

新能源时代中国应对美国“301 调查”策略研究

张 亮

(广西大学 法学院,广西 南宁 530004)

〔摘 要〕 美国针对中国新能源产业的“301 调查”,实质是在旧有国际经济秩序暂难破除、国际新能源秩序尚未形成和多边体制威力衰落共同影响之下,“南北矛盾”在新能源产业上的新表现。中国应“内外兼修,长短兼顾”,对外坚持构建国际经济新秩序的努力,发挥在国际新能源秩序建立过程中的主导作用,维护和推动多边体制的有效运转;对内通过完善产业发展制度,调整新能源结构,制定竞争性补贴政策,加强新能源产业行业协会建设等作以策应。

〔关键词〕 新能源; 301 调查; 南北矛盾; 国际能源新秩序

〔中图分类号〕 D996.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1673-0755(2014)02-0085-05

开宗明义,根据国务院《中国的能源政策(2012)》白皮书中所列举的能源分类,将新能源和可再生能源相并列,此举不妥,新能源与可再生能源分属于不同判断标准下的能源分类,将两者并列事实上限制和缩小了新能源的外延。通常,能源依据能否重复使用等属性划分为可再生能源与非可再生能源,而根据人类生产科研对其开发利用的状况分为常规能源和新能源。无疑,将新能源与可再生能源并列的逻辑前提应是两者至少在外延上具有各自的独立性,从能源规模利用的角度而言,可再生能源与新能源是逻辑上的种属关系,新能源的外延不仅包括可再生能源也包括不可再生能源(如核能)。故本文所称之“新能源”系指包括水能、风能、核能、太阳能、生物能、地热能、海洋潮汐能等在内的处于人类生产科研活动开发初始或者有待推广使用的非传统能源。相应地,“新能源产业”系指对上述能源的发现、开发、应用、推广、交易等相关行业群整体。

在科学可持续发展的理念广泛根植和新能源产业颇受青睐的时代背景下,保护并加快新能源产业的发展成为各主要国家的经济新战略,而与此同时,对与之相伴生的经贸摩擦的调处和应对也逐渐成为一国新能源产业兴衰成败不可忽视的部分。中国与美国在当前各国经济总量中分居前两位,在新能源产业领域,中美两国当前同处于新能源产业发展的全球领先梯队。首先,中美两国分别是全球最大的发展中国家和最大的发达国家,中美关系是“南北关系”中的典型代表,而旧有国际经济新秩序中又

以“南北问题”为核心,因此,中美两国新能源产业领域的竞争与合作注定受到现有国际经济秩序的影响。

其次,目前全球范围内尚未形成规范和统一的新能源市场,全球范围内的新能源秩序短期较难形成,而新能源产业的发展具有历程较短、发展速度快、应用前景广、科技含量高、经济效应强、产业政策多样性等特征,与传统能源差距明显,旧有发展模式和交易模式无法适应当前新能源产业现状。

再次,随着 WTO 谈判进程的停滞,引发诸多有关多边体制利弊的猜疑和讨论,而能源问题又紧密关切各国经济安全和利益,漠视多边体制而将此类问题诉诸单边手段加以解决的情形日渐凸显。具体到中美新能源产业的发展而言,在新能源秩序尚未建立和旧经济秩序遗毒仍存的共同影响下,美国在 多边体制下利用单边手段针对中国新能源产业施加诸多不利影响,其中“301 调查”乃其典型措施。

一 美国对华“301 调查”背景之思

新能源问题业已成为各国经济社会发展的重大战略问题,新能源贸易摩擦的良好解决在各国国内产业健康发展和国际经济交往过程中举足轻重。各国通过各种途径鼓励和促进新能源产业的发展,到 2011 年初,全球已有 119 个国家制订可再生能源发展目标或刺激计划^[1]。2012 年,中国光伏新增装机 4.8GW,同比增长 220.0%,总装机容量达 7GW;风电并网装机容量增至 63GW,同比增长 39.8%,超越

美国跃居世界第一;核电在建机组 30 台、容量 32.7GW,同比增长 175.3%,在建规模世界第一^[2]。与此同时,在大型光伏电站、太阳能租赁以及光伏组件低价格的推动下,美国光伏安装呈强劲增长趋势。美国当地光伏组件的价格并未因对华光伏采取“双反”措施而增长,反而持续下跌,这为美国市场的增长奠定了基础^[3]。显然,中国新能源产业发展迅猛、向外输出能力突出,与美国为保护其当地产业而采取措施限制中国相关产品进入其市场之间存在巨大利益冲突,而美国则通常会首选单边措施来应对此类冲突,其中最为典型的的就是“301 调查”和多边体制合法外衣下所进行的其他单边手段。

就美国对华“301 调查”的发展历程而言,最早是发生于知识产权领域和关于市场准入这些“301 调查”传统领域的几轮较量,其后矛头开始转向针对新能源产业领域的调查。而就美国对华“301 调查”的发展现状而言,自美国贸易代表办公室于 2010 年 10 月 15 日宣布启动对华清洁能源有关政策和措施的“301 调查”开始,美国先后就风电补贴问题要求与中国磋商、宣布对从中国进口太阳能电池板发起“双反”调查并最终获得肯定性裁决、对从中国进口晶体硅光伏电池及组件发起“双反”调查、对中国生产的应用级风电塔反补贴调查问题做出肯定性初裁等系列调查。

对“301 调查”本质的认识,取决于对其依据“301 条款”的正确解读。陈安教授认为“301 条款”的核心内容是“如果美国认为外国的某项立法或政策措施,违反了该国与美国签订的贸易协定,或虽未违反有关协定,但却被美国单方认定为‘不公平’、‘不公正’或‘不合理’,以致损害或限制了美国的商业利益,美国贸易代表便有权不顾其国内其他法律以及国际条约准则的规定,径自依照美国贸易法‘301 条款’规定的职权和程序,凭借美国经济上的强势,采取各种单边性、强制性的报复措施,以迫使对方取消上述立法或政策措施,消除其对美国商业造成的损害或限制,或提供能令美国官方和有关经济部门感到满意的赔偿。”^{[4]85-86}

显然,美国对华“301 调查”的根源在于其试图通过单边手段限制正常新能源贸易过程中产品的流通,为中国产品进入其市场增设障碍,从而确保其新能源产业有足够的国内市场可供更快发展,并期望以此来奠定其在新能源领域的世界领先地位。此种行径属于旧有国际经济秩序下美国的惯常模式,也是美国新时期推行其能源霸权战略的具体体现。美国在本应公平互利的世界贸易舞台上动辄以“大

棒”恫吓其他贸易参加方,无法被各国理解和接受,而这种做法的有力后盾——“301 条款”基于此而发起的“301 调查”,也同样为戾气与霸权所充斥。中国应冷静看待美国当前的新能源战略和相关举措,准确把握这些单边措施背后所共同的成因,从而更好地制定应对策略。

二 美国对华“301 调查”症结所在

毋庸讳言,系列调查根源的问题在于美国长期以来推行的单边主义贸易政策,及其所一直奉行的美国利益至上的贸易观念。中国人世已十余年,随着中美贸易范围和领域的不断扩大,美国认为中国国内的某些法律、政策或做法所支持或鼓励之产业不利于美国扩大其贸易或者发展国内产业,继而伺机对中国挥舞“301 调查”这根杀威棒,以期遏制中国新能源产业对美国市场造成的冲击。本文认为,对中国国际贸易诸般问题的讨论通常应以中国加入 WTO 为时间界点,其前后存在本质差异。坦言之,在中国入世之前,美国固然可以启动该条款,对中国进行调查,彼时美国基于中美之间的争端解决方式主要为双边谈判或协定中所规定之途径,而中国也并不能援用 WTO/DSB 机制,这给美国发动调查提供极大的可行性,也降低了调查对其他贸易对手产生不利影响的可能性,从而尽可能地降低美国在其他贸易中的利益损失。然而,中国人世之后,奈何依旧遭受美国的杀威棒?原因大致如下:

首先,起源于美国根深蒂固的世界霸权观念。在国际关系理论中,霸权(hegemony)是指“凌驾于其它的至高无上的权威、影响;为争取一域或一方之内领导权和控制权所进行的努力;政治控制。”^[5]从其词义本身解释来看,并非尽然为负面欺凌之意。而如今,在国际经济领域,“霸权”这一范畴,似乎早已偏离其在古希腊语中的原始中性色彩,更多地朝着负面方向发展蔓延。更有甚者,有西方学者“搜肠刮肚”地为这一霸权之存在臆造“霸权稳定论”,并意图通过余波未泯的金融危机——全球范围内的经济“大洗牌”而论证出一个荒谬的结论:世界各国的理性选择应为重塑美国的霸权地位。经过二战后的发展,美国经济霸权在国际经济法各领域均有所反映、折射和体现,“并呈现出‘见缝插针’、咄咄逼人之势”^{[4]83}。新时期美国又开始通过能源外交、控制能源产地、保护能源通道、石油战略储备、国际能源合作机制、能源多元化、期货市场、石油美元机制等^[6],来确保美国的能源安全以及相应产业的发展,实现其能源霸权的基本目标,能源霸权是其霸权

观念的最新产物。

其次,对WTO逐渐脱离其实力掌控的愤懑。从先例来看,美国无论在GATT机制下还是在WTO体制下,都从未放弃过其美国利益之上的单边主义观念,其对WTO其它成员进行调查的例证比比皆是,进入WTO并非当然地逃脱“301条款”的觊觎与USTR的“迫害”。WTO/DSB机制还存在诸多不尽人意之处,使美国大为不满,加之“301条款”与DSU程序上存在一定的相适应性,这便导致即便中国加入WTO,美国依旧可以肆意对中国进行单边调查。易言之,一方面,美国单边、任意地执行其“美国利益至上”的贸易政策,全然不顾他国利益与美国自身所承担的国际义务,正如郑观应所言:“公法乃凭虚理,强者可执其法以绳人;弱者必不免隐忍受屈也。”美国的经济霸权,使多边体制日渐式微。另一方面,随着WTO告别“美国核心”时代,变为“多中心治理”的现状之后,新兴国家和经济体在多边体制中的地位日渐突出,美国已经失去对WTO的一力控制,客观上使贸易政策重心由多边转向双边后的美国对WTO的态度发生了实质改变,开始奉行“消极多边,积极单边”策略。

再次,美国推行“能源独立”新战略的必然。自从1973年尼克松任期提出“能源独立”开始,其继任的历届政府皆对该目标追求不倦。尤其奥巴马政府将大力发展新能源产业作为能源政策重点之后,更给美国民众带来可摆脱进口能源依赖的期望。虽然,“能源独立”在美国具有极强的政治正确性,但却并不现实,它仅反映了综合国力相对衰落过程中美国民众复杂和矛盾的心态及美国保护主义与孤立主义的上升^[7]。然而为实现“能源独立”,美国所采取的重大举措便是大力发展新能源产业,而与此同时,中国对美国新能源相关产品的出口被视为威胁美国当地产业发展、挤压当地产业发展市场空间等,中国新能源产业对美的出口便当然地成为美国罔顾当前全球化与互存化发展的国际大势,逆流而上推行“能源独立”的最佳打击目标。

最后,“南北矛盾”和“两种秩序”交错影响。如本文前面所言,中美之间在新能源领域的贸易摩擦是“南北矛盾”在新能源产业内的具体体现。“南北矛盾”的实质在于发达国家忽视,或者遏制发展中国家应有之发展权利,妄图维持不合理的利益分配中获利,而旧的国际经济秩序则是“南北矛盾”在国际关系层面的典型体现。中国作为发展中国家,通过自身努力在新能源领域取得世界领先的产业成就而与美国同台角逐国际市场,甚至大规模进军美国市场,这

对长期作为规则制定者的“北方国家”代表的美国而言“出乎预料”。美国急于将中国限制于其所熟悉的旧规则之下鱼肉其利,却苦于国际社会尚未形成国际新能源统一规则,而旧有能源贸易规则对此显然无力调整,情急之下便又“重操旧业”,回归其擅使单边措施限制贸易对手国利益的传统。

三 中国应对“301调查”策略建议

中国作为当前可再生能源产品最大的生产国和出口国,对于世界清洁能源的市场和规则演变有着特殊的影响力。为全球清洁能源设立规则,不仅符合各自的国家利益,更关系到全球可持续能源的未来。在全球经济放缓、贸易保护主义抬头的大环境下,我国可再生能源产业如何突破重重壁垒,实现产业快速发展已成为各方关注的焦点^[8]。基于前述分析美国对华“301调查”的动因及其症结,本文将按照“内调外治,有所侧重”的思路对“症”下药,分别从长短期规划的角度,为新能源时代背景下中国应对“301调查”提供一家之言。

(一)短期策应需重视完善国内产业发展的制度支撑

其一,立法方面应首先进行新能源相关产业法律规范的修缮,以及严格限定适用行政法规及其他规范性文件的范围与程序。中国现行新能源产业政策扶持主要通过补贴政策具体实施,法律层面的规范性文件较少。由于政策性质的模糊,国外审查中通常难以明确区分行政指导行为而误将其视作法律规定加以指控^[9]。作为WTO成员方,中国应恪守保持国内经贸立法与WTO基础法律规范统一的条约义务,性质模糊的政策通常容易造成对透明度原则的违反,而一项法律的实施若将导致WTO所禁止的结果出现时,该法律亦应修改。我国现行保护新能源产业发展的法律文件呈现以《可再生能源法》为主,配合《可再生能源长期发展规划》、国务院能源政策相关的白皮书等行政法规和规范性文件,辅之以各地方对新能源企业进行的政策优惠和财政扶持的法律法规及政策体系。这样的结构较为粗陋,在新能源产业飞速发展的情境下尽显疲态。故今后应尽快结合产业现状对主干法律予以及时修订,制定具体实施细则,对新能源产业中不同的能源类型分门别类采取最能适应该类型能源产业应用和发展的方式加以推动。行政部门在制定行政法规及规范性文件时应该严格区分文件性质,并对其语用的合规性进行审查,按照法定程序公开透明执行,避免模糊性和隐秘性。

其二,产业政策调控方面应综合运用法律和行政手段,调整新能源结构及布局以避免恶性竞争,通过法律控制下的竞争性补贴政策,以避免触碰补贴专向性的“红线”。WTO《反补贴协定》中将“专向性”作为禁止补贴的核心要件,而新能源产业集聚明显,项目产品种类明确,对特定或固定企业给予的配套鼓励政策和财政优惠,很容易被认定为具有专向性,从而违背《反补贴协定》。换言之,若能规避新能源补贴中的专向性问题,便可消除法律法规和产业政策对新能源产业倾斜的违规因素。对此本文认为有两种规避方法可以使用:

一是可以引入竞争性补贴政策,对重大新能源项目提供优惠财政和税收待遇并进行公开招标,同时降低参与竞标企业的门槛要求以增强参与主体的广泛性,以此来避免补贴政策直接适用于特定企业。二是通过制定新能源促进法律法规,对新能源产业进行整体补贴,此种途径要求国家投入大量资金和政策支持,将扶植新能源产业整体发展作为国家战略性政策加以确定,并通过法律法规的形式加以确认,使其具有行业普遍性,如此方可规避贸易对方就具体行业和特定企业特有政策的专向性审查。

其三,市场调节方面应加强新能源产业行业协会建设并突出其在参与对外竞争中的作用,构建国内行业与贸易对手国行业间就贸易摩擦对话的平台,同时为走出国门的企业提供充足的产业信息以供其审慎制定经营战略。行业协会代表行业利益,具有最强烈和最直接的维权动力,行业协会熟悉产业政策,了解本行业最新的市场情况,在成熟市场经济体制下,行业协会在行业自治方面起着至关重要的作用。美国所发起的“301 调查”中绝大多数都是行业协会联合发起的申请调查。中国新能源产业行业协会尚未成熟,中国应在法律及体制上确认行业协会的作用,扶植并赋予其相应的权利和职责,使其得以代表企业及产业利益,向政府提供建议与申诉。

此外,在应对新能源贸易摩擦的问题上,一方面,中国行业协会要积极发展与美国行业协会间的交流,使对方有机会对中国产业政策进行正确的定位与理解,从而在互信的基础上尽可能将争议消弭于萌芽状态;另一方面,也要加强与其他国家同为“301 调查”所威逼的企业间的合作,建立起稳定的合作机制,建立起针对美国“301 调查”进行集体防卫的在行业协会带领下的产业和企业间联盟。

(二)长期战略当坚持介入并主持新的国际规范建立

一方面,中国应继续维护和推动多边体制的有

效运转,遵守 WTO 体制项下各类法律文件,同时凭借日益主流的国际地位积极促进 WTO 体制的进化和完善。针对中国如何应对“301 调查”,早期张桂红教授就曾建议应积极主动利用 DSB、加强对 WTO/DSB 体制的研究、加强 WTO 专门人才的培养、选送专家参加 DSB 专家组或常设上诉机构的遴选、加强对 DSU 报复条款和“301 条款”关系的研究、加强对“301 条款”及其动态的研究、加强对“301 条款”程序的研究和宣传等^[10]。如今,与中国在 WTO 体制中地位渐高、声誉日隆有所不同,美国则已不再热衷于多边贸易体制而将目光投向双边和区域性贸易。中国应趁势加快推动多边谈判,将关涉中国重大利益的产业谈判提上日程,新能源产业的特殊性决定对其应适用不同的规则加以规制,就当前实践而言,通过推动多边谈判是解决此问题的务实途径。此外,WTO/DSB 机制是 WTO 体系中具有核心作用的机制,它对于妥善地解决 WTO 各成员方在履行 WTO 规则过程中所产生的争议,保证 WTO 各项协议和规则的履行,维护 WTO 的正常运作及其促使各成员积极实现依据 WTO 项下诸多协定所享有的权利,对保障多边贸易体制的可预见性和安全性发挥重要作用。同时,WTO/DSB 机制亦存在诸如程序拖沓冗长、裁决执行效果受国家间实力影响过大等缺陷,中国应积极推动争端机制的改革,以期该机制能更好地发挥其作用,让这颗“WTO 王冠上的宝石”更加璀璨夺目。

另一方面,中国应继续坚持构建国际经济新秩序的努力,缩小与美国在国际经贸大政上的话语权差距,凭借现有的新能源产业领先优势,发挥在国际新能源秩序建立过程中的主导作用。中国的历史和现实都客观地表明“发展中国家”身份是其科学性,其依旧属于“南方国家”的范畴。利用“南北矛盾视角”分析中国新能源产业在当下国际化的过程中遇到发展困境的问题,是从事实和事件本源出发的正确分析方法。就新能源产业发展实力而言,中国与美国不相上下,甚至在个别领域中国领先于美国,然而,新能源产业自身的优势对作为受到旧经济秩序影响的中国而言,不仅未在国际市场上获得应有份额,并且屡遭不公正待遇。其根源在于中美之间国家实力上的差异。正如前联合国国际法院院长小和田恒大法官所言:“国与国之间的关系问题,最终还是取决于国家间的实力对比,尽管在文明社会,这种影响已变得不再那么容易被察觉。”从根本上讲,中国如欲消除诸如“301 调查”之类的单边贸易政策进攻对本国贸易的不利影响,壮大自身国力是

最根本的解决途径,而肃清外部发展环境,理顺竞争秩序,参与制定规则则是必由之路。中国不应妄自菲薄,在国际新能源秩序尚未形成的当前形势下,应凭借其处于优势地位的新能源产业,在国际能源新秩序的建立过程中,从国际能源规则的被动接受者转变为主动革新者、从国际能源事务的冷眼旁观者转变为积极参加者、从国际能源公共品的享受者转变为提供者。当然,中国也不应盲目自大,沉溺于经济总量的庞大,应冷静认清自身作为“南方国家”,参与国际经济新秩序的构建尚且任重而道远。

四 结论

无疑,贸易壁垒使贸易摩擦常态化,将增加全球化生产的成本,抵消新能源产业相较于传统能源的比较优势,从而损害新能源产业的整体利益,而新能源生产的国际化及利用的全球化将扩大这种损害,使国际社会经济“共赢”的目标再次搁浅。这种共赢依赖于国际社会成员之间平等有序地竞争和互利互惠的合作,而并非美国这般视本国利益高于别国,一意孤行推行单边政策阻碍别国正常经贸活动的行径。正如著名国际法学家卡塞斯所言:“一人不能够在作为社会群体的成员的同时无视该群体的所有规则。一国至少必须遵守某些此类规则,否则国际关系就不可能进行,作为整体的该社会群体通过谴责桀骜不驯的成员使之完全陷于孤立,从而被排斥在该社会群体之外。”^[11] 新能源时代背景下,中国在应对国际舞台上“骄横跋扈”成性的美国时,应不卑不亢,清醒认识自身能力并准确定位,应时刻意识到新能源贸易摩擦实质乃为美国能源霸权策略的组成部分,是“南北矛盾”在新能源产业上的新表现。在

应对美国“301调查”时,中国应继续坚持构建国际经济新秩序的努力,发挥在国际新能源秩序建立过程中的主导作用,继续维护和推动多边体制的有效运转。唯“内外兼修,长短兼顾”,才能确保中国新能源产业发展的足够空间,并享受新能源产业国际化的切实利益。

[参考文献]

- [1] 杨泽伟. 国际能源秩序的变革: 国际法的作用与中国的角色定位[J]. 东方法学, 2013(4): 86-94.
- [2] 金颖琦. 新能源开发促全球能源结构变化[J]. 中国贸易救济, 2013(5): 11-12.
- [3] 李彦红. 主要国家光伏产业发展前景分析[J]. 中国贸易救济, 2013(2): 20-22.
- [4] 陈安. 国际经济法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [5] Bryan A. Garner, editor in chief, Black's Law Dictionary [M]. 9th ed., 2009: 791.
- [6] 潜旭明. 美国能源霸权透析[J]. 美国问题研究, 2012(2): 93-109.
- [7] 赵宏图. 美国“能源独立”辨析[J]. 现代国际关系, 2012(6): 26-31.
- [8] 李彦红. 贸易壁垒制约可再生能源发展[J]. 中国贸易救济, 2013(1): 9.
- [9] 杨旭. 光伏产品贸易争端中的反补贴问题研究——以WTO法律规则为基点[J]. 中共中央党校学报, 2013(8): 86-90.
- [10] 张桂红. DSU报复条款与美国“301条款”的关系探析——兼论中国应对“301条款”的对策[J]. 法律适用, 2002(4): 55-58.
- [11] [意] 安东尼奥·卡塞斯. 国际法[M]. 蔡从燕, 等译. 北京: 法律出版社, 2009: 48.

The Strategy of China Coping with the U. S. “301 Investigation” in New Energy Era

ZHANG Liang

(Law school, Guangxi University, Nanning, Guangxi 530004, China)

Abstract: The “301 investigation” initiated by United States against China’s new energy industry is substantially a new performance of the “North-South contradictions” on the new energy industry under the common effect of the old international economic order temporarily difficult to break and the inchoate new international energy order with the declining multilateral system. China should pay equal attention continually to the circumstances inside and outside of the country. As always, China should make great efforts to the construction of the new international economic order to play a leader role within the forming of the new international energy order and to maintain and promote the effective functioning of the multilateral system in the world. In domestic, it should perfect the industry development system, reform the new energy structure, make the competitive subsidy policies, enforce the establishment of the industry guild and take some other measures.

Key words: new energy; 301 investigation; South-North contradictions; International Energy New Order