

关贸总协定反倾销行为规范及其运用

江 林

为制止外来倾销,自 1904 年起许多国家和地区先后制定并实施了反倾销法,通过反倾销措施(通常是征收反倾销税)来抵销外来倾销商品基于倾销价格的竞争优势。针对倾销行为采取反倾销措施应该说是合理的,但如果反倾销措施的实施超过了其合理范围或合理程度,它也会成为一种贸易保护主义措施,从而对国际

贸易造成阻碍性影响。为了将反倾销措施限制在合理的范围和合理的程度之内,关贸总协定一开始就制定了专门的反倾销条款,在 1967 年专门制定了反倾销行为守则,并于 1979 年又得到了更具体的修订。在建立世界贸易组织的乌拉圭回合中对反倾销问题进行了全面审议,并形成了更为完善的反倾销行为规范。

一、反倾销行为规范

1. 倾销的认定规则

证明倾销的存在是实施反倾销行动的首要先决条件。为防止武断地认定倾销存在的情况发生,特就如何界定“出口价格”、“正常价值”,以及如何就这两者进行比较来认定倾销作出了具体规定。

(1) 出口价格的界定 出口价格是出口商将其商品售给进口商的价格。这一价格是确认倾销是否存立的起点。虽然由于国际间的交易活动错综复杂,甚至同一出口商与同一进口商就同一种商品所达成的几次交易的价格也可能不同,但因“海关估价行为规范”对如何确定国际货物买卖的真实成交价格确立了详细而明确的规定,所以在一般情况下都能够对出口价格作出认定。若出口价格不存在或不成立则按进口商的独立销售价格减去其正常利润和销售成本来推定其进口价格;若也不存在进口商的转售则由进口方政府在合理的基础上加以推定其出口价格。

(2) 正常价值的界定 正常价值是认定

是否存在倾销的基本要素,一旦“正常价值”被界定,低于正常价值的出口价格便被认定为“倾销价格”。如果说出口价格的界定还相对比较明确的话,正常价值的界定就具有更大的不确定性,从而更容易被用来实施不合理的反倾销措施。反倾销行为规范对正常价值界定的具体规定是:

第一,应使用出口方境内市场的销售价格界定正常价值,即首先应将被诉商品的出口价格与该商品(或相同、或相似商品)在出口方境内市场上的销售价格相比较,若出口价格低即存在倾销。使用出口方境内市场价格界定正常价值必须符合以下条件:一是所采用的出口方境内市场价格要具有代表性,即能反映该出口方境内市场的一般正常的交易情况,不能把特殊情况下过高或过低的价格作为界定正常价值的基础;二是所采用的出口方境内市场价格必须是在独立交易商正常交易过程中形成的价格;三是所采用的出口方境内市场价格必须是基于一定交易规模的价格,尽可能与出口交易相近;四是所采用的出口方境内市场价格在发

生时间上应与出口价格的发生时间相对应。如果找不到同时符合以上四项条件的出口方境内市场销售价格,即被认定不存在这一价格。

第二,如果出口方境内市场价格不存在或不适用,应使用出口方向第三国(地区)出口相同商品的价格界定正常价值,但必须符合以下条件:一是向该第三国(地区)出口的必须是相同或相似的商品;二是该第三国(地区)是这相同或相似商品的大数量进口方;三是该第三国(地区)的市场组织和经济环境方面与进行反倾销调查的进口方有可比性;四是向该第三国(地区)的出口价格必须明确高于成本。

第三,如果以上两种方法都不适用,便可采用出口价格与结构价格相比较的方法来认定是否存在倾销。所谓结构价格是指有关产品在原产地的生产成本加上合理的管理费、销售成本和其他有关费用及利润。生产成本及相关费用和利润的计算必须基于可靠的数据。数据的取得可通过现场调查或权威性统计资料而获取。

(3) 确认倾销存在的价格比较 确认是否存在倾销应通过出口价格与正常价格的公平比较来认定。比较应在同一时间基础上按同一贸易规模,以出厂价为基准进行,并且还应根据每一案例的具体情况对影响价格的各种因素作出适当的调整。价格调整应考虑的因素主要有:销售数量、销售条件(如贸易方式、交货条件、支付条件、技术帮助、佣金、运输费用、包装要求、保险安排等)、税收、汇率。

以上表明,倾销的认定有三项基本内容,即出口价格、正常价值和价格比较。其中任何一项对倾销的最终认定都有决定性的影响,因而各利害关系方均会据理力争,使事件朝着于己有利的方向发展。

2. 进口方产业损害的认定

反倾销行为规范规定,仅仅认定存在倾销还不足以正当地采取反倾销措施,只有同时证明有关的倾销行为对进口方的相关产业造成了严重损害或严重损害威胁才有可能被允许采取

反倾销行动。

(1) 产业的定义 在反倾销行为规范中,产业被定义为“进口方境内相同产品的全部生产商、或其产量构成相同产品总产量大部分的那些厂商”。如果某国(地区)有关相同产品的生产地域范围事实上是分成两个或多个相对独立、相互竞争的市场,则每一个这类市场内的相同产品生产商全体可被视为一个独立的产业;另一方面,如果两个或两个以上的国家(地区)在有关产品上形成了一体化,具备了单一的市场性质,则该整个一体化地区的相同产品生产商整体即构成一个产业。这一对产业的定义其意义在于强调产业损害的普遍性,即不能根据少数几个生产厂商所受到的损害就认定发生了产业损害或损害威胁。

(2) 认定存在产业损害或损害威胁的标准 确认倾销商品是否对进口方境内的有关产业造成了损害或损害威胁,主要是依据倾销商品的数量增长、进口方境内相同产品的价格变化和进口方境内相同产品生产商所受到的冲击等三个方面的情况作出判断的。在倾销商品数量方面,应考虑是否已经大量进入进口方市场并呈突发性增长趋势;在价格变化方面应审核是否已经导致大幅度降低销售的情况或严重抑制价格的情况;在进口方有关厂商受冲击方面应审核影响产业状况所有的有关因素,诸如销售量、利润、产量、市场份额、劳动生产率、投资收益率、设备利用率、价格条件、现金流量、库存、工资、就业、产业增长、资金筹措能力、投资能力等各方面的实际和潜在负作用。如果在各方面都得出恶化的结论便可认定出现了产业严重损害。

3. 倾销与产业损害因果关系的确认

任何国家(地区)要对某种进口商品实施反倾销措施,不仅要证明存在倾销行为和本国(地区)有关产业发生了严重损害或面临严重损害威胁,而且还必须证明倾销行为与产业损害之间的直接因果关系,即证明有关产业所遭受的损害是相关倾销商品大量进口所直接造成

的。这是因为倾销并非必然造成产业损害，而使某个产业陷入困境的原因还有许许多多，并非就是倾销。

4. 反倾销调查

有关倾销行为和产业损害及其两者直接因果关系的认定必须通过公开的反倾销调查，而不得武断地认定。反倾销调查的发起须由进口方境内声称受害的产业（即生产商整体）或其代表所提交的书面请求而开始，少数几个厂商要求进行反倾销调查是无效的，除非这一要求在提出后得到了有关产业极大多数厂商的支持。反倾销调查申请书必须列有反倾销三要素的证据，特别应说明：申请人身份及其所代表的境内受倾销所害的产品的生产价值和数量，对所诉倾销商品的完整说明（包括该倾销商品的生产国或出口国名称、进行倾销的出口商身份及进口商名单）；在诉倾销商品在原产国市场上的价格资料 and 向其他国家和地区出口时的价格资料，向本国出口的价格资料以及本国进口商的转售价格资料；在诉倾销商品的进口数量变化情况，对境内市场相同商品的价格影响，以及产业损害的具体情况。如果没有产业提出申请，或申请书所陈述的证据不充分，进口方政府不可以发起反倾销调查，除非政府本身握有全面、充分的证据。

进口方政府基于初步证据决定对某种进口商品发起反倾销调查后，应通知所有有关的出口方政府，并不得妨碍已经到岸的商品完成清关程序；同时还应将调查内容及要求提供的资料通知所有有利害关系的当事人；出口商或生产商在收到调查表后至少应有30天的时间准备应诉（一般应给予60天的准备时间）。在整个调查其间，所有当事人都有权得到充分的机会为其利益进行辩护（书面陈述、当面辩论、口头反映均可）。调查当局有义务向各当事方提供一切与案例有关的资料。在得到有关企业和出口方政府同意后，反倾销调查可以在其他国家（地区）境内进行现场调查。在作出最终裁决之前，反倾销调查当局应将作为最终裁决依据的各项

重要事实通知各利益当事人，并提供充分的时间让各当事人继续据理申辩。

5. 临时反倾销措施规则

反倾销措施严格地说都只能是临时性的，即一旦实施的条件消失（例如产业损害已不复存在）就必须取消。这里所说的临时反倾销措施是特指反倾销调查还未最后结束之前所实施的反倾销措施。在反倾销调查中初步认定了存在倾销和产业损害及其两者的直接因果关系，进口方政府可以采取这种临时性反倾销措施，以便防止在调查期间有关产业继续受到更严重的损害。这种临时反倾销措施应采取反倾销税或担保方式（即交存现金或证券后有关商品的进口通关不受影响），但收取的金额不得超过初步认定的倾销幅度，并且实施期一般不得超过4个月，最长不得超过9个月。

6. 价格承诺规则

在反倾销调查初步证明存在倾销和产业损害及其直接因果关系后，如果出口商主动承诺提高有关商品的出口价格或停止倾销行为，并且进口方反倾销调查当局对出口商的承诺感到满意的话，反倾销调查应中止或终止而不采取任何反倾销措施。反倾销调查当局可以向出口商提出有关价格承诺的建议，但不可以强迫出口商达成价格承诺协议。对于出口商主动提出的价格承诺，反倾销调查当局可以接受，也可以不接受（但应说明不予接受的理由，并给出口商以解释其提议的机会）。在达成价格承诺以后，如果出现违反承诺的情况，进口方可立即采取反倾销临时措施。

7. 最终反倾销措施的实施规则

反倾销调查结束时若充分证明符合实施反倾销措施的所有必要条件，便可实施最终反倾销措施，即采取征收反倾销税。反倾销税税率可以小于或等于倾销幅度，但决不可大于倾销幅度，如果有证据表明较低的税率就足以消除进口方的产业损害，则应适用较低的税率。反

倾销税自开征之日起可以在5年内一直有效,直到能抵消倾销所造成的损害为止。但如果利益当事人以确实的资料提出审查要求,进口方政府应就继续征收反倾销税是否还有必要进行审查。如果事实表明已没有必要,则应停止征收反倾销税。

8. 防止规避反倾销税的规定

在对倾销商品实施反倾销税后,出口方有可能采取某些办法进行规避,其中最常用的是不再向有关进口方出口适用反倾销税的商品,转而向其出口零部件或半成品在进口方境内组

装或加工为成品。对此反倾销税可以同样适用于有关的零部件或半成品,但必须符合以下条件:(1)在进口方境内加工或装配成的产品与适用反倾销税的产品是相同的产品;(2)加工或装配当事人与出口商或进口商有某种联系或直接代表他们;(3)自从对有关产品实施反倾销税后进口方境内的相关加工或装配活动大为扩展,零部件或半成品的进口量也大为增长;(4)进口零部件或半成品的价值超过产品总成本的70%以上,或加工或装配的附加值占出厂成本的25%以下;(5)在进口方境内加工或装配而成的产品售价是倾销价格。

二、反倾销行为规范的运用

反倾销已成为我国对外贸易中的一个突出问题。80年代以来我国的一些出口商品日益成为一些国家和地区频频实施反倾销措施的主要对象。近年来这方面的情况呈以下特点:第一,遭到反倾销的事例不断增多,从80年代初的每年数起增加到90年代初的每年20多起,1994年上半年就有近30起;第二,对我国实施反倾销措施的国家 and 地区增多;第三,遭到反倾销措施制约的出口产品种类增加;第四,在反倾销诉讼案中我国败的多、胜的少,几乎十案九败;第五,同一种出口产品在同一时期连续在多个国家和地区遭到反倾销措施的制约;第六,各国(地区)对我实施反倾销措施均按其国内法律,这就增加了我方应诉的困难。

随着我国对外贸易规模的进一步扩大和进口体制改革的深入,倾销与反倾销问题将会在出口和进口两个方面都更趋尖锐。在我国恢复关贸总协定席位和成为世界贸易组织成员后,在反倾销问题上将适用统一的“反倾销行为规范”。善于运用这一规范就能够制止对我出口产品所实施的不合理或不适当的反倾销措施,另一方面也能够及时有效地抵制进口商品在我国内市场上的倾销。以下从出口的角度谈几点运用要点,这对出口方面的运用也有参考价值。

1. 妥当地设定出口价格

出口价格过份低于目标市场上相同或类似产品的一般价格水平是导致反倾销立案的直接起因,并且由于出口价格一经设定就比较明确,一旦触发反倾销立案在出口价格上就没有多少文章可做。因此,运用反倾销行为规范的一个行动就是妥当地设定出口价格,在这方面应注意以下几点:

(1) 依据目标市场的价格形势设定出口价格 出口商在设定出口价格时不仅要根据自己的成本和利润目标与进口商讨价还价,更应该考虑目标市场上的价格形势。出口企业应为其目标市场建立系统档案并不断地追踪调研,其中除了要掌握目标市场国(地区)在有关产品上的生产与供应情况外,还必须掌握向该目标市场出口相同和相似产品的其他出口方的有关情况(如生产能力、生产成本、出口实绩与潜力、销售渠道、价格水平等)。如果单个企业难以做到这一些的话,它们就必须组织起来。一旦掌握了目标市场的价格形势,就应避免以较大幅度低于目标市场即时价格水平的出口价格,集中达成大批量出口交易。关于出口价格的设定还应考虑另一项因素,即反倾销行为规范确定2%以下的倾销是微不足道的(即不足以发起反倾

销)。事实上在国际贸易的实践中,如果其他条件相同,1%的差价就能抢到生意,因此完全没有必要以大幅度低于一般价格水平的出口价格来达成出口交易。

(2) 加强出口价格的同业管理 导致我国出口产品频遭反倾销制约的主要原因之一是经营相同出口产品的企业相互之间缺乏协调,甚至自相残杀(对内抬价抢购,对外低价竞销)。孰不知一旦对我国某种出口产品判征反倾销税,尽管倾销行为可能只是某个(几个)企业作出的,但其破坏性影响则是波及到经营这一产品的所有企业。因此,在一种或一类产品上有共同利益的生产企业和贸易企业应自己组织起来,对出口价格进行行业管理。

(3) 考虑国内价格水平 在设定出口价格时应避免明显低于相同产品在国内市场上的价格水平,否则一旦被诉为倾销就难以申辩。这里所说的国内价格水平是指出厂价格,即由生产者的成本和利润构成的价格,因而在特定情况下出口价格可适当低于国内市场上的商业销售价格。

(4) 选择适当的销售渠道 出口销售渠道选择不当、也是我国的一些产品出口价格偏低,从而遭受反倾销的主要原因之一。我国的出口目前仍主要通过中间商,而中间商的利益就集中体现在买卖差价上,因此也就是有更强烈的压价动机。他们的购买价格越低,其转售价格就越具机动性,从而就越是容易使我出口产品陷入被反倾销的境地。为此,我国出口企业必须努力与目标市场上的最终用户直接建立稳定的商务关系,并大力在目标市场上扩展贸易分支机构。

(5) 变价格竞争为质量竞争 在当今国际市场上价格竞争虽仍不失为一种有效手段,但消费习惯的变化早已使质量竞争上升为更有效的手段。对于许多产品来说,稍微在质量和档次的提高上下些工夫,甚至只改进一下包装,就能够在国际市场上取得“名利双收”的效果。例如,我国出口的一种茶叶,原先以散装每吨1500美元的价格出口,销售仍不畅;后改

为礼品包装,售价升为9400美元/吨,销售反而大畅。这不仅使市场扩大了,收益大增了,而且反倾销问题也根本不存在了。

(6) 合并价格构成 所谓“合并价格构成”是指将能与出口产品本身的价格合并在一起的某些无形要素的价格计入出口价格,从而使出口价格呈现在一个较高的水平上。当某项产品的国际市场竞争剧烈,并且价格竞争在起着主导作用,但一味降低出口价格又极易遭致反倾销时,可以考虑作出合并价格构成的安排。能被并入出口价格的主要无形要素的价格有以下几种:出口商在进口方境内承担营销(如广告、公关等)的费用;为进口商的顾客提供售后服务的费用;提供技术资料的费用;在进口方境内使用商标或加工专利的费用;与货物有关的软件费用;授予进口商独家销售的费用;贸易信贷费用等。具体做法是将上述费用打入一个出口价格,在需要支出时(例如在进口方境内的传播媒介做广告)再由出口商另行支付。

2. 把握好正常价值的界定

正常价值是确认倾销存在的关键,在反倾销调查时,所界定的正常价值越低对出口方越有利。界定正常价值可以选择适用不同的几种价格。以下是几种价格的适用情况:

(1) 我国国内市场价格的适用情况 适用我国国内市场价格的长处是具有明确性和可预见性,只要我国出口企业在确定出口价格时充分考虑到国内市场上相同产品的出厂价格,便能明确地预见到出口价格与正常价值的比较结果(即反倾销是否能够成立),从而在反倾销应诉上占据主动。谋求适用国内市场价格时,需要强调我国社会主义市场经济体制改革的成就和强调所适用的市场价格是由正常竞争状态下的供求关系所决定的。

(2) 我国对某一第三国出口价格的适用 如果在界定正常价值时适用我国内市场价格对我出口企业不利(例如由于某种原因而使国内市场价格明显偏高),便应找一些说得过去的理由来要求适用我向某一第三国的出口价

格,但应注意两点:一是在相近时间内使相同产品的不同市场投向价格保持相近;二是尽力选用较低的向第三国的出口价格,至少应适用平均价格。

(3) 国内生产成本结构价格的适用 我国仍属低工资、低物价国家,因此选用国内生产成本结构价格通常也是对我国出口产品有利的;其短处是结果难以预料,核审过程复杂,从而会使反倾销调查的时间拖长,同时还要安排很麻烦的现场调查。适用国内成本价格必须由生产企业做好充分准备,努力以最充分的证据和按照国际通用会计原则来证明生产成本确实低廉。如果确有把握适用成本价格最为有利,则可一开始就努力将正常价值的界定纳入这一轨道。

(4) 替代国价格的适用情况 如果在界定正常价值时实在避免不了适用替代国价格,应强调所选定的替代国必须在经济发展程度与我国相似的国家或地区。衡量经济发展程度的指标有许多,任何两个国家的经济发展指标决不会完全相似;那么,一旦选定了某个对我最有利的替代国,就应尽量强调那些与我国相似的经济指标,同时淡化差异较明显的指标。当然,要做到这一点就需要掌握一些国家和地区的系统性资料。

3. 灵活运用价格比较

价格比较是确定是否存在倾销的最后一个关键步骤。在这一环节上如果出口方行动得当就有可能导致倾销由大化小或由小化无的结果。当然,这还要取决于客观上是否存在可被出口方利用的条件。为此,应注意两个方面:

(1) 价格调整 在进行价格比较时出口方有权据理提出合理调整比较的要求,这时出口方可强调其出口价格之所以低是由于其技术性能较低,或是由于批量特别大,或是由于所达成的交易条件对出口方是有降低成本的效果(如佣金少、支付条件对出口方有利、包装简单等),或是由于汇率发生了较大变化等。

(2) 加权平均比较 由于价格比较必须是指针对一个时期的加权平均来进行,因此一得到要进行反倾销调查的消息或发现有此迹象,出口商应积极与进口商联络,争取就有关商品以较高的价格达成一定数量的交易,并尽快装运。这样就能在反倾销调查的中前期提高出口价格的加权平均水平,从而使价格比较倾向有利于贸易商的一方(在反倾销问题上,出口商的利益一般是一致的)。

4. 产业损害认定规则的运用

如果无法否定倾销的存在,对于进口方是否发生了产业严重损害或产业损害与倾销是否有直接因果关系,出口方仍有较大的申辩余地。反映产业状况的因素很多,造成产业不景气的因素也很多,面临反倾销调查的出口方应在广泛掌握资料的基础上利用某些因素来举证进口方的有关产业没有受到严重损害或严重损害威胁;在无法否定产业损害的情况下还可尽力证明倾销与产业损害之间不存在直接的因果关系。

5. 积极应诉

面对反倾销调查,出口方应迅速组成由政府机构、行业组织和法律及贸易政策咨询机构参与的应诉班子,其中行业组织要承担主要的申辩任务(如证据的收集和整理及对外交涉)。另外,还应利用进口方的力量,使进口商参与抗辩可以将矛盾部分地转化为进口方境内生产商与进口商之间的矛盾,从而使反倾销调查持更为谨慎的态度和保持调查的公正性。

6. 适时作出价格承诺

在不可避免要被征收反倾销税的情况下,出口方应主动提议进行价格承诺安排,以便终止反倾销调查和对以后的出口形成更不利的影响。提议价格承诺一是要明确承诺的程度和准备好说服调查当局的理由,二是要把握好时机(至少应在可以采取反倾销措施之前)。

(下转第9页)

是中国许多建设的重点领域,美国公司具有优势。例如,在能源方面,美国的石油、煤炭、电力等行业拥有很强的实力;在交通领域方面,美国在飞机、汽车制造、公路建设、港口、机场建设等方面都有优势;在通讯领域,美国在程控电话、光纤通讯、微波通讯方面处于世界领先地位;此外,美国在农业机械、医疗设备、电子计算机、化肥、农药等方面也都有很强的实力。对中国而言,随着中国经济的不断增长,在华外资企业的增多,中国出口能力在迅速提高,将促进中国对美的纺织、服装、机电、鞋类等产品的出口。中国外汇收入的增加,也有利于从美国进口中国所需的技术和商品。

三、振兴经济是中美两国政府的首要目标,两国都有加强经贸合作的愿望

在全球范围内的经济浪潮中,各国政府已愈来愈重视经济的持续稳定增长。长期以来,美国为财政赤字和外贸赤字所困扰,经济恢复乏力,而对外贸易是振兴经济的重要手段。克林顿入主白宫后,已明确提出“经济安全”是其对外政策的头号支柱,并把对外贸易放在重要地位。克林顿政府已把中国列入要大力开发的十大新兴市场之一,这十大新兴市场占世界市场的25%。中国在经历了十五年的改革与发展后,对外贸易在国民经济中占有重要地位。据世界银行报告指出,中国对外贸易开放程度比美国、日本都高。随着中国改革开放的进一步深入以及申请恢复关贸总协定地位或加入新成立的世界贸易组织(WTO)后,中国对外经济贸易交往会有更大的发展,而美国仍将是中國商品输出的重要市场之一。

展望未来,中美经济贸易的规模将日益扩大,随之产生的矛盾和冲突也将日益增多,特别是美国对华贸易政策将趋于强硬,冲突、谈判、协调将成为未来一段时期内(中近期内)美国与中国经贸关系的主旋律。但是,正如中美双方所看到的,维护和发展中美之间的经贸合作关系,仍是两国的共同利益,是两国经济发展的主流和大势所趋。中美双方只要加强磋商,增加信任,不回避矛盾,不搞对抗,任何领域的贸易纠纷与争端都是可以解决的,中美两国经贸关系的发展将会进一步提高。总之,中美两国之间经贸关系的发展有着广阔的前景,其双边贸易额在下个世纪初有可能赶上日本,中国将成为美国极为重要的贸易伙伴。

(上接第15页)

7. 监督反倾销税的实施

如果出口方尽了一切努力,最后仍被判定

征收反倾销税,出口方仍应监督反倾销税的征收幅度和期限。这就需要继续收集和掌握有关资料,一旦发现有不合理的情况或继续征收已无必要,应积极进行交涉。

