

浅析美国总统布什对对华特别 保障措施案的否决

高永富

摘 要: 美国依据其修改了的1974年贸易法, 针对中国进口产品先后共进行了6起特别保障措施的调查, 其中, 两例在美国国际贸易委员会遭到否决, 4例最终被美国总统否决。本文概述了6起特别保障措施案件的调查审理结果, 对美国总统对案件否决的理由作了介绍与归纳, 并在此基础上, 进一步对美国总统对对华特别保障措施案否决的动因从多方面作了剖析。

关键词: 特保措施立法; 调查审理; 否决的理由; 动因剖析

中图分类号: F744 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)04-0023-06

美国是世界上最早对中国采取特别保障措施立法的国家, 早在中国加入世界贸易组织(WTO)之前, 美国依据中美两国于1999年11月达成的有关中国入世的协议, 制定了美中关系法, 并依该法修改了美国1974年贸易法, 针对中国制定了特别保障措施的法律。在中国加入WTO之后不久, 美国特别保障措施法律于2002年1月1日正式生效。同时, 美国也是世界上最早对中国进口产品采取特别保障措施调查的国家之一, 从2002年8月到2005年12月期间内, 美国对中国共进行了6起特别保障措施的调查,^①并已全部结案。本文就该6起特别保障措施案件的调查审理结果与美国总统对这些案件的否决作些研究, 以供政府相关部门、研究人员和相关企业界人士参考。

一、美国对中国6起特别保障措施调查审理的基本情况

从2002年8月开始, 截至2005年12月, 美国国际贸易委员会(简称ITC)依据1974年贸易法第421条款对中国产品进行了6起特别保障措施的调查。这6起调查审理结果的基本情况如下:

1. 轴架传动器案 美国首次动用其经修改的1974年贸易法第421条款, 是在收到美国 Motion System 公司于2002年8月19日的投诉申请后, 开始对中国输美产品轴架传动器(Pedestal Actuators)实施特别保障措施调查, 案号为TA-421-1(以下简称“轴架传动器”案)。美国ITC于2002年10月1日召开听证会, 此后以多数委员同意(3比2)确认构成了对美国的市场扰乱。^②该委员会于同年11月7日向美国总统和美国贸易代表提出具体救济建议如下: 美国ITC副主席Jennifer A. Hillman和委员Marcia E. Miller建议: 对原产于中国的轴架传动器实施为期3年的进口数量限制。其具体限制方案为第一年的配

额为5 626套,以后两年这一配额逐年递增15%。委员Stephen Koplan建议:2003年数量限制配额为4 425套,2004年的配额为4 514套,2005年的配额为4 604套。^③

2. 衣架案 2002年12月,美国ITC在收到美国CHC Industries Inc.; Palm Harbor, FL; M&B 衣架公司; Leeds, AL 以及联合钢丝衣架公司等多家公司于2002年11月27日的投诉申请后,开始对中国的钢丝衣架产品(Steel Wire Garment Hangers)进行特别保障措施调查,案号为TA-421-2(以下简称“衣架案”)。美国ITC于2003年1月9日召开听证会,此后一致确认美国国内相同产品的产业受到了损害,构成了市场扰乱,并于2003年2月18日向美国总统提出了具体救济建议。美国ITC建议对该产品加征为期3年的从价关税:第一年加征25%的附加税,第二年加征20%的附加税,第三年加征15%的附加税;并建议总统指示美国商务部和劳工部,一旦企业提出申诉,应作出快捷的贸易调整,以便抵消该进口产品对申诉企业和员工所造成的不利影响。^④

3. 刹车鼓案 美国ITC在收到美国the Coalition for the Preservation of American Brake Drum and Rotor Aftermarket Manufactures的代表于2003年6月6日的投诉申请后,对中国输美刹车鼓、刹车盘产品(Brake Drums and Rotors)实施特别保障措施调查,案号为TA-421-3(以下简称“刹车鼓”案)。该委员会于2003年7月18日召开听证会,此后于2003年8月5日发布调查结果,一致确认中国进口产品未大量增加,并未对美国国内相同产品的产业造成损害,从而不构成市场扰乱,最终ITC否决并终止了该案。^⑤

4. 自来水配件案 美国第四次对中国产品实施特别保障措施调查,是在收到美国McWane Birmingham, AL公司于2003年9月5日对中国输美产品球墨铸铁自来水配件(Ductile Iron Waterworks Fittings)的投诉申请后开始的,其调查案号为TA-421-4(以下简称“自来水配件”案)。该案中,申请方还以存在紧急情况为由,要求尽快实施保障措施,但遭到美国ITC的否决。ITC于2003年11月6日召开了听证会。此后该委员会于2003年12月24日发布调查结果,一致确认美国国内相同产品的产业受到了损害,构成了市场扰乱,并向美国总统提出具体救济建议。美国ITC主席Deanna Tanner Okun、委员Stephen Koplan、Charlotte R. Lane和Daniel R. Pearson建议:实施为期3年的超配额征税限制,具体为第一年对超过14 324美吨的上述产品加征50%进口关税;第二年对超过15 398美吨的上述产品加征40%的进口关税;第三年对超过16 553美吨的上述产品加征30%的进口关税。他们还建议实施特别保障措施的同时,美国商务部和美国劳工部应考虑向受此保障措施影响的企业和工人提供紧急贸易救济。美国ITC副主席Jennifer A. Hillman建议:实施为期3年的进口配额限制。具体为第一年为14 324美吨;第二年为15 398美吨;第三年为16 553美吨。委员Marcia E. Miller建议:对上述产品加征关税,具体为第一年征收50%的从价税,第二年征收40%的从价税,第三年征收30%的从价税。^⑥

5. 弹簧案 美国ITC在收到美国的The American Innerspring Manufactures代表多家成员公司和Memphis, TN于2004年1月6日的投诉申请后,第五次对中国输美产品实施特别保障措施的调查,案号为TA-421-5,被调查产品是内置弹簧(Innersprings,以下简称“弹簧”案)。^⑦美国ITC于2004年2月19日召开了听证会,2004年3月8日作出裁决,一致认为不构成对美国相似或直接竞争产品的“市场扰乱”而否决并终止了该案。^⑧

6. 非金属焊缝钢管案 美国最近一次对中国产品实施特别保障措施调查,是在时隔将近一年半后,在收到美国Allied Tube Conduit以及Harvey, IL和IPSCO Tubulars等

公司和钢铁工人联合会于2005年8月2日对中国输美非金属焊缝钢管产品(Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe)的投诉申请后开始的,其调查案号为TA-421-6(以下简称“非金属焊缝钢管”案)。^⑨美国ITC于2005年9月16日召开了听证会。此后该委员会于2005年10月11日发布调查结果。6名委员中,委员会主席Stephen Koplan(原委员会副主席)和委员Charlotte R. Lane认为美国国内相同产品的产业受到了损害,构成了市场扰乱;委员Jennifer A. Hillman和委员Shara Laranoff认为美国国内相同产品的产业受到了损害,构成了市场扰乱的威胁,而委员会副主席Deanna Tanner Okun(原委员会主席)和委员Daniel R. Pearson则认为美国国内相同产品的产业未受到损害,不构成市场扰乱或市场扰乱的威胁。根据ITC规则规定,该案以多数赞成构成“市场扰乱”。为此,主席Stephen Koplan和委员Charlotte R. Lane提议,对中国涉案产品实施3年内每年16万短吨的配额限制以及加快对受损行业的贸易调整援助项目。委员Jennifer A. Hillman和Shara L. Aranoff建议对中国涉案产品实施为期3年的关税配额限制。首年定为26.75万短吨,次年增加5%,第三年则增加10%。这份建议的关税税率是以2004年从中国的进口情况为依据的。如果进口量超过这一标准,将会依据价格比例增加25%的税。另外,他们还建议总统应该指示美国劳动部以及商业部加快对来自受损行业和/或工人的任何请求提供贸易调整援助项目。^⑩

二、美国总统布什否决对华4起特别保障措施案的基本原因

美国至今对中国产品提起4次421条款特保调查申请,其中,两例在美国ITC遭到否决,4例最终被美国总统否决。以下是美国总统布什否决对华4起特别保障措施案的基本原因。

1. 否决轴架传动器案的基本原因 美国总统布什认为向美国轴架传动器产业提供进口救济不符合美国的国家经济利益。特别是,提供进口救济对美国经济造成的负面影响将大大超过这种措施带来的好处。^⑪

首先,实施进口配额只会导致进口来源从中国转移到海外其他国家,国内产业不太会因此而获益。

其次,实施进口配额即使会使主要的国内生产商获益,但对消费者包括下游产业和下游产品使用者来说因进口配额而增加的花费,实质上将超过任何因生产商的收入增加而获得的利益。

再次,实行进口救济对该产品的下游产业将产生更大的压力,包括竞争压力、费用的增加、工人的就业等方面。

最后,配额会对轴架传动器最终消费者——使用滑轮车和电轮椅的许多残疾人和老年人产生消极的影响。

2. 否决衣架案的基本原因 总体上,美国总统布什认为向美国钢丝衣架产业提供进口救济不符合美国的国家经济利益。特别是,提供进口救济对美国经济造成的负面影响将大大超过这种措施带来的好处。

首先,对从中国进口的产品征收额外的关税将对国内生产商产生不均衡的影响,使其对经营战略产生倾向性。额外的关税将会打乱一个主要生产商长期的调整战略,这个战略部分地建立在对进口衣架的销售的基础上,从而导致生产商巨额的成本损失。

其次,国内生产商仍然占有美国钢丝衣架市场超过85%的份额。因为拥有市场支配性

的占有,就算没有进口救济,国内生产商也有机会适应与中国进口产品的竞争。

第三,如果中国进口的钢丝衣架被征收了额外的关税,生产只是简单地转移到第三个国家,而这种转移将导致第421条款针对中国的特定限制对其不能适用。

第四,额外的关税将对国内钢丝衣架的销售商产生不均衡的影响。对一些销售商来说,关税的征收可能引起其收入的增加。然而,关税也可能导致另一些销售商依据其商业模式而遭受不同程度的损害。

第五,征收额外的关税也可能对美国数以万计的小的、家庭拥有的干洗企业产生消极的影响,他们要么不得自行消化成本增加的结果,要么就将增加的成本转嫁给他们的顾客。^⑧

3. 否决自来水配件案的基本原因 美国总统布什认为向美国自来水配件产业提供进口救济不符合美国的国家经济利益。特别是,提供进口救济对美国经济造成的负面影响将大大超过这种措施带来的好处。

而且,他还认为实施由美国ITC建议的提高关税税率和配额或其他任何421条款所允许进口救济措施都是不会有效的。具体来讲,包括以下几方面:

首先,第三国进口的产品将可能替代被削减的从中国进口的产品。这个从第三国进口产品的转换很可能迅速发生,因为美国主要的进口商也从别的一些国家例如印度、巴西、韩国和墨西哥进口了大量的产品。在这样的情况下,采取进口救济并不会给国内生产者提供实际意义上的好处。

其次,进口救济将使美国国内生产商的支出远大于其增加的收入。事实上,ITC估计它所推荐的补救措施如实施,仅在第一年就会对国内福利产生负面的影响达到2.3~3.7百万美元。

再次,证据表明国内生产商在美国市场上享有很强的竞争力,实际上,国内生产商最近宣布要在全美范围内提价8%~35%。

最后,在2002年和2003年,该种产品的进口数量相对稳定,而价格则有所下降。^⑨

4. 否决非金属焊缝钢管案的基本原因 该案中,美国总统布什又一次认为向美国钢管产业提供进口救济不符合美国的国家经济利益。特别是,提供进口救济对美国经济造成的负面影响将大大超过这种措施带来的好处。

布什还认为,实施由美国ITC建议的救济措施都是不会有效的。原因有二:

第一,从第三国的进口将会取代从中国削减的进口。美国ITC的文件所涉及的国家中超过50个,向美国市场提供钢管。虽然反倾销关税适用于他们中的8个国家的进口产品,但仍有许多国家当前为美国市场提供钢管,他们的这种提供可以弥补因从中国进口削减而造成的空白。在这种情况下,进口救济不可能为国内生产商提供实质上的好处。

第二,进口救济将使美国消费者增加成本,增加的数量将比国内生产商增加的收入多得多。根据美国ITC的估计,由美国ITC推荐的配额补救措施引起的美国消费者的花费将是国内生产商能获得的额外收入的5倍。实施由美国ITC推荐的关税配额率救济,其引起的花费将是国内生产商由此获得的收入的4倍。^⑩

三、浅析美国总统布什对对华特别保障措施案的否决

从上述美国总统布什对4起案件作出的否决决定中可以看出,布什总统否决的最根本的原因都是一样的,即他认为提供进口救济不符合美国的国家经济利益,特别是,提供进

口救济对美国经济造成的负面影响将大大超过这种措施可能带来的好处。

此外,否決的其他共同原因还包括以下两点:首先,实行进口救济,会使从中国进口的产品数量减少,但对美国国内产品市场来说,不会有多大的变化,因为那个从中国减少的进口的产品数量会从其他第三国进口到美国。

第二,实行进口救济,会使美国一些生产商获益,但会增加广大消费者的负担,消费者的花费往往比生产者的获益要多。

除了上述一些主要的相同原因之外,布什总统还考虑了以下一些原因:

一是实行进口救济,会对该产品的下游产业产生负面影响,特别是对一些小型企业造成不利,如布什总统否決轴架传动器案和钢丝衣架案。

二是认为该产品的美国国内生产商在美国市场上享有很强的竞争力,市场占有率比较大,不需要进行进口救济,如布什总统否決球墨铸铁自来水配件案。

三是认为实行进口救济也不会产生有效的结果,因而没有必要实施进口救济,如布什总统最近否決的非金属焊缝钢管案。

美国总统布什对4起特保案否決的理由,不论是最根本的原因,还是共同的原因或其他的原因,从表面来看,均是以经济利益分析为基础的。这从美国的421条款法律属性上来说,总统否決也只能以这种经济利益上的理由为基础。但细细分析,不难发现还有隐藏在背后的更大的原因,即美国政府及总统本人对整个中美关系和中美经济贸易全局的考量。

首先,从中美关系全局来看,9·11事件后,美国国会与政府在对华战略上发生了微妙的背离。9·11之前,从总体上看,美国国会与美国政府在对华战略上较为一致,即认为中国在这个世界上是美国的主要对手,构成了对美国的“现实威胁”和“潜在威胁”;而9·11之后,在对华战略上美国国会的基本态度没有多大变化,而美国政府的基本态度有了较明显的变化,即认为中国目前对美还没有构成现实上的威胁,但潜在的威胁是存在的。因为在世界一些重大的问题上,如反恐、朝核、联合国安理会改革以及台独等问题上,中美之间取得了一些甚至较为一致的共识。因而,美国政府为使潜在的威胁不致变成真实的威胁,强调了双方应通过对话来加强合作,中美双方最高领导人的互访和在国际会议场合上的频频会谈以及高官和高级别的互访和战略对话就是这一战略的具体体现。依笔者之见,布什总统正是在这一大背景下,在其职权范围内,先后连续4次否決了美国ITC要求对中国产品实施进口救济措施的建议。^⑧

其次,从中美经济贸易全局来看,中美经济合作加强,美国较长一段时间以来一直是中国最大的外资来源地之一;^⑨中美贸易发展迅速,双边贸易额2005年已超过2000亿美元,^⑩美国对华出口快速增长,中国已成为美国第四大出口市场。与此同时,中美贸易摩擦不断且有发展扩大之势,如关于贸易逆差、人民币汇率、知识产权保护、反倾销、反补贴、纺织品特保等。对中美经贸之间存在的问题,美国国会与政府之间的立场与态度较为一致,即持保护贸易的立场和态度,然而在某些具体问题的做法与处理上,两者之间不完全统一,甚至有着较大的差异,如人民币汇率、^⑪反补贴问题,总体上看,国会更趋保守,对中方态度更强硬一些。在经贸问题上,美国政府出于与国会的协调和选票的需要,迎合和附和国会对华的立场和态度,另一方面,从美国的全球战略出发,又不得不与中国进行协商与妥协,如纺织品、人民币汇率等问题就是如此。美国政府的这一态度,在短期内是不会有太大变化的。布什总统对上述4起特别保障措施案进行的否決,其动因之一,不能不说美国政府想保持中美之间这样高速发展的互利的经贸关系。

尽管美国总统布什对上述4起特别保障措施案进行了否决,但并不表明布什总统对此不采取任何行动。事实上,从其决定中可以看出,布什总统已同意加快对受损产业的贸易调整项目的实施。

当然,布什总统2005年12月30日最近的一次否决可能会再次导致美国生产商考虑是否在短期内继续提起421条款的特别保障措施的申请。美国总统的否决,客观上帮了中国的忙,但中美之间关于421特别保障措施条款的争端不会因布什总统的一再否决而结束。对此,我们应有一个全面清醒的认识。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注释:

- ① 本文不包括美国对中国纺织品采取的特别保障措施的调查,虽然其在性质上也属于特别保障措施一类案件,但两者之间有不少差异,如调查的法律依据不同,调查的内容、机构、程序等也不同,这里不赘述。这里的“特别保障措施”调查,实际上是指美国有关当局依照1974年贸易法第421条款(即“市场扰乱”条款)对中国产品的调查,下同。
- ②③ 美国ITC第3557号出版物(2002年11月)第23页。在该案中,该委员会主席Deanna Tanner Okun和委员Lynn M. Bragg投了否定票。根据美国法律,该委员会实行多数决定制,故该案最终成立。
- ④ 见美国ITC第3575号出版物(2003年2月)。
- ⑤ 见美国ITC第3622号出版物(2003年8月)。
- ⑥ 见美国ITC第3657号出版物(2003年12月)第31页和中国贸易救济信息网(<http://www.cacs.gov.cn>)《美国ITC将向总统提出对原产于中国的球墨铸铁供水系统配件实施特别保障措施的提议》(2003年12月17日)。
- ⑦ 见美国ITC于2004年1月8日发布调查号为TA-421-5的“对来自中国的内置弹簧的调查通知”。
- ⑧ 见美国ITC于2004年3月8日发布调查号为TA-421-5的“对来自中国的内置弹簧的裁定”以及新闻发布文件。<http://www.usitc.gov/er/n12004/er0308bb1.htm>。
- ⑨ 见美国ITC于2005年8月4日发布调查号为TA-421-6的“对来自中国的非金属焊缝钢管的调查通知”。
- ⑩ 见美国ITC于2005年10月21日发布调查号为TA-421-6的“对来自中国的非金属焊缝钢管的裁定”以及新闻发布文件。
- ⑪ 见美国白宫网站2003年1月17日<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030117-4.html>。
- ⑫ 见美国白宫网站2003年4月25日<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/04/20030425-8.html>。以及中国贸易救济信息网(<http://www.cacs.gov.cn>)《美国总统布什拒绝对原产于中国的钢丝衣架实施特别保障措施》(2003年5月7日)。
- ⑬ 见美国白宫网站2004年3月3日<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/03/20030303-12.html>。
- ⑭ 见美国白宫网站2005年12月30日<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051230-1.html>。
- ⑮ 根据美国法律,对外国进口产品要采取保障措施和特别保障措施,由主管当局在调查确认后提出建议,交由美国总统决定,总统有权批准、变更和否决主管当局的建议。这与美国反倾销、反补贴调查后由美国主管当局自行决定征收反倾销和反补贴税的程序是不一样的。
- ⑯ 多年来,中美在投资领域进行了卓有成效的合作。1980年在中国经营业务的美国公司只有23家,投资总额只有1.20亿美元;到去年(2005年)已经增至49 000家企业,投资总额达510亿美元。截至目前,美国仍是中国外资最大的来源地之一。引自国家发展和改革委员会主任马凯2006年4月1日的谈话。
- ⑰ “中美经贸关系保持了快速发展势头,双边经贸合作的深度和广度不断拓展。2005年,中美两国贸易额达2 116.3亿美元,是1979年两国建交之初的86倍多。2001~2005年,两国贸易额年均增长27.4%。中国已成为美国第四大出口市场和第三大贸易伙伴,美国则是中国第二大贸易伙伴。”引自2006年4月6日吴仪在会见洛杉矶市市长、郡政委员会主席和中美签约企业代表时的讲话。
- ⑱ 据路透社报道,2006年1月5日,美国财政部长斯诺表示,美国对人民币汇率改革的步伐表示担忧,但反对因此针对中国采取报复性的贸易措施。