

美國對中共 421 特別防衛調查評析

曾 雅 真*

摘 要

421 特別防衛調查，係美國依據 1974 年美國貿易法第 421 條的規定，特別針對中國特定的輸美產品，所施行的歧視性特別防衛調查。其目的在防止或補救，中國特定的輸美產品，藉由美國所授予的永久性最惠國待遇，大量湧入美國，不當干擾美國市場，損及美國本土的經濟利益。美國 421 條款的歧視性規範，雖然明顯違反 WTO 防衛協定之不歧視貿易救濟原則，但美國的 421 經驗，已於 WTO 會員間發酵。一旦中國的特定出口品成為 WTO 會員採行雙重防衛措施的對象，則該產品之出口商所承受的損失將難以估算。鑑於兩岸經貿往來頻繁，尤其是目前仍有為數不少台商的情況下，政府實宜正視此一趨勢的發展，研擬相關的因應策略，以免遭受到不利之影響。為此，本文擬首先針對 421 條款的立法背景、實質啟動要件、與程序性規範進行分析，並討論美對中之 421 特別防衛調查概況，最後再就 421 條款對中國可能產生之衝擊與影響作一論述。

關鍵字：市場擾亂、421 特別防衛調查、421 條款、中國入世特別防衛條款、過渡時期特定產品防衛機制

* 樹德科技大學國際企業系助理教授

壹、前言

421 特別防衛調查，¹係美國依據 1974 年美國貿易法第 421 條（以下簡稱 421 條款）的規定，特別針對中國的特定輸美產品，所採行的歧視性特別防衛調查，嗣後並且成為「中國入世特別防衛條款」的主要內容。所謂「中國入世特別防衛條款」係指，中國於 2000 年底，在完成加入世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）的談判後，所簽署的「中國入世議定書」（Protocol on the Accession of the People's Republic of China）第 16 條的規範，題為「過渡時期特定產品防衛機制」（Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism，以下簡稱「中國入世特別防衛條款」），²該款之效力僅及於中國入世後的 12 年，即自 2001 年至 2013 年為止。

2001 年，中國入世時，承諾各 WTO 會員，將於入世後的 12 年過渡期內，遵行中國入世特別防衛條款，允許 WTO 會員，得以單獨針對中國的出口產品，施行歧視性的防衛措施。美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission，以下簡稱 USITC）遂自 2002 年 8 月至 2004 年 3 月為止，分別針對中國輸美之軸承（Pedestal Actuator）、鋼線衣架（Certain Steel Wire Garment Hangers）、煞車器迴轉軸（Brake Drums and Rotors）、球墨鑄水管配件（Certain Ductile Iron Waterworks Fitting）、以及無覆蓋之內裝彈簧（uncovered innerspring units）等五項產品，以近乎平均每三個月一案的速度，發動共計五起的 421 特別防衛措施調查。目前，除了美國以外，已有不少 WTO 會員，針對中國入世特別防衛條款進行立法，以防止或補救，中國於入世後藉由各式之關稅及非關稅優惠措施，大量的出口貨品至當地，或因貿易移轉效應，擾亂該等市場。自從印度於 2002 年首度對中國的縫紉機針發難始，中國於入會後的兩年內，即相繼受到來自美國以及歐盟共計六起特別防衛調查，首

¹ 為區隔 201 系列條款及 406 條款之防衛措施，以下本文擬將美國依據 421 條款所施行的歧視性防衛措施名為「421 特別防衛措施」。

² Article 16 of the Protocol of Accession of the People's Republic of China to the WTO, Decision of 10 November, WT/L/432, 23 November 2001

嚙入世後「特別歧視性條款」的壓力。

雖然各國對中國施行特別防衛措施調查的對象，僅限於中國的特定出口產品，短期內對台灣業者不會造成立即性的衝擊，然而，鑑於兩岸經貿往來頻繁，尤其是目前仍有為數不少的台商，在倚賴大陸為生產基地，而行銷全球的情況下，長期而言，中國入世特別防衛條款是否會對台灣之經社層面造成間歇性的衝擊，有待審慎評估。政府實宜正視此一趨勢的發展，研擬相關的因應策略，以免遭受到不利的影響，並維護台灣主力產業之永續發展。鑒於此，本文首先擬針對 421 條款的立法背景、實質內容、以及程序性規範進行分析，並探討美國對中國所發動的 421 特別防衛調查概況，最後再就 421 條款對中國可能產生的衝擊與影響作一論述。

貳、421 特別防衛調查之法源：421 條款

一、421 條款之立法背景

1974 年美國貿易法第 421 條款的立法背景，與中國積極尋求加入關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariff and Trade，以下簡稱 GATT），並要求美國授予永久最惠國待遇（permanent normal trade relations，簡稱 PNTR）的積極作為有關。³GATT/WTO 會員間「無條件」（unconditional）最惠國待遇（Most Favored Nation，以下簡稱 MFN）的授予，為 GATT/WTO 的基本原則。⁴據上述基本原則，中國於加入 WTO 之後理當享有美國授與的「永久性」最惠國待遇。但對美國而言，與中國貿易關係的正常化，至少涉及兩項法令的增

³ 關於美中最惠國待遇的細節問題，可參閱下列論著：蔡瑋，「中共對美國最惠國待遇案之反應」，《美歐月刊》，第 10 卷第 7 期，頁 20-39 與「美國政府對中共最惠國待遇案所持立場」，《問題與研究》，第 34 卷第 5 期，頁 41-52；方瑞松，「美國與中共貿易最惠國待遇（MFN）問題簡析」，《中共對外經貿研究》，總 458 期，頁 2-7；蔡瑋，「美國國會對中共最惠國待遇案之立場」，《問題與研究》，第 33 卷第 9 期，頁 28-38 與「國予中共最惠國待遇的理論與實際」，《美歐月刊》，第 9 卷第 7 期，頁 12-26；"China's Membership Status and Normal Trade relations Issues", GAO, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-00-94.

⁴ See Art. 1 of GATT

修：即 1974 年美國貿易法第四章第二條（以下簡稱 402 條款），以及第四章第六條（以下簡稱 406 條款）。⁵

依據 402 條款之規定，⁶美國授予「非市場經濟國家」(Nonmarket Economy Countries) 之最惠國待遇係「有條件」的，並且必須接受國會年度審查，始得以延長。所謂「有條件」，係指美國自 1990 年以後，以該非市場經濟國家境內之國民是否享有移民自由，作為是否授予該等國家最惠國待遇之前提。⁷ 因此，截至 1999 年，「中美兩國政府關於加入世界貿易組織的雙邊協議」(The Us-China WTO Agreement，以下簡稱「中國入世雙邊協議」) 簽署前，美國國會每年皆會針對中國大陸之人權、以及移民問題進行審議，以決定是否延長授予中國之最惠國待遇。但倘若美國於中國加入世貿組織後，繼續授予中國大陸「有條件」、「暫時性」的最惠國待遇，則美國恐有違反 GATT 最惠國待遇原則之虞。然而，倘若美國授予中國「永久性」、「無條件」之最惠國待遇，則美國擔心中國產品會於中國入會後，藉由美國市場開放之便，大量湧入美國，從而對美國市場造成不當的干擾，損及美國本土之產業利益。基於上述考量，美國於中國入會雙邊談判時，⁸即提出授予中國永久性最惠國待遇的交換條件。美方認為，中國入會後可取得美國永久最惠國待遇的地位，惟中國必須同意，美國於中國入會後的某一特定「過渡時期」內，⁹得以單獨針對中國的

⁵ 402 條款，名為“Freedom of emigration in East-West trade”，19 U.S.C. §2432；406 條款，名為“Market Disruption”，19 U.S.C. §2436

⁶ 「402 條款」即所謂的「傑克遜－瓦尼克修正案」(Jackson-Vanik Amendment)。其提出的原始目的係為促進蘇聯的移民自由。1937 年，美國授予蘇聯最惠國待遇，但礙於國際局勢，美國國會遂於 1951 年要求撤銷所有由蘇聯及其他由共產主義控制或主導國家之最惠國待遇。1972 年美蘇首腦會晤後，美國總統宣佈，美蘇將談判簽訂包括最惠國待遇在內的互惠貿易協定。就在當時，蘇聯通過一項移民政策，對於其境內欲申請移民的公民加收 5,000—30,000 美元的額外費用，以作為在蘇聯接受“免費教育”的賠償。此舉引起美國猶太人社會的反感，認為該項政策明顯係針對蘇聯的猶太人條款。美籍猶太人參議員傑克遜和眾議員瓦尼克等人因此提出法律修正案，主張將貿易議題和移民問題掛勾，以迫使蘇聯在猶太移民問題上作出讓步，此即為所謂的「傑克遜－瓦尼克修正案」。由於該法案內容見於 1974 年美國貿易法第 402 節，所以又稱為「402 條款」。1990 年始，美國會將該條款普遍適用於所有「非市場經濟國家」 See, Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China, Congress Report 106-632, p.9-10

⁷ See, Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China, Congress Report 106-632, p.14

⁸ 有關入關談判的規定，參閱 Article XII of WTO Agreement

⁹ WTO 倡導無障礙之自由貿易，但為減少各會員於開放市場的過程中所遭受的衝擊，WTO 允

輸美產品，制定包括涉及「市場擾亂」(Market Disruption)問題在內的若干歧視性貿易救濟措施。¹⁰

但上述交換性承諾，並未解決美國所面臨的難題。因為美國對「共產國家」(communist country)採行「市場擾亂」防衛措施的法源，係依據 1974 年美國貿易法第 406 條的規定，而中國入會後，倘若該款繼續適用於中國，則將導致美國違反 GATT 第 19 條暨 WTO 防衛協定 (Agreement on Safeguards) 之不歧視貿易救濟原則。¹¹其首要原因在於，WTO 防衛措施的施行對象與 406 條款不同。WTO 防衛措施實施的對象，係針對進口的「特定產品」，而不論其產地來源；¹²但 406 條款的施行對象，則係針對「特定地區」(即共產國家)的輸美產品。其次，倘若美國援用 1974 年美國貿易法第 201 系列條款的規定，¹³針對入世後的中國大陸輸美產品，採取符合 WTO 不歧視貿易救濟原則的一般性防衛措施，則將無法滿足美國保護本土市場的主張。鑑於此，國會主張修改 1974 年美國貿易法第四章的規定，特別針對中國大陸於「過渡時期」的輸美產品進行立法，藉以落實中國入世雙邊談判中保護美國本土市場的主張。¹⁴

1995 年，世界貿易組織正式成立，GATT 的功能為世界貿易組織所取代，正式走入歷史。美中雙方終於 WTO 架構下作成交換式承諾，完成中國入世談

許各會員得依漸進式自由化原則，訂定適當的過渡時期，逐步開放市場。由於美國將中國定義為「非市場經濟國家」，因此依據前述漸進式自由化原則，美國認為，中國入世時仍須經歷一段「觀察期」，待其逐步開放市場後，再行討論中國市場的定位問題。

¹⁰ 中國承諾美方對其施行政視性之貿易救濟措施，除有關市場擾亂之特別防衛措施外，另有過渡時期之特別反傾銷措施。See, Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China, Congress Report 106-632, p.11

¹¹ 《GATT1947》第 19 條為 GATT 時代施行防衛措施的依據。由於該款本身之規範以及實際執行方面有諸多不完備之處，因此經東京回合與烏拉圭回合近 15 年的多邊談判後，形成了目前以《GATT1994》第 19 條以及「WTO 防衛協定」為主體的 WTO 防衛措施制度。

¹² Article 2 Para.2 of the Agreement on Safeguards: "Safeguards measures shall be applied to a product being import irrespective of its source."

¹³ 事實上美國採行一般防衛措施依據的法源應係指，1974 年美國貿易法第二章第一部分共計四節的規定 (即 19 U.S.C. §2251-2254)，即 201 系列條款，而非一般所謂的 201 條款。蓋 201 條款，係指 1974 年美國貿易法第二章第一部分第一節的規定 (19 U.S.C. §2251)。為免混淆，本文將統稱為 201 系列條款。

¹⁴ 其中，國會中有主張對中國大陸引用 GATT 第 35 條之排除適用的規定，但由於其結果將會一併排除美國在中國市場上可獲得的利益，因此未被採納。See Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China, Congress Report 106-632, p.15

判。1999年11月5日，雙方簽署中美入世雙邊協議，美方承諾將予中國永久性之最惠國待遇，中國則承諾美方得對其施行，包括「市場擾亂」問題在內的若干歧視性措施，否則，中美該項協議將無法自動生效，並且，該項協議亦不能阻止中國與WTO其他會員達成協議，加入WTO。嗣後，中美入世雙邊協議於美國正式進入立法程序。為履行對中國的承諾，幾經考量，國會除決議大幅修正1974年美國貿易法第四章的內容外，並且決議，402以及406條款，將於中國入會的時刻起，停止適用於中國。該章節之修正範圍，除將1974年美國貿易法第四章的原內容納入第一節、並增列該節之標題外，其最主要的創舉，仍在於該章第二節新增列的標題與內容 – 即421、422及423條款。¹⁵該章第二節新增的原因，即係為落實中美於入世雙邊談判時，在「市場擾亂」的問題上，所作的交換性承諾，亦即，中國同意美國，得於中國入會後的12年過渡期內，單獨針對中國的特定輸美產品，制定「過渡性」與「歧視性」的特別防衛措施。¹⁶

2000年10月10日，中美入世雙邊協議，在歷經國會立法審議、柯林頓總統簽署後，正式成為美國的法律，即「永久正常貿易關係法」(“Normal Trade Relations for the People’s Republic of China”)。¹⁷透過該法，中國將於入世後，取得美國所授予的永久最惠國待遇(永久正常關係)地位。¹⁸並且，藉由「永

¹⁵1974年美國貿易法第四章的原內容包括19 U.S.C. §2413 et seq.。新增列之1974年美國貿易法第四章第一節的標題為：“PART I Trade Relations With Certain Countries”。新增列之1974年美國貿易法第四章第二節的標題為：“PART II Relief From Market Disruption To Industries And Diversion Of Trade To The United States Market”。421系列條款包括，421條款，名為“Action to Address Market Disruption”，19 U.S.C. §2451；422條款，名為“Action in Response to Trade Diversion”，19 U.S.C. §2451a；423條款，名為“Regulations; Termination of Provision”，19 U.S.C. §2451b。限於篇幅，本文只針對421條款的問題進行探討。

¹⁶ See, Permanent Normal Trade Relations with the People’s Republic of China, Congress Report 106-632, p.12-19

¹⁷ Public Law 106-286 – Oct. 10, 2000

¹⁸1998年，因惟恐「最惠國待遇」一詞將使WTO其他會員誤解，認為402條款係美國給予非市場經濟國家的特殊優惠待遇，違反GATT/WTO的基本原則，因此經總統提案，國會於1998年5月，對402條款進行修改，將「最惠國待遇」一詞改為「正常貿易關係」(Normal Trade Relation，簡稱NTR)。「永久正常貿易關係法」於引言部分即開宗明義表示將於中國入世後授予永久性之最惠國待遇：“An Act - To authorize extension of nondiscriminatory treatment (normal trade relations treatment) to the People’s Republic of China, and to establish a framework for relations between the United States and the People’s Republic of China.” See Normal Trade Relations

久正常貿易關係法」之增修，¹⁹包括 421 系列條款在內的 1974 年美國貿易法第四章的增修條文，亦正式成爲美國的法律。同時，該款之規定，嗣後並且成爲中國入世特別防衛條款的主要內容依據。

二、421 條款之內容

421 特別防衛調查，係美國特別針對來自中國之進口產品所採行的特別防衛調查。421 實質啓動的關鍵在於，中國輸美產品是否對美國市場造成擾亂或對美國市場有造成擾亂之虞。倘若上述要件成立，則美國可對之採行特別的防衛措施，以維護美國本土的產業利益。以下本節擬就 421 條款之實質啓動要件與程序規範進行分析。

(一) 421 之實質啓動要件：市場擾亂 (market disruption)

「市場擾亂」爲421條款之啓動關鍵。據美國貿易法第421條(b)項第(1)款的規定，USITC於接獲利害關係人的陳請或要求後，必須針對中國輸美產品展開調查，以認定中國輸美產品數量的增加，或者該增加之狀況，是否對美國國內生產同類產品或該直接競爭產品的生產者，造成市場擾亂，或有造成市場擾亂之虞。²⁰所謂「市場擾亂」，據421條款(c)項第(1)款，係指一產品的進口快速增加，無論呈絕對或相對增加，係對生產同類產品或直接競爭產品的國內產業，造成實質損害或實質損害之虞的重要原因。²¹由此可知，推論「市場擾亂」存在的實體要件包括：量的要件、損害要件、以及量與損害要件間的因果關係。

首先，此謂量的要件係指進口量的增加，亦即由中國進口產品之進口量是

for the People's Republic of China, Public Law 106-286 – Cot. 10, 2000

¹⁹ Ref. Sec.103 of the Normal Trade Relations for the People's Republic of China, Public Law 106-286, Oct. 10,2000

²⁰ "...the United States International Trade Commission ... shall promptly make an investigation to determine whether products of the People's Republic of China are being imported into the United States in such increased quantities or under such conditions as to cause or threaten to cause market disruption to the domestic producers of like or directly competitive products.." 19 U.S.C. § 2451(b)(1)

²¹ "For purposes of this section, market disruption exists whenever imports of an article like or directly competitive with an article produced by a domestic industry are increasing rapidly, either absolutely or relatively, so as to be a significant cause of material injury, or threat of material injury, to the domestic industry." 19 U.S.C. § 2451(c)(1)

否快速地 (rapidly) 呈相對 (relatively) 或絕對 (absolutely) 性的增加。421 條款對於判定進口數量增加的條件,除了包括進口數量的絕對增加 (increasing absolutely), 與相對於國內生產的相對增加 (increasing relatively) 外,其增加的速度 - 即「快速地增加」(increasing rapidly), 亦為其認定的標準。至於何謂「快速地增加」,有關快速增加的時限以及狀況,421 條款本身並未予以闡釋說明。²²而 USITC 歷次的 421 調查中也未予說明。

其次,在損害要件方面,「實質損害」(material injury) 或「實質損害之虞」(threat of material injury) 是 421 條款對損害的認定標準。USITC 於認定市場擾亂是否存在的事實時,除進口量之外,尚需檢視國內產業是否有遭受到實質損害或有實質損害之虞的情況。至於何謂實質損害,421 條款並未加以定義;但 USITC 於鋼線衣架案中認為,實質損害係指凡不是「無關聯的」、「非物質的」、或「不重要」的傷害。其次,有關損害程度的問題,USITC 於軸承及鋼絲衣架案中則將之與 201 系列條款的損害標準 - 「嚴重損害」(serious injury) 或「嚴重損害之虞」(threat of serious injury) 作一比對,認為,421 條款的損害程度較 201 系列條款輕微。由此可知,421 條款中所謂實質損害或實質損害之虞的標準較之於 201 系列條款的損害標準寬鬆。²³

最後,在量與損害要件間的因果關係方面,則必須證明中國進口產品數量的快速增加係造成國內產業實質損害或實質損害之虞的「重要原因」(significant cause)。認定市場擾亂是否存在的事實,除量與損害兩要件之外,尚必須證明進口激增與產業受到實質損害間的「因果關係」(casual link)。據 421 條款,所謂因果關係係指,進口快速增加須為導致國內產業遭受實質損害的「重要原因」。所謂重要原因,421 條款(c)項第(2)款將之定義為:造成國內產業遭受實質損害之重大原因,但其不必然須大於或等於其他原因。²⁴ 換言

²² See "Pedestal Actuators from China", *Investigation No. TA-421-1, Determination and Views of the Commission*, USITC Publication No.3557, November 2002, p.12

²³ 以上有關損害要件的討論,可參閱 "Pedestal Actuators from China", *Investigation No. TA-421-1*, p.12-13; "Certain Steel Wire Garment Hangers from China", *Investigation No. TA-421-2.1*, p.12-13.

²⁴ Section 421(c)(2): "... the term 'significant cause' refers to a cause which contributes significantly to the material injury of the domestic industry, but need not be equal to or greater than any other

之，據 USITC 於軸承及鋼線衣架案的解釋，造成國內產業遭受實質損害之重大原因，不一定係為一最主要或最重要的原因，只要該認定因果關係的要件能證明進口激增與實質損害間具直接關聯性，即為本款所謂重要原因。²⁵

值得一提的是，421 條款規定美國可採行一般性質以及臨時性質等二種特別防衛措施，藉以預防或補救中國輸美產品對美國市場的擾亂。事實上，421 條款對於一般性質特別防衛措施的定義非常廣泛，其措施可包括課徵較高關稅、任意關稅，以及施行其他之進口救濟措施等。²⁶所謂任意關稅、其他進口救濟措施，事實上意味美國得依當時狀況自由裁量，是否採行任何其他名目或形式之限制性進口措施。其次，鑑於一般性質之特別防衛措施係於調查終結後始得施行的救濟措施，但有時情況緊急，在延誤採行將對國內產業造成難以彌補之損失的情況下，421 另訂有臨時性質之特別防衛措施，以因應該緊急狀況。²⁷該臨時措施可包括加增、課徵任意關稅，修改或採行進口數量限制措施，或者上述措施之交叉施行等。²⁸

(二) 421 之調查程序

原則上，421 特別防衛調查的程序與 406 條款的規定大體相同。而 421 特別防衛調查程序依其措施的性質，又可分為一般性質及臨時性質之特別防衛調查。兩者皆包括申請、調查、建議、裁決、以及公告等程序。

1. 一般性質之特別防衛調查程序

一般性質之特別防衛調查程序大致可分為四個階段。(見附圖一) 第一階段 USITC 的調查時程結束後，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, 以下簡稱 USTR) 緊接著須在第二階段與中國展開諮商，嗣後再於第三階段向總統報告相關的成果及建議，供總統於最後階段進行最終裁量。421 對於每一階段程序的進行，皆有詳細的規範。

cause.”

²⁵See “Pedestal Actuators from China”, *Investigation No. TA-421-1*, p.15; Certain Steel Wire Garment Hangers from China, *Investigation No. TA-421-2.1*, p.15-16

²⁶19 U.S.C. § 2451 (f)

²⁷ 421 條款 (i) 項規定

²⁸ 421 條款 (i) 項第 4 款(B)目

第一階段：USITC 進行調查

421 特別防衛調查的啓動，除了由美國內產業代表（包括企業代表、商會、產業公會或勞工團體等）向 USITC 提出申請之外，美國國際貿易委員會另可於下列三種情況下，對中國輸美之同類或競爭產品的製造商展開調查：（1）美國總統或 USTR 向 USITC 提出要求；（2）眾議院歲計委員會或參議院財政委員會之決議；（3）USITC 依其本身職權主動展開調查。²⁹USITC 於案件受理後，即會以書面形式知會相關部會，³⁰並將會透過聯邦公報公告調查啓動程序，於合理的期限內舉行公聽會，藉以提供與案件有關之利害關係人一說明、舉證、或與其他相關當事人交換意見的機會。³¹

USITC 於完成調查後，須於一定期限內，向美國總統以及 USTR 呈報其裁決結果以及呈遞報告書。USITC 在發動調查後，須於 60 日內完成調查程序，並將其所為之肯定或否定裁決結果呈報總統及 USTR。³²並於作成裁決認定後的 20 日內，³³向總統及 USTR 呈遞報告書。³⁴倘若 USITC 作成肯定裁決（affirmative determination），或者總統、USTR 認為其應為一肯定裁決，則 USITC 必須於報告內提出擬採行措施之建議。³⁵而在呈遞報告書後，除機密資料外，USITC 隨即會公開該報告，並將報告摘要公布於聯邦公報。³⁶

第二階段：USTR 與中國諮商

USITC 完成調查程序後，據 421 條款（j）項之規定，USTR 可於兩種狀況下與中國展開諮商，以尋求令雙方滿意的解決方式。第一種是在 USITC 的裁決結果為積極認定的情況下，第二種狀況則是 USTR 依據 USITC 之調查結果，自行認定其為肯定裁決時。³⁷事實上，美國於採行一般性的防衛措施前，

²⁹ 421 條款（b）項第（1）款

³⁰ 包括總統、USTR、眾議院歲計委員會，以及參議院財政委員會等。

³¹ 19 U.S.C. § 2451(b)(4) and(5)

³² 19 U.S.C. § 2451(e)

³³ 即自發動調查之後的第 80 日內

³⁴ 19 U.S.C. § 2451(g)(1)

³⁵ 19 U.S.C. § 2451(g)(2)(B)

³⁶ 19 U.S.C. § 2451(g)(3)

³⁷ 但 421 條款(j)項並未說明 USTR 與總統對於 USITC 之裁決結果有不同認定時的進行方式。

必須依據中國入世特別條款第(1)項的規定，履行諮商的義務。³⁸USITC 於呈報裁決後，倘若為肯定裁決，或者 USTR 依 USITC 的調查結果，自行認定其應為肯定裁決的情況下，則 USTR 須於 5 日內，向中國提出諮商要求，並於接下來的 60 日內，針對如何預防以及補救美國市場受到中國大陸進口產品擾亂的問題，與中國大陸進行諮商談判，以尋求令雙方滿意之解決方案。³⁹倘若雙方未能達成協議，或者總統認為該協議的結果無法解決美國國內市場受到擾亂的問題，則總統得依 421 條(a)項之規定，行使其職權，對中國大陸產品施行特別防衛措施。⁴⁰

第三階段：USTR 向總統呈遞建議書

USTR 與中國完成諮商程序後，必須向總統提報其諮商的結果，並在考量公聽會的意見下，向總統呈遞採行措施之建議。⁴¹如前述，USITC 於完成調查程序後，即會向 USTR 呈遞其報告書。USTR 於接獲 USITC 的報告書之後，則會於接獲報告後的 20 日內，⁴²透過聯邦公報，公告 USTR 對於該案擬採行措施之建議，並於要求下召開公聽會。⁴³最後，在接獲 USITC 報告之後的 55 日內，⁴⁴於參考公聽會對其採行措施之意見後，USTR 隨即向總統呈遞有關預防或補救市場擾亂之建議書。⁴⁵

第四階段：總統決議及生效

USTR 向總統呈遞建議書後，總統於各方考量下，得最終裁量是否對中國採行特別救濟措施。據 421 條款，除非總統認為上述措施不符合美國之經濟利益或者將嚴重損及美國國家安全，否則總統應於接獲 USTR 建議書之後的 15 日內，⁴⁶決定採取提高關稅或其他進口救濟措施。⁴⁷至於何謂「不符合美國之

³⁸ 19 U.S.C. § 2451(j)(1)

³⁹ Ibid

⁴⁰ 19 U.S.C. § 2451(j)(2)

⁴¹ 19 U.S.C. § 2451(j)(1), (2) and 19 U.S.C. § 2451(h)

⁴² 即自發動調查之後的第 100 日內。

⁴³ 19 U.S.C. § 2451(h)(1)

⁴⁴ 即自發動調查之後的第 135 日內。

⁴⁵ 19 U.S.C. § 2451(h)(2)

⁴⁶ 即自發動調查之後的第 150 日內。亦即 USTR 與中國結束諮商後的 25 日內。House of Representatives, 106th Congress 2ed Session, Report 106-132, p.17

⁴⁷ 19 U.S.C. §2451(k)(1)

經濟利益」，據 421 條款 (k) 項之規定，總統唯有在採取上述措施對美國經濟所造成的負面影響明顯大於採取該措施所能獲得之利益時，始能作出不符合美國之經濟利益的決定。⁴⁸總統的最終決定，包括其決定的理由，以及採行任何救濟措施的期限，均會公佈於聯邦公報。⁴⁹期間，除機密資料外，有關總統決定過程之任何報告書，亦將由 USITC 公佈於聯邦公報。⁵⁰相關救濟措施將於總統作成積極決定後的 15 日內生效。⁵¹

2. 臨時性質之特別防衛調查程序

如一般特別防衛措施之採行，臨時性特別防衛措施之施程序包括，申請、USITC 調查、USTR 提出建議、美國總統決定是否採行、以及公告等程序。據 421 條款，USITC 須在接獲國內產業代表申請、或總統要求、或國會等機構之決議案、或其主動展發動調查後的 45 日內作成裁決。⁵²而無論其為肯定或否定之裁決，USITC 均須向總統及 USTR 呈遞報告書。⁵³倘若 USITC 作成肯定裁決 (affirmative determination)，或者總統、USTR 認為其應為一肯定裁決，則 USITC 必須於報告內提出擬採行措施之建議，包括關稅課徵及其他可進行補救或預防之進口救濟措施。⁵⁴同樣情況下，USTR 須於接獲 USITC 報告書之後的 10 日內，向總統建議相關之補救措施。⁵⁵總統將於接獲 USTR 建議之後的 10 日內決定是否就市場擾亂採行臨時之特別防衛措施。⁵⁶值得注意的是，421 條款 (i) 項第 4 款 (C) 目規定，臨時性特別防衛措施的期限不得超過 200 天。

3. 一般性質特別防衛措施之修改、縮短、終止或延長

在一般性特別防衛措施正式施行後 6 個月，總統可要求 USITC，針對是項救濟措施之修改 (modification)、縮短 (reduction)、或終止 (termination)

⁴⁸ 19 U.S.C. § 2451(k)(2)

⁴⁹ 19 U.S.C. § 2451(k)(2)(1)

⁵⁰ 19 U.S.C. § 2451(k)(2)(2)

⁵¹ 即自發動調查之後的第 165 日內。19 U.S.C. § 2451(m)

⁵² 19 U.S.C. § 2451(i)(1)

⁵³ 19 U.S.C. § 2451(i)(2)

⁵⁴ 19 U.S.C. § 2451(i)(2)

⁵⁵ 19 U.S.C. § 2451(i)(3)

⁵⁶ 19 U.S.C. § 2451(i)(4)(A)

作出評估報告。⁵⁷USITC 於接獲是項要求後的 60 日內必須呈遞總統該評估報告。⁵⁸在接獲 USITC 的評估報告之後，總統得最終裁量是否修改、縮短、終止、或者有必要繼續該項預防或補救市場擾亂之措施。⁵⁹（見附圖二）

既然 421 條款規定一般性特別防衛措施得以修改、縮短或終止，則基於賞罰分明的原則，該措施顯然得以延長。據 421 條款第（o）項第（1）款規定，USITC 於得於回應總統要求、或於國內半數產業代表申請的情況下，展開是否延長一般性特別防衛措施期限之調查。惟該項要求或申請，須於救濟措施執行之有效期間終止前的 6-9 個月內提出。⁶⁰至於發動調查及相關之調查程序將於聯邦公報中公告。而為調查之故，421 條款並且規定，USITC 應於合理期限內舉辦公聽會，以供相關之利害關係人及消費者一說明、舉證、回應、及表達意見的機會。⁶¹並且 USITC 最遲須於救濟措施終止前的 60 日內，向總統呈遞其調查報告及結果。⁶²總統於接獲 USITC 的評估報告之後，得裁量是否有必要為預防或補救市場擾亂之故延長該救濟措施。⁶³（見附圖二）

參、對中國發動 421 特別防衛調查案例概況

過去，美國的防衛措施，向來係根據 1974 年美國貿易法第 201 系列條款的規定進行。不過，1974 年美國貿易法案第 421 條，則允許美國政府單獨針對中國大陸之輸美產品，施行歧視性的特別防衛措施。自 2002 年 8 月至 2004 年 3 月止，USITC 已分別針對中國之輸美產品，如軸承、鋼線衣架、煞車器迴轉軸、球墨鑄鐵水管配件，以及無覆蓋之內裝彈簧等，發動 421 特別防衛調查。⁶⁴

⁵⁷ 為此，USITC 須持續監督蒐集相關資料以期能快速回應總統之該項要求。19 U.S.C. §2451(n)(3)

⁵⁸ 19 U.S.C. § 2451(n)(1)

⁵⁹ 19 U.S.C. § 2451(n)(2)

⁶⁰ 19 U.S.C. § 2451(o)(1)

⁶¹ 19 U.S.C. § 2451(o)(2)

⁶² 19 U.S.C. § 2451(o)(3)

⁶³ 19 U.S.C. § 2451(o)(4)

⁶⁴ 有關上述五案之細節，請參閱下列文件：“Pedestal Actuators from China”，Investigation No.

一、軸承案

軸承傳動器是電動輪椅及牙科治療用椅的配件。鑒於來自中國的軸承產品大量湧入美國市場，影響當地產品之銷售，美國軸承傳動器生產商 Motion Systems Corp 遂根據 1974 年貿易法第 421 條 (b) 項，要求政府採取保護措施。2002 年 8 月 19 日，USITC 對上述貨品展開特別防衛調查。2002 年 10 月，USITC 建議布希總統對中國軸承傳動器實施進口限制措施。2002 年 10 月 23 日，USTR 依據中國入世議定書第 16 條第 (1) 項的規定與中國大陸針對該特別防衛措施問題展開諮商。2003 年 1 月 17 日，美國總統布希否決軸承案。由於軸承傳動器是電動輪椅、牙科治療用椅的配件，倘若限制該產品進口，則美國消費者的利益將因保護少數美國產業而受到損害，鑑於提供美業者該項救濟措施，將不符美國國家利益，且採取該救濟措施對美經濟之負面影響，將大於採取該措施所獲得之產業利益，布希因此否決針對該產品採取配額限制的措施。⁶⁵

二、鋼線衣架案

應美國鋼線衣架業者之請求，USITC 於 2002 年 11 月 27 日，對來自中國的鋼線衣架展開特別防衛調查，並於 2003 年 1 月 9 日召開公聽會。2003 年 1 月 27 日，USITC 作成積極認定，確認自中國進口之鋼線衣架已對美國市場造成擾亂。2003 年 2 月 2 日，USITC 分別向美國總統及 USTR 建議採行貿易救濟措施。2003 年 4 月 25 日，美總統布希否決該項建議案。否決理由認為，對中國鋼線衣架加徵關稅，可能會對美國各地家庭式經營的小型乾洗店帶來打

TA-421-1, Determination and Views of the Commission, USITC Publication No.3557, November 2002

；“Certain Steel Wire Garment Hangers from China”，Investigation No. TA-421-2.1, Determination and Views of the Commission, USITC Publication No.3575, February 2003；“Certain Brake Drums and Rotors From China”，Investigation No. TA-421-3, Determination and Views of the Commission, USITC Publication No.3622, August 2003.；“Certain Ductile Iron Waterworks Fitting From China”，Investigation No.TA-421-4.1, Determination and Views of the Commission, USITC Publication No."3657, December 20, 2003；“Uncovered Innerspring Units from China”，Investigation No. TA-421-5, Determination, March 8, 2004.

⁶⁵ Presidential Documents, Federal Register, Vol. 68, No. 14 Wednesday, January 22

擊。再者，中國的鋼線衣架進入美國市場已達6年之久，美國本土生產的鋼線衣架仍然在美國市場持有超過85%的市場佔有率，因此美國本土生產商即使沒有政府所提供的保護，也能自行因應中國產品所帶來的競爭。鑑於對是項產品加徵關稅，對美國經濟所造成的負面影響，將超過對該產品加徵關稅所帶來的利益，布希否決對該項產品實施配額限制的建議。⁶⁶

三、煞車器迴轉軸案

2003年6月6日，應美煞車器迴轉軸業者之請求，USITC針對中國進口的煞車器迴轉軸進行421特別防衛措施調查，並於2003年7月18日召開公聽會。2003年8月5日，USITC裁定該項產品進口並未對美國市場之同類產品造成市場擾亂的情勢。⁶⁷與前兩案不同的是，本案係USITC首度依據美貿易法第421條之規定所為的否定裁決。

四、球墨鑄鐵水管配件案

2003年9月5日，USITC應美球墨鑄鐵水管配件業者之請求，依據1974美貿易法第421條(b)項的規定，針對自中國進口之球墨鑄鐵水管配件進行421特別防衛措施調查。2003年10月20日，USITC否決對上述進口產品採取臨時性措施。並於2003年11月6日舉行公聽會。2003年12月8日，USITC裁定，該項產品之進口已對美國市場之同類產品造成市場擾亂。2003年12月24日，USITC建議對中國該項產品採取為期3年之關稅配額。即在首年對超過14,324短噸的進口產品額外徵收50%的關稅，次年對超過15398短噸的進口產品額外徵收40%的關稅，第三年對超過16553短噸的進口產品額外徵收30%的關稅。2004年3月3日，本案遭到美國總統布希否決。布希首先認為對中國該項產品採取市場保護措施，只會使巴西、韓國和墨西哥等第三國增加到美國市場的出口量，對美國本土產業並無助益。其次，即使削減中國進口產品，也不會顯著增加美國本土對該項同類產品的市

⁶⁶ Presidential Documents, Federal Register, Vol.68, No.82, Tuesday, April 29, 2003

⁶⁷ See Federal Register Notices, Vol.68, No.158, Friday, August 15, 2003

場需求。最後，限制該產品自中國大陸進口，對美國消費者所帶來的負擔，將遠超過美國本土生產商所將獲得的額外利潤。⁶⁸ 基於上述理由，布希否決對中國採行特別防衛救濟措施。

五、無覆蓋之內裝彈簧案

2004年1月6日，美國對中國輸美產品-無覆蓋之內裝彈簧發動第五起421特別防衛調查。美國"內裝彈簧製造商協會"（American Innerspring Manufacturers）向USITC提出申請，要求根據1974年貿易法第421條（b）項的規定，針對來自中國的無覆蓋內裝彈簧，展開特別防衛調查，藉以防止中國輸美產品擾亂美國國內市場。⁶⁹公聽會於2004年2月19日舉行。2004年3月8日，USITC針對上述調查作成否定裁決。認為中國該項輸美產品，無論在進口數量或者進口條件方面，皆不足以對美國製造商造成市場擾亂或有市場擾亂之虞。⁷⁰本案為USITC二度依據美貿易法第421條的規定所為之消極裁定。軸承案係美國首宗引用421條款，並依據中國入世議定書第16條有關特定產品過度性防衛機制的規定，而進行的特別防衛措施調查案。自中國加入世貿組織以來，USITC針對中國的輸美產品，已連續發動五起421特別防衛措施調查。其中軸承、鋼線衣架，以及球墨鑄水管配件案，分別因無助於"國家經濟利益"、以及會"對美國經濟造成負面影響"為由，遭到布希否決。煞車器迴轉軸與無覆蓋之內裝彈簧案，則因USITC作成消極認定，而胎死腹中。綜上所述，中國輸美之產品雖然經過421的五次洗禮，但終究皆有驚無險全身而退。

肆、421條款對中國大陸可能之衝擊與影響分析

⁶⁸ Presidential Documents, Federal Register, Vol. 69, No.45, Monday, march 8, 2004

⁶⁹ USITC Investigation No. TA-451-5, in Federal Register Notices, Vol. 69, No.8, Tuesday, January 13, 2004

⁷⁰USITC Investigation No. TA-451-5, in Federal Register Notices, Vol. 69, No.49, Friday, March 12, 2004

一般而言，WTO 會員通常會藉由國內立法或頒佈行政命令的方式，⁷¹於國內施行 WTO 框架下的各項協議。至於 WTO 協定與 WTO 各會員之國內法的關係，WTO 協定明確規定，WTO 會員有義務確保其國內法符合 WTO 協定規範的義務。令人訝異的是，美國的 421 條款對中國輸美產品施行歧視性的措施，明顯違反 WTO 的規範，非但未遭到 WTO 的非難，嗣後並且成為中國入世特別防衛條款的主要內容。而除了美國於短時間內對中國輸美產品發動五次特別防衛調查外，已經有不少國家及地區仿效美國的作法，針對中國入世特別防衛條款進行立法，並且單獨針對中國產品發動類似 421 之特別防衛調查。為此，421 效應蔓延將對中國大陸產生何等的衝擊與影響、421 有何特點致使美國得於短期內對中國發動調查、以及包括中國在內的 WTO 會員，為何對 421 條款違反 WTO 規範的事實未置一喙等問題，皆為本文關注的重點。

一、421 條款之特點

(一) 421 條款特點之一 - 迅捷、寬鬆、曖昧、廉價

美國在短短的 18 個月內即針對中國輸美產品五度啟動 421 特別防衛調查的主要原因之一在於，421 特別防衛條款兼具調查期限短、立案門檻低、以及不須補償的特點。首先在調查程序方面，421 條款的作業期限只有 150 天，明顯少於 201 系列條款的 240 天。⁷²根據 421 條款，USITC 須在調查發動後的 60 日內作出裁決，並在作成積極認定、肯定裁決的情況下，於調查發動後的 80 日內，向美國總統以及 USTR，提出採行救濟措施之建議報告。另一方面，USTR 則須在 USITC 作出裁決後的 5 日內就該問題向中國提出諮商請求，在

⁷¹ 原則上，國際法中主張二元論者以為，國際條約唯有經過轉化，如透過國內立法等，始能在簽署國內產生效力。相對的，一元論者則以為，國際條約與國內法具同等效力，不需經過轉化，即可直接執行。

⁷² 201 系列條款的作業流程須 240 天。USITC 必須在接獲國內產業代表申請、或總統要求、或國會等機構之決議、或其主動展開調查後的 120 日內完成損害決定（複雜的案件可以至 150 日），並在展開調查後 180 日內向美國總統提出採取進口救濟措施之建議報告。美國總統需於接獲 USITC 之肯定調查決定及救濟措施建議報告 60 日內作成裁定（若 USITC 調查決定有緊急情況存在及需採行臨時措施時，則為五十日）。共計 240 天。

60 日內完成與中國的諮商，並於 USITC 調查發動後的第 135 日內，向美國總統提出建議報告。美國總統則必須在接獲 USTR 建議報告的 15 日內作成決定。據上述程序分析，針對中國設計的 421 特別防衛機制，從接受申請，一直到美國總統決定是否採行救濟措施為止，僅需 150 天的時間，明顯較 201 條款的 240 天為短，雖然對美國業者提供較大的保障，卻對中國大陸之出口商造成相對的威脅。

其次，立案門檻低為 421 條款的第二個特點。市場擾亂為 421 啓動之惟一要件，但由於適用範圍廣，構成實質損害、以及因果關係要件的門檻甚低，致使中國輸美貨品頻頻受到 USITC 調查的威脅。首先，在國內產業的定義方面，421 條款與 201 系列條款的定義雖相同，但其所包含的層面較反傾銷協定更廣，除生產同類產品之國內產業外，亦包括生產直接競爭產品的國內產業。其次，在量的要件方面，421 條款對於進口數量增加的認定標準，除了包括數量的絕對增加，以及相對於國內生產的相對增加外，其增加的速度 - 快速地增加，亦為認定的標準。但 421 條款本身並未對快速增加一詞有所定義。此外，在損害的認定標準方面，421 較 201 系列條款的規定亦較為寬鬆。WTO 防衛協定及 201 系列條款，對於損害的認定標準為嚴重損害或嚴重損害之虞。但 421 條款與中國入世特別條款對市場擾亂所定義之損害標準，則為實質損害或實質損害之虞。此概念在字面上雖與 WTO 反傾銷協定中，所使用的實質損害或實質損害之虞相同，但無論是 421 條款或中國入世特別條款皆未明確說明何謂實質損害。而 USITC 於軸承等五案中，則將 421 之實質損害與 201 之嚴重損害作一類比，認為，421 條款中所謂實質損害的程度，比 201 系列條款中的嚴重損害程度輕微。由此可知，421 條款立案之損害門檻，較 201 系列條款低。最後，在因果關係方面，為證明美國國內產業遭受實質損害與進口激增的關聯性，421 條款規定，進口數量的快速增加，必須係造成國內產業實質損害或實質損害之虞的「重要原因」。所謂重要原因，421 條款將之定義為，造成國內產業遭受實質損害之重大原因，但其不一定必須為一最主要或重要的原因，只要該原因與進口激增以及實質損害間，具直間的關聯性，即為所謂的重要原因。足見 421 條款對於因果關係成立的門檻並不高。

最後，鑑於中國特別防衛條款並未訂有相對補償條款，美國因此不須為採行 421 特別防衛措施而付費。補償與諮商，本為 WTO 成員採取一般性防衛措施之前的必要程序。WTO 防衛協定要求實施防衛措施之 WTO 成員，必須與受影響之其他成員就補償問題進行諮商，並對受影響之其他成員進行補償，否則該受影響的成員，即可對採行限制性措施之成員，進行報復。⁷³中國特別防衛條款雖然要求 WTO 成員，於採取特別防衛措施之前，需先與中國進行諮商，但卻未有補償之相關規定。⁷⁴因此，對中國採取特別防衛措施的 WTO 成員，即無必要就該措施對中國產業所可能產生的不利影響，與中國議定任何形式的貿易補償方式。所以，相較於一般防衛措施之採行，特別防衛措施是免費的。事實上，421 條款迅捷、寬鬆、曖昧、及廉價的特點，的確使中國大陸嚐到其入世時簽署「不平等條約」的苦果。

(二) 421 條款特點之二 - 不平等條約的典範

除了中國入世特別防衛條款之外，WTO 協定下有關防衛措施的規定，尚有依據 GATT 第十九條而修訂定的 WTO 防衛協定，但兩者的適用對象不同，前者施行限制性措施的對象為「特定產地」（中國）的特定出口產品，後者則為進口之「特定產品」，而非產地。421 條款為美國的國內法，該法因為允許美國得以單獨針對中國的輸美產品，施行歧視性的特別防衛措施，而明顯的違反 WTO 的規範。令人訝異的，該項美國國內法的規範，非但未遭到 WTO 的非難，嗣後並且成為中國入世特別防衛條款之主要內容。足見 421 條款、中國入世特別防衛條款、以及 WTO 防衛協定三者，於 WTO 的框架下，存在著特殊的條約關係，而基於該特殊關係，WTO 允許各成員得以例外的單獨針對中國特定出口產品施行歧視性的特別防衛措施。究竟三者間是項特殊的條約關係為何？值得深入分析。

首先，421 條款係美國單獨針對中國大陸輸美產品之歧視性規定，不但明顯違反 GATT 第 19 條暨 WTO 防衛協定的不歧視原則，並且連帶的致使美國違反 WTO 協定第 16 條第 4 項的規定。依據 GATT 第 19 條暨 WTO 防衛協定

⁷³ Article 8 Para.2 and Para.3 of the Agreement on Safeguards

⁷⁴ Article 16, para.1 of Accession of the People's Republic of China

第 2 條第 2 項，WTO 會員於採行防衛措施時，「應不論其產品來源」。⁷⁵ 由上述規定可知，WTO 防衛措施的適用對象，應僅限於進口國所進口的特定產品，而不論其產地來源。換言之，進口國基於實際需要，而必須對該同類產品或直接競爭產品之出口國的生產商，採取必要之限制措施時，有義務遵守不歧視原則 – 即不論該項產品的產地為何，只要是項同類或競爭產品之出口國生產商，皆為該限制性措施的施行對象。相反地，421 特別防衛措施的施行對象，則僅限於特定地區（中國）的特定產品，該規定因此明顯違反 GATT 第 19 條暨 WTO 防衛協定之不歧視貿易救濟原則。其次，鑑於 WTO 成員於 WTO 框架協定下，有義務確保其國內之法律、規章（regulations）與行政程序（administrative procedure）符合 WTO 各協定規範的義務，所以，作為 WTO 的一員，美國 421 條款的規定，自然連帶的致使美國違反 WTO 協定第 16 條第 4 項的規定。⁷⁶

但有趣的是，WTO 不但未對美國的 421 系列條款非難，是項依據中美間的入世雙邊協議所訂定的美國國內國貿易法，卻成為中國入世議定書第 16 條名為「過渡時期特定產品防衛條款」（即中國入世特別防衛條款）的主要內容依據，並且一體適用於 WTO 全體會員。吾人不免質疑，WTO 為何放任中美兩國公然簽訂違反 WTO 協定的交換性承諾，並且逕讓美國國內法 421 系列條款的相關規定寫入中國入世特別防衛條款，成為中國的入世承諾之一？

事實上，WTO 並未明言禁止入會會員對 WTO 個別會員作出有別於 WTO 一般性規定的特殊承諾。⁷⁷ 一般而言，WTO 之入會程序大致可分為申請、談判、簽定入世議定書，以及決議等四個階段。據 WTO 協定第 12 條第（1）項之規定，任何國家或獨立關稅區，「得依其與 WTO 議定的條件加入 WTO 協定。」所謂「其與 WTO 所議定的條件」即係一般所謂的「入世議定書」(Protocol

⁷⁵ Article 2 Para.2 of the Agreement on Safeguards : “Safeguards measures shall be applied to a product being import irrespective of its source.”

⁷⁶ Article 16 Para.4 of the WTO Agreement : ” Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements.”

⁷⁷ WTO 會員大致可歸為原始會員以及入會會員。原始會員係指 GATT 時代的締約國，自 1995 年 1 月 1 日 WTO 成立始，即成為 WTO 的當然會員；入會會員則為 WTO 成立後才加入的成員。

of Accession)。該入世議定書的產生，係依據申請入會的會員與有意願參與入世談判的 WTO 成員，在歷經雙邊或多邊談判後，所簽訂的雙邊或多邊條約匯整而成，並且一體適用於 WTO 所有成員。⁷⁸換言之，由 WTO 的入會程序觀之，申請入會會員除需接受 WTO 既有的基礎規範外，⁷⁹WTO 會員仍可藉由入會談判之便，單獨要求該入會申請者對其作出特殊承諾。為此，WTO 協定第 12 條第（1）項則為 WTO 會員提供了獲得該項特殊承諾之最佳管道，惟前提是該特殊承諾必須經由 WTO 2/3 的成員認可後，始得產生效力。⁸⁰

但如何解釋入會會員之入世承諾與 WTO 現行法規有所抵觸的事實？如中國入世特別防衛條款依據美國 421 系列條款的內容，訂立違反 WTO 防衛協定不歧視原則之歧視性規範，即為一典型的例子。

首先，就國際組織法的觀點言之，鑒於入會承諾為申請入會會員對其他會員所作的單方承諾行為，原則上在未損及其他會員之權利與義務，並在依循該組織之正式程序入會的前提下，入會承諾即可獲得合法之地位。中國入世議定書第 16 條的規定，係中國於入會時對 WTO 所有成員所作之特別承諾，一方面，該特別承諾係經由 WTO 正式之入會談判程序，所產生的單邊且自願性的授予行為，並未減損 WTO 其他成員於 WTO 協定下的權利或義務，另一方面，該特別承諾係經過 WTO 成員之合法認可程序所產生 – 即 WTO 部長會議中 2/3 成員的意願決議，所以，儘管中國該項入世特別承諾本身並不符合 WTO 協定的規範，但基於 WTO 成員接受該特別承諾之意願，中國入世特別防衛條款因此得以對 WTO 成員產生效力。⁸¹

其次，就國際組織的管轄權限以及實務運作的觀點言之，儘管國際法學界

⁷⁸ 此外，WTO 協定第 3 條第（3）項規定，倘若其他會員對於上述規範有意見，則可引用 GATT 第 35 條或 WTO 協定第 13 條排除適用條款。

⁷⁹ 依據 WTO 協定第 2 條第（2）項之規定，入會會員需接受 WTO 既有的基礎規範。但複邊貿易協定（Plurilateral Trade Agreements）例外，申請入會會員可依其意願選擇是否受其約束。

⁸⁰ WTO 協定第 12 條第（2）項規定，入會會員之入世議定書須經部長會議 2/3 成員的多數決認可。

⁸¹ 本節之說明，另可參閱 1969 年維也納條約法公約第 35 條的規定。Art.35 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969: “An obligation arises for a third State from a provision of a treaty if the parties to the treaty intend the provision to be the means of establishing the obligation and the third State expressly accepts that obligation in writing.”

對於國家主權於國際組織中的概念與作用的主張不同，但不可否認的是，主權國家仍為當今國際舞台上的重要支柱，並且國家於國際組織中透過主權原則，以維護及追求國家利益的本質是不會改變的。⁸² 所以，在 WTO 仍以國家為主要成員的情況下，⁸³基於尊重主權原則，且在不損及 WTO 其他成員於 WTO 協定下之權利與義務的前提下，倘若 WTO 會員有意以合意（consensus）的方式，制定所謂的不平等條約約束彼此，原則上 WTO 將不會主動干預會員間的是項作為。否則，在唯恐 WTO 之職權凌駕其會員主權行使的狀況下，WTO 將無時無刻面對會員的挑戰，進而對世貿組織之穩定性及可信度造成衝擊。然而，倘若中國入世特別防衛條款之歧視性規範，因 WTO 的入會程序與主權尊重原則而間接合法化，並且一體適用於所有會員，則接下來的問題是，如何解決中國入世特別防衛條款與 WTO 防衛協定相互抵觸的問題？

關於此問題，WTO 協定本身並未有所規範。依據國際法對國際條約衝突的處理原則，一般可歸類為上位法優先於下位法、特別法優先於普通法（*specialia generalibus derogant*），以及後法優先於前法（*lex posterior detogat priori*）等三項原則。如 WTO 協定第 16 條第（3）項之規定，任何多邊貿易協定與 WTO 協定有抵觸的情形時，則就抵觸部份 WTO 協定優先適用，即係依據上位法優先於下位法之位階原則（*Hierarchie de Norme*）。此外，據 WTO 協定附件一 A 之總註，倘若附件一 A 之 GATT1994 與該附件中之其他協定有所抵觸，則就抵觸部份該附件中之其他協定優先適用，即係依據 1969 年維也納《條約法公約》第 30 條第（2）項之後法優先於前法原則。⁸⁴最後，依據特別法優先於普通法原則，爭端解決諒解書（*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*，簡稱 DSU）第 1 條第（2）項規定，在 DSU 的規則和程序與附錄 2 所列之特殊或附加規則存在著差異性

⁸² John H. Jackson, "the great 1994 sovereignty Debate : United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Result", *Columbia Journal of Transnational Law*, 36:157(1997).p.160.

⁸³ WTO 會員中，除澳門、香港及台灣係以獨立關稅區的身分加入外，餘皆以主權國家的身分入會。

⁸⁴ 據維也納條約法公約第 30 條第（2）項規定，倘若條約明文規定，則該先訂或後訂條約優先適用。

時，則附錄 2 的規定優先適用。雖然 WTO 協定對於其協定間的潛在衝突訂有明確的解決原則，但其並未明確規範入會會員之入世承諾與 WTO 協定衝突的處理原則。

事實上，不論是依據特別法優先於普通法原則，或是依照 1969 年維也納條約法公約第 30 條第 (3) 項之後法優於前法原則推論，⁸⁵獲致的結果皆相同中國入世議定書之相關特別規定將優先適用。

首先，就特別法優先於普通法原則之觀點，由於 WTO 防衛協定係 WTO 協定附件一 A 的其中一項規範，於 WTO 體系下是 WTO 整體規範的一部分，並針對世界貿易組織的相關制度和原則做出總體或具體性的規範，因此與 WTO 協定同為一整體性之主條約。反之，由於中國入世特別防衛條款係中國入世議定書第 16 條之規定，而就國際法觀點論之，所謂「議定書」(protocol of accession) 通常被視為是主條約的附屬條款，用以補充、說明、解釋或者改變主條約的規定。因此，WTO 入會會員於入世時所簽署的入世議定書，係各會員針對個別的特殊狀況，於入世時對其他 WTO 成員所做出的特別承諾，其與 WTO 協定項下的主條約不必定盡然相同，在法的屬性上係一附屬條約或稱特殊條款。所以，當中國入世議定書之特殊規定 - 中國入世特別防衛條款 - 與 WTO 防衛協定之規定有所抵觸時，則就抵觸的部分，基於特別法優先於普通法原則，中國入世特別防衛條款優先適用。

其次，就後法優於前法原則言之，由於 WTO 協定簽定在前，而 WTO 入會會員的入世議定書簽定在後，且 WTO 協定的成員亦同時為中國入世議定書的簽署國，又以 WTO 協定並未因中國入世議定書的簽署而終止其效力，所以當中國入世議定書之特殊規定 - 中國入世特別防衛條款 - 與 WTO 防衛協定之規定有所抵觸時，則就抵觸的部分，依據維也納條約法公約第 30 條第 (3) 項之後法優於前法原則，中國入世特別防衛條款優先適用。

最後，值得注意的是，中國入世特別防衛條款事實上並未排除 WTO 防

⁸⁵據維也納條約法公約第 30 條第 (3) 項規定，倘若先訂條約之當事國全體亦為後訂條約的全體當事國，而先訂條約依法並未終止或停止施行，適用後訂條約的規定。

衛協定之適用。據中國入世議定書第 16 條第 (1) 項的規定，倘若原產於中國的產品出口至任何 WTO 成員國內，其增加的數量或該增加的狀況，對生產同類產品或直接競爭產品的國內生產者，造成或威脅造成市場擾亂時，則受此影響的 WTO 成員可請求與中國進行諮商，而其所諮商的項目可「包括受影響的成員是否依據《WTO 防衛協定》採取措施。」⁸⁶ 足見中國入世特別防衛條款並未排除 WTO 會員得同時對中國外銷產品，採取一般性質以及特別性質防衛措施救濟的可能性。

二、對中國大陸全球出口貨品之衝擊

(一) 雙重防衛-中國大陸輸美貨品之剋星

綜上所述，中國入世特別防衛條款與 WTO 防衛協定，為一特殊之條約與條約的關係，當兩者的規定有所衝突時，基於前者為中國入會時對其他 WTO 會員所作的特殊承諾，因此優先適用。在採行限制性措施的問題上，由於中國入世特別防衛條款並未排除 WTO 會員得同時引據 WTO 防衛協定，對中國出口貨品施行救濟措施的可能性，且在 WTO 協定未明言禁止 WTO 會員對中國啟動雙重防衛調查的情況下，相較於 WTO 其他會員出口業者之市場競爭力，中國出口商面臨更沉重的壓力。

首先，中國大陸之出口產品可同時受到 WTO 會員運用包括一般以及特別防衛措施在內的雙重防衛調查。由於 WTO 防衛協定與中國入世特別防衛條款規範的對象不同，因此，倘若 WTO 的成員引據 WTO 防衛協定針對某項特定進口產品展開調查，而中國也為該項產品之出口國，則中國產品勢必將成為一般性防衛措施受調查的對象；又倘若 WTO 的成員刻意針對中國產品另外再啟動「類似」美國的 421 個別調查，則在 WTO 協定未明文禁止的情況下，中國出口貨品勢將面臨雙重防衛的打擊。以美國為例，其依據 WTO 防衛協定展開國內一般性防衛調查的法源為 201 系列條

⁸⁶ Article 16, para.1 of Accession of the People's Republic of China: "... including whether the affected WTO Member should pursue application of a measure under the Agreement on Safeguards...."

款，而依據中國入世特別防衛條款於國內針對中國產品施行特別防衛調查的法源，則為 421 系列條款。只要美國有意圖，中國輸美產品同時面臨美國 201 及 421 防衛調查的情況，並非不可能。2003 年 7 月 11 日，歐盟執委會應西班牙柑橘業者之請求，對來自中國大陸之柑橘(certain prepared or preserved citrus fruits, namely mandarins, etc.)同時展開一般與特別防衛措施調查，即為一典型的案例。⁸⁷

此外，在採行救濟措施前的諮商問題上，中國將可能承受來自於 WTO 會員的極大壓力。據中國入世議定書第 16 條第 (3) 項之規定，中國入世特別防衛條款，並未排除 WTO 會員得依 WTO 防衛協定，對其施行救濟措施的可能性，唯其前提是，該會員於決定該項作為時，必須先與中國進行諮商。但國際間各國之實力有強弱之別，因此，中國與 WTO 對手國的諮商結果，即可能因其對手國的實力不同，致使結果各有巧妙。倘若與中國諮商的對象為一如美國、歐盟等經濟實力堅強的國家，則於協商的過程中，中國勢必承受來自於對手國的強大壓力。而對手國是否會以雙重防衛調查，作為雙方在其他議題上的談判工具，值得後續觀察。

最後，在可採行的救濟措施方面，以美國市場為例，拜 421 特別歧視條款之賜，中國大陸輸美產品之出口商所承受的壓力，遠大於 WTO 其他會員之出口業者。中國入世議定書第 16 條第 (3) 項明確規定，WTO 會員對中國特定出口產品所能採取的救濟性措施，為撤銷關稅減讓或進口設限二項。但 421 條款則規定，其對中國輸美之特定產品可採行之限制性措施，包括課徵較高關稅、任意關稅，以及其他之進口救濟措施。⁸⁸所謂任意關稅、其他進口救濟措施，事實上意味著美國得依當時狀況自由裁量，是否採行任何其他名目或形式之限制性進口措施。足見 421 可採行的救濟措施，較中國入世特別防衛條款所規定的更為廣泛，中國大陸輸美貨品業者之壓力可見一般。

⁸⁷ See EC Regulation No 427/2003(TPPSM Investigation)、EC Council regulation No 519/94 and No 3285/94 Commission Decision of 9 December 2003, 2003/855/EC.

⁸⁸ "RECOMMENDATIONS OF COMMISSION ON PROPOSED REMEDIES.—... the Commission shall propose the amount of increase in, or imposition of, any duty or other import restrictions necessary to prevent or remedy the market disruption." 19 U.S.C. § 2451(f)

(二) 歧視普遍化- 中國出口市場之潛在威脅

事實上，美國的421經驗，已於包括已開發或開發中國家在內的WTO會員間發酵。自2002年至今，美國國際貿易委員會（USITC），已發動五起之421特別防衛措施調查，平均每三個月一案。目前，除了美國之外，已有不少國家及地區如加拿大、日本、韓國、歐盟，乃至同為發展中國家的印度等，都已經針對中國入世特別防衛條款進行立法。美國之421處理模式，更已成為各國之楷模。⁸⁹預估未來WTO會員藉「中國特別防衛條款」為貿易保護工具，以免除國內市場遭受中國大陸產品大量「入侵」的案例，將日益增多，這種對中國歧視普遍化的現象，將對中國產生莫大的壓力。

中國面對的首要壓力來源，為中國無法限制WTO會員對其採取特別防衛措施的時間間隔。美國在短短的18個月內即針對中國輸美產品五度啟動421特別防衛調查，固然在於421特別防衛條款兼具調查期限短、立案門檻低、以及不須補償的特點，但事實上，中國特別條款並未規範WTO會員，對其採取特別防衛措施的時間間隔，始為其問題的根源。中國入世工作小組報告書（*Report of the Working Party on the Accession of China*）⁹⁰第246段（g）款規定，除正當理由外，WTO會員不得依據中國入世議定書第16條的規定（即中國入世特別防衛條款），在前一次調查結束後的一年內，對同一產品進行調查。然而，該工作小組報告書雖然對同一產品進行調查的時間間隔有所限制，但並沒有規定對不同產品採行特別防衛調查的時間間隔。鑑於此，WTO會員在短時間之內，即可依其意願對中國的特定產品展開調查。

歧視性措施普遍化對中國產生的第二個壓力來源，是中國於入世後的12年內，無法確定個別歧視性措施之施行期限。中國入世特別條款規定，中國入世特別條款將於中國入世後的12年中止適用，⁹¹但該款對於特別防衛措施的實施期限，沒有明確的限制性規定。事實上，WTO防衛協定對於有關一般防

⁸⁹ 截至目前為止，除美國、歐盟外，印度亦於2002年8月13日針對工業用縫紉機針啟動了全球第一起的特別防衛調查。

⁹⁰ WT/ACC/CHN/49, 1 October 2001

⁹¹ Article 16, para.9 of Accession of the People's Republic of China

衛措施的實施期限，有明確的規定，一般不得超過 4 年，雖然其於特殊情況下可以延期，但最長不得超過 8 年，發展中國家的實施期限則最長可為 10 年。⁹²但中國入世特別防衛條款僅對特別防衛措施的實施期限，作了原則性的規定，並無明確的時間限制。依據中國入世議定書第 16 條第 (6) 項，WTO 成員只能在預防或補救市場擾亂「所必需的時限內」採取防衛措施。換言之，該原則性的規定，允許 WTO 成員得以在中國特別防衛條款的 12 年適用期限內，在無明確規定施行措施之期限的情況下，任意採行特別防衛措施。所以，除非 WTO 成員於國內相關法規中自我設限，否則其對中國可採行措施之期限即可達 12 之久。如美國的 421 系列條款，僅對該系列條款之適用期限作了為期 12 年的原則性規定，⁹³至於個別限制性措施的施行應於何時終止，421 系列條款並未明確規定。綜上所述，除了 12 年之適用時限的規定外，對於特別防衛措施的實施期限，中國入世特別條款並沒有如一般防衛措施一般，有明確的 4 年、8 年或 10 年的時間限制。換言之，一旦中國的特定出口品成為 WTO 會員採行特別防衛措施的對象，則該產品之出口商所承受的損失將難以估算。

最後，受限於可報復之期限的規定，中國對於其採行特別防衛措施之 WTO 會員進行報復的空間受到壓縮，係中國面對的第三個壓力。事實上，WTO 防衛協定以及中國特別條款，針對肇因於絕對增長，或相對增長，所採行之措施的可報復期限規定不同。首先，在絕對增長方面，無論係肇因於絕對增長之一般或特別的防衛措施，受到該措施不利影響之中國以及其他 WTO 成員，均有權於該措施實施 3 年後採取報復措施。⁹⁴但 WTO 防衛協定第 8 條對肇因於相對增長之一般性防衛措施的可報復期限，則沒有明確的規定。換言之，由於相對增長之一般性防衛措施的施行，而受到不利影響之出口國，其報復措施的採行並不受到 WTO 防衛協定的規範，亦即受到該措施不利影響之其他 WTO 成員，有權在防衛措施生效後的任何一段時間內，對採取措施的進口國進行報復。反之，中國特別條款對肇因於相對增長所採行之特別防衛措施的可報復期

⁹² WTO 防衛協定第 7 條第 (1) - (3) 項以及 WTO 防衛協定第 9 條第 (2) 項之規定。

⁹³ 423 條款 (c) 項

⁹⁴ WTO 防衛協定第 8 條第 (3) 項，以及中國入世特別防衛條款第 16 條第 (6) 項之規定。

限，則有 2 年的明確限制。易言之，因為 WTO 會員施行相對增長之特別防衛措施，而受到不利影響的中國，僅得於該措施實施的 2 年後，始有權對採取該措施的成員進行報復。因此之故，中國作為 WTO 成員，得於任何時間行使報復的權利，於中國特別條款的框架下，無疑地是受到了歧視性的剝奪，一旦中國特定產品的出口商受到 WTO 會員無理的對待，通常亦只有雞蛋碰石頭的無奈。

（三）美總統最終裁量—中美關係談判之壓力來源

鑑於一般性質之特別防衛措施得隨總統之裁量而予以修改、縮短、終止或延長，421 條款本身的確具賞罰分明的特質，堪為美國總統對付中國的秘密武器。事實上，在採行特別防衛措施的問題上，421 條款賦予了美國總統無限的自由裁量權，該權利包括是否發動調查、是否對其採取特別救濟措施、以及該特別救濟措施之修改、縮短、終止或延長等。而該裁量權之於中國大陸的重要性，由 USITC 對中國之出口產品所發動的五起 421 特別防衛調查案中即可望出端倪。五案中，除煞車器迴轉軸與無覆蓋之內裝彈簧兩案因 USITC 裁決損害事證不足而胎死腹中外，其他包括軸承、鋼線衣架及墨鑄水管配件產品在內的三案，皆遭到美國總統布希否決。

但為防止美國總統因過度政治考量而犧牲國內市場，421 條款對於總統該項權利的行使，仍有若干限制。例如 421 條款（k）項規定，總統唯有於美國整體經濟利益及國家安全的考量下，始得以否決 USITC 及 USTR 擬對中國採取之進口救濟措施。易言之，除非總統認為上述措施「不符合美國經濟利益」，或者將嚴重損及美國「國家安全」，否則總統應於接獲 USTR 建議書之後的 15 天內，決定採取提高關稅或其他進口救濟措施。其中，是否符合美國經濟利益的判斷標準，即在於採取該措施所能獲得之利益，是否明顯大於採取該措施所造成的負面影響。如上述包括軸承、鋼線衣架及墨鑄水管配件產品在內的三案，即係由於總統認為，採行該項措施將無助於國家經濟利益、以及可能對美國經濟造成負面影響，而遭到總統否決。

421 條款雖然限制總統行使否決權的理由，但未定義所謂「國家安全」的結果，致使 421 賦予總統的權力，於事實上仍未受到真正的限制。換言之，中

國產品是否能順利進入美國市場的關鍵，在於美國總統的「抉擇」。而總統為大局考量，是否運用 421 條款所賦予的權限作為政治工具之用，勢難意料。為此，原本單純的中國出口貨品問題，預料在 2013 年以前，⁹⁵將難以避免來自於美方的政治干擾。

綜上所述，中國入會後，由於其出口貨品將可能同時受到美國特別防衛措施以及一般防衛措施調查之夾擊，並且 421 條款針對中國產品可採行之救濟措施，明顯較中國入世特別防衛條款所規定的更為多樣化，所以，一方面，中國出口商於應付美方接續不斷的調查案件之餘，是否得以同時兼顧市場之競爭力以及維護其在美國市場之佔有率，值得後續研究；另一方面，倘若中國與美國有必要在採行救濟措施的問題上進行談判，則中國政府是否挺得住美方的強大壓力，以及美方是否會充分運用此一「合法」之歧視性工具，作為與中方在其他議題上的交換籌碼，為一值得持續關切的問題。

伍、結語

421 條款的目的是，在於滿足美國保護本土市場的主張，以預防或補救中國輸美產品對美國市場造成的擾亂。美國的 421 條款對中國輸美產品施行歧視性的措施，明顯的違反 WTO 防衛協定不歧視之貿易救濟原則，但包括中國在內的 WTO 會員並未予置喙，嗣後並且成為中國入世特別防衛條款的主要內容，而 421 效應於 WTO 會員間並且有逐漸蔓延的趨勢。

事實上，中國入世特別防衛條款歧視性規範的合法化，主要係基於 WTO 的入會程序與主權尊重原則，而不論是依據特別法優先於普通法原則，或是 1969 年維也納條約法公約第 30 條第（3）項之後法優於前法原則推論，就衝突的部分，包括中國入世特別防衛條款在內之中國入世議定書的相關規定，將

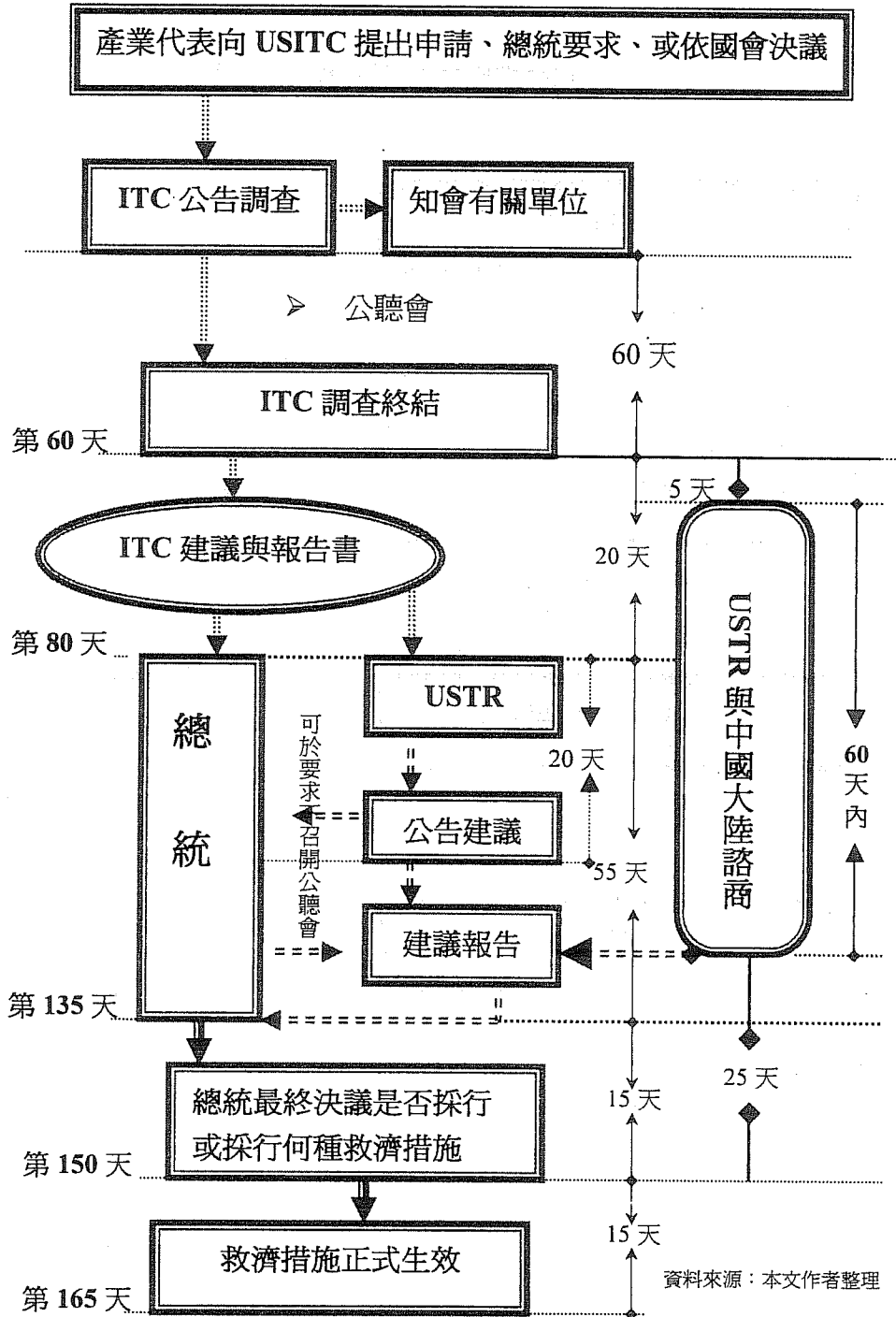
⁹⁵ 據中國入世議定書第 16 條第（9）項，該特別防衛條款之效力僅及於中國入世後的 12 年，即自 2001 至 2013 止。

優先適用。值得注意的是，中國入世特別防衛條款事實上並未排除 WTO 防衛協定的適用。中國的出口產品可因此同時受到 WTO 會員，一般性質以及特別性質的雙重防衛調查。中國應為此作好防範措施，以防止對手國藉此作為在其他議題上的談判工具。421 於 WTO 會員間的蔓延效應已成為中國出口市場之沉重包袱。無法限制 WTO 會員對其採取特別防衛措施的時間間隔，成為中國的首要壓力來源。於入世後的 12 年內，無法確定個別特別防衛措施之施行期限，是中國必須承受的第二個壓力。第三個壓力來源，則是中國對於採行特別防衛措施之 WTO 會員進行報復的空間受到壓縮。

事實上，中國之輸美產品，在短短 18 個月內雖然經過 421 的五次洗禮，但終究能夠有驚無險全身而退，關鍵在於美國總統的決定。421 條款本身賞罰分明的特質，堪為美國總統對付中國的秘密武器。但為防止美國總統因過度政治考量而犧牲國內市場，421 條款對於總統該項權利的行使，仍有若干限制。而即使 421 極力限制總統否決權的行使，但在 421 未明確定義何謂國家安全的情況下，總統權限的行使，事實上並未受到真正的限制。中國於未來的 8 年內是否得以繼續受到美國總統之眷顧，實有賴靈活的政治外交手段。

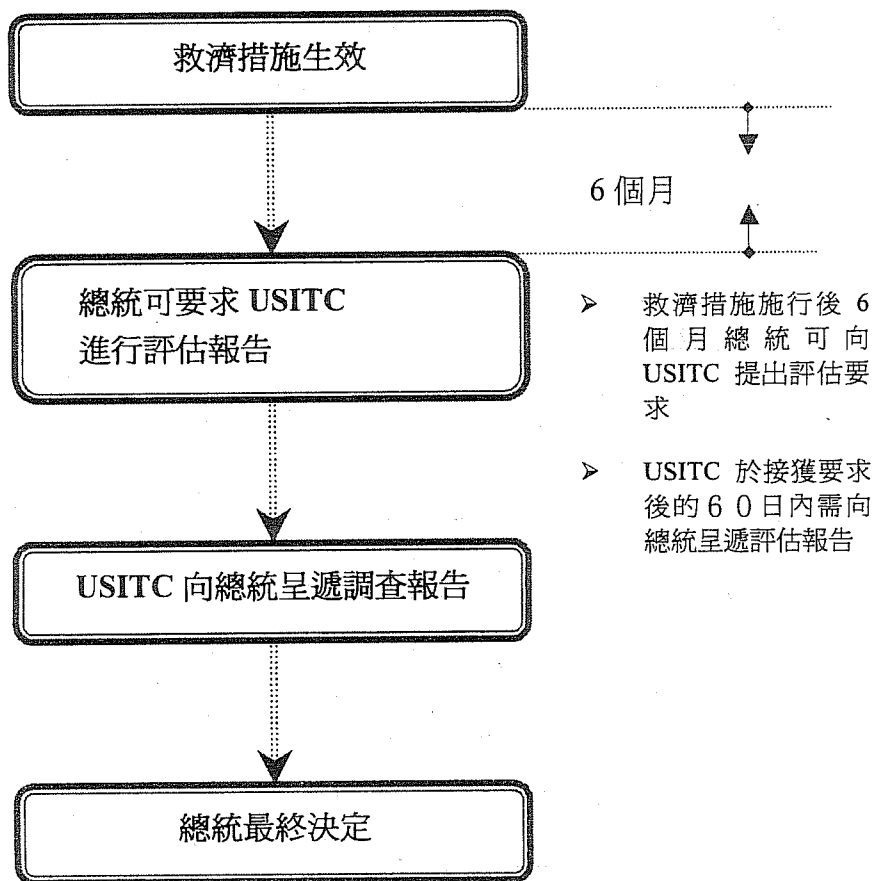
近兩年來 WTO 各會員先後針對「中國入世特別防衛條款」進行立法，以保護其國內市場，免受中國出口產品的干擾。鑒於此，政府該如何作為以未雨綢繆，防止中國製品大量回流台灣，維護台灣主力產業之利益與永續之生存，乃為當務之急。在未來的 8 年內，倘若台灣能進一步化被動為主動，於消極預防中國製品大量回流台灣的同時，採取積極作為，充分運用兩岸資源，開展兩岸分工策略，未必不能突顯台灣相對於中國大陸產品之重要轉製功能，進而為台灣產業創造新契機。

附圖一：421 一般性質之特別防衛調查程序



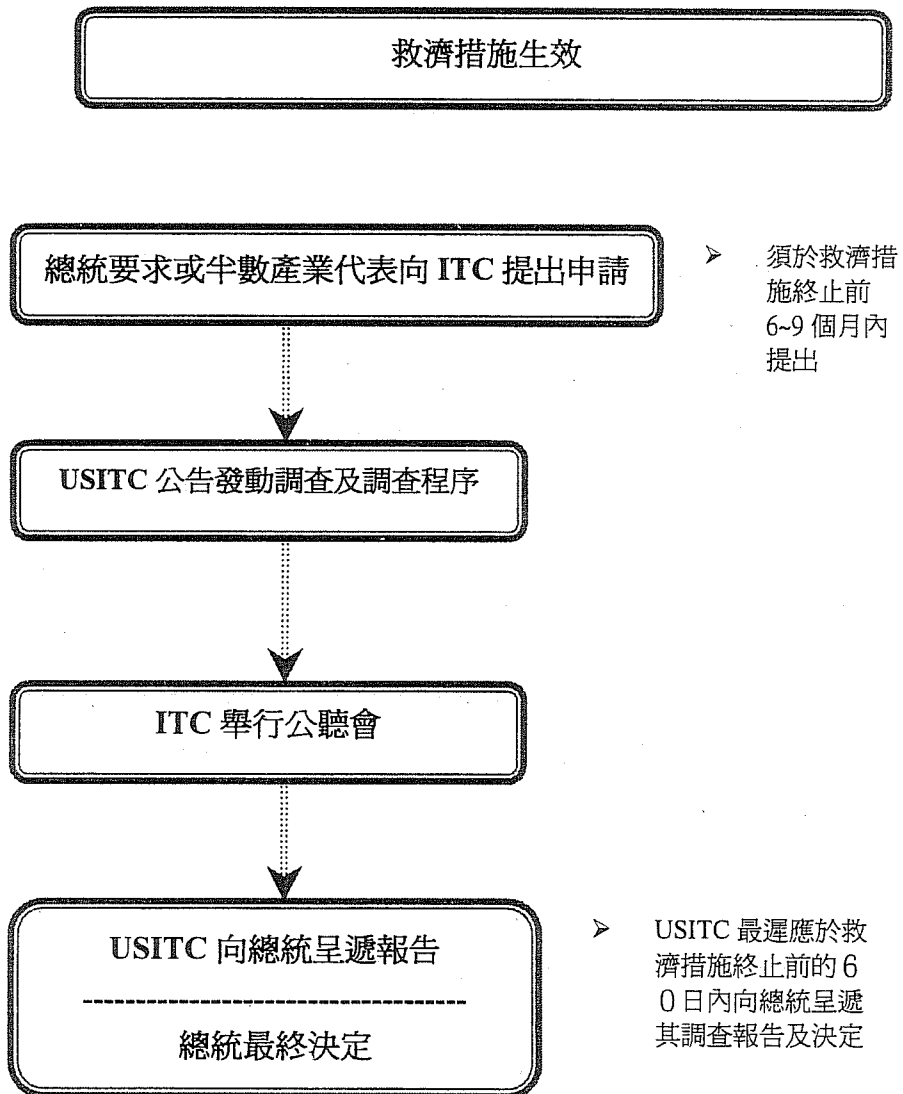
附圖二：421 一般性質特別防衛措施之施行

(一) 救濟措施之修改、縮短、及終止



資料來源：本文作者整理

(二) 救濟措施之延長



資料來源：本文作者整理

Analysis on US's China-specific safeguard Investigation

Tseng-Yea Jen

Abstract

Section 421 is a special statute that applies only to imports from China. It was added to the Trade Act of 1974 by the U.S.-China Relations Act of 2000 which established permanent normal trade relations (PNTR) with China and paved the way for China's accession to the WTO. The provision aimed to assuage protectionist fears of PNTR by establishing a special "safeguard" to deal with increased imports from China. Under section 421, imposition of the recommended trade restrictions is a matter of presidential discretion. The president's decision illustrates, in fact, the current administration's desire not to allow Sino-American trade relations to become embroiled in a vicious, escalating cycle of trade disputes. This discriminatory provision against Chinese Products, which is inconsistent with WTO principles, would cause negative effects on Chinese imports. In short, the market-disruption provision are potentially powerful weapons. This article will provides a step-by-step analysis on 421 provisions. It compares and contrasts section 421 provisions with the WTO Agreements relating to safeguards. And finally, it would access how negative effects of section 421 would put on China.

Keywords: market disruption, China-specific safeguard investigation, 421 provisions, transitional product-specific safeguard provisions