

一、乌拉圭回合保障措施协议

关贸总协定保障条款的规定不够明确,严重损害了其实施的效果,引发了许多难以解决的问题,并诱发了保障措施的滥用现象和规避保障措施多边控制的现象。这些都严重阻碍了国际贸易的顺利发展。为了澄清和加强关贸总协定的规则,重新确立对保障条款的多边控制及进一步完善保障措施的约束机制,关贸总协定乌拉圭回合多边贸易谈判最终达成了界定明确、规定严谨的保障措施协议。该协议的主要规定如下:

第一,更为明确地规定了实施保障措施的条件和规则

1. 实施保障措施的基本条件是某种产品的进口大量增加,并对进口方境内生产同类产品或直接竞争产品的产业造成严重损害或构成严重损害威胁,并明确了“进口大量增加”包括相对的进口增加及对“同类产品和直接竞争产品”作了明确界定。

2. 在实施保障措施前,必须首先按照分布的法定程序进行公开的调查。调查将最终确认是否存在实施保障措施的基本条件。这种调查包括详细公告、举行公开听证会、对其他缔约方的陈述和质询作出令人满意的答复、公开通报调查结论及其依据。这一规定旨在确保保障措施的充分透明。

3. 在特别紧急的情况下,并存在进口增加已造成或正在造成进口方的有关产业损害,可以不经调查就采取临时性保障措施,但实施期限不得超过 200 天,实施方式只能是提高关税,在此期间必须完成就实施保障措施的基本条件所进行的调查,如果调查结论是否定的,必须立即退还实施临时保障措施所加征的关税。这一规定对“先斩后奏”、滥用保障措施规定了严格的约束纪律。

4. 明确规定实施保障措施必须无歧视、无选择、不问产品来源地。

5. 明确了“严重损害”和“严重损害威胁”的含义。“严重损害”是指一国(地区)内某一工业的地位受到重大总体损害,“某一工业”是指作为一个整体的同类产品或与进口产品直接竞争的产品的全体生产厂商或其产量占大多数的部分厂商。“严重损害威胁”是指对有关工业的严重损害是显而易见地迫在眉睫。

6. 明确规定实施保障措施必须通过调查证明进口增加与严重损害或严重损害威胁之间存在着客观的直接因果关系。这一规定意味着如果能够证明进口增长与严重损害或严重损害威胁之间不存在直接的因果关系,就可以否定实施保障措施的先决条件,这也就对滥用保障措施设置了一项严格的限制。

7. 明确限定了保障措施的実施程度。如采取进口数量限制形

式的保障措施，其实施程度不得把进口量降到最近 3 年的平均进口水平；如果采取进口配额控制形式的保障措施，应与有关供应方达成配额分配协议，若达不成协议，则按有关供应方在最近一段时期内在进口方进口总量中所占的比重进行分配。

8. 严谨地限定了保障措施的实施期限，以防止保障措施成为一种长期性的贸易限制措施。其中规定：(1)实施期限以必需为准；(2)一般不得超过 4 年；(3)若确有必要(如产业调整)，最长不得超过 5 年；(4)随时接受“保障措施是否必需”的审查，若已非“必需”，则应立即终止实施；(5)在对某一进口产品终止实施保障措施后的两年内不得再次对其实施保障措施；但如果确有必要，并且终止实施期已达 1 年以上并在 5 年内未实施两次以上，则可以再次对该产品实施 180 天以下的短期保障措施。

第二，就有关保障措施的补偿问题作了明确规定

1. 明确规定援用保障条款实施保障措施的缔约方应与受其保障措施不利影响的其他缔约方商定补偿办法。

2. 如果有关缔约方不能在 30 天内通过磋商就有效补偿达成一致，则受到保障措施不利影响的缔约方可在有关的保障措施执行后的 90 天内自行对实施保障措施的缔约方中止履行相应的义务，条件是关贸总协定缔约方全体认可。

3. 但如果实施保障措施的起因是某种商品进口量的绝对巨增，且该保障措施完全符合本协议的规定，则在该保障措施生效的头 3 年内任何缔约方均不得采取中止履行义务的报复措施。

第三，进一步明确了发展中国家在适用保障条款方面的特别待遇

其核心内容有二项。

1. 如果某缔约方拟对某项产品实施保障措施而该产品主要是来自发展中国家的出口产品，那么，如果来自某一单个发展中国家的产品在进口方市场所占份额不足 3%，或所有发展中国家的该项出口产品在进口方市场所占份额不超过 9% 时，便不得对该产品实施保障措施。

2. 发展中国家和地区针对进口产品的保障措施的实施期可延展 2 年，即最长可达 10 年。

第四，对以往的遗留问题作了安排

规定在本协议生效之后的 5 年内终止实施根据原先就保障措施所定各项规定的、正在实施的保障措施，但这类正在实施的保障措施自其执行日起均不得超过 8 年。

第五，对“灰色措施”确立了约束纪律

所谓“灰色措施”在这里是指规避保障措施约束纪律的措施，即既不符合有关纪律，又不违反有关纪律的措施。现在对这类“灰色措施”也确立了约束纪律，以便能有效地阻止规避行为。这一纪律的主要内容为：

1. 各缔约方政府不得寻求、采取或维持任何“自愿出口限制”、“有秩序的销售安排或其他类似的协议性进出口限制措施”，也不得鼓励或支持非政府机构、公有或私有企业采用或维持上述“灰色措施”。

2. 在本协议生效后的 180 天内，各缔约方必须向关贸总协定保障措施委员会递交逐步取消现行“灰色措施”的时间表，并在 4 年内全部取消这类措施。

第六, 详细规定了有关援用保障条款的通知和磋商规则

1. 援用保障条款的通知的内容必须包括: 发起关于严重损害或严重损害威胁调查的理由及其详细的调查程序、因进口增加导致严重损害或严重损害威胁的证据与结论、实施或延长某一保障措施的决定及其理由、对保障措施所涉产品的详细说明、实施保障措施的拟定日期与实施期限、逐步取消保障措施的时间表、延长保障措施执行期的产业调整举证等。

2. 援用或延长保障措施必须向所有利益当事方提供足够的磋商机会, 并努力达成一致的协调方法; 在特别紧急情况下不经磋商而采取临时性保障措施时, 应立即通知和安排磋商, 有关的调查结果和磋商结果都必须通知总协定缔约方全体。

3. 各缔约方必须将本方有关实施保障措施的法律、规章和行政程序及时通知总协定缔约方全体, 各缔约方有权就这类通知向总协定缔约方全体申诉。

第七, 确定了保障措施多边监督机制

1. 设立一个对所有缔约方开放的保障措施委员会, 其职能是: (1) 监督本协议的实施并就实施情况向总协定缔约方全体作年度报告, 以及对本协议的改进提出建议; (2) 应缔约方的要求调查某项保障措施是否符合本协议的规定, 并向缔约方全体报告调查结果; (3) 应缔约方要求对有关磋商提供帮助; (4) 监督不符合本协议的保障措施的取消进程, 并向缔约方全体报告监督情况; (5) 审查针对保障措施的报复措施是否合理、恰当, 并向缔约方全体作出审查报告; (6) 接受和审查本协议规定的一切通知事项, 并向缔约方全体作出审查报告; (7) 履行总协定缔约方全体所授予的其他职责。

2. 关贸总协定秘书处应向保障措施委员会提供帮助。

第八, 明确了有关保障措施的争端解决方法

具体将按照关贸总协定第 22、23 条及乌拉圭回合争端解决协议的规定操作。

从以上可以看出, 乌拉圭回合保障措施协议对以往所暴露出来的问题逐一作出了十分明确的规定, 这将更为有效地约束保障措施。

二、我国如何援用保障条款

保障措施协议同样是围绕着“市场开放”这一关贸总协定利益机制的核心而得以确立的。约束保障措施的实施就是保证各缔约方充分履行其所承担的“市场开放”义务, 而允许合理地实施保障措施就是认可在特定情况下有关缔约方降低履行“市场开放”义务的程度。由此可见, 保障措施问题包含着巨大的潜在利益或损失。这是因为, 总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; 对于某一个具体缔约方来说, 它是否实际上获得了这种在法律意义上存在的利益, 以及在多大程度上获得了这种利益, 取决于承担“市场开放”义务的其他缔约方是否实际上履行了这种义务, 及其履行的程度。另一方面, 每一个缔约方在履行“市场开放”义务上也同样有一个利益问题。一般来说, 较少地或较低程度地履行“市场开放”义务总是与自身的较大利益联系在一起。基于保障措施的潜在利益与损失是与一国(地区)的对外贸易量成正比的, 即对外贸易量越大, 可能获得的利益及可能遭受的损失也就越大。我国即将重返关贸总协定, 我国的经济生活要与国际规范全面接轨, 我国的对外贸易还将迅速扩展, 因此

我国的每一个企业、每一个政府经济管理部门都必须善于处理保障措施问题，只有如此，才能更好地维护我国的经济贸易利益，否则必然会受到巨大的损害。

简单地说，运用好“保障措施协议”的目标就是：一方面有效地阻止其他国家和地区不合理地、不适当地实施保障措施；另一方面则是及时地、最大程度地援用保障条款、实施保障措施。依据“保障措施协议”处理保障问题必须由政府机构和企业协调动作，但对不同性质的保障问题有的需要由政府机构主动采取行动，企业积极配合行动；有的则需要由企业主动采取行动，政府机构积极配合行动。无论是处理什么样性质的保障问题，都必须把握住两个关键：(1)进口大量增加与国内产业受到严重损害或经济发生巨大困难之间的因果关系；(2)任何有关保障问题的行动都必须得到关贸总协定缔约方全体认可。下面就我国如何援用保障条款略抒管见。

(一) 关于我国因总体经济困难而援用保障条款的操作

1. 政府经济管理部门应在这方面主动积极地行动，因为在这里援用保障条款的依据是国民经济总体上的问题，如国际收支失衡问题、特定产业的发展问题、维护公共道德问题、保障居民及动植物安全问题、知识产权保护问题、艺术品和文物及贵金属控制问题、协调某些产品的国内生产和消费问题、控制关键工业原料的价格问题、履行国际商品协议义务问题、保障国家安全问题等。上述方面的发展情况是有关的政府经济管理部门所第一手掌握的，它们应时时关注有关的变化，一旦发现不利变化的迹象就应考虑及时援用保障条款。

2. 一旦拟定为应付总体经济困难而援用保障条款，有关的政府经济管理部门就必须迅速地、尽可能充分地整理说明援用保障条款必要性的证据，并将有关证据积极呈送关贸总协定缔约方全体、保障措施委员会和/或国际货币基金组织，向这些国际机构详细说明援用保障条款的必要性和紧迫性，以及拟采用的保障措施的形式和程度及期限的合理性，努力争取这些国际机构的认可。

3. 对于其他国家或地区针对我国拟采用的这类保障措施所提出的质询和异议，我国政府经济管理部门应耐心解释，并在与有关缔约方进行磋商方面表现出大度，但在具体磋商中则要据理力争，并积极建议对我方有利的补偿调整方案。

(二) 关于因有关产品进口大增对我国产业造成损害而援用保障条款的操作

1. 我国应尽快制定和对外公布就保障国内产业生存和发展而实施保障措施的法律、规章和/或行政条例(包括实施前的调查程序和具体的实施程序)。如果没有这方面的立法，我国将很难有效地运用“保障措施协议”来维护我国的正当利益。

2. 在这里必须主动采取积极行动的是国内企业。这是因为在国内市场方面，即将作为关贸总协定一员的我国政府在一般情况下必须履行市场开放义务，至于国内某个产业出现了紧急情况，如果要等到中央政府察觉之后再采取行动，在大多数情况下肯定已造成了无法挽回的巨大损失。按照“国内产业即为某种产品上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，产业的数目就有成千上万，因此指望一国中央政府时时关注、随时掌握每个产业的运转情况显然是不可能的。所以我国企业要想维护其在国内市场上的正当利益就必须主动积极地掌握本产业的实际运行情况和有关产品的进口情况，一旦发现由于有关产品的进口增加严重损害或即将损害本产业的现象，便应及时向有关政府机构提交援用保障条款的报告，并同时向政府提供充分的援用保障条款(以符合保障措施协议规定的方式)的依据和证据。

3. 政府在接到援用保障条款的请求后须尽早完成向关贸总协定报告，向其他缔约方通知，以及调查、磋商、确定保障措施的形式和程度及期限等必要的程序。在操作这些程序的过程中，企业

应积极配合政府，并不断提供补充证据和意见。

4. 如果在对外磋商过程中涉及到保障措施补偿问题，政府应与补偿所涉及的国内企业进行协调。由于补偿问题可能涉及到任何一个产业，所以对于保障措施问题我国的所有企业都应加以关注，并协助政府争取到于我国最有利的补偿安排。

以上两类保障问题都属于我国有必要对进口产品实施保障措施。对于这两类保障问题的处理还有一些必须注意的共同要点。

1. 把握实施保障措施的紧迫程度。一旦握有站得住脚的理由，即缓行实施正式保障措施之前的惯例程序，尽早采取提高有关产品进口关税的临时性保障措施。有关举证和各项国际协调工作随后再进行。

2. 为取得最有效的保障效果，必须选择适当的保障措施形式和实施程度。例如，当以往的进口量较小的情况下应选择明确的进口数量限制的形式，而当以往的进口量已经很大的情况下应选择其效果不易被预见的提高关税的形式。在实施程度上，应尽可能地留有对我有利的余地，但同时应注意避免被人指责为滥用保障措施。

3. 充分运用发展中国家的特别待遇来把握保障措施的实施期限。应充份运用一切对我有利的证据，尽可能设定较长的实施期限，并时时搜寻实施保障措施过程中有利于我方延长实施期限的理由，不失时机地展延实施期，同时强调发展中国家可以在更长期限内实施保障措施的规定。

4. 我国实施保障措施应遵守无歧视原则，但在具体操作上可视进口产品的来源情况结合保障措施的形式、实施程度和期限灵活处置，以避免对外涉及面过广。例如，在有关进口产品是来自少数几个国家和地区的情况下，可以较为严厉地、较长期地实施进口数量限制形式的保障措施；而在有关产品的进口来源很广的情况下，则首先应在考虑援用保障条款时就更为谨慎，其次可考虑采用提高关税的形式，以便减轻对竞争力强较的进口产品的影响，同时在确定实施程度和期限时更应注意自我控制。

5. 在实施保障措施过程中应主动地按“保障措施协议”的规定对继续执行保障措施的必要性进行审议，当其他国家提出这种审议要求时更应表现出积极响应的态度。当然，在审议过程中仍必须尽一切力量举证继续执行的必要性。

（三）关于对其他国家或地区援用保障条款限制我产品出口的处理

1. 政府应及时向国内通报其他国家或地区援用保障条款的动向。其他国家或地区无论基于什么理由而打算援用保障条款都必须履行通知义务，因此我国有关的政府机构应积极行使了解其他国家和地区援用保障条款的动向的权利，并及时通过报刊向国内通报，同时提醒有关产业估测对我国的影响。

2. 我国的有关产业应时刻注意有关报刊所通告的他方拟援用保障条款的动向，一旦了解到与本行业有关的情况就应积极估测其影响，并尽快向政府有关机构系统地报告所受影响的程度及其理由。

3. 如果我国有关产业的报告表明他方拟议中的保障措施对我无影响或影响很小，无论他是基于什么理由而打算援用保障条款，我方均不必充当出头鸟。

4. 如果我国有关产业的报告表明他方拟议中的保障措施对我有明显不利影响，且他方是基于总体经济困难的理由，则我国有关政府机构必须就他方理由的正当性、保障措施形式的适当性、实施程度和实施期限的合理性进行审核，并积极进行对外交涉，尽可能对其施加约束，并努力索取补偿，以便最大限度减少对我国的不利影响。由政府机构承担以上任务是因为政府在宏观经济问

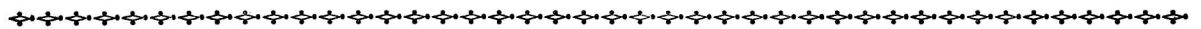
题上掌握着较多的情况。

5. 如果他方是基于产业损害理由而打算援用保障条款,并对我国有关产业将造成明显不利影响,我国有关产业应对他方在有关产品上的进口是否大量增加、他方的有关产业是否受到或即将受到严重损害、进口增加与产业损害之间是否存在直接的因果关系进行审核。如果能拿出确凿的证据否定以上三项中的任何一项,便可将证据呈交给我国有关政府机构,我国政府便可对外交涉,据理迫使他方撤回援用保障条款的动议。如果没有证据来阻止他方援用保障条款,也应尽可能地设法拿出证据来限制他方实施保障措施的形式、程度和期限,并积极谋求补偿。在这里要求企业承担举证任务是因为政府根本不可能详细掌握国内外行业运行的情况,而企业即便是从日常经营角度出发也必须随时掌握国内外同行业的情况。

6. 如果他方不经调查听证程序而实施了临时性紧急保障措施,或经由调查听证程序后合理实施了保障措施,并对我造成重大不利影响,我国政府机构与企业必须通力合作监督他方保障措施的执行情况。企业负责提供否定他方继续实施保障措施必要性的证据,政府负责对外积极交涉,努力促使他方尽早终止保障措施。这种监督还应充分利用多边监督机制。

7. 运用发展中国家特别待遇排除他方保障措施对我国的影响。当他方实施保障措施时,我国政府和产业应审核我国有关产品在该他方国内市场上所占的份额,如果这一份额在3%以下,就可据理排除保障措施对我国的适用。

8. 在处理他方所实施的、对我国造成不利影响的保障措施上,我国还面临着一项特殊难题,即我国在恢复关贸总协定议定书中有一项选择性保障条款,根据这一条款他方可专门针对我国出口产品实施歧视性保障措施。他方一旦援用这一选择性保障条款,对我国的影响是十分严重的。对此,首先从长期着眼应根据我国经济体制改革的进展,力争尽早废除这一条款;其次从眼前来看,一旦他方援用这一条款,我国一是严格审理其合理性,二是以更严谨、更强硬的态度,对其进行约束,三是据理采取有力的对等报复措施。



(上接第22页)

产生的纠纷。

除了以上列举的十项修改外,UCP500第四部分,即单据部分也对UCP400作了较多的修改。例如,增加了一项不可转让的海运单,这是近年来在欧美使用较多的。不可转让海运单的使用,可避免货物先于提单抵达目的港因等候提单到达方能提货的情况,有利于解决和缓和港口的拥挤;又如对于单据的名称,过去的版本都比较严格,UCP500明确只要运输方式相符,名称无关紧要;再如对不同运输单据的“转运”均作出了具体解释,总的看来,新版

本对禁止转运的规定有相当放宽。例如,在第23条d款中关于海运提单的规定中明确指出,即使信用证禁止转运,银行也可接受注明将发生转运的提单,只要货物是由集装箱、拖车及/或子母船载运,并且整个海运过程由同一份提单所包括。UCP500在对其他运输单据的条款中也有类似规定。此外,对于各种单据的内容要求,诸如出单人、签署方法、提交的份数等具体细节,以及有关转让信用证等其他方面的问题,UCP500也作了一些不同于以往版本的规定,限于篇幅不再一一赘述。