

对华光伏“双反” 欧盟得不偿失

上海社会科学院欧洲研究中心主任 徐明棋



徐明棋

欧盟委员会 4 日宣布，欧盟将从 6 月 6 日起对产自中国的光伏产品征收 11.8% 的临时反倾销税，如果双反未能在两个月内达成解决方案，4 个月之后税率将升至 47.6%。这究竟会对中国与欧盟各国带来怎样的影响？本期论坛，我们请专家来作一番解读。

——编者

1 套用在美国「成功」经验 损人不利己遭德英反对

问：能否大致介绍一下中欧光伏较量的来龙去脉。对中欧双方各有什么影响？

答：光伏事件可能需要追溯到 2011 年 10 月。当时，欧洲光伏企业“太阳能世界”在美国的子公司向美国商务部提出对中国光伏产品进行“反倾销”“反补贴”的调查要求。经过美国商务部的初裁和终裁，以及美国国际贸易委员会的最后审定，美国商务部在 2012 年 12 月 7 日正式发出了对中国企业出口至美国的光伏电池征税的行政命令，包括 14.78% 至 15.97% 的反补贴税，以及最高达 249.96% 的反倾销税。

有了在美国的成功“双反”经验，“太阳能世界”便进一步在欧洲对中国光伏产品提起“双反”调查的要求。2012 年 9 月和 11 月欧盟分别正式启动对华光伏产品“反倾销”和“反补贴”调查。经过其内部复杂的程序，欧盟委员会贸易委员卡洛·德·古赫特 (Karel De Gucht) 于 2013 年 5 月 15 日向欧盟委员会提交报告，建议对华光伏产品征收 47% 的临时性关税。欧盟 6 月 6 日做出了最后的裁决，征收 11.8% 的临时性反倾销税，如果双方两个月内不能达成最终的解决方案，从 8 月份开始将征收 47.6% 的惩罚性关税。

中国政府在欧盟提出“双反”调查后不久就表示了明确的反对，商务部还派代表团赴欧洲专门磋商，但是未能阻止欧盟的“双反”调查。在古赫特向欧盟建议征收惩罚性关税后，中国又派了代表团赴欧盟谈判，但是谈判未能达成协议。中国商务部正部级的谈判代表钟山 5 月 27 日甚至赶赴欧盟与古赫特谈判，并且严正警告欧盟，如果对中国光伏产品征收反倾销税，将对中欧贸易产生非常严重的不利后果。但是欧盟最终还是走向错误的方向，启动了对华光伏产品的“反倾销税”。

欧盟对中国光伏产品征收反倾销税，会对中国的光伏企业造成严重的伤害。因为本来欧盟因经济陷入困境而减少了对太阳能补贴，导致欧盟对中国企业光伏电池板需求减少。反倾销和反补贴税的征收将使得中国企业的出口更加困难，很多企业将不得不倒闭。欧盟的决定对欧洲经济影响也是负面的，是完全损人不利己的政策措施。欧盟很多企业靠进口中国廉价的光伏电池板在欧洲组装太阳能电池，并提供由此而衍生的太阳能发电、设备安装维护等服务，也还有一些上游的欧盟企业为中国的光伏电池板生产商提供多晶硅和单晶硅等高纯度硅料。如果欧盟“双反”将中国光伏企业整垮，欧盟中与中国光伏产业有着上下游关系的企业也将遭殃，由此可能导致 20 万人失去工作。正因为此，欧盟制裁中国方案不仅没有获得多数欧盟成员国的支持，德国、英国等国明确表示反对，而且还引起了欧盟内部光伏产业上下游企业的反对。这些企业已经组成了平价太阳能联盟，并发动了抗议活动。欧盟委员会对中国光伏产品“双反”，实际上只是保护了一些在欧盟占据垄断地位太阳能企业的利益，对于大多数欧盟国家和企业的利益是有损害的。

2 不景气致保护主义上升 留余地促中国加大开放

问：反对对华光伏双反的欧盟成员国并不少，为什么欧盟还如此坚持？欧盟将如何在内部进行协调和说服？

答：对于一贯支持可再生能源发展的欧盟委员会对华光伏产品祭起贸易保护主义的大旗，很多人表示疑惑。因贸易保护引起欧盟太阳能发电成本上升，对于欧盟提倡的可再生清洁能源的发展是不利的。以笔者之见，欧盟对中国光伏产品“双反”有多方面的原因。

首先，欧盟经济不景气导致保护主义思潮上升。由于经济陷入衰退，欧盟削减了对于可再生能源的补贴，欧洲的光伏企业和太阳能发电设备厂商陷入困境，甚至倒闭。在这样的背景下，一些欧洲企业自然而然诉诸贸易保护主义措施来保护它们的市场份额和利益，如

太阳能世界公司等欧洲光伏业界巨头向欧盟贸易委员会提起“双反”调查。

第二，欧盟也有意利用这一争端向中国施压，促使中国在欧盟感兴趣的领域加大开放力度。欧盟此次临时性的关税税率比普遍的预测要低，而且设置了 60 天的期限与中国协商，其讨价还价的动机让人看得清清楚楚。

第三，欧盟还有一个易被忽视的战略目标，那就是通过征收惩罚性的关税打压中国，通过补贴增加欧盟国家国内太阳能市场的需求。中国没能如欧盟所期待的那样，加入有约束力的绝对碳排放国际协议。对此，欧盟一直试图通过施加各种压力把中国拉入到他们主导的碳减排体系中。去年曾经提议的航空公司碳减排配额方案就属于此类。然而

3 料双方退一步以免双输 应补贴消费端避免“双反”

问：中欧光伏争端将何去何从？中国还有哪些牌可以打？对华光伏双反对中国有哪些警示？

答：中国不会接受欧盟单方面做出的这种裁决，必然会要求欧盟取消临时性的关税，并将启动报复性贸易措施。目前中国已对欧盟出口中国的葡萄酒实施反倾销调查，反制意味明显。如果欧盟不妥协，中方有可能启动更加严厉的报复性措施，如对欧洲出口的汽车零配件、食品采取报复措施，这就可能使双方陷入贸易战。

双方如果真正打起贸易战，将产生“双输”的结果，而欧盟可能是利益受损更加严重的一方。虽然欧盟对华贸易略有逆差，但是已经在逐步减少，而且一些有能力出口的欧洲国家，如德国对华贸易则是顺差。欧洲经济目前仍在衰退的泥潭中挣扎，出口对欧洲经济的重要性不言而喻，欧盟无力与中国打贸易战。另外，欧盟正努力吸引中国对欧洲的投资，贸易战显然不符合欧洲的利益。对中国而言，贸易战也并非好的选择。欧盟是中国最重要的出口市场。中欧领导人在多个场合强调双方加强经贸关系和战略伙伴关系的重要性。

因此，我的判断是欧盟为了面子和讨价还价，启动临时性关税，但随后将不得不取消，并最终与中国达成双方都可接受的一种方案。就目前看，比较可能的做法是中方与

欧盟成员国沟通，承诺光伏产品的出口价格不低于一定水平，而欧盟在获得中方承诺后取消反倾销税。

但是我们不能忽视欧美频繁的“双反”对我们的警示作用，应从以下几个方面吸取教训。

其一，中国产业的发展不仅要有全球视野，还应有长远的市场预判。不能够只看眼前的市场状况，将特殊原因火爆起来的市场需求当成长期的发展趋势而盲目扩大生产能力，最终导致严重的产能过剩。

第二，中国企业开拓海外市场不能扎堆竞争，竞相削价。各个行业协会和企业联合会应该承担起协调和管理职能，必要时可以通过一定的措施设置技术门槛，以分散市场的集中度和避免内部竞相削价。

第三，欧盟的光伏“双反”已提示中国政府需在新的世界经济形势和格局调整的大背景下，重新审视我国迄今为止实施的对出口商提供优惠的政策。这一政策已越来越容易成为外部保护主义措施的借口。

我们应该将对出口商和生产商的补贴转向消费端，通过对消费者的补贴扩大国内消费需求，并以此来稳定国内供应价格，从而使生产商不再到国际上削价竞争。这不仅可以有效避免其他国家的“反倾销”、“反补贴”措施，而且有利于国内市场的发展，符合十八大提出的扩大内需的战略导向。

在太阳能发展上，大规模的补贴反而为中国光伏产业提供了发展空间，欧盟也一直很有怨言。这次欧盟利用经济危机不得不减少补贴的契机，不仅使欧洲市场对中国光伏产品的需求下降，而且还试图用“双反”将欧洲市场保护起来，让已有庞大生产能力的中国光伏产品倒逼中国政府，增加对需求端的补贴，从而限制其对生产者的补贴。

不过欧盟主要成员国在对华贸易上的利益并不一致。德英对华贸易利益明显，担心中国采取报复性措施会有损它们的利益，因此反对“双反”，主张协商对话。法意等则支持征税。欧盟委员会负责贸易的委员德·古赫特由于此前表示了较强硬态度，加上根据欧盟规定，欧盟贸易政策的决定权在欧盟委员会，因此欧盟最后采取折中态度：既出台临时性的反倾销税以证明此前的调查是正确的，同时大幅度将临时性关税税率降至 11.8%，留下了继续对话的空间。

问：欧盟对华光伏“双反”同之前的美国样板有何异同？欧盟如果照搬美国套路，对中国光伏企业将产生怎样的影响？

答：美国的“双反”和欧盟的“双反”有类似之处，即整个调查过程基本上是先推定中国光伏产品受到中国政府补贴，低价向国外倾销的行为成立，然后再根据所谓中国不是市场经济国家，中国市场上的光伏产品价格不具可比性的歧视性原则，选择第三国同类产品进行价格对比。通常美国针对中国“双反”调查时选择的第三国是印度。但光伏产品在印度的价格比中国还低，因此美国选择了泰国。这种选择本身就不科学并具有歧视性。而欧盟此次更是荒唐地选择了美国作为第三国进行价格比较。可见这种参照决定的价格以及按照这种价格作出的裁决是非常不合理的。

根据美国商务部出台的政策，将参与诉讼的几十家对美出口光伏产品的中国企业纳入征收 24.48% 反倾销率的名单，对未纳入该名单的企业最高可征收 249.96% 的高额惩罚性反倾销税。中国政府对此表示抗议。由于对美出口光伏产品的中国企业都参与了诉讼，因此 249.96% 的高额惩罚性关税只是象征性的。尽管如此，这还是对中国出口的光伏产品造成了损害，2013 年第一季度出口的光伏产品同比减少了三分之二。

然而，与美国光伏产品市场相比，欧洲市场要大得多。如果欧盟按照其宣称那样，在 11.8% 临时性关税以后征收 47.6% 的反倾销税，对中国光伏业的打击将更严重。欧盟是中国光伏产品最大的出口市场，占我国出口一半以上，价值高达 220 亿欧元。如果实施高额的关税，中国光伏产品将基本失去欧洲市场。

4 比美国「双反」为害更甚 选择参照国非常不合理

在上周于奥地利维也纳召开的国际原子能机构理事会上，伊朗核问题六国(美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国)发表共同声明，敦促伊朗停止违反安理会有关决议的核活动，并尽快与国际原子能机构合作，澄清其核计划中存在的“可能的军事层面”问题。

近来，伊朗核问题“噩耗”频传，不论是伊朗与六国的对话，还是伊朗与国际原子能机构的对话，都以失败告终。推进解决伊朗核问题，至少有三大有待解答。

帕尔钦军事基地究竟发生了什么

帕尔钦军事基地问题是伊朗核问题的首要疑点。国际原子能机构曾有报告说，

伊朗核问题近期能否有转机

伊朗在帕尔钦基地可能进行过与核武器有关的爆炸实验。尽管伊朗坚持说帕尔钦基地只是一个普通军事基地，与核活动没有关联，但国际原子能机构一直要求进入该地区进行核查。

由于对帕尔钦基地的核查要求已经超越了伊朗所签署的核保障监督协议，因此国际原子能机构与伊朗需要就此达成一个新的核查框架文件。双方已为此进行了一年多的对话，但始终没有进展。帕尔钦基地的疑点也因此始终无法得到澄清。

近期，国际原子能机构掌握的卫星图片显示，帕尔钦基地正在发

生一系列重大改变。西方怀疑，伊朗正对此地区进行“证据清理”工作。而伊朗称，当地只是在进行正常的设施建设。

国际原子能机构副总干事纳克茨对此表示忧虑和无奈。在经历了两年外交努力后，他不得不承认，即使核查人员现在进入该基地，可能也难以找到任何有价值的“证据”。

核查所依据情报是否来自于西方

伊朗方面对于国际原子能机构的信息来源一直表示怀疑。伊朗常驻国际原子能机构代表苏丹尼耶

说，西方国家向该机构提供西方间谍机构没有任何依据的情报，试图以此来干扰该机构的工作。他说，在西方干扰下，核查问题已经被政治化，国际原子能机构不应依靠这些误导性情报来对伊朗进行无止境的核查。他说，国际原子能机构始终拒绝向伊朗提供这些情报的具体材料，这也是伊朗无法与该机构进行有效合作的重要原因之一。

但也有分析人士认为，根据伊朗所签署的核保障监督协议，国际原子能机构在伊进行核查的范围有限，因此只能依赖于西方情报机构提供信息。

西方国家下一步还会有哪些对策

自 2012 年以来，为迫使伊朗在核问题上态度软化，西方对其采取了空前严厉的制裁措施，包括实施石油禁运。石油出口是伊朗的经济命脉，因此石油禁运被看做是制裁伊朗的最有效手段，但禁运措施并没有使伊朗“服软”，伊朗反而还加快推进核计划。目前来看，西方在制裁伊朗方面能打的牌已经不多。

鉴于伊朗将于 14 日举行总统选举，有分析认为，西方现在主要把伊朗核问题出现转机的期望寄托在新上台的伊朗领导人。不过，从目前伊朗大选形势看，保守派占据较大优势，因此西方的算盘很可能会再度落空。

新华社记者 王腾飞