



WTO与中国经济研究丛书

李荣林 张汉林 主编

WTO 与 多边投资协议

盛 斌



天津大学出版社

TIANJIN UNIVERSITY PRESS

WTO 与中国经济研究丛书

WTO 与多边投资协议

盛 斌



天津大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

WTO 与多边投资协议/盛斌著. —天津:天津大学出版社, 2003.1

(WTO 与中国经济研究丛书)

ISBN 7-5618-1688-X

I. W… II. 盛… III. 世界贸易组织 — 规则 — 影响
— 社会主义法制 — 建设 — 中国 IV. F831.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 002220 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨风和
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
网 址 www.tdcbs.com
电 话 营销部:022-27403647 邮购部:022-27402742
印 刷 河北省昌黎县第一印刷厂
经 销 全国各地新华书店
开 本 148mm × 210mm
印 张 8
字 数 239 千
版 次 2003 年 1 月第 1 版
印 次 2003 年 1 月第 1 次
印 数 1 - 3 000
定 价 18.00 元

WTO 与中国经济研究丛书

编 委 会

顾问

熊性美 南开大学国际经济研究所
王林生 对外经济贸易大学

主编

李荣林 南开大学国际经济研究所
张汉林 对外经济贸易大学

编委

宫占奎 南开大学中国 APEC 研究院
戴金平 南开大学国际经济研究所
罗小明 天津财经学院对外贸易系
程宝库 南开大学国际经济法研究所
赵晓晨 天津财经学院经济研究所
朱 彤 南开大学国际经济研究所
陈建国 南开大学国际经济研究所
盛 斌 南开大学国际经济研究所
孟 夏 南开大学中国 APEC 研究院



《WTO 与中国经济研究丛书》

序 言

在世界上没有哪个国家像中国这样对复关和入世倾注了如此大的热情。据统计,关于世界贸易组织的著作在美国有几十本,在日本有几百本,而在中国却有几千本。一个世界贸易组织秘书处的官员到北京访问,当他走进新华书店看到满架的不同版本的介绍 WTO 的著作时,感到很意外,同时也对中国履行入世承诺充满信心,因为他觉得对世界贸易组织如此关注的国家不可能对自己的承诺采取不负责的态度。

中国在加入世界贸易组织的道路上经历了太多的坎坷,因此使国人产生了深深的 WTO 情结,甚至有人将入世看做是国运的一种象征。这种感情的经历不能不唤起国人对中国入世的关注。然而作为经济学家则更多地是从理性角度来看待 WTO,看待中国入世。无论是从当前世界经济所表现出来的全球化趋势的角度来看,还是从中国对外开放和外向型经济发展的角度来看,或者从推进中国市场经济建设和管理体制的进一步改革的角度来看,中国加入 WTO 都具有一种必然性。这种必然性也表现在将给国内经济带来一系列的重大变化。按照人们习惯的说法,中国加入 WTO 既是一个机遇又是一种挑战。

1

然而,在中国成为 WTO 的正式成员之后,需要的不再是对 WTO 的宣传,而是对 WTO 的深入研究。我们不仅要研究 WTO 的各项规则,而且要研究规则背后的经济学原因;不仅要研究入世可能产生的经济影响,而且要研究其可能产生的制度性影响;不仅要研究现有的规则,而且要研究将要产生的新规则;不仅要研究如何遵循规则,而且也要研究如何参与新规则的制定。中国入世之后的一个重大变化就是不仅要遵循现有的规则,而且更为重要的是要参与新规则的制定,在这方面我们的确还有很多工作需要做。因此中国入世之后对 WTO 的研究从这种意义上说变得更加迫切、更加重要了。本书的主编和作者针对中国入世后面临的新问题,选择 WTO 理论和实践中的一些重要方面编写了这套《WTO 与中国经济研究丛书》,具有重要的理论和现实意义。





《WTO 与中国经济研究丛书》由 6 本书构成。本序言并不想对每本书的内容做一般性的评价,只想就丛书的一些主要特点做简要的介绍。

首先,WTO 制定了一系列的贸易规则,这些规则已经越来越被人们所熟知,但是在这些规则背后所包含的经济学原则却还未被广泛了解。比如为什么 WTO 倡导自由贸易原则而一般地反对贸易保护主义;为什么 WTO 在有条件的允许保护措施中只允许使用关税而禁止使用数量限制等非关税措施;为什么 WTO 反对各种不公平的贸易做法,鼓励竞争而反对行业和政府垄断;如果说自由贸易比保护贸易好,那么为什么各个国家在 WTO 的谈判中都尽可能地对国内市场给予保护而不愿意单方面地采取贸易自由化措施;在非歧视性和互惠原则下为什么 WTO 各成员能够在相互竞争中不断地走向合作。所有这些问题都需要从经济学理论中寻求答案。因此理解 WTO 不能只停留在规则层面而应当深入到理论层面,只有这样才能真正地理解 WTO 的各项规则,才能在遵守规则的前提下自觉地利用规则。为了深化对 WTO 的研究,丛书对上述问题从经济理论角度作了透彻而且简要的阐述,从而使其具有一定的理论性。

其次,从政策层面来看,WTO 带给中国的不仅是市场的开放,而且更为重要的是市场的建设和完善。然而市场的建设和完善并不是一个自发的过程。对于中国这样的转型经济来说尽快地建立符合 WTO 规则的市场经济体系,加快国内制度建设是一个不可回避的问题。丛书紧密地结合我国实际,以 WTO 的制度性要求为基础,比较深入地探讨了我国的法律制度和市场体系的建设和完善的有关问题,这对我国政府政策的调整和企业自身行为的规范具有指导意义,从而使得丛书具有一定的政策性特征。

第三,这是在中国成为 WTO 的正式成员之后编写和出版的一套丛书。中国成为 WTO 的正式成员之后,按照透明度原则,中国入世议定书及所有法律文件都得公开,这就可以有依据地对入世的影响进行深入、具体地研究。这是在入世承诺没有公布之前很难做到的。本丛书所做的一项重要工作就是以中国在入世议定书中所做的承诺为基础,





分别从微观、中观和宏观三个层面具体深入地分析了这些承诺可能给中国的消费者、企业和各行业以及整体经济造成的实际影响。从这种意义上说本丛书具有一定的实效性。

最后,中国成为世界贸易组织的正式成员之后,不仅要按照在入世时所做的承诺来开放和完善国内市场,而且还要利用 WTO 的规则来维护本国的利益并积极地参与新规则的制定。这显然是入世之后中国 WTO 实践的重点。要参与新规则的制定就必须给 WTO 的新议题和潜在议题以足够的关注。这套丛书对 WTO 关注的劳工标准、竞争政策、环境保护等新议题,以及多边投资框架协议等潜在议题进行了全面的介绍、阐述和分析,这种分析将有助于我国参与 WTO 的新一轮谈判和新规则的制定。对新议题的专门讨论可以说是本丛书的一个重要特征,表现出较强的超前性。

当然,任何一套丛书都不可能达到尽善尽美,丛书的书目选择和内容安排体现了作者对 WTO 新议题的关注和研究的思路。我们希望广大读者能从中获益,并希望所有作者能够继续对 WTO 中的新问题予以关注和研究,为我国履行 WTO 承诺和参与 WTO 实践作出更大的贡献。

特为之序。

熊性美

2002-08-07 于南开园

3





目 录

第一章 导论	(1)
第二章 贸易与投资的关系及含义	(13)
第一节 贸易与投资关系的理论分析	(13)
第二节 贸易与投资关系的实证分析	(17)
第三节 贸易与投资的关系对各国的意义和影响	(27)
第三章 国际投资安排的结构框架	(36)
第一节 国际层面的新进展	(36)
第二节 主要国际经济组织的多边投资协定谈判	(41)
第三节 国际投资协定的性质和特征	(48)
第四节 国际投资协议谈判的经验与教训	(54)
第五节 实现多边投资安排的途径	(61)
第四章 世界贸易组织关于投资问题的主要协议及其影响	(70)
第一节 与贸易有关的投资措施协定(TRIMs)	(71)
第二节 补贴和反补贴措施协定(SCM)	(75)
第三节 服务贸易总协定(GATS)	(79)
第四节 与贸易有关的知识产权协定(TRIPs)	(85)
第五章 世界贸易组织与贸易有关的投资措施协议	(92)
第一节 与贸易有关的投资措施的定义和内容	(92)
第二节 与贸易有关的投资措施协议的背景	(96)
第三节 与贸易有关的投资措施对贸易和经济发展的影响的 理论分析	(102)
第四节 乌拉圭回合关于与贸易有关的投资措施的谈判	(111)
第五节 与贸易有关的投资措施协议的基本内容	(119)
第六节 对与贸易有关的投资措施协议的意义和作用评价	(125)
第七节 与贸易有关的投资协议的实施	(127)
第六章 世界贸易组织贸易与投资关系工作组的磋商	(131)
第一节 贸易与投资工作组的工作进程	(131)





第二节	现有国际投资协定安排的重复、冲突与差距	(133)
第三节	加入不同类型的国际投资协议的收益比较	(140)
第四节	多边投资协议的谈判方式和核心要素	(146)
第五节	多边投资规则中的发展问题	(148)
第六节	母国、东道国和投资者的权利和义务	(153)
第七章	经济合作发展组织的多边投资协定	(162)
第一节	经合组织多边投资协定的背景和目标	(162)
第二节	多边投资协定的原则和内容	(174)
第三节	多边投资协定的主要争议问题	(178)
第四节	多边投资协定对投资的影响和含义	(186)
第五节	经合组织多边投资协定谈判与世界贸易组织的关系	(190)
第八章	联合国贸易发展会议的多边投资框架	(192)
第一节	关于多边投资问题的工作框架和重点	(192)
第二节	投资措施与待遇标准	(195)
第三节	投资者义务	(205)
第四节	投资保护和争端解决	(211)
第五节	程序和方法	(216)
第六节	贸发会议关于投资问题的工作与 WTO 之间的关系	(217)
第九章	非政府组织的影响	(220)
第一节	非政府组织的定义	(220)
第二节	非政府组织与国际投资安排	(220)
第三节	主要非政府组织在双边投资协定谈判中的立场	(222)
附录 1	世界贸易组织与贸易有关的投资措施协议	(227)
附录 2	世界贸易组织“贸易与投资关系工作组”成员方名单	(231)
附录 3	亚太经济合作组织非约束性投资原则	(234)
参考文献		(237)
后记		(241)





第一章 导 论

国际投资是国际资本移动的一种重要形式,也是当代国际经济技术合作的重要方式,在当今世界经济发展中具有越来越重要的作用,无论对东道国还是对投资国经济都具有相当重要的意义。从各国经济的发展和对外经济合作的角度来看,国际直接投资的作用更为突出。在国际直接投资活动中,跨国公司这一跨国性的企业经营形式也普遍被各国所重视。它们一方面通过直接投资开展自己的跨国经营活动,另一方面又通过吸收国外投资对外国企业的跨国经营开放本国市场。本章先着重介绍国际投资的一些基本概念和特征,以及现存的限制和鼓励投资的若干政策措施,然后简要介绍本书的写作目的和结构。

一、国际投资的概念与特征

国际投资是指各国的个人、企业、政府或其他经济组织在本国以外的区域所进行的各种投资活动。国际投资有广义和狭义之分,前者包括国际直接投资、国际证券投资、国际贷款以及部分国际援助;后者则仅包括国际直接投资和国际证券投资。

(一)国际直接投资

国际直接投资是指一国的投资者将资本用于在他国的生产或经营活动,并掌握经营控制权的投资行为。具体可以表现为由投资者在东道国单独投资或与其他投资者共同投资创立新企业,或是收购东道国的现存企业,或是增加资本扩展自己在国外的原有企业。国际直接投资的突出特征是投资者对所投资的企业拥有有效的控制权。根据国际货币基金组织的解释,有效控制权是指投资者拥有所投资企业一定数量的股份,因而能行使表决权并在企业的经营决策和管理中享有发言权。这种股权参与下取得的经营控制权有别于非股权参与所拥有的经营控制权。在非股权参与的情况下,投资者的资产投入不构成对企业





所有权的控制,通常被称为非股权投资。在直接投资活动中,投资者对企业的经营控制权一般都与投资者对企业股份的所有权相一致,投资者拥有的股份比例越高,其拥有的经营控制权也就越大。

(二)国际证券投资

国际证券投资是指投资者通过购买国外证券的形式进行的国际性投资活动,主要包括股权证券投资和债权证券投资。证券投资者是为了取得预期的股息、利息、增值等收益进行投资,而不是为取得企业的经营控制权进行投资。投资者不直接参与投资企业的经营决策和经营管理活动,因而这种投资活动又被称为国际间接投资。国际直接投资和国际间接投资的根本区别不是在于投资形式,而是在于是否拥有对企业经营的控制权。从资本移动的形态来看,间接投资主要体现为货币资本的国际移动,直接投资则体现为货币资本、技术、经营管理知识和经验等经营资源的国际一揽子移动。

(三)直接投资与经营控制权

2 区别国际直接投资和间接投资的根本标志是投资者是否拥有对企业经营管理的有效控制权。那么,怎样才算是拥有了经营控制权?它能否和股权构成确定的数量关系,以某一特定的股权数量作为直接投资的标准呢?按照国际投资实践的通行原则,经营控制权是指投资者实际参与企业经营决策和管理的能力以及在企业经营决策和管理中的实际地位,只要投资者在企业的投资决策和管理中显示出自己的存在,能够起到决定性的积极作用,就可以认为拥有了经营控制权。这种投资就是直接投资。由于不同企业的组织形式和股权结构存在着差异,因而取得经营控制权所需的股权比例也是不同的。目前国际上对于直接投资所需拥有的股权比例尚无统一的标准。国际货币基金组织曾在其出版的《国际收支手册》中指出,在所投资的企业中拥有 25% 或更多的投票股,可以作为控制所有权的合理标准。出于政策和管理的需要,许多国家的外资法或有关的法规都规定了构成直接投资所需拥有的最低股权比例,以区别于其他形式的投资。但具体的解释和标准却不尽相同。例如,法国规定,在一般情况下,把拥有一家公司 20% 的所有权作为外国直接投资的标准。日本外汇管理法所指的对外直接投资包括





本国投资者对国外企业进行的 10% 以上的所有权投资,对该企业提供的贷款,或虽出资不满 10%,但同时通过非股权的形式与该企业保持长期持续的关系,如长期提供原材料、销售产品、提供重要技术、派遣高级管理人员等。

二、国际投资的主要方式

在国际投资中,直接的投资动机主要包括:开发和利用国外的自然资源;保护企业的出口市场或开拓新市场;利用国外的廉价劳动力、土地等经营资源;取得和利用国外的先进技术和管理经验;分散和减少风险;充分利用现有技术和设备的使用价值;追求较高的投资利润;躲避或减轻纳税负担;实现企业全球发展战略;寻求有利的投资环境和政策优惠,等等。

进行国外直接投资的企业通常被称做母公司,它在国外投资的企业通常被称做子公司。按照国际惯例,母公司和子公司的关系是所有与被所有、控制与被控制的关系,所有子公司的生产与经营活动都在一定程度上受到母公司的控制和影响,服从母公司的总体发展战略。

(一)直接投资的类型

根据跨国公司子公司同母公司产品生产和经营的关联性,直接投资可以归结为以下三种基本类型。

(1)横向扩展型投资。它是指将母公司在国内生产的同样产品或相似产品,经营扩展到国外子公司进行。这种横向一体化投资在制造业中较为常见。其结果是同一生产阶段的一体化,不仅能使企业扩大原有产品的生产和经营,也有助于企业的新产品开发。它的基本优势在于企业经营规模的扩大,从而形成规模经济效益。

(2)纵向关联型投资。它是指在国外取得原材料或半成品,用于本国最终产品的生产,也可能是一种将最终生产过程转移到国外的投资行为,从而形成生产和经营过程前后关联型的投资。通过纵向关联投资,企业得以控制生产过程中相互关联的生产阶段,从而更好地发挥内部优势,提高经营效率。

(3)多元混合型投资。它是指在海外的子公司或是生产与母公司





国内产品不同的最终产品或是经营不同的业务内容,形成多元化的国际经营模式。在企业国际经营多样化的今天,多种经营型的投资有扩大的趋向,其投资数量在不断增加。

(二)直接投资的方式

1. 创立新企业

进行国际直接投资可采用两种基本的方式,其一是在东道国创立一个新的企业,其二是收购东道国已经存在的企业。创立新企业的传统方式是外国投资者投入全部资本,在东道国建立一个拥有全部股权和经营控制权的独资子公司。这种投资方式在美国被称为“绿地”投资。采用这种方式进行国际直接投资可使企业独享投资的权益,充分利用企业的内部优势,同时也要求投资者拥有较全面的经营实力和承担更多的经营风险。

另一种创立新企业的方式是后来发展起来的,较为灵活的国际合资方式。它是指由两个以上的投资者共同投资创立一个共同拥有的国际合资经营企业。具体表现为由投资者和东道国的合作者共同出资在东道国创立的合资经营企业,或是由投资者同第三国的合作者共同出资在东道国创立的合资经营企业。采用国际合资经营的投资方式可以集中投资各方的经营优势,从而增加新企业的活力和能量,增强企业的国际竞争能力。此外,合资方式还可以分散投资者的投资风险。这类合资经营企业一般多存在于资源开发和高技术开发等需大量投资和具有较高投资风险的领域。一般来说,合资经营企业是一种灵活的投资方式,投资者可以根据具体情况、自身的优势和当地条件选择企业形式和出资方式、比例等。目前,国际合资经营已成为国际投资者普遍采用的一种投资方式,特别是在发展中国家的外国投资更是如此。当然,在促成外国投资者与发展中国家合资的因素中也不可否认地存在着某些政策上的因素。事实上,某些国际合资经营企业的设立则主要在于政策方面的原因。

2. 收购国外企业

与创立新企业相对应的一种国际直接投资方式是对国外企业的收购。它是指外国投资者通过一定的程序和渠道取得东道国某现存企业





所有权和控制权的投资行为。国际企业收购也是国际投资中常见的投资方式,一般可分为全部收购和部分收购两种情况,后者一般也被称为参股。国际企业收购的一般做法是从证券市场取得企业的股权证券,或是在企业增资时以适当的价格取得企业增发的股权证券,或是同企业直接谈判购买条件以取得企业的所有权。无论是采用何种方式,投资者的基本目的都在于取得对被收购企业的控制权。国际企业收购同样也可以采用联合出资的方式进行。收购国外现有企业的最大优点是可使投资者较快地进入国际市场,它是使企业不必经过艰难的开创阶段,直接进入有利投资地区的有效手段。

(三)非股权投资

除直接投资之外,非股权投资和证券投资也是国际投资中的主要投资方式。非股权投资也称非股权安排,是指由投资者提供某种资产(主要是无形资产),从而构成在东道国建设项目或企业的资本投入。但是,投资者并不因此控制被投资项目或企业的股权,即投资者的投入不构成对企业所有权的控制。在实践中,非股权投资经常与股权投资相结合进行。非股权投资的主要方式包括:①管理协议。通过协议安排向国外企业提供管理服务,按年度提成收取报酬。②生产契约。与东道国企业订立合同,由投资者提供产品订单、有关设备、技术等,当地企业负责管理、实际生产等工作。③许可协议。适用于专利、商标和制造技术等方面。当一国企业因研究和开发的成果具有技术或商标优势时,可采用许可协议的方式向国外企业提供技术使用权,提取权利金或技术费。投资者采用非股权的方式投资可能是出于对经营风险和市场规模的考虑,或是出于对东道国政策的反应。非股权投资可以使投资者在不拥有股权的条件下进入国外企业的生产和经营活动,建立起较长期的国际合作关系,同时也可使投资者拥有某种程度的控制权。非股权投资是在 20 世纪 60 年代开始发展起来的,目前已在国际经营中具有相当重要的意义,被认为是直接投资的一种补充或替代方式。

(四)证券投资

国际证券投资是指以拥有国外证券为媒介,以取得预期收益为主要目的的国际性投资行为。作为投资工具的证券是一种代表财产权益





和收益权益,并可被自由转让的法定凭证,一般分为债权证券和股权证券两大类。因此,证券投资也相应地分为债权证券投资和股权证券投资两种基本类型。从市场的角度划分,证券投资的途径有两种,一是从初级市场取得新发行的证券进行投资,二是从二级市场取得已发行流通的证券进行投资。

三、东道国政府对外国投资的限制措施

尽管多数国家的政府都认识到外国投资对经济增长与发展的重要意义,但是在实践中,一些国家和地区,特别是发展中国家的政府出于保护幼稚产业、促进民族经济发展、实现社会目标、国家安全、消费者保护、公众健康、文化传统等公共利益对外国投资采取各种形式的限制措施。下面是一份经过分类的详细政策措施清单^①。

(一)在投资准入和开业方面的措施

- (1)不对外国直接投资开放某些部门、行业或活动领域;
- (2)特定部门、行业或活动领域外国企业准入或开业数量限制;
- (3)最低投资数额要求;
- (4)追回投资或利润再投资要求;
- (5)投资审查、授权与登记;
- (6)附加发展或环境保护等要求的有条件准入;
- (7)投资的特定法律形式(按当地公司组建);
- (8)进入方式限制(如不允许兼并与收购或必须符合某些附加条件等);
- (9)非股权投资特殊要求(BOT 协议、技术转让要求);
- (10)投资区域限制;
- (11)投资项目所需资本品进口限制(机器、软件);
- (12)投资者存款担保(金融机构);
- (13)外国投资者参与私营化限制或附加条件;
- (14)准入税费和公司税;

^① UNCTAD, World Investment Report, United Nations, 1996.





(15) 国家安全、政策、海关、公共道德规范要求。

(二) 所有权与控制方面的措施

(1) 外国人所有权限制(外国投资控股不得超过 50%)。

(2) 限制性合资(国家参股或当地私人投资者参股)。

(3) 逐步退出要求(一定期限后向当地企业转让股权)。

(4) 企业及企业股权所有权国籍限制。

(5) 长期使用外国贷款限制(如 5 年)。

(6) 外国投资者持有股票、债券类型限制(无选举权股票)。

(7) 外国投资者股票或其他专有权自由转让限制(未经批准,股票不得自由转让)。

(8) 外国持股人权利限制(如红利支付、清算后资本回汇、选举权、在建投资项目某些信息披露的否决权)。

(9) 东道国政府“金股”持有限制(一旦外国投资者投资超过某一特定比例,政府将进行干预)。

(10) 对一名或数名董事会成员的政府指定权。

(11) 董事国籍限制或高级外籍管理人员人数限制。

(12) 某些决议的政府否决权或重要决议董事会全票通过要求。

(13) 决议实施的政府咨询要求。

(14) 外国垄断限制或公共企业私营化的管理限制。

(15) 土地或不动产所有权及其转让限制。

(16) 工业或知识产权所有权限制或保护不力。

(17) 外国技术转让限制。

(三) 经营方面的措施

(1) 外国主要专业人员、技术人员聘用限制,包括签证、批准方面的限制。

(2) 业绩要求,如当地成分要求、加工要求、技术转让要求、人员招聘要求、区域或全球产品指令、培训要求、出口要求、贸易平衡要求、进口限制、当地销售要求、当地销售与出口联系配额制度、出口创汇要求等。

(3) 公共采购限制(即外国投资者被排斥在政府采购供应者之外,





或需提供特殊的担保)。

(4)资本品、零部件、加工投入品进口限制。

(5)当地原材料、零部件和生产投入品采购限制。

(6)土地和不动产的长期租用限制。

(7)国内经营地点转移限制。

(8)多元化经营限制。

(9)电讯网络准入限制。

(10)数据、资料流动限制。

(11)垄断或参与公共事业经营限制(如在特定价格基础上提供某类公共服务限制)。

(12)当地信贷获得限制。

(13)外汇限制(不能满足供应为进口商品、支付外国金融机构款项和利润汇出所需的外汇)。

(14)资本或利润汇出限制(逐笔审批、额外税收或转让后若干年方可汇出)。

(15)主要与教育和媒介服务相关的文化限制。

(16)信息披露要求。

(17)特定行业和活动领域外国企业经营特殊要求(如外国银行分支机构)。

(18)经营性许可和特许(如资金转移)。

(19)特别专业资格、技术标准要求。

(20)外国企业广告限制。

(21)技术使用费、技术援助费限价或特别税收规定。

(22)特定技术、品牌等使用限制,或逐项审批和带有附加条件。

(23)原产地规则追溯要求。

(24)当地生产联系或经销点建立的准入要求。

(25)国家安全、公共秩序、公共道德等方面的经营限制。

四、东道国政府对外国投资的鼓励措施

在对外国投资进行限制的同时,一些国家的政府或当局也采取了

