盛顿州政府依据HB2294号《外国销售公司和域外收入减免法案》为波音公司节省了34亿美元的营业税和租赁税;堪萨斯州向社会公众发行工业收入债券,波音与飞机零部件供应商势必锐航空系统公司在1989~2006年间通过购买工业债券的方式获得了4.758亿美元的税收减免;伊利诺伊州政府承担了波音公司搬迁至芝加哥市的大部分费用(吴蕙君, 2013),并制定了《公司总部搬迁法》减免波音15年的税收。其次,美国航空航天管理局向波音提供了4亿美元的补助,并允许其免费使用航空航天管理局的设施、设备和技术人员;国防部启动了23个研究、开发、测试和评估项目以向波音支付特殊款项和授予其对特定设施的使用权(Stephan Wittig, 2011);商务部也采取了类似于前两个机构的补贴行为。

针对欧盟的指控,WTO上诉机构在2012年3月12日发布的裁决报告中指出,波音公司于1989~2006年间共从美国州政府和政府部门的补贴行为中获益53亿美元,该行为对欧共体的利益造成了不利影响(Stephan Wittig, 2011);2019年3月28日,上诉机构认定美国华盛顿州仍以税收减免的方式向波音提供非法补贴。具体而言,WTO争端解决机构主要从以下两个方面对美国的补贴行为进行了实质性调查:

就美国华盛顿、堪萨斯、伊利诺伊州政府的行为是否构成专向性补贴问题,上诉机构认为:(1)华盛顿州在2005年10月到2007年6月年间对航空器及零部件制造商采用了0.4235%的税率,与通常制造业适用的0.484%存在差距,此后,该税率还降低至0.2904%。显然,华盛顿州对波音公司和其他适格纳税人采用不同的税率,构成SCM协议第1条(a)(1)(ii)下的补贴情形<sup>④</sup>。在此基础上,上诉机构还发现该州政府仅降低飞机和零部件制造商的税率,符合SCM协议第2条下的仅向“特定企业”提供的专向性补贴;

(2)堪萨斯州政府免除了波音和势必锐航空公司本应缴纳的税款,与华盛顿州政府构成同类补贴。经上诉机构查明,波音与势必锐航空公司在1979~2005年间,得到了所有工业收入债券中69%的税收优惠,构成SCM协议下“给予某些企业不成比例的大量补贴”的事实专向性补贴;(3)伊利诺伊州政府向波音公司承诺在10年内偿还其50%的搬迁费,并减免其15年税收,满足SCM协议下企业专向性补贴的构成要素。综上,争端解决机构裁定,州政府通过施行税收优惠政策、发放工业收入债券以及偿还公司搬迁费用的方式向制造商提供了企业或事实专向性补贴<sup>⑤</sup>。

就美国航空航天管理局、国防部、商务部等采取的措施是否构成专向性补贴问题,上诉机构认为:(1)由于波音公司研发大飞机的目的是满足私人利益,已偏离政府购买性服务的范畴,航空航天管理局通过8个研发项目向波音公司的产品、设备和雇员提供26亿美元的做法符合SCM协议第1条(a)(1)(i)“政府行为涉及潜在资金转移”和(iii)“政府提供商品或服务”的规定<sup>⑥</sup>,且其将补贴限定在飞机产业,属于专向性补贴;(2)同理,国防部通过23个项目对飞机制造商提供研发补贴也构成专向性补贴,但未能确定具体的补贴数额<sup>⑦</sup>;(3)商务部通过“先进技术计划”对包括波音在内的多个高科技公司提供资金扶持,构成对波音的补贴<sup>⑧</sup>,但因其资助对象广泛而未被认定为专向性补贴。

WTO上诉机构最终认定,华盛顿、堪萨斯和伊利诺伊州政府都对波音实行税收减免,符合SCM协议下第1条(a)(1)(ii)形式的补贴。其中,华盛顿州和伊利诺伊州构成企业专向性补贴,堪萨斯州构成事实专向性补贴。航空航天管理局和国防部的行为符合第1条(a)(1)(i)和(iii)下企业专向性的财政资助。相反,商务部虽构成补贴,但其资助行为不限于波音一家公司以及不满足事实、区域<sup>⑨</sup>和推定专向性<sup>⑩</sup>,属于合法补贴。

2.“欧盟诉美国大飞机补贴案”的裁决依据。SCM协议是WTO争端解决小组审理补贴案件的依据。在2004年“欧盟诉美国大飞机补贴案”中,WTO

上诉机构依据SCM协议关于“补贴”和“专向性”的规定,考察了美国的补贴行为是否构成专向性补贴和专向性程度两个问题。

首先,关于美国州政府和政府部门向波音提供资助的行为是否属于专向性补贴问题,上诉机构先根据SCM协议第1条“政府或任何公共机构对某些特定企业或产业给予收支或价格支持的行为构成补贴”的规定,裁定华盛顿、堪萨斯与伊利诺伊州政府减免波音税收的做法构成补贴,航空航天管理局、国防部和商务部通过购买合同与援助文件的方式向波音公司输入资金和其他非金钱性资源<sup>⑪</sup>的行为符合SCM协议第1条(a)(1)(i)和(iii)下资金转移和提供商品或服务的规定,构成对航空业发展的补贴。

上诉机构在裁定美国州政府和政府部门的构成补贴的基础上,进一步分析了以上行为是否属于专向性补贴问题,其依据SCM协议第2条的规定,将专向性补贴分为企业专向性、事实专向性、区域专向性以及推定专向性四种类型(甘瑛,2005)。该案中,华盛顿和伊利诺伊州政府、航空航天管理局与国防部均只对波音提供补贴,构成了企业专向性补贴。堪萨斯州政府虽面向众多企业提供税收减免,但其对波音提供不成比例的大量资金扶持的行为构成事实专向性补贴。而商务部资助所有高科技企业的行为不符合SCM协议第2条“专向性”的规定,不构成专向性补贴。

总之,WTO争端解决小组分两步裁定一国的补贴行为是否构成专向性补贴。第一,根据SCM协议第1条的规定,判断政府是否授予被资助企业利益,若同时满足主体和结果要件,就构成对某一产业的补贴;第二,根据SCM协议第2条的规定,判断该补贴行为是否属于专向性补贴,如果政府只向特定企业或地区提供财政扶持,那么该行为构成违法、无效的专向性补贴,反之则构成“合法有效”的补贴。

其次,关于美国州政府和政府部门补贴波音的专向性程度问题,争端解决小组依据SCM协议区分了禁止性补贴<sup>⑫</sup>、可诉性补贴<sup>⑬</sup>和不可诉补贴(杨阳,2012)。其中,SCM第3条规定,如果一国对本国产业

提供禁止性补贴,那么必将遭致他国的贸易报复和反补贴诉讼。在该案中,不存在该类补贴。与禁止性补贴类似,可诉性补贴通常也会受到其他国家的质疑,但认定程序更为繁琐,其不仅需满足政府向特定产业转移资金的条件,而且还需对其他成员方利益造成负面影响<sup>⑤</sup>。本案中,州政府采取的税收优惠政策和政府部门(除商务部)向航空制造商提供研发资助的行为都损害了空客的利益,构成可诉性补贴。另外,SCM协议第8条规定,不可诉补贴包括普遍实施而不具有专向性的补贴以及虽具专向性但用于科研、落后地区及环境三个方面的补贴,属于“合法有效”的补贴行为。该案中,商务部对波音提供的补贴属于第一类不可诉补贴,不具有违法性。

以SCM协议为裁决依据,2004年“欧盟诉美国大飞机补贴案”虽暂时落下帷幕,但该案将持续对其他国家实施的补贴政策和措施产生深远影响。当前,在补贴已成为主权国家扶持本国核心产业发展的普遍做法的背景下,包括中国在内的其他国家必须重新审视本国的补贴机制及其与SCM协议的协调关系。

### 三、美国实践对中国航空业补贴的启示及反思

中国C919大飞机即将进入国际市场,欧美航空器制造商极有可能对中国实施打压。为促进航空制造业的发展和保护国家权益,中国应在SCM协议框架下,通过政府及相关金融机构提供不可诉、甚至可诉性补贴,通过灵活、合理可辩的补贴行为与美国抗衡。具体而言,中国可从以下三个方面着手应对:

#### (一)扩大补贴范围,避免专向性

根据SCM协议第2条的规定可知,一国对特定企业、产业、企业群或产业群提供的补贴属于专向性补贴。从该规定和各国的司法实践来看,WTO审查一国行为是否构成专向性补贴的重点在于其补贴对象的范围,虽然SCM协议规定了判断该类补贴的标准,但并未明确界定“产业”的范围,也没有对如何理解这一概念给出任何指导性文件(张目强,2012)。在司法实践中,国际社会对此问题也没有明确的定论,只是普遍认为,政府补贴对象的范围越窄,就越容易

被认定为专向性补贴;反之,补贴对象越广泛,被认定为专向性补贴的可能性也就越小。在前述“欧盟诉美国大飞机补贴案”中,美国商务部从实施“先进技术计划”到成立专家组为止,共补贴了768个项目,涉及电子产品、计算机硬件、通讯、材料等多个领域,而非只限定在航空制造业,因而该行为不构成专向性补贴。与美国的做法类似,欧盟通过多元化的方式对航空业、钢铁业、造船业、合成纤维及汽车行业提供资金支持(迟凯凯,2007),奥地利为开拓本国所有中小企业的国内外市场,制定了市场开拓促进计划<sup>⑥</sup>。

欧美等国的上述做法堪称非专向性补贴的典范。为了避免补贴的企业专向性,中国可在对照欧美制度的基础上,实施严密的补贴计划,制定严格的补贴标准,提高补贴政策的透明度,扩大补贴范围,规范补贴行为,注意任何与补贴项目有关的法律文件的文字表述和条文设计,事先确定资助的方式和数额,减少甚至完全消除其他国家对中国的反补贴调查,以达到扶持大飞机产业发展的目的。具体而言,中国可从“三个明确”和“一个公开”着手:(1)明确各类所有制企业在获得补贴方面享有同等待遇;(2)明确补贴标准,优化补贴方案,通过相关立法和政策文件规定可享受政府补贴的产业、企业或机构类型,扩大补贴对象至能源、环境、化工以及其他更广泛的领域,尽可能多地扶持所有创新型企业与项目的发展,采取招投标或其他竞争性谈判的方式,制定完善的竞争程序和规则(张军旗等,2018),将利益授予最具科技含量与创新力的企业,从而实现补贴最优化;(3)明确补贴程序,划定政府补贴特定产业或企业的时间范围,设置补贴退出机制及其他相关制度;(4)信息公开,建立全国补贴政策公告网站,以便于企业及时了解现行补贴政策(姚曦,2019)。

政府除对航空器及零部件制造商提供企业专向性补贴外,还极易构成事实专向性补贴。例如,上述堪萨斯州政府采取的工业收入债券计划中,工业债券只是补贴工具(李仲平,2015),其通过发行债券提供的大量不成比例的税收优惠才是补贴利益,构成事实专向性补贴。在司法实践中,WTO争端解决机

构通过比较争议所涉补贴占据补贴计划的全部利益的比例、补贴接受者的经济贡献占据授予机关管辖范围内整体经济的比例,以及补贴接受者获得补贴利益的比例与其经济贡献比例之间是否存在显著差异等因素(李仲平,2017),认定一国政府的行为是否构成事实专向性补贴。对此,中国在补贴某产业或企业发展时,应关注补贴利益的分配,而非补贴工具的使用;应限制补贴数额,以防因补贴比例过大而被认定为“不成比例的大量补贴”。

当前,中国较为重视企业专向性补贴,但往往忽略事实专向性补贴,这在《中华人民共和国反补贴条例》第4条中有所体现<sup>⑥</sup>。该规定列举了企业、区域和推定专向性补贴三种情形,但并未涉及司法实践中最常见的事实专向性补贴。正因为国内立法的阙如,政府部门有时才会无视国内外法律规则,对产业或企业提供不成比例的大量补贴。为减少事实专向性补贴的数量,增强政府被诉风险的防范意识,中国可仿照SCM协议,在《中华人民共和国反补贴条例》中增加事实专向性的规定,具体表述为:“如某一补贴行为适用第1款规定的原则表现为非专向性补贴,但有理由认为该行为可能属于事实上的专向性补贴,则应考虑其他的因素。这些因素包括: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、补贴授予当局以任意的方式做出授予补贴的决定。在适用该规定时,应考虑补贴授予当局管辖范围内经济活动多样化的程度,以及已经实施补贴计划的持续时间。”从而弥补国内立法对事实专向性补贴的缺失。

当然,由于区域和推定专向性补贴也属于SCM协议规定的违法补贴,中国还应拓展补贴地区的广度,继续探索更多、更灵活的非专向性补贴方式,对航空制造业实施合法有效的补贴。

## (二)区分补贴性质,避免违法性

根据补贴的性质和专向性程度,SCM协议将补贴分为禁止性补贴、可诉性补贴与不可诉补贴,WTO争端解决小组对这三类补贴采取不同的态度。在上述“欧盟诉美国大飞机补贴案”中,美国州政府、航空航天

管理局与国防部采取的可诉性补贴使空客利益受损,属于非法补贴;相反,商务部向所有产业提供的不可诉补贴构成SCM协议允许的合法补贴。为避免与SCM协议的冲突,防止被诉,中国有必要区分禁止性补贴、可诉性补贴和不可诉补贴,采取合法的补贴方式。

第一,就禁止性补贴而言,由于其扭曲公平的市场竞争环境,WTO明确禁止这种补贴行为。中国在《加入世界贸易组织议定书》第10条第3款中承诺“中国应自加入时起取消《补贴与反补贴协议》第3条范围内的所有补贴。”实践中,中国已按照该规定调整了部分相关政策,但仍存在一些与承诺相悖的补贴行为,如商务部和财政部在2006年11月24日发布的《关于申报2005年机电产品技术更新改造项目贷款贴息资金有关事项的通知》中提到,重点支持自主创新能力强、具有自主知识产权和自有品牌机电产品出口企业,而不支持无出口业绩企业的项目。显然,该措施构成SCM协议中出口补贴式的禁止性补贴(张军旗,2019),属于违法行为。为履行入世承诺,维护大国形象,保证补贴的有效性,中国应彻底取消针对航空制造业和其他产业的禁止性补贴。

第二,就可诉性补贴而言,SCM协议虽未对其进行明确的定义,但规定了可诉性补贴的构成要件及其产生的三类“负面影响”。由于SCM协议对可诉性补贴的界定较为模糊,笔者认为,在制定补贴政策前,中国应明确可诉性补贴的边界范围和实质内涵,防止因理解偏差导致利益受损。

第三,就不可诉补贴而言,其虽在2000年就已失效,但补贴与反补贴措施委员会公布的《SCM协定》最新修正草案对不可诉补贴条款加以保留(张军旗等,2018),以及《多哈会议部长宣言及决定》第10.2部分也有将不可诉补贴予以保留的明显倾向,这都意味着不可诉补贴仍具有其合理性。基于此,中国可加大对高等航空院校和科研机构的补贴力度,重点培养专业航空技术人员,定期更新研发设备,将补贴重点放在大飞机研发环节。

综上,中国应在SCM协议下审视并调整本国的补贴政策与法律法规,取消禁止性补贴,尽量采用可

诉性补贴,以改变中国在反补贴调查中的被动地位和尴尬局面(王萌,2015)。

### (三)分散补贴风险,避免危险性

为了降低补贴风险,各国开始探索更为安全的补贴机制和措施。对此,中国可参鉴欧美做法,通过扩大补贴主体与丰富补贴形式两种方法分散风险。

第一,中国可通过扩大补贴主体的方式提高安全性。根据全国人大代表李飏在2019年3月提出的《支持民企参与民航装备制造国产化的建议》,中国可支持民营企业参与国产大飞机的研发制造,推动产业技术自主可控,给予民营航空技术企业资金支持<sup>①</sup>,弱化政府的显性补贴作用,完善补贴风险分散机制。另外,中国还可整合航空制造企业,成立行业协会,由其协助政府落实补贴政策,避免欧美对中国企业展开反补贴调查,从而增强补贴的隐蔽性和提高补贴的效率。

第二,中国还可通过丰富补贴形式的方法降低风险。美国作为世界最发达的航空国家,通过鼓励军民航产业融合、制定税收优惠政策以及政府干预航空器自由销售的多元方法扶持大飞机产业的发展。为避免在自主研发大飞机进程中走不必要的弯路和承担更多经济成本,中国可吸收欧美的先进经验和参考其法治实践,集中各种力量整合多方资源,采取军民航产业深度融合的方法,构建军民航“统一领导、军地协调、顺畅高效的组织管理体系;国家主导、需求牵引、市场运作相统一的工作运行体系;系统完备、衔接配套、有效激励的政策制度体系”,使军民飞机研发共享技术成果、设备以及高技能人才,以统筹军民航产业发展。另外,中国还可通过政府采购、干预等手段“变相”鼓励和引导国内外航空公司优先购买自主研发的飞机,从而增强中国航空竞争力。

## 四、结语

在长达15年的“欧盟诉美国大飞机补贴案”中,美国不断调整大飞机补贴策略,通过军民航融合、税收优惠以及政府干预市场等措施构筑起一套相对完整和成熟的补贴体系,波音凭借政府的补贴迅速垄断全球航空市场。相比之下,中国作为后起的航空

制造业新兴国家,其自主研发的C919大飞机即将进入国内外市场,有望与美国波音和欧洲空客形成ABC三足竞争格局。不难预测,欧美为保护已有的市场份额和遏制竞争对手的发展,很有可能对中国提起反补贴诉讼。为减少诉累和保护大飞机产业的发展,中国可参鉴美国补贴航空制造业的措施与模式,实施非专向性补贴,扩大补贴对象的范围,有针对性的采取可诉性补贴与不可诉补贴,彻底取消禁止性补贴,淡化政府的直接补贴角色,采取多元化的补贴形式,降低补贴风险、优化和完善国内补贴法治环境,从而为大飞机发展保驾护航,尽早实现航空强国梦!

### 注释:

① See U. S. Internal Revenue Code Section 922(a) and Section 924(b).

② SCM 协议第2条对专向性补贴规定如下:“1. 为确定补贴对于在授予当局司法管辖范围内的某个企业、产业、企业集团或多个产业(在本协议中均称“特定企业”)是否为专向性的,应按照以下原则:(a)如果补贴授予当局或该当局据以行动的立法将补贴的获得明确限于特定企业,这种补贴即具有专向性;(b)如果补贴授予当局或当局据以行动的立法对获得补贴的资格和数额规定了客观的标准或条件,如能严格遵守这些标准和条件,并且一旦符合便能自动获得补贴,则该补贴不具有专向性。有关标准或条件必须在法律、规章或其他官方文件中明确写明,以便能够对其加以核实;(c)如果尽管上述(a)和(b)项所规定原则的适用表现为非专向性,但有理由使人相信实际上具有专向性,则应考虑其他的因素。这些因素包括:补贴计划由数量有限的特定企业的使用,补贴计划由特定企业支配性的使用,不成比例的大量补贴向特定企业的授予,在决定授予补贴时授予当局行使决断权的方式。在援用本款规定时应考虑到补贴授予当局管辖范围经济活动多样化的程度,以及实施补贴计划的持续时间。2. 仅仅给予补贴授予当局管辖范围内指定地区的特定企业的补贴是专向性的。不言而喻,由各级政府的税收部门对普遍通用税率加以制定或改变不应被视为是一种专向性补贴。3. 第三条内规定的补贴应认为具有专向性。4. 根据本条规定对专向性进行认定需在正面的基础上加以明确证实。”

③ See WTO Panel Report: United States—Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(DS353), WT/DS353/R, p. 584.

④ SCM 协议第1条规定:“以下情况应视为补贴:(a)(1)在

某一成员的领土内由政府或任何公共机构提供财政资助;(2)存在1994年关贸总协定第16条规定所定义的任何形式的收支或价格支持。(b)由此而给予的某种利益。”

⑤ See WTO Panel Report: United States—Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(DS353), WT/DS353/R, p. 584.

⑥ See WT/DS353/R, p. 487.

⑦ 同上引, p.552.

⑧ 同上引, pp.533-534.

⑨ SCM协议第2条2款规定了区域专向性,该类补贴限于对授予机关管辖范围内指定地理区域的某些企业提供补贴。

⑩ SCM协议第2条3款规定了推定专向性,即推定禁止性补贴都具有专向性。

⑪ See WT/DS353/R, p. 623.

⑫ 《补贴与反补贴措施协议》明确地将出口补贴和进口替代补贴规定为禁止性补贴,任何成员不得给予或维持此类补贴。

⑬ 可诉性补贴虽未被一律禁止,但通常具有被其他国家质疑的可能性。对这类补贴,往往要根据其客观效果才能判定是否符合世界贸易组织规则。

⑭ “负面影响”是认定可诉性补贴最重要的内容,其主要有三种表现形式:一是给另一成员国国内同种产业造成损害;二是实际上剥夺了其他成员方根据GATT享有的关税减让利益;三是给另一成员方的利益造成了严重损害。

⑮ New and full notification pursuant to article XVI: 1 of the GATT 1994 and article 25 of SCM(G/SCM/N/155/EEC/Add. 1), 22 November 2007, pp. 12-13.

⑯ 《中华人民共和国反补贴条例》第4条规定:“依照本条例进行调查、采取反补贴措施的补贴,必须具有专向性。具有下列情形之一的补贴,具有专向性:(一)由出口国(地区)政府明确确定的某些企业、产业获得的补贴;(二)由出口国(地区)法律、法规明确规定的某些企业、产业获得的补贴;(三)指定特定区域内的企业、产业获得的补贴;(四)以出口实绩为条件获得的补贴,包括本条例所附出口补贴清单列举的各项补贴;(五)以使用本国(地区)产品替代进口产品为条件获得的补贴。在确定补贴专向性时,还应当考虑受补贴企业的数量和企业受补贴的数额、比例、时间以及给予补贴的方式等因素。”

⑰ 资料来源网址: <http://finance.jrj.com.cn/2019/03/14025427162189.shtml>, 访问时间:2019年12月4日。

#### 参考文献:

[1] 迟凯凯.2007.WTO框架下补贴与反补贴规则研究[D].青岛:中国海洋大学:44.

[2] 甘瑛.2005.国际货物贸易中的补贴与反补贴法律研究[M].北京:法律出版社:84-87.

[3] 李仲平.2015.模糊与澄清:上游补贴利益传递分析的法律依据探析——以GATT/WTO裁决为样本[J].国际经贸探索(2):109.

[4] 李仲平.2017.补贴事实专向性之“不成比例”判断标准探析[J].北方法学(4):142-143.

[5] 尚涛,张近乐.2010.美欧发展大型民机产业中的政府行为及对我国的启示[J].西北工业大学学报(社会科学版)(4):45.

[6] 王萌.2015.如何避免企业财政补贴专向性[J].中国财政(22):33.

[7] 吴蕙君.2013.欧洲空中巴士公司面对全球化的竞争与挑战——以2004年大型民用航空器争端为例[D].新北:淡江大学欧洲研究所:80.

[8] 杨阳.2012.补贴与反补贴措施之专向性标准研究[D].大连:大连海事大学:4.

[9] 姚曦.2019.国际补贴规则的新动向及中国改革建议[J].东北师范大学学报(6):150.

[10] 张目强.2012.《补贴与反补贴措施协定》中的补贴专向性[J].政法论坛(2):184.

[11] 张军旗,魏新亚.2018.SCM协定下我国当前可再生能源补贴措施问题分析[J].国际经贸探索(4):110-111.

[12] 张军旗.2019.WTO补贴规则背景下我国产业补贴政策变革[J].上海政法学院学报(3):17.

[13] 庄浩刚,李乾贵.2013.中国民用飞机产业发展立法研究[M].北京:科学出版社:10-18.

[14] 赵维田.2000.国际航空法[M].北京:社会科学文献出版社:12-15.

[15] James A. Brander, Barbara J. Spencer. 1985. Export Subsidies and International Market Share Rivalry[J]. Journal of International Economics: 83-100.

[16] Robert A. Rogowsky, Vern Simpson. 1993. Global Competitiveness of U. S. Advanced-technology Manufacturing Industries: Large Civil Aircraft[R]. United States International Trade Commission Industry Report, Pub. No. 2667: 47-50.

[17] Raymond J. Ahearn. 2006. US-European Union Trade Relations: Issues and Policy Challenges[Z]. Congressional Research Service Issue Brief for Congress, Bibliogov: 6.

[18] Stephan Wittig. 2011. The WTO Panel Report on Boeing Subsidies: A Critical Assessment[J]. Intereconomics. 46: 148-149.