

“美国—影响中国家禽产品进口的某些措施”争端研究

栾信杰¹ 陈怡晨²

(1. 中国计量学院经济与管理学院, 浙江 杭州 310018; 2. 浙江省标准化研究院, 浙江 杭州 310018)

摘要: “美国—影响中国家禽产品进口的某些措施”案是中美贸易争端中首起直接涉及WTO《卫生与植物检疫措施协定》(《SPS协定》)的争端。此争端源于美国国会依据《2009年综合拨款法案》第727条禁止美国农业部制定从中国进口家禽产品的规则。本争端涉及3个核心问题: 一是SPS措施的认定问题; 二是专家组的管辖权(职能范围)问题; 三是SPS措施的对等承认问题。但归根结底第727条违反了WTO非歧视性原则。该争端说明, 推进我国与其他国家(包括美国)检验检疫机制的对等互认是我国稳定和扩大外贸出口的重要手段。

关键词: 世界贸易组织; 贸易争端; 对等; 非歧视性原则

中图分类号: DF961

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2013) 02-0055-11

2004年1月27日, 我国爆发H5N1型禽流感(avian influenza, AI), 此后有40多个国家(包括美国)中止进口中国家禽及禽肉制品。2004年2月6日, 美国特拉华州肯特县爆发H7型禽流感, 同年2月10日, 我国宣布中止进口美国家禽及禽肉产品。

2004年4月, 中美两国达成相互开放家禽产品市场的协议。2004年11月8日, 我国农业部、国家质检总局发布通告, 宣布自2004年11月9日起, 除美国康涅狄格州和罗德岛之外, 美国其他各州的家禽产品可出口至中国市场。至2009年3月, 中国从美国进口了400多万吨家禽产品, 占同期中国全部家禽产品进口量的75%。但美国并没有遵守其承诺, 没有取消对中国家禽及家禽产品的进口禁令。2007年12月26日, 《2008年综合拨款法案》(the Consolidated Appropriations Act of 2008)开始实施。该法案包括美国《农业、农村发展、食品和药品管理及相关机构拨款法案》(the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 以下简称“《2008年农业拨款法案》”)。《2008年农业拨款法案》第733条(也即《2008年综合拨款法案》第733条)禁止美

收稿日期: 2013-01-16。

基金项目: 2012年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“我国‘入世’以来利用WTO争端解决机制解决中美贸易争端的实践与经验研究”(项目编号: 12JJD790022)。

作者简介: 栾信杰, 男, 硕士, 中国计量学院经济与管理学院、法学院硕士生导师, 教授, 德国HTW访问学者, 对外经贸大学中国WTO研究院高级研究员, 研究方向: WTO规则、贸易争端、知识产权; 陈怡晨, 女, 硕士, 浙江省标准化研究院助理工程师, 研究方向: 技术性法规与标准、知识产权。

国农业部利用国会拨付的资金来制定从中国进口家禽产品的规则。这意味着从中国进口禽肉产品无法可循,从而事实上阻止了中国家禽产品向美国的出口。《2008年农业拨款法案》第733条于2008年9月30日终止,但美国对中国家禽及家禽产品的进口禁令一直延续下来。

2009年2月23日,美国威斯康星州第7区众议员David Obey向众议院提交了一份题为《在2009财政年度及为其他目的继续拨款》(“Making Further Continuing Appropriations for Fiscal Year 2009, and for Other Purposes”)的提案。该提案分别于2009年2月25日和3月10日在众议院和参议院通过,并于2009年3月11日由美国总统奥巴马签署而成为美国正式法案,此即美国《2009年综合拨款法案》(Omnibus Appropriations Act, 2009)。^①该法包括《2009年农业拨款法案》。《2009年综合拨款法》第727条(也即《2009年农业拨款法案》的第727条)与《2008年综合拨款法案》第733条的措辞完全相同。根据此条款,美国国会不允许美国农业部制定从中国进口禽肉产品的规则,其实仍然是禁止从中国进口家禽产品。“美国—影响中国家禽产品进口的某些措施”(WTO争端编号为DS392,以下简称“美国—家禽产品争端”)^②即源于美国《2009年综合拨款法案》第727条而产生的争端。必须说明的是,此争端是在中外贸易摩擦中首起直接涉及WTO《卫生与植物检疫措施协定》(《SPS协定》)的争端。^③

一、争端主要事实

2009年4月17日,中国就美国针对中国禽肉产品进口采取的限制措施向美国提起磋商请求。^④2009年6月23日,中国根据WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》第7条规定要求成立专家组。2009年7月31日,在WTO争端解决机构的会议上,DSB就此争端成立了一个专家组。2010年9月29日,WTO争端解决机构发布了关于“美国—家禽产品争端”的专家组报告。^⑤

引发本争端的“导火索”为美国《2009年农业拨款法案》第727条;换言之,第727条的“合规性”是本争端的核心问题,该条规定:“在这个法案中没有资金可用于建立或实施允许禽肉产品从中华人民共和国出口到美国的规则。”同时,也将针对《2009年农业拨款法案》第727条的一份《共同解释说明》(Joint Explanatory Statement, JES)摘录如下:

① H.R. 1105 (111th): Omnibus Appropriations Act, 2009, <http://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr1105>.

② WTO. United States—Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China. DS392, Panel Report, 29 September 2010, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds392_e.htm.

③ WTO, DISPUTE SETTLEMENT: THE DISPUTES. Disputes by Agreement, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19#selected_agreement.

④ WTO. United States—Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China (US—Poultry), DS392, Apr. 17, 2009, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds392_e.htm.

⑤ WTO. US—Poultry. WT/DS392/R, 29 Sep. 2010, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds392_e.htm.

“由于对来自中国的污染食品仍有很大的担忧,因此本法仍要求禁止美国农业部食品安全与检查局(Food Safety and Inspection Service, FSIS)使用国会拨付的资金来制定允许从中国进口家禽产品的规则。已经注意到中国修订了其食品安全法。美国国会敦促农业部在一年内向委员会提交1份报告,研究中国食品安全法律的这些变化对从中国进口家禽产品的安全性意味着什么。国会委员会还要求农业部提交1份行动计划,以保证来自中国的家禽产品的安全。该计划应包括对禽肉产品检验系统的系统性检查及对所有家禽和屠宰设施的检查。该计划还应包括对实验室和其他控制性操作工序的系统性检查,扩大对所有入境口岸的检查,与其他从中国进口家禽产品并实施了审查和对中国工厂实施检查的主要国家建立信息共享机制。这个计划一旦完成应立即公开发布在FSIS官方网站上。”

这份《共同解释说明》阐明了美国对原产于中国的家禽产品的进口加以限制的原因以及要采取的后续措施。在《2009年农业拨款法案》实施后的第二个月,美国农业部食品安全与检查局要求我国提供有关“有助于理解中国自2006年以来实施的食品安全法律、条例及检验与控制程序”的信息,我国对此予以拒绝,其理由是中国已将727条款向WTO提出申诉,而且WTO争端解决程序已经启动。^①

二、争端涉及的主要问题

本争端主要涉及3个重要问题:一是卫生与植物检疫措施(SPS措施)的认定问题,二是专家组的管辖权(职能范围)问题,三是SPS措施的对等承认问题,后者是中国认定美国违反WTO非歧视性原则的一个基本依据。

(一) 有关SPS措施的认定问题

顾名思义,SPS措施既包括卫生措施,也包括植物检疫措施。卫生措施针对人类与动物的健康,而植物检疫措施则针对植物和植物产品。

根据《卫生与植物检疫措施协定》(《SPS协定》)附录1(标题为“定义”),卫生与植物检疫措施是指用于下列目的的任何措施:(1)消除虫害、病害、带病有机体或致病有机体的传入、生长或传播所产生的风险,以保护WTO成员境内的动物或植物的生命或健康;(2)消除食品、饮料或饲料中的添加剂、污染物、毒素或致病有机体所产生的风险,以保护WTO成员境内的人或动物的生命或健康;(3)消除动物、植物或动植物产品携带的病害或虫害的传入、生长或传播所产生的风险,以保护成员境内的人的生命或健康;(4)防止或控制WTO成员境内因虫害的传入、生长或传播所产生的其他损害。

概括说来,卫生或植物检疫措施包括所有相关法律、法令、法规、要求和程

^① US - Poultry, Panel Report, para. 2.31.

序,特别是最终产品标准,工序和生产方法,检验、检查、认证和认可程序,检疫处理,包括与动物或植物运输有关的或与在运输过程中为维持动植物生存所需物质有关的要求,有关统计方法、抽样程序和风险评估方法的规定及与食品安全直接有关的包装和标签要求。

相比较而言,《2009年综合拨款法案》第727条只要求相关行政部门不制定从中国进口家禽产品的规则,条文本身并没有出现与检验、检疫、风险等相关的字眼。所以表面看来,第727条不能直接归类为一种SPS措施。美国《2009年农业拨款法案》第727条是不是一项SPS措施正是中美双方争执及专家组裁决的关键点之一。^①

但专家组裁定,尽管727条款是一项拨款法案(an appropriations bill),但这是美国国会对负责实施SPS法规的行政部门的控制方式,这样一项拨款法不能被排除于SPS措施的范围之外。^②第727条款满足了《SPS协定》第1条所规定的一项措施被定义为SPS措施的两个条件:第一,制定第727条的政策目标或法律意图是为了确保人和动物的生命与健康不遭受自中国进口的被污染禽肉制品产生的风险,因此该措施是一项被用于符合《SPS协定》附件1中第1(b)条所确立的目的的措施;第二,专家组裁定第727条直接或间接地影响了禽肉产品的国际贸易。^③

(二) 专家组的管辖权

所谓专家组的管辖权也即专家组的职能范围(terms of reference)。本案涉及专家组管辖权的问题有两个:一是由第727条是不是一项SPS措施所决定的专家组的管辖权问题;二是中国提出的类似第727条的措辞不应在美国以后的相关法律、法规中出现的要求所引出的专家组的管辖权问题。

1. 第727条的性质与专家组的管辖权 若美国《2009年农业拨款法案》第727条不是一项SPS措施,则中国提出的与《SPS协定》有关的申诉则不在专家组的管辖权之内。这样,专家组在本案的职能范围仅限于裁定第727条是否违反了GATT第1(1)条(非歧视性原则要求)和第11(1)条(一般禁止数量限制)。

专家组裁定基于美国实施第727条的目的是“保护人类和动物的生命和健康”,同时该措施“对国际贸易造成了不必要的限制”,所以第727条是一项SPS措施。

专家组不同意美国提出的中国没有基于《SPS协定》提出磋商要求的观点。相反,专家组提出,尽管中国在磋商请求中“以一种有条件的方式(in a conditional manner)”提出了磋商请求,但这种有条件的磋商请求仍是基于《SPS协定》第11条而提出的。^④第727条是否违反《SPS协定》被纳入专家组的职权范围。

2. 类似第727条措辞的法律条款的延续性问题 一旦认定一项措施与有关协

^① WTO. US-Poultry. DS392. Panel report, Section VII.B and VII. C.

^② Id., Para. 7.119.

^③ Id., Para. 7.124.

^④ Id., Para. 7.49.

定不一致,对于专家组做出的调整建议,WTO《关于争端解决的规则与程序的谅解》(DSU)第19.1条规定:“专家组应建议有关成员将其适用的措施调整至与有关协定相一致。”然而,只因为本争端所涉及的措施,即第727条有效期在专家组发布裁决报告时已不再有效,专家组并未建议DSB要求美国将其采取的措施与其在《SPS协定》和GATT1994所规定的义务相一致。^①

对此专家组注意到,中国要求专家组根据DSU第19.1条第2句使用其自由裁量权以建议美国执行DSB的建议及裁决的方法。中国特别要求专家组提供建议要求美国在以后的立法中不再使用类似第727条的语言。对此,专家组认为:“我们不能针对除了第727条之外其他措施提出建议,因为其他措施,包括将来可能的措施都是超越我们职权范围的。我们确实注意到,专家组对于第727条与涉及的相关协定条款的一致性的任何裁决应使成员基于这些协定的义务更为清晰,这也可以为今后相同或类似情况的处理提供一定的可预测性。”^②

因此,专家组决定,在《2009农业拨款法》(自然包括其第727条)已失效的情况下,尽管它已裁定《2009综合拨款法》第727条违反《SPS协定》和GATT1994,但不会按照中国的要求提出DSU第19条下要求美国依裁决调整其措施的建议。^③

(三) SPS措施的对等承认

美国《2009年农业拨款法案》第727条涉及SPS措施的对等承认问题,该条款禁止美国农业部制定从中国进口家禽产品的规则。事实上,这些规则包括对中国相关检验、检疫机制的对等承认规则。^④对此,我国提出,根据第727条的规定,即使中国相关检验、检疫机制满足了美国的对等程序要求,也即达到了美国对家禽产品适用的检验、检疫机制的同等的“适度的保护水平(Appropriate Level of Protection, ALOP)”,中国的家禽产品仍不能进入美国市场,这明显地违反《SPS协定》第4条的规定。同时,727条款仅适用于中国(而不适用于其他WTO成员)的家禽产品,这显然是对中国的歧视。^⑤

鉴于“美国—家禽产品争端”是WTO争端中首例直接涉及SPS措施的对等承认问题的争端,故在此对《SPS协定》下对等承认规则、美国对进口家禽产品检验检疫适用的对等程序机制及我国因不能获得美国对等承认而引发本争端的背景加以阐释。

1. WTO《SPS协定》下对等承认的机制 《SPS协定》第4.1条规定:“如出口成员客观地向进口成员证明其卫生与植物检疫措施达到进口成员卫生与植物卫生保护的适当水平,则各成员应将其他成员的措施作为等效措施予以接受,即使这些措施不同于进口成员自己采用的措施或其他成员在相同产品贸易中适用的措

^① Id., para. 8.7.

^② Id., para. 8.9.

^③ Id., para. 8.10.

^④ Id., para. 7.126.

^⑤ Id., para. 7.130.

施。”简言之,SPS措施的“对等”意味着进口国接受相关出口国的卫生与植物检验检疫措施,将其作为等效措施适用。当然,进口国承认“对等”的前提是该出口国实施的SPS措施可提供与进口国同等水平的生命和健康保护。

SPS委员会的《对等承认决议》^①针对SPS措施的对等承认对进口国和出口国分别确立了以下应当遵守的程序规则:

(1) 进口国的义务。进口成员应解释其制定和实施卫生或植物检疫措施的目标和理由以及拟达到的适当保护水平,明确认定相关措施拟解决的风险。这种解释应随附一份适用SPS措施所依据的风险评估或者相关的国际标准、指南或建议的技术证明。进口成员也应当提供任何附加信息,这些信息能够帮助出口成员提供关于本国实施的措施对等的客观性证明。

(2) 出口国的义务。出口成员应提供适当的基于科学和技术性信息以支持其客观性的说明,即它的措施达到了进口方认定的“适度保护水平”。这种信息特别包括参照的相关国际标准或由进口成员或其他成员进行的相关风险评估。此外,出口成员经要求应将出口产品提供给进口成员进行检验、检测和其他相关程序。

必须指出的是,在WTO机制下,对等承认的目的在于减少贸易限制,而非“鼓励”进口国利用对等承认筑起带有歧视性的技术壁垒,而美国恰恰利用其对等机制限制中国家禽产品向美国的出口。

2. 美国对进口家禽产品检验检疫适用的对等机制 1957年8月28日,美国国会通过了《禽肉产品检验法案》(Poultry Products Inspection Act, PPIA),之后该法案陆续经过了数次修订。根据该法美国农业部建立了以“对等”为基础的禽肉产品对美出口资格审查制度,美国农业部食品安全与检验局(Food Safety and Inspection Service, FSIS)具体负责对等资格审查。欲对美出口禽肉产品的国家须首先向FSIS提出资格审查申请,然后FSIS确定该出口申请国的检验、检疫体系是否与美国检验、检疫制度对等。一旦FSIS认定申请国禽肉检验、检疫体系与美国相应体系对等,该申请国即被认定符合禽肉产品出口的条件要求。

根据FSIS制定的《外国肉类及食肉食品监管制度对等评估程序》(Process for Evaluating the Equivalence of Foreign Meat and Poultry Food Regulatory Systems),FSIS认定他国与美国之间禽肉检验体系是否对等的评估程序有3步:

(1) 初步对等确认。FSIS通过文档审阅、现场核查及进口港复检审查申请国的禽肉检验体系是否与美国国内禽肉检验体系保持对等。若FSIS初步判定二者对等,则将初步对等结果通过《联邦纪事》对外发布。在收到评论反馈之后FSIS将作出最终决定。若最终判定该申请国的禽肉检验体系与美国体系具有对等性,FSIS将在《联邦纪事》中予以正式公布。

^① WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/19/rev. 2, July 23, 2004.

(2) 对等审查初始阶段一旦完成, FSIS要求申请国对出口企业进行核查。只有申请国当局经核查后认定完全符合美国对等卫生要求的企业才能获得出口资格认证证书。认证证书必须进行年审。

(3) 持续性的对等核查。为了保持对美出口的检验制度对等性的可持续, 确保出口国出口到美国的禽肉类产品符合美国的质量要求, 合格的申请国被要求每年向美国递交对等进程报告。持续对等审查同初始对等审查一样, 也分为3个阶段: 一是长期持续的文档审查分析, 二是进一步的现场核查, 三是合格出口国出口到美国的禽肉产品的入境港进行的持续性复检。

3. 中国的对等申请历程与最终结果 2004年4月20日, 中国向美国提出了出口禽肉检验体系对等初始审查的申请。FSIS根据申请进行了初步评估审查, 目的是“评价中国中央职能部门(Central Competent Authority)对屠宰加工流程的监管是否符合出口到美国的条件”。^①2005年5月17日关于此检查的最终报告发布。最终报告认定, 在中国禽肉屠宰与监管程序存在大量的缺陷;^②之后FSIS致信中方, 提出希望进行后续的对等审查, 以确定2004年12月第一次审查中发现的屠宰环节的不足是否得到纠正。2005年7月至8月, FSIS就中国禽肉产品屠宰环节的检验体系做了第二次对等性审查, 并于2005年11月4日发布最终报告。据此, FSIS建议修改美国联邦禽肉产品检验法规, 将中国列入合格出口国名单, 允许那些在美国或美国承认对等的其他合格出口国进行屠宰、然后在中国当局监管下加工的禽肉产品出口到美国。

2006年4月24日, FSIS在《联邦纪事》发布通报, 允许上述在中国加工但非在中国屠宰(事实上即不以中国为原产地)的禽肉产品对美出口。如上所述, 中国也申请对中国国内屠宰的禽肉检验体系进行对等审查, 但该年4月份的《联邦纪事通告》(Federal Register Notice)只包括在中国国内加工的禽肉产品, 在中国进行屠宰的禽肉产品则未列入允许对美出口的清单中。

2006年5月9日, 也就是在《联邦纪事通告》发布两周后, FSIS致信中方, 在中国加工禽肉产品出口到美国之前还必须完成另外两道处理工序: (1) 中方需要向FSIS提交出口企业名录。这些企业经中方检验机构认证满足向美国出口加工禽肉产品的要求; (2) 由中国合格企业向FSIS提交产品标签, 以便FSIS“标签消费者保护成员(Labelling Consumer Protection Staff)”进行审查。

2006年6月, 根据对有关中国禽肉产品屠宰环节的现场核查结果, FSIS认定中国针对国内屠宰适用的禽肉检验体系和美国相应体系具有对等性。尽管如此, FSIS未在联邦纪事上公布此初步裁定, 从而无法征求公众评议意见, 而FSIS也未公布文

^① FSIS. Final Report of an Initial Equivalence Audit Carried out in China Covering China's Poultry Inspection System, 1-17 December 2004, p. 4.

^② Id., pp. 7, 9 and 11.

档审阅及现场检查的结果。但无论如何,至此FSIS已初步认定中国的禽产品加工生产体系与美国对国内禽产品加工生产体系是一致的,与FSIS认定的与美国具有对等性的家禽产品加工生产体系的国家也是等效的。同时,FSIS也初步认定中国屠宰的禽肉产品检验体系和美国对等。

2007年12月20日,FSIS致信中国,要求中方提交可以向美国出口加工肉产品和家禽产品的特定企业资格证书。2007年12月26日,美国《2008综合拨款法》(Consolidated Appropriations Act of 2008)实施。美国《2008综合拨款法》包含《2008农业拨款法》。《2008农业拨款法》第733条限制美国农业部利用国会拨付的资金建立或实施允许中国禽肉产品进口到美国的规则。《2008农业拨款法》于2008年9月30日终止实施。

2008年3月12日,中国向FSIS递交了认证合格出口企业名单。2008年7月23日,FSIS公布美国的合格禽肉出口国名单,中国被列为合格的“加工”(Processed)禽肉产品出口国。

2009年2月28日,“为了保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全”,中国全国人大常委会通过了新的《食品安全法》。但是美方一意孤行,漠视我国在食品安全方面所做的努力。2009年3月11日,美国国会通过了《2009年综合拨款法》(Omnibus Appropriations Act, 2009)。该法案第727条与《2008农业拨款法》第733条是一脉相承的,同样限制美国农业部利用联邦财政资金建立或实施允许中国禽肉产品出口到美国的规则。

可以说,从对等认定方面看,FSIS最终并没有完成对中国家禽产品检验、检疫制度的系统性评估。专家组裁定,727条款的制定和实施并非基于“风险评估”,也没有“充分的科学上的证据”。^①同时专家组还裁定第727条款违反《SPS协定》第5.5条,因为对中国进口的禽肉和其他成员国进口的禽肉所提供的“适当的保护水平”(ALOPs)的差别是随意的或不合理的,这种不合理的差别待遇实际上构成了对中国产品的歧视;第727条款也违反《SPS协定》第8条,因为727条款导致美国农业部食品安全及检查局(FSIS)在中国家禽产品对美出口批准程序上的过度耽搁,美国也因此未能遵循《SPS协定》附件3中第1(a)条之规定。

三、对“美国一家禽产品争端”的分析

“美国一家禽产品争端”是在中美之间发生的贸易争端中首起直接涉及WTO《SPS协定》的争端。这起争端最终是以中国的“完胜”结案的。尽管如此,在该争端中有几个问题须进一步探讨。

^① WTO. US—Poultry, DS392, Panel report, para. 7.204.

（一）关于启动WTO争端解决程序的时间问题

注意本案涉及的几个时间：（1）2007年12月26日，包含对中国家禽产品进口采取的特别限制措施的《2008年综合拨款法案》（《2008年农业拨款法案》）开始生效，2009年9月30日因其有效期届满而终止实施；（2）2009年4月17日，我国针对《2009年农业拨款法案》第727条向美国提出磋商请求，从而正式启动WTO争端解决程序；（3）2010年9月29日，裁定中国胜诉的专家组报告发布（此时《2009年农业拨款法案》已终止实施）；（4）2010年10月25日，WTO争端解决机构采纳了专家组报告。

从上述几个时间点可以看出，美国对中国家禽产品出口实施的歧视性措施的时间较早，而我国是在《2009年农业拨款法案》而非《2008年农业拨款法案》开始实施后才将其诉诸WTO争端解决机构的，这说明我国对美国贸易政策的审查有所疏漏。根据WTO《贸易政策审查机制》（Trade Policy Review Mechanism, TPRM），贸易政策审查是对WTO成员的贸易政策及措施的全面审议。WTO贸易政策审查机制对一国（包括美国）制定和实施贸易政策提出了规范性（特别是与WTO规则的一致性）要求。我国应更加积极地参与WTO贸易政策审查机构（TPRB）对重要成员的贸易政策、措施进行的多边审查和评估，力求将贸易争端消除于萌芽状态。

（二）关于专家组裁决的性质问题

WTO争端解决机制下的专家组裁决不是“惩前毖后”的机制，专家组的裁决拘泥于当下被申诉方提起指控的还在实施中的贸易措施。如在本案中，中国提出，类似第727条的措辞不应在美国以后的立法中出现，以免美国对我国家禽产品的出口继续实施歧视。事实上，美国《2009年农业拨款法案》第727条规定的资金限制要求即由《2010年农业拨款法案》第743条沿袭适用。对此，专家组在2010年9月29日发布的专家组报告中提出，《2009年农业拨款法案》已终止实施，而且《2010年农业拨款法案》第743条未列入中国提交的成立专家组请求中要求专家组裁决的事项，故美国在其以后的立法中如何表述以限制中国家禽产品的出口不是专家组应裁决的问题。

（三）专家组的管辖权问题

专家组管辖权问题是我国在利用WTO争端解决机制解决中外贸易争端中应重点关注的一个问题。在本案中，专家组所适用的管辖权（职能范围）属于“标准”（standard terms of reference）。专家组的标准职能范围是由DSU第7.1条决定的。

根据DSU第7.1条，除非争端各方在专家组成立后的20天内达成其他协议，专家组应有以下标准的职权范围：“专家组要依据_____（争端方所列明的有关协定名称）条款，审查_____（争端一方名称）通过_____（文件编码）文件提交给争端解决机构的事项，并且作出裁决以便协助争端解决机构根据这个或这些协定提出争端解决建议或作出最终的裁定。”

事实上，这种“标准职权范围”通常只包含争端中的一方、即申诉方所关

注的问题。与“标准职权范围”相对应的是“特定职权范围”(specific terms of reference),它会是争端双方(各方)共同提出的专家组应裁决的事项。但在具体争端中,专家组通常只被赋予所谓“标准的职权范围”。对于本争端,中方正是以“标准职权范围”来限定专家组裁决的事项。可以说,中方较好地利用了WTO争端解决机制的“原告友好”(plaintiff-friendly)的特点。

(四)我国在磋商请求中对SPS措施的认定问题

727条款是不是一项SPS措施,对此中国在磋商请求(Request for Consultations)的表述显得“底气不足”。中国提交的磋商请求第6段和第7段分别是这样写的:

“……尽管中国不认为美国限制从中国进口家禽产品的此种措施构成《卫生与植物检疫措施协定》(《SPS协定》)下的卫生与植物检疫措施(SPS措施),但如果能证明任何此类措施是一种SPS措施,中国也根据《SPS协定》第11条要求同美国进行磋商。特别是如果能表明任何此类措施是一种SPS措施,中国认为这种措施违反了美国在《SPS协定》第2.1~2.3、3.1、3.3、5.1~5.7条及第8条(包括但不只限于这些条款)下所应承担的义务。”

“一般说来,如果能证明任何此类措施是一种SPS措施,中国认为美国的措施(即美国《2009年农业拨款法案》第727条会(may)违反了《SPS协定》第2.1条、第2.2条、第5.1~5.4条及第5.6条,因为其任一项SPS措施都不是基于对特定风险进行适当的评估,也没有足够的科学证据的支持。中国也认为不适用于其他成员的相似进口品的任何其他措施,也违反了《SPS协定》中第2.3条和第5.5条的规定。”

显然,中国含糊其词。美方也坚持认为第727条不是一项SPS措施。^①对于一项措施是否是SPS措施,甚至申诉方也不能对其加以确认的情况是迄今(2013年1月20日)为止在涉及《SPS协定》的其他39起WTO争端中所没有出现过的,这是我国在此争端中的疏漏之处。实际上,只要涉及《SPS协定》,第727条是不是一项SPS措施则是专家组应裁决的问题,中国在磋商请求中明确并肯定地提出“第727条是一项SPS措施”又何妨呢!

四、结语

“美国一家禽产品争端”产生是由于美国国会通过禁止农业部利用联邦政府的拨款限制中国禽肉产品的进口,但制定和适用727条款的背景是美国不承认中国相关检验检疫制度与美国国内的相应机制具有等效性,WTO《SPS协定》下有关SPS措施的对等承认机制变成了一种技术壁垒,美国违反了WTO非歧视性原则。此争端是美国对中国产品适用歧视性技术贸易壁垒的一个典型案例。

^① WTO. US—Poultry, DS392, Panel report, Para. 7.73.

有一个问题必须说明，在专家组最终做出裁决时，美国实施的《2009综合拨款法》有效期已经届满，第727条也不再实施，由此专家组裁决的实际意义大打折扣。所以笔者在此提出，对于国外技术法规和标准，在其即将实施或实施的初期我们即应进行追踪研究，及早采取应对措施(包括诉诸WTO争端解决机构)。

中美家禽产品争端已经告一段落，但贸易保护以及消费者健康和安全保护的客观要求仍然存在。所以，我国在此争端中获利完胜并不意味着中国禽肉制品就能顺利进入美国市场，美国仍然可以根据《SPS协定》第3.3条的规定采用比国际标准更高的标准或继续拒绝对中国家禽产品检验、检疫制度的对等承认，对我国的家禽及禽肉产品的对美出口加以限制。

A Study of the Dispute of the United States—Some Measures Affecting Imports of Chinese Poultry Products

LUAN Xin-jie CHEN Yi-chen

Abstract: “The United States—Some Measures Affecting Imports of Chinese Poultry Products” (DS392) is the first WTO dispute arising between China and the United States, which directly deals with the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (the SPS Agreement). This dispute stems from Section 727 of the 2009 Consolidated Appropriations Act. The dispute involves three core issues: first, the identification of SPS measures; second, the issue of the Panel’s jurisdiction (Terms of reference) and third, the issue of the equivalence of SPS measures. But in the end Sec. 727 is in violation of WTO principles of non-discrimination. The dispute demonstrates that, between China and other countries (including the United States), mutual recognition of individual inspection and quarantine mechanism is of importance in stabilizing and expanding exportation in China foreign trade.

Key words: World Trade Organization; trading dispute; equivalence; principle of non-discrimination

(上接第 54 页)

International Trade Safeguard Mechanism on Animal Welfare and China’s Countermeasures

ZHANG Min

Abstract: The animal welfare movement originates from the humane movement of the UK in the 18th century. It has spread all around the world quickly and caused wide concern. In the field of international trade, animal welfare has always been used as trade safeguard mechanism to protect the domestic market. However, China is unable to use this kind of trade safeguard mechanism for the absence of animal welfare laws and to prevent the import of animal products from other countries for moral reasons. This is a defect of China’s import administration system and constitutes unfair competition for Chinese animal products in the world market. Therefore, China needs to establish animal trade safeguard mechanism.

Key words: animal welfare; trade safeguard mechanism; WTO