

评述美国对来自中国产品 采取特定产品保障措施第一案

龚柏华

摘 要: 本文就美国针对中国产品采取特定产品保障措施第一案,从基本案情、裁决推理、裁决结果和最终结果作了归纳,并就该案的相关法律问题和潜在影响做出分析。

关键词: 特定产品;保障措施;421 条款

中图分类号: F745 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2003)02-0051-05

一、基本案情

2002 年 8 月 19 日,位于美国新泽西州的运动系统公司(Motion Systems)向美国国际贸易委员会申诉,声称由于从中国进口到美国的轴架传动器的数量的增加,构成了对美国国内产业的同类产品或直接竞争产品的威胁,从而产生市场扰乱,要求保护。

根据《美国 1974 年贸易法》第 421 节(b)(1)的规定,美国国际贸易委员会在收到申请后,应立即展开调查,以确定是否存在市场扰乱。这是自 2000 年根据中美关系法案将第 421 节补充写入《美国 1974 年贸易法》后,美国国际贸易委员会第一次据此规定展开的调查。

2002 年 10 月 1 日上午,美国国际贸易委员会就来自中国的轴架传动器是否导致美国相关产品的市场扰乱举行第一次听证调查,双方证人和律师就相同产品的范围、名称,是否有损害或损害威胁的“特别”情况,以及 421 条款适用的其他条件和因素,各自提出观点。

2002 年 10 月 18 日,美国国际贸易委员会以 3 比 2 裁定从中国进口的轴架传动器对美国国内产业构成市场扰乱。

2002 年 10 月 29 日,美国国际贸易委员会就中国进口的轴架传动器对美国国内产业造成市场扰乱的贸易救济措施举行听证会。听证会上,3 名国际贸易委员会委员分别提出建议,建议在未来 3 年内对从中国进口的轴架传动器实行配额限制,同时,还建议美国总统要求美国劳工部和美国商务部对相应产品生产厂商和/或工人进行调整援助。对市场扰乱投反对票的两名国际贸易委员会委员没有参加本次听证会。

2002 年 11 月 13 日,美国国际贸易委员会正式发布有关针对来自中国的轴架传动器第

一起特定产品保障措施的报告。

二、裁决推理

“市场扰乱”在第 421 节(c)(1)中被定义为:当与国内产业生产的产品相同或直接竞争的某一外国商品的进口绝对的或相对的迅速增长,成为对国内产业造成实质损害或实质损害威胁的一个重要原因时,国内产业存在市场扰乱。

国际贸易委员会在认定市场扰乱是否存在时,考虑了以下 4 个因素:(1)相同或直接竞争产品和国内产业;(2)迅速增长的进口;(3)国内产业遭受实质损害或实质损害威胁;(4)从中国进口的迅速增加是造成实质损害或实质损害威胁的重要原因。

关于相同或直接竞争产品,根据美国 1974 年贸易法的规定,“相同”产品指内在特征实质上一致的产品,“直接竞争”产品是指内在特征实质上虽不一致、但商业目的上实质等同的产品,即能用于同一用途并基本上能够互换的产品。具体到本案调查的对象产品,委员会首先肯定了从中国进口的轴架传动器与美国国内的该产品是相同的。然后根据物理特征、加工过程和生产设备的不同,区分了轴架传动器和直线传动器,排除了后者在本案中的适用,确认了对象产品只有美国国内生产的轴架传动器。

第 421 节没有对“国内产业”做出定义,然而根据 1974 年贸易法第 202 节(c)(6)(A)(i)的规定,国内产业是指某一产品的相同或直接竞争产品的全部生产商,或其相同或直接竞争产品的集体产量构成该产品的全部国内产量的主要部分的生产商。在本案中,委员会调查了美国国内生产轴架传动器的 4 家生产商,由于有一家的产品只限于内部使用,因而认定其余在美国市场上销售轴架传动器的 3 家生产商即构成了国内产业。

关于“迅速增长”的进口,1974 年贸易法第 421 节没有关于增长的时间选择和详细情况的规定。但在第 421 节下,增长必须是“迅速”的、不论是绝对的还是相对的、近期发生的并持续存在的。国际贸易委员会比较了 1997~2000 年间,2001 年 1~6 月和 2002 年同期的数据,发现美国国内进口的和消费的产自中国轴架传动器的比率均从零增加到了相当大的数目。据此,委员会认定中国该产品的进口数量在上述期间有明显的绝对和相对的迅速增长,因而满足了市场扰乱对进口数量这一条件的要求。

关于国内产业遭受实质损害或实质损害威胁,第 421 节同样没有相应的规定。委员会在 1974 年贸易法第 406 节和 1930 年关税法第七部分找到了对“实质损害”的相关描述。1930 年关税法第七部分定义“实质损害”意指“并非不合理的、非实质的、不重要的损害”。而 1974 年贸易法第 406 节也没有定义这一概念,委员会只是找到在该节的立法历史中将“实质损害”同贸易法第 201 节中的“严重损害”进行了比较,认为“实质损害”是较第 201 节中的“严重损害”容易达到的一种情况。由于缺乏直接的立法表述,委员会因而认定“实质损害”意在表示比第 201 节中的“严重损害”程度低的损害。委员会同时认为应考虑到国内产业的一切相关经济因素,如贸易法第 202 节(c)(1)(A)中所规定的;产业中的生产设备的闲置、生产商不能以合理水平的利润进行生产运营、大量失业和不充分就业等因素,以及生产、销售、库存、利润、工资、市场份额、研发费用等一些关于受影响的产业的商业流通和竞争状况的相关经济情形。并且上述任何因素对实质损害或实质损害威胁的确定都不是决定性的。根据委员会调查的数据显示,国内相关产业的状况自 1997 年到 2000 年直至进入 2001

年均属于稳定,然而2002年上半年该产业的情况开始明显恶化。与2001年同期相比,2002年上半年,美国国内轴架传动器产业的产量、销售额、就业率、市场份额、运营收入、工作时间和工人生产力都呈迅速下降的趋势。因而可以确定国内产业遭到实质损害。

关于从中国进口的迅速增加是造成实质损害或实质损害威胁的重要原因。依照第421节(c)(2)的规定,“重要原因”是指“重要的促成对国内产业的实质损害,但不必等于或大于其他任何原因”。委员会对“重要原因”解释为比保障条款中的实质(substantial)原因容易满足,且并不需要与实质损害的其他原因同等重要。根据这一标准,进口不必是损害的主要或最重要的原因,或比其他原因重要(甚至或是同等重要),只要存在的直接和重要的原因同进口相连接即可。因此,如果委员会发现存在实质损害的许多原因,它应寻求确定该进口是否是重要的促成原因,或者是次要的、从属的或不重要且排除了直接的明显的因果关系的原因。第421节(d)规定,委员会在确定是否存在市场扰乱时应考虑以下客观因素:(1)调查对象产品的进口数量;(2)商品进口对国内相同或直接竞争产品的价格影响;(3)该商品进口对国内相同或直接竞争产品的生产商的影响。接着,第421节(d)又进一步规定上述任何一个因素是否具备“并不必然决定市场扰乱的存在”。在本案中,委员会考察了从中国进口轴架传动器的数量、该进口对价格的影响以及该进口对国内产业的影响这3个方面。从中国进口数量的增加在前面已经提及。委员会调查了美国两家生产轴架传动器公司产品的市场价格,发现在中国低价产品的竞争下,美国国内公司的市场份额下降,而其他未受中国进口产品影响的国内相关产品的价格在同期是波动上升的。中国进口轴架传动器的市场份额的增加直接导致了美国国内该产业的市场份额的下降,致使该产业的状况低迷。另外,委员会的调查记录显示,没有其他国家进口的轴架传动器和其他因素来影响国内产业。根据上述原因,委员会认为:从中国进口轴架传动器的迅速增加是造成美国轴架传动器产业实质损害的重要原因,市场扰乱存在。

三、裁决结论

在考察了市场扰乱的上述4个要素后,委员会认为从中国进口的轴架传动器2001年开始增加,并在2002年上半年呈加速趋势。与此同时,中国进口产品攫取了美国国内轴架传动器市场大部分的份额,致使国内该产业的整体下滑。委员会因而以3比2作出肯定性的判断,认定从中国进口的数量迅速增加的轴架传动器构成了对美国国内该产业的市场扰乱。对中国进口的轴架传动器实施配额限制,保护本国工业。

根据1974年美国贸易法第421节(g)(f)的规定,如果国际贸易委员会根据调查的结果,做出肯定存在市场扰乱的裁决时,应建议对该产品增加或实施关税或其他限制的数额,该数额为阻止或救济该市场扰乱所必要,并在向总统和美国贸易代表的报告中包括这一建议。据此,国际贸易委员会建议总统在未来3年内对从中国进口的轴架传动器实行配额限制,第一年(2003年)为5 626单位,第二年6 470单位,第三年7 440单位。

四、最终结果

2003年1月17日,美国总统布什认为,针对来自中国的轴架传动器实施配额限制弊大

于利,只能让消费者受损,不符合国家经济利益。在一份致贸易代表的备忘录中说,“在决定不提供进口保护过程中,我考量了它对美国经济的总体代价。此案事实表明,实施美国国际贸易委员会建议的配额,不太会让国内制造产业受益,只会让进口从中国转到其他国家”。布什认为,“即使配额能让国内主要厂家受益,配额对消费者的代价,包括下游购买产业和下游产品用户在内,将超越制造商的受益”。他特别提到配额将对许多购买机动踏板车和电动轮椅座椅的残疾人和老年人构成不利影响。布什说,“下游工业现在已经面临巨大压力,把制造业转往海外。实施进口保护只能提高元件费用,让这种压力升高。考虑到下游购买工业的劳工人数超过本国轴架传动器产业,我因此认为,实施进口限制对美国来说弊大于利”,不符合国家经济利益。

五、简要评析

在当前各界积极评价中国人世成就的同时,我们还应充分注意中国人世议定书第 16 条允许其他 WTO 成员对中国进口产品采取“特定产品过渡性保障措施”的潜在负面影响。

特保措施是中国加入 WTO 时所作的一种独特的承诺。与 WTO《保障措施协定》所允许的保障措施相比,特保措施具有三大特点:(1)选择性,运用该措施的成员可以仅仅针对中国产品采取措施,这不同于一般保障措施的“对事不对人”(仅考虑产品,不得单独对某个成员实施);(2)临时性,最长不得超过 12 年;(3)随意性,认定标准相对较低,采取措施只要求构成“市场扰乱”,不如“严重损害”或“严重损害的威胁”严格,这无疑降低了提起特保申请和采取特保措施的门槛。

本案是美国有关就中国人世议定书第 16 条“特定产品临时保障措施”而立法(贸易法第 421 节)的首起案子。由于美国是采取判例法的国家,因此该案的成立和最终结果,对今后中美贸易有相当的影响。如果对中国进口产品采取国际贸易委员会建议的救济措施,将对中美贸易关系产生负面影响,有可能导致对中国特定产品保障措施条款使用的泛滥,从而使双边经贸关系进一步复杂化。根据美国 1974 年贸易法 421 条款,美国政府应在国际贸易委员会做出救济建议后的 60 日内同中国举行双边磋商。事实上,中国政府在该案发生后积极与美国方面磋商,以避免美国政府最终采取贸易救济措施。

笔者认为该案违反了设立对华特定产品保障措施条款的初衷,因为尚无证据表明,中国产品的进口快速增长导致了美国相关企业的失业率上升。此外,国际贸易委员会仅根据一家企业的申诉请求,即认定中国进口产品对美国相关产业构成损害,这也令人怀疑,此举是对新法律的滥用。美国消费者愿意购买从中国进口的轴架传动器是因为其产品的优越性,并且提起保障措施申请的美国生产商并没有因为中国的进口而真正受到损害。

笔者不同意美国国际贸易委员会大多数委员的观点,即认为申请方由于中国产品的进口而受到损害或损害威胁。本案中的统计数据并不能表明一个产业正在遭受日益增加的进口带来的严重损害,尽管国内产业的产量、雇员数量和利润在 2002 年上半年有了下降,但这是由于这一水平是在一个统计年度的初期得到的,雇员数量的下降大多是由于人员损耗,并且这其中的许多人依然被雇佣,只不过是转移到生产其他产品而已。

根据为贯彻中国人世谈判成果而修改的 1974 年贸易法第 421 节的规定,美国国际贸易

(下转第 63 页)