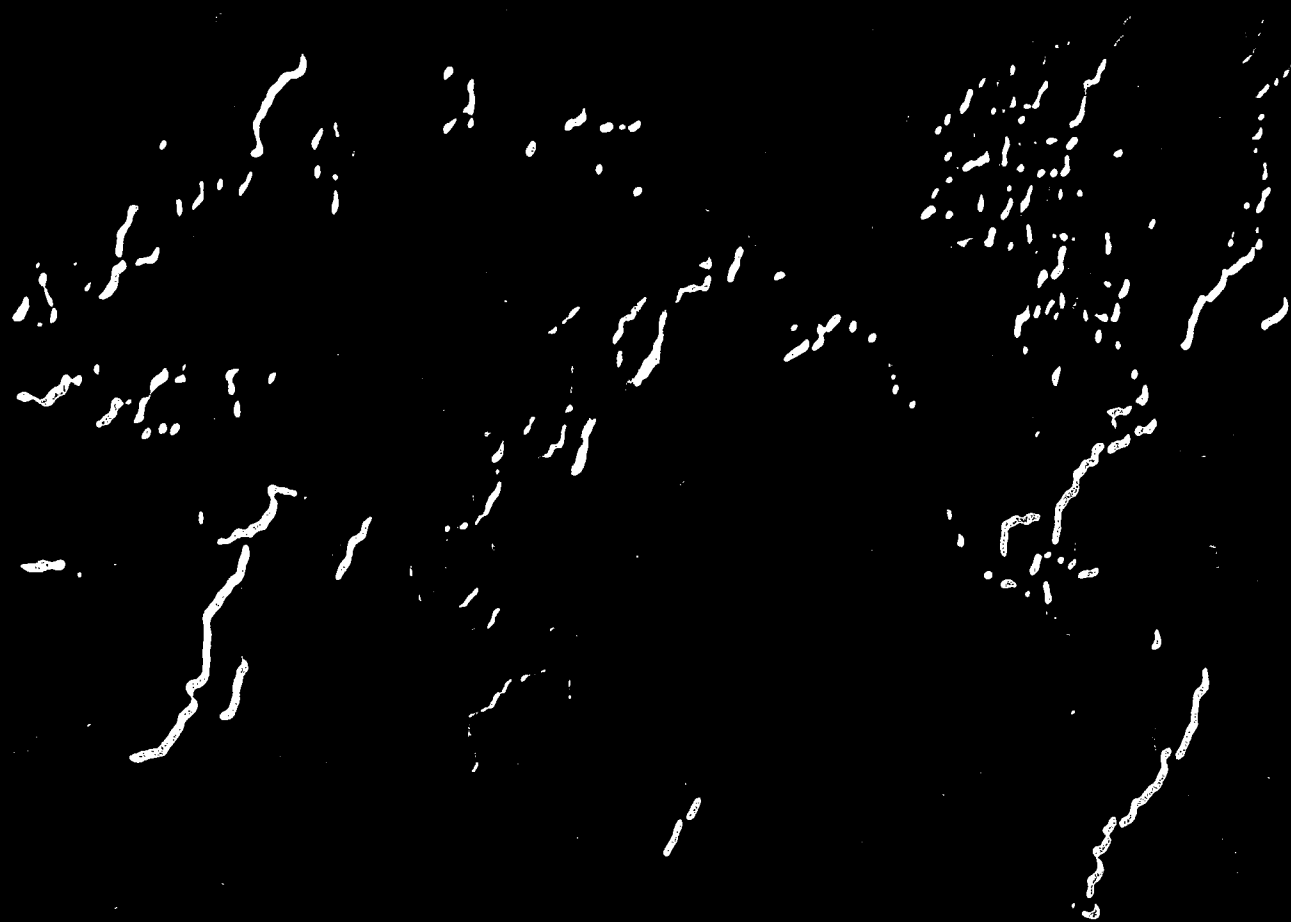


国际五矿化工贸易



中国五矿化工进出口商会主办
CHINA CHAMBER OF COMMERCE OF METALS,
MINERALS & CHEMICALS IMPORTERS & EXPORTERS

中国加入 WTO 给解决中美贸易纠纷带来的新挑战

Paul S. Hoff, William E. Perry 刘建伟、樊飞华编译

尽管很多中国企业认为中国加入世界贸易组织(WTO)会解决中美贸易间的许多问题,但看来情况可能并非如此。实际上,中国加入 WTO 后,在执行其规则的过程中会利弊共存。本文概括了在美国认为中方违反其作为 WTO 成员国所做的承诺,或者从中国进口的产品损害了美国产业的利益时,会利用哪些 WTO 或美国国内政府部门的规则来对付中国。

现在,美国只能单方面地用贸易制裁来威胁中国。一旦中国加入 WTO,美国和其它 WTO 成员国就可以求助于 WTO 的争端解决机制。通过该程序所做出的决定对中国是有约束力的,中国要么改变其作法要么进行赔偿,否则就要面对 WTO 所批准采取的对其出口的制裁措施。与此同时,美国仍然可以象过去那样根据其国内法采取单方面的措施限制中国的进口,这并不违反 WTO 的规则。

1. WTO 争端解决机制的性质

中国成为 WTO 成员国之后,也必须接受该组织“争端解决协议(DSU)”的约束,这一机制是 1994 年关贸总协定(GATT)乌拉圭回合多边贸易谈判达成的协议中所规定的。在这一机制下,任何成员国均可向 WTO 提出要求,就中国违反其加入该组织时所做

承诺的情况进行调查并采取措施。

争端解决机制将负责 WTO 成立协议规定范围内所有纠纷的解决,另外在乌拉圭回合协议里还有 15 个关于这个问题的专门的多边协定(请见附件 1)。另外,对于中国在加入 WTO 时所签订的议定书或在工作组报告中所做的承诺,即使这些承诺不是 WTO 协议所要求的,它们也必须受争端解决机制的约束。

争端解决程序的步骤。包括中国在内的任何 WTO 成员国,都可以利用争端解决机制规定的程序对任何其它 WTO 成员国未能履行 WTO 规则的行为提出投诉。为了便于说明问题,下面假设美国投诉中国违反了 WTO 的规则。本文附件 2 说明了在这种情况下美国和中国根据 WTO 有关规定所要遵循的程序步骤以及程序中各个阶段的时限。经过一个法定的磋商程序,美国就有权将这一投诉提交争端解决工作组。争端解决工作组一般由来自第三国的三个“非常称职”的政府机构或个人组成。美、中双方政府代表将用书面和口头形式向工作组全面地阐述其法律上和事实上的论点论据。该程序一般不给其他证人作证的机会,也不会控辩双方采取“交叉验证”的办法。当然,工作组可以就科技

方面的问题向一个专家小组寻求帮助。

在审查过控辩双方提交的材料后,工作组会用书面形式公布其决定,这种文件往往长达几百页。无论在控辩双方提供的材料里,还是在小组做出的决定中,都可能要大量参照以前 WTO 争端解决工作组所做出过的决定,以及在争端解决机制建立以前类似的机构所做出的决定。因此,对以前的这些案例是否熟悉,是一国能否在争端解决程序中有效实现自己的目标的关键。当然,这并不意味着工作组必须按以前的案例来做出裁决。

如果中方或美方对工作组的决定不满意,它们可以向上诉机构提出上诉。上诉机构由 7 人组成,该机构将派出其中的 3 名委员(他们均不得与当事国政府有关联)重新进行审理并做出自己的决定。上诉机构的重新审查范围仅限于工作小组报告中的法律问题及工作组所做出的法律解释。

所有 WTO 成员国必须接受争端解决工作组所做出的决定,或者在提出上诉的情况下,接受上诉机构所做出的决定。WTO 作为一个整体来说是自动接受争端解决程序所得出的决定的(除非所有 WTO 成员国一致反对这一决定)。失败的一方不得阻碍 WTO 通过这种决定。根据争端解决机制规则,全部审理程序大约要 15—18 个月。

WTO 决定的实施。在前面所举的例子中,如果争端解决机构做出了对中国不利的决定,将会有个特定的期限,或中、美双方通过协商,或由 WTO 采取措施,以使 WTO 的有关法律与实践与 WTO 的规则相衔接。一般情况下,这个程序不超过 15 个月。如果中国不想改变其原来的作法,它也可以与美国达成一个补偿协议,以弥补中方行为给美国带来的负面影响。如果双方不可能达成这种补偿协议,而且中方也不愿意以美方愿意接受的方式改变其作法,美国在得到 WTO 批准后,可以对来自中国的进口产品采取贸易制裁措施。美方的报复措施实施的对象可以不限于双方发生纠纷的商品类别,尽管

WTO 规则倾向于在双方发生纠纷的商品类别中采取报复措施。例如,在 WTO 裁定中国对从美国进口的电讯产品设立非法的贸易壁垒的情况下,美国可以使用对中国出口到美国的纺织品征收 100% 关税的方式进行报复。

中国可以向一个仲裁工作组就上述贸易报复问题提出抗辩,如果条件允许,这个工作组的成员可以由原来的纠纷解决工作组的三名成员组成。仲裁工作组的责任仅限于美方所提出的报复措施与其所受损害的程度是否相适应,或者美方是否已经根据 WTO 规则确定了实施制裁的性质和实施的时间。当事方无权就仲裁工作组的决定向上诉机构提出上诉。只有在 WTO 所有成员意见一致的情况下,这一决定才能被取消。如果中国反过来又对美国采取报复措施,这将被认为是中方再次违反 WTO 规则,美方有权进行进一步的报复。

WTO 争端解决规则考虑到了发展中国家的一些特殊情况并做了相应规定,包括对它们准备应诉的时间规定得更加灵活,另外还要确保争端解决工作组里至少有一名委员是来自发展中国家的。当然,现在还不知道这些原则性的规定会给中国带来什么影响。

WTO 程序的限制。美国国会批准对中国的永久性正常贸易关系(PNTR)是美方将美中两国的纠纷诉诸 WTO 的争端解决机制的前提。如果 WTO 成员国正式投票批准了中国加入 WTO 的申请的时候,美国国会没有通过对中国的永久性正常贸易关系,美方只能援引 WTO 创立协议第十三章中的“不适用条款”。这将意味着美国不能将其与中国的贸易纠纷诉诸 WTO 的争端解决机制或 WTO 的其它任何机构。当然,在这种情况下,中国仍可能被 WTO 的其它 135 个成员国诉至 WTO 的争端解决机构。

假设美国可以利用争端解决机制,其结果也不一定总是对美方有利。即使美国在争端解决机制取得了胜利,中方仍可以采取一

些措施延缓有关决定的实施。例如欧盟在香蕉案中就采取措施延缓了美国实施制裁的时间。当 WTO 发现欧盟的作法违反其决定时, 欧盟对其香蕉进口政策做了一些修改。当然, 美国认为这还不够, 并要求对其进行制裁。

Ⅰ. 美国如何在不借助 WTO 的情况下限制中国产品进口

美国除了可以向 WTO 提出对中国投诉外, 还可以援引很多国内法来限制中国产品的进口。这主要适用于中国的行为违反了美国的国内法而不是违反 WTO 原则的情况, 而且援引美国国内法的目的更多的是为了保护美国的国内市场免受中国出口产品的冲击, 而不是用来为美国出口产品打开中国市场。

采取保障措施的权限。根据中国加入 WTO 的协议, 中国政府同意在加入 WTO 以后的 12 年内, 如果中国产品的出口给外国的相似产业造成了市场冲击或存在造成市场冲击的威胁, 则在对中国产品采取特殊限制性措施时, 无论是美国还是 WTO 的其它成员国都可以单独采取措施, 而不必严格按照 WTO 的基本原则执行。也就是说, 在衡量美国相似产业所受到的损害的问题上, 美国的标准低于 WTO 的要求, 同时美国可以只针对中国采取限制性措施而不同时针对出口相似产品的其它国家。

在执行上述协议条款时, 美国政府将依赖于现有的国内法来保护美国相似产业不受市场冲击的影响。这些国内法包括: 201 条款 (19U. S. C. 2251et. seq.) 及其补充条款 (19U. S. C. 2436), 赋予总统对来自共产党国家的出口进行特别限制的权力。中美之间达成的协议规定, 根据上述美国国内法, 当中国出口到美国的产品的数量 (无论是绝对数量还是相对数量) 大幅度上升, 并给美国国内相似产业造成了实质性损害或造成损害威胁时, 根据美国国际贸易委员会的建议, 美国总统有权判定中国出口产品是否给美国国内相似产业造成市场冲击, 并有权决定是否采取

限制性措施。这一标准显然低于对来自非共产党国家的产品所适用的“外国出口产品是造成严重损害的主要原因”原则, 不但如此, 对于非共产党国家, 还须证明由该外国出口产品造成的损害至少等于或大于其它原因造成的损害, 才能对其采取限制性措施。美国总统可以选择对外国产品征收高关税或设定进口配额的办法来保护其国内相似产业。对外国出口产品提出的投诉可由美国国内相似产业的代表提出, 也可由美国政府主动提出。在对外国产品采取措施前, 美国国际贸易委员会将允许所有利害关系方提出证据并就他人提出的证据进行答辩。该程序不是一个严格的裁决程序, 所以并不需要遵循有关证据的严格要求, 也不依赖于对证人证言的“交叉验证”。

美国参议院有可能在考虑给予中国永久正常贸易关系地位过程中, 加强一些美国的国内立法, 从而限制总统在给予受到进口产品损害的美国国内相似产业救助方面的自由裁量权。

美国政府公布的年度全国出口策略报告表明, 美国商务部将进一步强调对美国相似产业的保护, 并为此投入更大的精力。该报告称“将特别关注中美关于中国加入 WTO 协议中所提到的使美国农民和工人得到有效保护的规定, 如对个别产品实行保障措施从而确保美国可以对快速增长的中国出口产品采取紧急限制措施, 以保护美国国内相似产业”。

反倾销/反补贴法。美国运用反倾销/反补贴法限制中国产品出口的作法并不会随着中国加入 WTO 而减少。根据中美之间达成的协议, 美国将在今后的 15 年内, 在对华反倾销案审理中继续视中国为“非市场经济国家”, 除非中国的某一个别行业可以成功证明该行业是“市场导向型产业”。事实上, 中国也同意美国在反倾销案中把中国视为非市场经济国家的做法不违反 WTO 原则。正如下文还要谈到的, 美国政府正在积极增加力量以

加强对中国进行反倾销调查。随着中国加入 WTO 带来的两国间贸易的大幅度增加,美国国内产业针对中国的反倾销案的数量将上升。

在多年的实践中,美国政府还没有对中国产品进行过反补贴调查,原因是他们认为在一个完全按非市场规则运行的经济中,很难界定何为补贴以及企业从补贴中得到的好处。然而从中美达成的协议中可以预见美国政府在将来有可能对中国产品进行反补贴调查。这是因为中美之间达成的协议允许美国政府在确定和衡量补贴的好处时,在一定的条件下可以与 WTO 原则不一致。目前还不清楚美国政府在实践中将如何解释该条款,但至少美国可以在将来以此条款为依据对中国提出反补贴投诉。与有关反倾销的条款不同的是,在中美达成的协议中对美国使用反补贴条款的时限并没有作出规定。

单边使用 301 条款。尽管中国加入了 WTO,美国在特定情况下仍然有可能使用 301 条款(19U. S C. 2411, et. seq.)来威胁中国,因为中美两国可以在 WTO 以外达成双边协议,使该协议不受 WTO 的制约。例如 1999 年 4 月开始执行的中美关于农产品问题的双边协议就是一个例子。另外,美国还对一些没有达成双边或多边协议的领域存在忧虑,例如没有包括在 WTO 协议当中的、与贸易有关的投资措施协议的内容。

在上述情况下,美国政府都可以以中国的行为违反了现行的双边协议或“不合理和有歧视性,并且对美国的商业造成了负担和限制。”为由,对中国方面采取 301 条款所允许的制裁。301 条款是一个单边的程序,主要由美国贸易代表办公室对中国是否违反协议进行调查。如果美国发现中方有违反行为而且通过外交渠道得不到解决,则可以使用单边制裁措施,但该制裁仅限于那些没有被包括在同中国达成的有关 WTO 协议的领域。例如,美国可能会对中国的海洋运输服务进行限制,因为该领域没有被包括在 WTO 有关服务贸易的协议中,但美国却不能抬高那些 WTO 已有规定的产品的关税。

过去,由于担心中国的报复或引起贸易

战,美国在针对中国使用 301 条款时非常慎重,今后也将如此,特别是在中国加入 WTO 之后,可以使用制裁的机会将大幅度减少,因为中美贸易的大部分都已经被包括在 WTO 之内了。但是,美国政府仍然会不时使用 301 条款作为对其它 WTO 成员国的一种威胁手段,从而要求该成员国修改不符合 WTO 规则的做法,对于中国也存在类似情况。

运用 301 条款启动 WTO 调查程序。301 条款还规定美国工业和工人有权要求美国贸易代表办公室向 WTO 提出对中国的投诉,当然该投诉应该是 WTO 有关协议所规定的内容。在该情况下,美国不能启动单边调查程序而必须借助于 WTO 的争端解决程序。但是否接受美国产业界的要求,是否向 WTO 提出投诉,都由美国贸易代表决定。在正式向美国贸易代表办公室提出投诉要求前,贸易代表鼓励有关产业界先行向贸易代表咨询有关情况。通常情况下,在决定向 WTO 提出正式投诉前,贸易代表将向外国政府非正式地施加压力要求其改变与 WTO 规定不符的法律或做法。无论贸易代表最终是否向 WTO 提出投诉,301 条款都是美国产业界要求政府向中国施加压力的途径。美国国内产业将会经常威胁对中国使用 301 条款以取得贸易代表的支持。

美国将更频繁地使用争端解决方面的相关规则

无论是从美国过去频繁使用 WTO 争端解决程序的历史,还是从美国国内给予美国政府的强大政治压力来看,都会使下一任总统频繁依赖于 WTO 和其他美国国内的法律;换句话说,为了能继续使贸易政策得到国内的支持,任何一届美国政府都将向国会保证它将一如继往地使用上述法律法规监视中国的贸易行为。

美国加强对华监督力量的迹象。从 1995 年 1 月 1 日 WTO 争端解决机制正式生效起,美国和其他发达国家在相当多的案例中成功地援用了上述程序。仅美国一个国家从 1995 年以来就提出了 49 起投诉,平均每年 10 起。而发展中国家提出投诉的数量则相对较少,部分原因是成功提出投诉需要有相当

