

关贸总协定思考题(之六)参考答案

关贸总协定上海研究中心

一、为什么说《贴补与反贴补协议》是有积极作用的？

所谓贴补,通常是指一国政府或一公共机构对某种出口商品给出口商以财政上的优惠待遇(例如赠予、贷款和资产投入;贷款担保;税收方面的优惠;以不同一般的方式提供货物或服务或购买货物等等),以便降低出口商品的成本和价格,加强其在国际市场上的竞争力。它是自重商主义时期以来的并延续至今的一种鼓励出口的重要措施。反贴补则是指进口国对于出口国给予出口贴补的商品实施反贴补措施,以抵消出口贴补的作用。

1947年关贸总协定针对各国的贴补与反贴补措施对国际贸易或别国的利益造成的干扰和扭曲,在其文本第六条、第十六条和第二十三条中对贴补和反贴补问题虽作了原则性规定,然而并未得到有效的履行。

1979年东京回合中通过了《关于解释和适用关贸总协定第六条、第十六条和第二十三条的协议》,简称《贴补与反贴补协议》(又称《贴补与反贴补守则》)。该协议澄清和发展了关贸总协定中关于减少或取消非关税措施的条款,其目的是一方面保证贴补措施不致对协议签约国的利益产生不利的影响或损害,另一方面保证反贴补措施不致扰乱国际贸易。据此,该协议建立了国际间的权利与义务的平衡机制和国际监督与解决争端的机制。该协议并不谋求取消所有的贴补,而只是制约那些扭曲贸易的政府贴补措施。同《反倾销守则》一样,损害检验是《贴补与反贴补协议》的支柱,其目的是将各国政府推定为合法的贴补政策与受这些政策影响的国家的利益加以协调。另外,该协议特别规定:1. 禁止对非初级产品给予出口贴补(第九条);2. 国内的贴补不应破坏贸易(第八条);3. 只有在证明进口国国内生产厂商受到重大损害或重大损害威胁的情况下,才允许使用反贴补税(第八条);4. 只有在出口市场份额过分减少或者价格下跌的情况下,才可以对某些初级产品进行贴补(第十条);5. 对所有的贴补都要通知关贸总协定(第二条第16款);6. 允许发展中国家对其工业品进行出口贴补,但要求这些国家在其竞争能力达到一定程度时,减少或者取消贴补(第十四条第5款)。因此,该协议在很大程度上使反贴补措施的透明度更高,限制政府滥用贴补,促使国际贸易健康发展。综上所述,该协议是有积极作用的。然而该协议未能对日趋复杂的名目繁多的各种贴补措施加以分类界定,因而在实施中存在着许多不确定性。

在乌拉圭回合多边贸易谈判中,各国对该协议提出了许多修改意见,特别是将各种各样的贴补措施分为三大类,并规定了相应的处理程序,对反贴补措施从发起调查到执行裁决的整个过程作了更详细的规定。如果该修改草案获得通过,将使《贴补与反贴补协议》成为更为明确、更为严谨、更易操作的法规。

二、什么是“被禁止的贴补”(Prohibited Subsidies)? 对其有哪些补救措施?

“被禁止的贴补”指的是直接扭曲国际贸易或者严重损害别国的经济利益,因而被禁止使用的贴补。乌拉圭回合关于贴补与反贴补的谈判把“被禁止的贴补”归纳为以下三个方面:1. 出口贴补清单中所列的 10 余种贴补(如政府根据出口完成情况对某一公司或工业企业提供的直接贴补,外汇留成计划或任何类似出口奖励的做法);2. 在法律上或在事实上作为独立的条件或多种条件之一而向出口活动提供的有条件的贴补;3. 在法律上或在事实上作为独立的条件或多种条件之一而向使用本国产品以替代进口产品所提供的有条件的贴补。

任何一个受某项“被禁止的贴补”影响的签约方都有权按照规定采取适当的补救措施:1. 任何时候某一签约方认为另一签约方在实施或维持某项“被禁止的贴补”,即可提请该另一签约方进行协商。2. 提请协商时,应当就有关贴补的存在和性质提供充分的证据。3. 如果在 30 天内(该时限可按各当事方的一致同意而延长)协商未能达成为双方所接受的结果,参与协商的任一签约方都可将有关事项提交给“贴补与反贴补措施委员会”进行审查。4. 在有关事项提交到“贴补与反贴补措施委员会”之后,该委员会应立即进行调查,并给被诉签约方就其有关的贴补是“被禁止的贴补”这一指控作申辩的机会。委员会在审查所涉及的贴补是否是“被禁止的贴补”时,可要求常设专家小组的协助。专家小组的审查结果将被委员会作为依据而接受,除非委员会不同意这一结果。5. 如果该委员会的审查结果认定所涉及的贴补是一项“被禁止的贴补”,委员会将劝告实施这一贴补的签约方立即撤销这一贴补。实施有关贴补的签约方应积极地遵循这一劝告。如果委员会的劝告未被接受执行,则任何受到贴补影响的签约方可以采取相应的反贴补措施。6. 按规定向“贴补与反贴补措施委员会”所提交的审查事项,必须在自提交日起的 90 天内完成审查工作。

三、什么是“可指控的贴补”(Actionable Subsidies)? 如何确定其是否具有“专向性”?

“可指控的贴补”指在一定范围内允许实施,但可以对其提出指控的贴补。有些贴补措施有其一定的合理范围,因此不绝对禁止实施这种贴补。但如果在实施过程中,直接对国际贸易产生扭曲影响或对别国经济造成直接的有害影响时,遭受损害或影响的签约方可以反对和指控这些贴补措施。乌拉圭回合关于贴补与反贴补谈判把“可指控的贴补”归纳为以下几个方面:1. 政府或任一公共机构对某些特定的企业提供的财政支持,包括直接的资金支持(赠与、贷款和资产投入),或潜在的直接债务转移(贷款担保),或各种税收减免,或提供货物或服务或购买货物等优惠措施。2. 关贸总协定第十六条所涉及的各种收入支持或价格支持。3. 在法律上或在事实上(实施贴补的有关当局知道或理应知道)向某些特定的企业提供的任何贴补优惠。

“可指控的贴补”的专向性是指专门向某些(个)特定的企业(行业)提供某些贴补。确定某项“可指控的贴补”是否具有专向性应按照以下原则:1. 当贴补授与当局根据立法把有关的贴补限定向某些特定的企业提供时,有关的贴补即具有专向性。2. “被禁止的贴补”被认定是具有专向性的贴补。3. 有些贴补尽管按上述两条原则表现为非专向性,但考虑到有关的因素仍有理由相信这些贴补在实际上具有专向性。有关的因素有:被用来向某些特定企业提供的贴补;由特定企业优先使用的贴补;向特定企业提供不成比例的大量贴补;贴补授与当局以随意方式决定的贴补等。在适用本条时应考虑贴补国国内经济活动多样化的规模,以及实施贴补计划的时间长度。4. 对某一指定地区内的企业都适用的贴补是具有专向性的,而不管贴补授与当局的地位如何。负有税收职责的各级政府制定或改变普遍适用的税率不能被认作是专向性的贴补。5. 当贴补授与当局根据立法对获得有关的贴补规定了某些标准或条件(这些标准或条件是基于一些中性因素,中性因素一般是经济性质的,

如失业水平、人均收入、就业人数、资产或收益额,还包括污染或健康及安全等因素的影响,这些标准或条件在执行上是平等的,即不限于某些特定的企业或行业),一旦符合这些标准或条件便可自动地获得贴补时,有关贴补即不具备专向性。有关的标准或条件必须在法律、规章或其它官方文件中明确写出,以便能对其加以核实。

四、什么是“不可指控的贴补”(Non-Actionable Subsidies)? 其特别“保障”程序有哪些?

“不可指控的贴补”即允许实施的贴补,是指在实施贴补过程中一般不会受到其它签约方的反对或采取反贴补措施。这些贴补是促进国内经济发展所必需的,并且一般不会对国际贸易或别国经济产生有害的影响,或者可能只会产生轻微的影响。“不可指控的贴补”包括:1. 不具有专向性和在事实上没有向某些特定的企业提供优惠的贴补。2. 具有专向性,但符合以下条件的贴补:(1)资助企业进行研究活动或在与企业签订合同的基础上由高等教育机构或研究机构进行研究活动而实施的贴补;(2)按照地区发展总体规划,在相应的地区非专向性地对签约方领土内的落后地区提供资助而实施的贴补。3. 严格限于某一时期并逐步削减的贴补。4. 在实施之前就将所涉事项的细向“贴补与反贴补措施委员会”请示过作为“不可指控的贴补”。5. 在自请示提交日起的一个月内,没有任何签约方就关于“不可指控”这一请求向“贴补与反贴补措施委员会”阐述请示中的贴补对其本身利益会造成不利影响(即损害、利益抵消、利益减少或严重歧视)而提出过书面反对意见。

为了消除“不可指控的贴补”对贸易可能造成的消极影响,针对“不可指控的贴补”设立了特别“保障”程序,主要有:1. 在实施“不可指控的贴补”的过程中,如对某一签约方国内产业造成了严重的消极作用和难以补救的损害,则该签约方可提请实施贴补的签约方进行协商。2. 实施有关贴补的签约方应尽快地参加协商。协商的目的是澄清事实和达到为双方均能接受的解决办法。3. 如果协商在自提请日起的60天内没有达成为双方所接受的解决办法,提请协商的签约方可将有关问题提交给“贴补与反贴补措施委员会”,并请求批准实施反贴补措施。4. 该委员会对有关问题受理后应尽快进行审查,如果认定有关的“不可指控的贴补”确实造成了长期的严重的不利影响,则应劝告实施贴补的签约方调整其贴补计划,以便消除不利影响。委员会应在自受理之日起的120天内作出决定。如果实施贴补的签约方在60天内未接受劝告,委员会可批准要求授权的签约方按照所认定存在的影响的程度和性质采取适当的反贴补措施。委员会不得批准要求授权的签约方实施那些明显超过抵消不利影响所需的反贴补措施。

五、如何确定因贴补造成损害?

根据关贸总协定第六条(反倾销税和反贴补税)对于因贴补而造成损害作出的确定,必须基于明确的证据和客观的调查。调查包括:受贴补产品的进口数量及其对国内市场上同类产品的价格影响,以及这些进口产品对国内同类产品的生产者所带来的后续影响。这里“同类产品”应指在各方面都与审议中的产品相似的产品;或者虽然不在所有方面都相似,但物理性能、化学特性及其应用与审议中的产品相类似的产品。关于受贴补产品的进口数量,调查当局应按绝对量或者按与进口签约方的生产和消费相比的相对量考虑受贴补的进口产品是否有明显的巨大增加。关于受贴补进口产品对价格的影响,调查当局应考虑与进口签约方国内同类产品的价格相比,是否存在受贴补进口产品大幅度削价的情况。

当来自一个以上国家的进口产品同时涉及反贴补调查时,如果调查当局认定:来自每一国家的受贴补产品的进口数量都不是小数目,则调查当局可将进口产品所造成的影响进行累计估算。

对有关国内产业所受的影响进行审定,应包括对该产业状况的所有有关因素和指数的估价。例

如,产量、销量、市场份额、利润、生产能力、投资收益、设备利用率等方面实际的或潜在的下降;影响国内价格的各种因素;对资金流向、库存、就业、工资、经济增长、筹资或投资能力等方面实际的或潜在的不利影响;以及在农业方面是否增加了政府支持计划的负担。

调查当局还应审议是否存在其它因素(例如,与被调查产品同类的非贴补进口产品的数量和价格、国内外产品的贸易限制和竞争、国内有关产业在技术、出口活动和生产能力等方面的情况)也同时在对有关的国内产业造成损害,如确实存在,则不应把这种损害归咎于受贴补的进口产品。

在确定存在重大损害威胁时,调查当局应特别考虑以下因素:有关的贴补的性质及其将会产生的贸易影响;进入国内市场的受贴补进口产品的大量增加;出口商有足够的进行自由销售,从而在进口国市场上受贴补产品会有实质性增长;出口产品的价格是否已压低或抑制了国内市场价格,从而导致对进口产品需求的增加;以及被调查产品在进口国的库存情况等。

仅根据以上一项或几项因素不足以作为裁定的依据。只有在对所有因素进行全面审议后,才能得出受贴补进口产品在大量增加,若不采取保护行动,将会造成重大损害的结论。

六、进行反贴补调查有哪些重要程序?

进行反贴补调查有以下几项重要程序:1. 受影响的产业应提交书面请求,使调查当局确信有明确的证据来表明国内有关产业支持这一调查请求,以确定“可指控的贴补”的存在、程度和影响等情况。书面请求中应有充分的证据证明存在着某项贴补和金额,及其造成损害(对国内产业的实质性损害或对该产业的建立有实质性障碍或威胁)的因果关系。书面请求中还须包括以下证据:(1)指控方身份和指控得以成立的对国内产业的界定;(2)国内产业支持这一调查请求的证据;(3)对有关贴补的存在和性质的有效证据;(4)有关受贴补进口产品的数量与价格及其对有关国内产业的影响,如生产上的变化、生产能力利用率、销售价格、库存、市场份额、盈利或亏损、就业等方面的情况;(5)国内产业受到实质性损害是起因于受贴补进口产品,而不是其它因素。2. 各签约方应向“贴补与反贴补措施委员会”通报有关负责发起和执行调查的主管当局,以及决定这一调查的发起和执行的国内程序。3. 调查当局若确定没有充分的证据证明存在着有关的贴补或据以进行调查的损害事实,则调查当局将拒绝有关调查的请求。若贴补额小于受贴补进口产品价值的1%,或者受贴补产品实际上或在潜力上的进口量或损害程度是微小的,则调查程序应立即终止。4. 调查不应妨碍清关程序。5. 在一般情况下,调查应在发起日开始一年内结束。6. 在有关产品不是从原产地国直接进口,而是通过某第三国向进口国出口的情况下,应把有关的交易活动视为发生在进口国和原产地国之间的交易。

七、如何征收反贴补税?

在对有关征收反贴补税的要求进行审核之后,由进口签约方政府当局决定是否征收反贴补税,以及反贴补税的税额是按贴补金额征收还是以低于此额征收。另外还应建立相应的程序,以便使有关当局能够考虑到国内其它利益集团(包括调查所涉及的进口产品的消费者和工业用户)的意见。这些集团的利益可能会因实施反贴补税而受到不利的影响。

在对受贴补的进口产品征收反贴补税时,若较低的反贴补税额足以能抵消对国内产业所造成的损害,则反贴补税的税额应低于贴补额。贴补额应以每单位出口产品所得到的贴补来计算。

对于来自任何地方的、被确定是受贴补并造成损害的产品,应以适当的税率,无歧视地征收反贴补税。对来自已经撤回贴补或者已经根据“贴补与反贴补协议”的规定作出了承诺或担保的供应国的产品应予以例外。如果某一出口商的出口产品已被征收反贴补税,而该出口商又从未接受过任

何调查,则可要求调查当局从速进行调查,并确定其出口产品的反贴补税税率。

八、反贴补临时措施主要有哪些?

采取反贴补临时措施必须符合以下条件:已经发起正式调查并作了通告;初步确定了有关贴补的存在,并且受贴补进口产品已对国内产业造成了实质性损害或损害威胁;调查当局认定为了防止在调查期间继续造成损害,有必要采取临时措施。

反贴补临时措施可采用临时反贴补税的形式。临时反贴补税由实施贴补的签约方按初步确定的贴补额交存现金或提供担保。若最终确定的反贴补税额高于现金存款或担保的金额,则对超出部分不应再征收反贴补税。若最终确定的反贴补税额低于现金存款或担保的金额,则对于多收的部分应尽快地全数退回。

最终所确定的反贴补税只能自确定“损害威胁”或“实际阻碍”之日起实施,在采取临时措施期间所交存的现金存款或担保都应尽快地退回。若最终的结论是否定的,则在实施临时措施期间所提交的现金存款或担保也都应尽快地退回。

采取临时措施应在发起调查之日起的 60 天后执行;并应限定在尽量短的时期内,不得超过 4 个月。

九、反贴补有效追溯是怎么回事?

反贴补有效追溯是指对在进行反贴补调查之前进口的产品征收一定期间的反贴补税,即对于本应采取临时措施的那一段时期可以追溯性地征收反贴补税。

若享受出口贴补或资助(这种贴补或资助是违反关贸总协定和“贴补与反贴补协议”规定的)的产品在相对短的时期内大量进口,使有关当局对由此所造成的损害难以纠正,同时为了防止再度发生损害,因而对该产品征收追溯性的反贴补税。对于先前进口的、进入消费的产品征收所确定的反贴补税,不得超过自这一临时措施实施日前的 90 天。

十、何谓对反贴补措施的补救承诺?

对反贴补措施的补救承诺指出口方针对进口方反贴补措施作出某些承诺,以结束反贴补调查。

针对反贴补措施采取的补救承诺主要有:1. 出口国政府同意取消贴补或限制贴补或改用其它措施;2. 出口商同意修正其价格,并使调查当局满意地认为贴补所造成的损害性影响已经消除。若上述承诺被接受,则可以停止或中止调查程序,而不采取临时措施或征收反贴补税。如果确定不存在损害或损害威胁,承诺则自动取消。

价格承诺可由进口签约方有关当局提出建议,但不能强迫出口商承担这一承诺。若政府或出口商不提出承诺建议或不承担承诺,这不应对有关事项的审查形成任何障碍,有关当局也可不受约束地确定受贴补进口产品的继续涌入会使损害威胁成为实际上的损害。

进口签约方有关当局可要求已经承担了承诺的政府或出口商就承诺的执行定期提供情况以及核实有关数据。若违反承诺,进口签约方有关当局可根据“贴补与反贴补协议”有关允许采取临时措施的规定迅速采取行动,对于先前进入本国消费的商品征收确定的反贴补税,但征收期不得超过自这一临时措施执行之日前的 90 天。

执行承诺的期限不得长于在“贴补与反贴补协议”中反贴补税所能执行的期限。进口签约方有关当局若有充分的理由,可主动考虑承诺的执行期限,或根据与产品有利害关系的进口商或出口商的要求和所提供的确凿情况来考虑承诺的执行期限。