

进一步依法深化反倾销机制， 有效保护国内产业

奚俊芳 侯兴政

摘要：反倾销是世界贸易组织(WTO)允许其缔约方采取的维护本国产业合法权益，维护公平的市场秩序的合法措施，中国作为国际市场上反倾销最大的牺牲者，不仅应该重视对国外反倾销的应诉，更应当意识到作为世界上“最大市场”在加入WTO之后被国外产品倾销可能性的增加，借鉴他国的经验，在WTO相关规则的框架内深化我国的反倾销工作。

关键词：反倾销；倾销；WTO

中图分类号：F744 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2002)04-0029-05

中国是世界上反倾销最大受害者，1987~1997年，WTO成员国针对中国产品提起的反倾销调查有247起，占各成员国提起反倾销调查案总数的11.25%，其中有158起被裁定为倾销成立，占立案总量的15.3%。截至2001年9月，我国已受到欧美等29个国家和地区的450多起反倾销调查，涉及金额超过500亿美元；产品范围从最初的3种扩大到4000多种，行业从2个扩大到10多个；60%的出口商品遭到不同程度的反倾销调查，直接损失超过100亿美元。反倾销已经成为美国和欧盟阻碍中国产品进入其市场的重要手段。中国，已经成为世界上反倾销最大的受害者。他山之石，可以攻玉，反倾销作为WTO认可的合法措施，中国应该从中吸取经验教训，根据WTO相关规则的规定，借鉴他国的经验，完善我国的反倾销机制。否则，反倾销作为一把双刃剑，伤的就都是中国。

一、启动反倾销调查的必要性

1. 中国加入WTO以及世界经济的发展形势使倾销成为中国今后可能面临的严峻挑战 中国，世界上最新兴的市场，最近3年在进出口总额增长迅速的情况下出现了新的趋势，进口增长的速度明显快于出口的增长速度。根据海关统计，2001年1~12月全国进出口总值为5097.68亿美元，同比增长7.5%，其中：出口2661.55亿美元，同比增长6.8%；进口2436.13亿美元，同比增长8.2%，进出口顺差225.41亿美元，同比下降6.5%。笔者认为在今后几年中进口仍然会不断增长，究其原因主要有以下几点：

(1) 中国加入WTO，外国产品进入中国的渠道更加畅通。全球经济一体化以及中国融入这个进程的速度在不断加快，尤其是中国于2001年12月11日成为WTO成员之后，按照WTO的统一部署和中国在入世过程中所作出的承诺，中国必须逐步降低关税，取消非关税壁垒，降低国内、国际市场同类商品价格的非对称性，外国产品进入中国市场的渠道将会

比以往更加畅通。

(2) 以美日为代表的发达国家经济走势疲软,世界产品需要寻找新的市场。美、欧、日世界经济三强,经济增幅同步趋缓或衰退,这是多年来没有出现过的经济现象。为了重振经济,发达国家都希望在世界市场上为其产品寻找出路,带动国内经济发展。而中国的经济发展在世界市场上独枝一秀,无疑会成为发达国家虎视眈眈的对象。

(3) 中国经济获得迅速发展,投资规模的不断扩大使得国内需求扩大,需要消耗更多的产品。中国作为有 12 亿人口的大国,在过去的 5 年中,中国国内生产总值年均增长 7.8%,经济获得超常规的发展,而且在克服多种不利因素方面,诸如国内需求不足,东西部差距拉大,民间投资不发达等取得了进展。根据亚洲开发银行的资料,预计中国的经济增长在今年将达到 7%。国家主席江泽民在最近也表示,到 2010 年中国国内生产总值比 2000 年再翻一番。其次,2001 年全年批准设立外商投资企业 26 139 个,比上年增长 16.0%;合同外资金额 692 亿美元,增长 10.4%;实际使用外商直接投资 468 亿美元,增长 14.9%。中国在吸引外资方面列发展中国家第一位,随着经济的迅速增长,投资规模的不断扩大,人民群众对物质文化生活的需要以及整个社会的需求不断增长,由此也造成对进口产品需求的增长。

以上各因素为国外产品进入中国市场提供了可能性,而外国产品为了快速有效地占领市场,倾销便是最为便捷的途径。

2. 反倾销是应对倾销的合法有效的法律措施 WTO 作为促进贸易自由化的国际组织,其宗旨一方面是力促世界各国降低关税,取消非关税壁垒,另一方面也允许缔约国以合法的手段保护国内产业,主要的手段有反倾销、反补贴和保障措施。倾销作为不正当的贸易行为,WTO 允许缔约国采取适当的措施抵销倾销所产生的影响。1948 年 1 月 1 日临时适用的《GATT》就对倾销与反倾销规定了一项国际规则(《GATT》第六条);1967 年 6 月 30 日《GATT》的缔约方在日内瓦讨论通过了第一个反倾销守则,使《GATT》第六条的原则规定更为具体化;东京回合谈判期间,《GATT》缔约方又于 1979 年 4 月 1 日达成签署了一个新的反倾销守则,进一步完善了有关条文,其合法性得到了确认,为各国的反倾销立法提供了国际标准;乌拉圭回合达成的《1994 年反倾销守则》将反倾销措施正式合法化,使得国际间的反倾销机制更趋于完善。反倾销措施作为 WTO 允许的规范贸易秩序、保护国内产业、抵制不公平竞争的重要手段,其重要性也会日渐增加。

3. 反倾销是建立公平竞争市场环境,维护正常市场秩序的有效手段 倾销使得生产者和销售者趋向于采取竞相降价的手段来赢得市场,但是市场经济发展到现在,作为理智的市场规则的制定者和执行者——各国政府,回顾和反思的时候发现这种竞相降价的行为没有给消费者带来实际的益处,相反却扰乱了市场秩序,在不同的生产者和销售者之间助长了恶性竞争的倾向,最终牺牲的不仅是在这个过程中败下来的竞争者,还包括消费者和正常的市场秩序。通过反倾销手段,可以帮助建立公平竞争的市场环境,有效维护国际市场秩序。

二、中国反倾销现状和存在的问题

1. 中国反倾销法律体系 中国已经初步建立了以《中华人民共和国对外贸易法》(以下简称《对外贸易法》)为基础,以《中华人民共和国反倾销条例》(以下简称《反倾销条例》)为

核心内容的反倾销法律体系, 由于中国已经成为 WTO 成员国, 因此, 对于 GATT 以及 WTO 关于反倾销的相关规定性文件也将成为中国反倾销法律体系的重要组成部分。

根据《对外贸易法》的规定, 国务院在 1997 年制定实施了《反倾销和反补贴条例》, 在 2002 年 1 月 1 日又实施了新的《反倾销条例》, 成为规范我国反倾销行为的行政法规。

2. 中国反倾销的状况 根据外经贸部的统计, 目前, 由我国发起的反倾销调查案件总数为 18 起, 其中, 今年第 1 季度, 我国发起的反倾销调查案件的数目是 6 起, 特别是 2002 年 3 月, 立案数量为 5 起, 是自 1997 年我国反倾销立法以来立案最多的一次。2001 年全年我国发起的反倾销调查案件的数目是 4 起。也就是说这两年反倾销数量相当于以前 4 年反倾销案件总和, 从这个趋势我们也可以看出来, 反倾销的重要性得到了中国企业和政府越来越深刻的认识。目前, 我国的反倾销已经涉及造纸、钢铁和化工等众多行业, 其中最多的是化工行业, 已达 12 起, 占比高达 66.67%。同时也牵涉了各种类型的企业。回顾我国短短的反倾销历史, 可以发现我国在反倾销实践方面还存在不少问题。

3. 存在的问题

(1) 企业反倾销意识不强。反倾销应诉案件数和提起的反倾销调查案件数巨大的不对等的根本原因是众多的企业对 WTO 的规则仍然不熟悉。国内企业现在对于反倾销的认识还停留在对出口到国外的产品所面临的倾销应诉, 没有建立在国内市场反倾销是维护自己合法权益、为自己赢得宝贵发展空间的合法措施的意识。从政府部门到行业协会再到具体的企业都应该树立一个基本的理念, 即将反倾销作为保护国内产业的重要手段, 并且重视它, 加强对它的研究。

(2) 人才匮乏。目前国内缺乏精通 WTO 规则的人才, 对于反倾销的实践可以说我国才刚刚起步, 无论是行使管理职能的国家机关还是提供相应法律服务的社会中介组织缺乏精通反倾销程序和操作的人才。

(3) 法律以及具体操作的规则的滞后。至今, 我国还没有专门的反倾销法, 同时由于我国的反倾销是一项新兴的工作, 因此, 实践中会越来越多地出现一些我们在制订《反倾销条例》时所无法预计的状况和新的问题, 如何在 WTO 框架下, 在条例许可的规则之下解决这些新的问题需要我们有细化的操作规则。

(4) 行业协会没有能发挥应有的作用。从国外的实践看, 行业协会在反倾销过程中可以发挥巨大的作用, 按照各国反倾销立法的规定, 提起反倾销调查的请求, 必须有代表国内一定市场份额的厂商提起, 并且要能够证明进口数量的迅速增长已经或将给本国产业带来威胁, 因此, 行业协会作为某个具体的行业的自律组织在进行组织反倾销调查申请, 对证据的收集方面具有独特的优势。而在目前, 我国的行业协会的作用还没有发挥出来, 基本上是企业单枪匹马或某几个企业进行联合提起反倾销调查请求。

三、对策与建议

1. 继续完善中国反倾销法律体系 《反倾销条例》建立了我国反倾销机制, 是中国进行反倾销最重要的法律依据, 但是从中国的法律体系来看, 《反倾销条例》仅是国务院制定的行政法规, 是隶属于《对外贸易法》的下位行政法规, 行政法规虽然是我国法律体系的重要组成部分, 但是从效力上来说不及全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律, 法律的权威

性存在一定的缺陷,因此,有必要在时机成熟的时候制定《反倾销法》。其次,笔者认为作为一部受制于WTO相关规定的国内法,其规定性应该建立在WTO的相关规定之下,按照WTO的基本原则,各成员国必须保证其相关规定在国内法中的落实,所以我们在经过一段时间的实践之后,我们会更清晰地意识到我国的规定与WTO之间的差距,有些方面可能我们的规定不能满足其要求,有些规定可能束缚了我们自己,承担了超过WTO要求的义务。

2. 强化政府主管部门和企业的反倾销意识 《反倾销条例》规定,反倾销调查的发起必须是由国内产业或者代表国内产业的自然人、法人或者有关组织申请,或者在特殊情形下,外经贸部虽然没有收到反倾销调查的书面申请,但有充分证据认为存在倾销和损害以及二者之间有因果关系的,经与国家经贸委协商后,可以决定立案调查。因此,要使反倾销真正成为我们可以高效运用的法律武器,最重要的是国内相关产业的自然人、法人或者其他组织应当保持对市场的敏锐,熟悉反倾销的意义,从而在必须的时候毫不延迟地申请反倾销调查,并进而为本企业的发展赢得空间。作为国家法律规定的专门的反倾销调查机关,外经贸部下设的进出口公平贸易局,国家经济贸易委员会下设的产业损害调查局,应当对市场进行充分的监管,在必须的时候,即使国内产业没有申请反倾销调查,但是如果该种行为已经构成我国《反倾销条例》规定的发起反倾销调查的条件,也应该主动发起调查,充分运用WTO允许的规则保护国内产业。

3. 完善反倾销监测与预警机制 本年度以来,在一些对外贸易比较发达的地区已经开始建立反倾销监测和预警机制。深圳市经贸局决定在今年建立产业损害预警机制,对易受进口冲击、目前尚属幼稚工业的产品的进出口数量、价格,国内同类产品生产经营情况等重要参数的变化进行监测,适时向深圳企业发布重要产业与重点产品受到实质性损害或实质性损害威胁、或阻碍产业建立的预警信息,为企业及时有效地提出发起反倾销、反补贴、保障措施调查提供资料和依据。这个机制的建立需要外经贸部和国家经济贸易委员会在全国范围内推广,只有在全国范围建立统一的监测和预警机制,该机制提供的信息才会更准确和可靠、迅捷,才能更全面反映全国市场的状况。因此,外经贸部和国家经济贸易委员会可以考虑在全国建立以重点企业为依托,以行业协会为基础,由各地经济贸易委员会系统协调,国家经济贸易委员会和外经贸部共同领导的信息管理系统,对重点行业、产业的生产产量、同类产品进口数量、国内市场和国际市场价格等进行不间断的网络化的监控,从而为更快速有效地发起反倾销调查,确认国内产业损害和损害程度,倾销与损害的因果关系提供可靠的信息支持。

4. 鼓励反倾销研究工作,加快培养精通我国反倾销机制,了解WTO反倾销规则的人才 在本文笔者已经提及我国的反倾销是一项新兴的工作,实践中会越来越多地出现一些我们在制订《反倾销条例》时所无法预计的状况和新的问题,如何在WTO框架下,在条例许可的规则之下解决这些新的问题需要我们有细化的操作规则。政府应当鼓励民间团体和高等院校等机构加强对反倾销的研究,从而为政府的决策提供重要的理论依据和可行性建议。

反倾销是一项敏感的工作,无论是实体还是程序均要严格按照《反倾销条例》,在WTO相关规则框架内操作,因此必须有合格的高素质的人才。该些人才必须符合以下基本条件:(1)熟悉我国反倾销机制,了解WTO反倾销规则;(2)具有较高的英语水平;(3)熟悉国内和国际相关产业状况。

从反倾销申请人的角度来说,在向外经贸部提交申请文件时,必须提供以下证据:(1)申

请调查的进口产品存在倾销;(2)对国内产业的损害;(3)倾销与损害之间存在因果关系。这些证据的取得必须由相关的专业人员完成才可能保证其无论是取得的程序还是证据本身都高质量、高可信度地为调查机关接受。在调查实际启动之后,申请人还必须按照调查机关的要求进行配合,提供符合要求的资料,这些工作必须由诸如律师等专业人士完成。

对于调查机关而言,其发起调查的依据必须充分,进行调查的程序和作出的任何一项裁定必须符合《反倾销条例》和 WTO 相关规则的规定,也就是要依法行政,否则,涉及的利害关系人有权寻求司法救济乃至寻求在 WTO 争端解决机构内的救济。从这个角度来说,培养高素质的人才对于反倾销调查机关也是非常重要,否则无法落实《反倾销条例》。

5. 发挥行业协会作为企业自律管理的中介组织在反倾销过程中的作用 目前的行业协会基本上直接由以前的政府管理机构划分出来的,对企业的服务不够,在今后行业协会加强建设的时候,强化其对企业的服务,一项应有之义就是将其纳入反倾销机制。行业协会在反倾销中可以起的作用有以下几个方面:(1)行业协会定期对企业的生产产量、产品生产成本等信息的收集;(2)行业协会保持对市场的敏锐,定期对市场价格、进口产品的数量、进口产品的价格等信息的收集;(3)导入管理信息系统,对以上信息和数据进行不间断的分析和控制,当进口产品的数量和价格保持一种倾销的态势时应提醒相关企业,协调有关企业进行资料整理,并进而协助企业提起反倾销申请。

6. 建立双边产业损害调查领域合作机制 《反倾销条例》规定,调查机关可以采用问卷、抽样、听证会、现场核查等方式向利害关系方了解情况,进行调查。外经贸部认为必要时,可以派出工作人员赴有关国家(地区)进行调查;但是,有关国家(地区)提出异议的除外。在进行调查时,特别是对于国外出口厂商的状况、国外相关行业市场的状况进行调查时,会有诸多的不便,有必要与其他国家建立双边产业损害调查领域合作机制,按照互惠和对等原则为对方在本国境内的调查提供便利,提供必要的资料,或者根据对方的委托代为进行调查等。

7. 鼓励国外企业在中国境内设立合资企业是有效防范倾销的双赢的选择 国外企业在中国境内设立合资企业,按照中国法律规定,即成为中国的法人,其在中国境内的销售不属于出口行为,也无从构成倾销,同时,对于作为东道国的中国而言,也有利于增加税收,扩大就业,并促进国内整个产业的发展。

(作者单位:上海交通大学)

参考文献:

- [1]中华人民共和国对外贸易经济合作部网站 www.moftec.gov.cn
- [2]中华人民共和国国家经济贸易委员会网站 www.setc.gov.cn
- [3]中国反倾销反补贴保障措施网上图书馆 www.cacs.gov.cn
- [4]中华人民共和国国家统计局网站 www.stats.gov.cn
- [5]宫焕久等,《展望外贸发展形势,拓展外贸业务思路》,《上海机电进出口贸易》,2002 年第 1 期。
- [6]姜华,《加强对外反倾销,保护国内产业安全》,《福建行政学院福建经济管理干部学院学报》,2001 年第 4 期。
- [7]曹秋菊,《如何应对国外反倾销和抵制进口倾销》,《湖南商学院学报》,2001 年第 6 期。
- [8]周会青等,《启动反倾销调查,保护国内产业》,《对外经贸实务》,2001 年第 5 期。