

美国清洁汽车税收抵免措施的 WTO 合规性： 兼论新能源补贴规则改革的中国因应

陈卫东 黄芷蕙

摘 要：2024 年中国就美国《通胀削减法》下清洁汽车税收抵免等措施诉诸 WTO 争端解决机制。参照以往案例所形成的法律标准，清洁汽车税收抵免措施涉嫌违反最惠国待遇义务、国民待遇义务，同时，中国可证明争议措施构成被禁止的当地含量补贴。争议措施不满足区域贸易协定例外、公共采购例外和国内生产者补贴例外的条件。美国难以成功援引一般例外条款免责。除非美国证明存在“国际关系中的紧急情况”，并且争议措施与保护其明确阐述的基本安全利益有关，否则美国也无法证成安全例外条款抗辩。在中国的因应策略方面，需要加强贸易合规性审查和公平竞争审查机制，同时加大基础研究支持等研发补贴力度促进科技创新，一视同仁地支持各类所有制、各种规模企业，坚决防止和遏制不规范和无序的产业补贴促成产能过剩。中国还可倡议和推动恢复并完善 SCM 协定下的环境补贴条款，并将歧视性新能源补贴界定为禁止性补贴。

关键词：清洁汽车税收抵免措施；非歧视原则；SCM 协定；新能源补贴；通胀削减法

【中国分类号】D971.2；D996.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2096-6180（2024）06-0030-17

引言

2024 年 3 月 28 日，中国就美国《通胀削减法》（Inflation Reduction Act, IRA）下清洁汽车税收抵免等措施诉诸世界贸易组织（WTO）争端解决机制。^{〔1〕}经双方磋商未能达成解决方案。2024 年 7 月 16 日，中国已要求成立专家组。9 月 23 日，专家组成立。本次中美围绕新能源补贴的争端缘于 2022 年 8 月 16 日美国总统拜登签署的以新能源激励政策为主要内容的《通胀削减法》。其

【作者简介】陈卫东，法学博士，对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员，法学院教授；黄芷蕙，北京三快在线科技有限公司法律合规部法务。

【基金项目】对外经济贸易大学国家对外开放研究院 2023 年度课题（项目批准号：2023GK01）；对外经济贸易大学杰出青年学者资助项目（项目批准号：21JQ05）。

〔1〕 *United States-Certain Tax Credits under the Inflation Reduction Act*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm, last visited on 20 September 2024.

中规定，获得清洁汽车税收抵免的条件是电池关键矿物中须有特定比例的价值量由美国或与美国有自由贸易协定的国家开采、加工或在北美回收，且在 2024 年 12 月 31 日之后，电动汽车电池所含的关键矿物不得由所谓的“受关注的外国实体”（FEOC）提供。美国此举破坏了公平竞争环境，涉嫌违反 WTO 非歧视原则和补贴纪律，触发了新一轮补贴竞赛，从而引起中国在内的 WTO 成员的广泛质疑。

从 2010 年至今，中美在 WTO 争端解决机制围绕对方新能源补贴的合规性进行了三次交锋：一是 2010 年美国诉中国“风能设备措施案”（DS419 案）⁽²⁾，二是 2018 年中国诉美国“可再生能源措施案”（DS563 案）⁽³⁾，三是 2024 年中国诉美国“《通胀削减法》案”。在“《通胀削减法》案”中，中国磋商请求和成立专家组请求涉及《通胀削减法》中要求使用国内产品而非进口产品为条件的补贴措施和其他对中国原产货物具有歧视性的补贴措施，着重关注清洁汽车税收抵免措施和可再生能源税收抵免措施，具体包括：（1）清洁汽车税收抵免；（2）能源资产的投资税收抵免；（3）清洁电力的投资税收抵免；（4）可再生能源发电的生产税收抵免；（5）清洁电力的生产税收抵免。后四项措施统称“可再生能源税收抵免措施”。与 WTO 以往涉及新能源补贴案件的争议措施相比，《通胀削减法》所规定的措施包括“可再生能源税收抵免措施”在核心要件方面有一定的延续性和相似性，即均为以使用国内产品而非进口产品为获得激励的条件，均以消费者或者用户为直接的激励对象。与之前的惯用做法相比，《通胀削减法》所凸显的重要变化在于清洁汽车税收抵免措施，该措施设定北美组装要求、电池关键矿物部件要求、电池部件要求等条件，并通过限制含有由所谓“受关注的外国实体”生产的电池关键矿物或电池部件的汽车获得清洁汽车税收抵免的资格。因此，笔者将聚焦清洁汽车税收抵免措施，分析该措施涉嫌违反 WTO 相关规则以及是否符合区域贸易协定例外、一般例外条款和安全例外条款的条件。同时，笔者也不止于讨论特定案件或特定当事方的成败得失，而是着眼于 WTO 规则体系，分析新能源补贴面临的合规困境。这一困境叠加大国间产业竞争和规则博弈，推动形成了当前 WTO 主要经济体间因新能源汽车频频引发国际经贸摩擦的局面。有鉴于此，笔者将尝试探讨新能源补贴规则改革的中国因应策略。

一、清洁汽车税收抵免措施涉嫌违反 WTO 规则

《通胀削减法》的清洁汽车税收抵免措施是对《美国国内税收法》（the US Internal Revenue Code）第 30D 节的修订。在《通胀削减法》修订之前，第 30D 节规定符合条件的电动汽车享受

（2）2010 年 12 月 22 日，美国针对中国《风力发电设备产业化专项资金管理暂行办法》下的风电激励措施提起磋商，主张该措施以使用国内产品而非进口产品为条件来决定给予财政支持，从而构成禁止性补贴。该案未成立专家组。尽管当事双方未向 WTO 提交双方满意的解决方案，但中国于 2021 年 2 月已取消了该争议措施。

（3）2018 年 8 月 14 日，中国就美国华盛顿州可再生能源成本返还奖励项目等五个州市的新能源激励措施提起磋商，主张该措施以当地含量要求作为补贴能源项目的条件，既明显违反 GATT 第 3.4 条所规定的国民待遇义务，也可能构成 SCM 协定第 3.1 条（b）款所规定的禁止性补贴。该案正值中美贸易摩擦的特殊时期，双方既未能在磋商阶段达成解决方案，中国也未要求成立专家组。案件事实上处于搁置状态。

最高 7 500 美元的税收抵免，但该条款并没有包含要求在某一国或某一地区进行组装或限定生产投入物来源地的规定，税收抵免的金额仅取决于电动汽车的电池容量。《通胀削减法》对《美国国内税收法》第 30D 节的修订没有改变或增加税收抵免金额，而是通过新引入电池关键矿物要求、电池部件要求以及最终组装要求，限缩了获得税收抵免的资格标准。上述要求均包含某种形式的当地含量要求。

2024 年 5 月，美国能源部正式发布了清洁汽车税收抵免措施中的“受关注的外国实体”的解释性规则。⁽⁴⁾根据该规则，“受关注的外国实体”包含两种情况：一是受“指定国家”(covered nations)政府管辖，二是由“指定国家”政府所有、控制或受其指示。其中，第一种情况包括：(1) 该外国实体在指定国家成立或注册，或其主要营业地点在指定国家；(2) 对于特定电池的关键矿物、部件或材料，外国实体在指定国家从事此类关键矿物的开采、加工或回收，此类部件的制造或组装，或此类材料的加工。第二种情况包括：(1) 该实体 25% 或以上的董事会席位、投票权或股权由另一实体（包括作为指定国家的外国政府）累计持有，无论是直接持有还是间接持有；(2) 关于特定电池的关键矿物、部件或材料，该实体已与另一实体签订许可安排或其他合同，使该另一实体有权对归属于该实体的关键矿物的提取、加工、回收，以及对电池部件或电池材料的制造或组装进行有效控制。根据《基础设施投资和就业法》(BIL) 第 40207 (a) (5) 节的规定，“指定国家”包括中国、俄罗斯、朝鲜和伊朗。在上述四国中，具备开展电动汽车电池关键矿物开采、加工、回收，或电池部件生产较大产能的仅有中国，措施的“中国指向”特征明显。

具体要求如表 1 所示。

表 1 清洁汽车税收抵免措施条件一览表

项目	内容
授予对象	美国国内电动汽车消费者
积极条件	① 满足对于电池所使用的关键矿物和（或）电池部件的当地含量要求 ● 对于关键矿物：特定比例的价值量系由美国或者与美国之间存在自由贸易协定的国家开采或加工或在北美回收 ● 对于电池部件：特定比例的价值量系在北美制造或组装 ② 整车在北美制造
消极条件	① 电池所使用的关键矿物和（或）电池部件由《基础设施投资和就业法》所规定的“受关注的外国实体”提供 ● 对于关键矿物：不得由其开采、加工或回收 ● 对于电池部件：不得由其制造或组装 ② 整车由“受关注的外国实体”制造或组装

(4) *Interpretation of Foreign Entity of Concern*, Department of Energy. 2023 年 12 月 4 日，美国能源部在《联邦公报》上发布了对《基础设施投资和就业法》（也称为《两党基础设施法》）中“受关注的外国实体”这一概念的解释性规则草案，以征求公众意见。如果一个外国实体“由作为指定国家的外国政府所有、控制或受其管辖或指示”，则该外国实体是受关注的外国实体。在正式发布的解释性规则中，美国能源部通过对“外国政府”“外国实体”“受其管辖”以及“由其所有、控制或受其指示”等关键术语的解释，进一步确定了“受关注的外国实体”的含义。

最惠国待遇义务和国民待遇义务是非歧视原则的两大支柱，也是 WTO 核心义务。《补贴与反补贴措施协定》（下称 SCM 协定）是判断成员补贴措施之合规性的最重要的法律依据。结合该案中国磋商请求和成立专家组请求，下文将着重分析如下问题：清洁汽车税收抵免措施是否违反《关税及贸易总协定》（GATT）第 1.1 条所规定的最惠国待遇义务；是否违反 GATT 第 3.4 条所规定的国民待遇义务；是否构成 SCM 协定第 3.1 条下被禁止的当地含量补贴。限于篇幅，本文不讨论在中国磋商请求和成立专家组请求中提出的清洁汽车税收抵免措施违反《与贸易有关的投资措施协定》（TRIMs 协定）第 2.1 条和第 2.2 条的问题，也不讨论可再生能源税收抵免措施违反 GATT 第 3.4 条、SCM 协定第 3.1 条和第 3.2 条、TRIMs 协定第 2.1 条和第 2.2 条的问题。

（一）涉嫌违反最惠国待遇义务

GATT 第 1.1 条设定了检验最惠国待遇合规性的四步法：一是涉案措施是否属于 GATT 第 1.1 条所涵盖的范围；二是涉案措施是否给予一项“利益”（advantage）；三是涉案产品是否为同类产品；四是利益是否不论来源地或目的地，立即无条件授予所有同类产品。⁽⁵⁾

《通胀削减法》第 13401 节为符合要求的电动汽车设立了清洁汽车税收抵免措施。为获得清洁汽车税收抵免的资格，车辆的最后组装须在北美进行。为获得清洁汽车税收抵免额度中 3 750 美元电池关键矿物部件的资格，汽车电池中可适用的电池关键矿物价值必须有一定的比例是：（1）在美国境内提取或加工；（2）在与美国签订了自由贸易协定的国家境内提取或加工；或（3）已在北美进行回收。适用的比例从 2024 年以前的 40% 提升至 2026 年以后的 80%。符合条件的关键矿物包括铝、钴、锂、镍和石墨等。此外，在 2024 年之后，如果清洁汽车中包含任何由“受关注的外国实体”开采、加工或回收的电池关键矿物部件，则该清洁汽车将不满足电池关键矿物部件的税收抵免条件。“受关注的外国实体”是指“由指定国家的外国政府所有、控制或受其管辖或指示的外国实体”，而“指定国家”包括中国。为获得清洁汽车税收抵免额度中 3 750 美元电池部件的资格，电动汽车的电池部件的价值须有一定的比例在北美生产或组装，适用的比例从 2024 年以前的 50% 提升至 2028 年以后的 100%。此外，自 2023 年 12 月 31 日之后，如果汽车电池中的任何“部件”由前述“受关注的外国实体生产或组装”，该汽车将无法获得电池部件的税收抵免资格。⁽⁶⁾

结合 WTO 过往案例形成的法律标准，可以初步判断：清洁汽车税收抵免措施设定北美组装要求、电池关键矿物部件要求、电池部件要求等条件，并通过限制含有由所谓“受关注的外国实体”生产的电池关键矿物或电池部件的汽车获得清洁汽车税收抵免的资格，美国给予原产自其他缔约国的同类产品在国内税收抵免所涉事项方面的利益，并未立即无条件地给予原产自中国的产品，从而违反 GATT 第 1.1 条最惠国待遇义务。

(5) Peter Van Den Bossche & Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2017, p. 311.

(6) WTO, United States Certain Tax Credits under the Inflation Reduction Act: Request for the Establishment of a Panel by China, WT/DS623/3, adopted 16 July 2024, p. 2–3.

值得注意的是，清洁汽车税收抵免措施下的资格标准涉及是否与美国签署自由贸易协定。一方面，WTO 成员间可以缔结关税同盟或自由贸易协定（统称区域贸易协定）。区域贸易协定缔约方之间的贸易优惠可以高于区外成员，即区域贸易协定可以作为最惠国待遇的一种例外。另一方面，GATT 第 24 条规定了缔结自由贸易协定的 WTO 成员享有例外的同时应遵守的义务：一是根据 GATT 第 24.8 条（b）项，对实质上所有贸易取消关税和其他限制性贸易管制。二是根据 GATT 第 24.5 条（b）项，对非自由贸易区成员或非协定参加方的 WTO 成员实施的关税或其他贸易管制，不得高于或严于在形成该自由贸易区或签署协定之前的水平。美国与其他北美国家缔结的《美加墨协定》（USMCA）属于自由贸易协定。如果美国援引 GATT 第 24 条为其措施抗辩，根据前述第二项条件，则美国需要举证证明对来自中国的进口产品实施的贸易管制并未高于或严于之前的水平。中国则可以举证反驳美国的抗辩，并阐明清洁汽车税收抵免措施下的资格标准，特别是“受关注的外国实体”标准，使来自中国的产品遭受了高于或严于之前水平的管制，从而证明该措施不满足 GATT 第 24 条下的条件。

（二）涉嫌违反国民待遇义务

货物贸易领域的国民待遇原则体现在 GATT 第 3 条。其中，GATT 第 3.4 条要求“任何成员领土的产品出口至任何其他成员领土时，在有关影响其国内销售、标价出售、购买、运输、分销或使用的所有法律、法规和规定方面，所享受的待遇不得低于国内同类产品所享受的待遇”。

在印度诉美国“可再生能源产业措施案”中，印度对美国七个州的新能源补贴计划起诉，其中部分补贴就包含了与《通胀削减法》清洁汽车税收抵免下类似的当地含量要求。以蒙大拿州法律为例，该州法律为将石油柴油与生物柴油混合的投资提供了税收抵免，即允许根据蒙大拿州税法征收的个人所得税或企业所得税获得税收抵免，条件是生物柴油完全由蒙大拿州生产的原料生产。印度认为这一法律违反了 GATT 第 3.4 条的国民待遇义务。⁽⁷⁾

参照 WTO 之前的判例，“美国—可再生能源产业措施案”专家组采用了四步分析法，确定蒙大拿州的法律以及其他措施是否违反了 GATT 第 3.4 条。第一，本案争议的进口产品和国内产品是“同类产品”。专家组援引“阿根廷—金融服务案”，认为起诉方可以通过证明争议措施仅根据产品的原产地给予差别待遇来确立“同类产品”。关于蒙大拿州的税收抵免，专家组同意印度的意见，即该措施“仅基于原产地”对生物柴油和原料进行了区分，因此足以确定“同类产品”。第二，

(7) 该案是美国被诉的新能源补贴争端中迄今为止唯一作出专家组报告的案件。该案专家组报告几经波折，最终也未在争端解决机构（DSB）通过从而成为有约束力的裁定，其过程颇为耐人寻味。印度于 2016 年 9 月对美国提出磋商请求，专家组于 2017 年 3 月成立；2019 年 6 月 27 日，该案专家组报告传阅；2019 年 8 月 15 日和 20 日，美国和印度分别通知 DSB 其提出上诉；2019 年 10 月 14 日，上诉机构主席通知 DSB，上诉机构无法在规定的 90 天内完成并传阅该案上诉机构报告。上诉机构主席指出，众所周知，有一系列上诉悬而未决，上诉机构正在（也只能）按照上诉的顺序进行审议。此时距离上诉机构实际停摆还有近两个月。此后，该案专家组报告既未能由上诉机构复审，也未能在 DSB 通过。2023 年 7 月 13 日，印度和美国根据《关于争端解决规则与程序的谅解》（DSU）第 3.6 条通知 DSB，双方已就该案争议问题达成双方满意的解决方案。在同一来文中，美国和印度分别撤回了其向 DSB 发出的上诉通知。双方确认同意专家组报告不会由 DSB 通过，因为通过双方商定的解决方案，争端已经终止。*United States Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds510_e.htm, last visited on 20 September 2024.

争议措施属于第 3.4 条“法律、法规和规定”的范围，因为这一条款“包括各种政府措施，从全面适用的强制性规则，到仅为私人自愿行动创造激励或抑制因素政府行动”。专家组认定，蒙大拿州法律中体现的税收抵免属于政府制定的法律或法规，规定了“为从政府获得利益而有必要遵守的规则”。第三，争议措施“影响了进口同类产品的销售、购买、运输、分销或使用”。在之前案例中，专家组曾认为，“影响”不仅包括直接调整销售或购买条件的法律，还包括对进口产品的销售、标价出售、购买和使用“产生激励或抑制作用”的措施。如果一项被诉措施对使用国内产品而非使用同类进口产品赋予一项利益，则可明确将其定性为影响该产品的国内销售或使用，因为其必然会对竞争条件产生影响。即使自 2011 年以来，没有纳税人申请蒙大拿州税收抵免，但需要分析该措施是否对国内产品和进口产品之间的竞争条件产生影响，而不是当下其是否或在多大程度上影响了私营企业的购买决策。蒙大拿州的税收抵免属于对进口产品和国内产品的不同待遇，尽管当下这一不同待遇的实际贸易影响可能很小。第四，争议措施对进口产品给予“更低优惠的待遇”，因为之前的 WTO 案例持续认定，为使用国内产品而不是进口产品提供优惠或利益，就是给予该进口产品更低的优惠待遇。从蒙大拿州相关立法的文本、设计和结构看，该措施对竞争条件的影响是明确的。虽然美国辩称，没有证据表明优惠待遇的实际效果（即该措施实际上会抑制购买进口产品），但专家组认为其对进口产品给予更低的优惠待遇。⁽⁸⁾

由于《通胀削减法》下的清洁汽车税收抵免措施包含与“美国－可再生能源产业措施案”中的税收抵免措施类似的当地含量要求，可以合理地参照“美国－可再生能源产业措施案”专家组报告的论证来作类比分析。

第一，该措施满足“同类产品”条件，因为其当地含量要求仅根据关键矿物、电池部件以及组装电动汽车的来源对产品进行区分，而与任何其他区分标准无关。例如，该法并未明确表述原产于美国、加拿大、墨西哥三国（即北美地区）用于制造电动汽车的关键矿物或电池部件为什么与来自其他国家和地区的产品不一样，比如制造或加工方法更环保，或者产品质量更好等。根据过往案例形成的法律标准，仅根据产品原产地实行差别待遇的做法即可推定为“同类产品”。

第二，《通胀削减法》及相关配套法律法规是美国联邦层面的“法律、法规和规定”。

第三，清洁汽车税收抵免措施通过抑制购买来自“受关注的外国实体”提供或生产的进口关键矿物、进口电池部件和进口电动汽车，对进口产品的竞争条件产生了不利影响，因此应被认定“影响了进口同类产品的销售、购买、运输、分销或使用”。清洁汽车税收抵免措施为消费者购买在美国组装的电动汽车而非进口汽车提供重大激励。该措施提供 7 500 美元的税收抵免，这至少是符合条件的汽车价格的 10% 以上。虽然并非所有进口电动汽车（如来自墨西哥和加拿大的进口汽车）均受到影响，但很明显，与美国、加拿大、墨西哥制造的同类产品相比，所有其他进口来源的电动汽车，包括来自中国的电动汽车，在销售、购买和使用等诸多方面都将面临抑制。同时，该措施也将大大抑制汽车制造商购买或使用从墨西哥或加拿大以外的来源进口关键矿物或进口电

(8) Report of the Panel, United States-Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector, WT/DS510/R, adopted 27 June 2019, paras. 7.151–7.159, 7.186–7.190, 7.272.

池部件（或如果是关键矿物，则为自由贸易协定缔约国）。“美国—可再生能源产业措施案”表明，相关标准并不涉及该措施是否实际影响了当时购买国内产品而非进口产品的决定。换言之，即使在当前，美国关键矿物或电池部件的产量很低⁽⁹⁾，争议措施不会即刻导致相关企业决定用国内关键矿物或蓄电池部件大范围替代进口，但该措施仍然会“影响”进口产品的销售、购买或使用。

第四，与进口产品相比，当地含量要求为使用国内产品提供了激励，无论该激励的实际市场影响如何，均属于对进口产品提供“更低的优惠待遇”。很明显，如果不是清洁汽车税收抵免措施，来自中国的进口电动汽车本可以有资格和美国国产电动汽车一样也获得 7 500 美元的税收抵免。

需要指出的是，对于国民待遇义务，GATT 第 3.8 条（a）项和（b）项分别规定了“公共采购例外”和“国内生产者补贴例外”。清洁汽车税收抵免措施不属于仅适用于美国政府机构购买供政府使用的产品采购的法律法规，因此不满足“公共采购例外”的条件。同时，该措施并非美国政府直接从国内税费所得收入向国内生产者作出支付，而是以税收抵免的方式授予消费者，因此不满足“国内生产者补贴例外”的条件。

（三）构成当地含量补贴

根据 SCM 协定第 1.1 条以及第 3.1 条，一项措施如同时符合以下三个条件，则构成当地含量补贴：第一，构成某类财政资助。第二，授予利益。第三，以使用国内产品（作为生产投入物）而非进口产品作为授予补贴的条件。⁽¹⁰⁾

1. 构成 SCM 协定第 1.1 条意义上的补贴

清洁汽车税收抵免措施是美国在联邦层面放弃其本应征收的消费税，构成第 1.1 条（a）项所规定的“政府放弃或未征收本应征收的税收”，从而满足了前述第一项条件。

关于第二项条件，即授予利益，其检验标准为财政资助使得接受者比在没有财政资助的情况下“更好”（better off），而此种“更好”是在市场的比较中得出的，财政资助潜在的贸易扭曲效果也需要通过市场的比较中识别。⁽¹¹⁾ 授予利益的常见情形是政府向生产者提供财政资助，生产者因此获得利益。但针对消费者的财政激励也可能构成授予利益，因为虽然财政资助的直接接受者是消费者，但最终的受益者是消费者所购买产品的生产者。若非获得财政资助，消费者很可能本不会作出如此购买决策。因此，利益认定的实质是政府财政资助使得生产者获得了更优越的市场条件，而在接受补贴和直接获得利益的主体不一致时，需要考察利益是否发生了转移，从而实质上使得生产者能以优于市场所能提供的条件，降低其产品成本，增加其产品吸引力。就清洁汽车税收抵免措施而言，尽管直接授予对象是消费者，但仍可证明授予消费者的利益转移给了美国国内电动车生产者，因为该措施提升了购买美国国产电动车的意愿，给美国国产电动车生产者带来了好处，

（9）有报告指出，美国目前的大部分关键矿物来自国外，特别是来自中国。例如，就锂而言，在世界产能中，美国和加拿大的产能一共占 3%，而中国的产能占 59%。就钴而言，美国和加拿大的产能一共约占 3.5%，而中国的产能占 75%。就电池组件而言，2021 年，全球约 80% 的电动汽车电池主要组件阴极、阳极、隔膜和电解质生产在中国、韩国和日本，且以上每种组件在中国的产量占世界市场的一半以上；形成鲜明对比的是，美国生产的汽车电池组件数量很少，其 2021 年生产的阴极和阳极组件占世界市场的 1%。

（10）SCM 协定第 1.1、3.1 条。

（11）WTO Appellate Body Report, Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/AB/R, adopted 2 August 1999, para. 157.

从而满足授予利益条件。因此，清洁汽车税收抵免措施构成 SCM 协定第 1.1 条所规定的补贴。

2. 以使用国内产品作为授予补贴的条件

SCM 协定第 3.1 条（b）项禁止“视使用国内产品而非进口产品的情况为唯一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”，即当地含量补贴。在过往案例中，上诉机构指出，在评估是否构成当地含量补贴的每一个案件中，均需要在仔细和严格审查所有相关证据的基础上，深入分析是否可以客观观察到补贴的授予与使用国内产品而不是进口产品之间的条件关系（is contingent upon）。这在相关法律文件中使用的表述并未明确表达这一条件关系时尤为重要。同时，与国内生产有关的补贴与当地含量补贴存在区别。尽管前者也会使得相关市场中的受补贴产品增加，还会带动下游产业所使用的受补贴产品增加，对进口造成负面影响，但并不因此就构成当地含量补贴。^{〔12〕}

从清洁汽车税收抵免措施所设置的积极要件以及消极要件看，由美国企业开采或加工的电池关键矿物、在美国制造或组装的电池部件并整车在美国制造的电动汽车将获得税收抵免。对此，中国可以通过提交充分证据，证明相关税收抵免的获得以电动汽车（作为最终产品）使用由美国企业开采或加工开采或加工的电池关键矿物、在美国制造或组装的电池部件为条件，而电动汽车一旦使用由作为“受关注的外国实体”的中国企业开采或加工的电池关键矿物，或使用在中国制造或组装的电池部件，则无法获得税收抵免。这是通过《通胀削减法》使用的表述即可客观观察到的授予补贴与使用国内产品而不是进口产品之间的条件关系。同时，中国也可进一步以该法实施后的市场情况数据等证据补充证明。因此，中国可通过充分的证据和深入的论证，证明清洁汽车税收抵免措施构成当地含量补贴。需要注意的是，按照清洁汽车税收抵免措施下授予税收抵免的条件，如电动汽车使用了来自与美国签订自由贸易协定的国家生产的电池关键矿物或在其他北美国家（如加拿大和墨西哥）制造或组装的电池部件，也能获得税收抵免。换句话说，使用特定“进口产品”也可获得补贴，尽管该“进口产品”的来源地仅限于与美国签订自由贸易协定的国家或北美国家。这将给中国证明授予补贴与使用国内产品而不是进口产品之间的条件关系带来一定的复杂性。

二、清洁汽车税收抵免措施能否援引一般例外和安全例外条款免责

GATT 第 20 条一般例外条款允许成员为实现特定合法政策目标而采取贸易限制措施，并设置了相关原则性条件。成员在应诉时，可援引 GATT 第 20 条下相关条款抗辩，证明其措施正当。一旦抗辩成功，该成员将免于承担违反 WTO 义务的责任。其中，第 20 条（g）款规定了“为养护可穷竭的自然资源有关的措施”的环境保护例外，第 20 条（j）款规定了“在普遍或当地供应短缺的情况下，为获取或分配产品所必需的措施”的供应短缺例外。理论上，上述一般例外条款均与清洁汽车税收抵免措施具有一定的相关性。

GATT 第 21 条规定了安全例外条款。鉴于当前美国政府视中国为“最严重的长期挑战”，并将依赖中国电动汽车及电池视为对美国供应链安全的威胁，美国很可能援引 GATT 第 21 条安全

〔12〕 WTO Appellate Body Report, United States-Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft, WT/DS487/AB/R, adopted 4 September 2017, para. 5.15.

例外条款来证明其清洁汽车税收抵免措施的正当性，辩称该措施对于保护其“基本安全利益”是必要的。下文将分析美国能否成功援引一般例外条款和安全例外条款免责。

（一）美国成功援引一般例外条款免责的可能性

美国难以成功援引一般例外条款为清洁汽车税收抵免措施免责。

第一，该措施不满足第 20 条（g）款下的条件。成功援引第 20 条（g）款须符合下列条件：一是涉案措施旨在养护可穷竭的自然资源。二是涉案措施是与实现上述目标“有关”（relate to）。三是同国内生产或消费一同实施。四是符合第 20 条前言的要求。^{〔13〕}美国宣称，清洁汽车税收抵免措施旨在通过向购买电动汽车的消费者提供税收抵免，激励消费者选择新能源车辆从而降低二氧化碳等温室气体排放，促进气候变化的应对。理论上，该措施与 GATT 第 20 条（g）款有一定的相关性。

第 20 条（g）款的措辞与（b）款不同，并未设置必要性要求，只要求争议措施与养护可穷竭自然资源“有关”。在过往案例中，上诉机构指出，涉案措施和养护可穷竭自然资源的目标之间的联系须为真实、紧密的。^{〔14〕}若涉案措施只是附随产生养护可穷竭自然资源的效果，则不能满足真实、紧密关联的要求。清洁汽车税收抵免所设置的条件和电池部件、关键矿物的来源地紧密相关，但来源地和能耗、碳排放量等有关气候变化的标准并无直接联系。即使该措施有降低排放的效果，也是“附带的”而非措施的主要目标，因此并不符合第 20 条（g）款所要求的真实、紧密的联系。同时，清洁汽车税收抵免优惠仅适用于在北美完成组装的电动汽车，而且一旦关键矿物和电池部件原产自中国则不能享受该税收抵免，美国很难证明为什么只有在美国、加拿大、墨西哥生产的电动汽车才能有助于气候变化目标，而来自中国等其他成员的电动汽车与相关关键矿物和电池部件却不能有助于实现气候变化目标。毕竟，从经济学角度看，更广范围的产品来源有利于降低生产成本和市场价格，也更有利于促进消费者选择放弃以化石能源为动力的传统汽车车型而选购电动汽车。从这个角度看，清洁汽车税收抵免措施也很难说与气候变化应对目标间存在真实的、紧密的联系。

第二，不满足第 20 条（j）款所设定的要求。在美国诉印度“太阳能电池和太阳能部件特定措施案”中，印度曾援引第 20 条（j）款为其被诉措施抗辩。^{〔15〕}印度辩称其严重依赖进口产品，

〔13〕 Peter Van Den Bossche & Werner Zdouc, *The Law and Policy of The World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2017, p. 573–574.

〔14〕 WTO Appellate Body Report, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, adopted 12 October 1998, para. 136.

〔15〕 *India-Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds456_e.htm, last visited on 20 September 2024. 该案中，美国于 2013 年 2 月提出磋商请求，专家组于 2014 年 5 月成立；2016 年 2 月，专家组报告传阅；2016 年 9 月，上诉机构报告传阅；2016 年 10 月 14 日，DSB 通过该案上诉机构报告和经修改的专家组报告。2017 年 6 月 16 日，印度和美国通知 DSB，双方同意执行 DSB 裁定的合理时间为 14 个月。因此，合理期限于 2017 年 12 月 14 日到期。2017 年 12 月 14 日，印度通知 DSB，它已停止实施任何与 DSB 裁定不一致的措施。2017 年 12 月 19 日，美国以印度未能在合理时间内遵守 DSB 裁定为由，请求 DSB 授权对印度进行贸易报复。2018 年 1 月 12 日的 DSB 会议上，同意将美国拟议对印度报复事项提交给根据 DSU 第 22.6 条成立的仲裁庭进行仲裁。2018 年 1 月 23 日，印度请求成立 DSU 第 21.5 条下的执行之诉专家组。但后来执行之诉专家组未实际成立，美国也未对印度实施贸易报复。2023 年 7 月 13 日，印度和美国通知 DSB，双方已就该案争议问题达成了双方同意的解决方案。在一来文中，美国撤回了根据 DSU 第 22.2 条向 DSB 提出的授权报复的请求。印度也撤回了其根据 DSU 第 22.6 条提出的针对美国原拟议的贸易报复进行仲裁的请求，以及根据 DSU 第 21.5 条成立执行之诉专家组的请求。耐人寻味的是，这一通知与印度诉美国“可再生能源产业措施案”双方采取类似的撤诉行动发生在同一天。

容易受到国际供应市场波动的影响，因此需要政府干预，以最大限度地减少对进口的依赖，并确保应对任何供应中断的国内韧性。对此，上诉机构曾指出：“产品普遍或当地供应短缺”是指来自所有来源的产品的可用供应量无法满足相关地理区域或市场的需求的情况，而不是仅指缺乏国内生产能力。^[16] 上诉机构认为，在没有证据表明供应确实中断的情况下，印度的歧视性措施不满足援引第 20 条（j）款的条件。也有学者将“太阳能电池和太阳能部件特定措施案”专家组报告和上诉机构报告理解为，第 20 条（j）款下的“供应短缺”是要求存在迫在眉睫或实际的供应短缺风险，而且只要该产品在国际市场上有供应，就不满足（j）款的条件。^[17] 尽管上述学者的理解可能标准过于严苛，但无论如何，缺乏“国内供应能力”本身并不是考察“供应短缺”要件的相关标准。相反，供应短缺应根据现有的国际和国内市场，包括进口情况进行综合评估。在“《通胀削减法》案”中，美国可能会辩称鉴于美国的关键矿物和电池部件供应之前在很大程度上依赖中国，清洁汽车税收抵免措施中的当地含量要求是必要的措施，以确保来自中国的国际供应可能中断时关键矿物和电池部件能持续供应。尽管如此，除非美国能够证明上述产品在整个国际市场上确实存在短缺，否则其辩护理由仍难以令人信服。

（二）美国成功援引安全例外条款免责的可能性

乌克兰诉俄罗斯“有关过境交通措施案”（下称“俄罗斯—过境措施案”）等案例的专家组解释了 GATT 第 21 条的法律标准。^[18] 在“俄罗斯—过境措施案”中，乌克兰对俄罗斯过境限制措施提出起诉，俄罗斯援引 GATT 第 21 条证明其措施的正当性。俄罗斯辩称，俄乌两国关系存在紧急情势，其针对乌克兰的措施是保护其基本安全利益所必需的。同时，依据 GATT 第 21 条（b）款前言中“其认为”（it considers）这一措辞，援引这一例外条款的成员拥有充分的和不可审查的自由裁量权。该案专家组驳回了俄罗斯的论点，即第 21 条（b）款前言的自我判断措辞不能适用于整个第 21 条。相反，专家组认为，援引方须首先客观地确立第 21 条（b）款的要求，例如存在战争或国际关系中的其他紧急情况。只有在客观地表明满足第 21 条（b）款的要求后，援引方才能主观地适用前言的自我判断措辞所允许的自由裁量权，即界定其“基本安全利益”以及采取其认为保护这些利益所必需的措施。专家组还指出，即使依据第 21 条（b）款前言允许自由裁量权，援引方也必须以“善意”（in good faith）的方式行事。这一义务要求成员不得将第 21 条作为规避其在 GATT 下义务的手段。为了评估俄罗斯是否履行了其善意义务，该案专家组指出，“基本安全利益”不是任何安全利益，而是“通常可以理解为与国家的基本职能有关的利益，即保护其领土和人民免受外部威胁，以及维护内部法律和公共秩序”。成员援引的“国际关系中的紧急情

[16] WTO Appellate Body Report, *India-Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, WT/DS456/AB/R, adopted 16 September 2016, para. 5.75.

[17] Soojin Nam, *Inflation Reduction Act's Clean Vehicle Provisions: Analysis of Potential International Trade Law Violations*, 15 *Journal of East Asian & International Law* 271, 283 (2022).

[18] 迄今为止，进入专家组审理阶段并由专家组作出实质结论和建议的相关案件包括：乌克兰诉俄罗斯“有关过境交通措施案”（DS512 案）；卡塔尔诉沙特“与知识产权保护有关的措施案”（DS567 案）；中国、挪威、瑞士、土耳其等 WTO 成员诉美国“钢铝产品特定措施案”（DS544 案、DS552 案、DS556 案、DS564 案）；中国香港诉美国“原产地标识要求案”（DS597 案）。

况”特征越不明显，即越远离武装冲突，或法律和公共秩序崩溃的情况（无论是在援引成员还是在其周边地区），通常预期会出现的国防或军事利益，或维护法律和公共秩序利益就越不明显。在这种情况下，成员需要比涉及武装冲突等国际关系紧急情况时更具体地阐明其基本安全利益。同时，善意义务要求援引方证明在基本安全利益与采取的措施之间显示出合理的联系。具体而言，争议措施须满足与基本安全利益的关系令人信服（*plausibility*）的最低要求。⁽¹⁹⁾

尽管美国坚持认为，安全例外条款属于专家组不可裁决的事项，但参照之前案例专家组持续作出的解释，美国不能以“安全例外不可裁”为由阻止专家组审理案件。在进入安全例外条款的实质审查阶段后，首先，美国应客观地证明其与中国的关系存在“国际关系中的紧急情况”。“俄罗斯—过境措施案”专家组曾指出，“国际关系中的紧急情况”是指“武装冲突或潜在的武装冲突”，或“高度紧张或危机”，或“一个国家内或周边普遍的不稳定状态”。卡塔尔诉沙特阿拉伯“有关知识产权保护措施案”中，专家组认为，“国际关系中的紧急情况”包括“高度紧张或危机”，特别是当事方之间“断绝外交或领事关系”。在中国诉美国“钢铝产品特定措施案”和中国香港诉美国“原产地标识要求案”中，专家组均不认可中美之间关系的当前状态构成“国际关系中的紧急情况”。相比于上一任特朗普执政时期，在拜登政府时期中美间外交关系和经贸关系整体上有所缓和，中美间关系显然与“俄罗斯—过境措施案”期间俄乌间关系以及 2022 年 2 月俄罗斯发动对乌克兰的“特别军事行动”以来的俄乌关系不具有可比性。即使美国以某种方式辩称中美间存在“国际关系中的紧急状态”，其仍须阐明受《通胀削减法》下歧视性的税收抵免措施所保护的“基本安全利益”，即与保护其领土或维护公共秩序有关的利益。由于当前中美间关系与实际的武装冲突相去甚远，美国须更加具体地阐述其基本安全利益，特别是是否确实存在与《通胀削减法》下争议措施相关的经济利益相区别的足够具体的“基本安全利益”。同时，美国应承担证明《通胀削减法》下歧视性税收抵免措施合理保护其基本安全利益的举证责任。换言之，除非美国成功证明“国际关系中的紧急情况”，并且《通胀削减法》下的争议措施与保护其明确阐述的基本安全利益有关，否则美国将无法成功证成安全例外条款抗辩。

三、新能源补贴规则改革的中国因应

早在第一次中美新能源补贴发生争端时，就曾有学者指出，通过多边谈判针对新能源补贴制

定出新规则，才能在根源上解决中美两国涉新能源补贴争端。⁽²⁰⁾ 在中美战略竞争进入新阶段、WTO 改革也在缓步前行的时代背景下，笔者建议从国内制度优化和变革 WTO 规则两个方面考虑中国新能源补贴规则改革的因应策略。

(19) WTO Report of the Panel, *Russia-Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R, adopted 5 April 2019, paras. 7.130–7.131, 7.135, 7.138.

(20) 沈大勇、龚柏华：《中美清洁能源产业争端的解决路径——中美风能设备补贴争端案的思考》，载《世界经济研究》2011 年第 7 期，第 53 页；黄志雄、罗嫣：《中美可再生能源贸易争端的法律问题——兼论 WTO 绿色补贴规则的完善》，载《法商研究》2011 年第 5 期，第 39–41 页。

（一）新能源补贴国内制度的优化

首先，为控制合规风险，中国需要加强贸易合规性审查和公平竞争审查机制，确保新能源补贴措施符合 WTO 规则。^{〔21〕} 一项合规的补贴政策需要符合最惠国待遇、国民待遇、透明度等基本原则。^{〔22〕} 判断成员采取新能源措施是否系出于贸易保护的目的是可以借助 WTO 规则中的非歧视原则进行考察。^{〔23〕} 区分一项措施是打着发展新能源产业的旗号而实质上意在将其他国家竞争者排除在外，还是旨在切实支撑新能源产业的发展，可以通过最惠国待遇义务和国民待遇义务的法律标准来判断。例如，以使用国内产品和在国内进行生产为前提条件的补贴歧视性明显，难以满足国民待遇义务的要求。^{〔24〕} 中国需要避免采用以使用国内产品而不是进口产品为条件的补贴措施，否则将构成当地含量补贴。简言之，既要避免采用“使用国内产品”等明显优待本国产品的政策表述，也要尽量避免可以被解读为以使用本国产品作为获得财政激励的条件其他做法。

其次，新能源产业补贴政策要从差异化、选择性为主转向普惠化、功能性。选择性产业补贴有特定指向，对特定产业和企业实施差别化支持。功能性产业补贴也有特定目标，但面向所有产业和企业。由于政府在市场潜力和技术选择方面并不比市场主体具有更多的信息和判断优势，继续实施选择性产业政策的成功概率越来越小。因此，应主动调整以“选产业、定项目”为核心的选择性产业补贴，着力构建以弥补“市场失灵”为特征的功能性产业补贴。因此，新形势下的新能源支持措施：一是要加大对科技研发、专业化人力资本、外部性强的基础设施支持，通过加大税收减免和基础研究支持等研发补贴力度，进一步促进科技创新，牢牢把握新能源技术的领先地位。二是一视同仁地支持各类所有制、各种规模企业。在税收优惠、项目资金支持等方面，不把所有制和企业规模作为前提条件。只要符合条件，不论民企、国企、外企，都有机会申请和获得补贴支持。

最后，加强新能源产业补贴总量控制和监督机制。一是坚决防止和遏制不规范和无序的产业补贴促成产能过剩，催生低效落后产能。要加强补贴预算与审计监督，产业补贴不得超出产值一定比例，防止和遏制加重地方政府债务负担。对确有必要进行市场培育的领域，制定和实施产业补贴政策要遵循例外性和暂时性原则。通过年度/季度动态调整机制和补贴退坡时间表，明确市场预期。二是中央可以出台规范性文件，对新能源产业补贴的目的、类别、方式、数量进行严格规制，相关行为纳入地方政府业绩考核，并对违规行为追责。三是可以积极探索更具可执行性的补贴国内监督机制，例如对于违规的地方政府补贴，允许受损害的市场主体向上级人民法院提起行政诉讼。

〔21〕 2014 年 6 月，国务院办公厅发布《关于进一步加强贸易政策合规工作的通知》（国办发〔2014〕29 号），初步建立了我国政府部门抽象行政行为的 WTO 合规审查机制。公平竞争审查机制业已建立，特别是《公平竞争审查条例》已于 2024 年 8 月 1 日起施行。这两种机制理论上可以将中央和地方政府部门的补贴作为审查对象，但在实践中基本上不存在对相关补贴的审查。

〔22〕 单一：《规则与博弈：补贴与反补贴法律制度与实务》，北京大学出版社 2021 年版，第 558 页。

〔23〕 朱晓勤：《WTO 与绿色壁垒：若干法律问题析》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2001 年第 4 期，第 85 页；李晓玲、陈雨松：《“碳关税”与 WTO 规则相符性研究》，载《国际经济合作》2010 年第 3 期，第 79—80 页；何秋：《论环境贸易措施的合目的性审查——以巴西翻新轮胎案、欧盟海豹制品案为视角》，载《学术论坛》2015 年第 10 期，第 134—137 页。

〔24〕 刘滢泉、李晓鄂：《中美贸易战背景下新能源补贴专向性的法律分析》，载《国际经济法学刊》2019 年第 3 期，第 62—66 页。

（二）变革 WTO 规则：中美寻求共同关切的可能性

1. 美国新能源产业政策调整后中美寻求共识的可能性加大

中美新能源补贴争端的背景是新能源补贴在当前 WTO 规则中面临的困境：为支撑新能源产业发展、实现气候目标，成员有必要施行新能源补贴政策，但 WTO 规则为其留下的政策空间有限，成员容易触发 WTO 合规风险。SCM 协定重点关注补贴对于贸易的扭曲作用，但对具有正面外部性的补贴缺乏豁免安排，这不仅无助于实现经济利益和环境保护目标之间的平衡，也严重脱离了当前各国需要合作应对气候变化挑战的需求。以 SCM 协定为核心的 WTO 补贴规则体系无法有效处理与各国的新能源补贴政策的相容性，中美在新能源领域的贸易争端频发凸显出亟须对 WTO 补贴规则进行改革的紧迫性和重要性。

美国对 WTO 补贴规则重点关注国有企业、公共机构、外部基准、扩大禁止性补贴范围、加强补贴通报、举证责任倒置等。⁽²⁵⁾ 中国于 2019 年 5 月向 WTO 提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》，其中就完善 WTO 补贴规则提出了如下改革建议：第一，恢复不可诉补贴并扩大范围。第二，澄清和改进补贴认定、补贴利益确定、可获得事实等补贴和反补贴相关规则，防止反补贴措施滥用。第三，改进反倾销反补贴调查透明度和正当程序，加强效果和合规性评估。第四，给予发展中成员、中小企业和公共利益更多考虑。⁽²⁶⁾ 中国的改革建议一方面期望通过恢复研发补贴和落后地区补贴等不可诉补贴以确保包括中国在内的发展中国家必要的发展空间；另一方面基于长期作为贸易救济措施最大目标国的关切，希望通过对贸易救济规则的完善，防止贸易救济措施滥用而损害中国在多边贸易体制下本应享有的非歧视待遇。

尽管 2018—2019 年期间中美两国在产业补贴、国有企业和市场导向等问题上各自提出了针锋相对的提案和建议，但在拜登政府时期美国加强了对市场的政府干预。更重要的是，拜登政府秉持“以工人中心”的贸易政策，强调通过政府干预，加大对国内制造业的公私资本的投资，从而为美国工人创造更多的就业机会。同时，为维持并强化美国的技术优势，拜登政府不仅加严了对中国的技术出口管制和外资安全审查，还通过国会立法加大对芯片等高新产业的政府支持。在这一背景下，曾在美欧日间紧锣密鼓地操作的三方联合声明机制在拜登上任后基本上偃旗息鼓。上一任特朗普政府时期，以莱特希泽为代表的美国贸易主管官员专注于如何通过国际规则制定或单边执行国内法的方式来遏制中国的产业补贴等所谓的不公平竞争行为，而在拜登政府时期，则把关注重点和实施手段更多地转向通过政府干预来实现相关政策目标。既然中美双方都存在新能源产业政策的需求和实际运作（尽管产业政策的中长期目标有所差异），那么不妨在此背景下寻求中美双方在新能源产业政策特别是产业补贴问题上的共同利益诉求，认真反思 WTO 补贴规则在精确性新能源补贴的正面外部性和负面外部性方面的利弊得失，并探讨对多边补贴规则进行调

(25) 周一帆：《美欧日 WTO 补贴规则改革方案评析及中国应对》，载《太平洋学报》2022 年第 7 期，第 74—86 页。

(26) 《中国关于世贸组织改革的建议文件》，载中华人民共和国商务部网站 2019 年 5 月 14 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201905/20190502862614.shtml>。

整和改革的可能性与具体方案。

针对新能源补贴的合规困境，学者之前曾提出三类解决路径：一是使 GATT 所规定的一般例外条款可以适用于新能源补贴⁽²⁷⁾；二是恢复已失效的不可诉补贴，并将新能源补贴置于其中⁽²⁸⁾；三是专为新能源补贴设置例外。⁽²⁹⁾ 这些路径建议均是通过例外使得新能源补贴获得政策空间，但忽略了如何防止以新能源补贴之名行贸易保护之实的做法的问题。笔者赞同恢复并完善不可诉补贴中的环境补贴条款，同时建议具有歧视性的新能源补贴应受到禁止性补贴纪律规制。

2. 恢复并完善不可诉补贴中的环境补贴条款

不可诉补贴能否恢复取决于成员间的利益博弈。环境和气候问题是中美两国共同利益的交汇点，是最有可能展开国际合作的切入点。⁽³⁰⁾ 尽管成员过去未能就 SCM 协定第 8 条延展问题达成共识，但当前 WTO 成员在发展新能源方面有着共同的需求，这为各方合作提供了现实基础，也为重启不可诉补贴创造了新的契机。例如，美国和欧盟在新能源补贴领域已展现出“边打边谈”的态势。美国外交关系协会研究员于 2023 年 11 月发文表示，双方已在努力寻找应对新能源汽车等与气候相关的产品上的共同关切的出路。⁽³¹⁾

从现实角度看，既然成员希望能充分发挥补贴在支撑新能源发展、应对气候变化问题中的作用，又不愿意本国政策空间受到补贴纪律的限制或者引发法律争端，那么将新能源补贴作为补贴纪律所允许的例外，则可以是一个有可能推动达成共识的议题。⁽³²⁾ 中国可以联合其他成员提出重启谈判，借新能源补贴规则这一议题激活不可诉补贴条款。以恢复不可诉补贴对于为新能源补贴提供政策空间的路径，其好处在于可以直接使用 SCM 协定第 8 条的现成规定，而无须设计和谈判新的条文。新能源补贴最可能归类于第 8.2 条（c）项下的环境补贴。根据该条款，需要满足以下条件：（1）设施需要在新环境要求实施时运行超过两年；（2）是一次性的临时措施；（3）限于适应所需费用的 20%；（4）与公司计划减少废弃物和减轻污染直接联系且成比例，但不涵盖制造成本的节省；（5）能够适应新设备和生产工艺的公司均可获得。⁽³³⁾ 该条款的原意是因新的环境要求对公司产生更多的约束和财政负担，对为促进现有设施适应新的环境要求而提供的援助提供不可诉的政策空间。但从新能源技术和产业发展的情况看，上述条款也不能完全匹配当前各主要经

(27) Andrew Green, *Trade Rules and Climate Change Subsidies*, 5 World Trade Review 377, 409–410 (2006).

(28) Sadeq Z. Bigdeli, *Resurrecting the Dead? The Expired Non-actionable Subsidies and the Lingering Question of “Green Space”*, 8 Manchester Journal of International Economic Law 2, 34 (2011).

(29) Luca Rubini, *Ain’t Wastin’ Time No More: Subsidies for Renewable Energy, The SCM Agreement, Policy Space, and Law Reform*, 15 Journal of International Economic Law 525, 570–577 (2012).

(30) 屠新泉、曾瑞：《美国清洁能源补贴政策新动向、影响及应对策略——基于美国〈通胀削减法案〉的分析》，载《浙江学刊》2024 年第 1 期，第 138 页。

(31) Brad W. Setser, *How the U.S. and EU Could Harmonize Their Approaches to Trade in EVs and Steel*, Council on Foreign Relations (29 November 2023), <https://www.cfr.org/blog/how-us-and-eu-could-harmonize-their-approaches-trade-evs-and-steel>.

(32) 陈利强、屠新泉：《美国对华新能源产业实施“双轨制反补贴”战略研究》，载《国际贸易问题》2013 年第 5 期，第 76 页。

(33) SCM 协定第 8.2 条（c）项。

济体的需求。例如，从严格意义上说，SCM 协定第 8.2 条（c）项仅规定“现有设施”（existing facilities），该条款能否涵盖旨在实现减排目标的“产品”，仍值得探讨。又如，在消费环节提供的价格补偿或税收减免措施也很难满足“一次性的临时措施”要求。有鉴于此，确有必要在吸纳原条文基本框架的基础上，结合各主要经济体新能源技术和产业发展的现实需求，对 SCM 协定第 8.2 条（c）项作进一步完善和修订。

3. 将歧视性新能源补贴界定为禁止性补贴

对于不同性质的新能源补贴，可考虑采用“红绿灯”分类，对其作出差别对待，其中红灯类是禁止性补贴。⁽³⁴⁾ 补贴纪律所追求的是权利义务平衡，据此，若想对于照顾本国新能源产业的措施进行放松管制，就需要在某些方面加强纪律以期平衡，可以选择将在进口国之间存在歧视的补贴列为禁止性补贴。⁽³⁵⁾ WTO 成员具有歧视性的新能源财政激励政策应被划定为“红灯类”予以禁止。这一举措可与前述恢复和完善不可诉补贴中的环境补贴条款相互配合和协同。

早在 2006 年，欧盟就曾提出对 SCM 协定第 3.1 条（b）项进行增补，新设违反 GATT 第 3 条（国民待遇义务）的财政激励措施为禁止性补贴。该提案旨在防止成员采取给予本国投入品有偏向性的措施，而现有禁止性补贴规则不足以规制上述行为，因为其使得以增值百分比形式出现的在进口产品和本国产品之间偏向本国产品的当地含量要求得以规避 SCM 协定第 3.1 条（b）项的约束。⁽³⁶⁾ 欧盟还指出，不符合国民待遇义务的补贴本身已构成禁止性补贴，其提出明确列入 SCM 协定的条文仅是为对这一现象作出澄清，并不涉及禁止性补贴范围的扩张。当地含量补贴受禁止性补贴规则规制有两方面原因：一是发挥与关税类似的贸易保护主义效果，不符合 WTO 贸易自由的原则；二是其影响市场正常发挥作用，当本地产品依赖政府补贴才可以同进口产品竞争时，政府干预使得本该由生产效率更高的生产者获得的资源流向效率更低的本地生产商，这会降低国际范围内的效率。⁽³⁷⁾ 具有歧视性的新能源补贴相当于对其他成员设置了贸易壁垒。实践中出现的歧视性新能源补贴大多并非真正为提高增强应对气候变化能力而采用差别待遇，从实际效果来看反而是有意将减排效果和市场效率更高的产品排除在外。有鉴于此，歧视性新能源补贴同当地含量补贴一样，符合严重扭曲国际贸易的特征，中国可倡议和推动将歧视性新能源补贴明确界定为禁止性补贴。

以美国清洁汽车税收抵免所设定的条件为例，其划定了北美地区、美国自由贸易协定国、“受关注的外国实体”等来源地分类，据此作为是否授予税收抵免的一项条件。该措施违反最惠国待遇、国民待遇等 WTO 义务的要求。明确将该类做法界定为禁止性补贴，有利于更有效地防止和监督这类措施，降低其对国际贸易投资体系造成的扰乱，从而有助于国际经贸关系良性发展。毕

（34） Virginia R. Hildreth, *Renewable Energy Subsidies and the GATT*, 14 *Chicago Journal of International Law* 702, 727(2014); Xu Jian, *A Research on Legal Issues on Renewable Energy within the Framework of the WTO*, 6 *Journal of WTO and China* 77, 83–84(2016).

（35） 丁如：《世界贸易组织补贴与反补贴规则的平衡机制及其改革》，载《经贸法律评论》2023 年第 3 期，第 62、75–76 页。

（36） WTO, *SUBSIDIES: Submission of the European Communities*, TN/RL/GEN/135 (24 April 2006), https://www.jmcti.org/2000round/com/doha/tn/rl/tn_rl_gen_135.pdf, p. 2–3.

（37） 单一：《规则与博弈：补贴与反补贴法律制度与实务》，北京大学出版社 2021 年版，第 19、207 页。

竟，如一成员具有歧视性的财政激励政策得不到有效遏制，则很可能引发受影响的成员群起效尤，采取类似的歧视性财政激励政策，造成补贴的无效竞赛，从而损害多边贸易体系。^{〔38〕}

四、结语

美国《通胀削减法》下的清洁汽车税收抵免是拜登政府“以工人中心”的贸易政策的重要举措，也是美国政府单边主义、保护主义的又一典型做法。这一与自由市场理念相悖的产业政策突出体现了拜登政府“要一个工作，而不是一个富豪”的理念，同时也充分反映出美国政府有意识地利用产业政策“赢得 21 世纪的竞争”，其特征是大量的公共投资、国内（或盟友）含量要求以及在关键产业和技术领域与中国脱钩。这标志着在如何处理政府与市场的关系上，美国正从新自由主义治理模式向更具市场干预性的方式转变。美国既试图使用一连串的政策工具来缓解国内社会矛盾的老问题，也期望借此打压遏制竞争对手，从而维护其全球霸权。

尽管中国将美国《通胀削减法》下的清洁汽车税收抵免等措施诉诸 WTO，但该争端的进程和前景还面临着不确定性。根据争端解决进程，从起诉方提起 WTO 专家组请求到专家组审理直至专家组报告完成，一般需要一年半左右的时间；对于事实和法律问题复杂的案件，专家组报告完成时间可能更长。即使专家组支持中国诉求，认定美国违反 WTO 规则，可以预见美国也会将专家组报告上诉至已经停止运行的上诉机构，从而使案件陷入“空诉”。在这种情况下，该案专家组报告将与中国诉美国“301 措施案”（DS543 案）和中国诉美国“232 措施案”（DS544 案）的情况基本相同，即中国在法律上取得专家组的支持，但美国仍会利用恶意上诉，继续维持其现有做法。因此，中国需要研判是否以贸易反制方式来制衡美国，并准备充足的反制工具。^{〔39〕}

气候变化是全球共同面临的挑战，实现全球减排目标有赖于国家间的协作。滥用单边贸易措施将破坏绿色经济产业的公平竞争环境。中美在新能源领域的贸易争端频发凸显对 WTO 补贴规则进行改革的紧迫性和重要性。美欧等发达成员以中国新能源产业“产能过剩”为由对中国相关产品频频采取单边限制措施。这也从另一个视角印证了笔者提出的建议方案，即新能源补贴国内制度优化和推动 WTO 新能源补贴规则改革的重要性和迫切性。毕竟，在多边框架下最大限度地寻求共识，达成能够合理兼顾和平衡减排目标与经济制度的制度性安排，才是协调新能源产业国际间良性竞争与分工合作的根本之道。

〔38〕 例如，面对清洁汽车税收抵免，欧盟考虑提供补贴以帮助欧盟企业应对美国补贴造成的挑战。两位欧盟高级官员表示，计划使用“欧洲主权基金”帮助关键高科技企业在欧投资，这是在难以通过外交途径有效处理美国产业补贴问题的情况下避免欧盟国家各自作出反应造成混乱并避免开启对美贸易战的选择。Jakob Hanke Vela & Barbara Moens, *EU Plans Subsidy War Chest as Industry Faces “Existential” Threat from US*, EV Update Media (24 November 2022), <https://evupdatemedia.com/eu-plans-subsidy-war-chest-as-industry-faces-existential-threat-from-us/#:~:text=EU%20officials%20fear%20that%20businesses%20will%20now%20face,package%20poses%20an%20%E2%80%9Cexistential%20challenge%E2%80%9D%20to%20Europe%E2%80%99s%20economy>.

〔39〕 在 2024 年 11 月举行的美国总统大选中，共和党候选人特朗普获胜而重新当选。从其过往公开表态看，特朗普偏爱传统的燃油汽车产业，整体上并不赞同新能源汽车补贴，因而其上任后有可能调整甚至取消《通胀削减法》下的补贴措施。然而，一旦特朗普重新上台，中国也可能将面临美国对华全面大幅提高关税，甚至美国国会通过取消对华最惠国待遇的立法等更加严峻的情势。

WTO Compliance of US's Clean Vehicle Tax Credit: Suggestions on China's Initiatives to the Reform of the Rules on New Energy Subsidies

CHEN Weidong HUANG Zhihui

Abstract: In 2024, China complained against US's clean vehicle tax credit under the *Inflation Reduction Act* in the WTO dispute settlement mechanism. In light of the legal standards established in the precedent cases, US's clean vehicle tax credit could be considered as violating its obligations under the provisions of Most-Favoured-Nation Treatment and National Treatment. Moreover, China could demonstrate that the disputing measures constitute prohibited local content subsidies. The disputing measures seem not meet the requirements under the exceptions respectively to Regional Trade Agreements, public procurement, and the subsidies to domestic producers. It is difficult for US to successfully invoke the general exception to justify its measures. Unless US could successfully prove the existence of "emergency in international relations" and the disputing measures are reasonably related to protecting its clearly articulated essential security interests, it seems to be difficult to escape by the means of the security exception. For the purpose to promote the reform of the rules on new energy subsidy in the WTO, the author suggest that China could enhance its trade compliance review mechanism and the fair competition review mechanism, while expanding research and development subsidies, especially the support to basic research for promoting technological innovation; provide equal support to all kinds of enterprises regardless of ownership and scale; prevent or withdraw orderless industrial subsidies that contribute to overcapacity. China could also propose and promote the restoration and improvement of environmental subsidy provisions under the SCM Agreement, and define the discriminatory subsidies in the new energy industry as prohibited subsidies.

Keywords: Clean Vehicle Tax Credit; The Principle of Non-discrimination; SCM Agreement; New Energy Subsidies; Inflation Reduction Act

(责任编辑: 王乐兵 汪友年)