

第二十一章 土耳其

第一节 土耳其保障措施调查的法律框架

一、主要保障措施法律法规

土耳其一般保障措施法律法规主要有《进口保障措施法》和作为其实施细则的《进口保障措施条例》。¹对中国的特保措施则适用《对原产自中华人民共和国的产品进口实施监管和保障措施的决定》²及其实施条例，即《对原产自中华人民共和国的产品实施监管和保障措施的条例》。³

在土耳其的保障措施制度体系中，监管制度是其较为特别的辅助制度。该制度的目的在于“细致研究某个商品有记录的进口”，从而紧密跟踪和评估有关商品的进口情况，为保障措施调查提供及时、准确的信息和依据，辅助和配合保障措施制度的执行。从制度性质和法律规定上看，监管只是一种自动进口许可，但在具体实施上，监管在一定程度上限制了被监管商品的进口。监管单独适用《进口监管法令》和《进口监管实施条例》。⁴

二、保障措施主管机构及决策程序

(一) 土耳其外贸署 (Undersecretariat for Foreign Trade)

土外贸署负责进行保障措施调查，并由该署下属的进口司具体执行。外贸署拥有以下职权：

①建议、实施和监督保障措施；②必要时延长调查期限；③在相关立法框架下进行国际层面的磋商，准备和解声明，并实施根据有关程序已生效的和解；④检查进口商品及其申报的准确性；⑤协调并指导有关机构和组织实施《进口保障措施法》；⑥准备具体执行该法的条例和公告。

(二) 进口保障措施评估委员会 (The Board for the Evaluation of Safeguard Measures for Imports)

由进口司司长或其指定的副司长担任主席。进口保障措施评估委员会成员由其他有关部门各自派出的一名授权代表组成，包括贸工部，国家计划署，海关署，商工海运和商品交易商会联合会，外贸署出口司、欧盟事务司和协定司，以及进口司有关处室负责人。委员会主席可邀请有关专家出席会议，提供咨询。委员会的秘书事务由外贸署进口司负责。委员会是土保障措施调查的决策机构。

进口保障措施评估委员会拥有以下职权：①决定是否发起调查；②若调查过程中申请被撤销，决定继续进行还是终止调查；③决定是否采取临时保障措施，

¹前者于2004年5月29日在土耳其第25476号公告上公布 (Decree No.2004/735)，后者于2004年6月8日在土耳其第25486号公告公布。

²2003年5月28日，由土耳其总统签发。

³2003年6月12日颁布。2004年4月21日和4月28日，土耳其通过25440号和25446号公告对特保决定及实施条例进行了部分修改。

⁴2004年5月制定。此前，监管制度作为保障措施制度的一部分纳入保障措施立法体系之中，相应的法律均称为《进口保障措施和监管法》、《进口保障措施和监管实施条例》。

以及有关措施的形式、程度和期限；④决定是否采取最终保障措施，以及该措施的形式、程度和期限；⑤对正在实施的保障措施作出决定；⑥为推动部长会议制定法令提出建议。

保障措施案件的发起、终止、是否采取临时保障措施和最终保障措施等决定，均由土进口保障措施评估委员会根据进口司的建议而作出。委员会应由主席召集并应有绝对多数委员出席会议。如果在第一次会议中没能达到该绝对多数，在接下来召开的会议中不再需要多数出席。委员会决议的表决应当由出席会议委员的多数通过；在票数相等的情况下，由主席投票作出决定。如果委员会成员与有关利害关系方存在关联关系时，该成员不得参加会议。委员会成员中的行业组织代表不应为涉案产品的生产商、出口商或进口商，不应从事任何形式的相关贸易。

第二节 土耳其保障措施调查基本程序

一、一般保障措施原审调查

（一）申请

保障措施调查可以应自然人、法人或者他们所隶属的组织和商会的申请而发起，也可以由调查主管机构主动发起。一项保障措施调查申请应当按照土外贸署进口司提供的表格填答，且内容应当充分、完整。收到申请后，进口司将进行初步审查。初步审查结果应当提交进口保障措施评估委员会进行评估。初步审查过程中，若申请人撤销申请，进口司可终止调查程序。

（二）立案

如果土进口保障措施评估委员会决定启动调查，该决定应当通过官方公告予以公布。公告应确定有关利害关系方表明应诉意愿、提交书面意见、提供信息和申请听证会的期限，该期限为自公告之日起 30 天以内。

（三）调查

1. 听证会

如利害关系方在规定时间内提交书面申请，申请显示调查结果确有可能对其产生影响，并有特殊理由需要土外贸署进口司进行听证，该司应当举行听证会。该司可以单独听取或集体听取各利害关系方的意见，并应充分考虑各方在听证会上发言随后再以书面形式提供的信息。

2. 实地复核

土外贸署进口司可进行实地复核以核实利害关系方提供信息的准确性并进一步获取信息。在复核之前，应当通知有关各方即将复核的信息以及需要进一步提供的信息，但这并不妨碍复核过程中提出获取更详细信息的要求。

3. 证据和信息

根据《保障措施条例》获得的信息只能用于所要求的目的。任何属机密性质的信息或在保密基础上提供的信息在相关法律范围内没有信息提供者的书面允许不得向外泄漏。提供机密信息的利害关系方应当提供该信息的非保密摘要。如果有关信息未能在规定期限内提交，或者调查被严重阻碍，进口司将在可获得信息的基础上作出裁决。若发现利害关系方提供错误或误导的信息，进口司将忽略此类信息。在规定的时间内应诉的利害关系方可书面申请查阅与该案相关的信息和非机密文件。

4. 调查期限

调查期限为 9 个月，特殊情况下可延长 2 个月。

(四) 临时保障措施

在延迟采取措施将造成难以弥补的损害，且初步裁决有明确证据表明增加的进口对国内产业已经或正在造成严重损害的情况下，可以采取临时保障措施。临时保障措施可以采取增加关税、征收额外费用、限制进口数量或价值、关税配额，或者以上措施的组合。若该临时措施采取增加关税或征收额外费用的形式，则应当根据海关法的有关规定征收保证金。⁵

调查结束时，若土决定采取措施，临时保证金划归国库署。若保障措施税额少于临时保证金，差额部分应予退还；若保障措施多于临时保证金，差额部分不再征收。若决定不采取最终措施，临时保证金应当退还。

(五) 最终保障措施

经调查确认某一产品进口增加并对国内产业造成严重损害或严重损害威胁时，在考虑国家利益的情况下，可以采取最终保障措施。最终保障措施可以采取关税、附加费用、进口数量限制或价值限制、关税配额，或者以上措施的组合。在采取数量或价值限制形式时，应充分考虑可获得统计数字的最近三个有代表性年份的平均进口水平，除非采取不同的进口水平来防止和救济严重损害是必要的。

保障措施的期限不超过 4 年，包括临时措施在内。如果该措施超过 1 年，则应当在实施期间按固定的时间间隔逐步放宽。如果该措施超过 3 年，则应当在不迟于实施期的中期进行复审以确定是否有必要继续采取措施或加快放宽的步骤。在一个新发起的调查表明有必要时，保障措施的期限可以延长，但延长后的总期限不得超过 10 年。

对已经受到保障措施约束的产品，在先前实施保障措施的期限一半的期限内，不得再次实施保障措施，该不适用的期限至少为 2 年；但期限等于或少于 180 天的保障措施可以再度实施，只要该类措施自实施之日起已满 1 年，且在过去 5 年中该类措施未被实施两次以上。

(六) 调查的终止

调查过程中，若申请方撤回申请，委员会应当评估有关情况，可以决定中止调查。

二、一般保障措施的复审

土耳其保障措施法对复审的规定比较简单。主要有两种类型：

第一种为期中复审，是强制性的。土耳其法律规定，若保障措施的总期限超过 3 年，则应在期限的中期进行复审以确定是否有必要继续采取措施或加快放宽的步骤。

第二种是保障措施实施期间可自由发起的复审，没有时间上的限制，土外贸署进口司可自行或应申请召集进口保障措施评估委员会开会，审查措施的效果并

⁵根据《WTO 保障措施协定》第 6 条的规定，临时保障措施的形式只有“增加能够迅速返还的关税”。不少 WTO 成员对土立法有关临时保障措施形式的规定提出了质问，尤其是如果临时措施为数量或价值限制或者关税配额，当发现进口产品没有导致严重损害或严重损害威胁时，土方如何根据保障协议的要求适当返还。对此，土耳其表示其保障措施立法不仅适用于 WTO 成员，还适用于非 WTO 成员；针对 WTO 成员所采取的任何临时保障措施，都将完全符合 WTO 保障措施协定。

评估是否有必要继续实施。委员会可根据评估作出继续实施或者撤销保障措施的决定，并应在土官方公报中公布带有理由摘要的决定。

三、特殊保障措施调查

土耳其立法关于特保调查的规定，多数与其一般保障措施调查相同。特殊之处主要包括：

(一)立案前磋商

若土外贸署进口司认为必要，可以在立案前与中方进行磋商，寻求双方满意的解决方案。

(二)临时保障措施

土未规定采取临时保障措施的时间，但在实践中，已经出现了立案的同时即宣布采取临时保障措施的情况。此外，土法律中规定采取临时保障措施后可向中方提出磋商，寻求双方满意的解决方案。⁶关于临时保障措施的形式，土方规定了增加关税、征收额外费用、限制数量或价值、关税配额或这些措施的组合。

(三)市场扰乱的确定

确定市场扰乱时应考虑的因素主要是：受调查产品的进口量，进口产品对同类或直接竞争产品价格的影响，进口产品对土国内产业的影响。

(四)重大贸易转移

在确定中国或 WTO 成员为避免和消除市场扰乱所采取的措施是否造成或威胁造成重大贸易转移中，应考虑以下客观因素：中国或 WTO 其他成员（拟）采取措施的性质和范围，中国或 WTO 其他成员（拟）采取措施的原因以及原产自中国产品进口的实际或可能的增加，原产自中国产品进口所占市场份额的实际或可能的增加，原产自中国产品涉及的国内市场的需求条件，原产自中国产品对实施临时保障措施的 WTO 有关成员的出口规模。

(五)肯定性调查结果的公告和磋商

土法律规定，在作出最后决定前可向中方和有关 WTO 成员通报构成最终决定基础的材料和结论，并可请求进行磋商。⁷关于磋商期限，因市场扰乱而准备采取保障措施的情况下，为自磋商请求发出之日起 60 天；因重大贸易转移而准备采取保障措施的情况下，为自磋商请求发出之日起 60 天。⁸

(六)因重大贸易转移而采取措施的终止和审议

土耳其法律规定该措施的期限取决于 WTO 有关成员或中国是否结束造成重大贸易转移的行动，⁹如采取行动以处理市场扰乱的 WTO 有关成员向 WTO 通报该行动的任何修改后，土主管机构可以进行审议，以决定是否修改、撤销或维持因贸易转移而采取的行动。¹⁰

土耳其保障措施调查程序图示

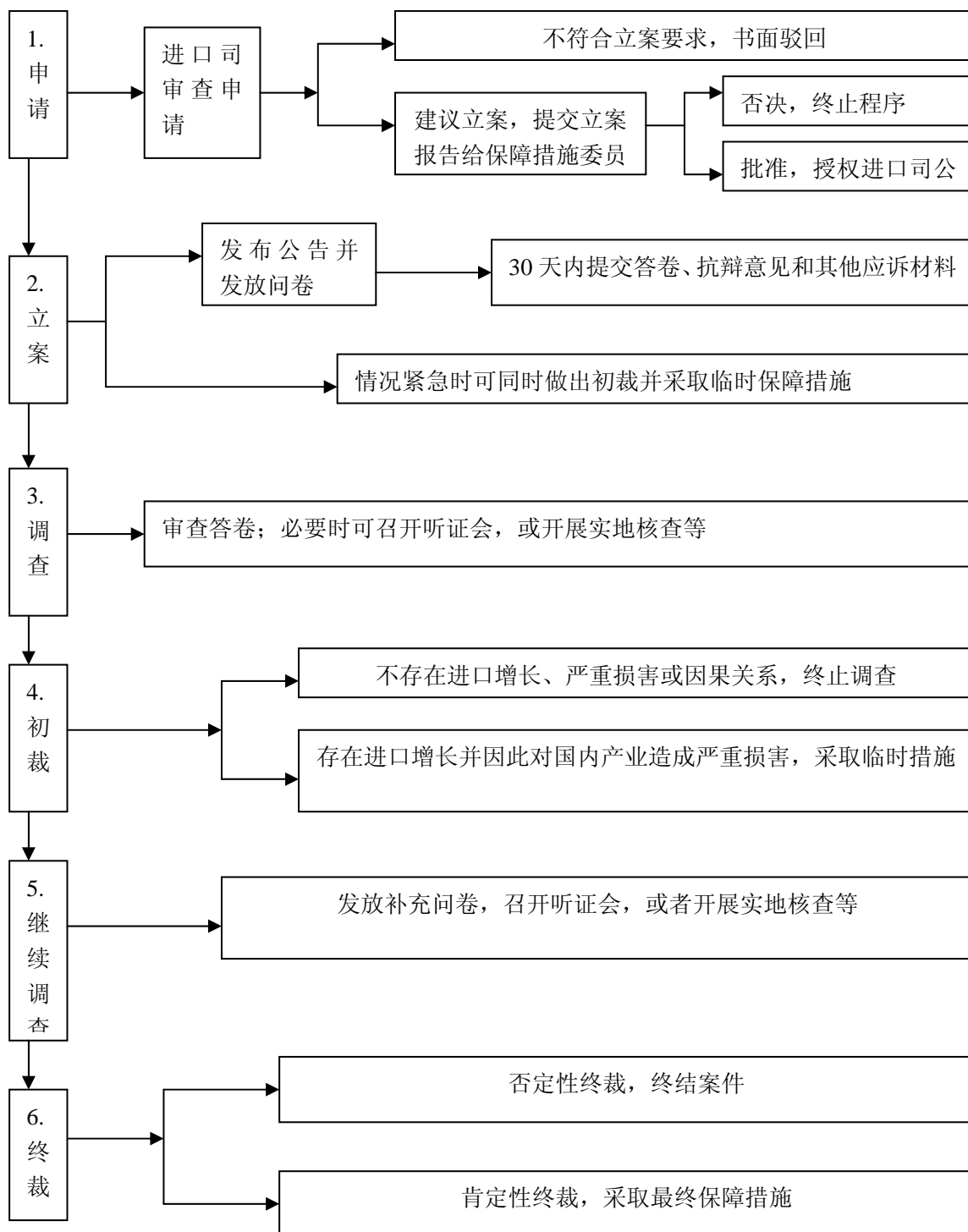
⁶根据中国入世议定书中的规定，WTO 成员在采取临时特保措施后应当立即向中方提出磋商请求。土耳其的规定给予了调查机构更多的自由裁量权。

⁷土法律对公布调查结果和提出磋商的要求均不是义务性的，与我入世议定书中关于调查机构必须公告和请求磋商的强制性规定不符。不过，在实践中，土方基本履行了公布调查结果和及时提出磋商的义务。

⁸我入世法律文件对上述两种情况下磋商期限规定的起算日期分别为收到磋商请求之日起和向 WTO 作出通报之日起，土方的规定与此不同。

⁹我入世法律文件规定，为处理重大贸易转移而采取的措施将在 WTO 有关成员或中国终止造成重大贸易转移的措施后 30 天内终止。

¹⁰我入世法律文件规定，采取行动以处理市场扰乱的 WTO 有关成员向 WTO 通报该行动的任何修改后，处理重大贸易转移的 WTO 成员主管机构应当进行审议，以决定是否修改、撤销或维持所采取的行动。



注：整个调查程序应在 9 个月内完成，特殊情况下可延长 2 个月。但对于每一具体调查环节的时限，并无明确限定。

第三节 土耳其保障措施调查问卷

一、保障措施调查问卷的基本内容

（一）一般保障措施调查问卷

土一般保障措施调查问卷包括五部分内容，并有一份附表。

第一部分为说明和解释，是对出口商如何填写问卷的指导和要求。

第二部分为一般性信息，包括案件基本情况、法律依据、主管机构等。

第三部分为涉案出口商/生产商的相关情况，要求提供公司的基本运作和产品情况，以及联系人、联系方式等。

第四部分是问卷的主要部分，要求出口商/生产商提供较为详细的国内经营情况和对土耳其出口情况。国内经营部分包括：涉案产品在最近5年中占公司总销售额的份额，公司关于增减产能、产量的计划等，为详细了解公司的国内经营情况，还要求填写后附的关于生产和销售数据的表格。对土耳其出口部分包括：进口商信息；是否在土耳其国内进行生产；调查期内是否存在导致对土大量出口并影响其产业的发展变化，这种发展变化何时发生，是否为未预见的发展；是否存在导致土耳其国内产业遭受不利影响的其他因素，这些因素的具体作用；对公司出口土耳其产品和土耳其国内生产产品进行比较，尤其是在技术特征、物理特性和最终用途等方面，以及生产工艺的不同是否会导致产品质量和最终用途的不同。

第五部分为证明和签名，要求对答卷的真实性、完整性作出保证，并表明是否同意土耳其主管机构进行实地复核。

（二）特保措施调查问卷

特保措施调查问卷与一般保障措施调查问卷的结构和内容基本相同。

二、保障措施调查问卷的填答要点

（一）一般保障措施

问卷涉及的问题均比较简单，内容也相对较少，但应注意以下问题：

1. 调查机构在问卷的第一部分对问卷内容进行了说明，并对企业填答时的有关注意事项进行了指导。企业在回答问卷时，应当认真阅读这部分内容，并严格按照调查机构的要求作答。

2. 在正式回答问卷之前，应当仔细阅读申请方向调查机构提交的申请书，分析其申请是否具有产业代表性，其生产产品与我出口产品是否属于同类产品或具有竞争性，其指控的进口增加、严重损害或严重损害威胁以及因果关系是否成立，并因此进行有针对性的答卷。

3. 填答问卷时，要实事求是，不可夸大公司的产能、产量，最好不要夸大产能、产量的扩充计划；其次，要尽可能详细的分析土耳其国内产业是否经营状况不断下降，如果下降其原因有哪些，为什么中国的出口没有导致土耳其产业遭受实质性影响；再次，尽量找出影响中国涉案产品和土相似产品之间的竞争性和可替代性的差异，或者提出土耳其国内无法生产的部分品种，要求予以排除。

4. 由于保障措施调查并不针对和区分单个企业, 不会给各企业分别裁定单独的保障措施,

而是针对涉案的有关 WTO 成员整体, 其问卷中的有关问题也主要涉及涉案成员的产业整体。

因此, 各应诉企业填答问卷时应相互之间或者要求行业协会或龙头企业出面进行一定的沟通和协调以核实有关信息, 避免提交相互矛盾的信息。

(二) 特保措施

特保措施调查问卷的填答要点与注意事项, 与一般保障措施调查问卷的填答基本一致。