

香港回归后我国反间接倾销 对策和构想探析

方 潇

我国于1997年3月25日颁布了《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》(以下简称“反倾销条例”),这标志着曾一度被外国人滥用本国反倾销措施而备受诘难的中国人从此也有了保护自己民族工业等相关产业的有力武器。据悉,我国政府为制止外国产品倾销对国内相关产业的损害,^①已经受理国内厂

商的申诉,开始启动反倾销调查,这表明我国已由被动应诉外国的反倾销诉讼转为主动适用国际贸易规则,对外国倾销产品的不正当竞争采取反倾销措施。这是我国在国际贸易中采用反倾销理论和实践的一个重要转折点。

一、一个问题的提出

综观分析,我国“反倾销条例”主要是针对外国产品直接对我国内地市场进行倾销的反击。但是,由于倾销的复杂性,许多问题还有待在理论和实践上予以探讨和解决。在诸多问题中,笔者认为,较为典型的是香港回归后涉及到香港特别行政区的有关反倾销问题。这个问题是由下面一些因素构成的:

1. 我国“反倾销条例”不适用于香港特别行政区 这是我国坚持“一国两制”原则的体现和产物。1994年我国颁布施行了《对外贸易法》,在第30条中规定了我国反倾销的基本原则,但在第43条又规定:“中华人民共和国的单独关税区不适用本法。”香港回归后,我国内地与香港的经贸关系是性质上为中国主体同单独关税区之间的经贸关系,香港作为我国的一个单独关税区而存在。显然,《对外贸易法》的适用范围不包括香港特别行政区。我国“反倾销条例”第1条明确规定:“为了维护对外贸易秩序和公平竞争,保护国内相关产业,根据《中华人民共和国对外

贸易法》的有关规定,制定本条例。”根据《对外贸易法》的适用范围,“反倾销条例”同样不在香港特别行政区适用。

2. 香港目前没有反倾销措施的有关立法 虽然香港早已随英国参加了GATT(现为WTO),而且也在中英双方政府采取适当措施下于1986年4月23日起以独立身份成为GATT的第91个缔约方,但是,在英国只是把香港作为对世界各地及中国内地的贸易据点而采取“自由”经济政策的前提下,港英当局对是否存在外国产品对香港倾销采取漠然态度,以致香港至今没有本港的反倾销立法。

3. 外国产品倾销香港 香港作为一个自由港,历来是世界各国贸易在亚洲荟萃的中心。1996年美国传统基金会根据贸易政策、税收政策、资金流动及外国投资、工资及价格控制等十项经济自由指数分析统计,香港的经济自由度连续第三年位居全球第一。香港虽弹丸之地,现却容纳了全世界最

大的100家银行中的85家分行,有700多家跨国公司在此设立地区经营总部,有10多万家贸易公司设有采购中心。由于香港实行自由政策,显然,在利益驱动下,外国产品通过外国跨国公司驻港分公司或经营部桥梁作用而倾销香港是客观普遍存在的。

4. 香港把外国产品转销内地 转口贸易在香港经贸中占有极为重要的地位,香港从来都是以转口贸易为主进入世界经济的。我国内地是香港转口贸易的最大贸易伙伴,除了是香港转口货物的最大供应地外,也是香港转口货物的最大市场。据香港贸发局统计,1995年经香港转口的11125亿港元(占香港总出口83%)货物中,约88%和内地有关,其中有35%的转口货值是销往内地的。可见,在内地和香港的经贸关系中,香港把外国产品转销内地占有相当比例。

综合上述四个因素,即可构成这样一个

重要问题:“九七”香港回归后,在香港无反倾销立法以及我国“反倾销条例”又不适用于香港的情况下,外国产品以低于正常价值的出口价格倾销香港,香港又以类似价格转销到内地,从而给内地相关产业造成了实质损害或实质损害的威胁或对建立相关产业造成实质阻碍,这时我国该怎么办?我国能不能以自己的反倾销立法直接对该外国产品实行反倾销措施?对此,我国《对外贸易法》和“反倾销条例”均未有所涉及。据我国外经贸部条法司有关人士透露,当时起草“反倾销条例”时,有专家、委员曾提到这个问题,但是考虑到某种政治敏感性,一时难以解决,结果在立法中留下空白。但笔者认为,这是一个不可回避的现实问题,关系到民族利益、国家利益。本文试从理论上对此问题进行探讨,以求教于专家学者。

二、直接倾销和间接倾销

在国际贸易的实践中,倾销表现出多种形式,其中按倾销的途径可分为直接倾销和间接倾销。直接倾销(direct dumping)是指一国出口产品以低于正常价值的价格直接进入进口国市场,并对进口国相关工业造成损害,它具有直线性和明显性特点。这种倾销是目前国际贸易中最普通的,而且各国的反倾销立法也主要是针对这类倾销。我国也不例外,《对外贸易法》和“反倾销条例”就是针对

直接倾销的。

间接倾销(indirect dumping),是指甲国厂商向乙国倾销产品,乙国工业未受损害,乙国商人再将这种倾销产品转销到丙国,并对丙国工业造成了损害。这种间接倾销是原产国(甲国)的产品以低于正常价值的价格,通过进口国(乙国)向第三国(丙国)进行倾销。这种倾销不是直接的,而是转弯抹角的,从而具有隐蔽性特点。

三、国际社会反间接倾销措施概况

针对间接倾销,目前国际上有两种反击措施。一种是,在上述间接倾销情况下,尽管乙国商人在转销甲国产品时并无倾销行为,丙国生产类似产品的厂商仍可依本国反倾销立法投诉来自乙国的甲国产品。但是,由于乙国并未有倾销行为,若丙国对来自乙国的

甲国产品征收反倾销税,极可能会引起乙国的不满并导致矛盾或争端,从而会使丙国处于不利地位,反而无助于问题的解决。况且,从国际贸易角度看,丙国针对乙国的反倾销措施也有违背公平原则之嫌。由于其不尽合理性和不尽公平性,这种反击措施并未得到

国际上的普遍认同,也未得到国际反倾销规则的首肯和确认。

另外一种反间接倾销的措施是,丙国可以向乙国提出申请,要求乙国代为向甲国采取反倾销措施。但乙国是否采取反倾销措施,有自由裁量权,因为乙国并无义务一定得代丙国采取反倾销措施。如果乙国与丙国友好,而与甲国敌对,则乙国会向甲国采取反击措施。所以,这种反间接倾销措施常受到政治因素和外交关系的影响。在国际上,这种措施属于“代表第三国的反倾销行动”。由于代表第三国的反倾销行动措施符合公平原则,故得到了国际社会的普遍认同,也得到国际反倾销规则的确认和推崇。乌拉圭回合谈判通过的比较完善的国际反倾销法——《实施关税及贸易总协定第6条的协议(1994)》(以下简称1994《协议》)对“代表第三国的反倾销行动”作了明确规定。此外,美国《综合贸易与竞争法》和澳大利亚《反倾销关税法》,也对此类措施作了类似规定。

1. 1994《协议》的规定 1994《协议》第14条对代表第三国的反倾销行动规定了三个主要内容:(1)诉讼当事人。该条第1款规定,代表第三国的反倾销行动的申请应由要求采取行动的第三国当局提出。基于此,诉讼当事人包括:①申诉方(第三国)。申诉方在诉讼中是原告。这里应强调的是,第三国厂商不能直接申诉,必须通过第三国当局去向进口国提出申诉;②被诉方(出口国),即有倾销行为并给第三国工业造成损害的一

方,在诉讼中是被告;③裁判者(进口国),即接受第三国申请进行反倾销调查的受理国。(2)申诉方(第三国)提供有关资料的义务。该条第2款规定,要求第三国当局有义务向进口国当局提供与构成倾销和损害有关的一切资料。(3)进口国当局是否受理案件的考虑因素。按该条第3款规定,进口国当局在审议申请时,应考虑到所称倾销在总体上对第三国有关工业的影响,即倾销的确定应按出口国产品出口到进口国的价格与其正常价值相比较,而损害的确定则要根据第三国受损害的工业而定。进口国当局如决定准备采取行动,有权向货物贸易理事会申请批准该行动。

2. 美国《综合贸易与竞争法》的规定

(1)如果一个生产与某外国生产的产品相似或直接竞争的产品的美国工业,有理由确信该外国产品正在一个协定国家倾销,^②而且由于倾销使美国工业正受到实质损害或威胁,则美国工业可向美国贸易代表(USTR)递交申诉;(2)美国贸易代表在审查美国工业递交申诉资料的基础上,如果确认有据,则贸易代表可以美国政府身份,向倾销正在出现的协定国家(进口国)的适当机构递交申请并与之协商,要求该国代表美国向进行倾销的出口国进行反倾销调查;(3)如果美国贸易代表的要求被拒绝,美国贸易代表应及时同美国有关工业磋商,研究是否可依其他有关法律对该协定国或出口国采取行动。这种行动可能是对其输美产品采取限制措施。

四、香港回归后我国反间接倾销的对策和构想

1. 香港应及时进行反倾销立法,制定反倾销措施 根据“一国两制”方针和香港基本法的规定,为保持香港的繁荣和稳定,香港回归后将作为我国的一个单独关税区仍然保持现有的资本主义体制,保持自由港地位,除外交和防务外,香港享有高度自治权。并且

由于香港回归后内地与香港之间的经贸关系视同对外经贸关系处理,两地经贸往来仍遵循国际贸易规则和惯例,两地是相对独立的贸易统计单位。因此,前述外国产品倾销到香港,香港又转销到内地并给内地相关产业造成损害之问题在本质上就是一种国际间接

倾销,即外国产品通过香港对内地的间接倾销。所以,为保护本国相关产业,我国完全可以借鉴国际上的反间接倾销措施。也就是说,对上述代表第三国的反倾销行动措施我国完全可以借鉴比照在香港实行,即由香港代表内地对外国倾销产品采取反倾销行动。

但是,问题是,根据现行国际反倾销法1994《协议》第16条第5款的规定,各缔约方应向反倾销执行机构反倾销措施委员会通报有资格开始并实施反倾销调查主管当局的情况,而且还应通报国内开始并实施调查进行反倾销的具体操作程序。这是较1979年“东京回合”达成的《反倾销守则》新增加的一个内容。照此推论,如果一个缔约方没有国内的反倾销立法,而又采取反倾销措施,则与1994《协议》的上述规定是相悖的。在香港无反倾销立法前提下,如果香港应我国政府的申请代表内地向某外国产品采取了反倾销措施,则必然或极可能会招致该外国向WTO申诉。由于香港的反倾销与1994《协议》相悖,在诉讼中香港定会陷入被动、不利地位,从而最终败诉。所以,为使我国的相关产业得到有效保护,为制止在我国土地上发生的间接倾销,为与国际规则接轨而处于主动地位,笔者认为,香港应及时进行反倾销立法,建立自己的反倾销措施。笔者认为,香港建立自己的反倾销立法,至少有下列一些积极意义:

(1) 维护国家整体利益,维护国家主权。一直以来,中国内地都是香港转口最主要的供应地和目的地,内地已成为香港贸易商及制造商的重要市场兼生产基地。建国后,中国对香港一直坚持“长期利用”的方针,保护了香港经济的发展。改革开放以来,珠江三角洲与香港经济互补互利,共同发展,支援了香港经济转型为金融商贸中心。事实说明,内地作为香港最大的贸易伙伴,更是香港经济繁荣和稳定的强大坚实后盾。如果内地这个后盾力量有所削弱和损害,香港的经济也必定受损,甚至倒退。所以,香港回归后不仅

要发展自己的经济,同时也应着眼于维护国家整体利益。这样,在未来香港建立反倾销立法的情况下,一旦外国产品通过香港对内地进行间接倾销导致内地相关产业受到损害时,香港可理所当然地接受内地的申请,可理直气壮地运用自己的反倾销立法,对外国产品实行反倾销措施,从而保护内地产业,维护国家整体利益,也间接维护本港利益,同时还维护了国家主权。

(2) 建立反倾销立法对香港的经贸发展并无妨害,相反从发展眼光看则起推动作用,更能保持香港国际贸易中心的地位。

首先,香港制定反倾销立法可对本港工业进行直接保护。香港工业主要是制造业。虽然香港经济的繁荣离不开转口贸易和服务业,但制造业更为重要。在香港的出口贸易中,基本上2元的转口附加值等于1元的港产品出口附加值,由此可见制造业对进出口贸易的重要。在经济结构中,制造业还是香港经济的基础。香港如果没有制造业,不经不起国际市场变化的风吹浪打,也难以实现充分的就业和养活600多万居民,也难以形成高素质、高效益的服务业。但是,在80年代以来,制造业在香港经济中的地位却不断下降,有人惊呼“工业空心化”。究其原因,除了港英政府缺乏对制造业的重视与扶持,以及香港制造业缺乏一种高增值与高科技相结合而走传统的劳动密集型OEM工业模式等原因外,外国产品以低于正常价值的价格对香港进行倾销而导致香港制造业受创是一个重要原因。所以,及时制定一个有效的反倾销立法,不仅能保护香港的基础产业,而且更能有利于其他服务业等产业的发展,从而促进香港经济整体发展。

其次,香港建立反倾销立法,实行反倾销措施,可能会对转口贸易有所影响,但是在世界各国普遍建立反倾销措施的大气候下,有一个规范的贸易运作市场将最终会得到各国厂商的普遍认同。只要反倾销措施运用得

当,不滥加使用,各国厂商都可以在香港展开公平竞争,从发展眼光看,转口贸易定将重新增长。

再次,即使在香港由于进行反倾销措施而影响到转口贸易增长的情况下,虽然转口贸易受到影响,但由此可为香港市场带来一个缓冲时期,这样就给制造业带来了一个宽松环境,从而刺激制造业的发展。从香港经济的长期繁荣和长期稳定角度看,制造业则比转口贸易更具有举足轻重的作用。

(3) 建立反倾销立法应是香港回归后进行“积极不干预”改革的重要内容。香港经济的成功固然与港英政府“积极不干预”政策有关,但香港回归后,鉴于环境的改变,这个政策应需要不同程度的改革,以适应未来形势的变化。比如需制定一个较全面的工业政策,并有政府的积极参与和支持,以增强香港整体的竞争力及发展的空间。据悉,香港制造业已引起香港特别行政区第一任行政长官董建华足够重视,相信回归后扶持制造业的政策将是极有意义的。笔者认为,除这个扶持制造业的政策外,还应制定反倾销立法,从国际角度上保护香港制造业的发展。

当然,为维护香港国际贸易中心的地位,为保持其自由港特色,香港反倾销立法的适用受案范围应有一个限制,而不是广泛性的。笔者认为,这个适宜的范围可以是:只受理内地的反间接倾销申请和本港严重倾销案件。其中,只受理内地的反间接倾销申请,是指仅对内地由于外国产品通过香港间接倾销导致内地相关产业受到损害而提出的反倾销申请予以受理,而对其他国家提出的反间接倾销申请则不予受理。这样做既维护了国家主权统一,同时又表明了中立立场,从而摆脱了陷入外国申请而产生国际诉讼的诸多漩涡。受理本地严重倾销案件,是指当外国产品倾销香港并对香港相关产业造成了严重损害时,香港可依反倾销立法予以反击。至于严重损害如何确认,可参照国际通常做法。

2. 香港制定反倾销立法前我国反间接倾销的对策分析

针对外国产品通过香港而在内地进行的间接倾销,我国不宜也不可能对来自香港的外国产品直接以“反倾销条例”为法律手段征收反倾销税,否则势必对香港造成不利影响,从而影响两地关系。在香港没有反倾销立法而不能申请香港采取反倾销措施的情况下,我国对间接倾销的反击或对内地相关产业的救济只有两条路可走,即:

(1) 外经贸部向香港申请,由香港出面与外国出口商磋商,要求外国出口商作出价格承诺。价格承诺(undertaking of price)一般是指进口国当局与出口商达成协议,由出口商承诺提高其产品出口价格来消除损害。价格承诺是征收反倾销税的一种替代补救办法。但是,在香港无反倾销立法的情况下,价格承诺对外国出口商并无实际的约束力,而且是否达成协议全凭出口商自愿与否,香港不得强迫之。

(2) 外经贸部向香港申请,由香港出面向WTO申诉,由WTO中统一的争端解决实体DSB来作出处理或裁决。香港作为WTO的成员,有权享受WTO的权利。根据各国乌拉圭回合谈判在马拉喀什签署的一揽子协议中的《关于争端解决的程序和规则的谅解书》,WTO成立了一个统一的争端解决实体DSB代替原GATT争端解决机制来处理与各个协议有关的纠纷。这个新的争端解决程序包括磋商、成立专家组、专家组调查并写出报告、DSB通过专家组报告、复审、实施报告(包括仲裁措施)等六个阶段。虽然这一新的机制比起GATT的相应机制可以说是一次革命——从论坛和调解委员会变成法院或仲裁庭的革命,大大加强了WTO的争端解决作用,但是跨出这一步以及如何实现这一步却是相当艰巨的,况且这一新的机制同样会不同程度地面临解决纠纷需要较长时间、被诉一方特别是发达国家方在DSB中阻挠专家组报

(下转第41页)

一年内持续稳定于该价格水平,那么卖一个每盎司 6.50 美元的白银看涨期权所面临的风险就很小,但是,如果白银期货价格在一周内波动于每盎司 5.25~6.75 美元之间,那么对于该看涨期权卖方而言,成交价格为 6.50 美元的白银看涨期权转为具有实值期权的风险性就会很大,因而其所收取的权价就应高于价格波动较小的看涨期权的权价。

4. 成交价格对权价的影响

买看涨期权的权价随协定的成交价格提高而减少;买看跌期权的权值随成交价格的降低而增加。影响期权价格的因素,其中最主要的是期权的内涵价值和时间价值。在实际情况下,往往是许多因素相互作用的结果。因此在分析期权价格时,要系统、全面地进行。目前,国际上普遍采用希莱克—斯科模型作为期权精确定价的公式。其中,计算看涨期权价格的方程式如下:

$$C = S \cdot N(x) - R \cdot r^{-T} \cdot N(X - \sigma \sqrt{T})$$

式中 $X = 1/2\sigma\sqrt{T} + \ln(S/Rr^{-T})/(\sigma\sqrt{T})$; S 为即期价格; R 为成交价格; r 为利率; σ 为即期价格的波动幅度; $N(x)$ 为累积正态分布; T 为到期之前的剩余时间。

这一公式最初用于股票期权,后来用于货币期权,它以套利理论基础,表明任何期权交易和有关金融证券的结合都可获得无风险的利润。方法是先利用期权和有关证券达到无风险保值,然后求方程式的期权价格或保值比率。

(上接第 9 页)

告的通过以及特别是如何有效地去执行仲裁裁决等问题,从而在某种程度上又削弱了这一机制应有的作用。由于香港仅仅是作为一个地区的身份在 WTO 中扮演角色,在我国没有“入世”想“入世”而西方个别大国百般阻挠的情况下,在 WTO 未完全免受“富国俱乐部”之讥的情况下,笔者认为,香港的申诉能得到 DSB 的公正、有效解决实非易事。因为没有

任何一个被诉国特别是发达国家的政府愿意放弃控制,而把自己的命运交在他人手里。

上述两条路是我国在香港无反倾销立法情况下反间接倾销的没办法的办法,由于它们均有明显的缺陷和困难,也就很大程度上折扣甚至虚化了它们的效率。笔者以此从反面认为,为及时、有效地反击间接倾销,香港建立反倾销立法已显得非常必要。

注释:

① 根据国际反倾销规则以及各国包括中国反倾销立法,损害包括倾销对国内已经建立的相关工业(中国为“相关产业”)造成实质性损害或者产生实质性损害的威胁,或者对国内建立相关工业造成实质性阻碍三个方面。本文中的“损害”词语均为包括上述三方面的含义。

② 这里的“协定国家”是指参加《反倾销守则》的某个进口国家。