

国家扶贫战略转向视域下 中国恢复落后地区补贴的策略

李仲平

(广东金融学院法学院, 广东 广州 510521)

摘要:在国家扶贫战略从消除绝对贫困转向解决相对贫困后,重新激活世界贸易组织中业已失效的落后地区补贴,可为中国解决相对贫困提供地区补贴豁免的“安全阀”。基于判断地区补贴正当与否的地区专向性的标准不明,并且界定地区补贴可否豁免的落后地区的条件存在疏漏,在世界贸易组织中恢复落后地区补贴,需要澄清地区专向性判断标准的模糊并补足落后地区界定条件的疏漏。为了澄清地区专向性判断标准的模糊,中国应主张地区补贴的授予机关包括地方政府与中央政府,受补贴的某些企业无关全部企业与部分企业之分,对实施地区补贴的指定地区附加目的限制。为了补足落后地区界定条件的疏漏,中国可以设计多维度的落后地区测量指标,构建梯度化的落后地区量化基准,并设置确定性的落后地区甄别标准。

关键词:不可诉补贴;落后地区;地区专向性

中图分类号:DF96

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2023)06-0026-09

Tactics on restoring subsidies to disadvantaged regions for China from the perspective of national strategy shift of poverty alleviation

LI Zhongping

(School of Law, Guangdong University of Finance, Guangzhou 510521, China)

Abstract: After the strategy of national poverty alleviation shifts from eliminating absolute poverty to solving relative poverty, it is necessary to restore the subsidies to disadvantaged regions which has failed in WTO for providing a “relief valve” for regional subsidy. Based on the criteria of regional specificity that determines whether regional subsidies can be considered legal are relatively vague and the conditions of disadvantaged regions that determines whether regional subsidies can be exempted are relatively negligent, it is necessary for China to clarify the ambiguities of criteria on regional specificity and complete the omissions of conditions on disadvantaged regions. In terms of the former, China should claim that both local governments and central government are grant authorities, emphasize that all enterprises and some enterprises are not relevant with certain enterprises in the case that regional subsidies overcompensate the disadvantages of disadvantaged regions, add purpose limits to the designated areas where the subsidized enterprises lie. As far as the latter, China should design a multi-dimensional indicators, build a gradient benchmark and set a deterministic standard of disadvantaged regions.

Key words: non-actionable subsidies; disadvantaged regions; regional specificity

收稿日期:2022-12-28 修回日期:2023-05-15

基金项目:国家社会科学基金资助一般项目“CPTPP 国有企业补贴规则与中国国有知识产权归属改革研究”(22BFX096)。

作者简介:李仲平(1976—),女,山西原平人,广东金融学院法学院副教授,博士,研究方向为国际经济法。

一、国家扶贫战略转向视域下恢复落后地区补贴的逻辑

中国历史性地消除绝对贫困后,国家扶贫战略已从消除绝对贫困转向解决相对贫困。在相对贫困治理不得不依赖政府建立长效地区补贴机制的情形下,为向适格地区补贴提供豁免例外的“安全阀”,在世界贸易组织(WTO)中恢复落后地区补贴具有一定的合理性、必要性与可行性。

(一)在 WTO 中恢复落后地区补贴的合理性

基于地区补贴可以修正或弥补落后地区的市场失灵,在 WTO 中恢复落后地区补贴可以为各经济体消除地区贫困创设合理的政策空间。

1. 地区补贴是修正或弥补落后地区市场失灵的有效工具

在 WTO《补贴与反补贴措施协议》(《SCM 协议》)之下,落后地区补贴不具有可诉性,属于成员可以自由使用且原则上免于被采取反措施的补贴。作为自由市场经济范式的产物,《SCM 协议》之所以向落后地区补贴提供豁免,概因其可以弥补或修正落后地区的市场失灵。地区市场失灵在全球各类经济体中普遍存在。当通过缔结自由贸易协定推进全球或区域经济一体化时,不同发展水平经济体的趋同发展又会进一步引起或加剧地区市场失灵的全球化或区域化。因此,无论发达经济体还是发展中经济体,均有借助地区补贴修正地区市场失灵的现实需求。为了确保各经济体既能有效使用地区补贴,又能免遭反措施的威胁,国际社会早在关税与贸易总协定东京回合中为地区补贴创设了政策空间。

2. 恢复落后地区补贴可以为消除地区贫困提供制度保障

东京回合达成的《补贴守则》明确指出,消除地区内工业、经济和社会劣势的补贴,是实现发展目标的重要工具,其使用不应受到限制。在乌拉圭回合谈判期间,尽管美国主张所有的补贴都不应不可诉,但瑞士、日本、澳大利亚、加拿大及欧盟等发达经济体却坚持地区补贴不可诉。此外,韩国、埃及、哥伦比亚、巴西、印度等发展中经济体也主张弥补市场失灵的补贴不可诉。甚至代表最不发达经济体的孟加拉,也强调补贴是一国整体经

济发展计划的一部分。最终,乌拉圭回合的谈判者根据补贴是修正还是造成了经济扭曲,将补贴分为合理的补贴与不合理的补贴,前者即为《SCM 协议》中的不可诉补贴。不可诉补贴包括落后地区补贴,原则上不会被采取反措施。因此,《SCM 协议》实际上为各经济体利用地区补贴提供了制度保障。

落后地区补贴的失效,表明国际社会忽视了地区补贴的正当功能。尤其是,这一失效是 WTO 成员之间利益矛盾和立场冲突的结果,而非基于落后地区补贴缺乏合理性。因此,恢复落后地区补贴可以重塑地区补贴具有合理性的基本认知,进而为消除地区贫困提供制度保障。

(二)在 WTO 中恢复落后地区补贴的必要性

落后地区补贴失效不仅导致全球各经济体的可持续发展能力普遍遭到削弱,而且使中国扶贫战略陷入扶贫空间不足与反措施威胁的双重困境。为了突破此类困境,国际社会有必要在 WTO 中恢复落后地区补贴。

1. 落后地区补贴失效后各经济体的可持续发展能力普遍遭到削弱

世界各经济体一直或明或暗地提供地区补贴。以不可诉补贴生效期间(1995—1999)的 WTO 相关通报为例,共有 10 个成员使用了不可诉补贴,且大部分采取落后地区补贴的形式。这十个成员中包括 4 个发达经济体,即美国、欧盟、加拿大和日本,6 个发展中经济体,即保加利亚、捷克、匈牙利、波兰、巴西与智利^[1]。由此,尽管发展中经济体的财力有限,但其使用地区补贴的意愿不仅不弱于发达经济体,而且使用地区补贴的偏好明显优于研发和环保补贴。

当不可诉补贴于 2000 年失效时,落后地区补贴的潜力尚未完全发挥。发达经济体继续使用地区补贴,而发展中经济体一方面在多哈回合中主张恢复落后地区补贴^[2],另一方面提议扩容不可诉补贴范围以囊括其实现合理发展目标所需的区域增长、技术研发、生产多样化及环境友好型生产方法^[3];还试图将不可诉补贴与差别待遇挂钩而纳入仅由其实施的禁止性补贴^[4]。最终,尽管多哈回合的《反倾销和反补贴协议主席案文草案》保

留了原《SCM 协议》中落后地区补贴的规定,但由于多哈回合“胎死腹中”,落后地区补贴最终未能在该轮谈判中得以恢复。

失去不可诉的豁免后,落后地区补贴受制于可诉性补贴规则,既可被诉诸 WTO 争端解决机构,又可被采取反补贴措施。至此,各经济体基于人类共同利益实现可持续发展的能力遭到极大的减损甚至退化,利用地区补贴处理地区失衡、解决地区贫困问题的政策空间几近为零。

2. 落后地区补贴失效后中国财政扶贫空间不足且极易被采取反措施

中国相对贫困群体主要位于市场本身不完善且市场结构不完全的“老少边山”等相对落后地区。因此,中国相对贫困治理不得不依赖政府提供地区补贴。与其他发展中经济体相比,中国的落后地区补贴不存在财政投入能力不足的问题。然而,受制于可诉性补贴规则的约束,中国财政扶贫投入却出现了空间不够的窘境。比如,土地要素对中国贫困有较为突出的影响,中国相对贫困治理需要提升与优化土地资源禀赋与资本禀赋。然而,囿于中国土地政策^[5]与土地税费减免^[6]均已被征收反补贴税,土地扶贫政策空间几乎被完全挤压。无处投放的扶贫资金或被大量浪费,或被长期闲置。财政扶贫投入能力与投入空间的失衡,降低了中国扶贫资金的使用效益,削弱了中国政府治理相对贫困的能力。

此外,中国地区补贴旨在促进内生性的发展减贫。除了以财政投入与金融保险促进产业扶贫之外,还向“老少边山”地区提供税费优惠,并对设在西部地区的鼓励类产业企业减按 15% 的税率征收企业所得税。然而,中国地区补贴已经屡遭美国的挑战,地区资金^[7]、电力^[8]、税收^[9]及加速折旧^[10]等均已被征收反补贴税。即使美国相关实践已被 WTO 争端解决机构认定违法^[11],仍然不足以缓解中国地区补贴的适用困境。

需要说明的是,受制于财政扶贫投入空间的约束,中国人均财政扶贫投入并不高。但囿于体量较大,致使有限的补贴极易受到美国基于可诉性补贴规则的合法挑战。而发达经济体尽管也大量使用地区补贴,但却在相互默契下不启动反补

贴调查。因此,为了拓展财政扶贫空间并降低扶贫战略转向中的风险,中国有必要推动在 WTO 中恢复不可诉落后地区补贴。

(三)在 WTO 中恢复落后地区补贴的可行性

国际社会关于地区补贴的分歧,主要发生于美国和其他经济体之间。基于其他经济体极有可能与美国在利益交换基础上达成共识,在 WTO 中恢复落后地区补贴具有一定的可行性。

1. 恢复落后地区补贴在根本上不会遭到美国的反对

应否及如何规制地区补贴的争议,除了发生于发达经济体与发展中经济体之间,更存在于发达经济体内部。比如,加拿大和欧盟一贯主张对地区补贴持宽松态度,并在多哈回合中支持讨论恢复落后地区补贴的议题,而美国则坚持地区补贴必然扭曲资源配置,应予以严格规制。本质上,仅当地区补贴过度补偿企业转位成本所带来的净竞争优势才可能扭曲贸易。由于其他经济体借助净竞争优势的概念规避美国反补贴法,美国国会遂摒弃这一实践,继而通过产业专向性来放松对地区补贴的规制。然而,由于缺少有效的监管手段,美国最终通过狭义界定落后地区对地区补贴实施更为严格的规制。考虑到美国的转向是行政监管缺乏可操作性而非地区补贴欠缺合理性的结果,恢复落后地区补贴在根本上不会遭到美国的反对。

2. 美国可能会为了获得其他规则下的利益而同意恢复落后地区补贴

值得提及的是,美国之所以在乌拉圭回合中接受不可诉补贴,是其对《SCM 协议》第 6.1 条关于飞机产业的利益与其他成员关于不可诉补贴利益之间进行权衡的结果。在《SCM 协议》第 6.1 条业已失效且美国飞机补贴已被推上 WTO“被告席”后,美国可能会为了重新获得该条下的利益而与希望恢复落后地区补贴的成员达成妥协。此外,美国偏好研发补贴,曾在关于是否延长不可诉补贴的讨论中采取了与加拿大和欧盟相同的立场。尤其是,在美国近 50 年实施的产业政策中,研发补贴的效果是最好的^[12]。在研发补贴已随落后地区补贴同时失效的情形下,不排除试图恢复研发补

贴的美国与希望恢复落后地区补贴的经济体达成共识的可能。

二、国家扶贫战略转向视域下恢复落后地区补贴的困境

《SCM 协议》意义上的落后地区补贴主要指在落后地区内不具有地区专向性的补贴。既有地区补贴国际争端以及中国实践表明,在 WTO 中恢复落后地区补贴主要面临地区专向性判断标准模糊以及落后地区划定条件疏漏的困境。

(一)地区专向性的判断标准比较模糊

地区专向性旨在探究地区补贴是否具有地理范围上的限制从而扭曲了贸易。根据《SCM 协议》第 2.2 条的规定,地区专向性包括授予机关、指定地区及某些企业 3 个要素。囿于这些要素比较模糊,地区专向性的判断一直是 WTO 成员中极具争议性的问题之一。

1. 地区补贴的授予机关存在“二元主体说”与“单一主体说”之争

关于地区补贴授予机关的争议体现在,其仅指地方政府,还是包括中央政府。“二元主体说”认为,授予机关既包括中央政府,又包括地方政府^[13];“单一主体说”认为,授予机关仅指地方政府^[14]。

实践中,WTO 数量众多的成员无论是实行联邦制还是单一制,地区补贴的授予机关既有中央政府,也有地方政府。此外,倘若授予机关不包括中央政府,由于中央政府提供的地区补贴几乎总是将补贴限于特定的地理范围,导致其总是被认定具有地区专向性。然而,尽管《SCM 协议》旨在规范扭曲贸易的补贴,但其仍然确保并非每一项政府干预都应受到规制^[15]。因此,WTO 成员政治体制的多元性、补贴实践的多样性以及《SCM 协议》规制补贴时的克制性,均表明“单一主体说”存在一定的缺陷。

2. 获得地区补贴的某些企业存在“狭义说”与“广义说”之争

国际社会关于某些企业的分歧主要有“狭义说”与“广义说”。“狭义说”认为,某些企业除了应位于补贴授予机关管辖范围的指定地区之内,还必须是指定地区之内的部分企业,中国^[16]和欧

盟^[17]是这一观点的主要支持者。“广义说”认为,某些企业并不限于指定地区之内的部分企业,还包括指定地区之内的全部企业。美国是“广义说”的主要提议者^[16],并得到澳大利亚和加拿大的支持。本质上,某些企业界定的宽窄关涉地区专向性认定的难易,而“狭义说”则存在一定的不足。

(1)《SCM 协议》的谈判历史不支持“狭义说”。如何规制地区补贴,是《SCM 协议》谈判中极具争议性的问题之一。欧盟认为,地方政府向任一地区内全部企业提供补贴的经济效果,与中央政府向同一地区、同一企业提供相同补贴的经济效果并无不同^[18]。换言之,无论授予机关是中央政府还是地方政府,无论受补贴企业是全部企业还是部分企业,补贴被限于指定地区这一事实本身,就足以认定专向性。乌拉圭回合谈判中的邓克尔(Dunkel Draft)文本基本反映了欧盟的主张:“不考虑授予机关的性质,指定地区之内全部企业均可获得的补贴属专向性补贴。”^[19]

但是,加拿大认为邓克尔文本将限制加拿大国内广泛存在的、普遍可获得的省级政府补贴,并可能严重影响加拿大联邦政府与省级政府之间的宪政平衡。因此,《SCM 协议》的最终文本是对欧盟和加拿大观点的折中:“限于授予机关管辖范围内某些企业的补贴属专向性补贴。”然而,从邓克尔文本中的“全部企业均可获得”到《SCM 协议》中“限于……某些企业”的改变能否推导出某些企业仅限于指定地区之内的部分企业,似乎并不确定。

(2)欧盟和中国的实践不支持“狭义说”。尽管欧盟和中国是“狭义说”的主要支持者,但其域内实践却均遵循“广义说”。如在“印度苯磺酸补贴案”中,欧盟委员会认为印度马哈拉施特拉邦(Maharashtra State)的措施具有地区专向性的理由是:调查所涉补贴仅仅对于已在马哈拉施特拉邦之内投资的企业可以获得,对于这个地区之外的企业无法获得^[20]。在“欧盟太阳能多晶硅反补贴案”中,中国商务部认为德国“改善区域经济结构共同任务”的投资赠款具有地区专向性的理由是:调查所涉项目仅仅授予德国境内某些特定地区内的企业,而非所有德国企业均有权获得^[21]。由此,

欧盟和中国的相关实践仅关注地区补贴是否限于指定地区,并未深入探究地区补贴在指定地区之内全部企业与部分企业之间的可获得性差异。

(3)指定地区之内部分企业获得的补贴并不必然扭曲贸易。在授予机关将补贴限于指定地区内部分企业的情形下,其可能仅仅改变了受补贴企业的生产模式,而不会影响其贸易模式。比如,生产某文具的成本在进口国是每个 120 元,在出口国的 A 地和 B 地分别是每个 90 元和 100 元。出口国政府给予 B 地生产企业每个文具 10 元的补贴对国际贸易没有影响。换言之,地区补贴虽然降低了补贴提供经济体的整体福利水平,但不会影响受补贴货物的出口价格,也就不会扭曲贸易。

综上所述,“狭义说”既无谈判历史的支持,又与支持者的域内实践不符,尤其是欠缺经济合理性,表明其可能仅仅是一种诉讼策略。就此而言,在 WTO 中恢复落后地区补贴似乎应关注“广义说”。

3. 实施地区补贴的指定地区存在“限制说”与“非限制说”之争

国际社会关于指定地区的争议,主要发生在中国与美国之间。作为全球反措施的主要目标体,中国主张指定地区必须受到一定限制,是“一个具有明确经济或行政特征的毗连地理区域”^[16],此即“限制说”。作为全球反措施的主要使用体,美国认为指定地区不应受到任何限制,是“补贴授予机关管辖范围内任何一块可被识别的土地”^[16],此即“非限制说”。

中国主要援引《SCM 协议》关于落后地区的标准支持自己的观点。为了防止成员通过任意划定落后地区规避补贴纪律,《SCM 协议》对落后地区规定了严格的标准,籍此确保一项实际上被提供给建立在确定的、可量化参数基础上的、经济上落后地区的通常可获得补贴免于被采取反措施。与之相比,《SCM 协议》中的地区专向性,仅仅是为了甄别地区补贴是否存在地理范围上的限制,所以无需施加类似于落后地区的严格标准。尤其是,如果指定地区与落后地区具有相同含义的话,《SCM 协议》的起草者会在这两个地方使用相同的措辞。

因此,指定地区无需规定严格的标准。然而,

这并不意味着指定地区无需受到任何限制。因为不受限制的指定地区,将使得任何一项被限于某个地理区域的补贴具有地区专向性。就此而言,在 WTO 中恢复落后地区补贴,应对“非限制说”附加一定的限制条件。

(二)落后地区的界定条件存在疏漏

当且仅当地区补贴不具有地区专向性时,才涉及其可否豁免《SCM 协议》下的反措施,而这将唯一地取决于其是否位于落后地区。然而,《SCM 协议》界定落后地区的条件不仅忽视了发展中经济体利用地区补贴的现实需要,更忽略了各类经济体解决相对贫困的潜在需求。

1. 落后地区的单一维度指标不足以反映相对贫困的内涵

《SCM 协议》关于落后地区的衡量,主要依据人均收入,或人均家庭收入,或人均国内生产总值,或失业率等经济指标。在落后不限于经济落后的意义上,《SCM 协议》采取单一的经济指标并不能科学地测度落后地区。

一般而言,不同发展水平的经济体及同一经济体的不同地区之间,均存在不同程度的发展差距,并且不同地理空间和层次的落后地区通常具有不同的经济和社会表征。所以,世界各经济体均采用不同的指标界定落后地区。就此而言,落后地区是一个相对概念。基于落后地区发展与相对贫困治理存在场域叠加,任何试图采用单一指标测度全世界各类经济体内落后地区的做法,既忽略了不同经济体落后发生的异质性,又无法满足各经济体消减贫困的差异性。此外,发达经济体由于工业化水平和经济开发程度较高,通常采用低收入或高失业率等指标界定落后地区。而发展中经济体多处于农业自给自足的封闭或半封闭状态,通常采用贫困率与边缘化等指标划定落后地区。因此,《SCM 协议》既有的落后地区似乎更有利于发达经济体利用地区补贴。

基于单一经济指标只能说明一个经济体或地区的经济发展水平,并不能代表其全面发展水平。尤其是,落后地区的发展,不仅仅是经济的发展,更是社会的发展、人的发展,因此落后地区的测度需要增加具有发展因子的社会维度。

2. 落后地区的固定量化基准未能兼顾相对贫困的标准

《SCM 协议》中落后地区的量化基准,是收入不高于有关地区平均水平的 85%,或失业率不低于有关地区平均水平的 110%。基于落后与贫困之间具有要素同质特点,落后地区的量化基准应兼顾地区的相对贫困标准。

目前,相对贫困标准的划定并无统一的方法。世界银行采用人群固定比例法,而经济合作与发展组织则采用收入比例法。本质上,贫困标准的测算除了应符合相对贫困的内涵,还应在政策上确保贫困可被消除。因此,相对贫困标准通常因一国的贫困状况和减贫进展而异。然而,当脱离一国的具体语境并被置于全球框架下考虑时,制定统一的贫困标准并嵌入落后地区的识别,却可能不利于补贴提供经济体利用地区补贴^[22]。因此,如何考虑不同经济体关于贫困的共同感受与贫困治理的不同趋向,将发达经济体之间、发达经济体与发展中经济体之间的贫困标准统一起来,设计梯度化的落后地区量化基准,无论是对长期以来已经确立的各国贫困标准各异现状,还是对今后科学地界定落后地区补贴的豁免条件,都极具挑战性。

3. 落后地区的“中性和客观标准”未能考虑相对贫困的治理边界

《SCM 协议》中的落后地区应依据“中性和客观标准”而定。尽管《SCM 协议》脚注 32 对“中性和客观标准”进行了说明,但究竟何种标准符合“中性和客观”的要求并不明确。实践中,美国曾将“中性和客观标准”解释为受补贴地区之间的一种非歧视性^[23]。然而,扭曲地区市场资源配置的,是受补贴企业之间的歧视性而非受补贴企业所处的地区之间的歧视性。换言之,地区补贴不可以干扰受补贴企业之间的市场竞争。

因此,中国相对贫困治理虽然不得不依赖政府补贴,但却不应应对落后地区的市场机制造成不当干扰。联系脚注 32 中“补贴的分配应足够广泛和平均,以避免某些企业主要使用补贴或给予其不成比例大量补贴”的表述,政府提供地区补贴应避免扭曲地区市场竞争,是政府以“中性和客观标

准”甄别落后地区的应有之意。因此,落后地区的甄别需要在地区补贴有效性与地区市场竞争公平性之间实现有机协调。

三、国家扶贫战略转向视域下恢复落后地区补贴的策略

在相对贫困将伴随我国社会主义初级阶段长期存在的情形下,中国建立既发挥地区补贴有效性又享有《SCM 协议》豁免的地区补贴机制,应通过澄清地区专向性判断标准的模糊并补足落后地区划定条件的疏漏,推动在 WTO 中恢复落后地区补贴。

(一)澄清地区专向性判断标准的模糊

根据地区专向性的三大构成要素,澄清地区专向性判断标准的模糊,相应地包括以下 3 个方面。

1. 地区补贴的授予机关应采取“二元主体说”

地区补贴的授予机关包括中央政府,与地区专向性的发端地——美国的实践相符。美国最早在 1982 年“联邦德国共和国钢铁产品反补贴案”中,认定中央政府授予的地区补贴具有地区专向性^[24]。美国的此类实践,在 1995 年 WTO 成立且《SCM 协议》生效之后并未发生改变。尤其是,在对华反补贴调查中,美国从未将中央政府排除在地区补贴的授予机关之外。因此,尽管“单一主体说”较有利于中国,但在其存在一定不足的情形下,尤其是考虑到恢复落后地区补贴不仅应关注中国利益,还应兼顾全球立场,中国应理性地采纳“二元主体说”。

2. 获得地区补贴的某些企业应采取有条件的“广义说”

国际贸易比较优势理论表明,倘若生产要素能够在地区之间自由流动,则政府普遍、平等地向辖区内企业提供的补贴,既不会改变受补贴企业的生产模式,也不会改变受补贴企业的贸易模式。因此,指定地区之内全部企业获得的补贴不会扭曲贸易,不具有专向性。倘若受补贴地区是落后地区,在补贴旨在抵消落后地区初始劣势的情形下也不会扭曲贸易。当且仅当地区补贴过度补偿落后地区的初始劣势时,无论受补贴企业是指定地区之内的部分企业还是全部企业,其均会获得

大于其他企业迁入落后地区所支出的成本。正是这一“净补贴”会降低受补贴企业的边际成本,促使后者有机会扩大出口量或降低出口价格,最终造成贸易扭曲。因此,在地区补贴过度补偿落后地区初始劣势的意义上,“广义说”具有一定的合理性。中国可在这一条件下支持“广义说”。

3. 实施地区补贴的指定地区应采取附条件的“非限制说”

如前所述,不受限制的指定地区,将导致地区补贴自动具有地区专向性。“非限制说”的这一弊端,已经促使美国尝试对指定地区施以必要的限制。

在对华“金属装饰反补贴案”中,美国商务部认为中国调查所涉“华美龙金属制品有限公司”所在的中国沿海经济开放区(大连市),是中国政府为了减轻落户企业的税收负担而特别设定的,因此沿海经济开放区的土地使用权不具有地区专向性^[25]。而在对华“编织袋反补贴案”中,美国商务部认为中国调查所涉“新世纪工业园”是中国政府为了提供优惠土地使用权而特别设置的,因此“新世纪工业园”获得的土地使用权具有地区专向性^[26]。由此,美国试图通过强调补贴措施与政府设立指定地区的目的之间存在联系,对指定地区附加目的限制。无疑,目的限制是一种主观意图评估,相关考量因素包括制定或实施补贴措施的文本措辞、内容设计、框架结构及实施方式;实施方式既可以是明确和肯定的行为,也可以是间接或含蓄的手段。

本质上,《SCM 协议》并不否认成员政府拥有提供地区补贴的权利。但是,为避免此类补贴对其他成员的利益造成不利影响,其通过地区专向性指出了政府提供地区补贴的约束边界。同时,通过划定落后地区试图对政府提供地区补贴做出方向指引。因此,补足落后地区划定条件的疏漏,对于明确在 WTO 中恢复落后地区补贴的基本倾向与未来导向具有重要意义。

(二)补足落后地区划定条件的疏漏

补足落后地区划定条件的疏漏,主要包括设计多维度的落后地区测量指标,构建梯度化的落后地区量化基准,并设置确定性的落后地区甄别

标准。

1. 设计多维度的落后地区测量指标

《SCM 协议》测度落后地区的单一收入维度更适于衡量绝对贫困。相对贫困的测度应在收入维度基础上补充教育、健康、医疗等其他维度。对此,联合国开发计划署为衡量各成员经济社会发展水平而创设的人类发展指数可以提供参考。

人类发展指数是以“预期寿命、教育水平和生活质量”为基础变量,按照一定方法计算出的一个综合指数,其既包括经济考量,又兼顾社会选择,并且能测量人类发展的基本内涵。尤其是,这一指数包括有限的变量,便于计算,易于管理,更有充分可信的数据来源作为保证,已成为当前世界范围内公认的评价发展程度的重要指标。在根据全球和各经济体发展现状和时代需求予以适当改进和完善的基础上,人类发展指数可以作为落后地区单一收入维度的有益补充。

此外,为了扩大发展中经济体利用落后地区补贴的空间,还可以借鉴世界银行检测各国相对贫困状况所采用的社会贫困线。社会贫困线是基于极端贫困与各国依消费中位数而异的福利维度指示,除了收入或消费这一传统依据之外,计算指标还包括受教育机会和水电等基本公共服务,并随平均收入水平的增长而增长,因此是较为稳健的货币性衡量标准。在贫困不限于货币贫困的意义上,囊括了社会贫困涵义的社会贫困线标准,可以兼顾发展中经济体的农村贫困问题。尤其是,在发达经济体纷纷提高社会贫困线的情形下,发展中经济体更应借助这一标准提升解决落后地区贫困问题的能力。

2. 构建梯度化的落后地区量化基准

基于统一、固定的量化基准无法反映落后地区的差异性,WTO 应遵循特殊与差别待遇原则,构建梯度化的落后地区识别基准。

落后地区补贴旨在修正市场失灵的根源,而非市场失灵的后果。在明确界定落后地区的基础上,赋予发展中经济体提供地区补贴的充分自主权,旨在进一步扩大其解决落后地区市场失灵的政策空间和工具范围。除此之外,发展中经济体在提供不可诉补贴方面的能力差距,也表明需要

赋予其更为宽泛的权利空间。

遵循特殊与差别待遇原则,落后地区量化基准的调适,可根据 WTO 成员的发展水平与贫困程度分为以下 3 个层次。第一,完全发达的经济体在界定落后地区时适用既有基准;第二,完全不发达的经济体在界定落后地区时不受既有基准的限制;第三,不完全发达的经济体在界定落后地区时可适当放宽既有基准。比如,将人均收入或人均家庭收入不高于有关地区平均水平的比例,提升到超过 85% 的比例;或者将失业率不低于有关地区平均水平的比例,降低至 110% 以下的水平。至于这一比例的具体确定,可以通过搜集各类经济体的相关数据进行科学、合理地测算。

3. 设置确定性的落后地区甄别标准

基于欧盟界定落后地区的标准既能实现地区补贴的有效性,又能在最大限度上维护市场竞争的公平性,可以为明确落后地区的“中性和客观标准”提供参考。

欧盟界定落后地区的标准主要有两个:人均国内生产总值和失业率是主要标准,人口密度和地理位置是重要标准。根据这两个标准,欧盟将落后地区细分为 A 类地区和 C 类地区。A 类地区主要强调“经济显著低下”“严重失业”及地理劣势因素,C 类地区侧重关注人口密度和地区补贴的必要与否。原则上,地区补贴强度与地区经济发展水平呈反比,并兼顾各个地区的差异性,因此 A 类地区的补贴强度高于 C 类地区。同时,欧盟确定补贴强度时遵从《SCM 协议》脚注 32 的要求,或采取投资成本标准,或采取预计创造的就业岗位的工资成本标准。此外,落后地区内中小企业的补贴强度可以酌情提高,而大企业仅在例外情形下可以获得补贴^[27]。

借鉴欧盟的实践,WTO 设置“中性和客观标准”的相关考量因素包括但不限于经济发展、地理位置、人口多寡与社会公共服务数量等。其次,通过整体规划的方式界定落后地区,且地区补贴水平应根据地区发展水平有所差别,以便既能实现资源分配的实质公平,又能避免地区间的补贴竞争。此外,限缩落后地区内大企业获得补贴的条件、程序和额度,并特别提高中小企业的补贴水

平,籍此在有效促进落后地区内中小企业投资和发展的同时,将补贴对竞争和贸易的消极影响降至最低程度。

四、结语

贫困是人类社会的顽疾。消除贫困是人类共同面临的重大课题,也是当今世界面临的全球性挑战。在国家扶贫战略转向的新阶段,中国应坚持多边主义,通过协调全球诉求与自身关切,在 WTO 新一轮改革中重新激活落后地区补贴,创设既顺应相对贫困治理规律又与国际规则相契合的长效地区补贴机制,在解决我国相对贫困治理困境的同时,为其他经济体、特别是发展中经济体消除贫困提供基于 WTO 规则和改革方向的中国方案。

参考文献:

- [1] AYALA F, GALLAGHER K P. Subsidizing sustainable development under the WTO [J]. Journal of world investment and trade, 2009, 10(1): 131-152.
- [2] WTO. Doha WTO ministerial 2001: ministerial declaration, implementation-related issues and concerns [EB/OL]. (2001-11-20) [2022-01-15]. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.
- [3] WTO. Implementation-related issues and concerns [EB/OL]. (2001-11-20) [2022-01-15]. https://docs.wto.org/dol2fe/pages/fe_search/fe_s_s001.aspx.
- [4] WTO. Joint statement by the SAARC commerce ministers on the forthcoming third WTO ministerial conference (Seattle) communication from Sri Lanka on behalf of the SAARC member states of the WTO-bandos island [EB/OL]. (1999-10-22) [2022-01-15]. <https://docs.wto.org/dol2fe/pages/ss/directdoc.aspx?filename=q:/wt/1/326.pdf&open=true>.
- [5] U. S. Department of Commerce. Issues and decision memorandum for the final determination in the countervailing duty investigation of drawn stainless steel sinks from the People's Republic of China [EB/OL]. (2013-02-19) [2022-02-10]. <https://access.trade.gov/Resources/frn/summary/prc/2013-04280-1.pdf>.
- [6] U. S. Department of Commerce. Issues and decision memorandum for the final determination in the countervailing duty investigation of aluminum extrusions from the People's Republic of China [EB/OL]. (2011-03-28) [2022-02-10]. <https://access.trade.gov/resources/frn/summary/prc/2011-7926-1.pdf>.
- [7] U. S. Department of Commerce. Issues and decision

- memorandum for the final determination in the countervailing duty investigation of citric acid and certain citrate salts from the People's Republic of China [EB/OL]. (2009-04-06) [2022-02-10]. <https://access.trade.gov/resources/frn/summary/prc/E9-8358-1.pdf>.
- [8] U. S. Department of Commerce. Issues and decision memorandum for the final determination in the countervailing duty investigation of lightweight thermal paper from the People's Republic of China [EB/OL]. (2008-09-25) [2022-02-10]. <https://access.trade.gov/resources/frn/summary/prc/E8-23271-1.pdf>.
- [9] U. S. Department of Commerce. Issues and decision memorandum for the final determination in the countervailing duty investigation of galvanized steel wire from the People's Republic of China [EB/OL]. (2012-03-19) [2022-02-10]. <https://access.trade.gov/resources/frn/summary/prc/2012-7214-1.pdf>.
- [10] U. S. Department of Commerce. Issues and decision memorandum for the final determination in the countervailing duty investigation of certain seamless carbon and alloy steel standard, line, and pressure pipe from the People's Republic of China [EB/OL]. (2010-09-10) [2022-02-10]. <https://access.trade.gov/resources/frn/summary/prc/2010-23547-1.pdf>.
- [11] WTO. United States-definitive anti-dumping and countervailing duties on certain products from China [EB/OL]. (2010-10-22) [2022-01-15]. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds379_e.htm.
- [12] HUFBAUER G C, JUNG E. Scoring 50 years of US industrial policy 1970 – 2020 [EB/OL]. (2021-12-01) [2022-06-05]. <https://www.piie.com/publications/piie-briefings/scoring-50-years-us-industrial-policy-1970-2020>.
- [13] 何小勇, 祁小璇. 析 WT/DS379 案中对华反补贴的法律问题[J]. 世界贸易组织动态与研究, 2011, 18(3): 5-13.
- [14] 毛杰. SCM 协议中财税措施地区专向性特别规定初探[J]. 时代法学, 2010, 8(4): 106-113.
- [15] WTO. United States-measures treating exports restraints subsidies [EB/OL]. (2001-08-23) [2022-01-15]. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds194_e.htm.
- [16] WTO. United States-definitive anti-dumping and countervailing duties on certain products from China [EB/OL]. (2010-10-22) [2022-01-15]. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds379_e.htm.
- [17] WTO. European Communities and certain member states-measures affecting trade in large civil aircraft [EB/OL]. (2010-06-30) [2022-01-15]. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm.
- [18] WTO. Submission by the European Community [EB/OL]. (1989-11-27) [2022-01-15]. https://docs.wto.org/gattdocs/q/1986_90.htm.
- [19] WTO. Draft final act embodying the results of the Uruguay round of multilateral trade negotiations [EB/OL]. (1991-12-20) [2022-01-15]. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/ur/tnc/wfa.pdf>.
- [20] European Commission. Commission regulation N573/2002 of 3 April 2002 imposing a provisional countervailing duty on imports of sulphanilic acid originating in India [EB/OL]. (2002-06-19) [2022-03-12]. https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_14270.
- [21] 中华人民共和国商务部. 关于对原产于欧盟的进口太阳能级多晶硅反补贴调查最终裁定的公告[EB/OL]. (2014-04-30) [2022-01-09]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201404/20140400568793.shtml>.
- [22] U. S. Department of Commerce. Certain pasta from Italy [EB/OL]. (1996-06-14) [2022-02-10]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/fr-1996-06-14/html/96-14734.htm>.
- [23] U. S. Department of Commerce. Certain welded carbon steel pipes and tubes and welded carbon steel line pipe from Turkey [EB/OL]. (1997-08-18) [2022-02-10]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1997-08-18/html/97-21828.htm>.
- [24] U. S. Department of Commerce. Certain steel products from the Federal Republic of Germany [EB/OL]. (1982-06-17) [2022-02-10]. <https://enforcement.trade.gov/esel/germany/82-617.html>.
- [25] U. S. Department of Commerce. Issues and decision memorandum for final determination on countervailing duty investigation: wire decking from the People's Republic of China [EB/OL]. (2010-06-10) [2022-02-10]. <https://enforcement.trade.gov/frn/summary/prc/2010-13977-1.pdf>.
- [26] U. S. Department of Commerce. Issues and decision memorandum for the final affirmative countervailing duty determination: laminated woven sacks from the People's Republic of China [EB/OL]. (2008-06-16) [2022-02-10]. <https://access.trade.gov/Resouces/frn/summary/prc/E8-14256-1.pdf>.
- [27] 白明. 欧盟内国家地区补贴制度的设置[J]. 中国发展观察, 2015(3): 89-91.

(本文责编: 辛 城)