

“非市场经济”成员参与多边贸易体制：历史、现状和中国的策略

张 斌

摘 要：迄今为止，已有20个“非市场经济”国家先后成为多边贸易体制的正式成员。纵观“非市场经济”国家与多边贸易体制关系的演变，一方面，此类成员数量的增加使多边贸易体制在组织体系上逐渐演变成一个成员结构趋于广泛和全面的国际机制；另一方面，其规则体系却未能作出相应的、即便是“尽最大努力”的包容性调整，导致“非市场经济”国家作为一类成员在体制中的地位低于发展中国家。中国作为现今唯一全面承受“非市场经济”待遇的正式成员，应将积极融入多边贸易体制、提升在体制中地位和作用与谋求市场经济待遇有机结合起来，通过增强自身作为转型经济成员在体制中的参与力度，尤其是在重大决策机制和常设职能机构中的参与力度，以赢得在体制各类决策中表达和争取自身利益的机会，同时也为未来进一步影响体制作准备。

关键词：多边贸易体制；“非市场经济”国家；决策机制

中图分类号：F744 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894 (2006) 05-0031-05

迄今为止，已有20个“非市场经济”国家先后成为多边贸易体制的正式成员。^①纵观“非市场经济”国家与多边贸易体制关系的演变，一方面，此类成员数量的增加使多边贸易体制在组织体系上逐渐演变成一个成员结构趋于广泛和全面的国际机制；另一方面，其规则体系却未能作出相应的、即便是“尽最大努力”的包容性调整，导致“非市场经济”国家作为一类成员在体制中的地位低于发展中国家，^②从而大大阻碍了新成员的加入和已有成员真正参与多边贸易体制、发挥应有作用。

众所周知，多边贸易体制是一成员驱动型体制。在重大和日常决策中，它主要采用的是“协商一致”原则，在日常运作中，其各级常设职能机构均对所有成员开放。因此，衡量一类成员在体制中参与度的可量化指标主要是常驻代表团规模和在日常和重大决策程序中的领导资格。从这些客观指标看，“非市场经济”成员在多边贸易体制中的参与度很低。

一、“非市场经济”成员在重大决策机制中的参与

多边贸易体制的决策可分为两大类：一是部长会议、多边谈判等重大决策，这类决策直接影响和决定着谈判的启动、议程的制定、最终规则结果的形成和部长宣言的起草；二

是体制常设职能机构(如世贸组织的总理事会、理事会、委员会、工作组和专家组,及其前身关贸总协定的代表理事会及下属委员会、工作组和专家组)在日常职责履行中的决策,这类决策会影响和决定规则的履行、争端的解决和新成员的加入等。无论哪类决策,一般通过两种方式实现:协商一致和基于“一成员一票”的正式投票。尽管GATT1947只对后者作了明文规定,但是,事实上从一开始体制中的各类决策几乎都采用前者,而乌拉圭回合达成的《世界贸易组织协定》进一步确立了协商一致优先的决策原则,从而使这种历来被看作有利于小国参与、基于主权平等、利益平衡的决策方式成为多边贸易体制与其他国际制度的重要区别。

多边贸易体制对发展中和“非市场经济”国家的开放始于1950年代末,推动这一进程的不仅有经济因素的影响,更有体制内主要大国为预防和瓦解两类国家在体制外结成阵营的政治考虑,而协商一致既对体制外中、小国家具有诱惑力,又可防止这些国家在体制内结盟。因此,该原则从一开始就成为多边贸易体制及其主要缔约方在吸纳发展中和“非市场经济”国家、扩大成员规模的同时,维护既有大国利益、防止新成员,尤其是在政治经济利益上与发达的市场经济成员有冲突的新成员结盟联合从而削弱其作用的重要手段。但是,随着体制规模的扩大,向每一个成员就任何一项决策进行协商肯定会变得越来越困难,更何况达成一致。这样,基于协商一致的非正式磋商在说服差异巨大的成员达成协议方面便越来越发挥举足轻重的作用。而在非正式磋商中,大国的作用和影响力必然凸现。多边贸易体制正是在这种情况下逐步形成了在重大决策中起重要作用、甚至决定作用的“十八国咨询集团”和“绿色会议室集团”及其决策程序。

“十八国咨询集团”停止工作后,围绕总体或特定的谈判和决策议题,一些非正式集团或磋商机制纷纷出现。其中,尤以“绿色会议室集团”具有代表性。“绿色会议室集团”及其决策程序指的是在多边贸易谈判进程中,一定数量的核心成员(往往是体制中有影响力的活跃成员或相关议题的重大利益方)事先就特定议题形成小集团进行讨论、磋商和谈判,然后视需要逐层向外围成员扩散或直接向全体成员报告,最终促使全体成员对其磋商结果或建议进行“协商”并达成一致的决策方式。“绿色会议室集团”成员并不固定,且随多边贸易体制成员规模、议题的范围和性质及其涉及利益方的不同而不同。这类集团及其决策程序早在肯尼迪回合谈判中就已显雏形,^①但真正的形成是在乌拉圭回合期间,到世贸组织成立后的新加坡和西雅图部长会议发展到高潮,并因其总是事先在总干事的绿色会议室中会晤磋商而得名。这种决策方式实际上将绝大多数中小型发展中和“转型经济”成员排斥在决策程序之外,从而削弱了这些国家在重大决策中的作用。如在乌拉圭回合后新一轮谈判的启动过程中,“绿色会议室集团”成员主要包括25至30个成员方:美国、欧盟、加拿大、日本、澳大利亚、新西兰、瑞士和挪威等发达成员,阿根廷、巴西、智利、埃及、中国香港、印度、韩国、墨西哥、巴基斯坦、南非、东盟等发展中成员,再加上1至2个“转型经济”成员,这一成员构成几乎是当年“十八国咨询集团”的翻版与延续,“非市场经济”成员在其中的地位与作用可见一斑。

员和发展中成员。

作为管理和履行多边贸易体制规则安排的组织机构,世界贸易组织及其前身拥有5项基本职能:(1)管理和执行共同构成体制规则的多边和诸边贸易协定;(2)为成员提供多边贸易谈判的场所;(3)按照争端处理的规则和程序,解决成员间贸易摩擦;(4)审议各成员的贸易政策;(5)协调与其他国际经济组织之间的关系,保障全球经济决策的一致性。履行这些职能的所有理事会、委员会、专家组和工作组都是向所有成员开放的,例如,一般情况下,成员方常驻体制总部日内瓦代表团的团长(一般称大使)通常在总理事会一级代表各自国家或地区。因此,决定成员方在多边贸易体制日常运作与决策中所发挥作用的首先是其驻体制常设机构的代表团规模。从这一指标看,“非市场经济”成员无论是总规模还是平均规模,尽管从1980年代开始随着成员数量的增长而增长,但增速均落后于发达成员和发展中成员,导致这两项分指标(总规模和平均规模)与发达成员和发展中成员的差距被逐渐拉大。而在现今的多边贸易体制组织机构中,一成员常驻代表团的规模一般应在4至5人才能保证其有效地参与体制的日常运作(如跟踪各理事会、委员会等的议题进展,参与各类会议和活动等),若按这一标准,转型经济国家又是三类国家中唯一一组无法有效发挥其作用的成员。

另一方面,在世贸组织及其前身关贸总协定各职能机构的日常决策中,基于协商一致的非正式磋商同样是最重要手段。在这过程中,职能机构的主要官员,即总理事会及其下属的理事会、委员会、工作组和专家组的主席和副主席在平衡各方利益、协商达成一致从而作出决策的过程中往往起着举足轻重的作用。例如,在多边贸易体制对中国的过渡性审议中,各方围绕审议程序、质询和答复方式,以及审议报告形式的争论,最终由各理事会和下属委员会主席进行协调,并作出决定。因此,不同类型成员在各理事会、委员会、专家组和工作组所担任的主席资格是各自在体制日常决策中发挥作用的重要标志。

多边贸易体制的常设职能机构依据各自的权力和职责又可分为两大类。第一类,也是相对较重要的一类,包括GATT理事会、WTO总理事会及其下属理事会,以及GATT时期的常设委员会和WTO总理事会和理事会的下属委员会;第二类,主要包括众多特别工作组(如加入工作组)和其他权责范围较小的机构,如GATT时期的东京回合守则委员会、WTO时期的诸边协定委员会等。从各类成员在这两大类机构中担任领导职位的分布情况和历史演变看,发达成员和发展中成员在各类机构中唱主角,而“非市场经济”成员的领导作用尽管有所提高,但是,即使到2000年,在各类机构所担任的正、副主席仅占总职位数的7%,大大低于发达成员的53%和发展中成员的40%。

三、中国参与多边贸易体制的策略

中国的加入已使“非市场经济”国家作为一类成员在多边贸易体制中的地位有所提高,但如何提升自身以及“非市场经济”成员在体制中的作用是中国面临的一大难题。作为现今唯一全面承受“非市场经济”待遇的正式成员,中国应将积极参与多边贸易体制、提升在体制中的影响力与谋求市场经济待遇有机结合起来,通过加大自身作为转型经济成员在体制中的参与力度,尤其是在重大和日常决策机制或机构中的参与力度,以赢得在体制各类决策中表达和争取自身利益的机会,同时也为未来进一步影响体制作准备。

因此,中国首先应重视对重大决策非正式磋商机制的参与。多边贸易体制的历史与现状已经表明,成员数量的增长与协商一致的基本决策原则存在冲突,因此,基于同心圆模式的“绿色会议室”非正式磋商机制已成为多边贸易体制重大决策的基本手段。而以往转型经济国家在该机制中的地位低、作用弱,中国的加入应有助于改变这种状况,因为作为一个贸易和引资大国,中国在所有谈判议题中均是主要利益方,理应是“绿色会议室”的固定成员。

当然,“绿色会议室”决策程序因其缺乏合法性、民主性和透明度而从西雅图部长会议开始备受被排斥成员的指责,因此,改革和调整也已势在必行。国外学者已提出了一系列方案,总体思路是借鉴IMF执行董事会和GATT“十八国咨询集团”的经验,建立一个涵盖绝大多数成员的、基于协商一致原则的、由20至25个席位的正式机构——决策咨询委员会(WTO Consultative Board),以同时提高体制的决策效率和民主性。这类咨询委员会尽管没有最终决策权,仅限于对相关议题的磋商、讨论和谈判,最终向全体成员方提供决策建议,但因其是具广泛代表性的一个正式机构而对最终决策有绝对的影响力。在此类体制改革过程中,中国同样应有所作为。首先,中国应积极提供方案和建议推动这一改革;其次,作为一大国,中国理所当然应该在可能建立的决策咨询机构中单独占有一席;最后,中国可以借这类决策咨询机构,与其他以联盟合作或团体组合方式分享席位的转型经济成员协调立场、联合提案,以维护作为转型经济成员的利益。

其次,中国应重视对世贸组织各类常设职能机构(理事会、委员会、工作组和谈判组等)的参与。在中国加入之前,计划/转型经济成员在此类机构中的参与力度并不大。例如,由成员方常驻世贸组织代表团团长(大使)作为政府代表组成的总理事会是多边贸易体制常设决策机构,它不仅在体制最高决策机构部长会议休会期间行使部长会议的职能,而且履行着争端解决机制和贸易政策审议机制的职责。因此,各成员大使或代表在总理事会及其下属机构中是否担任要职直接反映出对常设决策机构的参与程度和对日常决策的影响程度。在中国加入之前的2000年,仅有捷克一国作为转型经济成员担任着相关机构的主席一职,而自中国加入以来,总体格局并未得到改变。2001年以来,在总理事会及其下属理事会、委员会和工作组等16个常设机构中,转型经济成员的主席席位始终保持在1到2席,参与国也仅限于捷克、斯洛伐克、罗马尼亚和匈牙利4国。另外,在多边谈判期间,总理事会还下设贸易谈判委员会,在多哈发展回合的8个谈判小组中,2004年的8个主席职位分别由发达与发展中国家平分。

另一方面,作为另一日常决策机构,争端解决机构不仅在贸易争端中起着决定性作用,而且是多边规则执行过程中规则解释与澄清的权威机构,也就是说,多边规则的真正内涵实质上是掌握在争端解决专家组,尤其是具终裁权的上诉机构手中。因此,尽管专家组和上诉机构成员是以个人身份任职,不附属于任何政府和组织,但他们的国籍来源依然可以说明各自母国在体制中的参与和对规则的影响。然而,转型经济国家在该机制中的参与力度很弱,尤其在上诉机构中,至少在其成立的前11年(1995年12月—2005年12月)中,始终被排斥在外。因此,中国应积极谋求对这一机构的参与,以提升自身对体制的影响力,并对“非市场经济”成员起到示范作用。

最后,中国应加大对世贸组织秘书处的参与。事实上,这是中国实现上述2个目标的有效途径。因为中国如欲在短期内大规模参与世贸组织的各类常设职能机构和非正式磋商

机制,人才与经验最重要,而作为多边贸易体制的一个常设服务与支持机构,世贸组织秘书处的主要职责是为代表机构谈判和协议执行提供行政和技术支持、为发展中国家和最不发达国家提供技术援助、监视和分析世界贸易动向、组织部长会议,以及为争端解决提供法律帮助。因此,尽管秘书处职责权限有限,处理事务也非常琐碎,但却可以为成员熟悉体制、积累经验、培养人才、了解其他成员提供实践和锻炼的机会。因此,大多数贸易大国(或地区)的参与力度一般都很大。但是,转型经济国家在其中并不活跃,2003年仅有中国5人、波兰5人和罗马尼亚2人任职,在601个职员中仅占2%,2004年增加为中国7人、波兰5人、罗马尼亚2人、斯洛文尼亚、保加利亚和爱沙尼亚各1人,在630个职员中占3%。虽然中国的参与度有所提高,但与其大国的身份依然不相称。

四、小 结

中国在加入多边贸易体制漫长而曲折历程中的孜孜以求表明,中国在总体上对多边贸易规则体系持认同和接受态度,因而与体制的积极合作应该是基本态势。但是,作为“非市场经济”待遇的主要承受者,中国在承担过多义务的同时却未能充分享受体制内成员的应有待遇和权利,因此,如何谋求对自身“非市场经济”待遇的调整是中国今后参与多边贸易体制的一个核心问题。中国在加入谈判中,发展中国家的地位和要求并未得到主要成员的完全认同,何不再增加一个“转型经济”的砝码?既然“经济总量大”、“发展迅速”和“具有转型期性质”成为中国无法完全享受发展中国家特殊与差别待遇的理由,那么,中国何不从“具有转型期性质”国家应该享受什么待遇入手,积极争取优惠待遇?因此,中国应该从战略的高度认识这一问题,将短期的双边策略与长期的多边策略结合起来,在积极参与体制决策机制和职能机构的过程中寻求对体制的影响,为在体制中确立自身地位、谋求应享利益、拓展发展空间创造条件。

(作者单位:东华大学)

参考文献:

- [1] 布莱克赫斯特,理查德(2002),“WTO履行其使命之能力”,载:克鲁格,安妮(2002),《作为国际组织的WTO》,彭利平、刘军等译,上海:上海人民出版社。
- [2] 张斌.多边贸易体制对中国过渡性审议机制的实施现状分析[J].世界贸易组织动态与研究,2004,(12).

注释:

① 尽管中国是否是“非市场经济”国家是一有争议的问题,但中国作为现今唯一全面承受“非市场经济”待遇的多边贸易体制正式成员是一基本事实。因此,为行文方便,本文采用“‘非市场经济’国家”一词来称谓计划经济体制由计划向市场转型的(转型经济)国家。这样,目前全球“非市场经济”国家共计34个,除古巴和朝鲜外,均为转型经济国家。其中,多边贸易体制中的转型经济成员有:捷克共和国、匈牙利、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、克罗地亚、马其顿、亚美尼亚、格鲁吉亚、吉尔吉斯、摩尔多瓦、保加利亚、阿尔巴尼亚、柬埔寨、中国和蒙古等20国。前南斯拉夫于1966年加入多边贸易体制,1991~1992年间分裂成斯洛文尼亚、克罗地亚、马其顿、波黑和南联盟5国后须重新加入,匈牙利、波兰和罗马尼亚于1960~1970年代加入,捷克斯洛伐克是多边贸易体制初始成员,1993年分裂为捷克和斯洛伐克两共和国后已于当年重新加入。

② 应该承认,绝大多数“非市场经济”国家属于发展中国家,本文将“非市场经济”国家分离出来,作为与发达国家、发展中国家并列的一类国家。

③ 肯尼迪回合谈判主要集中在美国、欧共体、英国、加拿大和日本之间,这一非正式小集团被称为“桥牌俱乐部”(Bridge Club)。参见Winham(1986),第65页和第272页。

中美有关“中国影响汽车零部件进口措施”案评析

莫柏华

摘 要: 本文以美国等国家提出的与中国在WTO框架下进行磋商的“中国影响汽车零部件进口措施”案为背景,结合GATT/WTO相关案例,分析其中涉及到的GATT第3条(国民待遇问题)、TRIMS规则中的地方成分要求、《补贴与反补贴协议》中的国内含量补贴等法律问题。最后就该案进行了简要评析。

关键词: 汽车零部件; GATT第3条; 地方成分

中图分类号: D416 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2006) 05-0036-06

2006年3月30日美国和欧盟针对中国《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》(以下简称《办法》)等规定,正式向WTO提请磋商。随后加拿大也提出类似的磋商请求。该案是否会进入专家组程序目前还不明朗。无论该案如何解决,其涉及的法律问题仍然值得思考。本文结合GATT/WTO的案例,就该案中涉及的GATT第3条国民待遇问题,TRIMS框架下的地方成分要求,《补贴与反补贴协议》中的国内含量补贴进行简要分析,以求为中国在今后解决类似争端时提供一定分析参考的思路。

一、基本案情

“中国影响汽车零部件进口措施”案起因于中国2005年4月1日开始实施的《办法》。《办法》规定,对等于或超过整车价值60%的零部件征收与整车相同的关税(28%),而不是中国加入WTO协议中规定的10%到14%的税率。^①欧盟、美国和加拿大认为,中国对外国进口汽车配件的税收政策有歧视嫌疑,意在鼓励中国汽车厂商使用国内汽车配件。在交涉未果的情况下,欧盟和美国于2006年3月30日正式在WTO向中国提出了磋商请求。^②随后,加拿大也于2006年4月13日提出了磋商请求。^③该案统称为“中国影响汽车零部件进口措施案”。

由于欧盟、美国和加拿大提出磋商的依据基本相同,本文仅对美国提出磋商的依据进行分析。^④

美国要求与中国磋商的措施包括:(1)《汽车工业产业政策》(国家发展和改革委员会令8号,2004年5月21日);(2)《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》(海关总署、国家发展和改革委员会、财政部、商务部令第125号),(2005年4月

1日起正式实施);(3)《进口汽车零部件构成整车特征核定规则》(海关总署第4号公告,自2005年4月1日起施行);以及对上述文件的任何修订、替换、补充,执行上述文件的措施或者其他相关的措施。

美国称,上述措施看似是对汽车厂商故意进口汽车零部件,然后进行组装在中国市场销售以规避被征收进口整车关税的行为的处罚。尽管中国对汽车零部件设置的进口关税远远低于汽车整车的关税,但如果进口的零部件用于组装整车,并超过措施中规定的最低限度(占整车价值60%),就将被要求征收与进口整车相同的关税。美国认为上述措施违反了以下条款:(1)《与贸易有关的投资措施协定》(TRIMS协定)第2条。(2)GATT1994第II条(包括第1段)、第III条(包括第2、4和5段)。(3)《补贴与反补贴措施协定》(SCM协定)第3条(包括第1、2段)。(4)《中国加入议定书》(WT/L/432)(包括第I部分第1.2段和第7.3段,《中国加入工作组报告书》第93段和第203段)。

美国进一步认为,中国的措施使得美国依据在上述协定下的利益遭到直接或间接的丧失或减损。

二、法律分析

本案涉及的法律问题主要包括以下3个方面。

1. 关于中国有关措施是否违反GATT第3条国民待遇的规定 对这个问题的回答,又可分解为相关的3个问题。

第一,中国有关措施是关税还是国内税?中国有关措施是关税还是国内税这一问题直接涉及到GATT第3条是否适用。中国方面首先可以抗辩的是:GATT第3条不适用。理由是:GATT第3条适用的前提是“国内税和国内法规的国民待遇”,而中国的有关措施是关税。中国的有关措施是否可辩解为关税,仍需证明。根据中国的汽车零部件进口措施,对构成整车的汽车零部件进口按整车征税,是在进口汽车零部件生产组装成整车后,汽车生产企业向海关作纳税申报,海关按照相关法规进行归类 and 征税。其实际征税时间是在进口零部件进入我国领土之后,而征税地点也在我国国内。那么,这样的税是否就成了国内税呢?有人认为,征税地点不是实际发生在海关,征税时间不是发生在清关时,这并不能改变所征税赋的性质。征税的时间和地点之所以有变化,是因为需要在整车组装完成后确定零部件在整车价格中的比例,以确定是应当按整车的税率还是零部件的税率征税,实际上征收的仍然是关税。^①中国的汽车零部件进口措施实际上是海关措施,是对构成整车特征的汽车零部件进口进行管理的措施,而不是GATT第3条第4款所规定的“影响国内销售、许诺销售、购买、运输、分销或使用的法律、法规 and 规定”,从文件的名称、执行文件的政府部门及文件的内容都可以得出这样的结论。^②

在GATT/WTO的案例中,专家组认为“在进口的时候和地点征收相关税,这一事实并不能排除它作为国内税收措施的性质”。^③可见征税地点并不是判断国内税性质的依据。也就是说,国内税也可在进口时征收。^④如此,是否可以类推,关税也不一定是在进口时征收的?如果成立,便可进而辩解,中国根据汽车零部件进口措施征收的税虽然征收地点在中国境内,但事实上是推迟征收的海关税,而不是国内税。

关于将中国征税措施辩解为关税的推迟或延续,可比较GATT时期的“欧共体对日本

零部件规避反倾销税案”。^⑨ 该案中，欧共体为了防止对其最终反倾销税的规避，制订了相关规章（1988年规章），征收反规避税。1988年规章第13条第10款规定，在欧共体境内组装或生产的、进入欧共体商业的产品，在满足下列条件时，可以对其征收成品适用的最终反倾销税。其中“组装或生产中使用的、产自被征收反倾销税的国家的部件或材料的价值，超过使用的所有部件或材料的全部价值的至少50%。”日本对该规定提起争端解决。认为违反GATT第3条（2）。欧共体认为，反规避税不属于GATT第3条（2）的范围，是反倾销税的延伸。专家组认为：不能支持反规避税是GATT第2条1（b）下“与进口有关”的征税的结论。^⑩

中国汽车措施案与上述案件颇为相似。因此，尽管上述案件给我们提供了辩护的思路，但结论并不对我们有利。当然，我们仍可辩解上述案件与中国措施案的性质是不同的。另外，毕竟上述案件是个早期案例，今天关于反倾销规避的认识已经与当时不同了。

第二，如果可以争辩为关税，是否违反GATT第2条的关税约束？GATT第2条要求：缔约方应遵守所做的关税减让承诺。中国在入世工作组报告第93段记载：“某些工作组成员对汽车部门的关税待遇表示特别关注。对于有关汽车零件关税待遇的问题，中国代表确认未对汽车的成套散件和半成套散件设立关税税号。如中国设立此类税号，则关税将不超过10%。工作组注意到这一承诺”。同时，《中国入世议定书》第1.2段明确表示上述第93段是具有约束力的。

因此，如果《办法》规定的情况是属于“成套散件和半成套散件”（即CKD和SKD）的，其关税就不能超过10%。《办法》第2条规定：“本办法适用于对经国家有关部门核准或备案的汽车生产企业，生产组装汽车所需的构成整车特征的汽车零部件进口的监督管理。汽车生产企业进口全散件（CKD）或半散件（SKD）的，可在企业所在地海关办理报关手续并缴纳税款，不适用本办法。”同时，《办法》第21条规定：“有下列情形之一的，进口汽车零部件构成整车特征：（一）进口全散件（CKD）或半散件（SKD）组装汽车的；（三）进口零部件的价格总和达到该车型整车总价格的60%及以上的。本项整车特征核定标准自2006年7月1日起开始生效。”《办法》第28条又规定：“进口汽车零部件生产组装成整车后，汽车生产企业向海关作纳税申报，海关按照《中华人民共和国海关法》（以下简称《海关法》）、《中华人民共和国进出口关税条例》及《中华人民共和国进出口税则》的有关规定，进行归类和征税。对经核定中心核定为构成整车特征的进口零部件，海关按照整车归类，并按照整车税率计征关税和进口环节增值税；对核定为不构成整车特征的，海关按照零部件归类，并按照相应的适用税率计征关税和进口环节增值税。”

由此，可辩之处仍是：上述《办法》中征收的对象是“进口车”，而不是“汽车的成套散件和半成套散件”^⑪，这一论证又同上述命题结合起来，即依据《办法》所征的是关税还是国内税。

第三，如果被认定为是歧视性国内税，这种税的征收是否找到豁免理由？假定《办法》征收的税被认定是一种国内税，并且构成歧视，即针对进口车，那么中国方面也可尝试引用GATT第20条（d）作为豁免的例外辩护。第20条（d）规定，允许“为保证与本协定规定不相抵触的法律或法规得到遵守所必需的措施，包括海关执法”而采取合理的歧视。此时，我们可就《办法》的立法背景和目的来为《办法》中的规定进行辩护。

《办法》第1条规定:为规范和加强对汽车零部件的进口管理,促进汽车产业健康发展,依据有关法律法规的规定,制定本办法。《汽车产业政策》第54条规定:严格按照进口整车和零部件税率征收关税,防止关税流失。国家有关职能部门要在申领配额、进口报关、产品准入等环节进行核查。同时,在2006年5月22日商务部部长薄熙来于北京同来访的德国经济和技术部部长格罗斯会见时,谈到了中国的汽车零部件进口政策。薄熙来表示,相关政策主要是针对中国国内的汽车非法拼装,而非针对外国产品。

当然值得注意的是:一味强调法规的目的来证明其合法性是得不到WTO争端解决专家组或上述机构的支持的。

从GATT和WTO的先例看,要将《办法》中的相关条款辩护成属于GATT第20条(d)的例外(即要证明所采取措施是“所必需的”),确有一定难度。一般而言,GATT的几个先例似乎已就“必需”的标准达成了如下共识:实施某措施只能选择符合总协定规则的做法时,或者实施该措施只能采用与总协定最少抵触的办法时,才能实施该措施。而要达到这一标准,是相当的困难。诉讼中,许多当事方俱因无法通过这一标准而败诉。欧共体在对日反规避案中,欧方主张GATT第20条(d)的例外,没有获得成功。在近期“多米尼加共和国—关于影响香烟进口和国内销售的措施案”中,^⑥GATT第20条(d)例外的辩护也没有获得成功。

2. 关于中国有关措施是否属于TRIMS规则下的当地含量要求 美国认为中国相关措施违反了TRIMS协定第2条。TRIMS第2条第1款规定:“在不损害GATT1994所规定的其他权利与义务的前提下,任何成员方不得实施与GATT1994第3条(国民待遇)或第11条(取消数量限制)不符的任何与贸易有关的投资措施”。该条第2款与附录相呼应,进一步说明第1款所指的与贸易有关的投资措施列于附录解释性清单内。TRIMS解释性清单采用概括性与列举性相结合的方法,列举了与GATT 1994第3条第4款和第11条第1款不符的5项与贸易有关的投资措施。根据这5项禁止性规定:不管采取这些措施是否造成损害后果,也不管外国投资者是否接受了这些措施,成员国都不应实行这些措施。其中,与本案有关的一项是“要求企业购买或使用本国用品或来源于任何国内渠道的产品,具体形式有:规定有关国家产品的具体名称,即具体产品类别;规定有关国家产品的数量或金额;规定企业生产中必须使用国家产品的最低比例”。上述条款属于在TRIMS中提及的“与GATT 1994第3条第4款规定的国民待遇义务不相符的与贸易有关的投资措施”。

分析本案,首先要认证中国的相关措施是否为TRIMS定义下的“与贸易有关的投资措施”。TRIMS仅在第1条规定:“本协定仅适用于与贸易有关部门的投资措施。”但未规定何为“与贸易有关的投资措施”。一般认为,与贸易有关的投资措施很多,如投资激励、经营要求、限制性商业惯例、母国限制等。本案中,我国的有关措施应是“与贸易有关”的,因为这涉及进口汽车或零部件;同时也是与“投资有关”的,因为这涉及外商投资的汽车产业。因此,这一点不难确认。

随之,需要认证的是中国有关措施是否属于TRIMS禁止的“地方成分要求”。根据我国相关管理办法第21条、22条中关于60%的规定,意思是如果进口零部件达到了整车价值的60%以上,就要按照整车的税率征税。所以对于任何一个在中国投资的汽车厂商而言,若其进口零部件要获得10%的关税税率的利益,就必须采购40%以上的国产零部件,否则就会被征收更高的关税。这种规定是否会被WTO争端解决机构裁定为违

规?我们可以比较相关的GATT和WTO的先例。在“印尼影响汽车工业措施案”中,日本、欧盟和美国指责印尼某些影响汽车工业的措施违反WTO协议的规定。印尼采取了有关汽车及其零部件的一系列措施,其中涉及1993年激励制度和国产车计划。根据整车的当地含量和车的类型,对进口零部件实行关税减免;根据零部件的当地含量和车的类型,对用于生产这些零部件的配件的进口实行关税减免;对用于某些类型汽车的产品,减免奢侈品销售税。专家组裁定,印尼汽车计划中与税收和关税优惠有关的当地含量要求违反了TRIMS协议第2条。

当然,我们可以争辩,中国的相关措施并没有提出当地成分的要求,而是针对规避进口关税的行为。欧共体在其针对日本规避反倾销案中也曾做过类似的辩护。^①

如果前面已经被证明违反GATT第3条,专家组一般也就不必要再考虑TRIMS框架下的问题。^②

3. 关于是否违反《补贴与反补贴措施协定》(SCM协定)第3条 首先,我们要考虑:中国相关措施是否构成补贴?根据SCM协定,如果要证明补贴的存在,首先需要证明存在“财政资助”和“授予利益”。如果补贴存在,则需进一步证明是否为SCM协定第3.1条b规定的“国内含量补贴”,即禁止“视使用国产货物而非进口货物的情况为唯一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”。关于中国是否违反了“国内含量补贴”的禁止性规定,我们可以辩护:中国目前的做法尚未违反该规定,原因是:我们的企业并没有从政府那里得到利益。这方面可比较“加拿大—影响汽车工业的措施”上诉机构报告,该案涉及加拿大的关于进口汽车“CVA”(加拿大附加值)是否为SCM协定3.1条b规定的“国内含量补贴”。

三、简要评析

中国影响汽车零部件进口措施案如何解决在本文完成时还不明了。凭心而论,中国出台相关政策应该是针对那些利用我国关税政策漏洞而以汽车零部件(CKD)进口来逃避整车进口的关税差。然而,如果要进行WTO争端解决,专家组首先考虑的不是中国有关规定措施的“立法目的”,而是这些规定措施的“客观效果”。中国有关办法中规定“对等于或超过整车价值60%的零部件征收与整车相同的关税”,如此措词极易授人以柄。从之前分析的GATT/WTO例来看,本案对中方并不有利,但也并非无可辩之处。另外,WTO争端解决本来就不能以是否有绝对把握为前提,而应以是否值得(利益)为考量。美国钢铁保障措施案就告诉我们,美国尽管输了该案,但为其钢铁工业胜回了两年多的宝贵时间。

最后,本案也再次给我们以经验和教训:今后出台相关政策,应在WTO规则范围内进行,特别是在措词行文上不能有“硬伤”。

(作者单位:复旦大学)

注释:

① 根据中国人世承诺,自2006年7月1日起中国整车进口关税率降为25%,零部件关税税率整体达到10%的水平,两者税差为15%。

② 案件编号分别为DS339和DS340。

③ 案件编号分别为DS342。



④ 2006年4月11日,欧盟和日本要求加入到磋商之中。2006年4月13日,澳大利亚、加拿大和墨西哥要求加入到磋商之中。

⑤ 《办法》第二十八条规定:进口汽车零部件生产组装成整车后,汽车生产企业向海关作纳税申报,海关按照《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)、《中华人民共和国进出口关税条例》及《中华人民共和国进出口税则》的有关规定,进行归类 and 征税。

对经核定中心核定为构成整车特征的进口零部件,海关按照整车归类,并按照整车税率计征关税和进口环节增值税,对核定为不构成整车特征的,海关按照零部件归类,并按照相应的适用税率计征关税和进口环节增值税。

⑥ 参见朱榄叶在《WTO经济导刊》2006年5月刊上的文章:“中国没有违反GATT对国民待遇的要求”。

⑦ 阿根廷牛皮案。第11.145段。

⑧ 在1948年哈瓦纳会议上,有些成员的“税”尽管表述为“国内的”,但结果分析实际上是“进口关税”,因为仅适用于进口产品,并且是在进口时征收。

⑨ 这样又会涉及对“关税”的解释问题。因为一般认为“Tariff”的通常含义是“a tax imposed on imports at the time of customs clearance at an international boundary”。

⑩ EEC - REGULATION ON IMPORTS OF PARTS AND COMPONENTS, Report by the Panel adopted on 16 May 1990(L/6657 - 37S/132)。

⑪ 第5.7段。

⑫ 有关涉及“CKD”的WTO案例,可参考“INDIA - MEASURES AFFECTING THE AUTOMOTIVE SECTOR ORGANIZATION”(WT/DS146/R WT/DS175/R 21 December 2001)。专家组认定印度的措施违反GATT第3条第4款和第11条第1款,因此,不必要再讨论TRIMS下的问题。印度曾经上诉,但后来又撤回。(INDIA - MEASURES AFFECTING THE AUTOMOTIVE SECTOR WT/DS146/AB/R) WT/DS175/AB/R 19 March 2002)。

⑬ WT/DS302/AB/R (2005年4月25日)

⑭ EEC - REGULATION ON IMPORTS OF PARTS AND COMPONENTS, Report by the Panel adopted on 16 May 1990(L/6657 - 37S/132)。参见该案第3.45段。

⑮ 参见Canada - Certain Measures Affecting the Automotive Industry Report of the Panel WT/DS139/R WT/DS142/R (11 February 2000)。