

谢莹 著

国家产业安全法 理论与实践



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

国家产业安全法理论与实践

谢莹 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家产业安全法理论与实践/谢莹著. —北京: 中国
商务出版社, 2005. 8
ISBN 7-80181-444-4

I. 国... II. 谢... III. 产业—安全—法律—研究
—中国 IV.D922.290.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 104042 号

国家产业安全法理论与实践

谢莹 著

中国商务出版社出版

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010—64269744 (编辑室)

010—64220120 (发行二部)

网址: www.cctpress.com

Email: cctpress@cctpress.com

新华书店北京发行所发行

北京兴达印刷有限公司印刷

890×1240 毫米 大 32 开本

10 印张 261 千字

2005 年 10 月 第 1 版

2005 年 10 月 第 1 次印刷

印数: 1500 册

ISBN 7-80181-444-4

F · 832

定价: 20.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64212247



作者简介

谢莹，1968年生，法学博士。1991年从华中理工大学毕业后先后在北京水泵厂、北京市委组织部、北京市科技干部局、国务院三峡工程建设委员会办公室工作，现工作于商务部产业损害调查局。1991年获华中理工大学机械工程工学学士学位；1998年获北京大学国际经济法硕士学位；2004年获中国人民大学经济法博士学位。

序

加入世贸组织后，我国进出口贸易迅猛增长。由2000年的世界排名第七位跃居至2004年的第三位。2004年我国进出口贸易总值突破了1万亿美元。进出口贸易的持续快速增长标志着我国正在成为一个新兴的贸易大国，也说明我国产业还在健康发展。但我们应该认识到，入世以来我国产业比较安全得益于国内外诸多因素，如：国民经济平稳较快发展为国内产业发展提供了良好的宏观经济环境；加入世贸组织过渡期内相关产业的保护政策发挥了积极的作用；国内产业应对措施得力，结构调整加快，产业竞争力得到了一定提高；国际市场变化，客观上使国内相关产业竞争压力减轻等。从2005年起，我国进入加入世贸组织“后过渡期”，我国产业既面临新的发展机遇，也面临更为复杂的国际环境和严峻的挑战。

一是我国已进入贸易争端高发期，国际经贸环境错综复杂。近年来，我国已经成为国际贸易保护主义针对的主要对象，与我相关的贸易争端至现复杂化趋势。除了反倾销、反补贴和保障措施外，还有“特殊保障条款”、“非市场经济地位”、“纺织品特别限制措施”等歧视性条款的滥用，以及使用检验检疫、环境保护、产品社会责任、知识产权保护等更隐蔽、更新型的手段和措施限制我产品出口。我遭遇国际贸易争端的领域也不断延伸，由货物贸易扩展到服务贸易、投资、知识产权等多个领域。在我出口产品受到种种限制的同时，由于国际上许多产业生产能力过剩，一些进口产品采取不公平贸易手段侵占我国市场，损害我国产

业,使我们不得不采取贸易救济措施予以救济。因此,可以说我国已经进入贸易摩擦多发期,国内产业安全面临更加严峻的挑战。

二是入世“后过渡期”的到来对我国产业的挑战和压力增大。从2005年起,我国进入加入世贸组织“后过渡期”:进口配额许可证全部取消;除汽车及零部件和少量化工品外,关税降至承诺的终点,关税总体水平降至9.9%,工业品平均关税9.0%,农产品平均关税15.3%;农产品关税配额数量已达到最高点;贸易权放开;服务贸易中银行、保险、证券、分销等所享受的过渡期将逐步结束。进入“后过渡期”,意味着政府原有的一些管理手段将逐步放开或取消,部分敏感产业将面临进口商品和服务的激烈竞争,我国经济的深层次、结构性问题也将逐步显现,我国经济发展和产业安全的潜在风险会增加。

三是我国产业整体竞争力还不强,运用规则发展和保护自己的能力也不足。当前我国产业发展总体上还处于粗放状态,产业整体竞争力不强。长期以来,我国产业以低附加值产品的数量扩张为主,缺乏自主创新能力,缺少具有自主知识产权的产品,专利技术拥有量很少,很多产品在核心技术方面受制于人。此外,与发达国家相比,我国政府部门、中介组织、企业在运用国际通行规则发展和保护自己的能力和水平还有较大差距,急需提高。

产业安全问题是当前我国经济发展过程中凸现出来的一个重大问题。谢莹同志敏锐地抓住这个问题进行深入研究,重点从法律制度建设角度来研究解决我国产业安全问题,是符合世贸组织规则的通行做法。他在书中不仅第一次提出了“国家产业安全法”的概念,而且从理论和实践两个方面对国家产业安全法进行了系统的论述,资料翔实,论证充分,对于关心我国经济发展和产业安全的广大读者具有重要参考作用。

商务部产业损害调查局局长

2005年6月

王琴华

序

当今经济全球化趋势迅猛发展，国际竞争日趋激烈，贸易摩擦日益加剧。一位德国经济学家对此做了这样的描述：“当今世界正呈现经济大战的态势，在过去争夺领土和殖民地的地方，正在为争夺市场和技术而战。”我们党的十六大报告在对错综复杂的国际形势深入分析后指出：“世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈，形势逼人，不进则退。”作为一个发展中的国家和 WTO 的新成员，我国面临着巨大的机遇和挑战。我们要学会“善于从国际形势和国际条件的发展变化中把握发展方向，用好发展机遇，创造发展条件，掌握发展全局，善于运用国际通行规则发展和保护自己”。

中国加入世贸组织以来，虽然国内产业安全状况总体平稳，曾经担心的入世对我国产业造成严重冲击的情况没有出现。但是，随着入世过渡期的结束和各种保护措施的渐失，国际、国内竞争的进一步加剧，我国经济结构中的一些深层次矛盾将逐步显现，国内产业将面临着更大挑战。多年来，我国一直是世界上贸易摩擦和纠纷的“重灾区”。据世贸组织统计，1995 年至 2004 年，我国连续 10 年成为遭受他国反倾销最多的国家，共遭受反倾销 365 起。2004 年，国外对我出口产品共提起 55 起贸易救济措施调查，涉案金额 12 亿美元。其中，反倾销案件 41 起，反补贴案件 3 起，保障措施案件 10 起，特保案件 1 起。而且，一些国家利用我国加入世贸法律文件中有关“特保”、“非市场经济地位”、“过渡期审议机制”和“纺织品限制措施”等不利条款，以

及形形色色的技术壁垒制约我国扩大出口。另外，一些国家和地区还在不断寻求新的措施，如利用道德标准、社会责任、劳工标准等限制我国产品的出口。

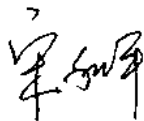
与此同时，国内竞争国际化的趋势也进一步加强，国际产业升级和转移速度加快，许多跨国公司、国外厂商越来越看好日渐壮大与繁荣的中国市场，在争夺中国市场中采取不正当不公平的方式打压中国国内产业。有些跨国公司习惯于借助倾销、补贴等不正当竞争手段将产品出口到我国，导致国内产品市场份额被进口产品挤占，国内产业受到损害。这不仅直接影响到社会再生产的良性循环和国民经济全局的安全，而且也造成了比较严重的社会问题。因此，我们在市场开放中，一定要注意维护国家的经济安全，尤其是产业安全。随着我国改革开放的深入发展，参与国际竞争的加深，我国产业安全问题会越来越突出。现在已经不是居安思危，而是居危思进、未雨绸缪的时候了。

谢莹同志抓住产业安全这个当代中国经济发展中的重大问题，从法律制度建设角度进行研究，具有重要的现实意义。他在书中首次提出“国家产业安全法”概念，并对其基本理论问题进行了比较系统地阐述；他也结合实际，对我国汽车、钢铁、石油化工和农业等几个关键产业的产业安全情况进行了研究和评估，既有理论意义也有实践价值。

在谢莹同志的再三邀请下，作为亲历了我国贸易救济制度创建和发展过程的工作人员，看过书稿之后，有了上面一些感想。相信本书对从事经济与法律工作理论研究和实务的广大读者也会有所裨益。

商务部产业损害调查局副局长

2005年6月



序 言

和平与发展是当今世界两大主题。大国之间的军事竞争虽然继续存在，但这种竞争已经成为经济利益的保护工具，意识形态的味道已经淡了。如今，经济全球化的步伐日益加快，商品、资本、技术和劳动等生产要素在全球流动，各国市场壁垒总体上呈现逐渐减少的趋势，国际进出口贸易迅猛发展。相对于冷战时期的对抗和封锁而言，一个统一的世界大市场无疑对于世界各国都是有利的。

但是，经济全球化在带来各国经济互补和共赢的同时，也使各国竞争更为激烈。为了赢得国际市场，不惜违反国际规则的情形也日益增多。同时，由于各国之间的经济联系更为紧密，以及由于通讯手段和交通工具提供的便利，地球村名符其实地已经形成了。一国经济波动往往对其他国家的经济造成影响，一国经济危机也对其他国家的经济形成了威胁，甚至导致同样的经济危机。此外，由于世界各国的发展程度不同，经济基础和实力相差悬殊，因此，在同样一个规则下，在同样一个市场中，虽然他们的法律地位是平等的，但由于他们获利的能力不同，因此导致富者越富，穷者越穷。事实上，经济全球化构建的是以发达国家为主导、多极力量相互制衡的全球经济系统，发达国家在经济全球化中占据非常有利的区位。在这种背景下，各国在开放市场的同时，日益重视国家经济安全也就不足为奇了。

20世纪90年代以后，国家经济安全在国家安全体系中发挥越来越重要的作用，经济安全成为包括政治安全、军事安全、文

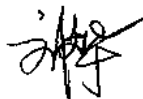
化安全、生态安全和信息安全等在内的国家安全体系的核心。由于国家经济安全是由各个产业的安全组成,因此国家产业安全就成为各国关心经济安全问题的立足点和出发点。近年来,尤其是在2001年12月11日我国正式加入WTO以后,随着我国经济规模的不断扩大,市场化和对外开放程度的日益提高,维护国家产业安全已经成为一个重大而现实的课题。在国际贸易中,各国也越来越重视国家产业安全问题。不仅美国和欧盟等西方大国,即使印度、巴西和土耳其等发展中国家,也纷纷运用反倾销、反补贴和保障措施等贸易救济措施来维护国家产业安全。因此,如何有效维护我国产业安全,就成为一个急需研究的重大现实课题。

入世前后,我国有些学者和有关部门对我国一些产业入世后面临的挑战及应对措施做了相关研究,但远不够系统和全面。尤其值得注意的是,从法律制度建设角度来探讨维护我国产业安全这个问题还没有系统和深入地研究过。谢莹同志从工作实践出发,深入思考,敏锐地抓住了国家产业安全法律制度这个重大现实问题近行研究,填补了学术空由,具有开创性的理论和实践意义。

本书首次提出了“国家产业安全法”的概念,探讨了国家产业安全法产生的理论基础和现实基础,系统地论述了国家产业安全法的概念、调整对象、本质、特征、价值和基本原则;本书全面分析了影响国家产业安全的内部和外部因素,探讨了入世对我国产业安全的主要直接影响,找出了影响国家产业安全问题的症结所在,为解决国家产业安全问题指出了立法方向;本书在分析我国产业安全立法之不足,总结美欧产业安全立法经验的基础上,也比较全面系统地提出了完善我国产业安全法律制度建设的若干建议;本书还以入世后影响我国产业整体安全的四个关键产业——汽车、钢铁、石油石化和农业为例,分析了这四个产业国内、国际竞争力情况,并提出了相应的法律对策。

本书是作者研究成果的一个阶段性标志，不仅对国家产业安全法的理论研究具有开创性意义，也对维护我国产业安全的立法和实践具有重要参考作用。本书对关心国家产业安全问题的大中学校的学生、老师以及各研究机构、政府机构及其他组织的工作人员均有重要参考价值。

中国人民大学法学院博士生导师、教授
2005年6月



绪 论

20 世纪 90 年代以来,美苏对抗结束,经济发展成为各国关心的首要问题,经济竞争代替军事竞争成为时代特征,国家之间的竞争和博弈主要是经济实力的较量。伴随着经济全球化趋势的迅猛发展,国家经济安全问题受到世界各国政府的高度重视。国家产业安全作为国家经济安全的主体,是各国关注经济安全问题的焦点。近些年,在国际贸易中,不仅如美国和欧盟,像印度和巴西等发展中国家,也纷纷运用反倾销、反补贴和保障措施等贸易救济措施来维护其国家产业安全。

中国是世界上遭受反倾销措施最多的国家。据商务部统计,自 1979 年至 2003 年 12 月底,共有 24 个国家(地区)针对我国产品或涉及我国产品的反倾销及保障措施共 606 起(不包括“特保”措施调查案件 10 起),其中,反倾销案件 559 起,保障措施案件 47 起。在这些案件中,仅在加入世贸组织后的两年左右的时间里,国外对华就发起 112 起,占有所有案件的 18.48%;其中,反倾销案件 96 起,占有所有反倾销案件的 17.17%;保障措施 16 起,占 34.04%。这些案件涉及我国 4000 多种商品,直接影响了我国约 160 亿美元的出口贸易^①。另一方面,随着我国经济规模的不断扩大,市场化和对外开放程度的日益提高,其他国家(地区)的产品也大量进入我国市场,有的采取不公平竞争的

^① 资料来源:中华人民共和国商务部。

手段,严重损害和威胁了我国产业安全和企业利益,维护产业安全已经成为一个重大而现实的课题。

为了维护国家产业安全,自上世纪90年代以来,我国初步建立了维护国家产业安全的贸易救济法律制度。首先是1994年在《中华人民共和国对外贸易法》第29条、第30条、第31条中对保障措施、反倾销和反补贴措施作出了规定;据此,1997年3月我国制定了《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》,对反倾销和反补贴问题作了较为原则性的规定;2001年11月,在总结《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》几年实践的基础上,颁布了《中华人民共和国反倾销条例》、《中华人民共和国反补贴条例》、《中华人民共和国保障措施条例》。根据我国对世贸组织规则的进一步掌握,并借鉴其他国家的立法经验,2004年4月6日我国又大幅修订了《中华人民共和国对外贸易法》,其中维护国家产业安全的内容大大增加。相应地,前述三个条例也作了修改。

贸易救济法律制度是国家产业安全法的核心组成部分,1994年《中华人民共和国对外贸易法》第29条、第30条、第31条的规定是国家产业安全法在我国产生的明显标志。

本书首次提出了“国家产业安全法”的概念,但实际上国家产业安全法律制度的产生在国外已有上百年的历史。如早在1901年,澳大利亚就制定了《工业保护法》,并在其中正式通过国内立法抵制外国的出口倾销。1904年,加拿大在其《海关关税法》中首次规定了反倾销措施。该法第19条规定,只要认定外国商品在加拿大市场上进行差价销售,就构成倾销;认定倾销后,就可以征收特别关税,不需要证明对本国产业造成损害。1916年,美国在其《关税法》中也首次列入了反倾销条款。在这种背景下,为了将反倾销措施限制在合理的范围和程度之内,各国开始寻求通过国际立法途径将反倾销纳入国际贸易统一法范畴。1947年达成的《关税与贸易总协定》(GATT 1947)第6条

关于倾销与反倾销规定正是在这种情况下应运而生的。此后，经过多次对 GATT1947 第 6 条的解释、补充和发展，1994 年出台了《关于执行 1994 年关税与贸易总协定第 6 条的协议》，即《1994 年反倾销协议》，成为了国际反倾销的统一规则，对统一世界各国的反倾销立法起到了较大作用。

国家产业安全法的产生有其深厚的理论基础和现实基础。其理论基础植根于国家利益、国家安全、国家经济安全、国家产业安全思想的产生和发展；现实基础则源于经济全球化的兴起。经济全球化是我国产业安全法产生的直接原因，加入世贸组织又极大地推动了我国产业安全法的发展。

本书的逻辑构想是：

国家产业安全是一种核心和基础性的国家利益，国家利益、国家安全、国家经济安全、国家产业安全观的形成和发展是国家产业安全法产生的理论基础——经济全球化的兴起使国家产业安全问题更加突出，经济全球化催生了国家产业安全法，是国家产业安全法产生的现实基础——影响国家产业安全的因素包括内部因素和外部因素，在经济全球化和我国已经加入世贸组织的背景下，外部因素是当前影响我国产业安全最直接和最具冲击力的因素——根据 WTO 规则建立和完善维护国家产业安全的法律制度是维护国家产业安全的合法手段——我国产业安全法律制度建设刚刚起步，目前主要是贸易救济法律制度，而且贸易救济法律制度还很不健全——国外尤其是美国、欧盟的产业安全立法很成熟和完备，值得借鉴——我国产业安全法律制度应在借鉴国外立法经验的基础上进一步完善——理论联系实际，通过案例分析加入世贸组织后我国几个关键产业安全状况并提出法律对策。

本书共分九章：

第一章是“国家产业安全法产生的理论基础”。本章从国家利益这个基本概念出发，阐述了国家安全、国家经济安全、国家产业安全的概念、内涵、形成发展过程以及它们之间的内在逻辑

关系,揭示了国家产业安全法产生的理论基础。本文的“国家”是指“民族国家”,这里国家是一个全民性的政治概念,是整个国家所有人群的政治集合体。

第二章是“国家产业安全法产生的现实基础”。本章从经济全球化的形成和发展过程谈起,指出经济全球化的兴起使国家产业安全问题更加突出,经济全球化催生了国家产业安全法,是国家产业安全法产生的现实基础。本章还系统分析了影响国家产业安全的各种内、外因素,为完善国家产业安全立法指出了方向。

第三章是“国家产业安全法基本理论问题”。本章比较系统地探讨了国家产业安全法的基础理论,包括国家产业安全法的概念、调整对象、本质、特征、价值和基本原则等。本章还总结了我国产业安全法的立法概况,并指出了不足。

第四章是“中国贸易救济法律制度的建设与实践”。不管是在国内还是在国外,贸易救济法律制度都是国家产业安全法的核心组成部分。本章对我国贸易救济法律制度的历史发展和实践进行了全面阐述,指出了贸易救济法律制度在维护我国产业安全当中的巨大作用。本章最后还重点论述了贸易救济案件的司法审查制度,指出国家执法机关对贸易救济案件作出最终裁决后,国家应赋予当事人寻求司法救济的权利。

第五章是“中国产业安全监测预警制度的建设与实践”。产业安全监测预警制度是国家产业安全法的重要组成部分,它充分体现了经济法的系统调整的思想。2004年4月出台的新修订的《对外贸易法》第四十九条为我国产业安全监测预警机制的建设提供了法律依据。本章重点阐述了产业安全监测预警制度的重要意义和我国产业安全监测预警机制的建设情况。

第六章是“美欧产业安全立法及对我国的启示”。美国和欧盟既是当今世界自由贸易最积极的鼓吹者,也是保护国内产业安全最积极的行动者。美国、欧盟的产业安全立法很成熟,也很完备,值得借鉴。本章阐述了美国和欧盟的产业安全立法情况,如

美国的 232 条款、301 条款、337 条款、反倾销法、反补贴法和保障措施法以及欧盟的反倾销法、反补贴法和保障措施法等，分析了美国和欧盟产业安全立法的特点，并总结了对我国产业安全立法的启示。

第七章是“中国产业安全法律制度的完善”。在前几章分析我国产业安全立法和实践、分析和总结美欧产业安全立法经验的基础上，本章系统提出了完善我国产业安全立法的一揽子建议，包括综合性产业安全法律制度的完善、农业产业安全法律制度的完善、工业产业安全法律制度的完善和服务业产业安全法律制度的完善等情况。

第八章是“加入 WTO 后我国几个关键产业安全分析及法律对策”。本章理论联系实际，选择入世后影响我国产业整体安全的四个关键产业——汽车、钢铁、石油石化和农业——作为案例，重点分析了这四个关键产业国内、国际竞争力情况，并提出了相应的法律对策。

第九章是“国家产业安全的执法机构”。这是本书最后一章，介绍了美国、欧盟和巴西三国产业安全的执法机构，概述了我国产业安全的执法机构，尤其是我国贸易救济措施的执法机构。

本书的创新之处主要有：

第一次提出了“国家产业安全法”的概念，并探讨了国家产业安全法产生的理论基础和现实基础；第一次比较系统地论述了国家产业安全法的概念、调整对象、本质、特征、价值和基本原则等。

第一次比较系统地全面分析了影响国家产业安全的内部和外部因素，探讨了入世对我国产业安全的主要直接影响，找出了影响国家产业安全问题的症结所在，为解决国家产业安全问题指出了立法方向。

第一次比较全面系统地提出了完善我国产业安全法律制度建设的若干建议，包括完善我国综合性产业安全法律制度、农业产

业安全法律制度、工业产业安全法律制度、服务业产业安全法律制度建设的建议。

国家产业安全法（或国家产业安全法学）是一门新生学科，研究它非常有理论意义和实践价值。国家产业安全法是一个庞大的理论体系，内涵非常丰富，笔者在这本书中只是触及了国家产业安全法的一些宏观层面的东西和实践问题，还有不少重要问题，如国家产业安全法的主体、法律责任及与相关法律部门的关系等没有研究透或没有涉及，这是一件非常遗憾的事情。但好在开了一个头，权当抛砖引玉，以引起大家的重视和兴趣，希望一起来研究这个问题，共同为维护我国的产业安全而努力。

本书谬误之处难免，敬请批评指正！本书中的观点仅代表作者本人的观点，与单位无关。