

论欧共体贴补与反贴补税的立法与实践

张圣翠 王玉平

欧共体不仅在世界贸易中起着举足轻重的作用,而且在国际贸易统一法中也扮演着重要的角色,同时,欧共体也是我国重要的贸易伙

伴。因此,我们有必要加强对欧共体对外贸易法的研究,这不仅有益于我与欧共体内国家的贸易,也有利于我对共同体之外国家的贸易。

一、关贸总协定中有关贴补与反贴补的规定

欧共体是关贸总协定的缔约方,又是《关于关贸总协定第六、第十六、第二十三条的解释与适用协议》(简称《贴补法典》)的签字方,因此,其贴补与反贴补税立法自然要以关贸总协定的规则为依据。所以,要透彻了解欧共体贴补与反贴补税方面的立法,须先了解关贸总协定该方面的有关规定。

(一) 基本规定

在关贸总协定原文里,涉及贴补与反贴补税规定的是第六条、第十六条与第二十三条等。前两条是实体性规定,后一条则是解决前两条规定而引起争端的程序性规则。第六与第十六条中虽多处出现“贴补”一词,但并未给“贴补”以明确的定义,因此导致各缔约方纷纷根据各自的法律秩序与经济制度,作出与己有利的解释。1982年美国与欧共体的钢产品案就是一例。

关贸总协定也没有一般地禁止贴补,但为了矫正正常的国际贸易条件下所遭受的严重的贸易扭曲,因此规定:对某一已建立的国内行业产生实质性损害,或损害之威胁,或实质上延缓某一国内行业的发展,由此而建立的出口贴补,缔约方可采取单方面的行动(第六条)。

总协定在第十六条中,对不同形式的贴补加以区分,并适用不同的法律强制原则。首先是

“一般贴补”的规定:缔约方必须向关贸总协定理事会通知有效给予或保持对贸易流通有直接或间接影响的任何贴补。该规定随之引起了一项义务,即:该缔约方应与因这类贴补而使利益遭受严重影响的那些缔约方就限制该类有争议的贴补进行协商;其次是关于“初级产品”(即农、林、渔及矿产品)的出口贴补。第十六条第十三款作了较为宽松的规定;只有在缔约方给某项初级产品的贴补导致了它超出拥有世界出口贸易的公平份额时,该种补贴应被禁止。由于这里的“世界贸易的公平份额”的描述富有弹性,难以准确界定,因此,有关初级产品的贴补争端时有发生;再次是初级产品以外的出口贴补,其实用原则却严格得多。第十六条第四款规定:禁止导致产品的出口销售价格低于同样产品在国内市场出售时的可比价格的任何形式的贴补。

关于反贴补税的规定,在总协定第六条第三款中之第二句指出:“反贴补税”一词应理解为,为了抵销商品在制造、生产或输出时所直接或间接接受的任何奖励或贴补而征收的一种特别关税。其征收额不得超过直接或间接获取的奖励或贴补的估计数。

征收反贴补税的程序与适用征收反倾销税的程序是相同的,有关实施细则在《反贴补法典》中有具体规定。

（二）《贴补法典》

关贸总协定原文中关于贴补与反贴补税的最初规定比较笼统、含混，难以适应世界贸易的发展。为改善与加强总协定这方面的规范。1979年，包括所有主要工业国家在内的二十多个国家签订了《贴补法典》。其基本精神与总协定的宗旨一脉相承。《贴补法典》的主要改进之处是废除了总协定中第十六条第四款中的双重价格标准，将出口贴补的说明表列为附件，“超过世界出口贸易公平份额”的标准留在评估某些初级产品出口贴补的性质时决定，即当某些初级产品在特殊市场上的出口贴补导致其价格实质性地低于同样市场上供应商的价格时，应禁止这种贴补。此外，它还将矿产品排斥在初级产品之外。

二、欧共体的有关贴补与反贴补的规定

（一）先决问题

根据实施《贴补法典》的有关规定，1988年欧共体通过了针对来自非欧共体成员贴补性进口的2423/88号法案。该法案在某些关键性地方却越出了总协定范围。该法案在第三条第一款规定：“基于抵销任何直接或间接的、国内或原产地的、或出口货物的贴补的目的，反贴补税可以针对制造、生产、运输或出口的任何产品征收，以免在欧共体内自由流通时引起损害。”该法案与总协定和《贴补法典》一致之处仅在于贴补税的溯及既往的征收方面。其十三条第四款b项(ii)规定：在危急情况下，可以溯及既往地征收反贴补税。这里的危急情况是指在相对短的时间内，大量进口受益于与总协定及《贴补法典》相悖的出口贴补产品，造成难以恢复的损害状况。

2423/88法案不仅没有作出“贴补”定义，而且也未包含关于某些类别的具有可接受性与合法性的规定。这使得欧共体委员会与欧洲法院在解释该法案时有很大的自由裁决权。然而，

《贴补法典》也涉及出口贴补以外的贴补，即国内贴补。但签订者同时认识到这类“合法”的贴补有副作用，即可能对另一签订者的国内工业产生损害、或损害之威胁、或对其利益有严重的影响、或剥夺和损害另一国自然增长利益。最终，反贴补税不仅可以针对总协定所禁止的出口贴补产品征收，而且也可针对受益于总协定所允许的国内贴补的进口产品征收。

尽管《贴补法典》也存在众多的问题，但我们从中可以窥出它对贴补已规范了更为严格的法律原则。反贴补税的对象已扩大到国内贴补，这一趋势近年来还有所加强，在乌拉圭回合中所达成的《贴补与反贴补协议草案》便是集中的反映。但由于它尚未生效，对欧共体的立法与实践尚未产生直接的影响，在此便不加阐述。

考虑到总协定及《贴补法典》的体制及其主管机构的案例法以及有关成员国的立法，欧共体委员会与法院在确认贴补存在时，还是遵循国际社会所共同接受的一些标准，主要有：政府干预；公开帐目上的费用；给受让者优惠；部门特殊性等。

1. 政府干预 政府干预一般是指出口国政府提供补贴的行为，所提供的贴补称为应予抵销的贴补。欧共体的立法接受了这样的观点，其出口说明表中充满了诸如由政府“提供”、“运输”、“豁免”、“同意”等词藻。欧共体委员会在实践中也采取较严格的态度，它不存在所谓的“私人”贴补。为了确定某项出口是否存在某项贴补，它认为有必要查明公开帐目上的费用是否发生过政府干预。欧洲法院在1988年4月14日“费德伊文诉欧共体委员会案”判决中就持这个态度。它认为共同体立法者将出口贴补的概念表述为必须含有公共当局所直接或间接提供的融资费用，这是与关贸总协定的体制相一致的。

2. 公开帐目上的费用 欧共体委员会

认为政府的干预应包括公开帐目上的财政资助费用,但不应将贴补概念延深至那些费用以外的其他方面,因为这样会把诸如税收措施、价格控制或环境标准的立法等政府在经济中正常的干预行为也视作贴补。欧洲法院也持同样的观点,从而提高了欧共体委员会的地位,使其在该方面的决定更具权威性。

根据 2423/88 法案的说明表(d)项,构成公开帐目上费用的贴补包括:提供财政资助而预先付给直接贴补;缘于财政资助或预付贴补金而由政府承担的利息;某些税收支付的豁免、不设附加税的差别税制、或支付其他公开费用的佣金等。但不设新税,从某部门或行业征集资金再分配给同样部门或行业的,不构成贴补。

3. 给受让者优惠 应予低销的贴补要求具有“对某行业优惠”的特征,其立法理由是在给让受者优惠时会产生竞争扭曲。欧共体委员会只要发现某一措施有扭曲后果,就对实质性损害进行单独调查而不问贴补本身存在与否。

给受让者优惠的形式包括:任何种类的财政资助、债务减免、税务豁免、以优惠的条件提供货物或劳务及其它经济优惠。但政府强制某行业在薪水名单上保留多余的工人,或满足环境标准或要求某行业以高出公共市场价格购买特殊来源的原材料等而投入的全部或部分补偿费用,不构成应予抵销的贴补。因为在这类情形下,行业本身并未获益。此外,政府对投资于环境不利地区的优惠只要是旨在补偿这些地区的级差成本,即不存在贴补中的给惠。

4. 部门特殊性 2423/88 法案未包含任何有关“部门特殊性”的规定,欧共体委员会却认为,只要国家干预的影响是普遍的,这类干预就不会扭曲一国国内水平上的竞争。在确定某项资助是否具有普遍性的时候,欧共体委员会倾向于同意“法律上的可获得性”与“事实上的可获得性”并用的方法。在实践中,对纺织品之类的轻工业品适用较严格的原则,而对农产品却宽松得多。在“巴西豆粉案”中,仅以“法律上”的标准得出调查结论:27 种农产品项目在

范围上是普遍的,进而驳回了欧共体行业资方人员提出的“该项目具备部门特殊性”的申诉。欧洲法院审理了该案,并作出偏袒农业部门的结论:争议中的资助构成 27 种主要农产品的一般性措施。

关于国营贸易,2423/88 法案仅原则性规定替代国方法,但迄今无反国营贸易贴补的实践。

(二) 贴补的分类

1. 出口贴补 2423/88 法案特别重视出口贴补,对之可以溯及既往地征收反贴补税。欧共体在调查确定损害之威胁时,可能另外考虑争议中贴补性质的证据,即是否构成出口贴补及其可能引起的贸易效果。

《贴补法典》中编入了一个受禁止的出口贴补的说明表。欧共体采纳了它,并将之作为确定出口贴补存在的指南。但在欧共体中有些国家的措施与说明表中的条款标准不相符合,这就需要在实践中加以解释。例如,对不超过起征数的间接税的免除,或根据世界市场状况规定原材料价格等,欧共体委员会认为这类措施不应视作贴补,因这类间接税在供国内消费的同类产品生产与销售中是予以免征的。一经出口,若根据目的地税法原则遵守消费国的税法规章,将之视作贴补,则会产生混乱,即公共项目是国内的,则会被看作贴补。但如果它是构成出口规划的一部分,反而不会当作贴补。这意味着对国内项目比出口经营项目适用更严格的标准。很明显,这与《贴补法典》及关贸总协定条款是相悖的。

欧共体本身也有一个贴补说明表,与《贴补法典》侧重贴补的非法性的说明表不同的是,欧共体的说明表侧重于贴补的应予抵销性。这样,某些国家的措施虽被视作合法,却依然可能抵销。如上面曾提到的原材料价格低于国内,但比国际市场可得的并不更优惠,这一做法本身并不构成被禁止的贴补,但如果有证据证明它给欧共体的某工业造成了损害并具备了部门特殊性和给让受人优惠的特征,对之则很可能要征

反贴补税。所以我们不能认为“合法”贴补在欧共体就不会象非法贴补那样适用严格的原则。

2423/88 法案提到的出口贴补类型有以下几种:

(1) 直接的出口补贴。指对特殊事项依出口任务而提供的直接公开的财政资助,但税、出口税的减免除外。在“巴西女鞋案”及“巴西钢制薄板与厚板案”中,都确定了出口贴补的存在。

(2) 汇兑贴补。指对出口偏离一般采用的汇率而适用特别有利的汇率。确定这类贴补存在的关键性条件标准是公开帐目上的费用。

(3) 运输贴补。指出口装运由政府承担或托管时,其出口运输及运费条件比国内装运更为优惠,其标准仍是公开帐目上的费用。

(4) 货物及劳务供应。由政府或其代理机构提供的用于出口品生产的货物及劳务,其条件比供国内消费的同类直接竞争的产品或劳务更为优惠的构成出口贴补,在货物供应方面还以这类条件比国际市场上一般可得到的那些条件更为优惠为前提。然而,如果它们不具备部门特殊性或未涉及公开帐目上的费用的资助,则不视之为贴补。

(5) 直接税优惠及其它特别减免。欧共体认为,对个人或企业应付的直接税、社会福利费的全部或部分豁免、免除或延付,当它们与出口有特别联系时,即构成出口贴补。

(6) 间接税优惠与进口费用的免除或退还。2423/88 法案规定:某一产品中含有进口物料,该物料本应缴付进口费或间接税,但在供原产品制造国内消费或出口时,这些进口费或间接税被豁免或退还,这是不被看作贴补的。但同时又规定,如这些税、费的免除、退还或延付超出国内征税时,即构成贴补。

(7) 出口信贷保证与保险计划。政府以低于筹集该笔款项实际成本的利率提供出口信贷或出口信贷保证或保险的,属于出口贴补。但如果对此进行指控,须证明政府的成本亏损与受让行业的获益。2423/88 法案在该项里还规定了一个例外,即如果某方是《贴补法典》至少 12 个签订国国际性出口信贷的当事人,或在实践

中,它适用这类经营的利率条款,则它与这些条款相符的出口信贷不构成应予抵销的贴补。不过,如果这类做法不仅符合贴补条件,而且对欧共体的工业产生实质性损害,则可以对之采取反贴补措施。

(8) 公开帐目上的其它费用。此项包括不属上述七种贴补范围,然而却具备贴补条件、视出口成就而定的所有政府优惠。

2. 国内贴补 欧共体在实施反贴补措施时,并不区分是出口贴补还是国内贴补,只要政府措施符合贴补的条件标准,即政府干预、公开帐目的费用、对让受者优惠、部门特性、2423/88 法案的关于对欧共体利益有实质性损害等,就可对之采取反贴补行为。《贴补法典》虽未列入一个与出口贴补说明表相对应的国内贴补表,但其第十一条第三款却常被认为是国内补贴的规范,包括:政府让与、贷款或担保;对公用设备的生产或销售,或其它经营提供政府资助、融资、劳务或设备;对研究与发展项目提供政府的财政帮助;提供税收优惠或政府资助股本。欧共体委员会与欧洲法院也从这些方面对国内贴补作出具体规定。

(1) 股份参与。政府以高于市场价格直接向公司购买上市股票,则构成贴补。但是,此项购买导致政府对公司的控制,并从而获得建立新型管理机会,以致改善公司的经营状况者则除外。此外,政府在股市上高价购得股票,也不构成贴补。因为高价所产生的好处落进了股票持有人手中,与公司无关。

(2) 贷款与担保。政府以低于筹措该信贷基金的成本提供贷款或贷款担保的,构成贴补,其基本标准是公开帐目上的费用。

(3) 研究与发展。政府资助促进研究与发展项目,如包含生产或销售成本或其基本成果,只为某些部门或团体获取,则构成应予抵销的贴补。但如果该项成果是人人都可获得的,原则上不构成贴补。

(4) 区域性资助。这类资助如果具有部门特殊性特征即视作贴补。但如果该地区所有部门皆可获得这样的资助,则不构成贴补。

(5) 劳工帮助。政府向工人提供资助,达到了承担公司通常应负担的成本与责任的程度,如政府承担本应由公司负责的全部或部分退休金等,即构成应予抵销的贴补。

(三) 贴补的计算

征收反贴补税时会遇到贴补的计算问题,对此,国际上尚无统一的标准,各国各行其是。欧共体主要从以下几个方面加以考虑:

1. 政府费用 2423/88 法案没有规定这一原则,但欧共体委员会一直主张它是构成贴补数量的决定因素,并以关贸总协定和《贴补法典》的措词为依据。总协定第三条第三款规定:反贴补税不得超过估算提供的奖金或贴补量。欧共体委员会认为这里使用“提供”一词,而不是“接受”,显然是指政府提供的费用。此外,《贴补法典》里的“提供”、“传递”、“减轻”、“豁免”、“授予”等词前面均有“政府”一词,说明也有这个含义。

2. 时间分配 由于设备资本有个折旧过程,因此,对设备资本的成本项目贴补就不能一次性摊入接受该项贴补的年度,该贴补由此便存在一个时间分配问题。2423/88 法案没有

关于这方面的任何规定,欧共体委员会于是便从下面四种方法中任意挑选。

(1) “地平线法”。该方法是把通过贴补而获得的增值平均摊入某一时间(通常为设备的使用周期),确定年贴补额。

(2) “前面负载法”。对在前面年份产生较高利益而在后面年份获益下降的贴补只在使用期的最初几年分配。

(3) “后面负载法”。适用于与第(2)类情形相反的情况。

(4) “时间价值法”。其根据是时间的推移会产生价值。如今天的 100 美元优惠,在价值上要比今后 10 年期的平均每年 10 美元的实际优惠价值多得多。欧共体委员会一般采取贴补率衡量时间的价值。

3. 冲抵 贴补的总量与净量往往有出入,如为了获得贴补,可能要交申请费,或为了符合获得贴补的条件须投入某些成本。这些成本与费用都应从贴补总量中扣除,此外,在计算区域性贴补额时要扣除投入该地区的额外费用。不过,无论哪种情况,有关企业须证明扣除是正当的。

三、欧共体反贴补实践及对我们的启示

欧共体自从有了 2423/88 法案后,其反贴补方面就有了较为全面的立法。不过其司法实践并不很多,从 1981 年至今共发起 11 起反贴补调查,这与几百起的反倾销诉讼相比反差甚大。其原因主要是:

首先,无法定的“贴补”定义使欧共体委员会与欧洲法院在反贴补诉讼中难断是非。

其次,处理贴补问题常涉及他国政府政策,并且各国的贴补又多缺乏透明度,这使得举证异常困难,而反倾销诉讼是不会存在这一问题。

再次,欧共体自身也“很不正派”,广泛进行贴补,尤其是对农产品的巨额贴补,使得它不能“理直气壮”地进行反贴补,同时担心有关国家采取相应的报复措施。

尽管如此,欧共体的贴补与反贴补税立法与实践对国际社会依然十分重要。无论是关贸总协定、《贴补法典》还是其它国际协议,它们都是各国观点尤其是象欧共体这样发达国家的观点的折衷与妥协产物,正如《贴补法典》所宣称的那样,它们都参照了“总协定成员方职能机构的案例法”。同时,国际社会的发展对欧共体的有关立法与实践也产生重要的影响。就贴补与反贴补问题而言,在乌拉圭回合所达成的初步协议中已体现出更严格的原则,一俟生效实施,即会对欧共体这方面的立法与实践产生重大影响,其反贴补诉讼将会比现在频繁得多,而且处理原则也会严格得多。

就我国来说,欧共体已成为我们的第二大

贸易伙伴,随着我国对外开放程度的加深,与欧共体的经贸往来必将进一步扩大。虽然到目前为止,欧共体尚未对我国提起反贴补起诉,但我们应感到存在这方面威胁,尽早研究对策,以防患于未然。

首先,我们应尽量避免对我国企业进行不计效益或低效益的贴补,这样做既可以减轻国家的财政负担,也加强了企业的对外竞争的压力,促进其改善经营,而且在对外贸易中,也可逐渐与关贸总协定规范相适应。

其次,为了我国某些产品在世界市场上占有一定的份额或维持一定时期的国际收支平衡,在某些情况下实施一些贴补时,应注意方法,避免直接碰撞欧共体的应予抵销的贴补。

再次,一旦遇到欧共体对我进行反贴补诉

讼,我们应反对其用“替代国”方法,据理指出我国的经济改革已深入到市场机制能有效运行的程度;同时,我们应利用欧共体立法的弹性之处,作出有利于我方的解释,如贴补定义的不确定性、实质性损害程度的判断、部门特殊性、政府干预的普遍性与否等;即使在诉讼贴补案中我方败诉,为了遏制欧共体今后再提起类似的诉讼,我们可采取一些类似的报复行动,以施加一些压力,减少诉讼的发生。

最后,我国正在谈判恢复关贸总协定缔约国地位,欧共体在贴补方面的立法与实践,可作为我国制订自己的反贴补税法参考,这样既可以与关贸总协定规范相一致,也可以取长补短,在我恢复缔约国地位后,有效地保护国内的产业发展。

(上接第 17 页)

的,开发部为轴心的双循环开发系统(参见开发机制示意图)。这种机制的优点是:(1)有利于形成较强的合力,促成目标的实现,强化整体的开发功能;(2)密切业务部和开发部的联系,增强开发的针对性和有效性;(3)有利于业务部提高服务质量,实现业务、开发一体化。

4. 加强全员业务培训,确立全员开发意识 全体人员素质的提高是市场开发的决定因素,全员培训的主要目标应为:(1)提高业务部门和管理部门的经营服务质量和管理调控水平;(2)提高全员业务素质,增强业务人员对未来国际货运市场发展的适应能力,在进出口运输业务中,要掌握《Incoterms1990》(尤其是“CIP”和“CPT”术语)的运用;(3)提高港口、仓库等现场作业人员的操作技能和规范水平,保证货物运输的高质量;(4)强化全员的整体观念,确立全员开发意识,采用多方面、多渠道、多形式的揽货手段,扩大市场,巩固市场。这种全员培训,不是一时一度,而是作为一种长期的企业方针,坚持不懈、逐步深化。

