

WTO 贸易政策审议机制对美国贸易政策的审议实践与影响

曲延英

摘 要: 贸易政策审议机制的最终目标,是促使成员更好地遵守 WTO 多边贸易规则,该目标的具体表现,就是受审议成员根据审议结果自动调整其受其他成员批评的“问题”贸易政策。成员国是否调整其贸易政策取决于成本与利益的权衡。本文通过 TPRM 对美国审议实践的分析发现,由于美国贸易政策很强的自主性和对国家利益原则的坚持,TPRM 对美国贸易政策的影响极其有限,但从长远来看,美国坚持不调整其贸易保护政策也是要付出代价的。

关键词: 贸易政策审议机制; 美国贸易政策; 审议实践

中图分类号: F741 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)01-0038-05

贸易政策审议机制(TPRM)是乌拉圭回合中多边贸易体制建设的一项重大发展。它最初产生于 1989 年乌拉圭回合中期评审会议,正式实施于 WTO 协定生效之日——1995 年 1 月 1 日。作为 WTO 的一个永久性特征, WTO 所有成员的贸易政策和做法都必须周期性地接受 TPRM 的审议。自 1989 年运行以来, TPRM 已对美国进行了 7 次(1989、1992、1994、1996、1999、2001、2004)贸易政策审议,其中,前 3 次是在 GATT 体制下进行的,后 4 次是在 WTO 成立以后进行的。本文选择 WTO 成立后对美国的第一次审议(1996)和最近的两次审议(2001、2004)实践,来分析 TPRM 对美国贸易政策的影响。

一、TPRM 对美国的审议实践

1. 1996 年美国贸易政策审议 在这次评审期内,美国宏观经济运行呈现高增长、低通胀、投资高涨、就业增加的良好态势。成员方在对此给予称赞的同时,也注意到了美国贸易政策近几年的一些变化,主要特征是在部分领域实行贸易自由化的同时,加强了对另外一些部门的保护,并且保护手段转向制度化和非关税化。美国在大幅度削减关税的同时,报关费用却不断上升,成员方怀疑该费用是为了弥补下降的关税收入。尽管乌拉圭回合达成了纺织品和服装协议以代替多种纤维协定,但该协议允许使用过渡性的保障措施,还规定进口配额将分 4 个阶段撤销。成员方注意到,以前受配额保护的产品并没有出现在美国公布的第一阶段撤销进口配额的名单之内,在第三、四阶段包括的产品占绝大部分。而且,纺织品和服装的原产地规则也发生了改变,这一点受到了成员广泛的批评。

成员方认为美国贸易政策的主导思想仍是自由的市场经济,但是,成员对美国奉行的侵略性单边主义(如201条款、301条款等)、实行的以非关税措施为工具的贸易保护主义进行了谴责和批评,认为这是对多边贸易规则的破坏,希望美国做出改进和让步。

2. 2001年美国贸易政策审议 这次贸易政策审议是在全球经济萧条的情形下进行的。在这次评审期间,美国政府对经济的干预性与以往相比有了明显的加强,反映了美国的贸易政策“利用多边和双边协定为自己谋取利益”的目的。成员国在认为美国是世界上最开放、最透明的贸易与投资体制之一的同时,也认为美国仍在某些领域存在关税高峰和关税升级,突出表现在发展中国家最关心的纺织品和服装以及农业领域上。成员国虽然认可了美国对《WTO 纺织品和服装协定(ATC)》的逐步履行,但是,这对纺织品和服装业的贸易自由化的作用是极为有限的。尽管美国是世界上最大的农产品生产者和出口者,但是农业却是政府对私人部门支出的最大接受者,政府对农业的支持在1997年至2000年间增长了近3倍,而且对农业的支持超过了农业产出的下降。另外,美国反倾销调查数量的增加也受到成员国的质疑,成员国认为这是一种潜在的保护主义,并认为伯德修正案在多边体制下是不合适的。成员国都深受美国单边主义之害,对美国的类似做法提出了严厉的谴责和反对。

3. 2004年美国贸易政策审议 自2001年审议以来,由于美国国内经济持续低迷,失业率增加,倍受财政和经常项目“双赤字”问题的困扰,美国便举起了贸易保护主义的大旗,惹来了其他WTO成员的诸多不满。批评和质疑主要集中在美国的几项不得人心的立法上,比如《1916年的反倾销法案》、《伯德修正案》、《2002年生物反恐法》等。美国从安全角度考虑的《2002年生物反恐法》给美国进口管理带来很大变化,在WTO卫生与植物卫生措施委员会中,成员表达了对这些措施的关注。有关反倾销和反补贴方面,贸易伙伴日益质疑美国的反倾销立法,以及美国政府使用的决定私有化进程中补贴是否存在的方法。除了法律框架外,美国的反倾销和反补贴调查程序在审议期间继续受到成员国的质询。^① WTO争端解决机构裁决在适宜的时候引导美国修正其法规。

成员国认为美国的贸易体制总体上是开放的和透明的,但是,在某些重要的领域仍然存在着市场准入障碍,最明显的领域莫过于纺织品和服装业、农业和钢铁等产业。成员已注意,截至2003年上半年,美国还没有向WTO成员通报《2002年农业法案》,成员认为延缓向WTO进行通报降低了透明度并且妨碍了对美国农业支持趋势进行及时的讨论。^② 成员认为美国的这一法案与美国曾经鼎力支持的《多哈发展议程》所载的农业谈判的原则和雄心目标背道而驰。另外,成员还认为,美国政府于2002年3月依据201条款径自在钢铁行业采取的保障措施实施1年多时间,已经严重扰乱了国际钢铁贸易秩序。所有这些,成员认为不但损害了美国开放和自由贸易制度倡导者的形象,也将对美国经济和贸易的长远利益产生负面影响。

二、TPRM对美国贸易政策的影响

(一)从审议实践看美国贸易政策的特点

1. 美国贸易政策的两面性 通过对历次美国贸易政策审议实践的分析,我们发现美国贸易政策具有两面性。作为一个经济、政治强国,在力图建立一个更加开放的全球贸易

体制、减少发展中成员和发达成员的贸易壁垒的同时,又从不放弃对本国的某些产业领域实行贸易保护。尽管发展中成员历次审议都对美国纺织品领域的关税高峰、关税升级以及数量限制等提出意见,但美国显然不想放弃对这些行业的保护。虽然美国也在逐步履行《WTO纺织品和服装协定(ATC)》,但是,还是用协议允许的过渡性的保障措施,将最敏感的商品配额的取消放到了最后阶段。美国2002年对钢铁行业的保障措施更是遭致了全球20多个主权国家的强烈不满,诉诸于争端解决程序。尽管美国败诉,但实施达21个月之久的钢铁“保障措施”已经使美国得到了大量实惠,已经达到了美国预期的目的。^⑨美国政府置成员在历次审议中的意见和质疑于不顾,新出台的农业法大力推行对农业的补贴计划,政府对农业的支持在最近的两次审议中再度增强。

2. 美国贸易政策中的单边主义突出 美国常常根据201条款单方面采取行动,充分保护美国国内产业及其国内市场的高度安全,使其免受外国进口品的强劲竞争。301条款则能够保证美国产品长驱直入和充分占领其他国家的国内市场。各成员国普遍认为,美国的301条款是完全基于美国对外国有关贸易立法和做法的单方面评价而做出的报复行为,严重违反了多边贸易规则。美国在保护措施上还特别青睐反倾销和反补贴措施。实际上,倾销和补贴作为国际贸易中不正当的行为,应该采取合理措施加以制止,WTO创立反倾销的基本原则的主要目的就是为了保护公平贸易。但是随着国际市场上经济竞争程度的空前强化,反倾销活动反倒走上了它的对立面——贸易保护主义。美国对于这种隐蔽的保护主义极为青睐,它们的频繁使用不断给外国出口商带来不确定性,成员国对美国反倾销、反补贴立法和程序都日益质疑。对于201条款、301条款以及反倾销和反补贴立法等,在审议过程中成员普遍表示强烈不满,也都有相关案件提交到争端解决机构,专家小组最终裁决在适宜的时候引导美国修正其相应法规。

(二) TPRM对美国贸易政策的有限制约

TPRM的最终目标,是促使成员更好地遵守WTO多边贸易规则。实现这个目标的具体表现,就是受审议成员根据审议结果自动调整其受其他成员批评的“问题”贸易政策,使其回到WTO的轨道上来。但是,正如在美国的历次审议实践中看到的,成员国并不会快速、自动地调整其被曝光的“问题”贸易政策,而是要经过一个成本利益分析的“深思熟虑”的过程。在这个分析过程中,一国的贸易利益常常被放在了首要的位置。因为,尽管是在全球化的当今世界,国家利益仍然处于至高无上的位置。贸易政策的调整与否,完全是以本国贸易利益为中心的。维持现有的“问题”贸易政策而不进行调整,成员国得到的利益主要是保护了本国的幼稚产业、夕阳产业或者有战略地位的产业;但“问题”贸易政策因为损害了其他成员的贸易利益,如果长期不调整则很有可能遭到报复,这就是维持现有“问题”贸易政策的成本。现实中,一成员国最终是否调整其“问题”贸易政策,取决于成本与利益的权衡。从这一点来看,TPRM对贸易政策调整效应的发挥,显然是不能令人满意的,尤其是对美国这样的经济贸易大国。

1. 美国贸易政策具有很强的自主性,受TPRM影响很小 从美国的历次审议实践看,美国贸易政策具有较好的长期性、连贯性和稳定性,这有赖于美国贸易政策形成过程中较强的规范性、透明性和参与性。美国为企业进行国际贸易活动提供了一整套较为规范的法律、法规,而且从20世纪30年代开始,美国的现代贸易立法实践成果就已经对国际贸易的

准则和规范构成了非常重要的影响,它的很多国内立法准则已经成为GATT/WTO的重要内容;美国贸易立法和政策的形成过程在国内也是相当透明的,各种利益相关者都有充分发表自己意见的机会,并在各部门之间进行协调;在政策的形成过程中,行政与立法机构相互制约,而在政策的执行和实施过程中,几乎所有的部门都参与其中。

由于美国贸易政策形成过程中的这些特点,加上美国经济势力的强大和名列世界第一的贸易额,使得美国贸易政策一直以来都保持稳定、连贯,受外界的干扰和压力的影响很小,一直是自主地决定自身贸易政策的走向。因此,美国对TPRM的审议结果显然不会太重视,只是把TPRM作为国际事务中的一个很小的部分,在审议过程中国内的相关部门做一些常规配合而已。所以,参加美国贸易政策审议的成员往往是带着问题进行审议,到审议结束后仍然没有就所疑惑的方面得到答复,更不要谈解决问题。从上面的审议实践就可以看出,自1996年至2004年的多次审议期间,尽管成员国一再对其在某些产业领域推行的保护主义以及侵略性的单边主义提出严厉的谴责和反对,但是美国仍旧是我行我素,无视规则的存在。以2002年的201钢铁保障措施为例,尽管美国已服从WTO争端解决机构的裁定于2003年12月5日撤销了该措施,但是,美国声称今后仍将继续“执行我们自己的贸易法律”,并且将进一步强化针对外国进口产品的“监督措施”。^⑥从目前的实践看,美国无意放弃“单边主义”这一被认为是行之有效的措施,更不会因为TPRM对其贸易政策的审议而修改其国内法律。

2. 美国贸易政策坚持“国家利益至上”原则,不会因为审议而轻易调整 美国贸易政策调整与否,首先是为了确保美国在全球市场获得最大的经济利益。作为经济实力最强大的国家,通过继续推行多边贸易自由化迅速、广泛地打开全球市场,显然是符合美国经济利益的。但是,随着国际经济的多极化格局的形成,美国在GATT/WTO中的主导作用不断削弱,加上美国在2001年经历了一次经济衰退,美国新兴产业海外市场的开拓遇到更多的困难,传统产业也面临更严峻的竞争。因此,美国贸易政策必然从本国利益出发,通过保护传统的夕阳产业、保护有竞争优势的高科技产业和服务业、农业等,为美国谋取利益。尽管从经济意义上讲,美国的钢铁业、纺织品和服装业正处于下降趋势,但在贸易政策方面仍保持着重要的地位,这反映了这些行业在世界范围内其他国家的发展,尤其是纺织和服装业在发展中国家出口结构中的重要性。美国可以利用对这些行业的保护,一方面缓和国内就业压力,另一方面,也可以利用这些行业牵制发展中国家,从而增加在谈判中讨价还价的能力,逼迫发展中国家开放美国具有优势的服务贸易领域等。美国还试图通过对农业的支持作为增强美国贸易谈判能力的筹码。新农业法公布后,美国贸易官员明确表示,“该法案表明,美国将不会单方削减农业补贴。”由于农业在发展中国家经济中占有重要地位,发展中国家受美国农产品贸易保护政策的影响十分明显。

由此看来,美国贸易政策的调整与否与美国国家利益息息相关,贸易政策始终不变的宗旨就是维护美国的国家利益。^⑦一般意义上的国家安全无疑是国家利益的一个重要内容,而产业的兴衰、经济的稳定也都是国家利益关注之所在。

三、美国贸易保护政策的代价

美国在某些领域采取的贸易保护政策确实在近期给美国带来了经济利益,主要表现为

进一步巩固和加强了美国传统产业在国内尤其是国际市场上的垄断地位。例如,据美国商务部的统计,由于钢铁行业采取了防御性贸易保护措施,在2003年1~5月间,美国的成品和半成品钢材进口分别比去年同期减少了7.8%和37.7%。对农业主要是采取进攻性的大幅度增加出口补贴的贸易保护手段,具有明显的超贸易保护的性质,有利于美国农产品在国际市场的进一步扩张。但是,美国贸易保护政策的代价也是十分沉重的。

美国对钢铁、纺织品和服装行业等传统行业的保护,形成了恶性循环。因为,提高进口关税将导致这些传统产业结构调整迟缓,导致国际竞争力降低,这势必又要靠提高进口关税来保护,这就陷入了结构调整更加缓慢的恶性循环。对农业等领域大幅度增加出口补贴的贸易保护政策,实际上已成为美国财政赤字急剧增长的主要原因之一。据美国白宫预算局的资料,2000财政年度,美国的财政盈余曾高达2 370亿美元,布什政府上台后对农业的出口支持力度加大,同时财政赤字也不断攀升。2002财政年度赤字为1 580亿美元,2003财年增加了一倍以上,高达3 742亿美元,创历史最高纪录。巨额财政赤字则将从整体上削弱美国的经济实力。而且,农产品贸易保护政策还加剧了美国与其他国家的贸易摩擦与冲突,阻碍了贸易自由化的进程,坎昆会议无果而终,实际上损害了美国在多边贸易自由化进程中可能获得的巨大利益。据世界银行的报告,如果多哈回合能够按时间表顺利进行,将给全球经济带来8 000亿美元的利益,而美国无疑将是最大的受益者。

不仅如此,在历次审议实践中,其他成员国对美国屡屡采取侵略性的单边主义的极大不满,也将使美国在继续运用201、301条款等时有所顾及。当单边主义损害了越来越多的成员利益的时候,各成员联合起来制衡美国将迫使美国不得不适当收敛。201钢铁保障案的胜诉,使其他成员国看到了联合制衡的好处,尽管这是WTO多边主义对美国单边主义的一次小胜,但这预示着以规则为基础的WTO的未来发展方向。毕竟,美国在WTO中的绝对霸权地位已经一去不复返了。

(作者单位:华东师范大学)



注 释:

- ①② 商务部世界贸易组织司,中国政府世贸组织通报咨询局.美国贸易政策[M].北京:中国商务出版社,2005年1月,第59页,第117页。
- ③ 陈安.十年来美国单边主义与WTO多边主义交锋的三大回合(上)[J].世界贸易组织动态与研究,2005,(5),第20页。
- ④ 陈安.十年来美国单边主义与WTO多边主义交锋的三大回合(下)[J].世界贸易组织动态与研究,2005,(6),第22-23页。
- ⑤ 刘光溪.他山之石 WTO成员应对入世的实践与经验[M].上海:上海人民出版社,2003年3月,第158页。