

金融危机下遏制贸易保护主义的法律对策

郑玲丽

摘 要：在全球金融危机的笼罩下，贸易保护主义卷土重来。20世纪30年代《斯穆特-霍利关税法》导致大萧条与当今全球金融危机催生新一轮贸易保护主义有惊人的相似。为了避免全球贸易危机发生，信守更坚实和稳定的多边贸易体制，加强国家之间的合作，将是应对金融危机蔓延、抵制贸易保护主义的良策。

关键词：金融危机；贸易保护主义；法律对策

中图分类号：F830.99 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2009)03-0060-07

目前国际社会正面临着1929年以来最为严峻的全球金融危机(Global Financial Crisis, GFC)。贸易保护主义的幽灵与金融危机如影随形。在全球金融危机的冲击下，全球出现了贸易保护主义抬头的趋向：“意大利人吃意大利食品”运动已从小城卢卡蔓延到了米兰等大城市；俄罗斯提高了汽车进口关税；继提高部分种类豆油进口关税之后，印度又于近日没有任何理由地宣布限制进口中国玩具。更有甚者，美国国会众议院于2009年1月28日通过刺激经济新方案中有关“购买美国货”(Buy American)的条款，虽然该条款于2月4日被否决，但贸易保护主义的威胁已初现端倪。这被认为是迄今为止贸易保护主义在全球抬头最具标志性的事件。

回顾上世纪30年代，正是美国通过臭名昭著的《斯穆特-霍利关税法》(The Smoot Hawley Tariff Act of 1930)，引起各国竞相报复，把全世界拖进了贸易保护与贸易萎缩的恶性循环之中。描绘这一恶性循环的“金德尔伯格螺旋图”不仅让美国经济学家战栗，也给贸易保护主义者敲响了警钟。当今，经济全球化的程度与当时已不可同日而语。不难预测，21世纪初由发达国家和经济体推动的全球新一轮贸易保护主义思潮与政策措施，不仅让其自身陷入“囚徒困境”，^①长此以往，对国际贸易秩序与全球多边贸易体制将带来“多米诺骨牌”般的摧毁。因此，探讨金融危机、贸易保护主义与多边贸易体制的相关问题具

基金项目：本文系2008年江苏省哲学社会科学基金项目“江苏省国际贸易摩擦法律对策研究”(项目号08FXB008)阶段性研究成果。

作者简介：郑玲丽，女，法学博士，南京师范大学法学院讲师。

有重要的理论价值与现实意义。

一、金融危机——贸易保护主义的催化剂

自2007年美国次贷危机爆发以来,危机逐步从金融领域蔓延到实体经济领域,并在经济全球化的背景下通过美元的世界货币地位迅速传染到世界各国。这次金融危机的深层次原因则是全球经济失衡及现行国际货币体系内在规则的冲突,实质是全球经济的一次大规模周期性调整,既有的国际生产分工方式和国际货币体系规则都面临着新的严峻挑战。^②

对贸易保护主义来说,全球金融危机无疑是一针“催化剂”。随着金融危机的呼啸而至,贸易保护主义也正迎合了备受危机压力的一些国家的自保心态,在强烈的声讨和抨击中逐步回归。在更多的国家正被卷入经济衰退之中的形势下,保护主义情绪正在日益高涨,一些国家或实施了形形色色的贸易保护措施,或在经济刺激计划中规定了带有贸易保护色彩的条款,试图使用贸易保护措施来推动本国经济复苏。当前贸易保护措施主要包括:

第一,使用传统的关税和非关税壁垒,如提高进口关税,采取禁止或者限制进口的数量控制措施。2009年春节前,土耳其、印度和欧盟相继对钢铁贸易提高了钢铁产品进口关税和征收反倾销税,俄罗斯政府也宣布将提高部分轧钢产品和钢管产品的进口关税,以保护国内钢铁生产商。据悉,俄罗斯将对建筑用线材以及石油和天然气工业用管材征收的进口关税由5%提高到15%,而对某些特定的钢管,如能承受高压的钢管,其进口关税将由15%提升到20%。

第二,滥用WTO规则允许的贸易救济措施,有的国家越来越频繁地动用反倾销、反补贴、保障措施等贸易保护手段加大对贸易伙伴的限制。据从商务部获悉的最新消息,美国拟从2009年2月19日起对中国输美床用内置弹簧产品征收反倾销税,税率为164.75%至234.51%不等;印度对中国塑料加工机械反倾销调查做出初裁,建议征收76%至223%的从价临时反倾销税;加拿大对华铝挤压材发起反倾销和反补贴贸易措施。

第三,技术性贸易壁垒的制约作用迅速上升,通过实施严格的技术标准如检验项目增多、检验标准趋严等控制进口。欧盟REACH法规(Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals)即《欧盟关于化学品注册、评估、授权与限制法规》,对欧盟市场上和进入欧盟市场的所有化学品强制要求注册、评估和许可并实施安全监控。这项旨在维护欧盟境内居民健康安全的法规也是一种比反倾销等措施更为严格的贸易壁垒。由于其程序复杂及涉及面广泛,该法规在全球范围内备受关注。

第四,打着支持国内产业发展的旗号,在经济刺激计划中规定了优先购买本国产品的条款,或督促消费者购买本国制造的商品。在贸易保护主义的暗流涌动中,一些国家为保护本国商品免受国外竞争压力先后对进口产品提高关税,也有一些国家则采取限定进口配额或“购买国货”等一系列非关税措施来限制外国商品自由进口。2009年1月,美国众议院通过了《2009美国复苏与再投资议案》设立“购买美国货”(Buy American)条款,这是一条带有强烈保护主义的钢铁刺激条款,因为其明确要求:这项议案计划的900亿美元基建投资受益项目不得使用美国之外生产的钢铁材料。随后,澳大利亚响起了要求使用本国钢铁产品的呼声,欧盟对中国钢铁产品反倾销的终裁决议给中国企业泼了凉水,印度钢铁部也建议将部分钢铁产品进口关税上调至15%。2009年3月10日,美国参议院通过《2009年综合拨款法案》,其中727条款对中国的禽肉进口继续采取歧视性做法。该条款规定“根

据本法所提供的任何拨款，不得用于制订或执行任何允许美国进口中国禽肉产品的规则”，美国的这一做法明显违反了世贸成员间的最惠国待遇原则。

二、贸易保护主义的危害：21世纪与20世纪30年代的比较

历史上既然有过贸易保护主义的惨痛教训，而且国际社会对贸易保护主义可能带来的危害并非浑然不知，那么为什么还有国家回归贸易保护主义？1930年由于臭名昭著的《斯穆特—霍利关税法》引起的全球贸易保护主义的“多米诺骨牌”现象会不会再次发生？现行的国际贸易体系及其规则能够在多大程度上杜绝全球贸易危机的出现？

前事不忘，后事之师。不妨将20世纪30年代《斯穆特—霍利关税法》产生的贸易保护主义与当今全球金融危机下催生的新一轮贸易保护主义做一比较，探讨避免历史悲剧重演的良策。

（一）《斯穆特—霍利关税法》对国际贸易秩序的影响

美国建国以来，尤其是南北战争后至20世纪初，一直奉行贸易保护主义的高关税政策。1927年，美国平均关税税率达35%以上，是仅次于西班牙的世界第二高关税国。

1929年，随着大危机的到来，美国国内要求提高关税的呼声再次高涨。当年4月，国会议员霍利和斯穆特联名提出关税议案。10月，美国爆发经济大危机。此时，不仅农业部门要求保护关税，许多工业企业也要求增加关税保护，以刺激就业。为了阻止《斯穆特—霍利关税法》的通过，1930年5月，1028位美国经济学家联名签署了一份请愿书，但遭拒绝。1930年6月，美国历史上最高关税法——《斯穆特—霍利关税法》得以出笼。

《斯穆特—霍利关税法》修订了1125种商品的进口税率，其中增加税率的商品有890种，有50种商品由过去的免税改为征税。就总体来看，农作物原料的平均税率由38.1%提高到48.92%；其他商品的税率由31.02%提高到34.3%，根据1932年进口情况看，估计实际上税物品的平均税率达到53.2%。这项法律的出台引起了国际市场的报复，加剧了危机的恶化。为了阻止危机蔓延，各国对进口都采取严管，竞相提高关税，以保护本国产业。

《斯穆特—霍利关税法》作为美国历史上最高关税法，其代价是高昂的。《斯穆特—霍利关税法》引发了一场声势浩大的国际贸易战。当时，在股票崩盘、经济衰退的大背景下，为避免外部冲击，各国都倾向于贸易保护主义，采取“以邻为壑”政策，企图把本国市场和世界市场隔离开来。为保护国内市场，各国相继开征起新关税，并实行进口配额等非关税壁垒。1929~1933年经济危机后，整个资本主义世界陷入全面大萧条，这一状况直到1936年才略有好转，对外贸易的恢复则比生产复苏还要滞后。以世界进口总额为例，1928年时已达到601亿美元，但到1938年仅为246亿美元，不足大危机前的一半。在很大程度上，20世纪30年代大危机的发生是因为国际制度既不够强大，也未发展成熟，从而不能促进国家间有效应对因政治恐惧而扩大的经济冲击的合作。^⑤深刻的教训促使各国开始认识到国际贸易协调与合作的必要性。

1934年6月12日，美国国会通过了《互惠贸易协定法》(Reciprocal Trade Agreement Act of 1934)，根据该法，美国与苏联及欧洲、拉丁美洲许多国家签订了一系列的贸易协定，把美国的进出口关税降低50%，并根据最惠国待遇原则将此扩大及其他国家，促进了

国际贸易的发展。《互惠贸易协定法》的出台,是美国贸易政治和贸易政策的一个重大转变,奠定了自由贸易思想作为战后美国贸易政策和全球贸易体系指导原则的地位。^④

1947年4月,在日内瓦举行的联合国第二次筹委会上通过了国际贸易组织宪章草案。同年10月,联合国贸易和就业会议在古巴哈瓦那举行,审议并通过了《国际贸易组织宪章》(亦称哈瓦那宪章),送由各国政府批准。与此同时,美、英、法、中等23个国家举行的多边关税谈判取得成功,各参加国共达成123项有关关税减让的双边协议。关税与贸易政策的内容同各国关税减让协议合在了一起,构成了一项单独协定,即《关税与贸易总协定》。

经过40多年的发展,缔约方在总协定的基础上形成了一整套调整国际经济贸易关系的规则和程序,并形成了一个多边国际贸易体制。特别是在关贸总协定的基础上建立起来的世界贸易组织(World Trade Organization, WTO),不仅为协调各成员方的贸易政策与立法提供了一个正式和常设的固定场所,而且其缜密的法律原则、规则和制度,对推动全球贸易自由化和促进国际贸易的发展,产生了十分深远的影响。目前,全球贸易大约有95%都受WTO规则的约束。

(二) 金融危机引发贸易保护主义回归对国际贸易体制的影响

对于一些国家日益抬头的保护主义倾向,国际组织纷纷表示反对。2009年2月5日,国际货币基金组织、世界银行、经合组织、世界贸易组织和国际劳工组织的负责人在柏林发表联合声明,呼吁各国政府采取措施,抑制贸易保护主义抬头,并呼吁国际社会协调行动共同对抗当前的金融危机。2008年11月的20国集团领导人经济峰会以及今年2月的西方七国集团会议上,各国一再承诺要致力于反对贸易保护主义,并避免出现新的世界贸易壁垒。但是,金融危机引发贸易保护主义回归对国际贸易体制仍然不可避免地产生和将要产生深刻的影响。

1. 多哈回合谈判延期 许多人认为,与上世纪30年代不同,现行的国际贸易体系及其规则能够有效杜绝各种明显的贸易保护措施。但事实并非如此。比如WTO规则中还存在较多的灰色地带,并不能有效阻止各国采取或明或暗的贸易保护手段。也就是说,现在的国际社会并没有一个真正能够维护全球化和自由贸易的制度或者机制。一个最明显的例子是多哈回合谈判的失败。随着2008年11月美国总统大选、2009年5月印度议会选举和2009年6月欧洲议会换届等重大政治活动的接踵而至,全球贸易问题将被置于政治问题之后,多哈回合很可能会步入至少一年的休眠期。而全球贸易制度的缺陷、贸易体系和多边规则的脆弱,导致国际社会对这一结果的出现无能为力,从而也导致贸易保护主义始终威胁着我们。

全球金融危机的爆发不可避免地对世界贸易发展以及多边贸易谈判带来新挑战。随着国际注意力更多地转移到国际金融领域,将进一步降低各国对多边贸易谈判的兴趣,多哈回合面临进一步延期的困境。另外,美国和欧盟是多边贸易谈判最重要的推动者和参加方,也是这场金融危机肆虐的中心,目前它们都在全力以赴地投入到应对危机的行动中,根本无暇顾及贸易谈判。

2. 金融危机凸显新兴经济体在全球治理中的作用 当今世界经济格局变化最突出的特点是,新兴经济体迅猛发展,经济实力加速提升,正在成为全球性和区域性国际组织机制变革的重要力量。反映在贸易领域就是,发展中国家在国际贸易中所占比重迅速提高,新兴

经济体正在改变国际贸易体制的版图,与之相应,发展中国家要求获得相应的谈判地位以及制订规则的权力。世界经济新格局正在形成,但全球治理结构尚未改变。长期以来,发达国家主导着国际贸易规则的制定,发展中国家的声音和利益常常被忽视。在多哈回合7年的谈判中,美、欧忽视发展中国家的利益诉求,力压发展中大国在谈判中承担更多的责任,在市场开放上做出更大的承诺。而一旦发展中大国在贸易谈判中说“不”,美、欧等贸易强国就非常难以接受。多哈回合自启动以来不断受挫,正说明了多边贸易体制中利益主体日益多元化,也反映了国际经济体制相对于全球化新格局的迟滞。

初步判断,这场金融危机带来的变化将是前所未有的,美、欧都不能再用老的方法应对全球事务,必须探索新的机制和合力。而在经历了金融危机的打击后,相信美、欧会更加重视与世界其他经济体在各领域的合作。这一变化或许能为多哈回合的今后谈判带来启示和契机,就是适应世界经济格局的变化趋势,在贸易谈判中要倾听并尊重发展中国家的意见,关注它们的利益诉求,以共同推进多边贸易体制的变革与完善。未来要实现贸易的潜力,也需要发达国家和发展中国家积极参与,共同采取行动,相互尊重,建立合作的信心。

3. 金融危机给全球贸易体制带来“囚徒困境” 没有任何一个国家可以单边实行自由贸易政策,因为在这种情况下,其他国家会通过选择保护贸易政策获取利益,进而造成本国利益损失。双边贸易协议同样具有其先天的缺陷:一方面,世界上并非仅仅是两个国家,如果任何两个国家达成自由贸易协议,必然会对其他国家产生负的外部性,造成其他国家的报复;如果其他国家之间又达成贸易协议,则势必引发集团的贸易保护主义,陷入新的贸易集团“囚徒困境”。另一方面,双边自由贸易协议的某一方如果违约,而对方不一定具有足够的实力来限制它这么做,这样就容易导致诸多双边协议的“多米诺骨牌”效应。

三、应对金融危机遏制贸易保护主义的法律对策

2008年11月22日,亚太经合组织(APEC)第十六次领导人非正式会议的第一阶段会议上,胡锦涛主席发表题为《坚持开放合作 寻求互利共赢》的重要讲话。提出,凝聚共识,推动多边贸易体制健康发展。应该坚定对多边贸易体制的信心,对多哈回合谈判给予强有力支持;应该坚决反对贸易保护主义,推动多哈回合谈判早日复谈并取得全面、均衡的成果;在充分考虑本地区现实和照顾各方关切的基础上,不断推进区域经济一体化进程。

然而WTO小型部长级会议破裂使多哈回合谈判再次陷入僵局。多边贸易谈判迟迟不能结束,表明WTO在履行其使命方面面临着某些困难和挑战,WTO的公信力受到一定的侵蚀,因此也有人认为WTO能否在协调各成员的利益以及制定新的贸易规则中发挥作用产生过疑问。需要表明的是,谈判陷入僵局并不意味着国际贸易体系分崩离析。WTO体制存在着缺陷,它的相关规则也遭到抨击,但多数观点认为,WTO的原则与规则防范了贸易保护主义,提供了基本的秩序、公平及可预见性,未来全球贸易自由化进程仍需要多边规则的引导和规范。

1. 多哈回合:金融危机的“减震器” 历经60余年的发展,多边贸易体制一直担负着协调各国贸易政策、平衡国际贸易关系、减少贸易摩擦、促进世界经济发展的重任。作为一个管理国际贸易的国际组织,其重要性随着贸易在全球经济活动中所占份额的提高而加

强。在当前全球金融危机的阴霾下,在国际经济环境不确定性增加之时,人们也在担忧贸易保护主义的重新抬头。回顾历史,20世纪30年代的大萧条留给人们的一个重要启示就是,采取以邻为壑、高筑贸易壁垒的做法只能酿成更大的灾难和危机。在当前的形势下,加强WTO的规则和纪律,进行更加公平与开放的贸易,将是应对金融危机蔓延、抵制贸易保护主义的一项重要的保障措施。由此,各成员方须继续巩固那些已经存在、迄今为止仍然为全球经济发挥良好作用的基础,并需加倍努力推动多哈回合尽早达成协议。

WTO总干事拉米表示,多边贸易体制将扮演“减震器”的作用。多边贸易体制对减缓金融危机有着十分重要的作用,如果政府在中边贸易上不采取开放的政策,尤其是欧美等发达国家若采取贸易保护措施,那么对世界经济的打击是十分巨大的,很可能把金融危机转化为世界性的经济危机。所以金融危机可能为多哈谈判中各国有所让步提供机会。历经60余年的发展,多边贸易体制一直担负着协调各国贸易政策、平衡国际贸易关系、减少贸易摩擦、促进世界经济的重任。在当前全球金融危机的阴霾下,在国际经济环境不确定性增加之时,加强WTO的规则和纪律,进行更加公平与开放的贸易,将是应对金融危机蔓延、抵制贸易保护主义的一项重要的保障措施。全球化金融危机给了多哈回合起死回生的契机。作为WTO成立后发起的首轮回合,多哈回合谈判肩负着修复多边贸易体制信任危机和重塑权威的重任。^①

2. 提高发展中国家话语权,重建国际经济法律规则 在应对当前的国际金融危机以及采取的共同救援行动中,全世界认识到改革全球治理结构的必要性和紧迫性。要实现世界的可持续发展,避免危机重演,发达国家已不能再自行其事,离开发展中国家的参与,建立任何全球贸易体制都可能是妄想。未来需要调整的是,重新设计充分考虑发展中国家利益的国际经济体制,提升发展中国家的话语权,使发展中国家的利益诉求得以顺畅传达。世界银行行长佐立克最近表示,金融危机显示由西方发达国家组成的7国集团体系已经过时,必须组建包括主要新兴经济体在内的国际新体系来应对当前危机。

在中边贸易体制中,发达国家和发展中国家的权力地位是不对称的。发达国家主导了规则的制订与执行程序,发展中国家表达自身利益诉求的声音往往在体制内受到压制。由此带来的就是市场准入、竞争规则等方面的不公平。国际贸易的收益向发达国家倾斜,而更加迫切地需要通过贸易促进经济增长的发展中国家的利益却不断受到侵害。《多哈部长宣言》指出:“大多数WTO成员属于发展中国家。我们寻求将他们的利益和需要放在本宣言所通过的工作计划的中心位置。”在参与经济全球化的博弈中,应努力协调发展中国家为摆脱贫穷而要求建立更加公正合理的国际经济新秩序和发达国家要求更自由的贸易、更一体化的全球经济之间的矛盾。在中边贸易体制未来的发展过程中,发展中国家要坚决反对超级大国试图控制全球化“游戏规则”的霸权行为,通过协调立场和加强合作来促进国际贸易体制的民主改革。

(作者单位:南京师范大学)

注 释:

- ① “囚徒困境”最早是由美国普林斯顿大学的数学家塔克于1950年提出来的。它实质上是一个非零和博弈,反映了看起来很合理的个人行为与合作所得的利益间的矛盾,在一个短期看起来有利的策略却可能带来长期的错误的情况。这个问题的本质是在一个不知道其他的竞争者期望他们做什么的情况下,每一个个体竞争者都会期望获取最大的利益而不考虑别人的利益——亦即是说,每个竞争者都是一个“利己主义者”。这个悖论揭示了这样一个矛盾:如果每个

人都从利己的角度出发，他们将获得比与他人合作而得到的更少的利益。

- ② 武艳杰. 透视美国金融危机: 全球经济与国际货币体系的双失衡[J]. 国际问题研究, 2009, (1).
- ③ Harold James, The End of Globalization: Lessons from the Great Depression, Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- ④ 周忠菲. 如何应对美国贸易保护主义——论东亚集体行动的可选择性[J]. 国际问题论坛, 2006.
- ⑤ 陈泰锋. 多边贸易体制 60 周年: 成就和挑战[J]. 国际商务研究, 2008, (5).

Financial Crisis, Trade Protectionism & Multilateral Trade System

ZHENG Ling-li

Abstract: The new trade protectionism has taken place under global financial crisis, which is very similar to The Smoot-Hawley Tariff Act triggered the Great Depression in 1930's. Thus, in order to cope with financial crisis and resist trade protectionism currently, it's necessary to strengthen WTO rules and discipline, and abide by more stable Multilateral Trade System.

Key words: Financial Crisis; Trade Protectionism; legal countermeasures

(上接第 7 页)

economy continues to deepen. Under such circumstance, because of the lack of political will and popular support, in addition to lobbying and interest groups under pressure from voters, trade protectionism has been a comprehensive global resurgence. The WTO multilateral trading system is experiencing severe tests of our times, it was forced to maintain the image of the banner of trade liberalization and play a much more valuable role in curbing the global trade protectionism. When will the world economy start climbing up? It cannot be expected to rely on technological revolution and the systematic innovation adopted to stimulate large-scale investment. As an important force of the world's economic adjustment and recovery, the global trade is duty-bound to shoulder the primary mission of saving the world economy. The global multilateral trading system and the conclusion of the Doha Round negotiations as soon as possible, which is deemed to ensure that the global trade takes the lead in the world economic recovery, should naturally serve as common aspirations of the world's nations.

Keywords: financial crisis; trade protectionism; multilateral trading system; evaluation

