

评述美国国际贸易法院对 中国罐装蘑菇反倾销裁决的司法审查

吴佳华 龚柏华

摘 要: 本文涉及中国公司针对美国商务部裁决产自中国的罐装蘑菇构成倾销的司法审查的案件,文章对该案的基本案情、推理理由、法院判决进行了归纳,并就我国企业如何利用美国反倾销的司法审查的程序进行了简要评述。

关键词: 反倾销;蘑菇;司法审查;裁决;裁定

中图分类号: F 744 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2004)01-0052-05

2003 年 10 月 17 日,美国国际贸易法院最终将德发贸易公司(TAK FAT TRADING CO.)等原告所生产、出口和进口的蘑菇排除在对华罐装蘑菇^①反倾销税法令的范围之外,从而奠定了中国罐装蘑菇在美国诉讼的最后胜局。罐装蘑菇案前后历时 4 年之久,中间涉及中国众多的厂商。仅就本案原告而言,便经历了美国国际贸易法院的 3 个判决,其中不乏程序性和实体性的问题值得我们深思。

一、基本案情

1998 年 1 月,美国蘑菇厂商联名向美国商务部和美国国际贸易委员会提出申请,指控中国、印度、印尼、智利等国的企业向美国出口的蘑菇以低于公平价格倾销,要求美国商务部为此进行反倾销调查。

1998 年 5 月,美国商务部对中国蘑菇实施反倾销调查,我国共有 36 家企业涉案。

1999 年 2 月 19 日,美国商务部公布了对产自中国的罐装蘑菇低于公平价值调查的最终裁定并颁布了反倾销税法令。

在美国商务部发布调查问卷后,本案的原告——美味食品工业公司和德发贸易公司拒绝做调查问卷,同时提出主张,认为他们生产和出口到美国的蘑菇是“醋渍”蘑菇,因而不在于该反倾销裁定调整的范围之内。

2000 年 6 月 19 日,美国商务部做出最终裁定,认为这些经过醋渍和酸化的蘑菇由于其乙酸含量不足,依旧属于该反倾销税法令中所涉及的罐装蘑菇。德发贸易公司随即向美国国际贸易法院提出诉讼。

2003 年 10 月,美国国际贸易法院判决认为,这些蘑菇应该被排除在反倾销税法令所调整的范围之外。

二、法院分析

本案的原告方由4个公司组成:生产商——美味食品加工公司,出口商——德发贸易公司和德源公司,进口商——美国 Genex 公司。最关键的争议焦点在于:原告的产品是否受美国商务部所颁布的反倾销税法令的调整,如果不是美国所要抵制的倾销产品,那么自然不应被加征额外的反倾销税。美国国际贸易法院也是以此为核心进行司法审查。

依据美国反倾销法的规定,美国国际贸易法院审查美国商务部国际贸易管理局裁定的标准是,“该裁定是否缺乏实质性证据的支持,或者是否不符合法律。”美国国际贸易法院在裁决本案的推理过程是:首先,分析双方争议的反倾销税法令所应涉及的范围;其次,根据美国国际贸易委员会对产品的描述来判断原告的产品是否属于该法令所调整的范围;最后,审查美国商务部国际贸易管理局做出的终裁是否符合法律,从而最终得出法院的结论。

1. 反倾销税法令所针对的范围 该反倾销税法令的产生是由于美国国内的蘑菇生产商要求对产自中国、智利、印度和印度尼西亚的特定罐装蘑菇进行调查。因而其最终所颁布的反倾销税法令的范围也是基于申请人在申请书中所提出的那些特定罐装蘑菇。而申请人明确要求将“经过油、醋、或者乙酸‘醋渍(marinated)’、‘酸化(acidified)’或‘腌渍(pickled)’的蘑菇”(美国协调关税税则号为2001.90.39)排除在调查范围之外。在申请人的补充意见中,他们还提到经过醋渍、酸化和腌渍的蘑菇是属于“由醋或者乙酸保存或制作的”,因此也“包括在税则号2001.90.39中”。而且在申请书的脚注中,他们还提到该“范围符合联邦食物药品管理局(FDA)对罐装蘑菇的定性标准”。

美国国际贸易法院注意到,尽管申请书中引用了协调关税表和FDA的标准,但是无论是美国商务部国际贸易管理局所做的低于公平价值销售的初裁还是经过修改的终裁都没有引用这些法规。“罐装蘑菇”是经过清洗、漂白而精制或保存的,有时会切成薄片或切块。然后把这些蘑菇加热并放入容器。所盛蘑菇的容器包括但不限于罐头或者玻璃瓶,并且要注入一定的液体,可以是水、盐水、牛油或者是奶油沙司等等。而在调查范围内的蘑菇是经过“腌制”的蘑菇,即是预先盐腌和高浓度盐水浸泡进行临时保存以供未来进一步加工。因而排除在调查范围之外的蘑菇包括:(1)其他种类的蘑菇,包括草菇;(2)所有新鲜和冷藏的蘑菇,包括“冷冻的”或“快速漂白的蘑菇”;(3)干蘑菇;(4)冰冻蘑菇;(5)用醋或乙酸“醋渍”、“酸化”或“腌渍”的蘑菇,可能含有油或其他添加剂。

美国国际贸易法院认为,由此可见,美国商务部国际贸易管理局所颁布的反倾销税法令所针对的是经过盐水或者盐腌的罐装蘑菇,而并不约束由醋或者乙酸制作而成的蘑菇。

2. 相似产品的界定 在美国国际贸易委员会对实质性损害的初裁中表示,尽管经过醋渍或酸化的蘑菇和调查范围内的蘑菇在外观形态和加工工艺方面有一定的类似性,但是总体而言,这两者缺乏可替代性,而且消费者在两者的认知上也有很大的不同。此外,这两种蘑菇在自身特性上存在差异,特别是口味方面存在较大差异。因此,在初裁中,美国国际贸易委员会认为经过醋渍、酸化或腌渍的蘑菇并不是调查范围内的相似产品。

美国国际贸易委员会在其对于相似产品的终裁中载明,尽管腌制蘑菇和醋渍蘑菇拥有共通的销售渠道和生产设备,但是由于两者具有不同的口味,而且此中口味的区别也局限了醋渍蘑菇的最终用途,所以两者之间缺乏可替代性。消费者对两者的偏好不同,销售商在销

售价格上也有所区分。所以这些区别构成了腌制蘑菇和醋渍蘑菇之间“明显的区分界限”。因而美国国际贸易委员会再次认定醋渍蘑菇并不属于国内相似产品的范畴。

3. 美国商务部国际贸易管理局的最终裁定 尽管美国国际贸易委员会认为本案的醋渍蘑菇与反倾销税法所针对的腌制蘑菇并不属于相似产品,但是美国商务部国际贸易管理局最终还是认为本案原告的产品是属于反倾销税范围内的,原因是该产品的醋和乙酸的含量没有达到 0.5%。

4. 美国国际贸易法院的判决 美国国际贸易法院对本案的司法管辖权是根据美国法典第 28 章第 1581(c)节和第 2631(c)节的规定。审查的标准是行政机构的裁决是否有公开记录的实质性证据的支持或者该裁决是否符合法律。所谓实质性证据是指“对于合理的人而言,能够接受并足够支持结论的相关证据”。但必须注意的是,对于范围的界定,美国商务部国际贸易管理局拥有“广泛的权限对其颁布的反倾销税法进行解释”。因而,美国国际贸易法院对美国商务部国际贸易管理局所做出的裁决进行司法审查,主要从两方面进行,第一,美国商务部国际贸易管理局的裁决是否有实质性证据并符合法律;第二,美国商务部国际贸易管理局是否正确行使了其对法令范围解释的自由裁量权。

美国国际贸易法院认为,考虑一个特定产品是否包含在法令的范围之内,美国商务部国际贸易管理局必须根据联邦法规第 19 章第 351.225 节的规定进行审查,其中包括:(1)申请书、初始调查、秘书处和美国国际贸易委员会做出的裁定(包括初步范围裁定)中对产品的描述。(2)如果上述标准不是决定性的,那么秘书处必须进一步考虑:(i)产品的物理特性;(ii)最终采购者的需求;(iii)产品的最终用途;(iv)产品销售的渠道,以及(v)产品广告和展示的方式。

然而当事人双方都没有建议采用上述的标准,各方只是对申请书和机构裁决中的措辞进行不同的解释。原告对美国商务部国际贸易管理局做出的范围裁决提出异议,指出该案的申请人排除了不符合 FDA 标准的罐装蘑菇,而且是经过醋渍和酸化的蘑菇,但是其中并没有规定醋或者乙酸的含量。因此,原告认为,因为本案所涉的醋渍蘑菇不符合 FDA 的标准,所以它们应被排除在反倾销税法法令的范围之外。

原告的陈述是基于申请人对于协调关税表税则号 2001.90.39 中对产品的定义,表明申请人意图将本案所涉及的蘑菇排除在调查范围之外。但是美国商务部国际贸易管理局也同样引用了税则表中的词语——“经过醋或乙酸制作或保存的”。美国商务部国际贸易管理局将这个词语界定为乙酸含量最少需要达到 0.5%。而原告的产品确实没有那么达到那最低的乙酸含量,而 FDA 对产品特性的标准并不影响反倾销税法法令的范围,所以美国商务部国际贸易管理局将其产品归入了反倾销税法法令的范围之内。

美国国际贸易法院做了如下分析。

首先,法院再次重申反倾销税法法令本身所涉及的范围,并进一步强调 FDA 的规定对反倾销税法法令的范围没有实质性的影响,而该法令的意图是包括所有的罐装蘑菇而仅允许一些特别例外。在美国商务部国际贸易管理局初始调查通知、初裁、终裁和修改后的终裁中都对明确排除的商品有所提及,所排除调查的蘑菇是用醋或乙酸“醋渍”、“酸化”或“腌渍”而制成或保存的蘑菇,但可以含有油或其他添加剂。而美国国际贸易委员会也同样在其初裁和终裁中排除了“醋渍、酸化和腌渍的蘑菇”,并称美国国际贸易委员会“仅依据商务部所界定的范围来界定国内相似产品所应该包括的蘑菇种类。”因而美国国际贸易法院认为从裁决本

身的文字已经明确了法令所排除适用的范围。

但是经过对机构记录的审查,美国国际贸易法院认为,除了原告的陈述,行政机构记录本身并没有对产品的描述,即没有实质性证据证明原告的罐装醋渍或酸化蘑菇成品的 PH 含量。

其次,法院对所涉及协调关税表中税则的含义和 0.5% 的乙酸标准进行了审查。美国商务部国际贸易管理局强调适用 0.5% 的乙酸含量标准是其广泛的自由裁量权的行使。他们认为申请人已经明确在申请书中提及了协调关税表的税则号,而且在向商务部澄清可排除产品范围的时候,申请人还在申请补充书中明确引用了协调关税税则中的描述性词语。尽管美国商务部国际贸易管理局在排除范围的条款中省略了申请人引用的协调关税表的税则号 2001. 90. 39,但是却直接引用了该标题中的描述性词语——“用醋或乙酸制作或保存”。对此,原告重申,申请人的意图是要求法令所涉及的范围仅限于“符合特性标准”的“罐装蘑菇”。而且他们进一步称,无论是法令本身的语言或是行政记录都没有支持使用 0.5% 乙酸含量标准来判定他们的产品是否在法令的范围之内。

双方所引用的协调关税表的标题是“2001. 90. 39 以醋或乙酸制作或保存的蔬菜、水果、坚果和其他可食用的植物”,而法院所要审查的是该副标题的“明确含义”。该词源于美国海关总署 1983 年发布的规则,该规则是针对美国 1980 年关税税则 (Tariff Schedules of the United States) 中第 141. 77 项的解释。该税则的标题是“用盐、盐水腌制或制作或保存的蔬菜”。对该标题的解释 (1)(b) 规定,术语“腌制 (pickled)”表示用醋或乙酸制作或保存的,而不论是否用油浸泡或含有糖、盐或香料。因此,海关的规则仅是明确该术语的定义。海关认为,根据贸易、技术和常识层面对术语“腌渍”的理解,国会采用该词语意图是出于关税的目的而要求一种“腌渍”的产品必须含有最小量的乙酸含量,因而海关要求最低含有 0.5% 的乙酸含量是符合海关法中的原则的。但这个解释和国际贸易管理局所“引用”词语的目的并不相同。虽然时至今日,这个数量化的标准依旧可能对腌渍产品具有重要影响,但是没有任何迹象表明 1983 年执行关税税则时的方法还依旧适用于本案,因为根据国际贸易委员会的裁决,本案的醋渍蘑菇和反倾销法所调整的腌制蘑菇在口感上有很大的区别,而这点在协调关税表中并无相应规定。所以海关 1983 年的规则不能适用于本案。

最后,国际贸易管理局在其修改后的终裁中引用了 2003 协调关税表副标题,该标题的表述是:2003 除了用醋或乙酸以外制作或保存的蘑菇和菌块,0711 临时保存的蔬菜(例如,用二氧化硫气体、盐水、硫磺水或其他保存溶剂),但不适用于快速消费的情况。这个裁决所引用的标题更是与本案无关,因为根据所有披露的记录,原告的产品不应当置于该副标题下,并且也没有任何证据表明原告的蘑菇是用醋或乙酸以外的溶剂制作或保存的。

综上所述,美国国际贸易法院认为,美国商务部国际贸易管理局的裁定不仅缺乏实质性证据的支持,而且所引用的 0.5% 的乙酸标准也不符合法律,所以支持了原告的诉讼请求。

三、简要评析

本案的原告懂得运用美国反倾销司法审查的制度,向美国国际贸易法院提起诉讼,从而最终取得了满意的判决,维护了自己的权益。回顾美国众多针对中国的反倾销案件,我们不难发现中国企业已经经历了一个从一开始的回避诉讼、到摸索着应诉、直至现在积极起诉的

转变过程,这不仅体现了中国企业在法律意识上有了进一步的提升,而且也在实际效果上维护了中国许多产品在海外市场的份额。

本案中所争议的焦点在于,原告的产品是否受反倾销税法令的调整。美国此次的反倾销税法令所针对的对象是腌制罐装蘑菇,也就是用盐或者盐水所制成、保存的蘑菇。而原告的产品是用醋或乙酸经过醋渍和酸化处理加工后形成的。两者在口感、消费者偏好、销售价格、最终用途上具有本质的不同。

根据美国反倾销规则,反倾销案件的管辖机构是商务部和国际贸易委员会。前者的职能具体由其下属机构国际贸易管理局承担,负责决定外国产品是否构成反倾销,并且有权对发布的反倾销法令进行解释;后者则决定是否有损害和紧急情况的存在。一旦反倾销税法令颁布后,便由海关总署执行征收反倾销税。依据《美国 1930 年关税法》第 1516 节的规定,美国国际贸易法院对商务部和国际贸易委员会已公布的裁决有权进行司法审查,其中包括商务部或国际贸易委员会做出的肯定或否定裁决;商务部做出的商品是否属于反倾销税法令所涉及的范围的裁决等等。

美国国际贸易法院在审查商务部国际贸易管理局关于反倾销法令范围的最终裁决时,一直坚持实质性证据审查标准。在范围之争上,原告和被告都着眼于对申请人在申请书中的表述,意图争论醋渍蘑菇是否应该在反倾销税法令的范围之内。笔者认为,美国国际贸易法院在此问题上的思路更值得借鉴。法院直接从法条本身寻求解释。根据美国联邦法规第 19 章第 351.225 节的规定,商务部国际贸易管理局必须对产品进行审查,其中包括:(1)申请书、初始调查、秘书处和国际贸易委员会做出的裁定(包括初步范围裁定)中对产品的描述。(2)如果上述标准不是决定性的,那么秘书处必须进一步考虑:(i)产品的物理特性;(ii)最终采购者的需求;(iii)产品的最终用途;(iv)产品销售的渠道;(v)产品广告和展示的方式。原告局限于申请书上的内容,从诉讼技巧上而言,略显单一而不足以构成强有力的说服。而事实上,美国国际贸易委员会关于相似产品的终裁中已经做出了对原告有利的裁决,认为醋渍蘑菇和反倾销税令中的腌制蘑菇之间缺乏可替代性,不属于相似产品。因而,美国商务部引入了 1983 年海关规则中关于“腌渍”定义的 0.5% 乙酸含量标准,试图说明原告的蘑菇由于乙酸不足而不是醋渍蘑菇,从而不属于排除范围。

从本案的法院分析中看到,法院对美国法律做了深入细致的分析,甚至细到近 20 年前的一个海关规则的解释,虽然最终法院否定了商务部如此的解释,并且做出了有利于中国原告的判决,但是我们应该认识到,要真正能够应诉美国的反倾销指控,必须对美国相关法律有一定深度的了解,除了其法条字面的含义外,还应有一定深度的历史把握。

通过对本案的分析,我们可体会到,不难发现美国貌似公平、严密的反倾销调查和裁决制度,实际上也难免潜藏着这样或那样的错误,如果当事人不加以仔细审查、争辩,便很有可能正当利益遭到损害。可喜的是中国企业已经开始走出不应诉的误区,积极维护自己的海外市场利益,甚至如本案原告所做已经开始积极在美国国际贸易法院起诉,主张自己的权利。

(作者单位:复旦大学)

注释:

- ① 本案中所涉及的蘑菇是 certain preserved mushrooms,其实质就是罐装蘑菇,只是申请人在补充意见中修改了原先的 canned mushroom,为了防止生产商将蘑菇装入其他容器而规避法律。