

从美国反倾销立案程序谈我国企业面对反倾销形势的冷思考

陈泰锋

摘要: 本文旨在澄清国人对反倾销问题的某些错误认识,并在此基础上,就美国反倾销的立案程序本身,提出我国企业应对反倾销的方略。

关键词: 中美贸易摩擦;反倾销立案;冷思考

中图分类号: F753 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2005)01-0034-05

自1979年欧共体对我国出口的糖精及盐类提起第一例反倾销案以来,目前我国已成为全球反倾销调查最多的国家。据统计,1995~2002年WTO成员共发起反倾销诉讼案2 160起,其中对中国大陆的高达308起,占同期反倾销案总量的14.3%。2003年上半年,根据WTO公布“反倾销调查报告”,共有18个WTO成员发起了79宗反倾销调查,其中中国大陆共受到12起反倾销起诉,在WTO成员中排名第1位。2003年下半年,有14个WTO成员对30个不同的国家地区共发起了115起反倾销调查,中国大陆依然是受到反倾销调查最多的国家。目前,对中国大陆进行反倾销立案的国家已从发达国家迅速向发展中国家蔓延,美国、欧盟和印度居前3位。遭遇反倾销起诉的产品高度集中在几个具有代表性的产业:一

大失误,波音公司的被动局面就难以扭转。

双寡头格局是寡头垄断市场结构的一个特例,由于其成员企业具有近乎完备的市场信息,因此竞争与合谋取决于双方实力对比。企业的占优策略并不总是显而易见的,在某些情况下,公司管理层需要通过努力才能确立占优策略并进而将其付诸实施。占优策略能够使得竞争中的一方获得绝对的优势,当双寡头中的一方拥有占优策略时,其唯一的竞争对手将处于绝对的被动地位。波音公司与空中客车公司间正在进行的竞争过程最好地诠释了这一结论。

(作者单位:北京工商大学)

参考文献:

- [1] 邓寿鹏.发展民用航空产业新起点[M].北京:航空工业出版社,1993.
- [2] 顾诵芬,史超礼.世界航空发展史[M].郑州:河南科学技术出版社,1998.
- [3] 哈尔·瓦里安.微观经济学(高级教程)第三版[M].北京:经济科学出版社,1997.
- [4] 张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1996.
- [5] Useem, Jerry, 2000, Boeing VS. Boeing, FORTUNE, 10/02.

是普通金属及其制品；二是化工和化工类产品；三是纺织品。而这些产品往往都是中国大陆目前最具有竞争力的产品。尤为引人瞩目的是，从纺织品到家具，从电池到彩电，2003年中美贸易摩擦硝烟不断。在后WTO时代，中美贸易摩擦的频繁发生，摩擦数量的迅速增加，已经成为我国对外开放中面临的重大问题，特别是由贸易顺差引发的对人民币升值的预期和资本市场开放的压力将对我国经济增长产生巨大影响。因此，我们必须正视和重视中美之间的贸易摩擦问题，做到：冷静观察、沉着应对、稳住阵脚、为我所用。在充分把握和理解美国反倾销立案程序的基础上，维护我国企业的合法权益。

一、当前我国反倾销的冷思考

据商务部统计，2003年，共有19个国家和地区对中国反倾销、保障措施及特保立案59起，涉案金额约22亿美元，涉案金额同2002年相比，增长了178%。从案件数量看，美国立案11起，居首位；从涉案金额看，美国、欧盟、秘鲁、土耳其居前4位，其中美国最为突出，达18.5亿美元，占涉案总金额的84.1%。截至2004年5月底，已有34个国家和地区发起了637起涉及中国出口产品的反倾销、反补贴、保障措施及特保调查。其中，2004年第一季度我国在国外遭受的反倾销案件比去年同期增加了80%多，金额达到了3.3亿美元，是去年同期的15倍多。究其原因，这固然与世界经济低迷、贸易保护主义抬头、对华“非市场经济”国家身份的认定等外在因素有关。但另一方面，经历了多次反倾销起诉的中国企业也应该更多地反思自己。为什么按照全球产业转移规律、资源配置优势、产业链分布、劳动力比较优势，本应名正言顺地成为某些产业制造中心的中国，反而会常常遭“反倾销”的起诉呢？为什么中国的彩电、家具或是纺织品出口价格很低，利润很低甚至该挣的钱都没拿到手，反倒官司缠身呢？为什么在国外的行业协会联手攻击我们企业的同时，中国的彩电企业却流露出“各扫门前雪”的冷淡？还有，如此众多的反倾销起诉是不是与长期以来我国“片面地强调努力扩大出口”、“奖出限入政策”、“宽出严进观念”、“出口市场过分集中”、“出口产品结构失衡”、“行政干预过多”、“市场经济体制建设滞后”等因素有关呢？看来，某些国内企业以及外贸政策本身的问题也是授人以柄的一个重要原因。入世并不意味着“天堑变通途”，一旦进入了世界贸易的赛场，就得学会竞争的手段，那种低效益利用自然和资金资源及滥用廉价劳动力而又容易落人口实的做法是到了该好好反思的时候了。在中国已经成为贸易大国，跻身全球前4，外贸出口高速增长，更多的“中国制造”正在打入国际市场，到2005年，中国大多数企业和一些自然人都将有外贸经营权。这意味着国际、国内市场竞争都将达到高潮，而在激烈的竞争中，如何避免和应对可能出现的贸易摩擦，也许将成为中国企业的必修课。

目前，一提倾销和反倾销，就想到WTO《反倾销协议》，然而，稍加对WTO规则体系性质以及对反倾销立案法律依据的了解就会发现，无论哪个国家发起反倾销起诉都是以本国国内法作为主要立案依据，因而各国在发起反倾销起诉的程序、立案要求和条件等具体做法都不完全相同，加之反倾销起诉和应诉本身就是一个技术性非常强的事务，因此，就我国而言，积极应对国外对华反倾销起诉，关键在于学习和研究别国反倾销的法律制度。以美国为例，美国的反倾销法是世界最庞杂、也是最规范的法律，它早于WTO《反倾销协议》，并成为WTO《反倾销协议》创立和发展的重要法律渊源和依据。实际上，在WTO成员间发生反倾销贸易争端时，WTO《反倾销协议》也仅仅是一种参考，当WTO成员将其争端

提交WTO进行裁决时,主要依据《争端解决机制》进行裁决,而非《反倾销协议》。

再者,判断是否存在倾销的唯一标准就是出口价格是否过低,习惯上将出口价格与正常价值之差称为倾销幅度,这是确定征收反倾销税率的最重要依据。但是,需要强调的是存在倾销并非一定意味着会招致进口国的反倾销。因为实施反倾销的条件除了存在倾销的事实之外,还要有“同类产业损害”和“倾销与产业损害之间存在因果关系”这两个重要条件。因此,一国要发起反倾销起诉,其必需的程序是要提交本国同类产业受到进口倾销商品损害的事实,并开展相应的损害调查。除此之外,在实施主体上,倾销和反倾销也存在较大的差异,倾销的主体是出口国的企业,而发起反倾销起诉的主体是进口国指定的政府机构,如商务部。

最后,必须强调的是,从法理角度来说,倾销是一种违背市场经济公平竞争原则的不公平贸易行为,而反倾销则是WTO允许成员用以保护本国国内产业和市场,抵制进口不正当竞争的消极手段,是一种合法、合理的贸易行为。

二、美国反倾销起诉的立案程序

与欧盟的反倾销制度不同,美国为其“反倾销”设置了两个受理机构,一个是美国商务部(DOC),另一个是美国国际贸易委员会(ITC)。按其分工,前者负责调查并确定被申诉企业的倾销行为,并决定是否对被诉产品的美国进口商征收反倾销税,后者负责调查并确定被诉的倾销产品有没有对美国工业造成损害,或构成损害威胁或阻碍美国某工业的建立。这两个主管机构除他们的调查结果存在法律关系外,行政上各司其职,互无隶属关系。美国反倾销调查程序为:(1) 起诉及立案调查。一般是由美国同类产品的制造商、生产商或批发商;该种工业内有代表性的注册工会认可的工人团体;同种工业的工业协会或商业协会提起申诉。DOC在接到申诉书后20天内作出是否立案调查的决定。ITC收到申诉书后并不审核申诉理由是否充分,在7天内开始调查,如果DOC对申诉案件决定不受理,则ITC的调查自动终止。(2) 问卷调查。在DOC决定立案调查后,通常要在宣布后的一两周内向有关出口商和进口商发出调查问卷,并在30天内收回问卷。调查问卷要求提供的内容相当广泛,包括被指控倾销产品的国内销售、出口数量及价格、生产成本及各个环节的数据和证据。ITC在开始调查时,也同样要发出调查问卷,并在7至14天收回问卷。由于问卷所涉内容将是美国的DOC和ITC作出裁决时的基本依据,因此,DOC和ITC都会以各种手段加以核实。因此,涉案企业应对其问卷认真对待。(3) 初裁。首先是ITC的初裁。ITC依据问卷调查所获得的各种有关资料,在45天内必须作出是否损害的初裁。DOC的初裁,在ITC初裁之后进行。该部在接到申诉书后的160天内必须作出进口产品是否低于公平价值销售的初裁(如果情况复杂可延长50天)。初裁结果应在美联邦公报上刊登,征求有关方面的意见。如对初裁结果有异议,可要求DOC举行听证会进行辩论。初裁的结果,如果ITC的裁决是肯定的,案件继续进行;如果是否定的,ITC和DOC都要终止调查,诉讼程序结束。(4) 核查及终裁。在收回调查问卷后,DOC和ITC将进行核查,在核查和举行听证会的基础上,它们分别作出各自的最终裁决。DOC的终裁,通常在初裁后的75天内作出(情况复杂,可延长60天)。如果DOC的终裁是肯定的,应载明具体的倾销幅度;如果终裁是否定的,调查即告结束。ITC的终裁,应在DOC作出肯定性终裁后的45天内作出。如果DOC和ITC的终裁都是否定的,反倾销程序就终止。如果它们的终裁都是肯定的,则DOC在收到ITC终裁后的7天

内发出征收反倾销税的命令。(5) 行政审查及日落审查过程。根据美国法律规定,当某种商品被征收反倾销税满1年开始,每年都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消反倾销税命令。另外,当被征收反倾销税的商品在反倾销税命令满5年时可以进行日落审查过程。即审查如果撤消反倾销命令后,倾销是否会继续或再次发生(由美国商务部决定);或者如果命令撤消,对美国国内行业的损害是否可能持续下去或再次发生(由ITC决定)。若以上任何一个决定是否定的,反倾销命令必须终止。一般日落审查过程有一个法定启动期限,该期限在反倾销税命令满5年的前30天开始。(6) 上诉。如果反倾销当事人对反倾销案的仲裁不服,可以先上诉美国国际贸易法院。如仍不服,再上诉美国海关与专利法院。上诉的期限一般为30天。即起诉在该项商品仲裁决定在联邦公报上公布后30天内提出。法院在其判决后10天内在联邦公报上公布最终判决。

三、美国反倾销起诉立案程序的剖析

在正确理解和把握美国反倾销起诉的立案程序时,有3个问题特别需要强调。首先是“非市场经济国家”问题。长期以来,美国认为中国是“非市场经济国家”,因而在进行倾销幅度的确定时,采用“替代国”制度,这一认定使中国企业失去了以自己本国的销售价作为美国的“正常价值”的基础,这就往往使中国企业一开始就被置于极为不利的地位,因为选择第三国的销售价为基价的话,即使是相当公平的评估,也会因不同的运输、包装、售后服务、仓储要求等无数的干扰因素而使估出的价位与真实价位大相径庭。其次是“中止协议”问题。按照美国有关法律规定,在反倾销的终裁之前,初裁肯定之后,被调查的企业可以与DOC达成一个所谓的“中止协议”或“数量限制协议”来换取DOC和ITC的所谓中止继续反倾销调查或征收反倾销税的决定。前者是指出口商同意停止出口或提高受到倾销指控产品的出口价,后者则指出口商或出口商所在国(限所谓的“非市场经济国家”)与美国DOC达成限制涉案产品出口到美国的数量。这两种处理方法对出口商有利有弊,是否采用需根据出口商的实际情况决定。有利之处在于一旦出口产品遭遇外国反倾销调查,出口商在积极应诉的同时也要注意调整应对策略,适时达成“中止协议”结束诉争,以期保住市场份额。但“中止协议”决定权完全取决于DOC、ITC和相关美方当事人的选择。而且,在真正达成上述协议时,即使有关出口商认真履行,美国DOC也随时可以种种借口中途撤销而改成征收反倾销税。对此,相关企业应有足够的心理准备。最后是征收反倾销税问题。在正常情况下,美国对某进口产品征收反倾销税的最早时间为DOC初裁之日起,即如果DOC初裁的裁决确定出口产品的倾销幅度时,则从该日之后进入美国海关关境的调查产品,美国海关将要求进口方支付相当于该初裁倾销幅度的保证金或担保。当然,最终反倾销税率将根据DOC最终裁决的结果来确定,原则是:如果最终倾销幅度高于初裁幅度时,不追加征收;反之,美国海关将多征收的部分退还给进口商。因此,对于出口产品可能会受到美国反倾销影响的时间为申诉之日起的第160天(如果有关的时间没有延长的话),而并非是在终裁之后。这就要求我国企业尽早应诉,否则,即使终裁是否定终裁,但由于在整个调查期间内临时反倾销税的征收,也会或多或少地影响出口商品在进口国市场的地位。

四、我国企业应对反倾销的方略

出口企业一旦受到反倾销申诉,积极应诉是维护其自身合法权益唯一的最有效手段。具体来说,要把握好3个基本原则。第一,积极应对原则,也可以成为集体应对原则,其基本精神就是“众志成城”。因为,应对反倾销申诉是一个系统工程,涉案企业需要在政府的主导下,在行业协会和商会的配合下,相互协商采取共同的最有利的方案。近年来,为了防止出口企业“免费搭车”的现象,我国引入了“谁应诉、谁受益”的原则,而且许多国家也改变了过去对我国所有企业裁定统一反倾销税率的做法,而是根据应诉企业的实际“生产要素”为基础计算各个应诉企业的“倾销幅度”。因此,积极应诉的企业有可能获得比较低的税率,而未应诉的企业得到的“统一税率”往往大于应诉企业的税率。例如,在我国浓缩苹果汁企业上诉美国反倾销案中,10家应诉企业中的6家获得“零税率”,4家获3.38%的加权平均税率,未应诉企业税率一律为51.74%。第二,依法应对原则。也就是说“以彼之盾,御彼之矛”。在多数反倾销案中,出口商与进口商的利益是一致的,所以出口企业应与进口商和当地有影响力的消费者组织结成战略联盟,通过进口商或消费者组织向政府有关部门施加影响,从而作出有利于我方的判决。另一方面,由于应诉反倾销通常是在国外完成的,因此,必须要选择外国律师,最好聘请既懂美国反倾销法又了解美国反倾销调查程序及我国企业法律和国际贸易规则的律师。如果企业聘用这类法律专家服务企业,就可以达到事半功倍目的。第三,理性应对原则。归纳起来,一是“善战者不怒”,二是“不为威逼,不为利为”。在应对反倾销的问题上,应时刻保持理性态度。首先,企业应当了解自己是否属于必须应诉的企业。尽管美国企业在申诉书中列明了我国部分出口企业,但申诉书中所列的出口企业清单不一定完全,也可能有误,如果在黑名单上的企业确实在调查期间内没有向美国出口,则不属于应诉企业。其次,认真做好应诉的各项准备工作,应诉企业只有提供各种应诉的数据和证据,做到有问必答,才能取信于进口国反倾销机构。从美国反倾销程序来看,DOC和ITC一般会在立案后的25天内召开听证会,应诉企业必须把握机会,针对申诉方的指控要点,从事实上和法律上进行申辩和反驳。另外,要认真填写问卷调查。特别要按照国际会计准则标准填写企业财务会计报表和审计报告,所有材料最好翻译成调查国文字或附有英文译文。此外,还要严格遵守应诉时限。最后,及时申请复审。产品一旦被进口国征收反倾销税,并不意味着出口企业被判了死刑。在开拓其他市场的同时,企业还可积极通过各种复审来寻求推翻原判。如果经过复审,当局确定反倾销税届满而终止将导致倾销和损害的继续或再发生,则可继续征收反倾销税。复审的程序与初次反倾销调查的程序一样。鉴于此,我方应从初次反倾销调查中吸取教训,及时申请年度复审,主动配合日落复审,争取通过复审终止反倾销税的征收。

(作者单位:对外经济贸易大学)

参考文献:

- [1] 于永达,戴天宇.反倾销理论与实务[M].北京:清华大学出版社,2004.
- [2] 桑百川.入世与中国企业发展策略[M].北京:对外经贸大学出版社,2004.
- [3] 高永富,张玉卿.国际反倾销法[M].上海:复旦大学出版社,2001.
- [4] 蒋荣斌,邓志能.WTO协议与争端案例[M].南宁:广西出版社,2001.
- [5] 孟醒.如何成为入世赢家[M].北京:中国编译出版社,2002.