华南农业大学学报(社会科学版)
2012年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2012
(第11卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 11)

生物燃料补贴法律问题探析

吴喜梅[1,2], 毛真真[2]

(1. 重庆大学 法学院,重庆 401331;2. 郑州大学 法学院,河南 郑州 450001)

摘 要: 以生物燃料的生产、经营链为主线,结合协调制度(HS),根据《农业协定》和《补贴与反补贴协定》等相关法律法规,将生物燃料补贴分为使用《农业协定》的补贴和《补贴与反补贴协定》的补贴两类,并分析不同种类生物燃料补贴与相应法律法规之间的关系。同时,由于WTO构建的补贴体系缺乏对生物燃料补贴的明确规定,直接影响了对生物燃料补贴的有效规制。

关键词: 生物燃料; 生物燃料补贴; WTO;《补贴与反补贴协定》;《农业协定》

中图分类号: D996 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2012)03-0069-09

一、引言

伴随着全球环境问题的不断严重,各国能源安全问题的不断唤起,生物燃料这一名词已经越来越多的进入我们的视线。而生物燃料也不负众望地在能源、环境等方面表现优异。以生物柴油和乙醇为主的生物燃料的大幅度生产在农业和贸易中创造了大量的机会。生物燃料的生产原料主要是玉米、甘蔗、植物纤维等,具有原料易得、可再生的优点。可以说,生物燃料的出现大大缓解了各国的能源安全问题。因此,为了减少对石油资源的依赖性,各国纷纷出台政策,大力支持生物燃料的发展,从原料种植者到消费者对生物燃料生产消费各环节进行补贴与支持,其中,尤以美国等发达国家和巴西等发展中国家为代表。另一方面,虽然生物燃料的发展在一定程度上解决了能源问题,但是在其他部分,生物燃料则带来了不同程度的负面影响。

(一)生物燃料对环境的影响

各国大力发展生物燃料的原因之一就是在于它的环境优势,即生物燃料可以减少温室气体的排放。但这种观点的前提是仅指生物燃料的燃烧环节,一系列的证据证明如果考虑生物燃料的生产、分配与使用整个过程,以及生物燃料的直接与间接影响,生物燃料的生产将增加温室气体的排放,对环境造成负面影响[1]。在生物燃料生产的过程中,也需要燃烧使用大量的化石燃料,因而增加了温室气体的排放。因此,使用生物燃料并不能从真正意义上起到减少大气污染、节约化石能源的作用。

同时,生产生物燃料将造成土地和水源污染。生物燃料原料生长需要大量的化肥、杀虫剂等化学药品。以玉米为例,在美国,玉米往往是杀虫剂和除草剂的最大使用者。使用大量的化学药品往往会对土地以及水源造成一定程度的污染。而将原料加工成生物燃料的过程也将产生大量的废水,污染水资源。

收稿日期: 2012-04-07

基金项目: 国家社会科学基金项目(07BFX080);中央高校基本科研业务费资助重庆大学重大项目(0226005201021)

作者简介: 吴喜梅(1962—),女,河南开封人,重庆大学法学院博士研究生,郑州大学法学院副教授,主要研究方向为国际经济法.

（二）生物燃料对世界粮食安全的影响

生物燃料原料已经成为市场需求最大的农产品之一，同时也成为影响粮食市场的重要因素之一。生物燃料生产的增长影响原料的价格，使原油与原料价格之间建立了联系，并间接影响其他农产品[2]。农产品价格的上涨对世界粮食安全造成了隐患。

首先，从生物燃料与土地之间的关系来看，世界上可用土地是有限的。生物燃料产业发展以后，粮食的作用便发生了功能性转变，由原先的食用功能转变为工业原料功能。这一转变意味着发展生物燃料要在有限的土地上与人抢粮食。在生物燃料生产最初，使用的粮食是陈粮，在这一阶段，粮食问题还并不明显。随着生物燃料的发展，仅使用陈粮已经不能满足生物燃料发展的需要。有些国家为了避免这一冲突，鼓励农民使用休耕土地种植生物燃料原料作物。然而这样一来，问题又出现了。休耕的作用本就是为了使土地能够得到休息，避免土地营养过于流失。而应该得到休息的土地得不到缓和，对土地的持续性使用十分不利。

其次，从生物燃料与世界粮食结构改变来说。以生物乙醇生产大国美国为例。生物乙醇的主要原料是玉米，美国更是世界玉米生产大国。然而，当前，在不平衡的补贴政策推动下，农业生产活动发生大规模的区域转移。玉米的种植和生产面积不断扩大，以满足生物燃料的需要。以玉米等为原料的第一代生物燃料生产的扩大拉动了原料产品（农产品）需求，而各国为了更大程度的发展生物燃料，纷纷制定政策支持其发展。这些政策及发展计划使越来越多的土地谷物、糖类作物以及以纤维质为主要原料的第二代生物燃料发展起来，严重影响了生物的多样性发展，对湿地的保护也造成了威胁。同时，由于美国是世界大国，其粮食消费结构的变化也在很大程度上影响了其他国家的粮食消费结构。在这种情况下，农业利益集团出于利益考虑，要求加大生物燃料的使用力度，加大玉米的种植面积。这样，在土地面积有限的情况下，必然会影响到其他粮食的生产和种植。世界粮食结构便陷入了恶性循环中。

最后，从生物燃料生产与世界粮食价格之间的关系来说。生物燃料的发展需要大量的粮食作为支撑。以玉米生产为例，作为世界主要粮食作为之一的玉米，其每年的生产总数相对固定。在总数不变的前提下，要分割出一部分作为能源原料，那么势必会影响作为粮食作用的那部分玉米的价格。同时，玉米的作用十分广泛，并不仅仅供人类食用，它还是牲畜的主要口粮之一。在这种间接影响下，对蛋类、牛肉、猪肉、牛奶等与牲畜相关的粮食价格影响十分大。当前，许多学者认为，2008 年爆发的世界粮食危机，与生物燃料的发展不无关系。

在这种局面下，有人提出了发展生产第二代生物燃料，即纤维质生物燃料作为解决的主要方法。但是，在当前的科技水平面前，大量生产第二代生物燃料仍然具有很大的困难。因此，这一方法并不能有效解决现阶段生物燃料生产与环境、粮食之间的冲突和矛盾。

二、世界主要国家的生物燃料补贴政策

纵观世界主要生物燃料生产大国为推动生物燃料发展而制定的政策，主要可以分为针对生产者的补贴、针对使用者的补贴、针对原料的补贴以及通过监督管理间接进行的补贴。对于生产者的补贴而言，主要是以单位补贴和人均费用补贴的形式出现。对于使用者的补贴主要是通过减免税收的方式。而原料补贴则形式更多一些，可以通过价格补贴的方式，也可以通过特定生物燃料原料补贴的方式，鼓励在休耕土地上种植生物燃料作物也是一种补贴方式。通过监管措施而进行的补贴，多数属于一种间接补贴方式。

从全世界的角度来看，世界上主要的生物燃料生产国或组织主要有美国、巴西和欧盟。以玉米乙醇为主要生物燃料的美国、以蔗糖乙醇为主要生物燃料的巴西和以生物柴油为主要生物燃料的欧盟，由他们所制定的生物燃料补贴政策分别代表了发达国家、发展中国家以及区域性国际组

织在制定生物燃料补贴政策时不同的侧重点及特色。

（一）美国

在美国，玉米是其主要粮食作物。玉米同时也是生物乙醇的主要原料之一，因此，在美国，玉米乙醇自然而然是主要的生物燃料。美国对生物燃料进行补贴主要通过税收减免的方式。从整体看，美国影响较大的生物燃料补贴政策主要有 1978 年的美国能源税法案，2004 年《创造就业法》中规定的燃料乙醇特许权税课税扣除制度（Volumetric Ethanol Excise Tax Credit，VEETC）以及 2005 年颁布的《能源政策法案》中规定的可再生燃料标准（Renewable Fuel Standard，RFS）。这三个主要补贴政策通过税收减免条款、燃料中乙醇混合量的规定以及制定乙醇消耗量的方式推动生物燃料的发展。

1978 年美国能源税法案规定乙醇汽油（即至少含有 10% 乙醇）享有每加仑 0.04 美元的税收优惠[3]。燃料乙醇特许权税课税扣除制度（VEETC）规定，每加仑燃料乙醇可享受 51 美分的消费税减免优惠，该制度适用于所有的燃料乙醇与汽油的混合燃料，同时规定以大豆油等类似农产品为原料生产生物柴油的生产商可享受每加仑 1 美元的消费税减免，以黄牛油为原料生产生物柴油的生产商可享有每加仑 1.5 美元的消费税减免。根据可再生能源标准的规定，美国可再生燃料消费量将从 2006 年 40 亿加仑/年（占汽油总量约 2.8%）增加到 2012 年 75 亿加仑/年（2300 万吨）。这一标准在 2007 年的《能源自主和安全法案》得到了提高，要求生物燃料的消费量在 2008 年应当达到 90 亿加仑，到 2022 年应当达到 360 亿加仑[4]。

（二）巴西

巴西的主要生物燃料是蔗糖乙醇，巴西是全世界蔗糖乙醇出口最多的国家。巴西的蔗糖乙醇补贴是从《国家酒精计划》开始的。这一计划最后被写入法律，正式建立起一个以政府补贴与对甘蔗种植者和提炼者进行税收削减为基础的全国生物燃料生产链，有力的促进了蔗糖乙醇的发展[4]。同时，无论是纯乙醇还是混合乙醇，都可以享受到消费税的免除。巴西的生物燃料补贴政策主要针对交通部门，通过补贴乙醇混合能源动力型汽车，以乙醇混合性能源替代传统能源的使用，来推动蔗糖乙醇的发展。

巴西政府制定生物燃料补贴制度的目的在于摆脱依赖别国能源进口的现状，做到能源独立，保证能源安全。在 2006 年，巴西实现了这一目标[5]。由于国家的大力支持，巴西在蔗糖乙醇发展最为辉煌的时期，乙醇动力型汽车的份额高达 96%。当前，巴西主要的生物燃料政策是要求在汽油中应当混合 20% 到 25% 的乙醇[6]535。

（三）欧盟

与美国和巴西的生物燃料补贴政策相比，欧盟的补贴政策在强制性方面明显不如美国和巴西。究其根本在于，欧盟是一个国家联盟，并不是一个国家，对其成员国并没有完全的控制力。欧盟在制定生物燃料补贴政策的时候，应当考虑并尊重其成员国的主权。因此，欧盟的生物燃料补贴政策更多的是鼓励成员国使用和发展生物燃料，以此来推动生物燃料产业，而缺少类似于美国的税收刺激政策和巴西的乙醇取代石油的强硬政策。

欧盟鼓励发展的生物燃料主要是以油料种子为原料的生物柴油。欧盟的生物燃料补贴政策主要涉及交通和农业两个方面[7]。在交通运输方面，欧盟于 2007 年 3 月达成了一份关于抑制温室气体排放的协议。根据该协议，其目标在于保证每个成员国在 2020 年欧盟能源供应的 20% 来自于可再生能源，并实现 10% 的混合生物燃料适用于交通运输部门。各国被鼓励削减生物燃料的税收以实现这一目标[6]538。在农业方面，欧盟于 2003 年出台的《共同农业政策》规定种植燃料作物的土地将会得到每亩 45 欧元的补贴。同时鼓励农民在休耕土地上种植生物燃料作物，并能够获得当地政府的发展补助金。除此之外，对剩余酒类饮料进行蒸馏获得酒精者也属于酒价支持政策的一部分[6]535。

三、生物燃料补贴政策与 WTO 相关法律规定

对产品进行补贴会在一定程度上影响世界贸易，严重者将会对贸易和生产造成扭曲作用。为此，WTO 制定了《补贴与反补贴协定》来规制各成员方对一般产品的补贴行为，在农业方面颁布了《农业协定》以规范成员方对农产品的相关政策。成员方应当接受这两个协定的约束，按照协定的规定来制定本国在经济、能源、农业、贸易等方面的补贴政策。那么，成员方对新型可再生能源生物燃料的相关补贴政策是否违反了这两个协定的规定？其与这两协定之间的关系如何？

尽管生物燃料补贴政策可以分为针对生产者的补贴、针对使用者的补贴、针对原料的补贴以及通过监督管理间接进行的补贴，但是生物燃料补贴是一个整体，涉及生物燃料或原料的研发、生产、运输和消费每一环节的全过程的补贴，任何一个环节的补贴都会对环境、农业、粮食造成一定影响。因此，相关规则的制定不能仅仅针对生物燃料原料补贴或生产者补贴，而应当对生物燃料生命周期每一环节补贴分别进行探讨，并将其看作一个整体来而分析其法律适用以及与 WTO 补贴规则之间的关系[8]。

（一）《补贴与反补贴协定》与《农业协定》中关于补贴的规定

要研究生物燃料补贴政策与《补贴与反补贴协定》和《农业协定》之间的关系，判断生物燃料补贴政策与协定是否存在相符性，我们首先需要界定“补贴”这一最基本的概念。

1.《补贴与反补贴协定》项下的补贴概念

根据《补贴与反补贴协定》，补贴是指一成员方政府或者任何公共机构向特定的企业（一个或一组企业）提供的财政资助以及对价格收入的支持，以直接或间接增加从其领土出口某种产品或者减少进口某种产品，或者对其他成员方利益形成损害的政府性措施。简单说，补贴是由一国政府或任何公共机构提供，使接受者受益的财政资助[9]26。若要构成《补贴与反补贴协定》项下的补贴，需要具备三个基本要素，即政府或公共机构提供、财政支持和获得利益。这里的利益是指超出公平竞争的市场所能够提供的“优势”或“好处”。

在《补贴与反补贴协定》项下的补贴可以分为两类，即（1）禁止性补贴。当一项政策符合补贴三要素之后，首先应当判断该补贴是否属于禁止性补贴，就是判断其是否为出口补贴或进口替代性补贴。（2）可申诉性补贴。如果该补贴并不属于禁止性补贴，则分析该补贴是否具有专向性，即授予当局是否将补贴专向性地给予管辖范围内的某个企业、产业、企业集团或多个产业。如果该项补贴具有专向性，则属于可申诉性补贴。判断可申诉性补贴是否会被起诉的关键在于看该补贴是否会伤害成员国的利益或对另一成员国的利益造成严重损害。

2.《农业协定》项下的补贴概念

在《农业协定》中并没有直接使用“补贴”或“国内补贴”这一概念，而是引入了“出口补贴”与“国内支持”这两种与政府财政支持措施相关的概念，且在整个《农业协定》中与补贴相关的用语除了“出口补贴”之外，仅有用于农业生产结构调整中的“投资补贴”。尽管《农业协定》并没有对“国内支持”做出一个明确的定义，但是根据该协定对国内支持的分类，以及专家组和上诉机构就“出口补贴”相关案例的报告的分析可知，在 WTO 框架下“补贴”概念在不同协定中的内涵与外延是一致的。现实中，政府财政支持给支持对象带来的利益的大小不同，有的超出了市场利润，而有的仅是对支持对象所受损失的一定程度的补偿，远远低于市场利润。《补贴与反补贴协定》中的补贴是指超出了市场利润的财政支持，而在《农业协定》项下很多政府支持给予支持对象的利益是低于市场的，所以，“国内支持”概念的内涵与外延大于“国内补贴”。不过，在实践中，人们习惯上用“补贴”或“国内补贴”的概念代替“国内支持”，可见，此时的“补贴”或“国内补贴”是广义上的补贴，而

不是《补贴与反补贴协定》项下的狭义上的“补贴”。本文所指的“补贴”是广义上的“补贴”。

3.《补贴与反补贴协定》和《农业协定》的相互适用

在 WTO 相关法律文件中，涉及到农业补贴政策的主要有 GATT1994、《补贴与反补贴协定》、《农业协定》三部法律文件。彼此之间在农业补贴这部分具有交集。在同一争端中，同时累积适用 WTO 协定已经成为原则性做法，这一原则在美国陆地棉补贴案中同样得到体现。美国陆地棉补贴案专家组认为该案所涉及的美国国内支持政策，不符合《农业协定》的“和平条款”规定，而且，美国所实施的出口补贴同时违反了《农业协定》与《补贴与反补贴协定》。

在农业补贴的案件中，《农业协定》与《补贴与反补贴协定》不仅可以同时并累积适用，而且在两者的适用方式上，可以采用“特别法优于一般法”，也就是说，当不同协定的条款存在冲突时，规定更为具体的协定或条款优先于更为概括的一般性条款；同时可根据“有效解释”原则，协调两者的冲突，即条约的解释者应当协调地解释条约所有适用规定，使所有规定均有意义[10]190。

（二）适用《农业协定》的生物燃料补贴

《农业协定》所管制的补贴主要是农业补贴，因此，在生物燃料生产过程中，与农作物有关的补贴应当受到《农业协定》的规制。生物燃料主要是生物乙醇和生物柴油。生物乙醇在协调制度①中处于 HS2207（包括改变乙醇与非改变乙醇），生物柴油在协调制度中处于 HS382490。同时，根据《农业协定》附件 1 第 1 条第 1 款的规定，《农业协定》适用于协调制度第 1 章至第 24 章，鱼及鱼制品除外。由此，可以初步得出结论，即生物乙醇补贴应当属于农产品补贴，受到《农业协定》的约束，而生物柴油补贴则不属于农产品补贴，应当受到《补贴与反补贴协定》的约束。综上可以得出，生物乙醇、生物燃料原料补贴属于农业补贴，应当适用《农业协定》的规定[11]。

现阶段适用《农业协定》的生物燃料原料补贴政策主要包括对种植原料的农民的补贴，对闲置土地种植生物燃料原料作物的补贴等几个方面。而对于生物乙醇补贴来说，主要包括生物乙醇的生产加工、分配使用等环节的补贴。

1.《农业协定》中对补贴的规定

《农业协定》主要规定了两种补贴方式，即国内支持与出口补贴。在生物燃料补贴中，主要是以国内支持的方式进行的。判断一项生物燃料补贴政策应当受到《农业协定》哪一“箱”的政策规制，首先应当判断该补贴是否对贸易或生产具有扭曲作用。如果不具有扭曲作用，或该作用的影响很小，则应当不受削减承诺的国内支持管制。在《农业协定》中不受削减承诺规制的国内支持分为三类，即（1）WTO 所有成员都可以适用的措施，包括“绿箱”措施与微量支持措施，其中微量支持措施规定对任何年度中特定产品的支持没有超过该产品生产总额的 5%，或低于全部农产品生产价值非特定产品 5% 的支持都不受减让，对于发展中国家的标准是 10%②；（2）只有发展中国家可以适用的措施，包括农业可普遍获得的投资补贴，中低收入者或贫困资源生产者可普遍获得的补贴，以生产多样化为途径停止种植非法麻醉作物而给予生产者的国内支持；（3）发达国家成员和高收入发展中国家适用的措施，包括“蓝箱”措施和“黄箱”措施。“蓝箱”措施是指根据第 6.5 条的规定，限制生产面积与产量为条件的直接支付，不列入需要削减的国内支持计算。其中，适用范围最为广泛的应当属“绿箱”支持措施。

---

① 海关合作理事会 WCO 编制了并实施了《商品名称及编码协调制度》和《商品名称及编码协调制度公约》，即 HS 公约。同时，HS 协调制度作为附件同时生效。需要注意的一点是，大多数 WTO 的成员也是 HS 的成员，WTO 关于约束关税的谈判是以 HS 制度为基础的。

② 根据我国做出的承诺，对我国的标准应当为 8.5%，但实际上，我国仅使用了 0.5%。

根据《农业协定》附件2的规定，要想符合“绿箱”政策应当满足一般条件和特别条件。一般条件要求免除削减承诺的国内支持措施应无贸易扭曲作用和对生产的作用，或此类作用非常小。因此，要求免除削减承诺的所有措施应符合下列基本标准：(1)所涉支持应通过公共基金供资的政府计划提供(包括放弃的政府税收)，而不涉及来自消费者的转让；且(2)所涉支持不得具有对生产者提供价格支持的作用。在符合基本要求的前提下，再按照附件2中12种“绿箱”措施所规定的具体条件一一进行对照分类与实施。

若该项补贴措施对贸易有重大扭曲作用，则应当适用受削减承诺约束的国内支持措施。受削减承诺约束的国内支持措施主要就是指“黄箱”政策。“黄箱”政策是指对贸易有重大扭曲作用(或高于最小扭曲作用)的国内支持措施[10]154。因此对于减让表第四部分规定了综合支持量的成员，提供“黄箱”支持措施不能超过综合支持总量。

2. 生物燃料补贴政策与《农业协定》之间的关系

生物燃料补贴政策适用《农业协定》规定的关键在于生物燃料补贴政策与“绿箱”政策之间的兼容性、协调性，并判断该补贴政策与贸易之间是否具有贸易扭曲关系。以此判断应当适用何“箱”的规定。

在当前，各国的生物燃料政策缺少“绿箱”兼容性。根据附件2规定，“绿箱”中包括环境计划下的支付。对于生物燃料是否符合环境计划下的支付这一问题，各方有不同的看法。在多哈回合谈判中，提出了“环境友好产品”，并将生物燃料归为该种类型。然而，大部分规定了环境服务的支付通常包含了对生产环境友好产品的生产者进行嘉奖的刺激内容。这在《补贴与反补贴协定》中可以提起起诉。美国希望可以重启和平条款，而这一建议是建立在制定的政策具有“绿箱”兼容性之上的。因此，立法时应当保持对“绿箱”兼容性的考虑，特别是，支付不应当受限于特定的农场，而是应当规定一个可以合理的做出支付决定的机制。

联系附件2所规定的几种“绿箱”措施及其相关特别规定，可以说，没有任何一种生物燃料补贴政策十分准确的符合附件2的分类标准。然而若想要符合附件2的各项要求，则补贴应当由政府基金资助并且不涉及来自消费者的转让。无论如何，如果国内补贴与进口限制相联系起来，则一定会涉及消费者转让，那么就违反了附件2的基本要求，即所涉及的支持不得具有对生产者提供价格支持的作用[6]560。另外，国内支持与进口限制之间的联系同时违反了《农业协定》的基本要求，即不得向生产者提供价格支持。

如何界定生物燃料补贴政策在《农业协定》中的法律地位，其关键点首先在于，为了促进生物燃料发展而提供给原料生产者的补贴是否是一种适销农产品补贴，如果该补贴的补贴对象是适销农产品，则该种补贴就属于“黄箱”支持措施。因为这违反了《农业协定》附件2第10条的规定①。例如，对生物乙醇的重要原料之一玉米进行的补贴。由于玉米是一种很典型的适销农产品，因此，对玉米乙醇所做出的补贴则应当属于“黄箱”支持措施，而非“绿箱”支持措施。

其次，政府补贴措施不能与生产具有直接联系。在这方面最为典型的案例应当为美国陆地棉补贴案。在该案中，美国规定的生产灵活性合同和直接支付这两种补贴方式直接违反了附件2第

① 附件2第10条：通过资源停用计划提供的结构调整援助(a)获得此类支付的资格应参照计划中明确规定的标准确定，该计划旨在从适销农产品生产中退出所有土地或包括牲畜在内的其他资源。(b)支付应以适销农产品生产所用土地停用至少3年为条件，对于牲畜而言，则以其被屠宰或最终永久处理为条件。(c)支付不得要求或规定及土地或其他资源用于任何涉及适销农产品生产的替代用途。(d)支付不得与生产类型或产量有关，也不得与适用于使用生产中余留土地或其他资源所从事的生产的国内或国际价格有关。

6(b)的规定。美国的补贴是以限制陆地种植作物的自由为基础的。那些陆地棉生产者如果想要获得补贴，则不可以在这片土地上种植水果或蔬菜，只能种植政府规定的作物。专家组认为美国的补贴政策并不符合“绿箱”支持的基本要求，因为这一政策直接与生产相联系[6]555。

另外，在《农业协定》中，对生物燃料补贴政策的分类主要基于支持措施是否具有贸易扭曲作用。同时，如果对种植生物燃料原料的生产者的支付具有增长原料价格的影响，则属于“黄箱”支持政策，应当将之纳入到 AMS 的计算中，这一类补贴措施应当适当进行减少。

对于生物燃料和“绿箱”之间的关系，可以说是纷争颇多。现行的“绿箱”政策仍存在一些问题。在许多国家看来，现行的“绿箱”标准所允许的政策具有很大的贸易扭曲作用。有些国家认为“绿箱”并没有考虑发展中国家在制定直接支付时的实际困难，同时，没有重视发展中国家在农村发展过程中对生产和价格挂钩支付的需求。G20 国集团认为“绿箱”规定的直接支付应当归为“黄箱”内，但美国和欧盟反对这一观点。香港 2005 年的部长级会议建议发展中国家制定的能够引起微小贸易扭曲作用的政策也应当归为“绿箱”。但这一建议并没起到太大的效果。由于涉及各国方方面面的国家利益，涉及本国生物燃料能源发展，各国在《农业协定》的施用和修改上不肯退让，最终导致多哈回合的停滞。

(三)适用《补贴与反补贴协定》的生物燃料补贴政策

由于生物柴油在协调制度中被归为化学制品，因此应当适用《补贴与反补贴协定》的规制。同时，针对生物燃料的生产加工、使用过程中所进行的补贴，也应当受到《补贴与反补贴协定》的规制。

根据 GATT1994 规定了在世界贸易中应当遵循的几项原则，包括非歧视原则、国民待遇原则以及自然资源豁免原则。在遵循这几项大的原则的规定下，制定了《补贴与反补贴协定》和《农业协定》，因此两协定应当在基本立场上与这几项原则保持一致。

对于一项应当受《补贴与反补贴协定》规制的补贴政策，应当首先判断该补贴是否为出口补贴或进口替代补贴。若为否定答案，则分析其是否对成员国的利益造成了不利影响或者对成员国造成了严重损害[12]。所谓对成员国的利益造成不利影响是指：(1)损害另一成员的国内产业；(2)使其他成员享受在 1994 年关贸总协定中直接或间接获得的利益取消或减少；特别是根据 1994 年关贸总协定第二条约束性减让的利益；(3)严重损害另一成员的利益。造成成员国严重损害是指：(1)对某产品的从价补贴总额超过 5%；(2)对某产业的经营亏损实施弥补的补贴；(3)对某企业的经营亏损实施弥补补贴，但不包括为长期发展和避免严重社会问题而向该企业而提供的非循环性和不能重复的一次性补贴；(4)直接的债务免除，即免除政府债权，和以补助抵销债务。如果存在以上情况，则可以向 WTO 提起反补贴之诉。而对于向生物柴油所需原料所进行的补贴，则应当受到《农业协定》的规制。

生物燃料中的生物柴油在协调制度中并不属于农产品，不能受《农业协定》的约束，其相关法律规定的适当性与否应当遵循《补贴与反补贴协定》的规定。但是，需要注意且明确的一点是，生物柴油本身并不属于农产品，而是属于化学产品，但是，生产生物柴油所需的原料仍然属于农产品。因此，对于生物柴油的补贴政策有其特殊性，对其原料进行的补贴适用《农业协定》，而对生物柴油加工使用和分配所进行的补贴则应当适用《补贴与反补贴协定》。分析生物柴油补贴政策的法律适用时，应当按照补贴的不同环节对其进行划分。

在生物燃料的生产方面，各国所做出的支持政策包括了贷款、保险和财政的政府激励政策，原料生产支持政策，研究和发展等几个方面。在这几种政策中，无论是生物乙醇或是生物柴油的生产，原料生产支持政策和对原料所做出的政府激励政策应当归属于《农业协定》的规定范围。而其他应当属于《补贴与反补贴协定》的规定范围。

在生物燃料的分配和使用部分，主要是燃料税的削减，生物燃料车辆购买支持，加油与储存支持政策。可以说，在生物燃料的分配和使用过程中所实施的补贴政策，主要适用《补贴与反补贴协定》。燃料税的减免是使用最广的政府支持政策。这类政策能够弥补与生产化石燃料相比，生产生物燃料所要付出的多出来的成本，或者可以使生物燃料比化石燃料更加吸引人们适用。而对于为了鼓励人们购买混合燃料型车辆提出的生物燃料车辆购买实行的支持政策，为了补偿生物燃料储存所消耗的高额成本所提出的加油与储存支持政策，这些都是为了推动本国生物燃料的使用所制定的。这类政策在一定程度内并不会损害他国利益，但是如果对本国的生物燃料分配和使用补贴过多，则会造成本国生物燃料成本大大低于进口生物燃料成本。这对于生物燃料生产大国（例如巴西，生物乙醇出口大国）来说，无疑十分不公平。再加上一些国家对进口生物燃料额外收取关税（例如美国），这无疑属于贸易壁垒，极大的影响世界生物燃料贸易的健康发展，应当受到《补贴与反补贴协定》相关规定的管制。

四、结语

伴随着对可再生能源的迫切需求，生物燃料补贴政策在 WTO 中的法律地位界定也显得越来越重要。但是，至今为止，无论是生物柴油还是生物乙醇，在 WTO 相关法律规范中都没有一个明确的规定。这对于规制各成员方现行的生物燃料补贴制度，以及未来制定新的生物燃料补贴制度都是十分不利的。笔者认为，当前，WTO 补贴机制需要改革与完善，对于生物燃料制度，需要明确以下几个方面的内容：

首先，对生物燃料的分类应当有一个明确的界定，因为对补贴对象的界定，直接关系到各国补贴行为的法律适用。当前，生物燃料是否属于农产品仅仅是从一些相关法律制度中推断出来，这样一来，相对缺乏准确性与权威性。而生物燃料类别的界定在生物燃料补贴制度中有着重要意义。它是区分相应生物燃料补贴政策适用《补贴与反补贴协定》还是适用《农业协定》的基础。适用不同的协定，会产生不同的影响。例如，从 WTO 解决争端实践来看，申诉方在根据《补贴与反补贴协定》起诉国内支持措施时，首先需要主张涉案措施满足该协定“补贴”定义；若依据《农业协定》起诉国内支持措施时，则无需证明是否构成“补贴”[10]142。再者，两协定对于出口补贴的态度不同，出口补贴在《补贴与反补贴协定》中属于禁止性补贴，而在《农业协定》中则没有被禁止，只要成员方在减让表中事先予以承诺，并按照承诺实施，就符合《农业协定》。

其次，对生物燃料是否属于环保产品应当予以明确。多哈回合谈判提出了“环保产品”这一概念，号召对环保产品和服务实行削减或者适当免除关税的措施，并提出环保产品应当包括建立生态环境的技术以及环境友好型产品。这对于生物燃料补贴政策具有一定影响。但是，并没有明确说明生物燃料是否属于环保产品，巴西和美国也因此产生了分歧。因此，对于生物燃料是否包含在其中的确定，对于生物燃料补贴政策的发展和规定具有重要意义。

综上，对于生物燃料补贴政策来说，还有很长的一段路要走。由于燃料对于一国的经济发展来说有着不可或缺的重要作用，再加上各国都或多或少的在传统能源上依赖中东国家，因此，可再生能源——生物燃料的发展涉及各国各方面的利益，尤其是于本国的能源安全以及经济发展有着密不可分的联系。又因为发达国家与发展中国家之间、发达国家之间、发展中国家之间具有不同的利益倾向，各国对于本国的国家利益往往都很关注，因此很难短期内在全球范围内达成一个能够包含且平衡各方利益的协议。而从生物燃料的角度而言，其补贴涉及到整个生产链，从原料到使用者，为了促进其使用，各国都相应的制定了一定的补贴政策，可谓是一线牵动全身。尽管生物燃料补贴政策仍然存在许多的不确定性，但依然需要各国的不断努力，在能够平衡大多数国家利

益的前提下，逐步达成一个一致的统一意见，规制生物燃料补贴政策的负面影响。

参考文献：

[1] NICOLA COLBRAN & ASBJORN EIDE. Biofuel, the environment, and food security: A global problem explored through a case study of Indonesia[J]. Sustainable Development Law & Policy,2008,(9):50 - 54.

[2] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. The market and food security implications of the development of biofuel production[R]. FAO Committee on Commodity Problems 67th session, Rome, 2009,(4).

[3] JOSHUA A BLONZ, SHALINI P VAJJHALA, ELENA SAFIROVA. Growing complexities: A cross - sector review of U. S. biofuels policies and their interactions[J]. Resources for the future, 2008,(11):08 - 47.

[4] 李超民. 美国生物燃料补贴政策的争论与展望[J]. 农业展望,2009(9):87 - 89.

[5] JUSCELINO F COLARES. A brief history of Brazilian biofuel legislation[J]. Syracuse journal of international law and commerce, 2008,(6):124 - 140.

[6] RICARDO MELÉNDEZ - ORTIZ, CHRISTOPHE BELLMANN, JONATHAN HEPBURN. Agricultural Subsidies in the WTO Green Box[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2009:530 - 567.

[7] 曹　俐，吴方卫. 欧盟生物燃料补贴政策演进、经验与启示[J]. 经济问题探索,2011,(10):175 - 181.

[8] 薛　狄. 生物燃料关税分类在 WTO 体制中的困境与选择：以可持续发展为视角[J]. 税务与经济,2009,(6):105 - 110.

[9] 李　本. 补贴与反补贴制度分析[M]. 北京：北京大学出版社,2005:26.

[10] 李晓玲. WTO 框架下的农业补贴纪律[M]. 北京：法律出版社,2008:142 - 190.

[11] 薛　狄，那　力. 生物燃料贸易与相关的国际规则：发展中国家的挑战和机遇[J]. 社会科学战线,2010,(1):257 - 259.

[12] TONI HARMER. Biofuels subsidies and the law of the WTO[J]. International Centre for Trade and Sustainable Development, 2010,(5):137 - 179.

On the Subsidy Rules of Biofuel

WU Xi-mei, MAO Zhen-zhen

(1. *College of law*, *Chongqing University*, *Chongqing* 401331;
2. *College of law*, *Zhenzhou University*, *Zhen zhou* 450001, *China*)

Abstract: This paper mainly based on the biofuel production and management and combined with the HS and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures and the Agreement on Agricultural to classify the biofuel subsidies into two types, one is to apply to Agreement on Subsidies and Countervailing Measures and the other is Agreement on Agricultural, and analyses the relationship of the different types with the relevant law. But because the system of the WTO subsidy is short of the definite provision about biofuel subsidies, which directly affects the efficiency of the regulations on the biofuel subsidies.

Key Words: biofuel; biofuel subsidies; the WTO; *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*; *Agreement on Agricultural*