

美国对华自动替换挡风玻璃 反倾销诉讼案评析

陈 颖 龚 柏 华

摘 要:这是一起美国国际贸易法院审理的涉及美国对华自动替换挡风玻璃反倾销的案例,针对商务部在反倾销中发布的终裁进行司法审查。本文评析了该案裁决中涉及的一些问题,如司法审查和申请禁令问题、正常价值的确定问题、倾销与补贴的关系问题,这在美国对华反倾销案中具有比较典型的意义,值得中国企业在日后反倾销应诉中借鉴。

关键词:反倾销;司法审查;正常价值;补贴

中图分类号:F 744 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2004)03-0056-05

2003 年 12 月 18 日,美国国际贸易法院对美国对华自动替换挡风玻璃反倾销一案做出裁决,支持了原告福耀公司大部分上诉主张,同时将商务部原裁决驳回,要求其参照法院的裁决重新计算倾销税率。本文对该案裁决中涉及的司法审查和申请禁令问题、确定正常价值的方法问题、倾销与补贴的关系等问题进行评析。

一、关于司法审查和申请禁令问题

美国反倾销诉讼中,对在反倾销调查中主管当局作出的一些裁决包括对征收反倾销税的裁决及行政复审的决定,可由有关当事人提出要求司法审查。司法审查由美国国际贸易法院进行(美国国际贸易法院是美国政府专门成立的、用以受理商务部反倾销裁决申诉案的联邦地方法院),作为对行政性裁定的司法审查,它通常只对主管当局的调查标准提出指导性意见,而不会作出强制性裁定,但如法院认为有必要,也可要求主管当局发回重审并作出新的裁决。在反倾销调查中,主管当局拥有较大自由裁量权,易导致对自由裁量权的滥用,司法审查有利于维护当事人的合法利益和确保反倾销措施的公正实施,为反倾销行政机构使用反倾销措施提供了一个司法制约机制。因此如果我方对主管当局的最终裁决不服,可提出要求司法审查,虽然这要花费不少时间和费用,但如果案件关系确实重大而裁决又明显存在错误或明显不公平时,应坚决向国际贸易法院提起诉讼。实践中因我们提起诉讼而撤销原裁决的案件事实上也是存在的。

值得注意的是包括清关在内的反倾销措施在行政机关作出最终裁决后就可实施,司法审查程序的提起并不能阻止措施的执行,且这种措施极可能对当事人在短期内就造成巨大

影响。因此司法审查中有关于申请禁令的适当救济的规定,经当事人请求并适当表现出根据情况应授予寻求的救济,国际贸易法院就可以发布禁令,禁止主管当局的裁决所包括的全部或部分商品清关(因为若清关就剥夺了审判法院重新评估倾销税的能力,从而排除了当事人对于一个不正确的裁定可利用的唯一的救济)。本案中当事人在初期程序中,对商务部请求行政复议的同时,向法院提出发布对清关的初步禁令的动议。但由于当事人请求行政复议,清关已中止,被诉产品直到复审完成不受清关影响,因此法院否决了初步禁令的动议。后当事人撤消行政复议请求,法院准予了当事人对初步禁令的第二次动议。

二、关于确定正常价值的方法问题

本案的关键问题是确定产品的正常价值,而正常价值确定法又因适用对象是非市场经济国家还是市场经济国家而大相径庭。美国对非市场经济国家正常价值的确定现在以结构价格方法为主,即采用一个或多个市场经济替代国生产时使用的要素价值加上一般的费用和利润以及内外包装的成本和其他费用来确定正常价值。而生产要素包括劳动力、原材料、能源消耗、资产折旧等。商务部通常要求被调查生产商提供真实投入额数据,然后用替代国确定的要素价格乘以生产商实际发生的要素投入数量就得出正常价值。本案中具体做法是这样的:

正常价值 = 制造成本 + 制造费用 + 销管费用 + 利润 + 包装成本 = 制造成本 $\times$ 1.5537 +

包装成本 = (直接材料 - 废料回收 + 能源 + 人工) $\times$ 1.5537 + 包装成本

直接材料 = $\sum$ (玻璃价格 $\times$ 单耗 + PVB 价格 $\times$ 单耗 + ……)

从上述可看出,确定正常价值中主要涉及到两个关键问题:替代国的选择和结构价格的计算。因为这种结构价格方法仍然需要用替代国的价格来计算,所以实际上仍没摆脱替代国的阴影。替代国做法存在严重的歧视和很大的不合理性。对我国来说,中国现正在向市场经济体制过渡,欧盟已将中国从非市场经济国家的名单上划掉,但美国在修改反倾销法方面的步伐却显然滞后,仍主要对中国适用针对非市场经济国家的替代国做法,完全忽视了经济体制改革给中国经济发展带来的活力。

使用结构价格方法是有缺陷的,因为结构价格涉及到有关管理费用及利润等的假定和推定,调查机构有大量的自由裁量权,可能导致倾销认定中或多或少的人为推定,在具体操作上缺乏透明度。并且美国在采用结构价格的方法上不一致,有时采取从不同替代国分别使用生产要素的费用来联合计算成本,甚至使用一些发达国家的生产要素来计算中国的生产成本,这就更不合理了。本案与其他反倾销案的一个不同之处在于中方主要不再从正面抗衡美国反倾销的指控,如没有造成对美国工业损害、替代国不合理等,而是从商务部对结构价格的计算的合理性上进行辩解,因为商务部计算时所采用的信息有很大的可缩性。中方从以下几方面说明商务部的计算方法缺乏根据,并且违反了美国相关法律:如质疑商务部将水纳入直接材料投入导致了对水的双重计算;在计算正常价值中,重复计算了挡风玻璃附件成本;在销管费率计算中,没有将代售代购成本包含到分母中,却将所有与代售代购活动相关的费用都纳入分子,从而夸大了比率,人为提高了倾销幅度;另外在利润率选择上,对商务部不考虑印度替代公司 St. Gobain 的零利润率而只采用了 Asahi 公司的高利润率提出了异议,因为 Asahi 的利润率是印度汽车玻璃制造商中最高的,使用这种数据而不采用加权平

均方法得出的数据将明显增大产品正常价值,从而提高倾销幅度。对于中方对计算方式的抗辩,美国国际贸易法院大部分采纳并指令商务部发回重审,可见本案为我国处理在美反倾销指控并争取胜诉又开辟了一条指向成功的道路。在类似案例中,结构价格的计算仍是值得辩驳的地方,当然这需要中方作大量调查和细致的举证工作。今后我国企业应注重诉讼中的策略技巧,继续从结构价格计算方式的合理性方面对美国行政机关的行为提出具体的更有说服力的抗辩,而不应只是停留在很基本的问题上,单纯从对替代国选择的歧视和不合理性方面抗辩。

由于正常价值是判断是否存在倾销事实的要件之一,是今后进口国当局裁定反倾销税多少的关键。所以,反倾销诉讼开始后,我方抗辩重点应放在降低正常价值这个关键问题上,以充分的事实证据降低正常价值的水平,以达到降低倾销幅度的目的。另外,国外的法律规定也会为我们提供不少应诉的突破口。企业要学会利用国际贸易规则,争取胜诉机会。

另外,被告利益关联方(PPG)也提出了商务部在裁决过程中的几个疑义点,如认为商务部应该按片分摊工厂制造费用、销管费用、利润率,但采用这种方法与商务部的方法最终结果是一样的;PPG又提出商务部采用的电力价格太低,认为应该使用印度玻璃生产商实际的电力成本,而不是采用全国性的平均电力成本,但是如果既有单一生产商的要素价格,又有广泛生产商的通常要素价格,商务部通常选用后者,因为后者更具代表性。PPG的主张又被驳回。由此可见,PPG作为国外玻璃生产商,与福耀公司等都以商务部为被告提起上诉,但PPG上诉是为了混淆视听,同时加重上诉案的调查、取证、裁决的难度,是借反倾销之名,达到控制市场损害消费者利益之实。

三、关于正常价值的确定方法的例外问题

对上述非市场经济国家正常价值的确定方法有一重要例外,即如果一产业被商务部认定为“市场导向产业”,那么就可以运用出口国的数据来确定正常价值。但由于商务部在执行该测试标准时十分严格,非市场经济国家的出口商申请到“市场导向产业”是很困难的。已明朗的是,在整个产业未获得市场经济待遇的情况下,商务部还会采用“来自于市场经济条件的要素投入”、“市场经济条件下的运费”这两种方法作出相应调整。

1. 来自于市场经济条件的要素投入 美国商务部一贯的做法是,如果生产投入的要素购自于市场经济供应商,且以市场经济国家的货币支付,则商务部会采用非市场经济出口商实际购买支付的价格,而不用替代国要素价格。如果要素一部分购自于市场经济供应商,其他部分购自于非市场经济供应商,商务部通常也会采用向市场经济供应商支付的价格作为该要素的价格。这种采用市场经济采购价的方法实际是一定程度上承认了中国经济中的市场因素,很多情况下能使被诉产品的倾销幅度大大下降。因此我们应努力从企业的采购、原材料来源、各种成本构成等方面来证明企业的市场经济运作,使美国使用中国企业的生产要素价格计算倾销幅度。如在1990年镀铬螺母反倾销案中,中国企业就第一次使美国使用了中国生产企业的生产要素价格来计算正常价值。但本案中,如果商务部沿用这种惯例,倾销率就是零,但商务部认为我们进口浮法玻璃的市场经济国家韩、泰、印尼存在非限定性补贴,从而使用从这些国家的进口价格不能做到准确、公平、可预见性,最终用替代价代替了这种市场经济采购价。福耀公司起诉美国商务部主要也是针对这点。应说明的是如果补贴是

微量则主管当局对其不予考虑,因为低于微量的利益没有什么意义。但此案中尽管 PPG 引用的补贴计划或者不在使用中或者仅有微量的利益,商务部在未能解释微量补贴仍将构成价格扭曲的情况下,仍裁定排除使用市场经济采购价,商务部这种做法值得怀疑。

2. 市场经济条件下的运费 此案中结构价格包括原材料成本、制造成本、管理费、公司利润、运往美国的运费等。非市场经济出口商发生的运费通常采用替代国运费价格,但如果符合以下标准,则构成例外:(1) 运输由市场经济供应商提供;(2) 以一种市场经济国家的货币支付运费。如满足这两项标准,则商务部采用该出口商实际支付的运费,而不是替代国运费。但商务部有广泛的权威解释反倾销法,本案中,它认为对中国企业使用市场经济条件下的运费没有反映在海运中涉及的距离从而不能精确地认定反倾销税幅,最终没有使用此方法。

综上所述,尽管中国企业提出对所有海运费和浮法玻璃使用中国出口商实际支付的市场经济价格,对其他要素则采用替代国价格的混合使用方法,商务部仍可利用自由裁量权千方百计搜集证据,并最终使用了替代国价格。由此看出反倾销法赋予商务部广泛的自由裁量权,商务部在调查因素时可能滥用权力,妨碍计算倾销税幅与征税时的非歧视性与公平性,出于贸易保护的需要做出枉法裁决。但美国国际贸易法院可对其进行审查,本案中法院就同意了福耀公司的主张,认为商务部没有足够的证据证明福耀公司从市场经济国家采购的原材料获得过补贴。可见福耀公司抓住了抗辩的关键,并取得了初步胜利。今后我国应继续努力促进产品的成本要素和产品定价以市场化为基础,建立市场经济的价格体系,使企业成为市场真正主体。这样遭受投诉时,就有可能获得对我国企业部分要素的实际市场经济价格的采用甚至整个产业市场经济导向的认定及对我国市场经济国家地位的最终认定,使替代国标准不再适用。

四、关于倾销与补贴的关系问题

在是否采用对韩、泰、印尼的浮法玻璃市场经济采购价中又涉及到了倾销与补贴的关系,这是一个新的问题。此案中不只从反倾销法角度认为中国的出口产品价格是扭曲的,还从反补贴法角度认为市场经济国家韩、泰、印尼的出口产品价格被补贴扭曲——这样,反倾销与反补贴这两大贸易救济措施就结合在一起了。此案对中国企业的反倾销诉讼中没有涉及到对中国产品的补贴控告,但却对韩、泰、印尼的产品补贴提出质疑,并且认定浮法玻璃价格被这种补贴扭曲,从而对倾销产品使用了替代国价格,即通过对其反补贴法的适用使中国产品受到了美反补贴法与反倾销法的双重影响。这是从外国出口产品补贴角度导致对中国产品是否倾销的影响的例子。一国出口企业也可能被指控因受到了本国不同形式的补贴从而使其产品得以低于正常价值在外国倾销,可见从本国产品补贴角度或外国出口产品补贴角度都能影响一国产品是否倾销。反倾销与反补贴表面上反的都是不公平贸易行为,反补贴针对的是政府行为,反倾销针对的是企业自身贸易行为,两者目的都是把扭曲的产品价格恢复到公平市场价格上来;实际上反倾销与反补贴的宗旨都是贸易保护主义,为达到贸易保护主义的目的,两个措施都可适用。因此,无论从表面上还是实质上,反倾销和反补贴都有一致性,可能被进口国结合起来加以运用。虽然现在对中国这样的非市场经济国家,美国一般只适用反倾销法处理其低价销售问题,不适用反补贴法,因为它认为非市场经济本身就意

意味着政府对国有企业的补贴,普遍的无处不在的国内补贴和出口补贴是非市场经济的题中应有之义,但如果认定非市场经济国家特定产业是市场导向的反补贴法仍可适用,尤其将来中国取得市场经济地位以后,可能使美国在对中国反倾销指控不成时转而对其适用反补贴法。因此反补贴法与反倾销法都应引起我国的防范。

总之,反倾销不仅是企业层面的经济竞争,也是国家层面的实力较量。长期以来,中国是反倾销措施的最大受害国,而许多美对华反倾销案件的裁定存在着诸多不公平性,现在我们要做的就是努力寻求一条尽可能少损失多保护自己的道路。中国企业应提高反倾销的主动性和自我保护意识,积极应诉,并积极进行现代企业制度改革,使企业成为市场经济真正主体;而国家应努力推进市场经济改革,争取早日摘掉非市场经济国的帽子,使美国正视中国经济体制改革的成果,依中国市场价格来确定中国出口产品的正常价值。

(作者单位:上海对外贸易学院 复旦大学)

(上接第 23 页)

3. 降低商务成本,提高商务绩效 上海的商务成本高企已是不争的事实,现实中也出现了一些负面影响。但是,对上海商务成本的认识,应注意 3 点:(1)上海的商务成本相对于周边其他地区来说肯定是比较高的,这是因为从上海的功能地位出发,上海的土地价格、城市基础设施建设成本都比较高,商务成本较高是题中应有之义。(2)商务成本高也是相对的,如果在付出较高的商务成本的情况下,能取得较高的商务利益,那么,这样的高成本是可以容忍的,依然可以吸引投资者进入。(3)对一些不合理的高成本因素,应通过各种途径来消除,使商务成本尽可能地保持较低水平。

首先,政府管理体制要改革。政府在管理方面尽可能减少不必要的干预,让企业自主选择、决策,以公平、公正、公开的政府管理理念与国际接轨。对于涉及公共资源配置的审批事项应按国际惯例公开招标,尤其是经营性土地拍卖、建设工程招投标、政府采购等事项,应该通过市场机制来运作,提高法律、政策的透明度和规范性,防止违规操作而造成商务成本的提高。

其次,以信息化、网络化为载体,加快营销手段体系的创新,加快商业营销电子化、网络化进程。近期主要任务是创新和完善电子商务的基础条件,包括完善网络基础设施,制定相关政策,引导企业参与信息化建设,加快培养网民队伍,推动电子商务的进程。

第三,大力发展现代物流业。建立高效的智能化配送中心,加速商品周转,提高效率,降低成本。

中国加入 WTO 后,中国的“城市企业”之间的竞争进一步加剧,而且直接与“世界城市企业”同台竞争,共同争夺市场,特别是目标市场中的优质“客户”——高素质人才、跨国公司、大型机构等。纽约、新加坡、伦敦、巴黎、香港等国际性大都市,以先进的营销理念和战略来经营城市,提高城市的经济效益和城市服务,吸引了世界上优秀人、财、物等资源的积聚,城市经济效益不断提高,这对于上海的发展具有重要的启示。当然上海要建设国际中心城市,不仅仅只是一个经济问题,而是运用营销的思想和方法,从战略的角度来分析上海的资源优势,通过整合上海在各个功能方面的价值链活动以塑造上海的核心竞争力,确立上海在中国乃至整个世界的中心地位。

(作者单位:上海对外贸易学院)