

WTO 新一轮谈判中美国在补贴与反补贴规则修改上的立场和建议

林惠玲 卢蓉蓉

摘 要: WTO 各成员方在 2001 年 11 月开始异常艰苦的多哈回合谈判, 耗时八年有余, 在去年年底举行的小型部长会议上各国表示了 2010 年结束此轮谈判的愿望和决心。在过去的八年多, 包括美国在内的各成员方就补贴的定义、禁止性补贴、进口替代补贴、出口信贷、严重危害、实质损害的救济、不可诉补贴、补贴通知、自然资源与能源定价, 以及发展中成员方特殊和差别待遇等议题和反补贴措施程序方面的一些问题提交了提案, WTO 也发布了两个有关的主席案文。由于美国一直以来都是多边补贴与反补贴规则的主导者, 并且其在反补贴措施方面的运用也处于世界前列, 美国的建议基本上代表了发达国家在 WTO《补贴与反补贴协定》(ASCM) 修订过程中的立场, 在很大程度上也代表了 ASCM 未来的发展趋势。因此本文就美国在多哈回合谈判中所提出的建议进行梳理, 希望对于研究和判断 ASCM 的未来走向提供一些借鉴。

关键词: WTO; 多哈回合谈判; 补贴; 反补贴

中图分类号: DF961 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2010)02-0063-10

一、多哈回合谈判情况简要回顾

ASCM 虽然有很大的进步性, 但毕竟在其适用中也带来了一定问题, 发展中国家希望降低对于补贴的限制, 放宽禁止性补贴与可诉补贴认定, 并对反补贴措施进行修改。发达国家则主张尽快结束 ASCM 对发展中国家的过渡条款。另外, 依据 ASCM 第 31 条规定, 第 6.1 条关于“严重危害”(serious prejudice) 定义, 以及第 8 条与第 9 条关于“不可诉补贴”等相关规定已于 1999 年底届满失效, 1999 年就相关规定进行了讨论, 但无法达成协议。因此, “严重危害”与“不可诉补贴”应如何适用, 有待澄清。因此, 2001 年 11 月 20 日发表的 WTO 第四次部长级会议宣言(《多哈宣言》)将 ASCM 谈判纳入规则谈判议题, 同意授权在保留基本原则、概念、协定的有效性和与其规定的措施、和进一步考虑发展中国家和最不发达国家情况前提下, 就澄清《反倾销协定》和 ASCM 的有关规定和增强协定约束力进行谈判。^①

由于补贴问题比较敏感, 因此相比反倾销协定谈判, 各国显得较为谨慎, 提出的提案远远少于反倾销协定谈判提案。^② 根据各国提案, 目前关于补贴方面的谈判议题为补贴的定义、禁止性补贴、进口替代补贴、出口信贷、严重危害、实质损害的救济、不可诉补贴、补贴通知、自然资源与能源定价, 以及发展中成员方特殊和差别待遇等议题。在反补

贴措施议题方面,成员方的提案较补贴议题少,目前规则谈判小组已确认的主要议题为微量条款、可获得事实、补贴计算与复审等,此外,虽然反补贴调查程序在性质上与反倾销调查程序相似,但这两个协议之间关于程序规定有许多不一致之处,成员方也多数认为有必要予以适度整合。

二、美国立场分析

关于是否重启规则谈判,美国国内许多使用贸易救济措施的产业要求政府反对就《反倾销协定》和 ASCM 重新进行谈判,国内 60 多名议员也联名表示了同样的关注。^③虽然美国最终同意将这两个协定纳入谈判范围,但反对就修改 ASCM 进行全面谈判。美国国会在《2002 年两党贸易促进授权法》中规定美国在多哈回合中贸易救济法方面的谈判目标有二,一是保持美国严格执行其贸易救济法的能力,避免导致达成协议,削减包括反倾销反补贴在内的不公平贸易的国内和国际纪律,确保美国工人、农民和企业能够在公平条件下充分竞争并享受互惠的贸易减让带来的利益;其二为处理导致倾销和补贴的市场扭曲行为,包括生产过剩、卡特尔和市场准入壁垒,并加以救济。^④在此目标指导下,美国提出了众多提案,涉及禁止性补贴的定义、间接补贴的确定、利益的计算方法、自然资源和能源定价对补贴的影响、直接和间接税、政府提供的以提成费为基础的资助,以及一些在反倾销协定方面也适用的提高反补贴调查程序透明度、准确性和可预见性的建议。^⑤其中许多问题,如自然资源和能源定价问题、反规避等问题是乌拉圭回合谈判遗留的问题,美国在乌拉圭回合期间就试图将其纳入多边范围内,新一轮谈判中美国仍希望在这些方面有所突破。美国目前是多哈回合谈判中 ASCM 提案最多的国家。

(一) 澄清相关基本概念

多哈回合谈判中美国对于 ASCM 中“补贴”、“国内产业”、“易腐/季节性/周期性产品(Perishable/Seasonal/Cyclical Products)”等诸多概念的修订提出建议。

1. 补贴 ASCM 第 1 条就给出了补贴的定义,这是该协定中最基础也是最为重要的概念,从该条款可以看出,构成补贴通常需要具备两个条件:一是存在由政府或任何公共机构,或受政府委托或指示的私营机构提供的财政资助;二是因该财政资助而授予一项利益。美国认为应当对造成贸易扭曲的行为强化规制,首当其冲就应当从广义上来定义“补贴”,其认为这些措施是造成贸易摩擦的根本原因之一。^⑥综观美国的提案,美国针对补贴定义的澄清方面,建议主要从 3 个方面进行修改:首先,明确间接补贴的范畴,如进一步澄清“公共机构”、“委托或指示”的概念;其次,扩大禁止性补贴的种类;第三,要求成员方切实履行通告义务,对相关财政资助行为及时向 WTO 进行通报。^⑦

2. 国内产业以及易腐/季节性/周期性产品 美国在其 2003 年的 TN/RL/W/98 提案中指出,某些成员国将通过同意在 ASCM11.4 条的规定下发起调查的国内产业的比例来界定“国内产品总量的主要部分”,还有些成员国仅仅在涉案企业的范围内对损害进行分析考量,这将对国内产业的整体情况造成一种扭曲的不恰当的描述,而且这违背成员国在 ASCM 第 15.1 条项下的“客观审查”义务。^⑧美国认为该些做法是不恰当的,应当对 16.1 条进行适当的调整,对这些做法予以禁止。

ASCM 对于易腐、季节性及周期性产品并没有特殊规定,而是将其与一般产品同等对待。但因易腐、季节性及周期性产品因受其自身易腐蚀、仅能在一年中的某特定时期生长或是消费者仅在某特定时期对其有需求等特性,该些产品的销售必然是短期而又高度集中的,这就导致了易腐、季节性及周期性产品很容易受到进口国的反倾销和反补贴调查。但在 ASCM 的现有规定下,出口国很难寻求到有效、合理的救济措施。

美国在其2003年的TN/RL/W/72的提案中指出 ASCM 有必要在其相应的条款中增加对于易腐、季节性及周期性产品的规定,以保障相关成员方的利益。

美国在其2006年的TN/RL/GEN/129的提案中进一步给出了应当对 ASCM 第16.3条增设条款的范本:^⑨

(iii) 调查机构若是发现存在以下情况,则应当将该“国内产业”界定为季节性国内产业:

(a) 所涉产品及其类似产品符合以下标准:

(1) 产品是鲜活的,或是以下 HS2002 关税代码项下的冷冻产品: 0701, 0702, 0703, 0704, 0705, 0706, 0707, 0708, 0709, 0803, 0804, 0805, 0806, 0807, 0808, 0809, 0810;

(2) 产品以其原始状态在市场上销售,而无需经过“进一步的加工”(“进一步的加工”是指,如粉碎、榨汁、装罐或是其他改变产品原始状态的加工);且

(3) 产品通常是在不连续的季节进行销售(“销售季节”),即不迟于农作物收割期限满后八周;且

(b) 在销售季节销售的该类产品中的大部分产品,是由在该销售季节内销售了其所有或几乎所有的该类产品的生产者生产的。

(iv) 当调查机构发现存在上述段落 (iii) 中所述的情况时,季节性的国内产业应当由那些在销售季节出售易腐性农产品的生产者构成:

(a) 当调查机构裁定存在季节性国内产业时,调查机构应当将其作出(反倾销)(反补贴)裁定的调查期限限定在相关销售期限内。

(b) 当调查机构裁定存在季节性国内产业时,调查机构只有在认定(倾销)(补贴)的进口产品是造成季节性国内产业损害的因素时,才能做出肯定性的损害裁定。

(c) 当调查机构认定(倾销)(补贴)的进口产品损害了一个季节性的国内产业时,进口成员方仅应当在与受调查的销售季节一致的销售季节内的进口产品征收(反倾销)(反补贴)税。

美国作为一个农产品大国,它提出应当在 ASCM 中对“易腐、季节性及周期性产品”进行特殊规制,其主要还是基于其本国利益的考量。美国国内存在着大量针对农产品的可诉性补贴,在很大程度上面临着其他成员方的反补贴措施。若是 ASCM 修改采纳了美国的上述建议,那么其国内的“易腐、季节性及周期性”的农产品的出口就会较少受到他国反补贴措施的影响,有利于其农产业的进一步发展。^⑩

虽然美国针对“易腐、季节性及周期性产品”的提案,相较于农产品进口国而言,对于农产品出口国更为有利,但是从“客观审查”“国内产业”这一角度来讲,在 ASCM 中对“易腐、季节性及周期性产品”进行特别规制,将其与一般的产品区别对待更为合理,对于完善反补贴措施有着重要意义。

（二）扩大禁止性补贴的种类

ASCM 中将补贴分为 3 类：禁止性补贴（Prohibited Subsidies，又称红灯补贴），可诉补贴（Actionable Subsidies，又称黄灯补贴），以及不可诉补贴（Non-actionable Subsidies，又称绿灯补贴）。而禁止性补贴的种类范围一直是各成员国争论的重心，美国、欧盟等均纷纷在提案中要求对 ASCM 框架下的禁止性补贴的种类予以扩张，以维护正常的国际贸易秩序。

美国于 2003 年的 TN/RL/W/78 提案中首次提出应当进一步扩大禁止性补贴的范围，其认为扩张后的禁止性补贴应当包括在竞争或贸易方面与出口补贴或进口替代补贴有着相类似扭曲作用的政府干预行为，针对这些新的禁止性的补贴，应当有一套客观明确的标准来对其进行界定。美国还指出当前的“黄灯补贴”应作为“红灯补贴”的扩充范围首选。此外，美国认为还应当加强对禁止性补贴损害的救济，现存的制度虽不要求证明禁止性补贴的不利影响，但在成员国的反补贴程序下仍需进行损害认定，美国认为有必要对此进行进一步的改革。^⑩

美国在其 2006 年的 TN/RL/GEN/94 提案中认为，美国认为事先禁止性的规定比事后补救措施更具效率，应当通过扩大禁止性的补贴种类来规制一些对市场造成很明显扭曲的政府干预行为。^⑪

在 2007 年的 TN/RL/GEN/146 提案中，美国通过其 2003 年、2006 年提案进行进一步修改，提出了关于 ASCM 的第 2 条（专向性）、第 3 条（禁止）、第 25 条（通知）修订的范本。美国认为应当在第 3 条项下增设若干规定，将以下几种补贴形式纳入到禁止性补贴的范围之内：^⑫为弥补企业或产业的经营损失而直接转移资金的行为；债务免除；给不具信誉的企业直接贷款或其他承担债务的行为；提供股本行为，且在该成员国国内的一般的私营投资者通常情况下不会做出相同的投资行为；无法通过商业渠道获得的对某企业或项目的其他资助行为。紧接着，美国又提出了对上述禁止性补贴行为的例外情形，首先，若是成员方能够证明上述的该些行为没有对受补贴方的销售等造成负面影响的话，那么该些行为可不被禁止；第二，若是上述禁止性补贴是针对小型企业项目、公共事业或是为了保障因国家安全或国防目的而必需的武器、弹药或战争物资的提供而进行的补贴行为也不应被禁止。此外，美国认为对于下列信息成员方有通告的义务：第一，对于政府或公共机构提供股本一些情况，如交易的时间、期限，以及该成员国国内的私营投资者在通常情况下也会做出类似投资的解释；第二，政府所有或政府控股企业的一些情况，如政府或公共机构在该企业直接或间接持有持股比例，以及政府或公共机构对于政府所有或控股企业进行财政资助的限制条件，当然预先设定的政府财政收入等不包括在其中。

但是美国 2007 年的 TN/RL/GEN/146 的提案一经提出，就遭到了包括中国、印度、南非在内的众多发展中国家的强烈反对，认为美国改提案完全没有考虑到 ASCM 第 27 条中规定的“发展中国家成员的特殊和差别待遇”的规定，且美国也未能够提出强有力的证据来证明其提案中所列举的补贴行为必然会导致贸易扭曲。^⑬

（三）对一些具体的补贴措施应详细规制

1. 间接补贴 某些对正常贸易造成扭曲性影响的政府补贴行为并不是由政府所有或其控制的单位针对某特定企业或产业给予补贴，而是采取了一种间接补贴的形式，如通过政府所

有、政府控制或政府引导的私营实体对企业进行财政上的支持,且这种财政的支持不可能直接从纯私营部门获得,或是以同等的条件取得。^⑥因此,美国在其TN/RL/W/78提案中指出,有必要对于“公共机构(public body)”、“委托或指示(entrust or directs)”等进行进一步的澄清定义。美国在该提案中还进一步提到,有必要在ASCM现有的第14(b)条的对于政府贷款规定的基础上,对于在某企业破产或濒临破产,以及企业重组的程序中政府的直接干预的情形,进行进一步澄清解释,并建立一种处理方式来对这些做法进行认定。

2.自然资源 and 能源定价(Natural Resource and Energy Pricing) 一个国家采取的一些关于自然资源和能源的措施往往涉及到该国的国家主权,但这些措施往往又会影响到自然资源和能源公平的市场价格。美国认为虽然这些措施相对而言较敏感,而且极具争议,但既然贸易自由流通已成为普遍接受的原则,那么对于自然资源和能源的官方定价就应当被认定为是对正常贸易造成扭曲和阻碍的因素予以考虑。^⑦美国认为政府低于市场价值给自然资源定价与政府直接给予现金使其低于市场价值购买自然资源这两种做法之间没有区别。

政府在对自然资源和能源的干涉有很多种方式,其中最常见的是双重定价(dual pricing),即对用于出口和用于国内消费的给予不同的定价,从而使得本国生产商和出口商从中获取利益。美国认为成员方应加强对该问题的规制及其救济的谈判。

3.提供股本(Provision of Equity Capital) ASCM第14(a)条规定:政府提供股本不得视为授予利益,除非投资决定可被视为与该成员领土内私营投资者的通常投资做法(包括提供风险资金)不一致。美国在其2003年的TN/RL/W/78提案中对此规定提出了质疑,其认为该规定留下了很多不明确的地方,如一国政府可以对私营企业投资吗?如果可以,那么在什么样的情况下可以进行投资?如果说一些欠发达的国家可能会导致政府对私营企业的投资,那么在资本市场发达国家又如何解释?在这些国家,当公司不具有吸引商业投资的合理回报的市场前景时,政府对其投资又有何理由?因此美国认为在此问题上,应加强各国对于其提供股本的事先通知义务,以及应另外制定相关的规则来对此行为进行约束。

4.税收 ASCM中将直接税收跟间接税收区别对待,但美国认为此种做法欠妥,其认为应当更注重分析各种不同税收体制都存在的同样对于正常贸易可能造成的扭曲影响,而不是它们表面形式上的不一致,这样的做法对于在直接税收体制下的竞争者是不公平的。^⑧

5.提成融资(Royalty-Based Financing) 如果一个政府对某企业提成融资,其最终获得的偿还款就是由该公司将来的销售状况决定,这就使得获得提成融资方从中获取了很大的利益,有违市场竞争规律。目前ASCM对此并没有明确的规定,美国认为其跟政府贷款及政府提供股本相类似,需要用市场或是商业的标准来对其进行分析判定。

(四) 改进“严重危害(Serious Prejudice)”的相关规定

ASCM第6条对“严重损害”进行了详细的规定,这也是乌拉圭回合谈判中在补贴与反补贴方面取得的重要进展之一。美国在其2003年的TN/RL/W/78提案中指出目前对于该规定的援引却是极少的,因此其有必要对该规定进行进一步的改革,使其更行之有效。美国认为除了应当对“因果关系”的规定进一步改进外,还应当对ASCM中允许成员国“消除不利影响”这一含糊不清的说法予以进一步的澄清,或是直接抛弃该说法而后重新建立一种可行的救济措施。^⑨

ASCM第15.5条规定,“必须证明通过补贴的影响,补贴进口产品正在造成属本协定

范围内的损害。证明补贴进口产品与对国内产业损害之间存在因果关系应以审查主管机关得到的所有有关证据为依据。主管机关还应审查除补贴进口产品外的、同时正在损害国内产业的任何已知因素,且这些其他因素造成的损害不得归因于补贴进口产品。”美国在2005年的TN/RL/GEN/59提案中指出对于该因果关系的认定应进一步澄清,其提议ASCM应将以下规则纳入其中:(1)主管机关无须认定倾销或补贴的进口产品是造成国内产业损害的唯一原因;(2)当主管机关对于非倾销或补贴进口产品的其他已知因素的影响进行评定时,并不要求其对这些因素的影响进行量化;(3)主管机关亦无须将非倾销或补贴的其他因素的影响与倾销或补贴的进口产品的影响进行衡量比较;(4)当倾销或补贴的进口产品已经对国内产业造成了实质性的损害,尽管其他非倾销或补贴的因素同时也是造成该损害的缘由,不归因原则并不排除在此情况下该国内产业针对该倾销或补贴的进口产品寻求救济,只是与此同时,主管机关应当充分考虑到非倾销或补贴的进口产品的已知因素造成的损害;(5)主管机关只要就倾销或补贴的进口产品是造成总体损害的重大缘由给出合理的解释,那么就再无须适用特殊的分析方法,也无须将该些已知因素的影响分离出来。^⑩

2006年4月24日,美国提交的TN/RL/GEN/128提案中进一步提出了关于ASCM第15.5条修改的范本。该范本主要建议在原先第15.5条之前增设一款规定:主管机关若要做出口补贴进口产品造成损害的肯定性裁决,其必须认定无论其他已知因素的影响如何,该补贴的进口产品造成的影响均是有害的。主管机关无须个别或总体地将补贴进口产品与其他已知因素的影响分离开来或是对其进行量化。主管机关亦无须个别或总体地来评估补贴进口产品是否要比其他已知因素造成的影响更为严重。^⑪

上述美国针对“严重危害”提出的修改ASCM的建议,实质上就是其国内反补贴措施的实践做法。美国试图简化在实施反补贴措施过程中对“因果关系”的分析,这显然不利于公正合理地利用反补贴措施,减轻了相关成员方在ASCM下的义务,极大可能会导致反补贴措施的滥用,并由此引发贸易战。

(五) 明确补贴利益的计算方式及期限

ASCM中并没有提出关于补贴利益的具体计算方式,仅在第14条中有一个原则性的规制,将具体的计算方式留给各成员国国内立法进行规定,同时要求“这些规定对每一具体案件的适用应透明并附充分说明”。但是各国家不同的计算方式及期限通常会导致相同的补贴进口产品在不同国家的结果不尽相同。美国针对该问题提出多个提案,建议对补贴利益的计算方式及期限进一步明确化。

综观美国提案,其在多哈回合谈判中曾多次针对补贴利益分配方面提出专门的提案,提出对于ASCM现有规定进行修订的建议。

2004年4月美国提出其在补贴利益计算方面的第一个提案TN/RL/W/148,同年7月又对该提案进行了修订(TN/RL/GEN/4TN/RL/W/148/Rev.1)。该提案中并没有提出关于补贴利益计算的期限,主要就补贴利益的计算方式提出一些建议,美国还提出了其国内计算补贴利益的计算方式,其认为不同的计算方式会导致很大不同的结果,美国建议通过谈判确定一种统一的计算方法供成员方参考使用,至少必须保证,若是成员方在某一特定的案件中认为该计算方法不适用,那么该成员方必须给出合理的解释。^⑫在TN/RL/GEN/12, TN/RL/W/157/Rev.1提案中,美国进一步就上述问题进行阐述,并就补贴利益分配的期

限确定提出建议,其认为应该要考虑到3个基本原则,首先,确定合理期限应该切合实际,且应当具有透明度;其次,不可能存在一种确定补贴利益的计算期限的方法适合所有的案件中的任何情况,但该方法应当是符合一致性、可预见性、精确性、透明性等诸多要求的;最后,美国认为这是一个纯粹技术性的问题,并没有办法来确定何种处理方式更为优越,应当根据个案特征来进行分析计算。基于上述原则,美国认为其国内计算补贴利益的期限是按照受补贴者能够持续实际使用该实物补贴的平均有效期限来计算的,其认为这是最接近于受补贴者获得利益的期限,也是实践中最实际可行的处理方法。^⑤在其后的TN/RL/GEN/17/Rev.1提案中,美国进一步重申其观点,认为有必要建立一个统一的方法或指导方针,供专家组和成员方在确定对补贴分配的时间和方式时参照执行。与此同时,还可以列出一个说明性的清单。成员方在反补贴争议的程序中应严格使用该方法,若是认为某特定案件不应适用该方法,应予以详细的解释说明。美国在2005年的TN/RL/GEN/45提案中,建议将新增的关于补贴利益的计算方式等规定放在ASCM的第14条予以规定,该提案中进一步区分了“非一次性补贴”与“一次性补贴”,认为对于这两种不同种类补贴的计算方式也应当有所不同,一次性补贴利益应当计入获得补贴当年的收益中,而非一次性补贴的利益计算应当在适当的期限内分配计算。^⑥2006年4月,美国又进一步提出在ASCM现有规定中新增附件10,专门规定补贴利益的计算,美国还给出了其建议附件10应当如何规制的范本,该提案^⑦中指出,除了贷款及类似的债务手段获得的利益之外,所有补贴利益应当在接受当年完全分配(expensed)或是在一段期限内分配(allocated)。提案中还列出了一次性补贴和非一次性补贴的种类清单,以及判定一些不包括在该清单内的补贴的类型应当考虑的因素。最后该提案还对补贴利益分配的期限和方式给出了总括要求,并要求各成员国对于其使用的分配方法进行公开的披露。

总体而言,美国在其提案中建议的对补贴利益根据其分配期限的不同而采取不同计算方式的做法,是比较合理的。虽然其方法比较复杂,就目前而言,采取的可能性不大,但从长远看来,这不失为ASCM在补贴利益计算方面改进的一个相对完善的指南。

(六) 增加关于规避(Circumvention)与反规避的规则

规避一直是各国谈判中颇具争议的一个问题,乌拉圭回合中没能对反规避的相关问题达成一致意见,在部长决议中,部长们表示希望尽快在此领域达成统一的规则,并将此问题交由反倾销措施委员会来处理。^⑧但迄今为止,ASCM中仍没有关于规避与反规避方面的规定,规避行为损害了正常的贸易救济规则的有效性,使得贸易救济失去意义。美国专门针对规避问题就提交过4次提案,建议对此在ASCM中进行详细规制。

早在2003年2月,美国就提出应当在ASCM中增加对于规避的相关制约,建议将其纳入谈判的范围之内。^⑨2005年2月的TN/RL/GEN/29提案中,美国认为各成员方在其贸易救济中,传统意义上主要有两大类规避的行为,一类为通过对受反补贴税规制的产品进行细微的变动或后来改进的方式,且该细微的变动或改进几乎没有改变该类产品的特性,然后再将该变动后的产品销售至进口国;另一类规避行为,主要是指通过进口受规制产品的零部件替代进口整个产品,然后在进口国或第三国将该零部件进行组装再行销售,从而达到规避反补贴税收的目的。^⑩

随后,在TN/RL/GEN/71提案中,美国提出了从两个方面改进《反倾销协定》和

ASCM: (1)明确两种成员方传统上认为的规避行为; (2)通过统一的和透明的程序进行反规避调查并提出了规避调查的程序设计,同时还提出了相应规定的范本,美国建议在ASCM中新增19.5、19.6及19.7三个条款,规定主管机构可以对规避产品征收反补贴税,详细阐述了两种类型的规避行为,并规定ASCM第12条关于证据和程序的规定适用于确定某一产品是否属于规避产品的程序中。在此提案提交后,一些成员方对此提出了某些不同的意见,于是美国又在2006年3月进一步修正其提案,重新提出新增ASCM中关于规避制度的范本:^⑧

19.5 不考虑GATT1994及本协定其他条款的规定,主管机构可以对在反补贴调查范围之外的产品征收反补贴税,如果主管机构根据本节规定认定,在调查开始之后,相关产品已经被部分或整体地替代了,

(a) 从在另一种产品上受反补贴税规制的国家进口产品,且该产品与受规制的产品有着大致相同的特征和用途;

(b) 从受反补贴税规制的国家进口该受规制产品的部件或未完工的产品,只需对这些部件或未完工的产品进行细微或不重要的加工或装配,就可以使之成为受规制的相关产品,且这些部件或未完工产品的成本占了完工产品总成本的绝大部分比例;或者

(c) 从第三国进口在该国完工或装配完成的受规制产品,且产品的部件或未完工的产品是在受反补贴税规制的国家生产加工的,如果对这些部件或未完工的产品只需进行很细微或不重要的加工或装配就可以使之成为受规制的产品,且这些部件或未完工产品的成本占了完工产品总成本的绝大部分比例。

本协定第12条关于证据和程序方面的规定,适用于本节项下的审查。

此外该提案中,还列出了19.5.1、19.5.2和19.5.3三个款项,主要列举了在考量(1)受反补贴税规制的产品是否被替代,(2)相关产品之间是否具有大致相同的特征和用途,以及(3)完工或装配程序是否是细微或不重要的这3个问题,应当考虑到的诸多因素。

随着各国贸易的不断发展,反规避规则势必会被纳入ASCM的体系中,但就目前而言,众多发展中国家的经济发展水平有限,而反规避调查的成本相对较大,这可能会超出其国内主管机关的承受能力,且在实践中,发展中国家往往充当的是一个“第三国”的地位,在其国内对产品的部件或未完工的产品进行加工或装配。若是采取了反规避措施,那么对这些发展中国家的经济必然会造成不利的影响。故美国的提案虽然合理,但必然会遭到发展中国家的强烈反对,在权衡利弊的情况下,也不会简单地在ASCM中新增相关反规避的条款,反规避规则将会是发达国家与发展中国家相博弈,并最终相互妥协而达成的结果。^⑨

(七) 澄清程序方面的若干问题

除了上述实体上的问题,ASCM中还有些程序方面的问题需要进一步澄清,主要涉及信息的披露、实地调查程序、补贴的预先通告、调查中使用的问卷以及对初裁和终裁的一些规定等。美国在程序方面亦提出了很多修改的建议。

美国在2002年的TN/RL/W/35提案中就专门针对反倾销和反补贴调查中的程序提出了一些极具建设性的意见,其提议可以建立类似于由特定机关保留公共记录的方式,使得公众能够有获得信息的途径;对于实地核查,美国建议在核查之前,应当将核查中会涉及到的议题予以公布,在核查结束之后,应当向利益关联方公布实地核查报告等。2004年9月美国在其提案^⑩中进一步强调实地核查是一项非常重要的调查手段,应当予以详细规定。在

2006年的TN/RL/GEN/132提案^①中,美国在总结其之前提案的基础上,进一步给出了对实地核查应当如何规制的范本。2004年7月,美国专门针对非机密信息的获取也提出了相关提案TN/RL/W/162,紧接着又对其进行了修订,形成提案TN/RL/GEN/13,TN/RL/W/162/Rev.1,该提案^②中建议(1)建立一个中心,每天有固定的开放时间,供利益相关方无须事先预约就可以很迅速便捷地获取非机密性信息;(2)该中心应有相关调查的所有信息的复印件,不论这些信息是相关利益方提交的或是通过其他方式取得的;(3)提供信息时无须考虑该信息是否与其案件相关;(4)不考虑官方是否使用或是打算使用该信息;(5)这些信息应当对公众同样公开。2005年美国再次在提案^③中重申该观点,认为应当在ASCM第12条中增设该规定。

美国对于调查机构作出初裁和终裁过程中的一些程序也提出了很多建议,TN/RL/GEN/25提案^④中,美国提出(1)要求所有反倾销反补贴案件公布初裁结果;(2)不得在问卷调查期满前作出初裁;(3)保证问卷调查的信息在初裁中充分被考虑;(4)保证在初裁和终裁之间有足够的时间让当事方行使其在反倾销或反补贴协定下的权利。其后,美国又在提案^⑤中给出了关于此规定应当在ASCM中增设条文的范本。此外,美国还建议应当将初裁和终裁中的计算方式予以公布。^⑥

三、结 语

综观美国在多哈回合中关于ASCM修订的提案,其在如何进一步完善ASCM提出许多较先进的建议,对ASCM的发展有着很强的促进作用,其很多建议均在规则谈判组主席于2007年11月30日和2008年12月19日公布的综合文本草案和草案修改稿中被采纳。由于美国在世界上拥有他国无可比拟的经济实力,且其在反补贴措施方面确实处于世界的前列,因此美国的建议基本上代表了发达国家在ASCM修订过程中的立场,某种程度上也代表了ASCM未来的发展趋势。但是一方面,由于基于本国利益的考量,美国的很多建议没有考虑到发展中国家的利益,违背了ASCM的基本原则,因此遭到发展中国家的强烈反对;另一方面,由于世界各国经济发展水平的不平衡,在追求贸易自由化的同时,ASCM也应当注重对各个成员方之间利益的均衡分配,纵然美国的一些提议是合理的,但也不可能被全盘接受,ASCM最终修订必然是发达国家与发展中国家之间斗争博弈,并相互妥协的结果。

(作者单位:上海WTO事务咨询中心 华东政法大学)

注 释:

- ① 《多哈宣言》第28段,该宣言还强调进行旨在促进WTO渔业补贴的谈判,由于渔业补贴在本文论述范围之外,在此不予讨论。
- ② 孙振宇主编:《WTO多哈回合谈判中期回顾》,人民出版社2005年版,第205页。
- ③ US Seeks to Put Hold On Antidumping, Subsidy Negotiations In WTO, Vol 19, No 40, Inside U.S Trade, Oct 5 2001.
- ④ Section 3802(b)(14) of Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002.
- ⑤ <http://www.ustr.gov/trade-agreements/wto-multilateral-affairs/wto-doha-negotiations/rules-negotiations/trade-remedies>.
- ⑥ See TN/RL/W/78, 19 March 2003.
- ⑦ TN/RL/W/78, 19 March 2003.

- ⑧ TN/RL/W/98, 6 May 2003.
- ⑨ TN/RL/GEN/129, 24 April 2006.
- ⑩ 参见:甘瑛:《WTO 补贴与反补贴法律与实践研究》,法律出版社,2009年版,第136页。
- ⑪ TN/RL/W/78, 19 March 2003.
- ⑫ TN/RL/GEN/94, 16 January 2006.
- ⑬ TN/RL/GEN/146, 5 June 2007.
- ⑭ 参见:张斌:《多哈回合规则谈判中补贴利益及其计算基准问题评析》,《世界贸易组织动态与研究》,2009年第7期。
- ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ TN/RL/W/78, 19 March 2003.
- ⑲ TN/RL/GEN/59, 13 July 2005.
- ⑳ TN/RL/GEN/128, 24 April 2006.
- ㉑ TN/RL/GEN/4, TN/RL/W/148/Rev.1, 14 July 2004.
- ㉒ TN/RL/GEN/12, TN/RL/W/157/Rev.1, 14 July 2004.
- ㉓ TN/RL/GEN/45, 3 June 2005.
- ㉔ TN/RL/GEN/130, 24 April 2006.
- ㉕ ㉖ TN/RL/W/50, 4 February 2003.
- ㉗ TN/RL/GEN/29, 8 February 2005.
- ㉘ TN/RL/GEN/106, 6 March 2006.
- ㉙ 参见:甘瑛:《WTO 补贴与反补贴法律与实践研究》,法律出版社,2009年版,第150页。
- ㉚ TN/RL/GEN/15, 15 September 2004.
- ㉛ TN/RL/GEN/132, 24 April 2006.
- ㉜ TN/RL/GEN/13, TN/RL/W/162/Rev.1, 14 July 2004.
- ㉝ TN/RL/GEN/90, 17 November 2005.
- ㉞ TN/RL/GEN/25, 20 October 2004.
- ㉟ TN/RL/GEN/108, 6 March 2006.
- ㊱ TN/RL/GEN/133, 24 April 2006.

The US' Position on the Doha Round Negotiation on the Agreement of Subsidy and Countervailing Duty Measures

LIN Hui-ling LU Rong-rong

Abstract:The WTO members took the hard Doha round negotiation on Nov. 2001. In the past 8 years, many members including US submit lots of proposals, involving the definition of subsidy, prohibited subsidy, export credit, serious prejudice, material injury, non-actionable subsidy, notification of subsidy, nature resource and some procedural problems in the countervailing measures. The WTO also circulated two chairman text on this issue. As the U.S. always leads the multilateral subsidy and anti subsidy rules, and it is one of the most user of the countervailing duty measures in the world, it' submission indicates the future of the multilateral rule on some extent. This note collects the US' proposals and hopes to do some help on indicating the future of the multilateral subsidy and countervailing subsidy rule.

Key words: WTO ; Doha round; subsidy ; countervailing duty