



美国232国家安全调查及应对

Jincheng Tongda & Neal Law Firm

<http://t.cn/RnP90ts>



第一章

美国232调查介绍

About the Sec. 232 Investigation

232调查简介

- ➔ 2018年3月8日，总统特朗普签发两项总统文告，宣布根据232调查结论，采取附加关税措施，对钢铁产品加征25%关税，对铝产品加征10%关税。
- ➔ “232调查”是指美国《1962年贸易扩展法》第232节授权政府部门（目前为美国商务部）为评估某进口产品是否对美国国家安全造成威胁而展开的调查。
- ➔ 232调查可由政府部门或机构的主管的提起、根据任何利益相关方的申请或者由商务部长直接启动。政府部门完成调查之后，应当向总统提交调查报告和建议，由总统决定是否采取进口调整措施。
- ➔ 美国国内法依据：1962年《贸易扩展法》第232节（汇编为19 U.S.C.§1862）和对应的15 C.F.R.第705节。



特朗普总统签署总统文告时的照片

232调查重点审查因素

▶ “国家安全”

- 国防要求；
- 对于政府和经济的最低限度运作非常重要的特定行业的一般安全和福祉，此时需考虑以下因素：
 - 进口产品的数量、可获得性、特点、用途；
 - 外国竞争对美国国内产业及国内产业福祉的影响；
 - 该进口商品导致的美国国内相关产业在技术能力或投资方面的损失，以及由此导致的失业以及政府收入的减少等；
 - 其他可能削弱国家经济的因素。

▶ 进口对国家安全有损害的威胁

- 进口产品在“一定的数量或在一定情况下”对“国家安全有损害的威胁”
 - “数量”和“情况”择一即可；
 - 只需证明存在对国家安全损害的威胁的可能性。

历史上采取的232措施-1980年以前

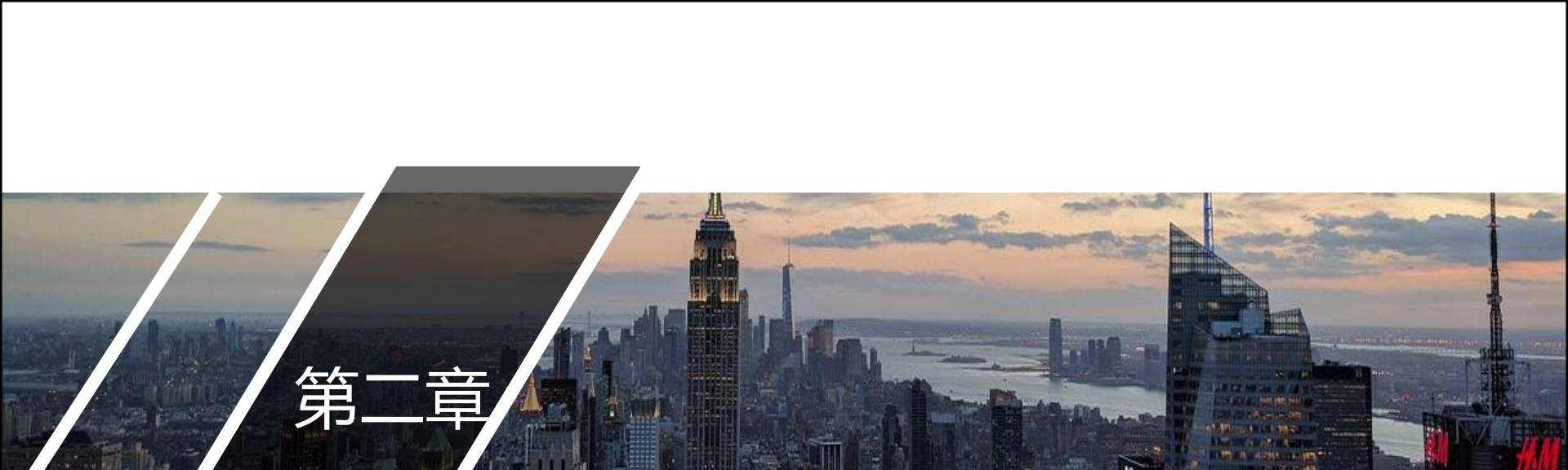
- ▶ 本次对进口钢铁和铝的232调查之前，美国共有26件232调查。
- ▶ 1980年以前，美国发起的12项232调查中，有3项调查认定进口威胁国家安全，分别采取了配额、许可费、对伊朗实施石油禁运的方式限制进口。

序号	申请时间	进口产品	是否威胁国家安全	总统采取措施
1	1963/5/20	锰、铬、铁合金和精炼金属	否	没有采取任何措施。
2	1964/1/2	钨产品	否	没有采取任何措施。
3	1964/10/16	减摩轴承	申请人撤回调查申请，调查终止。	-
4	1965/4/2	手表、机芯和零部件	否	没有采取任何措施。
5	1968/5/24	锰、铬、硅铁合金和精炼金属	否	没有采取任何措施。
6	1969/1/31	微型精密滚珠轴承	否	没有采取任何措施。
7	1972/8/7	超高压电力断路器、转换器和反应器	否	没有采取任何措施。
8	1973/4/18	石油	未启动正式232调查。	暂停对进口石油施加关税；对进口外国原油、石油半成品以及石油成品实施配额及收取许可费。
9	1975/1/24	原油及相关产品	是	终止配额措施，对进口石油加征按新系统计算的许可费。
10	1978/2/10	螺母、螺栓和螺丝	否	没有采取任何措施。
11	1978/3/15	原油及相关产品	是	对进口石油加征许可费， 但事后该许可费被认定违法而取消。
12	1979/11/12	石油	是	对进口自伊朗的石油实施禁运。

历史上采取的232措施-1980年以后

▶ 1980年以后，美国商务部启动的14项调查中（不包含本次对钢铁和铝的调查），6项结论为进口威胁国家安全，其中4项总统决定无需调整进口，其余2项，1项禁运利比亚石油，另外1项是对日本和中国台湾地区机床实施自愿出口限制。

序号	申请时间	进口产品	是否威胁国家安全	总统采取措施
13	1981/3/13	搪玻璃化学加工设备	否	没有采取任何措施。
14	1981/8/18	铬、锰、硅铁合金	是	并未采纳“造成威胁”的结论，但基于商务部建议，采取以下措施：1. 优化国防储备结构，升级相关国防储备项目；2. 取消部分进口产品的免税待遇。
15	1982/3/10	石油	是	对原产于利比亚的原油实施禁运。
16	1982/2/11	铁制或钢制螺栓、螺母和螺丝	否	没有采取任何措施。
17	1983/3/10	金属切割和金属塑形机床	是	与日本、中国台湾地区达成自愿出口限制协议；制定国内行动计划帮助重振国内产业。
18	1987/7/17	减摩轴承	否	没有采取任何措施。
19	1987/12/1	原油和精炼石油产品	是	未采取进口调整措施；采取提升国内能源安全的政策
20	1988/1/11	注塑机	否	没有采取任何措施。
21	1988/12/30	铀产品	否	没有采取任何措施。
22	1991/10/17	齿轮和传动装置产品	否	没有采取任何措施。
23	1992/11/10	陶瓷半导体封装	否	没有采取任何措施。
24	1994/3/11	原油和精炼石油产品	是	未采取进口调整措施；采取提升国内能源安全的政策
25	1999/4/28	原油和精炼石油产品	是	未采取进口调整措施；采取提升国内能源安全的政策
26	2001/2/1	铁矿石和半成品钢	否	没有采取任何措施。

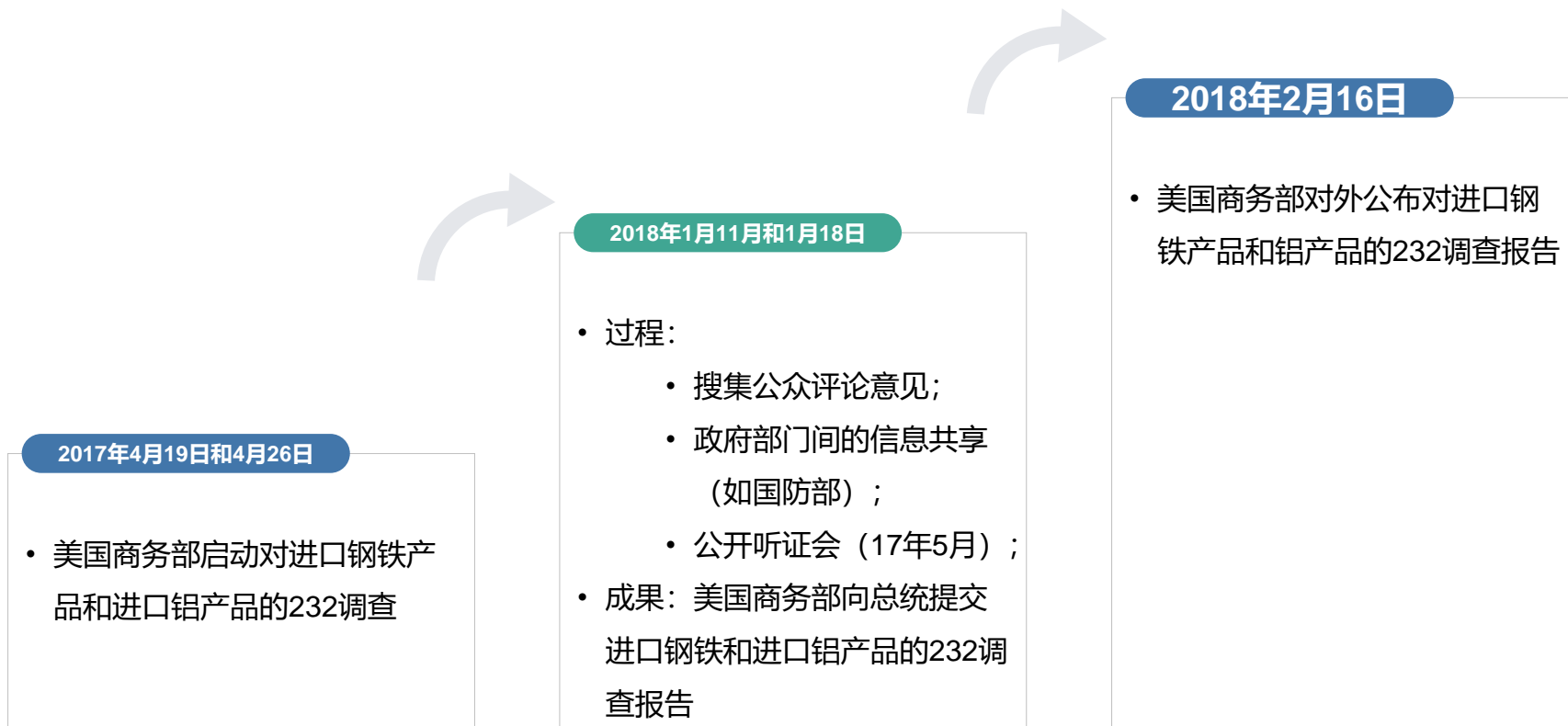


第二章

对进口钢铁和铝的232调查及措施

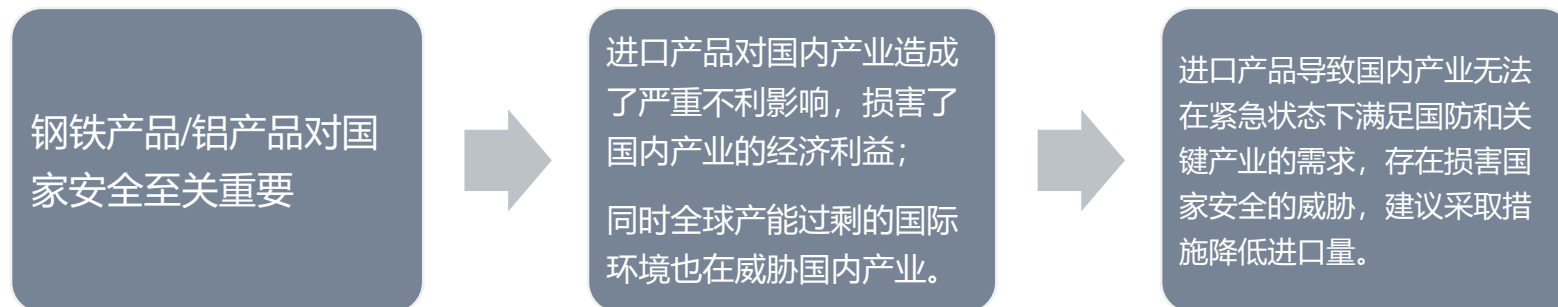
About the 232 Investigations on Steel and Aluminum

232国家安全调查过程



调查报告的分析与结论

→ 两份232调查报告思路大体一致，分为3个步骤：



→ 分析过程有以下3个特点：

- 1) 对“国家安全”的扩大解释；
- 2) 判断标准模糊；
- 3) 高度关注**中国的影响**（以铝产品报告为例）：
 - 2011年到2016年的价格骤跌（LME的原铝价格下跌近40%），导致美国冶炼厂大量关闭；
 - 长期以来，中国生产商受到政府大量补贴，生产不断扩大，产能从2000年到2015年增长了1200%；
 - 不公平定价机制激励了更多的原铝和下游生产及出口。2000年以来，中国向美国的半成品铝的出口增长10000%。

→ 美国商务部建议采取的措施为：

- 1) 采取全球关税或全球配额措施，或
- 2) 对个别国家采取关税措施。

采取的232措施

- ▶ 美国东部时间2018年3月8日，总统特朗普签发两项总统文告，根据232调查结论，采取附加关税措施，对钢铁产品加征25%关税，对铝产品加征10%关税。

- ▶ 征税起始时间为2018年3月23日，并且**暂无终止时间**。

- ▶ 措施适用国家：除加拿大和墨西哥外的其他全部国家。
 - ▶ 加墨两国获得的**临时豁免**，是基于以下因素：
 - 共同承诺相互支持解决对国家安全的关注；
 - 共同承诺解决全球产能过剩；
 - 相关产业基地在物理上邻近；
 - 加拿大和墨西哥对美国钢铁和铝产品出口情况；
 - 三国之间强劲的经济一体化；及
 - 美国经济福祉与国家安全的密切关系。

措施涉及的产品

↓ 钢铁产品

- 主要分为以下5大类（包括但不限于）：
 - 碳及合金成品板材产品：通过各种轧辊轧制半成品钢所生产，包括薄板材（片）、带材及中厚板材；
 - 碳及合金成品长材产品：不属于板材产品类别的其他产品，包括钢条（螺纹钢）、杆（线、圆钢等）及钢梁（H型钢等）；
 - 碳及合金成品管材产品：无缝管或焊接管材产品，其中一些产品可能包括不锈钢；
 - 碳及合金半成品钢材：钢水的初始或中间的固体形式，包括钢坯（方坯、板坯等）、坯料、钢锭和铸件，需要进一步锻造、轧制、成型或以其他方式加工为成品；及
 - 不锈钢产品：不锈钢的平材、长材、管材和半成品，含铬量至少为10.5%，含碳量为1.2%或更少，比其他钢材具有更好的耐腐蚀性。
- 美国海关税则号：
 - 720610至721650；
 - 721699至730110，
 - 730210、730240至730290；和
 - 730410至730690。

措施涉及的产品

→ 铝产品

- 7601 未锻轧铝；
- 7604 铝条、杆、型材及异型材；
- 7605 铝丝；
- 7606 铝板、片及带，厚度超过0.2毫米；
- 7607 铝箔（不论是否印花或用纸、纸板、塑料或类似材料衬背），厚度（衬背除外）不超过0.2毫米；
- 7608 铝管；
- 7609 铝制管子附件（例如接头、肘管、管套）；
- 7616.99.51.60 铝铸件；及
- 7616.99.51.70 铝锻件。

排除程序

- ▶ 采取附加关税措施的同时，特朗普总统还采纳了美国商务部建议的排除程序：
 - 美国国内利害关系方如果能证明：
 - 美国缺乏足够的同类产品；或
 - 存在具体的国家安全考虑，则可以申请将特定产品排除在关税措施的范围之外。

- ▶ 总统文告公布后10日内（3月18日以前），商务部部长将公布排除程序的具体规则。

磋商机会

- ➔ 白宫3月8日对外发布消息，如果其他国家提出其他方式解决**美国的贸易危机以及全球产能过剩问题**，总统保留对个别国家修改或取消关税措施的可能性；
- ➔ 美国在关税措施生效前，将与盟国磋商豁免的问题；
- ➔ 近日磋商谈判
 - **加拿大、墨西哥**：两国已获得30天的豁免期，是否延长豁免期将取决于北美自由贸易协定的协商情况；
 - **澳大利亚**：澳大利亚总理特恩布尔表示，特朗普已保证澳洲可获得豁免，双方接下来将致力于建立公平与互惠的军事和贸易关系；
 - **英国**：国际贸易大臣福克斯将与美国贸易代表、商务部部长和国会议员会谈，商讨本次钢铝关税事宜；
 - **欧盟、日本**：
 - 与美国的关税豁免磋商未取得进展；
 - 参会欧盟委员会负责贸易的高级委员表示，欧盟将与美国继续磋商，如果不获得豁免将采取报复措施；
 - **韩国**：韩国财政部致函美国财政部，以请求豁免钢铁关税；
 - **阿根廷**：阿根廷政府表示，特朗普同意考虑阿根廷提出的关税豁免请求。



第四章

应对策略

About Strategies

美国国内司法、立法制约

→ 国内法院的司法救济

- 三权分立的体制；
- 法院通常尊重行政机构在国家安全问题上的裁量权；
- 但是，如果232措施超越国家安全的范畴，例如，如果证明所采取的措施并非出于国家安全的目的，而是经济导向，美国法院也未必全无插手之处。

→ 国会的立法制约

- 立法机构可修改232条款，限制总统权限；
- 在贸易问题上，国会和总统一直相互制衡；
- 参议员杰夫·弗雷克已向国会提出议案，以抵消特朗普总统决定的钢铝关税影响。



参议员杰夫·弗雷克

115TH CONGRESS
2D SESSION

S. _____

To prohibit an increase in duties on imports of steel and aluminum.

IN THE SENATE OF THE UNITED STATES

Mr. FLAKE introduced the following bill; which was read twice and referred
to the Committee on _____

A BILL

To prohibit an increase in duties on imports of steel and
aluminum.

1 *Be it enacted by the Senate and House of Representa-*
2 *tives of the United States of America in Congress assembled,*

3 **SECTION 1. PROHIBITION ON INCREASES IN DUTIES ON IM-**
4 **PORTS OF STEEL AND ALUMINUM.**

5 (a) IN GENERAL.—Notwithstanding any other provi-
6 sion of law, the rates of duty applicable to articles speci-
7 fied in subsection (b) under the Harmonized Tariff Sched-
8 ule of the United States (in this section referred to as the
9 “HTS”) on March 22, 2018, shall remain in effect on and
10 after March 23, 2018, without regard to any presidential

国家层面的应对方略

→ WTO争端解决机制

- 先例：2002年小布什总统采取的201钢铁保障措施案；
- WTO争端解决本身具有局限性：
 - 程序周期较长；
 - GATT项下存在安全例外条款的解释和美国关税措施的合规性目前都是未知数；
- 中国国家层面已经开始行动；
- 美国拒绝提名上诉机构成员，将导致WTO上诉机构面临停摆的危机。

→ 团结其他受232措施影响的国家

- 美国的盟友磋商策略：旨在瓦解全球对232措施的声讨与指控的联盟；
- 中国不是美国的盟友，没有磋商资格；
- 努力团结欧盟这样的WTO成员，共同抵制美国的232措施。

→ 精心设计反制措施的方式

- 理论上应该符合对等原则
 - 农产品等
- 具体反制的方式的设计

中国企业应对方略

- ▶ 关税将基于美国协调关税编码（“HTS编码”）和HTS描述由海关管理，对于出口产品是否涉案，企业可寻求律师的建议。
- ▶ 232关税的计算与征收
 - 现行关税、反倾销反补贴税及232关税均单独根据产品在美国海关申报的入关价格（Entered Value）进行分别计算，然后合并征收。目前，产品可能会受到所有反倾销/反补贴税和232关税的影响。
 - 201案件中，计算反倾销幅度时，额外的201关税没有从价格中扣减。如果232和反倾销/反补贴之间存在重叠，可仔细审查企业的交易结构以利用这种可能性。
- ▶ 妥善安排在途货物的豁免申请
 - 根据法律的规定，加征的关税会在3月23日对美国进口的相关货物生效。
 - 先例：对已在海上运输的商品或者已下订单的商品进行了豁免，但并不绝对。
 - 企业需要紧密关注最终的关税措施详情，同时完整保存订单、排产、发货及出口产品的无权凭证（用于证明在途货物完全基于正常商业流程，毫无规避意图），为豁免申请做好准备。
- ▶ 进口商会在货物进入美国关境时被要求缴纳232关税

中国企业应对方略

→ 积极考虑和协调美国进口商申请产品排除

- “排除程序”对企业来说非常关键，2002年201调查救济中有超过2500项排除请求，其中有727项被准许，覆盖了25%的涉案产品。关于排除程序，有以下几点应对建议供企业参考：
 - 参照最终措施中所规定的申请标准提出排除请求。
 - 相关排除申请程序将在**10天后**由商务部发布，请企业务必注意；
 - 根据总统文告，排除申请应当由美国国内受影响的利害关系方提出；
 - 排除请求可能将以电子方式提交，并会公布在网上待各方评论，排除可能是针对特定产品，而不是特定公司；
 - 企业将受益于其他申请者被准许的排除请求，反之亦然；及
 - 关注232措施中是否对排除具有追溯性做出规定。201案件中的排除具有追溯性，即所有税款都会退还。

→ 向美国法院提起诉讼

- 动员美国企业、行业组织、临时联盟等起诉。它们可以聘请律师向美国法院提出诉讼，主张232限制措施违反了法律。

→ 谨慎采用转口规避的方式

- 总统文告明确要求加拿大和墨西哥两国政府采取切实措施，防止规避行为。

保障措施下的排除程序

→ 以2002年美国对进口钢铁产品的201措施为例

→ 采取措施之前的排除请求

- 利害关系方向贸易政策工作委员会（TPSC）提交排除请求

	截止日	提交内容
排除请求	公告后18日	<ol style="list-style-type: none"> 1、产品在公认标准下的规格，或产品商业名称和HTS编码； 2、对产品的物理特征描述，描述要区别于不寻求排除的其他产品； 3、排除的理由； 4、美国对该产品的总消费量，包括调查期内消费数量和价值，以及未来几年的预测消费数量和价值，并提供预测基础；（如有） 5、美国在调查期内的总产量；（如有） 6、指明美国生产的该产品替代品，并提供其在调查期内的产量，及其美国生产商。
对排除请求的反对意见	公告后32日	尽可能详细地提供和TPSC关注点相关的数据、观点或建议。

- 和采取措施后提出的排除请求相比，该阶段提出的排除请求会得到优先考虑。

保障措施下的排除程序

→ 采取措施后的排除请求

- 总统决定采取措施的同时，授权美国贸易代表办公室（USTR）决定是否授予某产品排除。

主管部门	USTR
问卷内容	USTR和美国商务部涉及发布了申请方/反对方问卷，以更好地确定被申请排除的产品，以及申请方的详细情况
流程	<p>每年11月，USTR发布公告，邀请利害关系方提交排除请求。 提交的请求分两类：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 已提交过的排除请求的更新和补充； 2) 新的产品排除请求。
	公告后30日后截止提交申请。
	申请提交截止后15日内，USTR公开排除请求的内容。
	<p>申请公开后30日内，反对方提交意见。</p> <p>次年3月，对于决定授予排除的产品，USTR将发布通知，对相关美国协调关税编码做出修改。（条件允许时，USTR还会在作出决定前和利益相关方进行相关讨论）</p>
考虑因素	<p>USTR仅授予不会损害保障措施目的的产品排除。考虑因素包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 美国目前是否生产被请求排除的产品； 2) 是否可能有对该产品的替代； 3) 资质要求是否影响申请方适用国内产品和库存的能力； 4) 该产品是否由某美国生产商生产，并且该生产商即将能以可销售的数量进行生产；以及 5) 其他相关因素。



THANKS

感谢您的关注
守信金诚 励志同达



金诚同达律师事务所
www.jtnfa.com
