

The interpretation of "Public Body" in the Multilateral Trading System (WTO): A case study of China and the United States

Seyed Mohamad Hassan Razavi¹, Zahra Biniiaz²

Abstract

Field and Aims: The conflicting perspectives of the United States and China in relation to the choice of the optimal economic model have resulted in international economic lawfare, which can be defined as resorting to law as an instrument to win the transnational US-China trade war. One of the prime areas of lawfare between the United States and China in the trade war is the question of whether China's State-Owned Enterprises (SOEs) should be deemed as "public bodies." This affects the applicability of WTO's multilateral disciplines to government subsidies to China's SOEs. The main question of the present research is the analysis of the defining criteria of the term "public body" in the interpretation of the WTO's Dispute Settlement Body (DSB).

Method: The present study was carried out using a descriptive-analytical method.

Finding and Conclusion: Three criteria for interpreting the term "public body" are discernable: a) The US favors the "government control" criteria, b) China defines its criteria based on the government's responsibility towards "government organs," and c) the dispute settlement body has found that the criteria of "government function" based on "exercise of government authority" to be appropriate. The interpretation of the term "public body" offered by the Dispute Settlement Body has achieved a balance between the perspectives of the United States and China. Although China has complied with the Dispute Settlement Body's interpretation in developing its national legislation, the conflict between the two economic powers has not subsided.

Keywords: Multilateral Trading System (MTS), SCM Agreement, Subsidies, Public Body, US-China, WTO.

*Citation (APA): Razavi, S.M.H., Biniiaz, Z. (2023). The interpretation of "Public Body" in the Multilateral Trading System (WTO): A case study of China and the United States. *International Legal Research*, 16(61), 187-208.

https://alr.ctb.iau.ir/article_709293.html?lang=en

1. Prof, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran(Author). Email: hassan.razavi@ut.ac.ir

2. Ph.D. student in International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: zahrabiniiaz@yahoo.com



Introduction

A prong of the lawfare employed by United-States and China in the trade war is the legal treatment to be accorded to the stream of subsidization through China's State-Owned Enterprises (SOEs). One possibility is to categorize China's SOEs as "public bodies" under the Subsidies and Countervailing Measures Agreement (SCM Agreement). The SCM Agreement defines a "subsidy" as a "financial contribution" by a government or defined eligible entity that confers a benefit to the recipient. The entities that may qualify as providers of subsidies next to the government are "public bodies" and "private bodies that are entrusted or directed by the government". The SCM Agreement does not define what the term 'public body' entails. As such, it is prerogative for the WTO Dispute Settlement Body to interpret the term "public body." The interpretation offered by the WTO Dispute Settlement Body (DSB) affects the applicability of "multilateral disciplines to government subsidies" enshrined in the SCM Agreement to China's SOEs and State-Owned Commercial Banks (SOCBs). If a Chinese SOE qualifies as a "public body", and it confers a "benefit" to the recipient firm, then a subsidy is deemed to exist. If such a subsidy is "specific" to certain industries/firms, it should fall under the category of "prohibited" or "actionable" subsidies. As such, the issue of categorization of its SOEs as "public bodies" can turn out to be consequential for China in respect of having policy space and room for adopting the industrial policy appropriate for its development needs. The main research question of the present article is the analysis of the defining criteria for the interpretation of the term "public body" in the Dispute Settlement Body of the WTO, focusing on the applicability of subsidy rules to China's SOEs alone. The issue of whether SOCBs qualify as "public bodies" is not dealt with here, as it requires separate treatment.

Conclusion

The United States and China differ as to the proper defining criteria for interpreting the term "public body." The US has consistently stood the ground that "government control" is the appropriate criteria, with the result that the Chinese SOEs qualify as "public bodies" potentially capable of conferring a benefit on other entities in the form of a subsidy. The United States offered majority state ownership as the decisive factor for the existence of "government control." China has reasoned that attribution criteria stipulated in Article 5 of the ILC Draft Articles on State Responsibility for Wrongful Acts should be employed based on the government's responsibility towards "government organs," and c) the Dispute Settlement Body (DSB) has interpreted the term "public body" based on the criteria of "government function" as evidenced by the "exercise of government authority." The DSB interpretation strikes a balance between the interpretations offered by the United States and China. Accordingly, China's legislation deprives its SOEs of government functions by distinguishing the exercise of government authority from commercial functions. However, as the United States has confuted the DSB approach and China's compliance with the DSB interpretation of the term "public body," it remains on the lawfare agenda underlying the US-China trade war. It appears that the ultimate resolution lies in understanding the fundamental differences between the walls of sovereignty built by Public International Law and the attempt of International Economic Law to penetrate those walls in the process of forming an integrated world economy. From this perspective, taking Public International Law as the point of departure, special international economic law regimes such as the WTO should address the developmental needs and inalienable rights of developing countries.

تفسیر «رکن دولتی» در نظام چندجانبه‌گرای سازمان تجارت جهانی: مطالعه‌ی موردی چین و ایالات متحده

سید محمدحسن رضوی^۱✉، زهرا بی‌نیاز^۲

چکیده

زمینه و هدف: تعارض بین نگرش ایالات متحده و چین در رابطه با انتخاب مدل اقتصادی بهینه به جنگ حقوقی در حوزه حقوق بین‌الملل اقتصادی انجامیده و این به معنای توسل ابزاری به حقوق برای پیروزی در جنگ تجاری فراملی بین ایالات متحده و چین است. یکی از حوزه‌های اصلی جنگ حقوقی بین ایالات متحده و چین این مسئله است که آیا شرکت‌های دولتی چینی، می‌بایست به مثابه «ارکان دولتی» تلقی شوند؟ کاربرد ضوابط چندجانبه‌ی سازمان تجارت جهانی در خصوص یارانه‌های دولتی در ارتباط با شرکت‌های دولتی چینی متأثر از این پاسخ است. پرسش اصلی پژوهش حاضر، تحلیل معیارهای شناسایی «رکن دولتی» در تفسیر رکن حل و فصل اختلاف سازمان تجارت جهانی است.

روش: این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی انجام شده است.

یافته‌ها و نتایج: در راستای تحلیل تفاسیر موجود از رکن دولتی می‌توان به سه معیار قابل احراز در ارتباط با شناسایی بنگاه‌های دولتی به مثابه «ارکان دولتی» اشاره کرد: الف) ایالات متحده بر معیار «کنترل دولتی» تأکید دارد که بر اساس مالکیت دولتی تعریف می‌شود؛ ب) چین معیار خود را بر اساس مسئولیت دولت در قبال «نهادهای دولتی» تعریف می‌کند؛ ج) رکن حل و فصل اختلافات بین‌المللی معیار «کارکرد دولتی» بر مبنای «اختیارات دولتی» را معتبر می‌داند. تفسیر ارائه شده توسط رکن حل و فصل اختلاف تعادلی بین نگرش ایالات متحده و چین ایجاد کرده است. اگرچه چین در تدوین قوانین ملی تفسیر رکن حل و فصل اختلاف تبعیت کرده است، این امر از تعارض بین این دو قدرت اقتصادی نگاهیده است.

کلیدواژه‌ها: ایالات متحده و چین، رکن دولتی، سازمان تجارت جهانی، موافقت‌نامه SCM، نظام چندجانبه‌گرای تجاری، یارانه.

* استناددهی (APA): رضوی، سید محمد حسن؛ بی‌نیاز، زهرا. (۱۴۰۲). تفسیر «رکن دولتی» در نظام چندجانبه‌گرای سازمان تجارت جهانی: مطالعه‌ی موردی چین و ایالات متحده. *تحقیقات حقوقی بین‌المللی*، ۱۶(۶۱)، ۱۸۷-۲۰۸.

https://alr.ctb.iau.ir/article_709293.html

۱. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).

رایانامه: hassan.razavi@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

رایانامه: zahrabiniiaz@yahoo.com

مقدمه

سیاست گذاری صنعتی در کشورهایی با اقتصاد در حال تحول، عمدتاً بر «بنگاه‌های دولتی»^۱ تمرکز دارد که همچون «بازوهای حکومتی»^۲ در فرآیند صنعتی شدن عمل می‌کنند. در عرصه تجارت جهانی، به ویژه در سازمان تجارت جهانی، بیشترین اختلافات تجاری بر سر نقش دولت‌ها در اقتصاد در ارتباط با «موافقت‌نامه مربوط به یارانه‌ها و اقدامات جبرانی»^۳ (موافقت‌نامه SCM) مطرح می‌شود. بخش عمده‌ای از این اختلافات که موضوع تحقیق حاضر را تشکیل می‌دهد، به ماهیت این شرکت‌های دولتی مربوط می‌شود که اکنون به محور اصلی اختلافات تجاری بین چین و ایالات متحده بدل شده‌اند؛ اختلافاتی که در شدت و گستردگی کمتر از یک جنگ تجاری نیستند.

ایالات متحده با اشاره به سیاست گذاری صنعتی چین و انحراف این کشور از قواعد تجارت منصفانه، نارضایتی خود را از کارآمدی موافقت‌نامه مذکور ابراز داشته و بر این باور است که این موافقت‌نامه برای مقابله با انحرافات بازار آزاد کافی نیست. مخالفت آمریکا با اثربخشی و موفقیت موافقت‌نامه مذکور، به خصوص در زمینه جلوگیری از انحرافات بازاری ناشی از سیاست گذاری صنعتی چین و عدم توانایی آن در پوشش کامل انحرافات چین از قواعد تجارت منصفانه^۴، قابل توجه است.

پایبندی به اصول تجارت منصفانه در چارچوب قوانین مربوط به یارانه‌ها باید بدون تحمیل دیدگاه‌های اقتصادی یا سیاسی خاصی، بر اساس مجموعه‌ای غنی از قوانین حقوقی موجود در توافقنامه‌های سازمان تجارت جهانی و تفسیرهای ارائه شده توسط دیوان حل و فصل اختلافات مورد بررسی قرار گیرد. ارائه تعریف واحدی از مفهوم یارانه‌ها در موافقت‌نامه SCM یکی از دستاوردهای مهم دور اروگوئه بوده است. با این حال، نبود تعریف دقیق از «رکن دولتی (عمومی)» در متن توافقنامه‌های سازمان تجارت جهانی، ضرورت تفسیر این مفهوم توسط دیوان حل و فصل اختلافات را نشان می‌دهد. در این راستا، وظیفه اصلی دیوان حل و فصل اختلافات نه تنها ارائه تفسیری واحد از «رکن دولتی» است که مطابق با الزامات «تجارت منصفانه» باشد، بلکه باید از انتظارات مشروع اعضا در مورد حل و فصل‌های آتی توسط این دیوان نیز حفاظت کند. به نظر می‌رسد که سیستم حقوقی پیچیده و در عین حال منحصربه‌فرد سازمان تجارت جهانی دارای پتانسیل لازم برای پر کردن خلأهای موجود در توافقنامه‌ها است.

مطالعه موردی رفتار و اختلاف تجاری ایالات متحده و چین در ارتباط با ارائه تفسیری خاص از رکن دولتی در راستای موضوع و هدف موافقت‌نامه SCM، در سه گفتار مورد بررسی قرار

1. Public enterprises
2. Government instrumentalities
3. Subsidies and Countervailing Duties Agreement (SCM Agreement)
4. Rules of fair trade

می‌گیرد. گفتار نخست، به احراز ضرورت حل و فصل مسئله از طریق چندجانبه‌گرایی حقوقی با توجه به مصالح نظام «تجارت آزاد جهانی» می‌پردازد. در گفتار دوم، قواعد نظام حقوقی حاکم بر یارانه‌ها بررسی می‌شود. گفتار سوم، به استنباط معیاری برای تفسیر «ارکان دولتی» می‌پردازد. این گفتار درصدد پاسخ به پرسش اصلی این پژوهش، یعنی تحلیل تفسیر خاص رکن حل و فصل اختلاف از «ارکان دولتی» در چارچوب موافقت‌نامه SCM است. در این گفتار، پس از بررسی پیشینه موضوع در رکن حل و فصل اختلاف، منشأ، پیشینه و ابعاد اختلاف بین چین و ایالات متحده در این ارتباط مورد تحلیل قرار می‌گیرد. در انتها، گفتار سوم به تحلیل رویکرد رکن حل و فصل اختلاف سازمان مبنی بر ایجاد تعادل بین دیدگاه‌های متعارض می‌پردازد.

۱. چندجانبه‌گرایی تجاری در امتداد صلح و امنیت بین‌المللی

معماران نظم جهانی پسا جنگ جهانی دوم به رهبری ایالات متحده از منشأ اصلی جنگ رکود بزرگ اقتصادی که ناشی از اقدامات حمایت‌گرانه و تلافی‌جویانه اقتصادی بود، آگاه بودند؛ بنابراین، این معماران نظام در جهت دستیابی به وضعیت صلح پایدار و هم‌زیستی مسالمت‌آمیز به سوی «تجارت آزاد جهانی» تمایل داشتند. در واقعیت، نظام تجاری چندجانبه که به نظام حقوقی سازمان تجارت جهانی نیز معروف است، به عنوان ابزاری اصلی برای مقابله با حمایت‌گرایی در اقتصاد جهانی تدوین شد (Alai, 2011: 1010). هدف از تنظیم قوانین نظام تجاری چندجانبه، ایجاد اطمینان حقوقی و برآوردن انتظارات معقول اعضا است. این امر منجر به دسته‌بندی و کاهش تنش‌های تجاری بین کشورها می‌شود و به حل و فصل مؤثر اختلافات کمک می‌کند (امیری و سایرین، ۱۳۹۸: ۱۸۶). دولت چین یکی از طرف‌های اصلی موافقت‌نامه گات در سال ۱۹۴۷ بود، اما عضویت آن در پی تشکیل جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹ به حال تعلیق درآمد و در ۱۹۸۶، چین به صورت رسمی خواستار رفع تعلیق مذکور شد. در کل، ۳۸ دور مذاکره بین چین و سایر اعضا برگزار شد که ۱۸ دور از آن‌ها پس از تشکیل سازمان تجارت جهانی انجام گرفته است. کثرت دوره‌های مذاکراتی نمایانگر چالش عضویت کشوری با «نظام اقتصادی متمرکز» در یک سازمان با بنیادهای لیبرال بود. اعضای سازمان تجارت جهانی تلاش کردند تا نقش پررنگ بنگاه‌های دولتی چینی را در پروتکل پیوستن چین به این سازمان اصلاح کنند. با وجود تدابیر پیش‌بینی شده در پروتکل الحاقی چین برای رفع مشکلات ناشی از یارانه‌های اعطایی به بنگاه‌های دولتی (Levy, 2017: 651)، این موضوع به یکی از محورهای اصلی اختلافات تجاری میان چین و ایالات متحده تبدیل شده و روند حقوقی چندجانبه‌گرایی تجاری را تحت تأثیر خود قرار داده است. به نظر ایالات متحده، ماهیت شرکت‌های دولتی که می‌توانند به عنوان عناصر دولتی در نظر گرفته شوند، نه تنها به اصل تجارت آزاد و رقابت آسیب می‌زند، بلکه چندجانبه‌گرایی حاکم بر قواعد و روابط تجاری جهانی را هم نادیده می‌انگارد. اگرچه در ابتدا

عضویت چین در تجارت جهانی امیدها برای پیروزی نهایی اقتصاد لیبرال و رقابت آزاد را ایجاد کرد، اما با گذر زمان و تشدید «جنگ حقوقی»^۱ بین چین و آمریکا، تضادها و اختلافات در دامنه اقتصادی و سیاسی بین الملل رخ داد (Sapir et al., 2021). همچنین، لازم به ذکر است که در حال حاضر، جنگ حقوقی بین دو ابرقدرت جهانی در زمینه تجارت بین الملل به یکی از چالش های تقنینی برای سازمان تجارت جهانی تبدیل شده است. این وضعیت باعث ایجاد ابهامات در عملکرد رکن استیناف (دادگاه تجدید نظر) سازمان تجارت جهانی در فرآیند حل و فصل این ترافعات شده است (Van den Bossche, 2021: 4). در ادامه، ابتدا قواعد و ضوابط چندجانبه پیرامون یارانه ها با تأکید بر مفهوم رکن دولتی بررسی شده و پس از آن تفسیر ارائه شده از «رکن دولتی» ذیل توصیه های رکن حل و فصل اختلاف سازمان تجارت جهانی تحلیل خواهد شد.

۲. قواعد سازمان تجارت جهانی راجع به یارانه ها با تکیه بر ارکان دولتی

تلقی بنگاه های دولتی چین به عنوان ارکان دولتی، یکی از معیارهای کلیدی در بررسی انحرافات اقتصادی ناشی از فرآیند یارانه دهی است. به همین دلیل، تحلیل قوانین حقوقی مرتبط با انتساب^۲ بنگاه های دولتی به دولت های خود به عنوان «ارکان دولتی» را در سه بخش آتی ادامه خواهیم داد. بخش اول به بررسی تعریف یارانه ها در چهارچوب موافقت نامه SCM می پردازد تا چگونگی مواجهه نظام حقوقی سازمان تجارت جهانی با تخلفات و انحرافات غیرقابل قبول ناشی از یارانه ها در بازار تجارت آزاد به طور خلاصه تشریح شود. بخش دوم به مسئله تلقی بنگاه های دولتی به مثابه «ارکان دولتی» مطابق با موافقت نامه SCM اختصاص یافته است. در بخش سوم به بررسی برخی استثنائات بر یارانه های شرکت های دولتی در چارچوب موافقت نامه SCM پرداخته خواهد شد.

۲-۱. تعریف یارانه ها در نظام سازمان تجارت جهانی

یارانه ها، با وجود اینکه ممکن است محل تجارت آزاد و رقابتی به نظر بیایند، به عنوان یکی از کاراترین ابزارهای اجرایی برای تحقق سیاست های صنعتی در نظام اقتصادی شناخته می شوند؛ بنابراین، در نظام سازمان تجارت جهانی، یارانه ها با ممنوعیت جامع و کلی مواجه نشده اند. در طول زمان، روند تطور در مقابله با اثرات منفی یارانه های دولتی نشان می دهد که از زمان تأسیس نظام تجاری چندجانبه، کنترل بیشتری نسبت به این یارانه ها در بازار ایجاد شده است.

برقراری «ضوابط چندجانبه»^۳ بر مسئله یارانه ها، پس از تأسیس سازمان تجارت جهانی، با تصویب «موافقت نامه مربوط به کشاورزی»^۴ و موافقت نامه SCM که در سال ۱۹۹۵ به تصویب

1. Lawfare

2. Attribution

3. Multilateral disciplines

4. Agreement on Agriculture



رسیدند، به واقعیت پیوست. موافقت‌نامه کشاورزی، بر کاهش یارانه‌های صادراتی و کاهش کمک‌های داخلی به محصولات کشاورزی متمرکز است. موافقت‌نامه SCM نیز با پذیرش این فرض که یارانه‌ها قابلیت ایجاد اختلال^۱ (حتی بالقوه) در تجارت بین‌المللی را دارند (سازمان تجارت جهانی، ۱۹۹۹: ۱۷۸)^۲، موضوع و هدف خود را معطوف به برقراری «ضوابط چندجانبه» بر یارانه‌ها نموده است (سازمان تجارت جهانی، ۱۹۹۹: ۸۴-۸۳)^۳. این موافقت‌نامه ضمن ارائه تعریف مشخص از یارانه‌ها و محدود نمودن تعریف آن به یارانه‌های پرداختی مربوط به تجارت کالا^۴، یارانه‌ها را به دو دسته کلی محدود کرده است:

۱) یارانه‌های ممنوعه^۵، این دسته از یارانه‌ها به طور صریح در توافق‌نامه SCM ممنوع شده‌اند. شامل یارانه‌های صادراتی (که به صراحت برای تشویق صادرات اعطا می‌شوند) و یارانه‌های مرتبط با استفاده از محصولات داخلی به جای محصولات خارجی (یارانه‌های محلی‌سازی) هستند. این نوع یارانه‌ها به دلیل تأثیر مستقیم‌شان بر رقابت و تجارت بین‌المللی، به شدت محدود شده‌اند (بخش دوم موافقت‌نامه SCM).

۲) یارانه‌های «قابل تعقیب»^۶، این نوع یارانه‌ها در صورتی که به تجارت بین‌المللی آسیب^۷ برسانند یا موجب نقض حقوق دیگر اعضای WTO شوند، قابل تعقیب هستند (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۷: ۱۰)^۸.

وضع «اقدامات جبرانی»^۹ تنها بر «یارانه‌های خاص»^{۱۰} ممکن است که به نفع صنایع خاصی اعطا می‌شوند و می‌توانند موجب ایجاد نابرابری در رقابت باشند. تمامی یارانه‌های خاص، «یارانه‌های ممنوعه» یا «یارانه‌های قابل تعقیب» می‌باشند (Michalek, 2004: 27).

1. distortion

2. DS70 WTO Panel Report, Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft (April 14, 1999), para. 9.119

3. DS46 WTO Panel Report, Brazil – Export Financing Programme for Aircraft (April 14, 1999) para. 7.26.

۴. یارانه‌های مربوط به تجارت خدمات بر اساس ماده ۱۵ موافقت‌نامه گاتس مورد مذاکره قرار گرفته‌اند.

5. Prohibited Subsidies

۶. Actionable subsidies مراد از یارانه‌های قابل تعقیب، یارانه‌هایی می‌باشند که خاص و دارای تأثیر نامطلوب می‌باشند. در

مقابل، یارانه‌های غیرقابل تعقیب فاقد ویژگی خاص بودن می‌باشند بدان معنا که برای منفعت صنعت یا بخش خاصی از اقتصاد

هدف‌گذاری نشده‌اند. این اصطلاح به یارانه‌هایی اشاره می‌کند که در صورت ایجاد اختلال یا آسیب به تجارت بین‌المللی،

می‌توان آن‌ها را مورد تعقیب و شکایت قرار داد. این اصطلاح تأکید بر امکان اقدام حقوقی علیه این نوع یارانه‌ها دارد.

7. Injury/ (threat of serious prejudice)

8. WTO DS487 Appellate Body Report, United States – Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft (September 4, 2017) para. 5.6.

9. Countervailing duties

10. Specific subsidies

با بررسی تاریخچه مذاکرات مربوط به ماده ۱ موافقت‌نامه SCM در تعریف یارانه‌ها می‌توان دریافت که این اصطلاح دربرگیرنده هر نوع کمک و مساعدتی از سوی دولت نیست. منظور از یارانه طبق این ماده «انتقال منابع اقتصادی از دولت به یک شخص حقوقی خصوصی است». با مطالعه تاریخچه مذاکرات پیرامون ماده ۱ موافقت‌نامه SCM در ارتباط با تعریف حقوقی یارانه‌ها، می‌توان فهمید که این اصطلاح شامل هر نوع کمک یا حمایت دولتی نیست. تعریف یارانه در این ماده به «انتقال منابع اقتصادی از دولت به یک نهاد حقوقی خصوصی» اشاره دارد. بر این اساس، انتقال منابع اقتصادی دولتی می‌تواند از طریق تفویض این کارکرد دولتی به یک نهاد حقوقی خصوصی نیز صورت گیرد (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۱: ۸۹ و ۹۳).^۱ رویه دولت ممکن است شامل انتقال مستقیم وجوه به اشخاص حقوقی از جمله شرکت‌ها باشد که این انتقال معمولاً شامل اعطای کمک‌های مالی بلاعوض، اعطای وام‌ها، تزریق سرمایه و منابع مالی دیگر به مقاصد خاص است. همچنین، این رویه می‌تواند شامل انتقال‌های بالقوه مستقیم وجوه یا تعهدات باشد که به عنوان ضمانت‌نامه‌ها یا تعهدات بازپرداخت وام‌ها و منابع مالی دیگر به کار می‌روند؛ دولت ممکن است خدمات و کالاهایی را خریداری کند، به جز در مورد «زیرساخت‌های عمومی»، به منظور تأمین نیازهای مختلف اجتماعی و اقتصادی.

ماده ۱ موافقت‌نامه SCM عمدتاً به دو جزء اصلی در تعریف یارانه می‌پردازد:

(۱) **انتقال مالی یا مزایای مالی** *: این بخش به انتقال مستقیم یا غیرمستقیم منابع مالی از دولت به شرکت‌ها یا نهادهای خصوصی اشاره دارد. این می‌تواند شامل کمک‌های مالی مستقیم، وام‌های دولتی با بهره پایین، یا سایر اشکال مزایای مالی باشد.

(۲) **مزایای قیمتی و درآمدی** *: این جزء شامل مواردی می‌شود که در آن دولت‌ها قیمت‌ها یا درآمدها را به نحوی تنظیم می‌کنند که به نفع بنگاه‌های خاصی است، مثل حمایت از قیمت‌های داخلی برای محصولات کشاورزی.

ماده ۱ همچنین بر این نکته تأکید دارد که یارانه‌ها باید مشمول یکی از این دو جزء از تعریف کمک دولتی باشند تا به عنوان یارانه‌های قابل تعقیب یا ممنوعه در چارچوب توافق‌نامه SCM شناخته شوند. این تعریف کمک می‌کند تا مشخص شود که کدام یارانه‌ها می‌توانند موضوع شکایت در سازمان تجارت جهانی باشند.

بنابراین، احراز یارانه‌ی دولتی، موکول به اثبات دو عنصر است: یکی «کمک مالی» از سوی دولت به یک بنگاه تجاری و دیگری، انتقال «منفعت»^۲ به آن (هردگن، ۱۳۹۷: ۳۷۷-۳۷۶).

1. WTO DS194 Panel Report, United States – Measures Treating Exports Restraints as Subsidies (June 29, 2001), para.s 8.65 & 8.73.

2. benefit

در کل، می‌توان گفت که توانایی یارانه‌های دولتی در ایجاد اختلال در تجارت بین‌الملل، به ویژه از طریق جایگزینی محصولات یارانه‌ای در بازارهای کشور واردکننده به جای محصولات داخلی رقابتی و محصولات وارداتی رقابتی از کشورهای دیگر، توسط موافقت‌نامه SCM در مورد آزادی عمل اعضاء در استفاده از یارانه‌ها محدود شده است. همچنین، موافقت‌نامه‌های تجاری مانند گات ۱۹۹۴ و موافقت‌نامه SCM نیز در راستای اجرای ضوابط چندجانبه، امکان استفاده از «اقدامات یک‌جانبه» را برای دولت‌ها فراهم کرده‌اند. این ضوابط چندجانبه به وضوح تعیین‌کننده اقدامات یک‌جانبه طبق تعریف تعرفه‌های جبرانی شده‌اند. به این ترتیب، تعرفه‌های جبرانی به عنوان ابزاری برای اعضای سازمان تجارت جهانی در اختیار گذاشته شده‌اند تا در مقابل تصمیمات یک‌جانبه دولت‌های دیگر اقدام کنند و از آن اقدامات جبرانی در موازات بازگشت به رکن حل و فصل اختلاف طبق موافقت‌نامه استفاده نمایند.

۲-۲. شناسایی نگاه‌های دولتی به عنوان «ارکان دولتی» در چارچوب موافقت‌نامه SCM

تنوع مدل‌های اقتصادی علی‌رغم پدیده جهانی شدن اقتصادی حاکی از آن است که دیدگاه‌های مختلفی نسبت به نقش دولت در اقتصاد وجود دارد. یکی از ابزارهای اصلی تقویت برنامه‌ریزی دولتی، وجود شرکت‌هایی است که توسط دولت ایجاد می‌شوند و دولت از جانب مردم تملک آنها را به عهده دارد. تعریفی که «اصول راهنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی درباره راهبری شرکتی شرکت‌های دولتی مصوب ۲۰۱۵»^۱ از شرکت‌های دولتی ارائه می‌دهد مبتنی بر معیار «مالکیت توسط دولت»^۲ می‌باشد. علاوه بر این، اصول راهنما هر شرکتی را که از طریق قانون ایجاد شده باشد و قانون پایه‌گذار شخصیت حقوقی آن باشد، در زمره شرکت‌های دولتی برمی‌شمارد، مشروط به اینکه (قسمتی از) اهداف و فعالیت‌های آن از ماهیت اقتصادی برخوردار باشند.

همان‌طور که در ادامه توضیح داده خواهد شد، معیار «مالکیت توسط دولت» توسط رکن حل و فصل اختلاف در نظام تجارتي مورد پذیرش قرار نگرفته و اختلاف نظر بین اعضای سازمان تجارت جهانی در این خصوص وجود دارد. باید توجه داشت که دولت‌ها برای ایجاد شرکت‌های دولتی از پایه‌های منطقی مختلفی استفاده می‌کنند که شامل دلایل اجتماعی، اقتصادی و راهبردی است. طبیعتاً، موقعیت و موضع دولت‌های عضو سازمان تجارت جهانی در تشخیص یا عدم تشخیص شرکت‌های دولتی به عنوان «ارکان دولتی» نیز به پایه‌های منطقی مذکور وابسته است.

1. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2015)
2. "the state exercises ownership"

در ارتباط با جلوگیری از گسترش پرداخت یارانه‌های دولت از طریق بنگاه‌های دولتی به سایر شرکت‌های تجاری، مسأله اصلی، تشخیص ماهیت رابطه دولت با بنگاه‌های دولتی است. موافقت‌نامه SCM دارای رویکردی خاص در این ارتباط است. یک بنگاه دولتی می‌تواند به مثابه «رکن دولتی» یا «رکن خصوصی هدایت شده توسط دولت»^۱ تلقی گردد.

هرچند تعریفی از «رکن دولتی» در موافقت‌نامه‌های سازمان تجارت جهانی همچون گات و SCM ارائه نشده است، اما معیار شناسایی «رکن دولتی» در گزارش‌های رکن حل و فصل اختلافات سازمان تجارت جهانی تبیین شده است. باید توجه داشت که در برخی موارد، شواهد کافی مبنی بر وجود یک شرکت دولتی با «کارکرد دولتی» وجود ندارد و در نتیجه، آن شرکت یک «رکن دولتی» تلقی نمی‌گردد؛ اما میزان دخالت آن شرکت دولتی در بازار می‌تواند در حوزه-ی تعیین «معیار منفعت»^۲ ناشی از یارانه‌ی دولتی اثرگذار باشد (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۴: ۸۰).^۳ هرچند امکان اثبات پیوند بین «هدایت دولتی» و «رکن خصوصی» که به شناسایی «رکن خصوصی هدایت شده» می‌انجامد، یکی از امکان‌های موجود است، با این حال، اثبات پیوند مذکور بسیار دشوار است، چرا که تملک دولتی به تنهایی کافی نیست و وجود نوعی اجبار لازمه-ی اثبات این پیوند است (Wu, 2019: 279- 281).

۲-۳. استثنائات موافقت‌نامه SCM در ارتباط با یارانه‌های ارکان دولتی

تحقق چندجانبه‌گرایی در سطح سازمان تجارت جهانی پیش از هر چیز موقوف به نظام اقتصاد سیاسی معینی است که تجارت آزاد و رقابتی را پذیرفته باشد، در غیر این صورت، ضوابط چندجانبه‌مندرج در موافقت‌نامه‌های تجارت جهانی این امکان را فراهم می‌کند که دولت‌های با اقتصاد بسته و دولتی، رفته رفته مسیر نیل به اقتصاد بازار را طی نموده و این امر را نیز اثبات نمایند.

به همین دلیل، موافقت‌نامه SCM دو استثناء را برای تسهیل «خصوصی‌سازی» و «بازاری شدن اقتصاد»^۴ اعضا در نظر می‌گیرد. ماده ۲۷ بند ۱۳ این موافقت‌نامه درباره رفتار ویژه و متفاوت با کشورهای در حال توسعه تعیین می‌کند که مفاد بخش ۳ موافقت‌نامه SCM مرتبط با «یارانه‌های قابل تعقیب» برای یارانه‌هایی که به صورت مستقیم در چارچوب «برنامه‌های خصوصی‌سازی» یک کشور در حال توسعه اختصاص می‌یابد، اجرا نشود. این مفاد مشروط بر این هستند که این برنامه‌ها و یارانه‌ها برای مدت محدود اعطا شوند و یارانه‌های ویژه‌ای که به خصوصی‌سازی نهایی شرکت‌های دولتی منجر می‌شوند، دریافت نکنند. باید توجه داشت که استثناءهای رفتار ویژه و

1. Directed or entrusted private body
 2. Benefit benchmark under article 14(d) of the SCM Agreement
 3. WTO DS437 Appellate Body Report (December 18, 2014), US – Countervailing Measures, para. 4.65.

متفاوت در قبال خصوصی سازی کشورهای در حال توسعه از عوارض جبرانی مطابق بخش ۵ موافقت‌نامه SCM مستثنی هستند.

در جایی که منفعت اعطایی «در چارچوب برنامه خصوصی سازی یک کشور در حال توسعه نباشد و به طور مستقیم پیوندی»^۱ با آن نداشته باشد، خصوصی سازی می‌تواند تأثیر یارانه‌های پیشین به شرکت‌های دولتی را از بین ببرد (سازمان تجارت جهانی، ۱۹۹۹: ۴۲).^۲ در اختلاف «ایالات متحده - سرب و بیسموت»^۳، هیئت رسیدگی و رکن استیناف اتفاق نظر داشتند که منفعتی از یارانه‌های دولتی پرداختی در گذشته حاصل نشده است. آنها استدلال کردند که فرآیند خصوصی سازی شرکت‌های دولتی بریتانیایی در نتیجه خریداری آنها به «ارزش متعارف بازار»^۴ در یک «معامله در شرایط متعارف»^۵ و «مطابق با ملاحظات تجاری»^۶ انجام شده است (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۰: ۲۷-۲۵).^۷ علاوه بر استثناء خصوصی سازی، ماده ۲۹ موافقت‌نامه SCM برای «اقتصادهای در حال انتقال به اقتصاد بازار»^۸ که پیش تر «نظام‌های اقتصادی با کنترل متمرکز»^۹ بوده - بوده‌اند یک مهلت هفت ساله برای پایان دادن تدریجی به یارانه‌های ممنوع تحت ماده ۳ - من جمله یارانه‌های صادراتی - در نظر گرفته است. مصادیق دیگری نیز از اعمال انعطاف‌هایی در زمینه‌ی پرداخت یارانه‌ها بر مبنای اصل «رفتار ویژه و متفاوت» نیز وجود دارد که در این نوشتار به آنها نپرداخته‌ایم (Coppens, 2013: 83-94)

بنابراین، از بررسی قواعد موافقت‌نامه SCM می‌توان نتیجه گرفت که تنها یارانه‌هایی که «خاص» و نیز «ممنوعه» یا «قابل تعقیب» می‌باشند مشمول مقررات موافقت‌نامه SCM هستند. برای احراز وجود یک یارانه دو عنصر «کمک دولتی» و «منفعت» لازم است. موافقت‌نامه‌ی SCM رفتار منعطفی را بر اساس «اصل رفتار ویژه و متفاوت» با کشورهای در حال توسعه در برهه گذار آنها از اقتصادهایی با برنامه‌ریزی متمرکز» به «اقتصادهای مبتنی بر بازار» در پیش گرفته است که از مهم‌ترین مصادیق آن مستثنی کردن «برنامه‌های خصوصی سازی» بوده است.

1. 'granted within and directly linked to' privatization programme of a developing country"
2. WTO DS138 Panel Report, United States – Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom, (United States – Lead and Bismuth II for short) (1999), para. 6.76 and FN 86.
3. Ibid
4. Fair market value (FMV)
5. Arm's length transaction
6. Consistent with commercial transactions
7. WTO DS138 Appellate Body Report, United States – Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom, (United States – Lead and Bismuth II for short) (May 10, 2000), paras. 68 and 74.
8. Transformation into a market economy
9. Non-Market Economies (NMEs)



چین سازوکارها و قواعد خاصی را در ارتباط با یارانه‌های دولتی تعریف کرده است که منجر به بروز برخی اختلافات تجاری، به ویژه با ایالات متحده، شده است. در بخش بعدی به این اختلاف از حیث ارائه‌ی تفسیری از رکن دولتی خواهیم پرداخت.

۳. اختلاف ایالات متحده و چین راجع به تفسیر «رکن دولتی»

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، موافقت‌نامه‌های GATT و SCM تعریفی از رکن دولتی ارائه نمی‌دهند. با این حال، در مجموع سه تفسیر از «رکن دولتی» قابل استنباط است:

۱) معیار «نهاد دولتی» که به سبب آن یک شرکت می‌تواند یک نهاد دولتی تلقی می‌شود. البته این معیار توسط رکن استیناف در اختلاف «ایالات متحده- عوارض ضد قیمت‌شکنی و جبرانی»^۱ رد شده است؛

۲) معیار «کنترل دولتی» که مورد تأیید هیئت رسیدگی در اختلاف «کره- کشتی‌های تجاری»^۲ تجاری است؛^۲ لیکن این رویه‌ی قضایی توسط رکن استیناف در سایر اختلافات رد شده است؛
 ۳) معیار «اختیارات دولتی اعطا شده»^۳ که در اختلاف «ایالات متحده- عوارض ضد قیمت-شکنی و جبرانی» مورد تأیید رکن استیناف قرار گرفته است (Wu, 2019: 282).

در ادامه، تفسیر رکن حل‌وفصل از واژه «رکن دولتی» در سه بخش مورد بررسی قرار گرفته است: در بخش اول پیشینه مسئله تفسیر واژه «رکن دولتی» و قلمرو شمول آن در حقوق سازمان تجارت جهانی بررسی می‌شود، بخش دوم به اختلافات چین و ایالات متحده در ارتباط با مواجهه با یارانه‌ها می‌پردازد که به طور مشخص حول مسئله تبیین معیار انتساب شرکت‌های دولتی چینی به دولت چین از طریق شناسایی آن بنگاه‌ها به عنوان ارکان دولتی بسط یافته است. بخش سوم به شناخت ماهیت شرکت‌های دولتی چینی اختصاص داده شده است که به قوانین داخلی مربوط به تفکیک کارکرد دولتی از مدیریت تجاری شرکت‌های دولتی چینی می‌پردازد. در بخش چهارم، جایگاه «رکن دولتی» در حقوق بین‌الملل به‌طور عام و در نظام حقوق بین‌الملل اقتصادی به‌طور خاص، مورد تحلیل قرار گرفته است.

1. WTO DS379, US – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, hereafter, US – AD and CVD for short.

2. WTO DS27, Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels, hereafter, Korea – Commercial Vessels for short.

3. Vested governmental authority

۳-۱. اهمیت و محتوای پیشینه تفسیر ارائه شده از «رکن دولتی» در سازمان تجارت جهانی

هرچند توصیه‌های رکن حل و فصل اختلاف سازمان تجارت جهانی جنبه‌ای الزام‌آور برای سایر اختلافات ندارد، لیکن انتظارات مشروعی را در ارتباط با حل و فصل اختلافات مشابه آتی توسط آن بدنه شبه قضایی ایجاد می‌نماید.

همان‌طور که رکن استیناف در اختلاف «ژاپن - مالیات بر نوشیدنی‌های الکلی» اشاره نموده است:

«گزارش‌های مصوب هیئت‌های رسیدگی، بخش مهمی از بدنه حقوق و تعهدات الزام‌آور^۱ مشترک GATT را تشکیل می‌دهند. این گزارش‌ها معمولاً توسط هیئت‌های رسیدگی پسین تدوین می‌شوند و انتظارات مشروعی را بین اعضای سازمان تجارت جهانی ایجاد می‌کنند. به همین دلیل، هر زمان که این گزارش‌ها مرتبط با حل و فصل یک اختلاف خاص باشند، برای طرف‌های اختلاف الزام‌آور محسوب می‌شوند.» (سازمان تجارت جهانی، ۱۹۹۶: ۱۴)^۲.

به منظور تقویت جایگاه توصیه‌های هیئت‌های رسیدگی، رکن استیناف به نقش مشابه ماده ۵۹ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری می‌پردازد. این نکته اساسی است که آراء توصیه‌ها الزام‌آور نیستند مگر آنکه بین طرف‌های دعوا قرار گیرند و تغییر ساختار سازمان تجارت جهانی هیچ تأثیری بر ارزش آراء و توصیه‌های پیشین ندارد.

اختلاف «کره جنوبی - کشتی‌های تجاری»^۳ اختلافی راجع به تفسیر «رکن دولتی» و به تبع آن، ماهیت بنگاه‌های دولتی کره‌ای بود که پیش از اختلافات چین و آمریکا در رکن حل و فصل اختلاف سازمان تجارت جهانی مطرح گشت. در اختلاف «کره جنوبی - کشتی‌های تجاری» کره جنوبی استدلال کرد که می‌توان از ماده ۵ طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل راجع به مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (۲۰۰۱) یک تحلیل متشکل از دو مرحله برای تعیین وضعیت یک شرکت دولتی استنباط کرد (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۵: ۲۵). در گام اول، با اولویت‌بخشی به محتوای اعمال شرکت دولتی، - به جای اولویت دادن به مسائل شکلی مربوط به شرکت دولتی - باید به این پرسش پاسخ داد که آیا شرکت دولتی مورد بحث توسط قانون آن کشور برای اعمال «کارکردهای دولتی» طراحی شده است یا خیر. زمانی که پاسخ به سؤال مطرحه مثبت باشد، یعنی در صورتی که قانون «کارکرد دولت» را برای شرکت دولتی پیش‌بینی نموده است، در مرحله دوم، باید به این پرسش پاسخ داد که آیا در لحظه خاص مورد نظر، این شرکت دولتی بر اساس کارکرد

1. Acquis

2. WTO DS8 Appellate Body Report, Japan – Taxes on Alcoholic Beverages II (October 4, 1996).

3. WTO DS273 Panel Report, Korea – Commercial Vessels, (March 7, 2005), para. 7.39.

دولتی عمل نموده است یا خیر. بنا به موضع کره جنوبی، تنها زمانی که پاسخ هر دو پرسش مثبت باشند اعمال شرکت دولتی متناسب به دولت خواهد بود.

در ادامه، کره جنوبی علاوه بر ارائه تحلیل دو مرحله‌ای مبتنی بر طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، دو عامل دیگر را نیز به عنوان مانعی برای انتساب اعمال شرکت دولتی به دولت برشمرد. عامل اول این است که فعالیت شرکت دولتی در شرایط کاملاً رقابتی باشد. به نظر می‌رسد که این استدلال بر پایه‌ی مقرره‌ی مندرج در موافقت‌نامه GATT مبنی بر الزام شرکت‌های تجاری دولتی به رفتار مطابق «ملاحظات تجاری» استوار است. عامل دوم نیز مبنی بر قرار گرفتن عمل شرکت دولتی در زمره اعمالی است که در «سمت رسمی»^۱ انجام پذیرفته‌اند (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۵: ۲۵).

هیئت رسیدگی در ارزیابی خود استدلال کره جنوبی را ناشی از اشتباه در تفسیر مفاهیم مختلف موافقت‌نامه SCM می‌داند. به عقیده هیئت رسیدگی، مفاهیم «رکن دولتی» و «منفعت» عناصر حقوقی جدا از یکدیگر هستند. اینکه یک شرکت دولتی در «سمت غیررسمی» و بر اساس «شرایط تجاری»^۳ فعالیت بازاری انجام دهد، وضعیت آن به عنوان «رکن دولتی» را مشخص نمی‌کند. از دیدگاه هیئت رسیدگی، معیار «منفعت»^۴ بر اساس این است که تنها زمانی «کمک مالی» به عنوان «منفعت» تلقی می‌شود که کمک مالی توسط دولت به شخص حقوقی به شرایط مساعدتر از شرایط بازار اعطا شده باشد؛ بنابراین، فعالیت یک شخص حقوقی بر اساس اصول تجاری^۵، تعیین‌کننده وضعیت آن به عنوان دولتی یا غیردولتی نبودن آن نیست (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۵: ۲۷).

در ادامه، هیئت رسیدگی می‌افزاید که علی‌رغم استدلال لغت‌نامه‌ای کره جنوبی بر مبنای تقریب پدیده «فعالیت در سمت رسمی» به پدیده «رکن دولتی»، نمی‌توان به صراحت گفت که فعالیت شرکت تجاری در بازار بر اساس اصول تجاری تحت هیچ شرایطی به عنوان «سمت رسمی» یعنی پیگیری «هدف مبتنی بر سیاست عمومی»^۷ تلقی نمی‌شود. در این باب هیئت رسیدگی مثالی را ذکر می‌نماید:

«فعالیت پلیسی که یک بازی فوتبال را در قالب بخشی از وظایف خود همراهی می‌کند، به مجرد اینکه باشگاه فوتبال مبلغی را بر اساس نرخ بازار برای خدمات او پرداخت می‌کند خارج از سمت رسمی تلقی نمی‌گردد» (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۵: ۲۸).

1. Official Capacity

2. ibid

3. Commercial terms

4. Benefit test

5. Commercial principles

6. WTO DS273 Panel Report, Korea –Commercial Vessels, (March 7, 2005), para. 7.44.

7. Public policy objective

8. WTO DS273 Panel Report, Korea –Commercial Vessels, (March 7, 2005), para. 7.48.

پس از رد دو عامل ارائه شده توسط کره جنوبی، هیئت رسیدگی واژه «رکن دولتی» را با توجه به مسئله انتساب‌پذیری اعمال شرکت تجاری به دولت تفسیر می‌نماید. هیئت رسیدگی اظهار می‌دارد:

«به نظر ما یک شخص حقوقی در صورتی «رکن دولتی» است که توسط دولت (سایر ارکان دولتی) کنترل شود. اگر یک شخص حقوقی توسط دولت (سایر ارکان دولتی) کنترل شود، در آن صورت هر یک از اعمال آن شخص حقوقی قابل انتساب به دولت است و در قلمرو ماده (۱)(الف) ۱.۱ قرار می‌گیرد (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۵: ۲۸).^۱

تفسیر هیئت رسیدگی از رکن دولتی مبتنی بر دو عنصر است که نشانه‌ی «کنترل دولتی» می‌باشند: اولاً، تملک نزدیک به صددرصدی شرکت دولتی توسط دولت و ثانیاً، دخالت دولت در اموری همچون تعیین مدیران، برنامه‌های شرکت و نیز نظارت مستمر بر شرکت (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۵: ۵۱).^۲ لازم به ذکر است که عنصر تملک دولتی از اهمیت ویژه‌ای در تصمیم‌گیری هیئت رسیدگی در گزارش مربوطه برخوردار است (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۵: ۸۶).^۳ به این ترتیب، با معرفی «معیار کنترل» بر اساس دو عنصر فوق‌الذکر، هیئت رسیدگی در اختلاف «کره جنوبی-کشتی‌های تجاری» به صراحت ادعای کره جنوبی در خصوص لزوم احراز معیار «کارکرد یا عملکرد دولتی»^۴ در روند تعریف شرکت‌های دولتی به عنوان ارکان دولتی را رد کرده است (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۰۵: ۸۵).^۵

۳-۲. مسأله تعریف «رکن دولتی» در اختلافات چین و ایالات متحده در رکن حل و فصل اختلاف سازمان تجارت جهانی

در اختلاف «ایالات متحده-عوارض ضد قیمت‌شکنی و جبرانی بر برخی کالاها از چین»،^۶ چین یک ادعای مهم در خصوص تفسیر مفهوم «ارکان دولتی» مطرح کرد. چین استدلال کرد که برای تعریف یک نهاد یا شخص به عنوان رکن دولتی، نیاز است که آن نهاد یا شخص دارای کارکردی مشابه با کارکردهای دولتی باشد. به بیان دیگر، این به معنای وجود شخصی حقوقی است که به لحاظ قانونی اختیارات لازم را برای داشتن عملکردهایی با ماهیت دولتی (فراتر از صرف کارکرد عمومی) را دارا است (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۰: ۳۸).^۷ در اختلاف مذکور، موضع آمریکا بر

1. WTO DS273 Panel Report, Korea –Commercial Vessels, (March 7, 2005), para. 7.50.
 2. WTO DS273 Panel Report, Korea –Commercial Vessels, (March 7, 2005), para. 7.172.
 3. WTO DS273 Panel Report, Korea –Commercial Vessels, (March 7, 2005), para. 7.356.
 4. Government function or government practice
 5. WTO DS273 Panel Report, Korea –Commercial Vessels, (March 7, 2005), FN 195.
 6. WTO DS379, US – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China (China), hereafter, US – AD and CVD for short.
 7. WTO DS379 Panel Report, US – AD and CVD, (October 22, 2010), para. 8.59.

بر این مبنا بود که هر شرکتی که به واسطه «مالکیت غالب دولتی»^۱ توسط دولت کنترل می‌شود می‌بایست یک رکن دولتی تلقی گردد (Prusa & Vermulst, 2013: 199).

بنا به رویکرد هیئت رسیدگی در اختلاف مذکور، همه‌ی اشخاص حقوقی بالقوه در یکی از سه گروهی که در بخش الف (۱) بند ۱ ماده ۱ SCM ذکر شده‌اند قرار می‌گیرند: دولت، رکن دولتی یا رکن خصوصی (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۰: ۴۲).^۲ دستاورد پذیرش رویکرد مذکور می‌تواند پاسخگو دانستن کلیه اشخاصی باشد که یارانه بدان‌ها پرداخت می‌شود. چنین استدلال نمود که شرکت‌های دولتی چینی در زمره‌ی ارکان خصوصی هستند و تنها بنا بر «تفویض یا هدایت دولتی»^۳ فعالیت‌های آنها موضوع موافقت‌نامه SCM است. تصور هیئت رسیدگی این بود که نتیجه نتیجه ارائه یک تفسیر «بیش‌ازاندازه مضیق»^۴ از مفهوم «رکن عمومی» به ایجاد خلأهای حقوقی می‌انجامد و این خلأها به اعضای سازمان تجارت جهانی امکان فرار از ضوابط چندجانبه‌ی حاکم بر یارانه‌های دولتی را خواهد داد (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۰: ۴۵-۴۴).^۵ در آخر، هیئت رسیدگی ضمن ابراز موافقت با یافته‌ی هیئت رسیدگی در اختلاف «کره-کشتی‌های تجاری»، معیار «کنترل دولتی» را مرتبط با امکان بالقوه‌ی دخالت یک شرکت دولتی در بازار برای پیشبرد «اهداف سیاست عمومی»^۶ دانست (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۰: ۴۶) و به رد ارتباط پیش‌نویس نویس مسئولیت دولت‌ها را با موافقت‌نامه SCM پرداخت (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۰: ۴۹).^۷

در مرحله تجدید نظر، هیئت استیناف با رد مواضع ایالات متحده و هیئت رسیدگی در اختلاف «کره-کشتی‌های تجاری»، معیار جدیدی تحت عنوان «اختیارات دولتی اعطا شده»^۸ را برای تشخیص شرکت‌های دولتی به عنوان ارکان دولتی معرفی کرد (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۱: ۱۲۳-۱۲۲) در اختلافات مشابه بعدی، رکن حل‌وفصل اختلاف این معیار را تأیید کرد که بر اساس آن احراز «اختیارات دولتی اعطا شده» به این معنا است که دولت «کارکرد دولتی» را به یک

1. Majority state ownership

2. WTO DS379 Panel Report, US – AD and CVD, (October 22, 2010), para. 8.68

3. “entrustment or direction”

4. “overly-narrow”

5. WTO DS379 Panel Report, US – AD and CVD, (October 22, 2010), para. 8.75.

6. Public policy goals

7. WTO DS379 Panel Report, US – AD and CVD, (October 22, 2010), para. 8.80.

8. Ibid, para. 8.91.

۹. در اختلاف اخیر با عنوان «ایالات متحده – اقدامات جبرانی» آمده است که وزارت بازرگانی ایالات متحده کارکرد دولتی

شرکت‌های دولتی چین را در جهت «حفظ اقتصاد بازاری سوسیالیست» توصیف می‌نماید. رجوع شود به

WTO DS437 Appellate Body Article 21.5 Report. United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (July 16, 2019), para. 5.64.

10. WTO DS379 Appellate Body Report, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China (March 11, 2011), para. 317-318.

شرکت واگذار می‌کند (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۴: ۳۵)^۱ (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۹: ۳۹)^۲.

لازم است ذکر شود که رکن حل و فصل اختلاف، وجود «پیوند منطقی» بین ارائه «کمک مالی» و «کارکرد دولتی» خاص یک شرکت دولتی را ضروری نمی‌داند. معیار مهم برای تشخیص «رکن دولتی»، تأیید وجود «کارکرد دولتی» از طریق بررسی خصوصیات کلی شرکت دولتی و نوع ارتباط آن با دولت است (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۹: ۳۹)^۳. بنابراین، رکن حل و فصل اختلاف مجدداً تأکید کرد، همان‌طور که در گزارش هیئت رسیدگی در اختلاف «کشتی‌های تجاری» آمده، برای شناسایی «رکن دولتی» نیازی به بررسی دقیق هر یک از انتقالات مالی شرکت نیست؛ بلکه نشان دادن «رویه ثابت و منظم» شرکت دولتی می‌تواند مبین ویژگی‌های آن، نوع ارتباطش با دولت و در نتیجه تأیید «کارکرد دولتی» آن باشد (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۱۹: ۴۰)^۴.

۳-۳. ماهیت بنگاه‌های دولتی چینی مورد مناقشه

شرکت‌های دولتی چینی تحت مالکیت یک سهامدار مرکزی دولتی موسوم به «کمسیون سرپرستی و مدیریت دارایی‌های دولتی»^۵ (سسک) است. ایجاد سهامدار مرکزی مذکور به این دلیل است که شرکت‌های دولتی چین در اصل از وزارتخانه‌های این کشور جدا شده‌اند و در طی فرآیند شکل‌گیری، هیچ واحدی عهده‌دار کنترل مرکزی آنها نبود. «شورای دولتی چین»^۶، در ۲۰۰۳، سسک را به عنوان نهاد مسئول سرپرستی و مدیریت دارایی‌های دولتی^۷ ایجاد نمود. هم‌اکنون، الگوی تملک شرکت‌های دولتی در چین در زمره‌ی متمرکزترین الگوها^۸ است.

در مقررات مربوط به سسک، شرکت‌های دولتی از بر عهده گرفتن کارکردهای دولتی منع شده‌اند. در این ارتباط، ماده ۷ «دستورالعمل‌های موقت برای نظارت و مدیریت دارایی‌های دولتی شرکت‌ها» بیان می‌کند:

«سطوح مختلف دولت خلق چین که، قوانین و مقررات مربوط به مدیریت دارایی‌های دولتی را رعایت می‌کنند، بر تمیز بین وظایف دولتی در حوزه مدیریت اجتماعی و عمومی از وظایف

1. WTO DS437 Panel Report, United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (December 18, 2014), para. 7.66.

2. WTO DS437 Appellate Body Article 21.5 Report .United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (July 16, 2019), para. 5.100.

3. Ibid.

4. Ibid, para. 5101.

5. State-Owned Asset Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC)

6. State Council of PRC, Zhonghua Renmin Gongheguo Guowuyuan 中华人民共和国国务院

7. Interim Regulations on Supervision and Management, Decree of the State of the People's Republic of China No. 378, May 27, 2003 available at http://en.sasac.gov.cn/2003/11/24/c_118.htm last accessed on October 16, 2023.

8. Centralized model

مرتبط با سرمایه‌گذاری در دارایی‌های دولتی تأکید دارند و همچنین بر جداسازی وظایف دولتی از مدیریت شرکت و تملک از مدیریت پافشاری می‌کنند. مسئولین نظارت و مدیریت دارایی‌های دولتی نباید در انجام وظایف مربوط به مدیریت اجتماعی و عمومی دولتی دخالت کنند. سایر نهادها و بخش‌های زیر نظر دولت نیز نباید در امور مربوط به مسئولیت‌های سرمایه‌گذاری دارایی‌های دولتی شرکت‌ها دخالت نمایند.»

علاوه بر ماده ۷، ماده ۴۶ نیز بر جداسازی کارکردهای دولتی از مدیریت شرکت تأکید می‌کند:

«واحدهایی که وظایف دولتی آنها از مدیریت شرکت جدا نشده است، مطابق مفاد شورای دولتی، اجرای اصلاحات در حوزه تمییز وظایف دولتی از مدیریتی شرکت‌ها را تسریع خواهند کرد. پس از جداسازی وظایف دولتی از مدیریت شرکت، مسئول سرپرستی و مدیریت دارایی‌های شرکتی به اجرای وظایف سرمایه‌گذاری و ایفای سرپرستی و مدیریت دارایی‌های شرکت مطابق قانون خواهد پرداخت.»

بنابراین، همان‌طور که از متن مواد ۷ و ۴۶ مقررات شورای دولتی در ارتباط با سسکک برمی‌آید، جداسازی وظایف دولتی از وظایف سرمایه‌گذاری و مدیریت شرکت‌های دولتی یک قاعده مهم در حقوق داخلی چین است.^۱ هرچند اهداف شرکت‌های دولتی توسط شورای دولتی چین طراحی شده و به سسکک ابلاغ می‌شوند (OECD, 2018: 26)، لیکن، وظایف دولتی و تجاری مطابق قانون جداسازی شده‌اند.

لازم به یادآوری است که تفویض کارکرد دولتی به شرکت‌های دولتی نقشی تعیین‌کننده در شناسایی وضعیت «رکن دولتی» دارد. در ارتباط با انتقال یارانه‌های دولتی به واسطه شرکت‌های دولتی آنچه حائز اهمیت است انتساب اعمال شرکت دولتی به دولت از طریق اثبات وجود «کارکرد دولتی» است. در صورت اثبات وجود «کارکرد دولتی»، شرکت دولتی یک «رکن دولتی» تلقی می‌شود و به تبع آن ممکن است مطابق ماده ۱ موافقت‌نامه SCM کمک دولتی به آن شرکت یک یارانه تلقی گردد. در نتیجه، این امر حائز اهمیت است که قوانین داخلی چین به خوبی از عهده جداسازی وظایف تجاری شرکت و تمییز آن از وظایف دولتی برآمده‌اند.

۱. به نظر می‌رسد که مطابق قانون، تنها در مواردی در ارتباط با مسئولیت اجتماعی شرکت‌های دولتی قاعده مذکور راجع به انفکاک کارکردهای دولتی از مدیریت در شرکت‌های دولتی به نوعی استثناء پذیر است. رجوع شود به

SASAC, Guidelines to State-owned Enterprises Directly under the Central Government (January 2008), available at http://en.sasac.gov.cn/2011/12/06/c_313.htm last accessed on October 16, 2023.; Lin, Li-Wen (2010). Corporate Social Responsibility in China: Window Dressing or Structural Change. Berkeley Journal of International Law, 28, 64 at 72-4.

۳-۴. رویکرد متعادل رکن حل و فصل اختلاف به تفسیر «رکن دولتی»

تخلفی بنیادین بین حقوق بین‌الملل عمومی در نگرش آن به عنوان یک نظام مبتنی بر حاکمیت و نگرش حقوق بین‌الملل اقتصادی به عنوان یک نظام توسعه مبنا وجود دارد. حقوق بین‌الملل عمومی متمایل به حفظ مرزها و حقوق بین‌الملل اقتصادی به دنبال نفوذ در مرزها است (کارو و سایرین، ۱۴۰۱: ۱۸). به نظر می‌رسد مأموریت ویژه رکن حل و فصل اختلاف ایجاد تعادل بین نگرش حقوق بین‌الملل عمومی (حقوق مادر) و نگرش حقوق سازمان تجارت جهانی به عنوان شاخه‌ای از حقوق بین‌الملل اقتصادی (یک رژیم حقوقی خاص) است.

استدلال چین (و کره جنوبی) بر پایه ارائه‌ی تفسیری مضیق از «رکن دولتی» مبتنی بر «انتساب پذیری» در حقوق بین‌الملل عمومی بوده است و استناد به پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل در ارتباط با مسئولیت دولت‌ها خود شاهی بر این امر است. با این حال، رویکرد هیئت دائمی استیناف سازمان تجارت جهانی در ارتباط با بیان قواعد مسئولیت دولت‌ها بر اساس حقوق بین‌الملل عرفی همیشه با احتیاط صورت گرفته است و تنها ماده ۵۱ طرح پیش‌نویس (که به اصل تناسب و کاربرد آن در موارد اقدام متقابل می‌پردازد) به عنوان یکی از قواعد شناخته شده حقوق بین‌الملل عرفی قلمداد شده است (De Andrade, 2019: 283). در مقابل، آمریکا تفسیری موسع از رکن عمومی ارائه نموده است که صرف نظر از تفویض اختیارات دولتی، تملک دولتی در آن ملاک است.

در مقابل آمریکا یک تفسیر گسترده از مفهوم رکن عمومی ارائه داده است که در آن، مالکیت دولتی به عنوان معیار اصلی مطرح می‌شود، بدون توجه به تفویض اختیارات دولتی. این تفسیر گسترده آمریکا به نوعی تلاش برای تأثیرگذاری بر مرزهای حاکمیتی کشورها از طریق استدلال در خصوص وجود یک نظام خاص انتساب در قوانین سازمان تجارت جهانی است. از سوی دیگر، تفسیر محدود چین در تلاش است تا حاکمیت‌ها را در بخش‌های (شبه) خصوصی حفظ کند. تعادلی که رکن حل و فصل اختلاف ایجاد کرده است، بر پایه مفهوم «کارکرد دولتی ناشی از اعمال اختیارات دولتی» استوار است.^۱ برخلاف الزامات مفهوم انتساب در حقوق بین‌الملل عمومی

۱. اتحادیه اروپا و ژاپن از جمله کشورهایی بودند که با ایالات متحده در زمینه کفایت شواهد مبنی بر «مالکیت دولتی» به جهت احراز «کنترل دولتی» هم‌عقیده بودند و این به صدور بیانیه‌های سه‌گانه علیه چین درباره یارانه به شرکت‌های دولتی ختم شده است. همگرایی برخی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، همچون آرژانتین، کانادا، اتحادیه اروپا، ژاپن، مکزیک، نروژ و ترکیه، با موضع ایالات متحده راجع به کافی برشمردن شرط «مالکیت دولتی» در اختلاف بر سر ارائه تفسیری از «رکن عمومی» در حالی است که اقتصادهای نوظهوری از مجموعه بریکس همچون برزیل و هند و نیز تعداد دیگری از کشورها همانند عربستان سعودی بررسی سایر عناصر مربوط به اثبات کنترل دولتی را ضروری می‌دانند. موضع برزیل به طور ویژه، بررسی هر اختلاف به صورت موردی است که با در نظر گرفتن اهداف، نظام حقوقی و میزان مالکیت دولتی در شرکت (تنها در صورتی که مالکیت شرکت غالباً دولتی باشد)، انجام می‌پذیرد. هند نیز مالکیت دولتی را شرط کافی نمی‌داند و شروطی همچون اعمال اقتدارات دولتی را دخالت می‌دهد.

که بر اساس اعلام و تأیید صریح دولت در مورد تفویض اختیارات دولتی (از طریق اظهارات خود دولت و شناسایی رسمی) طبق ماده ۵ مواد پیش نویس مسئولیت دولت هاست، تفسیر هیئت استیناف بر اساس معیارهایی است که به طور بی طرفانه و عینی ارزیابی می شوند.^۱ به نظر می رسد که این رویکرد بی طرفانه در تفسیر (بدون توجه به اظهارات خود دولت)،^۲ سیاست رکن حل و فصل اختلاف در موارد اخیر بوده است که هدف آن هماهنگ سازی قوانین سازمان تجارت جهانی با حقوق بین المللی اقتصادی است. (سازمان تجارت جهانی، ۲۰۲۲: ۸۲)^۳

ویژگی مثبت بی طرفانه بودن رویکرد رکن حل و فصل اختلاف در برخورد با مسائلی که اغلب مورد مناقشه هستند، در تسهیل فرایند تعامل نهفته است. این تعامل حقوقی بر اساس ایجاد توازن بین دیدگاه های مختلف حقوقی قرار دارد، در مقابل جنگ حقوقی که بر پایه تضادهای لغزنده بنا شده است. تعامل حقوقی بین چین و آمریکا در نقطه ای مقابل حمایت گرای قرار دارد و از دام تله توسید^۴ اجتناب می کند؛ مسیری که قطعاً هدف طراحان «نظم تجارت آزاد جهانی» را برآورده می سازد.

بحث و نتیجه گیری

نظم اقتصادی لیبرال غربی در شکل گیری و توسعه ی نظام معاهده ای تجارت جهانی نقش اساسی داشته است. موافقت نامه SCM در ارتباط با برقراری ضوابط چندجانبه بر یارانه ها نمونه ای از تأثیر اقتصاد لیبرال بر نظام تجارت جهانی است. از سرگیری عضویت چین در سازمان تجارت جهانی در ابتدا نویدبخش یکنواختی نظم اقتصادی بین الملل بر مبنای اقتصاد بازار بود. لیکن امروزه پویایی نظام سازمان تجارت جهانی با ایجاد توازن بین دیدگاه حمایتی حقوق بین الملل عمومی و رویکرد توسعه ای حقوق بین الملل اقتصادی پیوند خورده است.

ایالات متحده، با استناد به برخی خلأهای موجود در موافقت نامه SCM از جمله فقدان تعریف دقیق برای «رکن دولتی»، چین را به دور زدن قوانین مرتبط با یارانه ها متهم کرده است. به نظر می رسد که از دیدگاه ایالات متحده، چین اصول لیبرالی نظام تجارت جهانی مبتنی بر معاهدات را نادیده گرفته است. اگر در نظر بگیریم که اقتصاد بازار پایه و اساس نظم تجارت آزاد و نظام تجاری چندجانبه مبتنی بر قوانین است، در این صورت شرکت های دولتی که ابزاری برای کمک ها و حمایت های دولتی به اهداف اقتصادی هستند، به عنوان عواملی که بازار آزاد را مختل می کنند، شناخته می شوند. با این حال، توصیه های ارائه شده توسط رکن حل و فصل اختلاف در

1. Objective criteria

2. Self-judging

3. WTO DS564 Panel Report, US – Steel and Aluminum Products, (December 9, 2022), para. 7.143.

4. Thucydides' trap, see: Allison, Graham. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Scribe Publications Pty Limited.

حفاظت از حاکمیت که پایه‌گذار حقوق بین‌الملل است، بی‌تأثیر نبوده‌اند و با ایجاد تعادل، از نفوذ کامل دیدگاه‌های توسعه‌ای در حقوق بین‌الملل اقتصادی جلوگیری کرده‌اند.

با وجود همه این مسائل، حقیقت این است که ایالات متحده به دنبال ایجاد نظم جدیدی است که خلأهای قانونی موجود در سیستم معاهداتی سازمان تجارت جهانی را پر کند و به چالش‌های ناشی از مدل اقتصادی چین و «اجماع پکن» پاسخ دهد. این دیدگاه که تلاش دارد وضعیت موجود در سازمان تجارت جهانی را سخت‌گیرانه‌تر کند، نگرشی غیرسازنده نسبت به نظام چندجانبه‌گرایی این سازمان می‌باشد و نشان‌دهنده عدم تعهد کامل به حقوق بین‌الملل است؛ به عبارت دیگر، ایالات متحده با پافشاری بر تثبیت وضعیت موجود و حمایت از بازار آزاد لیبرالیستی، رشد اقتصادهای نوظهور را نادیده می‌گیرد. از سوی دیگر، هر روز بیشتر روشن می‌شود که برخی از اقتصادهای نوظهور تمایل خود را برای مقابله با وضعیت فعلی نظام تجاری بین‌المللی نشان داده و به دنبال پیروی از مدل توسعه اقتصادی چین و به اصطلاح «اجماع پکنی» هستند.

منابع

- امیری، آبتین؛ صادقی، محمد؛ میرعباسی، سید باقر؛ عسگرخوانی، ابومحمد. (۱۳۹۸). ارزیابی تأثیر رعایت مقررات حقوق بین‌الملل در توسعه اقتصادی. *تحقیقات حقوقی بین‌المللی*، ۱۲ (۴۵)، ۲۰۴-۱۸۵.
- کارو، دومینیک؛ ژویار، پاتریک؛ بیسموت رئیس؛ هامان اندرو. (۱۴۰۱). *مباحثی از حقوق بین‌الملل اقتصادی*. ترجمه امامی و هوشمند. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- هردگن، ماتیا (۱۳۹۷). *اصول حقوق بین‌الملل اقتصادی*. ترجمه محمد و صادق ضیائی بیگدلی. تهران: انتشارات گنج دانش.
- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Scribe Publications Pty Limited.
- De Andrade, M. C. (2019). Identification and Resort to Customary International Law by the WTO Appellate Body. *CIL and the WTO Appellate Body*. Cambridge University Press. 277-297.
- Ala'i, P. (2011). Transparency and the Expansion of the WTO Mandate, *American University International Law Review*, 26(4), 1009-1029.
- Alford, R. P. (2011). The Self-Judging WTO Security Exception, *Utah Law Review*, 697-759.
- Coppens, D. (2013). How Special is the Special and Differential Treatment under the SCM Agreement? A Legal and Normative Analysis of WTO Subsidy Disciplines on Developing Countries. *World Trade Review*. Vol. 12, 97-109.
- Interim Regulations on Supervision and Management, Decree of the State of the People's Republic of China No. 378, May 27, 2003 available at: http://en.sasac.gov.cn/2003/11/24/c_118.htm accessed on October 16, 2023.
- Levy, P. I. (2017). The Treatment of Chinese SOEs in China's Protocol of Accession, *World Trade Review*, 16(4), 635-653.
- Lin, Li-Wen (2010). Corporate Social Responsibility in China: Window Dressing or Structural Change. *Berkeley Journal of International Law*, 28, 64 at 72-4.
- Mavroidis, P. C., & Sapir, A. (2021, April 28). China and WTO: Two Systems Meet. Retrieved April 4, 2022, from: <https://voxeu.org/article/china-and-wto-twosystems-meet>
- Michalek Jakub, J. (2004). Subsidies in the context of the World Trade Organization. *Reflète et perspectives de la vie économique*, (1), 25-38.
- OECD. (2018). "Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices", OECD.
- Prusa, T. J. & Vermulst, E. (2013). United States –Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China: Passing the Buck on Pass-Through. *World Trade Review*, 12(2), 197-234.
- Van den Bossche, Peter. (2021) The Demise of the WTO Appellate Body: Lessons for Governance of International Adjudication. *World Trade Institute Working Paper*, No. 02/2021.
- Wu, Y. (2019). Reforming WTO Rules on State-Owned Enterprises: SOEs and Financial Advantages, *Northwestern Journal of International Law and Business*, 39(3), 275-308.
- SASAC, Guidelines to State-owned Enterprises Directly under the Central Government (January 2008), available at: http://en.sasac.gov.cn/2011/12/06/c_313.htm