

美 国

【风险提示】 2011年美国贸易投资管理制度主要集中在落实近两年出台的法律政策上。2011年,为了执行2010年通过的《食品安全现代化法案》,美国食品药品监督管理局公布关于行政扣查供人类或动物食用食品和进口食品预先通知附加信息的规定,增加相关机构查扣和拒绝不符合条件产品进入美国的权力,外国产品进入美国可能面临更为严格的检查措施。技术性措施方面,美国对2008年《消费品安全促进法》进行修改,并继续出台若干实施指引,例如100 ppm总铅含量要求和玩具第三方合格评定机构的认可要求的正式生效;更新多项能源之星新要求,并对若干家电产品提出了更高要求的能耗标准,提醒相关企业及时跟踪关注美国上述措施的具体实施,确保产品符合新的要求。2011年美国继续加严对贸易法的实施,严格当事人向美国当局提交事实核证要求,改变反倾销反补贴调查程序中临时措施期间的担保方式,并在反倾销程序中采取新的方法来估算生产要素(劳工)成本等,将有可能增强了中国企业在美国反倾销反补贴调查中的应诉难度,并大幅提高出口商的成本。

一、双边贸易投资概况

据中国海关统计,2011年中国和美国双边贸易总额为3853.4亿美元,同比增长了29.2%。其中,中国对美国出口:2833.0亿美元,同比上升:28.3%;自美国进口:1020.4亿美元,同比上升:31.7%;中方顺差:1812.7亿美元。中国对美国的出口产品主要是自动数据处理设备及其部件、复印机及传真机、电话机、箱包、家具、橡胶塑料、服装等,中国从美国进口的产品主要是大豆、集成电路、载人机动车辆、飞机、废纸(浆)、未梳棉花、铜废碎料、医疗用仪器及器具等。

据商务部统计,2011年,中国公司在美国完成承包工程营业额12.5亿美元;完成劳务合作营业额884.0万美元,中国公司累计派出各类劳务人员918人。2011年,经中国商务部批准或备案,中国在美国的非金融类对外直接投资11.3亿美元。

二、贸易投资管理体制概述

(一) 贸易管理制度及其发展

《1930年关税法》、《1974年贸易法》、《1988年综合贸易和竞争法》、《国际紧急经济权力法》、《1933年农业调整法》、《1979年出口管理法》、《1988年出口促进法》、《与敌国贸易法》等是美国对货物进行进出口贸易管理的主要法律依据。此外,美国还与加拿

大、墨西哥、以色列等国家签订了自由贸易协定,提供互惠的贸易安排。美国国会负责制定对外贸易方面的重要法律和政策。以总统为首的行政部门,包括贸易代表办公室、商务部、财政部、国土安全部和农业部等负责贸易法律和政策的实施、关税征收、货物进出口管理和对外贸易谈判等事务。

1. 关税制度

(1) 关税管理制度

《1930年关税法》、《1988年综合贸易和竞争法》等是规范美国关税制定和征收的主要法律。美国国会根据《1988年综合贸易和竞争法》制定《协调关税表》,于1989年1月1日生效。美国国际贸易委员会根据美国国会的要求修改或维持《协调关税表》,美国国土安全部下属的海关和边境保护局负责解释和执行《协调关税表》和其他海关法律。

美国对除古巴以外的所有WTO成员方实施最惠国关税待遇。此外,美国通过双边或地区自由贸易安排提供优惠关税待遇。中国不是美国优惠关税待遇的受惠国。根据《1974年贸易法》,美国对来自129个国家的4800多种产品实现普惠制。2011年10月21日美国总统签署法案,将2010年12月31日已经到期的普惠制计划延迟至2013年1月31日,新延期的普惠制计划从2011年11月5日开始生效,并可追溯至2011年1月1日。

美国对大多数进口产品基于FOB价格征收从价税,但对以农产品为主的某些进口产品适用从量税。另外,有些产品需按复合税率缴纳关税。美国为控制进口数量,保护国内生产商利益,对包括牛奶及奶制品、糖及含糖产品、花生及花生油花生酱、羊肉、牛肉以及棉花等在内的196个税目的农产品实行关税配额。美国对配额外产品征收高额关税,2007年简单平均配额外最惠国关税税率为42%,而配额内关税税率为9.1%。

(2) 关税水平及其调整

根据WTO的统计,2010年,美国简单平均最惠国适用关税税率为3.5%,已到达约束税率水平。农产品的简单平均最惠国适用关税税率为4.9%,非农产品为3.3%,除了农产品的简单平均最惠国适用关税税率比2009年略有升高外,其他的与2009年的水平保持一致。

2. 进口管理制度

美国主要依靠关税对进口产品及其数量进行管理和调节,但美国也对农产品等相对敏感的进口产品采用关税配额。此外,出于环保、国家安全、国际收支平衡等原因,美国国会通过《1972年海洋哺乳动物保护法》(动物保护)、《1962年贸易拓展法》第232条款(国家安全)、《1974年贸易法》第122条(国际收支平衡)等诸多国内立法,授权商务部、农业部等行政部门采取配额管理、禁止进口、收取进口附加费等方式对进口实行限制。

(1) 《食品安全现代化法》提出的新要求

为执行《食品安全现代化法》的规定,2011年5月5日,美国食品药品监督管理局公布关于行政扣查供人类或动物食用食品和进口食品预先通知附加信息这两项最终规则(暂定)。根据第一项规则,美国食品药品监督管理局人员或合格雇员在进行检查、检验或调查时,如发现可信证据显示有任何食品对人类或动物的健康构成严重影响或死亡威胁,便

可扣查该食品。第二项规则对进口食品预先通知提出一项附加资料要求,有关人员在递交进口食品(包括供动物食用食品)预先通知时,必须提供曾拒绝有关食品进口的国家名称,如果食品药品监督管理局未获完整的预先通知信息,有关进口食品或提供予进口的食品将被拒绝进入美国。这两项最终规则(暂定)于2011年7月3日生效。

(2) 关于修订正式进口程序的建议

所有商品进口至美国时,“登记进口商”或者其授权代理人必须符合一定的进口程序规定,包括就进口商品提交所需文件或资料,通过向美国海关提交商品适用的申报价值、分类和税率及其他所需资料,完成进口登记。这些程序被称为正式进口程序,对于总价值不超过2000美元的进口,则可适用简化非正式进口程序的规定。2011年10月28日美国海关和边境保护局及财政部发布公告,为应对通货膨胀,美国海关建议调整现行简化非正式进口程序适用金额的法定上限,从2000美元增加到2500美元。该修订建议将扩大简化非正式进口程序的适用范围,公众评论期截至2011年12月27日。

3. 出口管理制度

(1) 出口支持

美国通过出口融资、对外贸易区的免税待遇和出口退税等方面的措施支持美国产品出口。2010年3月11日,美国总统签署《国家出口倡议》,同时成立旨在扩大美国出口的“出口促进内阁”,正式展开出口振兴计划。出口促进内阁由美国国务院、财政部、商务部、农业部和进出口银行等多个部门组成。2010年9月和2011年6月,出口促进内阁分别公布《〈国家出口倡议〉致总统报告》和《2011年国家出口战略》。为了促进美国出口,出口促进内阁采用了八方面的措施,包括增派出口贸易代表团、加大出口宣传力度、增加联邦政府对出口的协助、平衡宏观经济环境、增加出口信贷、重点扶持中小企业出口、减少贸易壁垒并促进服务员出口。

(2) 出口管制制度

为限制生化武器及导弹技术扩散,以及确保一些短缺物资在国内的充足供应,美国对部分产品实行出口控制。美国国务院、商务部和财政部等机构负责根据《武器出口控制法》、《1979年出口管理法》、《出口管制条例》和《1954年原子能法》等法律规定实施出口控制。2010年美国开始全面改革出口控制体制,计划基于单一出口管制清单、单一许可证签发机构、单一执法协调机构和单一信息技术系统四个原则重建出口管制制度。

2011年5月,美国国务院公布了一个关于外国雇用的双重国籍和第三国国民的最终规则,用以实施《国际武器贸易条例》新豁免。最终规则允许防卫物品在一定条件下转让给双重国籍和第三国国民,他们需是经过授权的外国最终用户、承销人、组织、政府等的固定雇员,但学术机构不能利用该豁免。合格的雇员必须是北约成员国、欧盟成员国、澳大利亚、日本、新西兰或瑞士这些国家的国民,以及任何再转让必须只发生在这些国家的领土内。该规则规定的豁免仅适用包括科技数据在内的防卫物品,而不包括防卫服务。该规则于2011年8月15日生效。

2011年6月,美国商务部颁布了《战略贸易授权许可例外规定》的最终规定。根据

规定,如果被管制物项在目的地被用于许可证所禁止目的的风险较低,那么在满足提供出口管制分类编号要求、收货人声明等条件下,可以无需申请许可证而出口被管制物项。《规定》对管制体系内的目的地国家重新进行了划分。《战略贸易授权许可例外规定》自颁布之日起生效,中国和俄罗斯仍然被排除在适用范围之外。

4. 贸易救济制度

美国的贸易救济制度包括反倾销、反补贴、保障措施、对不正当贸易行为(主要是侵犯美国知识产权)所采取的 337 条款措施和 301 系列条款措施。除 301 条款措施适用于出口产品以外,其余都是针对进口产品的救济措施。

美国现行主要的反倾销反补贴法为《1930 年关税法》,具体的行政法规分布在《联邦法规汇编》第 19 编中。美国商务部国际贸易署进口贸易管理局负责倾销和补贴的调查及倾销补贴幅度的计算,美国国际贸易委员会负责产业损害的调查。

为了支持美国总统的国家出口刺激计划,美国商务部在 2010 年宣布了 14 项加严反倾销和反补贴法实施的建议措施。2011 年,美国商务部出台了落实这 14 措施建议的部分规则。

(1) 事实资料核证

2011 年 2 月 10 日,美国商务部公布了反倾销及反补贴程序中当事人或其代表向商务部提交有关事实资料的核证的暂定最终规则。该规则加强现行核证程序,并要求相关人员:指明适用于该核证的个案;指明适用于该核证的反倾销或反补贴程序的阶段;指明制作核证的人员身份;指出作出核证的日期;清楚地指明当事人及其代表承担因虚假核证应付的严重后果。该暂定最终规则于 2011 年 3 月 14 日生效。2011 年 9 月 2 日,美国商务部颁布补充暂定最终规则,允许外国政府在提交核证时使用暂定最终规则生效前已使用的形式或者暂定最终规则中提供的形式,但公司应该继续使用暂定最终规则中规定的公司核证。该补充暂定最终规则于 2011 年 9 月 2 日起生效。

(2) 反倾销反补贴调查程序中临时措施期间担保方式

2011 年 10 月 3 日,美国商务部发布公告,修订反倾销反补贴税程序中肯定性初裁的效力规则,确定临时措施将通常采取现金缴付的方式,而不再使用保证的形式。要求临时措施通常采取现金缴付的方式,意在使进口商直接负责缴纳反倾销和反补贴税,有助于加强美国反倾销和反补贴税法的管理。该最终规则于 2011 年 11 月 2 日生效。

(3) 反倾销行政复议程序反倾销税方法

2011 年 10 月 21 日,美商务部发布公告,对自被行政复议调查的非市场经济国家出口商进口的产品,尽管复审前适用单独税率,但如果在复审中该出口商未向美商务部报告,致使未经过复审审查,则美商务部将指示海关按照非市场经济国家的全国统一税率进行清关,不再按照涉案企业适用的单独税率清关。修改后的实践与美对市场经济国家企业的征税方法一致。该决定自 2011 年 11 月起实施。

此外,2011 年美国商务部还修改若干其他规定。2011 年 6 月 21 日,美国商务部宣布涉及非市场经济体反倾销程序中估算生产要素(劳工)成本的新方法。美国商务部决

定在非市场经济反倾销程序中以国际劳工组织年鉴第 6A 章而非现在使用的第 B5 章作为劳工成本数据的主要来源,对劳工成本适用“单一替代国方法”。目前,商务部在非市场经济体劳工投入成本计算上采用的是国际劳工组织年鉴第 5B 章的数据,而第 5B 章中的数据仅反映直接的赔偿金和奖金。而第 6A 章的数据反映了包括工资、津贴、住房和培训等方面的所有相关直接和间接成本。根据修改后的规则,商务部将使用一个主要替代国优势特定产业的工资数据来计算非市场经济体应诉者的劳工投入,如国际劳工组织年鉴第 6A 章所述。该规则自公布之日起生效。

对涉嫌侵犯美国知识产权的进口产品,美国主要通过《1930 年关税法》第 337 节来保护美国知识产权人的权益。美国国际贸易委员会负责 337 条款的执行。2008 年美国国际贸易委员会公布了新的 337 调查程序,主要涉及申请人申请调查应提交的书面材料、提交许可合同的注意事项、延长行政法官调查期和提高初步裁定的要求以及复印请求书的页数限制要求等四个方面的程序性规定。为了收集更多关于 337 调查的公共利益信息,帮助调查机关确认、完善调查各阶段关于公共利益的信息,2011 年 10 月 19 日,美国国际贸易委员会修改了其《操作程序与规则》关于公共利益的内容,主要修改内容包括:要求申请人在提交 337 调查申请书时应另行提交关于公共利益的陈述;要求被申请人在提交答辩时应提交对公共利益问题的答复;在美国国际贸易委员会正式立案之前,新规给予公众表达其意见的机会。该公共利益新规自 2011 年 11 月 18 日开始生效。

在出口产品方面,美国根据《1974 年贸易法》第 301 节维护美国公司权益,为美国产品和服务扩大海外市场准入,反对外国侵犯知识产权等行为,具体由美国贸易代表办公室负责实施。

5. 其他相关制度

(1) 双边或区域自由贸易协定

截至 2011 年,美国已经与澳大利亚、加拿大、墨西哥等 17 个国家签订并生效了自由贸易协定。2011 年 10 月 21 日,美国总统奥巴马签署了与哥伦比亚、韩国以及巴拿马的三个自由贸易协定,但这些协定尚未生效。2009 年 11 月,美国宣布加入《泛太平洋伙伴关系协定》的谈判。2011 年 11 月,包括美国、澳大利亚、新西兰等在内的《泛太平洋伙伴关系协定》9 个主要的谈判国达成初步框架,该协定涵盖投资与贸易自由化项目,核心议题将包括贸易协议、工业产品、农业、纺织、知识产权、技术性贸易障碍、劳工和环境等诸多内容,计划朝着一个全面性的新世纪区域性经贸协议发展。

(2) 签证制度

每年度美国向有专业技能的外国人及其家属提供约 14 万个名额的移民签证。这些人员如满足专业的技能、学历、工作经验以及其他的条件,可以永久居住在美国。按照现行的政策,任何国家的公民通过职业移民获得绿卡的数量不能超过总额的 7%,也就是说不能超过 9800 张绿卡。2011 年 11 月 29 日,美国国会众议院通过了《高技术移民公平法案》,它将取消职业移民的国家配额上限,并将亲属移民的国家配额上限由全体人数的 7%增至 15%。如果这项法案获得最终通过,那么在取消了高技术移民国别限制

之后,移民审批和绿卡发放将按照先到先得的原则实施。

2011年美国国务院宣布改进 Visa Mantis 程序的其他几项内容,并通过增加人员、改善有关制度等努力,使 Visa Mantis 审查的完成时间缩短到不超过 14 天。这些签证持有者的签证有效期不必每年重新审查,尖端和敏感技术学科相关的学生签证有效期最长可达 4 年,工作签证有效期可达 2 年。本次政策放宽调整包括持有 F 类(学生)、JH 类(临时工作人员)、L 类(公司内部调动人员)、B 类(旅游和商务)签证,并且通过特别“Visa Mantis”签证审查的签证持有者。

6. 相关机构调整

2011 年 12 月 12 日,美国政府宣布创设隶属于白宫国家经济委员会的白宫制造业政策办公室,以协调各政府部门之间的制造业产业政策制定和执行,并推动美国制造业复苏和出口。白宫制造业政策办公室将召开部长级会议,逐渐实施美国政府优先推行的制造业新举措,并将重点放在对中小型制造业企业的支持上。

(二) 投资管理制度及其发展

在外国直接投资领域,美国长期奉行自由政策,基本不设限制,仅在航空、通讯、原子能、金融、海运等相对敏感行业中,存在一些具体的国民待遇和市场准入的限制性规定。《埃克森-佛罗里奥修正案》、《2007 年外国投资法和国家安全法》以及其实施细则《2008 年关于外国人收购、兼并和接管的条例》构成了美国投资管理的基本制度。《埃克森-佛罗里奥修正案》赋予了总统基于国家安全理由对外资并购行为采取行动的权利,具体审查由外国投资审查委员会(CFIUS)来负责。《2007 年外国投资法和国家安全法》及其实施细则《2008 年关于外国人收购、兼并和接管的条例》修改了《埃克森-佛罗里奥修正案》,加强美国对海外投资的国家安全审查。《国际投资和服务贸易普查法》则确立了投资领域的报告制度,规定了不同类型的外国投资应向美国商务部、农业部等不同的政府部门进行报告的义务。

为了促进美国经济增长,创造新的就业岗位以及提升美国的竞争力,2011 年 6 月 15 日美国商务部宣布了“选择美国”的投资计划。“选择美国”将以州、地区以及地方经济发展组织作为合作伙伴,共同提升和促进全美国商业吸引、保留和重新支撑投资。“选择美国”将三种类型的公司作为目标包括:寻求扩大的外国和国内,以及希望重组或将经营业务转到美国的外国和国内公司。

(三) 与贸易投资相关的管理制度及其发展

1. 知识产权保护制度

近两年美国致力于将创新战略作为保持美国竞争力、促进经济增长和就业的主要手段。2011 年 9 月 16 日,美国总统签署了《美国发明法案》。《美国发明法》是自 1952 年来对美国专利制度最全面的改革,主要涉及六个方面的内容,即实体专利法内容、专利授权后的重审程序、专利申请授权程序的修改、美国专利商标局财政和机构的改革、优先审查及对小型实体的扶持措施,以及专利诉讼和管辖。其中,最重要的是实体专利法内容的修改,它使美国的专利制度与各国专利制度趋于接近。

(1) “申请在先”和宽限期

《美国发明法》将“发明在先”改为了“申请在先”，要求保护的发明的“有效申请日”定义为申请的实际提交日，适用于 2013 年 5 月 16 日及其以后提出的申请。在宽限期方面，《美国发明法》维持现有 12 个月的期限，但收窄了适用范围，将不构成现有技术的公开行为修改为限于发明人或共同发明人自己进行的公开行为，或者直接、间接源自发明人的公开行为。

(2) 删除希尔默主义规定

美国先前保留了一项被称为希尔默主义的判例原则。根据该原则，其他国家的发明人到美国申请专利的只有一年的优先权，而美国人即使申请在后，其发明日仍可以追溯到若干年前，如其他国家的发明人要主张优先权，则必须按照法律程序提供发明在先的证据。《美国发明法》删除了这一与其他国家的普遍实践不相一致的规定。

(3) 扩大现有技术范围

《美国发明法》取消了原先的地域区分，规定世界范围内以专利、公开出版物、公开使用、销售或者其他方式为人所知的技术均构成现有技术。

(4) 关于公开的要求

《美国发明法》要求专利申请说明书中需记载“最佳实施方式(best mode)”，但不再将其作为无效或者使专利权不能行使的理由。

(5) 关于先用权制度

根据原先的专利法，某些情况下在先发明人虽然丧失了获得专利权的机会，但是可以在原有范围内继续实施该项专利技术，而不视为侵犯专利权。但这种先用权仅适用于商业方法。《美国发明法》将适用范围从商业方法扩展至在美国进行的各种商业使用行为。但是，这种商业使用须早于申请日之前 1 年或者享受宽限期的行为之前 1 年，以较早的时间为准。

此外，《美国发明法》还将简化专利申请程序、降低法律纠纷成本，向专利商标办公室提供资金以使其快速地处理专利申请，包括 12 个月内专利处理的快速通道选择，在重要专利评估方面可将之前平均 3 年的专利申请等待期缩短 2/3；减少目前的专利积压，《美国发明法》将为专利商标局提供新资源，处理已经堆积的约 70 万专利申请，并大幅减少等待时间；减少诉讼，专利商标局将为企业避免在专利有效期内发生诉讼的新途径等。

2. 检验检疫制度

美国根据《联邦食品药品和化妆品法》、《公共健康服务法》、《食品质量保护法》、《动物健康保护法》等法律规定对产品进行检验检疫。其中，动植物健康检验局负责动植物及其制品的进口，食品健康和检验局负责肉类、禽类和蛋产品的进口、食品药品监督管理局负责其他食品和药物的安全。

3. 竞争法律制度

《谢尔曼反托拉斯法》(1890 年)、《克莱顿法》(1914 年)和《联邦贸易委员会法》(1914 年)是美国竞争法律体系中的三大核心法律规定，其他涉及贸易领域的国内竞争

政策法案还包括《威尔逊关税法》、《1976 年哈特斯科特罗迪诺反托拉斯改进法》及其实施细则等。这些规定在联邦层面主要由美国司法部的反托拉斯局和联邦贸易委员会执行,其中司法部的反托拉斯局主要负责《谢尔曼法》和《克莱顿法》的执行,可以向联邦法院提起民事或刑事诉讼;联邦贸易委员会主要负责《联邦贸易委员会法》、《维伯一波密伦出口贸易法》等法律的执行,并颁布具有法律效力的贸易法规。此外,竞争局和消费者保护局也参与一部分竞争政策管理执行工作。

4. 政府采购

《1933 年购买美国产品法》是美国政府采购的重要法律。该法要求政府机构购买本国的货物和服务,被认定为美国产品必须具备两个条件:一是拟采购的项目即“最终产品”必须是在美国制造;二是产品上的国内零件价值应占据总零件价值比例的 50% 以上。但法案同时规定了几种例外情形,例如购买美国产品不是为了公共利益等。加入 WTO《政府采购协定》后,美国对原先法律进行了修改,1994 年《政府采购协定》成员方和部分与美国有互惠协定的国家可以不受《1933 年购买美国产品法》的限制。此外,美国各联邦政府机构的年度预算拨款法、《铁路乘客服务法》以及加州等美国某些州一级政府的政府采购规定都有类似购买美国货的规定。

2009 年 2 月 17 日美国总统签署的 7870 亿美元的经济刺激计划中包括了“购买国货”条款,但《北美自由贸易协定》和 WTO《政府采购协定》的成员对该条款可享有“豁免权”。

2011 年 2 月 11 日,美国众议院颁布了《贝瑞修正案扩展法案》(H. R. 679)。该法案修订了 2002 年的《美国国土安全法案》。该法案禁止国土安全部采购指定的不是在美国国内生长、再加工、再利用或生产的物项,这些物项直接与国家安全利益有关,包括服装、帐篷或天然纤维产品。该法案还规定了例外情形,如紧急采购,购买的金额少于 10 万美元等。2011 年 7 月 28 日,美国参议院通过了《全美国旗法案》(S. 1188)。该法案类似 2010 年众议院通过的《全美国旗法案》(H. R. 2853),规定美国联邦政府必须购买百分百美国制造的美国国旗,或使用百分百在美国种植、生产、制造的材料等。

(四) 2011 年颁布的技术性贸易措施

1. 技术法规

2011 年美国对 2008 年的《消费品安全改进法》进行了修改和细化,确定了幼儿床安全标准、玩具第三方合格评定机构的认可要求等规定。此外,消费者安全委员会出台了保障儿童用品和其他产品使用安全的一些新标准,美国环保署和能源部更新了多项产品的能源之星规范,并颁布了提高冰箱、微波炉等产品能效和节约标准的若干规定。

(1) 《消费品安全改进法》最新进展

2011 年,美国根据前两年实施情况和公众意见,对《消费品安全改进法》进行了修改。此外,美国消费者安全委员会还出台了若干项实施《消费品安全改进法》的政策指引。

① 《消费品安全改进法》修正案。

2011 年 8 月 12 日,美国总统签署了《消费品安全改进法》修正案 HR 2715。其主要

内容包括:

第一,明确 2011 年 8 月 14 日后生产的产品才适用 100 ppm 的铅限量。此前已经生产、运输、库存、已在配送中心或零售商店的产品只要符合原先 300 ppm 的限量规定,仍可销售;

第二,现行的邻苯二甲酸盐 BBP、DBP、DEHP、DIDP、DINP 和 DNOP 0.1% (1000 ppm)的限量只适用于玩具和儿童护理产品中可接触到的材料;

第三,普通书籍或纸质打印材料将从第三方认证要求中豁免。但是内有玩耍价值或为 3 岁及以下儿童设计的书籍不包括在内;

第四,规定非公路用车豁免《消费品安全改进法》第 101(a)规定的铅限量,并添加了对于“非公路用车”的定义;

第五,自行车和相关产品,以及到 12 月 31 日结束的暂缓执行令涵盖的任何产品金属部件,在暂缓令到期后,必须符合 300 ppm 的限量要求;

第六,豁免某些“二手儿童产品”。《消费品安全改进法》第 101(a)对基材的铅含量限制要求不应适用于二手儿童产品,增加了“二手儿童产品”的定义;

第七,潜在的减少第三方测试的可能,即如果消费品安全委员会通过公开评议得到的全面评估,为产品无需额外第三方测试仍能符合适用的安全规则、禁令、标准和法规提供了充足的保证,那么在此基础上,减少不必要的第三方测试。

该修正案自总统签署之日起生效。

② 幼儿床安全标准的最终规则。

2011 年 4 月 20 日,美国消费者安全委员会发布了幼儿床强制性标准 16 CFR Part 1217 的最终文本,该强制性标准于 2011 年 10 月 20 日起生效。同日,美国消费者安全委员会还发布了幼儿床第三方合格评定机构的认可要求,宣布从 2011 年 10 月 20 日起,所有幼儿床必须由第三方机构进行检测,才能投放美国市场。

③ 100 ppm 总铅含量正式生效。

2011 年 7 月 15 日,美国消费者安全委员会投票通过了儿童用品中总铅含量 100 ppm 的决定,规定自 2011 年 8 月 14 日起,12 岁及以下儿童使用的产品制造商、进口商、分销商需要满足总铅含量 100 ppm 的要求。

④ 玩具第三方合格评定机构的认可要求。

2011 年 8 月 3 日,美国消费者安全委员会发布了玩具的第三方合格评定机构的认可要求,依据的标准为 ASTM F 963-08 和/或 ASTM F 963-07 § 1 的第 4.27 部分。该要求自 2012 年 1 月 1 日生效。其中,ASTM F 963-08 为玩具测试的认可标准,而玩具箱的测试,依据 ASTM F 963-07 § 1 的第 4.27 部分,但部分内容不涵盖在此要求中。

(2) 新的儿童外套细绳联邦安全法规

2011 年 7 月 1 日,美国消费者安全委员会通过一项新的关于儿童外套细绳的联邦安全法规。其规定,尺码为 2T-12、颈部或风帽处有抽绳的儿童外套以及尺码为 2T-16、腰部或底部带有抽绳的儿童外套,皆为存在大量安全风险的产品,被归类为不符合新标

准的儿童服装。因为细绳被车门、儿童滑梯等外物抓住或纠缠后,可能对儿童造成拖拽、勒住等危险。法规于 2011 年 8 月 18 日生效。

(3) 消费者安全委员会阻燃新要求

2010 年 12 月 17 日,美国消费者安全委员会通过新指令,规定从 2011 年 1 月 26 日起,进口商或美国制造商必须为一些产品提供阻燃标准普通合格证书(GCCS),产品包括乙烯塑料薄膜、地毯与垫子,以及非儿童服装纺织品。如果未能提供合格证书,或提供不实合格证书等,可能导致最高达 10 万美元的民事处罚,甚至还可能处以刑事处罚和没收财产。

(4) 环保署更新多项能源之星新要求

2011 年 3 月 9 日,美国环保署发布了电视机和机顶盒(有线和卫星)能源之星规范的修订。其中,能源之星电视机 5.3 版规范于 2011 年 9 月 30 日生效,机顶盒 3.0 版和 4.0 版规范分别于 2011 年 9 月 1 日和 2013 年 7 月 1 日生效。本次修订是能源之星预计 2011 年完成的 20 个产品能效要求修订的第一批。预计为了符合能源之星标志要求,这些产品必须比传统型号效率高 40%。

2011 年 2 月 16 日环保署发布了灯具的能源之星规范 1.0 版。该规范于 2011 年 10 月 1 日生效,将于 2012 年 4 月 1 日替代 4.2 版的住宅照明设备和 1.3 版的固态照明设备产品的能源之星规范。

2011 年 4 月 25 日环保署更新了家用洗碗机的能源之星规定,在 2012 年 1 月 20 日生效后,符合能源之星的标准尺寸和小型家用洗碗机的能效将比常规型号高出 10%—30%,比符合之前能源之星的洗碗机高出约 8%。

2011 年 6 月 13 日环保署更新了加热炉的能源之星规定,自 2012 年 2 月 1 日起,适合美国南部的符合新规定的加热炉将加贴特殊的美国南部能源之星标签。

(5) 固定压燃式点火和火花点火式内燃发动机性能新标准

2011 年 7 月 6 日,美国环保署根据清洁空气法案第 111(b)条最终修订新的固定压燃式点火内燃发动机性能标准。最终法规将对排量大于每缸 10 升、低于 30 升的固定压燃式点火发动机执行更严格的标准,并修订排量大于每缸 30 升的发动机要求。本法规还对受影响发动机的所有者和经营者提供了额外灵活性,并且修订了原性能标准中的小错误。最后,法规对新火花式点火内燃发动机性能标准做出了小修订。最终法规于 2011 年 8 月 29 日生效。

(6) 能源部修订多项联邦能效法规

美国能源部下属的能源效率与可再生能源局于 2011 年修订了干衣机和室内空调器、微波炉、步入式冰箱和冷柜等产品的能效测试程序,并公布了家用冰箱、家用干衣机、室内空调器、家用暖炉和家用中央空调器及加热泵的能源节约标准。这些新的规定都已在 2011 年生效。

(7) 有关延期生效电灯产品标签新要求的规定

2010 年 7 月 19 日,美国联邦贸易委员会修订了电器标签规则中有关电灯产品的标签规定,要求自 2011 年 7 月 19 日起,在美国销售的灯泡须在包装上采用新的标签,传统

的白炽灯泡、高效紧凑型节能灯(CFL)和发光二极管灯泡(LED)都在规定之列。2011年4月7日,联邦贸易委员会决定将新的电灯泡标签要求的生效日期延长到2012年1月1日,并且将2013年1月1日之后不再生产的白炽灯泡从新的标签要求中免除。

(8) 能源部发布家用冰箱联邦能效标准

2011年8月26日,美国能源部公布了家用冰箱和冷柜的最终能效标准,新标准将在联邦纪事(FR)公布3年后生效,即2014年9月左右开始实施。值得注意的是,此次最终规则公布的能效指标与2010年9月27日公布的节能标准通报草案有较大的调整。

(9) 美国三州禁止在纽扣电池中使用汞

美国康涅狄格州、缅因州和罗德岛州已禁止在纽扣电池中使用汞。各州禁令的范围不同,生效时间也不一。其中:

康涅狄格州对禁止纽扣电池中使用汞的法规进行了修订,禁令已于2011年7月1日生效。法规中包含了两项豁免内容:对于自动向病人提供胰岛素的医疗设备中的含汞电池,该豁免日期至2015年1月1日;汞含量存在于氧化银电池中,豁免日期至2012年7月1日。

缅因州禁令将从2012年1月1日生效,但是只针对几类特定的纽扣电池:锌空气纽扣电池;碱性纽扣电池;名称为357、364、371、377、395、SR44W、SR621SW、SR626SW、SR920SW或SR927SW的氧化银纽扣电池。此外,从2015年1月2日起,所有氧化银纽扣电池都将禁止使用汞。

罗德岛州规定,禁止销售或以宣传为目的分销添加汞的纽扣电池以及装有含有汞的纽扣电池的消费品。但是,允许使用含汞的氧化银的纽扣电池的截止日期为2012年1月1日。

2. 卫生与植物卫生措施

(1) 有关植物有害生物的规定

2011年4月28日,美国农业部动植物健康检验局发布了第G/SPS/N/USA/2211号通报。在该通报中,动植物健康检验局修改和更新了2009年1月16日发布的有关两种植物有害生物柑橘长角甲虫(CLB)星天牛(Forster)(鞘翅目:天牛科)及亚洲长角甲虫(ALB)光肩星天牛(Motschulsky)(鞘翅目:天牛科)的联邦令。本次修订增加了三种新光肩星天牛寄主种植植物和11种新定星天牛属种植植物。由于尚不充分了解这些国家星天牛和光肩星天牛的状态和分布,本联邦令还更改了欧盟成员国的植物进口要求。此次联邦令修订还将装饰树枝纳入监管品。本联邦令的目的是防止外国两种植物有害生物柑橘长角甲虫(CLB)星天牛(Forster)及亚洲长角甲虫(ALB)光肩星天牛传入及/或在美国扩散。本联邦令于2011年5月11日生效。

(2) 有关进口植物繁育材料进行有害生物风险分析的新规定

2011年5月27日,美国对进口植物繁育材料实施新的植物检疫管理措施进行修订,授权美国农业部动植物健康检验局为进口植物繁育材料设立了一个新的管理类别——“待有害生物风险分析后批准”(NAPPRA)。此前美国的相关法规仅将进境植物繁育材料分为禁止进境和限制进境两种类别,并不像进口水果、蔬菜那样要求事先完成有害生

物风险分析。根据新规则,美国农业部动植物健康检验局将公布一个被认为是检疫性有害生物或检疫性有害生物寄主的植物名单,名单内植物的进口需经动植物健康检验局进行有害生物风险分析。完成分析后,动植物健康检验局将允许属于限制类别的植物进口,如因植物进口的相关风险不能有效减轻,则禁止其进口。该法规于 2011 年 6 月 27 日生效。

(3) 有关限制双酚 A 使用的规定

① 部分州禁止双酚 A 在儿童用品中的使用

继康涅狄格州、马里兰州、明尼苏达州、纽约州、佛蒙特州、华盛顿州、威斯康星州及芝加哥市后,密西西比州禁止在奶瓶内使用双酚 A。密西西比州禁止生产、分销及销售专为三岁或以下儿童而设的含双酚 A 的可再用食品及饮料容器(如奶瓶及防溢水杯)。禁令适用于 2011 年 4 月 1 日或之后生产,以及 2011 年 7 月 1 日或之后在零售店出售的容器。

迄今为止,双酚 A 禁令只针对大部分可重复使用的幼儿食品及饮料容器。不过,康涅狄格州及佛蒙特州这两个州已对用于存储婴儿食品及幼儿奶粉的含双酚 A 的容器实施禁令。康涅狄格州的禁令于 2011 年 10 月 1 日生效。佛蒙特州的塑料容器及金属罐禁令分别于 2012 年 7 月 1 日及 2014 年 7 月 1 日生效。

② 康涅狄格州通过美首部热敏纸禁用双酚 A 法案

2011 年 6 月 13 日,美国康涅狄格州通过美国首部含双酚 A(BPA)热敏纸的销售禁止条例。根据法案,含双酚 A 的热敏纸及收银机小票不得在该州制造、上市和销售。其生效日期为:若到 2013 年 6 月 30 日,美国环保署成功确立可替代双酚 A 的更安全替代品,则法案自 2013 年 10 月 1 日起生效;若到 2013 年 6 月 30 日前没有确定双酚 A 的替代品,则法案于 2015 年 7 月 1 日起生效。

(4) 有关杀虫剂许可限量的规定

截至 2011 年 12 月,美国环保署发布了 78 个关于杀虫剂及配方成分许可限量的规定,甲霜灵、氟啶胺、二甲酯等。此外,环保署还取消了三乙磷酸铝、醚菊酯等的若干过限量要求。

(5) 有关鲑鱼和鲑鱼产品强制性检验的法规草案

2011 年 3 月 7 日,美国农业部食品安全检验局发布了第 G/SPS/N/USA/2171 号通报,通报《鲑鱼和鲑鱼产品连续检验检疫法规》草案。根据该草案,鲑鱼产业监管部门将由美国食品药品监督管理局调整到美国农业部食品安全检验局,所有鲑鱼加工厂必须遵守美国联邦法规中卫生条件相关规定,鲑鱼加工产品标准必须与美国农业部规定的肉类相关标准相同。草案对“鲑鱼”的界定提出了两个备选方案,并规定了养殖水质、药残与卫生现状分析等标准。草案还要求出口企业必须先向美国提出申请,获得许可后才能向美国出口鲑鱼和鲑鱼产品,并需接受定期监督访问和严格审查,以书面报告形式证明自身能够满足美国相关规定。其中出口方检验体系必须采用美国食品安全监督服务局认可的取样、分析方法,鲑鱼组织为随机抽样;待检样品应从拟出口美国的鲑鱼中抽取。该草案将含量达不到最小鲑鱼数量(3%的生鲑鱼或 2%的烹饪鲑鱼)的商品或依传统观

念不被认为是鲑鱼产品免除在检疫检疫要求之外。根据通报,美国将在征求意见后最终形成《鲑鱼检验法》,并给各国提供合理的过渡期限(在最终法规生效之日开始,至联邦登记处公布之后的 90 天。

三、贸易壁垒

(一) 关税及关税管理措施

1. 关税高峰

目前,美国超过平均关税水平三倍以上的高关税税目约占总税目的 5%。例如,农产品中烟草关税最高,达 350%,酸奶油和花生分别为 177.2%和 163.8%,其他包括牛奶、奶油、奶酪等农产品的关税在 50%到 110%之间。滚珠轴承、玻璃和玻璃制品、钟表、乐器、纺织品、鞋类和塑料等 12 类非农产品也被征收高关税,部分服装的税率 32%、织布为 25%、纱线为 13.2%,大部分玻璃制品的税率在 10%到 20%之间,有些高达 38%。美国对部分产品设置的关税高峰降低了中国相关产品在美市场的竞争力,增加了中国产品进入美国市场的难度。

2. 关税升级

美国关税升级的现象仍较为严重,一些制成品或半制成品的关税随着加工程度的加深而增加。例如美国对纤维长度低于 28.575 毫米的棉花实行零关税,但对大部分棉纱线征收 5%—12%的关税,对服装征收 12%到 14%甚至高达 32%的关税。这样的关税结构明显限制了附加值较高的半成品或制成品对美出口,对中国出口企业的利益造成损害。

(二) 通关环节壁垒

1. 基于反恐采取的通关报告和检查措施

在“9·11”事件以后,美国政府采取防止恐怖活动发生的一系列措施。美国政府先后颁布了《公众健康安全与生物恐怖主义预防应对法》和《进口食品的预先通报制度》等 4 个配套法规。此外,美国在 2009 年还对承运商和进口商提出了“10+2”要求,即除提前发送仓单外,还需要他们提前通知船舶、集装箱状态信息等。这些措施在客观上减低了通关速度、并且增加了承运商的成本,进而增加了进出口商的成本,加重了企业的负担。

此外,为了解决集装箱安全问题,2007 年 8 月生效的《9/11 委员会法 2007 年实施建议》要求从 2012 年 7 月起,所有进入美国的集装箱在外国港口装船之前必须经过非侵入式扫描设备和放射线探测设备的检查。这一措施的实施向外国转嫁了美国的安全成本,将大大增加外国港口的配置和维护设备的费用,而且将可能使集装箱的平均滞留时间由原来的 5 天增加至 7 天。世界各国纷纷表示反对,美国国内部分议员和政府机构也认为这种规定对现有货柜物流模式的负面影响较大。隶属于美国国土安全部的商业咨询委员在其 2010 年 7 月 15 日发布的报告中指出,《9/11 委员会法实施建议》中的 100%海运集装箱扫描制度需要被重新评估,以利于高风险运输条件下的货物检查,而且应该取消在货物装船前就进行 100%海运集装箱扫描的做法。由于中国是美国集装箱海运的主要货源国之一,措施的实施将对中国港口和对美出口货物产生重大影响,中国将密切关注该措施的下一步进展。

2. 海关使用费增加企业负担

美国将港口维护费作为海关使用费的一部分,对于价值超过 2000 美元并且在接受联邦财政资助的港口卸载的货物,必须缴纳港口维护费。按照 1990 年通过的预算法第 11214 条规定,其税率为货物价值的 0.125%,从 1991 年 1 月 1 日起生效。根据美国政府声明,港口维护费意在让从使用美国港口中受益的企业承担港口维持成本,并设置了上限,然而它是基于进口货物的价值征收,并非与海关服务挂钩,因此仍有可能超出实际服务所需费用,增加出口商的负担。美国联邦海运委员会(The Federal Maritime Commission, FMC)已于 2011 年 10 月 5 日一致投票决定,开始调查美国所征收的港口维护费是否是造成输美货物的货船转移至加拿大及墨西哥港口的主要因素。

另外,美国对于入境货物还收取商品手续费,这一费用最早是由《1985 年统一综合预算协调法》规定的,针对的对象为入境货物,其中对于价值超过 2000 美元的常规进口货物按照 0.21%的固定费率收取,每一笔商品缴纳下限为 25 美元,上限为 485 美元。原产于加拿大、澳大利亚等与美国签订自由贸易协定国家的产品和来自最不发达国家等的产品可享有例外。2011 年 10 月 21 日,美国总统签署 H. R. 2832 法案(《为了延伸普惠制和其他目的》),使其成为正式公共法律(Public law 112-40)。这项法律规定,针对常规入境货物的商品手续费率由之前的 0.21%提高到 0.3464%,上限限额维持不变,有效期为 9 年,从 2011 年 10 月 1 日到 2021 年 6 月。

3. 《雷斯法》修订案的进口申报要求

根据《雷斯法》修订案要求,2008 年 12 月 15 日开始,进口商在进口《雷斯法》所涉植物时均需提交进口申报表,说明进口货物包含的所有植物的学名、数量和来源地、选用木材种类的拉丁文、尺寸和价值等信息,否则产品将被没收。2010 年 4 月 1 日起,该修正案覆盖范围将扩大至所有木制家具产品。虽然《雷斯法》修订案主要是为打击非法采伐木材进口,但由于大部分出口木制品从木材采伐到成品出口经过许多中间环节,提供其中每种植物成分的种属和来源信息,即使在发达国家也很难实现,如何判定木材的合法性成为进出口双方争论和质疑的焦点。以纤维板、实木、竹、藤等多种材料制成的家具,要求生产商提供所有植物原材料供应链的资料并证明其合法性,对于出口企业来讲任务相当艰巨。《雷斯法》修订案的实施使得中国木制品对美出口销售成本以及交易门槛大大提高,严重影响中国对美木材及木制品出口贸易。

(三) 对进口产品征收歧视性的国内税费

根据美国法典第 26 编《国内税务法典》第 31 章“零售消费税”的规定,政府对国外进口和国内生产的特定产品征收联邦消费税。其中,美国政府对进口和国内生产的啤酒征收每桶(31 加仑)18 美元的消费税,但对年产数量在 200 万(含 200 万)桶以下的国内啤酒生产企业,对其每年生产的前 6 万桶啤酒实行只征收每桶 7 美元税的优惠。同样,美国对进口和国内生产的葡萄酒,根据其酒精浓度征收每加仑 0.226 美元至 3.4 美元不等的消费税,但对于年产数量在 15 万(含 15 万)加仑的国内葡萄酒生产企业,则给予前 10 万加仑每加仑 0.9 美元的税收优惠。美国对上述国内啤酒和葡萄酒生产商的税收优

惠政策,已经构成了对进口产品的歧视待遇,影响了公平竞争。

(四) 技术性贸易壁垒

1. 儿童产品中的化学品要求趋严

美国《消费品安全改进法》自 2008 年正式实施,其实施措施也相继出台,然而某些条款(如化学品要求)由于业界的强烈反对而致使执行日期一拖再拖,2011 年,美国消费者安全委员会收紧了儿童产品中铅含量的限量要求。此外,美国对于锑、钡、铬等重金属的限量要求也正在积极研究中。伴随着全球禁用双酚 A 的浪潮,美国自 2009 年起各州逐步颁布条例,对含有双酚 A 的产品采取行动,美国五分之一的州(包括马里兰州、明尼苏达州、康涅狄格州等)及联邦政府都已颁布法案(或草案),对儿童用品(主要为儿童珠宝)中的镉进行规管。

上述新规的实施,将使企业面临更多更严苛的检测认证,必然增加企业的生产成本,特别对于中小型的儿童产品和玩具制造商而言,将造成较大的冲击。企业应对相关法律法规的修订持续关注,特别需要留意不断出台的《消费品安全改进法》实施措施,并采用更绿色环保的原辅料,提高技术水平。

2. 儿童产品的强制性第三方合格评定认可要求

根据《消费品安全促进法》的规定,目前已有二十余类儿童产品需完成第三方强制性测试和认证才可进入美国市场。强制实施第三方测试和认证将给意图出口美国的外国企业造成较大的影响,最明显的一点就是成本增加,可能包括:需要聘请律师对法规进行研究以确定是否适用自己的产品;需要专业技术人员制定产品规范、进行认证测试;咨询统计学专家以确定定期测试的频率、抽样数量和抽样方法;儿童产品还需要支付第三方机构的检测费用等。以玩具制造企业为例,为适应美国一项新标准,玩具企业需要投入的检测费用约占其成本的 1%左右,这与仅为 3%的利润相比,无疑是一笔巨大的开销。特别对产品种类多、型号多的企业而言,需要送检的项目也相应增多,检测费用将是一笔庞大的开销。加之部分的检测项目,中国国内并未有获美国消费者安全委员会认可的第三方合格评定机构,导致此类检测项目需要送至国外交由国外的第三方合格评定机构测试和认证,检测费用就更加高昂。

3. 能源之星产品认证要求收紧

能源之星计划是美国能源部和环保署联合推出的一项重要的节能环保计划,已经成为美国市场上准入的门槛。目前,能源之星已涵盖了家用电器、暖通空调、照明产品等近 60 种产品。为了防止制造商进行“自我认证”所带来的标识滥用,自 2011 年 1 月 1 日起,能源之星计划开始对标贴产品和验证实施第三方认证的新举措,并最终规定了产品在标贴前进行检测、在入市后进行后续验证的全部流程。

新措施的实施虽然客观上对规范标识的使用、推进能源之星项目的开展起到较好的作用,但是其与国际上倡导的自我认证模式不一致,在实际操作中,也将给美国境外的制造商带来较大的不良影响。此外,美国的加州已将能源之星的标准定为强制性的最低标准,美国政府也在酝酿将能源之星认证列为强制认证标准之一,届时,高能耗、低能效的低端的电子电气产品将被美国市场拒之门外。

(五) 卫生与植物卫生措施

1. 《食品安全现代化法》

2011年1月4日起美国实施《食品安全现代化法》(Food Safety Modernization Act)(S510)。这是美国在产品安全方面的又一大重要举措,其全面实施需要数年时间,但从现有规定来看,新法案因其手续繁杂和措施严厉,客观上将使中国输美食品的生产厂商面临更多的美方检查,查厂频率与范围可能大幅增加,还可能出现新的查核条件或方式,输美食品在美国被检查或扣留的可能性增大,此外出口食品成本也将增加,货物流通时间也将拖长,因此出口风险也进一步增大。更为重要的是,该法提出了进口食品需要达到食品安全全程控制的高标准,这为中国企业对美国出口食品设置了很高的门槛。

2. 中国禽肉产品出口美国受限问题

根据美国法律的规定,进口到美国的畜禽肉制品面临严格的检测措施和复杂的检验流程。向美国出口肉类的国家首先要向美国动植物健康检验局提出书面申请,经文件审核后派员到出口国进行污染、疫病、加工、残留、守法及经济欺骗 5 个危险关键领域及检验以及工厂的设备、设施、实验室、培训项目和企业的检测验证计划等其他领域的现场考察,对符合要求的给予注册。如果通过,美国农业部食品安全检验局将就此形成议案,把该国列入可对美出口禽肉的国家名单并公布,经过三个月的评议期,之后才将正式生效。对这些获得注册的国家和企业,食品药品监督管理局还定期派员对其进行复核,并且出口国政府必须每年向美方通报符合美国标准的企业名单。动物产品入境后,须在美国动植物健康检验局指定的肉类加工厂生产加工,其加工工艺、生产流程、污水处理等均须符合动植物健康检验局的规定。经过中国有关政府和企业的多次努力,美国于 2005 年 4 月正式认可我国熟制禽肉卫生管理体系的等效性,虽然中美双方已就卫生体系等效性达成了一致,但迄今为止中国的禽肉仍无法出口到美国。

2010 年 12 月,美国食品安全检验局官方考察小组对我国的出口禽肉管理体系进行再次考察,并于 2011 年 10 月 6 日发布了对中国禽肉加工和家禽屠宰的审核报告。在家禽屠宰最终报告中,食品安全检验局认为中国的质监体系在禽肉的卫生和化学残留物的监督管理和检验检疫上能够满足与美国的等效性,但中国在政府监管、卫生许可及食物安全法规、危害分析与关键控制点体系以及微生物测试程序上与美国还存在着系统上的差异。食品安全检验局表明,在所有的这些问题被解决之后将会进一步评估中国家禽屠宰检验系统法规制定程序的等效性。

目前,中国禽肉行业的出口仍在与美国进行着艰难的协调和谈判,美国的等效性检验检疫认定为中国企业设立了无形的门槛。

3. 中国部分木制品进口问题

美国从 2005 年起至今限制进口中国生产的木质圣诞树和其他木制工艺品,禁止进口含直径 1 厘米以上的木材的工艺品,对中美木制工艺品贸易造成了极大的影响。中方本着科学、坦诚、务实的精神,近年来已经根据 IPPC 标准采用了一系列的检验监督措施。2007 年 4 月,中美双方对中方起草的“输美带树皮木制工艺品检疫管理措施”的文

本框架与内容等方面达成了共识,但美方以要履行国内法律程序为由,拒绝承诺宣布解禁的时间表。美国在 2010 年 9 月 23 日再次要求对中国木制品进口的有关条件征求意见,并修改有关提案,但至今没有公布最终规定。中方希望美国尽快公布最终的《中国木制工艺品输美法规》,将法规适用范围转缩小为可能存在风险的产品,并按照双方同意的加热处理方式恢复贸易。

(六) 贸易救济措施

2011 年美国对中国产品发起 9 起反倾销、反补贴调查,分别涉及钢制轮毂、镀锌钢丝、钢制高压气瓶和晶体硅光伏电池反倾销反补贴合并调查,以及光学增白剂反倾销调查,涉案金额共约 17.2 亿美元。

1. 2011 年新发起案件简介

(1) 反倾销调查

表 1 2011 年美国对中国产品发起反倾销调查统计表

编号	生效立案日期	涉案产品	涉案产品海关编码	案件进展
1	2011 年 4 月 19 日	钢制轮毂 (Certain Steel Wheels)	8708700500、 8708702500、 8708704530 和 8708706030	2011 年 5 月 13 日,作出肯定性产业损害初裁。2011 年 10 月 27 日作出反倾销初裁,应诉企业的反倾销税率为 110.58—193.54%。
2	2011 年 4 月 27 日	镀锌钢丝 (Galvanized Steel Wire)	72172030 和 72172045 7217203000、 7217204510、 7217204520、 7217204530、 7217204540、 7217204550、 7217204560、 7217204570 和 7217204580 此外,涉案产品还可通下列 海关编码进入美国境内: 7229200015、 7229905008、 7229905016、 7229905031 和 7229905051	2011 年 5 月 16 日作出肯定性产业损害初裁。2011 年 10 月 28 日作出反倾销初裁,应诉企业的反倾销税率为 76.34%—235%。
3	2011 年 4 月 20 日	光学荧光增白剂 (Certain Stilbenic Optical Brightening Agents)	3204208000,此外,涉案产品 还可通下列海关编码进入美 国境内: 2933696050、 2921594000 和 2921598090	2011 年 5 月 16 日作出肯定性产业损害初裁。2011 年 10 月 28 日作出反倾销初裁,应诉企业的反倾销税率为 106.22%—141.08%。
4	2011 年 5 月 31 日	钢制高压气瓶 (High Pressure Steel Cylinders)	7311000030、 7311000060 或 7311000090	2011 年 6 月 24 日作出肯定性产业损害初裁。2011 年 12 月 8 日作出反倾销初裁,应诉企业的反倾销税率为 5.08%—26.23%。
5	2011 年 11 月 8 日	晶体硅光伏电池(无论 是否组装入模块) Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not As- sembled Into Modules	8501610000、 85072080、 8541406020、8541406030	2011 年 12 月 2 日作出肯定性产业损害初裁。

(2) 反补贴调查

表 2 2011 年美国对中国产品发起反补贴调查统计表

案号	生效日期	涉案产品	涉案产品海关编码	案件进展
1	2011 年 4 月 19 日	钢制轮毂 (Certain Steel Wheels)	8708700500、 8708702500、 8708704530 和 8708706030	2011 年 5 月 13 日作出肯定性产业损害初裁。2011 年 8 月 30 日作出反补贴初裁,应诉企业的补贴率为 26.24%—46.59%,中国普遍补贴率为 40.30%。
2	2011 年 4 月 20 日	镀锌钢丝 (Galvanized Steel Wire)	72172030 和 72172045、 7217203000、 7217204510、 7217204520、 7217204530、 7217204540、 7217204550、 7217204560、 7217204570 和 7217204580 此外,涉案产品还可通下列 海关编码进入美国境内: 7229200015、 7229905008、 7229905016、 7229905031 和 7229905051	2011 年 5 月 16 日作出肯定性产业损害初裁。2011 年 8 月 30 日作出反补贴初裁,应诉企业的补贴率为 21.59%—253.07%,中国普遍补贴率为 44.46%。
3	2011 年 5 月 31 日	钢制高压气瓶 (High Pressure Steel Cylinders)	7311000030、 7311000060 或 7311000090	2011 年 6 月 24 日作出肯定性产业损害初裁。 2011 年 10 月 12 日作出反补贴初裁,应诉企业的补贴率为 22.34%,中国普遍补贴率为 22.34%。
4	2011 年 11 月 8 日	晶体硅光伏电池(无论 是否组装入模块) Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not As- sembled Into Modules	8501610000、 85072080、 8541406020、 8541406030	2011 年 12 月 2 日作出肯定性产业损害初裁。

2. 2011 年针对非市场经济体反倾销反补贴调查的法律修改

美国商务部在 2010 年公布了为支持国家出口刺激计划而加强贸易法实施的 14 项措施,这些措施重点针对涉及非市场经济国家反倾销反补贴案件的处理。继 2010 年公布了 3 项实施措施以后,2011 年美国商务部又公布了另外 3 项实施措施,包括要求反倾销反补贴案件中的当事人向美国当局提交有关事实资料认证并承担虚假认证的后果;将反倾销反补贴调查程序中执行临时措施的担保方式由保函改为现金保证金;以及在反倾销行政复审程序中对于被调查出口商未经复审审查的出口产品按照非市场经济国家的全国统一税率进行清关。美国商务部还在反倾销程序中采取新的方法来估算生产要素(劳工)成本。美国的这些修订措施,将提高中国应诉企业涉案产品的正常价值,增加中国应诉企业在反倾销反补贴案件中被认定存在倾销行为并人为提高倾销幅度的可能性,增大了中国企业在美国反倾销反补贴调查中的应诉难度,并大幅提高出口商的成本。美国实施出口刺激计划,将增加出口作为促进美国经济复苏的措施之一,但同时美

国却通过收紧贸易救济措施的实施来限制其他国家对其出口。中方希望美方减少和取消对中国出口产品的贸易限制措施,并密切关注这些措施对中国出口企业的负面影响。

3. 对中国产品反倾销调查中存在的问题

(1) 长期拒绝承认中国的市场经济地位

中国出口企业在美国反倾销调查中一直为非市场经济问题所困扰,美国在反倾销调查中将中国视为非市场经济国家的做法导致中国出口企业在反倾销应诉中遭受不公平待遇。在 2011 年 11 月举行的第 22 届中美商贸联委会上,中国再次表达了对市场经济地位问题的关注,希望美国能恪守中美之间达成的共识,早日解决中国市场经济地位问题。

(2) 市场导向行业和替代国问题

根据美国有关法律,在反倾销调查中,如非市场经济国家的应诉企业能够证明其行业符合市场导向行业的三项标准则美国商务部在确定其生产成本、计算倾销幅度时,可以使用该企业或产业自身的产品成本数据,而不采用替代国做法。在实践中,美国商务部不仅运用自由裁量权设置了过于严格的标准,而且没有就申请的程序要求作出具体规定,从而不能给应诉企业以明确的指导,不符合中国入世议定书相关规定和 WTO 透明度原则。美国商务部始终以各种理由拒绝给予中国涉案行业市场导向行业地位。迄今,中国应诉方尚未获得市场导向行业待遇,市场导向行业的规定形同虚设。

美国商务部对于非市场经济国家,通常采用替代国价格来计算正常价值,以此来确定倾销幅度。但该项规定赋予了美国商务部很大的自由裁量空间。其在实践中通常选取菲律宾、南非、印尼、泰国、哥伦比亚、乌克兰等国为替代国候选国,并且无视案件所涉行业的实际情况,经常以印度的相关信息比较容易获得而最终选取印度的价格作为替代国价格,在很多情况下提高了中国企业的倾销幅度。

(3) 一国一税和分别税率政策问题

在针对非市场经济国家的反倾销调查中,美国商务部对所有涉案产品的出口商征收统一的反倾销税,但如果出口商能证明其符合一定的条件,美国商务部将对其实行单独税率政策,根据该出口商的出口价格为其确定一个单独的税率,或将被强制调查应诉企业的倾销幅度加权平均后计算出一个适用于获得单独税率企业的税率。该制度违反了 WTO《反倾销协定》第 6.10 条和第 9 条的相关规定,超出了 GATT1994 附件 I 第 6 条第 1 款的注释 2 和《中国入世议定书》第 15 条的范围,是对中国企业的双重歧视,损害了中国在 WTO 协定下的利益。2011 年 7 月 15 日,WTO 争端解决的上诉机构对欧盟——对中国紧固件最终反倾销措施的争端解决(DS397)做出最终裁决,再次认定欧盟单独税率的类似规定违反了 WTO《反倾销协定》的上述条款。2011 年美国加严了分别税率实践做法,以个别企业负责人在党组织内任职为由拒绝其分别税率待遇。

(4) 归零做法

根据美国《1930 年关税法》,美国商务部在反倾销调查中裁定倾销幅度时,使用了归零做法。WTO 上诉机构已在多起 WTO 争端解决案件中明确反对使用归零法,无论是

用在原审调查,还是期中复审、日落复审和新出口商审查中。2010年12月28日,美商务部公布对其部门规章《反倾销反补贴条例》的修正建议,称将根据世贸组织对归零的裁决调整相关规则,请各方进行评论。目前,美最终规则尚未公布,其是否会在反倾销调查中进一步放弃归零做法仍不明朗,但美国在多哈谈判中还试图将其纳入多边规则以实现合法化。

4. 对中国产品进行双反调查中存在的问题

(1) 拒绝承认市场经济地位下适用反补贴法导致双重计算问题

2007年,美国商务部在铜版纸案中首次宣布对中国产品适用反补贴法。美国在不承认中国市场经济地位的条件下对中国产品开启反补贴调查并采取反补贴措施,违背了其长期以来不对非市场经济国家适用反补贴法的实践。美国一方面在反倾销案件中坚持视中国为非市场经济国家,采用歧视性的“替代国”做法;然而另一方面,美国认为中国近年的发展已使其经济不同于非市场经济的特征,可以确定和计算补贴,对中国产品适用反补贴法。美国采用双重标准来实现其保护国内产业的目的,已经构成了对中国产品的双重歧视,并会产生双重计算问题。2008年中国将美国商务部对来自中国的标准钢管、矩形钢管、非公路用轮胎、复合编织袋等四种产品采取的双反措施诉诸WTO争端解决。2011年3月,WTO上诉机构做出了该案的最终裁决,支持了中国的主张,认为美国商务部对中国产品在基于非市场经济方法采取反倾销措施的同时采取反补贴措施,存在双重救济的情形,进而导致对来自中国的产品不当征收反补贴税,违反了WTO规则。同时,中国认为美方做法也缺乏美国国内法依据。2008年9月,河北兴茂轮胎有限公司等中国企业将美商务部诉至美国国际贸易法院。2010年10月,美国国际贸易法院做出判决,认定美国商务部在视中国为非市场经济国家的情况下,采用替代国方法同时征收反倾销税和反补贴税存在双重救济,要求美国商务部停止征收对中国涉案企业的反补贴税。2010年11月29日,美国商务部不服美国国际贸易法院的判决,将该案上诉至美国联邦巡回上诉法院。经过一年的审理,2011年12月美国联邦上诉法院做出判决,完全支持了中国的抗辩意见。上述WTO裁决和美国联邦上诉法院判决表明,美方多年来对中国产品进行的反补贴调查既违反WTO规则,也没有美国法律依据,构成了对中国企业的不公平待遇,损害了中国企业正当的出口利益。尽管该案诉讼法律程序尚未完结,但中国希望美方能够遵守法律和规则,尊重美国司法判决,尽快纠正其在不承认中国市场经济地位情况下对中国产品进行反补贴调查的错误做法。

(2) 在新能源领域首次针对中国清洁能源产品发起双反调查

2011年11月8日,美国商务部正式对中国输美太阳能电池(板)发起反倾销和反补贴调查,这是美国首次针对中国清洁能源产品发起“双反”调查。近年来中国光伏产业通过自身努力不断降低成本,顺应了推广使用绿色能源的世界潮流,也给各国消费者带来了实际利益。而美国则将自身竞争力因素导致的产业发展滞缓问题归咎于中国产品的竞争,并拟采取限制措施,中国公众和企业对此强烈不满。中国政府严重关切此案。中国希望美国尊重相关法律和事实,信守二十国集团(G20)戛纳峰会关于各国避免出台

新的贸易保护主义措施的承诺,避免采取伤害中美经贸关系和美国自身利益的做法。中方保留在规则框架内采取相应措施的权利。

(3) 对申请方适用较低的证据标准,举证责任分配不公

目前美国调查机关对于申请方提出申请时的证据要求标准很低,并要求中方证明申请方不存在“简单断言”的情况,使双方的举证责任分配严重不公,不符合 WTO《补贴与反补贴协定》(简称《SCM 协定》)第 11.2 条规定,已经造成并将进一步刺激美国产业的滥诉。

(4) 无视客观事实,错误采用外部基准进行补贴认定,裁定高额反补贴税

在对中国产品的反补贴调查中,美国调查机关不顾中方提供的大量事实证据,拒绝采用中国国内的土地、原材料、水、能源价格等信息,无视中国上述生产要素价格均已高度市场化的事实,而是以中国市场扭曲为由使用外部基准价格(external benchmark)。在原材料价格上,美方拒绝采用中国企业自市场经济国家进口的原材料价格作为价格基准。而土地价格、水价和利率在世界各国(即使是经济发展水平接近的国家之间)差异很大,并不存在客观可靠的基准价格。美方这种做法导致了对华反补贴案件的畸高税率。

(5) 随意增加调查项目,剥夺磋商机会,增加应诉负担

美调查机关允许申请方在立案后提出大量新增项目,并且启动新增项目调查的门槛过低,对于这些新增项目,中方丧失了调查立案前充分磋商机会,比如在美国对华不锈钢焊接压力管案和美国对华薄壁矩形钢管案中,中方就遇到上述情况。这违反了 WTO《SCM 协定》第 13.1 条的规定,中方无法在立案前磋商阶段就立案中新增的项目进行澄清和抗辩。而且新增调查项目也使中国企业填答问卷的时间从 37 天缩短为 15 天左右,企业应诉负担大为增加,应诉效果受到严重影响,对中方企业极为不公平。

5. 对中国产品特保措施中存在的问题

美国《1974 年贸易法》第 421 条(以下简称“421 条款”)对实施针对中国的特定产品的保障措施(以下简称“特保措施”)的一般程序和实体内容作出了规定。中方认为,WTO《中华人民共和国加入议定书》第 16 条并未对特保措施的调查和实施的实体及程序规则做出具体承诺,421 条款对特保措施的一些重要概念和程序也没有具体的规定。尤其需要指出的是,421 条款在“重大原因”的定义、“快速增长”的时间判定标准或增长的构成条件方面、“其他有关因素”的定义、“同类或直接竞争产品”的定义等方面的规定都不符合 WTO 有关规定。

2009 年 9 月 11 日,美国政府在缺乏事实依据,法律构成要件尚未满足的情况下,宣布对中国输美轮胎产品采取特保措施。中国政府于 2009 年 12 月向 WTO 争端解决机构提出争端解决申请。2011 年 9 月,WTO 上诉机构最终裁定美国对中国出口至美国的轮胎采取的特保措施符合 WTO 规则。中方对此表示非常遗憾。自美方采取特保措施以后,2010 年美国从中国进口的轮胎数量比 2009 年下降 23.6%,2011 年上半年进口量继续同比下降 6%。与此同时,美国 2010 年从全球进口的轮胎数量比 2009 年增长

20.2%，2011年上半年进口量继续同比攀升9%。美特保措施导致了扭曲贸易的后果，中方敦促美方尽快终止特保措施，保证中国企业公平竞争的环境。

（七）出口限制

美国出口控制管理制度异常复杂。美国商务部负责军民两用物资、技术和服务的出口控制，有关军事用途的产品、服务和相关技术数据的出口则由美国国务院管辖，而美国财政部对禁运国家和禁运交易等也有自己特殊的管制条例。该出口管制制度的主要问题如下：

首先，多头管理导致工作效率降低，也增加了申请的不确定性和时间。

其次，出口管制清单所涵盖的范围过于广泛，美国基于安全考虑而限制对中国出口的一些高科技产品，在世界各地已经非常开放，这使得管制显得没有意义。

第三，申领许可证耗时长、要求多。对华出口的审批通常需要3个月到半年，有时甚至18个月，远远高于日本、德国两三周至一个月的时间。而且在申请许可证的过程中有时还要接受美国商务部的核查，在商业合同中附加最终用户声明等，并且还无法预测是否能够获得许可证，给企业的经营活动增添了许多不确定性。

除产品出口需申请许可证外，对于外国人参与的受控制技术的项目，美国实施其独有的“视同出口制度”。这些项目必须得到商务部的批准以后才能允许部分国家的外国人参与。美国政府还经常以“武器扩散”为名，依据其国内法制裁外国公司，尤其是中国公司。

长期以来，美国在军品、军民两用品以及无线、芯片、软件、安全、雷达等高科技领域均对中国采取限制出口政策，逐步取消相关产品出口限制更是中美历次谈判中中方提出的重要议题之一。2011年，美国以所有制改变为由，将中国两家公司从最终合格用户名单上移除。作为改革出口控制管理体制的一部分，美国商务部在2011年6月公布了《战略贸易授权许可例外规定》的最终规定，允许对44个国家和地区的出口在一定条件下可以享受贸易便利措施。这是美国实质性改进其出口管理制度的第一步，但仍然将中国排除在适用范围之外。美方依然维持对中国的这种歧视性做法，不符合中美建设相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系定位。放宽对华出口管制一直是中国的重大关切。中国希望美方能够采取务实行动，切实落实中美战略与经济对话及中美商贸联委会达成的共识，改变对华歧视性做法，推动中美高技术贸易实质性发展，促进中美贸易平衡。

（八）补贴

1. 农业补贴

美国农业支持政策的主要法律依据是农业法案。《2008年农业法》是美国现行的农业法案。该法律在2008年至2012年间有效。如果在该法到期前没有通过一个新法，则美国的永久性农业法案将重新起作用，包括《1939年农业调整法》和《1949年农业法》等。

《2008年农业法》给予了美国国内农业巨额的补贴，其中的农产品计划是整个农业补贴政策的核心内容。《2008年农业法》规定的农产品计划包括四个部分，即直接补贴、反周期补贴、销售贷款补贴和平均作物收益选择项目。和《2002年农业法》相比，前两个项目的补贴水平基本持平，但给单一生产者规定了“直接补贴”4万美元和“反周期补贴”

4.5 万美元的上限,销售贷款补贴项目对部分计划内农作物的“贷款率”或目标价格做了微调,此外将销售贷款补贴和反周期补贴的适用范围扩大到了部分豆类作物。平均作物收益选择项目是《2008 年农业法》新增的补贴项目。该项目允许以收入为基础的补贴方式代替传统的以价格为基础的反周期补贴,参与该计划的农业生产者在其收入低于法律规定的水平时可以从政府相关机构获得相应收入补贴,但该计划的参与者不能同时获得政府提供的反周期补贴,参与者所能得到的直接补贴将削减 20%,且其销售贷款援助计划中的销售贷款比率将削减 30%。根据美国农业部 2012 年的预算,美国提供的农业补贴将有所减少,但美国农业补贴总体维持在高位水平,这将进一步扭曲全球农业进口与食品生产力。

2011 年 10 月美国参议院投票通过了一项提案,将停止向年收入超过 100 万美元的农场主发放农业补贴,旨在减少以直接支付的方式提供补贴。美国的议员也计划在 2012 年出台新的 5 年农业法案,希望减少直接支付方式,转而通过保险项目来应对农作物价格下降和农民收入减少。希望美国在出台新农业法案时,继续削减农业补贴,减少对全球农产品贸易的扭曲和影响。

2. 可再生能源补贴

为实现全球经济的健康、环保和可持续发展,世界各国均大力倡导发展以太阳能、风能、生物质能为代表的可再生能源产业。美国作为可再生能源发展大国,通过对国内相关产业提供巨额补贴和采取其他扶持政策,使美国国内企业在与国外企业的竞争中处于不公平的优势地位。如《美国复苏与再投资法案》中的购买美国货条款,美国华盛顿、俄亥俄、新泽西、马萨诸塞、加利福尼亚等州对太阳能、风能产业提供的大量禁止性和可诉性补贴,违背了世界贸易组织规则,对中国产业发展造成了严重影响,中国企业在美国的发展却因美国政府的贸易壁垒受到重重阻碍。2011 年 11 月 25 日,商务部依据《中华人民共和国对外贸易法》和商务部《对外贸易壁垒调查规则》规定,发布 2011 年第 69 号公告,对美国可再生能源扶持政策及补贴措施启动贸易壁垒调查。本次调查应中国机电产品进出口商会和中华全国工商业联合会新能源商会的申请立案。申请人提出,美国政府对其国内可再生能源产业提供扶持政策及补贴措施,违反了世贸组织规则,对我国可再生能源产业发展造成了阻碍和限制,已构成贸易壁垒,要求商务部启动贸易壁垒调查,消除美国政府扶持政策及补贴措施对我国可再生能源产业的不利影响,以维护公平贸易环境。经审查,商务部决定对申请人指称的 6 项扶持政策及补贴措施进行立案调查。商务部将依据中国的法律法规进行调查,评估美国可再生能源扶持政策及补贴政策对我国可再生能源产业的影响。如果调查结果认定上述政策措施违反世贸组织规则,构成贸易壁垒,商务部可以采取相应措施,如启动世贸组织争端解决程序。根据规则,本次调查在 2012 年 5 月 25 日前结束。

(九) 服务贸易壁垒

1. 卫星服务

根据 1997 年生效的法令“DISCOIIOrder”,一个地面接收站经营者可通过申请许可

证以接入外国卫星,或者外国卫星运营商提请裁定允许该外国卫星为美国消费者提供服务。对于列入“已批准空间站列表”中的卫星,外国运营商也可以要求这些卫星在通用的 C- Ku-或 Ka-波段进行运行。一旦外国卫星进入“已批准空间站列表”,所有以常规技术参数工作的美国地面卫星站都可以接入该卫星。所有根据“DISCOIIOrder”法令做出的申请均需接受审查,以确保其与《通信法》的规定一致。对于直接到户服务(DTH),卫星直接服务(DBS)和数字音频服务(DARS)这些美国在 WTO 中没有做出承诺的服务,联邦通讯委员会适用 ECOSat(卫星有效的竞争机会)分析法,它要求申请人证明,在美国得到许可的卫星系统可以在申请者国内市场提供相似的服务。

在符合了《武器出口控制法》和《武器国际运输条例》等法律规定的情况下,美国允许外国向美国提供商业卫星发射服务,但一直以来却以国家安全为由不允许中国发射美国或美国为其他国家制造的商业卫星,除非中方证明,中国产品是符合美国国家安全的。美国这种限制卫星运往中国发射的做法是不合理的。

2. 电信服务

虽然于 1998 年 2 月正式生效的 GATS 基础电信协定在通信服务领域起到了广泛积极的作用,但外资在美国通信市场上仍面临着很大障碍。这些障碍包括了投资限制、市场准入限制以及以互惠为基础的待遇。

在最惠国待遇方面,美国保留了一项例外,即对于 DTH、DBS 以及数字音频业务而给予的互惠待遇并不自动对第三国实施,除非第三国也给予其优惠。这可能导致在美国的不同国家之间的电信企业会受到差别待遇。

对于外国直接投资而言,美国《1934 年通信法》第 310 节规定外国政府或其代表不能持有无线电通信牌照,非美国公民、根据外国法律而设立的公司以及外国政府不能持有广播、共同载波无线电以及航空无线电牌照。对于外国间接投资而言,310 节(b)(4)赋予联邦通信委员会(FCC)如果发现该投资违反公共利益,可以收回其牌照的权力。

在美国,基于设备的特殊接入服务被三家公司所掌控,这导致包括外国运行商在内的企业的高额支出。另一方面,美国对“电信服务”和“信息服务”缺少明确的划分,使得对服务收入的监管分类不一致。而正是缺乏这样一个分类,导致电信普遍服务基金(the universal service fund)很难在一种透明、无歧视、完全中立的状态下运作。

3. 法律服务

与世界上其他国家规定律师事务所是提供法律服务的主体所不同,美国要求提供法律服务的必须是自然人。美国允许外国律所在美国设立分支机构,并可以雇用美国国内律师和国外律师。但是一名外国律师,无论是在美国律所工作还是在外资律所工作,其业务范围都是被严格限制的,只能作为外国法律顾问(FLC)提供法律咨询服务。而每个州对于这一资格的授予都规定了不同的条件并要求申请者通过该州的资格考试。

美国目前有 31 个行政辖区允许外国法律顾问提供法律咨询,但是具体的规则各不相同。在一些州,外国法律顾问只能就与其律师资格授予国相关事务提供咨询意见。

而在另外一些州,却允许其就国际法或者第三国法律提供建议。除此之外,还有其他的不同的限制条件,如新泽西州要求外国法律顾问必须与新泽西州律师联合工作,并由该名新泽西律师对其负全部责任。而在北卡罗来纳州,外国法律顾问被禁止做律所合伙人,并要求本州律师对其进行监督。

4. 工程建筑服务

美国对外国建筑工程公司参与其工程投标要进行业务能力的考察,而且不承认投标公司的母公司的跨国业务能力。大多数州要求投标公司必须证明其本身有在本州完成类似工程的证据。

另外,美国要求工程的承包商提供保险公司签发的履行保函。相对于长期在美国本土进行工程承包的美国公司,外国公司因为在该地逗留时间短,往往很难获得一份高价值的保函。

在人员层面,美国几乎所有州都要求建筑师和工程师登记或者获得许可,但是在一个州的登记和许可并不能在别的州获得承认。

(十) 不合理的知识产权保护措施

根据《1930年关税法》第337节,美国国际贸易委员会有权对进口贸易中侵犯知识产权的行为和其他不公平贸易行为发起调查,并采取普遍或有限排除令、禁止令等救济措施。近年来在美企业频频对中国产品提起337条款调查,遏制具有技术含量的中国产品的竞争。2011年美国共对中国产品发起17起337调查,产品以电子信息类产品为主,还涉及部分医药、轻工及化工产品。具体见下表。

表3 2011年美国对中国产品发起337调查统计表

编号	立案时间	涉案产品	案件进展
1	1月5日	手提包、箱包、配饰及其包装等同类产品 (Handbags, Luggage, Accessories and Packaging Thereof)	广州三九同意令
2	1月13日	起动机和交流发电机 (Starter Motors and Alternators)	临海永磁、无锡苏盛和解,永康博宇同意令
3	2月7日	分娩模拟器和关联系统 (Birthing Simulators and Associated Systems)	上海弘联、上海 Evenk 制止令和有限排除令
4	2月24日	液晶显示器及其部件和使用方法 (Liquid Crystal Display Devices, Products Containing Same, and Methods for Using the Same)	海尔集团和 TCL 和解
5	3月3日	无线电控制信号传送器、接受器和同类产品 (Radio Control Hobby Transmitters and Receivers and Products Containing Same)	Koko 科技、Cyclone Toy & Hobby 有限排除令
6	3月16日	吉西他滨药品及同类产品 (Gemcitabine and Products Containing Same)	江苏豪森和解
7	4月19日	手提电子计算设备和有关软件以及衍生的部件 (Handheld Electronic Computing Devices, Related Software, and Components Thereof)	对富士康精密组件撤诉

(续表)

编号	立案时间	涉案产品	案件进展
8	5月13日	动作感应声音效果器和图像显示装置、零部件及相关产品(Motion-Sensitive Sound Effects Devices and Image Display Devices and Components and Products Containing Same)	联想集团和解
9	6月9日	包括调光开关在内的照明控制设备(Lighting Control Devices Including Dimmer Switches and Parts Thereof, IV) 美国海关税号为 85365090	调查中
10	6月24日	便携式电子产品保护套及其配件(Protective Cases and Components Thereof)	原告被告达成和解协议, 调查终止
11	7月29日	微处理器及其零配件(Microprocessors, Components Thereof, and Products Containing Same)	对上海 Intel 撤诉
12	7月14日	辅酶 Q10 产品(Coenzyme Q10 Products and Methods of Making Same)	调查中
13	7月14日	电子壁炉产品(Electric Fireplaces, Components Thereof, Manuals for Same, Certain Processes For Manufacturing or Relating to Same and Certain Products Containing Same)	调查中
14	8月31日	LED 照相闪光灯设备(LED Photographic Lighting Devices and Components Thereof)	调查中
15	8月31日	3G 功能的无线设备及其配件(Wireless Devices with 3G Capabilities and Components Thereof)	调查中
16	11月22日	雨刮器(Wiper Blades)	调查中
17	12月21日	部分装有交互式节目指南和父母监控技术的产品(Products Containing Interactive Program Guide and Parental Controls Technology)	调查中

虽然美国对 337 条款进行了多次修改,但中方认为 337 条款的实质并未改变,修订后的《1930 年关税法》第 337 条在很大程度上仍不符合 GATT 第 3 条第 4 款和《TRIPS 协定》的有关规定,337 调查在实践中仍然存在歧视进口产品的情况。这突出表现在以下几个方面:

第一,337 条款为美国国内产品提供了双重救济,使外国企业受到了差别性待遇。337 条款主要适用于进口产品涉嫌侵犯在美国受保护知识产权的情况,被侵犯人既可以通过司法诉讼的程序获得救济,也可以提起 337 调查。相比之下,当涉嫌侵犯知识产权的为美国产品时,则权利人在美国只能通过司法诉讼的方式获得救济。这样,美国对于进口的被控侵权产品和原产于国内的侵权产品,适用不同的法律程序和法律管辖,使得外国被诉人可能陷入不利的地位。

第二,普遍排除令标准较低且缺乏进一步具体的判断标准,存在相当大的不确定性和随意性,存在着被申请人滥用的倾向,不合理地损害了外国被诉方的利益。由于普遍排除令的实施将对国际贸易产生严重影响,如美方掌握不好,该措施有可能被滥用而沦为贸易保护主义的工具。

第三,337 条款允许国际贸易委员会有权自行发起 337 调查的实施程序存在不合理

性,与《TRIPs 协定》规定存在不一致。337 条款的调查程序既可以由当事人通过申请的方式启动,也可以由国际贸易委员会自行发起调查。而依据 TRIPs 协议第三部分“知识产权的执法”第 50 条的规定,临时措施的执行者应当是司法机构,程序只能由当事人依照申请启动而不能由机构自行发起。国际贸易委员会作为带有行政属性的机构显然不属于协议规定的允许采取行政措施的机构的范畴。

中方对美国 337 调查的规定和实践与 WTO 有关规则的一致性问题的,以及对中国产品的对美正常贸易造成的不利影响表示高度关注。

(十一) 其他

“9. 11”事件后,美国收紧了签证管理。2009 年 6 月 28 日起,美国实行新的“持 J-1 签证的交流访问者技术领域列表”制度。申请交流签证的学生申请人、博士后或者科学家,必须证明能负担自己的费用,列表中所列国家的 J-1 签证持有人在签证到期后,必须返回原居住国,2 年以后方可再次申请进入美国的同类或其他非移民类签证或申请在美国永久居留。2010 年 7 月 16 日起,已经在美工作的外国人(外交官和国际组织工作人员除外)如需重新签证,必须前往美国驻外国的有关使领馆进行面谈并留下自己的指纹,同时从 7 月 16 日起,美国停止接受以邮件方式进行的重新签证申请,需要重新签证的外国公民必须到美国驻国外的有关大使馆或领事馆接受美国官员的询问,并且留下自己的指纹。该规定将进一步增加外国相关人员在美就业和提供服务的成本。

美国移民局向受美国公司或大学雇用、从事特殊岗位的外籍人士提供 H-1B 短期非移民工作签证。美国对 H-1B 签证进行数量控制,现在每财年的上限为 6.5 万个,而且为了实施美国与新加坡和智利签订的双边自由贸易协定,从 2004 年起美国在这 6.5 万个名额中专门划出 6800 个供来自智利和新加坡两国的公民申请。根据美国政府问责办公室的一项研究报告,这些数量限制远远不能满足实际申请的需要。该签证申请程序也较为繁琐,耗时半年到一年时间,国际金融危机以后,美国劳工部门还加强了对该工作签证的审查力度,申请者需要通过国家安全检查方可获得签证,包括 IBIS 审查、FBI 指纹审查和 FBI 姓名审查三项审查。而且为了保护美国劳工者的就业,美国当局经常利用自由裁量拒绝申请或拖延时间。

2010 年 8 月美国总统签署公共法律 111-230,其中规定,凡是全职和半职雇员超过 50 人并且其在美雇员中有一半以上持 H-1B 或 L 签证的公司,从 8 月 14 日开始,申请 H-1B 和 L(L-1A、L-1B)签证时,除了原有的各项费用外,应分别额外缴纳 2000 美元和 2250 美元。额外费用由申请人缴纳,而不是受益人缴纳。凡是首次申请这 3 种签证或者更换雇主而申请这些签证的,都要被征收额外费用,但同一雇主为同一雇员申请这些签证延期的,不收额外费用。这在一定程度上限制了外国相关人员在美就业。而且符合该条件的公司大多数是外国企业,这一做法给外国企业增加了负担。

相对于其他国家,中国公民在获得美国签证方面仍然面临较大难度。由于签证程序的复杂和低效,申请签证的整个流程平均需要 100 多天,根据美国旅游协会的一份报告,整个签证申请程序在中国需要 120 天,而去英国的签证在中国只需要 11 天时间,美

国还对中国公民区别对待,中国公民必须每年申请新的签证,而其他国家的公民却可以获得 10 年期限的多次进出签证,商务签证也面临等待时间长、拒签率比较高的问题。这些都阻碍了中国公民和企业赴美国开展投资等正常经贸活动。

四、投资壁垒

2007 年,美国颁布了《2007 年外国投资法和国家安全法》。2008 年 11 月美国财政部颁布了该法的实施细则,即《关于外国人收购、兼并和接管的条例》。这些规定扩大了外国投资审查委员会审查范围和自由裁量权,要求企业提交繁多材料,大大增加审查的几率和投资者的时间、人力负担,增加企业的交易成本。而且这些规定在一些关键词语的解释上仍然十分模糊,并强调“个案处理原则”,规定还具有溯及力,并且未对当事人提供任何法律救济的途径,也不给予任何赔偿,这也使企业的交易面临很大的不确定性和风险。

近年来美国以包括保护国家安全在内的各种理由,多次阻挠和干扰中国企业在美国的投资活动。继 2008 年收购 3COM 和 2010 年寻求与 Sprint 公司合作失败之后,2011 年 2 月 18 日,中国华为公司宣布放弃对美国三叶公司包括知识产权在内的特定资产的收购。该交易涉及三叶公司的一项技术专利,它可以让一组电脑捆绑,形成一台功能更加强大的电脑,涉及的专利和部分资产的全部费用仅为 200 万美元,但 5 名美国国会议员致信同为美国外国审查投资委员会成员的财政部长和商务部长,称华为收购举动似乎肯定会导致美国先进计算机技术转移到中国,给美国国家安全带来风险。华为公司在美国的这三次投资活动都被美国外国投资审查委员会以涉及美国国家安全为由所阻碍。

美国滥用“国家安全”理由,对中国企业在美国正常的商业投资活动设置限制,是一种“投资保护主义”行为,将促进双边贸易发展的平常商业项目政治化,不利于双方贸易投资失衡的改善。中方敦促美国政府为中国公司在美投资提供一个公平而理性的环境。