

评述美国国际贸易法院对来自中国 高炉焦炭产品反倾销案裁决的司法审查

刘 军 龚柏华

摘 要: 本文就美国国际贸易法院对美国国际贸易委员会关于来自中国和日本的
高炉焦炭产品反倾销案初裁的司法审查一案,就基本案情、裁决推理、裁决结论作
了归纳和分析,并就该案的法律问题以及对中国出口企业的意义作了简要评析。

关键词: 反倾销;损害;司法审查;削弱的竞争;高炉焦炭

中图分类号:F 744 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2003)05-0050-06

2003 年 8 月 4 日,美国国际贸易委员会应美国国际贸易法院的司法复审的要求,就来
自中国和日本的高炉焦炭产品反倾销案的损害后果再次做出否定裁决,^①从而奠定了中国
企业在这次反倾销诉讼中的胜局。尽管如此,美国有关反倾销行政裁决的司法审查制度和
操作细节仍然值得我们关注。本文以美国国际贸易法院的司法审查裁决报告为基础,归纳
了该案的基本内容。

一、基本案情

2001 年 6 月 29 日,美国焦炭贸易委员会和钢铁工人联合会向美国商务部和美国国际
贸易委员会(以下简称国贸会)递交了申诉书,请求对原产地为中国和日本的高炉焦炭(以下
简称焦炭)产品进行反倾销调查。申诉人共列明 49 家中国企业作为可能的调查对象,这些
企业主要集中在山西省和天津市。申诉人请求以印度作为计算上述中国产品正常价值的市
场经济替代国。申诉人指控中国蜂房炼焦法焦炭产品的倾销幅度为 207.8%,回收处理法
焦炭的倾销幅度为 132.8%。焦炭是我国出口的大宗类商品,2000 年中国对美国出口数量
约 180 多万吨,创汇约 1 亿多美元。所以,本案的裁决对我国焦炭产业意义重大。

2001 年 8 月 29 日,国贸会对中国焦炭反倾销调查案进行关于“损害”问题的表决,以 3
比 2 的投票结果裁定:^②没有合理证据表明从中国和日本进口的焦炭对美国产业造成实质
性的损害,因此终止了此案的审理,这意味着中方在此案应诉中取得了初步胜利,但随后美
国焦炭贸易委员会和钢铁工人联合会向美国国际贸易法院起诉国贸会,要求法院判决国贸
会裁决违法。

2003年5月20日,美国国际贸易法院要求国贸会就此案倾销损害重新认定。

二、裁决推理

国贸会的初裁结论是:没有合理的证据表明焦炭的进口对国内焦炭产业造成实质性的损害。国贸会认为进口焦炭和国内相同产品的竞争是“削弱的”,故不足以成为裁决实质性损害的基础。国贸会进一步指出,进口产品的数量增长、对国内产品价格的影响、对国内产业的影响不能称之为重大。此外,国贸会还裁决:没有合理的证据表明国内焦炭产业由于焦炭的进口而遭受到实质性损害的威胁。

关于削弱的竞争(the attenuated competition),国贸会认为有两点理由:第一,相当部分的进口焦炭经水路运输,并直接销售给拥有港口设施的钢铁制造企业,而这些钢铁企业一般不会购买国内生产的焦炭。所以,进口焦炭的销售市场有限但更加经济。第二,经水路运输的焦炭较之陆路运输的焦炭损耗要小。所以,国贸会认为,总的来说,进口焦炭与国内焦炭不存在直接的竞争,或者说竞争是削弱的。

在分析运用何种方法审查国贸会削弱的竞争这一裁决时,法院回顾了美国钢丝绳委员会与专业电缆制造企业诉美国(国贸会)一案(以下简称钢丝绳案)的审查方法。^③钢丝绳案中,国贸会的终裁结论是:美国国内钢丝绳产业没有因来自中国等国进口的钢丝绳遭受到实质性损害或损害威胁。从累积进口的角度,进口钢丝绳和美国国内钢丝绳存在竞争,但由于产品质量和产品组合问题,就损害而言,竞争仍然是削弱的。法院维持了国贸会的裁决,并指出国贸会详细说明了进口钢丝绳和国内钢丝绳之间竞争削弱的原因。法院认为,尽管进口钢丝绳和美国国内的钢丝绳产业存在一定的竞争,但其他因素证明削弱的竞争裁决是正当的。法院指出它将对本案和钢丝绳案采取不同的审查方法。钢丝绳案中,法院采取的是国贸会的裁决是否得到充分证据的支持,或者在其他方面是否违法的审查标准。但本案中,法院采取的是国贸会在裁决时是否存在专断的、滥用自由裁量权的标准,即要求国贸会调查相关的数据,并提供包括查明的事实和所作的裁决之间是否有合理的关系在内的令人信服的解释。

一般而言,国贸会从累积进口的角度评估进口产品和国内相同产品是否存在竞争会考虑下列4个因素:(1)产品之间替代的程度;(2)同一区域存在的销售和供给;(3)现存的共同的或类似销售渠道;(4)市场上同时存在的进口产品。钢丝绳案的终裁裁决中,国贸会指出国内钢丝绳和进口钢丝绳之间在产品质量与产品组合上的差异导致两者之间的替代性有限,两者不存在直接竞争的原因之一就在于它们的用途不一样。

具体到本案,法院对支持国贸会裁决的两点理由进行了如下的审查:

1. 对关于运输方式的审查 原告声称,国贸会基于运输方式而得出削弱的竞争在事实上是错误的。原告主张,绝大部分进口焦炭的运输方式与国内焦炭运输方式是一样的。原告指出,在调查期间,纯粹由水路运输的焦炭的比例反而下降,这必然表明,进口焦炭不是由水路运输,而是以国内企业使用的类似的运输方式,如水路、铁路以及两种方式共用的方式运输。

国贸会提出3项证据以支持其裁决:(1)布鲁斯先生(Bruce Malashevich)的证词;(2)杜夫科的案情摘要(the Duferco Brief);(3)帕姆的书面陈述(the Palmer Affidavit)。

国贸会认为,布鲁斯先生的证词说明由于进口的焦炭由水路运输,只能在特定的场所靠岸,并且运输成本低。但法院指出,布鲁斯的证词没有就进口焦炭和国内焦炭的运输成本差异做出任何详细的比较。所以,这份证词不能作为国贸会得出的巨大成本差异这一结论的基础。

至于杜夫科的案情摘要,国贸会从中得出的结论是,由水路接受进口焦炭比陆路更加经济。国贸会认为,进口焦炭,不论来自中国或是日本,几乎全部销售给与水路相通的钢铁企业。例如,某一靠近水路的钢铁厂购买由水路运输的材料远远比通过铁路和公路运输的材料要经济。远离水路的工厂由于额外的陆路运输成本。譬如比水路更昂贵的铁路和公路运输,使得这些企业使用进口焦炭就不经济。但法院认为,杜夫科的案情摘要不能得出上述结论。譬如,安德鲁先生的证词,该证词作为杜夫科案情摘要里“由水路接受原料比陆路更加经济”这一结论的基础。法院指出,安德鲁先生的证词详细说明了焦炭产品自生产出来以后,被装上卡车,每一次的移动,每一次从一个传送带到另一个传送带都会有损耗。所以,安德鲁先生的证词事实上未能表明由于购买由水路运输的进口焦炭而产生的任何经济利益,而只是指出运输和处理焦炭过程会产生耗损。杜夫科的案情摘要没有其他的的信息表明通过水路接受焦炭比其他方式更加经济,所以,国贸会基于杜夫科的案情摘要的结论就不能证明是正当的。

最后,法院审查了帕姆的书面陈述。国贸会认为,美国钢铁厂优先考虑进口焦炭,运费成本低廉起了主要作用,帕姆的书面陈述证实了这一点。帕姆的书面陈述表明:有一个钢铁企业使用焦炭的设施位于水路旁边,这使得接受由水路运输的大批量的原材料比由铁路和公路运输的原材料经济,因此对世界各地的货源有所偏好。法院认为,帕姆的书面陈述使用了“我认为”,“就我的理解”等措辞,同时,帕姆的陈述只能表明对某一特定的钢铁厂而言,“由水路运输比较经济”,而不能证实由水路运输会比陆路“经济得多”的一般性的结论。帕姆的陈述没有对进口焦炭和国内焦炭的成本进行有意义的比较。因此,整体上分析,国贸会关于接受由水路运输的进口焦炭比由陆路运输的国内焦炭“相当经济”的结论在证据上没有达到判例法要求的“清晰而令人信服”的标准。

2. 对关于产品质量的审查 国贸会在初裁中认为,焦炭在运输或受处置时,容易弄碎,造成焦炭屑,鼓风机操作员不喜欢焦炭里的焦炭屑,因为焦炭屑会堵塞鼓风机。放在地面的焦炭造成高比例的焦炭屑会降低焦炭的价格,因为买家会对焦炭提出折扣,或者将焦炭屑筛选出之后才愿意购买。所以,焦炭生产企业总是追求在焦炭使用之前将焦炭的破碎或损耗降低到最小程度,其主要方式是降低处理、移动和运输的次数。而由水路运到美国钢铁厂港口的进口焦炭较之通过陆路运输的国内焦炭在传输中减少了焦炭处理的次数,结果降低了损耗,故维持较高的质量。鉴于这样的质量作为基础,国贸会得出结论,进口焦炭并不直接与国内焦炭产品竞争。

原告主张,有关材料不支持国贸会的上述结论。第一,没有证据表明不同的运输方式会造成不同的焦炭损耗。原告声称,焦炭耗损的程度取决于焦炭受处置的次数。原告引用了日本答辩状所附的物证,该物证用来比较几次处置后的焦炭和假设从来没有处置过的焦炭的价格差异。第二,就耗损对焦炭价格的影响而言,原告主张,产品差异对价格的影响是每吨介于但不超过3至5美元。最后,原告辩称,在任何情况下,产品耗损仅仅是产品质量的一个因素,其他因素,如化学组成、灰烬含量以及物理状况也决定了产品质量。国贸会的

证据如下:(1)杜夫科的案情摘要;(2)帕姆的书面陈述;(3)日本的联合答辩书。

首先,律师在杜夫科的案情摘要中宣称:接受由水路运输的原材料的能力比陆路要强,因为水路降低了处置焦炭的次数,相应地也降低了由于处置焦炭带来的损耗。法院认为,值得一提的是,被告律师的陈述支持原告认为是处置焦炭的次数而非运输方式对焦炭损耗起了十分重要的作用这一主张。此外,法院认为,杜夫科的案情摘要中的证据,如艾鲁先生的证词涉及到多次处置焦炭,焦炭会更容易破碎。但艾鲁先生的证词表明焦炭的移动、装载和卸载都会造成焦炭的破碎,而远洋运输会造成焦炭更多而非更少的破碎。还有,法院指出,从船舶中卸载焦炭也不轻松。焦炭首先要装船,然后开至码头。在码头卸货后,由火车或卡车运至最终用户。焦炭的所有的搬运、装卸给焦炭带来了极大的不利,因为最终交货的是破碎的焦炭。帕姆证词的主要内容是:水路运输比陆路更加有利,因为水路对焦炭的处理较少,而多次处理使得焦炭破碎。由水路可以将焦炭直接送到国内钢铁厂的熔炉旁边。相比之下,由陆路运输,焦炭处理的次数更多,焦炭破碎比例更高。但措辞是“我的理解是”。法院认为帕姆证词的效用有限,因为:(1)无法表明帕姆的观点建立在第一手信息的基础上;(2)国贸会据以裁决的某些钢铁企业购买进口焦炭的理由包含有“我的理解是”的措辞;(3)帕姆的陈述倾向于支持原告的主张,即,是焦炭处理的次数而不必然是运输方式导致焦炭的破碎。

法院认为,帕姆的证词仅仅支持内陆运送进口焦炭的困难排除了进口商大量向内陆运送进口焦炭的可能性。尽管帕姆的证词涉及到产品质量问题,但难以看出帕姆证词证实了基于运输方式的不同,进口焦炭比国内焦炭质量更好的结论。所以,法院认为,帕姆的证词不能证明国贸会的结论。

最后,法院认为,与国贸会的观点相反,日本的联合答辩书也不能证明水路运输比陆路更使得焦炭少受破损。答辩书引用了哈斯盖瓦先生的证词。这份证词指出,三井和三菱公司拥有专业化的设备能够保证在较小的破损范围内卸载焦炭。然而,这份证词提到的是卸载,而不是运输和交货。此外,答辩书和答辩书中的证词都没有对国内焦炭和进口焦炭的卸载方式进行任何有意义的比较。很明显,没有直接证据证明进口焦炭比国内焦炭质量好。

另外,据顾问报告称:价格是决定国内的焦炭与从中国和日本进口的焦炭销量差别的一个重要因素,除此之外,美国国内生产者认为,国内焦炭质量要比进口焦炭好,但进口焦炭的价格远远低于国内价格,鼓风机炉的操作员宁愿牺牲质量而选择更便宜的进口焦炭。不过,价格尽管重要,但不必然是决定性的因素,其他因素,如质量、实用性、供货的可靠性都是作出购买决定的重要因素。只有产品被最终使用者检测,并被认为可以消费时,竞争才是在价格上。不过,接受调查的进口商认为,尽管国内焦炭和进口焦炭有不同的特点,但大型钢铁企业对焦炭的需求比国内现有的供给要大,所以需要进口焦炭。

关于可替代性,顾问报告认为,国内焦炭和进口焦炭的替代程度取决于诸如可比较的价格、质量和现有的供应量这些因素。综合考虑这些因素,顾问报告认为,国内焦炭和进口焦炭有很高的替代性。

国贸会的初裁裁决指出,从累积进口的角度,国内焦炭和进口焦炭有物理上的充分的可替代性。法院认为,可替代性在国贸会的因果分析中应该起到十分重要的作用。两种产品替代性越强,一种产品的低价销售将会更有可能影响另一产品。但国贸会判断是否累积计算进口焦炭所用的因素,诸如可替代性、地理上的交叠、市场上的共存、销售渠道都不对削弱

的竞争这一裁决起到决定性意义,它们只是相关的。

总之,国贸会没有详细说明进口焦炭和国内焦炭竞争削弱这一裁决的原因。相反的是,依据国贸会长期采取的“清晰而令人信服”的证据标准,本案得出不存在损害的结论。因此,国贸会重新作出裁决时,如果要维持不存在损害的裁决,应在下列方面审查初裁裁决:解释“很大程度上,进口焦炭和国内焦炭不存在竞争”这一结论所采用的方法和标准;详细说明支持削弱的竞争这一裁决的因素;美国国内购买进口焦炭的买家是否构成独立的市场,如果构成,则提供证据;详细说明由水路运输的进口焦炭成本低并且形成独立的市场的记录在案的证据;详细说明进口焦炭比国内焦炭质量更优的记录在案的证据,并说明进口焦炭以何种方式比国内焦炭更优;详细说明进口焦炭和国内焦炭不可替代的记录在案的证据……

三、裁决结论

综上,法院最后认为国贸会没有提供“清晰而令人信服”的证据证明不存在实质性危害或危害威胁;未能证明最终调查过程中出现相反证据的可能性也不存在。所以,法院要求国贸会依据其意见重新作出裁决。

四、简要评析

依据美国反倾销规则,如果国贸会裁决被调查产品对美国国内相似产品不存在损害或损害威胁,即使商务部已经得出很高的倾销幅度的结论,反倾销调查也要终止。中国一部分胜诉的案例就是因国贸会无损害的裁决而获得的,而一旦国贸会作出有损害的裁决,反倾销税的征收往往不可避免,所以,说服国贸会作出无损害的裁决是中国打赢在美反倾销诉讼十分重要的一步,在一定程度上具有决定性意义。一般来说,国贸会的无损害裁决就意味着胜诉。但美国国际贸易法院对国贸会以及商务部的部分裁决有司法审查权,一旦美国申请人对有关裁决不服,可以到国际贸易法院起诉。钢丝绳案和本案就是很好的案例。

依据《美国1930年关税法》1516节,美国国际贸易法院对下列两类裁决有司法审查的权利:(1)不发起反倾销程序的裁决。包括商务部作出的不发起调查的裁决;国贸会作出的没有合理迹象表明实质性损害、实质性损害威胁或实质阻碍产业建立的裁决。(2)已公布的最终裁决。包括:商务部或国贸会作出的否定或肯定的最终裁决;商务部作出的终止调查的裁决;国贸会作出的损害效果的裁决;商务部作出的商品属于反倾销税令所述的同类产品的裁决。

按照美国行政法理论的传统分类,司法审查所针对的问题被区分为事实问题和法律问题,分别适用不同的审查标准。在事实问题上,行政官员具有技术和专业的优势,要求法官作出比行政官员更合理的事实裁定,显然超出了他们的能力范围,这注定法院在此领域只能进行有限程度的审查;在法律问题上,法官以法律知识见长,他们有能力进行更深程度的审查,甚至可以以自己对法律问题的理解代替行政机关的理解。

事实问题的审查包括3个层次的标准:实质性证据标准、滥用自由裁量权标准和重新审查标准。按照美国行政程序法规定,实质性证据标准主要应用于按照正式程序作出的事实裁定。所谓实质性证据又称为合理证据,指的是法院出于对行政机关专业知识的尊重,只审查行政机关的证据判断是否合理,如果没有明显的不合理,即满足了实质性证据要求。滥用

自由裁量权标准主要适用于依非正式程序作出的事实裁定。一般认为,滥用自由裁量权标准要比实质性证据标准宽松一些,但实际上两者只有形式上的区别,而无本质差异,两者都以合理性为基础,实质性证据要求证据要合理,明显的不合理的证据不能通过司法审查,而明显不合理就是滥用自由裁量权。在实践中,两种标准的界线越来越模糊,出现了融合趋势。重新审理标准指的是,法院置行政机关的事实裁定于不顾,独立地对事实问题作出判断。此标准审查程度较深,但应用范围很窄,限于特定的例外情形,如行政机关作出的涉及当事人宪法上权利的事实裁定。

目前的实质性证据有两层含义:一是法院尊重行政机关的判断,只要行政机关的事实裁定具有足够合理性,即使法院认为自己还可以作出更好的裁定,也不能以自己的判断取代行政机关的判断。二是法院不放弃审查责任,法院必须要分析案卷中的全部证据,特别要“考虑记录中任何减少它的证明力的因素”,然后,以一个理性人的标准衡量事实裁定是否合理。

就本案而言,国际贸易法院主要是对事实的审查,即进口焦炭和美国国内焦炭之间的竞争是否是削弱的,具体而言就是分析进口焦炭是否主要由水路运输、进口焦炭是否形成独立的市场、是否成本更低、是否损耗更小。法院声明其采取的标准是滥用自由裁量权标准,但如上文所述,与实质性证据标准难以区分,特别在对全部证据的审查中,法院更多地考虑到记录中的减少证据证明力的因素,这其实就是实质性证据标准中更严格的一种。如对本案中的几份证人的书面陈述,法院因其使用了“我认为”、“我的理解是”措辞就予以不予采纳。笔者认为,证人证词本身只能是证人本人对某一问题的看法,是否采纳的标准应该是有无其他证据佐证,仅仅因为使用了“我认为”、“我的理解是”措辞就予以不予采纳有失偏颇。而且法院在本案中的倾向性比较明显,即进口焦炭和美国国内焦炭存在竞争,并由于价格低廉对美国国内产业造成损害。本案有可能开创了国际贸易法院对国贸会初裁裁决实行十分严格的审查标准的先例,对中国出口应诉企业而言,这就要求在国贸会的初裁阶段一定要提供十分有说服力的证据,譬如权威渠道的证据,以免即使初裁获胜,但在国际贸易法院的诉讼阶段处于不利地位。本案同时表明,即使国贸会审理阶段我们初裁获胜,但这不必然意味着我们就最终胜诉。如果申请人起诉,而国际贸易法院判决国贸会重新作出裁决,我们还要面临一次新的裁决,还有败诉的危险。反过来分析,即使我们在国贸会或商务部审理阶段败诉,如果我们有足够的证据,我们也可以在国际贸易法院起诉,以主张我们的权利,而这一点正是中国应诉企业做得不够的。据笔者统计,到目前为止,我国在美国反倾销调查中败诉的企业还没有向美国国际贸易法院起诉的案例,这固然有诉讼成本等因素的原因,但从维护企业的权利以及从长远的经济利益考虑,如果我们有足够的证据认为商务部或国贸会的裁决不公,或者滥用权利等等,我们可以到国际贸易法院起诉,一旦获胜,虽然不能肯定将有效地抑制美国对华反倾销的浪潮,但至少迫使国贸会或商务部在作出有关我国的反倾销裁决时要更多地考虑到我方的意见。即使败诉,也可以汲取教训。总之,作为权利救济的方式之一,我们还应该试一试。

(作者单位:复旦大学)

注释:

① Invs. Nos. 731-TA-951-952(P)(Remand).

② Inv. Nos. 731-TA-951-952(Prelim.).

③ Committee of Domestic Steel Wire Rope & Specialty Cable Manufacturers v. United States, 26 CIT—, 201 F. Supp. 2d 1287(2002).