

上海 WTO 事务咨询中心系列丛书

总主编 王 战 王新奎

WTO 保障措施 及其 例外法律制度研究

余 菲◎著

**LEGAL RESEARCH ON WTO
SAFEGUARD AND ITS
EXCEPTIONAL MECHANISM**

上海人民出版社

上海 WTO 事务咨询中心系列丛书

总主编 王 战 王新奎

WTO 保障措施 及其 例外法律制度研究

余 菲◎著

LEGAL RESEARCH ON WTO
SAFEGUARD AND ITS
EXCEPTIONAL MECHANISM

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 保障措施及其例外法律制度研究/余菲著.

—上海: 上海人民出版社, 2006

(上海 WTO 事务咨询中心系列丛书)

ISBN 7-208-06007-X

I. W... II. 余... III. 世界贸易组织-保护贸易-
法规-研究 IV. D996.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 148853 号

责任编辑 湛 嘉

封面装帧 陈 楠

· 上海 WTO 事务咨询中心系列丛书 ·

WTO 保障措施及其例外法律制度研究

余 菲 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.cwen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11 插页 2 字数 245,000

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-208-06007-X/F·1349

定价 22.00 元

上海 WTO 事务咨询中心系列丛书:

世界贸易组织与我国国家经济安全 王新奎主编 定价: 24元

WTO的司法机制 赵维田等著 定价: 30元

TRIPS协定: 理论与实践 张乃根著 定价: 18元

多哈发展议程: 议题与对策 张幼文等著 定价: 20元

坎昆会议与WTO首轮谈判 刘光溪主编 定价: 34元

世界贸易组织教程 高永富主编 定价: 30元

WTO 保障措施及其例外法律制度研究 余菲著 定价: 22元

序 言

在关税和非关税措施逐步减少或消除,外国产品市场准入不断提高的过程中,如何确保本国国内产业既面临适度的竞争压力,又不至遭受进口产品损害,这不仅是一个贸易问题,也是一个法律问题。保障措施是“贸易自由化非均衡发展”的结果”。从 1934 年美国《互惠贸易协定法》、1942 年美国和墨西哥《美墨互惠贸易协定》到 GATT1994 第 19 条和 WTO《保障措施协定》,保障措施经历了单边主义、双边主义到多边主义的发展过程。迄今它已成为 WTO 规则下的一项重要贸易救济制度。

2002 年 3 月,美国针对部分钢铁产品采取的保障措施不仅掀起了全球范围内的贸易保护主义浪潮,甚至有促发贸易战的危机,同样也引起人们对保障措施的重视和保障制度的思考。

以 GATT1994 第 19 条为基础的 WTO《保障措施协定》,构成 GATT/WTO 多边贸易体制下提高市场准入和降低关税规则的例外,是对各成员承担义务的例外,同时也是自由贸易的例外。但是,在 GATT/WTO 发展进程和当前贸易体制中,还存在一些例外于 WTO 一般保障机制之外的保障机制,包括适用产品来源的例外,适用产品范围的例外和非产品例外。

本书在介绍 WTO 一般保障机制的产生与发展、实施条件、实施原则,以及部分主要 WTO 成员的保障措施立法与实践的基础上,重点论述了三种保障措施例外制度——特定产品过渡性保障机制,纺织品与服装过渡性保障措施和农产品特别保障

措施,以及服务贸易紧急保障措施。在介绍这三种保障措施例外制度的产生、形成与发展,并与 WTO 一般保障制度进行比较研究的基础上,作者特别研究了中国加入 WTO 特定产品过渡性保障条款和纺织品过渡性保障条款的实施程序、条件和原则,并比较分析了美国、欧盟等 WTO 成员对中国出口产品两种“特保”立法与实践。在此基础上,作者就如何应对外国对华“特保”提出了意见和建议。

此外,本书还研究了中国保障措施立法与实践。在立法方面,作者从程序和实体两方面介绍了中国保障措施法律制度,并就其与 WTO 保障措施规则和其他 WTO 成员的保障措施法进行比较;在实践上,作者介绍了中国迄今为止惟一的一起保障措施调查案——钢铁保障措施调查案,并就本案的得失作出评论。在此基础上,作者提出改进和完善中国保障措施立法与实践的具体意见和建议。

加强对 WTO 保障措施例外制度的研究对于我国具有十分重要的现实意义,因为它们在中国加入 WTO 法律文件中占有十分重要的地位:根据《中国加入议定书》和《工作组报告》,其他 WTO 成员可以在中国加入 WTO 后 12 年内,对中国产品实施特定产品过渡性保障措施,也可以在 2008 年 12 月 31 日之前对中国纺织品采取过渡性保障措施。因此,在此阶段,认真研究其他 WTO 成员对华“特保”的法律与实践具有重要意义。

另一方面,加入 WTO 后,外国产品进入中国门槛降低,这既要求我国政府保障国内产业免受冲击,同时也对我国立法和执法部门提出了依照 WTO 规则行事的要求。因此,这对于我国政府部门是一个考验。

目前,保障措施等贸易救济措施正成为我国加入 WTO 后过渡期的关注焦点。本书的特点是明显的,这主要表现在,首

先,据我了解,这是目前国内仅有的、专门研究“特保”制度的专著,它对于我国学界、政府实务部门和企业界会有一定的借鉴和参考作用。其次,本书信息丰富、资料翔实,尤其是对欧美等成员对华“特保”制度与案例的介绍和分析,让人一目了然,从一定程度上本书充当了工具书的作用。再者,本书采用的比较和实证研究方法也是很可取的,它既为我国政府、企业和行业协会应对外国对华“特保”提出了很好的建议和意见,也为改进和完善我国保障措施立法与实践提出了借鉴性建议。

本人认为,作者在本书中凝聚了其广泛的专业知识、深厚的理论功底以及不少的实践经验。愿本书作者继续努力,争取在贸易救济法研究方面取得新的突破和成就。

沈四宝

上海 WTO 事务咨询中心系列丛书:

世界贸易组织与我国国家经济安全 王新奎主编 定价:24 元

WTO 的司法机制 赵维田等著 定价:30 元

TRIPS 协定:理论与实践 张乃根著 定价:18 元

多哈发展议程:议题与对策 张幼文等著 定价:20 元

坎昆会议与 WTO 首轮谈判 刘光溪主编 定价:34 元

世界贸易组织教程 高永富主编 定价:30 元

WTO 保障措施及其例外法律制度研究 余菲著 定价:22 元

上海 WTO 事务咨询中心 WTO 经典案例丛书:

美国—对某些虾及虾制品的进口限制案 赵维田主编 定价:55 元

危地马拉—对来自墨西哥的硅酸盐水泥的反倾销调查案 朱榄叶编译

定价:40 元

美国—对进口欧共体面筋实施最终保障措施案 高永富 陈晶莹主编

定价:23 元

美国—精炼与常规汽油标准案 张乃根编著 定价:16 元

美国—《1974 年贸易法》第 301—310 节案 曾华群主编 定价:50 元

巴西—飞机出口融资计划案 余敏友 陈喜峰等编译 (即出)

上海 WTO 事务咨询中心 WTO 经典译丛:

世界贸易体制——从乌拉圭回合谈起 (英)布瑞恩·麦克唐纳著 定价:20 元

世界贸易组织的新协定 (澳)克里斯托弗·阿勒著 定价:30 元

WTO 案例集(2001 年)(上下) 冯军 龚柏华主编 定价:88 元

WTO 案例集(2002 年) 龚柏华主编 定价:98 元

WTO 案例集(2003 年) 龚柏华主编 定价:98 元

WTO 案例集(2004 年) 龚柏华主编 定价:80 元

中国“入世”与上海社会经济发展报告(2002 年度) 定价:50 元

中国“入世”与上海社会经济发展报告(2003 年度) 定价:50 元

中国“入世”与上海社会经济发展报告(2004 年度) 定价:80 元

目 录

序言	沈四宝 1
----------	-------

第一部分 WTO 保障措施:规则与实践

第一章 保障措施的产生与发展	3
一、保障措施的产生	3
二、保障措施的形成	7
三、GATT1947 第 19 条的主要内容	10
四、GATT1947 第 19 条存在的缺陷	13
第二章 WTO《保障措施协定》	17
一、《保障措施协定》与 GATT1994 第 19 条的关系	18
二、保障措施的实施条件和程序	20
三、保障措施的实施	23
四、《保障措施协定》对 GATT1994 第 19 条的发展	27
五、保障措施与反倾销、反补贴的异同	30
六、《保障措施协定》存在的不足	33
第三章 WTO 各成员的保障措施立法与实践	36
一、各成员保障措施立法	36
二、各成员保障措施实践	51
三、简评	55

第二部分 保障措施例外制度及其对华实践

第四章 保障措施例外制度的形成与发展	63
一、保障措施例外制度的产生	63
二、三种例外制度的比较	71
三、保障措施例外制度与 WTO 一般保障机制的联系 与区别	76
第五章 保障措施例外制度若干问题研究	82
一、保障措施例外制度的实施	82
二、灰色区域措施与保障措施的博弈	88
三、例外保障措施的补偿与报复	92
第六章 中国加入 WTO 与“特保”条款	95
一、外国对华“特保”条款的形成	95
二、外国对华“特保”程序	99
三、“特保”措施实施条件和原则	102
四、外国对华“特保”机制若干问题探讨	107
第七章 部分 WTO 成员对华“特保”制度——特定产品 过渡性保障措施	116
一、美国	118
二、欧盟	127
三、韩国	133
四、印度	137
五、加拿大	141

六、日本	144
七、各成员对华特定产品过渡性保障措施比较	146
 第八章 部分 WTO 成员对华“特保”制度——纺织品	
过渡性保障制度	148
一、美国	148
二、欧盟	152
三、韩国	153
 第九章 部分 WTO 成员对华“特保”案例研究	155
一、部分 WTO 成员对华特定产品过渡性保障	
案例	155
二、部分 WTO 成员对华纺织品“特保”案例	183
三、积极应对外国对华“特保”措施	208

第三部分 中国保障措施:立法与实践

第十章 中国保障措施法律制度	219
一、概述	219
二、中国保障措施实体规则	222
三、中国保障措施程序规则	230
 第十一章 中国钢铁保障措施案例研究	239
一、背景介绍	239
二、调查与裁定	244
三、通知、磋商、豁免和终止	256
四、简评及政策建议	258

第十二章 改进与完善中国保障措施法律制度	263
一、建立保障措施调查与裁定综合评估机制	263
二、改进和完善保障措施规则	265
三、重构保障措施主管体系	266
四、遵守 WTO 义务	268
附录	270
一、WTO 部分成员对华特定产品过渡性保障措施	
立法	270
1. 美国《1974 年贸易法(修正)》第 421、422 节	270
2. 欧盟理事会第 427/2003 号规则	281
3. 韩国贸易委员会第 2001-4 号公告	298
4. 印度《特定产品过渡性保障关税规则》	307
二、WTO 部分成员对华纺织品过渡性保障措施	
立法	314
5. 美国纺织品协定执行委员会《公众要求对中国进口 的纺织品与服装采取保障措施申请审查程序》.....	314
6. 美国纺织品协定执行委员会《公众要求对中国进口 的纺织品与服装采取保障措施申请审查程序》解释	321
7. 欧盟理事会第 138/2003 号规则	324
三、中国保障措施立法	328
8. 中华人民共和国保障措施条例	328
参考书目	334
后记	337

第一部分 WTO 保障 措施：规则与实践

第一章 保障措施的产生与发展

一、保障措施的产生

“保障措施(Safeguard)”一词有着广泛的含义,但是迄今为止,经济学界和法学界对保障措施的定义大多集中在国际贸易领域。著名 GATT/WTO 法学家约翰·H. 杰克逊指出,保障措施乃是“政府对被认为‘有害’于进口国经济或国内竞争产业的进口所采取的行动”^①。伯纳德·霍克曼和迈克尔·考斯基在《世界贸易体制的政治经济学》一书中指出:从广义上讲,保障措施是“在一个贸易协议中准许成员方政府在特定情况下撤销或者停止履行其协议规定的正常义务,以保护(保障)某种更重要的利益”。^②

国际贸易领域的保障措施也有多种形式。概括起来主要包括:(1)反倾销和反补贴措施:针对外国出口商以低于正常价值的价格在他国销售产品,或者因为享受补贴而不当获取竞争优势的出口,如果由此对国内产业造成实质性损害或者损害威胁,则进口国政府可以采取包括加征反倾销税的措施。(2)进口激增救济措施:在某项产品进口数量激增,并对国内产业造成严重

① 约翰·H. 杰克逊著:《世界贸易体制——国际经济关系的法律与政策》,张乃根译,复旦大学出版社 2002 年 12 月第 1 版,第 196 页。

② 伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯基著:《世界贸易体制的政治经济学》,刘平、洪晓东、许明德等译,法律出版社 1999 年 1 月第 1 版,第 159 页。

损害或者严重损害威胁的情况下,进口国政府可以采取提高关税、实施配额等措施,以救济国内产业。(3)为了国际收支平衡采取的措施:在出现国际收支严重不平衡的情况下,进口国可以采取限制进口的措施。(4)保护人类、动物或植物的生命或健康的措施:即为了保护人类、动物或植物的生命或健康而采取的必要的限制或者禁止进口的措施。(5)保护公共道德、国家安全采取的措施:为了保护公共道德或者国家安全之目的,进口国可以采取限制进口等保障措施。

然而,一般的国际贸易法理论与实务界所指的保障措施却并不包括上述所有的情况。通常,保障措施又称紧急行动(emergency action),是指当某种产品进口大量增长,并由此对进口国生产同类或与进口产品直接竞争的产品的产业造成或者可能造成损害时,进口国为了防止或者补救损害,或者为了促进产业调整而对进口产品采取的临时限制性措施。鉴于该保障措施只是前文所列举的保障措施的一种,有学者将其称为“现代保障措施”,或称“狭义保障措施”。本书研究的保障措施仅限于狭义保障措施,保障措施之例外也指相对于狭义保障措施的例外制度。

为保护本国产业免受或者尽可能小地遭受进口冲击而采取保障措施似乎是各国政府的本能反应。在国际贸易并不发达的时期,由于国内产业往往是国家最为重要的政治和经济基础,在允许外国产品进入其市场时,各国政府一般都比较谨慎,往往需要通过各种政治、经济和法律手段予以干预。这时期各国对外贸易政策比较明显的特征是:对进口征收高关税,国内产业和本国市场至上,各国为了维护国内产业和本国利益,会随时采取各种经济、行政乃至法律手段限制外国产品的进口。

随着工业化的兴起和国际贸易的不断拓展,一些国家开始

认识到以邻为壑的高关税政策对本国经济并无益处,在开放市场和鼓励国际贸易的同时,也可以促进国内经济的发展。但是,由于不同国家经济发展水平、产业发展程度存在差异,有时甚至是基于政治方面的考虑,进口国有必要在不断提高外国产品市场准入的同时,保留限制进口产品和采取措施救济本国产业的权利。此类措施常见的形式包括:为了防止外国进口产品倾销或者接受补贴进入本国市场从而形成不公平竞争而征收反倾销或反补贴税;为了防止外国产品进口剧增对国内产业造成损害而提高进口关税、实施配额制或者采取其他限制措施;当遇到国际收支困难时采取限制进口的措施;以国家安全为由对特定国家进口或者特定产品进口采取的限制措施;等等。尽管形式各异,但是这些措施的共同特征是:为了防止或救济进口对国内市场或者产业的冲击,进口国政府提高进口门槛和偏离促进市场准入准则,采取限制进口或者其他措施。这些措施具有保障功能,因而被称为保障措施。

较早进行保障措施立法的是 1934 年美国《互惠贸易协定法》(Reciprocal Trade Agreement Act)。该法明确要求,拓展对外贸易必须有助于在紧急情况下恢复美国的生活水平,改善国内失业状况;在经济衰退时期,则可以提高美国公众的购买力。这里除了十分明确地要求在任何情况下对外贸易均应对美国国内经济有利之外,还隐含有一个重要的目的:在出现“紧急情势”的情况下,美国可以偏离协定义务,实施贸易救济措施,以“恢复美国的生活水平,改善国内失业状况”。尽管该法与上述所指的保障措施仍有差距,但它不仅形成了作为贸易大国的美国对外贸易政策的基石,而且为此后数十年双边和多边国际贸易政策的发展以及保障措施制度的形成与发展奠定了基础。

保障措施的产生,至少需要具备以下两个条件: