

【文章编号】1002—6274(2020)02—069—12

# 美国加征关税的国内法与国际法规则运用冲突研究\*

李天生 臧祥真

(大连海事大学法学院 辽宁 大连 116026)

【内容摘要】在全球经济增长放缓的背景下,加征关税已经成为国家间贸易摩擦的重要形式。自 2016 年以来,美国不断增加对中国加征关税的额度,加征关税的法律依据也更加多样化。美国加征关税的法律依据主要分为针对不公平贸易行为、保障措施和国家安全例外三大类型。美国加征关税的国内法与国际法规则运用存在长期冲突,根源在于美国加征关税立法上确立的美国法优先原则,这将对今后国际贸易体系的改革和发展产生重大阻力。

【关键词】加征关税 公平贸易 保障措施 国家安全

【中图分类号】DF961 【文献标识码】A

世界贸易组织(WTO)的目标是促进贸易的自由化,主要采取的方式就是降低各成员国间的关税壁垒,并在《关税及贸易总协定》(GATT)中做了详尽的规定。WTO并不禁止各缔约国通过关税对国内产业进行保护,但对关税的类型和幅度进行了严格限定。在WTO规则下,反补贴和反倾销税的规定体现了对不公平贸易行为的关税救济措施;WTO规则中的《保障措施协议》规定了对已达成减免关税协议遵守的例外;GATT第21条规定了相应的基本安全利益例外关税措施。美国关税立法的价值目标具有明显的追逐贸易对等(对外宣称贸易公平)、保护本国经济秩序和国家安全的特点。<sup>①</sup>国会编纂的《美国法典》(USC)第19编“关税”专编中汇集了美国加征关税在对外贸易领域的立法依据,典型的是《1930年关税法》《1962年贸易扩展法》和《1974年贸易法》。关税制度中国家安全方面的规则集中体现在《美国法典》第50编“战争与国防”专编中,主要以《1917年与敌对国家贸易法》和《国际紧急经济权力法》为代表。

2016年以来美国对华加征关税力度空前,第一轮500亿美元的征税范围主要集中在机械设备、电子设备、运输设备、医药等高端制造业。<sup>[1]P110</sup>有观点认

为,“美方的目标并不是要降低与中国的贸易逆差,而是试图遏制中国在高科技领域内取得进一步的技术进步”。<sup>[2]</sup>美国作为WTO成员国,加征关税措施类型与WTO基本一致,国内法中体现了三类加征关税措施:反对不公平贸易行为、保障措施救济、国家安全例外。但是,WTO规则追求的自由贸易价值目标与美国关税制度的价值目标并不一致,因此,各个加征关税类型下的具体规则运用存在显著冲突。实践中,美国常常用WTO规则的形式、国内法规则的实质做出单边加征关税措施,这种做法损害了WTO框架下以规则为基础的国际贸易体系,并可能导致这一体系演变为以权力为基础的政治体系。<sup>[3]P174</sup>

## 一、美国对不公平贸易行为加征关税的国内法与国际法规则运用冲突

### (一) 美国对不公平贸易行为加征关税的国内法与国际法规则及变化

美国针对不公平贸易行为加征关税的法律依据可以分为两类,一类是针对进口产品的不公平贸易行为加征关税,依据主要体现在美国《1930年关税法》规定的反倾销反补贴调查等条款之中;由于美国是

\* 基金项目:本文受2019年国家社科基金重大研究专项“海洋命运共同体视阈下海法体系构建研究”(19VHQ001)的资助。

作者简介:李天生(1974-)男,江西上饶人,法学博士,大连海事大学法学院教授、博士生导师,研究方向为国际法、海商法;臧祥真(1983-)男,山东潍坊人,大连海事大学法学院博士研究生,研究方向为国际经济法、海商法。

WTO 缔约国,有关反倾销和反补贴的 WTO 规则也被美国直接适用。另一类是针对国外市场对美出口产品方面的不公平贸易行为展开的加征关税措施,其主要依据是美国《1974 年贸易法》中的“301 条款”,及《1988 年综合贸易与竞争法案》中对原“301 条款”新增的第 1302 节(又称“超级 301 条款”)。“301 条款”体现出明显“进攻性单边主义”特点,<sup>[4]P179</sup>直接冲击 WTO 规则。WTO 规则针对不公平贸易行为加征关税的规定主要体现在反倾销税和反补贴税的征收上,主要依据有 GATT1994 第 6 条、第 16 条、《补贴与反补贴措施协定》和《反倾销协定》等,这些规则反映了世界各国对经济利益的共同诉求,也是经济全球化对法律的要求。<sup>[5]P68</sup>而美国加征关税的相关法律规则及其运用实践与此存在本质不同。

表 1 美国法和 WTO 规则针对不公平贸易行为加征关税的规定

法律依据	重点内容
19 U. S. C. § 1671(a) (反补贴条款)	该节规定了反补贴税的征收条件,即管理当局裁定出口至美国的产品存在补贴,且对美国产业(或其建立)造成了实质损害(威胁)。在计算方法上,对于美国认定的“非市场经济国家”存在双重加征关税的问题,即对同一进口商品征收反倾销税后同时加征反补贴税。
19 U. S. C. § 1673(a) (反倾销条款)	该节规定了反倾销税的征收条件,即管理当局裁定某种商品以不公正的方式在美国进行倾销,对美国产业(或其建立)造成了实质损害(威胁)。反倾销关税的征收仍然保留“替代国”的做法。
19 U. S. C. § 2411 (“301 条款”)	如果美国贸易代表认为美国贸易协定下的权利被外国否定,对美国商业造成了不合理的负担,贸易代表有权采取措施(加征关税是重要的方式)以消除外国的不正当做法,具有强烈的单边主义报复性措施的特点。
19 U. S. C. § 2111(a) (101 条款)	当总统确定外国或美国的现有关税或其他进口限制不当地对美国对外贸易造成了负担和限制,总统可签订贸易协定,通过公告修订或继续现有关税。
WTO 规则	主要体现在 GATT 第 6 条、第 16 条《反倾销协定》和《补贴与反补贴措施协定》等规则中。当产品以低于正常价值或存在补贴的形式进入一国市场,并对该国产业造成损害,WTO 成员方为了恢复正常的进口秩序和公平的贸易环境,有权征收反倾销和反补贴税等贸易救济措施。

随着贸易保护主义盛行,近年来美国尤为强调“公平贸易”政策,其重点之一是对非市场经济地位的敌视,突出表现是针对美国认定的非市场经济国家以公平贸易的理由加征关税。本来,国际贸易秩序中,设置反补贴和反倾销税的目的不是消灭非市场经济,而是作为一种不同经济类型国家的衔接机制,促进多样化的贸易交往,因此 WTO 规则中并没有对

“非市场经济”的标准进行界定。目前美国国内法中对非市场经济的规定,仍然具有浓厚的意识形态色彩。并且随着当前国际经济发展局面的改变,美国不断利用自身经济优势,在世界范围内对非市场经济发展模式进行遏制,往往将经贸问题泛政治化。例如在美国领导建立的美墨加自由贸易区协定(USMCA)中,“非市场经济国家”条款被称为毒丸条款。<sup>②</sup>2019 年 3 月 1 日,美国贸易代表办公室发布《2019 贸易政策议程及 2018 年度报告》,要求 WTO 必须进行改革以应对“非市场经济”挑战。美国认为 WTO 的现行规则及争端解决机构机制存在缺陷,不能防范“非市场经济”国家对全球贸易造成的破坏。

## (二) 美国运用替代国规则及“双重救济”加征关税与国际法规则的冲突

美国国内法下以公平贸易为由加征关税的实质是保护本国贸易利益,重点以防范非市场经济地位的进口国产品为重点。与国际法规则的冲突体现在反倾销调查中的替代国做法以及反补贴税征收中的双重救济方面。首先,美国反倾销调查中的替代国规则与国际贸易非歧视性规定冲突。美国反倾销调查中的替代国做法源于其至今仍然对“非市场经济国家”认定的歧视性立场。WTO 规则中没有关于“非市场经济国家”的定义和判定标准,《中国入世议定书》(以下简称“议定书”)提到相关概念。“议定书”第 15 条规定,“其他 WTO 成员在对中国企业发起反倾销调查时,如果中国企业不能证明其所处产业具备市场经济条件,则反倾销当局可以采用替代国价格进行倾销的认定和计算。”该规定在 2016 年 12 月 11 日到期后自动失效,其中对“市场经济条件”的描述更不能成为继续视中国为“非市场经济国家”的依据。根据“议定书”第 15 条,2016 年 12 月 11 日以后,包括美国在内的所有世贸组织成员应终止采用“替代国”价格计算中国出口企业倾销幅度的做法。但美国目前仍然坚持采用替代国方法确定自中国进口产品的正常价值。美国商务部 2017 年 3 月对中国铝箔产品进行反倾销立案调查,以中国是非市场经济国家为由,继续运用替代国规则确定反倾销税率。<sup>③</sup>2018 年 2 月 27 日美国商务部发布了对中国铝箔产品反倾销调查最终裁定,决定实施高达 48.64%—106.09%的反倾销税率。<sup>④</sup>美国无视“议定书”第 15 条的规定,将中国与其他 WTO 成员区别对待,对中国采用替代国规则加征反倾销税与 WTO 非歧视性规定明显冲突。其次,美国反倾销、反补贴“双重救济”与《补贴与反补贴措施协定》规则冲突。在 2011 年“美国对华双

反措施案”中,美国在对中国四种产品采取了反倾销措施后,又进行反补贴调查,这种对同一产品进行“双重救济”的做法被 WTO 争端解决机构(DSB)上诉机构否定,理由是征收反倾销税后又以反补贴税措施两次抵消同一种补贴,违背了《补贴与反补贴措施协定》项下第 19.3 条中“适当”的规定。<sup>⑤</sup>美国频繁交叉使用“双反”措施,构成重复征税。虽然 WTO 多次否定了美国“双重救济”做法,但是,美国通过不断修改国内法的方式坚持“双重救济”。2014 年“中国诉美国关税法修正案”中,上诉机构部分否定了美国的做法;<sup>⑥</sup>之后美国启动修法程序,于 2015 年 6 月 24 日通过了“贸易优惠扩展法案”,<sup>⑦</sup>对其反倾销和反补贴法予以修改,以图规避国际贸易的重要规则。

(三) 美国以公平贸易为由单边加征关税违反多边国际法规则

“公平贸易”理念源于国际交易中经济利益不平衡的现实,其目标是提供公平的贸易条件并确保那些被边缘化的生产者的权益。<sup>[6]P41</sup> 自由贸易体系下的公平贸易,应当建立在维护竞争性市场秩序下的多边贸易体制之中,对不公平贸易行为加征关税的措施应当遵守多边贸易体制下的国际法规则。

首先,美国单边加征关税措施与多边贸易体制规则冲突。WTO 争端解决机制旨在有效解决成员国之间的贸易争端,WTO 规则中的附件 2《关于争端解决规则与程序的谅解》(下称 DSU)是解决贸易争端的程序性规定。DSU 第 23 条规定的条约目的,“是在国内和国际市场上创设有助于个人竞争活动的市场条件,并提供一个安全、可预见的多边贸易体制。”<sup>⑧</sup> DSU 第 23 条“多边体制强化”的内容,对缔约方不得采取单边措施这一原则作了具体规定,该条至少包含两层含义:一是要在 WTO 框架之内的多边机制下解决贸易争端;二是采取加征关税措施时,应当符合 WTO 规则标准,而不能只考虑本国法。美国以国内法为依据,以其他 WTO 成员行为违反公平贸易标准为理由,单方面采取加征关税的措施,明显违背多边贸易体制规则。在“欧盟诉美国《1974 年贸易法》第 301—310 条款案”中,<sup>⑨</sup>专家组认为,根据美国政府《行政行为声明》的规定,美国不得在争端解决机构未授权时依据 305 条款采取措施,<sup>⑩</sup>该案裁定的基础是美国递交的《行政行为声明》。<sup>⑪</sup>可以推定,专家组认定美国运用“301 条款”不能与 WTO 规则相违背,应遵循 WTO 规则下的多边体制规则。

其次,美国单边加征关税措施违反国际法中的“反措施”规则。规定“反措施”规则的《国家对国际

不法行为的责任条款草案》(以下简称“《草案》”),是联合国国际法委员会(ILC)对于习惯国际法规则的编纂,在国际社会中得到广泛适用。<sup>[7]P151</sup>以 2018 年美国依据“301 条款”对中国加征关税事件为例,美国对中国实施加征关税的措施属于《草案》第 49.1 条规定的“反措施”,根据该条,美国需要证明中国存在国际不法行为。按照《草案》第 2 条,一国的国际不法行为是指该国违背了其应承担的国际义务,但是美国既没有证明中国违反了 WTO 规则下的义务,也不能证明中国违背其他国际法义务,所以此次美国的 301 制裁并不构成反措施。

再次,美国加征关税的单边措施违反国际法善意履行义务。美国在“欧盟诉美国《1974 年贸易法》第 301—310 条款案”中提交《行政行为声明》以及在“中国诉美国关税法修正案”中同步进行修法的做法,表明美国至少在形式上对国际法规则的尊重。但是,在 2018 年以“301 条款”加征关税的事件中,却体现出违反国际法规则的故意,与国际法上的善意原则相冲突。善意履行条约义务是一般国际法上的一项义务,在国际公约和国际文件中得到广泛确认,其基本含义是缔约国不能以国内法的规定限缩国际公约的适用范围。<sup>[8]P4</sup>《联合国宪章》第 2 条第 2 款规定“各会员国应一秉善意,履行其依本宪章所担负之义务,以保证全体会员国由加入本组织而发生之权益。”《维也纳条约法公约》第 26 条规定,已生效条约对当事国具有拘束力,各当事国应当善意履行。<sup>⑫</sup>善意履行也适用于世界贸易组织争端解决程序,<sup>[9]P151</sup>在“美国虾—海龟案”中,WTO 上诉机构指出,“善意原则既是一般的法律原则,又是一项国际法原则,限制各国对权利的行使……也就是说,权利必须善意地,即合理地行使。”<sup>⑬</sup>美国“301 条款”规定的是具有单边报复性的加征关税措施,是脱离 WTO 规则框架的立法。以“301 条款”(d)(3)(B)(iii)项的规定为例,<sup>⑭</sup>该条款列举的事项没有包含《WTO 协定》第 2 条规定的各成员应履行的附件中的多边协定义务,体现了明显的单边性,同时,美国通过《乌拉圭回合协定法》明确规定《WTO 协定》不得限制包括“301 条款”在内的国内法,这更构成对多边机制体系的挑战,违反了国际法下的善意履行义务。

二、保障措施下美国加征关税的国内法与国际法规则运用冲突

(一) 美国以保障措施加征关税的国内法具有单边主义特点

保障措施与反倾销税反补贴税等贸易救济措施最大的不同是,其针对的是“公平但有损害”的贸易行为。美国现行国内法上的保障措施主要规定在《1974年贸易法》中的第201-204节,俗称为“201条款”。对于非市场经济国家产品可能造成的市场扰乱,《1974年贸易法》中的406条款做了专门规定,其实施特殊保障措施的条件更为宽松。另外,107条款还授予总统在贸易协定谈判中可采取加征关税等临时措施应对国内市场竞争条件的变化。WTO规则下依据保障措施加征关税的规定,主要包括GATT第19条、《保障措施协议》、《农产品协议》第5条特别保障条款、《纺织品与服装协议》第6条以及服务贸易领域GATS第10条紧急保障措施条款,这些条款允许成员方政府在进口大量增加对国内产业造成严重损害的情形时,暂停履行其WTO义务。

表2 美国国内法和WTO规则下以保障措施加征关税的规定

法律依据	重点内容
19U.S.C. § 2251 (a) (201条款)	如美国国际贸易委员会(USITC)裁定进口商品的数量增加,造成美国产业损害,总统有权对进口产品征收关税。
19U.S.C. § 2117 (a) (107条款)	美国主要谈判目标是取得国际一致统一的规则和程序,在消除国际贸易壁垒或其他扭曲允许的范围内,可使用临时措施。
19U.S.C. § 2436 (406条款)	如USITC认定国内市场遭到破坏应决定对该物品提高或实施税收或其他限制措施,总统应根据委员会的裁定采取措施,必要时可以采取紧急措施。
GATT第19条	如果成员国因为意外情况或因承担GATT的义务,使进入本国领土的某种产品数量大幅增加且对本国相同(或与其竞争)产品造成重大损害或威胁时,缔约方可以在必要限度内暂时修改或停止承担协议义务。
《保障措施协议》	第2条规定了保障措施的实施条件:仅当进口产品急剧增长对国内相关产品产业造成严重损害或威胁时,可以采用保障措施。
《农产品协议》	当进口农产品满足了数量激增的“数量触发”或价格重大降低的“价格触发”时,成员国可以征收附加税。
《纺织品与服装协议》	成员方可以对尚未纳入GATT1994的产品采取过渡性保障措施。
GATS第10条	同GATT一样规定成员国可采取紧急保障措施,但应在非歧视原则基础上就紧急保障措施问题进行多边谈判。

按照上述WTO的规则,合理克制使用保障措施,是实现贸易自由与国内经济秩序平衡的重要方式。多边贸易体制要求各个缔约国对主权进行适当的让渡,保障措施只能是特定情况下关税减让原则的例外。美国的“201条款”作为单边保障措施,脱离WTO框架,侧重于本国利益的保护,打破了自由贸易与维护国内经济秩序的平衡,美国运用该条款加征关

税具有明显的单边主义色彩。美国依据《1974年贸易法》对进口洗衣机和光伏产品发起“201调查”后,于2018年1月对两者征收高达50%和30%的关税。<sup>⑤</sup>这是2001年以来美国首次发起“201调查”,其目标主要是通过扶持传统产业,获得产业工人选票,但破坏了多边贸易体制。另外,美国采取保障措施后,滥用自愿限制协议的做法也属于典型的单边主义措施。“自愿出口限制”是指出口方在受到进口方的威胁之后主动减少出口的情形,这种做法也被称为“灰色措施”。典型例子是,经过单独谈判,2018年4月30日,阿根廷、澳大利亚和巴西获得美国钢铁和铝加征关税措施的豁免,韩国获得钢铁措施的豁免,加拿大、墨西哥、欧盟和韩国的铝加征关税措施暂时豁免至6月1日。<sup>⑥</sup>WTO《保障措施协议》的第11条明确规定,在成员国之间应当禁止和消除“灰色措施”。美国这种以保障措施相威胁,对WTO成员方采用灰色措施的做法,严重违背了自由贸易的基本价值。

## (二) 美国法下保障措施因果关系标准与WTO“不归因性”规则冲突

为了保护国内经济产业和秩序,美国法下保障措施采取了比WTO规则更为宽松的标准,而且在多次被WTO争端解决机构裁定败诉后,仍然没有对本国法进行修正。美国《1974年贸易法》第201条将实施保障措施的因果关系标准降低为仅仅要求证明进口是“严重损害”或者严重损害威胁的“实质原因”,而不要求是“主要原因”。实质原因被定义为重要的不亚于其他因素的原因,其考察的因素远远少于WTO规则中规定“主要原因”,WTO规则中的“主要原因”要求较为严格地区分因果关系。

在“新西兰及澳大利亚诉美国对进口羊肉采取保障措施案”中,美国依据其国内法,在做“不归因性”的认定中,分析并认定了其他因素与增长的进口相比,都是引起损害的较不重要的原因。因此,认为已完成了WTO《保障措施协定》第4条第2款(b)项对“不归因性”的要求。WTO上诉机构于2001年5月1日向成员方发布了上诉机构报告,<sup>⑦</sup>否定了美国加征关税的做法,认为因果关系的认定是保障措施案件中的关键部分,应当进行严格解释。上诉机构分析了第4条第2款(b)项中“不归因性”的要求,指出当增长的进口与其他因素一同作用导致或威胁导致严重损害时,主管机关必须证明其他因素导致的损害并未归因于增长的进口之上。美国依据其本国“201条款”加征关税的做法,没有解释其如何已将其他因素造成的损害后果与增长的进口造成的损害后果区分

开来,没有完成第 4 条第 2 款(b)项“不归因性”的义务。可见,上诉机构对“不归因性”的要求比美国“201 条款”的要求严格得多,要求成员方当局必须分析这些其他因素的作用并说明如何将之与增长的进口区分开来,确保引起的损害的“单纯性”。

(三) 美国采用单边保障措施加征关税违反 WTO “不可预见的发展”条款

美国依据其国内法采取保障措施加征关税的做法多次被 WTO 争端解决机构否决后,认为 WTO 争端解决机构对于 GATT 第 19 条和《保障措施协定》中涉及“不可预见的发展”问题的解释不是基于协定“文本”本身,而是根据自己设计的标准进行了扩张解释,侵害了 WTO 缔约国运用保障措施维护正当贸易的权利,违背了 WTO 规则精神。<sup>⑩</sup>上述观点是对保障措施背后所代表的一般国际法下“情势变迁”原则的刻意曲解。条约法下的情势变迁原则,是指“如果由于一个不可预见的情势变迁而使条约中所规定的一个义务危及缔约一方的生存或重大发展,该缔约一方应有权要求解除这个义务”,<sup>[10]P355</sup>“情势变迁”是“条约必守”的一个特殊例外。为了防止滥用情势变迁原则,《维也纳条约法公约》对其适用规定了严格条件限制,尤其明确规定“不可预见的发展”是适用“情势变迁”原则的基本条件。<sup>⑪</sup>与一般国际法对“情势变迁”原则进行严格解释的精神相一致,在 GATT 第 19 条和《保障措施协定》中都对成员国采取保障措施的条件进行了严格和具体的限定。但两个协定中对“不可预见的发展”这一条件规定并不一致,这成为美国运用单边保障措施加征关税的借口。GATT 第 19 条第 1 款(a)中规定了“不可预见的发展”是实施保障措施必不可少的条件,在《保障措施协定》中却没有提及这一条件。美国在 WTO 争端解决程序中认为,由于《保障措施协定》制定时间上要晚于 GATT 协议,按照一般国际法“后法优先”的原则,采取保障措施时不必考虑进口产品的增加是否符合“不可预见的发展”这一情形。在 1997 年“韩国进口奶粉保障措施案”中,<sup>⑫</sup>专家组认为,虽然 GATT 第 19 条第 1 款规定了“不可预见的发展”,然而这个条件在《保障措施协定》中没有出现,“不可预见的发展”并不构成适用保障措施的条件;但是,上诉机构认为,GATT 和《保障措施协定》都是 WTO 协定不可分割的组成部分,两者具有完全相同的法律效力。因此,GATT 第 19 条第 1 款(a)规定的“不可预见的发展”

是成员国采取保障措施时应该证明的前提条件。

“不可预见的发展”在“阿根廷鞋类制品案”“韩国奶制品案”“美国羊肉案”等多个案中均有涉及。在 2003 年美国钢铁产品保障措施案中,WTO 专家组和上诉机构认定:美国钢铁产业遭受的所谓“严重损伤”并非“不可预见的发展”,由此对美国依据保障措施加征关税的做法予以否定。<sup>⑬</sup>此案中,上诉机构引用“美国羊肉案”的认定,指出“不可预见的发展”属于《保障措施协定》第 3 条第 1 款所说的“相关事实和法律问题”,主管当局公布的报告必须包括对“不可预见的发展”的认定与合理解释。因此,WTO 上诉机构的观点与该案专家组一致,认为“不可预见的发展”必须作为事实问题予以证明。

在国际贸易摩擦中,WTO 争端解决机构对“不可预见的发展”这一条件的严格审查,体现了在一般国际法上对“情势变迁”原则的价值坚守。美国国内法“201 条款”中没有要求进口增加符合“不可预见的发展”的规定,美国发起的有关保障措施案件的报告中也不阐述“不可预见的发展”问题,这些做法显然直接违反了 GATT 第 19 条的规定。

三、美国以国家安全例外为依据加征关税的国内法与国际法规则运用冲突

从历史考察,国家安全例外条款最早由美国创立,然后引入 1947 年的 GATT,目的是在自由贸易总目标下,打消各个国家在加入 GATT 时对主权被削弱的顾虑。国家安全是一个国家生存的基本保证,即使是公平贸易下的进口增加,如果威胁或损害了国家安全,主权国家也有权力采取加征关税等措施。

(一) 美国国内关税立法对国家安全采取模糊界定

美国以国家安全为由加征关税的依据分为对外贸易与国防两大立法领域。对外贸易立法领域中主要体现在《美国法典》第 19 编“关税”中,以《1962 年贸易扩展法》第 232 条“保障国家安全”条款为典型;<sup>⑭</sup>国防立法领域中有关规定主要体现在《美国法典》第 50 编“战争与国防”中,以《1917 年与敌对国家贸易法》和《国际紧急经济权力法》为代表,这些法律规定在国家安全面临威胁时,总统可以采取包括加征关税在内的紧急措施。另外,在国际法层面,作为 WTO 缔约国,美国要遵循 WTO 框架下国家安全例外条款的规定,主要内容体现在 GATT 第 21 条中。

表 3 美国国内法和 WTO 规则下以国家安全为由征收关税的主要条款

类型	法律依据	重点内容
对外贸易法领域	19 U.S.C. § 1862( 232 条款)	如果进口产品存在威胁到国家安全的情形 ,商务部可以发起调查 ,并与国防部协商向总统报告 ,总统有权决定是否加征关税。
	19U.S.C. § 2132( a) ( 收支平衡条款)	在出现根本性国际收支问题时 ,例如庞大的严重的收支赤字 ,严重的货币贬值 ,与其他国家合作纠正国际收支不平衡时 ,总统可以决定征收 15% 的额外关税。
国防法领域	《与敌对国家贸易法》( 50 U.S. C.ch.53)	总统可以“在战争期间”对任一外国加征关税。
	《国际紧急经济权力法》( 50 U.S.C. § 1701-1705)	当美国的国家安全、外交或经济遭受外国威胁时 ,总统可以宣布国家进入紧急状态。总统在“国家紧急状况”下可以对外汇管制、国际支付及资产转移做出限制 ,包括加征关税。
	《全国紧急状态法》50 U.S.C. § □1621 50 U.S.C. § □1631	总统可以宣布国家进入紧急状态 ,并可以在《国家紧急状态宣言》中或行政命令做出具体规定并递交国会 ,这些规定将赋予总统及其官员行动的权力。
WTO 规则领域	GATT1994 第 21 条	GATT1994 第 21 条标题为“安全例外” ,该条款允许 WTO 成员在一定条件下 ,为维护国家安全而背离其承诺的关税减免义务。
	TRIPS 协议第 73 条	TRIPS 协议不禁止缔约国为了国家安全进行资料保密或者采取任何行动。
	GATS 第 14 条第 2 款	任何成员国不能根据 GATS 要求他国违背国家安全利益 ,包括提供相关资料 ,不得禁止成员国为了国家安全而采取的行动。

美国国防领域相关立法加征关税的前提条件是“紧急状态”。美国战争和国防立法中 ,当国家遭遇紧急情况时 ,总统权力会得到极大扩张 ,采取贸易管制手段的形式也有别于平时时期 ,启动加征关税的形式不再是侧重经济因素 ,而以国家安全是否受到威胁为条件 ,此处的国家安全主要指国家处于战争或面临军事威胁等“紧急状态”。例如,《1917 年与敌对国家贸易法》赋予总统可以在“战争期间”对任一外国加征没有限制的关税 《国际紧急经济权力法》赋予总统在美国国家安全面临“非同寻常威胁”时 ,可以对外汇管制、国际支付及资产转移做出限制 ,包括加征关税。《1976 年全国紧急状态法》规定了总统使用紧急经济权力的具体程序。相对而言 ,此种“紧急状态”加征关税的情形较为明确 ,但是 ,贸易立法领域国家安全例外加征关税的规定则授予了总统更多权限。与国防立法中以“紧急状态”为前提条件的立法相比 ,美国在贸易法领域运用国家安全例外条款缺乏客观标准。总统以国家安全为由加征关税主要依赖于商务部的报告 ,如果报告中认定某类进口产品存在威胁到国家安全的情形 ,则总统就可以依据《1962 年贸易扩展法》第 232 条加征关税 ,且不需要经过司法审查。“232 条款”赋予美国总统加征关税的最终决定权 ,前提仅仅是商务部的“232 调查”结论 ,该条款的透明度与国防立法中对“紧急状态”的要求差别很大 ,并且缺乏必要监督 ,因此无论是商务部的调查结果还是总统的加征关税决定 ,其公正性与合法性常常引起质疑。

从“232 条款”的规定来看 ,没有对“国家安全”

的含义进行限定 ,对危害“国家安全”的标准也没有在条文上予以明确 ,而是依靠商务部的调查和总统的决定来确认。该条款( d) 项在两方面对有关国家安全的要素进行了扩张性规定 ,一是对“国防需求的国内生产”范围的扩张 ,二是对“外国竞争对国内产业经济福利影响”范围的扩张。关于“国防需求的国内生产”范围 ,该条款规定多种经济因素都可被视为国防需求的国内生产: 国内相关的产业产能、人力资源、产品、原材料以及配套供应和服务 ,产业增长所需的投资等。关于“外国竞争对国内产业经济福利影响”范围 ,几乎所有事项都被纳入到外国竞争对国内产业经济福利影响的评估之中: 进口产品数量、来源、特征、用途对美国产业和产能的影响 ,进口对国内产品替代所导致任何实质性失业、政府收入减少、投资和技术丧失以及其他严重影响。由此可见 ,对于“国家安全”因素 ,“232 条款”的内在逻辑在于: 几乎所有的外国竞争都会对国内产业经济福利产生影响 ,而这些国内产业经济福利与国防需求紧密联系 ,因此 ,所有的外国竞争都可能损害国家安全 ,都应当纳入到该条款的调查范围之内。<sup>[11]P163</sup> “232 条款”对“国家安全”因素的扩张性规定 ,为总统依据该条款加征关税提供了便利条件。在没有可信的国家安全威胁下 ,美国政府依据“232 条款”加征关税 ,构成对国家安全条款的恶意运用。<sup>[12]P895</sup>

在 2018 年 *Severstal Exp. GMBH v. United States* 案中 ,原告因为美国政府依据“232 条款”加征关税而向美国的国际贸易法院提起诉讼 ,认为“政府采取的贸易行动并非出于国家安全考虑 ,而是为了平衡

美国的贸易逆差。”但是法院认为,美国商务部作为“232 条款”的调查者,有权在美国钢铁工业受到威胁时代表相关利益方出具报告。<sup>②</sup>本案虽然形式上看是国际贸易法院支持了总统的“国家安全”决定,但主要原因是美国总统在运用“232 条款”时享有不受司法审查的自由裁量权。从《美国法典》的结构上看,《1962 年贸易扩展法》第 232 条“保障国家安全”条款属于第 19 编“关税”,而《1962 年贸易扩展法》的立法目的是“(1) 刺激美国的经济增长,维护和扩大美国国外市场;(2) 通过发展自由世界的开放和非歧视贸易来加强同外国的经济关系;(3) 防止共产主义经济渗透。”<sup>③</sup>整体分析,“232 条款”常常被用作防范“共产主义经济”对美国的威胁,实际上是冷战时期的产物。美国 232 调查因涉及国家安全事项而具有极大的法律不确定性,随着美国在反补贴、反倾销和保障措施方面不合理的做法不断被 WTO 争端解决机构否定,美国越来越倚重“232 条款”以国家安全例外为由推行其单边主义贸易政策。

## (二) 美国“232 条款”加征关税与 WTO “基本安全利益”例外规则冲突

贸易扩张是冷战时期美国争夺世界霸权的重要方式,《1962 年贸易扩展法》体现了这一要求。在当时背景下,美国政府将贸易管制与“防止共产主义渗透”紧密联系起来,试图通过加征关税方式来保护国内工人和企业。这种冷战思维显然与经济全球化的贸易趋势不符,所以之前美国运用“232 条款”进行调查的案件很少:自 1980 年以来,美国商务部根据第 232 条进行了 14 次调查,只有 1982 年里根总统依据该条款对利比亚生产的原油实施禁运;美国也运用“232 条款”对机床产品进行过有关危害国家安全的调查,该调查最终以 1986 年美国与日本、中国台湾地区达成自愿出口限制协议而告终,并未真正采取加征关税措施。<sup>[13]P780-790</sup>尤其是 WTO 成立以来,美国总统依据“232 条款”加征关税更是慎之又慎。<sup>[14]P330</sup>但是,近年来情况发生了变化。

2017 年 12 月,特朗普总统发布《国家安全战略报告》的“促进美国繁荣”一章,认为“经济安全即国家安全”,这一政策在关税领域得到了体现。2017 年 4 月 19 日,总统要求商务部调查铝和钢进口对美国国家安全的影响。美国商务部作出了美国国家安全受到损害的结论,理由竟然是全球钢铁产能过剩将导致美国钢铁产业受到损害、工厂关闭以及工人失业。<sup>⑤</sup>2018 年 3 月 8 日,特朗普总统宣布从 2018 年 6 月 7 日起,对所有贸易伙伴进口至美国的钢铁和铝

分别征收 25% 和 10% 的关税。美国以国家安全为由加征关税的国家包含了其传统的军事盟友如日本、德国等,其背后的逻辑被广泛质疑。2018 年 5 月 23 日,特朗普政府宣布对进口至美国的汽车零部件进行“232 条款”调查,以确定此类进口是否危及美国国家安全。<sup>⑥</sup>和平时期的汽车配件显然不可能对国防安全造成直接威胁,这一举动表明,依据“232 条款”加征关税是以经济因素而非国防安全为动机。从美国国内法有关以国家安全为由加征关税的规定看,《国际紧急经济权力法》虽然也规定“当美国国家安全、外交政策或美国经济遭受全部或主要来源于美国境外的非同寻常的威胁时”,作为授权美国总统加征关税的条件,但是该条将“国家安全”与“外交政策”“美国经济”进行了并列式列举,显然将经济安全与国家安全作了区分。同时,对程度也做了严格限定,为“非同寻常和特别的威胁”。

WTO 法律规则体系中的例外条款,并没有“国家安全”字样,规定的是“基本安全利益”例外,其基本含义是,在出现危及国家基本安全利益的特定情形下,成员方可以违反 WTO 协议中的义务性规定,作为违反贸易自由义务的例外措施,包括违反原本承诺的关税减让义务,向特定国家采取加征关税的措施。该例外条款在货物贸易领域具体体现于 GATT 第 21 条,在知识产权领域具体体现于《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS 协定)第 73 条,在服务贸易领域具体体现于 GATS 第 14 条第 2 款。美国《1962 年贸易扩展法》第 232 条要求美国加征关税时考虑其国内产业增长或产业经济福利等要素,这些要素并非为保护其基本安全利益所必需,不属于真正意义上的国家安全范畴。因此,美国以“232 条款”加征关税,违反了《世界贸易组织协定》第 16 条第 4 款关于“每一成员应保证其法律、法规和行政程序与所附各协定对其规定的义务相一致”的规定。

将经济安全扩大到国家安全领域的做法,早在 WTO 争端解决机构的前身关贸总协定委员会时期就遭到成员国广泛质疑。在“瑞典特定鞋类进口限制案”中,<sup>⑦</sup>瑞典政府宣布从 1975 年 11 月 5 日起对皮鞋、塑料鞋和胶靴等特定鞋类实行进口配额制度,理由是多年来这些特定鞋类的国内生产能力持续下降,在发生战争或国际关系的其他紧急情况时本国将不能供应基本必需的该类产品,这一状况构成了对国家安全的严重威胁,因此对特定鞋类进口实施限制的措施符合 GATT 第 21 条基本安全利益例外条款的精神。在 GATT 委员会讨论这一措施时,许

多成员国代表指责瑞典政府的做法缺乏充分的理由,并指出将依据 GATT 规定采取相应的措施。在此情形下,瑞典政府要求保持同各国进行协商,并在 1977 年 7 月主动撤销了这些限制措施。<sup>②</sup>

(三) 基本安全利益例外条款政治化与内涵扩大化违反国际法善意解释义务

美国在援引 GATT 第 21 条基本安全利益例外条款为其实施的贸易管制措施进行辩护时,认为“国家安全例外”不属于 DSU 管辖范围。因尼加拉瓜国内政变,美国以国家安全例外为由全面禁止与尼加拉瓜的贸易往来。当时关贸总协定委员会审理此案的评审团没有对美国是否违反了 GATT 第 21 条的具体规定进行审查,但是报告中认为美国对尼加拉瓜实施的措施违背了 GATT 总的目标宗旨。<sup>[15]P7</sup>

作为 WTO 缔约国,美国运用安全例外条款加征关税时应当受到 WTO 规则的约束,而不能以政治问题为由进行回避。建立 WTO 的重大贡献就是确立了以关税减免为目标,以规则为导向的国际关税制度。在此基础上,各个成员国均应按照国际法的规则,履行各自的减免承诺。按照美国在答复 WTO 被加征关税国磋商请求中的观点,包括 232 调查在内的涉及国家安全事项的加征关税行为,属于政治问题,WTO 争端解决机制无权审查或无能力处理此类问题。<sup>③</sup>照此逻辑,WTO 各成员国都可以以政治问题为由,不履行 WTO 协定下关税减免的义务。将 WTO 明确规定的基本安全利益例外条款解释为政治问题,从而将安全利益例外排除出 WTO 争端解决机制的管辖,明显是滥用国内法规则而架空 WTO 规则,这必然会导致国际贸易法治化的倒退。

从国际立法本意看,1947 年最初制定 GATT 时,世界处于二战后重建的关键时期,经贸发展提上了主要议程,当时对国家的理解主要集中在军事安全上。如果在加征关税领域随意扩大解释“国家安全”的含义,甚至认为“经济安全就是国家安全”,则违反了 WTO 基本安全利益例外条款的善意解释义务。对条约的善意解释被认为是国际条约有效实施的基础,<sup>[16]P665</sup>《维也纳条约法公约》第 31 条第 1 款明确要求条约应以善意原则、按照条约的通常含义及目的和宗旨进行解释。DSU 第 3 条 2 款规定,争端解决机构在解释条约时“依照国际公法的解释惯例澄清那些协定的现行规定。”在多个 WTO 案例中,争端解决机构将该第 31 条的善意解释条约认定为“依照国际公法的解释惯例”。<sup>④</sup>

按此善意解释原则对 GATT 第 21 条基本安全

利益例外进行分析可知,其“基本安全”属于国防和军事等引起国家紧急状态的事项。GATT 第 20 条和 21 条规定的用词分别是“一般例外”和“安全例外”。“一般例外”条款包含了多达 10 项内容,包括:公共道德;保障人民、动植物的生命或健康;输出或输入黄金或白银的措施;有关罪犯产品的措施;保护本国文物;保护可用竭的自然资源等方面,议定书赋予缔约国可以以这些理由作为关税减让的例外情形的权利。“安全例外”条款中(b)项赋予缔约国为三种事项采取措施保护基本安全利益的权利,分别是裂变聚变物质、武器弹药和作战物资、战时或国际关系的其他紧急情况。显然,“一般例外”条款是对涉及一般国家利益方面的规定,而“安全例外”条款主要涉及到国防和战争方面,因此又称为“国家安全例外”条款。有观点将国际贸易中的例外条款分为“根本例外”和“一般例外”,<sup>[17]P83</sup>这种两分法实际上是对安全利益例外条款的合理解释。GATT 第 20 条“一般例外”条款要求对情况相同的各国不得实施差别待遇,即“一般例外”措施要受到“非歧视性”的约束,GATT 第 21 条“安全例外”条款则没有此限制。

在 GATT 基本安全利益例外条款中存在一个所谓的“自裁决”条款,即第 21 条中“本协定不得解释为:……(乙)阻止任何缔约国为保护国家基本安全利益对有关下列事项采取其认为必需采取的任何行动……”,“其认为”这个规定表明,作为一种安全例外,其适用取决于援引它的世贸组织成员的自我判断。但是,成员方在适用“自裁决”条款时应具备善意理念。<sup>[18]P70</sup>建立 WTO 的宗旨和目标在于促进各国间自由贸易、互利合作,因此,GATT 第 21 条虽然有保障主权国家安全利益的价值导向,但同时是一种例外条款,也就是“不得不”采取的条款,成员国要对采取该措施的必要性进行举证。就是说,“其认为”仍然是客观性标准,而非主观的自由裁量。成员国解释该条款要根据《维也纳条约法公约》第 31 条第 1 款,受到善意原则的约束。在“乌克兰诉俄罗斯运输措施限制案”中,<sup>⑤</sup>专家组在 2019 年的报告中对“基本安全利益”进行了解释,认为“可以被概括为关于国家标志性功能的利益,即对外保卫领土和人口免受威胁,对内维持法律和公共秩序”。这一解释实际上排除了类似“经济安全”的情形,侧重于国防安全和国家公共秩序的规定。该案是 WTO 争端解决中第一次涉及 GATT 第 21 条的解释问题,该案认定缔约国在援引第 21 条采取关税措施时,需要说明国际关系的紧张情形与基本安全利益的足够联系以证

明其善意。以“基本安全利益”加征关税不能是模糊和不确定的,这是对 GATT 第 21 条最低的善意解释要求。例如,2014 年俄罗斯与乌克兰之间的紧急情况,因为被联合国大会认为涉及武装冲突、关系到边境安全和其他问题的事件,可以归为国际关系的紧张情形,从而属于“基本安全利益”。但是,美国运用“232 条款”加征关税涉及的大量事项完全属于经济范畴,不但与被加征关税国之间不存在“紧张情形”,甚至还在其军事盟友之间加征关税,显然违反了一般国际法的善意解释义务。

#### 四、美国加征关税的国内法与国际法规则运用冲突的根源

##### (一) 二元制关税法律体系下行政机关加征关税授权的扩张

美国国会与总统加征关税权力的宪法依据

职能部门	权力类型	法律渊源
美国国会	关税议案权	《美国宪法》第一条第七款第一项规定,征收关税的议案必须由众议院提出。
	关税管理权	《美国宪法》第一条第九款第五项规定了禁止出口税,规定“由各州输出之货物不得课税”。
	统一征税权	《美国宪法》第一条第八款第一项规定,允许美国国会在全国对进口统一征税。
	外贸管理权	《美国宪法》第一条第八款第三项规定,赋予国会享有对合众国与外国、各州间及与印第安种族之间贸易作出规定的权力。
美国总统	外交事务权	《美国宪法》第二条第一款第一项规定,总统进行外交事务的权力。

美国关税的国内法与国际法规则存在大量冲突的原因,需要从美国关税法律的效力来源上进行分析。法律效力的来源是指法律拘束力的理由和基础。<sup>[19]P45</sup> 美国加征关税所运用的国内法规则中,最高效力来源于美国宪法。宪法在国会与总统的关税权力配置上比较原则,美国联邦最高法院在不同时期又出现了诸多复杂的相关判例,所以从美国宪法发展出的整体关税规则体系,具有二元核心特点。即国会居于关税立法中心,同时总统在加征关税方面享有巨大的自由裁量权。依据美国宪法,总统享有进行外交事务的权力,对外贸易的管理权属于国会,而不属于总统,但是由于加征关税的复杂性,要求以总统为首的行政机关包括美国贸易代表、国际贸易委员会、商务部、财政部等部门来具体实施,这就需要国会向总统具体授权。<sup>[20]P5</sup> 大量的授权法规也赋予了行政机关执行法律的众多空间,为了灵活应对国际贸易的迅速发展,这些授权性法律规定往往赋

予行政机关很大的自由裁量权。例如,行政部门在依据“301 条款”、“201 条款”、“406 条款”、“232 条款”等加征关税措施时,可以不受司法审查的限制;总统主要依据具体执行部门的调查报告来决定是否加征关税,总统发布国家进入“紧急状态”的命令成为某些加征关税措施的唯一前提。

##### (二) 国际贸易协定在美国立法中的非自动执行地位与效力限制

美国行政机关加征关税时还应顾及国际贸易协定与国内法之间的法律效力关系,因为按照美国宪法的规定,美国加入的国际条约也成为了美国法的一部分。美国加入的国际条约,按照其在国内法中的效力,可以分自动执行和非自动执行的两类协定。自动执行的协定是指协定经一国接受后,无须再用国内立法予以补充规定,即由国内司法或行政机关予以适用的那类协定。非自动执行的协定是指协定经一国接受后,尚须用国内立法予以补充规定才能由国内司法或行政机关予以适用的那类协定。<sup>[21]P319</sup> 至于如何确认两类协定,主要依靠美国的宪法实践。“在美国存在着一个明显的趋势,那就是由国会来对这一问题进行明示的控制。国会会将特定的重要条约确认为在美国法上是不可以‘直接适用的’(自执行的)。一项制定法会按照国会欲求的适用国际规范的方式制定出来,同时国会对国际规范的解释也会在制定法中明确地表达出来。”<sup>[22]P26</sup> 目前美国实践中,国会将重要的国际贸易协定通过立法确立了其非自动执行协定的地位。

美国 1994 年《乌拉圭回合协定法》规定乌拉圭回合协定内容若与美国法律发生冲突,将不具有效力,该协定也不能解释为对美国任何法律包括“301 条款”的限制。<sup>②</sup>同时还规定了乌拉圭回合协定不能作为法律依据在诉讼中使用。<sup>③</sup>美国国会将乌拉圭回合协定认定为“非自动执行”协定并将其效力置于国内法之下的做法,为行政机关运用国内法规则单边加征关税提供了有力的支撑,至少从形式上解除了 WTO 规则对国内法的限制。因为按照《乌拉圭回合协定法》的规定,美国加征关税所依据的国内法无论是否与 WTO 规则相符,都不能被认定为无效。对于美国加征关税的救济措施争议,美国法院只适用国内法,而不适用 WTO 规则。美国可以依据 WTO 规则对外国加征关税,或者在 DSU 提起对被加征关税的抗辩,但是外国公司或政府无法在美国运用 WTO 规则抗辩美国的加征关税行为。换言之,美国如果单纯追求本国利益至上,那么依据《乌拉圭回合协定

法》可能使 WTO 规则沦为其单边使用的工具。对加入的国际协定通过国内法的形式来确认其在国内的效力地位,这种做法本来是国家主权的体现,但是,美国国会在立法时加入限制国际协定效力的条款,将国内法凌驾于国际协定之上,明显违背了国际法中的“条约信守”原则,其目的在于维护其国家利益的至高性,这导致了美国加征关税的国内法与国际法规则的持续冲突。

国际贸易领域与国际公法领域有所不同,普遍承认的习惯国际法规则较少,政府加征关税的行为主要由国家间的贸易协定来约束,这一现状也为美国加征关税的国内法效力优先提供了外部生存的空间,而 WTO 争端解决机制本身也难以完全规制美国的单边加征关税做法。DSU 机制主要是个案解决机制,专家组和上诉机构的个案裁决对同类案件缺乏普遍效力,如果美国执意不遵循善意履行条约的义务,完全可以反复依据其国内法的某个条款对同一国家恶意加征关税或做出加征关税的调查威胁。在多个涉及美国的 WTO 案件中已经体现出这种迹象,而且,美国还屡次指责 DSU 上诉机构在裁决案件时随意扩大自身权限,对 WTO 协定做出了不符合文本含义的解释,损害了美国的权益。目前 DSU 上诉机构已停止运行,这与美国的抵制具有直接关系。

(三)世界经济新格局与“美国优先”背景下脱离国际多边贸易体系的趋势

1947 年美国主导创设 GATT 体制的目的,在于凭借当时自身雄厚的经济实力,依靠多边体系的规则导向来降低其他国家的关税壁垒,起到开放门户、开拓市场的作用。美国在 GATT 体制获益后,有动力进一步推动其演变为如今的 WTO 体制。近年来,随着美国贸易逆差不断扩大,国内制造业不断向国外转移,严重威胁到相关产业的发展和工人就业形势。由于在国际多边贸易体系中的获益不再独占鳌头,美国贸易保护主义势力抬头,行政权力机构利用关税立法中的模糊边界频繁启动加征关税的措施,迎合了国内这股势力。美国国会在关税法律制度中本来就具有保守的倾向,各个选区选举出的国会议员侧重于对选民就业、薪酬等直接利益的保护,加征关税在短期内的影响往往立竿见影。历史上,1930 年《霍利—斯穆特关税法》就是在国会的推动下,通过直接大幅加征关税的方式来实施贸易保护。在美国国际收支失衡的情况下,国会往往乐见总统扩张其在国内法授权中的模糊边界来加征关税,而不愿对其进行干预制衡。在美国经济总量占全球比重下

滑的背景下,“美国优先”的口号具有一定的民意基础,美国法优先的法律体系为国会与总统合力启动加征关税的国家机器创造了坚实基础。

在美国国内法优先的关税法体系下,行政权力通过自我约束也会对国际协定进行一定程度遵守,但在贸易保护主义推动下行政权力扩张后,美国总统可轻易突破国际贸易协定限制,利用国内关税立法授权中的自由裁量权大幅加征关税,将 WTO 规则工具化,这体现了美国政治中的实用主义思潮。今后美国可能更加频繁地运用其国内法加征关税,其依据也将由 WTO 规则导向影响较大的反倾销、反补贴税、保障措施等手段,向行政权力导向下的“301 条款”和国家安全例外(包含收支平衡条款等紧急状态条款的广义国家安全例外)措施倾斜;甚至在多领域宣称或直接破坏、退出相关国际体系。

### 结语

当前美国对于 WTO 规则持消极态度,并阻碍上诉机构法官新人选任命,国际经济秩序正面临重大变动。美国加征关税的国内法与国际法规则之间存在冲突的根源,在于美国法律体系中对国际条约的二分制,该制度下会不可避免出现国内法与其加入的条约之间法律效力的协调问题。在关税制度领域,美国法优先的现状既有其宪法体制的历史渊源,也有全球经济发展放缓的现实原因,这一现状将存在较长时期。美国利用其国内法优先于国际协定的体制,保留了一些本国特有的加征关税措施,这些条款背后蕴含了美国国家利益至上的价值导向。美国对所谓不公平贸易行为加征关税的措施背后蕴含的是对等贸易的规则导向,与 WTO 规则下针对倾销、补贴等行为加征关税所追求的公平贸易目标并不一致。而对于传统保障措施下的加征关税,美国主要运用本国的“201 条款”,其特点是认定标准比 WTO 规则宽松,并与相关国际法规则冲突。近年来,美国滥用国家安全例外条款,将宽泛的经济安全作为例外加征关税,对多边贸易体制下的自由贸易价值体系产生巨大冲击。美国这些做法在国际和国内都存在争议,与合作共赢等人类社会的共识价值不相契合,不利于国际贸易体系的发展。对于中国而言,除与包括美国在内的国际社会共同努力促进国际经贸规则改革完善外,还应大力推动新的多边经贸体系、区域及双边经贸体系的构建,以多维的经贸合作适应不断变化的国际经贸新格局。

## 注释:

① 美国加征关税依据的具体法律条文主要规定在与对外贸易管理相关的单行法当中, 构成了一个庞大的制度体系, 主要包括《1930 年关税法》《1974 年贸易法》《1988 年综合贸易与竞争法》《1916 年反倾销法》《1962 年贸易扩展法》《1979 年贸易协定法》《1984 年贸易与关税法》《1994 年乌拉圭回合协定法》《2002 年贸易法》《国际紧急经济权力法》《全国紧急状态法》等等。

② USMCA 第 32.10 条规定, USMCA 中的任何一方在与非市场经济主体商谈自贸协定之前, 应提前三个月通知到其他缔约方; 在与非市场经济体签署自贸协定前不晚于 30 天向其他缔约方提交意欲签订的自贸协定文本以供审查; 如果缔约方与非市场经济体签署的自贸协定生效, 那么其他缔约方则有权在提前 6 个月通知后退出 USMCA。

③ United States Department of Commerce. China's Status as a Non-Market Economy [EB/OL]. <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>. 2019-12-25.

④ United States Department of Commerce. Commerce Finds Dumping and Subsidization of Imports of Certain Aluminum Foil from China [EB/OL]. <https://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-prc-aluminum-foil-ad-cvd-final-022718.pdf>. 2019-12-25.

⑤ 参见 WT/DS379/R.

⑥ 2012 年 3 月 13 日, 美国国会颁布了“Public Law (PL) 112-99”法案, 其中第 1 节在 1930 年“美国关税法”第 701 条中增加了新的 (F) 款, 明确规定对非市场经济国家征收反补贴税。该法案同时规定, 它适用于美国当局在 2006 年 11 月 20 日或之后启动的所有反补贴税程序, 以及与此类反补贴税程序有关的所有未决的法院法律程序。2014 年 7 月 7 日, WTO 上诉机构发布了“中国诉美国关税法修正案”报告, 上诉机构强调, 美国反补贴税法的所有相关内容都必须根据对 GATT1994 第 10 条第 2 款的正确解释得出结论, 本案中由于专家组没有充分审查美国反补贴税法的所有相关要素, 因此上诉机构未能完成对美国《关税法修正案》是否符合 WTO 规则的分析。参见 WT/DS449/R。

⑦ 参见美国国会网站, H.R.1295 - Trade Preferences Extension Act of 2015 [EB/OL]. <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1295?q=%7B%22search%22%3A%5B%22PL114-27%22%5D%7D&s=1&r=1>. 2019-12-25.

⑧ United States—Sections 301 - 310 of the Trade Act of 1974, WT/DS152/R, para.7.

⑨ 该案中, WTO 专家组认为“301 条款”本身的若干内容不符合 WTO 规则, 但是由于美国总统《行政行动声明》承诺遵守 WTO 规则, 因此专家组认定“301 条款”并非不符合 WTO 规则。参见 WT/DS152/R。

⑩ 参见 United States—Sections 301-310 of the Trade Act of 1974, WT/DS152/R, para.7.

⑪ 《行政行为声明》(Statement of Administrative Action, SAA) 是美国国会批准《乌拉圭回合协定法》时同时通过的法律文件, 作为美国政府具体执行《WTO 协定》的规定。

⑫ See United Nations, Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969.

⑬ United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, 6 November 1998, para.158.

⑭ 参见 19 U.S.C. § 2411. “301 条款” (d) (3) (B) 项规定, 其他国家“行动、政策和做法”包括 (但不限于): (iii) 构成以下持续性后果: 剥夺工人结社权、剥夺工人集体谈判权、允许任何形式的强迫劳动、没有设定最低用工年龄、没有提供最低工资标准和职业安全与工人健康标准。

⑮ 环球网. 美国发起“201”调查, 中国光伏产品出口或再遭重创 [EB/OL]. <https://m.huanqiu.com/article/9CaKrnK6sM0>. 2018-01-24.

⑯ 中华网新闻. 美宣布对进口钢铁和铝产品加征关税, 加、墨两国暂获豁免 [EB/OL]. [https://news.china.com/internationalgd/10000166/20180309/32170909\\_all.html](https://news.china.com/internationalgd/10000166/20180309/32170909_all.html), 2018-03-09.

⑰ 参见 WT/DS108/AB/R.

⑱ USTR, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, March 2018, pp.22-24, [EB/OL] <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>. 2019-12-26.

⑲ 参见《维也纳条约法公约》第 62 条, 其中该条第 1 款明确了“不可预见的发展”是“情势变迁”原则的前提, 规定“条约缔结时存在之情况发生基本改变而非当事国所预料者, 不得援引为终止或退出条约之理由, 除非: (甲) 此等情况之存在构成当事国同意承受条约拘束之必要根据; 及 (乙) 该项改变之影响将根本变动依条约尚待履行之义务之范围。”

⑳ 参见 Korea—Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products, WT/DS98/R.

㉑ 参见 United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, WT/DS252/AB/R. 美国总统布什于 2002 年 3 月 5 日依据 201 条款正式宣布: 自 3 月 20 日起, 对于某些外国进口至美国钢铁产品采取“保障措施”, 分别加征从 8% 至 30% 的额外关税, 为期 3 年, 该措施后被 WTO 专家组和上诉机构裁定败诉。

㉒ 美国国会从 1926 年开始起对有效的普遍性和永久性法律进行合并和编纂《美国法典》(United States Code, 简称 USC), 《美国法典》根据不同的主题共分为 54 编。第 19 编“关税”包含了美国对外贸易法的主要规定。

㉓ See *Severstal Exp. GmbH v. United States*, Court No.18-00057, 2018 Ct. Intl. Trade LEXIS 38 ( Ct.Int'l Trade 2018).

㉔ 参见 19 U.S.C. § 1801.

㉕ United States Department of Commerce. The Effect of Imports of Steel on the National Security: an Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, As Amended, at App'x F, p.12-15, 142-43 ( Jan.11 2018).

㉖ United States Department of Commerce. U.S. Department of Commerce Initiates Section 232 Investigation into Auto Imports, [EB/OL] <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/05/us-department-commerce-initiates-section-232-investigation-auto-imports>. 2019-12-26.

㉗ 参见 GATT, Sweden—Import Restrictions on Certain Footwear, L/4250.

㉘ 参见 GATT, Minutes of Meeting held in Palais des Nations, Geneva, on 31 October 1975, C/M/109, 10 November 1975.

㉙ United States—Certain Measures on Steel and Aluminum Products: Communication from the United States, WT/DS544/2, WT/DS552/9, WT/DS548/13.

㉚ WTO 首个争端解决案例——“美国精炼与常规汽油标准案”中, 上诉机构报告认定“《维也纳条约法公约》第 31 条解释的通常规则已经取得了传统或习惯国际公法规则的地位。因此, 其应是 DSU 第 3 条第 2 款中所指示的‘国际公法解释惯例’之一部分。”1996 年“日本酒类饮

料税案”中,专家组和上诉机构再次确认《维也纳条约法公约》第31条和第32条已经取得传统或习惯国际公法规则的地位。

③① 参见 Russia—Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R.

③② 美国《乌拉圭回合协定法》第102条(a)(1)项规定美国法律优先于协定内容,该协定内容若与美国法律冲突,则美国法律优先。(a)(2)项规定,本法案任何内容均不得解释为:(A)修改或修改美国的任何法律,包括与以下事项有关的任何法律:(i)保护人类、动物或植物的生命或健康,(ii)保护环境,或(iii)工人安全,或(B)限制根据美国任何法律授予的任何权力,包括1974年“贸易法”第301条,除非本法另有规定。

③③ 根据美国《乌拉圭回合协定法》第102条c款规定美国以外的任何一方不能依据乌拉圭回合协议提起诉讼或作为抗辩。具体规定:(1)除了美国之外,任何人不能依据乌拉圭回合协议或国会对该协议的批准提起诉讼或作为抗辩理由。在据任何法律提起的诉讼中,任何人不能质疑美国或州的部门、机构与协议不一致的作为与不作为。(2)国会通过(1)项的目的是为了占据所有与协议有关的诉讼或抗辩领域,包括排除美国之外的任何人因政府或分支机构在法律适用方面与该协议不一致而采取行为或抗辩——(A)以美国做出的与该协议相关的判决为基础;(B)其他任何依据基础。

#### 参考文献:

- [1] 宏结.从美国对华贸易调查新特征看应对中美贸易摩擦升级的路径选择[J].区域与全球发展,2019,2.
- [2] Alicia Garcia Herrero.What Are the Targets In the US-China Trade War? [EB/OL]. <https://bruegel.org/2018/04/what-are-the-targets-in-the-u-s-china-trade-war/>,2018-07-25.
- [3] Thomas J.Schoenbaum ,Daniel C.K.Chow ,The Perils of Economic Nationalism and a Proposed Pathway to Trade Harmony [J]. Stanford Law & Policy Review ,2019,30.
- [4] 陈利强.美国贸易政策制定的宪政体制论[J].法律科学,2011,2.
- [5] 陈石.国际海运规则统一化的成因及对中国的启示——纪念改革开放四十周年[J].中国海商法研究,2019,1.
- [6] 孔庆江,刘禹.特朗普政府的“公平贸易”政策及其应对[J].太平洋学报,2018,10.
- [7] 刘瑛,刘正洋.301条款在WTO体制外适用的限制——兼论美国单边制裁措施违反国际法[J].武大国际法评论,2019,3.
- [8] 李海.关于海商事国际公约的适用问题——从《海商法》第268条的规定说起[J].中国海商法研究,2018,4.
- [9] 韩立余.善意原则在WTO争端解决中的适用[J].法学家,2005,6.
- [10] [德]奥本海默著,[英]劳特派特修订,王铁崖、陈体强译.奥本海默国际法(上卷,第二分册)[M].北京:商务印书馆,1972.
- [11] 彭岳.中美贸易战中的安全例外问题[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019,1.
- [12] Colin Patch. A Unilateral President vs. a Multilateral Trade Organization: Ethical Implications in the Ongoing Trade War [J]. Georgetown Journal of Legal Ethics ,2019,32(4).
- [13] [美]布鲁斯·E·克拉伯著,蒋兆康译.美国对外贸易和海关法[M].北京:法律出版社,2000.
- [14] [美]约翰·H·杰克逊著,张玉卿等译.GATT/WTO法理与实践[M].北京:新华出版社,2002.
- [15] 胡加祥.美国贸易保护主义国内法源流评析——兼评232条款和301条款[J].经贸法律评论,2019,1.
- [16] 李浩培.李浩培文选[M].北京:法律出版社,1999.
- [17] 王淑敏,朱晓晗.建设中国自由贸易港的立法必要性及可行性研究[J].中国海商法研究,2018,2.
- [18] 孙南翔.国家安全例外在互联网贸易中的适用及展开[J].河北法学,2017,6.
- [19] 王虎华,肖灵敏.再论联合国安理会决议的国际法性质[J].政法论丛,2018,6.
- [20] 韩立余.美国外贸法[M].北京:法律出版社,1999.
- [21] 李浩培.条约法概论[M].北京:法律出版社,2003.
- [22] [美]约翰·H·杰克逊著,赵龙越等译.国家主权与WTO——变化中的国际法基础[M].北京:社会科学文献出版社,2009.

## on the Conflict of Rules Application Between Domestic Law and International Law of Tariff in the United States

*Li Tian-sheng ,Zang Xiang-zhen*

(Law School of Dalian Maritime University ,Dalian Liaoning 116026)

**【Abstract】**Against the background of global economic slowdown , the imposition of tariffs has become an important form of trade friction between countries , which should be paid attention to. Since 2016 , the US has been increasing the amount of additional tariffs on China , and the legal basis for such tariffs is more diversified. The legal basis for imposing tariffs under the US law is mainly divided into three types: unfair trade actions , safeguard measures and national security exceptions. There is a long-term conflict between the domestic law of the United States imposing tariffs and the rules of free trade under international law , which is rooted in the principle priority of American law established in the legislation of the United States imposing tariffs. This principle will produce significant resistance to the reform and development of the international trading system in the future.

**【Key words】**additional tariff; fair trade; safeguard measures; national security

(责任编辑:黄春燕)