

评述美国国际贸易法院对中国小龙虾 反倾销行政复审裁决的司法审查案

陈建华 龚柏华

摘 要: 本文涉及美国商务部对中国淡水小龙虾反倾销行政复审终裁决定的司法审查案,文章对该案的基本案情、法院分析进行了概括,并对最佳可获得信息的选择和美国反倾销程序中的期限问题作了简要评析。

关键词: 小龙虾; 替代价值; 最佳可获得信息; 关联; 期限

中图分类号: F 744 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2004) 05-0048-06

2004年5月,美国国际贸易法院做出判决,将美国商务部于2002年4月所公布的中国淡水小龙虾反倾销行政复审终裁决定中的部分内容发回商务部重新审查,其他部分予以维持。本文对该案的基本案情、法院分析进行了概括,并就该案涉及的法律问题进行了简要评析。

一、基本案情

1996年6月,美国小龙虾加工业联盟向商务部提出申诉,声称来自中国的淡水小龙虾以低于正常价值在美国市场上销售,要求美国商务部和国际贸易委员会对此进行反倾销调查。美国商务部于1997年8月做出终裁决定,裁定倾销成立,对部分应诉中国公司适用了个别倾销幅度,其他未应诉的中国公司适用普遍倾销幅度。1997年9月,美国国际贸易委员会也做出终裁决定,确定倾销对美国产业造成实质性损害。1997年9月15日,美国商务部公布了对来自中国的淡水小龙虾征收反倾销税的决定。2000年10月,美国商务部对上述产品进行反倾销年度审查。审查期间为1999年9月1日至2000年8月31日。2002年4月,美国商务部公布了对来自中国的淡水小龙虾反倾销年度审查的终裁决定并确定了该年度涉案企业的倾销幅度,给予9家应诉的中国企业9.76%至223.01%的个别倾销幅度,其他未应诉的涉案中国企业均适用223.01%的“中国普遍倾销幅度”。复审终裁决定做出后,美国国内的小龙虾生产商和中国的小龙虾出口商分别就该决定的不同方面提出异议并以此向美国国际贸易法院提出诉讼。美国国际贸易法院对这些诉讼进行了合并审理。

该案中涉及了三方当事人:原告为美国小龙虾加工业联盟、路易斯安那州农林部、鲍勃奥得姆(专员);被告为美国政府;第三方为宏腾公司(以“路易斯安那包装公司”为名进行经营,以下简称“宏腾”)、青岛日容食品有限公司(以下简称“青岛”)、盐城海腾水产品有限公司(以下简称“盐城”)、博亚有限公司(以下简称“博亚”)、格兰诺瓦国际有

限公司(以下简称“格兰诺瓦”)、太平洋海岸渔业有限公司(以下简称“太平洋海岸”)、福建远洋渔业集团公司(以下简称“福建”)、青岛正日海鲜食品有限公司(以下简称“青岛正日”)、阳城亚欧海鲜食品有限公司(以下简称“亚欧”)。

2004年5月,美国国际贸易法院判决认为,美国商务部对“宏腾”提交的反驳报告以及对两个出口商适用共同税率所作的解释应予以重新考虑,将复审终裁决定的此部分内容发回商务部重新审查,其他部分予以维持。

二、法院分析

(一) 对最佳可获得信息的选择和适用

1. 选用澳大利亚作为替代国的做法正确与否 作为第三方的大多数公司认为,美国商务部应当选用西班牙而非澳大利亚作为活体小龙虾替代价值来源地。美国商务部则认为,它使用澳大利亚作为替代国是有实质性证据支持的,且符合法律的规定。

根据《美国法典》第19章第1677b(c)项的规定,生产要素(Factor of Production)的价值是由商务部依据适当的市场经济国家的此类生产要素价值作为最佳可获得信息来确定。但是该项规定中并没有确定什么是最佳可获得信息,它仅规定了商务部在决定生产要素价值时可以使用一个或更多的市场经济国家的生产要素价值,这些国家是指:(1)与非市场经济国家经济发展水平相当;(2)可比商品的有效生产者。在决定市场经济国家与非市场经济国家经济发展水平的可比性时,商务部将首先选择人均国民生产总值作为衡量的标准。《反倾销法典》仅是授权而非命令商务部选择替代国来确定生产要素价值。在本案中,商务部虽然在先前的小龙虾尾肉反倾销年度审查中,曾使用从葡萄牙进口到西班牙的小龙虾相关数据作为评估来自中国小龙虾的生产要素价值依据,但是在本次年度审查中,商务部认为从葡萄牙进口到西班牙的小龙虾的数量急剧锐减,其数量不足以构成替代价值的计算基础。因而,商务部最终选择了澳大利亚的数据。至于对于“西班牙研究报告”的拒绝,商务部认为,“西班牙研究报告”本身并非一套独立的数据体系,没有经过定期更新而且也并非由官方所公布,而且其中数据是基于大量的假设和可能不完全或不准确估算的数据进行平均计算的结果。

法院判决认为:商务部选用澳大利亚作为确定淡水小龙虾替代价值来源地的决定是合理的。

2. 选用一个公司的数据作为生产要素价值的最佳可获得信息是否合理 原告认为,在计算反倾销年度审查期间澳大利亚活体小龙虾数量和价格时,商务部拒绝使用澳大利亚农业和资源经济局(ABARE)提供的数据反而转向使用一个澳大利亚公司(马拉它加公司)的数据是错误的做法。商务部认为在决定采用马拉它加公司的价格表这一问题上其具有自由裁量权,前提是商务部所采用的评估生产要素价值的方法是合理的。由于中国小龙虾与澳大利亚的小型螯虾属于不同种类的虾类,澳大利亚的小型螯虾在体型上大于中国的小龙虾,因此商务部要选择与中国的小龙虾拥有可比性的螯虾的价格。而ABARE的统计数据包括了所有规格的澳大利亚螯虾,与较小的中国小龙虾不具有可比性。而马拉它加公司的数据却恰好反映了与中国小龙虾类似规格的澳大利亚小型螯虾的价格,因此,商务部选用

了马拉它加公司的数据。

法院判决认为：要判断该方法是否合理关键在于判断这种方法是否有实质性证据支持并且符合法律的规定。由于 ABARE 的数据中包含了对所有规格的螯虾的统计。澳大利亚的小型螯虾在体型上大于中国的小龙虾。而马拉加它公司的价格列表相对于 ABARE 的数据而言，更加适宜作为最佳可获得信息。因此，商务部的这一方法是合理的。

（二）反倾销程序中所涉及的期限问题

1. 商务部拒绝接受原告所提交的关于倾销商之间可能存在关联关系的信息是否合理

原告认为，其在 2001 年 11 月 1 日向商务部提交了编号为 28 - 32 的有关证据，表明倾销商之间存在着关联关系，这些证据属于公众可获得信息，而不是新的事实方面的信息。但是商务部仅接受了部分信息，而拒绝了其余信息。商务部认为，根据《联邦规则法典》第 19 章 351、301 节规定，本案中提交新的事实方面的信息最后期限为 2001 年 2 月 17 日，提交确定生产要素价值的公众可获得信息的最后期限为反倾销行政复审初裁结果公布之日起 20 日内，即 2001 年 11 月 1 日。关于倾销商之间关联关系的信息属于新的事实方面的信息，与确定生产要素价值无关，且超过了提交的最后期限，商务部不予接受。对于原告提交的材料中与确定替代价值有关，且符合有关期限规定的部分已予以接受。

法院判决认为：商务部的有关规则规定了在行政程序中利害关系方提交信息的期限限制。提交事实信息的最终期限为“整年后该月”(Anniversary Month)的最后一起 140 天内。^①在商务部公布了初步结果 20 天内，利害关系方可以提交公众可获得信息以评估生产要素的价值。因此，在本案中，存在着两种提交信息的期限：提交新的事实方面的信息最后期限为 2001 年 2 月 17 日；提交确定生产要素价值的公众可获得信息的最后期限为 2001 年 11 月 1 日。因此，商务部可以将原告于 11 月份提交的与生产要素价值评估无关的部分信息作为逾期提交的事实信息予以拒绝。

2. 商务部拒绝“宏腾”所提交的“新信息”是否正确 “宏腾”认为，其于 2002 年 3 月 19 日和 3 月 20 日提交的关于商务部“西班牙考察报告”的反驳并非新的事实方面的信息。商务部认为，“宏腾”所提交的信息不包含对任何另一利害关系方提供的事实信息的反驳、澄清或更正。另外，根据《联邦规则法典》第 19 章第 351.301(c)(1)节的规定，利害关系方可以对由其他利害关系方所提交的信息予以反驳或澄清，但是不能够对商务部已经记录在案的信息予以反驳或澄清。因此，商务部可以拒绝接受“宏腾”的反驳。

法院判决认为：如果按照商务部对于其本部门规则的此种解释，商务部可以通过将错误的事实方面的信息纳入到记录中而使利害关系方丧失任何反驳、澄清的机会。然而，根据《联邦规则法典》第 19 章第 351.301(c)(1)节规定，任何利害关系方在获悉其他利害关系方提交的信息 10 天以内，可以在本节规定的最后期限之前的任何时候提交事实方面的信息以反驳、澄清或者更正前述的信息。商务部在 2002 年 3 月 12 日将“西班牙考察报告”纳入到记录中后曾请各方对此作出相应的评论，并提出了最后期限即 2002 年 3 月 18 日，后顺延至 2002 年 3 月 19 日。“宏腾”遵守了这一最后期限的要求，但是商务部仍然将“宏腾”对于西班牙考察报告的反驳作为逾期提交的新的事实方面的信息予以拒绝。商务部拒绝“宏腾”所提交的信息的做法是错误的。因此，法院将该问题发回商务部重新考虑，以便将“宏腾”于 2002 年 3 月 19 日和 3 月 20 日所提交的信息作为行政记录的一部分，并且对这些信

息对商务部的最终决定可能产生的影响予以解释。

3. 商务部超过法定期限公布终裁决定是否导致该决定的自始无效 “博亚和其他公司”、“宏腾”认为,由于商务部没有在《反倾销法典》规定的最后期限内做出终裁决定,因此商务部的终裁决定自始无效。商务部认为,法律未规定商务部超出规定的期限做出终裁决定的后果或者惩罚。因此,《反倾销法典》所规定的最后期限是指导性的而不是命令性的。

法院判决认为:根据《美国法典》第19章第1675(a)(3)(A)节规定,商务部应当在其公布初裁决定后120天内公布其最终决定。本案中,商务部应当在2002年2月8日前做出终裁决定。但根据该法典规定,如果在120天内商务部无法完成其审查,可以将120天延展至180天。法院认为,法典的规定是指导性的而不是强制性的。虽然法典使用了“应当”这样的词语,从表面上看来属于强制性的,但是只有在法典同时规定了行政行为的期限要求和没有遵守该期限的后果时,这条规定才属于强制性的规定。商务部应当尽力在法定期限内做出决定,但是法律未规定商务部未能如期做出决定的法律后果。因此,即使商务部超过了做出终裁决定的期限,终裁决定也不是自始无效。

(三) 对两个出口商适用共同税率是否正确

“宏腾”认为,商务部对于两个出口商适用单一反倾销税率的做法是错误的。商务部认为,首先,两个出口商存在着控制关系,因此应将二者视为一个整体适用共同的税率。其次,在初裁和最终裁决审查过程中,“宏腾”都没有提出该问题。根据行政救济穷竭的原则,法院不应受理“宏腾”的这一异议。

法院判决认为:虽然行政救济穷竭原则要求当事人在向法院提出某项主张之前,首先要向相关的行政机构提出该主张。但是,法院对未分类案件没有绝对的穷竭要求。《美国法典》第28章第2637(d)节规定,国际贸易法院在适当时可以要求适用行政救济穷竭的原则。通过使用“在适当时”这样的字眼,议会授予法院在决定是否适用行政救济穷竭的原则时可以运用自由裁量权。因此,基于此种自由裁量权,法院可以决定行政救济穷竭原则的适用例外。法院在以下几种情况下可以适用该原则的例外:(1)适用该原则是没有意义的,或者适用该原则是不公正的而且仅是形式主义以至于在案件中原告也许不能得到行政机构所给予的救济;(2)在行政决定已公布后,一个在后的司法决定对现存法律进行了解释,这项新的决定已经实质上影响了行政机构的行为;(3)争议属于法律问题并且不需要进一步的事实证明,因此法院在不干涉行政机构的职责的情况下对该争议予以考虑;(4)原告坚信行政机构拒绝遵守明显适用的先例。

在行政案件中,如果原告对于某个具体问题的简要陈述已经足够引起行政机构对此问题的关注,并且为行政机构解决该问题提供了机会,那么行政机构未能解决原告提出的问题并不能成为该机构援引行政救济穷竭原则的理由,以免使原告丧失获得司法救济的机会。本案中,商务部完全曾有机会解决该问题,因此,“宏腾”可以向法院提出该项争议。

商务部对两个公司适用单一的反倾销税率,这种做法被称之为折叠法(collapsing methodology),即将两个或者更多的经济实体“折叠”为一个经济实体而适用同一税率。《反倾销法典》本身并没有明确规定此种“折叠法”,实践中商务部曾对市场经济国家的经济实体使用过这种方法,但是在本案中,商务部采用此种方法的对象为非市场经济国家的经济实体,而且商务部适用此方法的方式亦不同于对市场经济国家的经济实体适用此方法

的方式。^②因此,法院将该问题发回商务部重新审查,并指示商务部就下列问题做充分的解释:(1)对非市场经济国家的经济实体适用“折叠法”是为《反倾销法典》所允许的做法的理由;(2)对两个出口商采用“折叠法”为正确做法的理由。

三、简要评析

根据美国《反倾销法典》的规定,反倾销案件由美国国际贸易委员会和美国商务部负责管辖。国际贸易委员会的职能是调查和裁决外来的倾销产品是否对本国同类工业造成了损害,商务部的职能是调查和裁决外来的进口产品是否低于正常价值在美国市场上倾销,并计算出倾销的幅度。如果国际贸易委员会裁决损害成立且商务部也裁决倾销成立,商务部将发布征收反倾销税的命令,由海关执行。当某种商品自被征收反倾销税之日起满1年开始,商务部每年对上一年度的被征税商品的倾销幅度进行行政审查,若在连续3年的审查中达到最低倾销幅度(低于0.5%)或没有倾销幅度,则可由美国商务部撤销反倾销税命令。

本案中,美国国际贸易法院所审查的即是商务部做出的淡水小龙虾反倾销年度审查的终裁决定。本案不仅所涉当事方众多,而且争议焦点竟达十个之多。但是,通过归纳,我们不难发现,原告和第三方主要是围绕对于最佳可获得信息的选择和反倾销年度审查中的期限问题提出异议的。在解决这些争议的过程中,法院始终坚持商务部具有广泛的自由裁量权,法院审查的标准是商务部做出这些决定时是否有实质性证据支持并符合法律的规定。

根据美国《关税法》第771(8)(A)条规定,美国商务部有权认定出口国是否属于“非市场经济国家”,而且美国法院不能对此种认定结果进行司法审查。在反倾销程序中,美国商务部历来将中国视为“非市场经济国家”,因而在确定来自中国的进口商品的正常价值时,通常使用替代国的相同或类似产品的有关数据。商务部在反复强调其在选择替代国时的自由裁量权后,提出了拒绝采用西班牙的理由,以最佳可获得信息为由采用了澳大利亚作为替代国。法院支持了这一决定,认为商务部的理由有实质性证据支持并符合法律的规定。另外,本案中我国的部分应诉企业拒绝对证据质证,导致了商务部采用了可获得的相反事实,即适用了申请方所提供的证据。商务部据此做出的裁决显然对应诉方是不利的。法院支持了商务部的做法,认为应诉企业拒绝质证是未尽最大努力配合商务部的调查,商务部有权根据其掌握的最佳可获得信息做出裁决。

本案中的另一重要焦点是反倾销年度审查中的期限问题。这些期限包括提交新的事实方面信息的期限,提交与确定生产要素价值有关的公众可获得信息的期限,提交对其他利害关系方提供的信息予以反驳的信息的期限,以及美国商务部做出最终决定的期限。由于不同性质的信息提交的期限不同,诉讼各方之间对信息的性质也展开了争论。法院支持了商务部的大多数关于期限问题的决定,仅认为商务部拒绝“宏腾”提交的信息没有依据,要

注释:

① 根据美国《联邦规则法典》第19章351.302节规定,“整年后该月”指某项法令或者调查中止令颁发日所在的公历月份。本案中,商务部于1997年9月15日发布了来自中国的淡水小龙虾尾肉征收反倾销税的法令。因此,9月份为本案的“整年后该月”。

② 商务部在小龙虾以前的反倾销年度审查中对非市场经济国家的出口商就曾使用过“折叠法”,但由于当时商务部所采用的“折叠法”符合对市场经济国家的经济实体采用“折叠法”的规则,因而是为《反倾销法典》所允许的。

求商务部重新予以考虑。法院在期限问题上采用了双重标准,即一方面认为商务部有权拒绝逾期提交的信息,一方面认为第三方对商务部逾期做出的终裁决定的效力提出的质疑没有依据。换言之,商务部既可以以超过期限为由拒绝逾期提交的信息,又可以超过期限做出终裁决定,而且此种做法还能够得到美国国际贸易法院的支持,这便是形式上公平、严谨的美国反倾销调查和裁决制度所赋予商务部广泛的自由裁量权的结果。

本案对我国面临在美反倾销诉讼的中国企业而言,有如下启示:在商务部对最佳可获得信息进行选择时,面对商务部认定中国为非市场经济国家的不利局面,中国企业应积极提交对自己更为有利的替代价值信息;积极参加对证据的质证,以避免商务部获得采用可获得相反事实的口实;掌握了解美国反倾销程序的期限规定,以避免对己方有利的信息因逾期提交而被商务部拒绝。

(作者单位:复旦大学)

(上接第29页)

(理,防止其他企业侵犯本企业专利,建立本企业专利信息数据库,对技术情报进行系统收集与整理,定期查询专利文献,提供企业专利工作决策依据等专利管理机构应履行的基本职能;(4)建立并完善企业内部专利工作的奖惩制度,除对技术发明人员制定专利奖励措施之外,由于企业专利管理机构及人员的工作质量直接决定着企业专利工作的水平和实际效果,影响企业的生产经营业绩和市场竞争能力,因此,制定和完善对专利管理机构及工作人员的激励奖惩制度就显得极为必要。

(作者单位:上海对外贸易学院)

