

试析我国入世对保障措施法律承诺的缺陷 PDF转换可能丢失
图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E8_AF_95_E6_9E_90_E6_88_91_E5_c122_483715.htm 经过艰苦而曲折的谈判，中国于2001年12月11日成为WTO正式成员。中国入世的具体承诺集中体现在《中国入世议定书》和《中国入世工作组报告》两个法律文件中。从广义上说，这些条款包括两大类；一是通过关税和非关税壁垒的削减，提供了更大的市场准入。二是通过承诺建立与WTO相符的法律法规，确立了同国际经济接轨的贸易体系。我国同意接受WTO规则，然而，在保障措施方面，我国也接受了某种歧视规定。

一、WTO对保障措施的法律规定 WTO 禁止数量限制等扭曲贸易的措施，但是为了防止自由贸易对国家经济的破坏，在GATT第19条规定“由于未曾预料的情况”而使进口数量急剧增加，对进口国的相同产品或直接竞争产品造成“严重损害”（serious injury），如果两者间存在“因果关系”，进口国可以“在制止或补救该严重损害所需的程度和时间内”，对造成损害的产品，采取“提高关税”和“数量限制”等保障措施。保障措施为WTO体制提供了一种“安全阀”。由于保障措施可以对进口进行数量限制，不符合WTO的基本原则，所以采取保障措施的条件很严。第一，只有进口增长、国内厂商销售、就业和利润的下降等客观因素还不够，还必须表明进口的增加已经导致或可能导致国内相同或相似产品的严重损伤。美国贸易法201条款中（美国实施保障措施的条款）要求，“不仅必须证明国内损害和进口增加中存在因果关系，而且要表明进口的增加是严重损害的主要原因”。第二，根据《保

障措施协议》规定，采用的进口限制必须对所有产品一视同仁，不能具有“选择性”。第三，实施保障措施程序要透明，要通知GATT/WTO秘书处，并先进行协商，如紧急情况也可以在采取行动后再报告。第四，保障措施有严格的时限要求。保障措施不能超过8年。最后，保障措施可能遭到报复。GATT1947第19条第3款规定“采取保障措施的进口国可以对出口国因进口限制的损失给予补偿，如果不提供补偿，出口国可以进行报复，对实施国撤回相同价值的减让。如果是因为进口的绝对增加而实施保障措施，出口国只有在该措施实施达3年以上时才可以撤回等值的减让。如果是因为进口的相对增加而采取的保障措施而且没有提供补偿，出口国可以立即撤回等值的减让。”总之，由于采取保障措施的标准严格，所以WTO成员方在实际中很少使用，而多采用反倾销措施。

二、中国入世对保障措施法律承诺的缺陷在《中国入世议定书》第16条的“过渡期内特殊保障措施”下，其他WTO成员方很容易对我国出口产品实施限制。第16条是整个议定书中文字最长的部分（1400字），而且在《入世工作组报告》中也单独作为一章，足见其重要，这是我国入世后必须面对的不利条款之一。首先，采取保障措施的标准降低。第16条第1款指出“原产于中国的产品在进口至任何WTO成员的领土时，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（market disruption）时，受此影响的成员方可以请求与中国协商以寻求双方满意的解决办法，包括根据《保障措施协定》的措施”。第4款进一步指出“一项物品与进口国国内行业生产的物品相同或直接引发竞争，它的快速增加，不论是绝对还是相

对增加，凡属造成国内行业实质损害（material injury）或威胁实质损害的主要原因，就存在市场扰乱”。在这里，采取保障措施的标准由严重损害改为了实质损害，而“实质损害”是《WTO反倾销协议》规定的损害标准，比“严重损害”的要求低很多。另外，我国《议定书》中对“市场扰乱”的定义也把GATT过去达成的“市场扰乱”概念简化了。1960年，为了防止日本等国家的劳动密集型产品对发达国家的威胁，GATT缔约方全体在第17次会议上，达成了“市场扰乱（market disruption）”的定义。其中第2款强调造成市场扰乱的“产品的售价应大都低于进口国质量相当的相同产品的现行价格”，而我国入世的特殊保障措施只强调“在认定市场扰乱时，应考虑客观因素，包括进口数量、进口产品对相同或竞争产品在价格方面的影响，以及该进口产品对生产相同或直接竞争产品的国内行业的影响”，对市场扰乱的定义不强调国外的价格低于国内这一价格差异，显然更容易满足采取保障措施的条件。第二，对中国采取的保障措施可以具有“选择性”。由于《加入议定书》第16条第1款对中国的产品采取保障措施的标准低，所以当其他国家的进口产品也同样增长时，WTO成员方可以只针对中国产品限制措施，显然违反了WTO的非歧视原则以及《保障措施协定》规定的“保障措施应对一个进口产品采取，而不考虑其来源”。第三，中国报复的能力被严重削弱。议定书第16条第6款规定：“凡保障措施是因进口的相对增长而采取的，若该措施超过2年，则中国有权对采取该措施的WTO成员的贸易，暂停大体相等的关税减让或GATT1994年的义务。然而，凡措施是因为进口的绝对增加采取，若该措施实施超过3年，中国有权对采取该措施

的WTO成员的贸易，暂停大体相等的关税减让或GATT1994年的义务。”可见，中国只能在保障措施超过2年或3年以上，才能进行报复，而WTO《保障措施协议》中出口国可以马上进行报复。而且，在《中国入世工作组报告》第246段第（f）节规定：“保障措施能够延长，只要进口国的主观机关认定阻止或补救市场扰乱需要”。这就是说，进口国可以突破WTO协议规定的保障措施最长8年的限制，一旦因为“市场扰乱”对中国产品进行数量限制，可以长期实施。第四，中国特殊保障措施透明度的要求也不严格。《加入议定书》第16条第2款规定，保障措施调查的提起不是遭到进口伤害的企业，而是进口国政府同中国政府协商。如果中国同意其出口是造成市场扰乱的重要原因，它应要求可以进行出口节制。出口节制在《WTO保障措施协议》中是禁止的措施。第3款规定，如果中国不能采取措施阻止和修复市场扰乱，中国与有关方面进行协商，从接受磋商请求60日内，若达不成协议，则进口方可以单方面对中国产品进行限制，如提高关税或采取配额等。第7款规定，在延误会造成难以弥补的损失的紧急情况下，受影响的WTO成员可以根据市场扰乱进行初步判断，采取临时保障措施。但要马上通知WTO“保障措施委员会”并请求进行双边磋商，而且临时保障措施不得超过200天。由于中国保障措施的实体法规则存在歧视，即使程序规则如何透明，调查如何“重视客观因素”，都是无法弥补的。第五，增加“贸易转移”（trade diversion）条款，使针对中国的保障措施条件进一步降低。《加入议定书》第16条第8款规定“如果一个WTO成员方认为，按第2、3或7款采取的行动，造成或威胁造成对其市场的重大贸易转移”可以采取

如市场扰乱那样的双边磋商，以及采取提高关税或限制进口等保障行动。《工作组报告》第247段把“贸易转移”定义为“由于中国或另一WTO成员国依本议定书第16条第2、3、7款采取行动，导致该项中国产品对一个WTO成员进口数量的增加”。就是说，如果中国产品进入甲国造成市场扰乱，中国采取了第2款的节制出口措施，或甲国依第3款采取保障措施限制中国产品进口，或依第7款采取临时保障措施，致使受到阻止的产品出口到乙国市场的数量快速增加，就是贸易转移。按照贸易转移采取保障措施不需要证明该转移对进口国相关产业造成实质性损害（material injury），只需按照“客观标准”，证明该国市场份额的变化等，就可以采取保障措施，采取行动的标准比“市场扰乱”进一步宽松。最后，对中国最具竞争力的纺织品，美国等国家还可以在2008年前使用“纺织品特殊保障措施”进行配额限制。WTO的《纺织品和服装协议》要求进口国针对纺织品和服装等实施的配额，应该从95年1月起，分阶段直到2004年取消。但是，在“纺织品特殊保障措施”下，WTO成员对中国的配额在2008年底取消，继续实施四年的数量限制，我们可能丢失一部分市场。更重要的是，美国限制中国纺织品和服装的条件很低，根据美国贸易法规定，中国的进口快速增长，不管是绝对的增长还是相对的增长，只要存在对市场扰乱的事实或者威胁，不管是否对国内产业造成严重损害或实质损害，不管其他国家的產品是否也同样增长，美国就可以采取限制措施，而且限制措施自动生效，不必按照《WTO纺织品和服装协议》的规定同中国进行协商。《中国入世议定书》第16条规定的特殊保障条款从法理上说是很不公平的，而且这种歧视性条款长

达12年之久，足以抵消中国入世给我国劳动密集性产品出口带来的机会。中国刚刚加入世贸组织，就有不少国家如美国、日本、加拿大、韩国等就迫不及待地将该保障措施写入本国贸易法。除保障措施外，我国在反倾销、补贴、司法审查、透明度等许多方面都作了法律上的让步，接受了一些歧视苛刻的标准。这些让步有许多原因，客观上一是因为我国的经济体制同WTO的体制还存在很大差距，而我国的经济发展又十分速度，正在称为贸易大国；二是没有尽早入世而失去了最好时机，新成员必须接受老成员的高要价才能享受WTO过去谈判的成果；三是与欧美等谈判对手差距过大，没有太多的谈判筹码等。主观上一是担心今后入世的条件会更加苛刻，二是担心无法介入新一轮多边贸易谈判来维护我国利益，三是由于“台湾入世在即”、“美国永久最惠国待遇（PNTR）有中国必须入世的前提”等多种因素的影响，使我国在2001年入世的心情十分急迫。综合这些因素，为了换取更大的战略利益，我们接受这些让步也情有可原。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com