

## 第四篇 主要国家和地区的保障措施（含特殊保障措施）调查

# 第十七章 美 国

## 第一节 美国保障措施调查的法律框架

### 一、一般保障措施调查的法律框架

#### (一) 概述

根据美国一般保障措施立法,如果美国国际贸易委员会认定某种产品以不断增加的数量进入美国从而在重大程度上导致或威胁导致对美国国内生产同类产品或直接竞争产品的产业的损害,美国总统有权对进口产品采取临时的进口救济措施。第 201 条款的目的是在本国产业适应进口产品的竞争期间向其提供临时的进口救济。美国总统对于是否提供上述救济以及救济措施的类型和时间长短拥有最终的决定权。

#### (二) 适用法律

美国这种非歧视基础上实施的全球性保障措施,其主要根据是《1974 年贸易法》第 201—204 节,现收入《美国法典》第 19 编 2251—2254 节,通称“201 条款”。其中,第 201 节属于总则规定,第 202 节规定保障措施的调查机构美国国际贸易委员会的调查、裁定和救济措施建议的实体标准和程序要求;第 203 节规定总统决定和保障措施的实施和适用要求;第 204 节规定了保障措施的复审(亦称“204 调查”)。“201 条款”的现行规定,特别是有关采取保障措施的实体标准的规定与 GATT 第 19 条和《保障措施协定》较为相似。

另外,《美国国际贸易委员会实践和程序规则》第 206 部分“关于全球性保障措施和双边保障措施、市场扰乱与救济措施复审的调查”第 2 部分(Subpart B)对美国国际贸易委员会的保障措施调查程序规则作出了详尽规定。

#### (三) 负责机构

美国国际贸易委员会主要负责开展调查以确定涉案进口产品是否出现足以导致损害后果的数量增长,以及是否是对美国国内产业造成损害的原因。美贸易代表(“USTR”)负责对美国国际贸易委员会的建议进行评估。美海关及边境保护局(“CBP”)则负责实施美国总统决定的救济措施。美国总统在国会的监督下对上述事务行使最终决定权。

具体说来,在保障措施调查的职权分配中,美国国际贸易委员会对拟采取的救济措施只有建议权而没有决定权,是否采取救济措施及采取何种救济措施的决定属于总统。即美国国际贸易委员会就某一案件进行调查并作出裁定后,应将其调查结果报告总统。包括三种情况:(1)如果美国国际贸易委员会的保障措施裁定为否定裁定,就不必提出救济措施建议,美总统也无从采取保障措施;(2)如果美国国际贸易委员会委员们就裁定的表决结果是人数相等的不同意见,总统可以将任何一方的意见视为美国国际贸易委员会的裁定。如果总统采纳了肯定裁定,总统可以根据美国国际贸易委员会报告中的救济建议决定采取或不采取保障措施;(3)如果美国国际贸易委员会的保障措施裁定为肯定裁定并提出救济措施建议,由总统决定是否采取救济措施及采取何种救济措施。也就是说,即使美国国际贸易委员会作出了进口增加对国内产业造成了严重损害或严重损害威胁的肯定裁定并建议

了救济措施，总统也可以决定不采取任何措施。“201 条款”规定总统在其权限内采取他认为会促进国内产业对进口竞争的积极调整并提供比成本更大的经济和社会利益的适当和可行的措施。

## 二、特殊保障措施调查的法律框架

在中国加入 WTO 前，美国针对中国产品的保障措施适用《1974 年贸易法》第 406 节（通称“406 条款”）。1999 年中美关于中国加入 WTO 的双边协议签署后，美国政府向国会提出《永久正常贸易关系法案》（PNTR 法案）。该法案在第一部分中规定终止《1974 年贸易法》第 406 节对中国的适用；2000 年，在《1974 年贸易法》增加第 421—423 节，通称“421 条款”。根据 421 条款，在中国加入 WTO 之日起 12 年内，经过有关调查机构的调查，如果原产于中国的产品在进口至美国领土时，其增长的数量或所依据的条件对美国国内生产商造成或威胁造成市场扰乱，或者其他成员对中国产品采取的保障措施行动造成或威胁造成中国产品进入美国市场的重大贸易转移，则美国有权对中国产品且仅对中国产品采取特殊保障措施（以下简称“特保措施”）。因市场扰乱采取特保措施规定于第 421 节，因重大贸易转移采取特保措施规定于第 422 节。美国国际贸易委员会也于 2002 年 2 月 15 日公布了《关于与全球和双边保障措施、市场扰乱、贸易转移和救济措施审查有关的调查的暂行规定》，以实施 421 条款。

与 201 条款项下的调查相似，在根据 421 条款所发起的调查中，美国国际贸易委员会通过调查来确定是否来自中国的进口产品已经增长到导致或者威胁导致市场扰乱的程度。421 条款所规定的市场扰乱在下列情况下存在：当与美国国内产业生产的产品相似或者直接竞争产品的进口正在迅速增长，无论是绝对增长还是相对增长，从而构成对该美国产业造成实质损害或实质损害威胁的一个重要原因。<sup>1</sup>为了确定进口产品是否已经造成市场扰乱，美国国际贸易委员会必须确定是否进口产品是实质损害的重要原因。“重要原因”被进一步定义为对国内产业的实质损害构成“重要原因”，但是该原因“不必比其他任何原因同等重要或者更重要”。<sup>2</sup>

美国特保措施调查的负责机构与一般保障措施调查同，此处不再赘述。

## 第二节 美国保障措施调查基本程序

### 一、一般保障措施调查基本程序

#### （一）立案

美国国际贸易委员会将在以下情况下发起保障措施调查：

- （1）收到一个实体（包括行业协会、公司、经过认证或认可的代表某一产业的工会或劳工团体）提交的申请后；
- （2）接到总统或美贸易代表的要求后；
- （3）收到国会众议院筹款委员会或国会参议院财政委员会的决议后；

<sup>1</sup>见 19 U.S.C. 第 2451(c)(1)条款。

<sup>2</sup>见 19 U.S.C. 第 2451(c)(2)条款。

(4)根据美国国际贸易委员会自己的决定发起调查。

## **(二) 调查**

在发起调查时,美国国际贸易委员会会向国内产业的成员、被调查产品的进口商以及外国生产商发出调查问卷。根据法规,美国国际贸易委员会应在收到申请书后的 120 日内作出裁定。如果调查特别复杂,美国国际贸易委员会可以将调查时间延长 30 日。美国国际贸易委员会必须在联邦纪事(Federal Register)上公布立案公告并且召开听证会。在听证会上美国国际贸易委员会允许各利害方和被调查产品的消费者就是否存在损害这一问题提供证据并对国内生产商提交的调整方案提出意见。

## **(三) 临时保障措施及其终止**

对于易变质农产品或柑橘类产品,如果美贸易代表办公室已经监督进口至少 90 日,经国内产业申请,美国国际贸易委员会应在 21 天内作出是否采取临时救济措施的裁决并向总统报告,收到肯定性报告后,总统应在 7 日内决定是否采取临时措施。对于易腐农产品以外的产品,经国内产业申请,美国国际贸易委员会应该在 60 天内作出是否存在紧急情况的裁决并向总统报告,收到肯定性报告后,总统应在 7 日内决定是否采取临时措施。

临时保障措施应在下列情况下终止:①美国国际贸易委员会作出不存在损害的裁定;②总统在最终保障措施结束后决定不采取任何措施;③总统在最终保障措施结束后决定实施保障措施;④总统决定,由于情势变化,临时保障措施已失去实施的条件。

## **(四) 最终保障措施**

如果美国国际贸易委员会作出了一个肯定性的损害认定,其必须向总统就对涉诉进口产品所应采取的救济措施类型提出建议。美国国际贸易委员会可以建议采取以下救济措施:

- ①对进口产品征收关税或增加关税;
- ②对进口产品实施关税配额;
- ③对进口到美国的产品实施数量限制措施或修改数量限制措施;
- ④采取其他适当的调整措施,包括提供贸易调整帮助;或
- ⑤同时采取上述措施中的多种措施。

美国国际贸易委员会将指明其建议采取措施的类型、数量及时间。除了上述建议之外,美国国际贸易委员会还可以向总统建议发起国际谈判来商谈进口货品数量增加的原因或实施其他可能对积极调整进口竞争有帮助的行动。

美国国际贸易委员会将在可行的最早时间向总统提交其报告,但最迟不得晚于申请方提交申请书(或收到国会决议)后的 180 日。

在收到美国国际贸易委员会的报告后,总统须采取一切“在其权力范围之内的适当且可行的行动以帮助国内产业进行积极调整以应对进口产品的竞争”。在决定采取何种行动时总统应考虑下列因素:①美国国际贸易委员会的建议和报告;②国内产业的工人和企业受益于调整援助和其他人力计划以及从事工人再培训的努力程度;③国内产业正在采取的,或即将采取的对进口竞争进行积极调整的努力;④保障措施对促进应对进口竞争的积极调整的可能结果;⑤相对于短期和长期的经济和社会利益,保障措施短期和长期的经济和社会成本及对于国内产业在美国经济中的地位和其他考虑;⑥与美国国家经济利益相关的其他因素,包括但不限于:如果不提供进口救济,纳税人、社区和工人可能产生的经济和社会成本,根据本节实施措施对消费者和国内市场该产品的竞争所产生的影响,与补偿有

关的国际义务对美国产业和企业的影响；⑦由于外国限制的原因，外国出口向美国市场转移的程度；⑧对根据本节采取的任何措施的可能规避；⑨美国的国家安全利益；⑩要求美国国际贸易委员会考虑的其他因素，如保障措施的形式和数量，调整计划规定的目标和措施，国内和世界市场的竞争状况，可能解决这一问题的国际谈判等。

总统可以采取的具体措施如下：

- ①宣布对某项进口产品征收关税或增加关税；
- ②宣布实施关税配额；
- ③宣布实施数量限制（配额）措施或修改数量限制（配额）措施；
- ④采取其他适当的调整措施，包括提供贸易调整帮助；
- ⑤与外国政府进行谈判以限制从该国进口入美国的产品数量；
- ⑥宣布分配进口许可证的程序；
- ⑦发起国际谈判来商谈进口货品数量增加的原因；
- ⑧向国会提交立法以帮助国内产业进行积极调整以应对进口产品的竞争。

总统应在收到美国国际贸易委员会的肯定裁定的报告后 60 天内（如果总统曾宣布对有关产品采取临时救济措施则为 50 天内）决定是否采取保障措施。如果总统在收到美国国际贸易委员会的肯定裁定后 15 天内，要求美国国际贸易委员会提供补充报告，美国国际贸易委员会应在收到总统要求后不晚于 30 天内提供该报告，总统可以在收到该补充报告后 30 天内采取措施。然后，总统将向国会提交一份报告说明其拟采取的行动以及采取行动的理由。如果总统的救济措施与美国国际贸易委员会建议的不同，总统必须进行解释。如果总统的救济措施与美国国际贸易委员会的建议不同，国会有权以两院联合决议的形式推翻总统的决定。

#### **（五）保障措施的生效**

一般情况下，总统宣布的关税、关税配额和数量限制在宣布后 15 天生效，在总统决定采取该措施的同时，如宣布计划与外国谈判限制其向美国进口的协定，则该措施应在该决定后 90 天内宣布并生效。

#### **（六）保障措施的期限和适用的水平**

全球保障措施的实施期间不应超过 4 年。如有临时救济，这一期间应包括临时保障措施实施的期间。但总统决定该措施继续为防止或补救严重损害所必要，且有证明表明国内产业正在进行积极调整，也可延长该保障措施的期间。但保障措施的期间合计不应超过 8 年。

保障措施的累积效果不得超过防止或补救严重损害所必要的程度。具体来说，如采用提高关税的措施，则提高关税的幅度不得高于保障措施实施前税率的 50% 的从价税。如采用数量限制，则应允许该产品进口的数量或价值不少于最近三个代表年度该产品进入美国的平均数量或价值，除非总统认定为了防止或补救严重损害，有明确的正当理由采取不同的进口数量或价值。

#### **（七）对同一产品再次实施保障措施的条件**

如对某进口产品实施了保障措施，则在前次措施终止后的与前次措施实施期间相等的期限内或前次措施终止之日起 2 年内（以较长者为准），不得对同一产品实施新的保障措施。但是，如果前次保障措施是提高或征收关税、采取关税配额、修订或实施数量限制或与外国签订限制出口的协定，有效期在 180 天以内，且前次措施生效后已过去 1 年，在新措施生效前的 5 年内，未对同一产品实施两次以上的保障措施，则可对该产品实施保障措施。

## （八）保障措施的“逐步放宽”要求和保障措施复审

任何关税、关税配额和数量限制的保障措施，如实施期限超过 1 年，应当在实施期间按固定时间间隔逐步放宽。

保障措施实施后，由美国国际贸易委员会对其进行审查。如果实施期限超过 3 年或延长期超过 3 年，美国国际贸易委员会应在实施期间进行中期复审并向总统和国会提交复审报告。

如果美总统在考虑了美国国际贸易委员会提交的报告或建议，并在听取美劳工部和美商务部的意见后，认为美国国内产业没有针对进口竞争采取充分的措施进行积极调整，或保障措施的效果由于经济环境变化而削弱，且变化了的环境要求减少或终止保障措施；或者国内产业的大多数代表向总统提出请求，要求减少、修改或终止保障措施，总统决定国内产业已采取了积极调整措施，则总统可以减少、修订或终止保障措施。

在不早于原保障措施终止前 9 个月且不迟于终止前 6 个月，一旦总统要求或相关产业向美国国际贸易委员会提交申请，美国国际贸易委员会应作出调查以决定是否延长保障措施的实施期限。美国国际贸易委员会考虑的因素有：①保障措施对于防止或纠正严重损害仍有必要；②有证据表明国内产业正在进行积极调整。美国国际贸易委员会应在不迟于原保障措施终止前 60 天向总统提交是否延长保障措施的调查和裁定报告。

另外，在保障措施终止后，美国国际贸易委员会应根据评估该保障措施促进国内产业积极调整的效果，并在不迟于保障措施终止后第 180 天向总统和国会提交评估报告。

## 二、特殊保障措施调查基本程序

### （一）针对市场扰乱的特保措施调查的基本程序

针对市场扰乱的特保措施（“421 措施”）的调查机构为美国国际贸易委员会，是否实施特保措施的决定权属于总统。其程序大致分为发起调查，美国国际贸易委员会调查、裁定和提交救济建议，以及总统决定三个阶段。在调查中，根据有关规定可能会采取临时特保措施。

美国国际贸易委员会通过分别给美国国内产业、美进口商以及外国生产商发放调查问卷的方式来搜集事实和信息并以此作出裁定。如果初裁认定采取救济措施是正当的，美国国际贸易委员会将进入“救济”调查阶段并对救济方式提出建议。与针对全球进口产品的一般保障措施一样，特保措施可以是提高关税、数量限制或者二者的结合方式。在进行市场扰乱调查时，法律要求美国国际贸易委员会要依据一般保障措施程序来进行。如果美国国际贸易委员会作出裁定认定存在市场扰乱，法律要求美国国际贸易委员会应“提出提高关税或者数量限制的数额建议，以防止或者救济市场扰乱”。

在特保措施开始 6 个月期满的任何时间，总统可要求美国国际贸易委员会就修改、减少或终止该措施可能产生的影响提交一份报告。美国国际贸易委员会应在总统要求后 60 天内提交该报告。总统在收到该报告后，可以修改或终止该措施。

在不早于原特保措施终止前 9 个月且不迟于终止前 6 个月，一旦总统要求或相关产业向美国国际贸易委员会提交申请，美国国际贸易委员会应作出调查以决定该措施对防止或纠正市场扰乱是否仍是必要的。在原措施终止前 60 天内，美国国际

贸易委员会应向总统提交一份是否延长该措施的调查和裁定的报告。总统在收到美国国际贸易委员会延长措施的肯定裁定后，如果也认为该措施对防止或纠正市场扰乱仍是必要的，可以延长其实施期限。

针对市场扰乱的特保措施调查的持续时间比一般保障措施调查要短得多。美国国际贸易委员会应在申请提交之日起 60 天内作出损害裁定，并应在损害裁定作出之后 20 天内向总统提出有关救济措施的建议报告。一旦收到来自美国国际贸易委员会的报告，美贸易代表应将该措施建议予以公告并向公众征求意见。美总统则应在接到报告后 55 天内作出最终裁定。

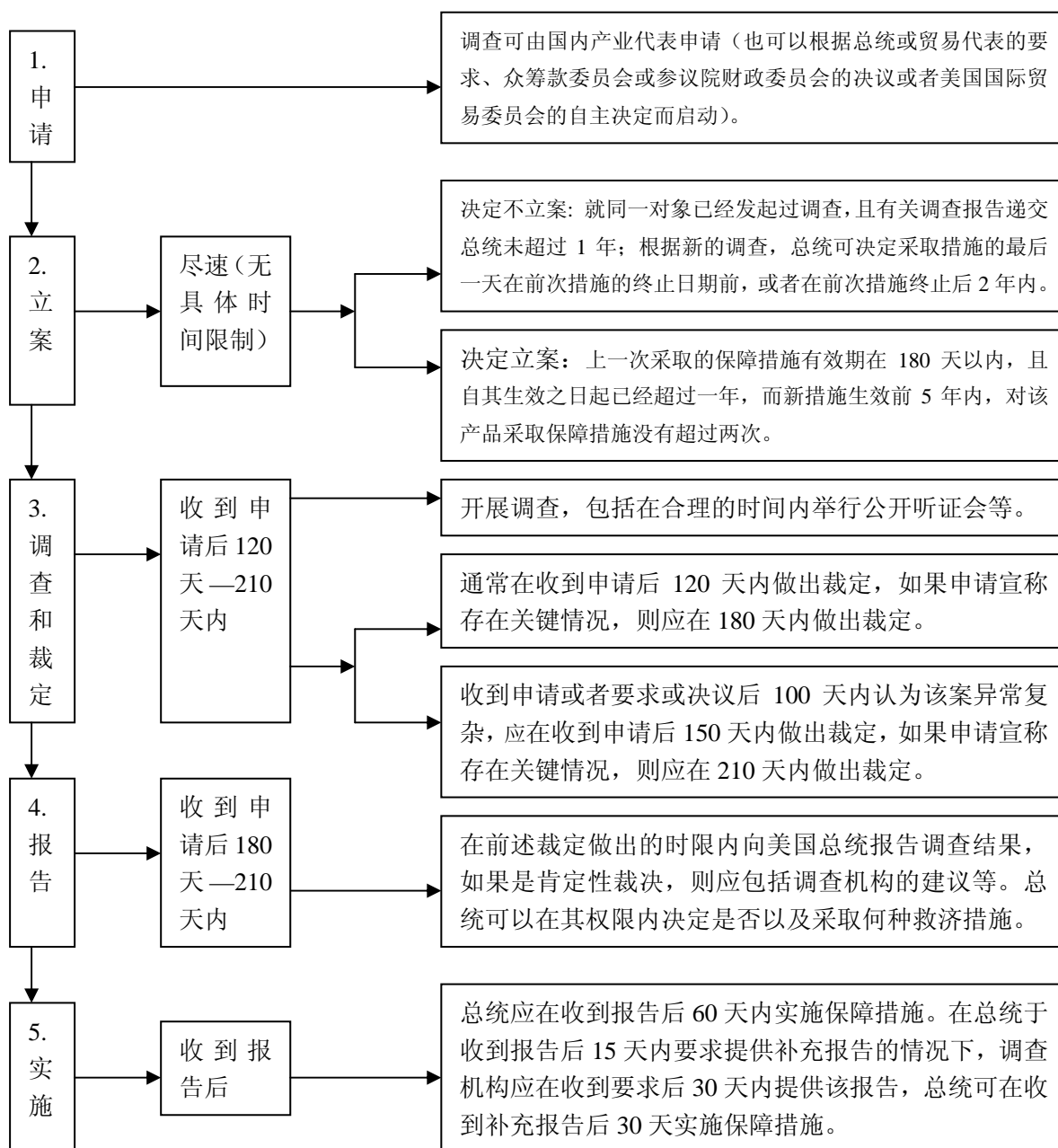
该调查也包括有关在“紧急情况”下可以采取临时救济措施的规定。如果申请人主张存在“紧急情况”，同时美国国际贸易委员会认定假如不采取临时救济措施将导致国内产业损害且该损害将很难补救，美国国际贸易委员会可以建议采取临时救济措施。在申请人提出存在“紧急情况”时，美国国际贸易委员会必须在申请书提交 45 日内作出是否采取临时救济措施的决定。美贸易代表则应在接到损害裁定 10 日内确定临时救济措施的数量或者程度，以期防止或者救济市场扰乱。美总统应在接到美贸易代表的救济措施建议的 10 日内决定用以救济国内产业的临时措施的形式。

## **（二）针对贸易转移的措施的基本程序**

根据《1974 年贸易法》第 422 节，美国国际贸易委员会负责调查并确定：① 是否中国为防止或补救市场扰乱而采取的对一 WTO 成员的行动，或者②另一 WTO 成员为防止或补救市场扰乱而采取的针对中国进口产品的行动，包括临时措施，已经造成或者威胁造成对美国国内市场的重大贸易转移。如果美国国际贸易委员会作出肯定性裁定认定上述原因导致贸易转移，美国国际贸易委员会应向美国总统和美贸易代表提交救济建议。总统将作出最终救济决定。到目前为止，美国尚未使用过这一规定。

贸易转移规定不同于市场扰乱规定，因为贸易转移规定只要求能够证明存在贸易转移就可以了。

## 美国一般保障措施调查程序图示



### 第三节 美国保障措施调查问卷及其填答<sup>3</sup>

美国保障措施调查问卷包括外国生产商/出口商问卷、进口商问卷和美国生产商问卷。鉴于外国出口商/生产商问卷与中国企业关联性最强，本节着重对其进行介绍。

<sup>3</sup>仅介绍一般保障措施调查问卷。



## 一、问卷基本内容

### （一）应诉公司在本国的运营情况

本部分共包括五个问题：

（1）要求公司提供连续 5 年关于涉案产品的产能、产量、销量，以及库存数量。

（2）要求公司提供在最近的一个财政年度中，涉案产品的销量占公司总销售量的百分比。

（3）要求公司确认公司生产的其他产品是否与涉案产品共用生产线。如果是，则需要列明其他产品的名称以及该产品在公司销售总量中所占的比例。

（4）要求公司陈述是否有计划针对涉案产品在产能和产量方面予以增加和扩大、缩减或关停。

（5）要求公司陈述涉案产品的出口是否受到任何其他 WTO 成员的限制或遭受其他 WTO 成员的贸易救济。

### （二）应诉公司在美国的运营情况

本部分共包括六个问题：

（1）要求公司提供其在美国的最大的五家涉案产品进口商的信息（如公司名称、地址、联系方式等）。

（2）要求公司陈述其或其关联公司在美国是否有涉案产品的生产，或有计划在美国生产涉案产品。

（3）要求公司陈述其或其关联公司在美国是否有涉案产品的进口，或有计划在美国进口涉案产品。

（4）要求公司陈述其或其关联公司在过去的 5 年中是否在美国有涉案产品的库存。

（5）要求公司说明其是否有通过互联网销售涉案产品。

（6）要求公司列出其所知道的其他在中国生产涉案产品的企业的名单及联系方式。

## 二、填答要点

### （一）一般性注意事项

调查机构发送外国生产商/出口商问卷有两个主要的目的：①提供是否存在损害的信息，以及②提供有关对美出口水平的附加信息并同时通过对美进口统计数据核对。外国生产商问卷包括产能、产量以及向不同市场销售的信息。在一些案件中，美国官方进口统计数据包括的部分海关编码分类所对应的产品，并不属于保障措施案件调查范围。在其他一些案件中，官方的统计数据基于其他原因可能并不可信。在这些情况下，外国生产商问卷可以提供当前的进口趋势，能够指明哪些中国生产商是主要的出口商。

对于外国生产商问卷，主要关注被调查产品的生产能力。对于产能通常是很主观的计算数据。公司要谨记，较低的产能通常会比较有利，一个高的产能利用率（产量/产能）将会表明对美国行业的威胁较小，因为在不久的将来只有很小的潜在产能可能会用于对美出口。

当然，回答问卷要诚实并且要有可支持的事实。要注意，对于产能问题的回答不能与公开可获得的信息相矛盾。对于生产多种产品的公司要考虑一般的混合生产情况下的被调查产品的产能，而不是考虑将所有的生产都集中在被调查产品时的产能。

表明被调查产品有其他的销售市场对于公司也是有利的。因此，需要仔细审核产品销售记录，以确认销售记录包括了所有对其他国家以及国内市场的销售。这些销售将会表明，如果存在额外的产能，也并不是必须销售至美国市场。另外，公司需要仔细审核对其他国家的销售价格信息，以确认价格是准确的并且不是非常低的价格，因为在其他市场上销售的价格偏低会表明美国市场相比其他市场，在以后的出口中是更好的选择。

## **(二) 具体填答要点**

### **1. 问卷第一部分问题**

(1) 对于问题 2 和问题 3，公司填答时要注意销售量的总额包括公司内销和外销的总和。

(2) 对于问题 4，调查机构提出此问题的目的是要评估出口国生产涉案产品能力的趋势如何，以便判断是否存在对本国产业损害的可能性，因此公司在回答此问题时需要谨慎。

(3) 对于问题 5，调查机构主要是从侧面考察如果其他 WTO 成员对该出口国的涉案产品采取了限制或贸易救济措施，则该国的涉案产品是否存在损害他国国内产业的可能性。对于此题，公司必须注意不同国别的案件对涉案产品的范围是否有所不同，如果涉案产品范围不同，即使涉案产品名称相同，也不要轻易填“是”。

### **2. 问卷第二部分问题**

(1) 对于问题 1，根据问卷要求的具体时间段，公司应按照自身的实际出口量，填写其在美国的前五位进口商的信息。

(2) 对于问题 2 和问题 3，调查机构询问的主要目的是要评估外国涉案企业在本国的生产涉案产品能力如何或进口涉案产品的能力如何，以便判断是否存在对本国产业损害的可能性，因此应诉公司在回答此问题时需要谨慎。

(3) 对于问题 4，如果公司在美国的关联企业在过去的 5 年中，确实存在涉案产品的库存问题，则在填报库存数量的同时，应对库存的原因予以陈述。

(4) 对于问题 6，公司可以只列出与自身有业务往来的生产涉案产品的中国企业名单即可。