

引人瞩目的关贸总协定乌拉圭回合的多边贸易谈判因欧美在农产品贸易问题上达成协议,而使长达六年多的、几经延长的第八轮多边贸易谈判结束有望。

乌拉圭回合的成果之一就是提出了一个国际反倾销守则的新建议文本(以下称新文本)。该文本洋洋二万余字,分三大部分,共18条,还有两个补充性的附录。本文拟就国际反倾销守则的历史发展、新文本的主要特点以及有关实质性内容的部分加以简要论述。

一、国际反倾销守则的历史发展

二次大战后不久,以美国为首的一些西方国家为了扩大海外市场,竭力推行贸易自由化政策,于1947年签订了“关税与贸易总协定”(以下称关贸总协定)。在关贸总协定中,除了对国际贸易许多重大问题作出规定之外,同时还对业已存在多年的倾销行为和反倾销措施作了规定,即在该协定的第六条中规定,一国为了抵销或防止倾销,可对另一国在该国倾销的商品征收不超过倾销幅度的反倾销税,同时还对倾销的概念、构成倾销的条件等作了概括性的规定。这是国际贸易历史上第一个涉及到所有商品的国际性的反倾销协定。但由于关贸总协定第六条关于反倾销的规定行文笼统,且比较原则、含糊,各国执行也很不一致。随着贸易保护主义的抬头,该条文即显得约束力不够强。因而,在关贸总协定第六轮谈判(即“肯尼迪回合”)中又达成了一个新的协议,即“1967年履行关贸总协定第六条的协定”,简称“关贸总协定反倾销守则”,人们又往往称之为“国际反倾销法”。它是一项独立的国际协定,于1968年7月1日生效。但只有签字国才受该协定的约束,而其签字国远远少于关贸总协定的签字国。该协定最主要的是对构成倾销的两项基本条件(倾销和损害)作了较详尽的规定,并对其中据以确定倾销和损害的关键概念都作了限定。此外,对审理反倾销的诉讼的程序等也作了规定。

七十年代国际贸易中出现了一些新情况,其中尤为突出的是,一方面西方国家贸易保护主义日益加强,阻碍了国际贸易的进一步扩大与发展;另一方面广大发展中国家越来越认识到国际贸易在国家经济生活中的地位和作用,迫切要求扩大和发展国际贸易,振兴本国的经济。因此,在关贸总协定东京回合中,又进一步对1967年的反倾销守则作了修改和补充,并取代了前者。该修正的反倾销守则承袭了原“1967年反倾销守则”的主要内容,并使其与在东京回合中通过的另一守则,即“贴补和反贴补税守则”的基本精神相一致。该守则的最

大特点是考虑到广大发展中国家在国际贸易中的地位与作用,并对它们的贸易发展和财政需要等问题制订了特殊的条款。

八十年代国际贸易中又出现了不少新的特点,西方发达国家的保护主义倾向有增无减,而相当一部分发展中国家主张贸易自由,放松对贸易的管制;技术贸易日益发展,服务贸易开始逐步趋向国际化。为了适应新的国际贸易发展的需要,特别是美国和欧共体于1988年都对其反倾销法作了不少修改和补充,关贸总协定乌拉圭回合因此对东京回合的反倾销守则又作了较大的修改和补充,并由反倾销非正式小组代理主席向与会国提出了新的文本。

二、新文本的主要内容及其特点

新文本对倾销和损害的确定作了许多详尽的规定,对产业的定义也作了详细的规定,同时,又对反倾销调查的程序以及调查中的各项措施(如临时措施、价格承诺等)作了具体规定,特别是针对新情况增加了不少新的内容,如关于防止规避反倾销税等。

新文本与以往的反倾销守则相比较,具有以下几个主要特点:

1. 继续保持了关贸总协定第六条以及“东京回合守则”的所有原则精神和主要内容。例如,关于倾销的定义、构成倾销成立的条件、征收反倾销税的权利及限额、调查和证据、价格承诺、临时措施等都在新文本中得到体现,有些甚至完全使用“东京回合守则”条款的内容。

2. 较大地修改和补充了“东京回合守则”,使得新文本更完整、更具体,具有更强的实践性和可操作性。除“东京回合守则”十六条中两条未作修改和补充外,新文本对其它条款都作了修改和补充,对不少条款还作了较大的修改和补充。例如,关于倾销的确定,具体补充了许多款项来说明和规范进行价格比较时各种可能产生的情况。类似例子在新文本中屡见不鲜。

3. 新文本中存在留空条款,无具体内容。新文本中的第一条总则、第十七条反倾销行为委员会、第十八条协商、调解和争议的解决等都只有标题,无具体内容。这部分反映了新文本还不够成熟,也反映了一些国家对此仍持有不同意见,一时难以统一。

4. 新文本中增加了一些新的条款,如第十二条防止规避反倾销税的措施、第十四条司法审查等。同时又将一些内容加以集中归并、修改,另立新条,如第十三条公告和裁决的解释。这是总结了国际贸易中出现的一些新情况以及更好地保护当事人利益而作出的补充规定。

5. 新文本将进行现场调查的繁琐程序性规定和提供最佳资料的技术性规定以附录形式出现,使其条文显得简洁明确,也使新文本更具规范性和操作性。

三、值得重视和研究的几个问题

新文本内容比较丰富,规定比较广泛深入,有许多值得重视和研究的问题。尤其是当前西方主要国家贸易保护主义日益增强,我国在西方国家中(主要是美国和欧共体)以及近几年在一些发展中国家内屡遭生产厂商反倾销投诉的情况下,对下列问题我们更应重视和研究。

(一) 关于对倾销的确定 新文本的第二条对倾销的确定作了具体明确的规定。它规定:“一项产品从一国出口到另一国,该产品的出口价格在通常贸易过程中,低于在出口国旨在用于消费的相同产品的可比价格,也即以低于正常价值进入另一国的商业,则该产品被认为是倾销。”这一规定与关贸总协定第六条关于倾销的定义以及“东京回合守则”的规定是完全一致的。接着,新文本又对如何确定倾销的存在作了规定。它规定:“在出口国国内市场的一般贸易过程中不存在该相同产品

的销售,或者由于该市场的特定情况,或者该产品销售量低,该项销售不允许进行适当比较,则倾销幅度应通过向合适的第三国出口的相同产品的可比价格和代表价格进行比较而决定,或者与相同产品的结构价格进行比较而决定。”并且新文本又用相当长的篇幅对正常价值、出口价格、结构价格、相同产品以及价格比较的基础等都作了详细而具体的规定。应该说,本条共七款的规定是十分具体的,它总结了实践中经常可能遇到的各种情况,具有很强的实践性。值得注意的是,新文本象关贸总协定和“东京回合守则”一样,在此问题上并没有象欧美反倾销法规定的那样,在进行价格比较时,对不同经济制度(如市场经济、计划经济)的国家使用不同的比较基础。这是否意味着新文本有意回避这一问题,还是让这一问题留待有关当局去决定,这是耐人寻味的。另外,日本以及其它一些国家在对价格比较的问题上建议列出一系列影响价格比较的实际因素,如物理性能、进口税、间接税、直接销售成本、间接销售成本、一般管理费用、研究开发费用、不同销售量等,但在新文本中仅原则提及,并未一一列明,而将此问题留待有关当局去考虑。

倾销的确定是反倾销案的关键问题之一。新文本对此是极其重视的,它规定得比较完整,也很具体,这对减少当事人对反倾销案结果的不可预测性是有帮助的。然而,由于新文本不可能将实践中可能产生的问题一一加以规定,已有的规定也不可能面面俱到,内容十分明确肯定,因此,如何理解和运用已有的规定,在反倾销案中仍然具有十分重要的意义。

(二) 关于对损害的确定 损害的存在是倾销案成立的另一重要因素。如果仅有倾销事实,而无损害事实,倾销案是不能成立的,所以新文本同样十分重视损害这一问题。它规定了确定损害应有确实的证据,并包括对下述两方面的客观审查:(1)倾销商品的数量和倾销产品的结果对国内市场相同产品价格的影响;(2)这些进口产品对国内该相同产品生产商造成的后续冲击程度。新文本对产品的数量、倾销产品造成的影响、对进口国工业冲击的程度以及确定重大威胁存在的标准等都作了许多具体的规定。应该说,在此问题上,新文本不仅远比关贸总协定第六条的规定具体详细,也比“东京回合守则”规定得具体详细。它包括了由进口产品倾销导致的重大损害的确定以及“重大损害”的概念,倾销和对进口国国内产业遭受重大损害之间的因果关系,出口商将其价格与进口国国内市场协调一致的处理办法,确定由于进口产品倾销导致进口国国内产业重大损害存在的条件和标准,重大损害与威胁存在的确定以及包括相同产品、国内产业等的定义。

新文本有关损害的规定确实比欧美反倾销法对此问题的规定要严格得多,也比较详细具体。例如,在确定重大损害的威胁是否存在时,需考虑的因素有:(1)倾销产品以极大的比例增长进入国内市场,表明由此引起进口巨大增长的可能性;(2)出口商的充分自由处置能力,表明存在着倾销产品向进口国市场出口大量增长的可能性,还要考虑其它出口市场存在着吸收另外出口产品的能力;(3)出口产品是否正以会给国内市场造成不景气或抑制的影响,以及可能会增加进一步出口的需求;(4)进口国受调查产品的库存情况。然而,在此问题上,如同在确定倾销的问题上一样,尽管看起来规定得很详细具体,但缺少确切的衡量标准,缺少量的概念和客观标准,因而仍具有很大的不确定性和灵活性。

(三) 关于反倾销税的征收期限 新文本在反倾销税的征收期限问题上(第十一条)对“东京回合守则”作了重要修改和补充。“东京回合守则”规定:(征收)反倾销税应一直有效,直至达到能抵销倾销造成的损害,以及要对继续征收反倾销税的必要性进行审查。新文本除保留上述条款的规定外,应一些国家的要求,增加了所谓的“日落条款”(Sun-set Clause),即要求使反倾销税在实施一段时间后自动终止。它规定:(征收)反倾销税应在其征收5年之内结束;除非当局在终止日期之前在审查的基础上根据所有当事人提供资料之后作出决定,仍然存在继续征收反倾销税的充分理由。还补充了有关当局应在有担保时,主动进行审查,并在有证据揭示反倾销税不再是合理时,则立即终

止征收反倾销税。这些修改与补充,无疑是对反倾销措施的主要实施者美国和欧共体施加了一种限制。

(四) 关于司法审查 新文本采纳了新加坡提出的关于争端解决程序的建议。该建议得到了包括中国在内的多数发展中国家和一些北欧国家的支持,增加了一项司法审查的条款(第十四条)。该条规定:各当事人根据本守则有关条款的规定,对最终裁决和审查决定的行政行为要求司法、仲裁或行政裁判所或者通过诉讼迅速进行审查。该裁判所或诉讼庭应完全独立于负责作出该裁决或审查的当局。这是新文本增加的三个条款之一。这对保障当事人的利益,特别是对被征收反倾销税当事人的利益是有利的。新文本增加这一条款也是完全合理的。美国的反倾销法也有关于司法审查规定。这是国际反倾销立法上的一次有意义的突破。

(五) 关于防止规避反倾销税的规定 新文本新增了关于防止规避反倾销税的规定(第十二条)。随着一些主要贸易大国频繁使用反倾销措施作为贸易保护主义的手段,另一些国家为对付这一手段可能对其造成的影响,采取了相应的对策,其主要方法是规避反倾销措施的适用,即在进口国用进口的零部件加工和装配产品,或在第三国加工或装配产品再出口的方法来规避反倾销措施。这是国际贸易中出现的新情况,尤其是在保护主义日益加剧的情况下,这确是规避反倾销的一个很好方法。这一现象早就引起了一些国家的注意。美国率先在立法上堵上这一漏洞。在1988年美国综合贸易与竞争法中,就专门为此对其反倾销法作了修改和补充。该法第1321节规定:对在美国或其它第三国利用外国零部件进行加工或组装的产品,对产品的形状或表面状况略加改变以及产品事后开发的改型仍适用原来的反倾销裁决,对这些产品征收反倾销税。新文本吸取了这一立法精神,对此作了很详细的规定,以防止有关企业、公司以此手段来规避反倾销税的实施。当然,该条款的实际效果如何还有待于未来的实践。

此外,新文本还对反倾销调查的程序、临时措施、价格承诺、代表第三国进行反倾销诉讼等内容进行了修改、补充、延伸和规定,本文不再一一介绍与评论。需要指出的是,新文本仅仅是一个建议文本,不少国家对此还有许多不同意见。据悉,关于生产成本的计算、平均价格、损害确定的标准、开始调查的标准、“日落条款”、规避反倾销税表述方法等都未能达成一致意见。在未来的谈判中,新文本中的一些内容还将有所变化。

四、简要结论

倾销与反倾销在国际贸易中作为一种竞争手段,已使用二百多年。应该说,反倾销法制订的目的是为了抵制倾销。该法的正确实施可以消除不公正价格的差异,制止倾销,达到保护本国产业的目的。在这个限度之内,它保护的利益应该说是正当的、必须的。但现在倾销的定义已超过传统的含义,尤其是在贸易保护主义日盛的今天。倾销的概念虽有客观的限定标准,但也有伸缩性、主观性。这一特点又为反倾销作为保护贸易措施的行为打下了基础。因此,从新文本整体来看,它一方面规定了反倾销措施应严格限制其对付真正对进口国工业造成重大损害的倾销,防止滥用反倾销措施来推行和实施贸易保护主义,不应以此抵制正常的商业行为和扭曲比较利益;另一方面,由于新文本(不限于新文本,包括其它一些国家的反倾销法)不可能将现代商业体系中的各种各样情况一一加以罗列,再加上产品制造方法和技术的发展以及对新文本理解和执行方法上的不一致,使得采取反倾销措施变得并不十分困难,这就是它的两重性。当今,作为主要实施反倾销措施的美国和欧共体的反倾销实践完全证明了这一点。