

WTO 规则视角下的中欧汽车贸易纠纷

——论欧美国家对中国违反 GATT1994 第 3 条的指控

高旭军

(同济大学中德学院, 上海, 200092)

摘要: 目前中国和欧美国家之间的汽车贸易纠纷已经进入 WTO 专家小组程序。欧美国家提出的一个指控是我国《汽车发展政策》和《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》等法规违反 GATT1994 第 3 条的规定。通过分析后认为: 我国的上述规定并不具备违反 GATT 第 3 条第 1 款、第 2 款、第 4 款和第 5 款的构成要件, 因此欧美国家的这一指控是毫无法律依据的。

关键词: GATT1994 第 3 条; 构成整车特征; 国内措施; 边境措施

中图分类号: G472.5

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2007)06-0651-09

汽车产业是我国国民经济的支柱产业, 也是推动中国国民经济迅速发展的一个重要产业。为了规范国内汽车厂家的生产行为, 国家发展和改革委员会于 2004 年 5 月 21 日颁布了《汽车产业发展政策》(下文称《发展政策》)。在此基础上, 国务院有关部委又制定并颁布了《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》^① (以下简称《管理办法》) 和《进口汽车零部件构成整车特征核定规则》^② (以下简称《核定规则》)。这些规定的颁布引起了欧盟、美国 and 加拿大等国的极大不安。在上述法规出台后不久, 它们就与我国相关部门进行非正式交涉, 要求我国修改上述法规^③。然后, 欧盟^④ 又于 2006 年 3 月 30 日向 WTO 争端解决机构提出磋商申请。在共同利益的驱使下, 美国^⑤、加拿大^⑥ 也分别提出了类似的磋商请求。在磋商没有取得令人满意结果的情况下, 欧盟又于 2006 年 9 月 18 日向 WTO 争端解决机构要求设立专家组, 试图通过专家组解决汽车贸易纠纷。在其磋商请求书和设立专家组的请求书中, 欧美国家对我国的上述法规提出了广泛指控, 指责我国的《发展政策》《管理办法》和《核定规则》(下文将此 3 个法规统称为上述法规) 的规定不仅违反了 GATT1994 第 3 条和《与贸易有关的投资措施协定》第 2 条第 1 款和第 2 款的规定, 而且还违反了《补贴和反补贴措施协定》第 3 条的规定; 此外, 还违背了中国的入世承诺。由于事关我国的产业政策和欧美国家众多汽车厂商的利益,

争议各方都不会轻易作出让步, 目前这一争端已经进入 WTO 专家小组程序。

本文仅仅分析欧美国家提出的我国上述法规违反 GATT1994 第 3 条规定的这一指控。因为这是欧美国家提出的一项重要指控, 它涉及该条的第 1 款、第 2 款、第 4 款和第 5 款规定。不仅如此, 它也是欧美国家提出的有关我国上述法规违反《与贸易有关的投资措施协定》第 2 条规定指控的基础。因为根据该条规定, 各成员方不得实施与 GATT1994 第 3 条和第 11 条相矛盾的与贸易有关的投资措施^⑦。另外, 本文论述的重点是进口汽车零部件应该缴纳的进口关税, 而不涉及进口环节增值税问题。因为整车和汽车零部件的进口环节增值税税率是一致的, 在这一税种上也不存在争议。本文将结合 GATT1994 和我国上述法规的相关条款来分析欧美国家上述指控的法律依据。研究并解答这些问题对于正确应对即将面临的世贸组织专家小组的调查, 加重我国在与欧美国家谈判中的砝码, 充分利用世贸组织的规则维护我国的合法权益, 十分有益。

一、关于违反 GATT1994 第 3 条第 1 款的指控

在欧盟的磋商请求书和设立专家组的请求书中, 有关违反 GATT1994 第 3 条第 1 款的指控并不是一个

收稿日期: 2007-05-14

作者简介: 高旭军(1964-), 男, 江苏宜兴人, 德国洪堡大学法学博士, 同济大学法学教授, 中德学院西门子&蒂森公司经济私法基金教席主任, 主要研究方向: 国际经济法, 民商法。

独立的请求,而是分别在有关违反 GATT1994 第 3 条第 2 款和第 5 款的指控中附带提出的^⑦。但是本文依然把它作为一个独立的指控首先进行研究,这是因为第 1 款是第 3 条的核心内容,它不仅确定了国民待遇的基本原则,而且确定了第 3 条其他款项的适用范围^⑧,其中的第 2 款、第 4 款和第 5 款都是对第 1 款有关内容的具体解释。所以,在进一步分析欧美国家有关我国违反 GATT1994 第 3 条其他款项的指控前,有必要首先探讨我国上述法规与 GATT1994 第 3 条第 1 款之间的关系。我国上述规定违反 GATT1994 第 3 条其他款项的条件是:它们必须具备违反该款的要件。

(一)违反 GATT1994 第 3 条第 1 款的要件

GATT1994 第 3 条第 1 款规定:“缔约方承诺,不得以为国内生产提供保护为由,而将国内税和其他国内费用适用于进口产品或国内产品;也不得将影响产品国内销售、推销、购买、运输、分销或使用的法律、法规和要求适用于进口产品或国内产品;也不得把要求产品以特定数量或者比例进行混合、加工或使用的国内数量法规适用于进口产品或国内产品。”^⑨根据该款字面意义,违反这一款项应该同时具备下列要件:① 争议涉及的应该是 WTO 成员方制定的国内措施,因为无论是国内税、其他国内费用,还是影响产品的国内销售、与此相关的各个环节或使用的法律、法规和要求,或者要求特定数量或比例进行产品的混合、加工或使用的国内法规,都是国内措施。② 相关的“国内措施”必须是为了“保护国内生产”。该条款中“不得以为国内生产提供保护为由”这句话明确表明了这一点。③ 相关的“国内措施”必须“适用于国内产品或进口产品”^⑩。GATT1994 第 3 条第 1 款最后一句明确说明了这一点。

1. “国内措施”的概念

GATT1994 第 3 条第 1 款中“国内措施”究竟是指什么呢?它应该是指成员方制定的除了关税、海关费用以及与此相关的法律法规等边境措施以外的国内法律、法规、政策等措施。因为:首先,本条款中出现的“imported product”与本条其他条款中采用的“The products …… imported into the territory of any other contracting”同义,都是指“国内措施”的调整对象。学界通常将其译成“进口产品”和“进口到任何其他缔约方领土的产品”^⑪。这一译法比较通俗易懂,但是这里的“imported”更应该是指“已经完成进口手续并且进入进口国国内市场的产品”。其次,在有关《加拿大外国投资审查法案》中,GATT 专家小组在论及 GATT 第 3 条和第 11 条的区别时,确认前

者仅仅适用于那些已经缴纳了关税、进入进口国市场的产品,而后者适用于那些正在进口的产品^⑫。另外,根据 GATT1994 附件 1《解释和补充条款》,只有在相关的边境措施必须同时适用于进口产品和同类国内产品的情况下,才能将在海关上对进口产品征收的税费、适用的法律法规等边境措施视做 GATT1994 第 3 条第 1 款意义上的国内措施^⑬。这一补充条款也从另一个角度说明,只有那些适用于已经交付了进口关税、完成了进口手续的税费、法律法规等措施,才是 GATT1994 第 3 条第 1 款的调整对象。既然 GATT1994 第 3 条第 1 款中的“国内措施”是仅仅调整这些已经完成报关手续、进入进口国国内市场产品的法规,它们就不可能是关税、海关费用或者与其他边境措施有关的法规。因为后者的调整对象是还没有完成报关手续的、有待于进入进口国国内市场的产品。从这一角度分析,一国采用的边境措施不可能是 GATT1994 第 3 条第 1 款意义上的“国内措施”,而这里的“国内措施”是指那些除了关税、海关费用等边境措施以外的“国内措施”^⑭。

2. 保护本国产品的目的

相关的“国内措施”必须以保护国内生产为目的。这是违反 GATT1994 第 3 条第 1 款的另外一个要件。这一要件实际上概括了 GATT1994 第 3 条的根本目的:即防止成员方通过国内税或者通过其他国内措施保护进口国的本国产品^⑮。

值得探讨的问题是,这里所指的“目的”仅仅是指“国内措施”的立法目的,还是包括实施相关“国内措施”后所产生的客观作用?对这些问题,GATT 1994 第 3 条没有进行明确规定。在 WTO 争端解决机构审结的案例中,也没有统一的裁决^⑯。在加拿大诉美国的“麦芽饮料”(Malt Beverages)一案中,专家小组认为,为了确定国内产品是否属于 GATT1994 第 3 条意义上的“同类产品”,不仅要适用根据产品的物理特征而制定的客观标准,而且要分析相关国内措施的目的和市场作用^⑰。但是,在其他一些案件中,WTO 专家小组认为,成员方国内措施的目的并不是适用 GATT1994 第 3 条的前提条件^⑱,因而也没有必要审查争议的国内措施的目的^⑲。WTO 争端解决机构这种前后矛盾的观点显然增加了解释和适用 GATT1994 第 3 条的难度。然而从另一角度分析,这也是可以理解的,如果以“国内措施”的立法目的作为衡量依据,则成员方的立法者可以在制定相关的国内措施时编制一些虚构的立法目的,以隐藏其真实的立法动机;如

果以“国内措施”的客观作用作为判断标准,同一措施通常会具备多重作用。这些都会给司法实践带来困难。尽管如此,由于 GATT1994 第3条的主要目的是“防止保护国内生产,防止歧视进口产品”,完全不考虑国内措施的目的和效果,显然是不恰当的。

3. 适用范围

相关的“国内措施”必须“适用于国内产品或进口产品”^{②①}。据此,如果相关的国内措施既不适用于国内产品,也不适用于进口产品,它也就不违反 GATT1994 第3条第1款的规定。同时规定两个并列的适用对象是十分正确的。因为即使某一国内措施仅仅适用于进口产品,如提高进口产品在成员国国内的运输费用,那也是对进口产品的一种歧视,从而违反 GATT1994 第3条第1款的规定。相反仅仅适用于国内产品的措施也能具有同样的功能。

(二) 我国上述法规和 GATT1994 第1条第1款的关系

我国的上述法规是否具备上述违反 GATT1994 第3条第1款的构成要件呢?下文就此进行分析。

1. 我国上述法规不是“国内措施”,而是边境措施

我国的《发展政策》《管理办法》和《核定规则》是否属于 GATT1994 第3条第1款意义上的“国内措施”呢?从表面上看,是因为它们不仅是我国相关的政府职能部门制定和颁布的,而且也适用于进口的汽车零部件。但无论是从形式上还是从内容上分析,我国上述法规都不是 GATT 第3条第1款意义上的“国内措施”,而是 GATT1994 第1条意义上的边境措施。

首先从形式上看,我国上述法规对进口汽车零部件征收的是关税。《管理办法》第28条第2款则规定:对被认定为“构成整车特征的进口零部件”和不具备“构成整车特征的进口零部件”分别适用不同的进口税率;前者按照整车税率计征关税,后者则依然按照汽车零部件的税率计征^{②②}。这里根本没有涉及到任何国内税和国内费用。

其次,从内容上分析,上述法规涉及的也仅仅是关税、边境费用和商品分类等边境措施。从相关法规主要条款看,它们主要确定了以下几方面的内容:

其一,确定了上述法规的适用范围。《管理办法》第7条第1款确定了该办法的适用范围,即这一办法及其《核准规则》仅仅适用于“以在国内市场销售为目的使用进口汽车零部件生产汽车”的汽车企业,这些企业必须对其生产的汽车进行自测并受该办法和

《核准规则》其他条款的约束^{②③}。由此推论,不以在国内市场销售为目的的企业,它们在使用进口零部件生产汽车时就不受《管理办法》和《核准规则》调整,也就不承担这些法规下的任何义务。

其二,确定了构成整车特征的认定标准。《发展政策》第55~57条、《管理办法》第21条和《核定规则》第13条规定了“构成整车特征”的进口汽车零部件的三类认定标准^{②④},其中的一个重要标准是由“进口零部件的价格总和达到该车型整车总价格的60%及以上”,可被认定为构成整车特征。

其三,确定了两种不同的税率。《管理办法》第28条第2款规定对被认定为“构成整车特征的进口零部件”和“不具备构成整车特征的进口零部件”分别适用不同的进口税税率;前者按照整车税率计征关税,后者则依然按照汽车零部件的税率计征。目前前者的平均税率为25%,后者的平均税率为10%^{②⑤}。两者之间存在着15%左右的税差。

其四,延迟征缴关税和海关费用。根据《管理办法》第28条,只有等进口汽车零部件生产组装成整车后,汽车生产企业才应该向海关作纳税申报。这意味着这些汽车零部件在进入中国关境时并没有履行报关手续,也没有缴纳关税和海关费用^{②⑥}。在海关放行到纳税前这段时间,由企业所在地海关比照保税货物对构成整车特征的进口汽车零部件实施监管^{②⑦}。

由此可知,我国上述法规主要解决了以下几方面的问题:首先,对进口汽车零部件进行分类的问题,即对进口汽车零部件按照整车或零部件分别征缴进口关税;其次涉及对进口汽车零部件适用的进口税税率;再次,是报关措施和报关程序方面的规定。所有这些都属于我国的海关措施。所以,这些法规显然是属于 GATT1994 第1条第1款调整的边境措施,而不是第3条第1款规定的“国内措施”。

2. 我国上述法规的目的

如上所述,WTO 争端解决机构对是否审查争议中法规的目的没有统一的看法。而根据《发展政策》第1章、《管理办法》第1条和《核定规则》第1条的目的条款的规定,我国制定和颁布上述法规的目的是为了加强对进口汽车零部件的管理,堵住汽车生产企业偷税漏税的漏洞。

从我国制定上述法规的立法背景来分析,上述立法目的是真实可信的。目前在我国生产汽车的大多数企业都是中外合资汽车公司,其外国合资者通常是当

今著名的汽车跨国巨头。由于与国外汽车公司之间存在着特殊利害关系,它们可以直接从国外进口汽车零部件,然后由合资企业将这些进口零部件组装成汽车,并在中国销售。这就是所谓的全散件组装模式(CKD),又称“装上轮子的汽车”^[2,3]。笔者将它称之为“化整为零”的进口、生产和销售方式。汽车生产企业利用整车进口关税较高(约为25%)和零部件进口关税较低(约为10%)之间的差异,通过大量进口生产汽车所需的零部件,然后将这些零部件组装成整车,在中国进行销售。这是目前中外汽车合资公司比较典型的汽车生产和销售方式。这种“化整为零”的汽车进口、生产和销售方式对国外的跨国公司而言有多重好处,如可以尽快抢占中国汽车市场的份额,从而获得超额利润。但是,这种行为扰乱了我国对汽车零部件市场的管理,严重损害了我国的关税收入^②,是一种规避我国强制性法律规定的偷税、漏税行为。

从这些措施的客观作用来分析,上述法规的实施会对规范和加强我国对汽车零部件进口的监管起到重要的作用,尤其是上述“化零为整”的汽车经营方式会在很大程度上得到遏止。当然,客观上上述法规也在一定程度上保护了本国汽车零部件生产企业。因为国产汽车零部件既不用缴纳25%的“整车”进口关税,也不用缴纳10%的“零部件”进口关税或其他海关费用。但是,在GATT的框架内,包括关税、海关费用在内的边境措施都是具有保护进口国国内产业的功能的,所以它们并不违反GATT1994第3条第1款的规定,因为它们根本不属于GATT1994第3条第1款的调整范围之内^③。

二、有关违反GATT1994第3条第2款的指控

尽管GATT1994第3条第1款是该条的核心条款,第2款是对第1款中“国内税和其他国内费用”这一概念的说明,第4款是对第1款中“影响产品的国内销售、推销、购买、运输、使用等环节的法律、法规”的解释,而第5款则是对第1款中“规定产品的混合、加工或使用特定数量或比例限制的国内法规”的补充。但是,从WTO相关案例看,WTO争端解决机构通常会分别审查争议的措施是否同时违反GATT1994第3条相关款项的规定^{④⑤}。因此,我们必须分别分析欧美国家相关指控的合法性。

首先分析违反GATT1994第3条第2款第1句的要件。根据该款规定,缔约方不得直接或间接对进口产品征收高于对同类国内产品所直接或间接征收的国内税或其他国内费用。据此,违反本款规定必须同时具备下列构成要件:①相关的国内措施必须是“国内税和其他国内费用”;②对进口品征收的国内税和其他国内费用必须高于对同类国内产品征收的国内税或费用。

GATT第3条第2款没有对“国内税和其他国内费用”这一概念进行定义。但是一般认为,这里的“国内税和其他国内费用”是指直接税如销售税、货物税、增值税和所得税等^⑥。关税属于间接税,所以这里的“国内税和其他国内费用”不可能包括关税和海关费用。另外,该款的适用对象是那些“已经进入其他成员方国内市场的进口产品”,而“已经进入其他成员方国内市场的进口产品”是指那些已经缴纳了关税和海关费用、履行了报关手续的产品。由此可以推定,本款意义上的“国内税和其他国内费用”通常是指除了关税和海关费用以外的国内税和其他国内费用。惟一的例外是GATT1994附件1《解释和补充条款》中有关GATT第3条的补充条款规定情形。据此,如果相关的关税和其他海关费用同时适用于进口产品和同类国内产品,那么它们也是GATT1994第3条意义上的“国内税和其他国内费用”^⑦。

根据上文的分析,我国上述法规中所涉及的税费不应该属于GATT第3条第2款意义上的“国内税和其他国内费用”。因为:

第一,根据我国《管理办法》第28条第2款的规定,我国对进口汽车零部件征收的依然是关税,即使其构成《管理办法》第21条和《核定规则》第13条规定的“构成整车特征”的认定标准,其缴纳的也是进口关税,差别无非是按照整车税率还是零部件税率计征关税。从这一条规定看,我国对进口汽车零部件征收的是关税和海关费用。

第二,《管理办法》和《核定规则》所涉税费的征缴对象是那些没有完成报关手续、没有进入我国国内市场的进口汽车零部件。根据《管理办法》第27条的规定,进口构成整车特征的汽车零部件并不在进入中国海关之时履行报关手续,而是依据《管理办法》第28条的规定,只有等进口汽车零部件生产组装成整车后,汽车生产企业才应该向海关作纳税申报;期间由中国海关对这些零部件比照保税货物实施监管。可

见,涉及的汽车零部件并没有完成报关、入关手续。而且,我国对进口汽车零部件的管理措施并不影响我国对这些零部件所征税款性质,它们依然是关税和关税费用。因为,其征缴的依据依然是《进口关税税则》,行使征缴权的主体依然是中国海关,其缴纳的也依然是《进口关税税则》规定的进口关税和关税费用。而且对某些进口产品进行保税监管,在时机恰当时再对保税产品征缴相应的进口税也是我国法律所许可的做法^③。我国对来料加工所征的关税也是如此。可见,从我国国内法的角度分析,我国对构成整车特征的进口汽车零部件所征的税是关税和关税费用,而不是国内税和其他国内费用。

第三,上述对汽车零部件征收的关税和海关费用并不是《管理办法》第 28 条创设的。根据该条第 1 款的规定,我国对整车和汽车零部件分别设置两种不同的进口税税率是由《中华人民共和国进出口关税条例》及《中华人民共和国进出口税则》规定的。《管理办法》第 28 条不过是对此加以指引。在欧美国家的磋商请求和设立专家小组请求中并未见有对我国以上两部法规的指控。

第四,上述法规也符合我国参加的国际公约的规定。我国于 1992 年加入《商品名称及编码协调制度国际公约》。我国《海关法》《中华人民共和国进出口关税条例》及《中华人民共和国进出口税则》中有关整车、汽车零部件等商品的税号和税率都是根据《商品名称及编码协调制度国际公约》和《商品名称及编码协调制度》的规定制定和修改的。上述国际公约中也没有禁止对汽车成套散件和半成套散件设置独立的关税税号。所以,我国就整车和汽车零部件分别设立不同的税号是符合国际公约的规定的。

第五,我国《发展政策》《管理办法》和《核定规则》中有关把“构成整车特征”的汽车零部件视同整车征缴关税的做法^④,也有国际法依据。按照《世界海关组织所规定的商品归类规则》第 2 条的规定:进口的不完整品、未制成品、未组装件或者拆散件,只要构成了“完整品的基本特征”,就应当归入完整品和制成品的类别当中,并按照完整品和制成品征税。《商品名称及编码协调制度》并没有对“完整品的基本特征”规定具体的标准。实践中一般从技术标准和价值标准两方面进行认定。我国《管理办法》第 21 条和《核定规则》第 13 条正是从这两方面设置认定标准的。由于《商品名称及编码协调制度》没有对那些具有“完

整品的基本特征”的产品设立单独的税号,这意味着应该可以将它们纳入同类完整品的同一税号内。因而,我国将构成整车特征的汽车零部件视同整车征缴关税是符合国际公约的规定的。

最后,我国上述措施仅仅适用于进口汽车零部件,国产汽车零部件不属于上述法规的调整范围,所以,这也是不属于 GATT1994 附件 1《解释和补充条款》中有关 GATT 第 3 条的补充条款规定的例外情形。

综上所述,我国《管理办法》和《核定规则》规定的税费是属于关税和其他海关费用,它们不是 GATT1994 第 3 条第 2 款意义上的“国内税和其他国内费用”。因此它们根本不具备违反 GATT 这一条款的第一个要件。至于第二个要件的问题,由于我国对汽车零部件征收的关税和海关费用不适用于国产汽车零部件,从这一角度说,这是一种对进口产品的“歧视”。但是,无论哪个国家,只要对进口产品征收关税和海关费用,总是“歧视”进口产品的。而这种歧视并不违反 GATT1994 第 3 条第 2 款的规定,因为它根本不属于其调整范围。

三、有关违反 GATT1994 第 3 条第 4 款的指控

欧美国家认为我国的《管理办法》和《核定规则》等法规还违反 GATT1994 第 3 条第 4 款的规定,因为上述法规在产品的国内销售、推销、购买、运输、分配或使用方面给予本国产品比进口产品更高的待遇。欧美国家这一指控是否成立的关键是看我国的《管理办法》和《核定规则》等法规是否具备了违反这一条款的法律要件。根据 GATT1994 第 3 条第 4 款的规定,违反该款应该同时具备下列构成要件:① 涉及争议的 WTO 成员方的国内措施是“国内法律、法规和要求”;② 争议中的进口产品和国内产品是“同类产品”;③ 进口产品根据上述国内措施所享受的待遇不如同类的国内产品^{⑤⑥}。

(一) GATT1994 第 3 条第 4 款中的“国内法律、法规和要求”

从字面上分析,GATT1994 第 3 条第 4 款意义上的“国内法律、法规和要求”首先包括一个国家及其授权机构在其职权范围内制定和颁布的所有法律和法规。此外,该款中的“要求”一词表明这一概念还应该包括那些与“国内法律、法规”具有同样效力的国

内措施。在WTO争端解决机构审查的日本胶片案中,专家小组和上诉机构都认为:本款的“国内法律、法规和要求”包括所有通过政府行为而采取的措施,而且还包括经过政府授权的私立机构采取的具有同样效果的措施^{③7}。

我国上述法规规定的是关税、海关费用等边境措施。这里的核心问题是第3条第4款意义上的“国内法律、法规和要求”是否包括有关边境措施的法律、法规和要求呢?答案应该是否定的。上文已述,所有边境措施都属于GATT1994第11条的调整范围^{③8},它们不可能同时属于GATT1994第3条第4款的调整对象。另外,由于我国上述法规仅仅适用于进口汽车零部件,所以它也不属于GATT1994附件1《解释和补充条款》中有关GATT第3条的补充条款规定的例外情形^{③9},因此也不能将它们视做第3条第4款意义上的国内措施。

从WTO的相关案例分析,进口许可、关税等边境措施并不是GATT第3条第4款的调整对象,但是,与此相关的程序、要求等规则有可能成为本款意义上的“国内法律、法规和要求”。例如:

在欧盟的香蕉案中,WTO争端解决机构专家小组和上诉机构也确认:欧盟有关进口香蕉必须申请进口配额许可证的规定不是GATT第3条第4款的调整对象,但是,却认为欧盟有关分配香蕉进口配额许可证的程序规则和要求构成了该款意义上的“国内法律、法规和要求”。因为根据这些程序和要求,只有那些专门经销欧盟本地香蕉和欧盟传统香蕉进口地区香蕉的经销商才有资格申请配额许可证,这样,欧盟可以弥补这些经销商因进口第三国香蕉所遭受的损失,也保证欧盟境内的香蕉生产商能够从配额中分享一份利益^{④0}。

而在加拿大汽车案中,加拿大境内的某些汽车生产企业在其进口汽车或者汽车零部件时无须缴纳进口税,前提条件是这些企业必须在其上一年度的汽车生产或者汽车零部件生产中创造了一定比例的“加拿大附加值”(Canadian value added 简称CVA),并且在一个年度中这些企业在加拿大销售的其本地生产的汽车总价与其在加拿大销售的所有汽车总价之间的比例不得低于上一年度的上述两者之比例。在这一案件中,WTO上诉机构没有指出免除关税是否违反GATT1994第3条第4款的规定,相反它认为有关“加拿大附加值”的要求属于GATT1994第3条第4款的调整

范围,因为它们仅仅给使用本地产品提供了一种优惠,进而影响了进口产品和国内同类产品之间的公平竞争。而后者并不是本款意义上的国内措施,因为它仅仅在价值上限制了汽车公司可以免税进口汽车及其零部件的最高数额,基本上没有对汽车及其零部件的进口条件产生任何影响^{④1}。

WTO争端解决机构上述裁决的正确性是值得置疑的。因为,所有关税或者海关费用都是为了保护本国产品,也都歧视同类进口产品。与此相适应,有关关税或者海关费用的程序规则、分类规则等自然也会起到保护本国产品的作用。否则,它们就无法实现关税的设计目的。既然关税或者海关费用不属于GATT1994第3条第4款的调整范围,与此相关的程序规则、分类标准等边境措施也就不应该成为该款意义上的“国内法律、法规和要求”。

毫无疑问,我国对汽车零部件征收的是进口关税。那么我国上述法规中是否会存在与上述案例类似的规定呢?首先,从《管理规则》第二章、第三章规定的报关程序看,也是我国对进口保税产品所采用的正常程序,它并没有像欧盟那样保护我国国内汽车零部件经销商的利益,国内汽车零部件生产商也不能从中获益。比较可能的是《管理办法》第21条和《核定规定》第13条的规定。该条款规定了“构成整车特征”的判断标准,其中之一为“进口零部件的价格总和达到该车型整车总价格的60%及以上的”。这一条款决定着相关的进口零部件是按整车还是根据零部件进口税率来计征关税,从本质上来说它是我国采用的一种关税分类措施。由于这一措施仅仅适用于那些尚未完成进口手续的汽车零部件,从这一意义上分析,它不应该是本款意义上的“国内措施”。但是,由于其中60%的标准在客观上有可能诱导企业增加使用本地汽车零部件的数量,我们可以暂时视之为GATT第3条第4款意义上的“国内法律、法规和要求”。

(二) “同类产品”

争议中的进口产品必须和国内产品是“同类产品”。根据WTO争端解决机构的裁决,同类产品是指与进口产品存在着竞争关系的产品,而且主要应该根据竞争的性质和程度来决定是否构成GATT1994第3条第4款意义上的“同类产品”^{④2}。在我国与欧美国家的汽车零部件贸易纠纷中,构成同类产品的毫无疑问是我国的汽车零部件。

(三) 对进口产品的“歧视”

首先,与国产汽车零部件相比,我国法规并没有歧视进口汽车零部件。我国法规对进口汽车零部件征收的是关税,这是进口汽车零部件的进口条件。WTO 在加拿大汽车案中明确表示,“不能将国内产品的国内销售条件和进口产品的进口条件相比,并以此作为违反 GATT 第 3 条第 4 款的论据”^④。这明确表明对进口产品征收关税,并不是 GATT1994 第 3 条第 4 款意义上的歧视。因为该条款仅仅保证:外国产品进入进口国市场后必须至少享有与该国同类产品同样的竞争条件。

其次,我国上述法规也没有在“国内销售、推销、购买、运输、分配或使用方面”歧视完成报关手续、缴清关税的进口汽车零部件。我国《管理办法》和《核定规则》等法规仅仅涉及了关税、海关费用、报关手续、分类标准等边境措施,即它们根本没有涉及那些已经完成报关手续、缴纳关税的汽车零部件^④,而且,国产汽车零部件根本不是这些法规的调整对象。所以我国上述法规既不可能加重那些已经进入我国国内市场的进口汽车零部件的负担,也不可能给国产汽车零部件提供更加优惠的待遇。

最后,即使我们将《管理办法》第 21 条和《核定规则》第 13 条规定的“构成整车特征”认定标准视为本款意义上的“国内措施”,它也没有构成对进口产品的歧视。其一,根据我国上述规则,所有进口汽车零部件都必须缴纳 10% 的进口关税,对于那些构成整车特征的汽车零部件,它们则必须按 25% 的税率缴纳进口关税,也即比其他情况下的汽车零部件多交纳 15% 的关税。从理论上分析,这可能造成同一汽车零部件在某种情况下需缴纳 25% 的进口关税,而在另一情况下仅需缴纳 10% 的进口关税,这对那些缴纳高关税的汽车零部件可能会有些不公平。但是这并不是 GATT 第 3 条第 4 款所调整的问题。其二,《管理办法》第 21 条第 3 款和《核定规则》第 13 条第 3 款规定的 60% 的标准也不是变相“本地化成分要求”或者新形态的“增加本地附加值要求”,因为,无论是从印尼汽车案^⑤还是加拿大汽车案^⑥看,“本地化成分要求”或者“增加本地附加值要求”通常都与关税减免联系在一起,即达到某一程度的“本地化成分要求”或者“增加本地附加值要求”,相关的汽车生产企业可以按较低的税率缴纳关税,甚至免交关税。但是,按照我国《管理办法》第 21 条第 3 款和《核定规则》第 13 条第 3 款结合《管理办法》第 28 条第 2 款的规

定,即使那些汽车生产企业使用的汽车零部件没有达到“构成整车特征”的标准,或者它们在生产过程中使用了 40% 以上的国产汽车零部件,我国上述办法既没有像加拿大那样免除这些汽车零部件的进口关税,也没有像印尼那样为它们规定一个低于正常汽车零部件关税税率的进口税税率,即它们必须像其他零部件一样按照 10% 税率缴纳进口税。所以,我国法规中规定的 60% 标准根本不是“本地化成分要求”或者“增加本地附加值要求”。

四、有关违反 GATT1994 第 3 条第 5 款的指控

根据 GATT1994 第 3 条第 5 款第 1 句的规定,缔约方不得制定或者维持有关数量限制措施的国内法规,“直接或间接要求特定数量或特定比例的产品必须由国内来源供应。”^⑦由此分析,违反 GATT 第 3 条第 5 款的规定应该至少具备:① 相关的国内措施是指有关“数量限制”法规;② 相关的法规必须要求生产厂家使用特定数量或特定比例的国内产品;③ 这种数量要求是强制性的。

(一)“数量限制”要件

GATT1994 第 3 条并没有对本款中的“数量限制”进行定义。GATT 第 11 条是专门调整数量限制、进口许可证、出口许可证等非关税壁垒的措施^⑧。一般认为该款中的“数量限制”是指 WTO 成员方对进口或者出口某一产品而规定的最高数额,一旦相关的进口产品或者出口产品达到规定的限额,就不得进口或者出口该类产品^⑨。据此类推,GATT1994 第 3 条第 5 款中的“数量限制”应该是指:成员方规定的企业可以使用本国部件或者进口部件的最高数额。我国《管理办法》第 21 条第 3 款和《核定规则》第 13 条第 3 款规定了 60% 的比例,但这仅仅是认定进口汽车零部件是否“构成整车特征”的一个标准,显然不是 GATT 1994 第 3 条第 5 款意义上的“数量限制”。

(二)“特定数量或特定比例”要件

从该款的字面意义分析,这一要件要求相关的国内措施必须明确规定企业使用一定比例或者数量的国内产品。我国的上述规定虽然确定了判断进口汽车零部件是否构成整车特征的“认定标准”,但它们没有在任何意义上以任何方式要求汽车生产企业只能且必须使用 40% 以上的国产汽车零部件。

(三) “强制性”要件

所谓“强制性”是指国家会采取措施保证数量限制措施的执行。我国《管理办法》第 21 条和《核定规则》第 13 条的规定没有任何意义上的强制性,即使我国汽车生产企业使用 100% 的进口零部件生产汽车,它们也不违反这一规定。另外,即使它们使用 40% 以上的国产零部件,它们也不能获得任何优惠或者利益。所以,我国的相关规定根本不具备违反 GATT1994 第 3 条第 5 款的构成要件。

根据上文的分析可见,欧美国家的指控并非无懈可击。只要我们仔细研究 GATT、TRIMs 和 SCM 相关条款以及与这些条款有关的案例,获胜的机率是比较高的。在中国和欧美国家之间的这一汽车政策较量中,WTO 规则起着十分重要的作用。谁能较好地理解和利用这些规则,谁就有获胜的机会。

注释:

- ① 2005 年 2 月 28 日由海关总署、国家发改委、财政部、商务部联合颁布。
- ② 2005 年 3 月 28 日由海关总署颁布。
- ③ China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts - Request for Consultations by the European , WT/DS339/1, 3 April 2006; http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds339_e.htm.
- ④ CHINA-MEASURES AFFECTING IMPORTS OF AUTOMOBILE PARTS—Request for Consultations by the United States, WT/DS340/1, 3 April 2006.
- ⑤ CHINA - MEASURES AFFECTING IMPORTS OF AUTOMOBILE PARTS — Request for Consultations by Canada , WT/DS342/1, 19 April 2006.
- ⑥ TRIMs: Article 2: 1: Without prejudice to other rights and obligations under GATT 1994, no Member shall apply any TRIM that is inconsistent with the provisions of Article III or Article XI of GATT 1994.
- ⑦ China - Measures Affecting Imports of Automobile Parts - Request for Consultations by the European , WT/DS339/1, 3 April 2006; IMPORTS OF AUTOMOBILE PARTS — Request for the Establishment of a Panel by the European Communities , WT/DS339/8, 18 September 2006;
- ⑧ Appellate Body Report, Japan —Alcoholic Beverages, para. 96 (AB—1996—2), 4 OCT. 1996, WT/DS8/AB/R, 96-351; Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum & Peter C Mavroidis, The World Trade Organisation, Oxford 2003, P. 157.
- ⑨ THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT 1994), Art. 3 paragraph 1.
- ⑩ THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT 1947), Art. 3 paragraph 1.
- ⑪ 韩德培、万鄂湘:《中华人民共和国国库》《国际法卷》第一编,《关税贸易总协定(GATT1947)》第 9906 页。
- ⑫ Canada — Administration of the foreign Investment Review Act, 7, February 1984, GATT B.I.S.D.(30th Supp.) at 140, para. 5.14(1984).
- ⑬ GATT1994 , ANNEX I NOTES AND SUPPLEMENTARY PROVISIONS, *Ad Article III*: Any internal tax or other internal charge, or any law, regulation or requirement of the kind referred to in paragraph 1 which applies to an imported product and to the like domestic product and is collected or enforced in the case of the imported product at the time or point of importation, is nevertheless to be regarded as an internal tax or other internal charge, or a law, regulation or requirement of the kind referred to in paragraph 1, and is accordingly subject to the provisions of Article III.
- ⑭ World Trade Organization, understanding the WTO, by World Trade Organization 2005, p. 11.
- ⑮ Appellate Body Report, Japan —Alcoholic Beverages, para. 94 (AB—1996—2), 4 OCT. 1996, WT/DS8/AB/R, 96-351;
- ⑯ Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum & Peter C Mavroidis, The World Trade Organisation, Oxford 2003, P. 161.
- ⑰ United States — Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages, 19 June 1992, GATT B.I.S.D. (39th Supp.) at 206(1993).
- ⑱ ARGENTINA — MEASURES AFFECTING THE EXPORT OF BOVINE HIDES AND THE IMPORT OF FINISHED LEATHER, (00-5282) WT/DS155/R, 19 December 2000
- ⑲ Appellate Body Report, Japan —Alcoholic Beverages, para. 94 (AB—1996—2), 4 OCT. 1996, WT/DS8/AB/R, 96-351;
- ⑳ THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE(GATT 1947), Art. 3 paragraph 1.
- ㉑ 《管理办法》第 28 条第 2 款。
- ㉒ 《管理办法》第 7 条第 1 款。
- ㉓ 《管理办法》第 21 条规定了确认进口汽车零部件是否构成整车特征的认定标准,据此,无论是由“进口全散件(CKD)或半散件(SKD)组装汽车的”,还是由进口车身(含驾驶室)、发动机两大总成装车的,或由进口车身(含驾驶室)和发动机两大总成之一及其他 3 个总成(系统)(含)以上装车的,或由进口除车身(含驾驶室)和发动机两大总成以外其他 5 个总成(系统)(含)以上装车的,或者是由“进口零部件的价格总和达到该车型整车总价格的 60%及以上的”,都可被认定为构成整车特征。《核定规则》第 13 条的规定与此相似。
- ㉔ 参见 2006 年《中华人民共和国进出口税则》。
- ㉕ 但是,根据《管理办法》第 12 条规定汽车生产企业应当对这部分汽车零部件向企业所在地海关提供税款总担保。但是,担保款并不等同于企业缴纳的关税。

- ②6 参见《管理办法》第27条。
- ②7 外国汽车公司通过“化整为零”的方式向中国出口汽车零部件,并由其在中国的中外汽车合资公司组装成汽车并销售,它们实际上是向中国出口整车,但是它们仅仅为此交了10%的进口关税,由此它们可以在每辆汽车上获得15%的税收差额收入。当然这15%的差额收入是通过规避获得的。如果它们不进行上述规避行为,这部分税差是应该向海关缴纳的关税,是我国的国库收入。所以,汽车公司的这种做法显然大大地减少了我国的海关关税收入,进而严重损害了我国的财政利益。
- ②8 Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum & Peter C Mavtoidis, *The World Trade Organisation*, Oxford 2003, P. 168.
- ②9 United States – Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages, 19 June 1992, GATT B.I.S.D. (39th Supp.) at 206(1993) .
- ③0 ARGENTINA – MEASURES AFFECTING THE EXPORT OF BOVINE HIDES AND THE IMPORT OF FINISHED LEATHER, (00-5282) WT/DS155/R, 19 December 2000.
- ③1 John H. Jackson, *National Treatment Obligations and Non-Tariff Barriers*, 10 Mich. J. Int’L. 207, 216-17(1998); Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum & Peter C Mavtoidis, *The World Trade Organisation*, Oxford 2003, P. 168.
- ③2 GATT1994, ANNEX I NOTES AND SUPPLEMENTARY PROVISIONS, *Ad Article III*.
- ③3 《海关法》第66条规定:在确定货物的商品归类、估价和提供有效报关单证或者办结其他海关手续前,收发货人要求放行货物的,海关应当在其提供与其依法应当履行的法律义务相适应的担保后放行。法律、行政法规规定可以免除担保的除外。
- ③4 我国《管理办法》第21条和《核定规定》第13条结合《管理办法》第28条。
- ③5 GATT1994, Art. 3 para. 4.
- ③6 在审理韩国牛肉措施案中, WTO 争端解决机构也确认了上述要件。Report of the Appellate Body, KOREA – MEASURES AFFECTING IMPORTS OF FRESH, CHILLED AND FROZEN BEEF, AB-2000-8, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, 11 December 2000
- ③7 Report of Panel – Japan –Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, 31. March 1998, WT/DS44/R, para. 10.376
- ③8 Canada – Administration of the foreign Investment Review Act, 7, February 1984, GATT B.I.S.D.(30th Supp.) at 140, para. 5.14(1984).
- ③9 GATT1994, ANNEX I NOTES AND SUPPLEMENTARY PROVISIONS, *Ad Article III*.
- ④0 Report of Appellate Body on EC – Resime for the importation, sale und distribution of bananas, (AB-1997-3), 9 Sept. 1997, WT/DS27/AB/R, 97-3593, para. 211.
- ④1 Report of the Panel— Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS139/R, WT/DS142/R, (00-0455), 11 February 2000, paras. 10. 80 and 10. 84-10. 85.
- ④2 Appellate Body Report on EC – *Report of the Appellate Body* – EUROPEAN COMMUNITIES – MEASURES AFFECTING ASBESTOS AND ASBESTOS-CONTAINING PRODUCTS, AB-2000-11, WT/DS135/AB/R, (01-1157), 12 March 2001, paras. 98-99,
- ④3 Report of the Panel— Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS139/R, WT/DS142/R, (00-0455), 11 February 2000, para. 10.149.
- ④4 参见《管理办法》第27条。
- ④5 REPORT OF THE PANEL – INDONESIA - CERTAIN MEASURES AFFECTING THE AUTOMOBILE INDUSTRY, (98-2505) WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, 2 July 1998.
- ④6 Report of the Panel— Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS139/R, WT/DS142/R, (00-0455), 11 February 2000, para. 10.149.
- ④7 GATT1994 Article 3, 5.: No contracting party shall establish or maintain any internal quantitative regulation relating to the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions which requires, directly or indirectly, that any specified amount or proportion of any product which is the subject of the regulation must be supplied from domestic sources. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal quantitative regulations in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.
- ④8 GATT 1994 XI: 1, No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.
- ④9 Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum & Peter C Mavtoidis, *The World Trade Organisation*, Oxford 2003, P. 123.

参考文献:

- [1] 文华. 〈零部件进口管理办法〉是否违背 WTO 精神[EB/OL]. <http://auto.sina.com.cn/news/2005-12-07/1731156716.shtml>, 2007-12-08.
- [2] 张邦松. 汽车“中国造”背后: 汽车产业面临“技术市场两空”[EB/OL]. <http://big5.southcn.com/gate/big5/www/southcn.com/tech/commend/200311050339.htm>, 2003-11-05.

(下转 676 页)