



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.8/6
15 November 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
国际贸易新环境中贸易机会问题
特设工作组
第二届会议
1996年2月5日，日内瓦
临时议程项目 2

加强对乌拉圭回合各项协议产生的新规则及其后续措施的影响的了解，查明在哪些方面和如何帮助发展中国家和有关转型经济国家：(a) 利用提供差别和较有利待遇的最后文件特别条款；和 (b) 执行和受益于作出的承诺

贸发会议秘书处的报告

目 录

	<u>段 次</u>
导 言	1 - 4
摘要和结论	5 - 14
一、保障措施	15 - 32
二、反倾销做法	33 - 55
三、反补贴措施	56 - 71
四、发展中国家与各项应急保护协议	72 - 83
五、非世贸组织成员国家的问题	84 - 85

注 释

表

简称表

《补贴协议》	ASCV	《补贴及反补贴措施协议》
《保障协议》	ASG	《保障条款协议》
欧共体	EC	欧洲共同体
欧 盟	EU	欧洲联盟
关贸总协定	GATT	关税及贸易总协定
经合组织	OECD	经济合作与发展组织
有序市场安排	OMAs	有秩序的市场安排(协议)
行政咨文	SAA	行政行动咨文
贸发会议	UNCTAD	联合国贸易与发展会议
出口自限	VERs	自愿限制出口
进口自扩	VIEs	自愿扩大进口
世贸组织	WTO	世界贸易组织

导 言

1. 对于国际贸易新环境中贸易机会问题特设工作组的要求是，“加强对由乌拉圭回合各协议产生的新规则及其后续行动所涉问题的理解，确定可以在哪些方面以及如何援助发展中国家及有关的转型期经济国家，使其做到：(a) 利用《最后文件》特别条款所规定的差别和更加优惠待遇；(b) 执行所承诺的义务并从中受益”。特设组在这样做的时候“应特别考虑到理事会就乌拉圭回合的成果所进行的深入分析和评估”。贸易和发展理事会第四十一届会议审议了TDR/14第三部分和TDR/4 Supplement文件中的评估，各国政府在该届会议的议定结论中商定，需要进行更多的政策分析以期提出具体的建议，这一工作应当使人们在国家一级更好地了解问题和查明机会。¹

2. 特设组在其第一届会议上研究了乌拉圭回合在一些部门引起的机会，其中予以特别注意的是农产品及纺织品和服装。² 本报告以关于保障条款、关于反倾销做法及关于补贴与反补贴措施的三项多边贸易协议为重点。选择这几方面加以特别注意是基于这样一种认识，即随着关税和其他固定化的措施在国家边境的减少，越来越经常采用的是往往被称为“应急”贸易措施(较具保护主义眼光的人称之为“贸易补救”协议)的紧急保障行动、反倾销和反补贴税，这是发展中国家遇到的最主要的贸易限制形式。出于这一原因，收紧有关诉诸此类措施的多边规则和防止把这类措施滥用为“贸易骚扰”的手段是发展中国家在乌拉圭回合期间的主要目标之一，发展中国家在这方面的利益早在第六届贸发大会时就得到了确认。³

3. 本报告的基础是对于有关各协议和 TDR/14/Supplement 文件中关于差别和更优惠待遇的规定的分析。这项评估是在主要贸易国家的实施立法制订之前开展的。不过，这些协议产生的贸易机会主要是通过进口国的国内立法加以维护。因而，发展中国家和经济转型国家要想有能力认明并获益于经过改善的多边规则产生的机会，就需要熟知这类立法。只有在出口国家发现有明显的背离规则行为时，才能期望它们在世贸组织的框架之内维护自己的权益。

4. 应当指出，在目前阶段只能把这项分析看作是初步的和说明性的，⁴ 因为(一)《乌拉圭回合》各协议的实施尚处在初级阶段；(二)世贸组织各委员会内审查各国反倾销、反补贴和保障条款立法的进程尚未结束；(三)1995年内可用以评估新立法对贸易流动和发展中国家利益的影响的调查相对甚少；⁵ (四)迄今为止仅研究了三个贸易实体的立法。

摘要和结论

5. 一般而言,产生于《乌拉圭回合》协议的关于保障条款、反倾销和补贴及反补贴措施的新规则将会特别为发展中国家提供有力得多的市场准入保障,从而改善贸易机会。在由于没有国际协商一致意见和可加行使的规则和程序而曾经在过去引起频仍的贸易紧张和争端的这些领域中,多边贸易制度已经增强了可预测性和透明度。

6. 《保障条款协议》明确界定了保障行为的严重损害并对其持续期规定了时限,要求无歧视地适用保障措施,并确定了逐步解除保障措施的审查要求以及重新实施此类措施的条件。《协议》建立了以一个保障委员会为形式的新的监督机制。最为重要的是,《协议》禁止各国试图对关贸总协定纪律以外的弱小伙伴施加歧视性限制,并要求消除灰色区域措施。

7. 《反倾销协议》做了若干方法和程序上的变更,并清楚地表明,为了改进《东京回合守则》中含糊或不确切的条文而进行了尝试。预期出口方可享有的益处主要包括改善了与以下各项相关的规则:推定价值和确定推定价值的利润、低于成本的销售和起始成本、价格比较、加权平均价格、论据成立基准、价格承诺、微量条款、审查和定期废止条款。有几处变更以数量标准澄清了规则或使其变得更加确切,如“5%规则”。

8. 《补贴与反补贴措施协议》体现了经过认真谈判而在较为严格的补贴纪律与改革反补贴税程序和补救办法之间取得的平衡。这项协议的重要益处是:(1) 采纳了国际商定的补贴定义;(2) 建立了在合乎一定标准的情况下免于适用反补贴税的一个补贴类别;(3) 关于补贴价值的一项微量规则,使许多国内的方案和做法免于被征反补贴税,同时又不排除对这些补贴提出质疑和进行调查;(4) 纳入了较为灵活的规定,确认了补贴在向市场经济过渡过程中的重要性,为转型国家规定了出口补贴免受禁止的重要例外。

9. 这些协议将增强世贸组织成员在立法和行政上的协调。在许多情况下,协议行文与美国、加拿大或欧盟的法律或行政作法是一致的。欧盟、加拿大和美国的实施立法忠实地体现了这些协议的许多重要构成内容。在保障措施的严格时限、更多的有关当事方提出评论意见的机会、微量规则、审查、定期废止条款以及进行反补贴税调查时对世贸组织所有成员实行“损害测试”等方面,提高了透明度,规定了较为清楚的规则。

10. 但是,在有些重要的领域,具体的市场机会不那么明显。既然以某一国家的惯例为准就无法做到参照的总是最为宽松的做法。诸如补贴性或倾销性进口造成损害的“交互性累计”这类发展中国家所关注的一些规定已经编纂成文并保留了下来。另外,协议本身的一些内容或协议对之保持沉默的一些领域也可能会引起许多发展中国家及转型国家的关注。其中包括:“配额调制”、禁止出口自限和给予所谓“非市场经济国家”的待遇是否有效等等。另外还有一些重大的未了事务,突出的就是,没有找到解决倾销问题上反规避行为的办法。这一问题现已提交世界贸易组织的反倾销做法委员会处理。

11. 出口厂商在遇到保障措施、反倾销或反补贴税时通常聘用国内的律师来维护自己,同时,其本国政府可以提供支持,帮助他们维护自身权利,采取外交上的主动行动及协助他们遵守调查和提供资料方面的必要程序。具体而言,对于保护主义的利益来说,诉诸反倾销行动可能会成为所侧重的“贸易补救办法”。因而,对发展中国家来说看来特别重要的是,密切监测反倾销措施的主要采用者在贸易做法中执行这些规定的情况,并加强自身按照世贸组织各协议适用此种措施的能力。

12. 发展中国家诉诸反倾销、反补贴和紧急保障措施的情况很少,主要原因是这些国家过去保持着一系列控制进口的传统工具,可自行采用。但是,由于关税受到减免和限制,及援引第十八条B款受到了限制,这些国家的政府面临越来越大的压力,必须采用合乎关贸总协定和世贸组织的反倾销和反补贴措施及紧急保障行动。许多发展中国家仅仅是在最近才制订了或正在制订这些领域的立法。而且面临着把这些协议融入其自身法律体系框架之内的挑战。这项任务可能要求发展新的专门知识和要求国际社会给予技术援助。

13. 非世贸组织成员国不一定会受益于经改进的规则,并可能会继续面临以歧视性标准为基础的贸易限制行动(其目的是应付“非市场经济”国家),所以,也应该解决这些国家关注的问题。应当有一项理解,尽量根据实际情况对于处在加入过程中的国家适用新的规则,促成这些国家全面地融入国际贸易体系。

14. 根据全球化的现实调整传统的贸易政策机制含有各种困难,这可能是引起一些未决问题的原因。《保障条款协议》承认,私人企业可能会串通起来,用与受禁止的出口自限和有序市场安排相同的方式限制贸易。已经有人建议,通过一项关于竞争政策的多边文书处理此类问题。同样,人们认识到,有必要采取措施处理“规避”反倾销税的行为,这也说明,难以把假定生产仅仅是在国家境内发生的活动这种概念套用于全球化生产的现实世界。在这样的世界中,企业的行为和战略都已变得十分不同。在所涉协议的许多方面都可以发现存在于传统概念和机制与当前现实之

间的这种矛盾。还应加以注意的是，“不可起诉的”补贴包括资助企业研究与发展费用的措施、支援国内处于不利地位地区的补贴以及否则就要由企业承担的环境补偿成本补贴。

一、保障措施

A. 《保障条款协议》概述⁶

15. 现已确认，通过诉诸选择性的贸易限制措施，主要是在关贸总协定法律框架之外的自愿出口限制(即所谓“灰色区域”措施)，并越来越多地将这种措施用于发展中国家的贸易，以此来绕过关贸总协定第十九条的趋向，构成了对多边贸易体制完整性的一大威胁。《东京回合》关于一项多边保障措施协议的谈判之所以失败，原因在于未能就脱离最惠国义务的可能性达成一致。因此，就适用关贸总协定第十九条的一种有效力和高效率的多边保障制度达成国际协商一致意见在《乌拉圭回合》当中占有最为重要的位置。

16. 在这方面的认识是，绕过第十九条的趋向产生于各国不愿意遵守特别是以下各项要求：(一) 此类行为应当合乎不得歧视进口源的最惠国原则；(二) 应向受影响的国家提供补偿，不予补偿时可采取报复行动；(三) 必须符合难度大的“严重损害”标准。另外关于适用第十九条的规则不够明确，例如，没有具体的时间限制使得“紧急”措施的实行期延之又延。

17. 《保障条款协议》澄清和加强了实行保障措施的纪律。协议重申，此类措施对“某一进口产品实施须不问其来源”，也就是说，原则上以最惠国待遇(第二条第2款)为基础，禁止对弱小的贸易伙伴采取歧视性行动，从而改善这类贸易伙伴的贸易前景。

18. 该项协议为实行此类措施规定了清楚的调查程序，其中包括合理的公告、公开听证以及进口商、出口商和其他利益相关的当事方提出证据和观点并发出通知和进行磋商的适当方式(第三条第1款和第十二条)。在有关的执行立法中清楚地体现了这方面的规定。欧盟现在明确规定，利益相关的当事各方(包括出口商)有权就其他有关当事方提供的资料发表评论意见。美国规定，听证的有关各方应有机会就其他当事方(包括出口商)和消费者的意见做出答复。加拿大的规章还规定，有关各方(包括出口商)可在公开听证会上对国际贸易法庭的陪审团组解释其案情，并向证人提问。⁷

19. “严重损害”、“严重损害威胁”和“国内产业”的标准有了较为确切的定义(第四条)。欧盟的规章过去对这些问题缄默不语,但在新的规章中增加了这些定义。欧盟还规定,除了进口趋向之外,正在或可能已经对共同体生产商造成损害的其他因素也应予以审查。加拿大法律对“严重损害”和“严重损害威胁”所下的定义与《保障条款协议》的规定相一致。美国澄清了“国内产业”一语的含义,并加列了“严重损害”⁸和“严重损害威胁”两个用语。

20. 《保障协议》对保障措施的使用和延长规定了时限,最多为期八年(第七条),另外,该协议还规定,对保障措施的逐步解除和重新实行保障措施的条件应予以审查(第七条)。欧盟的新规章在保障措施的实行期、延长、逐步解除和审查方面含有相同的规定(欧盟过去规章没有这方面的规定)。协议还确认了世贸组织保障委员会的权限,并规定,如某一保障措施为期超过三年,应在该委员会之内进行协商。美国过去的法律许可保障措施为期达八年。美国新的有关法律已经使这方面的规定与《保障协议》相一致。如某一保障措施实行达一年以上,就必须定期放宽,而过去规定的是三年。美国新法律还增加了关于重新实行保障措施的条件。

21. 对于第一个三年期,免于适用补偿规定(第八条第3款),这项规定有益于遵守《保障协议》的国家。

22. 特别重要的是,《保障协议》禁止政府采取任何新的“灰色区域”措施。现有的措施必须在不超过四年的期间内逐步取消。一个例外是,每一进口成员可在1999年12月31日之前保持一项特别保障措施(第十一条)。⁹然而,美国的有关法律(经修订的1974年贸易法第203条)仅把提到“有序市场安排”的所有文字改为提及如下规定,即总统为采取保障行动之目的可“谈判、缔结和执行与外国的协议,限制外国的出口和美国对此种物品的进口”。由于这类协议在实质上可能会与关于有序市场安排(或自愿出口限制)的阐述相吻合,这有可能引起解释问题。

23. 《保障协议》第十一条第3款规定,各成员方不得鼓励或支持“公共机构和私人企业使用或坚持”与……自愿出口限制相似的非政府措施,但并未规定各成员方有义务消除此类措施。在这方面的一个关注是,逐步取消政府的自愿出口限制可能会引起越来越多地采用串通性“产业至产业”或私人出口自限的现象。

24. 《保障协议》(有史以来第一次)建立了一个保障委员会,监督和审查协议的运作情况(第十三条)。

B. 差别和较优惠待遇

25. 对于发展中国家,协议规定了下列差别和较优惠待遇:

- (一) 对于来自某一发展中国家成员方产品的进口份额只要不超过3%,以及在进口成员方内所占份额不足3%的发展中国家成员方加起来所占份额不超过该相关产品总进口9%的,就不得对之实施保障措施(第九条第1款)。这一“阈值”条款被看作是对发展中国家的一大改进,对于小规模供方和新来者来说尤为重要,因为这在其市场份额低于这些阈值时可使其免受保障行为。这样,就为这些成员提供了世界市场的一定可预测性和增强的准入保障。新的欧盟规章在关于世贸组织发展中成员可免受保障措施方面付诸实施了一条与《保障协议》相似的规定。就美国而言,在其“行政行动咨文”的摘要一节中提到了这个问题,但其执行立法中并未提及;
- (二) 发展中国家可多实行两年的保障行动(即发展中国家采取措施的期限可达10年,而发达国家实行此类措施可达8年)。¹⁰ 过去,发展中国家很少采取保障行动。但是,在新形势下它们可能需要利用保障措施保护国内产业不受关税大幅减免和约束、进口放开及限制援引关贸总协定第十八条B款而造成的进口损害。延长发展中国家采取保障措施的期限确定能给它们更多的时间针对国内竞争进行必要的调整;
- (三) 发展中国家在经过相当于过去措施期限半数的时期之后可重新实行对同一产品的保障措施,但不得少于两年(第九条第2款)。这也将为发展中国家成员方提供更大的灵活性,在短于为其他国家规定的时期内重新采取保障行动。

C. 实行配额

26. 按照《保障协议》第五条第1款,仍可在必要时对某一产品的进口进行数量限制,以求防止或补救严重损害并便利调整,这种数量限制可在特定的进口国成员之间调配。但是,除非有明确的正当理由说明需要采纳不同的限额以防止或补救严重损害,此类措施“不得把进口量降至统计数据表明有代表性的前三年的平均进口水平”。美国过去的有关法律并未规定这一期限,但新的有关法律规定,“在本条之

下规定数量限制的任何行动应许可进口数量或价值不低于此种物品在有统计数据的有代表性的最近期三年中进口美国的平均数量或价值的物品,除非总统认为为了防止和补救严重损害有明确正当理由应进口与之不同的数量或价值”(着重代另加)。“行政行动咨文”有关于此的说法是,无论《保障协议》或是美国的修正案均未规定这三年期应是连续的三年。¹¹

D. “配额调制”

27. 《保障协议》虽然重申了最惠国原则,但仍然允许“配额调制”:如果来自特定国家成员的进口超比例增多,进口国可有选择地针对其进口实行配额。如《保障协议》第五条第2款(b)项所述,只有在世贸组织保障委员会主持下事先进行了磋商,并向该委员会表明,(一)在有代表性的时期内,从某一成员方进口的增加幅度与有关产品进口的总增加幅度不相称,(二)有例外的正当理由,及(三)此种例外的条件对有关产品的所有供应者都公平,方可准许此种例外。由于这种例外允许成员方偏离关贸总协定第十三条(数量限制的无歧视执行)规定的严格的最惠国待遇,“配额调制”规定很可能会招致滥用。如果不能密切监督实施立法和行政做法,如果必须向其说明此类措施理由的保障委员会不能予以有效监察,“配额调制”就会变成规律而不是例外。但是,新的欧盟规章(第16条(4)(b))仅照搬了《保障协议》的一部分内容(即第五条第2款(b)项的第(一)分项),这在关于《保障协议》规定的正当理由和公平条件方面可能会引起不同的解释。

28. 对于新来者,这项规定看来还具有内在的针对性,因为来自这方面的进口更有可能不成比例地增加。因而,这一规定在维持传统供应方的市场份额的同时,还有为应付新来者(主要是发展中国家和转型期国家)竞争的增强提供一种机制的危险。协议在一项条款中重申最惠国原则,但又在另一项中对此加以限制的妥协作法可能会招致不同的解释。在这方面,保障委员会的有效运作至为关键。

29. 配额调制规定可能会打消世贸组织成员力图在新成员的加入议定书中列入特别条款(“选择性保障条款”)的必要性。例如,保障措施问题在关于中国恢复关贸席位的谈判中占有突出位置,而且,尽管《保障协议》列有第五条第2款(b)项,这个问题仍然被遗留给了关于中国关贸/世贸成员地位的谈判。¹²

E. 保障措施的替代性规则

30. 《保障协议》带来的机会将不适用于所有关系到发展中国家利益的部门。纺织品和服装部门将受另外一种制度的制约,在纳入关贸总协定的10年过渡期中实行一种内在的选择性保障机制,尽管《保障协议》将适用于在各个阶段“纳入”关贸总协定的产品。对于农业品部门的很大一部分也将实行一种不同的保障制度,¹³ 其中规定了以按触发量或触发价格计算的附加税为形式的特殊保障措施。在整个改革进程期间将维持这种特殊保障。

F. “非市场经济”国家面临的问题

31. 处于向市场经济过渡的过程中的许多国家虽然在经济改革方面取得了重大的进展,但仍被主要的贸易国家视为“非市场经济国家”。这些主要贸易国家对转型经济国家继续实行着由国家规定其产品价格之时确定的歧视性措施(尽管其中有些是世贸组织的成员)。

32. 一些主要贸易国家的贸易法和规章中继续保持着用意在于阻止被认为是扰乱市场性的来自“非市场经济国家的进口”的选择性保障条款。按照这类条款,可采取保障行动以防止“市场扰乱”,这种概念的依据是,把仅仅来自有关国家的进口品的进口价格¹⁴ 与国内生产商的价格相比较,而不是像《保障协议》和1994关贸总协定第十九条规定的那样与所有其他供应方的价格相比较。鉴于《保障协议》没有提及非市场经济国家,对世贸组织的成员保留适用此种选择性条款似属非法之列。

二、反倾销做法

A. 《反倾销协议》概述¹⁵

33. 在乌拉圭回合之前存在着的一种关注是,制约倾销做法的多边纪律最不严格,¹⁶ 因此,实行倾销措施的现象日渐频繁。¹⁷ 关于反倾销措施的乌拉圭回合谈判意图是要争取“深化”多边规则和纪律,克制过分的行政热衷,缩小单方面解释的余地,促进可预测性和激发对于解决争端程序的信心。许多发展中国家已经开始在改革其贸易政策的过程中制订反倾销立法,使上述这些目标得到了加强。¹⁸

34. 新的《执行1994年关税及贸易总协定第六条的协议》，或简称为《反倾销协议》，拟订了更为明确和更为有效的规则供使用者加以适用，努力限制实行反倾销措施时发生使用不当现象的余地，并且力图减少反倾销措施的主要使用方在国家规章和做法的许多方面具有的公正性和任意性。

35. 《反倾销协议》改进了《东京回合守则》¹⁹ 含糊或不确切的行文，做了若干方法和程序上的变更，其中最为重要的有，关于澄清计算倾销幅度使用的方法而做的更改。这些更改包括“5%规则”（第二条第2款2项的脚注2）、推定价值和确定推定价值的利润（第二条第2款2项）、低于成本和起始成本的销售（第二条第2款1项）、价格比较（第二条第4款）、加权平均价格（第二条第4款2项和第十八条第3款）。

36. 在确定倾销幅度时，倾向采用的是以国内市场销售为基础的正常价值而不是其他替代办法（这类办法需要进行复杂的计算并可能得出偏高的正常价值）。在世贸组织协议生效之前，进口国使用不同的依据计算5%阈值，以便评估国内市场上的销售量是否足以用来确定正常价值。《反倾销协议》在“5%代表性测试”的基础上建立了一种可预估和透明的标准。如果国内销售量低于对有关进口国出口量的5%，则通常被视为不适于进行正确的比较。“5%规则”改进了《东京回合守则》并统一了过去的做法。虽然“5%规则”使欧盟过去的做法变为成文的规定，但新的欧盟规章（第二条第2款）还进一步优惠了出口方，并明示允许以国内销售为基础计算正常价值，即使这一销售并不符合“5%规则”，只要规定的价格被视为具有有关市场的代表性即可。美国修改了过去的有关法律，并按照《反倾销协议》的条文适用了“5%规则”。按过去的有关法律，是把国内市场销售与向除美国以外的其他国家销售的销量相比较。虽然新的法律将既考虑数量，也考虑价值，但美国的“行政行动咨文”建议，“5%规则”将通常以数量基础继续适用。只有在数量不成其为可靠的指标，如受调查的商品中同时含有成品和零部件时，才使用价值。将以受调查的所有销售来评估国内市场的活力。²⁰

37. 《反倾销协议》还提供了关于调查程序的规则，目的在于减少不正当地利用发起此种程序以“干扰”贸易的可能性。有关于此的重要方面是，用来确定是否产业有“很大一部分”支持申诉的标准或阈值（第五条第4款）、微量或从略不计规则（第五条第8款）、严格的时限（第五条第10款）、反倾销税的退款（第九条第3款）、抽样（第六条第10款）和新竞争者（第九条第5款）。

38. 《东京回合守则》规定，反倾销调查的发起方式应当是“以国内产业的名义”提出一份申请。对此的解释是，这里指的是作为一个整体的国内相同产品生产

商,或者是其产出合计构成全部国内产量“很大一部分”的生产商。但是,对于“很大一部分”却从来没有过定义。这种情况引起的争议是²¹,究竟反倾销调查的申请有没有代表性,能不能为发起调查提供可靠的依据。《反倾销协议》(第五条第4款)规定,调查部门必须确定“支持和反对一项申请的程度”,“如果申请受到国内生产商的支持,其集体产量构成了国内产业相同产品生产商全部产量的50%以上,他们对申请表示支持或反对,则该申请应被视为“由国内产业或者代表国内产业提出”。“但是,如果表示支持申请的国内生产商的产量不足国内产业相同产品全部产量的25%,则调查不应发起。”美国的有关法律不打折扣地收到了《反倾销协议》的这一规定。新的欧盟规章还照搬了《反倾销协议》关于标准的条款,其中要求申诉方表明并由主管部门于发起调查之前确定,申诉方得到了共同体产业很大一部分的支持。这一新的规则值得欢迎,它澄清了“国内产业很大一部分”的说法,会使包括发展中国家在内的许多出口方受益。但是,应当指出,“与”出口方和进口方“相关的”生产商不在计算之列。这在一定程度上可能会减弱预期从这一规定中得到的益处,因为随着全球化进程的发展,会有更多的企业同时参与同一产品的国内和国外生产。

39. 微量和从略规则(第五条第8款)可使许多小出口方,特别是发展中国家的小出口方,免受反倾销措施。微量标准的一大改进是,《反倾销协议》规定,如果倾销幅度以出口价格的百分比计算低于2%,则不得征收反倾销税。新的欧盟规章已经把过去的1.5%微量倾销幅度做法调整为与《反倾销协议》的规定相一致,并且规定,如果个别出口方的倾销幅度低于2%,调查应予终止。但是,对这些出口方仍可提起诉讼,今后对有关国家进行任何复查时可予重新调查。²² 美国把微量倾销幅度(既包括初始幅度也包括最终确定幅度)从0.5%改为了《反倾销协议》规定的2%。然而,美国将仅在原始调查而不是复查时实行这一百分比较高的微量标准。²³ 加拿大实施了《反倾销协议》关于微量倾销幅度的规定。

40. 《反倾销协议》中含有一条关于可忽略不计的进口份额的规则(从略规则)。按照这一规则,如来自某国家的进口低于进口国同样产品进口量的3%,通常认为不会发生损害,除非占进口国相同产品进口量不足3%的各个国家的集体总量超过了该进口国相同产品进口量的7%。假如当初于1993-1994年就使微量幅度规定和可忽略不计进口份额规定生效,对发展中国家实行的很多种反倾销税本来是可以避免的。

41. 美国的有关法律吸收了《反倾销协议》在这方面的规定。但是,新的欧盟规章(第五条第7款)采用了一种与之不同的办法,使用的是一种市场份额测试而不是

进口份额测试。按照欧盟的市场份额测试办法,对于来自其进口的数量在共同体消费量中的市场份额低于1%的国家不得提起调查,除非此种市场份额低于1%的国家的集体总量占共同体消费量的3%或3%以上。²⁴ 虽然进口份额测试可能不是一种理想的办法,²⁵ 但市场份额测试对各出口方的影响可能会因具体情况而有所不同。²⁶ 加拿大采用了《反倾销协议》关于从略进口份额的规定,这对于加拿大国际贸易法庭将小规模供应国排除在外的考虑应有积极的影响。

42. 除此之外,欧盟、加拿大和美国的实施立法在一些方面按照《反倾销协议》统一了做法,具体包括:低于成本的销售、起始成本、销售费、一般费和管理费的确定以及推定正常价值中利润的确定、价格比较、加权平均价格和损害的确定。在有些情况下,国家实施立法做了修正以体现《反倾销协议》的规定,使外国出口方更加明了和更能预估这些规则将会如何适用。例如,美国就收列了《反倾销协议》²⁷ 中要求就汇率波动进行适度调整的规定。²⁸ 欧盟、加拿大和美国的反倾销规则和程序有了重大的改进。例如,关于核查访问、现有最佳资料、抽样和已交税费中超值部分的退款等规定就可以被看作是会给受调查一方尤其是小型企业(既包括从事出口的企业,也包括从事进口的企业)带来实际益处的规定,因为这些条款:(一) 目标在于减轻受调查方的实际负担和对于草率或任意驳回其提交的资料的做法加以控制;(二) 力图在出口商、进口商、进口国的国内生产商及调查部门之间求得利益的平衡,既有利于调查的迅速完成,也有利于行政上的便利;以及(三) 以规定时限的办法解决退还已交税费中超值部分时出现的拖延问题。

43. “新来者”条款(第九条第5款)的意图是纠正由于一些国家对在调查的初始期间并未从事出口的出口商或生产商实行“残余”反倾销税而引起的不公平情况。欧盟于1989年实行了审查新来者的做法。新的欧盟规章第11.4条按照《反倾销协议》做了如下更改:(一) 仅在新竞争者于首例案件的调查期之后向欧盟实际出口或新来者承担了不可逆转之合同义务向欧盟出口某一重大数量的情况下,方可发起此种审查;(二) 一旦此种审查开始,即行撤消对新竞争者的征税,但其出口须加登记,以求确保在经审查确定确曾发生倾销情事时能够自审查开始之日起追溯征收反倾销税。

44. 按照美国过去的做法,反倾销税措施是按国实行的。因而,除了经商业部确认为按非倾销价格出售商品的出口企业销售的商品之外,对来自被实行某种措施的某一国家的全部商品一律可征收反倾销税,包括新竞争者出口的商品。美国乌拉圭回合协议法的新规定也收列了《反倾销协议》的规定,并进一步要求商业部在必要时发起对新来者的加快行政审查。在发展中国家其他公司出口的相同产品受美国

反倾销指令制约的条件下,这种规定的确改善了这些国家许多新来者和生产商进入美国市场的准入条件。

45. 《反倾销协议》还列有一条“定期废止”条款(第十一条第3款和第十八条第3款2项),每隔五年审查一次反倾销措施。按照定期废止条款,除非调查部门进行了审查并断定终止此类措施有可能致使倾销和损害继续或再度发生,否则反倾销税将在实行五年之后自动停止效力。《东京回合守则》第9条只是简单地规定,反倾销税“仅应在抵消造成损害的倾销所必要的条件下”方可实行。²⁹就此而论,反倾销措施可以无限期地持续下去。现在,《反倾销协议》第九条第5款将欧盟和加拿大在终止反倾销措施方面的做法编为了成文规定。由于有了《反倾销协议》,美国的有关法律引入了一项审查规定来执行《反倾销协议》的规定,其中还包括关于在世贸组织协定对美国生效之前实行的措施的“过渡”规则。但是,《行政咨文》说明,美国国际贸易委员会必须进行是否发生损害的事实分析。因此,有关的审查规定不大可能终止所有或大量现行的反倾销措施。³⁰

46. 新的欧盟规章(第11.2条)为了使其过去的制度在这方面与《反倾销协议》相适应,规定:(一)在措施实行的第四年中必须公布关于期限将至的通知。欧盟的生产商有权在不迟于实行措施后五年期终止之前的三个月提出审查的申请。如果未发起到期审查,措施将自动失效;(二)为确定措施是否应保持实行而采用的测试标准是,取消措施是否会造成倾销和损害的继续或再发。另外还就倾销的可能性规定了明确的条件。然而,《反倾销协议》中指的是“国内产业”而新的欧盟规章却仅仅提到“共同体生产商”。从《反倾销协议》看很清楚,仅有符合《反倾销协议》的论据成立基准规定的国内产业才能提出到期审查申请,而欧盟新规章却有可能许可不一定合乎基准规定的“共同体生产商”提出此种申请。另外,欧盟新规章(第11.6条)规定,“凡属对个别出口商但并不对整个国家取消措施的情况,此种出口商仍受程序的制约,并可在此后对该国进行的任何审查中自动受到重新调查”。欧盟新规章中使用“自动”一词有可能会引起解释上的问题,因为《反倾销协议》规定,如果没有掌握充分的倾销和损害的重要证据,不得进行调查。

47. 加拿大自1984年以来就有一项审查条款,符合《反倾销协议》的规定,因此在做法上不需要做任何更改。

48. 为了控制其他一些有争议的国家反倾销做法而付出的努力在一定程度上是成功的,按主要使用方的最高标准将其编入了《反倾销协议》的规定。其中包括接受了欧盟计算低于生产成本的销售所应有的正常价值的做法。1988年取消的贸易量和贸易水平差额的价格调整办法已参照欧盟做法得到了恢复。但是,一直为发展

中国家所批评的“累计损害评估”至少也受到了较明确纪律的制约。

B. 差别和较优惠待遇

49. 《反倾销协议》关于发展中国家的规定(第十五条)只不过重复了《东京回合守则》的措词,确认“在考虑依照本协议适用反倾销措施时,发达国家成员对发展中国家成员的特殊情况应给予特别考虑。在反倾销税会影响到发展中国家成员的根本利益时,应探讨本协议规定的建设性补救的可能性”。由于这与过去一样,仅仅是一种“努力”而不具约束力,只有实践才能说明这对发展中国家是否有实际意义。存在的一种危险是,这会加大要人做出“价格承诺”的压力。

50. 虽然《反倾销协议》取得了重大的改进,而且许多这些改进又如上所述纳入了主要使用方的国家立法,但是仍然有一些问题和领域引起着很多发展中国家的关注。例如,美国的法律仅把加权平均价格的做法适用于原始调查,但不适用于复审;³¹ 许可在确定损害时交互累计补贴进口和倾销进口的效应;³² 并在确定国内产量时排除自产自用的生产量。³³ 在有些情况下,另行增列的一些内容可能会在今后引起适用问题。例如,在确定销售费、一般费和管理费及推定正常价值的利润方面,欧盟的新规章就与《反倾销协议》不同,提到的是由有关部门“断定”的这方面其他出口商的利润,即设想仅以有利润和可持续的国内销售为依据断定的利润。在没有国内销售的情况下,即使对世贸组织成员国也仍然维持与第三国生产商进行价格比较的做法。至于计算与调查不合作的生产商和出口商的正常价格的问题,在很大程度上属自行处置之列。过去的经验表明,这可能导致人为定出的过高利润幅度。³⁴ 在价格比较方面,新的欧盟规章规定,出口商要表明“售方在出口国国内市场不同层次的贸易中有着功能和价格上的一贯和明显的差别”这样一种格局。³⁵

C. 反规避

51. 《反倾销协议》中不含处理“规避”反倾销措施的条款,而在谈判当中,规避行为是一个重要的问题。现在采取的办法是,由世贸组织反倾销委员会负责不断地研究这一问题。³⁶ 尽管《反倾销协议》(第十八条第1款)仅允许依照该协议的规定实行反倾销税,但若干国内法中确有处理规避反倾销措施的条款。³⁷ 关于反规避的决定承认,在乌拉圭回合中未能成功地处理此事,希望能尽早在这方面实行统一的规则。

52. 反规避条款是与全球化进程联系在一起的,这一进程使得难以确定某一产品的地理“来源”。反规避措施针对的是设在进口国内,组装进口产品零部件的外国企业,如果不是采取这种方式,这种产品就会被征收反倾销税。这种现象可能说明了一个更为重要的问题:《多边贸易协定》处理的贸易政策措施背后的许多概念产生于一种谬误的假定,认为“生产”是仅仅发生在国家疆界之内的一种活动。传统的贸易政策概念和机制与当前现实之间的这些矛盾可能要求重新检查一下许多这些文书在全球化生产的世界中的相关性。

D. 反倾销措施和竞争政策

53. 同一思路引出的建议是,反倾销应当置于竞争政策的框架之内,并代之以经过适当修订,能够制裁指称的外国掠夺者的竞争法。这方面的主要论点之一是,没有正当理由用不同的标准衡量国际贸易与国内商业的价格差别。这些建议提出:(一) 国际贸易惯例中的掠夺性价格很少出现;只要有国内、国际的多种来源供货,竞争就不可能消除;(二) 不带掠夺意图的拼搏性价格被认为是大力参与竞争的手段,为了消费者的利益和高效率分配资源,应对之加以鼓励。美国国际贸易委员会最近的一次研究“保守地估计,假如目前正实行的美国反倾销和反补贴税命令当初并未生效,美国的经济仅在1991年一年当中就会有15.9亿美元的纯福利幅度。”换句话说,该项研究表明,在1991年,实行中的反倾销和反补贴税命令加于消费者、下游产业和整个经济之上的成本至少比申诉成功的产业及其雇员所享有的益处多15.9亿美元”;³⁸ (三) 国家反倾销规则现在经常作为扭曲竞争和贸易的歧视性减缓进口措施的法律依据运作,尤其是在价格承诺方面,刺激着串通行为。反倾销行动的保护主义效应超出了实际被征反倾销税的相对较小的贸易量范围。由于反倾销决定具有法律先例的效力,这类决定对商业决定有着重大影响,直接受其影响的产业以外的企业也必须考虑关于什么会遇到反倾销(或反补贴)措施的决定。新竞争者,通常是发展中国家或转型期国家,必须以低于巩固了地位的竞争者的价格推销其产品,今后就有可能成为反倾销措施的主要针对目标。

E. “非市场经济”国家

54. 欧盟和美国的实施立法中都含有关于从非市场经济国家进口的产品的具体规定。³⁹ 《反倾销协议》第二条第7款⁴⁰ (适用于对“贸易保持完全或大部垄断,

所有国内价格由国家确定”的国家)是唯一提及这方面问题之处。在实践当中,这些具体规定将许可欧盟和美国的调查部门在断定用以比较出口价格的正常价值和以“非”市场经济国家的国内价格或流行成本为依据断定这些国家出口品的正常价值时继续无视所谓“非市场经济”国家生产商的国内成本和价格。这种做法的结果是,几乎可以一成不变地得出所涉国家的出口倾销高幅度。究竟哪些国家会受到这类规定的影响尚不清楚。通常,被认作“非市场经济”的国家是由进口国以其自下定义指定的。在一定的情况下,这既会包括世贸组织的成员,也会包括非成员。⁴¹

55. 处在从中央计划经济向市场经济过渡过程中的许多国家在经济改革当中取得了重大进展,因而这些国家应能有说服力地证明,自己不属第二条第7款之列,而且,由于它们是世贸组织的成员,因此不能对其实行反倾销措施。有些世贸组织的成员可能会谋求在转型期国家将来的加入议定书中列入提及《反倾销协议》第二条第7款(或1994年关贸总协定附件一第六条第1款的辅助规定),看来这是一个应加关注的问题。

三、反补贴措施

A. 《补贴与反补贴措施协议》概述⁴²

56. 补贴是引发贸易紧张和争端的主要原因之一。这主要是因为没有关于政府在支助生产和贸易方面的恰当作用的国际协商一致意见。《补贴与反补贴措施协议》中的补贴部分较之前身协议有了重要的改进,明确地界定了补贴,并将对世贸组织的所有成员适用“损害测试”。⁴³《协议》首次将补贴定义为“某政府或任何公共机构提供的财政资助”,以此给予某种利益。这种财政资助可能涉及资金直接转移、潜在的直接转移(如贷款担保)、政府免征收入、或政府提供除基础设施以外的商品或服务、或政府购买货物、或任何形式的收入或价格支助。《协议》还确定了补贴的法律性质,将其分别认定为:(一) 被禁止的:按出口实绩或按使用国内投入替代进口而提供的补贴;(二) 可起诉的:对其他成员的利益造成有害影响的补贴,如损害另一成员的国内产业;(三) 不可起诉的:不能对其采取补救行动的补贴。

57. “专向性”是源于美国做法的一种概念,是《补贴与反补贴措施协议》的中心特点。只有在某一补贴是“专向性”地向某个企业或产业或企业或产业的集团提供时,才可适用针对“被禁止的”或“可起诉的”补贴规定的补救办法。⁴⁴对非“专向性”补贴(即得到补贴的机会是一般可得的,或是按客观标准或条件批准的,

并不限于某些企业或产业),除非能表明这些补贴在实践中有专向性,否则不可起诉。而且,有三类专向性补贴是不可起诉的(对研究活动的资助、对国内落后地区的资助及为适应环境规章而提供的资助)。这类方案必须通知补贴和反补贴措施委员会,如不通知,则失去其“不可起诉”之地位,有可能被征收反补贴税。关于不可起诉的补贴的规定有效期仅为五年,在这一时期结束前六个月予以审查。⁴⁵

58. 其他补贴属“可对之起诉”之列,如果对国内生产商造成实质损害,可征收反补贴税;如果减损了关贸总协定关税减让带来的利益,或排斥和阻碍对本国市场的进口或排斥它人对第三国市场的出口而损害其他成员的利益,可对之采取其他补救行动。对于可起诉和被禁止的补贴,有明确的追索规则。例如,有些补贴显然被认为会对其他国家的贸易利益造成严重损害,包括超过5%幅度的从价补贴和旨在抵消企业经营亏损或直接免除债务的补贴。这方面条款的主旨是向各国提供有效的追索手段,制约在第三国市场上排斥其出口的补贴。

59. 该项《协议》还规定了关于发起反补贴税调查的详细规则,改进了补贴与损害之间的因果关联,并含有一项“定期废止”条款。这一条款要求取消长期保持的反倾销税。这种规定的目的是缩小反倾销税作为一种“贸易补救”手段阻挠进口的余地。但是,《协议》把累计损害的做法编入了条款(这是发展中国家尤为关注的一个问题),以便利在涉及包括小规模供应方在内的若干国家的调查中查清损害。

60. 《协议》使发展中国家能够较为有效地在第三国市场上针对受到补贴的竞争维护自身利益,减少了其出口被征收反补贴税或受到其他“补救性”行动的可能性,从而为发展中国家创造了贸易机会。这些优势来自:(1) 采用了国际商定的补贴定义。各成员单方面界定某种可予反对的补贴的能力受到了限制;(2) 建立了一个补贴类别,在符合一定条件的情况下免于征收反补贴税;(3) 与某种补贴的数量相关的微量规则,使许多国内方案和做法免于被征反补贴税。这种免除并不排除对这类补贴提出质疑和进行调查;(4) 采纳了一些规定对第三国补贴进行纪律约束。

B. 差别和较优惠待遇

61. 《补贴和反补贴措施协议》还载有或许是所有多边贸易协议中有利于发展中国家的最为严格和最宜实行的差别和较优惠待遇条款。⁴⁶ 其中包括(一) 对最不发达国家和一份特别名单上的发展中国家免除禁止出口补贴,只要这些国家的人均收入低于每年1,000美元(即所谓“附件七国家”),即可获益于这类例外。⁴⁷ 其他发展中国家应在一个八年期内逐步取消出口补贴(第二十七条第2款);(二) 对发展

中国家免除不以使用国内产品为条件提供补贴的义务五年,对最不发达国家为八年(第二十七条第3款);(三)如某一发展中国家的某一产品连续两年在世界贸易中达到3.25%的份额,即为具有竞争力,也就必须在两年内消除出口补贴(附件七国家为八年)(第二十七条第6款);(四)在过渡期内,除非发展中国家的出口补贴造成损害,否则不可起诉;不得假定这种补贴造成了严重损害(第二十七条第7和8款);(五)就可起诉的补贴采取的补救办法只有在补贴阻碍或排斥了对补贴国的进口或在受补贴的出口对进口市场的国内企业造成损害时方可获准(第二十七条第9款)。

62. 发展中国家还应受益于规定应终止反补贴税调查的以下微量阈值:(一)如果受补贴的进口占进口国同类产品的总进口量不足4%,除非在进口总量中所占比例不足4%的多个发展中成员国的集合总量超过了进口方成员该类产品进口总量的9%;或(二)如经确定,给予所涉产品的总补贴水平不超过按单位计算的价值的2%。对于附件七所列发展中国家,这一水平为3%,但在世贸组织协定生效之日起八年后失效。

63. 《协议》中还有一些规定承认了补贴在向市场经济过渡的过程中具有的重要性,为转型期国家提供了在七年期內免于禁止出口补贴的重要例外,而且这一期限可予延长。

64. 微量和从略阈值被认为是《补贴和反补贴措施协议》取得的重大改善。对于许多国家,特别是发展中国家,与补贴值相关的微量阈值应能使这些国家的许多国内方案和做法免被征收反补贴税。

65. 新的欧盟规章⁴⁶转用了《协议》中适用于发达国家的阈值微量条款,在所涉及的可抵制补贴数量低于出口价格的1%时,原则上立即终止反补贴行动,对于涉及到发展中国家补贴价值的特别微量阈值,新的欧盟规章还规定如下:(一)用于发展中国家的一般阈值为,补贴量低于出口价格的2%;(二)对于《协议》附件七所指之世贸组织中的发展中国家成员适用3%的特别阈值,对于该附件未列明的,但已完全消除了按出口绩效给予的出口补贴的世贸组织发展中国家成员,也按欧盟规章(第3(4)条)界定的某些条件适用这一阈值。不过,该规章还规定,“对于可抵制补贴的数量低于相关的微量水平(即发展中国家为2%,附件七发展中国家为3%,所有其他国家为1%)的单个出口商,终止的仅仅是调查,仍可对其起诉,并可在此后对所涉国家进行的审查中再度予以调查”。

66. 美国的法律也体现了这些阈值,其中按照《协议》的条款,规定美国商业部按《协议》第十一条第9款对来自发达国家的进口中被确定为低于从价1%的可抵制补贴净值作为微量补贴予以忽略。根据《协议》第二十七条第10款(a)项,对于来

自发展中国家的进口,规定被确定为低于从价2%的补贴为微量补贴。⁴⁹ 美国的立法还根据《协议》第二十七条第11款规定,对于来自某些发展中国家的进口补贴,低于3%者被视为微量补贴。可适用这一特殊微量阈值的有两类发展中国家。第一类是《协议》附件七所列国家。对这些国家,特殊微量阈值在《协议》生效之日后八年内有效。第二类发展中国家是,美国贸易代表通知商业部,说明它们业已按照《协议》第二十七条第11款迅速消除了其出口补贴的发展中国家,将较高的微量阈值扩展适用于第二类国家对于这些国家迅速消除出口补贴是一种鼓励。因此,对这些国家,特殊微量阈值的有效期不超过世贸组织协定生效后八年,而且以这些国家仍然不得给予任何出口补贴为条件。然而,按照《关于建立世界贸易组织的马拉喀什协定》第十四条第2款,在这两种情况下,八年有效期均自世贸组织协定生效之日起计算,而不是自任何某个国家成为世贸组织成员之日算起。还应指出,根据美国1930年关税法第705条(a)款(3)项,这些微量阈值不适用于对反倾销税命令的审查,仅适用于初始的反倾销税调查。

67. 新的欧盟规章转用了《协议》中关于来自发展中国家补贴进口的从略数量的条款,其中规定,关于来自这些国家进口的任何反补贴税调查“在此类进口不足共同体相同产品进口总量的4%的情况下应视为从略之列,除非来自个别份额在进口总量中的份额不足4%的多个发展中国家的进口集合总量超过了共同体相同产品进口总量的9%”。

68. 关于以上提及的微量阈值,美国乌拉圭回合协定法第267条规定了按照《补贴和反补贴措施协议》的有关条款(第二十七条和附件七)指定最不发达国家和发展中国家的指导方针。

69. 与在《协议》之下一样,按照美国乌拉圭回合协定法,所有的世贸组织成员在反倾销税调查中都有权得到损害测试。⁵⁰

70. 欧盟、加拿大和美国的立法还体现了《协议》关于反补贴税的其他条款,如论据基准、定期废止等等,采用了与适用于反倾销措施的各项条款相一致的做法。

71. 反规避措施也适用于受补贴的进口。⁵¹ 关于如何处理这个问题看来将首先在上述反倾销方面加以探讨。

四、发展中国家与各项应急保护协议

72. 随着发达国家和发展中国家大幅度削减和消除关税和非关税措施,随着纺

织品、服装和农产品部门逐渐回到多边贸易体制之中,乌拉圭回合产生的新规则,特别是关于保障、反倾销及补贴和反补贴措施的规则,已经成为关于在何种条件下方可对出口采取贸易限制行动的主要规定。另一方面,许多发展中国家也已经制订了反倾销、反补贴税和应急保障立法,预期今后会较经常地适用此类措施。

A. 发展中国家的利益

73. 随着发展中国家的贸易在近年来的增长,其出口越来越经常地面临着应急性的贸易保护行动,主要是反倾销和反补贴措施(参阅表1和表2)。例如,在1993年1月1日至1994年12月31日期间,涉及非经合组织出口商的调查比例在美国和欧盟分别为57%和86%。

74. 发展中国家的中小型企业由于这种制度的复杂性和遵守调查程序的代价太大而难以维护自身的利益。发展中国家的政府为其出口企业在进口国的调查过程中为自己的案件辩护而提供的援助往往十分有限。因此,对于来自发展中国家的进口而言,以限制性结果而告终的案件百分比通常总是高于来自发达国家的进口。例如,如表2所示,在1991年7月至1993年6月期间,巴西以及大韩民国、中欧和东欧国家、欧洲共同体和中国在比巴西略低的程度上在美国市场上遇到的案件与美国进口份额之间的比例为数最多。日本和加拿大遇到调查的比例都大为低于在美国进口中所占的份额。发展中国家最后以限制性结果告终的案件比例大于发达国家,中国和中国台湾省为其中之最,日本的比例不大。1992年财政年度对美出口受到调查比例最大的是韩国和巴西。

75. 关于应急保护行动的规则在多边贸易制度中是最为复杂的一部分。这类规则包括调查程序、行政和司法惯例、进口国的审查程序及最终诉诸世贸组织的争端解决机制。为了便利贸易而使规则具有更强的精确性和可预测性的努力也使规则的复杂性有所增加。具体而言,《反倾销协议》和《补贴与反补贴措施协议》中的规则及相关的国家实施立法已变得具有多层结构,就行政行动和费用而言是一种累赘。

76. 一般而论,对于行政管理较不全面、对进口国的法律、规章和行政做法了解不透彻、在应付倾销和补贴的指称方面专长较差的发展中国家及其小型企业,反倾销和反补贴税程序复杂程度增加的比例更大。这种情况给这些国家和企业就这些协定和进口国的有关立法而有效维护自身的权利和利益带来了特定的问题。例子之一就是时机:根据《反倾销协议》出口商或外国生产商自收到调查表之日起通常有

30天的时间用来提呈在反倾销调查中至为关键并且构成倾销判断之依据的答复。因此,能够较迅速地做出反应来应付各种从技术上讲十分复杂的必要论点的出口企业 and 国家显然占有优势。经常发生的情况是,发展中国家的出口公司和发展中出口国没有迅速反应的准备,也没有能力充分利用现有的机会(包括中介人即进口国的法律事务所的作用)。

77. 发展中国家的企业是市场上的新来者,经常被要求拿出有竞争力的价格,⁸²而这就引起了进口国与之竞争的国内产业的注意,这种产业突然遇到了发展中国家的低价竞争。因此,与业已确立了市场地位的产品相比,来自发展中国家的进口更容易被认为对市场有“损害性”。按照推论,这种情况就会引发关于适用《保障条款协议》“配额调制”的请求。另外,这还会引发反倾销和反补贴案,结果是征收税费或谈判价格承诺,可能会成为即使不在直接相关的部门中从事贸易的出口商也不得不予考虑的先例。就算案件最终被驳回,仅是这些诉讼行动的发起也有可能阻碍贸易,引起开支并使程序本身发生混乱。

78. 复杂的程序、缺乏信息网络、会计制度不完善、所需的人员和专长不足、对主要进口国家的反倾销和反补贴税程序不熟悉等等使许多发展中国家处于不利地位,无法合理和有效地维护自己。一些发展中国家的出口商在不能按照多边贸易协议和国内立法有效维护自身利益和充分利用自己的权利时被劝退出了市场。

79. 发达进口国家的反倾销和反补贴税诉讼由于其复杂性而耗资甚巨。例如,在加拿大和美国,出口商为维护利益付出的辩护费大为超过50万美元或1百万美元的情况并不罕见。费用如此之高,发展中国家的小型出口企业当然就难以利用理论上讲可以利用的程序性和实质性权利。

B. 发展中国家的执行情况

80. 发展中国家迅速开放的一个结果是,这些国家的政府面临着越来越大的压力利用符合关贸总协定和世贸组织的措施,如反倾销和反补贴措施及应急保障行动,来保护国内产业免受进口的损害。⁸³但是,尤其是反倾销和反补贴措施需要有充足的资金和人力资源进行周密的调查,特别是按多边贸易协议必须在出口国进行的调查。有些发展中国家的行政机构是这些工具的新使用者,在进行此种周密调查方面既无人力也无专长,更没有必需的资金。它们由于没有遵守基本程序规定的的能力而可能会使自己在世贸组织解决争端机制下遇到质疑而束手无策。现代的反倾销和反补贴制度要求有训练有素的人力资源应付不同的语言、会计制度和商业惯

例。调查技能和技术方法是独特的,与商务欺诈案调查人员必具的技能和技术方法极为相象。如果没有国际社会的支助和援助,许多发展中国家缺乏人力和专长的问题是无法克服的。

81. 多数发展中国家即使有国家法律和规章,也仍很不完善。这些法律通常不如多边协议周密,而主要发达国家的情况恰恰相反,其国家法规要比多边协议详细得多。发展中国家需要使自己的国家法规及技术方法现代化,用以遏制不公平的进口竞争。

82. 发展中国家需要使其国家法律规章充分符合乌拉圭回合各协议,并使之与其法律制度融为一体,避免发生己方的反倾销和反补贴措施轻易受到世贸组织其他成员的质疑。这意味着发展一种新的行政文化和专长:例如,必须确保有关法庭的独立性,必须发展一支精通贸易的法律专家和经济顾问核心队伍。

83. 如果发展中国家要制订有效的立法和程序,并在短期内有效地加以实施,它们就需要得到技术援助以学习应予采用的技能和方法。一个紧迫的优先事项是编制调查员手册和指南。另外,应加强学术和研究机构的培训设施,并使其面向私人部门的需要。从其现有的发展水平和资金状况看,如果没有国际社会的支助和援助,这对许多发展中国家来说都是无法做到的。

五、非世贸组织成员国家的问题

84. 虽然乌拉圭回合各项协议规定了更为严格的多边规则和纪律,但许多这些协议及主要贸易国家的相关实施立法都将这些益处限于世贸组织的成员。这会使目前尚不是世贸组织成员的发展中国家和转型期国家处于不利境地,对这些国家的决策人构成新的挑战。

85. 《保障条款协议》澄清和加强了世贸组织成员相互之间针对来自对方的进口实行保障措施纪律。另外还禁止灰色区域措施,要求在一个四年期内逐步消除现有的灰色区域措施,每一进口成员可有一项例外。但是,可对非世贸组织成员国实行新的出口自限和数量限制,并可保留已有的出口自限。除此之外,反补贴税调查中的损害测试不一定适用于从非世贸组织成员国进口的产品。世贸组织的非成员国得不到《反倾销协议》经改善的程序的保护,特别是在其贸易伙伴实行反倾销、保障和反补贴税的案件中得不到关于磋商和解决争端程序的保护。

注 释

¹ 应以TDR/14/Supplement (Vol. I) 第26至40页和(Vol. II) 第1至105页为背景材料阅读本报告。

² 见TD/B/WG.8/2和Add.1、关于农产品的UNCTAD/ITD/16及关于纺织品和服装的UNCTAD/ITD/17号文件。

³ 见贸发大会第159(VI)号决议。

⁴ 为反映术语的变更已有多项修订,对于贸易或立法的效力并无实际影响。

⁵ 例如,加拿大有少数反倾销案件和一例反补贴税行动。美国的反倾销和反补贴税行动较多,但尚未达到足以加以分析的程度。在这两个国家都尚未发生保障行动或申诉。

⁶ 《保障条款协议》及其背景的详情见《1994年贸易和发展报告》说明性文件:乌拉圭回合的结果第二章,第1至42页。

⁷ 为了执行《保障条款协议》,1994年12月22日通过了关于保障措施的新的欧盟规章(理事会规章第3285/94号)。加拿大关于根据《保障条款协议》实行保障措施的法律和规章载于加拿大国际贸易法庭法原始章程和以后的各项修正案、关税法、出口和进口许可证书法、加拿大国际贸易法庭规约和加拿大国际贸易法庭细则。美国有关《保障条款协议》的执行立法载于修正了1974年美国贸易法第201至204条和1930年美国关税法第330(d)条的乌拉圭回合协定法第三章A节。对之起辅助作用的还有范围甚广和有权威性的行政行动咨文。另外还应指出,加拿大和美国(与墨西哥一道)在北美优惠贸易区对相互的贸易保持着优惠保障制度,条件为需合乎一定的测试条件。在欧洲联盟的优惠贸易协议中也有“特别”保障条款或规定,如与欧洲协定国家、与波罗的海和地中海国家的协议。

⁸ 办法是使用了“重大”这一修饰词,这是从过去的美国法律中转用的,其中在关于美国国际贸易委员会过去法律规定应予审议的三种经济因素方面使用了同一用语。

⁹ 第12条第7款要求各国把世贸组织协定生效之日被其维持的已有灰色区域措施通知给世贸组织保障委员会。至今为止,欧盟和韩国已经通知了维持的措施和终止措施的时间表。美国和加拿大通知说,它们未保持任何此类措施。详见世贸组织1995年3月24日G/SG/N/2/EEC和G/SG/N/3/EEC号、1995年7月18日G/SG/N/5/EEC号、1995年3月27日G/SG/N/2/KOR号、1995年8月15日G/SG/N/5/KOR号、1995年3月23日

G/SG/N/3/USA号和G/SG/N/3/CAN号文件。

¹⁰ 关于发展中国家援用保障条款的详细资料,见《1994年贸易和发展报告》说明性文件,乌拉圭回合的结果:初步评估,第二卷,第34页。

¹¹ 见美国乌拉圭回合协议法第962至963页。

¹² Roderick Abbott, *Interrelated Issues*, in *The New World Trading System: Readings*, OECD, Paris, 1994, p. 126.

¹³ 换言之,即已经适用“关税化”和附表中特别指明受此规定制约的关税税目。

¹⁴ 见TDR/14/Supplement方框9,第21至24页。

¹⁵ 《反倾销协议》及其背景的详情见《1994年贸易和发展报告》说明性文件,乌拉圭回合的结果:初步评估,第三章第43至78页。

¹⁶ 例如,反倾销调查经常是以不充分的证据为依据开始的,而反倾销税在征收的条件消除之后可能还仍然维持很久。

¹⁷ 在1989至1993年期间,反倾销行动的发起次数增加了两倍。

¹⁸ See, Jeffrey E. Garten, former Under Secretary of U.S. Commerce for International Trade, *New Challenges in the World Economy*, the Antidumping Law and U.S. Trade Policy, Remarks made before the U.S. Chamber of Commerce, Washington, D.C., on 7 April 1994, *World Competition*, Vol. 17 No. 4, June 1994, p.150.

¹⁹ 乌拉圭回合关于反倾销措施的谈判是澄清这方面关贸总协定规则的第三次尝试。反倾销守则第一次是在肯尼迪回合中谈判的,第二次是在东京回合谈判的。

²⁰ See the United States “Uruguay Round Agreement Act, Texts of Agreements, Implementing Bill, Statement of Administrative Action, and Required supporting Statements”, 103rd Congress, 2nd Session, House Document 103-316, Vol. 1, U.S. Government Printing Office, Washington: 1994, pp. 821-822.

欧盟有关《反倾销协议》的执行立法是修正了过去第2423/88号规章的新的欧盟第3283/94号规章,但是,欧盟不久将要公布反倾销和反补贴规章的新文本。加拿大关于在加拿大执行和管理《反倾销协议》和《补贴与反补贴措施协议》下反倾销和反补贴税措施的立法载于经加拿大世贸组织法修正的特别进口措施法和加拿大国际贸易法庭法的有关条款。美国关于这两项协议的执行立法为经乌拉圭回合法第二章修订的1930年关税法第七章。

²¹ See GATT, report of the Panel, Committee on Anti-Dumping Practices, United States: Imposition of Anti-Dumping Duties on Imports of Seamless Stainless Steel Hollow Products From Sweden, ADP/47, 20 August 1990.

²² 有些人认为,新的欧盟测试与《反倾销协议》的规定有区别,会受到质疑。详见Edwin Vermulst and Paul Waer, the Post-Uruguay Round EC Anti-Dumping Regulation - After a Pit Stop, Back in the Race, Journal of World Trade, Vol. 29 No. 2, April 1995, pp.63-64。

²³ 行政行动咨文与关于价格比较的这种论点是相一致的,其中说,为了在审查中免于征收预估税值保证金,商业部将继续适用0.5%的微量标准。See, the United States "Uruguay Round Agreement Act, Texts of Agreements, Implementing Bill, Statement of Administrative Action, and Required supporting statements", 103rd Congress, 2nd Session, House Document 103-316, Vol.1, U.S. Government Printing Office, Washington: 1994, pp. 844-845。

²⁴ 这不同于过去的欧盟做法。过去凭经验出发的非正式做法是,对于在欧盟市场的比例低于5%的进口一般不予起诉。另外还有一条清楚的先例界线,即对在欧盟市场的份额低于1.5%的国家不与其他出口国放在一起累计,使其受益于无损害结论。

²⁵ 对于这种进口份额测试的批评,见Paul Waer and Edwin Vermulst, EC Anti-Dumping Law and Practice after the Uruguay Round - A New Lease of Life? Journal of World Trade, Vol.28 No.2, April 1994, pp.15-16。

²⁶ See Edwin Vermulst and Paul Waer, the Post-Uruguay Round EC Anti-Dumping Regulation - After a Pit Stop, Back in the Race, Journal of World Trade, Vol.29 No.2, April 1995, pp.63-64。

²⁷ 《反倾销协议》(第2条第4款1项)规定,使用的汇率应是审查交易之日实行的汇率。如汇率持续波动,允许出口商在60天内以价格体现汇率波动。

²⁸ 见经乌拉圭回合协定法第225条修正的美国关税法第773A条(b)款。按照过去的美国法律,在反倾销调查期间折换外国货币时,美国不使用交易当事方实际使用的同一汇率,而采用联邦储备银行确定的一种汇率。

²⁹ 虽然这些条款可防止长期维持反倾销命令,但应承认,5年期是审查而不是取消的信号。例如,有些加拿大的裁定按其定期废止条款延期过两次。

³⁰ See, the United States “Uruguay Round Agreement Act, Texts of Agreements, Implementing Bill, Statement of Administrative Action, and Required supporting Statements”, 103rd Congress, 2nd Session, House Document 103-316, Vol.1, U.S. Government Printing Office, Washington: 1994, pp. 879-891.

³¹ 《反倾销协议》(第18条第3款)规定,其条款“适用于对现行措施的调查和审查”。经乌拉圭回合协定法修正的美国关税法第777A条(d)(2)款规定,进行的价格比较仅适用于原始调查,不适于复审。又见 D. Palmeter, United States Implementation of the Uruguay Round Antidumping Code, Journal of World Trade, Vol. 29 No.3, June 1995, pp. 45-46。

³² 《反倾销协议》以一定条件允许仅在进口产品“同时受到反倾销调查时”以累计进口的办法评估损害。但是,经第222(e)条修正的美国关税法第771条(7)(G)和(H)款准许在同一天提出对多项进口的申诉和/或发起对多项进口的调查时,在反倾销和反补贴调查中累计评估进口品的数量和影响。又见David Palmeter, United States Implementation of the Uruguay Round Antidumping Code, Journal of World Trade, Vol. 29 No. 3, June 1995, pp. 57-59。

³³ 《反倾销协议》(第4条)关于国内产业的定义是“相同产品的全部国内生产商”,并未许可将所涉相同产品作自产自用的区分,或将相同产品的生产商作商业市场的区分。但是,经乌拉圭回合协定法第222条修正的美国关税法第771条(c)(四)款规定可以进行此种区分,而且在某些条件下,美国国际贸易委员会应首先侧重国内相同产品的商业市场以确定市场份额和影响资金效益的诸因素。这首先是钢产业的一个问题。详见David Palmeter, United States Implementation of the Uruguay Round Antidumping Code, Journal of World Trade, Vol. 29 No. 3, June 1995, pp. 64-65。

³⁴ 《反倾销协议》(第2条第2款2项)规定使用出口国内其他出口商实际获得的利润作为参照。

³⁵ 《反倾销协议》没有这一规定,并未说明应如何计算调整。又见 Edwin, Vermulst and Paul Waer, the Post-Uruguay Round EC Anti-Dumping Regulation - After a Pit Stop, Back in the Race, Journal of World Trade, Vol.29 No.2, April 1995, pp.58-60。

³⁶ 各国部长在马拉喀什会议上决定,规避反倾销税问题(这是美国为谈判提出的一个问题,就此进行了不少讨论,但未纳入协议)将交由反倾销委员会处理,原因在于

谈判代表未能议定合适的条款。

³⁷ 例如,1994年12月8日美国乌拉圭回合协定法第230条修正的1930年美国关税法第七章第781条;欧盟1994年12月22日的第3283/94号新规章第13条。

³⁸ 详见U.S. International Trade Commission, the Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Orders and Suspension Agreements, Investigation No. 332-344, Publication 2900, June 1995。

³⁹ 见欧盟第3283/94号规章(第2条第7款)和经乌拉圭回合协定法第224条修正的美国关税法第773条(c)款。在世贸组织最近对美国反倾销执行立法的一次审查中,订出这种条款的合法性受到了质疑,理由是,《反倾销协议》对市场经济和非市场经济国家未作区分,没有仅适用于非市场经济国家的另行规定,《协议》第18条第1款为除非按照《协议》条款,否则不得对另一成员的出口倾销采取任何具体行动提供了法律依据。见世贸组织1995年7月12日G/ADP/W/30号和G/SCM/W/37号文件。

⁴⁰ 此处系指1994年关贸总协定附件一第六条第1款的第二项辅助条款,其中确认,对于来自国家完全或大部垄断其贸易而且所有国内价格均由国家确定的国家的进口,认定价格可比性有特殊困难,在这方面,一个成员可以把其市场上一般通行的同样或相同产品价格或按另一国生产的相同产品的价格推定的产品价值作为从该国进口产品的正常价值,但在任何特定案件中使用的断定正常价值的方法适当,不属不合理之列。见Analytical Index - Guide to GATT Law and Practice, 6th Edition, Geneva, 1994, pp.209-210。

⁴¹ 美国负责国际贸易的商业部副部长杰弗里·加尔登先生说,按照美国的定义,非市场经济国家将包括中国、俄罗斯、其他前苏联共和国——包括乌克兰、哈萨克斯坦等,以及罗马尼亚、匈牙利、捷克共和国和斯洛伐克共和国》见World Competition, Vol.17 No.4 June 1994, pp.140-1。

⁴² 《补贴和反补贴措施协议》及其背景详见《1994年贸易和发展报告》说明性文件,乌拉圭回合的结果:初步评估,第四章第79页至104页。

⁴³ 因而,在此《协议》之下将更为容忍关于补贴的国内政策调整(关于国内和出口农产品的补贴属《农产品协议》范围)。

⁴⁴ 从定义上讲,被禁止的补贴被视为专向性补贴。但是,应当指出,在被认为有法律专向性和事实专向性上存在着一定的混淆现象。

⁴⁵ See George Kleinfeld and David Kaye, Red Light, Green Light? The 1994 Agreement on subsidies and Countervailing Measures, Research and

Development Assistance, and U.S. Policy, Journal of World Trade, Vol. 28 No.6, December 1994, pp.43-63。

⁴⁶ 事实上,接受了东京回合守则有关内容的许多发展中国家被要求承诺逐步取消出口补贴,作为在反补贴税调查中受益于“损害测试”的条件。按照乌拉圭回合协定,将不可能再这样做。因此,在这一《协议》之下,国内补贴政策调整将较受容忍(关于国内和出口农产品的补贴属《农产品协议》范围)。

⁴⁷ 玻利维亚、喀麦隆、刚果、科特迪瓦、多米尼加共和国、埃及、加纳、危地马拉、圭亚那、印度、印度尼西亚、肯尼亚、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、塞内加尔、斯里兰卡和津巴布韦。

⁴⁸ 欧盟另行制订了关于补贴和反补贴措施的立法(与关于反倾销的立法分开),即第3284/94号理事会规章,因而与过去的欧盟立法--第2423/88号规章根本不同。新的《补贴与反补贴措施协议》更为周密的性质、反补贴和反倾销调查的程序越来越不同、以及因此需要使反补贴文书有更大的自主性是欧洲委员会就此做法提出的理由。按照所涉的问题,规章完全照搬了《补贴和反补贴措施协议》的措词。但在有些方面,规章中有些附加内容是《协议》中所没有的。最后,在有几个问题上,规章中使用了关于反倾销的欧盟立法中较为详细的条款。为执行《补贴与反补贴措施协议》程序性规定而进行的多数更改与以上关于反倾销一节中的说明相同。新的欧盟规章、加拿大特别进口措施法、及经美国乌拉圭回合协定法第二章B节修正的1930年美国关税法第七章为体现《补贴和反补贴措施协议》而进行的其他具体更改包括:补贴的定义、专向性、可起诉(或可抵制)补贴、计算补贴量规则、不可起诉(或绿灯放行)补贴、微量补贴、发展中国家、反补贴税率。欧盟、加拿大和美国的执行立法几乎全文照引了《协议》中关于补贴定义、可起诉(或可抵制)补贴和不可起诉(或绿灯放行)补贴的规定。

⁴⁹ 与以前的做法一样,商业部将按合计而不是个案办法适用这些微量阈值。

⁵⁰ 对于许多发展中国家而言这特别重要。但美国在东京回合守则之下仅对接受守则的国家适用反补贴税案的这种“损害测试”,包括同意“令人满意的”承诺逐步取消其出口补贴的发展中国家。乌拉圭回合协定法第261条废止了1930年美国关税法第303条,将损害测试适用于所有世贸组织的成员。

⁵¹ 例如,经1994年12月8日美国乌拉圭回合协定法第230条修正的1930年美国关税法第七章第781条;1994年12月22日第3283/94号欧盟规章第13条。

⁵² 通常新来者具有消费者不熟悉和不承认的非价格不利条件。这种不利经常必须以低价销售来抵消。

⁵³ 到目前为止,下列发展中国家向世贸组织递交了关于反倾销和反补贴的本国做法材料或通知了递交意向:阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、印度、牙买加、大韩民国、墨西哥、毛里求斯(反补贴)、马来西亚、尼加拉瓜、尼日利亚、秘鲁、新加坡、斯洛文尼亚、泰国、特立尼达和多巴哥(反倾销)、土耳其、委内瑞拉和赞比亚。

表 1

1993年1月1日至1994年12月31日期间发起的反倾销行动
总数及截至1994年底未终止的行动

行动国	行动总数	其 中			截至1994年底 未终止的行动
		对发达 国 家	对发展 中国家	对东欧 国 家	
美国	262	123	129	10	292
澳大利亚	112	53	59	-	77
加拿大	106	58	38	10	71
欧盟	94	10	61	23	73
巴西	44	15	23	6	18
墨西哥	44	20	22	2	42
阿根廷	40	9	28	3	-
土耳其	20	2	8	10	27
新西兰	21	2	19	-	21
南非	18	8	10	-	1
大韩民国	10	6	3	1	7
哥伦比亚	8	7	1	-	4
印度	7	1	5	1	5
秘鲁	5	-	5	-	-
奥地利	4	-	-	4	-
智利	4	-	4	-	-
泰国	3	2	1	-	-
委内瑞拉	3	-	2	1	-
新加坡	2	-	2	-	-
日本	1	-	1	-	2

资料来源：关贸总协定文件：东京回合守则第14条第4款下关于反倾销做法的半年度报告(ADP/102)、(ADP/114)、(ADP/127)；
《保障协定》第16条第4款下的半年度报告(G/ADP/N2、ADP/134)。

表 2

1993年1月1日至1994年12月31日期间发起的补贴和
反补贴行动总数和截至1994年底未终止的行动

行动国	行动总数	其 中			截至1994年底 未终止的行动
		对发达 国 家	对发展 中国家	对转型 期国家	
美国	85	26	58	1	97
澳大利亚	12	10	2	-	2
智利	4	-	4	-	-
奥地利	4	-	-	4	-
巴西	3	2	1	-	1
加拿大	2	1	1	-	1
欧洲联盟	2	-	2	-	1
新西兰	1	1	-	-	1
秘鲁	1	-	1	-	-
阿根廷	1	1	-	-	-

资料来源：关贸总协定文件：《东京回合守则》关于补贴和反补贴措施的第2条第16款之下的半年度报告(SCM/170、SCM/180、SCM/183)。
《补贴与反补贴措施协议》第25条第11款下的半年度报告(G/SCM/N/4、SCM/190)。

表 3

按国家组和若干国家分列的1993年7月至
1993年6月美国反倾销调查和商品进口

国家、国家组	案件数目	在案件总数 中的比例	在美国进口中 的伙伴份额	以限制性结果告终 的案件百分比 ^a	伙伴对美出口中 受到调查的比例
	1991年- 1993年	1991年7月- 1993年6月	1991年	1991年7月- 1993年6月	1992财政年度
所有国家	128	100	100	33	1.3
发达国家	60	47	60	38	..
发展中国家	49	38	37	56	..
东欧国家 ^b	19	15	4	56	..
欧洲共同体	34	27	19	38	1.2
日本	11	9	18	22	1.2
加拿大	10	8	18	33	0.6
韩国	10	8	4	60	5.0
巴西	10	8	1	43	2.6
中国台湾省	7	5	5	67	0.3
墨西哥	6	5	6	50	0.3
中国	6	5	3	75	0.1

资料来源：转载1994年6月关贸总协定贸易政策审查第一卷“1994年美国”中的表四.2,其依据是美国国际贸易委员会、联合国统计处-COMTRADE和关贸总协定秘书处的估计数字。

a 如价格承诺这类经谈判的出口限制计为限制性结果。

b 包括所有前苏联共和国。

XX XX XX XX XX