

★ 美国贸易法丛书 ★

On the Institution of Trade Adjustment
Assistance in the United States

美国贸易调整 援助制度研究

陈利强◎著

 人 民 出 版 社

★ 美国贸易法丛书 ★

On the Institution of Trade Adjustment
Assistance in the United States

美国贸易调整 援助制度研究

陈利强◎著

人民出版社

序言一

宋和平*

利强同志的博士论文《美国贸易调整援助制度研究》将要出版了,我非常高兴。这是一个专业性、实践性很强的问题,又是个理论性很深的新题目。过去我们对这个问题的了解很少,目前的研究也才刚刚起步。由于经济全球化的深入发展,特别是党的“十七大”提出“要建立安全高效的国际经贸风险防范体系”,此问题才逐渐被学术界和政府有关部门重视。

一

经济全球化是我们所处的时代背景,认识当今社会,就不能回避经济全球化。20年前,联合国秘书长布特罗斯·加利在联合国致词中说:“第一个真正全球化时代已经到来”。历史证明,经济全球化适应了科技革命条件下人类经济活动的客观需要,前所未有地改变了人类经济和社会发展面貌,创造了人类历史上的发展奇迹,任何国家都不可能脱离这一进程而获得独立的发展。近年来,经济全球化、贸易自由化趋势日趋加强,使各国经济日益开放

* 宋和平,商务部产业损害调查局巡视员,法学博士。

和不断融合,向全球市场化发展,已经并将继续对世界各国经济产生深远影响。

然而,经济全球化的发展也并不是一帆风顺的,甚至会引发一系列发展中的问题和负面影响。2009年发端于美国并波及全世界的金融危机,就是经济全球化的一场灾难。当然,这场危机并没有改变经济全球化的发展趋势,但却使全球经济运行的风险加大,危机扩散的速度加快,管理上的难度增大。

在经济全球化条件下,不是每个个体都能成为赢家。在经济全球化和贸易自由化的进程中,市场竞争导致资源的重新分配,使国家经济调整的成本增加。更有甚者,会带来国家的资源流失,某些关系国计民生的行业受国外控制。部分企业、工人、农民和相关社会团体的经济利益不可避免地会受到影响,主要是受到外国进口产品的冲击。一些行业中的部分企业将不可避免地减少工资、裁员,被接管、重组、合并甚至倒闭或者转行业,其中的有些工人将重新就业,从而带来一系列的经济与社会问题。为了对那些因进口增加或产业转移等原因而面临困难的群体给予必要帮助,防止社会矛盾的发生,由政府安排专项财政资金,通过相关机构向符合条件的企业提供技术指导、税收优惠、咨询服务和资金扶持等,为企业实现转产或重新培育竞争力争取必要的调整时间,承担一定的调整成本;向符合条件的工人提供再就业信息指导、劳动技能培训、支付必要的再就业安置费用和失业期间的的生活补助等,以保证工人顺利实现再就业。这就是世界主要发达经济体在应对经济全球化和贸易自由化时建立的贸易调整援助制度。

二

贸易调整援助制度起源于美国,它是美国推行自由贸易政策的平衡和配套制度。其目的是在推进自由贸易、增进美国整体福利的同时,缓解因国际竞争、产业升级和转移对部分美国国内产业和劳动者造成的竞争压力,保持社会稳定。

美国的贸易调整援助制度(Trade Adjustment Assistance,简称TAA)确立于《1962年贸易拓展法》,经过几十年的实施和完善,现阶段主要包括企业贸易调整援助、工人贸易调整援助和替代贸易调整援助三大类。为受进口产品冲击的企业提供包括技术支持和资金支持在内的资助。技术支持是指根据企业的实际需要为其提供个性化的服务,包括分析企业在贸易自由化过程中的优劣势、制定相应的调整建议书和帮助企业提高竞争力,政府将为企业执行调整建议书提供一定比例的资金支持。此外,还可以针对每一产业提供技术援助,用于以调整为目的建立的新产品、新工艺项目。工人贸易调整援助包括快速反应援助、再就业服务、求职津贴、重新安置津贴、培训、收入支持以及医疗保险税收优惠等内容。

在贸易调整援助制度设立之前,美国采取的方式是依赖传统贸易救济措施和带有贸易保护主义色彩的“逃避条款”,《1951年贸易协定延长法》中就有规定:“在进口商品数量增长,以至于给国内相同或类似的商品生产造成严重损害或有损害的潜在威胁时,可以提高关税”。此类措施的政治局限性和对受损产业救济的不足促使美国政府寻求其他手段解决问题。于是,在《1962年贸易拓展法》中,一种有别于传统贸易救济

措施的新举措——贸易调整援助制度得以确立,该法通过给失业工人提供收入援助和培训帮助他们从衰退产业转业到新的工作中。

《1962年贸易拓展法》之后,美国的贸易调整援助制度几经修订:《1974年贸易法》放松了贸易调整援助项目的适用标准、相关因果关系的认定和获得援助的资格条件;《1981年综合预算平衡法》减少了该项目的现金援助数额,并将项目的重点从收入支持转向培训和调整;《1988年综合贸易与竞争法》使农业、石油和天然气产业中的工人更容易获得援助;《2002年贸易法》拓宽了工人获得调整援助的范围和内容,建立了对美国农民和农产品的调整援助制度。2009年2月17日,美国总统奥巴马签署《美国复兴与再投资法案》,将调整援助的范围从制造业扩展到服务业,大幅度提高了援助资金,并降低了援助申请标准。

随着中国更深的融入经济全球化进程,我国的部分产业、企业和工人将由于无法在短期内适应国际竞争的冲击和经济结构的调整而陷入困境,有可能会产生一定的社会问题。传统的反倾销、反补贴和保障措施可以对不公平贸易行为进行一定规制,但没有对受损害的国内产业、企业和工人进行补偿和扶助。因此,政府有责任建立对这些产业、企业和工人的援助制度,承担一定的调整成本,帮助企业转产、转业、恢复国际竞争力,帮助工人重获就业岗位。特别是在当前金融危机对我国实体经济和重要产业的冲击不断加大的形势下,研究探索建立符合我国国情的贸易调整援助制度更显重要。借鉴发达国家的相关经验和作法,对建立有中国特色贸易调整援助制度是很有意义的。

三

年轻的学者陈利强选择美国贸易调整援助制度课题进行研究,这个题目是很有难度的,过去的研究很少,可借鉴的资料有限,必须深入到美国经济法律的体制内,要翻阅查找大量美国现行法律及实施中的案例。这期间,商务部产业损害调查局和清华大学法学院、上海 WTO 事务咨询中心共同组织《国外贸易调整援助制度及其对我国的启示》课题研究,可以说我们是不期而遇。2009 年 12 月,作者的《美国贸易自由化补偿机制——贸易调整援助制度研究》,还在商务部举办的第五届“中国贸易救济与产业安全研究奖”征文中获得了三等奖。

利强的研究从美国贸易自由化的宪政原理入手,分析立法的政治动因和经济理论,认为“美国推动的贸易自由化必然产生经济损害,同时制造赢家和输家。为了应对欧共体的日益崛起,1962 年美国加快了贸易自由化的步伐,制定了对工人和企业的贸易调整援助项目,对受损者或输家提供补偿,并促使他们开展对进口竞争的积极调整。”因此,可以说美国贸易调整援助制度是美国在推动经济全球化进程中,为应对可能的不利影响而做好保障的制度安排。实践证明,美国贸易调整援助制度的建立和实施,对其在推动经济全球化中保持国内经济基础的稳定发挥了重要作用。

目前,学界对于世贸组织规则,议论的多,真正认真深入研究的少,而能够研究出成果的就更少。这是因为,WTO 规则集法律、国际贸易的理论和实践于一体,能够统筹兼顾两个学科,又要紧密结合并跟踪当今经济全球化迅猛发展的实践绝非易事。《美国贸

美国贸易调整援助制度研究

《易调整援助制度研究》可以说是近年来我们国际经济法园地里的一个丰硕成果,这样的研究成果给了我们很多的启示和帮助,也衷心希望以后这样的成果能越来越多。

2010年5月于北京

序言二

杨树明*

美国贸易调整援助制度是一项非常重要的贸易法律制度,迄今为止历经了近半个世纪的发展与变迁,对美国推动贸易自由化发挥了至关重要的作用。美国国内学术界对该制度的理论与实践的研究已经十分深入,但中国国际经济法学界尚未对该制度进行全面、系统的研究,至今还没有相关专著问世。在当前我国加快调整产业结构、积极推进自由贸易协定战略的背景下,探讨美国推动贸易自由化的法律制度,剖析贸易调整援助制度对中国提升产业国际竞争力、维护产业安全具有重要的理论价值和很强的现实意义。

本书是国内第一本对美国贸易调整援助制度进行比较深入研究的专著,填补了贸易调整政策研究领域的空白。本书的研究思路独特,从《美国宪法》、“1934年体制”与贸易自由化三者结合的角度,跨涉经济学、政治学与法学三大学科,运用历史、比较与实证的研究方法,对美国贸易自由化进程中的贸易调整援助制度进行

* 杨树明,西南政法大学教授、博士生导师。中国国际经济法学会常务理事、重庆市人大立法咨询委员、重庆市法学会国际经济法专业委员会副会长、重庆市WTO事务协调中心主任。

了梳理与把握,提出了许多创新性观点,体现了较高的学术价值。特别是该书作者长期跟踪中美贸易关系的发展态势,密切关注当前国家商务主管部门的工作实践,这对建立符合中国国情的贸易调整援助制度具有十分重要的意义。

陈利强同志是浙江工业大学法学院的青年骨干教师,也是我指导的博士研究生,《美国贸易调整援助制度研究》一书就是在他的博士论文基础上修改而成的。自2007年攻读博士学位以来,他勤奋刻苦,坚持不懈,潜心研究国际经济法,打下了扎实的科研基础。在攻读博士学位期间,研究成果颇丰,部分成果已经获得国家商务主管部门的重视并获得了一些奖项,期望他以博士论文出版为新的起点,再接再厉,继续研究中国国际经济法发展中的前沿问题和重大问题,尤其要深入探究美国贸易法,为中国进一步推行互利共赢的对外开放战略及促进中美贸易关系健康发展作出一位青年学者应有的贡献。

是为序。

2010年4月于山城

内 容 摘 要

美国贸易调整援助(TAA)制度旨在为因贸易自由化或生产转移而受损的工人、企业及农民等提供联邦政府援助,促进衰退产业或处于比较劣势的产业对进口竞争的积极调整,同时补偿他们因贸易自由化而遭受的利益损失,从而实现社会整体福利的增加,使受损者或输家支持贸易自由化。与美国传统进口救济措施有所不同的是,该制度从应然意义上讲属于贸易调整政策措施或工具,但从实然角度看却逐渐演变成为一种制度化的贸易自由化补偿机制。究其原因,主要取决于美国复杂的贸易政策制定体制与备受争议的产业政策等因素。

本书突破传统贸易政策的研究范式,从政治学、经济学与法学的视角,采用历史、比较与实证研究方法,全面而系统地研究了美国贸易自由化进程中的TAA制度。美国推动贸易自由化的经验启示对当前正在推行自由贸易协定战略的中国而言,具有重大意义,同时对构建中国特色TAA制度也具有重要借鉴价值。

本书除前言和结论之外,共分成以下六章:

第一章为导论,分析美国贸易自由化的宪政原理。美国贸易自由化的兴起始于“1934年体制”的建立,而快速发展始于战后“GATT体制”的确立。国会与总统对贸易政策制定权力的争夺以

及以进口竞争产业为主导的贸易保护主义力量与由出口导向产业驱动的自由贸易主义力量之间展开了旷日持久的宪政博弈,推动了“1934 年体制”的发展与变迁,塑造了美国贸易自由化的宪政原理。同时,这种宪政博弈造就了美国推动贸易自由化的“四位一体”制度架构。其中,作为贸易自由化促进或拓展机制的“快车道”/“贸易促进授权”制度与作为贸易自由化临时或紧急保护机制的逃避条款/201 条款及作为贸易自由化补偿机制的 TAA 制度之间形成了一种制度化的张力。

第二章为美国贸易调整援助立法的政治动因与经济理论。毋庸置疑,美国推动的贸易自由化必然产生经济损害,同时制造受益者或赢家和受损者或输家。为了应对欧共体的日益崛起,1962 年美国加快了贸易自由化的步伐,制定了工人和企业 TAA 项目,对受损者或输家提供补偿,并促使他们开展对进口竞争的积极调整。国会创立 TAA 制度的主要目的是为了寻找对逃避条款的一种替代。因此,TAA 制度的建立在政治上是由美国劳工组织推动的,而在经济上是根据帕累托最优及其补偿原则理论设计的。

第三章为美国贸易调整援助制度的流变。TAA 项目的历史演变先后经历了产生与早期阶段、扩展阶段、削减与重新增长阶段、新的发展阶段、缓慢发展阶段与快速发展阶段。TAA 制度的创立、发展与变迁先后受美国《1962 年贸易拓展法》、《1974 年贸易法》、《1988 年综合贸易与竞争法》与《2002 年贸易法》4 部国会贸易立法及其对应的 4 轮多边贸易谈判的影响重大。最为重要的是,“201 路线”(“间接路线”)和“TAA 路线”(“直接路线”)中资格认证标准的演变恰恰印证了美国在使用“快车道”/“贸易促进

授权”制度推动贸易自由化进程中贸易保护主义者要求与时俱进,以使其不断改革和创新的客观事实。从发展动向看,TAA 项目发展面临如何区分受对外贸易不利影响而失业与非受对外贸易不利影响而失业、如何进一步拓展资格标准以及如何确保资金来源等主要问题。对此,美国国内对 TAA 项目的改革方向形成了两种代表性的意见,即完善性改革和根本性改革。

第四章为美国贸易调整援助制度的基本内容。TAA 制度可以简单地归纳为“两条路线、三个项目”,即“201 路线”和“TAA 路线”及工人 TAA 项目、企业 TAA 项目与农民 TAA 项目。每个项目分别由不同的机构管理与实施,具体内容主要涉及资格认证标准和援助措施或利益两个方面。工人 TAA 项目由劳工部负责,其援助措施主要包括贸易再调整津贴、培训、再就业服务、求职津贴、重新安置津贴及医疗保险税收优惠等。此外,作为工人 TAA 项目的特别形式,替代工人 TAA 项目为年长工人提供了一种替代的援助形式。企业 TAA 项目由商务部负责,主要通过全国各地的 11 个贸易调整援助中心为企业提供技术援助。作为企业 TAA 项目的扩大化形式,产业 TAA 项目为整个产业提供技术援助。农民 TAA 项目由农业部负责,旨在为受外国农产品进口冲击的农民提供技术支持、现金津贴与培训费用。

第五章为美国 TAA 制度政策定位、性质界定及法律地位。应然的政策定位与实然的性质界定之间的落差使得贸易调整援助制度的重要性和有效性在美国历来备受争议。美国国内外各界对贸易调整援助制度分别持 10 种观点,形成了 4 种不同的政策定位,具体指贸易政策工具或进口救济措施论、产业政策工具或产业政策措施论、劳工市场调整项目或劳工市场政策措施论与贸易调整

政策工具或贸易调整政策措施论。从贸易政策、产业政策与劳工市场政策相结合的角度,应当将贸易调整援助制度认定为一种贸易调整政策措施或工具,但从实际发挥的作用和功能层面看,贸易调整援助制度已经成为一种制度化的贸易自由化补偿机制。究其原因,主要有以下3个方面:其一,美国贸易保护主义的形成是由其宪政体制决定的,因此在实践中“201 路线”往往优于“TAA 路线”。其二,认证程序、司法审查及信息管理和监控机制等制度瑕疵致使结构调整无法实现。其三,受损者或输家在贸易自由化过程中对作为补偿机制的 TAA 项目逐渐形成了依赖。除此之外,从 WTO 层面看,工人 TAA 项目和企业 TAA 项目不违反《补贴与反补贴措施协定》的规定,同时农民 TAA 项目基本上符合《农业协定》的规定,但性质与前两个项目有所区别。总之,WTO 体制下美国 TAA 项目整体上是合法的且可行的,但也应当结合个案进行分析和判断。

第六章为美国贸易调整援助制度对中国的借鉴。美国在推动贸易自由化进程中进行的制度创新,特别是贸易调整援助制度的变革和发展给中国带来了许多经验启示,因此中国在构建具有本国特色的贸易调整援助制度过程中应当学习、借鉴美国的制度设计。自加入 WTO 以来,中国积极努力地推进贸易自由化,由此产生的产业安全问题将日益突出。因此,在当下加快产业结构调整,提升传统产业和战略性新兴产业国际竞争力的大背景下,制定中国特色贸易调整援助制度不仅是非常必要的,并且是切实可行的。因此,首先,应当制定一个统一协调的、科学的具有中国特色的贸易调整政策;其次,在这样一个政策框架下,重构中国特色贸易救济法律体系及构建中国特色专向性补贴管理制度;最后,在前两

者的基础之上对构建中国特色贸易调整援助制度的若干根本性问题,如法定位、立法目标、基本原则及立法模式等方面提出基本设想。

Abstract

The trade adjustment assistance (TAA) institution is designed to provide federal government assistance for workers, firms and farmers who suffer losses due to trade liberalization or a shift in production, to promote positive adjustment for declining industries or disadvantageous industries against import competition, and meanwhile to compensate for interest losses they suffer due to trade liberalization so as to realize the increase of whole social welfare, getting the injured or losers to support trade liberalization. Unlike US traditional import relief measures, this institution, as it should be, falls into the category of trade adjustment policy measures or instruments, but as it is, gradually evolves into an institutionalized compensation mechanism for trade liberalization, and the reason of which is chiefly decided by factors of America's complex trade policy-making system and controversial industrial policy. This book, breaking through general research paradigms for trade policy, applying historical, comparative and empirical research methods from perspectives of politics, economics and legal science, comprehensively and systematically looks into the TAA institution in the course of US trade liberalization. The experience and enlightenment in US trade liberalization are of great significance to China's present strategy of

pushing forward of its free trade agreements, and meanwhile are of great reference value to the construction of the TAA institution with Chinese characteristics.

In addition to foreword and conclusion, the book comprises of six chapters.

Chapter One: Constitutional Rationale of US Trade Liberalization. The US trade liberalization rose as “the 1934 system” was established and quickly developed as “the GATT system” was set up after World War II. The wrangle about trade policy-making authority between the Congress and the president and the long-lasting constitutional game between trade protectionism dominated by import-competing industries and trade liberalism driven by trade-oriented industries push forward the development and change of “the 1934 system” and shape constitutional rationale of US trade liberalization. Meanwhile, this constitutional game brings about quaternary institutional framework under which US promotes trade liberalization. Within this framework, there has come into being an institutional tension among the “Fast-Track”/“Trade Promotion Authority” institution serving as the promotion or expansion mechanism for trade liberalization, escape clause/section 201 acting as the temporary or emergency protection mechanism for trade liberalization and the TAA institution known as the compensation mechanism for trade liberalization.

Chapter Two: Political Rationale & Economic Theory of US Trade Adjustment Assistance Legislation. Undoubtedly, trade liberalization