

墨西哥诉中国服装和纺织品补贴案案例评析

文 / 刘依伊, 李建强

摘要:2012年10月提交到WTO争端解决机构的墨西哥诉中国服装和纺织品补贴措施案,是在WTO层面上发展中国家对中国提起的首次直接针对服装和纺织品的贸易争端,对中国政府和中国企业而言具有极为重要的意义。文章首先介绍了该案发生的背景以及案件发展流程,随后以政府财政资助、补贴专向性、产业严重侵害等几个争议点为角度对该案做出深入分析,最后对该案未来发展以及中国应对WTO贸易纠纷案件提出建议。

关键词:服装和纺织品;补贴;财政资助;专向性;严重侵害

从2001年加入WTO到目前的全球第二大经济体,中国的快速发展既为自身创造了大量机遇,也伴随着不少的贸易摩擦。尤其是在服装和纺织品行业,在政府的大力扶持下,中国已成为世界上最大的服装产品和纺织制品出口国,并直接取代墨西哥成为了美国纺织服装市场上的第一大供应商。随着2012年年末的墨西哥诉中国服装和纺织品补贴案诉讼摆到了WTO的桌面上,中墨两国关于服装和纺织品出口的贸易攻坚战打响。本案的重要性在于,它不仅是首次直接针对中国服装和纺织品问题挑起争端,而且还是WTO发展中国家成员国首次单独对华提起诉讼。因此有学者认为,本案开启了发展中成员国起诉中国的先河,极有可能引发其他发展中国家纷纷效仿。^[1]

1 案情简介

1.1 案件背景

2012年2月8日,墨西哥《经济学家报》连登三篇文章称,墨西哥纺织服装业在其强大的竞争对手中国面前不得不甘拜下风。其文章指

出:早在2000年前,墨西哥还是美国纺织服装市场的主要供应商。而当中国入世后,凭借发达的产业体系、低廉的人力成本、高效的生产进度和良好的产品品质,迅速攻占了美国市场。尽管有《北美自由贸易协定》零关税准入的支撑,墨西哥也难以抵挡住中国的强势进攻。如今美国服装和纺织品市场最大的出口商就是中国,而墨西哥已于2010年底滑至第6位。^[2]中国通过入世提高了产品竞争力,也给墨西哥服装和纺织品行业敲响了警钟。以往墨西哥就曾数次跟随着美国、欧盟的步伐在WTO的“战场”上与中国“兵戎相见”,而这一次,墨西哥政府决定直接采取行动,以期能挽救国内产业的衰退。

因此,在2012年10月15日,墨西哥方以中国政府持续使用各种补贴直接或间接地支持服装和纺织品的生产商和出口商为由,根据《关于争端解决规则和程序的谅解备忘录》(以下简称DSU)第4.4条,向中国和WTO争端解决机构(以下简称DSB)提出磋商。墨西哥方表示,

作者简介:刘依伊,武汉大学法学院硕士研究生

通讯作者:李建强,武汉纺织大学现代纺织学院教授

中国的补贴措施违反了《补贴与反补贴措施协定》(以下简称《SCM 协定》)、《关税及贸易总协定》(以下简称 GATT 1994)、《农业协定》以及《中国加入世界贸易组织议定书》(以下简称《入世议定书》)的相关要求。

2012 年 10 月 25 日至 11 月 19 日, 欧盟、秘鲁、巴西、危地马拉、洪都拉斯、澳大利亚、美国、哥伦比亚 8 个 WTO 成员方以对本案有实质贸易利益为由,^①申请加入磋商。^②

2012 年 11 月, 中国与墨西哥在瑞士日内瓦举行了为期 2 天的正式磋商, 但双方并未在此次磋商中形成一致意见。中国拒绝了欧盟、美国等 8 国加入到本案磋商的请求, 这意味着后者均被排除在本案磋商程序之外。^[3]随后, 墨西哥错过了在 12 月 7 日将本案提交到 12 月 17 日 DSB 大会议程的机会。12 月 11 日, 墨西哥声明将推迟向 DSB 申请成立专家组。^[4]

1.2 系争措施

墨西哥方认为中国的补贴措施主要包括:

(1) 中国对包括外商投资企业和高新技术企业, 某些西部省份企业和经济特区企业, 生产特定农产品(含棉花)企业在内的部分企业群体, 实施所得税的免除、削减、抵消等措施。

(2) 中国对包括外商投资企业和坐落于指定地理位置(如经济开发区)企业在内的部分企业群体, 在其购买生产设备时, 实施进口关税和增值税的免税、退税、减税等措施。

(3) 中国对包括外商投资企业在内的部分企业群体免除地方税。

(4) 中国对产业规划文件认定的重点行业和企业发放低息贷款、延长贷款还款期限、豁免国有银行(含政策性银行和商业银行)债务。中国的产业政策偏向于服装和纺织品的生产商以及棉花和化纤行业的供应商。中国银行制定的相关政策确定出可享受特殊待遇的企业和集团, 并要求地方政府为其提供担保和信贷利息补贴; 这种信贷利息补贴是以现

金支付的方式发放给企业, 以弥补因政府政策而产生的贷款利息费用。

(5) 中国对坐落于特定地理位置(含经济特区)的企业提供土地使用权的优惠价格, 并退还相关费用。

(6) 中国对坐落于特定地理位置(含经济特区)的企业实行电价打折。

(7) 中国提供生产、销售、运输、加工、进出口和棉花使用等支持, 用于生产进入中国补贴产品名录的缝线和织物。这种支持通过税收减免、现金支付、提供国有银行贷款、扭曲国营贸易企业的供应规模、关税税率配额等方式提供给棉农、运输者、加工者、碾磨工和纺织工。服装和纺织品的生产商和出口商可以在其业务范围内直接获利, 也可以从这些措施所带来的低价原材料上间接获利。

(8) 各种与生产、销售、化纤使用相关的措施被用于生产纳入中国补贴产品名录的缝线和织物。中国宣布将“绝对”掌控其国内的石油化工业, 并通过产业政策、高管任免权、对指定生产提供补贴等方式, 指导化纤生产企业的生产经营活动。根据政府政策, 国有生产企业以低于市场价、低于正当报酬的价格在中国市场销售化纤。服装和纺织品的生产商和出口商可以在其业务范围内直接获利, 也可以从这些措施所带来的低价原材料上间接获利。

(9) 政府产业政策要求中国各级政府机关以现金支付的方式扶持特定行业, 或鼓励企业积极从事指定的生产经营活动。墨西哥查明到的信息表明, 以下企业有资格获得上述现金支付: (至少部分)属于国有企业; 从事服装和纺织行业; 属于中国的“重点”行业, 或“重点”企业, 或生产“重点”产品和技术升级; 从事中国产业规划文件所规定的相关研究; 拥有“著名的”或“知名的”品牌或产品; 产品出口或“扩张”到国外市场。

1.3 主要指控

墨西哥方认为所有上述这些措施都是与

中国的WTO义务相违背的。

首先,上文第(7)、(8)、(9)段中的“系争措施”违反了《SCM协定》第3.1(a)条的规定。第(1)、(2)、(7)、(8)段违反了《SCM协定》第3.1(b)条和GATT 1994第III:4条的规定。

其次,第(1)至(9)段中的“系争措施”在《SCM协定》第5(c)、6.3(b)、6.3(c)、6.4和6.5条的意义上,给墨西哥的经济利益造成了不利影响。因为这些措施是《SCM协定》第1、2条规定的专向性补贴。它们将通过取代或阻挠墨西哥向美国出口服装纺织品,以及通过显著地削价出售、价格抑制、价格压低等方式,使墨西哥在美国市场丧失销售份额,最终导致或可能导致对墨西哥经济利益的严重侵害。

最后,第(4)、(7)段中关于棉花的“系争措施”还违反了《农业协定》第3、9、10条的规定。

此外,所涉措施也与《入世议定书》第1部分第1.2条项下规定的中国义务不符。

2 主要法律争议点

根据《SCM协定》的规定,能对一国实施反补贴措施的条件有三:①该国出口产品确实存在政府或公共机构给予的专向性补贴(包括禁止性补贴);②对进口国相关产业造成了严重侵害或严重侵害威胁;③这种专向性补贴与严重侵害之间具有因果关系。而《SCM协定》又专门对补贴下了一个定义:首先,补贴必须是由本国政府或公共机构授予的财政资助;其次,必须因此给予了利益。^[5]结合到本案中,也即存在以下三个主要争议点:

2.1 是否存在政府或公共机构财政资助授予利益

2.1.1 是否属于政府或公共机构

根据墨西哥方目前掌握的证据清单来看,它列举了诸如:财政部、国家发改委、商务部联合印发的《关于促进我国纺织行业转变外贸增长方式支持纺织企业“走出去”相关政策的通知》(财企(2006)227号);农业部、财政部联合发布的《2011年粮棉油糖高产创建项目实施指

导意见》(农办财(2011)42号);潮州市政府要求建设潮州市婚纱晚礼服基地的“十二五”规划;成都市政府2010年3月31日指示成都农商银行提供3亿元贷款用于建设万贯服装产业园等。

由清单可知,本案系争措施的主体已牵涉到商务部、工信部、中国人民银行等国家机关,河南省、潮州市、玛纳斯县等各级地方政府,银监会、地税管理部门等事业单位和政府机构。进一步来说,这些所涉单位都是符合对《SCM协定》第1.1条“政府”一词的通常理解的。因此,可以说这些单位均是补贴的适格的主体。

此外,像中国农业发展银行、中国工商银行等国有政策性银行和国有商业银行的性质,在“中国诉美国反倾销和反补贴案”中有所解释。该案中上诉机构认为,国有银行属于“公共机构”,“公共机构”和“政府”的属性部分重合。公共机构通常是指被赋予了一定的政府权力,行使一定的政府职能的实体。通常情况下,各国政府都会在一定程度上通过国家政策指导商业银行的活动,商业银行业也会根据国家的宏观经济情况行使政府授予的部分职权。而中国《商业银行法》第34条规定,商业银行的贷款业务会依据国家产业政策展开。这其实是为中国国有商业银行实际受政府控制履行政府职权提供佐证,认定中国国有商业银行是“公共机构”,使其在一系列反补贴案中落入了尴尬的境地。^[6]因此,根据此前的案例,本案中的国有商业银行极有可能再次被纳入“公共机构”的范畴,从而成为《SCM协定》第1.1条规定的提供补贴的主体。

2.1.2 是否属于财政资助

对于财政资助的形式,第1.1条囊括了以下4种:①资金的直接或潜在转移,包括贷款、赠与、入股、贷款担保等;②应征收的税收政府放弃或未征收,如抵免等;③政府直接提供除一般基础设施之外的商品或服务,或直接收购产品;④政府通过私人机构从事上述三种行

为。

就墨西哥提供的证据清单来看,中国的某些措施确实可能存在财政资助的嫌疑。例如,首先,在资金的直接转移方面,农业部、财政部联合印发的《2011年粮棉油糖高产创建项目实施指导意见》要求各省农业厅、财政厅给包括棉花在内的5,000个高产万亩示范片提供每片20万元的资金,用于推广先进技术、支持专业化服务等。其次,在资金的潜在转移方面,《2009年至2011年福建省纺织产业调整和振兴实施方案》要求为省内部分有潜力的服装企业加大金融支持力度,允许适当延期还贷;为支持产业转型的银行等金融机构提供贷款风险补偿金等。再次,在税收减免类的补贴方面,DSB通过“欧共体诉美国外贸公司税收待遇案”给《SCM协定》第1.1(a)条中的“本应征收的”税收设定一个标准——“若没有”标准,即若没有减免措施,本应纳税的额度是否会更高。^[7]所以,依据这条标准,《企业所得税法》第4章对农林牧渔业、高薪技术企业、民族自治地区的企业等赋予的税收优惠政策很可能被认定为是一种补贴。最后,在政府提供商品或服务方面,2003年《江苏省宿迁经济开发区土地管理规定(试行)》给予了科技含量较高的企业先缴后返的地价优惠。

2.1.3 是否因此获得了利益

在此前的“巴西诉加拿大民用飞机补贴措施案”中,专家组对“利益”做出了解释。“利益”是一个具有相对性的概念,市场条件就是进行比较的基础。^[8]它是指与从市场中获得的贷款、投资、商品或服务相比,政府给予的资助更廉价更有优势。也即,并不是政府只要给予了财政资助就一定是补贴,而只有当这种资助形成了一定程度的利益,比从市场中获得的更优惠,才构成补贴。

墨西哥的清单中并未列举直接能证明中国部分企业获得政府资助利益的证据。但细究每条证据的条文并结合实际情况分析,也不难

看出中国部分法律文件确有嫌疑。

2.2 是否属于专向性补贴

《SCM协定》第1.2条规定,只有当补贴具有专向性时,才会受到反补贴措施的约束。因此,在第2条中规定了4种专向性补贴:①明确授予某些企业的企业专向性补贴;②明确授予某些产业、行业的行业专向性补贴;③明确授予该国某些指定地区的地区专向性补贴;④《SCM协定》第3条规定的禁止性补贴。^[9]

具体到本案中,如《关于促进我国纺织行业转变外贸增长方式支持纺织企业“走出去”相关政策的通知》明文规定,为鼓励中国纺织企业走出国门,对涉及纺织技术设备研发、产业聚集地建设、纺织服装自主品牌企业给予一次性无偿资助;对海外纺织工业园建设提供贷款贴息,对厂房、公共设施建设提供专项补贴,对入园企业提供定额补贴和服务;对有实力“走出去”的纺织企业,给予前期必要费用支持。这些拨款由财政部、发改委、商务部等国家机关进行统一管理,按国库管理制度支付资金。像这样的规定就极有可能踩到专向性补贴的“红线”。

此外,如《新疆阿克苏纺织工业城(开发区)招商引资优惠政策(试行)》分别从财政奖励、土地优惠、基础设施和电价扶持、原料供应、税收优惠、金融支持、人才培养、企业用工、进出口扶持等方面全面帮助开发区建设发展。其中,减免企业所得税、增值税、返还土地地价和电价打折等,几乎可以确定违反了专向性补贴的规定。

2.3 是否对墨西哥服装和纺织品业造成严重侵害

本案中,墨西哥并未在证据清单中列举所受的伤害,所以我们无从得知墨西哥纺织服装业是否受到了侵害,受到了何种程度的侵害,以及这种侵害是否是由中国造成的。

并且有数据显示,与2011年9月相比,2012年9月中国出口美国的纺织品和服装同

比下降了0.7%。不仅如此,2012年9月全美纺织品总体进口量下降了1.6%,服装下降0.9%,2012年前9个月纺织品和服装较2011年同期下降了0.1%。^[10]这也与《SCM协定》第6条条文中要求的保持上升趋势不符。此外,像印度、柬埔寨、孟加拉国等东南亚国家凭借廉价的人工成本、集中的劳动力资源、不断成熟的产业技术继续拓宽美国市场,在已成颓势的墨西哥面前表现的格外抢眼。墨西哥应当考虑本国服装纺织品出口下滑是否真的源于中国的补贴措施,这两者间是否存在直接的因果关系,是否还有其他WTO成员国出口量上涨的影响。

3 对中国的建议

中国历来都奉行公平开放的经济政策,是促进贸易自由、消除贸易壁垒的有力推动者。但从现实角度来讲,中国虽为全球第二大经济体,但也面临着地区经济发展不均衡、人口众多而就业机会少、国内产业产能仍较落后的局面。因此中国政府为推动产业结构调整、鼓励高新技术研发推广、支持本土企业走出国门而设立种种惠民利企的贸易政策是无可厚非的。但这些优惠政策如何在不违反WTO相关法律制度的情况下充分发挥作用是值得我们探究的。

首先,面对本案,中国应积极参与磋商,根据墨西哥所列的证据清单条分缕析,是否有已过时或从未实施的证据我们可以排除出本案,是否有并不违反规定的文件我们可以提出反驳和抗议。在以往的WTO案件实例中,控辩双方在磋商环节就能达成一致化解矛盾的不在少数。因此,中国可以尽量寻求在磋商程序中解决分歧,这样既可以节约时间和人力成本,又可以为中国政府指导服装和纺织业发展指明正确的道路,同时还可以继续维护中国公正和谐负责任的贸易大国形象。

其次,即使两国磋商失败,那么在接下来的专家组裁决乃至上诉机构裁决中中国也无需畏惧,积极应诉即可。自2001年加入WTO以来,中国已在WTO争端解决机制的环境中历练

了近14年。迄今为止提交到DSB的491起案件中,中国大陆作为原、被告和第三方参与的就有一百六十一起,可以说已经积攒了足够充分的经验教训。同时中国还培养了一批知识丰富、思维先进的专家学者和律师团队,足以应对目前复杂多变的贸易纠纷形势。

最后,虽然中国在入世之初即对大量容易引起误解和产生冲突的法律文件做过修改和废止,但面对WTO庞大而细致的义务规定,中国仍需要很长一段时间与WTO规则接轨。这就像悬在中国头顶上的达摩克利斯之剑,极易导致中国在此期间内因为违反WTO规定而被诉,所以中国还应继续厘清现行的法规政策。此外,中国政府尤其是地方各级政府在制定新的法律文件和宏观经济政策时,也需要注意到不要触及WTO法律义务的底线,适时接受中央政府指导,听取熟悉对外经贸及市场准入规则的专家学者的意见,做到既能遵守自由贸易之规定,又能有效扶持中国企业良性健康发展。

注释:

① 在它们各自的请求中分别指出:2011年欧盟是世界上第二大服装和纺织品出口经济体,出口额约为1,150亿欧元;危地马拉约有8亿美元纺织服装出口,占其国内出口总额的13.4%,直接为其国内提供90,000份工作;澳大利亚2012年出口了价值5.66亿澳元的纺织服装和27.5亿澳元的棉花;美国之所以申请加入此次磋商,是因为墨西哥声称,在2001年至2011年间,中国通过明显的削价、压价行为取代了墨西哥的出口地位,使墨西哥丧失了美国纺织服装市场,于是美国也拥有一项实质贸易利益;秘鲁指出,2011年秘鲁纺织品出口额为11.9亿美元,占国家总出口额的20%,是增加就业的重要来源。

② 这八个成员方的申请时间分别为:欧盟(2012年10月25日)、秘鲁(10月29日)、巴西(10月29日)、危地马拉(10月30日)、洪都拉斯(10月30日)、澳大利亚(10月31日)、美国(11月1日)、哥伦比亚(11月19日)。

参考文献:

- [1]全球纺织网. 墨西哥叫板中国纺织品[EB/OL]. <http://www.tnc.com.cn/info/s-007-d-1597.html>, 2015-3-5.
- [2]同前参考文献.
- [3]胡珊珊. 中国纺织品服装业补贴制度初探——以墨西哥诉中国纺织品服装(DS451案)为例[D]. 中国社会科学院研究生院, 2013.
- [4]民营企业出口促进网. 墨西哥将推迟提出中国纺织品服装补贴案专家组成立申请[EB/OL]. <http://pep.mofcom.gov.cn/aarticle/g/201212/20121208479538.html>, 2012-12-13.
- [5]王传丽. 补贴与反补贴措施协定条文释义[M]. 长沙:湖南科学技术出版社, 2006: 30-51.
- [6]王镜骅. 《反补贴协议》中“公共机构”的认定标准——以DS379案为中心分析[A]. WTO法与中国论丛[C]. 北京:知识产权出版社, 2012: 99-123.
- [7]同前参考文献.
- [8]同前参考文献.
- [9]同前参考文献.
- [10]服饰资源网. 2012年9月份美国纺织品及成衣进口衰退1.3%[EB/OL]. <http://news.apparel.sos.com/2012/1128/281637.html>, 2012-11-28.

(收稿日期:2015年3月20日)

郑重声明

《服饰导刊》杂志是一份追求高质量的专业期刊。由于我刊在纺织服饰领域的影响日益扩大,作者投稿十分踊跃,现在发现在互联网上,一些省市出现了多家《服饰导刊》杂志代理征稿的中介机构,有的甚至私刻我刊编辑部的公章,发送用稿通知,以达到骗取钱财的目的。为此,我刊发表郑重声明如下:

一、我刊从没有委托任何中介或个人作为我刊的代理机构,进行征稿,互联网上打着我刊名义推荐或录用作者稿件并收取高额版面费的行为,都是骗人的行为。

二、有的中介机构甚至私刻我刊的公章行骗,损害了我刊的名誉,我刊对此违法行为保留进一步追究诉讼的权利。

三、中介推荐的稿件没有任何作用,我刊如知道是中介推荐的稿件将一律不予采用。

四、凡希望向我刊投稿的作者,请辨别我刊的网址,直接投稿到我刊编辑部的投稿系统。

我刊的联系方式如下:

《服饰导刊》唯一网址:<http://www.fsdk.net.cn>

《服饰导刊》唯一投稿系统:<http://qk.fsdk.net.cn>

《服饰导刊》唯一邮箱:fsdktg@vip.126.com

《服饰导刊》编辑部电话:027-59363794

《服饰导刊》编辑部地址:湖北省武汉市洪山区纺织路1号武汉纺织大学图书馆五楼

武汉纺织大学《服饰导刊》编辑部