

美国“301 条款”合规性透析及我国的应对策略

■ 王伶俐 王会龙 绍兴文理学院元培学院

摘要:美国特朗普政府对中国开展“301 调查”是为了巩固美国经济强国地位的手段选择,是转变美中贸易逆差的政策选择,也是重新寻找对华实施强硬措施的借口。在 WTO 框架下,美国“301 条款”违背了 WTO 倡导的公平自由的贸易秩序和最惠国待遇的基本原则,也不符合 WTO 贸易争端解决途径的相关规则。我国政府应积极应对美国“301 调查”,向 WTO 提起诉讼抗辩美国“301 调查”,依据 WTO 规则制定反制措施,并基于中国入世议定书构建市场准入政策和法律,基于 WTO 规则完善我国贸易救济措施。

关键词:WTO 规则;DSU 条款;301 条款;应对策略

在全球贸易日益繁荣的今天,单边主义和贸易保护主义时有发生,例如:美国制定的“301 条款”就是典型的单边贸易保护措施。自出台以来,美国经常使用“301 条款”对其他国家进行贸易制裁,迫使其他国家牺牲本国利益。特朗普上台后,为了巩固美国经济强国地位,转变美中贸易逆差,再次对华开展“301”调查。然而,从 WTO 规则来看,美国“301 调查”并不符合 WTO 倡导的贸易原则和相关法律条款。这也为我国寻求 WTO 帮助和支持,制定符合 WTO 规则的应对措施提供了依据。本文旨在探讨美国对华开展“301 调查”的原因及其合规性,并进而探讨中国政府的应对策略,为维护我国利益和应对美国 301 等单边措施提供有益的建议。

一、美国特朗普政府对中国开展“301 调查”的原因

2017 年 8 月 14 日,美国总统

特朗普在白宫签署行政备忘录并指示美国贸易代表办公室(以下简称 USTR)对中国进行“301 条款”审查。2017 年 8 月 19 日,USTR 正式宣布对中国进行“301 调查”,其目的是要确定中国是否存在损害美国知识产权、技术革新和发展的不合理及歧视性政策。2018 年 4 月 3 日,USTR 根据“301 调查”结果,美国对中国 1333 种进口商品征收关税,商品规模达到 600 亿美元,并限制中国企业对美投资并购,这直接引发了中美贸易战。美国之所以针对中国开展“301 调查”,主要基于以下三点原因:

(一)巩固美国经济强国地位的手段选择

自 2008 年金融危机以来,美国经济受到了严重影响,这也导致美国的国际地位和影响力下降。与此同时,中国在近年来科技实力、经济实力、教育实力、政治影响力、文化影响力在内的多项指标均不断增强,国际地位也在不断提升,

现已成为了全球第二大经济体。因此,美国一直坚持“中国威胁论”,为了维持和巩固其世界第一的经济强国地位,美国决定对中国进行“301 调查”。事实上,早在 1988 年和 2000 年,美国也曾对日本和欧盟开展过“301 调查”,其目的都是为了维护和巩固其国际经济霸主地位。所以,从根本来看,美国对中国开展“301 调查”是为了巩固其经济强国地位的手段。

(二)转变美中贸易逆差的政策选择

由于受到转口贸易以及美国对外贸易统计标准等因素影响,在美国贸易逆差来源国中,中国长期排名第一。但事实上,根据我国海关统计,虽然在中美贸易中,中国长期处于顺差地位,但是,中国对美贸易顺差并不大,2017 年为 2758 亿美元,2018 年为 3233.2 亿美元,仅占到当年中国贸易顺差总额 9.5%和 11.6%。但是,根据美国商务部统计数据,2017 年和 2018

[基金项目]本文系浙江省哲学社会科学 2015 年规划课题:创新网络协同、创新主体互动与企业协同创新绩效研究——基于产学研联盟的实证(项目编号:16NDJC115YB);浙江省社科联 2014 年重点课题 浙江产学研联盟协同创新机制及其创新绩效研究(项目编号:2014Z027)。

[作者简介]王伶俐(1987—),女,绍兴文理学院元培学院研究实习生;研究方向:国际经济商务。王会龙(1979—),男,绍兴文理学院元培学院副教授;研究方向:经济管理。

年美国对华贸易逆差为 3752.3 亿美元和 4192 亿美元，占到美国整体贸易逆差 66% 和 70%。因此，特朗普政府希望通过政策来扭转中美贸易逆差，提升本国制造业和促进就业，这也是美国对中国重启“301”调查的重要原因之一。

（三）重新寻找对华实施强硬措施的借口

特朗普政府上台后，曾多次指责中国“操纵汇率”，不断攻击人民币汇率问题，并叫嚣要对中国实施制裁，但并没有得到国际社会认可。为了重新寻找对华实施强硬贸易制裁措施的借口，特朗普政府把目光聚焦于对本国知识产权保护。很长一段时间以来，美国一直宣称中国在窃取其知识产权，从上世纪 90 年代起，美国就多次对中国开展“特殊 301 调查”，并且与中国三次签订知识产权方面的谅解备忘录。然而，由于近年来中国各项产业加速转型升级，两国在许多领域合作交流的增多，尤其是技术转移、技术转让的增多，知识产权又再次成为两国贸易合作纠纷的核心问题。根据美国针对知识产权案件的调查，2017 年中美知识产权纠纷案件占到了美国知识产权案件总量的 48.1%，比 2015 年同比上升 120%。因此，特朗普政府的一系列强硬措施只是对华采取贸易制裁的借口。

二、WTO 框架下美国“301 条款”的合规性透析

美国“301 条款”的合规性也就是在 WTO 框架下分析美国“301 条款”及其相关措施是否符合 WTO 的基本原则、要求和相关规则。对美国“301 条款”进行合规性分析

的目的是旨在找到美国“301 条款”与 WTO 规则的相悖之处，从而为中国寻求 WTO 帮助，抗辩美国 301 调查，采取相应的反制措施等提供的法理依据。

（一）美国“301 条款”违背了 WTO 倡导的公平自由的贸易秩序

20 世纪中期，为促进各国经济交流，加速全球经济发展，诞生了关贸总协定，这也是 WTO 的前身。WTO 的成立旨在打破各国的贸易保护，促进世界范围内的商品流动。WTO 主张各成员国以平等的身份进行贸易谈判，所建立的国际贸易条款都在双方平等的前提下签订的，始终坚持多边主义共同发展，共促世界贸易发展。然而，“301 条款”则与此在本质上形成对立，其诞生是为了维护美国单边利益，旨在建立贸易壁垒保护本国企业。事实上，根据 WTO 规则，如果一国认为贸易规则损害了本国利益，那么解决的方法和途径应当是向 WTO 争端解决机构（以下简称 DSB）发起申请进行诉讼，请求启动解决程序，而非单独建立法律实施单边制裁。美国运用“301 条款”来制裁其他国家和对商品进行高关税征收的行为，显然违背了 WTO 规则，损害了 WTO 精神，违背了 WTO 倡导的公平自由的贸易秩序。

（二）美国“301 条款”违背了 WTO 最惠国待遇的基本原则

最惠国待遇原则是 WTO 的基本原则。最惠国待遇原则要求成员方之间相互给予最惠国待遇，即关贸总协定的缔约原则是：一个成员给予另一个成员方的贸易优惠和特许必须自动给予所有其他成员。作为 WTO 的一项最重要、最基本的原则，最惠国待遇原则对规范成员

间的货物贸易，推动国际贸易的发展起了重要的作用。然而，美国“301 条款”也和 WTO 最惠国待遇原则形成冲突，不符合 WTO 要求的“无歧视原则”。按照 WTO 规则，在最惠国待遇要求下，美国作为成员国，对贸易国实施的优惠政策同样适用于第三国，但“301 条款”显然没有遵守此项规定，而只是对某一特定对象实施，显然背离了 WTO“最惠国待遇原则”的基本要求。

（三）美国“301 调查”不符合 WTO 贸易争端解决途径的相关规则

UTSR 对华发起的“301 调查”其依据是《1974 年贸易法》。按照 301 条款内容，“301 调查”内容分为两种：第一种是基于“301 条款”的(a)项，即对其他国家围绕贸易制定的系列措施和政策是否对美国贸易协定项下的权利和义务构成损害，若有损害，则在此条款的依据下强行采取制裁措施；第二种是基于“301 条款”的(b)项，围绕他国制定的贸易政策和措施，进行审查和内容解读，目的是为了寻找是否存在对美国构成歧视性或不合理对待的条款或内容，又或者对美国发起的贸易调查进行了限制，若存在上述内容，则按照“301 条款”的(c)项内容发起反制，即 USTR 可在合理框架下采取可操作的任意措施来消除他国的法律和政策。在(d)项，对“美国贸易”的内容和范围进行了规定和说明，指出“美国贸易”包括但不限于：(1) 在贸易往来中与服务业有关的，包括信息转移，而不指定服务的特定货物是否存在内；(2) 在对美国人进行的外国直接投资中，潜在包括货物和服务贸易的。

美国主张,发起的调查与(a)项内容有关,即属于WTO管辖事务,而与(b)项有关的调查则不属于WTO的管辖事务。在此次对华的“301调查”,USTR指出《中华人民共和国技术进出口管理条例》中第3条国民待遇和第28.2条专利授予转让的有关内容损害了美国的贸易利益,对美国存有歧视性政策;在《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》的具体内容中,有部分内容与TRIPs协议存在冲突,这一争议符合WTO管辖事务的具体范围,而美国发起的其余几项调查,均不与美国贸易协定有关,因此这几项调查在WTO管辖事务之外。所以,美国根据国内法律而非WTO规则,将自己认为在WTO管辖下的争议部分提交至WTO进行仲裁,而对强制技术转让、中国企业对美投资以及网络窃密这三个部分的内容自作主张地采取措施对华制裁。

但事实上,美国指控中涉及的强制技术转让等有关的争议内容也是在《中国加入WTO议定书》、GATS、TRIPs协议等内容的框架下,美国不应该擅自对中国采取额外制裁措施。根据USTR出具的“301调查”报告,之所以认为中国存在强制技术转让行为,是因为中国政府在某些行业采取了外资禁入的措施,但这些行业主要是服务业,如医疗、测绘行业等。根据《中国加入WTO议定书》以及GATS中的市场准入和国民待遇条款,中国在这些行业采取的开放措施和战略都是符合《中国加入WTO议定书》要求的。因此,围绕这些事项,美国若认为对美构成歧视性政策,则可向WTO提出申诉,而非根据

301条(a)项的有关内容对中国采取单边制裁。

DSU即Dispute Settlement Understanding(《关于争端解决规则与程序的谅解》),是WTO出台的一份多边贸易协议。DSU的出台,对缓解国际贸易摩擦、解决贸易纠纷指明了方向,对个别国家站在本国利益立场上出台的法律文件也形成了制约作用,包括美国的“301条款”。美国在“301调查”结束后,便依据国内法对中国商品征收额外关税,设置贸易壁垒,这已经在事实上违反了DSU第23条。DSU第23.1条明确规定了其适用情形,一是面对违反义务的情形,可运用DSU,二是适当协定项下的利益发生损害或者损失,需要寻求纠正的;三是对协定目标的实现造成阻碍或影响的,需要予以纠正的。此时是可以运用DSU的,提交至WTO进行争端解决,而非擅自采取措施进行制裁。因此,美国对华开展“301调查”违反了WTO的贸易争端解决的相关法律规制。

三、WTO框架下中国应对美国“301调查”的措施和建议

面对美国单边主义的“301调查”,我国政府不仅要遵守WTO的规则和积极利用WTO规则来保护本国的利益,而且要完善我国在市场准入和贸易救济等方面的法律和措施,积极应对美国“301调查”。

(一) 向WTO提起诉讼抗辩美国“301调查”

通过以上分析可知,美国“301调查”不仅违反了WTO倡导的基本原则和精神,而且也违反了WTO贸

易争端解决途径的相关规则。因此,我国在应对美国“301调查”时,可以积极利用WTO法律框架来进行抗辩。在这方面,我国可以借鉴历史上其它国家或地区利用WTO诉讼机制抗辩美国“301调查”的实践经验。例如,1998年,欧盟对美国发出的单边制裁提交WTO进行仲裁,WTO专家组进行裁定之后,确认美国违反了WTO规则。尽管美国不止一次公开宣称,与WTO管辖事务有关的争端,都会在WTO多边机制框架下解决争议和纠纷,并公开承诺若未取得WTO的授权,则不会对任何国家或组织采取单边制裁措施。然而,特朗普政府组建以来,又多次运用“301调查”进行单边贸易保护。因此,中国在反制措施中,可效仿欧盟,向WTO提起诉讼对美国单边贸易保护行为进行抗辩。若美国威胁退出WTO多边机制或再次采取单边威胁措施的话,则中国可向国际社会说明情况,引导国际舆论抨击美国,同时对中国维护WTO规则的正面形象加以宣传。

(二) 依据WTO规则制定反制措施

DSU是WTO为了解决成员国之间的国际贸易纠纷而设置的争端解决机制。作为WTO法律规则的重要组成部分,研究DSU规则并依据其指定相应的反制措施,也是应对美国“301”调查的重要举措。作为为美国单边利益而生的“301条款”,本质上就是一个贸易报复措施。在WTO规则下研究如何反制“301条款”的歧视对待,并利用WTO争端解决机制来对单边制裁予以反制,是一个非常重要且有效的自救措施。因此,美国对华发起的“301调查”中,中国可在DSU法律条款下

采取反制措施,具体来说:

第一,充分了解 DSU 法律条款。中国要了解 DSU 的适用范围和实施细则,包括允许采用的争端解决方法、争端解决流程等,要充分了解运用 DSU 争端解决方法应遵循的原则和要求。中国制定的应对措施,必须始终考虑 DSU 法律条款,不允许采取未获得 WTO 许可的单边制裁行为。

第二,合理制定反制措施。如前文所述,美国未经争端解决程序就擅自决定采取关税措施,严重违反了 DSU 第 23 条、WTO 的最惠国待遇和约束性关税等多项国际规定,美国的做法违反了其作为 WTO 成员国应尽的条约义务。因此,中国可以根据 DSU 条款通过局部暂停 WTO 关税约束的义务,来采取反制措施。

(三)基于中国入世议定书构建市场准入政策和法律

在本次对华发起的“301 调查”中,美国面对中国的市场和政策提出了诸多意见和批评。虽然这些批评意见本质是为了维护其单边利益,但面对美国的批评和呼声,我国可以有则改之,无则加勉。事实上,中国作为发展中的大国,政策和市场环境确实存在边发展边调整的事实,在市场准入政策上确实不够稳定。根据中国市场准入政策法律现状来看,目前我国对市场准入方面管理主要集中在事前监管,而事中和事后的监管制度和措施尚不完善。所以,我国应当尽快建立健全市场准入政策,根据中国入世协定书来完善市场准入政策和法律,谨慎立法。同时,我国政府应确保立法是在倾听多方意见和心声的基础上建立的,确保市场准入

政策的科学性。此外,目前我国在市场投资领域的市场准入也存在多变和不稳定性,为此,全国人大在 2019 年的十三届二次会议中表决通过了《中华人民共和国外商投资法》,并决定自 2020 年 1 月 1 日起正式施行。这一法律文件的实施,将在投资领域建立稳定的市场准入政策,并在具体条款中明确了对外商投资的企业知识产权加强保护。同期,商务部表示将围绕该法律文件尽快制定与此相关的配套文件,共同建立和提升我国在投资领域上的市场准入政策的稳定性和完善性。

(四)基于 WTO 规则完善我国贸易救济措施

由美国发起的对华“301 调查”,虽然给中国正常的经贸发展带来了干扰和影响,但也引起了中国政府的反思。中美之间发生的贸易摩擦,揭露了我国在贸易救济措施上不足的现实。尽管中国有“两反一保”的贸易救济制度,但面对美国的“301 调查”,还是略显不足,无所应对。所以,此次贸易摩擦警醒中国必须基于 WTO 规则来完善和强化我国贸易救济制度,建立强有力的应对措施和方案。此外,根据《中华人民共和国对外贸易法》的规定,当我国在贸易往来中面临外国制裁时,中国可采取反制措施,并在第 47 条中,也明确地赋予中国要求美国采取补救措施的权利。因此,根据《对外贸易法》,中国有权对美国的“301”调查制定贸易救济措施。但在贸易救济措施使用过程中,中国要注意是否符合 DSU 的规定要求,即有关行为是否损害了中国在 WTO 相关协定下的利益和权利。美国对华发起的“301 调

查”,中国采取反制措施是符合 DSU 规定的。但根据我国现行的法律,我国采取反制措施的内容和力度则都没有进行明确的说明和规定。对此,在贸易救济措施方面,我国应尽快制定和完善具体内容和措施,明确适用的条件和范围。与此同时,我国政府也应加强与企业的沟通和联系,倾听企业心声,围绕企业实际建立反制机制和内容,确保反制措施能够对国家和企业的利益形成维护和保障。▲

参考文献:

- [1] 曲越,秦晓钰,黄海刚,等. 中美贸易摩擦对中国产业与经济的影响——以 2018 年美国对华 301 调查报告为例[J]. 中国科技论坛, 2018(5):128-135.
- [2] 周金凯,孙娜. 历史对比视角下美国对华“301 调查”的博弈分析[J]. 上海对外经贸大学学报, 2018,25(4):5-16+27.
- [3] 姚博. 全面认识新一轮美国“301 调查”[J]. 当代经济管理,2018,40(7):62-67.
- [4] 孟祺. 美国“301”调查:演变、影响及对策[J]. 新疆社会科学,2018(3):26-33.
- [5] 尤宏兵,王媛. 美国对华重启“301”调查的动机、影响与对策[J]. 国际经济合作,2018(10):45-51.
- [6] 雷雨清,刘超,郑伟. 美国对华 301 调查及中国反制措施的法律分析[J]. 经贸法律评论,2019(1):18-31.
- [7] 王威,刘晓丹. 美国对华贸易救济调查及其影响分析[J]. 对外经贸, 2019(1):13-18.
- [8] 梁若楠. 美国贸易法“301 条款”与中美贸易争端[J]. 对外经贸, 2019(8):12-16.