

中国入世第一案

美国钢铁保障措施案研究

这是中国在WTO的第一个案件
——作者

这是WTO有史以来最大、最复杂的案件
——美国上诉书面陈述

杨国华 著



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

中国入世第一案

美国钢铁保障措施案研究

杨国华 著

中信出版社

CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国入世第一案——美国钢铁保障措施案研究/杨国华著. —北京:中信出版社, 2004. 4

ISBN 7-5086-0198-X

I. 中… II. 杨… III. ①世界贸易组织—经济纠纷—处理—研究②钢铁工业—工业产品—保护贸易—贸易政策—美国③钢铁工业—工业产品—进出口贸易—对策—中国 IV. D996.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 030369 号

中国入世第一案——美国钢铁保障措施案研究

ZHONGGUO RUSHI DIYI AN

主 编:杨国华

责任编辑:张 芳

出 版 者:中信出版社(北京市朝阳区东外大街亮马河南路 14 号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者:中信联合发行有限责任公司

承 印 者:中国农业出版社印刷厂

开 本:880mm×1230mm 1/32 **印 张:**12.25 **字 数:**252 千字

版 次:2004 年 5 月第 1 版 **印 次:**2004 年 5 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-5086-0198-X/D·180

定 价:28.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书,如有缺页、倒页、脱页,由发行公司负责退换。服务热线:010-85322521

<http://www.publish.citic.com>

010-85322522

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

序言

我们应该如何解决贸易争端

——从美国钢铁保障措施案学到的

2002年3月5日,美国总统宣布,对10种进口钢材采取保障措施,在为期3年的时间里,加征最高达30%的关税。¹包括中国在内的一些WTO成员将本案提交WTO争端解决机制。是为“美国钢铁保障措施案”。²

本案对WTO多边贸易体制也有非同寻常的影响。正如欧盟所说,美国对钢铁采取的限制措施,是有史以来WTO成员所采取的经济上最具扰乱性的紧急保障措施,对几十亿美元的贸易和很多国家产生了影响。在WTO中共同起诉美国的国家多达八个(欧共体、日本、韩国、中国、瑞士、挪威、新西兰和巴西),是WTO争端解决中起诉方最多的一个案件。³不仅如此,美国此举还迫使其他WTO成员也采取了限制钢铁产品贸易的措施(欧共体和中国为防止钢铁产品贸易转移,也采取了保障措施),在总体上对

¹这10种产品是:板材,包括板坯、中厚板、热轧钢、冷轧钢和涂镀板;热轧棒材;冷轧棒材;螺纹钢;焊管类产品;普通碳素和合金管接头;不锈钢棒材;不锈钢杆材;镀锡类产品;不锈钢线材。

²欧共体、日本、韩国、中国、瑞士、挪威、新西兰和巴西等八个成员将美国限制钢铁进口的措施提交WTO争端解决机制。见WTO文件:WT/DS248, WT/DS249, WT/DS251, WT/DS252, WT/DS253, WT/DS254, WT/DS258, WT/DS259。

³本案还有七个第三方:加拿大、中国台北、古巴、墨西哥、泰国、土耳其、委内瑞拉。马来西亚撤出第三方。

世界贸易体制造成了极大的压力。¹ 因此,该案的进展,举世瞩目。

从法律上看,该案也是涉及法律问题最多的一个案件,包括专家组审查范围、未预见发展、进口产品定义、国内相似产品定义、进口增加、严重损害、因果关系、对等性、措施的限度、关税配额分配、发展中国家待遇等 11 个法律点,几乎涉及了 WTO《保障措施协议》中每一个实质性条款的适用和理解。在专家组审理阶段,当事双方的书面陈述正文就达 2,500 页,附件达 3,500 页。专家组报告也长达 969 页。在上诉审议阶段,双方提交的书面陈述达 1000 页。上诉机构报告也达 171 页。起诉方为统一立场和观点多次开会协调,分工合作。当事方 100 多人参加了专家组和上诉机构召开的听证会。美国称,这是 WTO 有史以来最大、最复杂的案件。² 美国甚至抱怨,本案对世界贸易体制有着严重的影响,因为八个起诉方对 WTO 相关协议的解释,使得这些协议根本无法操作,从而损害了成员对 WTO 以规则为基础体制的信心,使得它们不愿意再承担新的义务。³

从 2002 年 3 月 5 日美国总统宣布采取措施,到 2003 年 11 月 10 日上诉机构作出最终裁决,认定美国的措施不符合 WTO 规定,美国钢铁保障措施案历时近 21 个月。在此期间,八个起诉方与美国进行了依据《保障措施协议》的磋商和争端解决谅解(DSU)的磋商,经历了专家组程序和上诉审议程序。本案解决过程中所遇到的一些程序和法律问题是非常独特的。因此,“美国钢铁保障措施案”对于了解 WTO 的运作,特别是争端解决机制,以及了解中国参与 WTO 事务的方式等,都是一个很典型的案例。

2001 年中国累计出口钢材 474.14 万吨,其中出口美国钢材 74.34 万吨,占中国钢材出口总量的 15.68%, 占中国钢材生产总

¹ 欧共体第一次书面陈述,第 2 段。

² 美国上诉书面陈述,第 6 段。

³ 美国第一次书面陈述,第 1 段。

量的 0.47%。从品种结构上看,板材总计出口 26.03 万吨,其中中厚板 8.86 万吨、薄板 16.67 万吨,薄板当中冷轧薄板 8.71 万吨。2000 年是中国钢材出口的一个高峰期,其中对美国钢材出口 129 万吨,占中国钢材出口总量的 20.05%,占中国钢材生产总量的 0.98%。2002 年 1—6 月,中国钢铁进口猛增 37.5%,达 1172 万吨,由于美国钢铁进口已经由 2 月份的 280 万吨下降到 5 月份的 160 万吨,中国的钢铁进口已经超过美国,提前半年成为全球第一大钢铁进口国。

因此,我国对美出口在我国钢材出口中占比较重要的地位,但占钢材生产总量的比重非常小。美国此次提高关税的品种基本上将使中国在三年内无法对美国出口。按照历年对美钢材出口的数据平均计算,美国提高关税将给中国至少造成 7600 万美元的直接损失(平均每吨钢材 180 美元,每年平均出口 40 万吨)。

根据 2000 年和 2001 年我国对美国钢材出口的品种上看,中厚板、冷轧薄板、镀锌板、镀锡板、无缝钢管、钢丝绳所占比例最大。另外,美国提高关税的品种并不是包括所有品种,对我国钢材出口的品种有影响的集中在板材、螺纹钢,对美钢材出口所占 40% 左右的无缝钢管、钢丝绳等不在范围当中。

从资料分析,此次美国提高关税对我国的主要板材生产企业、建筑钢材生产企业影响最大,其中宝钢、武钢、攀钢、马钢、首钢、唐钢相对来说影响较大。比如攀钢目前对美出口的钢材品种全部在关税提高范围之内,并且都将被征收 30% 的最高税额。攀钢人士认为,美国此举可能使攀钢在美国的 500 万美元钢铁市场遭受致命打击。¹

美国钢铁保障措施案是中国在 WTO 中第一案,是中国成为 WTO 成员后,运用 WTO 争端解决机制解决贸易争议,保护自己

¹以上四段资料,来自“美国提高钢铁进口关税对中国的影响”,WTO 信息查询中心网站: http://www.wtoinfo.net.cn/cgi-bin/news/Xhot-detail.php?id=122&catalog_id=5&flag=3

合法贸易利益的具体体现。这个案件标志着中国未来解决与其他WTO成员的争议,多了一条稳定、可预见的途径。对于作为贸易大国的中国来说,和平解决争议,与其他国家建立良好的贸易关系,是非常重要的。因此,本案对中国而言,不仅仅具有保护具体贸易利益的作用,而且具有很强的象征意义。

WTO是一个新兴的国际组织,它的法律体制的建立借鉴了其他国际组织的经验,并且是具有不同法律文化的成员长期谈判达成妥协的结果。因此,WTO的法律体制是非常独特的。它对于我国法律学者具有重要的研究价值。此外,WTO独特的审理案件的方式,对于我国从事司法实践的法官和律师等,也是不可或缺的参考资料。

杨国华

2004年3月1日

目录

序言

第一章 美国钢铁保障措施案的背景 / 1

第一节 美国对钢铁进口的调查和限制措施 / 2

一、美国国际贸易委员会的调查及报告 / 2

二、美国总统采取的措施 / 29

三、美国终止保障措施 / 33

第二节 美国采取钢铁保障措施的原因分析 / 37

一、美国限制钢铁进口的历史及其影响 / 37

二、美国对钢铁进口采取保障措施的原因及其影响 / 38

第三节 本案在争端解决机制中的程序 / 42

第四节 中国参与该案的情况 / 44

一、积极应诉 / 44

二、根据《保障措施协议》进行磋商 / 45

三、根据争端解决谅解进行磋商 / 45

四、公布报复清单 / 46

五、申请设立 WTO 专家组 / 46

六、采取保障措施 / 47

七、全面参与专家组审议和上诉机构审议 / 48

第二章 专家组审议阶段 / 49

第一节 中国第一次书面陈述 / 50

一、未预见发展 / 50

二、进口产品和国内产业界定 / 55

三、进口增加 / 61

四、严重损害 / 75

五、因果关系 / 80

六、救济的限度 / 106

- 七、对等性 / 107
- 八、板坯配额的分配 / 111
- 九、发展中国家豁免 / 113
- 十、非歧视待遇 / 115

第二节 美国第一次书面陈述 / 116

- 一、起诉方没有证明 ITC 对于相似产品的裁决不符合协议 / 117
- 二、ITC 满足了协议中进口增加的要求 / 121
- 三、ITC 严重损害和威胁的裁决符合协议 / 125
- 四、ITC 的因果关系分析符合协议的要求 / 127
- 五、对非自由贸易区来源的进口进行单独的损害裁决，符合对等性要求 / 133
- 六、ITC 报告和第二次补充答复满足了未预见发展的要求 / 138
- 七、协议没有要求作出超出 ITC 委员所作的解释 / 145
- 八、措施没有超出必要范围 / 146
- 九、板坯的关税配额不属于第 5 条第 2 款管辖，但符合 GATT 第 13 条 / 155
- 十、豁免自由贸易区并非与协议不符 / 156
- 十一、对进口低于 3% 的发展中国家不适用保障措施，符合协议的规定 / 160
- 十二、ITC 和总统决定完全符合 GATT 的义务 / 162
- 十三、欧共体对保密信息处理问题提出质疑 / 163

第三节 中国第二次书面陈述 / 164

- 一、未预见发展 / 164
- 二、对进口产品和国内产业的界定 / 165
- 三、进口增加 / 169
- 四、严重损害 / 170
- 五、因果关系 / 171
- 六、适当的救济范围 / 173
- 七、对等性 / 174
- 八、板坯关税配额分配 / 176
- 九、发展中国家 / 178

十、最惠国待遇问题	180
第四节 美国第二次书面陈述	181
一、概述	181
二、美国确定产品的方法和裁决符合协议	183
三、ITC 满足了进口增加的要求	188
四、ITC 严重损害及威胁的裁决与相关国内产业相联	190
五、起诉方没有证明 ITC 因果关系分析不符合协议	190
六、美国完全满足了对等性要求	194
七、ITC 证明了未预见发展	194
八、起诉方没有证明美国违反了第 5 条第 1 款	196
九、美国的决策程序符合协议的规定	201
十、GATT 不要求对反倾销和保障措施法律进行相同的管理	202
十一、与第 9 条第 1 款不一致并不必然导致违反 GATT	202
第五节 专家组裁决报告	203
一、概述	203
二、对本案的总体考虑	204
三、关于未预见发展的主张	207
四、关于进口增加的主张	218
五、关于因果关系的主张	232
六、关于对等性的主张	252
七、其他裁决	261
八、结论和建议	267
第三章 上诉审议阶段	273
第一节 美国上诉书面陈述	274
一、专家组所作裁决的总体错误	274
二、专家组认为 ITC 未预见发展的结论不符合协议	277
三、专家组认为三种产品没有满足进口增加要求	280
四、专家组认为 ITC 对因果关系的分析不符合协议	284
五、专家组关于对等性的结论在协议中没有依据	298
六、专家组错误地认定 ITC 对两种产品的裁定无法协调	301
七、结论	303

第二节 其他上诉方书面陈述 / 304

- 一、概述 / 304
- 二、美国没有适当界定进口产品、相似产品和国内产业，
违反了协议 / 305
- 三、美国违反协议第 5 条第 1 款 / 305
- 四、美国违反了协议第 9 条第 1 款 / 305
- 五、请求 / 306

第三节 中国被上诉方书面陈述 / 307

- 一、概述 / 307
- 二、美国所说的“总体错误” / 307
- 三、专家组对于未预见发展的裁决完全符合协议的规定 / 309
- 四、专家组对进口增加的解釋完全符合协议的规定 / 313
- 五、专家组正确地认定 ITC 对因果关系的分析不符合
协议 / 316
- 六、专家组关于对等性的分析符合规定 / 326
- 七、专家组关于 ITC 对镀锡类产品和不锈钢线材的裁
决完全符合规定 / 329
- 八、结论 / 330

第四节 美国被上诉方书面陈述 / 331

- 一、起诉方附条件上诉没有满足上诉机构完成专家组
分析的条件 / 331
- 二、上诉机构没有依据完成相似产品问题的分析 / 331
- 三、上诉机构审查第 5 条第 1 款的请求，就必须认定事实 / 332
- 四、发展中国家资格是新问题，没有必要审查是否对
美国有利 / 333
- 五、结论 / 335

(附：中国在听证会上的关于第 9 条第 1 款的辩驳意见)

第五节 上诉机构裁决 / 337

- 一、未预见发展 / 337
- 二、进口增加 / 342
- 三、对等性 / 345
- 四、因果关系 / 346

- 五、DSU 第 11 条 / 348
- 六、DSU 第 12 条第 7 款 / 348
- 七、附条件上诉 / 348
- 八、裁定和结论 / 349

结束语:本案程序问题概述 / 351

- 一、根据《保障措施协议》的磋商 / 352
- 二、根据争端解决谅解的磋商 / 357
- 三、专家组阶段 / 360
- 四、上诉审议阶段 / 368
- 五、专家组和上诉机构报告特点评析 / 371

附录

- 一、缩略语对照表 / 377
- 二、美国钢铁保障措施案大事记 / 378

第一章

美国钢铁保障措施案的背景

第一节 美国对钢铁进口的调查和限制措施

一、美国国际贸易委员会的调查及报告

(一)概述

美国国际贸易委员会(ITC)是保障措施调查的主管机关。ITC 调查报告于 2001 年 12 月作出。¹ITC 六名委员全部参加了调查。具体进行调查的人员共 29 人,其中,负责人(director of operations)一人,调查员(investigators)三人,产业分析师(industry analysts)七人,经济师(economists)五人,财务分析师(financial analysts)四人,律师(attorneys)七人,高级统计师(senior statistician)一人,调查监督员(supervisory investigator)一人。

调查报告共 1150 页,分三卷。

第一卷是“决定和委员的观点”(determinations and views of commissioners)。首先是委员会就调查结果所作的共同决定,以及对国内产业进行救济所提出的建议。这个部分的附件对有关产品的物理特点作了描述,列出了其相应的海关税号。随后,就损害和建议,分产品进行了分析,即具体说明是否存在损害,以及应当采取什么相应的措施。这是整个报告的核心部分。但值得提及的是,根据 ITC 的惯例,对是否存在损害和应当采取何种救济的不同观点也列在报告的相应部分。

第二、三卷是以图表表示的调查中获得的大量信息。主要有三个部分:一、总体情况(overview),包括背景情况,例如过去有关钢铁保障措施的调查;有关产品的生产工序和用途的描述;全球钢铁产业状况,例如产量、生产能力和就业趋势,进出口状况,亚洲金

¹该报告见 USITC 网站: <ftp://ftp.usitc.gov/pub/reports/opinions/PUB3479.PDF>
<ftp://ftp.usitc.gov/pub/reports/opinions/PUB3479B.PDF>
<ftp://ftp.usitc.gov/pub/reports/opinions/PUB3479C.PDF>

融危机,苏联解体后的情况,技术发展,外国政府的计划等;美国钢铁产业的情况,例如生产能力、库存、原材料成本,就业和相关成本,金融和投资趋势,销售趋势,定价,汇率等。二、有关产品的情况,包括产品的描述和用途,美国生产商情况,对实施救济的立场,以及进口增加情况等。三、其他信息,包括“联邦公报”(Federal Register)上有关开始调查的通知,听证会情况(时间、地点、参加人员及其在有关问题上的立场等),以及所有图表概览。

(二)关于调查的情况

ITC对钢铁的调查,是依据2001年6月22日美国贸易代表致ITC主席的一封信而发起的。¹在这封信中,贸易代表称,布什总统已经宣布了一项应对美国钢铁行业所面临挑战的全面计划,其中之一就是指示贸易代表要求ITC根据美国1974年贸易法“201条款”,就钢铁进口对美国钢铁行业的影响发起调查。此外,还包括与其他钢铁生产国就全球钢铁限产进行谈判,并制定纪律约束补贴和其他扰乱市场的做法。

信中称,美国钢铁行业及其二十万工人在美国经济中起着重要的作用:向制造、建筑和能源行业提供高质量的产品,钢厂给相关行业提供了就业机会。但美国钢铁行业受到了外国政府50年来对市场一贯干预和对其钢铁业直接财政支持的影响,结果造成产量严重过剩,无效生产,世界市场供大于求。现在,美国钢铁行业财务困难,利润大幅下降,投资 and 市场份额收缩,许多企业已经寻求破产保护。这些困难导致钢厂关闭,工人失业,地方经济受到破坏,其中以钢铁业为生的地区尤为严重。因此,需要立即进行调查,以确定某些钢铁产品进口的增加,是否是生产相似或直接竞争产品的国内产业受到严重损害或者严重损害威胁的实质性原因。这封信的后面还附了一份要求调查的进口产品的目录。²

ITC于2001年7月3日在“联邦公报”上发布公告,宣布开

¹关于这封信,见美国贸易代表网站: <http://www.ustr.gov/steel-201letter.PDF>

²产品目录见美国贸易代表网站: <http://www.ustr.gov/steel-exclusions.PDF>

始调查。7月26日,ITC又收到美国参议院财政委员会的一份决定,要求进行同样的调查。ITC依职权决定,将两项调查合并。

ITC向生产一种或多种有关产品的大约825个公司发放了生产商问卷(这些公司的情况来自以前对钢铁产品的调查和其他公开的行业信息),共收到281份回复。进口商问卷除附随在生产商问卷中外,ITC还选择了大约220个公司,共收到326份回复。购买商问卷随附在上述825个和220个公司的问卷中。此外,ITC还要求美国生产商提供他们各自产品前三位的购买商,随后向1100个公司发放了问卷。ITC共收到1180份可用的购买商问卷回复。对于外国生产商,ITC在网站上发布了空白问卷,供下载回复。ITC共收到475份回复。

随后,ITC职员对这些回复中所提供的数据进行审查,例如将每个公司的价格、销售价值和成本等单位数据,与公开数据和所有公司的数据进行对照。对美国生产商的数据还进行了特殊的审查,使其报告的销售、经营收入和生产能力等情况,尽量与每个公司的财务报表保持一致。此外,对其中最大的一家公司进行了有限的核查,使其问卷中的数据与公司记录相一致。

ITC调查报告中使用的大部分数据,都是从调查问卷中获得的。此外,也使用了一些其他来源的信息,例如对美国进口的官方统计。

发放、分析问卷,只是ITC调查的一部分。ITC就损害举行了八次听证会,就救济举行了三次听证会,在ITC委员就损害和救济分别进行表决后,最终于2001年12月19日将决定和建议的报告提交美国总统。

(三)ITC关于损害的观点:法律标准

在进行保障措施调查时,ITC依据的是美国1974年贸易法“201条款”。ITC传统上将该法所规定的标准分为三个方面,即如果要作出肯定的决定,ITC必须认定:有关产品进口的数量增加(不论是实际数量,还是相对于美国国内生产的数量);美国国内生

产相似或直接竞争产品的产业正在受到严重损害或者严重损害的威胁;进口是国内产业受严重损害或严重损害威胁的实质性原因(Substantial Cause)。要作出肯定决定,这三个条件必须都得到满足。

如上所述,ITC调查是应美国贸易代表和参议院财政委员会的要求而发起的。调查的产品共四大类:普通碳素和合金板材(carbon and alloy flat products)、普通碳素和合金长材(carbon and alloy long products)、普通碳素和合金管道产品(carbon and alloy pipe and tube products)、不锈钢和合金工具(stainless steel and alloy tool steel products)。为了数据收集的需要,ITC将这四大类产品又细分为33种。

ITC从以下五个方面对有关产品进行调查:

1. 生产相似或直接竞争产品的国内产业

为确定一种产品进口增加是否是产生严重损害或者其威胁的实质性原因,ITC首先对“生产与进口产品相似或直接竞争产品的国内产业”(the domestic industry producing an article that is like or directly competitive with the imported article)予以限定。法律对“国内产业”的定义是:相似或直接竞争产品的全体生产商,或者相似或直接竞争产品的总产量占这种产品国内全部产量主要比重的生产商。ITC对每一种相似或直接竞争产品的国内产业进行限定,并评估相关进口对生产每种产品的设备和工人的影响。

美国贸易法立法的历史表明,“相似”(like)是指在固有或内在特性方面(即制作原料、外观、质量、质地等等)实质上相同(substantially identical in inherent or intrinsic characteristics);“直接竞争”是指在商业用途上实质上相同,即适用于相同的用途并基本上可以互换。有关相似或直接竞争产品的决定属于事实认定。

在确定哪些是相似产品时,ITC一般考虑的因素有:产品的物理特性、在海关的处理、制造过程(即在哪里以及如何制造的)、用途、产品销售的营销渠道。没有哪个因素是决定性的,对每个因素考虑的分量决定于各个案件的事实。ITC一般是注重产品的明确