

反倾销税等规定的评介 对美国有关反补贴税和

王新奎

从六十年代中期开始,美国在国际贸易中的优势地位开始发生动摇。到1971年,终于出现八十多年来首次对外贸易逆差。在当时,美国政府认为,其贸易地位之所以恶化,主要原因在于各贸易伙伴的非关税壁垒阻碍了美国的出口。鉴于上述考虑,1971年的“尼克松冲击”向西欧及日本传达了一个十分明确的信息,关税及贸易总协定(GATT)的多边贸易谈判必须改变互相减让关税的传统做法,立即就消除非关税壁垒问题进行谈判。经过一年多的讨价还价,终于在1973年9月开始了新一轮多边贸易谈判,即东京回合。东京回合原定1975年结束。但事与愿违,1973年的石油冲击,和随之而来的1974~1975年世界性资本主义经济危机,使谈判整整拖了七年,到1979年4月,日、美、欧三方才完成最后协定的草签。

按东京回合所达成的协议,各国政府有义务修改各自的法律,使之与东京回合所达成的协议相一致。但从1979年下半年开始,一场新的经济危机却又迫在眉睫。为此,各国政府未雨绸缪,纷纷借修改贸易法令的机会,设置种种新的贸易障碍,力图迴避在东京回合中业已承担的义务。对此,美国政府甚至直言不讳地声称,“不能认为美国将自动实行或盲目遵守协定,在履行协定时,有必要充分运用我们的权利,以确保美国的利益”。

基于上述原则,美国政府对当时实施的一系列贸易法,如1921年的反倾销法,1930年的关税法,1974年的贸易法,作了大幅度的修改。1979年的贸易法实际上是上述各项有关法规修改后的汇总。

1979年贸易法所牵涉的面十分广泛,本文仅就与我国对美贸易关系较为密切的反补贴税(Countervailing Duty)和反倾销税(Antidumping Duty)以及海关估价(Customs Valuation)的有关内容进行介绍,並略加评论。

一、关于反补贴税和反倾销税

在1979年贸易法制订以前,美国征收反补贴税和反倾销税的法律依据是1930年关税法的第303条和1921年反倾销法。

根据以上法律,对某商品的进口是否征收反补贴税或反倾销税,主要取决于该进口商品是否接受补贴,或是否以不公平价格销售。至于该进口商品是否确已构成对美国国内产业的实际损害问题,按照1930年关税法规定,只有对免税的进口商品,並应财政部长要求,方能进行调查。或按照1921年的反倾销法规定,须在财政部长作正式调查后,移交给国际贸易委员会(International Trade Commission以下简称ITC),后者须在30天以内作出决定。由于上述的一些规定,故在决定征收反补贴税或反倾销税时,事实上很少重视实际调查,或甚至根本无视

该商品的进口是否确实构成对美国产业的损害，从而不利于出口方；这实际上加强了美国反补贴税和反倾销税作为贸易壁垒的作用。对此，美国的贸易伙伴曾多次要求美国修改有关法律。在东京回合中，美国对此作出让步，为此，1979年贸易法对有关反补贴税和反倾销税的调查程序作了大幅度的修改。修改后的调查程序如下：

——有关进出口商品是否接受补贴或是否以低价倾销的调查，以及有关该种商品的进口是否使美国产业蒙受损害的调查，由相应的管理机构（如财政部或商务部）和国际贸易委员会（ITC）分别进行。

——在管理机构受理申诉后的20天以内，或ITC受理申诉后的45天以内，必须就 是否正式开始调查作出决定。

——正式调查一旦进行，则管理机构应在提出申诉后的85天以内（反补贴税调查）或160天以内（反倾销税调查），就该商品是否接受补贴或低价倾销作出初步裁决。

如果初步裁决的结论是肯定的，则采取中止出售（Suspension of liquidation）的临时措施。在此以后报关的货物，一律存入关栈。如结论是否定的，则中止调查。

——管理机构必须在作出初步裁决后的75天内，作出最终裁决。如果结论是肯定的，则等候ITC裁决的结果，如果结论是否定的。则解除冻结，关栈所存货物予以放行，并中止调查。

——ITC应在管理机构作出初步裁决的120天内，或最终裁决的45天内，决定该商品的进口是否使国内类似产业受到损害。如果管理机构和ITC的结论都是肯定的，则管理机构应在ITC作出裁决后的7天之内，发布征收反补贴税或反倾销税的命令。并责成有关机构核定应征税额。在ITC作出最终裁决至税额最后核定这段时间中，按估计额征收估计反补贴税或估计反倾销税。

由此可见，根据79年贸易法有关反补贴税和反倾销税申诉的调查程序，基本上做到了与东京回合有关协议相一致，正式承诺了在谈判中所作的让步。

但是，为了弥补由于上述让步带来的损失，79年贸易法又有新的规定，为原告一方提供种种便利，以达到限制进口的目的。这方面的修改内容可归纳如下：

第一，放宽了资料的使用、查阅、公布范围

按79年贸易法规定，仅要求原告方面提供“合理的”和“可能得到的”证据。很显然，这一规定为美国产业界任意对别国提出控诉大开方便之门。同时，在调查过程中，对原告和被告双方查阅资料的规定也大大有利于原告一方。如按有关反倾销税调查的条款规定，原告方面的律师有权查阅被告一方向ITC提供的有关生产成本的资料，但被告一方却无权查阅确定美国产业受损害程度的有关资料。另外，按74年贸易法规定，如决定不开始进行正式调查，仅通知原告一方。而按新法规定，则一律用联邦公报予以公布。这样，往往还没进行调查，即给被告方面的声誉造成严重损失。

第二，缩短调查期限

在1979年贸易法有关反补贴税和反倾销税调查的规定中，另一个引人注目的特点是，调查期限大大缩短。以反补贴税调查为例，从起诉日算起的调查期限，由原来规定的12个月缩短到205天。由于此类诉讼均在美国进行，故缩短调查期限给被告方面收集资料、提出辩护或采取相应的调整措施带来极大困难。

第三, 在“补贴”、“倾销”、“损害”等概念的定义上放宽尺度

以对“补贴”(Subsidy)的定义为例, 在1930年关税法第303条中, 仅包括“奖励金”(Bounty)和“补助金”(Grant)两种。但1979年贸易法明确地把国内补贴也列入补贴的范围之内。该法对国内补贴所下的定义为“由政府直接或间接提供的, 用于特定企业、企业集团或产业(私人或国营)的该商品之生产、加工、出口的补贴”。这样, 就把用于达到特定社会经济政策目的的国内补贴, 与用于出口的补贴混为一谈, 大大增加了进口商品被控接受补贴的可能性。

第四, 在裁决征收反补贴税或反倾销税之前暂按估计额征收

一般来说, 在裁决征收反补贴税或反倾销税, 到确定具体税额, 总需间隔一段时期。根据以往的法律, 对这种间隔的长短并无限制。因此, 往往因为调查拖延不决, 而使征税受到阻碍。为了避免这种情况, 这次作了新的规定。以反倾销税为例, 税额的确定最迟应在受调查商品进口后的二年内完成。在此期间, 按估计额征收估计反倾销税。这就从时间上限制了被告方面利用调查程序, 对税额高低提出异议的可能性。

第五, 紧急事态决定 (Critical Circumstances Determination)

按调查税序规定, 征收反倾销税和反补贴税的日期应从行止出售时开始。为了防止被告方面在从开始调查到作出初步决定这段时间里突击大量进口, 1979年贸易法增加了有关“紧急事态决定”的条款。一旦某商品经确证为突击进口, 即可宣布处于紧急事态。对被宣布为紧急事态的进口商品征收反补贴税或反倾销税的期限, 从管理机构初步裁决之日起上推90天。

第六, 扩大司法审查的对象

按美国以往贸易法的规定, 如诉讼双方对管理机构或ITC的裁决不服, 均可向关税法院上诉‘要求进行司法审查。但仅可对上述两个机构的最终裁决提出上诉。而按1979年贸易法, 则调查过程中所作出的几乎每一类决定, 如关于不进行正式调查的裁决、延长作出初步裁决期限的决定、中断调查的决定、初步裁决等等, 都可成为上诉的内容。这就使原告方面能通过不断上诉, 由司法部门对行政部门施加压力, 以促使行政部门作出不利于被告的裁决。

除了上述六条以外, 1979年贸易法还明文规定, 新的有关反补贴税的法律, 仅适用于接受东京回合相应协议, 并承担义务的国家和地区。对于其他国家和地区, 则仍按1930年关税法第303条办理。

二、关于海关估价制度

有关海关估价制度的谈判, 是东京回合谈判中, 仅次于反补贴税和反倾销税的重要项目。在此以前‘大多数国家沿袭“报关物品估价条约”, 实行以CIF为完税价的海关估价制度。但美国没有加入该条约。按美国1930年关税法第402条, 原则上是以FOB作为完税价。但也有例外, 如有1000多种按CCCN关税分类(Customs Cooperation Council Nomenclature)的进口商品, 被称为最终货单(Final list)。凡列入最终货单的商品, 以FOB价格与出口国国内价格中较高者为完税价。另外有些特定的品种, 如苯类化工产品、胶底布鞋、毛织手套、鱼类罐头等, 则以美国国内同类产品的价格为完税价。这称为ASP估价制度(American Selling Price)。因为在一般情况下, 凡列入最终货单或ASP的商品不论是出口国国内价格还是美

国同类产品的价格，都高于FOB价格。所以即使是同等税率，实际关税也比较高。由此可见，美国旧的海关估价制度具有相当浓厚的保护主义色彩。

鉴于上述情况，东京回合有关海关估价的协议规定，应以交易价格(Transaction Value)作为征税的统一基准。至于究竟是采取FOB价格还是CIF价格，则由各国自行决定。

为了与东京回合上述协议相一致，1979年贸易法对以往的海关估价制度作了全面修改。按该法第201条规定，对进口商品的海关估价按下列顺序进行：

——首先根据该进口商品的交易价格(Transaction Value)。

——在上述交易价格不能确定时，或因属于母、子公司间的交易而不宜以交易价格作为完税价，根据相同品种商品(Identical Merchandise)的交易价格。

——在上述两种价格均不能确定时，按相似商品(Similar Merchandise)的交易价格。

——如仍不能确定价格，或进口方面无意按其它方法估价，则根据减除价格(Deductive Value)。

——如再不能确定，则按估计价格(Computed Value)

——如按所有上述方法均不能确定价格，则根据用其他合理方法核定的价格。

1979年贸易法还明确规定，在进行海关估价时，不得使用以下价格或方法：

第一.美国商品在美国国内的出售价格(ASP)。

第二.在两个价格中按高的一方为完税价的方法。

第三.出口国国内的出售价格。

第四.在以“估计价格”为完税价时，用贸易法规定以外的方法估算生产成本。

第五.出口国对美国以外的第三国的出口价格。

第六.最低价格制度(Minimum Value)。

第七.任意的或假设的价格(Arbitrary or Fictitious Value)。

由上述规定可见，新的海关估价制度基本上废除了有关“最终货单”和“ASP海关估价制度”的规定。

但是，为了防止因实行新的海关估价制度而使实际税额下降，新法第222条和223条特别规定，对最终货单中的某些品种，以及ASP规定的四类商品，分别提高税率，以维持关税原有的保护水平。因此一般认为，新的海关估价制度的实施将不会导致实际征税额的下降。

美国79年贸易法生效至今已逾四年。在这四年多时间里，中美贸易已有相当扩大。随着我国今后对美贸易的发展，可以预见，涉及美国各种贸易法令的机会将日益增加。根据上述对1979年美国贸易法的分析可以看出，美国政府在今后有可能越来越多地利用复杂的或旷日持久的法律诉讼，来达到其限制进口的目的。近年来，我国对美出口商品屡次受到所谓“倾销”的起诉即是一例。这种貌似公允的司法程序是一种变相的贸易壁垒，并且对发展中国家特别有害。因为它迫使既缺乏诉讼经验，又缺乏诉讼手段的发展中国家接受美国司法部门的单方面裁决，其后果是显而易见的。由此可见，深入了解和研究美国有关贸易的法令、法律和司法程序，培养精干的，能独立处理法律事务的专业人才，将是我国发展对美贸易的必不可少的一环。这是因为，要扩大出口，提高商品质量、搞好市场调研、掌握行情等固然十分重要，但在目前保护主义抬头，各种非关税壁垒盛行的情况下，往往竞争力越强的商品，越可能受到贸易壁垒的阻碍。因此，如果我们对这些贸易壁垒不能应付裕如，那么上述提高商品出口竞争力的种种努力很可能功亏一篑。从这个意义上来说，是不是可以认为，提高我们在各种与出口贸易有关的法律诉讼中的应变能力，其本身即为构成商品出口竞争力的一个方面。