

# 第一篇 概 述

# 第一章 WTO 贸易救济规则

世界贸易组织（WTO）的根本目标是实现贸易自由化，它在要求成员削减关税和其他贸易壁垒、开放市场的同时，允许成员在特定条件下对国际贸易加以限制，其中最普遍使用的限制措施就是贸易救济措施，包括反倾销、反补贴措施和保障措施等。<sup>1</sup>

## 第一节 反 倾 销

### 一、倾销与反倾销

倾销是人们在国际贸易中非常熟悉的词汇，其对应的英文是 dumping，《牛津英语词典》对它的解释是指“将大宗货物或其他东西翻倒、倾泻及抛弃”。《布莱克法律词典》从一般法律意义上对倾销的解释是：“以低于国内市场的价格在海外市场大量销售商品的行为”。倾销既是法学研究的课题，也是经济活动的现象。从法学角度分析，倾销的背后掩盖着不公平竞争的行为，竞争的结果损害了他人的合法权益，应通过法律予以调整和规范。<sup>2</sup>从经济学角度讲，倾销是经济活动的现象，是商业竞争的结果，价格竞争策略是所有商业竞争手段中最常用、最重要的手段，具有一定的合理性。WTO 规则并不禁止倾销，但它允许成员在一定条件下对倾销产品的进口进行遏制，即成员可通过反倾销，保护本国受到进口产品倾销损害的产业。

### 二、反倾销的法律规范

WTO 关于反倾销的法律规范主要是《1994 年关贸总协定》第 6 条和《关于实施 1994 年关税与贸易总协定第 6 条的协定》（以下简称“《反倾销协定》”）。《1994 年关贸总协定》第 6 条对倾销的定义做了初步规定<sup>3</sup>并授权缔约方在一定条件下可对倾销进口采取反倾销措施<sup>4</sup>。《反倾销协定》对反倾销中的实体性和程序性问题做了规定，包括倾销、损害、国内产业和同类产品的定义，倾销、损害的认定方法，反倾销立案、调查和裁决的程序，反倾销措施的种类和期限，反倾销调查的终止条件，反倾销复审和司法审查，反倾销争议的处理等等。

按照 WTO 规则，对进口产品采取反倾销措施应符合以下三个要件：

---

<sup>1</sup> 一些成员如美国和欧盟等也借助国内法开展 337 调查及对其他成员的贸易措施进行贸易壁垒调查来实现对国内产业的救济，尽管不属于通常意义上的贸易救济调查，本书也将这些救济手段纳入。有关情况详见本书第五篇和第六篇的论述。

<sup>2</sup> 尚明编著：《反倾销：WTO 规则及中外法律与实践》，法律出版社 2003 年版，第 2 页。

<sup>3</sup> 《1994 年关贸总协定》第 6 条 1 款规定：“各缔约方认识到，用倾销手段将一国产品以低于正常价值的办法引入另一国的商业，如因此对缔约方领土内一已建立的产业造成实质损害或实质损害威胁，或实质阻碍一国内产业的新建，则倾销应予以谴责……”

<sup>4</sup> 《1994 年关贸总协定》第 6 条 2 款规定：为抵消或防止倾销，一缔约方可对倾销产品征收数额不超过此类产品倾销幅度的反倾销税。

其一，进口产品以倾销价格进入进口国市场。对倾销的认定方法主要是比较进口产品的出口价格是否低于该产品在出口国国内市场的销售价格或它的成本。

其二，进口产品的倾销对进口国生产同类产品的国内产业是否造成实质损害或实质损害威胁或实质阻碍一国内产业的建立。同类产品是指与进口产品相同或类似的产品。在考察本国产品与进口产品是否为相同或类似产品时，主要考察两者的物理、化学特性、生产工艺、用途、销售渠道和是否具有竞争性。国内产业指国内生产同类产品的全部或者主要部分的生产商。对于共同市场（如欧盟），指整个一体化地区的产业。在确定申请企业是否是国内产业或代表国内产业提出申请时，主要从生产量和企业数量两个方面进行考虑：即支持申请的本国生产商的同类产品产量占本国同类产品总产量 25%以上，且支持申请的本国生产商占该产业支持或反对申请的部分所生产的本国同类产品总产量 50%以上。此外，国内产业也可指某地区的生产商。<sup>5</sup>在确定国内产业是否遭受损害时，调查机构要审查进口产品的数量和进口产品对国内市场同类产品价格的影响，审查进口产品对生产同类产品的国内产业造成的影响，评估影响产业状况的所有有关经济因素和指标，包括销售、利润、产量、市场份额、生产力等。

其三，进口产品的倾销与国内产业遭受的损害存在因果关系。在判定倾销与损害之间的因果关系时，如果除倾销之外，还有其他已知的因素<sup>6</sup>正在同时对国内产业造成损害，调查机构还要调查已知的因素对国内产业造成的损害，不能将已知因素对国内产业的损害归因于进口产品。

反倾销调查一般包括立案、初裁和终裁等阶段。如果调查机构根据初步调查结果认定存在倾销，且倾销对国内产业造成损害，调查机构可决定采取临时反倾销措施，并继续调查，否则应立即终止调查。调查机构根据最终调查结果作出终裁，决定是否采取最终反倾销措施或终止调查。当进口产品的倾销幅度为“微量”（低于 2%）或进口产品占据的市场份额为“可忽略不计”（低于 3%）时，调查机构也应该立即终止调查。反倾销措施可采用反倾销税或价格承诺的形式。反倾销税的征收幅度不能高于倾销幅度。反倾销措施的实施期限自实施之日起不超过 5 年，经反倾销日落复审可以延长，每次可延长 5 年。

### 三、反倾销在世界范围内的使用情况

发达国家和地区一直是反倾销的传统使用者，在关贸总协定期间，反倾销的主要使用者是美国、欧盟、澳大利亚和加拿大。随着关税的进一步减让，非关税壁垒的进一步消除，反倾销措施作为 WTO 允许使用的、保护国内产业的少数合法贸易救济手段之一，日益受到成员的重视，反倾销的使用者不断增多，特别是发展中国家越来越多地使用反倾销，使反倾销成为三种主要贸易救济措施中使用成员和数量最多的贸易救济措施。根据 WTO 秘书处统计，自 1995 年 1 月 1 日 WTO

<sup>5</sup>根据《反倾销协定》第 4 条 1 款 (ii)，在特殊情况下，对所涉生产，一成员的领土可分成两个或两个以上的竞争市场，在下述条件下，每一市场中的生产商均可被视为一独立产业。(a)盖市场中的生产商在该市场中出售他们生产的全部或几乎全部所涉产品，且(b)该市场中的需求在很大的程度上不是由位于该领土内其他地方的所涉产品生产商供应的。在这种情况下，则可认为存在损害，即使全部国内产业的主要部分未受损害，只要倾销进口产品集中进入该孤立市场，且只要倾销产品在正对该市场中全部或几乎全部产品的生产商造成损害。

<sup>6</sup> 已知因素指利害关系方在反倾销调查过程中明确提出的因素，并不要求调查机关在调查中主动寻找这些因素。WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice- Anti-dumping Agreement, 7. Article 3.5(i), at [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/anti\\_dumping\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/anti_dumping_e.htm), 浏览时间：2006 年 5 月。

成立至 2008 年上半年，全世界范围内共有 43 个成员<sup>7</sup>发起反倾销调查，累计立案 3305 起，共采取了 2106 个反倾销措施，主要集中在化工、钢铁、塑料等产品领域。

在经济全球化的背景下，反倾销日益频繁及不规范的使用已经对成员间的贸易活动造成诸多不利影响，现行《反倾销协定》自身存在的某些模糊和缺陷，成为成员之间不能统一解释和适用反倾销措施的主要借口，引发成员之间关于反倾销的贸易争端。自 WTO 成立至 2008 年 10 月，在 WTO 成员提出的 381 起争端解决案件中，有 60 起是关于反倾销措施，占到争端案件总数的 15.7%。成员们认识到，如不加强反倾销措施的纪律，任何一个国家和地区都可能加入反倾销措施的频繁使用者队伍，而任何一个国家和地区，也都有可能成为反倾销措施的受害者。为澄清和改进《反倾销协定》，减少反倾销规则的滥用，多哈回合谈判中纳入了规则议题。WTO《多哈部长会议宣言》第 28 段<sup>8</sup>对反倾销反补贴规则谈判进行授权：“（各方）同意进行谈判，旨在澄清和改进《反倾销协定》和《补贴与反补贴协定》项下纪律，同时保留这些协定及其手段和目标的基本概念、原则和有效性，并考虑发展中国家和最不发达国家的需要。”自 2002 年 2 月谈判启动开始，成员共提交了两百多份提案，涉及《反倾销协定》17 个条款、两个附件及其他相关改进建议。在谈判过程中，由于成员利益不同，形成三种主要立场。一种为美国所持的保守立场，主张维持反倾销的基本概念、规则，反对一切对协定的实质修改；另一种为温和派，包括欧盟、加拿大和澳大利亚，因反倾销立法和实践比较成熟，积极利用多边场合推广自身的反倾销立法和经验；另一种为以日本、韩国为代表的联谊小组<sup>9</sup>，小组成员多为出口导向型国家，自身很少甚至根本不对进口产品采取反倾销措施，出口产品在进口国市场屡遭反倾销调查，他们持较激进的立场，主张严格反倾销纪律，围绕澄清和修改反倾销规则提出大量提案，涉及反倾销的很多实体问题，他们希望通过改进规则，限制反倾销的使用。目前成员对改进实体性条款所持的立场分歧较大，但有关提高程序公正和透明度的提案得到较为普遍的支持和关注。

## 第二节 反 补 贴

### 一、补贴与反补贴

补贴是国际社会经济生活的现实，是国际经济关系的重要方面。补贴有的针对某一地区的发展，有的针对专项经济活动，还有的直接以某一产业为对象。几乎所有的发达国家在不同的经济发展阶段都曾经通过补贴促进某些领域的发展。<sup>10</sup>国际社会对在国际贸易中使用补贴及允许对补贴采取征收反补贴税等措施是否合理，在经济学上有无理论根据，争论很多。有的反对反补贴制度，认为对于出口国自愿补贴本国产品出口，进口国应表示感谢。因为有相当严谨的调查表明，

<sup>7</sup>欧盟成员国采用统一的贸易政策，反倾销由欧委会贸易委员会作为贸易政策工具统一行使。因此欧盟发起的反倾销代表其所有成员国。在统计发起成员时欧盟及其成员国算一个成员。

<sup>8</sup> The Doha declaration explained,

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dohaexplained\\_e.htm#antidumping](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm#antidumping), 浏览时间：2006 年 5 月。

<sup>9</sup>联谊小组，英文名称为“Friends of Anti-dumping”，主要成员包括日本、韩国、中国香港、巴西、智利、挪威、瑞士等 14 个 WTO 成员。日本是该小组的牵头成员。

<sup>10</sup>王贵国著：《世界贸易组织法》，法律出版社 2003 年版，第 383 页。

提供补贴的国家在国民的纯经济福利上都是有所失的，世界各进口国都有所得，进口国的消费者由此的得益足以抵消该补贴对进口国生产商造成的损害。有的赞成反补贴制度，认为补贴常会扭曲国际生产与贸易的模式，减低效益，降低世界福利。<sup>11</sup>目前，WTO 已经就补贴及对其采取的反补贴措施制定了专门的规则。与反倾销措施一样，并非所有补贴均应被反，只有符合条件的补贴才可以被采取反补贴措施。

## 二、反补贴的法律规范

WTO 与补贴、反补贴相关的规则包括《1994 年关贸总协定》第 6 条（反倾销税和反补贴税）、第 16 条（补贴）和《补贴与反补贴措施协定》。《补贴与反补贴措施协定》是乌拉圭回合达成的多边贸易协定，它总体上取代了关贸总协定第 6 条和第 16 条有关补贴和反补贴措施规则。同上注所引书，第 314 页。该协定共包括 11 个部分，其中比较重要的是前五部分，分别为：①总则，规定补贴的定义和专向性的概念；②禁止性补贴；③可诉补贴；④不可诉补贴；⑤反补贴措施。协定对补贴进行了定义和分类，针对不同种类的补贴，制定了多边纪律，并制定了使用反补贴措施的实体和程序性规则，如适用条件、调查程序和反补贴措施的种类及期限等。

根据《补贴与反补贴措施协定》第 1 条的规定，协定所管辖的补贴主要指由政府或任何公共机构提供的财政资助、政府给予的收入或价格支持和因此授予的利益。该定义包含两个基本要素，在判定一项政策、措施是否为补贴时，上述要素缺一不可，它们是：第一，财政资助或者收入或价格支持<sup>12</sup>；第二，此等资助带来利益的授予，即给接受方带来了好处，如果不能带来好处，即使按常理可以认为是补贴，根据《补贴与反补贴措施协定》的规定也不能被界定为补贴。协定还进一步引入“专向性”的概念，如果将一项补贴纳入协定的管辖，即允许进口成员对其动用争端解决机制或采取反补贴措施，该补贴还必须具有专向性，即该补贴是给予某个企业、企业群或产业、产业群的。协定界定了四类专向性：①企业专向性，指政府的补贴对象为某一特定的公司或某些公司；②产业专向性，指政府的补贴对象为某一特定的产业或某些产业；③地域专向性，指政府的补贴对象为其境内特定地域的企业；④禁止性补贴，指政府的补贴对象为出口货物（出口补贴）或使用国内原料的货物（进口替代补贴）。

《补贴与反补贴措施协定》将补贴划分为两类，即禁止性补贴和可诉补贴。其中，禁止性补贴指按照出口实绩提供的补贴，或因使用国内产品替代进口产品而给予的补贴，它包括出口补贴和本地成分补贴<sup>13</sup>。对于禁止性补贴，成员可提出争端解决，如其对国内产业造成损害，可对该补贴进口采取反补贴措施。可诉性补贴指对进口成员的国内产业造成损害的补贴、使其他成员在《1994 年关贸总协定》下直接或间接获得的利益丧失或减损、特别是在《1994 年关贸总协定》

<sup>11</sup>赵维田著：《世贸组织（WTO）的法律制度》，吉林人民出版社 2000 年版，第 321 页。

<sup>12</sup>对于财政资助应指向哪些内容，《补贴与反补贴措施协定》提供了一份清单，列举了代表财政资助的各类措施，例如，赠款、贷款、投股、贷款担保、财政鼓励、提供除一般基础设施外的货物或服务，或购买货物。要构成补贴，财政资助必须由所涉成员境内的政府或任何公共机构提供或根据所涉成员境内的政府或任何公共机构的指示提供。它不仅指中央政府采取的措施，而且也包括地方政府采取的措施。

<sup>13</sup>《补贴与反补贴措施协定》第 3 条（禁止）第 1 款规定：除《农业协定》的规定为，下列属第 1 条范围内的补贴应予禁止：(a) 法律或事实上视出口实绩为唯一条件或多种其他条件之一而给予的补贴，包括附件 1 列举的补贴；(b) 视使用国产货物而非进口货物的情况为唯一条件或多种其他条件之一而给予的补贴。

第 2 条（减让表）下约束减让的利益丧失或减损的补贴，或严重侵害另一成员利益的补贴。对于可诉性补贴，成员可提出磋商和争端解决，当该补贴对国内产业造成损害时，进口成员可采取反补贴措施。<sup>14</sup>反补贴与反倾销被公认为是针对不公平贸易采取的措施，虽然两者的调查对象截然不同，反倾销的调查对象是企业，反补贴的调查对象除了企业之外，还有政府、公共机构或其授权部门，但两者有一些相同的实体概念（如国内产业）和极为相似的调查、复审程序。两者在调查程序方面的主要区别是立案前政府磋商，进口成员在发起反补贴调查前，要与对进口产品提供补贴的出口成员政府进行磋商，而在反倾销调查中，进口成员仅需履行对出口国政府的立案通知义务。与反倾销措施相似，反补贴措施包括反补贴税和承诺，实施期限自实施之日起不超过 5 年，经日落复审可延长。

### 三、反补贴在世界范围内的使用情况

根据 WTO 秘书处统计，自 WTO 成立起（1995 年 1 月 1 日）至 2008 年上半年，WTO 成员总计发起 209 起反补贴调查，相当于同期发起反倾销调查的 6.3%；采取反补贴措施 121 起，相当于同期反倾销措施的 5.7%。反补贴的使用方和涉案方均较集中。WTO 成立 13 年来，共有 18 个成员发起过反补贴调查，发起调查最多的成员是美国，为 85 起，其次为欧盟（47 起）、加拿大（22 起）、南非（11 起）和澳大利亚（8 起）；共有 14 个成员采取了反补贴措施，采取措施最多的成员仍然是美国，其次为欧盟、加拿大、墨西哥和巴西。发达成员在反补贴的运用方面明显占据优势。82%的反补贴案件是由发达成员发起的，仅 18%的案件是由发展中成员发起。反补贴涉案方主要是印度、欧盟、意大利、巴西及韩国，近几年中国成为首要涉案国。反补贴涉及的产品类型主要为贱金属及贱金属制品、农产品（食品、蔬菜）、塑料产品等。

## 第三节 保障措施

### 一、进口激增与保障措施

保障措施是指在产品进口激增，对进口国国内生产相似产品或生产与进口产品相竞争产品的国内产业造成了严重损害或严重损害威胁的情况下，进口国政府暂时采取的进口限制措施。它是 WTO 所允许的一种贸易救济措施。进口激增指的是某一产品的进口在一定时间内大量增加。当进口激增并给本国产业造成严重损

---

<sup>14</sup> 1999 年 12 月 31 日之前，除了禁止性补贴和可诉性补贴之外，《补贴与反补贴措施协定》还规定了可诉性补贴这一补贴类型。不可诉补贴主要是指不具有专向性的补贴，即一般适用于所有产业，是不局限于某一企业、企业群或特定产业、产业群的普遍性补贴，此外还包括研究与竞争前开发活动，地区扶贫和环保项目的资助。依据《补贴与反补贴措施协定》第 31 条规定，不可诉补贴的确认（协定第 8 条）及其磋商和授权的补救（协定第 9 条）适用期为自协定生效之日起 5 年。补贴和反补贴措施委员会“将在不迟于该期限结束前 180 天审议这些规定的运用情况，以期决定是否延长其适用，或是按目前起草的形式延长或是按修改后的形式延长”。尽管协定作了上述规定，但补贴和反补贴措施委员会一直未决定延长其适用，因此，补贴目前在事实上仅包括禁止性补贴和可诉补贴两种，只要补贴进口对进口国的国内产业造成损害，进口国都可对补贴进口采取反补贴措施。

害或严重损害威胁时，一国政府通过暂时限制进口产品的手段，可为国内产业获得时间以利其进行调整，提高生产效率，在将来具备与外国产品竞争的實力。进口激增既可以是进口的绝对增长，也可以是进口相对于国内生产或者消费的相对增长。

保障措施制度在关贸总协定时代就已经存在。其特点是只考虑进口产品对进口国市场的影响，而不论进口销售是否是在公平的基础上进行，即保障措施可以针对公平贸易。有一种观点甚至认为保障措施事实上与出口自限安排有异曲同工的作用。其不同仅在于前者是在多边制度内运作，后者是在制度外实施。无论如何，由于保障措施的实施主要是依赖进口国的调查和判断，其在关贸总协定时代经常被滥用<sup>15</sup>。这从而也使得保障措施成为乌拉圭回合谈判的议题。为制止灰色区域措施，关贸总协定成员达成了《保障措施协定》，对 1947 年《关贸总协定》第 19 条做了进一步阐述，并制定了实施保障措施的程序和实体规则。

## 二、保障措施的法律规范

保障措施又被称为紧急行动，在自由贸易协定中，又常被缔约方称为“全球保障措施”。WTO 关于保障措施的法律规范包括《1994 年关贸总协定》第 19 条和 WTO《保障措施协定》。

《1994 年关贸总协定》第 19 条是授权条款，它的名称是“对特定产品进口的紧急措施”（Emergency Action on Imports of Particular Products）。该条第 1 款(a)项规定：如因不能预见的情况和某缔约方因在本协定项下承担包括关税减让在内义务的影响，进口至该缔约方领土的产品数量大量增长并由此对该领土内同类产品或直接竞争产品的国内生产商造成严重损害或严重损害威胁，则该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者撤销或修改减让。

WTO《保障措施协定》规定了保障措施的启动条件、调查方法、实施程序、措施种类和时限，要求保障措施实施方对受影响的其他 WTO 成员履行通知、磋商的义务，赋予其他 WTO 成员补偿和中止减让的权利，并对相关争端的处理作出规定。根据协定要求，实施保障措施应满足以下要件：①进口增加；②国内产业受到严重损害或严重损害威胁；③进口增加是不可预见的；④进口增加与国内产业受到的损害之间存在因果关系。

与针对不公平进口的反倾销、反补贴措施相比，保障措施是针对正常贸易下的进口所采取的措施，保障措施的实施对象是对所有来源的进口产品，不针对某个出口国。因此，保障措施的影响比反倾销、反补贴更大。为防止措施滥用，《保障措施协定》下的产业损害标准比《反倾销协定》、《补贴和反补贴措施协定》的要求更加严格，即严重损害或严重损害威胁。在立案、调查程序方面，保障措施协定的规定较简单，它虽然规定了保障措施的启动条件，但没有规定立案程序；协定要求调查机构履行有关收集信息、保障透明度和通知的义务；要求调查机构给利害关系方发表意见和提交证据的机会，对其他利害关系方的意见进行抗辩的机会；要求调查机构发布公告、披露调查认定、对事实和法律问题作出合理的结论等。在自由贸易协定中，很多缔约方借鉴 WTO《保障措施协定》建立了双边保

---

<sup>15</sup>王贵国著：《世界贸易组织法》，法律出版社 2003 年版，第 487 页。

障措施（也称为过渡性保障措施）机制。此外，在中国加入 WTO 的议定书中，也设定了特殊保障措施条款。<sup>16</sup>

### 三、保障措施在世界范围内的使用情况

根据 WTO 保障措施委员会 2008 年上半年报告，自 1995 年 3 月 29 日至 2008 年上半年，共有 40 个 WTO 成员发起 168 起保障措施调查，共采取 89 个保障措施。按立案数量排序，使用保障措施的主要国家和地区是印度（15 起）、土耳其（12 起）、约旦（12 起）、智利（11 起）、美国（10 起）、捷克（9 起）、菲律宾（8 起）。保障措施涉及的产品集中在化工产品、食品、饮料、烟酒、金属、水泥、陶瓷和玻璃产品。

---

<sup>16</sup>详见本书第四篇的分析。