

与中国纺织品有关的 “特保措施”解读与评价

熊志坚 高永富

摘要:“特保措施”是一种不同于一般保障措施贸易保护手段,中国入世承诺中接受“特保措施”是中国入世所付出的代价。这些“特保措施”一旦被其他成员方利用来限制中国产品出口,将极不利于我国经济的发展。与我国出口贸易第一大户——纺织品有关的“特保措施”,包括了《中国入世议定书》第16条与《中国入世工作组报告》规定的两种期限不一的“特保措施”。本文旨在对这两种“特保措施”的规则进行比较分析与评价,希望能对中国纺织品行业应对可能被其他成员方广泛采用的“特保措施”有所助益。

关键词:一般保障措施;特保措施;解读;评价

中图分类号:F 744 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2004)03-0045-07

在WTO框架内,如果以GATT第19条规定的保障措施为一般保障措施,那么“特保措施”则是除此以外其他所有保障措施的统称。WTO成员方能针对原产于中国的产品实施的“特保措施”分为两类:第一类与货物进口数量增长无关且适用于所有成员方的保障措施,包括(1)《关贸总协定》第12条与18条,有关“为保障国际收支而实施的限制”的保障措施;(2)《农业协议》的特殊保障措施;另一类则是与货物进口数量增长有关的“特保措施”,具体包括《中国入世议定书》(《入世议定书》)第16条专门针对中国的“特定产品过渡性保障措施”及我国《入世工作组报告》第241段~242段的内容中规定的“纺织品过渡性保障措施”。与第一类“特保措施”相比,第二类“特保措施”具有适用对象上针对中国的专一性、单向性与歧视性。另外,值得注意的是,《纺织品和服装协议》(《ATC协议》)的过渡性保障措施也是与货物进口数量增长有关的,但其实际上也不同于第二类的“特保措施”。

中国入世后,一些WTO成员方根据中国入世承诺随即开始了其国内针对中国产品“特保措施”的立法。到目前为止,已有欧盟、美国、韩国、加拿大、澳大利亚、新西兰、印度等涵盖了21个国家的成员方根据我国入世承诺制定了对华“特保措施”的国内法规。^①从2002年5月西班牙向欧盟委员会提出对中国柑橘罐头实施特别保障措施的申请,到2003年7月24日美国联合纺织品和纤维工业协会向美国商务部申请针对中国的4类纺织品采取特保措施,“特保措施”及其所涉及的产品成为人们关注的焦点,尤其是我国出口贸易的优势产业——纺织行业。鉴于第一类“特保措施”均与纺织品的进口数量是否增长无关,本文所指的与中国纺织品有关的“特保措施”仅限于第二类“特保措施”。

一、一般保障措施的涵义及其要件

保障措施,又称紧急措施。根据 GATT 第 19 条的表述,是指一经济体在某种产品进口大量增长以致其生产同类或与之直接竞争产品的产业遭受损害时,为补救损害或便利产业调整而针对引起损害的进口产品采取的临时进口限制措施。与反倾销、反补贴仅针对不公平贸易所不同的是,保障措施完全可以针对公平贸易。也就是说,进口产品完全可能是在公平竞争的情况下被实施保障措施。因此,WTO 成员中进口方要实施保障措施需要遵守相当严格的要件:(1)进口数量近期的、突发的、剧烈的和重大的大量增加。(2)对国内产业造成严重损害或严重损害威胁。(3)进口增长与严重损害或威胁之间存在因果关系。

作为推动世界自由贸易体制的“安全阀”,保障措施对保障 WTO 成员产业安全具有重要作用。自 WTO 成立以来,一些成员实施保障措施的次数和频率逐年增加,同时提交 WTO 解决的涉及保障措施的案件数量也逐年上升。但正如上文所述,保障措施的使用必须遵循相当严格的条件。截至 2002 年 9 月,提交 WTO 争端解决的 28 件保障措施案件中,几乎所有的援用方均以败诉告终。

二、WTO 框架下与中国纺织品出口有关的“特保措施”

《入世议定书》第 16 条规定针对中国的“特定产品过渡性保障措施”,是一种专门针对中国经济转型期的“特保措施”,适用于我国一般产品,期限是自中国入世起算的 12 年年底止。另外,专门针对中国纺织品的“特保措施”是我国《入世工作组报告》第 241 段~242 段的内容中规定的“纺织品过渡性保障措施”,这是与《ATC 协议》规定的过渡性保障措施不同的一种“特保措施”。该“特保措施”规则适用于中国入世至 2008 年年底。那么在 2008 年后,我国纺织品是否还适用《入世议定书》第 16 条针对中国一般产品的“特保措施”条款呢?对此,不管主观上如何认识,根据中国入世有关文件及一般法理分析,笔者认为,中国纺织品在 2008 年后显然是要适用《入世议定书》第 16 条“特保措施”的。有关的理由将在介绍完这两种“特保措施”规则后,在下文中给出。

(一) 针对中国一般产品的“特定产品过渡性保障措施”

《入世议定书》第 16 条规定了关于特定产品过渡性保障机制。更详细的规定见《中国加入工作组报告书》(以下简称《工作组报告书》)。这实质上就是臭名昭著的“选择性保障措施”。这种带有明显歧视性的条款,是中国加入世贸组织关键时刻一些国家强加给中国的,是我国享受入世后各种优惠待遇所付出的代价之一。

根据《入世议定书》第 16 条第(1)款、(8)款和(9)款规定:从中国入世之日起 12 年内,如原产于中国的产品在进口至任何 WTO 成员领土时,其增长的数量或所依据的条件对生产同类产品或直接竞争产品的国内生产者造成或威胁造成市场扰乱,则受此影响的 WTO 成员有权在防止或补救此种市场扰乱所必需的限度内,对此类产品撤销减让或限制进口;如一 WTO 成员认为根据第 2 款、第 3 款或第 7 款采取的行动造成或威胁造成进入其市场的重大“贸易转移”,WTO 成员在防止或补救此类贸易转移所必需的限度内,有权针对该产品撤销

减让或限制自中国的进口。针对中国一般产品的“特定产品过渡性保障措施”与一般保障措施相比,两者在如下几方面存在差异:

1. 实施的标准大大降低 实施“特定产品过渡性保障措施”的前提标准为“市场扰乱”或“贸易转移”,这比实施一般保障的要求要低。《入世议定书》第4款规定:“一项进口产品,凡与国内行业生产的产品相同或直接竞争,其快速增加不论绝对地还是相对地,从而成为国内行业实质损害或实质损害威胁的重要原因时,就存在市场扰乱。”可见《入世议定书》是根据“实质损害”或“实质损害威胁”的概念来确定“市场扰乱”的。“实质损害”的概念在字面上与《反倾销协定》中所使用的实质损害或实质损害威胁相同。很显然,针对不公平贸易的《反倾销协定》的实质损害的概念所要求的损害程度,比针对公平贸易《保障措施协定》中严重损害的概念所要求的损害程度要低。

《入世议定书》第16条的第8款规定“贸易转移”条款,使针对中国的保障措施标准进一步降低。根据该条款,如果中国出口到A成员方的某产品,被A成员方认定为造成前述的“市场扰乱”,并受到限制;若该产品转而出口到B、C、D等成员方并出现增长,该三国就不需再作“市场扰乱”认定,只要证明对该B、C、D等成员方市场的“重大贸易转移”,就可予以制止。

2. “特保措施”具有选择性与歧视性 《保障措施协定》第2条第2款明确规定:“对一种产品的保障措施,应不论其进口来源,加以实施。”这说明保障措施虽然是一种自由贸易的例外,但仍然遵循WTO的基本原则:最惠国原则或不歧视原则,即不分产品的来源,对所有国家一视同仁地实施保障措施。它是对事不对人的,体现了WTO规则“原则之中有例外,例外之中有原则”的原则。《入世议定书》第16条第1款却规定:“如原产于中国的产品……”意味着任何一个WTO成员都可以专门针对中国产品,有选择性地采取保障措施,从而有权背离《保障措施协定》所规定的“非选择性”。在没有“不歧视”原则限制的情况下,任何进口方及第三方在对华实施“特保措施”时就显得轻易了许多,顾忌少了许多。这样,作为受限制的我国产品将面临严峻的贸易壁垒的考验。

3. 出口国采取报复措施方面的差别 就一般保障措施而言,GATT第19条第3(a)款:“受保障措施影响的各缔约方得自行决定……对采取该行动的缔约方中止实行那些大体相等的关税减让或本协定规定的其他义务。”而WTO《保障措施协定》也规定,出口国有权在保障措施生效后的任何时间采取报复措施,甚至可以立即进行报复。

《入世议定书》第16条第6款规定:“一个WTO成员方只能在阻止或救济市场扰乱所需的时期内,依本条采取措施。一项措施若是因进口水平的相对增加而采取的,并持续实行超过两年,则中国有权对该采取措施的WTO成员方,中止实施大体上相等的关税减让或者GATT 1994规定的义务。”若为绝对增长,则限期为3年。实际上,《入世议定书》第16条第6款是把对中国的“补偿期推延到2~3年以后”。按《工作组报告书》第246段第(f)项的规定,该措施的使用期(指议定书第16条第6款的2~3年)能够延长,只要该进口WTO成员方主管机关认定:“为阻止或救济市场扰乱,需要继续实行该行动”。这表明,这个2至3年的期限,在很大程度上是虚设的,最多也只能起到一种敦促该进口国在2至3年期满时,再履行一次重新认定程序而已。这样实质上变相地将中国采取报复措施的权利在很大程度上给剥夺了。

4. “特保措施”的单向性与发展中国家优惠待遇的削弱 《入世议定书》第16条是专

门针对中国一般产品的,只规定了其他成员方有对我国产品采取“特保措施”的权利,却没有规定我国可以对其他国家采取“特保措施”的权利。“特保措施”的单向性导致了权利义务的失衡。

作为最大的发展中国家,我们处处声明要以发展中国家的地位加入世贸组织。然而“特保措施”条款的存在本身及其所带来的影响,已严重削弱了我国作为发展中国家应享有的种种待遇。《保障措施协定》的第9条具体规定了对发展中国家成员的优惠待遇:第1款规定:如果原产于发展中国家的产品占进口成员该产品的总进口量的比例不超过3%,则进口成员不得对来自该发展中国家的产品采取保障措施;但是,如果进口份额不超过3%的发展中国家成员的进口份额总计超过9%,则可以对该发展中国家的产品采取保障措施。第2款规定:(1)发展中国家有权将保障措施的最长实施期(8年)再延长2年;(2)对于已经采取保障措施的产品再次采取保障措施的,只须经过相当于原实施期的一半时间才可采取保障措施(对于其他非发展中国家的待遇则为:应当经过与原实施期相等的时间才可再次采取保障措施)。但根据《入世议定书》第16条第1款的规定,WTO成员可以只针对中国产品采取保障措施,而不管中国出口的产品是否在该成员进口产品中占3%以上,这几乎完全剥夺了中国在保障措施领域享受发展中国家特殊待遇的机会。另外,《工作组报告书》第246段(g)款只规定了进行市场扰乱调查应间隔的时间,而没有规定采取保障措施的间隔时间。^②正因为适用对象上的选择性、歧视性及其单向性等特点,《入世议定书》中规定的特保措施在限制程度与实施期限上得以更加苛刻。如《保障措施协定》规定:(1)如果使用数量限制,除非提出明确的正当理由表明为防止或补救严重损害而有必要采用不同的水平,该措施不得导致进口量减少至低于最近一段时间的水平,该水平应为可获得统计数据的、最近3个代表性年份的平均进口量;(2)如果保障措施的预计实施期限超过一年,则应按固定时间间隔逐渐放宽该措施。而《入世议定书》特保条款却无类似的规定。也就是说,WTO成员在根据《入世议定书》对中国产品采取“特保措施”时,并无义务维持最近一段时间中国产品的进口水平或逐渐放宽其所采取的特保措施。

(二)《工作组报告》中专门针对我国纺织品规定的“过渡性保障措施”

《ATC协议》是乌拉圭回合一揽子协议的重要组成部分,但与其他世界贸易组织协议截然不同,它只是阶段性适用,并不作为一套长期使用的国际纺织品服装贸易规则。《ATC协议》第6条规定的过渡性保障措施是指:在过渡期内,如果未受配额限制且未纳入关贸总协定的纺织品或服装产品大量进口,对国内有关产业造成严重损害或严重损害的实际威胁,就可以采取保护措施,并且自单个成员的进口出现急剧和实质性增加,则可对该特定出口成员的特定产品实施配额限制。

但针对中国的纺织品的过渡性保障措施规则与上述规则是有差别的,准确地说是对中国纺织品更加苛刻。根据《工作组报告》第241段~242段的内容,WTO框架下中国纺织品的过渡性保障措施与《ATC协议》规定的“过渡期保障机制”相比,存在如下差异:

(1)过渡期期限长。我国纺织品服装产品适用过渡性保障措施机制是从加入时起到2008年12月31日止的8年,比后者(2004年12月31日)整整长了4年。

(2)实施保障措施的条件更为宽松。只要进口国能证明:1)市场扰乱或市场扰乱威胁的存在;2)市场扰乱或市场扰乱的威胁是由原产于中国的产品引起。“市场扰乱”在程度上

要比《ATC 协议》“过渡期保障机制”的“严重损害或严重损害威胁”轻得多。

(3)保障措施实施的程序更不利我国出口产品。程序性规定具体有:1)磋商,这应在受到进口方磋商请求后的30天内进行,90天内结束。如果在90天内未能达成协议,且各方都同意延期,则可以继续进行协商。2)中国自动限制出口,即我国政府同意,在一旦收到磋商请求,中国将控制其输往该请求成员方的、在种类上属磋商范围的纺织品或纺织产品,输出水平不比提出磋商请求月份之前最近14个月中前12个月的输出数量高出7.5%(羊毛制品不高出6%)。《ATC 协议》并没有如此规定,这是我国的特殊义务。若90天内未能达成共同满意的解决方案,则中国政府对相关产品采取的出口限制将随磋商而继续下去。但这种继续还有两个限制,即:若请求磋商提出时至当年年底只有或不足3个月的,则延期的最长为磋商请求之日起后12个月,若至年底超过3个月的,则最长期限为当年年底12月31日止。3)进口方保障措施,如果磋商达不成协议,则进口方,保障措施期限不超过1年,且不得延期。《ATC 协议》规定可以实施3年保障措施。4)另外,纺织品过渡性保障措施不得与《入世议定书》第16条规定的“特保措施”同时使用。

总体上来说,《工作组报告》将《ATC 协议》规定的过渡性保障措施更加特殊化。虽然在实施保障措施的期限上少了2年,但只要收到进口方的磋商请求,不论其磋商请求是否合理,都要自动将出口控制在一定限度内,而且还有更为重要的一点就是没有规定进口方前后两次采取“特保措施”的时间间隔。虽然在实践中其他成员在考虑对中国纺织品是否采取“特保措施”上受到与中国各方面关系及世界形势的制衡,但在纯粹的规则上,我国纺织品事实上已处于相当危险的境地。

(三)《入世议定书》第16条“特保措施”条款与《工作组报告》中纺织品“特保措施”条款间的关系

也许中国的情况的确太特殊了,本来一般保障措施已经够狠了,而对中国规定了一般产品的“特保措施”还不够,又规定了一些具体产品的“特保措施”。如果这两种“特保措施”规则在适用期限上完全一致,一般就适用“特别规定优于一般规定”的法理,自然不会有歧义。按道理,相对于所有产品而言,纺织品属于一种具体的产品,与其相关的“特保措施”应适用“特别优先于一般”的法理。但是《工作组报告》第242段(g)款却对此做出了不一样的规定。该款内容为:“不得分别依据本条款和《议定书草案》第16条同时对同一产品采取措施。”依此规定,说明在规则上并不排除在2008年底以前也对中国纺织品采用《入世议定书》第16条规定的“特保措施”,唯一的限制就是两者不可以同时使用。也就是说两种“特保措施”是平行的,没有适用先后与效力高低之分。作为严肃的入世法律文件,我们与其推断其规定上有缺陷,还不如从这种字面所表示出来的意思去推定订立者的真实意图。一旦这样认定,两种“特保措施”规则的适用就清楚了。自中国入世后至2008年底是两种“特保条款”重叠适用期,进口方可以对中国纺织品任选一种“特保措施”,在2008年后,进口方就只能对中国纺织品适用《入世议定书》第16条针对一般产品的“特保措施”。

因此,不管我们主观上怎样认为,或者是外国现有针对中国纺织品“特保措施”的立法只规定了《工作组报告》中承诺的“特保措施”,《工作组报告》第242段(g)款清楚地告诉我们,纺织品所要面对的是两种“特保措施”,而且最后期限是2013年年底。也就是说,我国的纺织品只有到了2014年才能完全融入WTO的自由贸易体制,享受WTO规则下的公平竞争环境。

三、与中国纺织品有关的“特保措施”机制的评价

在入世 2 年后的今天,实际上我们已很难对《入世议定书》及《工作组报告》中规定的“特保措施”条款作出客观全面的评价。不管怎样,中国艰难入世路上的一幕幕仍然历历在目,在这场旷日持久的“中外对抗”中,我们毕竟在形式上最终融入了世界自由贸易的体制。当然,我们也不得不遗憾地正视这些“特殊保障措施”在规则上的歧视性及其带有的历史痕迹,还有在其背后中国入世所付出的代价。

翻开 WTO 前身 GATT 的历史,我们可以发现:最早的“特保措施”是一些国家在 20 世纪 50 年代初日本加入 GATT 时用来对付日本的。后来虽然由于另一些缔约方坚持适用最惠国待遇原则,致使特殊保障机制未能设立。但在日本加入 GATT 时,西欧 15 个缔约方引用 GATT 第 35 条与日本互不适用 GATT,以此来彻底保障本国市场不受日本产品的扰乱。后来,日本用了 10 年的时间与这些缔约方逐个达成双边协议,对一些敏感产品设置“自愿出口限制”,才换取了上述缔约方与其相互适用 GATT。随后是在 20 世纪 60 年代末、70 年代初,由于波兰、罗马尼亚、匈牙利三国计划经济和国营贸易的性质,在他们加入 GATT 时都被迫在议定书中接受了“特保”条款。^④然而对这三国规定的“特保”条款,所体现的权利义务的失衡与歧视性仍然不及中国的“特保”条款。罗马尼亚和匈牙利议定书所规定的特殊保障机制具有双向性,只有波兰单向性的特殊保障机制与我国是一样的,即只能由其他缔约方对波兰采取特殊保障措施,波兰则无权采取。三国议定书所规定的特殊保障机制中还均规定了报复机制,即被实施特殊保障措施的一方“有权对实质上相当的贸易,偏离其对该有关缔约方(采取“特保措施”方)的义务”。与中国“特保措施”条款中被虚化的报复机制相比,其规则上的制约意义可能更大。

众所周知,纺织业是我国具有百年历史的传统产业,纺织品是我国最具比较优势的产品,纺织品关税的减让及配额的取消,对发挥我国特有的劳动力成本低廉优势及解决就业、扩大出口有着重要意义。早在 1993 年,我国就已成为纺织品贸易的最大供应国,而纺织品出口也占到了总出口额的 1/5 以上。入世第一年的 2002 年,我国纺织品服装出口额突破 600 亿美元大关。作为出口依存度相当高(50%)的产业,纺织品出口在我国出口贸易中具有十分重要的战略地位。应该说,正是因为纺织品对我国如此重要及其在世界市场上令许多国家恐惧的竞争力,才有了《入世工作组报告》中对纺织品与《ATC 协议》不一样的“特保措施”条款。不管我们今天如何批评这些条款,也不管这些条款看上去有多么地不顺眼,这都是我们不得不接受的。入世后我国纺织品产业将面临双重考验,一是要遭受 WTO 其他成员方两种“特保措施”的歧视待遇,二是却要在这段过渡期内对外国进口纺织品实行国民待遇、最惠国待遇。毫无疑问,这种安排是世界上其他一些国家疯狂维护其自身利益,竭力遏制中国快速发展的用心使然。用赵维田先生的话说,它已背离作为保障 WTO 体制顺利运转的机能,异化成大国保护主义的手段,或者说一种很不光彩的抑制我国经贸发展的计谋。

当然,面对既有的规则我们并非无所作为。在“特保措施”领域,我们可以借鉴应对反倾销过程中积累的一些经验,如产业预警体制、行业协同机制、加强人才培养、认真研究世贸规则、积极协商等。另外,我国具有发展中国家强劲的后发优势与劳动力成本低廉所带来的比较优势,只要我们能创造世界各国消费者喜爱的大量物美价廉的商品,同时也注意运用其他