

保障措施中的国内产业问题 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_BF_9D_E9_9A_9C_E6_8E_AA_E6_c122_484063.htm 保障措施作为世界贸易组织体制中的一个例外制度，为各成员方提供了在特定情况下免除协定下义务的条件、程序和后果。保障措施的目的就是在推进成员方贸易自由化的进程中，同时兼顾成员方的经济主权，即通过协调这两个相互冲突的目标，给成员方适度背离义务的宽容，使成员方能够在必要时可以适度维护自己的经济利益和经济安全。尽管用成本效益的方法来考虑，保障措施并不一定能按比较优势原则实现资源配置的最优化，对国民经济或福利的整体也并非最有裨益。但在全球性资源合理配置、公平竞争和保护成员方长远利益，和优化成员方贸易环境、增强其竞争能力之间，保障措施做出了更倾向于后者的选择。从一般意义上说，保障措施在世界贸易组织多边贸易体制中具有以下功能：（1）保障措施协调了贸易自由化和各成员方维护其经济主权的关系，成为推进自由贸易的安全阀。推进贸易自由化是世界贸易组织体制的主要目标之一。但是由于承担关税减让和逐渐消除其他贸易壁垒的义务，成员方境内的某些产业部门短期内可能面临无法适应剧变的竞争环境的困境。保障措施制度则为成员方提供了在此情况下保护其正当利益的可能，使其有时间调整本国受影响的产业。（2）保障措施有利于维护世界贸易组织规则的多边性和稳定性。世界贸易组织的各个成员方经济发展水平各不相同，利益矛盾复杂。经济水平的差异决定了它们不可能具有完全一致的履约能力。（3）保障措施为成员方提供了推

进产业结构调整，平衡自身各方面利益的机会。在成员方的整体利益受惠于自由贸易政策的同时，难免会有特定产业或集团遭受进口竞争产品的集中损害，如果成员方不能使该特定产业或集团获得一定补偿，适度平衡利益集团的得失，则国内参与自由贸易的动力将会受挫。保障措施制度所具有的独特功能，是其它制度无法取代的，理应在世界贸易组织多边贸易体制的众多机制中发挥举足轻重的作用。然而，实践并非如此。其中一个重要的原因就是有关保障措施的规定具有很大的不确定性。例如，本文所介绍的有关相似产品规定的不明确性，经常导致相关成员方陷入一种不安状况。只有最大限度地消除这些不明确因素，保障措施才可能具备作为法律制度所必需的预见性，从而更有效、更明确地指导成员方的行动。WTO《保障措施协议》第2.1条规定，只有在进口增加对生产相似或者直接竞争产品的国内产业造成或威胁造成严重损害时，才可以采取保障措施。也就是说，受到损害的国内产业所生产的必须是与进口相似或者直接竞争的产品。因此，为了确定国内产业的范围，首先要界定那些与进口产品“相似或直接竞争”的产品的范围。只有这些产品得到确定，才有可能界定其“生产者”。这也是采取保障措施的前提条件之一。然而，《保障措施协议》对何为相似产品，并没有作出一个明确的定义或解释。这就使得各成员方在采取保障措施调查时所使用的标准不统一，进而就对国内产业范围的界定产生混乱。所幸的是，在美国羊肉保障措施案（案号为WT/DS177、178）中，争端各方涉及到了这一问题，而专家组和上诉机构所作出的分析和解释也为我们理解国内产业的概念提供了帮助。在美国羊肉保障措施案中，美国

是针对进口羊肉而采取的保障措施。但是在根据相似产品来界定国内产业时，美国国际贸易委员会不仅将国内羊肉的生产商认定为国内产业的组成部分，而且将活羊饲养者和羊肉包装者也一同归入国内产业。美国国际贸易委员会在其公开的裁决报告中对此的解释是，在有些情况下，早期加工阶段的公司和工人对产品的价值起到了重要的作用。具体到本案中，美国国际贸易委员会认为羊肉国内生产商包括活羊饲养者和羊肉包装者，因为大多数绵羊和羔羊都是肉用型动物，养殖的主要目的在于提供羊肉，从原材料活羊到制成品羊肉之间有明显的连续生产线。而且羊的饲养者和加工者之间有明显的经济利益一致性，在美国，活羊饲养者在养殖过程中创造的价值约占羊肉总价的88%。因此，包装者在很大程度上只是产品的完成者，产品的绝大部分价值是由饲养者创造的，包装者的经营受到了饲养者提供的活羊供应数量和质量的影响。不仅如此，美国国际贸易委员会还提出，关于经济利益的一致性，可以通过一定程度一体化的证据（即有些饲养者既饲养也屠宰）以及羊肉价格影响该产业所有部分的证据来进行说明（即如果加工者经营好，饲养者也受益；而在加工者遇到价格低的情况，就会将低价逆向传输给饲养者，并因此相互影响与作用）。但是，对于美国在案件分析中所采取的方法，争端案的申诉方澳大利亚和新西兰均认为在《保障措施协议》中没有任何依据。这两个成员方认为，国内产业的构成决定于有关生产商是否生产与进口羊肉相似的产品。也就是说，相似产品的确定决定了对组成生产该产品产业的生产商的确定。因此，只有在活羊被视为与羊肉相似的产品时，活羊的饲养者才能属于该国内国内产业的定义

范围。而美国所使用的方法显然与此不符。澳大利亚还认为，如果接受美国的标准，则将使进口成员方在界定“国内产业”时，对一特定的“相似”终端产品，在其生产环节的上游阶段或下游阶段截取多大范围的问题上具有完全的自由裁量权。对于澳大利亚和新西兰向世界贸易组织争端解决机构所提出的反驳意见，美国认为如果将生产商仅仅限定为生产最后阶段的有限增加价值者，实际上就是创造了一个人为界定的国内产业。而人为的限定过窄，就相当于否定了对原材料产品生产商的保障救济，即使这些生产商明显受到了加工后的最终产品进口的严重损害。对于本案中争端各方关于相似产品的争论，专家组认为，一种商品的生产商就是制造该商品的生产商。因此相关国内产业的确定来自对相关相似产品的认定，不应当把不生产该产品本身，而是生产用于生产该产品的原材料生产商视为该产品的生产商。在生产实践中，生产初级或中间产品的生产商也就不能被视为其不制造的制成品的生产商。在本案中，饲养者是活羊的生产商，包装者是羊肉的生产商。饲养者所生产的产品，即活羊，其本身并不是羊肉的相似产品。饲养者的活羊产品与包装者的羊肉产品并不一样，因为活羊需要经过屠宰、分割，才能够成为供最终消费的羊肉。保障措施的调查机构在确定国内产业是否受到严重损害或者威胁时，所调查的国内产业必须由相关产品的所有生产商组成，或者由占整体产量主要部分的生产商组成。在这一过程中，不能将原材料的生产商简单地归为生产相似产品产业的一部分。专家组认为，《保障措施协议》为保障措施调查所必须包含的生产商的比例规定了一个数量标准，而这些生产商是根据其制造的相似产品来界定的。

如果随意扩大产业的范围，使之包括任何上游产品的生产商，那么显然与《保障措施协议》的初衷相违背。专家组还指出，对于生产链中不同阶段所增加的价值，由于价格的转移效果就扩大国内产业的范围是不对的，因为上下游产品间的高度依存是生产中常见的现象。而且，原材料所占制成品价值的比重还可能是变化的，其往往决定于制造、销售中的市场力量，而不仅仅是有关产品的内在特性。因此，即使增加价值的标准是相关的，也无法确定其比例和水平。专家组最后指出，对于相似产品及其国内产业范围的界定，关键在于处于不同生产阶段的产品是单一相似产品的不同形式，还是变成了不同产品；是否可能单独确定有关相似产品的生产过程，还是根本不可能单独确定和分析不同生产阶段。在本案中，活羊与羊肉的生产程序是不同的，这导致了不同的产品，而不是相同产品的不同形式。饲养活动和加工包装活动之间也可以单独确定生产过程的不同物理阶段。因此在本案中，是可以区分活羊和羊肉的生产阶段的。专家组基于以上的分析，最终认定美国将相似产品和国内产业的范围扩大到包括其他产品，即活羊的生产商，违反了《保障措施协议》的有关规定。美国对专家组的结论提起上诉，上诉机构虽然对专家组把生产阶段是否可分认定为一个重要因素的观点持保留意见，但最终仍然维持了专家组的结论。上诉机构指出，世界贸易组织多个协议都提到了相似性问题，因此不可能有一个准确、完整的定义，其范围应根据协议的目的、上下文以及具体情况等进行界定。也就是说，应结合具体案件处理。上诉机构认为，根据《保障措施协议》的规定，只有原材料产品是最最终产品的“相似或直接竞争”产品时，才能被纳

入“国内产业”的范围。如果原材料产品与最终产品并非“相似”或“直接竞争”，则根据《保障措施协议》的规定，即使存在下述因素也不能够被纳入“国内产业”的范围：原材料生产和成品生产之间存在着连续的生产线，原材料产品价值占最终产品价值的比例很高，某一原材料产品只能被用于某特定最终产品的生产，原材料产品生产者与最终产品生产者之间存在着实质上一致的经济利益等。也就是说，如果缺乏“相似或直接竞争”关系，则在《保障措施协议》中，找不到支持这些用来定义“国内产业”的标准的任何依据。准确界定相似产品是正确定义“国内产业”的依据，也是适用保障措施的前提。否则采取保障措施的合法性显然就存在问题。作为世贸组织体制中的一项重要制度，保障措施应始终以促进贸易自由化为目标。一方面，要严格规定其实体和程序要件，不能以“方便适用”削弱其固有的“例外性”，防止它被滥用而成通例，造成对世界贸易组织义务的根本破坏。在实体规则上，对一些关键词语应作出科学定义，尽量消除调查评估时操作规则的差异。在程序规则上，应严格控制酌情处理的环节，增强可预见性和透明度。另一方面，应该看到，保障措施的重要功能之一是在紧急情况下给予进口方一定时间，调整国内产业结构，得以在更为安全的情况下重新承担协定义务。因此，设置促进进口方产业结构调整的具体制度又显得尤为迫切与重要。严格适用保障措施仍是世界贸易组织引导的方向。但是，如何在不违背此制度的科学性和例外性的前提下，合理增加其可操作性也是一个不容忽视的问题。而这些问题是否能够得以完满的解决，显然有赖于各成员方在新一轮贸易谈判中的智慧与勇气。 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