

試論中國紡品及成衣產業之支持措施與 WTO 相關規範之合致性——以墨西哥向中國提請諮商之文件為中心

黃以涵、顏志昇

墨西哥近日質疑中國對若干企業提供之優惠措施，認為該些措施構成中國政府對紡品及成衣生產者與出口商的支持，並使墨西哥出口至美國的同類產品受到不利影響，故其於今（2012）年 10 月 15 日在世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）的爭端解決機構（Dispute Settlement Body，以下簡稱 DSB）下，對中國提出諮商申請¹，該文件提及中國之若干補貼措施可能違反農業協定（Agreement on Agriculture）及補貼暨平衡措施協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，以下簡稱 SCM 協定）；故本文欲就此份諮商申請文件提及之中國措施，以 WTO 相關協定加以檢視，試論該些措施與 WTO 相關規範之合致性。

本文以下將首先介紹遭受墨西哥挑戰之中國措施，以作為後續分析的基礎；由於遭質疑之中國措施係有關農業協定與 SCM 協定，故本文第二部分將介紹農業協定與 SCM 協定之規範，以建立分析中國措施與 WTO 規範合致性的比較基準；在介紹中國措施及釐清分析合致性之工具後，第三部分將以此兩協定內容進一步檢視中國措施違反 WTO 相關規範之可能性；最後作一結論。

墨西哥質疑之中國措施

墨西哥在提請諮商的文件中列出其質疑之中國措施可概分為四大類，包含（一）對棉花的補貼，（二）資金的直接移轉或可能之直接移轉（含補助金與中國的國有銀行提供低利貸款，並允許償債期限的展延，及中國次級政府提供貸款保證與利息補貼），（三）租稅抵減（含企業所得稅、地方稅，及購買機器設備的進口關稅與增值稅），以及（四）提供一般基礎建設以外的商品或勞務（如較優惠的土地使用價格與電費，及生產原料的支持）²，以下將詳述此些措施提及之適用對象與條件。

第一，有關對棉花的補貼，係對棉花的生產、銷售、運輸與進出口的支持，對種植棉花的農夫、運輸者、紡紗工人等提供補助金，以及由國有銀行提供低利貸款。墨西哥認為給予棉花的補貼，係以出口實績與在製程中使用中國國內製產

¹ Request for Consultations by Mexico, *China – Measures Relating to The Production and Exportation of Apparel and Textile Products*, WT/DS451/1 (Oct. 18, 2012).

² *Id.*

品為前提條件。

第二，在資金直接移轉或可能之直接移轉的部分，中國係規定其產業計畫內明定之「重點產業」可取得低利貸款等金融支持，而墨西哥取得之資料顯示，中國產業計畫內所指的「重點產業」包含紡品及成衣業；在取得補助金之企業資格中，更是有針對紡品及成衣產業，或企業須出口其產品之規定。

第三，在租稅抵減的部分，適用對象包含外資企業、高新技術企業，及位於西部省份與經濟特區內之企業，但有關此些企業之詳細定義為何，如外資企業之持股比例規定、「高新技術」之定義、企業進入經濟特區之規定，以及西部省份係為哪些省份，又在適格的西部省份中，是否所有轄下行政區內的企業皆適用等，皆未在措施中說明。然墨西哥就其所能取得之資料，指出此些稅捐之減免，係奠基於使用中國製造的產品。

第四，與提供一般基礎建設以外的商品或勞務相關之部分，係經濟特區內之企業得以取得較優惠的土地使用價格及電費，但相同地，有關進入經濟特區的規定，在措施中仍無詳細闡明；另外生產原料支持的部分，係包含對棉花生產過程中的所有活動給予補助（包含給予補助金及低利貸款等），及中國政府控制石化廠與其生產化學纖維的製程，使紡品及成衣的生產者與出口商可以低於市場行情之價格購買此兩生產原料，因取得較便宜之原料及生產線整合而獲益。對此，墨西哥亦認為生產原料的支持係以紡品及成衣的出口實績，與製程中使用中國國內製產品為前提要件。

綜上所述，墨西哥質疑中國政府補貼棉花的措施，係違反農業協定的相關規定，另外資金直接移轉或可能之直接移轉、租稅抵減及提供基礎設施外的商品或勞務等三類措施，係違反 SCM 協定相關規定，故本文以下將接續介紹兩協定，以建立第三部分合制性分析之比較基準。

農業協定與 SCM 協定之規範

在墨西哥質疑中國之措施中，與農業協定有關的部分為對棉花生產過程的補助；而農業協定中關於補貼的規定，係允許境內支持與出口補貼兩種措施，惟 WTO 會員對此兩種補助皆有削減之義務。境內支持的程度係以貨幣表示的「總合支持程度 (Aggregate Measurement of Support, 以下簡稱 AMS)」³為計算單位⁴；而應予削減的出口補貼項目，也在農業協定中有清楚規定⁵。有關各 WTO 會員在此兩項補助下承諾削減的農產品項目、補助金額，以及受補助的農產品出口量，皆在各會員的減讓表第四部分有規定，各會員提供的境內支持與出口補貼不得超

³ Agreement on Agriculture, art. 1(a).

⁴ 有關 AMS 的計算方式，可參考農業協定附件三之規定。

⁵ Agreement on Agriculture, art. 9.1.

過其減讓表中所承諾的水準⁶，且不得對減讓表中沒有指明之農產品提供出口補貼⁷。準此，中國對棉花的生產補助措施是否違反農業協定之規定，須視其減讓表對棉花的境內支持與出口補貼是否作出削減之承諾，並比較中國對棉花的生產補助金額與受補助的棉花出口量是否超出其承諾之範圍，若超過其承諾範圍，則違反農業協定之規定。

另外三類遭墨西哥質疑之中國措施，包含資金直接移轉或可能直接移轉（補助金、低利貸款的給予及提供貸款保證等）、租稅抵減，及政府提供基礎設施外之商品，係可能違反 SCM 協定之措施。在 SCM 協定的規範下，補貼的構成須符合三個要件，即政府提供財務補助⁸、企業受有利益⁹及補貼具特定性¹⁰，若一措施符合前兩個要件，並經進一步檢視後，係以出口實績或進口替代為接受補貼之條件者，則構成 SCM 協定中之禁止性補貼¹¹，會員不得授與或維持該補貼措施¹²；而禁止性補貼於 SCM 協定之規範下直接被視為具有特定性，若非屬禁止性補貼者，則須檢視其是否具有特定性，若具備特定性，便構成可控訴補貼。下文將以中國遭墨西哥質疑之措施為例，詳細說明認定此三要件是否構成之情況。

有關一措施是否為政府提供的財務補助，其認定方式可以中國涉及 SCM 協定之三類措施舉例說明之。在資金直接移轉或可能直接移轉的部分，中國措施皆有載明補助金、貸款保證與利息補貼係由政府單位提供；而國有銀行提供的低利貸款與償債期限展延，則須視國有銀行是否為「公立機構」而定，對此，依美國雙反案 (*US—Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)*) 的上訴機構判決¹³，若國有銀行於法律上或事實上享有並行使政府所賦予之權能，方可認定其為「公立機構」；在此，中國的國有銀行通常為配合中央的產業發展計畫，而提供相關產業金融支持的業務，事實上享有並行使政府賦予之權能，故其提供的低利貸款與償債期限展延符合政府提供的財務補助。接著，有關租稅抵減的措施，係由政府方能採取之補助措施；但在實際審查中國所得稅、進口關稅與增值稅減免的措施時，應與相同性質之其他租稅收入比較，以確認其並非單純的財政措施，而係涉及財務補助。最後，在提供一般基礎建設外之商品或勞務的部分，棉花係經政府補助其生產，且政府係透過掌控石化廠的方式控制化學纖維的生產，紡品及成衣的生產者與出口商方能以低於市場行情之價格取得生產原料。綜合以上介紹與討論，中國遭質疑的三類措施應皆為政府提供財務補助的例子。

⁶ Agreement on Agriculture, art. 3.2.

⁷ Agreement on Agriculture, art. 3.3.

⁸ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 1.1(a)(1).

⁹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 1.1(2)(b).

¹⁰ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 2.

¹¹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 3.1.

¹² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 3.2.

¹³ Appellate Body Report, *US—Anti-Dumping and Countervailing Duties*, ¶¶ 318-319, WT/DS379/AB/R (Mar. 11, 2011).

在政府提供財務補助後，須企業因此而受有利益，始形成對企業有幫助之補貼；關於此要件是否成立，加拿大航空器案（*Canada—Aircraft*）之上訴機構提出如下見解¹⁴，即企業是否受有利益，須考慮企業原本在市場上取得資源之條件，並將其與政府提供財務補助後的情況做比較，若政府的補助能使企業獲得原本不可能在市場上取得之交易條件，並且因此改善企業之營運狀況者，方能稱為企業受有利益。例如在中國受質疑之措施中，若補助金與利息補貼係企業可無償取得，或低利貸款、償債期展延和貸款保證係為企業原本在市場上無法取得之條件，但經由政府擔保後，始得獲取貸款或被允許較長之還款期間，則可稱企業因政府補助而受有利益。而在租稅減免措施的部分，若企業就其被免徵的稅款投入生產活動，購置性能較強之機器設備或升級改良其生產技術，使其產能增加，提升其產品在國際上之競爭力，則可謂企業因政府補助而受有利益。最後，在提供一般基礎建設外的商品部分，若企業使用土地與電力之價格低於中國政府訂定之一般水準，或因中國政府補助棉花與控制化學纖維之生產，使業者得以透過生產線整合及獲得較便宜之生產原料而獲利時，方可稱企業因此受有利益。

最後，縱使政府提供財務補助而使企業受有利益，然若此補助不具特定性，則其並不構成真正的補貼措施。以中國之租稅抵減措施為例，若所得稅的減免係為對全國企業皆免徵或降低一定幅度之徵收比例，則全國企業皆因此受惠，並非政府意欲提供某一產業或企業競爭優勢，試圖扭曲本國產品與他國同類產品之競爭情況，則該措施即不具特定性，故不構成補貼。關於特定性的認定標準，涉及法律上或事實上之認定，而法律上的認定則又分別有正面與負面兩種方式；然不論是正面或負面的方式，其條件的設置除了產業別或企業別以外，仍有以地理範圍作為區分的條件¹⁵。法律上以正面方式規定者¹⁶，係為授與補貼的主管機關或主管機關據以運作之法律直接明定僅有部分企業或產業得以享受補貼之利益，如中國補助金的給予，係以紡品及成衣業為對象之一；而以負面方式規定者¹⁷，則為主管機關或法律未就補貼之接受資格或額度明定客觀之條件，或接受補貼之資格並非自動獲得，而是須經過審查，且主管機關對資格之授與具有裁量權者；最後，有關事實上之認定¹⁸，則係因法律上規定接受補貼的資格雖然極為客觀，但在實際運作上，卻可能僅有少數廠商可獲得補貼之授與，如進入經濟特區之條件訂定得非常嚴苛，其條件雖然客觀，但卻係針對小眾之廠商，在此情況下，該措施亦構成事實上之特定性。

綜上所述，欲檢視中國措施是否違反農業協定，首先須了解中國在境內支持與出口補貼承諾之削減範圍及幅度，再觀察中國遭質疑之措施是否給予超過其承

¹⁴ Appellate Body Report, *Canada—Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, ¶ 157, WT/DS70/AB/R (Aug. 2, 1999).

¹⁵ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 2.2.

¹⁶ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 2.1(a).

¹⁷ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 2.1(b).

¹⁸ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 2.1(c).

諾範圍的補助，方能推論中國措施是否違反農業協定之規定；而在 SCM 協定的部分，則須以上文所述之檢視路徑，先討論中國措施是否為政府提供之財務補助，並使企業因此受有利益，若符合以上兩要件者，則可能構成 SCM 協定所不允許之禁止性補貼，然若經檢視發現其不構成禁止性補貼者，則須進一步檢視該措施是否具有特定性，以判定其是否構成可控訴補貼，而違反 SCM 協定之規定。在了解農業協定與 SCM 協定的規範，建立分析中國措施與 WTO 規範合致性之基礎後，本文將繼續探討中國措施與兩協定的合致性。

中國措施與 WTO 規範合致性之探討

首先，在農業協定的部分，中國對境內支持的 AMS 承諾為零¹⁹，故中國若未對棉花生產者提供超過「微量 (de minimis)」水準的支持（有關微量的定義須參考農業協定第 6 條第 4 項之規定）²⁰，或中國係實施對棉花生產者有利，但不致對生產與貿易造成扭曲效果，而得以不列入境內支持削減義務之措施²¹，則不違反境內支持的規定。另外，在出口補貼的部分，中國並無承諾削減之品項與幅度²²；然中國於入會議定書中闡明其將會執行農業協定之規範，且其須遵守的農業協定規範包含其於入會議定書中之承諾，而其又有在入會議定書中承諾將不會維持或新增任何對農產品的出口補貼²³，故即使中國未於減讓表中承諾削減出口補貼，其仍不得實施任何農產品出口之補貼措施；然遭墨西哥質疑之中國棉花補貼措施，係涉及對棉花出口的支持，故其違反中國在入會議定書中之承諾，亦違反農業協定之規定。

接著，在有關 SCM 協定的部分，補助金、貸款保證、利息補貼、租稅抵減、原料支持，及較便宜土地與電力係皆由政府提供，而低利貸款及償債期展延之允許亦係由享有並執行政府所賦予權能之國有銀行為之，故上述措施皆為政府提供之財務補助；再者，若前述之假設條件成立，即企業原本因營運不善而無法取得貸款，在取得政府的保證後始可獲得貸款，甚至取得較國際金融市場水準為低之貸款利率，及企業得以將因租稅減免而節省的支出用以購買更先進的機器設備或改善生產技術，並因生產成本的降低與製程的整合而獲益，改善其營運情況，則企業因政府的財務補助而受有利益，中國措施即有可能構成禁止性補貼。

禁止性補貼的構成，除符合以上兩要件外，仍須措施以出口實績或進口替代作為接受補貼的條件，然縱使墨西哥就其可取得之資料，認為中國的租稅減免措施及生產原料支持，皆有以出口實績與進口替代為條件，但此係為墨西哥單方面的說法，從墨西哥諮商文件提及的中國措施中並無法看出，亦無客觀資料佐證；

¹⁹ WTO, *Goods Schedule of China*, WT/MIN(01)/3/Add.1; WTO, Working Party on the Accession of China, *Communication from China*, WT/ACC/CHN/38/Rev.3 (July 19, 2001).

²⁰ Agreement on Agriculture, art. 7.2(b).

²¹ Agreement on Agriculture, art. 7.1.

²² *Supra* note 19.

²³ WTO, *Protocol on the Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432 (Nov. 23, 2001).

在墨西哥提請諮商之文件中，僅給予補助金的措施載明以廠商須出口其產品為條件，此要求即構成禁止性補貼，為 SCM 協定所不允許，中國不得再授與或維持該項措施。

針對可能不構成禁止性補貼之其他中國措施，本文以下將繼續分析其是否具有特定性，以討論其構成可控訴補貼的可能。在資金直接移轉或可能直接移轉的部分，低利貸款、償債期展延、貸款保證與利息補貼之措施有提及授與對象為中國產業計畫內明定之重點產業，而墨西哥亦認為中國此些措施即旨在支持紡品及成衣產業，但此部分由於重點產業之詳細內容尚無法確知，故不得斷言此些補助措施具有特定性。接著在租稅抵減的部分，措施內雖有闡明其欲對外資企業、高新技術企業與位於西部省份和經濟特區內之企業稅捐的減免，但如本文先前所述，關於該些企業的資格規定與進入特定地理區域的規範皆未十分明確，故亦不能斷然謂其具有特定性。另外，關於提供一般基礎建設外的商品或勞務部分，較優惠土地與電力價格之提供係有提及授與對象為經濟特區內之企業，但究竟為何種企業，及進入經濟特區內之詳細條件為何皆未說明，故此部分有無特定性亦未能確知。最後，有關棉花與化學纖維的提供，則其為投入紡品及成衣生產所必需之原料，故若政府對其生產過程補助，並使廠商得以低於市場行情之價格獲得生產原料者，則紡品及成衣之生產者與出口商必會因此獲益，故在生產原料支持的部分係具有特定性，因此該措施可能形成可控訴補貼。

總結本文上述分析，中國四大類措施中，對棉花出口的補貼違反中國在其入會議定書之承諾，故違反農業協定關於出口補貼之規定，而與 SCM 協定有關之三類措施中，僅補助金的給予可能構成禁止性補貼，至於生產原料支持則可能構成可控訴補貼，其餘措施皆因尚無法辨別其是否以出口實績或進口替代為條件，或其特定性之有無尚不明確，故未能斷言其構成禁止性補貼或可控訴補貼。惟本文係就可取得的有限資料進行討論，詳細之中國措施是否構成補貼或形成違反 SCM 協定的措施，皆須待進一步釐清措施的詳細內容方能判定，本文係提供於認定補貼要件與分類補貼措施時，可能發生之實際狀況的參考。

結論

墨西哥與中國互為出口紡品及成衣至美國之競爭者，故若其中一國對其出口紡品採取補貼措施，而使對方出口之同類產品在美國市場中處於較不利之競爭地位，則受不利影響之一方可向給予補貼之另一方提請諮商，如墨西哥此次對中國提請諮商的狀況。然由於目前僅為墨西哥向中國提請諮商的階段，遭質疑之中國措施內容皆無法進一步得知，本文經釐清分析合致性之工具後，遂分別以農業協定與 SCM 協定之條文為基礎，探討中國措施違反兩協定之可能性；檢視後發現中國補貼棉花的措施違反其於入會議定書中之承諾，故違反農業協定，而在 SCM 協定相關部分，僅補助金的給予構成禁止性補貼之可能性較高，及生產原料支持

的措施可能構成可控訴補貼，其他措施皆因未具備明確特定性，違反 SCM 協定之可能性較低。然文中討論的可能性將如何發生，仍須進一步取得中國措施之詳細資料方能確定；而此諮商後續發展如何，亦須視中國如何回應，及中墨雙方是否能夠透過諮商得到彼此皆滿意的解決之道。

