

评述美国联邦上诉法院就对 华产品“特保”第一案的判决

龚柏华 冯智勇

摘要: 2006年2月10日,美国联邦巡回上诉法院就美国对华产品(轴架传动器)“特保”第一案作出判决,认为美国总统就该“特保”案不采取救济措施没有超出其法定权限,从而维持了美国国际贸易法院相关裁定。本案标志着历时3年半的美国对我国特保第一案的结束。本文就该案的基本案情、美国上诉法院裁决的推理作了归纳,并就该案的相关法律问题做了简要评析。

关键词: 特保;保障措施;421条款

中图分类号: D416 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)04-0048-05

2006年2月10日,美国联邦巡回上诉法院就美国对华产品“特保”第一案作出判决,认为美国总统就该“特保”案不采取救济措施没有超出其法定权限,从而维持了美国国际贸易法院相关裁定。本案标志着历时3年半的美国对我国特保第一案的结束。对本案的分析将有助于我国处理今后美国可能对我国的“特保”措施。

一、基本案情

2002年8月19日,位于美国新泽西州的Motion Systems公司向美国国际贸易委员会(ITC)申诉,声称由于从中国进口到美国的轴架传动器(pedestal actuators)^①数量的增加,构成了对美国国内产业同类产品或直接竞争产品的威胁,从而产生市场扰乱,要求采取保障措施。ITC决定受理,开始了美国根据中国入世议定书中“特保”条款对华产品“特保”第一案。

2002年10月18日,ITC以3比2裁定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,ITC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。其中,委员会副主席Jennifer A. Hillman与委员Marcia E. Miller建议在未来3年内对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。另一名委员Koplan则建议实行更严格的数量限制,同时,他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该听证会。2002年11月13日,ITC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。

2003年1月2日,美国贸易谈判代表就ITC的决定向美国总统递交了意见。但是,布什总统并没有采取任何的进口限制措施,而是认为“对美国国内的轴架传动器的生产者提供贸易救济不符合美国的经济利益”,因为“这种贸易救济措施对美国从此种措施获取更大的益处存在不利的影响”。布什总统认为,ITC建议的进口配额限制不可能使美国的国内的轴架传动器的生产商受益,只会让进口从中国转到其他国家。更重要的是,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。

2003年4月9日, Motion Systems 公司在美国国际贸易法院起诉美国总统和美国贸易代表,对美国总统拒绝采取贸易救济措施的决定提出司法审查。原告认为,总统的决定超越了第421条规定的授权范围,总统混淆了第421条规定的在特定的情况下总统可以拒绝实施进口限制,并且相关的事实并不支持实施进口限制会对美国的经济获得更大的利益产生不利的影响的结论。原告还声称,美国贸易代表的行为存在错误,认为他对第421节的规定理解不适当,在国际贸易委员会举行公开听证会上没有遵循适当的程序。

2004年6月3日,美国国际贸易法院作出判决,维持美国总统的决定。然而, Motion System公司不服美国国际贸易法院的判决,随即上诉到美国联邦巡回上诉法院,要求重审。

2006年2月10日,美国联邦巡回上诉法院就美国对华座椅升降装置“特保”案的司法诉讼作出判决。美国联邦巡回上诉法院认为,美国总统在该特保案中的决定没有超出其法定权限,再次维持了美国总统的决定并撤销了该诉讼。

二、裁决推理

美国贸易法第421条是关于市场扰乱行为的规定,共15款,包括实体和程序两方面的规定。其中规定了美国总统和贸易代表在决定是否对由于进口产品而造成市场扰乱而实施贸易限制措施时的职权和角色。ITC可以主动提起,或者应美国总统或者是贸易代表的请求,或者能够代表行业的私人性实体的请求,或者美国众议院筹款委员会或者参议院财政金融委员会的请求提起贸易调查。在经过调查之后,如果贸易委员会对市场扰乱作出肯定性的结论,那么委员会就必须建议采取“以增加或者征收税赋,或者是采取其他的必要的预防或救济市场扰乱的进口限制措施”。ITC必须向美国总统和贸易代表递交一份包括它的决定和建议以及附有解释的报告书,并对外公布。在收到并公布报告书之后的一段合理期限之内,贸易代表必须向美国总统递交一份关于采取何种措施的建议书。但是,美国总统有权决定是否采取限制措施。根据第421节(k)(1)的规定,总统必须在接到贸易代表提出报告的15日之内“采取贸易救济措施……除非总统认为,根据本条采取的措施与美国的国家利益不符合……”。该法案还进一步规定了“美国总统如果认为采取这样的措施会对美国的获得更大利益存在不利的影响时,那么总统可以决定……采取这种贸易措施与美国的经济利益不符。”

美国联邦上诉法院认为,对于在本案中总统的决定或贸易代表的建议,司法机关无权审查。相关的成文法的条款没有规定,被拒绝采用救济措施保护的申请者可以在美国国际贸易法院起诉总统和贸易代表。因此, Motion Systems 公司可以并且只有两种法律上的

根据而采取救济方法：(1) 行政程序法；(2) 其他不成文法的规定。Motion Systems 公司认为它们不能根据行政程序法的规定反对总统的行为，因为总统不是“一个机构”。^⑨因此，Motion Systems 公司只能寻求不成文法的法律规定作为自己获得救济的潜在依据。

关于 Motion Systems 公司对总统的申诉，本案可以简化成：Motion Systems 公司能否根据美国法典第 19 编 第 2451 (k) 条的规定对总统的自由裁量行为提出诉讼，并认为该行为超越了国会对总统的授权范围。

法院分析了相关的前案：Dalton 诉 Spester 案。^⑩在 Dalton 案中，原告对总统的关闭费城海军造船厂的决定提出申诉，认为违反了 1990 年《国家国防基地关闭与改组法》。由于总统不是一个机构，法院直接适用 Franklin 案^⑪中的法理，而不是适用行政程序法作为根据。法院引用美国联邦上诉法院第三巡回法庭的判决依据：只要总统的行为超越了法定职权范围，他都违反宪法规定的分权主义的原则。换句话说，第三巡回法庭认为，如果总统的行为超越了 1990 年法案授权的范围，那么这些行为就可以根据不成文的“宪法性”条款提出申诉。

法院认为，判例“区分了违宪性审查的请求与机构越权行使职权的请求之间的差别”。法院还把 Youngstown Sheet & tube V. Sawyer 案^⑫中的请求作为提出违宪性审查请求特征的一个案例。在该判例中，政府拒绝以成文法作为总统决定扣押钢厂根据，而是引用宪法的规定作为认定总统行为合法性的依据。由于没有成文法的根据，法院就转向审议总统的行为是否符合宪法的规定。法院接着解释，与 Youngstown 案相对照，Dalton 案中包含成文法的审查的请求，即如果总统接受了程序上存在瑕疵的建议，那么就认为总统违反了 1990 年法案规定的职权。换句话说，总统是在有意违反 1990 年法案的授权。法院并没有指出，如果这种审查被允许，那么总统的行为在多大的程度上违反了“法律的强行规定”。但是，法院认为，由于长期存在的规则，总统的决定是根据 1990 年法案作出的自由裁量行为，任何情况都不会导致司法审查：“成文法不能够约束总统依据自由裁量权而作出的决定，因此，对总统行为的司法审查就是不可行的”。

在此，法院认为总统超越其法定授权的各种请求是不存在的。但是，本案却存在和 Dalton 案中几乎相同的情况：Motion Systems 公司认为总统违反了第 421 节规定的职权范围，即在没有证据支持的情况下选择保护美国国家利益而不保护国内产业。Motion Systems 公司因此指控总统的行为超越了法定的授权范围。

上诉法院认为，第 421 节毫无疑问地授予总统更广泛的自由裁量权，以决定“进口限制措施是否符合美国的国家经济利益，或者……采取此类措施……是否会对美国的国家安全产生严重的损害。”在 Dalton 案中所依据的另一案件——United States v. George S. Bush & Co. 案中，该案法院处理的主要问题与本案极为相似。在 Bush 案中涉及的成文法规也授予总统增加关税的裁量权，并且总统也据此作出决定。一进口商对此提出申诉。该法院的前身，关税与专利上诉法院，判决增加的关税无效。与第 421 节一样，在 Bush 案中的相关的成文法也在某种程度上限制了总统的自由裁量权。在 Bush 案中的相关的成文法还特别要求，总统在采取措施之前认定税率与费用率的变化“对于平衡这种国内外产品的生产成本之间的差别是必要的”。虽然存在这种限制，但是法院仍然认为总统的决定不受司法审查的制约：“总统解决该问题的方式方法可以不对海关和专利上诉法院以及本院公开。根据 1930 年海关法第 501 条的规定，不论上诉司法机构的审议内容是什么，该法条都将确定

不可以对总统依据调查委员会建议为平衡相关国内外产品生产成本之必要而对关税税率作出调整的决定进行司法审查。

在Dalton案依据的另一个判例——Dakota Central Telephone Co. V. State of South Dakota案中，法院认为总统可以根据国家安全以及国防的需要而决定征用各种通讯设备。在Dakota案中，相关的成文法规为：“在战争的持续期间，由于国家安全和国防的需要，总统可以获得授权并发布命令，有权监督，占有以及征用任何电报，电话，海底电缆，以及无线电系统，或者是任何其中的一部分。”和Bush案中的规定一样，在Dakota案中的成文法也对总统的自由裁量权在一定的程度上做出限制。特别是，该法案要求总统作出的征用的决定是“根据国家安全以及国防的需要”。虽然存在这种限制，但是法院仍然认为，总统的行为“不在司法审查的范围之内”。因此，在Bush案和Dakota案中，都包含了这样相同的情形：即虽然相关的成文法都对总统行使职权做出了一定的限制，但是法院仍然排除总统滥用自由裁量权的行为进行司法审查。

与之相似，第421节也对总统决定采用或者拒绝贸易救济措施的自由裁量权作出了限制。但是在本案中，没有任何一方提出请求认为总统违反了成文法的规定。问题是总统是否滥用了第421节规定的自由裁量权。总统必须决定“进口限制措施的条款是否符合国家的经济利益，以及……采取这样的措施……是否会对美国的国家安全产生损害。”但是，根据Dalton案、Bush案以及Dakota案，总统根据第421节的规定作出的自由裁量存在充分的理由，并且可以排除司法审查。

最后，由于美国贸易代表的行为不是最终的，国际贸易法院对此也无权审议。但是，美国贸易代表的行为与Franklin案中的国务卿的行为具有相似之处。在该案中，国务卿的报告是“类似于一种临时的建议”或者“对下级机构的认定”，但这还不是最终的，因为是由美国总统向国会呈递最后的报告并对该报告负责。下级官员的行为只有在该行为可以产生直接的后果时才可能因具有终局性而具有可审查性。在本案中，贸易代表的行为不是最终的，而仅仅是对总统的建议，因而不具有可审查性。

三、法院判决

在本案中的事实方面，原告对总统或者贸易代表的行为都没有提出异议。当一项成文法的规定与总统授予的自由裁量权相抵触时，司法机关无权根据成文法的规定对总统的行为进行司法审查。贸易代表的行为由于其不是最终的行为而不能够被审查。法院因此维持国际贸易法院的判决。

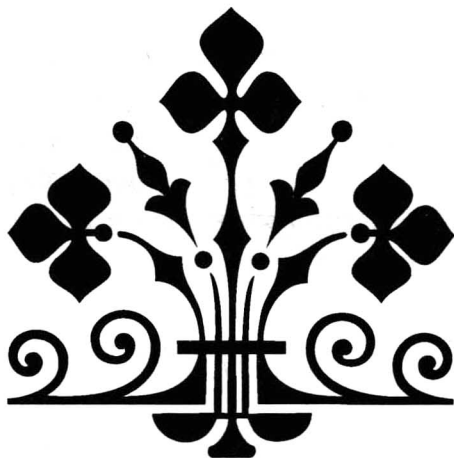
四、简要评析

本案是中国入世后美国企业对华进口产品发起“特保”的第一案，故备受各方关注。从某种意义上说，美国企业在ITC阶段是“赢”了该案，因为ITC以多数票确认了中国进口产品造成了“市场扰乱”。但另一方面，由于美国总统不采取救济措施，而使该案的“赢”没有实际意义。由于在此后，又先后发生了几起对华进口产品的“特保”，基本上都被美国总统否定采取救济措施。因此，美国Motion Systems公司在美国国际贸易法院以及美国联

邦上诉法院的司法审查请求,就值得关注。一旦,美国总统这一自由裁量权受到否定,将对中国产生非常不利的后果。因此,中方聘请了律师作为第三方参加了应诉,为美国司法部(代表总统应诉)提供辅助抗辩。尽管该案从美国提出特保申请开始前后费时3年半,但最终结果仍然值得庆幸。本案的判决进一步确认和加强了美国总统的权力不受司法审查的理论。

由于中美贸易摩擦不断产生,美国对华发起新的“特保”的可能性并未完全排除。美国总统也不一定每次都否定采取救济措施。随着美国国内贸易保护主义势力的抬头,可能会影响到美国总统“自由裁量权”的行使。因此,我国出口产品一方面要避免被指控为“市场扰乱”,另一方面一旦“特保”案出现,仍然需要从实体法律角度抗辩。

(作者单位:复旦大学 上海对外贸易学院)



注释:

- ① 轴架传动器是机械电动轮椅,牙科治疗座椅和机动踏板车(scooter)中的必要设备。
- ② 参见有关判例 Franklin v. Massachusetts, 505 U.S. 788, 800-01(1992)。
- ③ 511 U.S. 462 (1994)。
- ④ Franklin v. Massachusetts, 505 U.S. 788, 800-01 (1992)。
- ⑤ 343 U.S. 579(1952)。