doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2021.05.013

中国诉美国“301关税措施”案的争议点及分析

■ 陈 敏 广东财经大学华商学院

摘 要:中国诉美国“301关税措施”案,是美国依照其国内法对中国输美商品进行301调查所引发的。专家组在2020年9月15日的裁决报告中,认定美国针对中国输美商品加征额外关税的行为违反了GATT1994第1.1条最惠国待遇条款和第2.1条关税减让列表条款,且美国援引GATT1994第二十条“公共道德”例外条款免责不具有临时正当性。专家组裁决美国对输美中国商品加征额外关税的行为违反了WTO义务,但因为美国向DSB提出了上述,阻碍了专家组裁决的生效。虽然如此,本案在单边主义和贸易保护主义大行其道的背景下,对遏制美国滥用301条款,以及中国妥善运用国际法规则维护自身贸易利益依然具有一定价值。

关键词:中国;美国;“301关税措施”案;GATT1994

从2017年6月开始,美国针对中国输入商品的“301”调查是导致中美贸易摩擦加剧的重要推动因素。针对美国发起的“301”调查,在中美双方协商未果的情况下,中国于2018年4-9月间通过WTO争端解决机构(DSB)向美国提出了四次磋商请求。但因中美之间无法通过磋商解决问题,2019年1月28日DSB成立了专家组,正式受理中国诉美国“301关税措施”案(DSB543)。2020年9月15日,专家组就DSB543案做出初审裁决,认定美国加征关税措施违背WTO义务。因WTO上诉机制于2019年底彻底停摆,美国还是于2020年10月26日向上诉机构提交了上诉申请。虽然中美双方于2020年1月15日正式达成了中美第一阶段经贸协议,但该案的专家组裁决对于维护多边贸易规则运转依然具有现实意义。对于中国而言,在贸易摩擦中如何运用好国际法规则来维护自身权益,此次诉讼是一个有效的尝试。

一、案件背景及裁决要点

(一)案件背景

2017年8月,美国贸易代表办公室(USTR)按照特朗普的指示,依照《1974年贸易法》第302(b)(1)(A)条款对中国发起贸易调查。2018年3月,USTR正式发布了《301调查报告》。4月3日,USTR依照《301调查报告》决定对中国输美1300个税号的中国商品加征25%的额外关税。2018年7月6日,美国对中国输美340亿美元的商品加征25%额外关税;2018年9月24日再次宣布对中国输美2000亿美元的商品加征10%的额外关税;2019年5月10日,美国又宣布对中国2018年9月24日输美2000亿美元的商品额外关税从10%提升到25%。

针对美国的《301调查报告》确定对某些中国产品加征关税措施,中国于2018年4月4日向美国提起磋商请求,并随后于2018年7月6日、7月16日和9月18日再次提起磋商请求。因中美双方磋商未能解决争端,中国于2018年12月6日要求成立专家组,认为美国加征关税违反了美国曾经作出的承诺。2019年1月28日,WTO争端解决机构成立专家组。欧盟、日本、加拿大、澳大利亚、巴西和印度等成员方随后以第三方加入。

(二)裁决要点

2020年9月15日,专家组正式就DSB543案做出裁决报告,认定美方涉案加征关税的措施违背了WTO义务。专家组的裁决要点有两个方面内容:第一,美国加征关税措施违反了GATT1994第1.1条“最惠国待遇”条款和第2.1(a)和(b)条“关税减让表”条款;第二,美国未尽到举证责任来证明“争论的措施”适用GATT1994第20(a)条规定的“公共道德例外条款”的正当性。所以,根据《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU)第19.1条之规定,专家组建议美国使其措施符合其在承担GATT1994项下的义务。USTR在WTO专家组报告公布后发布了声明,称WTO无法彻底阻止中国有害的技术操作,但不会对中美第一阶段经贸协议执行产生影响。因WTO上诉机构已经瘫痪,无法进行上诉审,美国还是于2020年10月26日提起上诉。虽然专家

[作者简介]陈敏(1984—),女,广东财经大学华商学院讲师;研究方向:国际法、经济法。

组的裁决因上诉机制瘫痪而无法执行，但该案的象征意义大于实质意义。

二、本案双方争议焦点及专家组的认定

中方在向专家组提交的本案争议事实包括：第一，USTR对中国输美340亿美元的商品加征25%的从价额外关税（清单一），该措施于2018年7月6日生效；第二，USTR对中国输美2000亿美元的商品加征从价额外关税从10%提升到25%（清单二）。中国主张美国违反了GATT1994第1.1条关于最惠国待遇的规定及第2.1(a)和(b)条关于关税减让列表的承诺。美国认为中国主张不合理，并援引GATT1994第20(a)条的“公共道德”例外条款来证明其措施的合理性。同时美国还认为清单二的商品提升关税税率并不在专家组职权范围内。同时美国还主张，双方按照DSU第12.7条的规定，双方正在寻求妥善的解决办法。故此，本案的争议焦点在于：第一，按照DSU第12.7条的规定，专家组是否有权对本案行使管辖权；第二，清单二中的措施是否在专家组裁决范围内；第三，美国是否违背了WTO义务；第四，美国能否援引公共道德例外条款免责。

（一）专家组是否享有管辖权

美国主张，按照DSU第12.7条之规定，中美双方已经就贸易争端在寻求解决方案，专家组审理本案缺乏相应的法律基础。因此，专家组只需要出具陈述事实报告即可。为此，美国出具了中美正在进行第一阶段谈判的证据，中美在多边体系之外进行的双边谈判可以认定是DSU第12.7条的“解决方案”。中国认为，中美第一阶段谈判与该案件并无实质性的法律关联。因为，第一，谈判过程中并未就本争端达成具体的措施；第二，本争端中涉及到的额外关税措施依然在生效。由此，中美双方并未达成DSU第12.7条所言的“解决方案”

专家组认为，除了利益受损方主动放弃DSB体系下提请解决争端的权利，否则专家组应当依照WTO规则履行管辖权。针对美国的主张，专家组做如下回应：第一，美国主张中美之间正在进行的贸易谈判可以被视为是DSU第12.7条的解决办法。但该办法的前提条件是谈判双方应相互满意，否则专家组不能做出陈述报告。第二，DSU第12.7条的“解决方案”必须是具体的，并非单方声明。第三，双方满意且具有实质性可操作性的办法必须要凝聚双方共识。而在本案中，中国始终不认为中美进行的谈判能够使得中方满意，由此表明中美未能就贸易争端解决方案达成应有共识。总体看，专家组的逻辑是，承认中美正在进行的谈判属于DSU第12.7条的“解决方案”，但此种方案必须是具体的、双边满意的且能够凝聚共识。中国始终不满意谈判中提出的解决办法，也就表明中国并没有撤回诉求的意愿。由此，专家组自然享有对本案的管辖权，不能剥夺中国政府提请争端解决机构解决争端的权利。

（二）清单二的措施是否在专家组裁决范围内

专家组成立的时间是2019年1月28日，清单二中美国采取的从价税措施是在2019年5月10日作出的。即美国采取的加税措施是专家组成立之后的行为，专家组能否对这一行为进行裁决，美国提出了自己的质疑。美国认为，2019年5月10日作出的加征行为属于独立措施，是在中国起诉后且专家组成立后作出的，专家组对此措施不能作出裁决。理由是：第一，专家组是基于清单一中的措施而成立的；第二，2019年5月10日加征从价税的行为不能认为是对2018年9月24日加征关税行为的修订，而是独立加征关税行为。因为清单二中第一次加征从价税行为是对中国政府回应明确不改变其政策的回应，第二次提升关税措施的行为是中美双方谈判的结果，是对中国没有履行谈判结果的回应。中国认为，美国对清单二加征从价税的行为是第一次措施的“修改”，非独立措施，属于专家组裁决范围内事项。因为，第一，美国第二次加征清单二的关税行为，本质上是增加税率，没有改变加征关税的性质；第二，美方在加征中明确将第二次行为界定为“修改”。因此，中国主张，如果专家组不认可美国加征关税措施在其裁决范围内，将会影响中国正当权利的形式，但不会影响美国正当权利的行使。在第三方意见当中，澳大利亚认为中国提请的裁决措施应在专家组裁决范围内，考虑诉讼时间较长，中美双方有一些变更措施的地方，不应当以完全的形式主义来排除专家组的裁决权；欧盟认为，只要是美方加征关税的措施没有变更加征的本质，专家组有权裁决在专家组成立后与本案措施相一致的行为。可见、澳、欧均支持中国的主张。最后，专家组认为美国在清单二中的加征关税措施并没有改变加征关税的本质，只

是对第一次措施的修改，所以此种行为在专家组裁决范围之内。

（三）美国的措施是否违背了WTO义务

中国认为，美国加征关税的措施使得中国商品无法享受WTO其他成员方输美商品的利益、权利或豁免，导致中国商品在美国市场竞争中处于劣势，进而违反了GATT1994第1.1条的最惠国待遇规则。同时，美国对输美的中国商品加征关税超过了关税减让列表中的额外关税承诺，故违反了GATT1994第2.1条(a)和(b)项下的关税减让义务。美国认为，加征关税措施属于GATT1994第20(a)条项下的为保护公共道德所必须的措施，因而在法律上具有合理性。

专家组在裁决中重申了GATT1994第1.1条适用的三个标准：第一，美国对中国输美加征关税的行为属于该条涉及到的范围；第二，美国加征的额外关税只是针对中国商品，可以推定被加征关税的中国商品与其他成员方输美商品具有向同性；第三，美国给予其他成员方的输美商品带来了明显的某种利益或优待。由此，专家组裁定美国加征额外关税措施违反了GATT1994第1.1条的规定，同时加征的关税税率超过了减让列表的承诺，违反了第2.1(b)条的规定。

（四）美国能否援引“公共道德”例外条款免责

美国认为，中国政府的行为、政策及某些做法，对美国的技术、知识产权和商业秘密造成了极大地损害，对来自于中国的商品加征关税是为了保护“公共道德”所必须采取的措施。中国认为，加征关税的措施与保护美国公共道德毫无关系，美国无法证明公共道德的存在。美国加征关税的做法意在扩大GATT1994第20(a)条公共道德的判断标准，以公然实现美国的强制性经济目标。中美双方对于这一问题争议的焦点在于：第一，GATT1994第20条的例外条款是否包括经济利益；第二，是否涉及到不公平竞争。对此，专家组认为，即便这一措施是经济层面，但仍可以被认定是为了实现公共道德目标。由此，至少在文本层面上，美国提出的援引“公共道德”条款是可以被认定的。

但是，专家组认为，GATT1994第20条的援引必须基于四个条件：第一，追求公共道德目标应当具备重要性和正当性；第二，援引该条必须是采取的限制措施只能造成部分影响。但是美国对来自于中国大批商品加征额外关税不是进口禁令，具有极强的广泛性，难以满足“部分影响”的条件；第三，援引该条的措施必须对公共道德目标具有实质性的贡献。然而，专家组认为，美国采取的加征额外关税措施没有证据证明这些输美中国商品受益与违背美国价值观的中国实践，也无法证明美国对挑选出来的这些产品加征关税是如何对美国公共道德目标作出了贡献。第四，援引该条必须要对比其他的合理可行性措施。在本案中，美国并未在加征额外关税之前对比其他可行性措施，中国同样也没有提出其他的替代性措施。由此，专家组认定，美国未能提交证据证明其援引GATT1994第20条具有临时正当性，基于此专家组无需对美国采取的措施是否满足第20条进行裁决。

三、案件评析及展望

（一）案件评析

1.301条款明显违反WTO规则。本案的争端源自于美国国内法的“301条款”。301条款源自于美国《1974年贸易法》第301-310条所涉及到的内容及相关程序，后来经《1984年贸易与关税法》和《1988年综合贸易与竞争法》的发展，最终演变成为301条款法律体系。该条款的适用是针对其他经济体不正当的贸易行为，具有浓厚的单边色彩。美国援用301条款不需要其他经济体违反WTO义务为前提。由此这就给美国贸易部门采取该措施提供了很大的空间。一直以来，国际社会针对美国301条款的合规性提出了很多的质疑。301条款虽然违背了WTO规则，但美国国会声明中要求USTR在调查中需要遵守WTO规则。DSB认为只要美国在WTO规则范围内进行301调查且通知DSB就不违背WTO规则。正是DSB有这样的认定先例，为美国滥用301条款埋下了隐患。在特朗普政府单边主义政策下，301条款重新成为美国推行单边贸易政策的工具之一。近些年来美国除了对中国输美商品发起301调查之外，还于2019年4月对欧盟大飞机补贴、2019年7月对法国征收数字税发起了301调查。2020年6月，还就网络服务税对澳、巴西、捷克、印度等10多个国家发起了301调查。可见，301条款自身的模糊空间和之前DSB对301条款认定的模糊态度，使得301条款成为美国发

起单行主义行动的法律依据。

2. 对华贸易救济单边主义凸显。除301调查外，美国近来频繁针对中国企业和商品实施反倾销、反补贴、201保障措施、232国家安全调查和337知识产权调查等贸易救济手段，单边主义倾向愈发明显。商务部数据显示，仅2020年，美国针对中国就发起了10起新的反倾销调查、11起新的反补贴调查和1起232国家安全调查。如中国光伏企业长期遭受美国的贸易救济调查，目前没有获得单独税率的光伏企业仍需缴纳200%的反倾销和反补贴惩罚性关税、201保障措施关税(2018年起从30%每年递减至15%)、25%的301额外关税。美国的贸易单边主义给中国光伏企业造成了很大的挑战。美国阻扰WTO上诉机构成员遴选并使WTO上诉机构造成事实上停摆的原因，很大程度是认为WTO的争端解决机制“干涉”和“挑战”美国的贸易救济法律制度，尤其是其反倾销法律在多起案件中被裁定为不符合WTO规则。值得注意的是，美国并没有完全改变其不符合WTO规则的做法，反而归咎于WTO争端解决机制的干涉，更证实了美国的贸易单边主义难以因一个案件的裁决结果而发生改变。

(二)未来展望

1.中美经贸关系。从拜登政府新任贸易代表戴琦的表态看，中美经贸关系也将从对抗逐步转为竞争+合作。中央经济工作会议明确提出“积极考虑”加入高标准的CPTPP后，美国与中国竞争该自贸区“盟主”的紧迫性上升，拜登政府很可能提前推动美国重回CPTPP的谈判。更广泛地看，中美将竞争全球经贸规则的主导权，两国势必就贸易背后的价值观、劳工标准、技术标准等问题展开角力乃至发生冲突。有鉴于此，拜登至少会在名义上保留大部分对华加征关税，将削减关税作为产业补贴、国企待遇等领域进行后续谈判的交易条件，但有望继续通过关税豁免减轻关税负担。2021年2月5日，2020年美国外贸数据发布，美国进出口双双暴跌，商品及服务贸易逆差比2019年上升了17.7%，达到6787亿美元，创下了2008年金融危机以来的最高点。美国“十年不遇”的巨额逆差既是疫情强烈冲击经济的写照，更宣告了特朗普政府贸易政策的彻底失败。特朗普把消除贸易逆差作为其政府一个核心目标，为此他对来自中国及其他地区的数千亿美元产品加征关税，但此举并未对美国贸易逆差消除起到了真正的推动作用。拜登政府可能会更注重规范或控制所谓货币操纵行为。事实上，最近美国的一些动向已经表明了这一倾向。例如对反倾销和反补贴税规则的修订，对越南盾发起301调查。

无论如何，中美经贸摩擦再升级的可能不大，而坚韧的经贸关系也将成为中美其他层次双边关系的缓冲器。在较为稳定、可预测的外部形势下，中国将可以把更多的精力和灵活性政策用来应对国内风险，推动重心从供给侧改革向需求侧转移。与此同时，RCEP的签署、中欧投资协定完成谈判，中国在逆全球化后的“再全球化”中已占得先机。而推动更多更高质量的贸易投资协定的谈判，不仅将帮助中国巩固多边合作网络，也将反过来促进国内市场准入、金融治理等领域的改革。

2.WTO改革。当前中、欧等19个主要成员就“多方临时上诉仲裁安排”(MIPA)达成了一致，并成功组建了一个10人组成的临时仲裁库。临时仲裁机制只是一种临时制度安排，通过这一临时机制安排为上诉机构改革提供参考，尽早启动上诉机构法官遴选进而恢复DSB的功能是各方的一致愿望。USTR在2月5日的声明中称，新任总统拜登领导的政府对新任WTO总干事奥孔乔·伊韦阿拉表达“强烈支持”，还希望与WTO新领导层开展密切合作，以推进WTO能够实现实质性的改革。在WTO改革中，上诉机构改革是核心问题。在对WTO总干事任命放行后，拜登政府可能会放松对DSB上诉机构法官遴选的阻挠。

维护多边贸易体制是中国的一贯立场，应该尽量避免多边贸易体制走向碎片化。从长远而言，中国作为负责任的大国和全球第二经济体，必须要继续努力推进上诉机构改革并尽快恢复DSB的功能，避免MIPA与上诉机构长期并存的局面，以保持贸易争端解决机制的严肃性和统一性。WTO第12届部长级会议将于2021年11月29日在瑞士日内瓦召开，此次会议主要探讨WTO及上诉机构改革问题，是实现各方沟通的较好机会。▲

参考文献：

[1]王伶珊，王会龙.美国“301条款”合规性透析及我国的应对策略[J]. 对外经贸实务，2021(1)：41-44.

[2]王景锋.美国“301”调查与WTO规则的比较分析及中国的应对策略[J].对外经贸实务，2020(9)：43-46.