



研究成果

浅析WTO争端解决中国诉美轮胎特保措施案的



来源方式：原创

发

## 浅析WTO争端解决中国诉美轮胎特保措施

孙立文<sup>※</sup>

**摘要：** 美国政府于2009年9月宣布对中国输入美国的轮胎采取特殊保障措施，将其提交WTO争端解决机构处理。应当说，中国政府将这一关于中国加入WTO实施争议交予WTO争端解决机构处理，其法律意义大于实际意义。但是鉴于本案的做法，中方澄清相关法律规则的意图恐怕很难实现。

**关键词：** WTO争端解决 保障措施 《中国加入世界贸易组织加入议定书》 保

中国出口商的达摩克利斯之剑终于落下，在《中国加入世界贸易组织加入议定书》第16条规定的所谓“过渡的产品专向性保障机制”（Transitional Product Specific Safeguardism）规则，即“中国保障措施”（China Safeguard）或者“特保措施”，美国曾数次对中国出口到美国的床垫、钢丝衣架、金属水管管件、环焊产品进行过六次特保措施调查，只有最近这一次关于汽车轮胎的特保措施调查于2009年9月生效。中国政府在奥巴马总统宣布这项特保措施不久，就宣布对美国轮胎实施特保措施（2009年9月27日），应当说这是中国政府对美国针对中国产品的保护主义性质的措施应当说并不违反WTO规则，在多边争端解决机制无法对错误适用时，相关WTO成员采用符合WTO规则的措施补偿相应的利益损失或者达到节损

复性的措施的同时，中国政府也通过WTO争端机制向美国政府提出就轮胎特保式提交争端解决机制处理。

应当说从中国加入世界贸易组织之日起，中国的学术界和贸易政策决策的对策，其中有意见认为中国可以利用WTO争端解决机制处理有关争议。但由于经济意义，而从以往WTO争端解决机制专家组和上诉机构处理争端中解释WTO关于特保措施的适用规则并不一定会产生有利于中国的裁决意见。不过，最终揭开这一措施的所有法律疑问也是对中国参与加入世界贸易组织谈

## 一、关于“特保措施规则”

从中国加入世界贸易组织那一刻起，特保措施就成为悬在中国出口商头口产生巨大负面影响，对此判断中国的学术界和贸易政策制定者似乎不存在应对这种歧视性措施的实施，研究者却存在较大分歧。

一些意见认为，中国政府在加入世界贸易组织谈判的过程中意识到了特保措施滥用或者不适当适用特保措施的问题，要求WTO成员在程序公正和适用客观时《中国加入世界贸易组织工作组报告》（以下简称《工作组报告》）（WT/）措施条件规则，即所谓判断“市场扰乱”的标准，并进一步强调审查市场扰乱因素。因此，WTO规则中存在成员实施特保措施的标准，如果这些规则没有得到来寻求法律救济。

另一些意见则认为，WTO成员实施特保措施，通常其贸易保护意义，甚至是一个WTO成员面对中国这样一个巨大的经济体加入WTO后对多边贸易体制和出的一条退路。这种措施本身就是一种政治性、选择性较强的措施，是WTO的工具，因此很难用以WTO贸易规则为取向的争端解决机制来判断其实施的合理性。《工作组报告》对特保措施实施的条件进行了描述，但是分析这些规则以约束WTO成员对特保措施的不适当使用。《工作组报告》的第246和247段，所谓贸易转移的客观标准应当包括的因素作出了规定，但是这种程序规则和品实施保障措施的一种最低要求，是否有理由采取特保措施，WTO成员主要依据国内法规则行使裁量权。因此，笔者先前的分析认为，判断进口量的绝对易转移的存在具体标准主要是WTO成员国内法事项。在这种情况下，争端解决法律救济值得怀疑。

## 二、WTO框架下美国-轮胎特保措施争端

2009年9月14日，中国政府就美国政府决定向中国出口轮胎征收高关税

1月19日，WTO争端解决机构建立专家组对中国提出的申诉进行审查。这一案程序。

根据中国提出的磋商要求，中国政府首先对美国所采取措施的异议不在专向限制措施（China-specific restriction），即所谓特保措施的适用，的高关税措施，从表面上看属于保障措施的范围，应当适用《保障措施协议》而作为保障措施，美国提高中国进口轮胎关税的做法违反了GATT 1994第十反了GATT 1994第一条第1项的关于普遍最惠国待遇规定。

其次，在上述主张之外，中国政府也提出来美国政府适用措施的方法也和第4段关于适用中国专向限制措施的条件规则，同时违反《加入议定书》和限度的规定，也违反《加入议定书》第16条第7段关于限制措施实施的期

从中国的磋商要求的第一个主张来看，中国政府首先从根本上否定美国美国适用特保措施的方式存在异议。据笔者分析，这种主张纯粹是在玩儿文从《加入议定书》第16条的内容来看，对于中国产品的进口限制措施显然并没有表明中国产品专向限制措施是WTO保障措施制度的例外，从第16条文一种针对中国产品的歧视性的措施，这种措施的适用条件包括（1）中国产品2年的期限之内；（3）符合第16条第1段和第8段规定的条件。

笔者的上述理解方法在WTO争端解决专家组和上诉机构关于条约解释和W的。

根据上诉机构一贯的对WTO各协议适用关系的解释，WTO的各项协议是WT效力是平等的。在阿根廷-鞋类案（欧共体）中，在专家组将GATT 1994第十《SFG协议》的关系解释为一般法和特别法，先法与后法的关系后，上诉机构9）特别改变了专家组的这一裁决意见，认为GATT 1994第十九条和《SFG协议基础，二者共同适用。根据上诉机构在危地马拉-水泥案I（墨西哥）（WT/DS60只有在WTO协定明确规定各协议之间的特定关系时，适用规则时才会考虑如身殊规则。然而，到目前为止，WTO争端解决上诉机构还没有关于适用WTO某一效力的实践。不过，就此认为《SFG协议》与《加入议定书》第16条安排之G协议》的例外，理由并不充分。在上述两个案例中，上诉机构将GATT1994于争端解决规则和程序的谅解》（以下称DSU）第6.2条和《反倾销协议》（

相补充的关系，是因为不论是保障措施规则还是反倾销争端解决的规则，它文规定的，比如《SFG协议》第一条文本明确规定：“本协议规定GATT 1994则”。而DSU第6.2条和ADA第17.4条的关联性也是DSU附件II中明确规定的。

“过渡性的产品专向保障机制”与规定保障措施制度的GATT 1994第十九条和T 1994第十九条和《SFG协议》都没有明确指明，在这种情况下，《加入T 1994第十九条和《SFG协议》所建立的保障机制之间的关系就是WTO法律框各自有各自的适用条件和范围。作为一种不同于GATT 1994第十九条和《SFG府对中国出口其境内的轮胎采取的保障措施完全是依据《加入议定书》第16是否合法的标准也只能是这一条的规定。如果美国的措施符合这一条的规定美国所采取的措施违反GATT 1994第一条关于普遍最惠国待遇的规定也就无从

至于美国的措施是否符合第16条的规定，要通过争端解决专家组和上诉判断。从一般条件的角度来看，针对中国的并且在十二年的过渡期内适用这美国的措施是否合法，那么就要看第三个条件是否满足。

从中国磋商要求中的第二个主张来看，由于《加入议定书》第16条规定节，如何理解WTO其他成员适用《加入议定书》第16条的规定是否违反该条款和上诉机构适用和解释条约的方法和实践的基础上，对专家组或上诉机构的测，寻求更有利于中国一方诉求的法律主张。

从上诉机构确立的维也纳《条约法公约》或国际习惯法关于条约解释规组在美国-贸易法301条款案（欧共体）（WT/DS152/R, 1999）的裁决报告中对上下文并重，并同时考察条约的目的，这一解释意见在美国-虾案（印度等）构报告中也得到坚持。从条约解释的技术上看，在多个案件中，专家组和上出身出发解释条约。

从《加入议定书》第16.1条的文字出发解释特保措施实施的条件，以下首先，根据这一条款的文字，对中国产品适用特保措施，似乎进口数量品或直接竞争产品的国内产业所造成的市场扰乱是两个相互独立的条件。换时满足进口增长、国内同类产业或直接竞争产业的严重损害以及二者之间的品造成市场扰乱并不需要以进口数量的增长为前提，只要中国产品在特定条业市场的扰乱，进口国政府即可就对中国产品进口实施限制措施，因此如何“中国保障措施”实施的关键性因素。

其次，根据《加入议定书》第16.4条对市场扰乱的认定做出进一步解释

市场扰乱是指进口以绝对或相对数量迅速增长，构成国内产业的实质性损害。当考虑进口量、进口产品价格对国内同类或竞争产品的影响、进口对产业的是国内产业的实质性损害或损害威胁，从文字上看，这种条件与反倾销调查。此，能够导致适用反倾销措施的中国产品的进口，必然会导致特保措施的适。同的是，在实施特保措施时，中国产品进口数量的绝对或相对增长是国内产理解。中国政府在其向美国提出的磋商要求(WT/DS399/1, 2009)中就提出了的“重要原因”比这一术语应有的一般意义要“狭窄”许多。

第三，《加入议定书》第16.1条和第16.4条中所规定的“进口数量的增如何认定。中国的磋商要求认为美国进口的中国轮胎的增长既不符合“进口“进口量的迅速增长”这一条件。从一般保障措施争端解决的情况来看，专确立了一种判断进口量增长的指导原则，即进口的增长应当是时间上和在数h)、足够突然(sudden enough)，足够剧烈(sharp enough)，足够重大原则虽然在美国-钢铁保障措施案(欧共体等)(WT/DS248, 249, 251-254, 258战，但是上诉机构的裁决意见再一次确定了这一判断进口量增长的指导原则议》第2.1条的文字的分析和对GATT1994第十九条规定的保障措施的性质的合理性，认为《SFG协议》第2.1条的文字显示进口量的增长需要有一个程度ATT1994第十九条规定的保障措施的“针对特定产品进口的紧急行动”的性质定的“足够接近、足够突然、足够剧烈，并且足够重大”指导原则符合相关一指导原则实际上构成了保障措施制度中认定进口量增长这一条件的指导原做出裁决时应当遵循上述指导原则。

然而上述适用于一般保障措施实施中进口数量增长的认定原则，是否能程度上要依赖专家组或上诉机构对特保措施性质的解释。

第四，对于中国政府针对WTO成员实施的特保措施提出申诉，专家组是进行审查，还是仅仅对有关WTO成员进行特保措施的合法性进行审查，也是适用方法的问题。根据DSU的规定和WTO专家组以往审查贸易救济措施争的专家组对于反倾销措施争端的审查范围只限于WTO成员调查机构适用ADA规则的查结论，换言之，只要调查机构适用ADA规则是适当的，即使专家组根据相他相关结论做出不同裁决结果，专家组也不能变更调查机构的意见。而在TO调查机构适用《SFG协议》规则的适当性进行审查，而且有权对调查机构裁决结论缺乏事实基础或事实上的合理性，专家组仍然可以认定相关措施的

议》的规则。然而，这一先例是否适用于与一般保障措施性质并不相同的特保措施，仍有待进一步的研究和探讨。见。

### 三、结论

由于《加入议定书》第16条对适用于中国的进口限制措施的性质及其与一般保障措施的区别，对这种措施适用的方式和争端解决都没有详细的规定，因此大大增加了特保措施提交WTO争端解决机制处理的不确定性。

笔者根据这种措施规定的方式，以及WTO争端解决专家组，特别是上诉机构的意见倾向认为，对中国诉美国的“轮胎特别保障措施”争议的处理可以

首先，从特保措施的规定方式来看，这是一种差别待遇措施，是一种多边的措施。如此，这种措施被作为一种临时性的过渡措施，实施期限为12年，从这个角度看，机构对其实施的条件进行实质性审查的可能性较小，换言之，从事实和经济措施的经济合理性进行审查，专家组和上诉机构审查的范围更可能限于美国措施的透明度要求，也就是说美国调查机构是否制定和公布了“特保措施”实施规则执行特保措施。

其次，鉴于《加入议定书》第16条在一般性的多边贸易规则中缺乏相应请求中具体提出关于“进口量的增长”和“进口迅速增长”的具体解释意见和越权的考虑，可能会回避对“进口量增长”与“进口迅速增长”的判断原则提交WTO争端解决机构处理的全部意义也将失去。

综上所述，《加入议定书》第16条规定的特保措施是一种特殊的措施，其解释和适用很难与其他WTO规则和措施协调和统一起来，阻止这种特保措施的使用，以便在最大程度上维护中国特定产品出口商和进口商的利益。

Title: A Brief Analysis on the Legal Implications on U.S.-China

Abstract: The U.S. government announced its China-safeguard measure on light truck tires from China in September, 2009, which caused significant economic impact on China. The U.S. government's measure, including initiation of anti-dumping and countervailing duty investigations, and submission of the dispute to the dispute settlement mechanism, has raised concerns about the impact of the measure on China's trade and economic development. The analysis in this paper shows that the measure is not consistent with the relevant rules in The Protocol on China's Accession to the WTO, and the U.S. government's practice is not in line with the practice of the Dispute Settlement Body.

Key words: WTO dispute settlement; safeguard measures; Protocol on China's Accession to the WTO

