

被判违反世贸规定 美国输了官司耍无赖

专家揭示美败诉根本原因

中美代表1月27日在世界贸易组织（WTO）总部瑞士日内瓦进行了一场激烈的论战。美国常驻世贸组织副代表帕根当天宣称，美国“已就一场与中国的贸易官司向世贸组织提起上诉”。

这场源起于美国前总统特朗普时期，涉及中国、瑞士、挪威和土耳其的贸易官司，于去年12月9日被世贸组织专家组认定为美国违反了WTO相关规定。根据报道，美国在败诉后，立即发布一则措辞强硬的声明，拒绝接受世贸组织的裁定结果，不打算取消对这些国家加征关税。1月27日，帕根还把矛头指向了世贸组织，她声称“美国不能支持通过这些有根本缺陷和破坏性的报告”。

分析人士就中美之间这场历时四年多的贸易官司，指出美国败诉的根本原因。



1 美国罕见启动“232条款”调查

一切源起于美国在2017年罕见重启尘封已久的232条款调查。2017年4月19日，美国商务部根据《1962年贸易扩展法》第232条款，就“进口钢铁对国家安全的影响”发起调查。2018年1月11日，美国商务部向当时的美国总统特朗普提交报告，认为钢铁对美国国家安全至关重要，美国大量进口钢铁对美国产业造成不利影响，严重削弱美国经济。随后，这一调查又如法炮制到进口铝产品上。2018年3月8日，美国总统宣布对进口钢铁和铝分别加征25%和10%的关税，并于3月23日开始实施。但之后，美国与欧盟、英国和日本等达成协议，这场最初由美国发起的面向全球的贸易战最终引发了中国、瑞士、挪威和土耳其四国在世贸组织对美国诉讼。

特朗普政府的做法让世界哗然，因为在美国贸易法中第232条款鲜为人知，并很少依此采取过行动，很多国家认为这是贸易保护主义行为，欧盟和中国等则明确表示反对。欧盟表示，美国措施并非基于所谓“国家安全”考虑，而是“伪装的”保障措施。2018年3月26日，中国根据世贸组织《保障措施协定》第12条第3款正式要求与美国磋商，但遭到美国拒绝。当年4月5日，中国被迫在世贸组织正式起诉美国。

2018年11月，世贸组织争端解决机构召开会议，同意设立专家组审查美国宣布的钢铝关税措施，以确认该措施是否违反世贸组织规则。2022年12月9日，世贸组织专家组认为美国违反了多项世贸组织相关规定，美国无正当理由来实施这一关税措施。

但美国不接受败诉的结果，美国贸易代表办公室（USTR）在去年12月9日发布的声明中称，美国不会把对其基本安全的决策权让给世贸组织专家组，也不打算因为这些争端而取消232条款关税。USTR认为，美国的关税措施依据了关税及贸易总协定（GATT）第21条的安全例外条款，认为美国在国家紧急状态下可以征收关税。

据美媒报道，1月27日帕根继续据此辩称，“70多年来，美国的立场一贯是非常明确的，WTO争端解决机制不能对国家安全问题进行审查。”，她强调，世贸组织无权对于其成员应对国家安全的能力进行预测。

↓世界贸易组织总部大楼
(资料图片)



2 美国自我认定“国家安全”受到威胁

中国法学会世界贸易组织法研究会常务副会长、清华大学法学院教授杨国华告诉记者，具体而言，美国商务部2017年在232条款的调查引用的是GATT第21条下的（b）款规定中的第三种情形，包括WTO成员方

（1）可对原子分裂性物质或制造该物质之原料实施限制；（2）可对运送武器、弹药或其他可直接或间接提供作军事用途之其他物品进行限制；（3）在战争或其他国际关系紧张时期所实行之措施。

但在条款的原文中有“（成员方）认为必要”文本表述的存在，杨国华表示，很明显，美国据此自行判断已处于“国际关系紧张时期”，因此可以实施关税措施。

杨国华认为，“从USTR的声明以及近期帕根的表态中可以看出，美国自始至终认为，依据这个条款，任何国家包括世贸组织都无权来认定美国的国家安全状态，这必须由美国自己说了算。”

那么，美国是否可以引用GATT第21条的安全例外条款，它所自我裁定的“国家紧急状态”到底成不成立？

3 美国“强词夺理”引发业界震惊

根据杨国华的介绍，历史上，GATT第21条安全例外条款被引用的非常少，一直到2015年备受关注的俄罗斯过境运输案引用了该条款。

根据报道，2014年克里米亚危机之后，俄罗斯宣布禁止乌克兰通过或利用俄罗斯公路或铁路将本国产品运往中亚地区国家。乌克兰认为俄罗斯违反了GATT第5条及第10条所保障的过境运输权。俄罗斯则援引GATT协议第21条(b)款第三条规定，认为对乌克兰运输限制系在“国际关系紧张时期”所实施的必要措施，正当且合法。乌克兰在2016年正式向世贸组织提起诉讼，世贸组织专家组在2019年4月5日做出裁决，认为俄罗斯援引GATT协定第21条(b)款第三条时，俄乌之间客观上确实处于“国际关系紧张时期”，可以决定采取措施以保护其国家安全利益。

这个裁决首次对GATT第21条的适用作出解释，限制了WTO成员方对国家安全的任意性扩大解释，否定GATT第21条为自我审查条款，保留了世贸组织争端解决机制对此条款适用审查权，成员方在引用安全例外条款时应该接受世贸组织的客观审查。这个裁定结果获得了包括欧盟、中国等在内WTO成员方的支持和肯定。

杨国华说，“俄乌之间的世贸组织案件编号为512，而中国与美国的案件号为544，两个案件时间距离非常近，这意味着俄乌案件对中美之间案件的裁定非常关键。因此，世贸组织有权来认定美国是否可以引用GATT第21条的安全例外条款，也可以裁定美国所称的‘国家紧急状态’到底成不成立。”

果不其然，根据“德国之声”的报道，2022年12月9日，世贸组织专家做出裁定，美国相关措施与GATT多项条款不符，并且这些相悖之处并不能以GATT第21条安全例外作为合法理由，因为相关安全例外只适用于战争时期或者严重国际紧张关系的情况，而美国在加征关税时并非处于这样的情况。

四年之后，美国最终未获世贸组织支持。杨国华告诉记者，美国在这一案件中“强词夺理”引发了业界的震惊。而且由于美国的阻挠，世贸组织上诉机构已处于“停摆”状态，美国对此心知肚明，却仍然坚持上诉，是典型的对世贸组织规则的滥用。

据《环球时报》