

世界贸易组织的过渡性保障措施

——兼论我国纺织品贸易面临的过渡性保障措施问题

陈笑影

摘 要:世界贸易组织一系列法律文件、协议中,有关过渡性保障措施的规定较为特别。对加入 WTO 的某些国家(所谓“非市场经济国家”)的特定产品(如纺织品)的大量进口,其他 WTO 进口成员可以以“市场扰乱”名义采取特别的保障措施。这种“过渡性保障措施”与《保障措施协议》所允许采取的“保障措施”相比,具有更易实施性和歧视性。中国加入 WTO 后,同样面临这种过渡性保障措施的考验,这是我们入世的代价之一。我们可以根据 WTO 有关实施过渡性保障措施的规定予以应对。

关键词:世贸组织;过渡性保障措施;非市场经济国家;纺织品服装贸易

中图分类号:F 744 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2003)04-0036-05

我国加入世界贸易组织一年多来,较好地适应了入世的考验。但是,随着时间的推移,我国面临的挑战将越来越严峻,据《21 世纪经济报道》报道:2002 年 12 月 10 日,中国纺织品进出口商会紧急召集国内 30 家纺织品出口企业的负责人,在北京开会,急商对策。会议的焦点是:9 月 5 日,美国纺织品制造商协会(ATMI)向美国商务部国际贸易署下属纺织品协议执行委员会正式提出申请,要求启用《中国加入 WTO 工作组报告书》之第 242 条(纺织品特别保障条款),对我国 5 类纺织品重新设置配额限制。ATMI 发现,从 2002 年 1 月 1 日起中国一些种类对美出口纺织品配额取消后,引发了有史以来最大一次中国纺织品对美出口浪潮。据美国商务部对 2002 年 1~6 月中国输美纺织品统计:中国对美出口的针织布、睡袍、布织箱包、手套、胸罩等 5 类产品数量大幅度增长,其增长幅度最低的(胸罩)为 167%,最高的(针织布)达 22 314%,在美国同类纺织品进口中,中国的产品排名第一。因此被 ATMI 列入提请重新设置配额限制的“黑名单”。被列入“黑名单”的国内出口企业包括东方国际集团上海针织品进出口公司、上海丝绸公司、江苏综艺、中国华源等大中型纺织品出口企业。一旦 ATMI 的请求被美国政府准许,这 5 类产品对美出口再次被设置配额限制,将对明后年中国纺织品对美出口,以至中国对外贸易产生很大的影响(纺织品多年来为中国出口创汇的大户)。

那么,这 5 类产品既然配额已被取消,怎么还遭受重新被设置配额限制的重击?这是一些国内企业人士所不曾料及的。下文将就涉及上述事件的中国纺织品服装贸易过渡性保障措施问题进行探讨。

一、世界贸易组织的纺织品服装贸易保障措施规则

众所周知,世贸组织奉行的是非歧视、自由贸易原则,而配额是对产品贸易的一种数量限制做法,原是背离关贸总协定/世贸组织基本原则的。纺织品服装贸易最初属于 GATT 的管辖范围,但后来发达国家为了应付来自发展中国家的进口竞争,在 GATT 中争取到了对纺织品服装的豁免权(即可以实施配额限制)。早在上世纪 60、70 年代,美国及欧共体等发达国家以一些国家(通常是发展中国家,所谓“低成本供应者”)的低成本商品大量进入扰乱了他们的市场,构成所谓的“市场扰乱(market disruption)”,发达国家对此可以采取相应的限制措施。1960 年,GATT 缔约方全体大会通过“市场扰乱”的定义,使发达国家对“低成本供应者”的产品进口限制合法化。其直接后果是导致了后来在纺织品服装贸易中普遍存在的配额限制(但“市场扰乱”的概念并不局限于纺织品服装贸易)。在这些发达国家的推动下,GATT 主持签订了“国际纺织品贸易短期安排”、“长期安排”,以及《国际纺织品贸易协定》(又称《多种纤维协定》,简称 MFA)等一系列协议,进而通过双边协议实现发达国家对发展中国家纺织品贸易的限制安排(设定配额)。关贸总协定第八轮贸易谈判(乌拉圭回合)中,发展中国家强烈要求改变这一现状,取消纺织品贸易的数量限制,最终达成 WTO《纺织品与服装协议》(简称 ATC)。ATC 规定,发达国家必须分阶段在 1995 年至 2005 年的过渡期内,逐步取消纺织品的贸易配额限制,即最终将纺织品服装贸易纳入 GATT1994 一体化范围,实行自由贸易。并且,在过渡期内应逐年放宽纺织品服装的进口配额。

但是,根据 ATC 第 6 条,纺织品进口国成员在遇到其他成员低成本纺织品进口快速增长,对其国内相应产业造成严重损害或者严重损害威胁,可以实行过渡性保障措施,即对进口产品依然实施限制措施。实施该过渡性保障措施的条件是:(1)正在进口的产品数量的增加达到了对进口国国内生产相同产品的产业造成严重损害或者严重损害威胁的程度;(2)这种严重损害与从出口国或那些被配额限制的出口国的进口货物的急剧和实质性增长之间存在因果联系,而不是由于其他诸如技术上的改变或者消费者偏爱的改变等因素造成的;(3)这种保障措施只能针对不属于配额限制范围,也没有纳入 GATT1994 一体化的纺织品与服装的贸易。ATC 第 6 条规定:“任何成员均可对附件所涵盖产品实施过渡性保障措施,根据第 2 条的规定已纳入 GATT1994 的产品除外”。

适用该保障措施在程序上应符合以下规则:(1)首先,各 WTO 成员应向 WTO 通报关于它们打算在 ATC 运作后的一个具体时间内保留实施相关保障措施的权利;(2)其次,打算实行保障措施的国家有义务遵循适用于实施 MFA 限制国家的程序,使它们的纺织品贸易在 4 个阶段中纳入 GATT 一体化;(3)采取保障措施方应与受该行动影响的对方或者有关方协商,如果协商不能达成谅解,可在协商期(60 天)后 30 日内的进口或出口之日实施限制(保障措施),并同时通知 WTO 纺织品监督机构。在特殊情况下,如果拖延采取措施将导致难以挽回的损害,也可以采取临时紧急行动,但在采取临时紧急行动后不超过 5 个工作日,应发出请求协商的通知,并告知纺织品监督机构。

ATC 规定,纺织品服装过渡性保障措施实施时间不能超过 3 年,且如果已实施 1 年,应允许的配额增长率不得低于 6%。ATC 特别强调规定,纺织品服装过渡性保障措施“应尽可能少用”。

二、“非市场经济国家”加入 WTO 的过渡性保障措施评析

如前所述,GATT 缔约方全体通过“市场扰乱”定义,其“市场扰乱”的概念并不局限于纺织品服装贸易,从后来的实际看,由于纺织品服装领域后来达成更加正式的 MFA,“市场扰乱”并没有被广泛适用。但美国等发达国家移花接木,将“市场扰乱”概念引入到针对所谓“非市场经济国家”的贸易限制措施中。美国《1974 年贸易法》的 406 条即是一个典型,该条款规定针对来自非市场经济国家的进口激增,可以采取比保障措施更加宽松的实施标准。罗马尼亚、南斯拉夫、匈牙利等原社会主义国家加入 GATT 时,美国等发达国家都曾保留对它们的过渡性保障措施。这种先例也为对中国继续适用过渡性保障措施提供了依据。

特别需要说明的是,这种专门针对所谓“非市场经济国家”的“过渡性保障措施”,与前面 ATC 所提到的过渡性保障措施是不同的,它指的是 GATT/WTO 中所谓“非市场经济国家”的成员由所谓“非市场经济”向“市场经济”转变期间的“过渡性保障措施”。以我国为例,《加入议定书》第 16 节“特定产品的过渡性保障机制”和《工作组报告书》第 245~250 段“过渡性保障措施”,即属于这种意义的过渡性保障措施。

这种过渡性保障措施与 WTO 的《保障措施协议》所定义的“保障措施”(本文这里权且称之为“一般保障措施”)既有相同之处又有区别,相同之处在于两者都是针对特定进口产品采取的临时性贸易限制措施,两者的区别在于:(1)一般保障措施的实施必须遵循最惠国待遇原则,不能专门针对某个成员采取保障措施,但过渡性保障措施是针对具体成员的,因此,与其称其为“过渡性保障措施”,不如叫“歧视性保障措施”,或者叫“选择性保障措施”;(2)一般保障措施必须在进口产品造成“严重损害”或严重损害威胁的情况下才能实施,而过渡性保障措施的实施以所谓“市场扰乱”为条件,只要一种与进口国国内产业所生产的产品相同或直接竞争的进口产品数量迅速增加(无论是绝对还是相对增加),以致进口国国内产业遭受“实质损害”或实质损害威胁,便可采取过渡性保障措施。相对于“严重损害”,“实质损害”的认定更为容易,也就是说,因“实质损害”而实施过渡性保障措施相对而言更加容易;(3)实施“一般保障措施”的成员必须给予被实施者以补偿,而实施过渡性保障措施则不需要进行补偿。

显然,过渡性保障措施具有歧视性和易实施性。这种措施的被实施者往往都是所谓“非市场经济”的发展中国家。这表明这些国家加入 GATT/WTO 往往要付出额外的代价。根据规定,中国在加入 WTO 的 12 年后,这种过渡性保障机制才被取消,其他 WTO 成员不能依据《加入议定书》第 16 节对中国采取过渡性保障措施,届时,所谓“市场扰乱”概念对我国不再适用。

三、我国纺织品服装贸易面临的过渡性保障措施法律问题

照理,我国自 2001 年 12 月 11 日正式加入 WTO,在纺织品服装贸易方面,也应适用《纺织品与服装协议》,享受发达国家分阶段扩大对我国的纺织品服装贸易的配额,直至 ATC 纳入 GATT 一体化过渡期结束时(2005 年),完全取消对我国纺织品服装贸易的配额限制的权利。但是根据中国《加入议定书》、《工作组报告书》的规定,情况并非如此。就纺织品服装

贸易而言,我国要受到类同于上述针对“非市场经济”国家入世的过渡性保障措施的限制,并且,因我国加入WTO的进程被延缓,还要承担额外的代价:

首先,由于未能在1995年恢复关贸总协定缔约方地位,中国并不能立即适用ATC,这使得在其他发展中国家根据ATC享受配额取消和配额扩大时,我国却受到越来越严的配额管制。我国是在ATC生效7年后才加入WTO的,因此,中国加入WTO《工作组报告书》第241条规定,中国适用ATC,享受ATC的配额增加从中国加入WTO之日算起,并适用入世前的基期水平。但是WTO成立后,有关国家对中国的纺织品配额限制不断加重,配额的年增长率也不断降低。以中美纺织品服装为例,第一个中美纺织品协议,配额年增长率为5%,而第5个中美纺织品协议(1997~2001年)则降为1.57%。这表明即使中国入世,开始适用ATC,美国对设置配额的中国纺织品,其配额的增长也是以这一很低的1.57%为基期计算的。显然,加入WTO进程的拖延本身对中国的纺织品贸易就造成了直接的利益损失。

其次,根据ATC第6条的规定,过渡期保障措施不包括已被取消配额的产品。但上述《工作组报告书》第242条(a)款规定,对中国纺织品出口,即便是加入后已被取消配额的纺织品种类,仍然可被再次实施过渡性保障措施,即被重新设置配额限制。这也是本文前面提到的美国ATMI提出对中国输美5类产品重新设限的原因。之所以如此,是一些WTO成员认为中国是非市场经济国家,针对中国出口的纺织品服装所采取的过渡性保障措施应适用更低、更严格的标准,而这种不公平的要求被纳入《工作组报告书》,这使我们震惊的同时,不能不感叹入世的沉重代价。

第三,在实施条件上,ATC规定,WTO成员要采取过渡期保障措施,必须是进口的纺织品对本国产业造成“严重损害”,进口增长是急剧的和实质性的。但对中国产品适用的是“市场扰乱”标准而非“严重损害”标准,该标准只要求进口增长是迅速的。前面提及的中国针织布对美出口在半年时间内增长22314%,其增长率和出口数量很可能被认定为“迅速的”“市场扰乱”,从而被美国政府重新设置配额限制,这种限制一旦实施,中国对美出口的针织布配额将自动压缩至其提出磋商当月前最近14个月中前12个月输出量的7.5%。

不过,作为入世谈判力争的成果,对中国纺织品服装贸易实行的限制措施持续期限,应自进口方请求磋商之日起,至当年12月31日止,如果提出磋商请求时至年底不足3个月时间,则限制期限为磋商请求之日后12个月。并且,本条款下采取任何措施有效期不得超过1年,且不得申请延期。而ATC第6条第12款规定的纺织品过渡性保障措施可最长维持3年。显然在这一点我国赢得了较大的主动。此外,如按ATC对中国的适用时间算起,纺织品过渡性保障措施条款应可在2011年12月11日前对中国适用,但《工作组报告书》规定此类措施对中国只适用至2008年12月31日,缩短了近3年,这也是一个重大的成果。

根据ATC规定,美国在对上述5类中国纺织品重新采取配额限制前,应与中国进行磋商,我们可以据理力争,争取达成双方都满意的解决方案。根据《工作组报告书》第242条(c)款规定,中国一旦接到美国的磋商请求后,即必须自动采取限制措施(即对美出口的针织布配额将自动压缩至其提出磋商当月前最近14个月中前12个月输出量的7.5%)。而如果双方在90天的磋商期内未达成协议,则美国将据此对中国的上述产品实施严厉的配额限制。如此看来,届时的磋商谈判是很艰难的,但即便美国真的要针对中国的纺织品服装进口准备根据“市场扰乱”采取过渡性保障措施,甚至重新设置配额,我们可以要求对方遵守WTO的有关共识。中国入世工作组确认,在实施关于市场扰乱的规定时,WTO成员应遵

守下列规则:(1)处理市场扰乱的行动只有在该 WTO 进口成员主管机关根据以往确定的且公众可获得的程序进行调查后方可采取;(2)该进口成员主管机关将公布关于根据议定书(草案)特定产品保障条款开始进行任何调查的通知,并将此后合理时间内,举行公开听证会或提供其他适当方法,以允许利害关系方提供证据及它们关于采取的措施是否适当的观点,以及对其他各方的陈述作出答复;(3)在确定是否存在市场扰乱时,包括是否存在快速增长的进口产品,无论是绝对增长还是相对增长,与对国内产业的任何实质损害或实质损害威胁之间的因果关系是,有关主管机关将考虑客观因素,包括:调查对象产品的进口量、该进口对该 WTO 进口成员市场同类或直接竞争产品价格的影响、该产品的进口对生产同类或直接竞争产品的国内产业的影响等;(4)有关主管机关将公布任何拟议采取的措施,并应要求,将提供包括公开听证或提供其他适当方法,以供进出口商和其他利害关系方提交他们关于拟议措施是否符合公众利益的看法和证据;(5)主管机关应迅速公布关于实施措施决定的通知,包括关于该决定依据的说明及该措施的范围和期限;(6)除有正当理由外,不得根据议定书第 16 条在前一次调查结束后少于一年的时间对同一主题事项再次进行调查;以及(7)WTO 成员只能在防止或补救市场扰乱所必需的时间内实施一项限制措施。

显然,我们完全可以根据以上规定,在面临发达国家对我国纺织品服装(包括其他产品)贸易打算采取过渡性保障措施时,据理力争,以充分保护我国的经济利益。

(作者单位:上海大学)



参考文献:

- [1] 《21 世纪经济报道》,2002 年 12 月 16 日,第 1 版
- [2] 《WTO 规则 法规操作解读》珠海出版社,2002.3.第 1 版
- [3] 《中国加入世界贸易组织法律文件解读》,对外经济贸易大学出版社,2002 年 6 月北京第 1 版
- [4] 国务院法制办公室编《加入世界贸易组织法规文件汇编》,中国法制出版社,2002 年 1 月
- [5] 赵维田·WTO 时间贸易组织法律制度[M]. 辽宁:吉林人民出版社,2000.1.