

目前,世界贸易组织已经把维护公平贸易作为其基本原则之一,中国也针对国外的新闻纸倾销采取了第一次公平贸易行动。但是,国内外学者尤其是国内学者仍然普遍把公平贸易政策作为一种贸易保护主义行为而加以否定。这种观点显然已经无法适应当代世界经济和贸易形势的发展,迫切需要加以创新。

一、公平贸易政策的两面性

以往的文献在分析公平贸易政策的性质时,一般把它归入保护贸易政策的范畴。这种观点过于简单化和绝对化,我们应该根据实际情况把不同的公平贸易政策区别开来。按照依据标准的不同,我们可以把公平贸易政策区分为两类:一类是基于国际规则的公平贸易政策,另一类是基于单边规则的公平贸易政策。

基于国际规则的公平贸易政策实行的是“基于国际规则(international rule-based)”的标准,即以是否遵守国际公认的贸易规则为标准。而一切不违反国际规则的行为都不能视为不公平贸易。遵循这一标准,可以避免一国依照某种借口任意滥用公平贸易政策,尤其是把本国的公平贸易政策强加于他国的做法。

与基于国际规则的公平贸易政策相反,基于单边规则的公平贸易政策实行的是“基于单边规则(unilateral rule-based)”的标准。基于单边规则的公平贸易政策在判定不公平贸易行为和实施公平贸易行动时,依据的不是公认的国际规则,而是本国的标准。基于单边规则的公平贸易政策尽管在名义上是为了惩罚不公平的贸易行为,维护公平的竞争秩序,但实际上

重新认识公平贸易政策的性质与意义

刘力

守国际公认的贸易规则为标准。“基于国际规则”的标准具体分为三类:第一类是乌拉圭回合谈判达成的最终协议即全部世界贸易组织规则,这一类规则体现了国际一致同意原则,不需要作出任何解释;第二类是与世界贸易组织无关的国际协定,它包括某些专门领域的多边协定(如关于保护专利权的巴黎公约)和国家之间达成的双边条约(如日美商业和航行友好条约);第三类是国际法的基本原则,这些原则尽管没有形成正式的国际协定,但对所有国家都具有约束力。基于国际规则的公平贸易政策强调,世界各国的公平贸易政策必须遵循国际公认的规则,不是本国自己的规则,任何国家的公平贸易政策都必须同国际公平贸易规则相一致,不得超越于国际公平贸易规则之上。

把“基于国际规则”作为判别不公平贸易行为的标准,其意义是非常重大的。“基于规则”的标准为世界各国判别不公平贸易行为提供了客观、公正而又简便的标准,凡是违反国际规则的行

是出于贸易保护的目的。另外,即使其目的是公正的,但由于所依据的规则不是国际规则而是本国的规则,是把本国的规则强加于他国,明显违背了国际规则中禁止单边措施的规定。而且,由于所依据的本国规则往往偏向本国的利益,缺乏客观和公正,导致公平贸易政策的滥用。

在过去公平贸易政策的实践中,由于多边贸易规则的不完善,更多的存在的是基于单边规则的公平贸易政策,而不是基于国际规则的公平贸易政策。一些国家出于贸易保护的目的,纷纷制定本国的公平贸易规则并强加于他国,出现了大量滥用公平贸易政策的现象。根据经合组织(OECD)1995年发表的一份报告,该组织经过长达5年的调查,得出结论是,以往发达国家90%以上的反倾销行动都是妨碍“自由竞争”的不正当行为。具有讽刺意味的是,反倾销等公平贸易政策的滥用现在已经被公认为一种主要的不公平贸易行为。

实行基于单边规则的公平贸易政策的最典型例子,是以“基于结果(result-based)”的标准来判定不公平贸易行为。“基于结果”的标准是指以贸易结果(主要是逆差或顺差)作为判定不公平贸易的标准。某些存在大量贸易赤字的国家、国内某些产业受到冲击的国家或希望向某些具体国家扩大出口的国家往往使用这一标准。例如,美国经常借口日本、亚洲新兴工业化经济、中国对美国的大量贸易出超而指责这些国家或地区存在不公正的贸易行为。“基于结果”的标准是非常不客观和不公正的。首先,贸易结果和贸易政策是否公平并无必然的联系。固然,一个国家的贸易顺差可能是由对外封闭本国市场或者倾销或补贴造成的,但在更多的情况下,贸易顺差的获得是由于另外的原因。同时,奉行不公平贸易政策的国家的贸易结果不一定就是贸易顺差,而奉行公平贸易政策的国家的贸易结果也很可能是顺差。其次,造成一国贸易逆差的原因很复杂,单纯把它归咎于他国的所谓不公平贸易政策缺乏客观性,而且即使采取了公平贸易政策也往往于事无补。例如,如果一国的贸易逆差实质上是由于实行出口限制、本国产品竞争力低或者其他本国的原因造成的,这时再指责别的国家显然是不客观和不公正的,也无法通过所谓的公平贸易行动来从根本上解决本国的贸易逆差问题。

从以上的分类可以看出,公平贸易政策具有明显的两面性。基于单边规则的公平贸易政策自然应该属于贸易保护主义的范畴。不管这种公平贸易政策的结果是否公平,它所依据的标准本身就是背离国际规则的,是一种破坏和践踏国际规则的政府干预贸易的行为。从实践来看,基于单边规则的公平贸易政策的目的实质上是保护本国的利益,结果也往往是不公正的,导致公平贸易政策的滥用,妨碍了世界贸易的正常开展。这种公平贸易政策确属于保护主义的范畴,是同自由贸易政策格格不入的。

基于单边规则的公平贸易政策的危害性是非常严重的。首先,基于单边规则的公平贸易政策所依据的标准往往缺乏客观性和公正性,将给受所谓不公平贸易行为指控的国家带来严重损害,妨碍国际贸易的正常开展。其次,基于单边规则的公平贸易政策所认定的本国经济所受到的损害往往是虚假的,因此,公平贸易政策的实行实质上是无效劳动。不仅如此,公平贸易政策的实行还要支出大量的行政成本,同时增加本国消费者的负担,并因为保护本国的落后产业而带来生产效率的损失。再次,基于单边规则的公平贸易政策所遵循的标准是本国自己的标准而超越国际公认的标准,这将对多边贸易体制构成严重挑战。如果每个国家都无视国际标准而把自己的标准强加于人,那么,整个多边贸易体制就必然面临崩溃的危险。

从另一方面来讲,就基于国际规则的公平贸易政策本身而言,它应该属于自由贸易政策的范畴。原因主要有以下两点:

1. 基于国际规则的公平贸易政策的目的是“履平竞技场”和维护国际贸易规则,为各国的自由贸易提供一个公平竞争的环境 公允地讲,从战后公平贸易政策的复兴过程来看,新兴工业化国家和地区对发达国家所构成的威胁,固然可以在很大程度上归因于这些国家的经济发展和竞争力的提高,但它们一般也都采取了贸易保护主义的做法,一方面在政府补贴下大量出口而另一方面却程度不同地封闭本国市场。这既违背了国际贸易规则,也给“守规矩”的其他国家造成了损害,对于后者来说自然是不公平的。如同一国国内市场的正常竞争需要大家共同遵守既定的市场规则一样,国际贸易活动的正常开展也需要贸易各方共同遵守公认的国际贸易规则。否则,如果世界各国都竞相违反规则,对外大量倾销而同时封闭本国市场,正常的国际贸易活动就不可能进行。

2. 基于国际规则的公平贸易政策要求世界各国公平地在越来越自由的贸易政策上实现均衡,而不是促使各国“公平地”走向保护贸易政策 公平贸易政策的本质是贸易双方相互给予对方以互惠待遇,在多边贸易谈判中实行对等的贸易自由化措施,其结果必然是全球范围内自由贸易政策的实现。当然,由于各国经济发展水平的差异,尤其是发展中国家和发达国家之间的差距,要求各国完全对等地采取贸易自由化的措施是不现实的,这本身就是不公平的。事实上,基于国际规则的公平贸易政策并不要求不同发展水平的国家之间实行完全对等的贸易自由化,而是给予发展中国家一定的优惠和差别待遇。这一点在新的多边贸易体制中已经得到了充分的体现。但是,这并不等于说发展中国家就可以不遵守公认的国际贸易规则,就可以采取规则所不允许的带有保护色彩的贸易政策。

总之,我们不能再像过去那样把公平贸易政策一概斥为贸易保护主义的行为,而应该全面客观地认识公平贸易政策的性质,既要认识其保护性的一面,又要明确其自由性的一面,以便在实践中弃恶扬善,更好地为世界贸易的发展服务。

二、充分认识公平贸易政策的重大意义

作为多边贸易体制的一个基本原则和重要规则,公平贸易政策对于规范各国贸易政策、促进世界贸易的发展都具有非常重大的意义。这主要表现在以下几个方面:

1. 公平贸易政策有利于维护公平竞争秩序,保证世界贸易的正常发展 基于国际规则的公平贸易政策禁止倾销和补贴等不公平贸易行为,并对此制定了报复和制裁的措施,将会有效地制止这些不公平贸易行为。同时,基于国际规则的公平贸易政策也严格要求任何国家在采取公平贸易行动时,必须遵循多边贸易规则,这对于防止公平贸易政策的滥用也具有重要的意义。

2. 公平贸易政策有利于推动世界各国贸易政策的自由化 世界贸易组织公平贸易政策的形成表明,当代世界贸易已经进入了通过对等和互惠而共同走向自由贸易的公平贸易时代。在公平贸易时代,各国竞相高筑贸易壁垒的行为将遭到摒弃,同时,像 19 世纪 40~80 年代和二战结束至 70 年代那样某些国家实行单边贸易自由化的希望将永远无法再成为现实。一国只有对他国实行自由贸易政策,才可能享受到他国的自由贸易待遇。一国只有向他国开放市场,才能够使本国的商品和服务顺利地进入他国市场。从这一意义上讲,公

平贸易政策并不是完全的自由贸易政策,但它可以更有效、更稳定地实现自由贸易。因为在现实中,无条件的单边自由贸易是不可能实现的,只有相互共同的自由贸易才是可行的。公平贸易政策就适应了这一客观现实,从而可以保证程度越来越高的自由贸易的实现。

3. 公平贸易政策将带来国际贸易理论的深刻变革 纵观国际贸易理论的发展史,我们可以遗憾地发现,尽管自由贸易在国际贸易理论中始终处于正统地位,但各种贸易保护学说也层出不穷。之所以如此,是因为贸易保护理论始终有市场,而且贸易保护主义者认为一些国家的贸易保护政策取得了成功。但是,我们通过考察可以发现,任何贸易保护理论和政策要取得成功,都必须以单边贸易自由化为前提,即本国实行贸易保护政策,而他国不采取同样的保护措施,不进行制裁和报复。否则,他国如果实行同样的保护措施将抵销本国的贸易保护政策所带来的好处。如果再实行制裁和报复,本国将“偷鸡不成反蚀一把米”,落得个得不偿失的下场。随着世界贸易进入公平贸易时代,任何国家要实行贸易保护政策,必将遭到他国的制裁和报复,从而得不到预期的效果。这就迫使贸易保护主义者必须转变思维方式,不能再像过去那样沉迷于“保护—成功—保护”的一厢情愿的美梦里而无法自拔。

当然,公平贸易政策的上述意义仅仅是就基于国际规则的公平贸易政策而言的。公平贸易政策要真正起到保证世界贸易正常发展的作用,还必须积极利用基于国际规则的公平贸易政策来反对基于单边规则的公平贸易政策,通过多边公平贸易规则的完善来避免滥用公平贸易政策的行为。这也正是多边贸易体制的公平贸易规则所担负的使命之一。

中国从完全否定公平贸易政策到采取第一次公平贸易行动,这是一个巨大的进步,也是一个具有历史意义的良好开端。我们应该以此为契机,重新认识公平贸易政策的性质和意义,深入研究公平贸易政策的有关内容,按照多边公平贸易规则的要求来完善我国的贸易政策,正确运用公平贸易政策来规范我国的对外贸易秩序,维护我国的合法权益。

(作者单位:中央党校经济学部)

