

美国反倾销法对中美贸易的影响

黄 振 东

一

八十年代是我国商品冲破重重困扰、稳步进入美国市场的年代。正当人们信心满怀地总结经验、分析困难、展望九十年代我国对美贸易前景时,种种迹象表明,九十年代并非是一帆风顺的年代。

1990年12月11日,美国商务部对我“电光花”鞭炮倾销立案调查作成初步裁决,认定我输美“电光花”鞭炮的倾销幅度为103.71%。

1991年1月10日,美国帕梯特家用产品公司(PETITE HOME PRODUCTS COMPANY)又向美国商务部和国际贸易委员会投诉,指控我国上海凯利金属产品有限公司对美倾销手推购物车。

美国反倾销法对我输美产品频频适用,虽然对中美贸易的全局并未产生巨大影响,然而,对中美贸易的某些特定部门和特定行业的影响是不容否认的。1982年,美国从我国进口的棉毛巾总金额达680万美元,1983年,美国对该商品颁布了反倾销令并加征反倾销税,到1988年,美国从我国进口的棉毛巾总金额却不足100万美元。1984年,美国从我国进口的漆刷总金额

为650多万美元,1985年,美国对该商品征收了反倾销税,到1988年,美国从我国进口该商品的数量急剧下降,总金额不到20万美元。

如果这两个案件不足以证明美国反倾销法对中美贸易某些特定部门和特定行业产生了重大影响的话,那么,下述两种商品输出到美国后的境遇却具有极强的说服力。这两种商品是氯化钡和碳酸钡。1983年,美国从我国进口的氯化钡总金额为47.1万美元,1984年,由于倾销成立而加征了反倾销税,到1988年,美国从我国进口该商品的总金额下降到18万美元。1983年,美国从我国进口的碳酸钡总金额为48.5万美元,但倾销指控未能成立,到1988年,美国从我国进口该商品的总金额猛增到360多万美元。中美间刚开始进行这两种商品的贸易时,两种商品的贸易额大体相同,随后却发生了重大变化,氯化钡贸易额急剧下降,而碳酸钡在同期内却增长了近800%,显然,美国反倾销法对我某些输美商品的影响是存在的。那么,美国反倾销法是如何影响中美贸易的呢?

二

根据美国反倾销法,“倾销”一般是指外国商品低于公平价格在美国市场销售并使美国工业遭受损害。为查明是否构成倾销,美国商务部和国际贸易委员会必须分别就是否低于公平

价格和是否造成损害进行调查。如果上述两个联邦政府机构的调查结果均是肯定的,即可认定为倾销。

外国商品的公平价格调查是商务部的一项

重要工作。“公平价格”是相对外国商品在美国市场上的售价(即“美国价格”)而言的,它一般是指该外国商品的“外国市场价格”。由于美国价格通常是确定的,因而,如何衡量和确定外国市场价格就成为决定外国商品是否构成低于公平价格销售的关键因素。如果查明美国价格低于外国商品的外国市场价格,商务部即可认定该外国商品低于公平价格销售。反倾销税通常是外国市场价格与美国价格之差。

美国1921年反倾销法是针对市场经济国家制定的,主要适用于市场经济国家的出口商品。虽然美国对反倾销法作过多次修订,但这一基点并未改变,并在此基点上形成了一套较完整的衡量市场经济国家出口商品公平价格的方法。对市场经济国家出口商品来说,其公平价格是根据出口商在国内销售该同类商品时的售价确定的,国内市场价格是该商品的公平价格;在没有国内市场时,公平价格是根据该同类商品销往第三国的价格确定的;公平价格还可根据出口商生产该同类商品的生产成本确定。

但是,这些确定公平价格的方法只能适用于市场经济国家的出口商品,而不能适用于包括我国在内的非市场经济国家的出口商品。美国反倾销法认为,非市场经济国家的经济是由中央集中控制和管理的,出口商品的国内市场价格和输往第三国的价格以及出口商品的生产成本不是在市场基础上形成的,而是人为确定的,因而,以这种价格作为公平价格显然不合理。非市场经济国家出口商品的国内市场价格一般只当作公司内部帐目往来核算的依据,在绝大多数场合中,它不能如实地反映供求规律,即便能反映,其程度也是微不足道的。非市场经济国家销往第三国的商品价格也不能用作确定公平价格的依据。生产商在确定销往美国市场或第三国市场的商品价格时,不大可能服从供求规律,换言之,他们既可以人为确定的价格在美国倾销商品,也可在第三国倾销商品,因而,输往第三国的价格不能用作确定公平价格的依据。依据非市场经济国家商品的构成价格,即依据出口商生产出口商品的成本所确定的国

内市场价格也不能用作确定公平价格的依据,因为,在非市场经济国家,生产出口商品所需的原材料、劳动以及其它各项支出不是基于市场供求规律确定的,它不能确切地反映商品真实市场价值,因而,构成价格也不能用作确定公平价格的依据。

由于社会主义国家对美贸易的日益增长,美国国内工业受到社会主义国家出口商品的严重挑战,如何衡量社会主义国家出口商品的公平价格就成为美国反倾销法面临的新课题。直到1974年,美国贸易法才对社会主义国家出口商品公平价格的确定方法作出明确规定。美国贸易法将出口商品的国家分为市场经济和非市场经济两种类型,并相应规定确定两类国家出口商品公平价格的方法。这些方法不能相互适用。从本质上来看,这种分类本身就存在问题。确定一个国家是否是市场经济较易,但确定一个国家是否是市场经济则较难。该法对非市场经济并无界定,但一般是指经济由国家集中控制和计划,企业由国家所有,产品成本和价格由国家确定的国家。由于许多社会主义国家相继进行经济体制改革,要找到一个经济完全由国家集中控制和计划的国家事实上是不可能的,特别是涉及社会主义国家某个具体商品是否由国家控制时,这种分类的缺陷更加明显。在美国厂商指控我国天然薄荷脑倾销案中,美国厂商要求商务部对该商品将我国作为非市场经济国家对待。虽然我方在应诉时明确指出该商品在我国属非重要的农副产品,其生产、加工和销售等各环节国家均未施加任何控制和影响,其价格也非国定价格,但商务部仍对该商品将我国划入非市场经济类型。商务部的武断决定曾引起激烈讨论。美国立法机构也承认这种分类在理论和实践方面存在的一些问题,有些学者甚至提出要在这两种类型之间另外划分出第三种经济类型的国家。由于种种困难,这种提议难以实现,因而,许多学者又回过头来,希望在1974年贸易法规定的方法之上寻找一种较合理的方法来避免上述分类产生的困难,使衡量非市场经济国家商品公平价格能较为合理地反

映非市场经济国家的实际情况，但这些努力并未取得令人满意的效果。

1974年贸易法规定的方法是所谓的“替代国价格方法”，即利用从某一经济发展水平相当的市场经济国家（即“替代国”）所获取的同类可比商品的经济数据作为确定某一非市场经济国家出口商品公平价格的依据。例如，美国对我漆刷立案调查时，斯里兰卡被选作我国的替代国，27%的倾销幅度就是以我国漆刷销往美国的价格与斯里兰卡漆刷制造商在斯里兰卡市场上销售漆刷的价格相比较的基础上计算出来的。我国销往美国的商品价格本来与斯里兰卡制造商生产的在国内销售的商品价格之间没有任何内在联系，但美国商务部却根据其反倾销规则规定的选择替代国的所谓“标准”确定斯里兰卡为我国的替代国（根据商务部制定的反倾销规则，在选择替代国时应遵守以下规则及相关标准：首先应选择与被调查的非市场经济国家经济发展水平程度相当的市场经济国家作为替代国，但可以不问该国是否生产相同或类似商品；如果无法找到这种国家，应选择另一市场经济国家作为替代国，并就已知的商品成本差异加以调整后作为衡量公平价格的依据；如果以上两种方法仍无法解决问题，商务部可以以美国类似商品的价格加以适当调整后作为衡量公平价格的基础，不过，美国反倾销法本身对这一美国类似商品价格方法并无明文规定，是商务部反倾销规则所加，具有浓厚的贸易保护主义色彩），显然，作为衡量出口商品价格是否公平的“标准”本身就不公平，而商务部正是利用根据这一本身就不公平的标准所选择的替代国同类商品的国内售价来确定公平价格，并据以决定是否征收反倾销税，其结果可想而知。即便该标准“合理”，并据以选择替代国，但由于替代国生产同类商品的企业与我国企业之间在机器设备、技术水平、劳动力素质、原材料价格、产品品质等方面各异，其产品价格肯定存在差异，即便经过合理调整，仍难以完全消除。以存在差异的产品价格来衡量我国商品价格是否公平，结果显然不会公平。

替代国价格方法另一个难以解决的困难是非市场经济国家的出口商无法事先知道哪个国家将被用作替代国。由于直到开始进行调查时才选择替代国，出口商无法事先知道该替代国的相似商品的价格就是确定其出口商品公平价格的依据。这使出口商如何进行公平订价造成困难。出口商知道如何定价，但不知其商品价格应订在什么样的水平上才不至于被指控为倾销。这种具有神秘色彩的替代国价格方法不利于出口商大胆对外报价，生意难做显而易见。而且，去惩罚那些无法事先知道公平标准而未能达到此公平标准的出口商也是不公平的。美国许多学者认为这正是这种方法先天性、根本性不公平的原因所在。

此外，即使出口商通过某种途径事先知道替代国，该方法仍不公平。从实践角度看，一个国家的出口商要从另一个国家的制造商获取必要的价格信息以使其商品价格订得较“公平”，几乎不可能。美国商务部也承认从替代国获取价格信息的困难。替代国出于与被指控为倾销的出口商所属国政治经济关系的考虑，一般不愿随便提供有关信息，以避免美国作出不利于该国出口商的决定。即使替代国与美国关系友好而同意提供，但出于竞争的考虑，本国制造商也不会毫无保留地提供所有信息。由于此故，直到1988年，美国商务部才开始较广地使用该方法。

在采用该方法时，选择不同的替代国，其结果也极为不同。曾在涉及一东德出口商品倾销案中，商务部以西德同类商品的价格作为衡量东德出口商品价格是否公平的标准，其初步决定是肯定的，倾销幅度为112.17%。然而，由于技术原因，在倾销调查的最终决定中，西德商品价格未被用作衡量标准，而以加拿大作为替代国，结果完全排除了112.17%的倾销幅度，最后确认无倾销事实。虽然美国反倾销法就如何选择替代国制定了相关标准（这些标准本身就存在一些问题），实践中，商务部在选择中仍拥有较大的自由裁量权，一旦美国国内经济增长出现困难或贸易保护主义势力抬头，或者两

国政治经济关系发生微妙变化,选择对出口商不利的替代国作为衡量公平价格的依据并非不可能,其贸易保护主义色彩可见一斑。

商务部在近年的反倾销实践中,常采用“进口价格”方法和“生产要素”方法来确定非市场经济国家出口商品的公平价格。这两种方法也采用了替代国。与替代国价格方法一样,这两种方法并未消除公平价格衡量标准上的不公平性。

进口价格方法是指商务部以美国从其他国家进口同类商品的价格作为确定非市场经济国家出口商品公平价格的依据。在钢钉倾销案中,6.33%的倾销幅度就是以美国从我国进口钢钉的价格与美国从南朝鲜进口钢钉的价格相比较的基础上计算出来的。在钢管倾销案中,30%的倾销幅度是以我国出口该商品的价格与美国从阿根廷进口钢管的价格相比较计算出来的。在腊烛倾销案中,美国从马来西亚进口的平均价格被用作我国腊烛的公平价格,结果,倾销幅度被认定为54%。在钢基搪瓷炊具倾销案中,66.65%的倾销幅度是在美国从日本、加拿大、瑞士、联邦德国、荷兰和法国进口的平均价格基础上计算出来的。在使用该方法时,出口商同样无法知道哪个国家或哪一组国家的出口价格将用作确定其公平价格的依据。使用该方法时,本不应允许被选商品在等级和品质上与被指控为倾销的商品有何差异,即要求具有可比性,但事实上,尽管在钢基搪瓷炊具倾销案中我国商品品质也有差异,而商务部仍以发达国家生产的炊具的价格来确定从我国进口的钢基搪瓷炊具这种类似商品的公平价格。

美国1988年通过的综合贸易法案规定,在以后确定非市场经济国家出口商品公平价格时,应优先使用生产要素方法。在采用该方法时,商务部以替代国同类商品的生产要素的价值来确定非市场经济国家出口商品生产要素的价值,并用作确定公平价格的依据。商品的生产要素包括生产该商品所花费的劳动时间、使用的原材料、消耗的能源以及资本支出等。该方法并非新方法,早在1983年棉毛巾倾销案

中,我国生产棉毛巾的生产要素的价值不是依据我国生产棉毛巾实际发生的费用计算的,而是依据从印度尼西亚获取的相关数据计算的。美国商务部认为,我国生产棉毛巾实际发生的费用不是在市场基础上形成的,这些费用是国家控制的,它们只能作为企业内部结算的依据,因而无利用价值。在1983年高锰酸钾倾销案的调查中,我国生产该商品使用的原材料、劳动和能源的价值是依据美国从泰国获取的相关数据估量的。在1984年氯化钡和碳酸钡倾销案的调查中,泰国又被用作生产要素价值的替代提供国,以确定该两种商品生产要素的价值。

管理的便利也许是采用替代国生产要素方法的唯一正当理由。商务部一旦从非市场经济国家的出口商获得商品的生产要素,衡量这些生产要素的价值一般较为容易,因为各国政府及国际组织公布了大量有关工资率、能源、原材料及商品价格等方面的信息。一般说来,获取这些信息远比从某一替代国获取某一商品的内部价格信息要容易。例如,商务部在确定我国滚动轴承的公平价格时,其生产要素的价值是以印度的生产要素的价值确定的。滚动轴承的原材料价格是根据印度钢铁部门公布的印度价格确定,并利用国际货币基金组织公布的印度批发物价指数对通货膨胀进行了调整;生产滚动轴承的劳动价值是根据国际劳工组织公布的数据确定的;轴承的附加贴补是根据印度公布的数据确定的。

的确,生产要素方法在管理方面比替代国价格方法要方便,但并不意味着更公平。事实上,该方法只不过是替代国价格方法的一种变型,在衡量生产要素价值方面,出口商仍难以预见哪个国家的生产要素的价值将用作其商品生产要素的价值。这种缺陷也是替代国价格方法面临的难题。此外,该方法几乎完全排除了非市场经济国家的相对优势,因而更不公平。例如,我国劳动力资源等十分丰富,商品在劳动方面拥有相对优势,我国出口商品的生产者能比其他国家的生产者更能经受得起使用较多的单位劳动以生产一个单位的产品。当商务部

以不拥有象我国在劳动成本方面相对优势的国家的单位劳动的价值作为我国单位劳动的价值时,这种相对优势便被完全排除在外了。

不管是采用哪种具体方法,公平价格衡量标准的不公平以及该标准的不可预见性是这些方法的共同缺陷,而公平价格却正是衡量我国出口商品是否构成倾销的主要依据!不仅如此,在倾销调查结束后,不公平现象仍然存在。它对我出口商品的影响在某种程度上比公平价格衡量方法的不公平所造成的影响还要大。这种继续存在的不公平是由反倾销法有关计算和征收实际倾销税的规定所致。

对进口商品颁布反倾销令以后,反倾销法要求美国进口商对调查结束后的进口商品预缴一笔事先估定的反倾销税。该税相当于倾销调查中确定的倾销幅度。当该税金额很高时,以后的贸易将变得极为困难。即使该税很低,但由于反倾销法所建立的确定和征收反倾销税的程序的影响,双边贸易也极为困难。这就是反倾销法之所以对某些特殊部门和特定行业存在严重影响的原因。

由美国进口商支付的事先估定的反倾销税仅仅是在早期倾销调查中确定的倾销幅度的基础上估定的,即海关对进口商在倾销调查结束后进口的“倾销”商品是按以前进口的“倾销”商品的倾销幅度征收反倾销税,而进口商在倾销调查结束后进口的商品的实际倾销幅度是在以后的行政复议中确定并据以征收实际反倾销税。行政复议过程中确定的实际反倾销税有时与已支付的事先估定的反倾销税之间并不一致。当实际反倾销税高于已支付的估定的反倾销税时,进口商必须补足其差额;当实际反倾销税低于已缴付的反倾销税时,海关则应退还多征部分。即便如此,进口商常常不愿去冒支付较高的估定的反倾销税的风险。当他们能从其他途径轻而易举地获取所需商品时,他们就不愿去进口已颁布反倾销令的商品,使自己陷入这种无休止的反倾销程序中,即使缴付的反倾销税很低。

为确定反倾销令颁布后进口商品的实际倾

销幅度,反倾销法要求商务部对进口商品进行行政复议。行政复议中确定的实际倾销幅度除将作为对反倾销令颁布之后、行政复议之前进口商品征收实际反倾销税的依据外,还将作为对行政复议后进口的商品征收反倾销税的依据。由于每个年度的行政复议程序类似进行一次新的、独立的倾销调查,因而,在以往调查中出现的那些问题在每次行政复议中又重新出现。美国反倾销法不能保证在倾销调查中或在以往的复审中使用的那个或那组替代国将作为以后复审中的替代国,也不能保证在以后的复审中与以往使用的方法相同,出口商不能预先知道替代国以及使用的方法,这又重新给出口商如何“公平”订价造成困难。在1987年氯化钡倾销案的行政复议中,我国曾向美国商务部提出了在复审中使用的方法应与以往倾销调查或复审中使用的方法具有可比性的请求,但遭拒绝。商务部认为,它有权在不同的复审中依据不同的情况选择任何一种衡量公平价格的方法。

为减少和消除美国反倾销法对中美贸易的消极影响,人们作过多种尝试,但均未从根本上解决问题。但是,人们并未放弃这种努力。美国1988年综合贸易法案试图使反倾销法的罚则象适用于市场经济国家那样适用于包括我国在内的非市场经济国家。根据该法的特殊规则,在符合一定条件时,美国政府可依据政府间关于出口商品数量配额协议,暂时中止对非市场经济国家出口商品的倾销调查,即以配额协议换取暂时中止倾销调查。对我国许多出口单位来说,这种方法也许比其他难以预测结果的方法更具吸引力。不过,这种以配额换取暂时中止倾销调查的方法在消除反倾销法对中美贸易的影响方面也存在问题。最明显的例证是美国厂商可能仅仅为获得配额,动辄就对我国出口商品提起倾销指控。我国将面临在已确定的配额和难以预见倾销调查结果之间作出选择。从已发生的事例来看,通常只得选择配额而避免结果难料的倾销调查。

然而,选择配额也面临困难。最近的一次

尝试证明了这一点。1987年2月,中美政府达成我国输美钢制品数量限额协议(见《钢铁出口国自动设限协定》),根据协议,取消了对我钢钉颁布的反倾销令,作为条件,协议就我国对美出口的所有其他钢制品均施加了严格的数量限制,而不是仅对钢钉施加限制。协议规定,我国1986年对美出口钢制品总额限制在58700吨以内,其中,钢钉不得超过23700吨;1987年为68000吨,其中钢钉不得超过35000吨;1988年为72000吨,其中钢钉不得超过37000吨;1989年前9个月为57000吨,其中钢钉不

得超过29500吨。而在协议及反倾销令颁布之前的1985年,美国从我国进口钢钉一项就达57000吨。由于颁布反倾销令对我输美钢钉贸易的不利影响,我国有关部门认为与美国订立一个允许在一定范围内继续进行钢钉贸易而极大地限制其他钢制品出口的协议是有利的。如果该协议是将来解决倾销案件的样板的话,其结果也许在某些方面比适用哪些不公平的替代国方法更好些,但总体而言,这种解决倾销问题的方法不利于中美贸易的拓展。

三

人们普遍认为,对包括我国在内的非市场经济国家出口商品适用反倾销法中规定的那些衡量公平价格的方法本身,就存在不公平和武断因素,从事反倾销实践的人士也常常发现,出口商对这些方法的第一个反映是认为这些方法不可信。对反倾销法的不信任通常会导致对美国所标榜的自由、公平贸易信心的损害。从某种意义上来说,对美国反倾销法的不信任对中美贸易的影响也许远远大于反倾销法对中美贸易的实际影响。当一方利用不大公正的法律程

序宣告另一方为不公平的贸易伙伴时,人们是难以得出任何积极结论的。

美国国会在1988年贸易法修正案中承认存在的上述困难并试图加以解决,然而,这些努力并没有成功地将“公平”置于反倾销法律中。人们将继续寻找更好的方法。较好的方法也许是放弃反倾销法中那些不切实际的寻找公平价格的尝试,而着眼于评价与进口商品竞争的工人和公司的支出以及消费者和美国经济从竞争中获取的利益。



(上接第40页)

六、结 束 语

目前,日本企业的跨国“研究-开发”还只是刚刚起步。与其生产性对外直接投资相比,日本企业的科技性对外直接投资的规模尚不足称道。但从发展趋势看,随着生产性对外投资的发展和国际技术竞争的加剧,日本企业的科技性对外直接投资将会出现一个飞跃。在当今世

界上,企业间的国际竞争,说到底,就是技术力量的较量,谁能在技术上处于领先,谁就能驾驭国际竞争,立于不败之地。日本企业作为跨国“研究-开发”的后起之秀,很可能会象在贸易和生产等领域那样,赶上美国甚至居于榜首。