

论美国钢铁“201”条款与 《世界贸易组织保障措施协议》 ——兼论中国政府和企业针对美国钢铁保障措施的对策

李卓 骆传朋

摘要: 美国启动“201”条款限制钢铁进口,在世界范围内激起轩然大波。在这种背景下,一个现实而有意义的问题是:美国援引“201”条款实施进口限制的做法是否有违世界贸易组织和关税及贸易总协定的有关规定?本文通过世界贸易组织和关税及贸易总协定有关规则与美国“201”条款的比较对这一问题进行了讨论,并提出了当前我国政府和国内企业应当采取的对策。

关键词: “201”条款 世界贸易组织保障措施协议 对策

2002年3月20日,美国紧急提高钢铁进口关税的“201”条款生效。欧盟、日本、韩国以及中国等受“201”条款措施影响的国家反应强烈,纷纷要求与美国进行磋商,并启动了争端解决机制。美国对我国钢铁出口设限成为我国加入世界贸易组织(WTO)后最引人注目的一项贸易争端,其原因不仅是国内各主要钢铁企业都受到了不同程度的影响,更为重要的是,本轮钢铁贸易争端是我国“入世”后首例诉诸WTO争端解决机制的贸易纠纷。

在当前美国援引WTO、关税及贸易总协定(GATT)保障措施协议、启动“201”条款限制钢铁进口的背景下,一个现实而有意义的问题是:美国援引“201”条款实施进口限制的做法是否有违WTO、GATT的有关规定?或者推而广之,WTO、GATT保障措施协议能否有效地规范其成员援引保障条款时所采取的措施?能否有效地协调因保障措施而引发的成员间的摩擦和纠纷?为此,将WTO、GATT保障措施协议与美国“201”条款做一比较分析是十分有意义的。此外,面对美国“201”条款,国内企业以及我国政府应如何采取应对措施需要我们认真研究。

一、世界贸易组织和关税及贸易总协定保障措施协议与美国“201”条款及相关法律的比较

关于美国“201”条款及有关的保障措施,首先需要予以澄清的一点是,目前社会各界指的美国“201”条款,通常是指美国《1974年贸易法》中的第201条款。但是,此次美国限制钢铁进口的法律依据并不仅限于《1974年贸易法》的第201条款,因为“201”条款所代表的法理实质是免责条款与保障措施的合法性。因此,所谓“201”条款,其实质是美国贸易法及相关协定中的一类规定,它允许美国在进口数量增加、并对相同产品(或直接竞争产品)的美国生产商造成严重损害或严重损害威胁时,撤回对其他国家做出的贸易减让。

WTO、GATT有关保障措施的规定主要由两部分构成,即GATT原始条款中的第19条以及乌拉圭回合谈判达成的《保

障措施协议》。由于种种原因,GATT的条款实质上是脱胎于早期美国的有关法律规定。在1947年,当美国开始与其他22个国家(地区)就GATT文本以及国际贸易组织(ITO)问题进行磋商时,美国总统就签署了一项行政命令,要求在每一项根据美国互惠贸易协定法案授权而达成的贸易协定中列入免责条款。其结果不仅是GATT中第19条的出现,而且,随后美国所有有关国际贸易的国内或国际规则都包含了这类条款。

(一)启动保障条款的前提条件

启动保障条款的前提条件对于基于何种原因和理由才能启动保障条款进行了规定,一般涉及下述相互关联的几个问题:(1)进口数量的增加以及如何界定这种增加的程度;(2)进口数量的增加造成国内产业遭受严重损害或严重损害威胁的因果关联;(3)受进口影响的产业或相关产品生产商的界定;(4)如何对严重损害或严重损害威胁进行界定。下面我们将先对前三个问题进行分析,然后单独讨论对严重损害或严重损害威胁的界定。

1. 关于进口数量的增加

美国成文法规定,其国际贸易委员会如果需作出肯定性裁决,有关货物的进口必须“……正以增加的数量进口,以致成为严重损害或严重损害威胁的实质性原因……”。仅就文字表述而言,这里对进口增加的界定似乎很明确,即所谓“增加的”意指一段时间内进口的扩大。但是,围绕着“增加”这一概念,立即又引出另外两个需要明确的问题:

首先,这种增加是指绝对的、抑或是相对的。如果包含有“相对的”增加这种定义,那么,在进口绝对水平维持不变、甚至下降时,进口的比例却可能出现上升。因为,进口所占的比例可能无法弥补国内总体消费改变所造成的影响。美国1974年贸易法§202(C)(1)(C)规定,其国际贸易委员会在作出裁定时应考虑“进口的增加(实际或相对于国内生产的增加)和国内生产商供应的国内市场比例的下降”。显然,在

确定进口数量的增加问题上美国贸易法认定进口的绝对增加或相对增加都符合其标准。相比较而言,GATT第19条却并未明确“绝对的”与“相对的”这种概念,只是宽泛地要求“……使某一产品输入到这一缔约方领土的数量大为增加,……。”作为一种修正,WTO的保障协议对此进行了补充,规定:“……输入到领土内的产品数量增加,绝对地或相对于其国内生产……。”由此可见,GATT、WTO与美国贸易法在这一点上的定义是基本相同的,而且似乎是GATT、WTO迁就了美国贸易法的有关规定。

其次,在对进口数量的变化进行界定时,还存在一个如何确定进口增加的时间跨度的问题。之所以提出这样一个问题,其原因是依国际贸易的增长态势来看,战后世界经济和国际贸易的发展表明,世界各国相互之间的贸易量总会保持一种持续上升的势头,进而绝大部分产品进口数量是绝对上升的。然而,无论是美国成文法律还是GATT、WTO条款都未对此作出明确的界定。在美国司法实践中,对此有两点共识:第一,进口数量的增加必须是在严重损害或严重损害威胁出现以前;第二,美国国际贸易委员会一般只收集与申诉提起前5年有关的数据和证据。为什么是5年,一种解释是:在1974年贸易法出台前,1968年至1973年的5年间正是肯尼迪回合谈判结果实施的时间,而GATT第19条开篇即认定“如因意外情况或因一缔约方承担本协议义务(包括关税减让在内)而产生的影响,致使……”。也许基于这种推理,尽管《1974年贸易法》已经取消了进口必须由贸易协定中给予的减让所造成的要求,但是美国贸易立法和司法当局一般仍以5年为限。

2. 关于进口数量的增加与造成国内产业遭受严重损害或严重损害威胁的因果关联

在判定进口增加与造成严重损害或严重损害威胁的因果关联问题上,美国贸易法经历了一个由紧到松、由简单明确到模糊界定的过程。如前所述,美国1951年贸易法只是要求一种简单的因果关联,1962年贸易法要求进口必须是造成严重损害或严重损害威胁的“主要原因”,而所谓“主要原因”被理解为要求增加的进口必须比所有其他原因的总和更重要。1974年贸易法则修改为进口的增加须是对国内产业的严重损害或严重损害威胁的“实质性原因”,而所谓“实质性原因”被界定为重要且不比任何其他原因次要的原因。目前美国贸易法对此延用的标准仍是1974年法律的规定,基于这种宽泛、模糊标准的一个关键问题是:如何将各种原因综合起来。比如,如果将一次全面性的经济衰退作为单一原因,就重要性而言,进口数量的增加恐怕很难超越这一原因;相反,在考察和寻找国内产业遭受严重损害或严重损害威胁的同时,如果将诸如衰退、较高的利率、石油价格上扬以及政府项目紧缩等因素综合起来,尽管进口只是许多作用相同的因素之一,但进口将很容易符合“不比任何其他因素次要”的检验。作为其对称面,其实质可能是在综合因素的影响下,其中任何一个原因被视作“重要”原因的可能性都不大。

GATT第19条对这一问题完全没有涉及。作为乌拉圭回合重要成果的保障协议(第4条)规定“……调查应表明,以客观证据为基础,有关产品进口的增加与严重损害或威胁存在因果关联。当除进口增加以外的其他因素也同时对国内产业造成了损害时,其损害不应归因于进口的增加”。截

至目前,GATT、WTO条款对这种关联性还没有任何法理或基于案例的解释。但是,WTO的现有运行框架有望使GATT、WTO条款在这方面得到改善,因为相比于GATT运行规则,一旦WTO成员因保障措施而形成贸易争端并诉诸WTO争端解决机制,对GATT、WTO条款事实上具有部分解释权的上诉机构可能对此作出补充。

3. 关于受到进口影响的产业或相关产品生产商的界定

美国贸易法与GATT、WTO条款对此有相同的文字表述,关键词都落脚到“与国内产品类似或直接竞争的国内产业”。GATT、WTO条款规定“国内产业应理解为把成员领土范围内类似产品或直接竞争产品的国内生产者作为一个整体,或者其总体产量占该种产品的大部分”(保障协议第4条1(C))。与因果关联类似的是,GATT、WTO对此没有任何法理解释,而美国贸易法则将其相机抉择,“以对请求人最为有利的方式组织这些问题”的目的表现得淋漓尽致。

对于美国贸易法中的这种相机抉择最有效的说明应该是其针对不同案例的具体判定,显然我们无法一一列举。但是,我们仍然可以概略性地指出这样一种事实:尽管国内生产者总是尽可能狭隘地解释“产业”和“相同或直接竞争的产品”,因为这样似乎有利于使损害看起来更严重。但国际贸易委员会却并不总是划出一个产业的最小范围。例如,在蘑菇案中,一方面美国蘑菇罐头厂商面临进口蘑菇罐头的激烈竞争,亏损明显,但是鲜蘑菇生产者却持续享有很高的收入。如果将两者综合在一起,蘑菇产业在总体上没有受到严重损害。但是,美国国际贸易委员会裁决,蘑菇罐头和鲜蘑菇不是“相同或直接竞争的”,所以,美国的蘑菇罐头厂商是一个独立的产业。而在重型摩托车及其发动机和动力传动轮组零件的案子中,哈雷·戴维森提起了一项请求,要求针对三菱、雅马哈、本田和川崎进口到美国的摩托车和组零件启动保障措施。哈雷·戴维森认为它独立构成了美国国内产业。但是,本田和川崎进口的组件是供美国国内装配使用的,因此,它们认为其在美国从事机车制造、组装、测试和包装作业的厂商也应作为国内产业的一部分。美国国际贸易委员会在综合考虑各种利益后认定其国内产业包括本田和川崎的相关企业,尽管其在美国的增值率远低于50%。

(二)对严重损害或严重损害威胁的界定

在有关“严重损害或严重损害威胁”的界定上,无论是美国贸易法还是WTO、GATT的相关条款再次出现了几乎相同的措词。但由于美国贸易法的解释更加具体,也使得美国贸易法有明显超越WTO、GATT条款的地方。

在GATT第19条中,只有严重损害或严重损害威胁两个概念,没有对这两个概念的界定作任何说明。作为乌拉圭回合谈判成果之一的《保障措施协定》对此有明显改进。《保障措施协定》第4条2(a)规定在对严重损害或严重损害威胁作出认定时,“有关当局应考察对该产业有影响的所有客观、量化的相关因素,特别是有关产品按绝对值和相对值计算的进口增加的比率和数量,增加的进口所占国内市场的份额,以及销售水平、产量、生产率、设备利用率、利润和亏损及就业的变化。”

类似于GATT第19条,美国成文法也并没有界定“严重损害或严重损害威胁”。但是,美国关税委员会和国际贸易委员会在其有关报告中对此进行了说明和界定。例如,“从

1962年开始的几年间,一些委员已经确认或接受了这样的界定,即“严重损害”是一种重要的、严重的或致命的损害:一种有永久性或持续性后果的损害。”尽管国会没有试图对“严重损害”作出进一步界定,但它仍指示:在作出决定的过程中,“……委员会应将所有其认为有关的经济因素考虑在内,包括(但不限于)——

(A) 关于严重损害

(1) 产业中生产设施的严重闲置;(2) 众多公司无法在合理的利润水平上进行国内生产经营;(3) 国内产业内部的严重失业或不充分就业;

(B) 关于严重损害威胁

(1) 销售或市场份额的下降,更大量或日益增加的库存和国内产业的生产、利润、工资或就业下降的趋势(或日益增加的不充分就业);

(2) 国内产业无法提供足够的资金对国内的工厂和设备进行更新换代、或无法保持现有的研究开发支出的规模;

(3) 因为向第三国市场出口或第三国市场进口的限制,美国市场作为有关货物的出口转移的焦点的重要程度。”从WTO、GATT相关条款以及美国贸易法的规定来看,美国贸易法的规定更具体、解释更灵活,从而使美国贸易法的有关规定有明显超越WTO、GATT条款的地方。一方面,WTO保障协议虽然也提出了对“严重损害”和“严重损害威胁”进行界定时应考虑的因素,但是,很显然美国贸易法的有关规定要具体得多,而且针对性更强;另一方面,由于美国成文法并没有界定“严重损害”和“严重损害威胁”,有关的说明和界定来源于美国关税委员会和国际贸易委员会的相关报告,因而也使得美国贸易法在这方面的规定更具灵活性,在实施中具有更大的选择性。

(三) 保障措施的实施

一旦前述启动保障措施的前提条件得到认定,随之就是具体实施和执行保障措施的问题了。关于保障措施的实施,主要有三方面的内容:首先是保障措施的内容和形式;其次是受保障措施影响的国家(地区)可以要求的“补偿”谈判;最后是实施保障措施时对发展中成员的特别考虑。

1. 关于保障措施的内容和形式

GATT的表述是:如果认定存在第19条的前提条件,“缔约方有权在防止或补救此种损害所必需的限度和时间内,对该产品全部或部分中止义务或撤销或修改减让。”而WTO《保障措施协定》的规定是:“一成员应仅在防止或补救严重损害并便利调整所必需的限度内实施保障措施”。至于保障措施的内容和形式,《保障措施协定》第1条明确了“本协议为实施保障措施制定规则,此类措施应理解为GATT 1994年第19条所规定的措施”。

从“中止其全部或部分义务,或者是撤销或修改减让”的措词来看,WTO、GATT所允许的保障措施不仅仅是指撤销或修改其关税减让,显然也包括第11条关于禁止利用数量限制的义务。因此,《保障措施协定》第5条第1款还规定有“如使用数量限制,则该措施不得使进口量减少至少于最近一段时期的水平,该水平应为可获得统计数字的、最近1个代表年份的平均进口,……”。

美国有关法律不仅明确地授权提高关税,而且可以利用数量限制、关税配额以及综合措施、规范市场协议等。1988

年贸易法比先前的法律更强调“便于调整”的措施,使调整援助成为其保障措施的一个重要组成部分。因此,就美国贸易法所涵盖的保障措施而言,其内容和形式大大超过了WTO、GATT所允许的类型。

所谓“调整援助”,是指在考虑实施保障措施时,除提供进口救济(如提高关税、实施数量限制等)以外,美国总统还可以指示劳工部和商务部给予相关产业中的工人或公司提供援助,其形式包括:失业补偿、职工的再培训和迁徙补贴,以及对公司的技术和财政援助。

相比之下,WTO《保障措施协定》只是提出了可以因“防止或补救严重损害并便利调整”(着重号为作者添加的)而实施保障措施,未对如何便于调整以及调整援助的具体内容进行规定。而美国贸易法在这方面的规定相当细致,且经历了长期的发展、演变。特别需要说明的是,WTO《保障措施协定》明确禁止成员使用诸如规范市场协议、有秩序的市场协议等措施。《保障措施协定》第11条第1款(b)规定,“一成员不得在出口或进口方面寻求、采取或维持任何自愿出口限制、有序销售安排或其他任何类似措施。”在WTO成立以前,恰恰是美国使用这类“灰色措施”最频繁。其原因应该是多方面的,但仅就保障措施本身而言,此类“灰色措施”的频繁使用与实施保障措施后的有关“补偿”问题密切相关。

2. 关于“补偿”谈判

一旦WTO某一成员启动保障措施,则其他成员(或成员中的一部分)将或多或少地遭受不利影响。针对受保障措施影响的成员所能采取的行动,WTO、GATT的相关条款没有采用“报复”或“制裁”的用词,《保障措施协议》第8条第1款规定:“有关成员可就该措施对其贸易的不利影响议定任何适当的贸易补偿方式。”

在本轮美国因钢铁产业请求而启动“201”条款后,欧盟、日本以及中国都立即与美国展开了磋商。在一度盛传的补偿方案中,有报道称中国有望获得的补偿超过1亿美元。

综观战后美国贸易立法与司法实践,WTO成立以前,美国使用最多的保障措施并不是提高关税或实施数量限制,而是“自愿出口限制”或其他形式的“有序市场安排协议”。众所周知,经过多轮全球多边贸易谈判后,世界各主要贸易国家的关税与非关税壁垒都得到了有效降低。作为补偿的备选方案,许多国家通常很难再找到具有足够高的关税,来作为有意义且实际可行的替代减让。除非启用那些早已十分敏感和(或)一直声称受到进口损害的国内产业的产品,显然,这在现实中更不具有可行性。再加之,根据美国法律,总统及其行政当局并没有权力通过降低替代产品的关税来向外国政府、产业、企业提供“补偿”。因为,美国总统及其行政当局对外谈判自由贸易协定须获得国会授权。因此,鉴于种种考虑,美国使用最多的保障措施并不是提高关税或实施数量限制,这样做的后果将不可避免地引出“补偿”谈判的有关问题。这也为“自愿出口限制”此类“灰色措施”的大行其道提供了一种解释。值得指出的是,尽管WTO已明确禁止使用诸如自愿出口限制、有序市场安排协议等任何类似措施,美国行政当局以及贸易法本身并未完全解决其在实施“补偿”时所面临的两难处境。

3. 实施保障措施时对WTO发展中成员的特别考虑

在WTO《保障措施协定》中,其“第9条发展中国家成员”

第1款规定:“对于来自发展中国家成员的产品,只要其有关产品的进口份额在进口成员中不超过3%,即不得对该产品实施保障措施,但是进口份额不超过3%的发展中国家成员份额总计不得超过有关产品总进口的9%。”而第9条第2款则对发展中国家成员规定了一个更长的过渡期。

美国贸易法在这方面的规定是空白,显然在这一问题上WTO的有关规定应该对美国形成约束,这也体现了WTO、GATT对其成员国内法律的影响。

通过上述比较,我们可以看出:美国贸易法与WTO、GATT在有关保障措施的规定上既有类似之处,也有存在明显差异的地方。一个基本的特征是美国贸易法的规定较之WTO、GATT的更具体、针对性更强,同时这也表明美国贸易法在保障问题上存在着超越WTO、GATT的地方。

二、美国针对钢铁产业启动“201”条款的背景、启示与中国的对策

自2002年3月20日美国宣布启动“201”条款、对大多数进口钢材征收最高达30%的进口关税以来,欧盟、日本以及中国等对美出口钢铁的各主要国家均发表了措词严厉的声明,一致谴责美国的做法违反了世贸组织的规定,同时也违背了2001年11月多哈会议强调的进一步推进世界贸易向自由化方向发展的总体精神。由于双边磋商无法奏效,许多国家已经向WTO提出了申诉,并启动了贸易争端解决机制,以期推翻美国的决定。

美国与世界上主要钢铁生产、出口国之间在钢铁贸易上的矛盾可谓由来已久。在战后相当长一段时期内,美国的钢铁生产在世界贸易中一直处于有利地位。但是,自20世纪60年代末以来,美国钢铁行业江河日下。在技术与生产效率上,美国钢铁企业首先被欧盟和日本的钢铁企业超越,其结果是进口钢铁在美国市场的比例不断上升。但是,美国钢铁企业并不是集中力量改进技术、提高效率。相反,美国钢铁企业及钢铁工人形成了一个日益庞大的政治游说团体,不断对其行政当局施加压力,寻求保护。其结果是,不思进取的美国钢铁产业长期以外国企业对其形成了“不公平竞争”为由,要求政府当局对其提供保护和援助。有一些简单的数据可以说明这种事实:1950年,美国钢铁工人的工资比制造业平均工资高出15%;到了1980年,这一比例扩大到84%,目前这一比例仍维持在65%左右。此外,从1967年到1979年,钢铁产业每小时雇佣成本以每年12.1%的速度上升,而这一时期其产量的增长速度只有2%。

20世纪70、80和90年代,美国钢铁产业谋求保护的行动未能(也不可能)将外国竞争排除在外。针对国内钢铁企业的不断请求,美国行政当局虽然间歇性地启用反倾销措施对其施以援手,同时也有针对性地与部分国家达成所谓有序市场协议,但并未公开启用保障措施。相形之下,布什政府此次启用“201”条款、大范围实施保障措施的举动就显然格外突出,就连前美国贸易代表巴尔舍夫斯基都认为“布什作了个糟糕的决定,……,其实对进口钢铁加征额外关税,并不能令美国钢铁业受益,布什开错了药方。”因此,相当具有代表性的一种观点认为:布什此次启动“201”条款在很大程度上是出于了政治上的考虑,即为2002年国会中期选举和2004年的大选作准备,以便赢得钢铁产业比较集中的几个州的选

民。

在了解了布什政府启动本轮“201”条款的基本背景后,结合前述对美国“201”与WTO、GATT的比较分析,我们可以从中导出这样几点启示:首先,尽管WTO成立以后,其《保障措施协议》相比于GATT第19条有了很大改进,但其缺陷也是显而易见的。WTO、GATT保障协议能否有效地规范其成员援引保障条款时所采取的措施,能否有效地协调因保障措施而引发的成员间的摩擦和纠纷,还有待时间检验。因此,虽然包括巴尔舍夫斯基在内的美国政要、名流并不赞同启用“201”条款来保护钢铁产业,但是,他们却并不认为美国的行为明显违反了WTO的有关义务。美国商务部长埃文斯在率团访华时还一再强调:美国对钢材进口的限制规定与世贸规则是一致的。但是问题的实质却在于,有关的利益各方似乎都无法否认现有保障措施的国际规则仍然存在重大缺陷。正如巴尔舍夫斯基所言:“如果美国(在WTO中)胜诉,其他国家可能会在新一轮谈判中,要求改进WTO的有关规定。”其次,鉴于WTO《保障措施协议》的实体规则和实施程序均存在缺陷,美国此次启动保障措施保护其钢铁产业的用意显然还在于利用WTO《保障措施协议》以及争端解决程序的缺陷,达到拖延时间、保护国内产业的目的。即使美国在WTO败诉,届时美国实施为期3年的保障措施的目的已经达到。根据WTO争端解决机制的有关程序,WTO关于美国“201”争端的最终裁定出台的时间跨度为:WTO《保障措施协议》框架下的措施30天;成立专家组立案需要两次申请(美国可以否决第一次申请),大约30~50天;专家小组成员组成,美国如果对专家组成员提出疑义,又可耗去30天;专家小组工作时间最长达9个月;而且,其间美国可以寻求与当事方“庭外解决”为由要求专家小组终止工作,根据WTO争端解决程序,该终止最长可达12个月;专家小组作出裁决后,当事方有60天的时间考虑提出上诉;上诉机构最长又需3个月作出终裁;然后,当事各方在45天内就如何实行裁决达成一致,否则,90天内就执行进行仲裁。程序至此,美国宣布的实施为期3年的保障措施已近结束。由于WTO争端解决奉行所谓“不告不理,判错就改,既往不咎,不用补偿”的原则,所以即使美国届时败诉,其保护国内产业的目的已经达到。最后,美国对钢铁产品实施保障措施也为我们学习WTO的有关规则、了解像美国这样的发达成员如何运用规则为己所用,提供了极好的范例。

由于美国启动“201”条款对钢铁进口实施保障措施,我国各主要钢铁企业(如宝钢、鞍钢、武钢等)均受到了不同程度的影响。更为重要的是,美国对我国钢铁出口设限可能成为我们加入世界贸易组织后首例诉诸WTO争端解决机制的贸易纠纷,因此,国内企业以及我国政府应如何采取应对措施需要我们认真研究。我们认为,当前我们的对策既应从总体战略上予以关注,同时更应把握关键问题,展开有针对性的研究和准备。

第一,熟悉和深入研究WTO的有关协议和规定是必不可少,这也是从总体战略上对保障措施的有关问题予以高度重视的一种体现。由于我国刚刚加入WTO,对于WTO规则还有待熟悉和深入研究。只有吃透活用世贸组织规则,我们才能充分了解和掌握世贸组织赋予我们的权利,加强双边磋商工作,与新的贸易保护主义作坚决的斗争,切实维护我

国的利益。此外,鉴于WTO规则目前还无法完全有效地约束和协调其成员在援引保障条款时的行动,因此,我们还须对美国等国家的相关法律和规定进行细致研究。

第二,充分利用WTO争端解决机制,在WTO有关框架下解决中美钢铁贸易纠纷。在国际贸易中,争端解决机制是一种解决贸易纠纷的有效途径。由争端解决机构作出的裁决,对于争议双方都有一定的约束力。因而在WTO有关框架下解决中美钢铁贸易纠纷,更有利于维护作为发展中国家的中国的利益。在2002年3月5日美国公布进口钢铁“201”保障措施调查案最终救济方案以来,我国政府已根据世贸组织的有关规定与美方就有关问题进行了保障措施和争端解决项下的正式双边磋商,但至今美方仍未对中方提出的关于补偿、排除等要求给予明确答复。在这种情况下,我国政府决定从5月24日起对部分钢铁进口产品采取临时保障措施,并向世界贸易组织提出了任命专家组的要求,以解决与美国的钢铁贸易争端。6月24日,世界贸易组织争端解决机构举行会议,通过了中国、瑞士和挪威提出的成立专家组的申请,并同意由同一专家组审议有关各方与美国的钢铁纠纷。由于这次贸易争端是我国加入WTO后首例诉诸于WTO争端解决机制的贸易纠纷,因此,对于我国来说,它既是我国行使世贸组织成员权利,维护我国利益的一种方式,也是一个很好的学习机会,应好好把握。

第三,加速对钢铁产业产品结构的调整,并对钢铁产量进行进一步的控制,以应付由于美国对我国钢铁产品设限而造成的出口下降。我国是产钢大国,也是钢铁进口大国。大量的钢铁进口不是由于国内绝对供应不足,而是因为国内钢铁供应相对不足。一方面,一些高技术含量的钢铁我国不能生产或只能少量生产,无法满足国内市场需求;另一方面,一些低附加值的钢铁生产过剩、供过于求。基于此,我国钢铁企业应集中力量改进技术、提高效率、优化产品结构,以满足国内市场对高质量、高性能钢铁的需求。另外,由于出口下降,我国政府应对钢产量进行限制,以缓解市场上出现的供应过剩。只有成功地控制了产量,保持国内市场的稳定,才能将美国启动“201”条款对我国的不良影响尽量减小。

第四,防止钢铁大量无序进口,冲击国内钢铁市场。这是我国钢铁企业所面临的一个非常现实的问题。目前,全球钢材过剩达7000万吨,而美国已启动“201”条款限制钢铁产品进口,欧盟也宣布对其钢铁产业实施保障措施。面对美国贸易保护主义和欧盟针锋相对的做法,为防止中国成为世界过剩钢材的倾销地,我国也于5月20日宣布对部分进口钢铁进行保障措施立案调查,并于5月24日起采取临时保障措施对部分钢铁进口进行限制。此外,我国政府和钢铁企业还应尽快建立起协调机制,在不违背WTO有关贸易规则的前提下,制定有效的对策,严格控制钢铁的进口总量,维护我国钢材市场的正常运行,保护我国钢铁企业的正当权益。

第五,积极参与并推动WTO有关保障措施及其他相关规则的制订和修改。从WTO、GATT保障措施协议和美国相关法律的比较中,我们可以看出:现有保障措施的国际规则存在着明显的缺陷,并在一定程度上体现了以美国为首的发达国家的利益。我国作为世界上最大的发展中国家,在加入WTO后,应积极参与并推动WTO有关保障措施及其他相关规则的制订和修改,以维护广大发展中国家的利益。此外,

相比于美国等发达成员,我们在保障措施方面的规定还极不完善,还有许多工作要做。值得关注的问题是,我们既要保证国内的相关规定与WTO规则相一致,同时也要尽量利用WTO的有关规则、提高我国实施保障措施的效率和效力。

注释:

《美国注释法典》,第19卷,§2251(a)。

[美]布鲁斯·E·克拉伯:《美国对外贸易法和海关法》,中文版,707页,北京,法律出版社,2000。

钢或铁螺栓、螺帽和螺钉案,第TA-201-2号调查,载《美国国际贸易委员会公报》第747号,第19页。

《美国注释法典》,第19卷,§2252(C)(1)(B)(i)-(iii)(1990年)。

参见[美]布鲁斯·E·克拉伯:《美国对外贸易法和海关法》(第二十四章:“例外条款的衍生、调整、援助”),中文版,北京,法律出版社,2000。

有的媒体将之报道为赔偿方案,这是不恰当的,因为无论是WTO、GATT以及美国贸易法均无此类赔偿规定。

参见[美]戴维·伊格尼休斯:《伪善的“自由贸易”》,载《华盛顿邮报》,2002-03-24。

参考文献:

1. W. A. Brown, Jr., 1950. The United States and the Restoration of World Trade, 19-20, The MIT Press.
2. U. S. Tariff Commission, 1957. Procedure and Criteria with Respect to the Administration of the “Escape Clause” in Trade Agreements.
3. U. S. Tariff Commission, 1959. Investigations Under the “Escape Clause” of Trade Agreements 1-2.
4. U. S. Chamber of Commerce, International Division, 1988. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988: A Straightforward Guide to its Impact on U. S. and Foreign Business.
5. International Trade Commission, 1978. Interpretive History of the Escape Clause Under the Trade Act of 1974, Journal of International Law and Economy.
6. John H. Jackson, 1997. The World Trading System - Law and Policy of International Economic Relations, The MIT Press.
7. John H. Jackson, 1993. Regional Trade Blocks and GATT, World Economy, Blackswell Press.
8. John H. Jackson, 1969. World Trade the Law of GATT, Indianapolis: Bobs & Merrill.
9. Mark C. E. J. Blank, 1985. The Selective Safeguard Measures and Multilateral Trading Relationship, Kluwer Press.
10. Ernest - U. Budsman, 1988. Grey Area Measures and Juristic, Journal of World Trade, Kluwer Press.
11. Wolff, A., 1983. the Need for New GATT Rules to Govern Safeguard Action, in Trade Policy in the 1980s, William Cline (ed.) Washington, D. C.: Institute for International Economics, p 363.
12. A. Merciai, 1981. Safeguard Measures in GATT, Journal of World Trade Law 15, 1981.
13. John H. Jackson and William Davey, 1986. Legal Problems of International Economic Relations, St. Paul: West, 2d ed.
14. William Diebold, 1952. The End of the ITO, Princeton, NJ: Princeton University, 1952.
15. GATT, 1970. Analytical Index, Notes on the Drafting and Application of the Articles of the General Agreement, Geneva: GATT, 1970.
16. Brian Hindley, 1980. Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause, World Economy 3, 1980.
17. M. C. E. Bronckers, 1985. Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations, Boston: Kluwer, 1985.
18. Tumlir, J., 1985. Protectionism: Trade Policies in Democratic Societies, Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

(作者单位:武汉大学经济发展研究中心 武汉 430072
武汉大学世界经济系 武汉 430072)
(责任编辑: L)