

评析美国对华重型锻造 手工工具反倾销诉讼案

周 丹 龚柏华

摘 要: 本文涉及中国公司针对美国商务部裁决对华重型锻造手工工具征收反倾销税向美国国际贸易法院提起诉讼的案件。简要评析了司法审查过程中所涉及的有关分别税率问题、适用可得事实和不利用可得事实问题、二手信息问题,这对中国公司在日后如何获取有利税率具有一定的借鉴作用。

关键词: 反倾销; 司法审查; 分别税率; 可得事实; 不利推断

中图分类号: D 416 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2005)02-0048-06

2004年9月13日,美国国际贸易法院继“山东华荣I案”后,再一次受理山东华荣与辽宁机械提起有关美国商务部对其撬棒/楔子赋予及确定分别税率的案件。法院最终部分维持美国商务部的行政复审终裁,同时指令美国商务部重新审查并充分解释选用139.31%税率所依据的证据。本案原告历经多次行政复审及司法审查,反反复复,文章对有关分别税率问题、适用可得事实及不利可得事实问题、二手信息问题进行了简要评析。

一、基本案情

2000年2月14日,应几家中国实体包括山东华荣和辽宁机械的申请,美国商务部在《联邦记事》上刊载《反倾销与反补贴行政复审发起通知》,正式开始对反倾销令进行第九次行政复审,复审期间为1999年2月1日至2000年1月31日。之后,美国商务部发放了调查问卷及补充调查问卷。山东华荣和辽宁机械对此作出了及时的答复,美国商务部根据答复初步裁定赋予山东华荣和辽宁机械独立于中国实体的分别税率。山东华荣、辽宁机械受诉撬棒/楔子的初裁独立税率分别为0.44%和0.01%,而中国统一实体受诉撬棒/楔子的初裁税率是139.31%。

美国商务部通知山东华荣和辽宁机械,将对它们提供的销售及生产要素信息进行核查。2001年4月23日至26日,美国商务部核查官前往大连市调查辽宁机械提供的数据,5月2日至9日又前往山东省东平地区调查华荣集团。经核查,美国商务部发现山东华荣是受诉产品撬棒/楔子的实际出口商,而辽宁机械主要限于处理运输单证与支付凭证。因此,辽宁机械声称的大量销售行为实际上是山东华荣所为。

2001年9月17日,美国商务部在对调查问卷答复与核查所得信息进行分析后,根据可

得事实和不利可得事实原则,认定山东华荣和辽宁机械未尽其最大努力满足美国商务部信息提交信息要求,终裁赋予该两家公司撬棒/楔子的中国统一税率47.88%。

山东华荣和辽宁机械向美国国际贸易法院提起诉讼(下称“山东华荣I案”)。它们认为美国商务部的裁定缺乏实质性证据的支持或在其他方面不符合法律。美国国际贸易法院依据美国法典第28章第1581条第3款和第19章第1516条A第1款受理该案。2003年10月22日,美国国际贸易法院裁决发回美国商务部重审,指令其对原告(山东华荣和辽宁机械)享有分别税率问题进行进一步审理。

美国商务部根据法院指令赋予山东华荣与辽宁机械分别税率,但却选用赋予另一家中国公司天津机械的139.31%税率作为山东华荣与辽宁机械的分别税率。

山东华荣和辽宁机械对此再一次向美国国际贸易法院提起诉讼。2004年9月13日,美国国际贸易法院裁决美国商务部选用的139.31%的反倾销税率不合理,缺乏证明力和实质性证据支持。部分维持美国商务部的行政复审终裁,同时指令美国商务部重新审查并充分解释选用139.31%税率所依据的证据。

二、法院分析

依照《1980年海关法院法》的规定设立的美国国际贸易法院宗旨在于“借助司法审查,限制行政机关在进行反倾销及反补贴调查时拥有的自由裁量权,保证法律以国会预期的严格方式得以执行”。美国法典第19章第1516(a)节的规定,美国国际贸易法院在审理反倾销案件时,可根据不同的审理对象适用不同的司法审查标准,即“行政机关(构)所作的裁定、认定或结论是否具备案卷记录中的实质性证据支持,或在其他方面符合法律”。美国国际贸易法院的法官们在不同案件中对“实质性证据”均作了详尽的解释。“实质性证据”意指“具有合理心智的人能够接受并足以支持结论的相关证据”。

1. 分别税率问题 2001年9月17日,美国商务部终裁拒绝山东华荣与辽宁机械有关分别税率的证据,并根据政府控制推论赋予它们中国统一税率。美国商务部主要是依据可得事实与不利可得事实原则做出此裁决的。针对可得事实的使用,美国法典第19章,即美国1930年关税法,作出了较详细的规定,美国法典第19章第1677条E第1款规定:“一般原则,若:(1)案卷记录中没有必需的信息;或者(2)一个利害关系方或任何其他入:(A)拒绝提交主管当局(即美国商务部)或国际贸易委员会按本小节规定要求提交的信息;(B)未能在提交信息的最后期限前或未能依照规定的格式及方式提交此种信息,但本规定应受制于第1677条M第3款第1项及第5款;(C)明显妨碍依本小节规定进行的调查;(D)虽提供了此种信息,但该信息无法按第1677条M第9款规定予以核查;则主管当局及国际贸易委员会在依本章规定做出适当的裁决时,应使用其他可得事实,但此种使用应受制于第1677条M第4款的规定”。在此情形下,美国商务部及国际贸易委员会必须基于案件存放的所有证据作出裁决,同时应对这些证据加以权衡以确定哪个证据对其正在审理的问题最具证明力。

美国法典第19章第1677E第2款进一步规定:“不利推断。若主管当局(美国商务部)或国际贸易委员会认定,利害关系方通过未尽其最大努力满足主管当局(美国商务部)或

国际贸易委员会提交信息的要求而未与其合作,主管当局(美国商务部)或国际贸易委员会可在从其他可得事实中进行选择时,使用不利于该方利益的推断,作出适当裁决。

在山东华荣I案中,美国国际贸易法院裁决,基于山东华荣和辽宁机械未通过核查和充分合作的实质导致公司提交数据的完整性受到折损,因而美国商务部针对山东华荣与辽宁机械的销售数据和生产要素使用可得事实和不利可得事实原则是合理的。同时法院也认为,美国商务部不能基于可得事实推断赋予山东华荣和辽宁机械中国统一税率,因为他们确提供证据证明其有资格享有分别税率,同时也无迹象表明任何必需信息缺失或不完整。换言之,针对山东华荣与辽宁机械销售数据和生产要素适用可得事实和不利可得事实是合理的,但该做法不能同样适用于“山东华荣与辽宁机械(被申诉方)不受国家控制”的证据调查中。

对于美国商务部诉诸不利可得事实,法院认为,案卷记录表明山东华荣与辽宁机械及时提交的信息似乎足以满足美国商务部有关独立于国家控制的信息提供要求。并且山东华荣与辽宁机械提交的销售数据以及山东华荣的生产要素数据不同于它们独立于国家控制相关的数据,因而很难理解商务部有关销售和生产要素数据的认定如何能构成确认有关独立于国家控制时适用不利可得事实的基础。

因此,美国国际贸易法院在山东华荣I案的发回重审裁决中,指示美国商务部须“重新审查山东华荣和辽宁机械被赋予中国统一税率这一项”。美国商务部据此重新审查了终裁中的分别税率问题,未发现被申诉方提交的分别税率信息不符合要求,故裁定山东华荣与辽宁机械享有分别税率。本案中,诉讼双方均未对此认定提出异议,故法院维持美国商务部此裁定,赋予山东华荣和辽宁机械分别税率。因而,适用不利可得事实确定分别税率就成了本案争议的焦点。

2. 不利可得事实税率必须是可靠的且与其适用对象存在着“合理联系” 当利害关系方未尽最大努力满足美国商务部信息提交要求时,美国商务部可在从其他可得事实中进行选择时,使用不利于该方利益的推断,作出适当裁决。此种不利推断可包括对取自以下来源信息的依靠:(1)申诉书;(2)依本章进行的首次调查的终裁;(3)任何先前的复审或裁决;(4)任何其他存放于案卷记录之中的信息。

在山东华荣I案中,法院维持美国商务部针对山东华荣和辽宁机械销售数据及山东华荣生产要素数据适用不利可得事实的做法,因为“案卷记录表明,山东华荣和辽宁机械未尽其最大努力提供其销售信息以回复美国商务部的调查问卷。甚至,调查问卷回复中所包含的信息是有误的。因此,尽管法院认为美国商务部针对是否赋予分别税率时适用不利可得事实是不合理的,但是在具体计算分别税率方面适用不利可得事实却是合理的。

如果适用不利可得事实确定分别税率的话,美国商务部就可以诉诸广泛的信息来源。例如,根据美国法典第19章第1677 E第2款,美国商务部可适用申诉人提出的税率,调查终裁中的税率,这次复审的终裁税率是47.88%,两家受诉公司在先前反倾销税率中最高的,先前裁决中的税率,如在第7次行政复审(1997~1998年)中,山东华荣税率为1.27%,辽宁机械税率为0.00%;或任何其他置于案卷记录中的信息。美国商务部选用的139.31%税率,是在第8次行政复审中赋予中国另一家受诉企业天津机械进出口公司(TMC),而在随后的复审(1999~2000年)中,天津机械进出口公司的税率降至0.56%,在最近一次复审(2000~2001年)中,又降至0.25%。因此,美国商务部可选择的税率范围应该在0.00%至

47.88%之间。然而,美国商务部选用不利可得事实税率139.31%作为山东华荣和辽宁机械的倾销税率。139.31%税率是先前诉讼程序中出现的最高反倾销税率,并且是针对中国另一被申诉方天津机械进出口公司受诉产品撬棒/楔子计算出的税率。

本案中原告诉称,美国商务部所选用的税率是惩罚性税率,单从终裁中47.88%至139.31%的增幅就表明美国商务部选用139.31%税率是惩罚性的。“美国商务部未尽力选择一个实际税率”,相反,“仅选用最高可能的税率”、“139.31%税率之所以不合理是因为在针对撬棒/楔子而计算出的所有税率中,139.31%比其他税率高出90个百分点之多”。“139.31%税率不能证明原告可能的实际税率,是因为无任何证据表明原告的税率会有如此之高”。原告认为,“美国商务部声称该税率的证明力在于先前复审过程中另一家中国进出口公司被赋予139.31%税率。但美国商务部未提到这一事实:即山东华荣与辽宁机械均参与了第8次行政复议,他们倾销税率分别是28.96%与29.10%。美国商务部也未曾解释,天津机械进出口公司被赋予的税率从第8次复审中的139.31%降到第9次复审中的0.56%,降幅为138.75%,而山东华荣与辽宁机械的倾销税率却增加了近5倍。原告进一步主张,“既然计算该税率所依据的数据取自不同工厂和销售商,针对使用不同进口钢材制造出的不同种类的撬棒得出并且未经核实,那么该税率是不现实的。”

针对不予合作的被申诉方确定倾销税率一般是没有问题的,“美国商务部处于优势地位,他们可根据对市场与被申诉方个人的专业知识,选用那些对调查不予合作的被申诉方能产生恰当威慑作用的不利事实,来确定合理的倾销税率。”因此,美国商务部“在针对不予合作的被申诉方确定准确而又合理的倾销税率时,拥有广泛但非无限的自由裁量权。但美国商务部在行使自由裁量权时,不能仅出于敦促外国出口方配合美国商务部调查之目的,而且其所确定的税率应与特定产业的商业实践有某些联系。因而美国商务部只能在其自由裁量权限内选用与可得真实销售信息有联系的税率。”

美国商务部辩称,他们审查139.31%税率并确定其与原告享有的分别税率有联系,是因为该税率既“合理”又存在以下“现实基础”:该税率是在先前复审中针对另一个中国被申诉方天津机械进出口公司而计算的,因此它反映了近期中国被申诉方出口撬棒/楔子到美国的商业性行为。

法院认为,为了满足“具备实质性证据支持”要求,美国商务部不能仅仅围绕被申诉方不予合作推论,认为139.31%税率是“合理”并具有“现实基础”的。他们还应解释该税率如何与利害关系方存在合理的联系。这里的139.31%税率是在先前复审中针对另一家中国公司天津机械进出口公司计算的。尽管在第8次行政复议中山东华荣与辽宁机械的销售信息是可得的,但美国商务部仍然依据天津机械的销售信息来确定山东华荣与辽宁机械的倾销税率为139.31%。事实上,山东华荣与辽宁机械在第8次行政复议中提供的真实销售信息表明赋予他们的税率明显低于赋予天津机械的税率。山东华荣税率是28.96%,辽宁机械的税率是29.10%。最终,即使在第9次行政复议中针对山东华荣与辽宁机械计算的税率可能会高于他们在先前复审中被赋予的税率,但商务部仍无法解释为何税率会高出如此之多,近100个百分点。

考虑到以下原因:(1)美国商务部在第9次行政复议中分别赋予山东华荣与辽宁机械的税率与第8次行政复议中的税率相比,高出了5倍多;(2)同时美国商务部也未能解释其所选用的税率与山东华荣和辽宁机械在调查中提供的真实销售数据存在合理联系;(3)还有,

税率的大幅增长与“美国商务部应尽可能准确地确定倾销税率”这一法定要求相抵触；本案法院支持了原告，即山东华荣与辽宁机械的诉求，裁决美国商务部选用的139.31%税率既不合理，也缺乏证明力，不具备实质性证据的支持。发回美国商务部重新审理选用139.31%税率所适用的证据；如果美国商务部继续采用该税率，有必要对其裁定作出充分的解释，尤其要解释“未选用以往赋予原告的税率”的缘由。

3. 二手信息问题 本案讨论过程中，原告诉称，美国商务部依据“二手信息”确定不予合作被申诉方的倾销税率，因而美国商务部有必要证实其所确定的139.31%倾销税率所依据的信息。美国法典第19章第1677条E第3款规定，“在美国商务部或国际贸易委员会依靠二手信息而非在调查或复审过程中获取的信息之时，美国商务部或国际贸易委员会应在切实可行的范围内，根据可合理归其支配的独立信息来源，对该信息予以证实”。联邦行政法典第19章第351.308节规定的第二手信息可能包括，但并不限于“公布的价格表，官方进口统计数据、海关数据以及在特定的调查或复审过程中取自利害关系方的信息”。之所以要对二手信息予以核实，其原因主要在于：“二手信息可能并不完全可靠”，如申诉状属未经核查的主张，源自先前复审的信息则涉及与当前的复审不同的时间范围等。就此，美国商务部辩称他们选用的税率是以先前复审中赋予另一家中国公司的实际税率为基础的，并非根据二手信息，因而并不需要对此予以证实。现在也无必要讨论针对第三方计算出的税率是否构成第二手信息，因为法院根据其他理由将原告税率选用问题发回商务部重新审理。

然而，法院认为美国联邦巡回上诉法院对“证实要求”的基本原则的解释对本案具有指导意义：美国国会在美国法典第19章第1677条E第3款中规定“证实要求”显然旨在使不利可得事实税率成为原告实际税率的合理准确的评估，尽管该税率带有某些对不予合作起威慑作用必然的增加。美国国会并未打算授予美国商务部自由裁量权包括选用与被申诉人实际税率无任何关系的不合理的高税率的能力。尽管更高的不利税率具有更强的威慑作用，但国会仍通过证实要求来调和该威慑作用。只有这样才能阻止申诉书中不合理税率（或其他不利推断税率）成为现实税率，才能遏制美国商务部试图超越现实力求最大威慑作用的高税率。因此，根据美国联邦巡回法院推断，美国商务部仍然要确保其所选用的税率是被申诉方真实税率合理准确的评估。

三、简要评析

美国商务部根据“山东华荣I案”中美国国际贸易法院的指令赋予山东华荣与辽宁机械分别税率，且诉讼双方对此问题均未提出异议。故本案的争议焦点就围绕于美国商务部适用不利可得事实选择的139.31%的分别税率是否合理，是否具有证明力。美国商务部的法定职责，是尽可能准确地确定倾销税率，因而，美国商务部依据不利可得事实确定的税率必须是可靠的且与适用对象存在着“合理联系”的税率。而美国商务部选用的该139.31%税率是在先前复审过程中赋予另一家中国公司天津机械进出口公司受诉撬棒/楔子的税率，该税率比其他可得事实税率高出90个百分点多，增幅之大令人费解。美国商务部选择与被申诉人的实际倾销税率不存在联系、不合理的高税率的行为与美国国会的赋予其自由裁量权的初衷相违背。故本案法院支持了原告，即山东华荣与辽宁机械的诉求，认为“美国商务部选用的税率是不合理的，也无法证明如果原告配合美国商务部调查，他们的税率又将如

何,并带有某些对不予合作起威慑作用必然的增加”。

目前,在对非市场经济国家的出口产品进行反倾销调查或复审时,美国商务部向这些产品的出口商/生产商发放的调查问卷通常由4张表组成,即问卷A、C、D、E4表(问卷B表——“国内市场的销售或向第三国的销售”不适用于非市场经济国家)。问卷A表主要搜集与这些出口商/生产商的公司结构、会计实践、以及与其受诉产品的销售有关的一般信息,“分别税率”属于A表内容之一;问卷C表主要搜集有关美国市场的信息;问卷D表主要搜集与美国境内销售或销往美国的受诉产品有关的生产要素信息;问卷E表主要搜集有关在美国境内从事的进一步生产或装配的成本的信息。

一般情况下,美国商务部及国际贸易委员会享有自由裁量权根据被申诉人的调查问卷回复确定倾销税率。不过,当出现美国法典第19章第1677条E第1款所列情况,即被申诉人拒绝或未能在提交信息的最后期限或未能依照规定的格式及方式提交信息,或明显妨碍调查,或提供的信息未通过核查时,美国商务部及国际贸易委员会有权使用其他可得事实。需注意的一点是,美国商务部及国际贸易委员会在使用其他可得事实之前,需根据美国法典第19章第1677条M第4款给予被申诉人弥补或解释其回复中存在缺陷的机会。只有被申诉人未能对美国商务部提交信息的补充要求作出充分答复的情况下,美国商务部及美国国际贸易委员会方可使用其他可得事实取代缺失或不完整的信息。美国法典第19章第1677条M第4款规定的目的在于“防止对已尽其最大努力与美国商务部合作的企业无节制地使用其他可得事实”。但美国商务部及国际贸易委员会在使用其他可得事实时,如果能够作出“利害关系方未尽其最大努力满足美国商务部信息提交要求而未与其合作”的附加认定,美国法典第19章第1677条E第2款允许其作出对该利害关系方不利的推断。

因而,在反倾销案件中,中国受诉出口商/生产商欲获得有利的倾销税率,必须在调查问卷规定的期限前,在律师、会计师等专业人员的指导下对调查问卷作出完整及准确的答复;并派专人负责有关应诉、核查及复审工作;若出于某种原因,中国出口商/生产商无法以规定的格式、或在规定的期限前完成答复,其即应立刻与美国商务部联系,以寻求美国商务部同意的变通方法。

由于美国把中国视为非市场经济国家,实践中,更多的受诉出口商/生产商往往通过寻求独立于中国统一税率的分别税率来获取有利的裁决。中国企业如欲获取分别税率,必须在答复载有分别税率问题的美国商务部调查问卷A表时,及时向美国商务部提交充分的证据,证明法律上及事实上的政府控制不存在。但中国企业也应当注意防范美国商务部会选用与被申诉人实际税率无任何联系的不合理的高分别税率。日前美国商务部针对“分别税率”问题又发难地提出了3点修改调查程序的意见:第一,单独设立一个“分别裁决”的申请程序以取代目前使用的调查问卷A部分。第二,将“分别裁决”授予特定出口商和生产商的组合。第三,鉴于中国生产商与转售商之间的复杂关系,美国商务部准备完全改变目前的做法,即从“除非有相反的证据证明,否则假定生产商不知转售产品的最终目的地”改变为“除非有相反的证据证明,否则假定转售产品将销往美国”。如果此意见付诸实施,不仅将大大增加反倾销应诉的难度,而且还限制了较低的“分别裁决”的适用范围。

综上所述,尽管近几年来中国企业的反倾销诉讼意识及技巧日臻成熟,但中国企业在美国的反倾销应诉仍任重而道远。

(作者单位:复旦大学)