

欧盟贸易救济立法修改述评

——以WTO改革为背景

蒋璇芳*

内容摘要:近两年来,欧盟先后两次对其贸易救济立法进行修改。在WTO改革的大背景下,欧盟贸易救济立法修改后,提出“市场严重扭曲”概念、发布中国市场严重扭曲报告、采用原材料扭曲情形下部分弃用低税规则的做法,有可能对多边贸易规则发展存在重要的潜在影响。近期,欧盟对WTO改革提出了系统性的概念文件,其中既有与贸易救济立法修改一脉相承的理念,也体现了一些差异性。中、欧都是多边贸易体制的支持者,在WTO改革中应密切合作,首先解决争端解决机制的有效性,也可以在透明度、补贴通报等领域开展更多合作。在贸易救济领域,中、欧双方存在的分歧可以通过WTO争端解决机制及双边谈判等多途径解决。

关键词:欧盟贸易救济现代化 WTO改革 市场严重扭曲 低税规则
中国市场严重扭曲报告

2017年12月19日,欧盟公布了欧洲议会和欧盟理事会2017/2321号条例,正式将“市场严重扭曲”的概念引入《反倾销基本条例》。2018年6月7日,欧盟官方公报发布2018/825号条例,部分弃用低税规则,同时对现有反倾销和反补贴立法中损害幅度的计算方法、调查期限等问题作出重大修订。欧盟贸易救济立法中存在三个重要问题:一是WTO成员使用替代国计算倾销幅度是一般规则还是例外?二是市场扭曲报告的自授权性及扩张性是否符合WTO规则?三是损害累计评估和部分弃用低税规则是否导致对特定国家的歧视?在WTO改革的大背景下,欧盟近期提出的WTO改革概念文件,既有与其贸易救济立法修改一脉相承的理念,也体现了一定的差异性。

一、欧盟贸易救济立法修改背景

(一)修法前欧盟提高终裁税率手段有限

在欧盟贸易救济规则修改前,欧盟委员会(以下简称“欧委会”)提高贸易救济

* 武汉大学国际法研究所博士研究生,中国钢铁工业协会市场调研部进出口协调处处长。感谢漆彤老师对本文的指导。

案件征税幅度的方法有限。在从低征税规则的限制下,欧委会虽然可以通过替代数据计算出较高的倾销幅度,但最终却只能按照损害幅度征收反倾销税。修法前,受规则限制,欧委会提高损害幅度的方法和手段十分有限,常用的方法主要包括以下两种:

第一,在贸易救济调查中人为提高目标利润率,从而计算出较高的损害幅度。在部分案件中,欧委会在初裁后要求申请人重新填写成本和利润问卷,并把损害调查期延长至过去 10 年,从而将金融危机前欧盟企业利润率较高的时期纳入调查期,人为提高目标利润率。

第二,在贸易救济案件中,大量采用进口登记制度。进口登记制度是为应对进口产品激增而设立的制度。贸易救济案件立案后,出现进口激增的情况下,可经申请人申请并由调查机关决定,对进口的涉案产品进行登记,终裁时可能对实施登记的产品追溯征收反倾销税。进口登记通常在案件立案后一段时间才会进行。2015 年以来,欧盟在对我国螺纹钢、冷轧钢板、中厚板、热轧钢板等产品的贸易救济调查中均实施了进口登记。追溯征税是 WTO 允许的,但欧盟在判断“短期内进口激增”这一问题时,故意改变比较对象,由过去将“调查期”与“登记期”之间进口数量进行对比,转变为“调查期”与“从立案至初裁之间”进口数量对比,人为得出进口激增的结论,实质上延长贸易救济案件征税时间。

虽然欧委会在贸易救济调查中采用了上述提高税率的计算方法,但实践中对损害幅度的提升有限。在针对中国的多数案件中,损害幅度通常远远低于倾销幅度。

(二) 产业实力国际对比变化

近年来,部分发展中国家在全球贸易和投资领域的实力不断增长,使得国际经济秩序产生了新的变化。

2007 年美国次贷危机引发全球性金融危机后,2009 年希腊债务危机又拉开了欧债危机的序幕,欧盟经济在较长一段时间内处于相对困难的状况。与此同时,为应对金融危机,中国政府于 2008 年调整宏观经济政策取向,出台扩大内需的措施,包括加大政府投入、提高居民收入、减税和增大金融支持力度等,其中加大政府投入的主要内容就是实施两年 4 万亿投资计划。^①相关政策对扩大内需和刺激经济增长发挥了重要作用。在投资的刺激下,国内部分产业新增产能增加,传统的国际产业实力对比格局开始逐步发生变化。

在发达经济体经济实力占明显优势的情况下,其商品和资本需要在全世界范围内寻找市场,国际贸易规则和国际投资规则侧重于市场开放,有利于实现其利

^① 参见刘立峰:《4 万亿投资计划回顾与评价》,《中国投资》2012 年第 12 期,第 35-38 页。

益。然而,当发展中国家经济实力上升,商品和资本需要走出国门,进入发达经济体市场时,由发达经济体制定的国际贸易规则就会发生变化。^①在全球产业实力对比发生变化的情况下,欧盟产业感受到了较大的竞争压力,要求修改贸易救济法规的呼声越来越高。

(三)中国入世议定书第15条到期后欧盟内部压力增大

受2008年全球性金融危机及欧债危机影响,欧盟产业盈利水平一直较低,部分产业将经营困难的原因归结为进口影响,并将欧盟贸易救济调查程序及实际征税水平与美国进行比较,认为受到损害幅度计算、从低征税规则等制度限制,欧盟的贸易救济对盟内产业保护力度不足。过去多年间全球贸易流向发生重大变化,但欧盟贸易救济工具没有相应的修改完善。在产业的压力下,欧委会开始重新审视欧盟贸易救济规则,由此开启了欧盟贸易救济立法修改进程。

2016年12月中国入世议定书第15条到期,在欧盟境内引发很大反响。部分欧盟产业对中国产品出口感到忧虑,并公开指责中国的产能过剩、补贴等问题,表示欧盟不应给予中国市场经济待遇。欧委会贸易委员马尔姆斯特伦谈及此事时说:“由于政府继续对经济发展施加很大影响,因此有些国家市场扭曲。中国入世议定书相关条款到期后,会影响倾销的计算方法。当然,我们必须履行WTO项下的国际义务。”^②在国内产业诉求和履行条约义务的双重压力下,欧盟曾经被数次搁置的修改贸易救济相关法规工作开始迅速推进。

此外,欧盟也希望通过修改相关规则,赋予欧委会更大的灵活性,使其在计算倾销及补贴税率时具有更大的自由裁量空间,最终保护盟内产业。

二、欧盟贸易救济立法修改情况

欧盟对贸易救济立法的修改主要包括两部分内容:第一部分是2017年12月公布的2017/2321号条例,^③主要针对中国入世议定书第15条到期,创造了“市场严重扭曲”概念,引入相关情况下新的正常价值计算方法,形成了欧盟反倾销规则

^① 参见贾海龙:《更加公平的国际经济法:贸易和投资领域的新发展》,载何志鹏等:《国际法的未来》,法律出版社2017年版,第80页。

^② 《马尔姆斯特伦谈欧盟贸易救济法律修改提案》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201611/20161101798289.shtml>, 2017年3月5日访问。

^③ Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of The Council of 12 December 2017 Amending Regulation (EU) 2016/1036 on Protection against Dumped Imports from Countries Not Members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on Protection against Subsidised Imports from Countries not Members of the European Union.

的新方法论。第二部分是2018年6月发布2018/825号条例,^①主要引入了“原材料扭曲”概念,并将其与部分弃用低税规则相结合;同时还对损害幅度的计算方法、调查期限、申请人等进行了修订。

(一) 欧盟反倾销规则的新方法

欧盟2017/2321号条例创造了与过去不同的计算倾销幅度的替代方法,由于创造了一套和过去反倾销规则不同的替代方法,因此欧盟称之为贸易救济的“新方法”(new methodology)。

1. 删除WTO成员的“非市场经济国家”名单

欧盟贸易救济规则修改前,通过列举的方式区分“市场经济国家”和“非市场经济国家”,凡未被列为非市场经济国家和转型经济国家的都是市场经济国家。其中,非市场经济国家有统一的名单,而转型经济国家则散见在各项单行法规中。^②根据相关名单,12个国家被列为“非市场经济国家”,3个成员被列为“可有条件获得市场经济待遇”的国家。^③

尽管中国入世议定书第15条被认为是将中国定义为“非市场经济国家”的依据,然而该条并未明确提出“非市场经济”概念,而是允许其他成员对中国发起反倾销调查时,在受调查企业不能明确证明其产业具备市场经济条件的情况下,可以采取替代国价格来确定正常价值。^④中国入世议定书第15条到期后,如继续将中国列为“可有条件获得市场经济待遇”的国家并据此适用替代国方法,明显违反了欧盟在国际条约中的义务。因此,欧盟通过修改贸易救济规则,删除了属于WTO成员的“非市场经济国家”名单,名义上改变了将WTO成员定义为“非市场经济国家”并直接适用替代国方法的做法。对于不是WTO成员并且被列入欧洲议会和欧盟理事会法规(EU)2015/755附件I中的国家^⑤,则依

① Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of The Council of 30 May 2018 Amending Regulation (EU) 2016/1036 on Protection against Dumped Imports from Countries not Members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on Protection against Subsidised Imports from Countries not Members of the European Union.

② 参见邓德雄:《欧盟反倾销中非市场经济国家和转型经济国家名单探源》,《国际商务财会》2008年第9期,第29页。

③ 12个“非市场经济国家”分别为:阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、蒙古、俄罗斯、白俄罗斯、朝鲜、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦;3个可有条件获得市场经济待遇的国家分别为:中国、越南和哈萨克斯坦。

④ 参见韩天竹:《“非市场经济地位”在WTO贸易救济案中的法律分析》,载孔庆江主编:《国际法评论》第8卷,清华大学出版社2017年版,第138-139页。

⑤ 包括阿塞拜疆、白俄罗斯、哈萨克斯坦、朝鲜、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

据为这些国家设计的特定方法来确定其正常价值,即实际上仍采用替代国方法计算正常价值。

2. 引入“市场严重扭曲”概念

欧盟反倾销规则新方法论的核心是提出了“市场严重扭曲”这一新概念。“市场严重扭曲”是指企业提交的价格或成本,包括原材料和能源成本,因受到政府重大干预,不是自由市场运行的结果。在评估是否存在“市场严重扭曲”时,新法案提出应考虑以下一个或多个因素:

(1)在被调查市场中,相当一部分企业在运营中为出口国当局所有、受其控制,或者受其政策监管或指引;

(2)国家在企业中的存在使其能够对价格或成本进行干预;

(3)公共政策或措施存在差别待遇,有利于国内供应商或影响自由市场运行;

(4)破产、公司及物权相关法律缺失、歧视性适用或执法不力;

(5)工资成本被扭曲;

(6)从执行公共政策目标或非独立于国家的机构获取金融支持。

3. “市场严重扭曲”情形下正常价值的计算方法

当认定一国存在“市场严重扭曲”,不宜使用该出口国的国内价格和成本时,正常价值应当基于反映未被扭曲的价格或基准进行构造。构造价格的来源包括:

(1)在相关数据可获得情况下,与出口国具有相似经济发展水平的适当代表国的相应生产及销售成本;如果此类国家不只一个,应当优先考虑有充分社会保障及环境保护水平的国家;

(2)未被扭曲的国际价格、成本或基准;

(3)国内成本,但仅限于有准确和适当证据证明其未被扭曲的情况下。

4. 申请人举证责任减轻

由欧盟委员会制作、发布并定期更新报告,阐述关于特定国家或产业“市场严重扭曲”情况。欧盟产业在提交立案或复审申请时可援引这些报告中的信息,在立案或复审申请书中指控出口国国内价格及成本不适合用于特定正常价值。这些报告及相应证据将被纳入与该特定国家或产业相关的调查案卷中,以便所有利害关系方能够发表观点和评论。

目前欧盟已经发布了中国市场严重扭曲报告,对于和中国相关的案件,特别是报告中列举的钢铁、铝、化工和陶瓷行业,申请人在申请书中可以直接列举报告中的信息,从而减轻申请人举证责任。

(二)欧盟贸易救济现代化

1995年欧盟为履行乌拉圭回合多边协议而全面修改其贸易救济法规后,其贸易救济立法多年来一直维持相对稳定的状态。2008年全球性金融危机后,欧

盟认为随着全球经济形势的变化,其贸易救济立法在适用过程中逐步出现不能反映经济发展新形势、对本国产业保护不力等问题,亟须修改。2011年,欧委会正式启动欧盟贸易救济措施现代化回顾工作,并于2013年向欧盟理事会和欧洲议会通报情况并提出立法建议。此后,经过较长时间的修改,最终形成了以部分弃用低税规则为核心的2018/825号条例。由于该条例的主要目的是适应贸易形势的变化,为区别于欧盟贸易救济的新方法,欧盟内部一直将其称为贸易救济现代化法案。^①欧盟贸易救济现代化的主要内容包括:

1. 部分弃用低税规则

欧盟是WTO成员中适用低税规则的主要经济体之一。根据修订前的规则,欧盟在进行贸易救济调查时,不仅定性分析倾销进口产品是否对国内产业造成损害,还定量分析倾销进口产品对国内产业所造成的损害程度,并把计算出的损害幅度与倾销幅度进行比较,^②按照较低的幅度确定最终征税水平。

在欧盟贸易救济法规修订的过程中,选择性放弃使用低税规则,是欧盟盟内部分产业一直期待的结果。根据新修订的法规,当判断一项低于倾销幅度的措施是否足以弥补损害时,欧委会应考虑产品生产时是否存在原材料扭曲。在满足以下条件时,欧委会可以判定低税不足以充分弥补损害:

一是存在原材料扭曲。价格双轨制、出口税、出口附加税、出口配额、出口禁令、出口财政费用、许可证、出口最低限价、减少或撤回出口退税、出口商清关限制、出口商资质清单、国内市场义务、原材料价格显著低于国际市场价格时的限制开采等行为,均可作为认定原材料扭曲的依据。

除此之外,欧委会还被授权参照经济合作和发展组织(OECD)工业原料出口限制清单或类似文件,对上述构成原材料扭曲的措施进行更新或修改。

二是单一原材料(包括能源)占被调查产品的生产成本比例不低于17%,才可以裁定存在扭曲。被扭曲的原材料价格可以按照具有代表性的国际市场价格计算。工业行业,特别是重工业行业的单一原材料成本通常都高于这一比例。

三是符合欧盟利益。欧委会应审查和出口国过剩产能、原材料竞争、对欧盟企业供应链的影响等相关的所有信息,确认不适用低税原则符合欧盟利益。部分弃用低税规则,是欧盟贸易救济法规修订的核心内容,对欧盟贸易救济调查实践影响很大。在具体案件中,一旦确定不适用低税规则,很可能大幅提高相关企业

^① Modernisation of EU Trade Defence Instruments, <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetdetails.cfm?meet=11519>, visited on 25 November 2018.

^② 参见张亮:《反倾销法上从低征税规则的适用》,《法学研究》2011年第2期,第182-192页。

税率。

2. 新增或进一步细化了损害幅度的计算方法

目标价格是计算损害幅度的基础。法规修订后,新增了确定目标价格时应考虑的因素,包括进口增加之前的利润水平;进口增加前国内产品的赢利能力,投资、研发及创新的全部成本,以及在正常竞争条件下的预期盈利水平;目标利润率应高于6%。同时还规定,确定欧盟产业的生产成本时,应考虑欧盟生产商因遵守各项环境协议和一系列欧盟参加的国际劳工组织公约而产生的成本,包括未来有关措施实施时可能产生的成本。

3. 中小企业和工会的参与

不具备法人身份的自然人及协会可以代表工会,或在工会的支持下提出双反调查的立案申请。工会可与国内产业共同准备申请书,可申请查阅案件的公开资料,对临时关税的征收进行评论,欧委会将工会利益纳入公共利益进行评估。同时,为鼓励中小企业参与贸易救济调查,欧委会进一步强化了中小企业咨询台的作用,并尽量将调查期设置为财年。

三、欧盟贸易救济立法修改对多边贸易规则发展的潜在影响

欧盟贸易救济立法修改中,存在“市场严重扭曲”及与之相关的倾销幅度计算方法、中国市场严重扭曲报告的法律地位及合规性、损害累计评估情形下部分弃用低税规则所导致的歧视性等与多边贸易规则相关的重要问题。欧盟是全球主要经济体之一,也是国际贸易规则的主要制定者之一,在WTO改革的大背景下,欧盟在其贸易救济立法中涉及的上述问题及其解决方式,对未来多边贸易规则的发展具有不可忽视的潜在影响。

(一)使用替代国计算倾销幅度需要依据

2016年12月11日前,欧盟对中国使用替代国的行为,都有中国入世议定书第15条作为依据。2016年12月11日后,欧盟继续在反倾销调查案件中使用替代数据的做法分为两个阶段:第一阶段是欧盟贸易救济立法修改前,欧委会在调查中仍选择替代国,并提出仅当应诉企业获得市场经济地位后,其提交的国内销售价格和生产成本数据方可被考虑;第二阶段是相关法规修改后,虽然不再区分市场经济国家和非市场经济国家,但建立了“市场严重扭曲”这一新概念。欧盟反倾销调查的新方法论,实质上是对所谓“市场严重扭曲”的国家和产业,仍将以构造价格计算倾销幅度,和过去有条件接受中国企业内销成本的做法差别不大。

2016年12月12日,中国就美国、欧盟对华反倾销调查中使用“替代国”的做法,先后提出WTO争端解决机制下的磋商请求,正式启动争端解决程序。2017

年底,欧盟就“中国诉欧盟现行反倾销基本条例”(DS516)提交了第一次书面陈述,美国也申请作为本案第三方并提交书面评论。在美欧的书面陈述中,不仅就2016年12月11日后中国入世议定书第15条是否仍有效进行抗辩,还用很大篇幅论证在确定正常价值时使用“替代国”或替代数据做法符合WTO一般性规定。^①

结合WTO成员的实践,目前大部分成员仍将替代国作为计算倾销幅度的例外。如果“世贸组织反倾销规则确定正常价值的方法是不穷尽的”,则各成员均可自行确定是否在反倾销调查中对其他成员使用“替代国”,《反倾销协定》的纪律性和可预测性将大幅降低。DS516案仍在审理过程中,其结果不仅涉及欧盟贸易救济立法修改中正常价值计算方法的规定,也会对《反倾销协定》和各国反倾销实践产生重要影响。

(二)市场扭曲报告具有自授权性

根据欧盟修订后的反倾销规则,为确定“市场严重扭曲”,欧委会应制定、发布并定期更新关于“市场严重扭曲”的报告,欧盟产业在提交立案或复审申请时可援引这些报告中的信息进行指控。也就是说,欧委会作为欧盟贸易救济调查机关,既自行制定并发布所谓“市场扭曲报告”,又依据该报告作出裁决。

欧盟为了履行其在WTO项下的国际义务,修改贸易救济法规,删除了WTO成员的非市场经济国家和转型经济国家名单。另一方面,又通过国内立法授权,将其他成员的经济及产业发展认定为受到“严重扭曲”并发布报告,同时还将报告作为对其他成员使用替代数据的证据。欧盟目前已发布了中国市场严重扭曲报告,给中国贴上新的“标签”,^②以寻求继续对中国适用替代数据计算倾销幅度的合法性。这种自行证明其他WTO成员为“市场严重扭曲”情形的做法,和直接列举非市场经济国家只存在形式上的区别。

《反倾销协定》并未授权成员评定其他国家的经济模式,依据自身评定对其他成员使用替代数据,可以认定为一种单方解释多边条约的行为。如果WTO成员能够通过国内立法,授权贸易救济调查机关确定其他成员的市场经济状况,并将其作为使用替代数据的依据,各国贸易救济规则将会陷入混乱。同时,欧委会发布的中国市场严重扭曲报告中,不仅有对补贴的评判,还广泛涉及产业政策、国有企业、金融政策、产能过剩等问题,很多并不受多边贸易规则限制。因此,欧盟“市

^① 参见白明:《“替代国”做法不是世贸组织反倾销规则的一般方法》,《人民论坛·学术前沿》2018年第2期,第84-89页。

^② 参见蒋小红:《中国“非市场经济待遇”之后倾销的计算方法——解析欧盟贸易救济立法的最新发展》,《国际法研究》2017年第4期,第107页。

场扭曲报告”的合规性问题,既涉及评定其他成员的权利,也与国际贸易规则的范围和扩张性相关,对未来国际贸易法发展具有重要的潜在影响。

(三) 损害累计评估和部分弃用低税规则同时适用违反非歧视原则

损害累计评估是指对多个国家的同一进口产品进行反倾销调查时,调查机关将这几个国家的进口产品对进口国产业造成的损害累计进行评估计算,从而最终确定对进口国产业损害的程度。^①

根据《反倾销协定》第3.3条,如来自一个以上国家的一产品的进口同时接受反倾销调查,则调查主管机关只有在确定以下内容后,方可累计评估此类进口产品的影响:(a)对来自每一国家的进口产品确定的倾销幅度大于第5条第8款定义的微量倾销幅度,且自每一国家的进口量并非可忽略不计;及(b)根据进口产品之间的竞争条件和进口产品与国内同类产品之间的竞争条件,对进口产品的影响所作的累计评估是适当的。

根据欧盟贸易救济规则,欧盟在确定实质性损害时也采用累计评估的方法。累计评估本身符合WTO规则,但在选择性弃用低税规则的情况下,则有可能出现出口量小、对进口国市场影响小、倾销幅度低的国家,最终适用的税率反而最高的情况。损害累计评估和部分弃用低税规则同时适用,可能导致选择性排除特定国家产品的结果,违反非歧视原则。

四、欧盟贸易救济立法修改与其WTO改革观点的不同表达

欧盟作为一个整体,并没有对全球化形成清晰的共识,呈现出自我矛盾的心态和政策取向。^②欧盟贸易救济立法修改虽然是对欧盟自身法律的修改,但是集中反映了在新的经济环境下,欧盟转变贸易救济领域规则的保护主义倾向。欧盟在世界贸易规则的制定中一直发挥重要作用,在WTO改革的大背景下,欧盟率先提出了针对WTO改革的概念文件,欧盟盟内法规修改中体现的理念,也部分反映在其对WTO改革的观点之中。但另一方面,欧盟仍是多边贸易体制的坚定支持者,在维护多边贸易体制的前提下,欧盟提出的WTO现代化的概念文件,与其国内法修改使用了不同的表达方式,内容既有一致性,也存在差异性。

(一) “市场严重扭曲”与国有企业及补贴

欧盟贸易救济立法修改中直接提出了“市场严重扭曲”概念,并列举了构成

^① 参见尹立:《欧盟对巴西反倾销争议案的法律分析与思考》,《学习论坛》2009年第3期,第74页。

^② 参见刘明礼:《试析欧盟对全球化的矛盾心态》,《现代国际关系》2018年第7期,第39页。

“市场严重扭曲”情形的多个因素。但在WTO改革概念文件中,欧盟并未直接提出类似概念,而是建议对与之相关的国有企业和补贴进行规制。

1. “市场严重扭曲”和规范国有企业

欧盟贸易救济立法修改后,构成“市场严重扭曲”应考虑的因素有两条与国有企业直接相关,包括:(1)相当一部分企业为出口国当局所有、受其控制,或者受其政策监督或指引;(2)国家在企业中的存在使其能够对价格或成本进行干预。在WTO改革概念文件中,欧盟认为国有企业具有扭曲市场的效果,应制定规则规范其市场扭曲行为,扩大作为“公共机构”的国有企业范围。

2. 中国市场严重扭曲报告和加强对补贴的规范

欧盟在中国市场严重扭曲报告中,逐项分析了中国在土地、能源、资本、原材料及劳动力等领域存在的补贴;同时,还从产业角度列举了钢铁、铝、化工和陶瓷四大行业存在的补贴。欧盟所列举的这些所谓补贴项目,并非禁止性补贴,很多补贴是否违反多边规则仍须争端解决机制裁决。欧盟在WTO改革概念文件中提出应加强对补贴的规范,对部分最具危害性的可诉补贴,应用更严格的规则予以限制。相关观点延续了其在中国市场严重扭曲报告中对补贴的分析和认识。

(二)限制发展中国家与发展中国家毕业程序

1. 发展中国家毕业程序

随着一些发展中国家经济快速增长,发达经济体逐渐形成了一种认识,即发展中国家应是少数确实需要援助的国家。当前WTO规则中对发展中国家缺乏具体的定义,已经形成多边回合谈判的障碍。因此,应设计相关规则,对发展中国家区别对待。在WTO改革概念文件中,欧盟有针对性地提出了发展中国家毕业程序,并要求对发展中国家享有的特殊与差别待遇予以适当限制。

欧盟对贸易救济立法的修改虽然没有直接提出对发展中国家待遇的限制,但在“原材料扭曲”情形下,选择性放弃使用低税原则。由于目前原材料出口国以发展中国家为主,且部分发展中国家确实不同程度地存在原材料出口限制等问题,因此相关规定实质上形成了对发展中国家的限制。

2. 部分弃用低税规则

低税规则虽然不是反倾销协定中的强制性义务,但对正确衡量和合理消除倾销产品对国内市场的影响、维护贸易的自由和公平,具有十分重要的意义。在常规性使用贸易救济工具的国家 and 地区之中,欧盟是低税规则的早期提倡者和最早的践行者。

在多哈回合谈判中,15个成员方曾提出实施低税规则的专门提案,希望建立一种机制,确保反倾销税金额不超过抵消倾销进口导致的损害效果所需之金

额。^①关于是否要对反倾销协议第9.1条进行修订,将从低征税规定为强制性的义务,WTO成员形成了两派意见。韩国、中国、巴西、印度和日本等成员方支持低税规则的强制适用;美国和加拿大则持完全反对的态度,加拿大认为在多边层面没有各方认同的足以消除损害税率的计算方法,美国则认为损害难以量化。^②欧盟在谈判中一直表现出较超脱的态度。

在这次立法修改中,欧盟对低税规则态度的转变,从一个角度折射出发达经济体在贸易救济领域的观点更加趋向一致,使用相关规则保护国内产业的意图在增强。在WTO改革中将从低征税作为强制性义务的可能性进一步降低。

3. 发达经济体和发展中国家利益进一步分化

欧盟是全球最重要的经济体之一,也是经常使用贸易救济工具的主要经济体之一。欧盟贸易救济立法修改前,在使用贸易救济工具保护国内产业的同时,欧盟也重视其贸易救济工具的合规性、国内公共利益以及对进口产品采取贸易救济措施的公平性。欧盟与美国在贸易救济规则上的差异,为多边规则谈判提供了更多可供选择的范本与实践。

欧盟贸易救济立法修改后,其贸易救济工具作为国内产业保护性手段的作用增强,制度上更靠近美国贸易救济制度。在实际运用过程中,贸易救济措施,尤其是反倾销措施的贸易救济功能已经更多地转向“贸易防御”,即选择对国内产业存在更大竞争威胁和压力的产品实施贸易救济措施,使该项措施成为阻拦产品进口的防御性措施,从而削弱进口产品的比较优势,缓解国内相同产品的竞争压力。^③可以预见,未来的多边贸易规则谈判中,发达国家和发展中国家的利益分化将更加明显。

(三) 劳工、环境规则与可持续发展理念

在贸易救济立法修改中,欧盟充分考虑了国际劳工组织和多边环境条约的规定。在评估“市场严重扭曲”以及损害幅度的计算方法中,都引入了对国际劳工组织协定和多边环境条约的考量。在欧盟提出的WTO改革概念文件中,将相关理念抽象为国际社会可持续发展目标,建议对可持续发展进行详细研究并提出贸易政策领域有助于实现可持续发展的方式。欧盟认为,到目前为止,WTO谈判中唯

^① 参见宋和平主编:《多哈回合反倾销和反补贴规则谈判研究》,法律出版社2011年版,第187页。

^② 参见朱广东:《国际贸易救济法律问题研究》,东南大学出版社2011年版,第298-299页。

^③ 参见朱晓青主编:《变化中的国际法:热点与前沿》,中国社会科学出版社2012年版,第439-440页。

一与可持续发展目标相关的谈判是减少有害渔业补贴,这也是多哈宣言中明确授权谈判的内容,在贸易领域可以做的还有更多。欧盟将和其他成员共同推动相关问题在 WTO 的研究和讨论。

(四) 欧盟 WTO 改革的观点更趋保守

欧盟在其贸易救济立法修改中涉及的几个重要问题,对国际贸易法和多边贸易体制的未来发展具有重要影响。美国在 WTO 改革问题上态度强硬,正在通过阻挠上诉机构正常运行手段实现自己的主张。如果欧盟在 WTO 改革中也坚持其在贸易救济领域自由裁量权的扩张,则多边贸易体制将会面对更艰难的形势。

幸运的是,欧盟仍站在坚定支持多边贸易体制的立场上,其 WTO 改革概念文件更多从维护多边贸易规则的角度提出改革方案:没有直接提出“市场严重扭曲”等概念,而是从多边贸易规则目前没有具体规范的国有企业以及加严补贴纪律等角度提出改革意见;加强通报义务、强化贸易政策审议机制等强化多边纪律的建议,并未涉及规则的实质性修改,并且有助于维护多边贸易体制的稳定运行,预计在成员中达成一致的可能性较大;欧盟对于争端解决机制现代化的建议,体现了其维护上诉机构及争端解决机制正常运转的期待。和欧盟贸易救济立法修改相比,其在 WTO 改革问题上的主张更趋保守,反映出在改革的基础上,欧盟不希望放弃多边贸易体制的立场。

五、WTO 改革背景下中欧应在合作基础上解决分歧

中国和欧盟都是多边贸易体制的坚定支持者,希望提高贸易投资自由化和便利化,抵制保护主义与单边主义,推动更加开放、平衡和包容的全球化。因此中、欧双方在 WTO 改革中具有合作的基础。在 WTO 改革进程中,中、欧双方应求同存异,首先合作解决涉及 WTO 存续与发展的关键性问题。对于双方在贸易救济领域存在的分歧,可以尽量通过 WTO 争端解决机制解决。

(一) 中、欧合作解决上诉机构危机

争端解决机制被视为世界贸易组织“皇冠上的明珠”。争端解决机制的上诉机构成员原本有七位,由于美国的阻挠,目前缺少四位成员无法填补。如果美国继续否决上诉机构成员任命,到 2019 年 12 月,上诉机构将只剩下一位成员,面临瘫痪威胁。

2016 年,美方明确表示不支持韩国籍上诉机构法官张胜和连任,拒绝的理由包括张胜和在涉美贸易争端中的有关裁决不符合国际贸易规则,以及其在面试中

对未上诉争端及与解决争端无关问题的关注。^①欧盟、巴西、日本和印度等当时公开批评美国,认为此举违背了上诉机构独立、公平的原则。^②此后,针对上诉机构成员任命问题,多个成员多次提交联合提案,要求尽快解决。从成员提交的提案可以看出,大多数成员希望尽快打破上诉机构人员任命的僵局,解决WTO争端解决机制的有效性,使WTO争端解决机制继续发挥其不可替代的重要作用,维护国际贸易秩序的稳定。

有效的争端解决机制,是WTO和GATT最大的区别;而缺少有效的争端解决机制,将使WTO退回至GATT时代。WTO争端解决机制在为多边贸易体制提供可靠性和可预测性方面是一个重要因素。^③上诉机构是争端解决机制有效运行的保障,缺少能够有效运作的上诉机构,争端解决机制将会整体失效。

在目前错综复杂的贸易保护形势下,成员间对于在协定项下的权利义务分配观点各异且相互冲突。如上诉机构瘫痪,将使各成员在协定项下的权利和义务缺少权威机构的解释和澄清。在成员利益被减损的情况下,其权益也无法得到保障。各成员间权利义务的平衡被打破,WTO的整体运转也将面临威胁。不首先破解上诉机构危机,争端解决机制将面临失效,没有对既有协定的权威性解释,WTO改革也将无从谈起。

为解决上诉机构危机,保障并完善争端解决机制,维护多边贸易体制,2018年11月22日,欧盟、中国等多个WTO成员向WTO提交了关于争端解决上诉程序改革的联合提案,旨在回应并解决相关成员对上诉程序的关注,维护和加强上诉机构的独立性和公正性,并推动尽快启动上诉机构成员遴选程序。^④该提案代表中、欧双方及其他多个WTO成员就WTO改革中优先解决上诉机构危机问题达成一致,这也是中、欧世贸组织改革联合工作组的一项积极成果。遗憾的是,美国目前仍认为相关提案未能解决其关注。

(二)多种途径解决中、欧贸易救济领域的分歧

在贸易救济领域,中、欧双方仍存在较为严重的分歧。欧盟贸易救济立法修

① WTO Members Debate Appointment/Reappointment of Appellate Body Members, https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/dsb_23may16_e.htm, visited on 26 November 2018.

② 《美国百般阻挠,WTO上诉机构面临瘫痪》, <https://www.yicai.com/news/5394931.html>, 2018年11月24日访问。

③ 参见韩立余:《WTO争端解决中的案例法方法》,《现代法学》2008年第3期,第128页。

④ 《中国、欧盟等成员向世贸组织提交联合提案推动尽快启动上诉机构成员遴选》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201811/20181102810497.shtml>, 2018年11月27日访问。

改后确立的“市场严重扭曲”、原材料扭曲与部分弃用低税规则以及欧委会发布的中国市场严重扭曲报告,与中国对于中国入世议定书第15条到期后其他国家履行条约义务的预期严重不符。欧委会通过其发布的中国市场严重扭曲报告确定“市场严重扭曲”情形,再使用替代数据计算倾销幅度。同时,为了修正过去损害幅度较低而导致的无法适用较高反倾销税率的情况,引入原材料扭曲情况下部分弃用低税规则。上述三项规则导致的直接结果是欧盟贸易救济工具对中国出口产品保留了使用替代数据的自由裁量权。从中国市场严重扭曲报告来看,在未来的贸易救济调查中,对钢铁、铝、化工、陶瓷等中国竞争力较强的产业,欧盟将通过替代数据计算出较高的倾销幅度,再通过原材料扭曲弃用低税规则,保证最终适用较高税率。

上述规则是相互关联、相辅相成的,前两个问题都与中国入世议定书第15条到期后欧盟应如何履行其条约义务密切相关,同时也涉及《反倾销协定》相关规则的解释。考虑到中、欧之间就中国入世议定书第15条到期后双方的权利义务的转变问题存在较大分歧以及在WTO争端解决机制改革方案问题上的一致性,通过WTO争端解决机制来解决中、欧在欧盟贸易救济立法中存在的分歧,应是当前形势下的最佳方案。

中国是全球化和加入WTO的受益者。加入WTO后,中国经济快速增长,缩小了与发达经济体之间的差距,2010年中国成为全球第二大经济体,2013年后多次成为全球第一大货物贸易国。中国经济实力不断增长,出口产品竞争力不断增强的情况下,中国入世议定书第15条到期后,要求其他国家履行条约义务的难度可想而知。中国入世议定书第15条到期,不应被赋予超越规则范畴的过高期待。^①第15条到期前,中国就通过双边谈判,与多个国家达成一致,在反倾销调查中不使用替代国方法。中、欧之间存在合作的基础,在通过争端解决机制解决相关问题的同时,也应考虑实际贸易情况权衡利弊,提前做好利益选择方案,在合适的时机通过双边谈判解决相关问题。

(三)在透明度和补贴通报领域展开更多合作

中国一直以来都切实履行世贸组织补贴与反补贴措施协议,对于禁止性补贴全面取消,同时尽可能减少采用可诉补贴。同时,认真做好贸易政策合规工作,确保贸易政策符合世贸组织规则,也是中国政府的一贯要求。

在WTO改革概念文件中,欧盟建议对补贴通报建立更有效的委员会层面的监督机制;引入履行通报义务的激励措施和对故意和反复违反通报义务的制裁;

^① 参见李思奇、姚远、屠新泉:《2016年中国获得“市场经济地位”的前景:美国因素于中国策略》,《国际贸易问题》2016年第3期,第159页。

实施反向通报制度;加强贸易政策审议机制等。

在补贴问题上,更全面、制度性的通报不仅有利于在多边层面建立良好的国家形象,也有利于中国从制度上建立补贴的逐级报告制度。中国一直是贸易政策审议机制的积极参与者,世贸组织至今已经成功对中国进行了七次贸易政策审议,相关政策在贸易政策审议机制中得到大多数成员的肯定。在透明度和补贴通报问题上,中、欧之间存在进一步合作的基础。在增强补贴通报的纪律性问题上,中国可以有所作为。

Review on Recent Amendment of EU Trade Remedy Instruments: In the Context of WTO Reform

Abstract: In the past two years, the EU has revised its trade remedy instruments twice. In the context of WTO reform, the concept of “significant market distortion”, the working document on significant distortions in the economy of China, and the partial abandonment of LDR under the circumstance of raw material restriction may influence the development of international trade law. Recently, the EU have proposed a concept paper on WTO reform. On the one hand, it has some consistent concept with the amendment of trade remedy instruments. On the other hand, it also reflects some differences. Both China and the EU are supporters of the multilateral trading system, so we should cooperate in the WTO reform. The dispute settlement function of the WTO is in grave danger and we should give priority to solve the problem. We could also carry out more cooperation in the areas of transparency and subsidy notifications. The differences between the two members in the trade remedy area can be resolved through multiple ways such as the WTO dispute settlement mechanism and bilateral negotiations.

Key words: TDI Modernisation; the reform of WTO; significant market distortion; lesser duty rule; report on significant distortions in the economy of China

(责任编辑:漆 彤)