

国际法律规范对经济性特区的约束与我国经济特区优惠政策的重整

方 健

经济性特区系一国(地区)政府为一定的经济目的,在本国(地区)境内设置的实施特别经济政策和特殊管理方式的经济性特别区域。经济性特区有别于集中发展特定工业的工业区。它重在利用特别的经济政策和行政管理方法来吸引外国的资本、设备、技术和管理经验等生产要素,与国内企业共同参与开发,拓展国际贸易,而且形式日趋多样化。在经济性特区内,与所有国家的贸易,不论产地,均受东道国(地区)的同样法规所规范,在贸易壁垒的消除上并

未形成不同国家(地区)之间的歧视,这与自由贸易的国际规则并行不悖。然而,经济性特区原则上系出于一国(特区)利益,特殊的优惠政策之施行,将导致资源的不合理配置,进而损害世界其它国家和地区的福利。有鉴于此,倡导多边贸易体系的国际法律规则——关贸总协定和一向标榜寻求“自由贸易”、“公平贸易”的美国贸易法均对经济性特区的设立及其政策进行了一定的纪律约束。

一、关贸总协定对经济性特区的规范

关贸总协定对经济性特区的规范主要基于经济性特区中国际贸易补贴的隐蔽使用之控制。由于补贴的多样性和各方观点相左,关贸总协定第6条及其东京回合达成的《关于解释和适用关税和贸易总协定第6、第16和第23条的协议》只要求缔约方避免使用对特定地区的补贴,所以关贸总协定对经济性特区的限制见诸于乌拉圭回合多边贸易谈判达成的《补贴与反补贴协议》(下简称《协议》)中。

《协议》将其约束的补贴分为《被禁止的补贴》和“可申诉的补贴”两种。经济性特区优惠涉及“可申诉的补贴”。据《协议》的有关规定,任何缔约方实施的“可申诉补贴”对其他缔约方的利益造成有害影响,即:(a)损害其他缔约方的国内产业;(b)损害或取消其它缔约方在关贸总协定下直接或间接享受到的利益,特别是总协定第2条下的减让利益;(c)严重歧视其他缔约方的利益。受影响的缔约方则可对补贴

实施方采取相应的对抗措施。所谓“可申诉补贴”是指“特定性”的补贴,即同时具备两个条件:

(1) 某一政府或任一公共机构作出并由此而授予某种优惠的财政支持,包括赠予、贷款、资本投入、贷款担保、税收减免以及以不同一般条件提供货物或服务或购买货物,即存在补贴;

(2) 授予当局在立法上或事实上将补贴的获得明确限于某个企业或某个行业或某个行业的部分企业(“特定企业”),即具有“特定性”。

而对于某一指定地区内的企业都适用的补贴是“非特定性”的。由此可见,政府对于指定地区企业提供优惠构成“可申诉补贴”,经济性特区也不例外。

当然,《协议》并未将所有地区性补贴纳入“可申诉补贴”。如果政府按照其地区发展总体规划对领土内的落后地区提供的资助,具备下

述三项条件,则不构成“特定性”。

(1) 每一落后地区应是在可界定的经济和行政地位方面被明确指定的相关地理区域;

(2) 确定落后地区应基于公正和客观的标准基础之上,表明该地区所面临的困难超出了暂时状况下的程度;有关标准必须在法律、规章或其它官方文件中被明确写明,从而能够在界定中使用;

(3) 有关标准应包括至少基于以下某项指

标的发展测定:(a)人均收入或家庭平均收入,或人均国民生产总值,上述指标必须不超过有关缔约方境内平均水平的85%;(b)失业率必须至少为有关签约方平均水平的110%。

不难看出,《协议》一方面限制对经济性特区的补贴,另一方面也考虑到经济发展的客观需要,允许缔约方设立经济性特区,提供政府财政支持以消除落后地区工业、经济和社会的不利因素,扶植其发展。

二、美国反补贴税法对经济性特区的规范

对经济性特区进行规范的、美国贸易法系反补贴税法,根据《反补贴税条例》,一旦商务部认定:(a)一计划对产品或企业提供了选择性待遇(Selective Treatment);(b)该计划对该产品或企业提供了“应抵销利益”(Countervailable Benefit),即优于市场所能提供的待遇,则构成“应抵销补贴”(Countervailable Subsidy)。如果某一计划项下的利益仅限于地处一国内的一个或多个特定地区的企业或产业,那么,该计划系“特定性”的,存在一种“选择性待遇”。而政府对特定地区企业提供的“应抵销利益”可以是赠予、贷款、贷款担保、资本投入、以优惠条件提供货物或服务、税收减免、债务免除、科研与开发资助以及工人资助等。

美国执法机关(商务部)在确定地区计划是否构成特定性时,往往是广泛和专断的。综观商务部的实践,地区性计划中“地区”范围并非仅指一国内的某一微小局部,甚至可以是一国的大部分。例如,在“墨西哥钢铁铸件补贴案”中,商务部认定墨西哥的一项贷款计划具有地区特定性,而实际上该贷款适用于位居墨西哥城、瓜达拉加佳(Guadajara)和蒙特利(Monterrey)以外所有地区的公司。

从法律上言,如果享受资助的地区之指定标准是客观的、可鉴定的,即政府没有针对特定地区的主观意旨,则该地区计划不存在“特定性”。例如,在当时的“西德钢铁产品补贴案”中,商务部的终裁推翻了初步裁定。他们认为,

获得政府培训资助的条件为6%或以上的失业率,政府指定地区只是出于行政上的便利;这种资助乃减少失业的国家政策之一部分,并未针对特定地区或产业,因而该计划不存在“特定性”。但是,商务部的实践又经常是相互矛盾的,如在“加拿大软木产品补贴案”中,商务部得出与上述相反的结论。在该案中,加拿大政府通过对添置新设施或充分利用现有设施的资本投资项目的生产者提供发展鼓励(优惠),为就业和经济机会极低地区创造稳定的就业机会,政府在指定地区时所依据的标准为该地区现有的就业水平极低,该项鼓励措施对该地区的经济发展与社会结构调整具有巨大的促进作用,而批准项目的主要标准为该项目能够提供所需的经济机会及结构调整的可能。但商务部却认为,该指定地区的标准并非客观,主观标准的运用使得国家或省级执行机构在适用地区的指定上享有很大的任意裁决权,因此该地区计划具有特定性。

由上可知,对于地区计划之“特定性”认定,美国反补贴税法及其执行机关并未定明确的标准,执行机关享有很大的自由裁量权,往往随贸易政策的取向而变化。但纵观判例可以发现,政府对其设立的以拓展出口为主要目标的经济性地区提供补贴计划,一般构成“特定性”而被征收反补贴税,这在美国针对来自台湾的出口加工业、韩国的自由出口区的产品几乎一律认定为“应抵销补贴”而可以得到验证。

三、我国经济特区优惠政策的重整

经济贸易政策(包括经济特区政策)与国际惯例接轨,乃是我国积极重返并履行关贸总协定义务,减少双边贸易摩擦和避免外国法律惩罚的基本要求。综合前文的探讨,国际法律规范对经济性特区的约束不甚合理,尤其执当今世界反补贴立法之牛耳的美国反补贴法及其实践存在明显的贸易保护主义。尽管如此,在当今世界这种不公平的法律体制与秩序尚未也难以得到解决的情况下,我国的经济特区政策有必要最大限度地遵循国际规范。当然,遵循并非屈从,特区政策的实施及其方式根本上应视我国整个国民经济的发展战略,可见,经济特区政策的重整系一项复杂的系统工程。结合上文研究,下文仅就我国经济特区优惠政策的改革作一些尝试性探讨。

事实业已充分证明,经济特区在中国对外开放和经济改革进程中发挥了重要作用。它是中国人了解世界、世界认识中国的窗口;也是外国资本、技术、货物、管理经验和观念深入内地以及内地产品走向国际市场的重要桥梁;又是中国经济体制改革的试验场地。可以认为,中国经济飞速发展在一定程度上应归功于经济特区这一窗口和试验场地的成功经验,而其中正是一系列优惠政策的实施,使经济特区得以充分发挥上述功能。然而,重新审视这些特殊优惠,不难发现存在种种不足。

1. 经济特区优惠与国际法律规范不符

无论就关贸总协定乌拉圭回合《协议》,还是美国反补贴税法而言,中国经济特区的设立系一种主观的指定。深圳、珠海、汕头、厦门以及海南五大特区的设立均意在利用临近香港、澳门、台湾的地理优势,以充分吸引海外华人投资。政府对特区的指定不存在任何客观的标准,如人均收入水平、失业率等中性经济因素,并非为扶持落后地区、消除或缩小地区差异。再者,国外一致认为,中国经济特区的基本模式乃

东南亚的出口加工区,有所差异的只是在政策上、行动上以及地理范围上更为雄心勃勃,其目标仍在拓展出口贸易。因此,我国经济特区被关贸总协定及美国反补贴税法认定为具有“特定性”而在劫难逃。

从优惠政策言,笔者以为,我国给予经济特区的特殊待遇大致可划分为两类:

(1) 财政性优惠。经济特区的企业,无论是三资企业还是中资企业,所得税一律为15%,三资企业并且享受“两免三减半”,而区外企业的所得税高达33%,区内的产品出口企业和高技术企业所得税为10%,经批准的进口商品免税入区(也免除所有间接的国内税);特区内企业产品出口免除所有关税和间接税,在区内销售也同样;企业进口未经加工即在区内销售的货物,支付的50%关税和间接税;区内企业的机器设备可以加速折旧等。

(2) 政策性优惠。经济特区享有较高度度的行政自主权,包括对投资审批的自主权,在定价、税收、住房、劳动人事政策及土地管理政策等方面的较大自由权等。

不难看出,财政性优惠大多为税收的减免,即有别于区外的税收优惠待遇,系国际规范中列明的最为典型的补贴。实际上,根据美国反补贴实践,优惠待遇一旦具有某种价值(Value)或可数量化优惠(Quantifiable Preference),即构成补贴(关贸总协定也有着类似的认定)。因此,我国政府给予经济特区的财政性优惠,均构成美国法项下的“应抵销补贴”和关贸总协定项下的“可申诉补贴”,而政策性优惠则因不可数量化,不构成“应抵销补贴”或“可申诉补贴”。当然,特区政府在其享受的政策性优惠范围内向区内企业提供可数量化的优惠,则另当别论。总之,特区优惠政府继续维持,将难免他国的反补贴报复。

2. 经济特区优惠对我国的经济利益有着

负面的影响

首先,地区性优惠政策的实施必然导致国内资源的不合理配置。经济研究表明,自由贸易区(经济特区为其中一种形式)和经济一体化一样,将降低东道国的福利。因此,许多国家和地区均对此高度重视,如韩国就明令限制国内资本转移到自由出口区独资兴办企业,以避免资源的不合理流动。我国经济特区吸引了大量的国内投资,如1990年40%以上资本建设投资来自国内,其中一部分源于特区政府和中央政府,另一部分是区外企业和地方政府为了享受特区的优惠待遇,而从区外投资中分割出来的。在这部分投资中,有多少系基于比较利益或导致资源的不合理使用,目前尚难定量评估。但是,可以肯定,特区并不适宜现有的所有企业的发展。

其次,特区在设立时有两个明确的功能:经济体制改革的试验场和内地与境外联系的桥梁及窗口。特区优惠政策的制定明显在于能与周边国家和地区,尤其是香港相抗衡,以吸引国外投资,发挥特区的桥梁和窗口功能。而今,我国大部分地区均已开放,大量外资已深入内地,内地已无需特区这一窗口与桥梁,继续施行特殊优惠将外资吸引到特区似无太大必要。

四、后 语

限于篇幅,上文只针对经济特区进行探讨。事实上,上述问题均等同地出现于我国政府所设立的其它类型的经济性特区,如浦东新区、经济技术开发区、自由贸易区、出口加工区、金融贸易区、科技园区,乃至经济带。尤其值得重视的是,根据美国反补贴税法,提供补贴的主体

最后,财政性优惠,主要是税收优惠,因涉及我国与投资国的税收协定,往往投资者无法得到实质利益。而且一个真正的投资者更注重的是宽松的政策环境,良好的基础设施和优越的地理位置,而非税收优惠。税收优惠对吸引外资并无很大效用。

笔者以为,为使我国经济特区政策符合国际规范,避免不必要的贸易报复,同时使国家的财政支持发挥最大效用,我国应消除对经济特区的特殊优惠(财政性优惠)。

至于特区特殊优惠的消除,是取消抑或推广适用到其它地区?笔者以为,取消优惠影响我国外资政策的稳定性,不利于吸引外资;而推广适用则因财政问题尚为时过早。因此,我国宜先取消特区内外国企业的差别待遇,鼓励国内企业按合理配置资源的原则进行投资;同时坚决杜绝新特区的设立,并待时机成熟时,统一特区内外国企业、外资企业的待遇。

经济体制改革试验场地将仍然为经济特区的主要功能。为此,我国在消除财政优惠的同时,应强化政策性优惠,如放宽生产控制、减少官僚程序、简化进出口手续、继续有效的退税制度以及提供良好基础设施等,以保持特区之“特”,为全局改革提供样板和经验。

——政府包括其政治细分化下的各种机构,如省市地方政府。因此,如果我国政府不立即遏制地方政府的“开发区热”,一旦美国反补贴税法对中国适用,其对中国产品的惩罚将是全面性的。