

评析美国联邦上诉法院对基于“市场扰乱威胁”对华纺织品采取“特保”措施裁决案

龚柏华 陈颖

摘要:这是一起美国国内以纺织品和服装进口商协会(USA-ITA)为代表的利益团体与纺织品协定执行委员会(CITA)等为代表的利益团体之间,围绕针对中国纺织品的进口是否可基于“市场扰乱威胁”而采取特保措施展开的诉讼案。本文在简要介绍该案的来龙去脉的基础上,就该案涉及的主要法律问题进行了点评,以供国内相关部门和学者进行深入研究。

关键词:市场扰乱威胁;纺织品特保;临时禁令

中图分类号:D416 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2005)05-0043-04

.....

审查的受案范围。

(作者单位:上海对外贸易学院)

参考文献:

- [1] 赵维田.世贸组织(WTO)的法律制度[M].长春:吉林人民出版社,2000.
- [2] 刘敬东,姚臻.反倾销案件行政复议、司法审查制度的理论与实践[M].北京:中国人民公安大学出版社,2004.
- [3] 王名扬.美国行政法[M].北京:中国法制出版社,1995.
- [4] 王景琦.中外反倾销法律与实务[M].北京:人民法院出版社,2000.
- [5] 李圣敬.反倾销法律与诉讼代理[M].北京:法律出版社,2001.
- [6] 韩立余.美国外贸法[M].北京:法律出版社,1999.
- [7] 孔祥俊,吉罗洪.反倾销法律制度及申诉应诉指南[M].北京:中国民主法制出版社,2003.

注释:

- ① 韩立余著:《美国外贸法》,法律出版社,1999年3月版,第29页。
- ② 胡晓红著:《中国反倾销法理论与实践》,中国社会科学出版社,2001年12月版,第179页。
- ③ 孔祥俊:《反倾销司法审查制度之比较》,载《法律适用》,2003年第1-2期(总第202-203期),第8页。
- ④ 按照《反倾销条例》的规定,“对依照本条例第四章作出的是否征收反倾销税的决定以及追溯征收、退税、对新出口经营者征税的决定不服的”,可以依法向人民法院起诉。而《反倾销条例》第四章的规定包括了临时反倾销措施、价格承诺和反倾销税三种,对于其中的“临时反倾销措施”,如临时反倾销税,现金保证金、保函或者其他形式的担保,是否纳入司法审查的受理范围?如果从严格的字面意义上解释,司法解释中的受案范围仅仅包括“是否征收反倾销税的决定以及追溯征收、退税、对新出口经营者征税的决定”,而不包括临时反倾销措施。

由于中国纺织品出口增长速度较快及加上其他因素,美国纺织品行业对中国纺织品出口的指责日益增多。美国纺织业制造商已多次请求美国政府在2005年纺织品配额取消后采取新的措施,继续限制从中国进口纺织和服装产品。美国纺织品协定执行委员会(以下简称CITA)受理了多起针对中国的纺织品设限申请和重新设限申请。最初CITA只受理基于实际“市场扰乱”的申请,但自2004年10月以来,CITA开始转变态度,受理基于“市场扰乱威胁”对华纺织品的“特保”申请。美国纺织品和服装进口商协会(USA-ITA)作为进口商利益的代表,就此将CITA告到美国国际贸易法院。美国国际贸易法院做出了“临时禁令”。CITA提出上诉,最终,美国联邦巡回上诉法院支持了CITA的主张。尽管如此,该案涉及的法律问题仍然值得探讨。

一、基本案情

根据《纺织品和服装协定》(ATC),WTO成员对纺织服装进口产品的配额到2005年1月1日应完全取消。作为中国2001年加入世界贸易组织承诺的一部分,一项有关纺织品和服装产品的特别保障措施条款纳入在中国加入WTO工作组报告书第242段中(以下简称第242段)。该段规定由于中国纺织和服装进口产品的涌入导致或威胁市场扰乱,WTO成员国可以采取临时救济措施。

CITA是美国具体负责纺织品特别保障措施的机构,在“监督所有纺织品贸易协议的履行”的一般授权下协助管理第242段保障措施。

2003年5月,为了协助实施保障措施,CITA公布了《关于受理公众对中国进口采取纺织品和服装保障措施申请的程序》(以下简称CITA程序)^①。根据该程序,美国国内符合条件的纺织品服装生产商或其代表可以提请对从中国进口的纺织品和服装实施限制措施。2004年10~12月,美国相关制造商向CITA先后提交了12起基于“市场扰乱威胁”的请求,请求美国政府在配额取消后采取新的措施,继续限制从中国进口纺织和服装产品。CITA同意考虑此12起基于“市场扰乱威胁”的请求,并开始调查。2004年12月1日,代表零售商的USA-ITA向美国国际贸易法院起诉CITA,同时申请临时禁令以阻止CITA根据第242段考虑基于“市场扰乱威胁”对中国产品采取新的保障措施的请求。2004年12月30日,美国国际贸易法院准予USA-ITA的申请,签发了临时禁令,认为CITA无权以纺织品市场受到“市场扰乱威胁”为由限制中国纺织品的进口,要求CITA中止考虑纺织品和服装制造商提出的对中国出口产品采取新限制性措施请求。^②

CITA本预定在2005年2~3月间对基于“市场扰乱威胁”的请求作出裁定,但由于此临时禁令,即不允许CITA采取有关基于“市场扰乱威胁”的中国纺织品保障措施的任何进一步行动,直到对其在此类案例中采取保障措施的权限所做的司法审查结束。2005年1月26日,CITA向美国联邦巡回上诉法院提交对美国国际贸易法院临时禁令的上诉通知。2005年1月27日,CITA在美国国际贸易法院提交申请,请求在上诉期间停止临时禁令,美国国际贸易法院否定了这项请求。2005年2月14日,CITA向美国联邦巡回上诉法院诉美国国际贸易法院准予临时禁令的动议。申请停止临时禁令并加速上诉。2005年5月28日,美国联邦巡回上诉法院停止了美国国际贸易法院的临时禁令,使CITA能够批准美国纺织业基于“市场扰乱威胁”提交的针对中国纺织品的“特保”案。2005年6月28日,美国联

邦巡回上诉法院认为美国国际贸易法院在授予临时禁令上滥用了自由裁量权,因此推翻了其裁决,驳回了美国国际贸易法院发布的临时禁令。

二、法院裁决

美国联邦巡回上诉法院认为,美国国际贸易法院的临时禁令禁止 CITA 考虑基于“市场扰乱威胁”的“特保”申请,这阻止了 CITA 在市场扰乱发生前避免市场扰乱,并且或许影响 CITA 最终实施特保措施的速度、范围和持续时间。因此,美国联邦巡回上诉法院认为,美国国际贸易法院在法律分析和事实认定上犯了错误,在发布临时禁令上滥用了自由裁量权,故驳回美国国际贸易法院发布的临时禁令。

三、简要评析

基于“市场扰乱”的请求和基于“市场扰乱威胁”的请求的主要不同点在于,前者宣称市场扰乱已经发生并且中国进口的纺织品产品在扰乱中起了作用;而后者宣称市场扰乱将发生并且中国进口的纺织品产品将在扰乱中起作用。

本案的焦点是, CITA 是否可仅仅基于来自中国的进口量增长带来的“市场扰乱威胁”而采取对华纺织品和服装“特保”。该问题又转为中国加入世界贸易组织文件(中国入世工作组报告第 242 段)是否允许基于“市场扰乱威胁”而提出“特保”申请。如果中国入世文件不允许基于“市场扰乱威胁”提出“特保”申请,则 CITA 无权这样做。如果答案是肯定的话,仍然有个问题, CITA 的自己的规定是否已经明确有这样的规定,或是有相反的规定。

对上述问题的回答,需要解读中国加入 WTO 工作组报告书第 242 段和 CITA 程序的相关规定。第 242 段有两处提到了市场扰乱威胁,即“由于市场扰乱,威胁阻碍这些产品贸易的有序发展(threatening to impede the orderly development of trade in these products)”和“市场扰乱的存在或威胁(the existence or threat of market disruption)”。但对该两处的“威胁(threatening)”的含义的理解存在着分歧。中国方面认为,这应解释为要求表明进口已经增长,并且有继续增长的威胁。如果按照这种解释,美国就不得不在运用第 242 段之前表明进口增长,才可施行对华纺织品特保。由此,对于仍受配额限制的中国纺织品,请求者无法获得特保救济。

美国联邦巡回上诉法院则采取了“语词”分析法,从用词的相互关系中解释含糊用词的含义。美国联邦巡回上诉法院的推理是,尽管单独看“threatening to impede the orderly development of trade in these products”,可能无法确切解释“threatening”的含义,但结合其他用词,如“avoiding”,再加上后面的“the existence or threat of market disruption”,就可以推论出第 242 段包含着“市场扰乱威胁”发起特保调查的含义。

尽管我们仍然可以不同意美国联邦巡回上诉法院的结论,但其分析问题的逻辑推理,仍然对我们有启发作用。由于中文还不是 WTO 的工作语言,因此我们需要准确地理解英文措辞的含义,特别是对中文翻译文本不能“感情用事”。也许对这段话可能带来的后果中方谈判者当时根本无法预料,也许这段话是美国为代表的其他 WTO 成员故意设计的“经过思考

的含糊”。总之,这再次提醒我们“细节中有魔鬼”。一定要对中国入世文件原文进行正确理解。当然,从理性的角度来看,美国联邦巡回上诉法院的结论又似乎缺乏合理性。在纺织品贸易经历了几十年的发展和多次的多边安排后,应对采取保障措施提出更高的标准,不允许仅仅存在“市场扰乱威胁”就限制进口。

其实,本案的原告,真正目的是想从CITA程序的漏洞中找到突破口。CITA程序不确定何时、在什么情况下考虑基于“市场扰乱威胁”的请求,CITA程序未清楚规定是否和如何处理基于“市场扰乱威胁”的请求,也没有清晰地指出请求者应提交的支持其基于“市场扰乱威胁”请求的信息。CITA程序的这种不确定性使得美方在判断是否存在市场扰乱时不需要客观依据,可以只凭主观判断而完全掌握主动权。也就是说,美国公司只要主观上觉得从中国进口的纺织品扰乱了他们的纺织品市场,就可以提起申诉。要求有关申诉方提供的数据也是简单粗糙的。尤其重要的是,这些数据和有关纺织品进口激增事实和结果之间的联系更是含糊不清。例如基于“市场扰乱威胁”而对中国的“其他人造长纤维织物(第620类)”的纺织品特保申请,应于2005年7月18日为裁决期限(60日),但CITA无法作出裁决,声称需要继续评估美国其他人造长纤维织物的市场条件以及从“市场扰乱”和“市场扰乱威胁”公共评议中获得的信息。

美国联邦巡回上诉法院对CITA程序的缺陷并没有展开分析。在这方面中国仍然是可有所作为的。事实上,美国政府的统计总署(GAO)在2005年4月份出的报告中,也建议CITA应完善其有关程序。^③

美国联邦巡回上诉法院的裁决反映了自美国国际贸易法院颁布临时禁令以后,以USA-ITA为代表的利益团体与CITA等为代表的利益团体之间针对中国纺织品进口是否加以特保限制的拉锯战。目前是以CITA等为代表的美国贸易保护主义的势力占上风。美国联邦巡回上诉法院驳回美国国际贸易法院临时禁令,客观上鼓励了美国纺织行业提出更多针对中国纺织品和服装的“特保”请求。

尽管纺织品配额制度消除了,但是贸易保护主义思维没有随之消失。中国在适当的时候应该利用WTO争端解决机制,讨个说法。

(作者单位:复旦大学 上海对外贸易学院)



注 释:

- ① China, 68 Fed. Reg. 27,787.
- ② U.S. Ass'n of Imps. of Textiles & Apparel v. United States, 350 F. Supp. 2d 1342.
- ③ 参见“Textile Safeguard Procedures Should Be Improved”, GAO-05-296 U.S.-China Trade U.S.-CHINA TRADE.