

内企业的优惠退税措施。但是一国实施科技产业政策特别是鼓励振兴科技产业的措施,必会造成国内企业、产品与外国的相同行业、产品之间的待遇不同,这是否都会带来违背WTO国民待遇原则的问题,是值得探讨的。

首先WTO国民待遇只是货物贸易领域的普遍性原则,在服务贸易领域只是对各国承诺开放的部门按承诺条件实施国民待遇,而在投资准入领域不实行国民待遇。所以我国拥有充分的政策空间来选择需要扶持保护的科技产业。

其次,在货物贸易领域内,国民待遇也存在适用范围的问题。根据GATT第3条(该条标题为国内税收与管理的国民待遇),国民待遇适用于国内税及其它国内费用和政府管理措施两种情况。

具体说来,GATT第3条第2款明确将国民待遇限制在对产品的税收上,从而排除对个人或公司征收的所得税。所以我国在对高新科技产业进行税收优惠扶持时,不能对其产品与外国同类或竞争产品实行差别待遇,但可以对这些企业的所得税进行减免,这并不违背WTO国民待遇原则。例如,我国对国务院批准的高新技术产业开发区内新办的高新技术企业,自投产年度起免征所得税2年。在2002年又继续给予优惠,将免税年度由投产年度起两年免征企业所得税改按自获利年度起企业所得税“两免三减半”的政策执行。

至于在政府管理方面,GATT第3条第4款对政府管理给予了一个内容极其广泛的界定,规定“任何缔约方境内产品在进口入另一缔约方境内时所给予的待遇,在影响其国内销售、供应、购买、运输、分配或使用的所有法律、规章与细则方面,在优惠上不得低于原产于本国的相同产品的待遇”。因此政府管理上的国民待遇所涉及的情况要比国内税复杂得多,它涉及成员国国内经济政策与法规的许多方面,但是要使这些政府管理的政策与法规按照第3条规定的方式作出修改或纠正,必然会遇到强大的阻力。例如近年来连续发生了两宗指控美国贸易法第337条的案件。“第337条”是专为美国私人企业投诉外国产品进口中的“不公平贸易行为”而设置的程序性条款,而这种程序引起了一些外国公司的不满,认为该程序在版权和专利上,和美国国内引起不公平贸易行为的同类程序比起来,是对进口产品的歧视。WTO专家小组审理案件虽得出不同的结论,但均对该程序有非议之词。可是要迫使美国国会修改“337条款”绝非易事。总之,美国“337条款”案表明一国实施的产业政策也许会在一定程度上不符合国民待遇原则,但在实践中仍可继续采用,作为保护国内产业的重要手段。这一点是值得我国某些将WTO规则教条化的人深思的。

第三,WTO国民待遇有许多例外条款,我国可以运用这些例外条款合法地对国内高新科技产业进行保护。这些例外有政府采购例外、对国内生产者进行的政府补贴、第20条“一般例外”和第21条“安全例外”。

政府采购例外是指政府机构、政府部门为了政府目的

而不是为了商业性再销售或者为了生产作商业销售货物者,可以差别对待本国货与外国货。它是国际贸易中数额极大的一项例外。虽然现在有《政府采购协议》对政府采购行为进行管制,但该协议只对10个加入国有效,因而许多国家在政府采购方面实行了诸多保护规章和行政措施。例如在美国国防部采购时给予美国产品比外国产品高达50%的差价优惠,加拿大也对采购本国货者给予10%的奖励。至于“政府机构”的范围,与“为政府目的”一样,可以作出很宽泛的解释,不仅包括地方政府机构,也可以是国家专营、国有化企业以及准公共事业单位等。所以,我国可以充分利用该项例外,在涉及政府采购的项目时,对需要保护的科技产业的产品给予适当的政策倾斜。

对国内生产者进行的政府补贴是一种对国内生产业的直接支持措施,但要在《补贴与反补贴协议》约束下实施。下文将专门探讨这个问题。

第20条一般例外包括了从维护公共道德到保护可用竭的自然资源等多达10项例外,每项的含义都相当宽。从关贸总协定几十年的实践来看,这个条款发挥的主要功用是:第一,推动了东京回合“技术标准”守则的制定;其二,为环境保护规则鸣锣开道;第三,推动了WTO知识产权协议的诞生。总的说来,对20条一般例外的援引条件非常严格,在WTO成立后的第一起案例——“美国汽油标准案”中,美国环保署对国内炼制的汽油与国外炼制的汽油采取不同的标准,被委内瑞拉、巴西等国认为违反了GATT最惠国待遇和国民待遇而向WTO投诉,美国则以“汽油标准”属20条(g)款所规定的“养护可用竭的天然资源”所需,是国民待遇的例外来辩护。最终,专家小组和上诉机构经过严格繁琐的论证,认定美国汽油规则无权引用20条例外来提供辩护。其后的WTO“海龟和金枪鱼”案虽然对一些一般例外中非常严格的定义作了较为松动的解释,但是在现阶段极少有国家成功援引该款例外。对我国实施科技产业政策而言,要想运用一般例外来达到保护国内产业的目的,较为困难,不宜使用。

GATT第21条所规定的安全例外,是指成员国基于基本安全利益出发可以背离WTO义务,所以当成员国为了保护本国的核裂变原料、武器弹药、军火交易等时,可以不遵循国民待遇原则。特别是(b)款第2项,把直接或间接供应军事机关用的其它商品与原料的交易也作为例外,涉及面相当广泛。所以我国可以对与军事产业相关的国内产业提供比较周全的保护。

3 WTO《补贴与反补贴协议》下我国科技产业政策的实施

我国实施科技产业政策的一个重要举措就是对科技产业给予各种财政资助,包括各种税收优惠、加速折旧、使用公共设施优惠等等,这些措施都符合WTO《补贴与反补贴协议》(SCM协议)关于补贴的定义。这种补贴只要是给予国内各生产人的,就属于国民待遇的例外,可以对国内

外生产者实行差别对待,但是要符合 SCM 协议的规定。SCM 协议把补贴分为禁止性补贴、可诉性补贴和不可诉补贴 3 种,并把补贴具有专向性作为成员国采取反补贴措施的前提条件。

3.1 我国的科技产业政策不得再制订出口补贴和进口替代补贴

出口补贴和进口替代补贴是 SCM 所规定的禁止性补贴,目前。我国出口补贴已经全部被清理,另外,还有一些补贴需要逐步取消。如中央预算提供给某些亏损国有企业的补贴、基于出口实绩的贷款和外汇优先获取权、汽车生产本地化率的优惠关税税率等。

3.2 对可能构成可诉性补贴的产业政策要认真研究、区别对待

可诉性补贴是指对其它成员国造成不利影响的补贴。现阶段最复杂且最不易把握的是可能构成可诉性补贴的各种产业补贴政策。由于我国在入世议定书中承诺不会援引 SCM 协议 27 条第 8、13 款对发展中国家特殊待遇的规定,其它 WTO 成员国可将我国视为发达国家,更易对我国发起可诉性补贴下的相关反补贴诉讼,所以本文重点探讨可能构成可诉性补贴的我国科技产业政策的应对问题。

SCM 协议第 5 条规定,任何成员不应通过使用专向性补贴对其他成员的利益造成不利影响,并指明了不利影响的 3 种情况: 补贴使另一成员的国内产业受到损害; 补贴使其他成员在 GATT 项下直接或间接获得的利益,特别是在 GATT 第 2 条下约束减让的利益丧失或减损; 补贴使另一成员的利益受到严重侵害。该协议第 6 条对第 5 条第 3 项中的“严重侵害”作出了更详细的规定。“严重侵害”有 4 种表现,包括补贴产品取代或阻碍另一成员国同类产品进入提供补贴成员的市场; 补贴产品在第三国市场取代或阻碍另一成员国同类产品的出口; 补贴造成同一市场同类产品的大幅降价; 补贴造成补贴成员的初级产品在国际市场上的份额增加。

在中美增值税案中,美方虽然没有以我国增值税退税构成对其产品的不利影响为由发起反补贴诉讼,但从理论上讲,美方可以认定我国的增值税退税政策对其集成电路在中国市场的销售造成了不利影响,这些不利影响可以是对其关税利益的减损、对其产品出口到中国市场的阻碍或取代,也可以是补贴造成同一市场同类产品的大幅降价。

与以违反国民待遇原则提起 WTO 争端机制相比,发起反补贴诉讼对起诉方要求更高的举证责任。根据 SCM 协议以及现有的反补贴案例,成员方要想对我国的科技产业政策发起反补贴诉讼,首先需证明补贴存在和补贴具有专向性,还要证明其受到了不利影响,以及补贴与不利影响之间存在因果关系。在这些要证明的因素中,由于产业政策本身是针对特定产业制定的政策,所以扶持科技的产业政策极易被界定为具有专向性。至于补贴是否存在,如果税法上对出口产品的优惠或退税,有正式公布的法律、规章或其它法律文件,很容易被起诉国所证明。至于各种

不利影响,SCM 协议规定了极为复杂的审查步骤和参考因素,由于设有明确的量化标准,不利影响只能在具体个案中认定,这也往往是争议成员方之间纠缠不清的地方。

总之,我国扶持科技产业的政策是否构成可诉性补贴,我方往往事先无法预见。在这种情况下,我国可从几方面着手:一方面我国可以利用 SCM 常设专家小组,对于一些具体拟议实施的或当前维持的补贴计划进行咨询,做到心中有数。此类咨询意见属机密,不得在 SCM 协议第 7 条下的救济程序中援引,因此不必担心机密泄露;另一方面,我国还可以采取某些对策,避免可能发生的反补贴诉讼。例如政府可以将从价补贴率控制在 5%以内、不要将补贴运用于弥补企业或产业的经营亏损、不要采取直接债务免除等补贴形式,即确保相关补贴不要超过 SCM 第 6 条规定的标准;最后,加强对 WTO 相关案例的研究,以便应对以后可能发生的纠纷。一些在 WTO 审结的著名案例如美国诉加拿大“牛奶非法补贴案”、巴西、加拿大互诉民用飞机出口补贴等对补贴的认定,这些复杂的法律问题都提供了许多可供借鉴的解释和经验,特别是 2005 年 3 月审结的巴西诉美国“陆地棉补贴案”,更为我们研究可诉性补贴提供了丰富的资料。

3.3 利用不可诉补贴条款增加研发投入,推动高新科技产业发展

在中美增值税案中,我国虽然被迫取消了对集成电路产品的退税优惠,并且以后也不得实施对高新科技产品的出口补贴和进口替代补贴,但是我国可以在 SCM 协议允许的范围内对高新科技的研发实施补贴。在知识经济飞速发展的 21 世纪,一国的科研开发费用与国内生产总值的比例是衡量一国科研投入的主要标准,我国每年的研发投入占 GNP 的比重为 0.5%,远低于发达国家和新兴工业化国家 2%~3%的水平,甚至低于其它一些发展中国家 1.5%的水平,可见我国急需增加研发投入。

按照 SCM 协议不可诉补贴的规定,我国对研发实施补贴的金额不应超过工业研究成本的 75%或竞争前期开发活动费用的 50%,并且在成本开支的项目上也要注意符合 SCM 协议第 8 条关于研发补贴运用的具体规定。

总之,从中美增值税案所反映的问题来看,WTO 规则并不反对一国实施科技产业扶持政策,无论是在国民待遇原则下,还是在 SCM 协议规定的补贴规则下,我们都能够寻找到适当的方式推动科技事业的发展。

参考文献:

- [1] 闫强. 发展中国家面临的困惑: 选择行之有效的产业政策 [J]. WTO 经济导刊, 2003, (7).
- [2] 赵维田. 世贸组织的法律制度 [M]. 长春: 吉林人民出版社, 2000.
- [3] 本报记者. WTO 底线渐近 财政部全面清理国企补贴政策 [N]. 财经时报, 2003-09-22.
- [4] 张玉卿. 揭开可诉补贴纪律的谜团——兼评巴西诉美国陆地棉补贴案 [J]. WTO 经济导刊, 2005, (8).

(责任编辑: 高建平)