

WTO报复制度对我国对外贸易的影响及对策分析

文/秦建荣

针对世界贸易组织(WTO)争端解决机构(Dispute Settlement Body DSB)通过的建议和裁决的执行问题,《争端解决规则及程序的谅解》(Dispute Settlement Understanding DSU)第22条“补偿和中止减让”规定:被申诉方没有在第21条第3款规定的合理期限内履行DSB建议和裁决,申诉方一经DSB授权就可以在差别待遇的基础上针对被申诉方中止实施减让或适用协议下的其他义务,即采取提高关税、限制或禁止市场准入等措施,这就是通常所称的报复措施。一旦付诸实施,报复措施就可能会影响到报复方和被报复方的对外贸易。

一、WTO报复规则和程序简介

实施报复须遵循以下规则和程序:

(一)报复申请

申请实施报复的前提条件是:被申诉方没有在合理期限内执行DSB建议和裁决,并且双方未能达成相互满意的补偿协议。

申请实施的报复在程度上应符合“相称性”原则,即报复水平应与申诉方遭受的利益丧失或损害水平相当;在报复范围方面,应符合DSU有关交叉报复的规定:申诉方首先谋求在同一部门内实施“平行报复”,在申诉方认为报复不可行或者没有效果的情况下,才可以谋求在同一适用协议下的不同部门进行“跨部门报复”或者谋求在另一适用协议下实施“跨协议报复”,跨部门或跨协议报复即为交叉报复。

(二)被申诉方的抗辩

针对一项报复申请,被申诉方可以在以下两方面提出抗辩:(1)为了阻止报复,得以已经履行了DSB建议和裁决为理由提出抗辩,若双方对此无法达成共识,则提交DSU21.5专家组程序裁决;

(2)为了减轻报复威力,得以申诉方提议的报复水平或交叉报复违反相关规则和程序为由提出异议,此项争议通过DSU22.6仲裁程序解决。

(三)报复授权

若被申诉方对报复申请没有提出抗辩或抗辩不能成立,则进入报复授权程序。在收到报复请求后,DSB应当在合理期限届满后的30天内作出授权,除非DSB经协商一致决定拒绝该请求。在这里DSB采用了“否定式协商一致”的决策方式通过报复授权决定,使授权决定相当于由一个“准自动通过”程序作出,[1]p542任何一方实际上均无法阻止授权决定的通过。

(四)报复的终止

报复在一定程度上与WTO自由贸易目标相背离,因此报复只能作为一项临时措施适用,在下列情形下应当终止:(1)与适用协议不符的措施已被撤销;(2)被申诉方对利益的丧失或损害提供了解决办法;(3)双方达成了相互满意的解决办法。

二、WTO报复制度的主要特征及其对我国对外贸易的影响

我国在参与WTO争端解决过程中,既有可能成为报复方也有可能成为被报复方,只有充分认识WTO报复制度的特征及其对我国对外贸易可能产生的有利和不利影响,才能做出适当的应对。

(一)报复受制于实力及其影响

与传统国际法上报复一样,WTO报复的实施及效果在很大程度上取决于报复双方的实力对比状况。首先,报复是由报复方自力实施的对抗性措施,只有当报复方具备相应的报复能力时报复才有可能付诸实施,因此,报复“固定地成为由大国对小国所采取的行为”;其次,被报复方实力弱于报复方时,其承受报复能力也就相对越弱,就容易达到报复效果,反之则难以达到报复效果。

从实力因素考察,目前我国的国内生产总值和对外贸易总额已经分别排名世界第四和第三,这说明我国的经济总量庞大,综合国力明显提升,为我国实施报复或承受报复提供强大的实力后盾支持。作为一个“重量级”的选手,实施报复时,可以给对手形成巨大的威慑;在遭受报复时,可以拥有较强的“抗击打能力”,从而减轻报复的损害结果。

从另一个角度来看,我国虽然已经跻身于经济大国和贸易大国之列,但还远不是一个经济强国和贸易强国,依我国目前的经济实力仍难以与美欧等西方发达国家相抗衡,在与其发生贸易摩擦时,无论哪一方实施报复,我方均有可能处于劣势地位,要承受相对不利的后果。

(二)报复受多边体制约束及其影响

在传统国际法上,报复多以单边措施(unilateral measure)形式存在,它的主要特征表现

为：报复方有权依据单方面判断而决定是否实施报复以及如何实施报复，不受多边规则和程序的约束，因此容易导致报复滥用。根据DSU第23条“加强多边体制”的要求，成员负有在WTO多边框架下解决争端的义务，该条款还特别要求各成员必须遵循DSU报复规则和程序确定是否存在可以诉诸报复的情形、确定报复水平和获得报复授权，这表明，报复只能在WTO多边争端解决机制框架下进行。

WTO多边报复机制为我国对付大国的单边报复提供了有力武器。在我国入世之前，由于无法利用WTO多边争端解决机制解决争端，面对西方国家对我国采取的单边报复或报复威胁措施投诉无门，结果对我国十分不利。上世纪90年代我国与美国发生了三次知识产权争端，每次美国都依仗其强大的经济实力我国开出巨额的报复清单，扬言要实施报复，在这种情况下，“虽然进行了勇敢的抗争，中国在面临美国301压力时也往往不得不出较大的妥协。”

我国入世之后，对于那些在WTO多边规则和程序之外对我实施单边报复的成员，均有权投诉至WTO多边争端解决机制，利用该机制进行对抗，维护自身的合法权益。近期，中美在知识产权问题上又生摩擦，但与前几次争端解决明显不同的是，这次美国并没有再次挥舞单边报复大棒，而只是宣称要在WTO对中国提出诉讼，美国态度的转变至少说明了WTO多边争端解决机制对单边报复具有一定的约束力。

但是，WTO报复程序过于繁琐而冗长，可能会降低报复的威慑作用，使报复效果大打折扣。报复是WTO争端解决的最后手段，必须在用尽争端解决其他手段仍无法解决争端时才能适用，而一般情况下，争端解决从协商程序到专家小组程序、再到上诉审查程序、直至获得报复授权，大约需要2-3年的时间，如此耗费时日，有可能导致报复时效性的丧失，即使实施报复也可能无法挽回已造成的损失。不尽合理的程序不仅给被申诉方采取拖延战术提供了可能，而且还可能为某些大国重新寻求单边报复提供借口，正如有学者担忧的那样，“在美国认为向DSB提起诉讼耗时过多、程序烦琐或无法得到充分补偿时，也许会重拾‘301大棒’。”

（三）报复威慑力得以强化及其影响

WTO报复威慑力得以强化主要体现在：一是报复程序滚动进行，报复授权自动通过，确保了报复的可预见性和确定性；二是允许实施跨部门和跨协定的交叉报复，确保了报复可行性和有效性。报复措施也因此被称为装在WTO争端解决机制之上会咬人的牙齿。

报复的威慑力是实现报复效果的关键所在，在我国对其他成员实施报复时，一方面，报复可预见性和确定性的提高有利于对对方形成强大的潜在威慑力，合理利用就有可能取得“不战而屈人之兵”效果；另一方面，合理利用交叉报复攻其要害，有利于将潜在威慑力转化为现实威慑力，从而达到“战而屈人之兵”的目的。

相反，在我国遭受报复时，对外贸易受到重创的风险也有所增加。目前我国对外贸易依存度已经达到80%，居世界第一，而美国、日本等经济大国还不到20%。高依存度隐藏着高风险，意味着中国经济更容易使外界因素的影响，一旦遭受来自他国特别是西方主要贸易伙伴国强有力的报复，对我国的对外贸易有可能造成重大损失。

三、我国应对WTO报复的策略

基于上述分析，本着趋利避害的原则，依据WTO报复规则和程序，我国需要采取以下一些应对策略：

（一）尽量避免遭受报复

一旦遭受报复就意味着在报复国市场份额的丧失，甚至将该国市场拱手相让。为了对外贸易的顺利进行应尽可能避免报复发生，为此，首先应当全面、及时地履行DSB建议和裁决，避免授人以报复的把柄；其次，在我方已经切实履行了DSB建议和裁决的情况下，对方仍执意申请报复，则应通过DSU21.5的专家组程序取得我方已履行建议和裁决的肯定性裁决，使对方丧失实施报复的理由；再次，如果履行DSB建议和裁决不可行，在权衡利弊得失的前提下，可以通过给予对方其他产品一定关税减让的方式作为补偿，换取其不实施报复；最后，如果面对一项单边报复措施，应利用WTO争端解决机制进行抗争，直至请求DSB授权对报复方实施反报复。“欧美‘301条款’争端”案中，欧共体就利用了WTO多边争端解决机制向具有单边主义性质的美国“301”报复条款发出了强有力的挑战，迫使美国总统不得不通过总统声明对“301”条款进行了修正。

（二）设法减少报复损失

首先，如果一项报复不可避免，应对有关报复水平和交叉报复的申请进行评估，如果有证据和理由认定申请不合理，则应提请DSU22.6的仲裁庭作出公正的裁决，如在“香蕉案”中，美国申请的报复额为5.2亿美元，欧共体则对此提出异议并请求仲裁，仲裁员最终确定的报复额只有1.914亿美元。其次，推行多元化贸易战略，降低外贸依存度，可以有效地化解报复带来的风险，为此应做好以下几方面工作：一是扭转单一依靠货物贸易的局面，大力发展服务贸易；二是调整出口货物的产品结构，逐步加大资本和技术密集型产品出口比重；三是积极开拓新兴市场，尤其是扩大与东盟、非洲和美洲地区的经贸合作，改变过分依赖欧美市场的格局。相对而言，服务贸易和资本和技术密集型产品在国际市场上的可替代程度较低，所以遭受报复的风险相对更小；对外贸易产品结构

多元化和出口市场多元化则可避免因出口受阻或主要市场遭受报复而造成全军覆没。

(三) 合理利用报复措施

为了维护自身合法权益而需要对外实施报复时，发挥报复作用应从以下几方面着手：一是要收集和提供被申诉方没有切实履行DSB建议和裁决的证据，以争取获得DSB的报复授权。二是收集和提供相关证据证明我方因违反协义务措施而遭受的利益丧失或损害的程度，使我方主张的报复水平能得到DSB支持。三是实施交叉报复时，一方面，尽可能选择对方在我国享有重大贸易利益或对我国市场依赖程度较高的部门或协定实施报复，一般而言，发达国家在服务贸易领域或知识产权领域享有重大贸易利益，发展中国家则在传统的货物贸易领域享有较大的贸易利益，有针对性的实施报复才能充分发挥报复的威慑作用；另一方面，充分考虑因实施报复措施而导致国内市场相关产品的供应紧缺或物价上涨的因素，尽量选择对那些可替代性较高的部门或协定项下的产品实施报复，例如，日本在针对美钢铁进口限制措施而向WTO提交报复清单时，“在选择列入报复清单的产品时已充分考虑了日本国内市场的稳定问题，列入报复清单的产品，基本上都是可以从其他国家替代进口的，不会影响日本国内市场的物价。”

总之，WTO报复制度的存在对我国对外贸易有利有弊，只要我们根据WTO报复规则、程序及其特征，采取合理应对措施，就能够趋利避害，最大限度地维护我国的对外贸易利益（[基金项目]国家社科基金项目《区域性经济合作法律问题研究》（05BFX056）子课题系列论文之一。作者单位：广西师范大学法学院）

相关链接

WTO报复制度对我国对外贸易的影响及对策分析
公共政策资源开发的有效性和责任性探析
中印贸易发展现状与前景分析
浅析农村民间借贷繁荣的原因
市场信号对消费者购买选择的影响分析
我国财政国库集中支付制度的实施与探讨
经济快速增长与基础教育均衡发展的思考
我国旅游消费信贷的市场定位与拓展对策分析
市场经济下我国高校校名进行商标注册存在的问题分析

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心