

中国入世与《保障措施协议》的运用

周汉民 邱一川

摘要 保障措施制度是世贸组织法律规则中至关重要的一项例外制度。它的功能在于划定成员方承担减让义务的界限,用以协调各成员共同和长远利益和某些成员眼前利益的矛盾与冲突,平衡各成员方的利益,以实现自由贸易和公平贸易的内在统一。基于此,我们认为保障措施制度的运用对于入世后的中国具有特殊的意义。

本文以《保障措施协议》为主线,在回顾该协议的历史的基础上,剖析了《保障措施协议》规则的内容,并对于入世后我国如何运用保障措施、维护民族利益提出了一管之见。

关键词 保障措施 历史 规则 运用

中图分类号: F752 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2001)01-0007-10

从 1948 年 1 月 1 日《关税与贸易总协定》的临时适用到世界贸易组织成立 5 年后的今天,52 年来,对自由贸易的推崇和对贸易保护主义的抑制始终是 GATT 和 WTO 最为重要的价值取向。在各成员方的经济实力和状况存在巨大差异性的现实中,要使贸易自由化的目标得以平稳地推进,GATT 和 WTO 不仅应敦促各成员方履行关税减让和取消数量限制的义务,同时还应对某些成员因履行减让义务而遭受严重损伤的特殊情形予以必要的保障。“保障措施条款”作为 GATT 中的例外措施,其功能正在于划定成员方承担减让义务的界限,用以协调各成员共同和长远利益与某些成员眼前利益的矛盾与冲突,平衡各成员方的利益,以实现自由贸易和公平贸易的内在统一。正是从这一意义上,保障措施被称为是“为保证 GATT 多边贸易体制的稳定运行而设立的‘安全阀’”,^①在世贸组织的法律制度中发挥着特殊而重要的作用。

我国即将在今年加入世界贸易组织,这同时意味着我国的许多产业将在缺乏国际竞争力的条件下应对国际市场的竞争。可以预见,我国的许多行业将因为外国相关产品和服务的涌入而遭受冲击和损伤。也基于此,保障措施的运用对入世后的中国意义重大。本文将在剖析乌拉圭回合《保障措施协议》的基础上对入世后我国如何运用《保障措施协议》提出相关建议。

一、《保障措施协议》的历史溯源

通常所称的“保障措施条款”,是指《关贸总协定》第 19 条“对特定产品进口的紧急措施”。第 19 条是整个总协定体制中保障措施内涵最集中、最主要的体现,对总协定的实施具有牵动全局的作用。

保障措施的规定出现在国内法中,首见于美国贸易法中的“逃避条款”(Escape Clause),其 1934 年的《互惠贸易协定纲领》中已有了保障条款的规定;保障措施在国际经济条约的出现,则发端于 1942 年美国与墨西哥的《互惠贸易协定》(Reciprocal Trade Agreement)。1947 年美国与 21 个国家就关贸总协定与国际贸易组织(International Trade Organization, ITO)进行谈判时,美国代表根据杜鲁门总统的行政令,力主在《关贸总协定》中订入保障条款。后来 GATT1947 的第 19 条也基本上原文照抄了美墨互惠协定中的有关规定。

GATT1947 有关保障条款的规定相对模糊,缺乏法律应有的严格性和准确性,使得这一原本期望发挥“安全阀”作用并使 GATT 体制稳定运转的条款,却因其固有的宽松性导致缔约方的滥用。^②同时,在六七十年代世界经济危机期间,发达国家出于其国内政治和经济的强烈需要,推行贸易保护主义,转移不同行业集团或国家之间的收入或支出,采取了大量逃避 GATT 多边纪律约束的“灰色区域措施”(gray area measures)。

为了避免保障措施的滥用,也为了防止“灰色区域措施”的蔓延,从 1973 年的东京回合开始,保障条款成了优先谈判的课题,继而又成为乌拉圭回合谈判的四大难题之一。历经蒙特利尔中期审评、布鲁塞尔部长级会议和日内瓦贸易谈判终期会议等一系列持久的艰苦谈判,各缔约方终于 1994 年达成《保障措施协议》(Agreement on Safeguards)。该协议对 GATT 第 19 条作了许多重大的改进,包括一些主要概念的定义、采取行动的期限、受害缔约方可采取的补救措施、补偿问题、发展中国家利益保护、透明度问题、选择性问题的禁止。

经过半个世纪的探索,GATT 终于形成了一套较为完备的保障措施制度,这一制度是以 GATT 的基本原则为指导、以 GATT 第 19 条为主要内容、以乌拉圭回合的《保障措施协议》为具体规则和完善标志。

二、《保障措施协议》的规则剖析

要恰当地运用保障措施,必须准确地把握 WTO 的保障措施规则。而要准确地理解 WTO 的保障措施规则,首先要分析 GATT 第 19 条与《保障措施协议》的关系。这涉及到如何在具体案件中适用 GATT 第 19 条与《保障措施协议》,以及两者的规定出现矛盾时何者的效力优先。

首先,从结构上看,GATT1994 和《保障措施协议》都是《建立世界贸易组织的协定》附件 1A “多边货物贸易协定”中 13 个附件的独立附件,两者在世贸组织的法律框架中处于平等地位。

再者,《保障措施协议》的序言中明确指出:本协议达成的宗旨之一是为了“澄清和加强 GATT1994 纪律,尤其是其第 19 条(对特定产品进口的紧急措施)的需要,重建对保障条款的多边控制”。可见,《保障措施协议》又是对 GATT 第 19 条的具体化和详尽化,两者的规定在

不相冲突的情形下是相互补充的关系。

此外,值得注意的是,《建立世界贸易组织的协定》的附件 1A 有一条“一般解释的注释”。这一注释指出“当 1994 年《关税与贸易总协定》某一规定与《建立世界贸易组织的协定》附录 1A 中其他协议的某一规定发生冲突时,其他协议应当在冲突范围内具有优先效力”。此一规定又解决了 GATT 第 19 条与《保障措施协议》相冲突时的适用问题。

可见,GATT 第 19 条与《保障措施协议》的关系可以概括为:法律地位上两者平等关系;内容上的两者互补;同时两者在内容冲突时《保障措施协议》优先适用。目前,世贸组织已经有判例说明,《保障措施协议》可以和 GATT 第 19 条合并适用,也可以单独适用。

本文在剖析世贸组织保障措施规则时,将以《保障措施协议》的规定为基础。

《保障措施协议》包括了序言、14 个条款和 1 个附件。其 14 个条款主要规范了如下六个方面的内容:(1)实施保障措施的条件(第 2、4 条);(2)如何实施保障措施(第 3、5、6、7、12 条);(3)实施保障措施的补偿和报复(第 8 条);(4)对发展中国家成员的特别规定(第 9 条);(5)灰色区域措施的禁止(第 11 条);(6)实施保障措施的多边机制(第 13、14 条)。

1. 实施保障措施的条件 《保障措施协议》第 2 条第 1 款规定:“只有当进口方依据下述条款,确认输入其国境的那类产品,就国内生产而言,绝对或相对地增长,并在此条件下,对国内生产的同类或直接竞争产品的产业造成严重损伤或严重损伤的威胁,该成员方可对该产品采取保障措施。”

依据此条,一成员方要对某一产品实施保障措施必须同时满足如下 4 个方面的前提条件:

(1) 有关产品的进口量大量增长。就此条件,有 3 个问题值得注意:首先,此种进口数量的增长包括了两种情况,一是绝对增长,二是相对增长。绝对增长即产品进口量绝对值的增长;相对增长相对于绝对增长而言,具体是指尽管进口数量的绝对值未见增长,只要进口国国内同类或直接竞争产业生产的产品减少了,相对也就增加了进口产品。著名的关贸总协定专家杰克逊曾指出,“相对增长”概念在保障条款中似乎不尽合理,因为在这种情况下并没有发生进口的实际增加,而是将国内市场调整的包袱转移到外国产品身上。因此,“相对增长”概念是一种贸易保护手段。其次,所谓进口数量的增长是针对进口国国内相同产品或直接竞争产品的生产而言的。第三,进口数量的增长是就哪一段时间区间而言,《保障措施协议》中没有明确指出。事实上,不同时段的选择,对于认定产品的进口量是否大量增长有重大关系。协议的这一空白也造成了各国在实践中做法各不相同,甚至成为服务于各国政治和经济需要的一种手段。

(2) 进口数量增长是因意外情况和承担总协定义务(包括关税减让在内)所造成的,即“进口数量增加”与“意外情况”和“承担总协定义务”之间应有因果关系。这一条件在《保障措施协议》中并没有明确规定,而是基于 GATT 第 19 条 1(a)的规定。此所谓“意外情况”(unforeseen developments)指承担总协定义务之后所发生的且是不曾预见的情况,1950 年捷克诉美国的“皮帽案”中,工作组将其解释为“关税减让谈判时不能‘合理指望’该谈判国会预料到的情况”;“承担总协定义务”则指缔约方承担总协定的所有义务,主要是有关产品的关税减让和取消数量限制义务。

(3) 国内产业遭受严重损伤或严重损伤威胁。根据《保障措施协议》第 4 条第 1 款,“严重损伤”(serious injury)指对某一国内产业造成“重大的全面损害”(a significant overall impair-

ment);“严重损伤威胁”(threat of serious injury)则指严重损伤之危急显而易见,对存在某种严重损伤威胁的确定须基于事实,而非仅凭断言、推测或极小可能性而作出。在确定损伤时,“国内产业”(domestic industry)指一成员方境内生产与进口产品相同或直接竞争产品(like or directly competitive products)的生产者整体,或其相同或直接竞争产品的总产量是这些产品国内生产总量的主要部分的生产者。在界定国内产业中,“直接竞争产品”可理解为“替代品”,而“相同产品”可参照《反补贴守则》第6条的注解理解为“在各方面都相同的产品,或者如无此产品,则指具备与该审议产品有相似特征的另一种产品”。

(4) 进口增长与严重损伤或其威胁之间存在着因果关系。对于因果关系的认定,是一个相当复杂的问题,主要涉及两种方式:单独式和综合式。单独式(Separate)是指撇开造成损伤的其他原因不计,只要能证明“进口产品增加”确实造成了“严重损伤”,就成立因果关系;综合式(Overall)则要把审议的原因放入造成损伤的其他各种原因之中,看看它是否是“主要原因”、“重大原因”、“实质原因”。^③《保障措施协议》第2条没有明确要求“进口增长”需为国内产业遭受“严重损伤”的主要原因或实质原因,但该协议第4条第2款(b)指出,“当在同一时期,国内产业所受损伤系由进口增长以外的其他各类因素所导致,此类损伤不得归咎于进口增长”,这实际上否认了单独式认定因果关系的方法。可见,《保障措施协议》中的因果关系认定更趋向于“综合式”,突出“进口增长”与“严重损伤”的实质联系。但该协议所要求的原因是“主要原因”还是“实质原因”,仍然不十分清晰。

综上,一成员方对进口产品实施保障措施应满足4个条件,其中关键的是应满足两层因果关系,即意外情况和履行总协定义务导致进口数量增长,进口增长又导致国内产业遭受严重损伤或其威胁。

2. 如何实施保障措施 如何实施保障措施涉及到保障措施的种类、方式、程度限制、时间限制以及实施保障措施的程序。

(1) 保障措施的种类。《保障措施协议》规范了两种保障措施:一般的保障措施和临时性的保障措施。根据该协议第6条,“临时性保障措施”(Provisional Safeguard Measures)的采取是在紧急情况下,当任何的迟延将会导致难以恢复的损伤。临时性保障措施在实施方式和时间限制上还有特殊的要求。

(2) 保障措施的实施方式。《保障措施协议》没有列举保障措施的具体实施方式。因此,对其解释应遵循GATT第19条第1款(a)。即“……该成员方得自行决定,在制止或补救该损伤所需程度与时间内,对该产品停止履行全部或部分义务,或者撤回或修改减让。”从该条款可见,任何停止履行GATT项下义务的行为均可构成保障措施的实施方式。由于采取保障措施的条件主要在于成员方履行关税减让和取消数量限制义务而导致的国内产业的损伤。因此,保障措施的实施方式主要也相应的是提高关税和采取数量限制两种形式。

根据《保障措施协议》第6条,临时性保障措施只能采用“提高关税税率”形式。

(3) 保障措施的度限制。与反倾销、反补贴不同,保障措施是针对公平贸易而采取的特殊措施,必须对采取行动的成员给予一定限制,以免保障措施成为贸易保护主义的“避风港”。《保障措施协议》第5条第1款规定,“一成员方适用保障措施须仅适用至防止或救济严重损伤并便利调整可能必需的程度。”该款进一步规定,“若使用数量来限制,则该措施不得把进口量降至最近一段时期内的进口水平以下,即统计数据表明有代表性的前3年的平均进口水平,除非有明确的正当理由,表明某一不同水平对防止和救济严重损伤是必需的。”

只有对保障措施进行程度上的限制,才能使这样的特殊措施保持在良性的轨道上,不至于成为自由贸易的阻碍。

(4) 保障措施的时间限制。程度上的限制虽然较为准确,但何谓“防止或救济严重损伤并便利调整可能必需的程度”,概念模糊,难以量化操作。因此,《保障措施协议》又同时对保障措施的适用规定了时间上的限制。《保障措施协议》第7条规定,保障措施的实施一般不超过4年,特殊情况下可延长,但包括任何临时措施的适用期、最初适用期及其任何延展期不得超过8年;对已实施过保障措施的产品,在与前一措施的实施期限相等的时间内不得再次使用,但至少间隔2年。同时,该协议第6条对临时性保障措施的期限还有特殊的规定,即最长不超过200天。

(5) 保障措施的实施程序。除了有实体方面的要求,适用保障措施还应有程序上的规范:

(A) 调查。《保障措施协议》第3条规定,保障措施的实施,必须经过调查,并将之公诸于众。调查须举行听证会或采取适当方式使利害关系方能提供证据并特别就保障措施的采取是否处于公共利益的考虑发表意见,一些有关事实与法律问题都必须公布。

(B) 通知与磋商。该协议第12条规定,实施保障措施的缔约方应将有关严重损伤或严重损伤威胁的调查过程、调查结论和实施或延长保障措施的决定通知保障委员会。各有关缔约方应将临时性保障措施的协商结果及时经过保障委员会通知货物理事会。

关于保障措施的实施,还有一个重要的问题,那就是关于保障措施实施的歧视性问题。乌拉圭回合谈判过程中,以欧美为首的发达国家一方和以广大发展中国家及其他一些中小发达国家为另一方曾就“选择性保障条款”(selective safeguard clause)这一根本上违反GATT最惠国待遇原则的条款应否被引入GATT第19条进行过激烈的争论。最后,《保障措施协议》第2条第2款明确规定“对某一进口产品适用保障措施须不问其来源”,亦即缔约方不得根据产品的原产地实施保障措施而应对所有进口国的产品一视同仁。因而,保障措施的坚持非歧视性的原则。然而,该协议第5条第2款(b)项允许特定情况下以某种歧视性方式分配配额,但这无论如何只能视为非歧视性原则的例外。

3. 实施保障措施的补偿和报复 在GATT总体框架下,保障措施被设计作为一种多边自由贸易体制、公平竞争原则的必要例外。进口方实施保障措施,在某种程度上是违反了WTO关税减让或数量限制的基本原则。因此,《保障措施协议》也努力维护保障措施所涉及的双方之间权利义务的平衡。根据该协议第8条规定,双方应就保障措施实施对贸易产生的不利影响,磋商任何贸易补偿的有效方式;若30天内达不成协议,出口方可在不迟于保障措施适用期90天内且不迟于货物委员会理事会收到此类中止的书面通知之日起30天内,对进口方自行中止GATT1994项下实质性相等的关税减让、取消数量限制等义务。

4. 对发展中国家成员的特别规定 《保障措施协议》第9条从两个方面对发展中成员方给予了更为优惠的规定:(1)对来自发展中国家成员方的进口,只要其份额不超过进口国进口总额的3%,以及此类发展中成员方的总进口份额不超过9%,保障措施即不得实施。(2)发展中成员方实施保障措施时,有权在最长期限之外再延展两年。

5. 灰色区域措施的禁止 “灰色区域措施”是指GATT缔约方为了绕开第19条的规定,而采取在GATT法律原则和规定的边缘或之外的一些歧视性的贸易政策措施。在GATT中没有对其明确的适用条款,且其法律地位也不清楚,处于非法与合法之间。它的基本特征是:(1)规避了国内反不正当竞争法规、也规避了GATT的非歧视规定;(2)表现为诸如“自动

出口限制”、“有序的市场安排”等形式;(3)名义上是出口国自愿承担的单方面行为,实则是在进口国的压力下作出;(4)是政府贸易部门或企业在政府“诱使、容忍、支持或决定”之下达成。“灰色区域措施”对 GATT 的非歧视原则、透明度原则起到巨大的破坏作用,与 GATT 自由化的宗旨是相违背的。

鉴于“灰色区域措施”的危害性与违法性,《保障措施协议》明确要求缔约方不应采取按 GATT1994 第 19 条对某项产品进口的任何紧急行动,除非该行为符合按照该协议适用的条款规定。同时,协议还规定,各缔约方应在 WTO 协定生效后的 180 天内向保障措施委员会呈交一份消除“灰色区域措施”的时间表,并在 4 年内即 1999 年 1 月 1 日前逐步取消上述措施。上述禁止与取消“灰色区域措施”的条款在 GATT 历史上第一次明确禁止了此类措施的采用,在国际贸易范围内否定了它们的合法性。这对于消除形形色色的贸易保护主义措施、加强多边贸易体制法律化有重要意义。

我们也应同时看到,虽然经过乌拉圭回合的努力,灰色区域措施已为多边贸易规则所否定,但在贸易实践中,以双边秘密协定方式安排的各种变异措施依然存在。

6. 实施保障措施的多边机制 《保障措施协议》第 13 条规定设立一个保障措施委员会作为监督机构,其主要履行的职能包括但不限于:检查缔约方是否依照协议规定逐步取消“灰色区域措施”;协助缔约方根据协议规定进行各种协商;审查保障措施实施方的中止减让是否与保障措施造成的损伤“实质上相等”。

此外,WTO 争端解决机制适用于该协议。

从上述对世贸组织《保障措施协议》的剖析中,我们可以对保障措施制度的特点进行如下概括:

(1) 保障措施制度是世贸组织中的例外制度,是“情势变迁原则”在多边贸易体制下的具体适用。保障措施制度针对缔约方在签定协定时不可预见的意外情况发生或承担 GATT 义务而遭受的严重损伤或严重损伤的威胁,借助多边协议的法律效力允许缔约方暂停实施其义务,或撤销或修改或减让,以保护其自身利益。在调整复杂多变而政治上又十分敏感的国际贸易关系的多边贸易自由化体制中,《保障措施协议》作为一种必要的例外扮演着相当重要的角色。只有在这种原则与例外并存的框架下,各缔约方政府才能放心地作出最大限度的关税减让和市场准入的承诺,以便在特定情况下依法维护其主权利益。正是从这个意义说,《保障措施协议》带有一定的贸易保护主义色彩,但同时又以保证 GATT 促进贸易自由化的宗旨为其根本目的,是自由贸易的“安全阀”。

(2) 保障措施制度兼顾了进口方和出口方的利益,体现了发达国家缔约方和发展中国家缔约方在经济利益上的妥协性。保障措施制度确认了进口方在紧急情况下限制自由贸易以保护国内产业的权利,同时对进口方采取这样的行动在程度上和时间上进行限制,要求其出口方进行补偿,并在一定条件下允许出口方进行报复。

此外,保障措施制度肇始于发达国家的国内法,其在全球多边贸易体系的推广和发展的进程集中体现了这些国家的经济利益要求、贸易发展状况和政策法制特点。同时随着发展中国家在国际贸易中地位的加强,保障措施制度也必然越来越多地体现发展中国家的经济利益诉求。

(3) 保障措施制度是严格性与灵活性的结合。保障措施本身是例外性条款,是成员方对协定义务的一种特殊性逃避。作为一种例外,保障措施的实施必须是严格的,不能是宽松

而易于援用的,否则,频繁而无限制的实施必然造成对 GATT1994 规定的义务的根本破坏,从而将保障措施例外性质变成了普遍适用。然而,保障措施制度在严格之余仍然体现出一定程度上的灵活性。这种灵活性体现在《保障措施协议》本身规定仍有一定的弹性,从而造成对其实施的自决性和随意性。首先,尽管《保障措施协议》的规定仍未明确指出达成何种比例方可满足上述损害标准。因而,在实际实施保障措施时,所谓的“损害标准”仍是一种主观的、灵活的尺度。其次,保障措施的实施主要由缔约方自主决定,其他缔约方的约束至多只是程序性的。再次,受措施影响的缔约方,在经过一定期限(90天)并履行形式上的义务(书面通知)后,也可以自主地实施报复措施,而无须缔约方全体同意。

(4)《保障措施协议》是实体性规范和程序性规范的统一。在实体方面,协议全面而又细致地规定了实施保障措施的前提条件、保障措施实施的原则要求、保障措施实施的程度及形式、补偿及报复问题等;在程序方面,协议也具体地规定了包括调查实施步骤、期限及审议、通知与磋商、监督和争端解决等问题。正是实体规范与程序规范有机结合,才使《保障措施协议》既有实质内容,又具有可操作性。

三、运用《保障措施协议》,维护民族利益

我国以往在计划经济体制下,进出口贸易都由国家严格管制,理论上不会出现“进口大量增加给国内同类产品或直接竞争产品的生产者造成严重损伤”。即使这种情况发生,政府也会以行政手段直接限制进口,而毋需援引任何法律条款。随着我国向市场经济体制的迈进,以及我国“入世”进程的加快,过去行政型外贸管理体制难以为继,而应逐步向依靠法制管理对外贸易转变。1994年7月1日开始正式实施的《中华人民共和国对外贸易法》以对外贸易基本法的形式确立了中国的保障措施制度。该法第29条规定,“因进口产品数量增加,使国内相同产品或者其直接竞争产品的生产者受到严重损害或者严重损害威胁时,国家可以采取必要的保障措施,消除或者减轻这种损害或者损害的威胁。”《对外贸易法》的这一规定,完全符合世贸组织的基本原则和《保障措施协议》的相关规定。但这一条款只是原则性地说明了保障措施的含义,至于如何操作则有待于通过制订具体的条例来确定。

我国即将在今年加入世贸组织,这标志着我国的经济将首次全面地融入世界经济。入世以后,我国将消除诸多现存的贸易壁垒,包括大幅度降低关税和取消配额、许可证等各种取消数量限制的非关税措施。因此,外国商品不可避免会长驱直入,我国的许多产业,尤其是入世前保护程度较高的产业将会遭受巨大的冲击,由于进口大量增加给国内生产者造成损害的情况当可预见。归纳而言,入世后,我国在保障措施制度方面将面临以下挑战:

1. 我国缺乏应对他国保障措施制裁的策略 入世后,我国有相当多的具有竞争力的产品将在享受多边贸易体制诸多优惠的情况下走向国际市场。如果某类产品急剧地涌入某一或某些成员方国家和地区,将极易遭受保障措施的制裁。然而,目前我国尚缺乏应对他国保障措施制裁的有效措施,缺乏有效的调节机制以保障我国出口免受他国制裁,保持相对的竞争优势。

2. 我国缺乏实施保障措施的经验 入世以后,原来较为任意性地单方面地采取保障的方式已不再可行,管理对外贸易将真正纳入法制轨道。然而,我国的有关部门缺乏运用《保障措施协议》的经验,甚至缺乏对《保障措施协议》的准确把握。这将可能会造成其他成

员方自如地对我国的出口实施保障措施,而我国却处于束手无策的境况。

3. 我国缺乏与国际接轨的国内法律规章

尽管世贸组织的《保障措施协议》已为保障措施的实施建立了较为健全的制度,但是,该协议并未针对每个成员方规定具体的实施方式,因而,这就需要在不违反协议的前提下,由各国国内法来加以限制。而我国的《保障措施条例》尚未出台,因而入世后,我国即使想实施保障措施,也“无法可依”。比如保障措施的实施机构、调查方式、认定实施保障措施的条件和标准等等,这些都是迫切需要由《保障措施条例》来加以解决的问题。

4. 我国缺乏谙熟世贸组织规则的人才

当今的国际竞争,归根到底是人才的竞争。缺乏应对策略、缺乏实施经验、缺乏国内规章,归根到底都在于缺乏人才,尤其是精通世贸规则的高级人才。许多经贸院校和政法院校在 WTO 人才的培养上倾注了一定的努力,但这仍然满足不了入世后对相关人才的大量而迫切的需求。

有鉴于此,如何运用《保障措施协议》和世贸组织的保障措施规则,维护我国的国家利益和民族利益,这将成为我国所面临的一大课题。

四、根据《保障措施协议》,采取应对措施

1. 认真审度《中美协议》的“特别保障措施”,字斟句酌地签订入世《议定书》 1999 年 11 月 15 日达成的中美双边协议有一个条款格外引人注目,那就是特别保障条款(Special Safeguard Clause)。为了保证美国国内企业和工人在进口激增时得到有利的保护,该条款同意建立一个特别机制。该机制独立于 WTO 的保障机制,也不同于传统的保障措施。它允许美国采用诸如进口限制等措施解决仅从中国而非世界各地进口产品的数量激增造成的实质性损害。这样的保障措施将在中国入世后的 12 年内持续有效。

《中美协议》的“特别保障条款”源于美国贸易法第 406 条的“市场扰乱条款”(Market Destruction Clause)。这一条款是专门针对非市场经济国家进口产品而采取的保障措施。

相对于世贸组织的《保障措施协议》,美国贸易法 406 条的市场扰乱条款,其实施条件较为宽松:(1)“406 条款”只考虑来自某一共产党国家的某一产品是否迅速增加。这本质上是违反世贸组织非歧视原则的选择性保障措施;(2)“406 条款”仅要求对国内产业造成的损伤是“实质性的损伤”(material injury),这一标准低于《保障措施协议》所规定的“严重损伤”;(3)“406 条款”对因果关系的要求仅仅明确为“主要原因”,要求比“实质原因”低。

十分显见,《中美协议》中的“特别保障措施”将把我国置于一个被动的境地。因此,我国在结束所有双边谈判,同中国工作组签订议定书时,要坚决将这一条款排除在中国入世的议定书之外,使这一条款的效力处于模糊状态或者仅对美国有效,其他成员方不能因原最惠国待遇享有类似权利。对中国入世的议定书理应采取慎之又慎的态度,因为它同中国未来的重大利益休戚相关。

2. 积极应对保障措施,维护我国出口利益

(1) 充分利用磋商权,抵制其他成员方不符世贸规则的保障措施。入世以后,我国同其他世贸组织成员方开展经济交往必须遵循 WTO 的一揽子协议。基于此,其他成员对我国的出口产品采取保障措施也必须严格地遵守《保障措施协议》规定的实体标准和程序规范。根

据该协议第3条和12条,在调查等程序中,出口方拥有磋商权。因此,我国可以利用这一权利,对拟采取措施一方的做法提出质疑,对其行动是否满足《保障措施协议》要求的条件陈述自己的观点。

(2) 充分利用发展中成员的地位,要求对小份额的出口免除保障措施。以发展中国家的身分加入世贸组织,这是14年来我国“复关”和“入世”所秉持的一项重要原则。惟有如此,我国才能真正做到享有的权利和履行的义务相平衡。《保障措施协议》第9条第1款对来自发展中国家的小份额进口免除了保障措施,我国也应充分利用此一条款维护出口企业的正当权益。

(3) 充分利用补救请求权并采取必要的报复措施。《保障措施协议》对采取措施的一方有程度和时间上的限制。同时协议第8条赋予了出口方一定条件下的补救请求权和采取报复措施的权利。因此,对于违背世贸规则、滥用保障措施的成员方,我国应该恰当地行使补救权和报复权,这也是对贸易保护主义的打击和对贸易自由化的贡献。

(4) 利用世贸组织的争端解决机制,尤其要针对国外的选择性保障措施和灰色区域措施。在应对其他成员的保障措施时,世贸组织的争端解决机构提供了有益的机制保障。针对《保障措施协议》的纠纷,也适用争端解决机制。因此,对于其他成员方的保障措施,我国可以将争议提交争端解决机构。无可否认的是,为《保障措施协议》所禁止的“选择性保障措施”和“灰色区域措施”目前仍十分盛行。将与此有关的贸易纠纷提交争端解决机构,将有利于进一步以判例的形式禁止此类贸易保护的行为。

(5) 进行出口结构的调整,防微杜渐地化解其他成员方的保障措施。对于他国的保障措施,除了在这些措施发动之后采取补救性的措施外,更应该在优化出口结构上下功夫,一者要实现出口结构的多元化,同时还应对目标市场的产业结构和状况深入调查,估计采取保障措施的可能性。国家相关部门也可定期编印我国主要出口市场的贸易环境报告或年鉴。这样一来,将有助于防范于未然。

3. 采取有效保障措施,保护国内产业

(1) 建立专门的机构,负责我国的保障措施事务。建议国务院成立专门的WTO协调机构,专门负责我国与世贸组织有关的事务。诸如反倾销、反补贴调查,国内损害调查,争端解决应诉等工作,也包括了接受国内相关产业申请,进行保障措施调查这一工作。美国的国际贸易委员会就是美国专门负责相关事务的机构,正是由于该机构的成功运作,才使得美国在有关的纠纷中始终处于较为主动的状态中。在美国对韩国和阿根廷采取反倾销措施后,韩国和阿根廷也成立了类似的相关组织,负责保障措施相关的调查工作。以史为鉴,成立相关机构对我国而言具有长远的利益。

(2) 培育行业组织,进行保障措施调查。行业自律组织的发达程度,往往也是一个国家市场经济发达程度的标志。利用行业组织,可以方便地进行行业状况的分析和行业数据的统计。我国应抓紧培育行业自律组织,并使他们加入到保障措施的程序中,尤其是在措施采取之前的调查阶段。

(3) 充分利用发展中成员地位,在必要的情形下延长保障措施期限。《保障措施协议》第9条对发展中国家采取的保障措施在期限上有更为优惠的安排,最长可为10年。我国在入世以后也可以享有这一优惠,并且在条件必须的情形下延长保障措施期限。

(4) 采用临时性保障措施,简化程序。临时性保障措施,可以不必事先磋商,较为灵活。

国际实践表明,采用临时性保障措施已成为各国的普遍做法,这样可以省却不必要的磋商时间,迅速有效地保护国内产业。对于我国而言,入世以后,对于磋商阻力大、但国内损伤证据确凿的产品,我国可以根据《保障措施协议》第6条采取临时性保障措施,以保障国内相关产业的利益。

(5) 加速国内产业结构的调整和升级。值得一提的是,以保障措施保护国内产业,仅仅是权宜之策。在保障措施实施期间,要同时进行国内产业的调整和结构升级。保障措施不应成为国内产业的庇护伞,更不应该由于频繁使用而由此改变其作为例外措施的性质。长远而言,保障措施仅仅是国内产业结构升级的辅助措施,其功能仅仅在于为国内的产业结构升级赢得时间和外部环境。利用保障措施期间,加速进行国内产业的调整,才是根本的和重要的。采用保障措施是为了将来不用保障措施,国内产业具备国际竞争力,这才是我们的目标所在。

(6) 兼顾国际接轨和国家利益,加快制定《保障措施条例》。当前,我国制定《保障措施条例》应坚持双重价值取向:既要与国际接轨,又要体现转型期我国的国家利益。具体而言,该条例应在保障措施条件、实施期限、补偿及报复、透明度以及选择性等问题等方面与《保障措施协议》保持最大限度的一致。同时,对于《保障措施协议》中没有明确规定或者作权益性规定的內容,《保障措施条例》则可以民族利益为出发点,制定有利我国的规范,以维护我国应有的权益。

《保障措施协议》是自由贸易的安全阀。入世之后,我们要深入地研究之,同时要恰当地运用之。具体而言,我们要在机制、体制和人制3方面齐头并进地努力:就机制而言,要有相关的机构负责我国的保障措施运用;在体制方面,我们要有关立法的配套,把我国保障措施纳入法制轨道;就人制而言,我们要加紧世贸组织人才的培养和运用。惟有如此,《保障措施协议》也才能成为入世后我国维护国家利益的有用武器。

(作者单位:上海市浦东新区人民政府)



注释:

①③ 引自赵维田著《世贸组织法律制度》吉林人民出版社2000年1月第1版第208页,129页。

② 引自曹建明、贺小勇著《世界贸易组织》法律出版社1999年9月第1版第220页。