

試析中國「示範基地與公共服務平台計畫」有關措施違反

SCM 協定之禁止出口補貼規定

蘇郁珊

美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 在今 (2015) 年 2 月 11 日向 WTO 提請與中國諮商，認為中國的「示範基地與公共服務平台 (Demonstration Bases and Common Service Platform)」計畫之有關措施涉及出口補貼。依據該項計劃，中國得透過「公共服務平台 (Common Service Platforms)」提供折扣或免費服務，以及數十個地方層級、群聚 179 個產業的「示範基地 (Demonstration Bases)」，對於中國製造商或特定七大經濟產業產品¹提供現金等特定出口補貼。美國認為此項公共服務平台計畫對美國的工人以及產業造成危害，不符合 WTO 下公平競爭原則，且違背中國加入 WTO 時所做的「不提供特定出口補貼」的承諾，故提請諮商。

美國認為，尤其在紡織產業，因現今缺乏可執行的國際標準，故依循 WTO 的規範更顯重要。同時，美國亦指出，雖然中國資訊相對不透明，較難估算每個示範基地受補貼的程度，但是有證據顯示某些示範基地裡的公司收到至少每年 635,000 元美金的補貼。除此之外，中國在 3 年期間內已經提供大約 10 億美金予在公共服務平台的服務供應商，且自示範基地的出口量構成中國全球出口量的重要部分，舉例而言，在 2012 年大約 40 個紡織示範基地中的 16 個就佔了 14% 的中國紡織出口量；10 個專門製造海鮮產品的示範基地中的 6 個佔了中國總海鮮產品出口量的 20%²，示範基地內的出口量佔中國出口比例甚大，為中國重要之經貿政策，其利益對全球貿易影響重大，極具相當重要，因此有討論之必要。

故針對美國控訴內容，以下將先簡介中國示範基地與公共服務平台措施之內容，再針對該兩項措施探討是否成立 SCM 協定 (Agreement on Subsidies and

¹ 七大產業分別為「農產品 (agriculture)」、「輕工業產品 (light industry)」、「紡織品 (textiles, apparel and footwear)」、「醫藥保健產品 (medical products)」、「專業化工 (specialty chemicals)」、「新型材料 (advanced materials and metals (including specialty steel, titanium and aluminum products))」與「五金建材 (hardware and building materials)」。參見：Request for Consultations by the United States, China – Measures Related To Demonstration Bases and Common Service Platforms Programmes, WT/DS489/1 (Feb. 19, 2015).

² *United States Launches Challenge to Extensive Chinese Export Subsidy Program*, USTR, Feb, 2015, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/february/united-states-launches-challenge>; *Remarks of U.S. Trade Representative Michael Froman United States Launches Challenge to Extensive Chinese Export Subsidy Program*, USTR, Feb. 11, 2015, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speechestranscripts/2015/february/remarks-us-trade>.

Countervailing Measures) 下之補貼以及禁止性出口補貼(商貿函〔2011〕第 62 號附件二中雖然一併提及公共服務平台³, 但因其補貼內容及措施與上述示範基地性質不同, 故分論之), 最後做一結論。

示範基地

中國為發展經濟、促進產業出口, 於 2011 年 2 月 24 日發布「商務部關於開展外貿轉型升級示範基地培育工作的函(商貿函〔2011〕第 62 號)⁴, 宣佈其商務部將主導國家級以及省級、市級等地方級外貿轉型升級示範基地(下稱示範基地)之成立, 其主管機關依層級劃分而不同, 於中央由中國商務部統管; 於地方則由各地方商務部主管⁵, 而每個省份亦可能有多個示範基地⁶。設立示範基地目的係為了發展特定產業或產品, 以達規模經濟之效益, 且除了鼓勵出口外, 亦有獎勵發展內銷市場⁷。又示範基地選定具備一定客觀標準, 例如從商貿函〔2011〕第 62 號中可以得知, 挑選基準係以「基地特色產品出口與內銷狀況」、「出口龍頭企業」、「公共服務平台建設」情況、「整體企業經營狀況」、「品牌建設情況」以及「產地總值」等要件。而地方示範基地方面大致與國家示範基地規定相似⁸。

任何設立於該示範基地內的企業⁹, 只要達到特定出口額或其他門檻, 則可申報地方或中央商務部獲得獎勵金等資助, 即示範基地內優惠措施也有特定客觀標準得依循。相關資助內容包括: 獎勵金、退稅優惠、利息優惠¹⁰或短期出口貸款¹¹等; 而特定出口額或其他門檻方面, 舉「關於印發大埔縣加快陶瓷產業發展

³ 中國商務部對外貿易司, 商務部關於開展外貿轉型升級示範基地培育工作的函, 商貿函〔2011〕第 62 號, 2011 年 2 月 24 日, 網址:
<http://www.gdoftec.gov.cn/admin/UploadFile/201131594543504.pdf>。

⁴ 中國商務部對外貿易司, 同上註 3。

⁵ 中國商務部對外貿易司, 同上註 4。

⁶ 中國商務部對外貿易司, 外貿轉型升級示範基地, 網站:

<http://wms.mofcom.gov.cn/subject/sfjd/index.shtml> (最後瀏覽日: 2015 年 4 月 9 日)。

⁷ 舉例如: 龍華新區關於加快推進工業轉型升級的若干措施(試行)第十條與第十三條, 深圳新聞網, 2013 年 10 月 24 日, 網址:

http://www.sznews.com/zhuanti/content/2013-10/24/content_8664110.htm (最後瀏覽日: 2015 年 4 月 3 日)。

⁸ 舉例如: 山西省商務廳山西省, 第一批省級外貿轉型升級專業型示範基地認定工作方案, 2012 年 8 月 14 日, 網站: <http://www.docsx.gov.cn/UploadFiles/Up2012816145845.doc>。

⁹ 企業包含龍頭企業與中小型企業。舉例而言, 山東省諸城市禽肉產品基地中, 家禽飼養、禽肉加工企業已達 151 家, 其中國家級農業龍頭企業有 3 家。參見: 青島市商務局 青島市財政局, 關於做好扶持企業投保短期出口信用保險政策工作的通知, 2014 年 5 月 6 日, 網址:

http://home.smeqd.gov.cn/upload/attachments//file/2014_3/9_17/6lzzi06ffuky.pdf; 中國商務部對外貿易司, 山東省諸城市禽肉產品基地, 2013 年 8 月 2 日, 網址:

<http://wms.mofcom.gov.cn/article/hyxx/tansuosikao/201308/20130800225325.shtml> (最後瀏覽日: 2015 年 4 月 3 日)。

¹⁰ 舉例如: 龍華新區關於加快推進工業轉型升級的若干措施(試行), 前揭註 7。

¹¹ 舉例如: 青島市商務局 青島市財政局, 前揭註 9。

優惠辦法的通知¹²」為例，對於固定資產與年納稅額達一定程度的新建陶瓷企業、創設知名品牌、技術人才獎勵、轉型升級獎勵（年出口銷售額達 1000 萬美元以上，且呈現正增長的基地內陶瓷企業）與拓展銷售獎勵（設立開辦 2 年以上、年銷售額 500 萬元以上展銷門市的企業，第十八條）的企業，提供獎勵金優惠¹³。

公共服務平台

公共服務平台係中國為了建設示範基地，設立專項資金以支援基地內提供公共服務的各類平台。除了對各類服務平台建設提供補助外，中國亦鼓勵服務平台內金融機構提供融資予示範基地內出口商，而詳細措施內容分述如下：

（一）各類服務平台建設補助

公共服務平台給予補助的內容包含：產品設計中心、公共試驗檢測平台、公共技術研發平台、公共認證及註冊服務平台、農產品品質可追溯體系平台、國際行銷服務平台、國際孵化器平台、公共交易平台、公共展示平台、公共訊息平台、公共培訓平台、公共物流平台等服務平台建設費用，且採取自願申報方式¹⁴。資金方面，不論國家或地方級示範基地皆統一由財務部會同商務部核發¹⁵，申請補助主體為示範基地內註冊成立，且願意為在示範基地內的企業提供優惠服務的服務業者或行業協會¹⁶。由此可知，中國補助的對象係以示範基地內提供優惠服務的服務企業為主，而示範基地內的特定產業或企業於此僅為補助的間接受益者¹⁷。

¹² 大埔縣人民政府網，關於印發大埔縣加快陶瓷產業發展優惠辦法的通知，埔府辦〔2012〕第 84 號，網址：<http://www.dabu.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=23&id=10466>。

¹³ 對於固定資產與年納稅額達一定程度的新建陶瓷企業（第八至十三條）、創設知名品牌（第十四條）、技術人才獎勵（第十五條）、轉型升級獎勵（年出口銷售額達 1000 萬美元以上，且呈現正增長的基地內陶瓷企業，第十七條）、拓展銷售獎勵（設立開辦 2 年以上、年銷售額 500 萬元以上展銷門市的企業，第十八條）獎勵金優惠。同上註 12。

¹⁴ 中國商務部，國家外貿公共服務平台建設資金 2012 年申請指南，2012 年 10 月 30 日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/difang/shenzhen/201211/20121108414421.shtml>。

¹⁵ 國家級：廣東省財政廳 廣東省對外貿易經濟合作廳，轉發財政部，商務部關於做好 2011 年外貿公共服務平台建設資金管理工作的通知（財企〔2011〕第 88 號），2011 年 6 月 8 日，網址：<http://www.sdccm.com/admin/editor/UploadFile/2011923163245492.pdf>、佛山寺禪城區經濟和科技促進局，轉發財政部商務部關於做好 2013 年外貿公共服務平台建設資金管理工作的通知（財企〔2013〕第 101 號），2013 年 8 月 20 日，網址：

<http://www.chancheng.gov.cn/jcj/tzgg/201308/5f7153ae65cd4cccac9a332be7f61f7e.shtml>；地方層級：北京市財政局 北京市商務委員會關於印發《北京市外經貿發展專項資金管理實施細則》的通知（京財企〔2014〕2494 號），外經貿發展專項資金網絡管理系統，2014 年 12 月 5 日，網址：<http://www.smeimdf.org/news/view.jsp?id=1111265781>（最後瀏覽日：2015 年 4 月 3 日）。

¹⁶ 中國商務部，前揭註 14。

¹⁷ 除了上述公共服務平台建設之資助外，中國所發布《外經貿發展專項資金管理辦法》相關文件，亦資助包括對外經貿結構調整（如北京市對於對進出口額低於 4500 萬美元的企業提供包括企業培訓或國際市場考察等支持）、承接國際服務外包業務、技術出口以及對外務務合作等措施，惟此非本文關注重點，以下僅針對公共服務平台建設的補助內容進行探討。參見：中國商務部，關於 2014 年度外經貿發展專項資金申報工作的通知，2014 年 5 月 6 日，網址：

<http://www.mofcom.gov.cn/article/h/redht/201405/20140500573921.shtml>、中國商務部，關於印發《外

(二) 服務平台內金融機構提供融資予示範基地內出口商

於「國務院辦公廳關於促進外貿穩定增長的若干意見（國辦發〔2012〕第 49 號¹⁸）」中，中國支持商業銀行對於具有潛力的出口企業提供企業貸款，並鼓勵銀行開展進口信用貸款、人民幣貿易融資業務、對大型成套設備建立專款資助出口融資保險以及鼓勵中小型信用保險。除此之外，新疆阿克蘇紡織工業城（開發區）招商引資優惠政策（試行）¹⁹中亦積極引進銀行或信用機構，對於區域內企業提供信用貸款以及相關融資服務。

法律分析

由上述可知，於示範基地部分，中國針對出口達到一定程度的企業給予獎勵金、退稅優惠、利息補貼與短期出口保險資助；以及中國補助公共服務平台建設與服務平台內金融機構提供融資予示範基地內出口商此二項措施，可能存在政府補貼問題。故以下將以美國控訴書之內容為依據，評斷中國該項措施是否違反 SCM 協定下禁止性出口補貼。

一、示範基地部分，中國針對出口達到一定程度的企業給予獎勵金、退稅優惠、利息補貼與短期出口保險資助是否構成 WTO 下禁止性補貼？

(一) 是否構成 SCM 協定下之「補貼」？

在探討中國示範基地是否構成禁止性補貼之前，必須先確認系爭措施是否符合「補貼」的要件。依據 SCM 協定，構成補貼必須符合以下三項要件：一為政府資金提供²⁰或政府實施收入支持或價格支持²¹；二為企業獲得利益²²；三為補貼

經貿發展專項資金管理辦法》的通知，2014 年 5 月 6 日，網址：

<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/fwzl/201405/20140500573898.shtml>；地方級：北京市財政局 北京市商務委員會關於印發《北京市外經貿發展專項資金管理實施細則》的通知，前揭註 15。

¹⁸ 中華人民共和國中央政府，國務院辦公廳關於促進外貿穩定增長的若干意見，國辦發〔2012〕第 49 號，2012 年 9 月 18 日，網址：http://www.gov.cn/zwzk/2012-09/18/content_2227657.htm。

¹⁹ 阿瓦提縣人民政府，新疆阿克蘇紡織工業城（開發區）招商引資優惠政策（試行），2012 年 2 月 9 日，網址：<http://awt.gov.cn/gongkai/ShowArticle.asp?ArticleID=1687>。

²⁰ SCM 協定第 1.1(a)(1) 條：“There is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as “government”), i.e. where: (i) a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees); (ii) government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits)(1); (iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods; (iv) a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments.”

²¹ SCM 協定第 1.1(a)(2) 條：“There is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994.”

²² SCM 協定第 1.1(b) 條：“A benefit is thereby conferred.”

具特定性²³。本案中，由於係中國政府提供資金、企業也因此獲得利益（資金、利息補貼或短期出口保險資助），故符合前項兩要件。惟由於系爭措施係廣泛性針對示範基地內的七大產業或企業，是否符合第三項「特定性」的要件，亦即 SCM 協定第 2 條特定性要求中的「特定企業 (certain enterprises)」乃本案爭議點所在。故以下將先闡述 SCM 條文的特定性要件；再援引前案見解輔助分析；最後針對本案為具體涵攝並做一小結。

特定性的評斷標準，依據 SCM 協定第 2.1 (a) 條規定，政府機關所適用之補貼措施若僅適用於特定企業時，則該補貼具備特定性；第 2.1 (c) 條規定，補貼包含事實上補貼；第 2.2 條也規定，若限定管轄範圍內的某一特定地理區域內之特定企業方能受補貼時，亦具特定性。但須注意，第 2.1 (b) 條規定，若依照明文之客觀標準或條件，特定企業得以自動獲得補貼時，不構成特定性要件（但限於非設定或變更一般通行稅率）；第 2.1 條註腳也提及，所謂客觀標準或條件，係指中性，不偏向某些事業而不利於其他事業，且其屬經濟之性質並可普遍適用者；例如以員工人數或事業規模為準。惟上述 SCM 條文並未針對特定性具體要求（如：特定企業的具體內容）做出清楚定義，仍須輔以先前案例加以判斷「特定性」之要求。

以美國雙反案 (*United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*)²⁴ 為例，雖然判決機構認為特定企業的具體內容必須依個案判斷，但特別指出若係在一個經濟體內可廣泛取得之資助則不屬之。該案中，中國控訴美國對於中國鋼管、充氣式非公路用輪胎等產品同時課徵反傾銷稅與平衡稅，形成雙重救濟，違反 WTO 規定。小組認為，該案中優惠貸款計畫系中央規畫與執行，雖然涵蓋許多層面，但已足夠特定受補助的經濟部門，非屬廣泛可取得之資助。除此之外，該案中亦指出，即便一補貼措施同時涉及大量不同經濟層面的產業或企業，但並不因此排除「特定性」之檢視。於該案中，美國在充氣式非公路用輪胎調查程序時，認定由中國國營企業提供給輪胎業的各項優惠貸款具事實上特定性；中國則指控美國所引用的廣泛計畫文件既未提及補貼，也沒有限定於輪胎產業，係提供給不同經濟產業部門，不具特定性；且「特定企業」必須要獨立看待，僅包含有限的產品製造商群體，若對大量被鼓勵

²³ SCM 協定第 1.2 條：“A subsidy as defined in paragraph 1 shall be subject to the provisions of Part II or shall be subject to the provisions of Part III or V only if such a subsidy is specific in accordance with the provisions of Article 2.”

SCM 協定第 2.1(a) 條：“Where the granting authority, or the legislation pursuant to which the granting authority operates, explicitly limits access to a subsidy to certain enterprises, such subsidy shall be specific.”

SCM 協定第 2.2 條：“A subsidy which is limited to certain enterprises located within a designated geographical region within the jurisdiction of the granting authority shall be specific. It is understood that the setting or change of generally applicable tax rates by all levels of government entitled to do so shall not be deemed to be a specific subsidy for the purposes of this Agreement.”

²⁴ Panel Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, ¶¶ 9.1-9.107, WT/DS379/R (Oct. 22, 2010).

的計畫或產業所為鼓勵型計畫，應排除於「特定企業」的要件之外。然而，該案小組反對中國見解，認為第 2.1 條文義無法推導出產業必須具有同質性之要件，提供資助給不同經濟產業部門不必然構成廣泛可取得的資助。

參考先例的見解，本案中，美國或可主張中國的示範基地雖然涵蓋廣泛的企業與產業，但仍有具體的規範文本限定適用的範圍，亦即，接受補助須以在示範基地內為前提；且大量補貼各種經濟產業不應被排除於特定性檢視外，故系爭措施符合 SCM 協定下之特定性要求。此外，該項措施之適用亦以特定區域範圍內之示範企業為補貼的對象，構成 SCM 協定第 2.2 條所謂特定地區內的補貼。對此，中國或可以其補助的企業群體涵蓋甚廣，不但包含龍頭企業，甚至所有中小企業或是性質上不同的七種經濟體，而主張此計畫之措施不具備特定性。此外，系爭措施乍看之下雖有規範文本作為實施計畫補助的基礎，但相關規定主要提供一套客觀標準供所有企業遵循，原則上只要符合上述規定門檻（如：出口額達一定標準）的企業便能得到補助，為一般廣泛性資助；且實際運作上每一個省份內可以有多個不同的示範基地，並未經政府指定特定地理區域作為補助的範圍，應無 SCM 協定第 2.2 條所謂「特定地區」規定適用的情形。

本文認為於 SCM 協定第 2.1 條部份，後者主張較可採，因為示範基地內涵蓋企業與產業眾多，且具有符合商貿函〔2011〕第 62 號前提下之客觀標準文本得以依循，雖然，主管機關對特定申請成為示範基地的案件仍有審查權限，但作法上並未針對特定企業進行補助，欲符合特定性之概念，爭執空間仍大，性質上較似為第 2.1 (b) 條下的廣泛性資助。但因計畫措施之補貼仍限定在特定示範基地內，故即便一個省份內可能有多個示範基地，仍不影響補助僅在該示範基地地理區域內之事實，於此可能該當第 2.2 條補貼之特定性要件。故綜上所述，本文認為中國系爭措施符合特定性要件，構成 SCM 協定之補貼。

(二)是否構成 SCM 協定第 3.1 條、第 3.2 條以及附件 I 例示清單下的出口補貼？

雖然本文認為中國系爭措施已構成 SCM 下之補貼，惟是否該當禁止性出口補貼，應檢視 SCM 協定下要件。根據 SCM 第 3.1 (a) 條規定，出口補貼係指「法律上或事實上以出口實績為單一條件或數條件之一而提供之補貼(包含附件 I 所例示的補貼)」，並在第 3.2 條下被禁止。而本案中，中國系爭措施由中央商務部或地方商務部出資，並透過法律文件訂定達到一定出口標準之資助，可能該當附件 I 第 (a) 項的直接補貼²⁵、第 (e) 項的直接稅減免²⁶或第 (j) 項的出口

²⁵ 附件 I 例示清單第(a)項：“The provision by governments of direct subsidies to a firm or an industry contingent upon export performance.”

²⁶ 附件 I 例示清單第(e)項：“The full or partial exemption remission, or deferral specifically related to exports, of direct taxes or social welfare charges paid or payable by industrial or commercial enterprises.”

信用保險²⁷等禁止性出口補貼。故中國於示範基地之措施可能違反其在 WTO 下的承諾。

二、中國補助公共服務平台建設與服務平台內金融機構提供融資予示範基地內出口商之系爭措施，是否違反禁止出口補貼規定？

(一) 中國補助公共服務平台建設之措施

1. 是否構成 SCM 協定下之補貼？

如前所述，補貼三要件為：政府資金提供或政府實施收入支持或價格支持、企業獲得利益以及補貼具特定性。關於第一項政府提供資金之要件，因本案係大量對於公共服務平台建設供給資金，雙方可能爭執關鍵為是否落入 SCM 協定第 1.1 (a) (1) (iii) 條「一般基礎建設 (general infrastructure)」²⁸範圍內。於歐體大型民航機 (*EC and certain member States—Large Civil Aircraft*)²⁹一案裡，小組首先從字典意義定義「基礎建設」與「一般性」的意義。所謂「基礎建設」係指一個經濟體的經濟基礎設施與服務 (例如：電力供給、馬路建設等)、基本系統或組織建構以及國家或地方的公共工程系統；而「一般性」則指包含或影響所有 (或幾乎所有) 領域內、組織內經濟整體，不能僅涵蓋特定、部分的地方或部門；故「一般基礎建設」為經濟體內全部或幾乎所有企業得以享受的基礎設施或服務，而非僅供給單一、有限的企業之優惠。該案小組認為，在認定「一般基礎建設」時，最關鍵之要素為「一般性」，故於此否定只要有法律或事實上限制進入或使用，本身即違反「一般性」而毋庸再考慮其他要件之見解。然小組亦指出並無固定標準得以判斷「一般性」，仍須依個案各種事實上以及法律上的因素加以綜合考量。

故於本案例中，美國可能主張中國提供資金建設公共服務平台以服務出口商，構成「補貼」；但是中國可能主張系爭措施屬於前歐體大型民航機案所指第 1.1 (a) (1) (iii) 項的「一般基礎建設」，為 SCM 下「補貼」之例外。本文認為，參考上述歐體大型民航機案小組個案衡量之見解，判斷重點應在於是否涵蓋經濟體內全部或幾乎所有的部門。雖然中國所補助的服務係用於公共服務平台之各類費用，但因公共服務平台僅限於示範基地內的企業或產業才得適用，可接近性仍

²⁷ 附件 I 例示清單第 (j) 項：“The provision by governments (or special institutions controlled by governments) of export credit guarantee or insurance programmes, of insurance or guarantee programmes against increases in the cost of exported products or of exchange risk programmes, at premium rates which are inadequate to cover the long-term operating costs and losses of the programmes.”

²⁸ SCM 協定第 1.1 (a) (1) (iii) 條：“A government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods.”

²⁹ Panel Report, *European Communities and Certain Member States—Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, ¶¶ 7.1036–7.1039, WT/DS316/R (June 30, 2010).

然不足以構成「一般基礎建設」。故本文認為中國應不落入 SCM 協定第 1.1 (a) (1) (iii) 項「一般基礎建設」範圍，系爭措施仍屬於 SCM 下的補貼。

2. 是否構成 SCM 協定第 3.1 條、第 3.2 條以及附件 I 例示清單下的出口補貼？

在 SCM 協定第 3.1 條中，禁止性出口補貼包含法律上及事實上出口補貼。註腳 4³⁰ 中提及，事實上補貼必須與實際或預期出口表現有關連 (tied to)；但不應僅因對出口企業給予補貼之事實，即認為構成本規定所指之出口補貼。因此，在本案中，美國可能主張系爭措施雖非直接針對示範基地內的出口商，但事實上出口商因此獲得降低成本之利益，構成 SCM 協定第 3.1 條、第 3.2 條以及附件 I 例示清單第(d)項³¹的事實上出口補貼。中國可能主張系爭措施針對公共服務平台建設補助，其補助主體為服務供應商，而非直接針對出口商，故補貼與出口表現間沒有緊密連結 (close connection)，不成立禁止性出口補貼。為了更進一步檢視雙方主張，以下將援引澳洲汽車皮革案 (Australia – Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather³²) 中，小組對於事實上出口補貼以及緊密連結之認定。

在澳洲汽車皮革案³³中，美國認為澳洲與其生產汽車皮革的 Howe 公司 (出口佔該公司 90% 銷售量) 簽訂達到一定銷售量即給予最高達澳幣 3000 萬的授予契約 (grant contract)；與 15 年達澳幣 2500 萬元，且在前五年不用償還任何本金或利息的貸款契約 (loan contract)，此二項措施構成事實上之禁止性出口補貼。而該案小組首先分析第 3.1 條及註腳 4 的事實上補貼概念，認為必須綜合考量所有補貼內容，包含補貼的條款與架構，以及授予或維持補貼的種種情況，以判斷補貼措施與出口表現間是否有「緊密連結」。其次，針對授予契約的部分，小組認為雖然此措施係以「銷售量」為標準，即使出口量並未因此增加，但因其目的是為了促使 Howe 公司的產品出口，故補貼措施與出口表現間具緊密關聯，構成事實上出口補貼。最後，關於貸款契約部分，單就可能以出口所賺取之資金來償還貸款不足以建立緊密連結，且小組考量貸款契約內容，並未對於出口表現受有特殊的連結條款 (specific link)，故於此措施不構成出口補貼。

³⁰ 註腳 4：“This standard is met when the facts demonstrate that the granting of a subsidy, without having been made legally contingent upon export performance, is in fact tied to actual or anticipated exportation or export earnings. The mere fact that a subsidy is granted to enterprises which export shall not for that reason alone be considered to be an export subsidy within the meaning of this provision.”

³¹ 附件 I 例示清單第 (d) 項：“The provision by governments or their agencies either directly or indirectly through government mandated schemes, of imported or domestic products or services for use in the production of exported goods, on terms or conditions more favourable than for provision of like or directly competitive products or services for use in the production of goods for domestic consumption, if (in the case of products) such terms or conditions are more favourable than those commercially available on world markets to their exporters.”

³² Panel Report, *Australia – Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather*, WT/DS126/R (May 25, 1999).

³³ *Id.* ¶¶ 9.46-9.76.

故綜合考量上述澳洲汽車皮革案小組見解，於本案中，中國的公共服務平台建設補助措施，並未設定銷售量或出口額等實際或預期出口表現標準，且申請補助主體係服務供應商，而非為出口商，似並未建立「緊密連結」關係；惟建設公共服務平台最終服務對象仍為示範基地內的出口商，中國政府藉由補助示範基地內的服務商，進而達到使示範基地內的出口商降低出口成本之效果，仍可能使補貼措施與出口表現間具有「緊密連結」關係，似構成第 3.1 條及註腳 4 下的事實上出口補貼。

(二) 服務平台內金融機構提供融資予示範基地內出口商

1. 是否構成 SCM 協定下之補貼？

示範基地內的金融機構提供貸款予出口商，構成補貼與否的關鍵在於該金融機構是否為第 1.1 (a) (1) 條下的「公立機構 (public body)」，若該當，則符合政府提供資金之要件。故參考以往先例—美國雙反案於判斷中國國營企業是否為公立機構之見解，可以發現該案小組主張只要是「政府所控制的實體 (any entity controlled by a government)」即可；但上訴機構³⁴推翻小組見解，認為判斷重點在於該實體是否被授予「執行政府功能的權力」，而非僅因政府持股過半逕認為係屬於公立機構。故於本文中，若示範基地內金融機構實際上被強制提供相關貸款或融資服務與基地內出口商，則應可認為被賦予「執行政府功能的權力」，構成第 1.1 (a) (1) 條下的補貼。

2. 是否構成 SCM 協定第 3.1 條、第 3.2 條以及附件 I 例示清單下的出口補貼？

本文中，中國系爭措施由公立機構對於示範基地內出口商所為的貸款融資，可能該當附件 I 第 (a) 項的直接補貼或第 (j) 項的出口信用保險等禁止性出口補貼。故中國於示範基地之措施可能違反其在 WTO 下的承諾。

結論

綜上所論，本文認為，中國針對示範基地內出口達到一定程度的企業給予獎勵金、退稅優惠、利息補貼與短期出口保險資助，合乎特定性要件，構成 SCM 協定第 2.2 條下之「補貼」，並且為 SCM 協定第 3.1 條、第 3.2 條以及附件 I 例示清單下的出口補貼；於公共服務平台建設部分：(一) 中國補助公共服務平台建設之措施，因僅限於示範基地內的企業或產業方能適用，不足以構成「一般基礎建設」之補貼例外，亦該當「補貼」。又該措施補助主體雖為服務供應商而非出口商，但中國政府藉由補助示範基地內的服務商，進而達到使示範基地內的出口商降低出口成本之效果，仍可能使補貼措施與出口表現間具有「緊密連結」關

³⁴ Appellate Body Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, ¶¶ 317-318, WT/DS379/AB/R (Mar. 11, 2011).

係，因而違反 WTO 下禁止出口補貼規定；(二) 服務平台內金融機構提供融資予示範基地內出口商部分，金融機構若實際上被強制提供貸款融資則因該當公立機構要件成立「補貼」，並且為 SCM 協定下的出口補貼。但因本案尚未成立小組，本案僅簡析相關措施與雙方可能之主張，最終結果仍有待未來觀察。

