doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2020.09.011

美国“301”调查与WTO规则的比较分析及中国的应对策略

■ 王景锋 吉林交通职业技术学院

摘 要:通过比较美国“301”调查与WTO规则发现,“301”调查违反了WTO关于不合理贸易的调查程序和WTO关于货物和服务贸易条款,“301”调查试图突破WTO的管辖范围,试图逃脱DSU解决机制。针对美国“301”调查对中美经贸关系、中国出口企业和中国高端技术产业发展的负面影响,提出中国的应对之策。

关键词:美国“301”调查;WTO规则;影响;比较

2017年8月19日,在美国总统特朗普授权下,美国贸易代表办公室(United States Trade Representative,简称USTR)宣布对中国启动301条款调查,旨在确定中国政府与技术转移、知识产权和创新有关的哪些法律、政策和实践是不合理的或者是歧视性的,构成了对美国商业的负担或者限制。然而,值得注意的是,美国对中国发动的“301”调查是否符合世贸组织(World Trade Organization,简称WTO)的框架规则和相关程序?针对美国的“301”调查,中国政府应该如何应对?基于这些问题,有必要对美国“301”调查与WTO相关规则进行比较分析,并提出中国应对美国“301”调查的对策建议。

一、美国”301”调查概述

为维护美国国家和企业的贸易利益,1974年美国颁布了《1974年贸易法》,其中第301-310节的内容被称为301条款,随后,在世界贸易日益复杂的背景下,美国又相继颁布了《1984年贸易与关税法》和《1988年综合贸易与竞争法》,在这些法律文件的补充和完善下,最终形成了覆盖范围广、涉及内容多的301条款,此条款的出现,损害了世界贸易的公平发展。1998年,世贸组织(World Trade organization,WTO)争端解决机构(Dispute Settlement Body,DSB)围绕美国的301条款做出了特别限制,限制原因是美国因贸易利益擅自运用301条款并启动“301”调查干预其他国家的政策和实践。

301条款可以分为一般301条款、特别301条款以及超级301条款。一般301条款规定允许美国贸易管理人员可以以是否符合美国贸易协定的相关规定来衡量他国的政策、法律和贸易工具,并对不符合美国贸易协定的相关政策、法律采取措施。特别301条款主要针对知识产权领域,保障美国在知识产权领域的利益和地位。超级301条款是1988年美国贸易法的衍生条款,规定美国可以对造成其利益损害的国家进行报复和反制。从根本来看,301条款都是为了保护美国单边利益而制定的为本国贸易服务的保护措施,其出台也旨在维护美国的霸权地位,保护的都是美国自身的利益。这并不符合WTO所提倡的公平、自由的国际贸易秩序。因此,美国此次“301”调查不仅违背他们对WTO的承诺,而且妄图找到301条款在WTO规则外的适用环境。因此,为维护世界经贸的发展和中国国家利益,必须分析美国“301”调查与WTO规则的冲突,从而为我国准备相应的反制措施提供国际法理依据。

二、美国“301”调查与WTO规则的比较

美国对华“301”调查内容本身涉及WTO多项协定规定,应通过WTO争端解决机制进行处理,而非单边措施解决。通过比较“301”调查内容与WTO相关规则,可以发现有以下冲突之处:

[基金项目]本文系教育部社科规划项目《逆全球化风险下美国贸易救济调查与我国对策研究》阶段成果项目号18YJAGJW008。

[作者简介]王景锋(1964—),男,硕士,吉林交通职业技术学院副教授;研究方向:经济贸易。

（一）“301”调查违反了WTO关于不合理贸易的调查程序

在沉寂多年之后，重新发起“301”调查的美国，在调查过程中想方设法逃避WTO的管辖和束缚，并就中国的义务问题以及美国在WTO框架下的利益问题予以回避。USTR称此次发起“301”调查的依据是第301条(b)项，即是针对不合理贸易发起的调查，而非(a)项，即违反贸易协定而发起调查。USTR指控中国的有关贸易政策和行为，对美国的贸易利益造成影响和损害，存在歧视性和不合理的做法，而不是在WTO框架下对美国权利造成了侵害，因此不属于DSU的具体管辖范围，所以美方有理由和依据进行调查并采取措施，以此来规避WTO对其的限制。所以，要想迫使美国回到谈判桌与中方进行磋商和谈判，就必须寻得证据来说明美国开展的“301”调查是在贸易协定利益下的，或者找出此次调查内容涉及到了中国在贸易协定中的有关义务。单就此次美国发起的“301”调查所引用的法律依据来说，美国也承认此次调查可能会存在部分与美国贸易协定利益相关的内容。《1974年贸易法》中条款和规定指出，“301”调查的内容分为两类，一类是依据第301条(a)项开展的内容调查，主要是对他国的贸易政策、法律以及具体行为是否对美国贸易协定权利造成影响和侵害，若存在事实上的侵害内容，则可采取强制性措施。另一类是第301条(b)项，依据此项开展的调查主要是对他国是否存在歧视性政策或不合理规定，对美国贸易调查的开展形成影响或限制，若存在限制内容，则许可USTR按照第301条(c)项，采取合理、可行的任意性措施，直至他国消除影响。对于“美国贸易”的具体含义，在301条(d)项中，明确指出包括但不限于：一是涉及到国际贸易的服务业、信息转移，无关于是否存在实际货物；二是美国人在外国的直接投资中，有实际货物或服务贸易的。从字面来说，第301条(a)项和(b)项的调查内容似乎有所冲突，(a)项主要是说贸易协定下的利益违反，而在(b)项中又没有相关内容。但是事实上，(b)项涵盖的内容和举措更广，其可以指没有明确说明或者隐含有违反贸易协定内容的政策或做法，相较于(a)项来说更具有普遍性，为美国日后采取措施留下了余地，并为美国在日益复杂的贸易环境中应对法律问题提供了支撑。

（二）“301”调查违反了WTO关于货物和服务贸易条款

基于“301”调查的结果，美国对华采取了一系列加征关税的措施，这些对华征税措施违反了WTO关于货物和服务贸易条款。为促进世界贸易发展，在开放、平等和互惠的原则基础上，WTO成立，作为一个多边贸易体系，其宗旨是为世界上的货物、服务以及贸易等的交易提供帮助和促进，为各成员国能够平等地享受贸易环境而努力，力争消除歧视待遇。但随着贸易保护主义的抬头，经贸环境日益复杂，美国执意采取的单边措施可能对WTO体制机制造成根本破坏。利用“301”调查这个工具，任意采取关税调整措施，不仅违背了1994《关税与贸易总协定》(GATT 1994)的有关规定，而且对中国在WTO协定下的利益造成了直接损害，因此，中国完全有理由采取措施予以反制，中国的行为恰恰表明了中国坚定不移支持和维护WTO的信心和决心。根据“301”调查结果，美国宣布对进口自中国的106项产品采取加征关税的举措，在此声明发布后，2018年4月4日，基于WTO争端解决机制下，中国提起磋商请求，并直接指出美国的调查报告和拟采取的措施行为，不符合GATT 1944第1.1条规定、GATT 1944第2.1条(a)(b)项规定，同时也违背了DSU的有关规定。对此，单边举措下中美双方不可能进行谈判，但在多边规则下，中方始终敞开与美方对话的窗口，中方随时欢迎美方重返谈判桌。

（三）“301”调查试图突破WTO的管辖范围

在此次对华发起的“301”调查中，多项内容本应属于WTO规定的管辖范围内，但“301”调查试图突破。例如，USTR主张涉及到歧视性技术许可的部分内容是属于WTO《与贸易有关的知识产权协定》的有关内容，但其他调查均不属于WTO管辖范围。所以，美国除了将歧视性技术许可的部分内容提交至WTO申请裁决外，其他问题均是由美国自己独自启动调查程序并进行单边制裁。但美方的这一措辞显然难以获得认可，在WTO《服务贸易总协定》(GATS)、TRIPS、《中国加入议定书》中均有关于强制技术转让的具体内容。对于美方认为中国存在强制技术转让行为的原因，这是因为在中国部分行业是不允许外资随意进入的，采取的外资准入限制，如电信业、测绘业等，但对于这类问题，中国在加入世贸组织进行谈判时，就已经做出了相关说明，且GATS中市场准入也有涉及到该类问题的内容，并且在《中国加入议定书》中，关于技术转让的条款也进行了相关说

明。因此,美方将其归并为不在WTO管辖范围的说法显然难以成立,且擅自调高关税破坏了WTO规则。

(四)"301"调查试图逃脱DSU解决机制

在国际贸易中,因为各国利益纠葛国与国之间难免会出现贸易争端,为此,WTO建立了争端解决机制,旨在为争议各方提供一个磋商环境,避免争议升级,因此,争端解决机制也被视为多边贸易机制的重要基石,DSB负责争端解决机制的运行。按照DSU第23条的规定:如果有多边贸易成员要求对违反义务进行纠正或者对于其他适用协定项下损失的利益、减损进行纠正的,再或者在实现协定目标过程中遇到妨碍需要纠正的,则要在遵守本谅解规则和程序的条件下援用。对于各成员,则应:(a)在未按照本谅解规则和程序援用争端机制的条件下,不对任何已经发生违背义务的行为、利益已经损失或者目标在实现过程中已经受到妨碍的情形做出确定,而是应按照专家组或者上诉机构的裁决结果进行确定,并确保本谅解与仲裁结果保持一致……(c)按照第22条的程序规定,对中止减让和其他义务的程度进行确定,对于不能在允许期限内实施建议和裁决的成员,要在适用协定项下中止减让或其他义务之前,在程序范围内取得DSB的授权。这一条的根本目的是营造一个有利于竞争的国际国内市场环境,并创建一个公平、安全的多边贸易体制。

在此次调查中,USTR围绕中国政府的政策和行为所采取的调查主要集中在:一是认为中国政府对美国企业在华业务进行了限制和干预,包括采取针对性的行政审批和合资规定以及外资股比限制等,还采取手段强迫美国企业在华转让高新技术(即强制技术转让);二是在中国政府最新颁布的《中华人民共和国技术进出口管理条例》中,有关规定和内容损害了中美企业进行市场化谈判的环境,并对美国企业在技术方面的控制力形成了影响(即歧视性技术许可);三是中国企业在对美国高新企业进行的并购或投资等行为中,有中国政府默许和支持的影子;四是美国网络屡受侵入、企业机密遭遇盗窃是中国政府所支持的黑客所为。若站在表面来看,上述四项内容似乎均在中国对WTO承诺的具体内容之外,但美国此后就强制技术转让和《中华人民共和国技术进出口管理条例》的有关争议向DSB提交了申请,请求与中国政府进行磋商解决,并在申请中指出,外国专利持有人权利在华不能得到充分保障,且不能在中国的法律体系下进行自由、合法的市场谈判。中国技术进出口管理条例与WTO的有关规定形成了冲突,不符合《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)的有关规定。在中国颁布的《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》与TRIPS形成了冲突。因此,美国贸易利益在中国政府颁布的系列条例和法律文本下受到了影响和损害,因此美国采取的措施是正当且合法的。但围绕事实来说,抛开美国的不实指控,上述问题是美国USTR发动本次"301"调查的关键,而这些问题均属于美国在WTO贸易协定项下的利益,因此,有关争议应在DSU的框架下予以解决,而非私自启动"301"调查。

三、中国应对美国"301"调查的对策建议

2017年8月18日,美国贸易代表办公室(United States Trade Representative,USTR)打破沉寂,宣布对中国进行"301"调查,经过几个月的调查,2018年3月27日,美国公布了调查结果,即301报告。结果发布后,中国方面表示强烈反对,并强调将采取反制措施,维护国家利益。同时,与美国也展开了数轮经贸磋商,但中美双方难以达成一致,中国被美国列为重点观察国。2019年5月10日,中国出口至美国高达2000亿美元的商品都被加征关税,由10%提高到了25%,与此同时,美国还宣称在未来将继续对中国出口至美国的3000亿美元商品加征关税。美国启动"301"调查对中美经贸合作、中国出口企业的国际竞争力以及中国高端技术产业发展等都造成了负面的影响,以下分别针对影响提出相应的对策和建议。

(一)中美经贸发展的应对之策

美国根据"301"调查的结果,对中国采取了一系列的加征关税政策,这也导致中美两国贸易战的发生,极大地影响中美经贸关系的正常发展。根据中国海关的统计数据,2019年1-12月,中国进出口数据受中美贸易战影响较大,2019年中美贸易数据全面下滑。1-12月中美进出口累计5412亿美元,较2018年下降14.6%;其中出口4185亿美元,下滑12.5%;进口1227亿美元,下滑20.9%。直到12月中美贸易谈判取得实质性进展,中国的贸易数据才全面好转。虽然2019年12月13日,中国商务部表示中美已就第一阶段经贸协议文本达成一致。美方也承诺将履行分阶段取消对华产

品加征关税，实现加征关税由升到降的转变。然而，根据协议内容，中国答应减少对美贸易顺差减少的数量是有限的。同时，美国加征关税的减少也是有限的。因此，从长远来看，301 调查所引起的中美贸易战对中美双边经贸关系发展负面影响仍未消除，只能说是中美贸易战开始降温，暂时不再升级，但距离中美贸易战的完全结束还比较遥远。

因此，面对“301”调查对中美经贸关系的负面影响，我国政府应采取以下应对之策：第一，继续加强与美国谈判，督促美方履行中美谈判协议内容。随着第一阶段谈判的结束，接下来我国政府要督促美方履行中美第一阶段谈判的协议内容，可以通过制造国际舆论，寻求 WTO 和国际社会的关注，来督促美国严格按照协议内容来减少加征关税。第二，利用 WTO 规则抗辩美国 301 调查。中国可以参考历史上其它国家、组织利用 WTO 规则应对 301 调查的案例，例如：1998 年，欧盟同样遭遇了美国发起的“301”调查，此后，根据美国发布的审查结果，欧盟援引 DSU 第 6 条，向 WTO 寻求帮助，对美国发起的“301”调查进行裁定，并最终胜诉。因此，中国也可以利用 DSU 法律条款，针对美国加征关税的制裁措施来制定相应的应对措施。

（二）中国出口企业的应对之策

美国“301”调查的目的在于增加中国出口企业在国际上的产品成本，阻碍中国产业的转型升级，降低我国企业在美国市场中竞争力。针对美国 301 调查，中国企业应采取以下应对措施：

第一，拓展“一带一路”沿线市场。长期以来，美国一直是我国出口企业的主要目标国，中国出口企业对美国具有较高依赖度。从长远来看，中国出口企业要想降低类似 301 调查对出口产品竞争力的负面影响，就必须降低对美国市场的依赖度。随着我国“一带一路”战略的提出，目前中国与“一带一路”沿线国家贸易发展较快，贸易便利化程度也得到了很大的提升。因此，我国出口企业应拓展多元市场，积极开发“一带一路”沿线新兴市场，降低对美国市场的依存度。

第二，充分运用“301”条款的产品排除程序。由于“301”条款旨在保护美国本国利益，当美国启动对某些商品加征关税前，如果美国企业申请排除某些商品在加征关税的目录外，如果符合“301”条款的排除标准，就可以免于被加征关税。因此，我国企业应认真研究“301”条款的产品排除程序，中国出口企业可以与美方进口企业协商来提出产品排除申请。如果满足“301”条款的排除标准，就可以避免被加征关税。

第三，在美国对 UTSR 的行为提起诉讼。尽管美国对中国开展“301”调查并加征关税是政府行为，但此前遭遇美国 301 调查的欧盟曾有在美国法院起诉 UTSR 的先例，并获得了胜诉。根据《美国法典》第 1581 节相关规定，可以对美国政府机构关于非为增加财政收入的目的而对进口商品征收的关税、税、费的行为开展起诉。虽然通过在美国法院起诉 UTSR 的方式较为困难，但这一方式可以提高我国企业的国际诉讼意识。

（三）中国的高端技术产业发展的应对之策

从美国对中兴、华为等高科技公司采取的种种限制手段来看，美国此次“301”调查也旨在通过知识产权等贸易壁垒来遏制中国高端技术产业的发展，针对的是“中国制造 2025”计划的核心产业。同时，我们必须看到的是，从美国对中兴通讯的出口禁令、禁止芯片出口给中国，也可以看到我国在高端技术的基础方面依然受制于发达国家，在高端技术基础研究方面我国还十分薄弱。因此，为了进一步发展我国高端技术，我国高端技术产业企业必须从以下几个方面寻求突破：第一，加大研发投入，提升自主创新力度，做好自主知识产权的保护。301 调查使中国高科技产业面临更加艰苦的竞争环境，美国今后必然会进一步加强对某些技术出口的限制，我国跟踪和学习发达国家先进技术的难度将不断加大。这就需要我国高科技企业加强自主创新，加大研发投入，同时也需要做好自主知识产权的保护，通过自我奋斗来实现中国高科技产业的崛起和创新。第二，发展高新科技产业应准守 WTO 国际规则，充分利用好政策空间。在制定中国高科技产业的发展政策方面，政府要充分参考 WTO 框架，利用好 WTO 相关产业政策。具体来说：一方面，中国应仔细研究 WTO 关于高科技产业、知识产权方面时的相关规定，在发展中严格遵循各项规定。另一方面，中国在发展高科技产业时也要注意适当运用政策空间，赢得产业发展机会，例如，根据《补贴反补贴措施协议》不可诉补贴的使用虽有严格的限制，但对公司进行研究活动的援助，或对高等教育机构或研究机构与公司签约进行研究活动的援助补贴是允许使用的，因此我国可以采取相应的措施，对高新科技产业进行扶植，创造外部经济效应。▲