

论行业组织在关贸总协定体制中的作用

江
林

我国即将恢复在关贸总协定中的席位。作为关贸总协定的一个缔约方,我国就可以按其所确立的利益机制获得经贸利益。然而,“可以”获得利益不等于就能坐享利益。关贸总协定所确立的利益机制是纷繁复杂的,它只是保证了利益的存在,而各缔约方要想实际享受到利益,还必须主动地去努力获取。以往数十年的情况表明,有些缔约方充分享受到了关贸总协定所确立的利益(如日本、南朝鲜等),有些则没有(如印度等)。这就存在一个如何按照关贸总协定规则最大限度地获得利益的问题。对此笔者认为,行业组织是打开关贸总协定利益之门的关键钥匙。本文仅以保障措施和倾销问题来说明行业组织在获得利益方面所起的决定性作用。

一、关贸总协定的利益机制

如果要用一个词来概括关贸总协定利益机制的话,这个词就是“市场开放”。关贸总协定的一系列法律文件为各缔约方规定了两项主要义务:(1)大幅度降低关税,取消数量限制和削减非关税壁垒,从而扩大各自市场的开放度,促进贸易自由化;(2)按最惠国待遇原则消除贸易中的歧视现象,从而全面实现贸易自由化。关贸总协定每一个缔约方所承担的“市场开放”义务,对于其他缔约方来说就是一种在法律意义上存在的利益。对于某一特定缔约方来说,它是否能实际上获得这种法律存在的利益,以及能在多大程度上获得这种利益,将取决于承担“市场开放”义务的缔约方是否实际上充分履行了这种义务及履行的程度。在实践中每一个缔约方都希望其他缔约方能充分履行“市场开放”义务,以便最大限度地获得实际利益,但同时也都希望自己能少履行“市场开放”义务,目的也是最大限度地获得实际利益。然而,不管是要求其他缔约方充分履行义务,还是自己打算较少地履行义务,都必须基于正当的理由。谁提供的理由最有份量呢?是行业组织!关贸总协定所体现的经贸利益归根到底是企业利益,而行业组织则代表着行业内所有企业的总体利益。事实上,关贸总协定是极为重视行业的整体意见的。

在关贸总协定成立后的40余年里,没有一个缔约方是不折不扣地始终履行着关贸总协定所规定的义务。这种不充分履行义务的现实是源于关贸总协定的务实精神,即源于关贸总协定法律体系的高度灵活性。如果不设立一些在某种情况下放宽法律约束的条款,任何国际协定(甚至国内法律)都不能够长期存在。关贸总协定调整着纷繁复杂、并且在政治上又十分敏感的世界贸易,各缔约方政府在实施其贸易政策的过程中往往会发现它所承担的义务与本国利益(或国家意志)发生了冲突。因此,关贸总协定法律体系就具有更高的灵活性。一方面,关贸总协定通过严格的法律途径使其基本原则具有权威性和强制性,否则,整个国际经贸关系就会崩溃。另一方面,关贸总协定又以务实精神对在某些情况下偏离总协定规则的行为持宽容态度,否则,国际经贸关系就会因缺乏弹性而易于破裂。关贸总协定中一些重要条款的较大灵活性使得这些条款的实施不至于过份严格,从而使

其在政治上更具现实性,在贸易政策方面更为切实可行。关贸总协定灵活性的主要体现是:在国内生产行业受到损害、扶持幼稚工业、国际收支失衡等情况下,允许缔约方缩小有关商品的市场开放度。因此,从关贸总协定灵活性得以确立的基础出发,要约束其他缔约方背离关贸总协定,缩小市场开放度的行为,或是根据例外条款暂时缩小本国市场的开放度,都必须基于国内有关行业所提出的正当理由,而行业的意见只有通过行业组织提出才最具可信性和说服力。

关贸总协定既是一个法律体系,也是一个谈判体系,并且两者是融合在一起的。国际间的经贸利益冲突单靠法律途径有时是不能解决问题的,而折衷妥协则往往是更为有效的途径。关贸总协定不但周期性地举行多边贸易谈判以调整国际经贸秩序,而且每天都在通过谈判调整着缔约方之间的经贸利益。对于日常经贸交往中发生的争端,如果用尽了关贸总协定所有的法律手段或公认准则仍无法解决时,关贸总协定就要安排有关缔约方进行谈判,谋求双方让步以解决争端。在缔约方之间只要发生了“市场开放”方面的争端,就肯定有某个或某些缔约方作出了某种背离关贸总协定规则的行为。然而,任何缔约方都不会明目张胆地违反规则,而总是会以某种理由(大都是基于行业利益的理由)作为背离行为的依据。由此可见,要想真正地获得关贸总协定所确立的经贸利益,就必须经常地在谈判桌上约束谈判对手;而要想在谈判桌上争取主动就必须掌握充分而确凿的资料,这个任务只有建立完善的行业组织才能完成。

二、保障措施

关贸总协定有好几项保障条款,这些条款把贸易自由化和在经济困难时保护国内市场这两个相互冲突的目标联系在一起。关贸总协定中最重要的保障条款是第十九条(即对某种产品进口的紧急措施),其规定可简单地归结如下:(1) 因某种商品的进口对本国(地区)有关生产厂商造成严重损害时,各缔约方可以采取临时性措施保护有关产品的国内市场(通常是提高进口关税或实施进口数量限制);(2) 如果某缔约方的某种产品的生产厂商因其他缔约方实施第十九条的保障措施而受到了严重损害,受害一方可以要求得到补偿,若不能通过磋商得到补偿即可采取报复措施(通常也是提高有关商品的进口关税或实施数量限制);(3) 不管是采取保障措施,还是针对保障措施采取报复措施,都必须得到关贸总协定缔约方全体的认可。

由此可见,保障问题包含着巨大的潜在利益或损失,这种潜在的利益或损失与一国(地区)的贸易量成正比。同样都是关贸总协定的缔约方,谁善于处理保障问题,谁就能维护住自己的利益,反之,必然会受到重大损失。处理保障问题必须把握住两个关键:(1)“国(地区)内生产厂商受到严重损害”;(2)“必须得到关贸总协定缔约方全体的认可”。然而,要把握住这两个关键就必须要有完善的行业组织。因为只有行业组织才有能力就“国内生产厂商受到严重损害”提供详细、充分、可靠的证据;只有在握有充分证据之后才有可能“得到关贸总协定缔约方全体的认可”。

保障问题既涉及国内市场,也涉及国际市场。我国恢复关贸总协定席位后,国内的各行各业只有自己组织起来,才能主动地维护本行业在国内市场上的利益和在国际市场上争取利益。

在国内市场方面,作为关贸总协定的缔约方,中央政府在一般情况下必须承担“市场开放”的义务。至于某个行业出现了紧急情况,如果要等到中央政府察觉之后再采取行动,通常早已造成了巨大损失。按照“国内行业即为某种产品的国内生产者总体或其产量占该产品国内产量大部分的生产者团体”这一关贸总协定的公认定义,行业的数量就有成千上万,因此,指望一国中央政府时时关注每个行业的状况显然是不可能的。如果国内某个行业因同类产品的大量进口而受到了严重损害或即将要受到严重损害,该行业就必须及时向本国中央政府说明有关的损害是普遍性的(即不是少数

厂商的损害),并同时提供有关进口商品的数量、价格、质量、本行业的开工率、设备利用率、就业率、负债、利润、产量、销售量等各个方面的实证。中央政府在掌握详细、充分、可靠的损害证据的前提下才可以援引关贸总协定保障条款,采取保护国内市场的措施。由此可见,如果我国不尽快完善具有实际效用的行业组织,国内许多行业将会在进口商品的无情冲击下无法招架,更谈不上反击。

在国际市场方面,既然一国中央政府已不可能时时关注本国各行各业的情况,也就更不可能时时关注所有贸易伙伴的行业情况。作为关贸总协定缔约方的政府,它只能要求其他缔约方在一般情况下履行市场开放义务。但如果某个缔约方以本国行业受损为理由援引保障条款而关闭其国内市场,受到这一保障措施不利影响的其他缔约方政府如无充分的理由和证据就不能对所实施的保障措施提出疑议,也就更谈不上要求获得补偿。我国进入关贸总协定后,国内每个行业要想在国际市场上真正获得关贸总协定所确立的利益,就必须自己承担起随时掌握外国同行状况的任务。这是十分繁重而又艰巨的任务,决不是单个企业所能承担的,因此,必须尽快建立和完善我国的行业组织。

三、倾销问题

在大幅度削减关税和各种进口数量限制的同时,倾销问题日益突出起来,表现在一方面用倾销办法侵占市场的贸易行为大为扩展,另一方面反倾销措施成了贸易保护的重要手段之一。我国进入关贸总协定后,随着国内市场对外开放度的提高,外来商品低价倾销的事例将会大增;同时,随着我国出口量的增长对我国的反倾销申诉也将更为频繁。这两个方面的情况都不是仅仅影响某一个企业,而是会直接影响到生产和销售有关商品的所有企业(即整个行业)。倾销问题十分复杂,处理程序涉及许许多多技术性问题,这是单个企业所无法应付的;而要政府机构去处理繁杂的技术细节问题也显然是不现实的。因此,处理国际贸易中的倾销问题这一任务唯有行业组织才能承担,而关贸总协定的倾销与反倾销约束机制也正是以行业为出发点来设计的。以下仅从两个方面来说明行业组织在这一机制中所起的决定性作用。

第一,虽然反倾销调查、倾销认定及实施反倾销措施是由政府进行,但政府的反倾销行为必须以受到倾销损害的产业所提出的发起反倾销调查书面申请、提供的充分证据并得到该行业普遍支持为前提。换句话说,如果反倾销调查不是受损行业所普遍要求的,或受损行业所提供的证据不充分,任何政府都无权发起反倾销调查,除非政府本身掌握了充分的证据(政府主动掌握充分证据一般是不太可能的)。显而易见,如果没有健全完善的行业组织,就既无法有效地制止外来产品的倾销行为,也无法有效地制止他方对我出口商品所采取的不合理的反倾销措施。

第二,处理倾销问题涉及大量的技术资料,提交和审核这些资料既不是政府也不是单个企业所能承担的。反倾销问题大体上涉及三个方面的资料(即证据):(1)说明被诉商品存在倾销的证据,其中至少应包括:被诉商品的原产地价格(生产者价格、批发价格、零售价格等);向其他第三国出口时的价格;首次向某一独立买主出售时的价格;向本国(被倾销国)出口时的价格;在原产地的生产成本等项;(2)说明存在行业损害及损害程度的证据,其中至少应包括:所有涉及倾销行为的商人的名单及销售量;倾销商品在各主要供应国的成本结构;申诉行业(即宣称受损的行业)的生产萎缩程度(产量的实际或潜在下降);销售情况变化;市场份额变化;利润变化;生产率变化;投资回收率变化;设备利用率变化;现金流动情况变化;库存量变化;就业量变化;工资支付额变化;筹资能力变化;负债情况变化等项;(3)说明倾销行为与行业损害之间因果关系的证据,其中至少应包括:被诉倾销商品进口数量明显的持续性大幅度增长情况和进一步大量进口的潜在可能性;大幅度削价竞销的情况和在进口国造成严重的价格抑制的情况;倾销数量及倾销幅度与申诉行业受损情况之间

的必然联系等项。被诉一方要想获得胜诉,就必须仔细地审核这些证据,并提交相应的反证据。以上每一项证据对于倾销问题的申诉方和被诉方都是至关重要的。说到底,在关贸总协定体系内处理倾销问题就是打证据战,谁提供的证据更充分、更详尽、更具体、更确凿,谁能证明对方所提交的证据存在谬误,谁的意见就更具说服力,从而就能在倾销问题的处理过程中居于主动地位和取得胜诉。这是因为任何一个关贸总协定缔约方的政府都决不愿意公然地背离关贸总协定纪律。很显然,各个行业必须随时掌握本行业在许多国家和地区内的实际运行情况,这不仅仅与倾销问题有关,从根本上说也是商业竞争的需要。如何才能随时掌握错综复杂而又技术性很强的行业运行情况呢?组建和完善行业组织是一条有效的途径。

以上两个方面的情况足以说明行业组织在处理国际倾销问题过程中的决定性作用。其实关贸总协定倾销与反倾销约束机制的其他各方面的规定也都表明了这一点。例如,多方位的价格比较、市场比较、成本结构比较、价格承诺与接受、反倾销税的征收与监督、对规避反倾销税的约束、代表第三国的反倾销申诉、反倾销公布与裁决、提供资料的义务等,都必须由行业组织承担实质性的任务,否则就难以维护自身的利益。

关贸总协定几乎为国际经贸活动的各个方面都确立了利益机制,但利益的保证却是通过“贸易外交”(谈判)这一基本特点来实现的。至于在关贸总协定体系内的贸易外交活动中,只有各个行业的行业组织,才能充当具有权威性和说服力的真正发言人。

四、行业组织的基本功能

目前,我国的大部分行业还没有行业组织,而现有的行业组织大多是联谊性质的,不具有实际功能和权威。这一现状与我国大规模进入国际市场的总趋势是极不相称的。任何一个向世界敞开大门并积极投身于世界市场的国家或地区,若没有完善的行业组织就必然会在经济上吃大亏。所谓完善的行业组织,至少应具备以下四项基本功能:1. 信息服务。关贸总协定为其缔约方的每一个企业都提供了获得利益的机会,然而,要真正抓住机会就必须掌握各种信息,特别是各国(地区)的贸易政策信息。现代企业经营所必需的信息十分庞杂,且不说从生产状况到消费习惯的各种信息,仅世界部分国家(地区)所实施的、影响本行业的贸易政策这一类信息就会使单个企业应接不暇。各个企业要想了解到自己想要的信息,只有建立本行业的行业组织,并使其起到信息中心的作用:各成员企业都向行业组织提供信息,同时也从行业组织获得自己需要的信息。2. 维持国内市场秩序。一个国家如果国内市场秩序混乱,不正当竞争行为风行,该国的企业便会因内耗而无力参与国际市场竞争。前些年的各种“大战”已经给我们上了极为深刻的一课。健全的行业组织不但能有效地维持住行业内部的竞争秩序,而且也有能力约束与本行业有关的其他行业的市场行为(如违反市场利益原则的进出口行为等)。3. 帮助政府制定和实施产业政策。现代民族经济的发展无一不需要政府的干预,其中产业政策是最重要的方面之一。产业政策的合理程度与决策者所掌握的各行业发展信息成正比,而产业政策的实施效果则与各行业的配合成正比。完善的行业组织体系能为政府决策者提供更为全面而准确的信息,以及为产业政策的实施提供协调配合。4. 维护成员企业在国际市场上的利益。关贸总协定为其缔约方的企业在国际市场上的利益提供了法律意义上的保证,但要真正地使这一利益得到保证就必须时时监视国际市场动态,当利益受到威胁时迅速消除威胁。对此,只有组建起具有实际功能的行业组织才能有效地监视国际市场,并随时采取行动维护成员企业的利益。这是因为关贸总协定非常重视行业整体意见而忽视单个企业的意见。

至于我国如何建立和完善行业组织,笔者将另文阐述。