

西方国家反规避措施及其立法

高永富
刘永伟

近年来,随着西方国家贸易保护主义的加强,反倾销措施越来越成为一种重要的贸易壁垒。因此,一些国家的出口商便设法绕过这一壁垒,规避反倾销税。在这种情况下,欧共体、美国便针对这种规避行为修正其反倾销法,制定了反规避(Anti-circumvention)条款,并进行实施。

欧共体在 1987 年制定反规避条款后的短短几个月内,就对日本出口的电子打字机、电子称、复印机等产品发起二十多起反规避调查;而美国商务部在 1989 年 1~8 月就收到了 5 起反规避调查的投诉,并对其中的 4 起进行了调查。欧共体与美国反规避条款的制定及其实施,引起了各国的广泛注意。不仅如此,他们还在关贸总协定的乌拉圭回合谈判中提出了各自的反规避条款建议,使新的《反倾销守则》(草案)也包含了反规避条款。对此,本文将分别予以简要阐述。

一、欧共体与美国的反规避立法

欧共体与美国的反规避条款主要是针对日本的出口而制定的。日本是欧、美的主要反倾销调查对象,但根据欧、美反倾销法的规定,进口国只能对来自出口国倾销商品的同类进口产品征收反倾销税。也就是说,进口国的反倾销令只涉及到出口国的倾销商品的同类产品,而不涉及非“同类产品”或非来自该出口国的产品。因此,日本的出口商或生产商在其产品遭到征收反倾销税以后,为了继续保持较高的出口,便通过对“同类产品”或“出口国”的改变,来规避进口国的反倾销令。

对同类产品的改变,主要是指出口商停止对原进口国的“同类产品”的出口,而把同类产品的零部件或原材料出口到进口国,在该国组装或生产出产品,然后再进入商业流通;或者把同类产品的形状进行改变或对其进行进一步的加工,然后再出口到原进口国,从而规避反倾销令。对出口国的改变,主要是指出口商把上述的零部件或原材料的组装或生产,或者把上述同类产品的改变或对其进行进一步加工改在第三国进行,并通过第三国把产品再出口到进口国,从而也可以达到对反倾销令进行规避的目的。

第一个制定反规避条款的是欧洲经济共同体。欧共体在 1987 年 6 月制定的 1761/87 号理事会规则第 10 条,对规避问题进行了规定,并最终被订入 1988 年 7 月 11 日制定的 2423/88 号理事会反倾销条例的第 13 条第 10 款。该条款规定:

“在欧共体内进行组装或生产,然后再进入商业流通的产品,将被征收反倾销税:

- 组装或生产是由与被征收反倾销税的同类产品的生产商具有联系或联合的一方进行的。
- 组装或生产是在反倾销调查开始以后才开始大量增加的。
- 组装或生产所使用的来自其出口产品被征收反倾销税的国家的零部件或原材料的价值至少超过其它零部件或原材料价值的 50%。”

美国《1988 年综合贸易与竞争法》第 1321 条增加规定了第 781 节“防止规避反倾销与反补贴令”,对规避行为也作了专门的规定,并授权商务部对其发布的反倾销令的范围加以界定。其共有 4

个条款：

1. 在美国制成或装配的商品。第 781 节(a)规定,如果商务部认定:①在美国进行完成或组装的同类产品所使用的零部件是从反倾销令所针对的国家进口的;②在美国出售的产品价格与上述进口零部件价格之间的差额很小,那么,商务部就有权将上述零部件纳入反倾销令中。但是商务部在作出这一决定时,还应当考虑以下因素:①贸易方式;②命令所针对的外国境内的零部件生产商或出口商与为了在美国销售而在美国制成或装配该商品的人是否有联系;③在发布反倾销令以后,从命令所针对的国家进口的零部件是否增加。

2. 在其它外国制成或装配的商品。根据第 781 节(b)规定,如果商务部能够认定,出口到美国的商品,在进入美国之前,是由原反倾销令所针对的产品,或是由在原反倾销令所针对的国家生产的产品在其它外国进一步加工制成或装配的;并且进口商品的价值与上述产品的价值差额很小,那么,商务部就有权将上述产品纳入反倾销令之中。同样,商务部也应当考虑上述的三个因素。

3. 商品的细小变化。第 781 节(c)规定,形状和外表经过细小改变的商品,无论是否还属于同一海关分类,仍应被纳入反倾销令之中,如果商务部认为这样做没有必要,则情况可以例外。另外,该条款还特别将经粗加工的农业产品包括在内。

4. 后来改进的商品。第 781 节(d)规定,在调查开始后改进的商品,如果在物理性能、最终购买者的期望、最终用途、贸易渠道、广告和陈列方面与反倾销令中所针对的商品在本质上相同,则商务部可以将其纳入反倾销令之中。该条款还特别禁止商务部仅仅由于后来改进的商品的海关分类不同,或者由于其具有了新的功能而将该商品排除在外,除非这些新的功能构成了该产品的主要用途并且该新功能成本在该商品总成本中占重大比例。

此外,第 781 节(e)还就商务部在作出决定时听取委员会的建议作了规定。

从以上我们可以看出,在反规避问题上,美国比欧共体的规定更进一步,包括的范围更广,即对规避的问题规定得更严格。欧共体只涉及到在欧共体内进行生产或在欧共体内所谓的“螺丝刀型工厂”^①进行组装的规避行为。而美国除此之外,还涉及到在其它外国进行生产或装配、产品的细小变化和后来改进等几种情况。因此,美国的反规避立法具有更浓的保护色彩。

二、欧共体与美国反规避措施的实施

关贸总协定 1979 年的《反倾销守则》没有包含反规避条款,而欧共体与美国都是该守则的成员国,因此,他们的反规避条款及其实施是否符合该守则规定的问题,引起了有关国家的争论。

欧共体在 1987 年 6 月 22 日制定了反规避条款以后,紧接着就于 9 月对日本的电子打字机、轴承、复印机等产品进行反规避调查,并征收“反规避税”。为此,日本提出异议,认为欧共体征收反规避税以及反规避条款的制定均与关贸总协定《反倾销守则》不符,并要求就此与欧共体进行协商。但由于协商未果,日本又要求总协定理事会成立专家小组进行审查。该专家小组于 1988 年 10 月成立,于 1990 年 3 月向当事人提出报告,并于 1990 年 5 月被总协定理事会通过。该报告认为:

1. 欧共体所征收的反规避税与关贸总协定第三条第 2 款^②是不符的,根据总协定第二十条

^① 指外国公司通过向欧共体国家出口已被加征了反倾销税的那些产品的零部件,在欧共体内的一些工厂进行加工装配后就地销售,从而达到规避反倾销税的目的。那些进行加工装配的工厂或场所就被称为“螺丝刀型工厂”。

^② 第三条第 2 款规定:“一缔约国领土的产品输入到另一缔约国领土时,不应对它直接或间接征收高于对相同的本国产品所直接或间接征收的国内税或其它国内费用。”

(J)项^①的规定,也是不合理的。

2. 欧共体根据其条例的第13条第10款,把在欧共体的企业在组装或生产中保证限制使用来自日本的零部件或原材料作为终止调查的条件,这一决定也是与关贸总协定的有关条款不相符的。

专家小组报告建议“缔约国全体要求欧共体使其对反倾销条例第13条第10款的实施与其在关贸总协定下的义务相符。”虽然欧共体对该报告表示同意,但由于关贸总协定乌拉圭回合就已修正的反倾销守则(草案)正进行谈判,欧共体至今仍未对“反规避”这一规则进行修改。

美国在制定反规避条款以来,也曾几次进行反规避调查。1988年6月,商务部发布一反倾销令,对日本的工业铲车征收反倾销税。同年9月,美国的投诉人又称,日本的铲车出口商正在对美国的反倾销令进行规避而向美国出口铲车的零部件,并要求商务部进行反规避调查。商务部经过调查后发现,自反倾销令发布以后,零部件的进口发生了大幅增长,而反倾销令所涉及的铲车的进口却下降了,于是便发起了反规避调查。但商务部在1990年2月却发布了一个最终的否定裁决,认为日本的出口商没有构成对反倾销令的规避。另外,1987年美国发布了一项反倾销令,对加拿大、日本、新加坡、南朝鲜的彩色电视机征收反倾销税。后来,美国认为加拿大把彩色显像管输往墨西哥组装成彩色电视机,并出口到美国,构成了对上述反倾销令的规避,并最终做出了肯定的调查裁决。为此,1990年10月,加拿大、墨西哥要求根据关贸总协定及其《反倾销守则》的有关条款与美国进行协商,并认为美国的做法不符合关贸总协定及其《反倾销守则》的规定,主张如果美国认为通过第三国进行改装而对现行反倾销令的规避正在发生,那么,就应通过适当的途径就改装后的产品进行反倾销调查。也就是说,对从墨西哥进口的彩电是否正在倾销以及是否给美国的同类产业造成损害进行调查。这一争议至今仍在进行。

三、乌拉圭回合的《反倾销守则》最新文本的反规避条款

鉴于欧共体的“螺丝刀规则”遭到了众多国家的反对^②,美国的反规避条款及其实施也遭到有关国家的非难,因此,欧共体和美国为了使其反规避条款合法化,便积极主张把反规避条款订入乌拉圭回合的《反倾销守则》中去。

欧共体在对《反倾销守则》的修正案中,建议把反规避条款作为一个新的条款订入守则的第10条。该新第10条共分3款,其中第1款和第2款是核心。第1款规定了规避产品的范围,几乎是欧共体2423/88号反倾销条例第13条第10款的翻版;第2款则是关于反规避税率的计算。

美国的建议是把反规避作为1款订入守则第8条“反倾销税的征收”第2款中。该款的建议和综合贸易与竞争法第1321条的文字不尽相同,但其总体精神是一致的,仍把规避产品的范围分为在美国进行生产或装配,在第三国进行生产或装配以及微小改变和后来改进的产品等几类,并就微小改变和后来改进的产品所需考虑的条件作了规定。

由于欧共体和美国都对《反倾销守则》的修正提出了有关反规避条款的建议,因此,乌拉圭回合的《反倾销守则》最新文本(又称邓克尔文本)吸收了这方面的建议,并以“防止规避最终反倾销税的

^① 第二十条规定:“本协定的规定不得解释为阻止缔约国采用或实施以下措施,但对情况相同的各国,实施的措施不得构成武断的或不合理的差别待遇,或构成对国际贸易的变相限制:……(J)为保证某些与本协定的规定并无抵触的法令或条例的贯彻执行所必需的措施,……。”

^② 在关贸总协定专家组审查欧共体向日本征收的反规避税期间,澳大利亚、加拿大、香港、南朝鲜、新加坡和美国也都在其权利范围内,因此,他们向专家组提出了支持日本申诉的法律意见。

措施”为标题,作为一个独立的条款订入第12条。该条共分3款^①,其中第1款和第2款最为重要。第1款主要是对规避产品的范围的界定进行了规定,共有7项。其前6项主要是对把零部件纳入反倾销令的范围的条件进行了规定,即①在进口国用该零部件加工或装配的产品与被征收最终反倾销税的产品是相同产品;②在进口国从事加工或装配的人与进口商或出口商有联系,或代表他们从事活动;③零部件来源于被征收反倾销税的国家;④在进口国的加工或装配活动已经开始或者大大地扩展了,并且自开始调查到征收最终反倾销税以来,零部件的进口大大增加了;⑤进口零部件的总成本费用不小于相同产品加工或装配活动中所使用的全部零部件总成本费用的70%;⑥通过对在进口国加工或装配的产品的价格与原先被征收最终反倾销税的相同产品的正常价值进行比较,作出了倾销存在的裁定。第2款主要是就对零部件采取临时措施或征收反倾销税进行了规定。

乌拉圭回合《反倾销守则》的最新文本删掉了原草案中第12条第2款规定的在第三国进行规避的情形,也没有采用美国的“微小改变”和“后来改进”的有关建议,这也正是各缔约国互相斗争和互相妥协的产物。

结 束 语

欧共体与美国的反规避措施,主要是对原反倾销法的倾销产品的范围和出口国的范围进行了扩大,即把“同类产品”扩大到零部件和原材料,把出口国也扩大到第三国,以对付规避行为。乌拉圭回合《反倾销守则》的最新文本虽然没有明确规定通过第三国进行组装或加工的规避情形,但在第12条第1款⑤项的注脚中却把零部件规定为“包括从某个第三国进口的零部件”。这也是值得我们注意的。

其实,反规避问题是与“原产地规则”这一复杂问题相联系的。美国与欧共体力图使反规避措施多边化,是否符合关贸总协定的自由贸易这一宗旨暂且不说,但至少有一点是肯定的,即反规避措施会使投资从其合理场所转移出去。因而与生产全球化这一趋势相违背。

反规避立法可以说是贸易保护主义的产物,而反过来反规避措施又进一步浓化了保护主义的色彩。现在主要西方国家经济不景气,再加上乌拉圭回合即将结束,新的《反倾销守则》将被一揽子通过,因此,欧美有进一步加强实施反规避措施的趋势,这应引起我们的充分注意。



^① 乌拉圭回合《反倾销守则》草案把该条分为7款。