

澳中自由贸易协定研讨会

2006年6月28-29日

中国·深圳

专题会议(六)

商品倾销与产业保护

演讲人: 马丁·理查森 (Martin Richardson)
澳大利亚国立大学商业与经济学部经济学院

保障措施、反倾销行动和反补贴税

马丁·理查森(Martin Richardson)

澳大利亚国立大学

商业与经济学部

经济学院

澳大利亚堪培拉 ACT 0200

Martin.Richardson@anu.edu.au

此论文为

澳中自由贸易协定论坛，中国深圳

2006年6月27-28日

准备

简介

出于“公平交易”考虑，关贸总协定/世界贸易组织(GATT/WTO)多边贸易协定包含了一些与主流趋势相逆的规定，并允许一些国家保护自身的进口利益¹。这些规定可称为“行政保护”，也就是说某一成员国在依照世界贸易组织指导下进行操作时引进了相关的行政体系，并征收保护性关税或实施定量限制，使之成为一个行政问题。这和应用更加广泛的关税保护形成对照，一般来说关税保护每一次都要求有立法干预，并要求该国每次都必须考虑到其应当履行的国际义务。由此，行政保护为公司所寻求的庇护提供了更为简便且成本更低廉的方式，而且这些措施已经逐渐发展成为“新新保护主义”²。

世界贸易组织/关贸总协定对所谓保护措施、反倾销(AD)和反补贴税(CVD)的规定从纯粹经济学观点来说毫无公正可言。反倾销的一个基本原理——防止掠夺性行为的发生——事实上在关贸总协定的规定中根本就没有体现出来，据我观察，在任何一个国家的授权立法中也没有这方面的体现。(该原理是最初美国反倾销规定的一部分，有趣的是，正是投诉的公司无法借助这项法律才导致几年后这一条被废除，而正是在此基础上这项立法才变得越来越为人所熟知!)。现在反倾销已经成为打击高效率竞争对手的手段，同时也是防止国内消费者从外国公司或外国政府所提慷慨实惠中受益的工具。从全球众多的反倾销投诉以及反倾销行动的本质和做法可以清楚的看到这一点。从经济学角度来说，反补贴税所起到的作用更小，正如迪克希特(Dixit)所说，若有可能，对外国补贴的适度回应通常是一封感谢信，而非报复性措施。

然而，很明显在多边体系中这些措施的真正目的与第 19 条保护条款(SG)所明确阐述的目的是一致的——临时性关贸总协定合法进口限制——同时这也是决策者迟迟不推动变革的原因：这些保护措施可以用来安抚国内利益，正是这些国内利益让政府有能力履行社会福利改善协议，否则行业利益³很可能抵制这些协议的履行。理清这一点后，问题马上又出来了，在双边交易中这种问题又该如何处置呢？采取此种做法的国家还要面临在多边贸易中同样会碰到的政治压力(尽管一般来说，多边贸易中碰到的政治压力会更加引人注目)，但是人们可能会这么想，如果两个国家的代表坐在了谈判桌边，这就表示双方都承认有一致的利益，同时也表示在不可预知的情况发生时防范对方的必要性也可以减小。

在本文中我认为澳中自由贸易协定(FTA)应当以此为契机，彻底消除双边贸易关系中的补救性条款——尽管在这里我并不情愿用这个术语。

本文对澳中经济关系背景中的保护措施做了仔细考虑，并对自由贸易协定相关措施条款的谈判提出了可行的对策建议。

¹ 许多观察家早就注意到了重商主义者奇特的做法以及关贸总协定的措辞，而且他们发现按照关贸总协定的说法“公平贸易”这个概念也大有文章可做：这个定义刚好和我们的日常用语的意思相反。我九岁的孩子谈到对自己的口袋怪物卡做公平贸易时，他的意思是想通过“出口”获得更多的回报。咖啡公平贸易的支持者也希望出口商可以通过出口获得更多的利益。但是当关贸总协定的律师们谈到公平贸易时，他们是希望出口商少赚点：这里的公平贸易通常意味着要为进口付出更多！

² 老一套的“新保护主义”是盛行于 20 世纪 70 年代和 80 年代的非关税壁垒，如自愿出口限制(VERs)风潮的产物。

³ 出于通俗化考虑，我将本文中的“保护”概括为一个通俗的包罗甚广的短语，用来指全部三种行政保护性措施，并用“第 19 条保护条款”或 SG 来指代关贸总协定第 19 条。

‘保护’问题

无论是在法律上(如上所述, 各个国家的反倾销立法从未提及倾销者的动机)还是在事实上(比如说, 美国钢铁业可以同时向 30 多家国外竞争对手提出反倾销投诉: 堪称非比寻常的垄断行为), 很显然反倾销法与防止掠夺性行为毫无干系。澳大利亚和新西兰在《澳新紧密经济关系协定》中的经验做法就是一个明显的例证: 从 20 世纪 90 年代中期开始, 为了适应自由贸易协定的启动两个国家同时废除了澳新两国的反倾销, 并强调相关国家的竞争性政策仍将继续对掠夺性行为实施遏制。据我所了解, 从那以后再也没有一起对澳新两国的掠夺性行为的投诉成功过。

行政保护的支持者们通常用公平作为证明其行为正当的说辞: 创造一个“公平的竞技场”。但是, 正如《经济学家》曾尖锐指出的, 继续以体育公平作比喻, 公平的竞技场上唯一能让人接受的一点, 就是每一次都有着相同的进球数: 行业贸易失衡, 非但不能证实贸易价值, 反而成为不公平的佐证。消费者的利益被彻底忽略, 耐人寻味的是消费者的利益在自由贸易协定的谈判中也是几乎被彻底忽略, 因此增加了的进口额一直以来被算作是自由贸易协定的成本, 而不是获利, 生产力的差异被看作是问题, 而不是作为双边互利贸易的根本。但是无论反倾销之类的规定的初衷如何, 对于这些规定能够维护公平的说法一直不太明朗: “当前反倾销法⁴所代表的立场与维护‘公平的竞技场’毫无干系”。相反, 反倾销的主要功能已经发展成为给早已被时代淘汰的保护主义提供一个精心炮制的理由。(林德(Lindsey)和埃肯森(Ikenson), 2002p.1)

从反倾销一开始就引起的轰动和世界各地的发现的结果——难道一时间全球贸易真就如此不公平了?——以及围绕反倾销法实施的一些做法都可以证明上述观点。虽然各个国家反倾销机构之令人不可容忍的做法由来已久, 而且人尽皆知(参见波瓦德(Bovard)(1991)对美国做法的大量描述), 但是这里所提及的一个事实却是很有启发性的。1988 年美国 and 加拿大最初签署《美加自由贸易协定》(CUSFTA)时, 他们引入了一个争端解决程序, 就每一个案例都可以成立一个双边特别小组, 用以审查相关行政机构的决策, 但是只能依据相关国家自有的国内行政法。这样的特别小组虽然无权废除关税, 但是在其认为决策的形成有不当之处时可以将决策退回——注意, 这是依据本国的标准——交由该国的行政机构重新审定。然而, 在 1995 年以前由加拿大公司提出的反对美国决定的 14 个投诉案中, 有 9 个随后降低了关税⁵。因此, 不管国家对国外的投诉者就行政保护提出抗议设置何种障碍, 国内机构仍然我行我素, 为达成自己的目标而经常性地践踏法律。

澳大利亚和中国

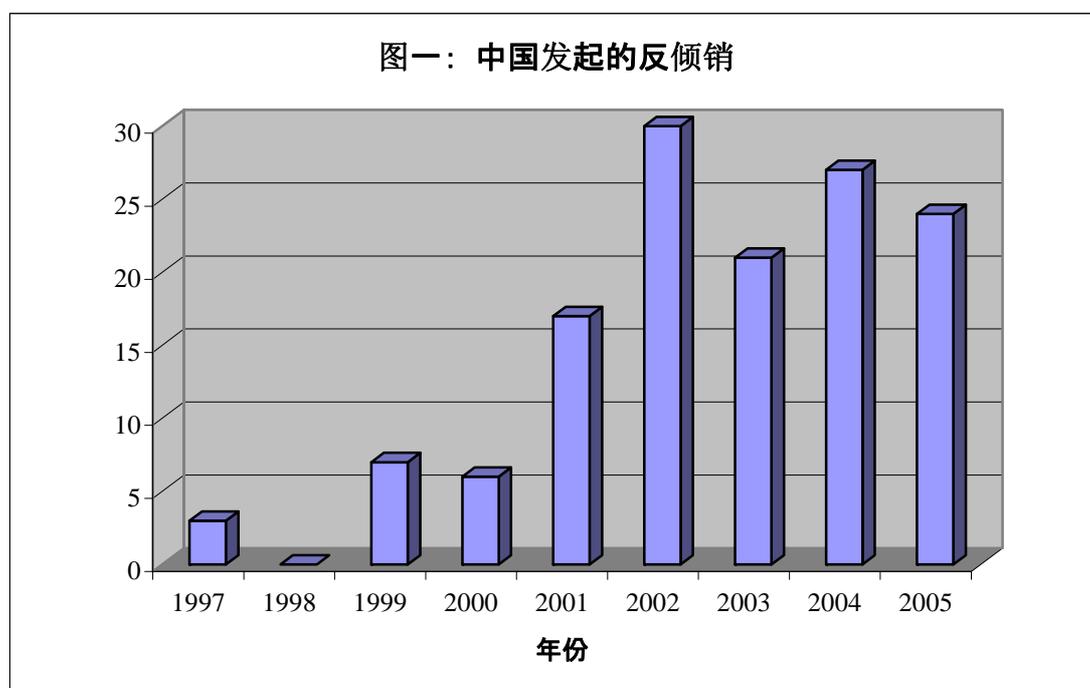
澳大利亚目前正在‘庆祝’其反倾销启动 100 周年, 澳大利亚的首部反倾销立法于 1906 年颁布(继加拿大和新西兰后的全球第三个实施反倾销法的国家)。经过一个世纪的实践, 很显然澳大利亚的产业界已经完全掌握了如何利用反倾销——据某一研究报告(梅赛琳(Messerlin)2004)披露, 迄今为止澳大利亚成为发达国

⁴随着一部分签约国国内反倾销法的出现, 而且这些国家并没有废除此类法律的想法, 考虑到这样一种现实情况, 当时就有建议将允许反倾销这一点插入最初的关贸总协定的第 6 条。

⁵特利比尔科克 (Trebilcock)和豪斯 (Howse) (1999, p.85)。值得一提的是, 他们只给出了部分解释, 即和加拿大的行政法律程序相比, 美国的行政法律程序和机构决策不甚一致, 因此该体系一直以来对加拿大投诉者有利。充分考虑到这一现实情况以及为了给美国的投诉一个答复, 1992 年北美自由贸易协定签订之时该体系被有意淡化了。

家中使用反倾销最多的一个国家(根据对 1995—2001 反倾销措施针对的进口额计算)。另一方面, 根据同一作者的计算, 中国是世界上反倾销行动最大的实施对象国(根据对 1995—2001 反倾销措施针对的出口额计算)。然而, 有趣的是, 中国是其他发展中国家实施反倾销行动最大的受害国—从 1995 年到 2001 年澳大利亚实施的反倾销措施中只有 7%是针对中国的(与美国和欧盟针对中国的相应数据相比要低得多(美国有 15%的反倾销措施是针对中国的, 而欧盟有 21%以上的反倾销措施针对中国)。

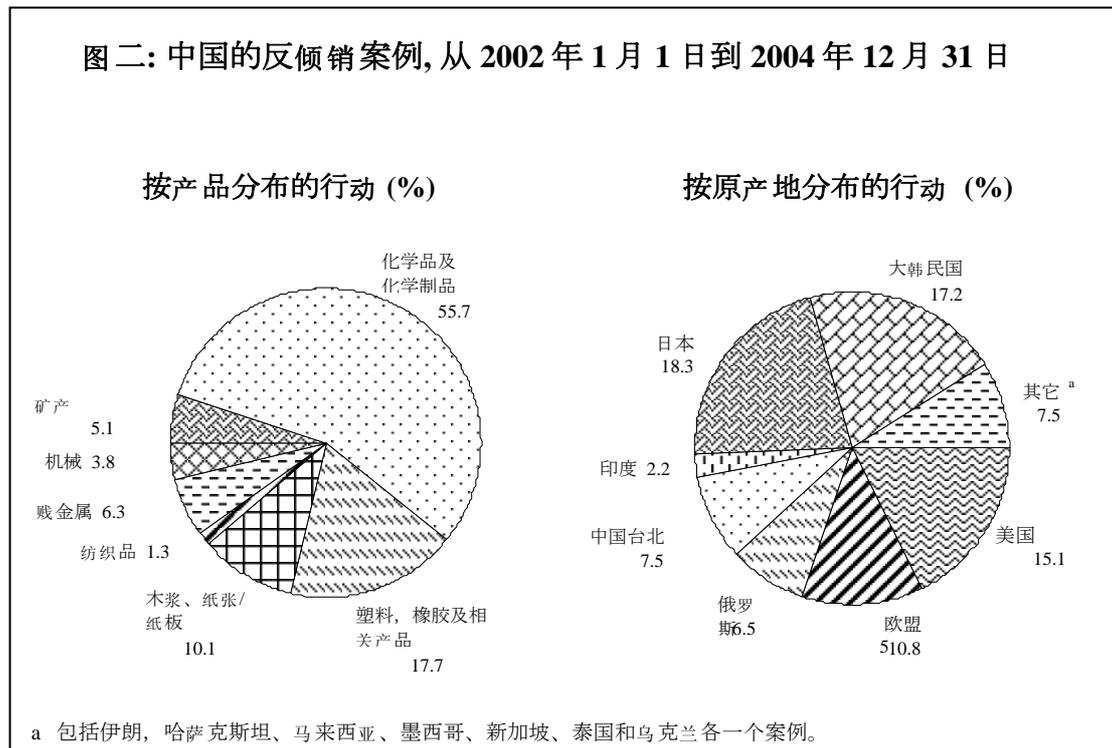
作为反倾销行动的主要针对国家, 中国在减少全球性反倾销法的实施方面无疑有着很大的兴趣(而且, 事实上中国的对外贸易谈判一直强调这一点), 但是这和发展中国家利用反倾销手段的全球性趋势是背道而驰的, 而且在这种趋势下中国也无法幸免。图一显示了 1997 年到 2005 年由中国发起的反倾销措施的数目, 其明显特征如下, 首先是逐年增加, 其次, 从 2001 年年末中国加入世界贸易组织后反倾销措施的数目急剧增长。



资料来源：构建在 AD-CHN-v2.0.xls 的基础上：由乍得·鲍恩(Chad Bown)编纂的反倾销数据库，http://people.brandeis.edu/~cbown/global_ad/ 06年6月7日资料。

加入世界贸易组织以后, 中国的反倾销行动开始偏向于特定行业, 并相对集中于几个国家, 如图二所示。

图二: 中国的反倾销案例, 从 2002 年 1 月 1 日到 2004 年 12 月 31 日



资料来源: 世界贸易组织《贸易政策审议: 中国》(WT/TPR/S/161 2006 年 2 月 28) 第 85 页

所以, 简言之, 如果放弃反倾销, 似乎中国和澳大利亚都将有所‘损失’: 历史上澳大利亚就曾经是使用反倾销规定比较多的国家, 中国虽然是这种规定的受害国, 但是现在也开始越来越依赖于它。但是对于澳大利亚和中国之间的反倾销行动来说, 值得注意的是从 1995 年到 2005 年之间中国从未发起过针对澳大利亚的反倾销投诉, 而据世界贸易组织的报告在此期间澳大利亚针对中国的产品发起过 21 起反倾销投诉⁶。鲍恩的数据库和澳大利亚海关服务中心(ACS)的报告显示了澳大利亚对中国产品的反倾销调查, 正如表一所示。

表一: 1989-2006 澳大利亚发起的针对中国的反倾销

接受调查的产品	日期	倾销? [†]	伤害? [†]
聚烯烃编织袋	04/03/1989	N	N
硅	07/10/1989	N	N
梨罐头	02/27/1991	A	A
桃罐头	02/27/1991	N	N
酞酸丁酯	05/08/1991	A	A
某些玻璃纤维产品	07/09/1991	A	A
罐装番茄	08/27/1991	A	A
生/去皮花生仁	09/25/1991	N	N
透明浮法玻璃	01/31/1992	A	A

⁶世界贸易组织, 反倾销措施: 提出报告的成员对出口国, 微软电子表格 http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_stattab8_e.xls 可以从 http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm 获得, 资料日期为 06 年 6 月 7 日。

聚氯乙烯	02/05/1992	A	A
某些铸铁维修孔板盖炉和架	05/15/1992	N	N
一次性塑料餐具	09/29/1992	A	A
深加工玻璃制品	12/18/1992	N	N
玻璃纤维平织窗纱	03/29/1993	N	N
玻璃纤维喷射纱	10/11/1993	A	A
一次性塑料餐具	06/03/1994	A	A
钢质及钢铁/混凝土活地板	12/16/1994	A	A
草甘膦	03/27/1996	A	A
夹层玻璃	08/09/1996	N	N
某些钢化玻璃矩形嵌板	11/22/1996	A	A
粗纱	02/13/1997	W	W
某些画框	07/07/1997	W	W
棉毯	02/04/1998	T	T
普通硅酸盐水泥	12/09/1999	MI	MI
某些钢制棚架成套工具	09/15/2000	A	A
某些盘式制动器回转轴	09/20/2000	T	T
草甘膦	06/12/2001	MI	MI
地毯夹子	07/23/2001	N	N
焦亚硫酸钠	09/12/2001	A	A
钢梯	10/26/2001	MI	MI
二氯苯氧乙酸	04/02/2002	A	A
无涂层白切复印纸	08/11/2003	T	T
某些热轧钢板	08/20/2003	A	A
某些硅	05/19/2004	N	N
*蘑菇罐头	2005	-	-
*碳酸氢钠	2005	-	-
*某些夹层安全玻璃	2006	-	-
*菠萝水果	2006	-	-

† A(是), N(否), W(撤回), T(终止), MI(数据缺失).

资料来源：构建在 AD-AUS-v1.0.xls 的基础上：由乍得·鲍恩(Chad Bown)编纂的反倾销数据库 http://people.brandeis.edu/~cbown/global_ad/ 资料时间 06年6月7日。星号条目由澳大利亚海关服务中心的启动报告编制,06年6月6日参考网站 <http://www.customs.gov.au>

忽略终止和撤回的投诉，以及未发现倾销(或损害)的投诉不计，表一中只有 16 起从 1989 到 2004 年间被澳大利亚官方确认的反倾销投诉。此外，看上去澳大利亚并不会在前面所述的对华反倾销行动中做出太大牺牲。

但是，这一论点忽略了潜在的重要两点。第一，反倾销以其骚扰值⁷而闻名，而且忽略撤回和终止的反倾销投诉是否适当这一点还不明确——或许正是这些投诉才是发起者的目的所在。第二，反倾销体系的存在对外国公司来说是一个无形的威压，可以阻止其从事倾销行为。果真如此，废除了反倾销体系将会产生更多的倾销行为。现在，有人也许会对取消反倾销带来的深层次利益而额手称庆，但是行业利益是否也会赞同这种乐观的观点呢，目前来看尚不明确。

尽管有这样那样的争议，最近发生的一些事情却并没有表明反倾销在中澳贸易关系中占据重要位置，在我看来，在所有自由贸易协定中，对任何一方的实际

⁷ 参见普卢萨 (Prusa) (1992)。

利益影响不大的反倾销完全可以置之不理。反补贴税和保护的形式则更加明朗，中国和澳大利亚之间从未使用过上述手段⁸。也许有人会反驳说，反补贴税的缺失是由于补贴操作中缺乏透明度所致。事实上，这也是美国对中国的商业惯例最常见的抱怨，最近美国贸易代表对中国商业惯例的审查报告指出，中国“未能履行世界贸易组织的补贴义务，特别是在(i)禁止性补贴和(ii)将补贴通知提交给世界贸易组织”(USTR,2006p.15.)。在这个意义上，中国法律程序的确是不透明的⁹，但是，从双边交易中彻底清除补救措施，肯定会让问题完全边缘化。

一个妥当的提议¹⁰

首先，我想谈一下行政保护的基本原理。行政保护作为政府对行业的一种政治安抚手段，是涉及到国家整体利益的行业与国家达成的某种交易。从现实中，而非教科书中贸易谈判里的权力政治这个意义上来说，这种观点有一定的合法性，也许有人还会反驳说从解决问题的角度来说这实在是一个相当生硬的解决方案。如果我们想要“收买”特定行业，简单针对性原则告诉我们，最有效的方式应当是最适合特定行业的解决方案。但是反倾销和反补贴税体系却是适用于所有行业和部门的一种保护主义机制，这种方法根本就没有针对性可言。到了这里，可能又有人会反驳说保护主义机制将只适用在“会哭的孩子有奶吃”行业，事实上，该机制却给那些最容易受贸易自由化影响的行业提供了保护，这一点也突出了这样一个事实，即收买敏感行业更行之有效的办法，那就是直截了当的为其提供保护：这么做还有一个优势，那就是使这种特别待遇的成本变得更加透明，从而更加容易受政治斗争的影响。

之前我曾提起过，在自由贸易协定谈判中全面禁止行政保护会给中国和澳大利亚都造成损失，这一结论是建立在曾采取如是做法的历史案例基础上的。在中国贸易政策的实施(加入世界贸易组织之后以及2001年前)问题上，一些国家特别是美国认为中国的法律程序经常性的不透明而且明显偏向于国内投诉者，有人会对此提出担忧。比如说，之前所提到的美国贸易代表对美中贸易关系“彻头彻尾”的审查中就曾提到了对中国反倾销法管理的担忧，该审查报告认为中国的反倾销法不符合其对世界贸易组织的承诺。我曾经提起过在这个问题上并不只是中国一个国家有这种行为(比如说澳大利亚就对第19条保护措施条款的适用没有明确的立法规定)，但是现在问题的重点在于废除澳中双边反倾销、保护措施和反补贴税规定将彻底回避这个问题。

然而，某些行业很有可能会反对取消保护，因为这些保护措施可以让其更好地和较高效率的国外制造商竞争。梅赛琳(2004)认为，从全球范围来说，有少数一些“强烈要求反倾销的行业”，尤其是钢铁、化工、机械和电子设备、纺织和服装以及塑料，这些行业的反倾销措施加起来占据了总数的75%，但是贸易额却只占全球贸易的50%不到(梅赛琳，2004p.111.)。他提出，从属行

⁸这并不是全球通行的经验。比如说，加拿大在加入世界贸易组织的前十年里只用过一次第19条保护行动，但是相关的加拿大法庭却在2005年同时受理三起“中国进口……主要目标”采购(2005, p.3)投诉案时曾提出两个建议。不过，第19条保护行动的确在世界贸易组织里比较罕见，也许是因为要求临时性的，逐渐减小的，普遍适用而且非歧视性的措施，而且，最重要的是还要求向受害国支付赔偿——一般以其他“让步”的形式。

⁹还可参见基里恩(Killion)(2004)。

¹⁰为了不让澳大利亚和中国的贸易谈判代表不成为他们国家或国民的负担，反而为了让他们能对公众有益。

业的反倾销以相当标准化的产品和经常性垄断市场供应体制为特征，这种反倾销的流行暗示着大公司已经将反倾销的使用作为分化国际市场的手段。从这个意义上来说，在全球范围内这个说法还是有一定的可信度，而且在中澳贸易背景下也会有所体现。再回到参考表一，同样也能证实这一点：虽然对食品加工制造商的投诉不少，但是通常很少有胜诉¹¹的，而且胜诉的行业主要集中在化工、塑料、玻璃和钢铁。这代表着反倾销行动中别出心裁的另一种观点，同时也对利益因果关系进行了新的诠释。如果他们的目标真是为国际市场的分化提供便利，那么全球利益将在这些措施的取消后得到提升。梅赛琳写到：

“总体来说，拥有足够的初期垄断市场供应能力的大公司，借助反倾销规定中的‘共谋’偏向条款，备受关注的行业反倾销模式则反映了这些公司贸易政策日渐加剧的‘私有化’——在中国或其他地区实施这些规定时，这应当作为一个时刻牢记的重要经验教训”。梅赛琳，2004p.111。

另一大与澳中贸易关系相关的问题就是中国加入世界贸易组织协定的细节。该协定中有两个和谈判达成的特别条款有关的显著特点。首先，如果有国家将中国看作是非市场经济国家(Non Market Economy)(NME)，那么其在反倾销案例中针对中国国内价格或成本有权(15年)使用代理人价格(通常是第三国的价格)。正如梅赛琳(2004p.123)所提到的，这就使得倾销的存在很容易得到证实。第二，中国入世协议的第16条(适用12年)包含的一些规定使得别的国家对中国实施第19条保护条款比对针对其他世界贸易组织成员国实施该条款要容易得多。比如说，有关第19条补救措施的应急情况种类被弱化了，在没有要求的前提下只有在“不可预见的情况”下才适用该条款，没有最惠国要求，进口增长和国内损失之间的联系也被弱化了(梅赛琳，2004p.127.)。此外，还有一个相当奇特的“贸易偏差”条款，如果第三方世界贸易组织成员国担心另一成员国的措施会让中国的出口偏向他们的市场时，他们有权对中国实施第19条保护措施——实施之前无需调查，也不必提前通知中国！(梅赛琳，2004p.127.)

现在，这些条款都已经无法作为澳大利亚讨价还价的筹码了，因为澳大利亚承认中国作为市场经济国家是双方进行自由贸易协定谈判的前提条件，而且此种承认还意味着澳大利亚对中国入世协议第15条和第16条以及包含这些条款的相关章节永久性自动放弃。但是应当承认的是那些不认可中国市场经济地位的国家有权调用这些条款和延长某些条款的时限——第15条为15年，第16条为12年——这也就意味着在一段时间内这些国家仍将是影响世界贸易的重要因素¹²。从这个意义上讲，中国入世协议第16.8条和贸易偏差已经没有任何关系，当然，这也意味着中国受到此类贸易偏差的影响将更大。现在，加强自由贸易协定内有关这方面类似于第19条的保护条款，会是一种倒退和重商主义的做法；然而，对有关此种偏差贸易流动的可能性作进一步研究，这样的建议是相当明智的。

¹¹至少在出现反倾销税方面；如前所述，反倾销投诉的吓阻价值表示从投诉者的角度来说他们已经取得了成功，即使是投诉无果而终。

¹²这种做法招致的另一种批评声音就是，如果广泛应用的话，将增加其他领域非竞争性产业对行政保护的依赖，他们被迫以此来规避与中国公司的竞争(格鲁姆布里奇(Groombridge)，2001，p.4)。世界贸易组织对第19条规定颁布以来的过去十年做了个统计，统计的结果与这种论点相左，这种行为在将来会大大增长，尽管之前有加拿大的经验。(参见文中第8号文件)。

在双边协议中有没有过以这种方式来处理保护的先例呢？一比如说，从自由贸易协定内部争端适用的一套贸易补救措施中抹去有关保护的规定？首先，我得澄清我提出先例这个问题并不是暗示贸易谈判代表应当恪守*遵循先例原则*，我仅仅是想说明在一个双边自由贸易协定内考虑这种问题并不是完全出乎人们的意料。在澳中自由贸易协定谈判中考虑这个问题是否妥当还有待证实。

如上所述，在《澳新紧密经济关系协定》¹³下澳大利亚和新西兰彻底废除了澳新两国的反倾销措施，此举足以展现澳大利亚和新西兰的高瞻远瞩，但是这只不过是两个有着协调一致的法律体系和竞争政策的国家之间所做的一个决策¹⁴。有人可能会提出反对意见，澳大利亚和中国的制度差异太大，这样一个深层次的改革的可行性不大。在这里我将再一次提到其实历史上澳中两国反倾销的利用率相当低，因此即使是没有替换的反掠夺行为的补救措施，在没有反倾销措施的情况下澳中两国也不会有多大损失。此外，由于掠夺性行为的问题可以在产品目的地国家的法庭进行审理——也就是说，澳大利亚可以根据《贸易惯例法》¹⁵(Trade Practices Act)的第46条对在澳大利亚境内有反竞争行为的外国开展起诉——唯一需要引起关注的是在自由贸易协定谈判时也可能发生类似的问题，某一个伙伴国可能会不当使用此种国内补救措施。从这个意义上来说，如果某个伙伴国的司法程序缺乏透明度，这才是真正需要关注的。不过，澳大利亚的司法实践证明这种掠夺性行为极少有可能会在澳大利亚国内发生，而且在全球市场来说发生的可能性也不大，因为这需要有效的全球性垄断。

随着对第19条保护条款越来越多的关注，在已经和澳大利亚签署协定的其他自由贸易协定出现了很多先例，保护问题的解决已经不再建立在双边基础上，如《澳新(西兰)紧密经济关系协定》和《新(加坡)澳自由贸易协定》。颇具讽刺意味的是，在某些国家劝说别国签署贸易协定的时候不得已而必须接受行政保护机制时，第19条保护条款竟然比其他备选条款如反倾销更具吸引力。这么做的原因有很多，但是特别值得一提的一条是因为无需付出特别的努力来衡量国际价差并可以将国内损害归咎于此。正是这种相对来说危害较小的手段才是最容易通过谈判达成一致！附带提一下，这一点也证明了之前提到的一点，即在指导自由贸易协定谈判时先例的用途也是有限的，因为每一个自由贸易协定都*自成一体*：澳大利亚在和新加坡或新西兰签订自由贸易协定时就没有保护措施，但是在和美国以及泰国谈判时又有了保护措施。

一个更为妥当的提议

¹³ 有趣的是，澳中自由贸易协定联合可行性研究(DFAT2005)对在澳大利亚和新西兰境内发生所谓的第三方反倾销(TPAD)的可能性颇为关注：比如说，澳大利亚公司会对损害了澳大利亚利益在新西兰的第三方的倾销行为提起投诉。澳大利亚公司已经不只一次探索过这种奇特的保护路径（这要求即使没有任何国内生产存在的情况下，国家也要保护廉价的进口），但是从未成功过。大概原因是关贸总协定规定第三方反倾销行为的批复必须得到相关货物贸易委员会的批准，而该委员会是隶属世界贸易组织的，批复结果必须需要得到多数人的同意；因此，如果答复批文的是世界贸易组织成员国，那么他很有可能在相关货物的贸易委员会就驳回了此类批文申请。

¹⁴ 弗蒂埃(Vautier)和劳埃德(Lloyd)(1997)在有关《澳新紧密经济关系协定》的论文中对这些问题作了全面阐述。

¹⁵ 理所当然，一直以来就存在有关国内法律对外国公司约束能力问题的讨论——尤其是在某一国家的竞争管理机构在有权处置外国公司资产能够对其进行惩罚的情况下，这个度该如何掌握。正如《澳新紧密经济关系协定》的经验所表明的，这个问题可以通过竞争政策的调和来解决，但是这个解决方案在澳中自由贸易协定的背景下却是一个并不现实的目标。

如果在自由贸易协定内彻底废除行政性保护是一种极端措施，这里还有一种中间改革方案也许更有吸引力。首先，废除第 19 条保护条款似乎不会产生什么影响。因为保留了反倾销和反补贴税措施，而且还增加了一个类似《美加自由贸易协定》(CUSFTA)适用的仲裁程序。为维护经济主权的概念，在澳中自由贸易协定内，这样一个经济主权实体可以通过在相关国家的自有行政法律和程序的基础上进行行政决策的审查来实现。这就要求双方尤其要注意本国的行政法律和程序的明确清晰一如前所述，中国的行政法律和程序的不透明以及与关贸总协定的不一致一度带来不少麻烦，但是在这个提议下这个问题将迎刃而解，至少在澳中经济关系的背景下不是什么问题。

此外，如果特定行业的做法是推动全面自由贸易协定谈判的关键，那么谈判代表理应考虑到特定行业的保护措施(按照第 19 条保护条款的原则精心炮制特定行业的保护条款，确保其临时性利益)；在谈判初期，这些做法至少有利于推动协定的达成。

其他一些问题

在结束之前我还将提及两个相关问题。第一个问题涉及到第三方国家；可能每一个伙伴国现在或将来，都会单独与其他国家签署自由贸易协定，基于这样一个事实，在起草自由贸易协定时会不会由此而引发一些顾虑呢？这里的顾虑其实就是“双边机会主义”的一种：A 国可能会向 C 国提供某些“让步”来达成一个自由贸易协定，但是在随后与 B 国的谈判中，A 国也向 B 国提供了类似的(或更宽泛的)让步，进而损害了之前提供给 C 国的让步利益¹⁶。现在，就 A 国本身来说这并不是一个问题—A 国在每一个环节都实现了贸易自由化—但是 A 国的做法却不能不令 C 国寒心，倘使 C 国赶在 B 国前面与 A 国签约，那么获得这种机会主义利益的就是 C 国而不是 B 国了。从澳大利亚的角度来说，对华出口中的资源绝对优势意味着这种“特惠转移”给澳大利亚带来的影响并不大，而且从双方的角度来说，这么做只会有助于减少最惠待遇交易。

我想提及的第二个问题就是国际投资流动和贸易政策措施之间的内在关系，比如说我们在这里讨论的保护手段。有迹象表明全球盛行的反倾销行动触发了反倾销的国际投资(参见贝尔德波斯等(Belderbos et al)(2004)和布罗尼根(Blonigen)(2002))。也就是说，为了避免在向国外市场出口时被征收反倾销税，出口商干脆转移到目标市场并在该国生产。而且，从澳大利亚对华出口模式来看，澳大利亚的公司不会有这种做法，而且从澳大利亚市场和中国的关联意义来分析，中国的公司也极少有可能会有这种行为。但是，很明显，此类投资流动毫无效率可言，因此最好从消除其寻求克服的贸易壁垒入手，避免此种投资行为¹⁷。

结论

总而言之，赞成在澳中双边关系中废除反倾销、反补贴税和保护行动的观点如下：

¹⁶为了不让人以为这纯粹不过是理论家的担忧，从《背景论文》——澳大利亚外交事务和贸易部为 2006 年 6 月 27 到 28 在深圳举行的澳中自由贸易协定大会特地准备的论文集——中找到了以下文章《资源和投资》：“中国想在与澳大利亚的自由贸易协定中获得的好处就是寻求获得我们曾给与其他自由贸易协定伙伴国的特惠权利” (p.4) (原产地的重要性)。

¹⁷参见朗杰恩 (Ranjan) (2006) 近期对自由贸易协定模式和多国模式下吸引外国直接投资的分析。

- 基于根本经济利益的“原则性”观点，即行政保护手段是公认的，有损经济利益的保护主义行为；因此行政保护毫无“公平”可言，反而造成了制度的滥用；
- “实用性”观点，从这些条款当前的使用价值来看，其在双边贸易关系中很少应用，因此废除这些条款并不会造成多大损失；
- 废除这些条款可以节约为其支付的直接行政成本，同时也可以消除不信任，并与制造商建立良好关系(事实上，在签署最初的《美加自由贸易协定》时这也是加拿大考虑的核心问题，这个问题其实和贸易利益没有什么瓜葛；它只不过加拿大是为了防备美国变化无常的贸易政策而要求在自由贸易协定中有一个争端处理机制的保证)；
- 如果这些条款的基本出发点是政治性的，那么毫无疑问这种做法是极其生硬的，与其这么做还不如明确认可这些“敏感行业”，这是能够达成同样政治目的的一种更为有效的方式；
- 废除这些条款后，将反倾销的使用作为分化国际市场的一个“便利工具”也就不存在了。

我曾提起过的确有过在自由贸易协定中强化行政保护条款的例子——当然至少是出于在澳大利亚这一方的利益考虑——但是这些例子还不足以撼动我的这些观点，除此以外，我认为在有关其他世界贸易组织成员国调用中国入世协议第16.8条“贸易偏差”所带来的影响上应当投入更多的研究力量。最后，如果彻底废除这些条款的可行性不大，我认为一个局部的改革也是很具吸引力的，可以考虑废除通行的第19条保护条款，但是保留极少数经过精心商定后的特定行业保护条款，保留反倾销和反补贴税措施，但是要有一个双边监察小组，就像最初的《美加自由贸易协定》中所规定的那样。

参考资料

- 澳大利亚海关总署, 2006, 澳大利亚海关总署发起案件报告。06年6月6日参考网站 <http://www.customs.gov.au>.
- 澳大利亚外交贸易部, 2005, 澳中自由贸易协定联合可行性研究。澳大利亚, 堪培拉。06年6月6日参考网站 http://www.dfat.gov.au/geo/china/fta/feasibility_full.pdf.
- 贝尔德博斯(Belderbos), R., H.范登布斯赫(Vandenbussche)和威吉尔斯(Veugelers), 2004。欧盟反倾销、承诺和外国直接投资。《欧洲经济评论》48#2, 429-453。
- 布罗尼根(Blonigen), B.2002。飙升的关税中的反倾销税。《国际经济杂志》57#1, 31-49。
- 波瓦德(Bovard), J., 1991, 公平贸易的诡计。圣马丁出版社: 纽约。
- 鲍恩(Bown), C., 2006, 全球反倾销数据库 2.0 版。Mimeo, 布兰德斯大学。
- 格鲁姆布里奇(Groombridge), M., 2001, 中国入世后的经济关系: 从美国的角度来看美国和欧盟面临的共同目标和挑战。Mimeo, 卡托协会, 华盛顿特区。06年6月8日参考网站 <http://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/groombridge.pdf>.
- 基里昂(Killion), M.U., 2004, 中国的反倾销体系对外国出口商法律保护的质量。 *N.C.J. Intn'l Law & Com. Reg.*。 29, 417-456。
- 林德塞, B 和 D 埃肯森, 2002, 反倾销 101: “不公平贸易”法律的全部细节。 *卡托贸易政策分析论文第 20 号*, 贸易政策研究中心, 卡托协会, 华盛顿特区, 美国。
- 梅赛琳, P., 2004, 世界贸易组织中的中国: 反倾销和保护。 *世界银行经济评论* 18#1, 105-130。
- 普卢萨(Prusa), T, 1992。为何有如此多的反倾销诉状撤回? 《*国际经济杂志*》33#1, 1-20。
- 波切斯(Purchase), K., 2005, 2005—保护年? 布莱克对国际贸易的公告板—关注中国, 2005年12月。06年6月8日参考网站 http://www.blakes.com/english/publications/InternationalTrade/Dec2005/InternationalTrade_ChinaFocus.pdf.
- 朗杰恩(Ranjan), P., 2006, 特惠贸易区, 跨国企业和福利。《*加拿大经济杂志*》39#2, 493-515。
- 理查森, M., 2006, 第三方反倾销: 试验性基本原理。Mimeo, 澳大利亚国立大学。

特里比尔科克(Trebilcock), M.和 R. 豪斯, 1999, 国际贸易规则, 第二版。路透里奇: 伦敦。

美国贸易代表, 2006, 美中贸易关系: 进入了一个更大责任和实施的新时代。由上至下的审议。美国贸易代表: 华盛顿特区。06/07/06, 参考网站 http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2006/asset_upload_file921_8938.pdf

弗蒂尔(Vautier), K., 和 P., 劳埃德, 1997, 国际贸易和竞争政策: 《澳新紧密经济关系协定》, 《亚太经贸合作组织》和《世界贸易组织》。政策研究协会: 惠灵顿, 新西兰。

世界贸易组织, 2006, 世界贸易组织贸易政策审议, 由秘书处汇报, 中华人民共和国, WT/TPR/S/161, 2006年2月28日。06年6月9日参考网站 http://www.wto.org/english/tratop_e/tp262_e.htm.

世界贸易组织, 2006, 世界贸易组织对反倾销的统计。06年6月7日参考网站 http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm.