

特约文章

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势^①

潘 锐 余盛兴^②

【内容提要】 贸易救济是美国贸易政策的重要组成部分，是美国政府推动贸易自由化、谈判和签署双边和多边贸易协定的重要组成部分。美国历任总统历来重视贸易救济政策，并将其作为争取选票、赚取政治资本的重要工具。奥巴马上台之后，一方面推动“国家出口战略”，另一方面则对进口产品采取强硬姿态，希望力保国内就业机会，而中国更是其经济和对外贸易政策的重中之重。针对美国对华采取的非市场经济定位以及反倾销和反补贴并举的措施，本文分析了奥巴马上台以来美国对华贸易救济行动的新趋势，尤其是针对美国对华轮胎“特保”行动以及美国商务部提出的强化执行“双反”程序的14点建议等三个方面，首次进行了研究。

【关键词】 奥巴马政府 对华政策 中美经贸 贸易救济 新趋势

① 本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“美国经济外交研究”的部分成果。

② 潘锐，复旦大学美国研究中心教授；余盛兴，复旦大学国际关系与公共事务学院博士生。

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势

2009年1月20日,47岁的联邦参议员巴洛克·奥巴马宣誓就任美国第44任总统。上任初期,奥巴马将多数时间用在应付经济危机和推销他的医疗改革方案上,因此,上任近一年时间里人们看不到奥巴马的贸易政策。直至2009年12月14日,美国贸易代表罗恩·科克致函国会领导人,表示美国准备与澳大利亚、文莱、智利、马来西亚、新西兰、秘鲁、新加坡和越南等国谈判和签署《跨太平洋战略经济伙伴协定》(TPP),这一计划因此被称为奥巴马的贸易日程,但却遭致诸多批评。^①

作为民主党人的奥巴马有着该党同情和亲近制造业和工会组织的传统,在担任参议员和竞选总统期间,奥巴马就多次表示支持国内产业的诉求和反对进口产品的“不公平”贸易行为。就任后,奥巴马深知,要振兴美国制造业和提高就业率必须扩大出口和适当限制进口——尽管这“两手”有时相互冲突。正是在这种背景下,奥巴马一方面对中国等新兴市场国家施加压力,希望拓展更多的市场空间;另一方面,面对外国(尤其是中国)进口产品的竞争,奥巴马撑起保护主义大伞,采取形式各异的贸易救济行动。

所谓贸易救济,是指进口国家或者地区政府为了保护本国或本地区产业或相关利益团体的利益,对进口产品采取限制甚至禁止进口的行动。贸易救济有广义和狭义之分,广义而言它包括一切有助于国内产业减少甚至消除进口产品竞争压力的措施,包括进口配额和关税,反倾销、反补贴和保障措施,技术性贸易壁垒和绿色壁垒等;而狭义则仅限于反倾销、反补贴和保障措施。本文取狭义定义探讨美国对华贸易救济新趋势。

贸易救济是美国对华贸易政策的重要组成部分,它是美国政府推动贸易

^① 有的评论者提出,在美国已经与澳大利亚、智利、秘鲁和新加坡4个国家签署了自由贸易协定的情况下,TPP不过增加了3个无足轻重的小国,因此意义不大;有的则批评奥巴马不积极推动国会通过美国已经与一些国家签署的自由贸易协定,甚至还提出要修改实施多年的自由贸易协定(如《北美自由贸易协定》),TPP无非是“不务正业”者试图“另起炉灶”。

自由化，谈判和签署双边和多边贸易协定的重要组成部分。^① 美国历任总统历来十分重视贸易救济政策，并将其作为争取选票、赚取政治资本的重要工具。奥巴马上台之后对进口产品采取强硬姿态，借此展示其珍视美国国内就业的迹象十分明显。本文通过美国对华产品反倾销和反补贴（“双反”）并举，首次对华轮胎“特保”行动以及美国商务部提出强化执行“双反”程序的 14 点建议等三方面内容的分析，试图探讨奥巴马政府美国对华贸易救济行动方面的新趋势。

一

美国早在 1980 年就已经对中国产的薄荷醇发起反倾销调查。30 多年来，美国对中国产品共发起了近 160 起反倾销调查，并对其中绝大多数产品征收高额反倾销税。国内外学者对涉及中国和其他国家同类产品反倾销调查的比较研究结果表明，中国企业在美反倾销应诉的结果远不如其他国家企业应诉的结果理想，而未应诉企业被裁定的惩罚性关税则几乎无一例外地导致它们被驱逐出美国市场。^② 此外，自 2006 年铜版纸案至今，美国已针对 29 种中国产品发起反补贴调查。尽管从理论上反倾销和反补贴（合称“双反”）调查仅限于抵制他国企业在本国市场上的“不公平”贸易行为，但由于美国长期将中国视为非市场经济国家，并据此采取特殊的反倾销规则，而近年更将此

^① 美国设置贸易救济条款和采取贸易救济行动与其拓展对外贸易是相生相伴的。1934 年颁布的《贸易协定法》明确要求，拓展对外贸易必须有助于在紧急情况下恢复美国的生活水平、改善国内失业状况；在经济衰退时期，则可以提高美国公众的购买力。1942 年，美国和墨西哥签订《互惠贸易协定》，其中第 11 条规定：如果因意外情况的发展和对本协定所附减让表中列举的任何货物关税减让的结果，使这种货物进口的数量大量增加，并在这种情况下对国内相同或类似产品的生产商造成严重损害或严重损害威胁，任何一方政府在防止这种损害所必需的程度和时间内，可以自由地全部或部分地撤回减让，或修改减让。在关贸总协定和国际贸易组织谈判期间（1947 年），杜鲁门总统签署一项行政命令，要求美国缔结或者参加的国际贸易条约都应当设立一个类似于《美墨互惠贸易协定》第 11 条的“例外条款”，保障美国国内产业不致因开放市场而遭受冲击。

^② 参见余菲《论美国对华反倾销的不公平性及因应策略》，《世界经济研究》2007 年第 5 期；Also see Changho SOHN, *Treatment of Non - market Economy Countries under the World Trade Organization Anti - dumping Regime*, *Journal of World Trade*, Vol. 39 (4).

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势

类规则延伸到反补贴，使得“双反”成为美国企业排除来自中国的竞争对手的有效工具。^①

与小布什当政期间相比，奥巴马执政的2年多时间里，美国对华反倾销行动并不算激烈，除了2009年出现“井喷”之外，2010和2011两年相对比较平静；而且，奥巴马政府年均对华立案数量更低（见表1）。^②其中，2009年美国对华反倾销立案数较多的原因主要有二：受2008年爆发的经济危机影响，不少美国企业经营不景气，因此希望通过反倾销排除竞争对手，借此扩大市场份额；受奥巴马本人“是的，我能”口号的鼓舞，一些美国企业主相信这位在竞选期间许下承诺的新总统是协助他们保住甚至扩大市场销售份额的希望。

表1 2001-2011美国对华反倾销新立案调查统计

	年度	立案数	无税结案情况	备注
小布什政府	2001	8	无损害裁定4起	年均立案7.63起
	2002	9	无损害裁定2起	
	2003	9	无损害裁定2起	
	2004	5	撤诉1起	
	2005	4	无损害裁定2起	
	2006	3	无损害裁定1起	
	2007	14	撤销1起	
	2008	9		
奥巴马政府	2009	12	无损害裁定1起	年均立案6.33起
	2010	3		
	2011	4		

① 每一个反补贴案件都是与反倾销调查同时进行的。根据作者统计分析，在“双反”并举的情况下，还没有一个中国企业最终免于此类关税；在标准钢管“双反”调查案中，中国企业最高被裁定的倾销幅度和补贴分度分别为616.83%和85.55%。

② 此处以及本文以下部分有关美国对华贸易救济统计数据均为作者根据商务部或者美国另一主管机构——美国国际贸易委员会（ITC）公告整理，其中2011年数据统计截止至2011年9月18日。

与反倾销法一样，美国反补贴法也同样有着很长的历史和广泛的实践。^①但是针对所谓的“非市场经济国家”，美国法律没有明确规定是否可以适用或者不能适用，商务部也没有建立类似于反倾销的特殊规则。在1983年针对从波兰和捷克斯洛伐克进口的碳钢盘条产品反补贴调查案中，商务部认为，美国法律没有明确授权商务部对非市场经济国家开展反补贴调查，同时很难对政企不分的非市场经济国家企业认定和评估反补贴条款含义中的奖励或补助，因而拒绝采取反补贴行动。尽管这一裁定遭到美国国际贸易法院（CIT）的反对，但最终得到联邦巡回上诉法院（CAFC）的支持。该案又名“乔治城钢铁案”，它确立了反补贴法不适用于非市场经济国家的判例。^②

20世纪80年代到90年代初，美国国内产业也曾先后试图对中国纺织品、电风扇和螺母等三种产品启动反补贴程序，但商务部都根据“乔治城钢铁案”类似的理由，甚至直接参照法院在该案中的判例拒绝采取反补贴措施。进入21世纪后，随着对华贸易逆差不断扩大，美国国内要求反补贴规则应当同样适用于非市场经济国家（主要指中国）的呼声日渐高涨。从立法层面，一些国会议员多次提出相关法案，要求明确授权商务部对非市场经济国家适用反补贴法。与此同时，商务部的态度也出现了耐人寻味的变化。在题为《对中国征收反补贴税，商务部面临实践和法律挑战》的报告中，美国审计署认为商务部在缺乏国会明确授权的情况下对中国采取反补贴行动可能导致法律风险，对此商务部回应认为审计署理解有误，因为更准确的说法是法律并没有禁止商务部对非市场经济国家采取反补贴措施；商务部从来没有对中国采取反补贴措施的说法也不准确，事实是自从1991年之后商务部从未收到针对中国产品发起反补贴调查的申请。^③

正是在商务部明示或暗示下，2006年10月31日，美国新页（New

① 一定程度上，最早的反倾销思想与反补贴密不可分。1791年12月，美国首任财政部长向国会作的《关于制造业的报告》，对收到大量补贴的英国产品进口到美国可能扼杀美国幼稚工业发出警告，呼吁国会采取行动抵制这种倾销行为。这被认为是现代反倾销思想的起源。

② See *Georgetown Steel Corp. v. U. S.*, No. 85-280 (C. A. Fed., 1986).

③ United States Government Accountability Office report to Congressional Committees, U. S. - CHINA TRADE Commerce Faces Practical and Legal Challenges in Applying Countervailing Duties (June 2005).

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势

Page) 公司向商务部提出申请, 请求对从包括中国在内的 3 个国家进口的铜版纸展开“双反”调查。11 月 21 日, 商务部决定针对中国进口的铜版纸展开反补贴调查。^① 虽然商务部在立案公告中声称其还没有就反补贴法是否适用于非市场经济国家做出决定, 但在数月后声称: 尽管中国还不能满足美国反倾销法下市场经济国家的条件, 但与 1983 年“乔治城钢铁案”时两个非市场经济国家的经济不可同日而语, 在法律没有禁止对非市场经济国家采取反补贴措施的情况下, 量化补贴数额从技术上也具有可行性。^② 2007 年 4 月 9 日, 商务部发布公告, 初步裁定中国企业的补贴幅度为 10.90% - 20.35%。^③ 10 月 18 日, 商务部最终裁定补贴幅度为 7.40 - 44.25%。不过, 该案后来出现了戏剧性的变化, 美国国际贸易委员会 (ITC) 最终裁定中国进口的铜版纸没有对美国国内产业造成实质性损害, 因此该案以不征税结案。

但是, 美国对华产品采取“双反”行动并没有因此而终止, 相反, 对华反补贴案件反而愈演愈烈。从表 2 可以看出, 在奥巴马政府时期, 美国对华产品发起的反补贴调查数量高企, 其年均“双反”立案数均超越小布什当政期间的立案数。

表 2 2001 - 2011 美国对华反补贴新立案调查统计

	年度	立案数	无税结案情况	备注
小布什政府	2006	1	无损害裁定 1 起	年均立案 4.33 起
	2007	7		
	2008	5		

① 对此, 中国政府和应诉企业向 CIT 起诉, 要求其阻止商务部针对非市场经济国家展开反补贴调查。但 CIT 认为, 在商务部反补贴调查终裁之前无权审理, 因而驳回了诉讼请求。See *Government of People's Republic of China v. U. S.*, Slip Op. 07 - 50.

② See *Countervailing Duty Investigation of Coated Free Sheet Paper from the People's Republic of China - Whether the Analytical Elements of the Georgetown Steel Opinion are Applicable to China's Present - Day Economy*, Memorandum from Shauna Lee - Alaia to David M. Spooner, March 29, 2007.

③ See *Coated Free Sheet Paper From the People's Republic of China: Amended Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination*.

(续表)

	年度	立案数	无税结案情况	备注
奥巴马政府	2009	10	无损害裁定 1 起	年均立案 5.33 起
	2010	3		
	2011	3		

对于商务部对中国产品连续采取的“双反”行动，中国政府除了从政治上进行交涉和提出抗议之外，也从法律上进行了不懈的斗争。在商务部第一次决定对铜版纸展开反补贴调查之后，中国政府立即向美国国际贸易法院（CIT）起诉，请求后者禁止商务部采取反补贴行动。在商务部初步裁定中国铜版纸企业补贴成立之后，中国政府将美方诉至世界贸易组织（WTO）争端解决机构（DSB）；不过，由于国际贸易委员会（ITC）对铜版纸“双反”调查最终裁定无损害，该案最终不了了之（DS368）。面对商务部日益凶猛的反补贴态势，2008年9月19日，中国政府再次向DSB申诉，指控美国针对部分中国产品采取的“双反”措施违反了WTO规则（DS379）。经过1年多审理，2011年3月25日，DSB通过了裁定美国对中国部分产品采取“双反”措施违反WTO规则的专家组和上诉机构报告。^①

与此同时，部分中国涉诉企业也通过美国国内司法程序挑战美国政府。其中，最为引人关注的是美国进口商GPX国际轮胎公司和中国出口企业河北兴茂就商务部在对华工程轮胎“双反”最终裁决结果不服而向国际贸易法院上诉的案件（简称“GPX诉美国政府案”）。在该案中，原告指控商务部有关对中国企业发起反补贴调查，但其同时采用替代国价格的确定倾销和补贴的方法构成了“重复计算”。2009年9月，国际贸易法院做出裁决，认为商务部现有的方法导致重复征税的可能性很大；既然如此，在商务部没有准备好通过改进的方法或者新的法律工具处理该问题之前，就不得对非市场经济国家产品征收反补贴税。根据国际贸易法院的指令，商务部重新审理了轮胎“双反”调查案，并对两家上诉企业的结果分别予以修改：维持河北兴茂

① http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds379_e.htm.

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势

14%的补贴幅度，但将其倾销幅度从29.93%降低到15.93%；撤销对天津联合轮胎国际贸易有限公司6.85%的反补贴税令。目前，此案尚处在联邦巡回上诉法院审理阶段。^①

二

在中国加入WTO谈判过程中，以美国为首的部分WTO成员出于对中国“入世”后可能形成产品出口“洪峰”的担心，要求针对中国建立特殊的保障机制。所谓保障措施，是指当某种产品进口大量增长并由此对进口国生产同类或与进口产品直接竞争的产品的产业造成或者可能造成损害时，进口国为了防止或者补救损害，或者促进产业调整而对进口产品采取的临时限制性措施。最终，在中美两国签署的关于中国入世的双边协定中包含了中国出口的一般产品和纺织品与服装产品的两项过渡性安排条款，并据此确立特定产品过渡性保障机制^②（下称“特保”）和纺织品过渡性保障机制^③。此后，类似条款被写入中国加入WTO议定书和工作组报告，形成中国“入世”的两道“紧箍咒”。

美国法律早在中国“入世”之前就已经有了“特保”的雏形。根据《1974年贸易法》第406节，美国政府可以对所谓共产主义国家进口产品进行调查并采取保障措施的条款。只是，由于太过敏感而且一般情况下没有必要，美国几乎没有根据该条款采取行动。中美关于中国加入WTO的双边协定签署后，美国国会通过了《与中华人民共和国贸易关系修正案》（《修正案》），同意在中国成为WTO正式成员后给予中美正常贸易关系的同时，包含了许多附加的单方面条件。就“特保”机制，《修正案》第421节规定，

① 至本文完稿之日，CAFC尚未做出裁决。

② 即在中国加入WTO后12年内，原产于中国的产品在出口至任何WTO成员领土时出现“数量增长或者所依据的条件之变化”，从而对进口WTO成员内生产同类产品或直接竞争产品的国内生产者造成或威胁造成市场扰乱时，进口成员可以针对中国产品采取过渡性保障措施。

③ 即在2008年底之前，如果原产于中国的此类纺织品与服装产品威胁阻碍进口成员此类产品贸易的有序发展，则进口成员可以采取临时保障措施。鉴于中美两国在经历一系列纺织品临时保障措施争端之后签署了《谅解备忘录》，而且目前该条款已经失效，本文不讨论纺织品保障措施。

应申请或要求，或者自行决定，国际贸易委员会负责调查中国产品进口数量增长是否对国内同类或者直接竞争产品生产造成或威胁造成市场扰乱，在 60 天内做出裁定，并向总统和贸易代表报告。在裁定构成市场扰乱的情况下，国际贸易委员会还应提交拟采取措施的建议。据此，贸易代表就防止或救济市场扰乱所采取的临时措施向总统提交建议，由总统最终决定是否采取措施。

在小布什政府时期，美国国内产业先后 6 次向国际贸易法院提出申请，要求对中国产品采取“特保”措施，不过，最终要么因为国际贸易委员会做出否定裁决，要么因为总统认定采取措施“不符合美国国家经济利益”，所有“特保”申诉最终都胎死腹中（见表 3）。

表 3 小布什政府时期美国对华“特保”案

	被调查产品	调查发起日	ITC 裁决结果和建议	最终结果
1	轴承致动器	2002 年 8 月 19 日	建议采取措施	总统拒绝采取措施
2	钢丝衣架	2002 年 12 月 6 日	建议采取措施	总统拒绝采取措施
3	刹车盘和刹车鼓	2003 年 6 月 4 日	否定，不采取措施	调查终止
4	铁水管装置	2003 年 9 月 5 日	建议采取措施	总统拒绝采取措施
5	内置弹簧	2004 年 1 月 6 日	否定，不采取措施	调查终止
6	环状焊接非合金钢管	2005 年 8 月 2 日	建议采取措施	总统拒绝采取措施

奥巴马上台之后，美国国内产业和工会组织相关利益集团似乎看到了重启“特保”程序的曙光。2009 年 4 月 20 日，美国钢铁工人联合会向国际贸易委员会提出申请，要求针对从中国进口的乘用车和轻型卡车轮胎（以下简称“乘用车轮胎”）发起“特保”措施调查。6 月 18 日，国际贸易委员会以 4:2 的投票结果认定中国轮胎进口产品“快速增加”，且对美国国内轮胎企业造成或威胁造成市场扰乱，并据此向总统提出采取“特保”措施的建议。9 月 11 日，奥巴马宣布自 9 月 26 日起对中国进口的乘用车轮胎实施惩罚性关税，即在今后 3 年分别加征 35%、30% 和 25% 的附加关税。

奥巴马宣布的轮胎“特保”行动不仅遭致中国的口诛笔伐，美国国内一

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势

些权威媒体和经济学家也批评奥巴马的决定。在全球经济危机未现恢复迹象、全球迫切需要领导力而中美两国急需相互支持的情况下，一般认为，奥巴马的决定完全是出于国内政治的需要。首先，在竞选期间，奥巴马为了取悦工会组织和普通选民，曾经许诺当选后不会允许中国继续损害美国工人利益。就任总统之后，尽管美国对中国产品的“双反”调查案并不少，但奥巴马深知，真正考验他本人是否信守承诺的是此次轮胎“特保”案。因此他似乎需要借此向在选举中提供支持的工会组织投桃报李。其次，奥巴马雄心勃勃推出的医疗改革方案遭到共和党和大量普通民众的极力反对，他们纷纷质疑医改方案损害中产阶级利益和进一步扩大财政赤字，有国会议员甚至打断他的演讲高呼他为“骗子”。与此同时，奥巴马的支持率大幅下挫，媒体纷纷质疑奥巴马的魄力和能力，在这种情况下，奥巴马需要轮胎“特保”行动来转移国内注意力。

从法律上说，这起轮胎“特保”案有很多争议点。第一，原告是否具有合格的资质。提起此次“特保”的并不是与中国进口轮胎竞争后“受伤害”的美国轮胎生产企业，而是钢铁工人联合会。事实上，美国轮胎企业多数在中国设立了生产企业并从中国进口轮胎，它们并不支持“特保”行动。在奥巴马宣布“特保”措施之后，有企业更是站出来公开反对此项决定。第二，中国产品是否与美国产品构成直接竞争。中国认为，中国产品主要投放在相对低端的修理市场，而美国生产的轮胎则供应给汽车厂“原配”，二者不存在直接竞争关系。不过，国际贸易委员会显然没有接受这一观点。第三，从中国进口的轮胎是否“激增”。中方提出，2007年以来中国轮胎产品对美出口增长并不明显，2008年比2007年仅增加了2.2%，2009年上半年比2008年上半年同期还下降了16%。但美国方面则认为，2004年至2008年中国出口美国轮胎产品增长了3倍，在美国的市场份额由4.7%增长到16.7%。第四，美国国内产业是否受损害以及它与中国进口之间的关系。原告声称在调查期间美国部分工厂关闭停产，但中国认为这不过是市场结构调整的结果，与中国产品进口无关。至于原告一再强调5年共有5168个轮胎工人失业的问题，中国则认为失业是经济危机和企业本身的原因造成，与中国进口并没有直接关联。

对于奥巴马的决定，中国政府做出了强烈且快速的反应，并且采取了一系列反制措施：9月13日，中国商务部宣布启动对原产于美国的部分进口汽车产品和肉鸡产品启动“双反”立案审查程序^①；9月14日，中国政府要求就轮胎“特保”案与美国举行WTO争端解决机构下的磋商。另一方面，美国国内企业似乎也受到奥巴马宣布“特保”行动的鼓舞，提出了一系列涉华“双反”调查案：9月23日，美国国内产业申请对中国铜版纸和紧固件展开“双反”调查；第二天，美国国内产业再对中国磷酸盐提出“双反”调查申请。一时之间，人们开始担心世界经济的两大火车头正在爆发一场小型遭遇战，甚至可能演绎成为两国之间全面的贸易战。

但后续的发展表明两国政府和领导人对待经贸摩擦问题所持的态度是克制和理性的。首先，包括两国领导人在内的绝大多数人都认识到贸易对本国国民带来的福利要明显大于其负面影响，贸易战只会导致两败俱伤。在宣布“特保”措施之后，奥巴马澄清，美国政府无意挑衅中国，也无意向国际社会发出贸易保护的信号。其次，基于中、美两国在国际贸易中的地位，贸易战不仅损害中美双边经贸乃至政治关系，而且还会直接损害国际贸易体系，这是谁都输不起的游戏。第三，经过建交后三十年的发展，中美关系尤其是经贸关系已经发展到一个相对稳定和成熟的阶段，业已建立了高层对话和争端处理机制，因此个案纷争不会造成“死结”。9月22日，胡锦涛主席在纽约会见奥巴马时提出，美国对中国输美轮胎采取“特保”措施不符合两国利益，类似事情不应该再次发生；而奥巴马也强调，轮胎“特保”案只是一个“独立事件”，他并非有意抑制向中国方面进口产品，并愿意同中方通过对话和磋商解决经贸领域的问题。

三

2010年8月26日，时任美国商务部长骆家辉宣布，根据奥巴马总统提

^① 在中国，在正式公告立案之前，反倾销或反补贴申诉信息被视为保密信息。据笔者观察，这是中国商务部第一次也是迄今为止唯一一次在正式启动立案程序之前公开宣布其正在进行“立案审查”。

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势

出的“国家出口战略”（目标是在未来5年内使美国出口翻番），商务部考虑采取14项措施，强化执行贸易救济法，尤其是针对非市场经济国家“非法”进口产品采取的“双反”措施。尽管其中有的建议在此之前已经开始执行（因此有“新坛装老酒”之嫌），但奥巴马政府此次集中推出如此多的改革方案，这在历届政府中实属罕见。

表4 商务部拟推出的贸易救济法改革14点方案

	拟推出的改革措施	商务部可能的真实意图	至今已采取的行动
1	抽取强制调查企业（将涉诉企业分大、中、小三个类别，每个类别随机抽取1家企业作为强制应诉企业）	抽取更多规模小、缺乏经验且往往没有准备的企业进行调查，从而提高整体税率。	2010年12月16日发布公告，供公众评论。目前还没有进行分类，但每个案件都限于抽取3家数量最大的企业。
2	强化单独税率资格审查（将事实审查的范围和标准扩到政府对相关企业出口活动直接参与之外）	使得非市场经济国家企业更难获得单独税率。	2010年12月16日发布公告，供公众评论；无进一步进展，也没有消息表明商务部已经开始执行新方法。
3	在计算原材料替代国价格时，将运费、装卸和港杂费加到进口价格上	提升替代国价格，从而提高正常价值。	发布第10.2号政策公告，2010年11月1日开始实施。
4	要求所有涉及生产被调查产品的关联工厂（不管其产品是否出口到美国）提交答卷	增加应诉企业的负担和成本。	发布第10.3号政策公告，2010年11月26日开始实施。
5	在反补贴调查中将国有企业视为“特定”对象	将国有企业获得的补贴纳入可诉补贴的范围。	发布第10.1号政策公告，2010年11月8日开始实施。
6	在针对非市场经济国家反倾销调查中，重新考虑出口税和增值税退税问题	将出口关税和增值税退税从出口价格中扣除。	2011年1月27日发布公告，供公众评论。无进一步进展。

(续表)

	拟推出的改革措施	商务部可能的真实意图	至今已采取的行动
7	强化对贸易商和没有被复审企业的措施,使它们足额支付反倾销税	要求进口商从非市场经济国家没有被复审企业进口产品缴纳惩罚性关税。	2011年6月10日发布公告,即日起复审年度到期的程序即开始执行新规则。
8	采取新的方法计算非市场经济国家工人工资水平,使之包含雇主向雇员支付的所有福利和税	在遵守法律规定和法院裁决的同时,尽可能地提高工资率。	先后两次发布公告,修改计算方法。
9	不再撤销连续3年反倾销复审结果为零和连续5年反补贴复审结果为零的企业的反倾销或反补贴税令	保留对获得零税率的企业复审进而征收反倾销税或反补贴税的权利。	2011年3月21日发布公告,供公众评论。
10	强化非市场经济国家市场经济采购规则	使得非市场经济国家企业更难预测其原材料成本,从而增加应诉的不确定性。	尚未发布书面政策公告。
11	考虑在初裁后即要求进口商缴纳反倾销或反补贴税现金押金	增加进口商从非市场经济国家进口涉诉产品的负担和风险。	2011年4月26日发布公告,供公众评论。
12	公司代表必须根据新的格式和更严格的法律程序准备和递交声明	强化应诉企业和相关负责人个人以及代理律师提交资料时应承担的纪律和责任,包括根据美国法律承担刑事责任。	2011年2月10日发布暂行规则,3月14日开始执行。
13	律师必须根据新的格式和更严格的法律程序准备和递交声明		9月2日发布补充规则,允许外国政府官员选择根据旧规则递交声明。
14	严格限制“双反”调查中提交新信息的截止期限	对调查或复审中各方提交新信息设置严格的时间限制。	尚未发布书面政策公告。

资料来源:根据美国商务部公告整理。<http://ia.ita.doc.gov/tlei/index.html>

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势

概括而言，商务部 14 点方案大致可以分为以下几类：（1）增加中国等所谓非市场经济国家企业应诉的不确定性和风险性（第 1 和第 10 点）。（2）增加企业应诉负担（第 2、4 和 12-14 点）。以第 2 点有关单独税率申请的要求为例，尽管中国市场化程度在不断提高，美国政府也多次表示“积极考虑”中国的全面市场经济地位，但商务部近年的政策可谓逆流而行：2005 年发布《非市场经济国家反倾销调查的单独税率及混合税率的应用程序》的公告，加大了申请人的义务和难度，设置了更严格的时间表，甚至将无关的内容与单独税率审查关联。此次商务部将具体如何改变此项实践尚不清楚，但其目的不言而喻。（3）提高中国等非市场经济国家企业的正常价值（第 3 和第 8 点）^①，或者降低出口价格（第 6 点），从而计算出更高的倾销幅度。（4）增加进口商继续从中国等非市场经济国家企业进口被调查产品的负担和风险（第 7、9 和 11 点），从而迫使它们不敢或者减少从此类国家进口。（5）明确和扩大可诉补贴的范围（第 5 点）。

显然，骆家辉代表商务部提出的 14 点改革建议矛头直指非市场经济国家（显然以中国为主要甚至惟一目标），目的在于通过各种技术和非技术手段提高中国应诉企业的倾销和补贴幅度，从而减少甚至限制中国被控倾销或补贴产品对美出口。具有讽刺意味的是，骆家辉同时声称，这些新措施是为了促进奥巴马总统此前提出的为美国创造数百万就业机会。但常识告诉我们，用力压天平的一边可能使得原来失衡的天平在短期内趋向平衡，但无论如何也无法提高天平另一边的重量。相反，它可能会导致美国产品出口受阻，或者

^① 以工人工资为例。通常情况下，商务部采用其所确定的某个主要替代国的数据确定相关投入的替代价格，并据此计算涉及“非市场经济国家”企业的正常价值。1998 年，商务部开始采用“回归分析法”，根据世界上一些国家的人均国民收入和国际劳工组织报告的工人平均工资率每年确定一次非市场经济国家的工资率（据此确定 1995-2007 年中国工人工资水平在 0.67-1.39 美元/小时之间）。鉴于“回归分析法”没有考虑美国反倾销法规定的两个条件（经济发展水平相当和是被调查产品或类似产品的重要生产国），在大量案件中，包括中国应诉企业在内的一些利害关系方不断挑战商务部的“回归分析计算方法”。但是，商务部一直拒绝予以改正。不过，在瑞峰家具公司诉美国政府案中，联邦巡回上诉法院 2009 年 9 月判定商务部用以确定采用“回归分析法”的反倾销条例条款违反了美国法律，并撤销了该法规条款。商务部不得不放弃它坚持了 10 余年的方法。在过去 1 年多时间里，商务部先后采用了“三步分析—揽子国家法”和“单一国家法”，并提出了一系列复杂的计算过程。近期一些案件表明，商务部采用新的方法不仅没有降低中国工人的工资率，反而大幅提升了。

在海外市场遭遇更激烈的竞争。

总之,如果说小布什政府时期美国对华产品反补贴只是尝试性地开启一扇大门的话,奥巴马当政之后美国政府和企业则很便利地利用这扇门出入自如了——尽管这扇门是被不当甚至是非法地开启的。“GPX 诉美国政府案”重审中实质上取消了对两家上诉企业的反补贴措施,但商务部拒绝采取同样的方法对待该案中没有上诉的中国企业,更试图将其推广到其它“双反”调查案件中。在“GPX 诉美国政府案”重审报告中,商务部明确表示反对国际贸易法院的裁决,而其修改上述两个公司的结果只是出于对法院的尊重。对于 WTO 争端解决机构通过的认定美国对华部分产品“双反”违反 WTO 规则的报告,美国贸易代表办公室发表声明,表示“深感困扰”。2011 年 4 月 21 日,美国政府通知争端解决机构,美国将执行 WTO 的裁决,但希望给予其“合理的期限”。^①但直至今日,商务部对华产品“双反”的方法和实践没有任何改变。有鉴于此,我们对美国政府届时是否会认真和严肃地执行裁决和建议有理由持怀疑态度。

对于奥巴马政府采取的轮胎“特保”行动,我们应当综合政治、经济和法律等多角度分析对待。政治上,我们应当深刻理解奥巴马为了摆脱国内政治困境而不得已而为之,但与此同时,我们必须坚决防止“特保”等类似对华行动成为美国国内夕阳产业乃至奥巴马本人的政治鸦片。经济上,我们应当携手美国共同引领全球经济尽早和稳定地走出困境。法律上,我们需要据理力争,寻找一切可能的合法合理途径和渠道力争到底。尽管 WTO 争端解决机构最终没有支持中国的主张,但这并不意味着我们必须放弃这方面的努力。至少,诉诸争端解决机构在一定程度上有效防止了“特保”行动向其他产品和其他国家蔓延。而且,虽然美国国内产业提出了新的诉求,但美国政府未再采取后续“特保”行动。^②

美国不断加大对华贸易救济立法与行动既源于美国国内产业保护主义强

① 经过谈判,中、美双方同意美国执行 DSB 裁决的合理期间为截止至 2012 年 2 月 25 日。

② 2011 年 7 月 21 日,美国国家纺织品协会曾经向 ITC 提出申请,要求对中国进口的装饰家居布产品 (upholstery fabric and furniture parts of textile fabric) 采取“特保”行动,但很快就撤回了申请。

论奥巴马政府对华贸易救济新趋势

大的势力，也源于最近几年不断扩大的中美贸易不平衡，这与美国国内丑化甚至妖魔化“中国制造”的大环境是相呼应的。这意味着，中美贸易不平衡已经远远超出了贸易的范畴，扩展到政治甚至国家安全的领域。在这种情况下，中国出口企业、相关行业组织和政府部门在面临美国贸易救济行动时除了根据美国法律和规则及其提供的机制积极进行法律抗辩外，还应当从平衡双边贸易、缓和敌对情绪等更高的角度出发，努力促进稳定和可持续发展。

FUDAN AMERICAN REVIEW

2011/2 Gen. No. 13

ARTICLES

The Obama Administration's Strategic Adjustment and China-U. S. Security Relations. Pan Zhong-qi (1)

Against the background of global financial crisis and the US declining power in the international system, the Obama administration has put forward its grand national security strategy focusing on “renewing American global leadership” . Guided by this strategy, the Obama administration does not take rising China as a threat, but instead as a power that the US can count on for support on the one hand and needs to hedge on the other. In the interactions between China and the US on security issues, there is no irreconcilable conflict in their respective definition of security interests. Both sides have strived to avoid seeing each other as a major security threat. Meantime they do not take confrontational measures as their security means. China and the US have not only maintained cautious strategic cooperation, but also worked together to build “ a cooperative partnership based on mutual respect and benefit,” attempting to a new strategic redefinition of their security relations.

New Trend of the Obama Administration on Trade Remedies Concerning China. PAN Rui & YU Sheng-xing (28)

Trade remedy is one of the key components of the U. S. trade policy, which has played an important role in? enhancing free trade and negotiating as well as concluding bilateral and multinational trade agreements between the U. S. and its partners. In history,? American presidents often attach importance to trade remedies for pleasing voters and earning political capitals,

President Obama being no exception. On one hand, he announced his ambitious National Export Initiative aiming at doubling export over 5 years. On the other hand, he stood strong in response to the competition of foreign goods, particularly to those from China, so as to protect domestic employment. Unveiling the three key elements of the US countermeasures, including its concurrent application of non-market economy status to China, anti-dumping and anti-subsidizing to imports from China, this paper has reviewed and commented on the recent trend of the Obama Administration's trade remedy concerning China. In particular, it has made the first analysis of the US special safeguard on import of tires from China as well as the 14 trade enforcement proposals laid out by the U. S. Department of Commerce.

Ideological Factors in the Selection Process of the U. S. Supreme Court Justices. LIU Hui (44)

Liberal ideology has profound impact on the selection process of Justices in the United States Supreme Court. With the institutional background of checks and balances of its political system, specific historical contents along the spectrum swing of liberalism dominate the value orientation of selection process of the Justices. The intensity of spectrum swing of the liberalism ideology affects the selection process of Justices and the political orientation of the Supreme Court. To a large extent, ideology plays an important role in the outcome of the selection process of Justices. Significant partisan features show on several steps such as the presidential nomination, the consent of the Senate, and the impetuses from interest groups. Nevertheless, the role of ideological factors in the Justice selection process is ultimately subject to the range of checks and balances in the political system.

Overseas Chinese in America and China's Public Diplomacy toward the U. S. : Function Logic and Policy Suggestions LOU Ya-ping (68)

Public diplomacy is an important means for China to improve its international image and advance mutual understanding with the international society. The numerous overseas Chinese provide huge resource for China's public diplomacy toward the US. The function logic of public diplomacy by overseas Chinese is to lead American public opinion, and then influence the U. S. policy to China. In the future, public diplomacy to the U. S. should make full use of the advantage of overseas Chinese to create new landscape for the Sino-U. S. relationship, with overseas Chinese associations as the carrier,