

反倾销反补贴保障措施系列丛书

中国商务部产业损害调查局 组编
南开大学 WTO 研究中心

保障措施与 中国经济发展的攻防方略

南开大学出版社

BAOZHANGCUOSHU
ZHONGGUOJINGJIFAZHAN
DEGONGFANGFANGLUE

ong

ang

反倾销反补贴保障措施系列丛书

保障措施与中国经济发展的 攻防方略

中国商务部产业损害调查局 组编
南开大学 WTO 研究中心

徐复 主编

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

保障措施与中国经济发展的攻防方略 / 徐复主编.

天津:南开大学出版社,2004.12

(反倾销反补贴保障措施系列丛书)

ISBN 7-310-02136-3

I. 保... II. 徐... III. 对外贸易—研究—中国

N. F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 063887 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人:肖占鹏

地址:天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码:300071

营销部电话:(022)23508339 23500755

营销部传真:(022)23508542 邮购部电话:(022)23502200

*

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 6.625 印张 185 千字

定价:13.00 元

如遇图书印装质量问题,请与本社营销部联系调换,电话:(022)23507125

总 序

第二次世界大战结束以后，全球经济一体化和区域经济一体化迅速发展，在世界范围搭设了被称为“世界经济金字塔”的三大经济支柱，即国际货币基金组织、世界银行和关税与贸易总协定。关贸总协定(GATT)于1947年10月成立，其宗旨就是不断推动全球贸易自由化，反对和逐步削减或取消各种形式的贸易壁垒、贸易障碍和贸易歧视。由于关贸总协定成立时的先天不足，在“乌拉圭回合”谈判中达成“关于成立世界贸易组织的决议”，著名的世界贸易组织(WTO)终于在1995年1月1日于日内瓦宣告成立，为此世界上第一个多边主义的、具有法律权威性的、以发展自由贸易为目标的和更具有活力的多边贸易制度终于建立。应该说，从关贸总协定到世界贸易组织的半个多世纪的发展过程中，世界上大多数国家和地区逐步认识到加入全球多边贸易体制的重要性，越来越多的国家和地区(包括许多发展中国家)加入了这个大家庭。1947年发起成立GATT的只有23个国家和地区，而目前WTO的正式成员国和地区已经发展到148个(最近加入的是柬埔寨和尼泊尔两国)，此外还有包括俄罗斯等国在内的30多个国家正在申请加入。

但是许多国家，特别是发展中国家在跨入WTO的门槛时往往都有一种十分矛盾的心理，一方面谁也不愿意被长期关在WTO的世界大市场之外，使本国经济成为与“世”隔绝的封闭落后的经济；但另一方面又担心加入WTO以后自己的经济实力很难抵御市场开放后外国产品对本国市场的巨大冲击，因为一

个国家加入 WTO 后不但要全面遵守世界贸易组织的各项规则,而且还要向 WTO 各成员国作出全面开放本国货物市场和服务市场的承诺,具体是要在确定的时间表内大幅度削减进口关税、削减和逐步取消非关税壁垒,并逐步开放服务市场。

正因为如此,关贸总协定成立的时候,在其基本规则中要求各成员国不断提高本国市场准入程度的同时,也通过了一系列可以有效保护国家经济安全的规则和手段,如反倾销、反补贴、保障措施等贸易救济措施。WTO 全面取代 GATT 以后,进一步发展和规范了上述安全机制,这也证明 WTO 的理论基础不仅依照传统的自由贸易理论设计其框架,而且也接受了保护幼稚工业等贸易保护理论的观点,吸收其科学合理的成分,只有如此才使 WTO 的多边贸易体制更具有生命力,更能被大多数国家和地区所接受。

改革开放以后,中国不断地促进本国经济与世界经济相融合,其重要步骤之一就是在 1986 年 7 月 10 日正式申请恢复关贸总协定的合法席位,在 WTO 取代关贸总协定以后又开始申请加入世界贸易组织,经历了 15 年多的艰难历程之后,终于在 21 世纪的第一年正式加入了 WTO,成为这个全球多边贸易体制的成员。正式加入 WTO 以后的中国,一方面根据自由贸易原则承诺开放货物市场和服务市场,制定工业品和农产品的关税减让清单、非关税减让清单和服务贸易开放市场清单;另一方面则利用 WTO 保护国内产业的规则,对因开放国内市场而遭到外国产品冲击的同类产品生产予以合法、有限和适度的保护。从 1998 年开始,我国政府对外国产品低价倾销的不公平竞争方式实施反倾销措施,截至 2003 年 7 月,共发起 26 起反倾销调查,其中有 10 起作出了最终裁定并征收反倾销税。但是,我国的反倾销制度还不成熟,对外反倾销的力度还不够大。并且,我国目前利用的 WTO 贸易救济措施还主要限于反倾销,而对于反补贴与保障措施这两种 WTO 成员国经常使用的缓解对国内工业冲击的有效手段,我们却了解不多,很少使用。以保障措施为例,其实在我

国第一次正式实施保障措施之前,许多西方国家已经对我国的出口产品发起了 50 次普遍性的或特殊性的保障措施,严重影响我国一些重要产品和产业的出口和发展,在 2002 年 3 月美国发起对钢铁产品实施保障措施和紧急限制进口使我国钢铁业受到严重打击以后,我们才逐步认识了什么是保障措施。可见,认真学习 WTO 有关贸易救济措施的基本

理论基础不仅依照传统的自由贸易理论设计其框架,而且也接受了保护幼稚工业等贸易保护理论的观点,吸收其科学合理的成分,只有如此才使 WTO 的多边贸易体制更具有生命力,更能被大多数国家和地区所接受。

改革开放以后,中国不断地促进本国经济与世界经济相融合,其重要步骤之一就是在 1986 年 7 月 10 日正式申请恢复关贸总协定的合法席位,在 WTO 取代关贸总协定以后又开始申请加入世界贸易组织,经历了 15 年多的艰难历程之后,终于在 21 世纪的第一年正式加入了 WTO,成为这个全球多边贸易体制的成员。正式加入 WTO 以后的中国,一方面根据自由贸易原则承诺开放货物市场和服务市场,制定工业品和农产品的关税减让清单、非关税减让清单和服务贸易开放市场清单;另一方面则利用 WTO 保护国内产业的规则,对因开放国内市场而遭到外国产品冲击的同类产品生产予以合法、有限和适度的保护。从 1998 年开始,我国政府对外国产品低价倾销的不公平竞争方式实施反倾销措施,截至 2003 年 7 月,共发起 26 起反倾销调查,其中有 10 起作出了最终裁定并征收反倾销税。但是,我国的反倾销制度还不成熟,对外反倾销的力度还不够大。并且,我国目前利用的 WTO 贸易救济措施还主要限于反倾销,而对于反补贴与保障措施这两种 WTO 成员国经常使用的缓解对国内工业冲击的有效手段,我们却了解不多,很少使用。以保障措施为例,其实在我

前言

1995年1月1日世界贸易组织成立，正式取代了1947年创建的关税和贸易总协定，成为世界多边贸易体制的基础，其成立时所宣布的基本宗旨就是不断推行贸易自由化，反对各种形式的贸易障碍、贸易壁垒和贸易歧视，以促进世界经济的快速增长。为此贸易自由化就成为WTO的一项最为重要的基本原则，即在世界贸易组织的框架下通过组织多边贸易谈判，实质性削减关税和减少其他贸易障碍和壁垒，扩大成员国之间的货物和服务贸易的发展。

在原关税与贸易总协定和后来成立的世界贸易组织的协调与推动下，全世界的关税水平大大地降低了，形形色色的非关税壁垒也受到很大的限制与规范。其结果是：一方面有力地促进了国际贸易的发展，另一方面也对各成员国的国内某些弱势产业带来一定程度的威胁。许多国家，特别是发展中国家在加入WTO这个全球多边贸易体制时往往带着十分矛盾的心理，它们一方面想通过加入世界贸易组织来享受其自由贸易的成果，以推动本国出口产品更畅通地进入各成员国市场；另一方面又担心入世以后由于其自由贸易的机制会使其他成员国的有强劲竞争力的产品大规模进入本国市场，给本国同类产品造成严重损害或严重损害威胁。如果WTO没有一个对成员国国内产业进行有效保护的安全机制，没有一个有效的“安全阀”，

许多发展中国家就不敢加入 WTO 这个自由贸易的俱乐部，全球多边体制也就不够完善和不具有广泛的代表性。当然世界贸易组织制定的保护贸易政策必须是合法的、适度的和有限的，决不能和自己制定的自由贸易政策相违背，为此在世界贸易组织一系列多边贸易规则和文件中就有三个非常重要的旨在保护成员国国内工业的国际贸易规则和协议，这就是反倾销、反补贴和保障措施。为了防止大量进口产品冲击本国工业，在关贸总协定成立以来（包括 WTO 取代关贸总协定以后的时期）的 50 多年里，大量的反倾销和反补贴成为各成员国经常使用的武器，为此也多次引发国际贸易争端甚至发生激烈的贸易战，但是保障措施使用的频率并不多，因此也容易使人们忽视其重要意义和作用。

入世两年多来，中国工业、农业、服务等行业的市场进一步开放，总体运行趋势良好。但随着中国对外开放的领域越来越多，对外开放的程度也将越来越深，相应地，中国企业面临的挑战也会越来越大。除了反倾销和反补贴措施外，保障措施也是 WTO 规则允许的成员国用以合理保护国内产业的主要行政手段之一。充分了解 WTO《保障措施协议》，适时运用保障措施，能够促使我国各行业更好地面对国内、国际激烈的市场竞争。

保障措施在 WTO 多边贸易规则里是指在特定紧急条件下为保障本国经济利益，允许任何一个缔约国减少或免除一定义务而不必承担责任的规定，使缔约国所承担的义务具有一定的灵活性。这种“例外措施”起到了“安全阀”的作用，故称为“安全阀”条款。保障措施是国际法上“情势变迁原则”在国际贸易关系中的具体运用。情势变迁原则产生于 16、17 世纪，本意是契约本身含有在签约时的情势不变期间契约持续有效的条款，即情势不变条款。这一原则有合理的一面，即当发生缔约时未能预料到的情势变化，

而使成员方享有的条约上所规定的利益受到严重损害,并与另一成员方之间发生利害关系的严重失衡时,该成员方为保护本国的利益可以终止条约或寻求某种补救措施。但在实际操作中,这一原则没有一个客观判断的标准。所以长期以来,单凭缔约方的主观判定,给国际贸易带来不稳定的因素。滥用保障措施会阻碍世界贸易的自由化进程,因此,对其实施的条件、实施的时间、实施的程序等各方面都进行了严格的限制。

从 1998 年开始,我国政府对外国产品以低价倾销的不公平竞争方式实行反倾销措施,到 2002 年底共发起 21 例反倾销调查,对其中的 8 例进口产品宣布征收反倾销关税。但对于保障措施这种 WTO 各成员国经常使用的缓解对国内工业冲击的有效手段,我们却了解不多,也很少使用。与反倾销、反补贴相比较,国际上的保障措施实例要少得多,但是自世界贸易组织成立以来全世界的保障措施实例有明显增多的趋势,1995 年到 2001 年 WTO 各成员国实行的保障措施案例已经达到 114 例,是关贸总协定 47 年里案例总量的一倍多。其实在我们第一次正式实施保障措施之前,许多西方国家已经对我国的出口产品发起了 50 多次普遍性的或特殊性的保障措施,严重影响我国的一些重要产品和产业的出口和发展。在 2002 年 3 月美国发起对钢铁产品实施保障措施和紧急限制进口以后,才使我们在本国钢铁业受到严重打击后逐步认识了什么是保障措施,什么是紧急限制进口。我们应认真学习 WTO 有关保障措施的基本知识和规则,并将其付诸实践,利用这一国际通行规则有效保护我们国家的经济 and 产业安全。

目 录

前 言

- 第一章 美国的钢铁贸易保障引发的全球钢铁贸易战/1
 - 第一节 美国对钢铁产品实施保障的基本措施/2
 - 第二节 美国实施钢铁保障措施的原因/8
 - 第三节 世界有关国家和地区的反应/13
 - 第四节 美国钢铁贸易保障引发的争端解决纠纷/18
 - 第五节 美国实施钢铁产品保障措施效应分析/24
 - 第六节 美国方面的败诉与对世界钢铁市场的影响/27
- 第二章 保障措施的形成和在国际贸易中的作用/33
 - 第一节 保障措施的含义/33
 - 第二节 保障措施的特点/34
 - 第三节 保障措施在国际贸易中的作用/37
 - 第四节 保障措施与反倾销、反补贴的区别/42
 - 第五节 保障措施的实施种类/44
- 第三章 保障措施的法律依据及其演变/48
 - 第一节 1947GATT第19条保障措施的规则及其缺陷/49
 - 第二节 从GATT到WTO保障措施制度的演变与发展/58
 - 第三节 WTO的《保障措施协议》/66

第四章 保障措施与争端解决机制/76

第一节 WTO 的争端解决机制/76

第二节 WTO 成立以来保障措施及争端解决的实施情况/81

第三节 保障措施争端解决的典型案例评析/90

第五章 保障措施与中国的产业保护政策/117

第一节 中国产业保护政策的演变与发展/118

第二节 保障措施制度在中国的立法中正式得到确立/125

第三节 中国加入 WTO 以前面临的保障措施和由此引发的贸易争端/136

第四节 中国入世以后对钢铁工业应对和启动保障措施的实践/145

第六章 保障措施与中国经济发展的攻防方略(代结束语)/161

第一节 国外对中国产品实施保障措施对我们的影响及相应对策/162

第二节 中国利用保障措施保护受进口影响产业的相应对策/174

附录/182

附录 1:中华人民共和国对外贸易法第 29 条/182

附录 2:中华人民共和国保障措施条例/182

附录 3:中国入世议定书第 16 条“特定产品过渡性保障机制”/188

附录 4:WTO 成立以来各成员国实施保障措施情况统计表/190

后记/194

第一章 美国的钢铁贸易保障引发的全球钢铁贸易战

美国是当今世界头号经济大国，但是在 220 年前刚刚从英国殖民统治下解放出来的时候，它还是一个国土十分狭窄、人口不过几百万的落后的农业小国。短短 200 余年的美国历史似乎总是与机会、上升、增长诸种良性态势紧密相连。汉密尔顿当年在美国国会作出的“关于制造业的报告”系统提出了保护国内产业，发展本国工业的具体措施，在这之后使美国从一个落后的棉花等原料产地，一举跃进为生机勃勃的资本主义工业文明的新兴中心。

长期以来美国的产业发展政策中始终把发展钢铁工业作为政府主要支持的产业，多年来钢铁工业曾经是一个国家经济实力的象征。过去美国经济的三大支柱就是钢铁、汽车和建筑行业，在这些领域曾长期独霸世界。钢铁产业在要素密集分类上是一种交叉型产业，由于它需要大量原材料，可以作为资源密集型产业；发展钢铁业又需要大量巨额投资，也可以作为资本密集型产业；现代钢铁业的发展也需要现代技术与管理，从这个角度也可以说是技术密集型产业。美国的基本国情是有丰富的石油、煤炭、矿石等资源，又是一个资本实力非常雄厚的超级大国，而且美国的现代科学技术在全世界也一直处于领先地位，正是这些得天独厚的条件使美国长期是一个钢铁生产和出口大国，其钢产量

在 1953 年就已经超过 1 亿吨,成为世界第一产钢大国。但是在 60 年代到 80 年代间美国的钢铁产业没有进行大规模的技术改造,装备落后,竞争能力逐年下降,由于美国信息产业的发展 and 钢铁行业成本逐步增高、污染日趋严重和消耗能源过多,美国的钢铁产业也逐渐变成“夕阳工业”。在钢铁工业技术迅速发展的欧洲和日本同类产品的冲击下,美国的钢铁产量不断下降,钢材产量从最高时的 1.36 亿吨下降到 1984 年的 6000 万吨,当时美国许多竞争力差的企业被迫关闭,关闭企业总产钢量约 7000 多万吨,相当于垮掉了 9 个鞍钢。从 2001 年 3 月开始,美国经济整体进入萧条时期,大多数企业生产与销售都处于不景气状态,这一年震惊世界的“9·11”事件更使美国本来已经进入下滑态势的经济状况雪上加霜,对于钢铁产业来说更是如此。到 2002 年第一季度,美国 30 余家大型钢铁企业已经倒闭和申请倒闭,近 7 万钢铁工人失业,许多城市经常出现高举旗帜示威游行的钢铁工人队伍,他们强烈呼吁政府干预钢铁的进口,以提高钢铁业的就业水平和处于生产岗位工人的收入。在这种情况下,2002 年 3 月美国以振兴国内衰落的钢铁部门为由,对从欧盟以及一些拉美和亚洲国家进口的多种钢铁产品征收保障关税,这种行动称为“保障措施”。美国钢铁保障措施案是近年来世界经济中比较重要,影响力比较大的保障措施案件,对此案例进行研究将有助于我们加深对世界贸易形势和 WTO 规则的了解和认识。

第一节 美国对钢铁产品实施保障的基本措施

一、美国此次钢铁产品贸易保障涉及的产品和主要措施

过去美国的钢铁业曾经非常强大,不论在技术方面还

是在生产规模方面都在全世界处于优势地位,但随着竞争力的逐渐下降,这种优势被后来居上的日本和其他国家赶超。在过去几年中,欧盟、日本和韩国的钢铁制造商加快重组的步伐,而美国的钢铁行业却陷入不景气状态,其产量不断减少。为帮助美国的钢铁行业进行重组,2002年3月5日美国总统布什在未与其他WTO成员进行协商的情况下,单边决定从3月20日起对10多个种类的钢铁产品实施为期3年的紧急钢铁保障措施,具体内容包括征收临时性高关税和制定进口配额,关税幅度为8%~30%,以后逐年递减,具体征税产品如表1-1所示。此次钢铁保障措施是根据美国1974年《贸易法》的201条款,主要针对的目标是来自欧盟、日本、韩国、俄罗斯、乌克兰和中国等对美出口较多的国家,而不包括与美国签订北美自由贸易区协议(FTAs)的国家,即加拿大和墨西哥及一些发展中国家。

表1-1 2002年美国实施钢铁产品贸易保障的具体措施及附加税率

保障措施	涉及产品
30%的保障关税	平板产品:热轧平板、冷轧平板、钢板、镀面板,马口铁、热轧棒钢及磨光棒
15%的保障关税	部分钢管、钢筋、不锈钢棒、线材
13%的保障关税	碳钢及合金钢配件
8%的保障关税	不锈钢抽线
关税配额年进口量	扁钢胚(超过540万吨配额则征30%的保障关税)

二、美国对钢铁产品实施保障措施的法律依据

1. 美国从反倾销与反补贴到通过保障措施来限制钢铁进口

美国总统布什在宣布采取紧急限制钢铁产品进口的决定时称此次保障措施是符合WTO精神的,即在本国工业遭到大量外国进口的严重损害时,可以通过暂时性的进

口限制来缓解这种冲击。从 1998 年开始,占美国钢铁业生产能力 30% 的厂商倒闭,美国钢铁价格在 2001 年第四季度达到 20 年来的最低水平。面对国外产品的冲击和美钢铁产业的衰退,美国政府一开始试图仍旧使用传统的反倾销和反补贴的措施保护钢铁产业,商务部主要从倾销和补贴的角度进行调查。美国认为外国钢铁厂商得到政府的补贴而大量扩张生产能力,使进口钢铁产品充斥美国市场,因此严重影响了美国钢铁生产者、工人和整个行业,造成了美国企业的破产和失业问题日趋严重。2001 年 2 月美国商务部称巴西、法国和韩国向美国出口的冷轧钢板等钢铁产品得到政府补贴,净补贴率最高超过 12%。2002 年 1 月 16 日美国商务部称,从法国、意大利、德国、英国、韩国出口到美国的不锈钢条为倾销商品,倾销幅度为 1.7% 至 125% 以上,意大利的不锈钢条还得到了政府补贴,补贴率为 13%。商务部在调查中认为中国台湾向美国的钢铁出口不构成倾销。在这一时期美国对钢铁产品的反倾销同样“光顾”到中国的钢铁企业,中国的许多钢铁企业如宝钢、鞍钢、武钢、本钢、莱钢等都被列入美方反倾销的名单,最终被调查的是马鞍山钢铁公司和潍坊钢管公司,并于 2001 年 12 月初裁决决定对其产品征收 159% 的反倾销关税。对于这种初裁中国企业非常震惊,这些涉诉企业决定不惜一切代价打赢这场没有硝烟的贸易战。由于马钢等企业反应迅速,并制定缜密的应诉方案,使美方派遣的专员在实地核查中没有发现任何“蛛丝马迹”,并根据有关数据决定中方企业不用交纳任何反倾销税。

2. 美国钢铁保障的法律依据——“201 条款”

2001 年 6 月布什提出一个旨在恢复世界钢铁市场秩序的三部分倡议,包括讨论减少全球过剩钢铁产量以及通

过谈判消除导致市场扭曲的补贴，但是采取反倾销或反补贴只能对经过调查全部满足所有条件的个别国家实施，并不能全面解决产业冲击问题。为此布什要求美国国际贸易委员会（USITC）遵照 1974 年贸易法案第 201 条款来调查进口对美国钢铁行业的影响，该条款规定如果国内产业认为他们受到大量外国进口的损害或威胁，就可启动保障措施来紧急限制进口。

201 条款是美国国会 1974 年制定的一揽子综合贸易法案的重要条款。1974 年对美国来说是非常关键的经济政策转折点，因为在这之前美国经济在全世界基本上是一枝独秀，没有哪一个竞争对手会构成对美国的威胁。但是 70 年代初美国陷入越南战争以后，其经济状况开始走下坡路，连续 80 年的贸易顺差从 1971 年开始变为贸易逆差，当时尼克松政府制定的“新经济政策”并没有解决这一问题，贸易逆差继续扩大。为了防止进口的进一步增加会使美国的贸易逆差不断扩大，1974 年美国国会全面修改其贸易法规并推出了新的综合贸易法案。1974 年综合贸易法案虽然在很多方面继续维持其传统的自由贸易政策，但是破天荒地增加了许多贸易保护色彩的条款，该法案第 201 条涉及的内容就是很典型的保护条款。实际上 201 条款就是 GATT 第 19 条免责规则在美国转化为国内法规的具体体现，其内容又称为“进口补救”措施，即当某种进口产品数量过多，给国内相关产业造成严重危害时，总统有权采取提高进口关税和设置进口限额等措施来紧急限制进口。与 201 条款相对应的还有一种也十分有名的“301”条款，301 条款也是针对国外实行的限制与报复措施，不过 301 条款是在美国产品遭到“不公平贸易行为”时才能采取的措施。后来在 1988 年美国的综合贸易法案中又将 301 条款分

化为“特别 301”和“超级 301”两部分。“特别 301”是针对知识产权保护措施的,该条款规定如果哪个国家不能有效地保护美国的知识产权或阻碍受知识产权保护的美国公民公平、公正地进入其市场,美国就可以对其进行报复;“超级 301”是强调美国对付国外不公平贸易的做法,强调美国具有单方面报复的能力,借以迫使外国对美国产品开放市场。所以 201 条款和 301 条款都是贸易保护与对国外产品的限制与报复,但二者的区别是:201 条款针对的是公平贸易商品,而 301 条款是针对不公平贸易的行为。

3. 启动 201 调查与限制钢铁产品进口

根据美国总统布什依据 1974 年贸易法案 201 条款的原则,对进口钢铁产品进行紧急限制的指示,2001 年 10 月美国国际贸易委员会经研究认为进口钢铁产品在短期内数量明显增加,而且对美国钢铁工业造成了实质性损害。有关部门仔细查阅了调查中提供的证据,这些证据表明,在为期 5 年的调查中美国国内钢铁业受到进口的冲击。美国国际贸易委员会建议总统对这些进口产品施加配额和高达 40% 的为期 4 年的关税。为此美国历史上最大的涉及产品金额最多的贸易保障措施终于出台了,也因此引起大多数钢铁出口国的不满和反对,一场震惊全球的钢铁贸易大战也由此而爆发。

三、美国钢铁保障的豁免措施

WTO 的保障措施有一个十分重要的基本原则,就是对受到严重冲击的国内产业要实行紧急限制进口的话,必须针对所有国家,不能采取选择性的歧视性保障,但是根据这一协议的发展中国家例外的原则可以对部分符合条件的发展中国家采取网开一面的优惠政策。美国政府在这次