

WTO保障措施规则与 美国对华特保措施规则比较

尹晓春

摘 要: 美国依据其修改了的1974年贸易法,已经对中国进口产品采取了6起特别保障措施调查。由于421条款的立法依据、目的、实施的实体条件和程序步骤与WTO框架下保障措施规则均有很大不同。本文对WTO框架下保障措施规则和美国对中国采取的特别保障措施规则进行了比较,笔者认为421条款的产生,经济原因是主要原因,但同时还是政治较量的产物,政治因素是实质原因。就美国421条款本身来说,它给予了美国过于宽泛的自由裁量权,也造成了其适用上的随意性和主观性。同时,美国对中国随意的发起特别保障措施调查,也带有明显的歧视性。当然,结合具体案例,我们也可以看到,在调查过程中,美国国际贸易委员会(ITC)的成员意见不总是一致的,这对于积极应诉还是具有实际意义的,需要认真关注。

关键词: 保障措施规则; 421条款; 非歧视性

中图分类号: F742 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2007)02-0036-05

美国作为保障措施的始作俑者,其国内关于保障措施规则的立法是非常完善的,它也是世界上最早对中国采取特别保障措施立法的国家。2002~2005年底,美国对中国发起了6起特保措施调查。虽然最后都没有形成最终的保障措施,但从这6起调查中,我们发现美国对华的特别保障措施,从其立法的本意、实施的条件、实施的程序等方面与WTO法律体系内保障措施均有很大的区别。通过案例来研究美国对华特别保障措施制度,分析其特点,加强我们对于保障措施制度的理解,趋利避害,无疑是有一定价值的。

一、关于进口增加

不管是《保障措施协议》还是美国对华特别保障措施,存在进口增加是发起保障措施的前提条件之一。

1. WTO《保障措施协议》下关于进口增加规定 首先,仅证明存在进口增加是不够的,关键要审查进口变化趋势。表现在实践中就是在收集数据时要注意数据的近期性。通常情况下,进口方也许希望将选择资料的截止日期确定在进口产品出现下降趋势之前以便反映出一种进口的上升趋势。但如果在这之后产品进口有下降的趋势,则会涉嫌操

纵数据,招来争议。其次,进口必须是最近发生的、足够突然、增速足够快、增幅足够大、足以造成或威胁造成严重损害。在阿根廷鞋类案中,上诉机构认为为了满足采取保障措施的条件,必须存在“如此增长的数量”以至于对国内产业造成或者威胁造成严重损害。《保障措施协议》和GATT1994第19条第1款(a)项中的用语要求进口增长不管在数量上还是在质量上,必须是足够最近,足够突然,足够急剧和足够显著,足以造成或威胁造成“严重损害”。第三,在美国对中国采取的特别保障措施中,进口增加是构成市场扰乱的一个前提条件之一,美国对中国特别保障措施关于进口增加的规定主要见于美国《1974年贸易法》421条款(a)项总统行动:“若一个中国的产品进口至美国的增长数量或所依据的条件对同类或者直接竞争产品的国内生产商造成或威胁造成市场扰乱……,宣告针对此产品的增加关税或其他进口限制。”美国《1974年贸易法》421条款(c)(1)规定:“与国内产业生产的产品同类或者直接竞争的中国产品迅速增加,无论是绝对增加还是相对增加……”。

在ITC已经发表的报告来看,“迅速增加”应该是近期发生的或者持续发生的,而不是在遥远的过去发生的。但是由于421条款并没有明确界定什么是“迅速增加”,也没有界定增加的时间或具体情形,ITC在认定来自中国产品进口增加时,自由裁量权较大,标准也比较宽松。在“钢丝衣架案”中,ITC认为来自中国的进口从1997~2001年增加了800%还多。这些进口从2001年中期到2002年中期,增长超过两倍,并在美国市场占有超过12%的份额,基于这些资料,来自中国的产品进口数量迅速增加。在“刹车鼓案”中,中国援引了406条款的规定进行抗辩,ITC认为421条款并没有明确采用406条款的内容,也没有在其相关的立法历史中涉及,所以406条款不适用于该案。因此,他们坚持认为中国产品迅速增加。在非金属缝线钢管案中,ITC也非常轻松地认定了中国产品存在进口增加。

2. 421条款关于进口增长的规定 和WTO体制下保障措施规则对“进口增加”所设定的条件相比,我们可以观察到:首先,就条文来说,421条款关于进口增加规定得相当笼统,没有设定任何限制。其次,并没有要求审查进口趋势,在WTO保障措施规则下,在进行实施保障措施调查和决定实施保障措施前,进口增长行为必须有一定的近期性,如果被调查的产品在一段时间内呈增加趋势,但在调查近期出现下降趋势,则必须对此现象作出合理说明。但421条款没有类似要求,在“球墨铸铁自来水配件案”中,对于美国进口中国的产品自2001年以来幅度不断下降这一现象,美方并没有予以考虑。相反,认为虽然进口不断减少,但还是增加的。在“刹车鼓和刹车盘案”中,中国涉案产品增加集中于1998—1999年,但从2000年以来,产品进口增加趋势明显减缓,但美国却参照406条款的立法记录,对“近来的,持续的增加”作出了宽泛的解释。ITC确认,在以下3种情况下都可以认定进口迅速增加:(1)进口集中于一年时相对急剧的增加。(2)两至三年的较长时间内稳定的,不甚急剧的增加。(3)进口曾经上下波动后的迅速增加。在这里,美方也没有考虑整个进口趋势,显然,基于这样的标准认定中国产品“进口增加”与“近来的,持续的增加”标准自相矛盾。

二、关于产业损害

国内产业存在损害或者损害威胁是发起保障措施的前提条件之一,保障措施协议和

421 条款均有一定的要求。但保障措施协议对于国内产业损害要求是“严重损害或者严重损害威胁”，而 421 条款要求的是“实质损害或者实质损害威胁”。

1. WTO《保障措施协议》的规定 保障措施协议第 2 条第 1 款规定，“一成员只有在根据下列规定确定正在进口至其领土的一产品的数量与国内生产相比绝对或相对增加，且对生产同类或直接竞争产品的国内产业造成严重损害或严重损害威胁，方可对该产品实施保障措施。”

涉及到产业损害问题，首先需要界定何为“国内产业”，WTO《保障措施协议》认为“国内产业”定义包括两个要素：（1）产业是由生产者组成的。（2）“生产者”的含义是由“国内产业”定义中第二个要素界定的，即是生产特定产品的生产者。所以，为了确定国内产业的范围，需要界定哪些与进口产品“同类或直接竞争”的产品的范围。只有这些产品得到确定，才能界定其“生产者”。对于“同类或直接竞争”产品，“同类”产品是指那些在内在或外在特征上实质等同的产品，“直接竞争”的产品是指那些虽然在内在和外在特征上不是实质等同，但是在商业用途上实质同类的产品，即他们适合同样的用途因而基本上是可以互相替换的。“同类”产品指一致的，即在所有方面都相似的产品，或者在缺乏这种产品时，指尽管不是在所有方面都相似，但与其有特别相近特征的产品。“直接竞争产品”即指替代品。基本上，这些认识虽然规定不够详细，较为笼统，但还算比较一致。

2. 421 条款的规定 在 421 条款中，条文和其立法历史记录都没有明确界定“实质损害”或者“威胁”。也没有像《保障措施协议》那样指出需要考虑的因素。在调查案例中，ITC 认为由于 421 条款中没有明确规定不得适用《1974 年贸易法》第 406 条和《1930 年关税法》第 7 篇中的“实质损害”的概念，所以在调查过程中，参照此概念是适当的。这一损害标准也适用于“损害威胁”的分析。而《1974 年贸易法》第 406 条是专门针对“来自共产主义国家进口所造成市场扰乱的救济”。根据《2000 年美中关系法》，美国已经取消了对中国适用 406 条款。《1930 年关税法》第 7 篇适用于反倾销措施。两者所针对的对象完全不同，适用这样的标准，难以让人信服。

产业受到实质损害或实质损害威胁是认定存在市场扰乱的第二个法定标准。421 条款并没有明确阐述何为“国内产业”。只是简单规定是“相似或者直接竞争产品的生产商”。由于与《1974 年贸易法》202 节中的“国内产业”措辞相同，而且 421 的立法历史记录表明 ITC 应该考虑 202 节中的“国内产业”定义，所以，在确定国内产业时，421 条款参照了 202 节的审查标准，在实践中，基本上 ITC 都遵循了这一规则。

在“制动器案”中，美国认为相似产品限于电机轴架制动器，而中国认为相似产品应包括所有电动线形传动器，包括轴架制动器。面对争议，ITC 就 5 个因素逐个进行了分析。最后确定只有国内轴架制动器与受调查的进口轴架制动器相似。当然，ITC 委员 Ms. Lynn M. Bragg 与委员会主席 Ms. Okun 互相阐述了不同的意见。Ms. Lynn M. Bragg 主张用反倾销和反补贴调查中的方法确定相似产品。Ms. Okun 则不同意这样的看法，认为反倾销用于不公正贸易的进口产品，而 201 和 421 适用于通常贸易进口，依据反倾销调查方法既无处也不适当。与《保障措施协议》规定“严重损害或严重损害威胁”不同，421 条款要求 ITC 确认国内产业受到“实质损害或实质损害威胁”。两者只要符合其一就可以认为满足了市场扰乱的第二个标准。但是在“421 条款”中，并没有关于“实质性损害”或者

“实质性损害威胁”的定义,也没有像《保障措施协议》第4.2(a)项下列举出需要考虑的因素或者参照何种规定。ITC注意到“实质性损害”一词出现在《1974年贸易法》406条和《1930年关税法》第7篇中。在迄今对中国发起的6起特保措施调查中,除了“内置弹簧案”认定不存在进口增加,“刹车鼓刹车盘案”在实质性损害调查中作出否定裁决之外,其余均认定构成“实质性损害”。“实质性损害”比“严重损害”认定的要求低,但具体低到何种程度,没有法定标准,所以在ITC认定“实质损害”时自由裁量很大,而中国的抗辩很难成功。

三、因果关系问题

1. WTO《保障措施协议》之规定 保障措施第4条第2款(b)项规定“除非调查根据客观证据证明有关产品增加的进口与严重损害或者严重损害威胁之间存在因果关系,否则不得作出(a项)所指的确定。如增加的进口之外的因素正在同时对国内产业造成损害,则此类损害不得归因于增加的进口。”根据专家小组和上诉机构审理的几个案例,合理归责至少要考虑以下几个因素:首先,进口增长与产业损害之间的时间偶合性问题。在确定因果关系时,如果进口增长与产业损害状况的恶化在时间上同期出现,有利于证明两者之间因果关系的存在。如果没有时间上的关联性,则进口方必须说明凭什么还继续认为存在因果关系。其次,非进口因素在因果关系确认中的问题。除了进口增长外,造成产业损害的原因是多样的,需要对非进口因素进行确认。

2. 421条款的规定 “来自中国的迅速增加的进口是否是国内产业实质损害的一个重要原因”是认定是否存在“市场扰乱”的第3个标准。“重要原因”在《1974年贸易法》421条款中被界定为“重要的造成国内产业实质性损害的一个原因,但其重要性无须等于或大于其他原因。”同时,ITC认为在确认特保调查中可以参照406条的相关定义和标准。在裁定是否存在市场扰乱时,ITC考虑3个因素,这些因素也适用于因果关系分析:(1)被调查产品的进口数量;(2)该产品的进口对美国国内同类产品或直接竞争产品的市场价格造成的影响;(3)该产品的进口对国内生产同类产品或直接竞争产品的产业所造成的影响。在“制动器案”中,ITC就是针对上述规定来分析的。另外ITC认为进口产品对国内产业价格也产生了重大影响;对美国相似和直接竞争产品同样产生了不利影响。因此确认进口产品的迅速增加是造成实质性损害的重要原因。中国方面强调,对美国国内产业造成损害的真正原因是由于申诉人的产品质量产生问题,因而E M (Electric Mobility)公司转而向被诉方采购货物,但此抗辩未被采纳。不过这一抗辩对部分委员还是起到影响的。

从进口增加和产业损害之间的因果关系的认定来看,在WTO框架下,必须考虑与产业损害有关的各种因素。要评估有关产业状况的所有有关的客观和可量化的因素。但在421条款中,只需要证明进口激增为实质性损害或威胁的重要原因。而它所依据的406条以及美国参议院财政委员会对“重要原因”作出的解释明显要求低,因为它要求“进口增长与实质性损害之间存在直接因果关系,但是同时并不要求被调查的进口产品与实质性损害或威胁的其他原因具有同等的重要性。因此,WTO保障措施协议下关于因果关系的确认与421条款中关于因果关系的确认存在较大的不同。

四、结 论

通过对WTO框架下保障措施和美国421条款的比较,我们可以得出以下结论。

(1) 美国421条款的产生,实施,经济原因是主要原因,但同时还是政治较量的产物,政治因素是实质原因。从421条款的产生来看,它本身就是由于美国不肯承认中国的“市场经济地位”而设立的。从依据其发起并被美国总统否决的几起调查中,结合国际形势和中美态势,也体现出贸易服务于政治或者说以贸易换政治的平衡做法。让我们感觉到“政策就是政治”。

(2) 就美国《1974年贸易法》421条款本身来说,同WTO框架下保障措施相比,存在很多的不确定和模糊性,比如,什么是“迅速增加”、如何确定“实质损害”等均没有较为明确的界定,这给予了美国过于宽泛的自由裁量权,也造成了其适用上的随意性和主观性。

(3) 通过6起调查,我们发现,在审理过程中,ITC委员们有时各持己见,并不总是能够达成一致,而他们的意见多少将会影响到总统作出的裁决,因此,我们要重视他们的意见,一是要认真应对,不怕烦琐,仔细准备好材料应诉。二要充分利用已经审结的案件中作出对中国有利结论的委员的观点来为自己辩护。

(4) 根据421条款对中国发起的特别保障措施严重违背了WTO的非歧视原则和公平贸易原则,只是由于中国政府因为入世过程中迫不得已作出的认可才使它披上了合法的外衣。从实践来看,美国经常随意引用对他们自己有利的法律,而不顾是否具有歧视性,比如ITC认为由于“421条款”中没有明确规定不得适用406条款和《1930年关税法》第7篇中的“实质损害”的概念,所以在调查过程中,参照此概念是适当的。而在“刹车鼓案”中,中国曾经援引了406条款的规定进行进口增加的抗辩,在该案中,ITC认为421条款并没有明确采用406条款的内容,也没有在其相关的立法历史中涉及,所以406条款不适用于该案。这种忽而适用忽而又不适用的前后矛盾做法没有任何依据,使人感觉ITC在调查过程中适用法律过于宽泛,过于随意,同时明显具有歧视性和选择性。

(作者单位:上海立信会计学院)

参考文献:

- [1] 高永富.世界贸易组织教程[M].上海:上海人民出版社,2004.
- [2] 国际经济法学刊第12卷第2期(2005),北京大学出版社,2005.
- [3] 朱榄叶.世界贸易组织国际贸易纠纷案例评析1995-2002(下册)[M].北京:法律出版社,2004.
- [4] 周茂荣,杜莉.贸易自由化与贸易保护主义的博弈分析——论单边的贸易自由化为何寸步难行[J].国际贸易问题,2004,(6).
- [5] USITC Publication3657《Certain Ductile Iron Waterworks Fittings From China (Investigation No. TA-421-4)》.
- [6] USITC Publication3807《Circular Welded Non-alloy Steel Pipe From China (Investigation No. TA-421-6)》.
- [7] USITC Publication3676《Uncovered Innerspring Units From China (Investigation No. TA-421-5)》.
- [8] USITC Publication3557《Pedestal Actuators From China (Investigation No.TA-421-1)》.
- [9] 孙赫,朱钟棣.WTO各种保障措施的对比较分析及对我国产生的影响[J].世界经济研究,2005,(2).
- [10] 龚柏华.评述美国对来自中国产品采取特定产品保障措施第一案[J].国际商务研究,2003,(2).