

评述美国国际贸易法院对中国木质 卧室家具反倾销裁决的司法审查

李娜 龚柏华

摘要: 本文涉及美国商务部在对华木质卧室家具反倾销案裁决中拒绝给予达艺家私单独税率待遇是否合法的问题,分析了美国国际贸易法院对该裁决的司法审查;并对该案的基本案情、法院分析进行了归纳,对其中涉及的主要法律问题作了简要评析。

关键词: 木质卧室家具;反倾销;正当程序;司法审查

中图分类号: D416 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)01-0051-07

美国对华木质卧室家具反倾销案涉案金额近10亿美元,是中国入世以来国外对华反倾销涉案金额最高的案件。从2003年12月11日美国商务部发布公告,决定对原产于中国的卧室用木制家具进行反倾销立案调查,到2004年12月28日美商务部对此案的反倾销终裁结果进行修正,历时一年多。

2005年8月23日,美国国际贸易法院对达艺家私诉美国商务部一案做出判决,判定在对华木质卧室家具反倾销案中商务部拒绝接受达艺提交证据的做法是不合法的,将此案发回商务部进行重新审查。

一、基本案情

2003年12月11日美国商务部发布公告,决定对原产于中国的卧室用木制家具进行反倾销立案调查。12月17日,美国商务部正式启动对华木质卧室家具反倾销立案调查。12月30日,美商务部首次向中国商务部和211家中国家具生产商发送“质量和价值”调查问卷(即“Q&V”调查问卷),要求在2004年1月9日前提交问卷。

2004年1月8日,达艺家私有限公司(Decca Hospitality Furnishings LLC)^①虽一直未接到美商务部直接通知,但仍按时提交了“Q&V”调查问卷。

2004年2月2日,美商务部第二次发送基本资料调查问卷^②, (即Section A问卷^③),要求在2月23日前提交问卷。这次只寄给中国商务部和7家认定属于“强制调查方”的企业,达艺不在这7家企业之内。

2004年3月2日,美商务部函告达艺拒绝接受其提交的“Q&V”调查问卷,并提及“此次拒绝并不阻止达艺在调查中提交附加信息”。2004年6月、7月,达艺分别提交了“Q&V”

调查问卷和证明其为香港公司的有关信息。

2004年6月24日,美商务部做出初裁,给予按时提交Section A问卷并能充分证明企业独立性的企业以单独税率待遇,达艺被排除在外。达艺对此不服,故在美国国际贸易法院对商务部做出的反倾销裁决提起诉讼。

2005年8月23日,美国国际贸易法院判决认为,美国商务部拒绝接受达艺提交的证据是不合法的。

二、法院分析

本案的背景是美国将中国视为非市场经济国家(“non-market economy”简称NME),在处理涉及NME的反倾销案件中,美商务部首先假定NME中所有的企业都是受政府控制的,进而将所有由政府控制的企业视为单一实体,因此对于所有政府控制企业都适用同一反倾销税税率(即普遍税率)。美商务部对非市场经济国家并非完全否定企业间的区别,而是允许企业进行反驳,对符合一定条件的企业可给予单独税率待遇,前提是必须证明法律事实上都“不受政府控制”。在实践中,如果企业能证明其是外资所有或者是香港企业(美认为香港的经济贸易是完全独立于中国大陆的),则给予单独税率待遇。达艺公司正是在申请单独税率待遇时,因提交证明自己不受中国政府控制的证据未被美商务部采纳,对商务部做出的反倾销终裁提出异议。

本案中双方争议的焦点是美商务部是否不恰当地拒绝了达艺提交的问卷,进而错误地将达艺认定为中国企业,而非中国香港企业,如果商务部的认定缺乏实质性证据支持,则该案件必须发回商务部重审。美国国际贸易法院做出发回商务部重申审查的判决主要是基于以下两点原因:一是美商务部没有就达艺公司是否为中国香港企业进行事实审查,因此法院推定达艺为中国香港公司;二是美商务部未能证明已及时向达艺发送Section A问卷,故法院推定商务部没有向达艺发送问卷。基于这两点,法院认定商务部拒绝采纳达艺提交的证据是不符合法律规定的,故发回重申。但同时法院也承认商务部如经过事实调查,在有充分证据的情形下,有权做出“达艺不是中国香港企业,并且已及时向达艺发送Section A问卷”的认定。

法院回顾了Transcom v. United States案,其中受诉中国企业未收到商务部调查问卷,没有提交任何证据来反驳“受政府控制”的假定,因此商务部认定该企业为政府控制企业,法院认为根据商务部实体法规定的明确要求,相关企业应该知道在反倾销调查中欲反驳“受政府控制”的假定必须提交相关证据,因此认定商务部的该做法是适当的;但法院接着指出本案中达艺家私在调查期间尽力提交有关证据,因此本案中要解决的焦点问题是“商务部拒绝采纳达艺提交的证据的行为是否适当”,对此商务部从4个方面进行了辩解,而法院也逐一进行了分析。

1. 关于达艺家私是否为利害关系方^①的争论 美商务部认为在发放Section A调查问卷时,达艺不是利害关系方,因此不需要向其寄送问卷,理由是商务部一贯假定中华人民共和国境内的所有企业都是由政府控制的,企业在推翻“受政府控制”的假定后才能成为利害关系方。对此法院从3个方面驳斥了商务部的主张:(1)法院认为商务部夸大了“受政府控制”这一假定的结果,该可推翻的假定仅仅创设了一个举证义务,并没有在中国商

务部和其境内企业间建立任何实际代理关系。由于中国商务部和境内企业间不存在代理关系,前者没有代表后者接受传票送达的授权,因此仅向前者发送调查问卷,而未向利害关系方提供如何反驳该假定的做法与其规则制定的目的“给予商务部欲获得信息的每一利害关系方以提交信息的要求通知”不符。并且商务部未就如何推翻该假定规定其他方法,所以对该假定做出的上述夸大解释没能为利害方提供有意义的进行反驳的机会,这一假定就毫无根据地成为不需证明的事实,使得假定变得武断任意,显然是不符合法律规定的。(2) 法院认为将如何反驳“受政府控制”假定的信息仅送达中国商务部,然后将未收到信息的企业没能提供所要求信息的行为用作证明其受政府控制,该信息获得方式是不合理的,因为如果企业不受政府控制,那它与中国商务部有关系的可能性是最低的,也就不可能从官方获得信息。司法上肯定商务部有权做出以上假定的部分原因是企业自身掌握着反驳受政府控制的最好信息,因此企业承担该举证责任是合适的,但是本案中商务部没有直接通知企业提供相关信息,这一做法使该假定不符合正当程序的要求。(3) 法院通过回顾商务部以往处理该问题的实践发现,商务部在该案中的解释与以往实践不符。商务部引证的裁决中只有3个是完全依赖中国商务部来通知应诉企业回答 Section A 调查问卷,而在其他裁决中,商务部明确指出其向所有已知方都发送了调查问卷,在至少一起案件中,商务部明确指出判定利害方未按时提交问卷的前提是该利害方已经受到了调查问卷。(4) 法院认为商务部在本案中的实践也削弱了其主张,在调查过程中,尽管假定“所有中国境内企业都是受政府控制的”,但商务部仍向有关企业直接寄送了“Q&V”调查问卷以及强制调查方适用的 Section A 调查问卷。该实践与将中国商务部视作所有在华企业的代理人的看法不一致,相反这表明在企业提交反驳“受政府控制”的信息之前,商务部已经将这些企业视作不受中国政府控制的合格利害关系方。基于上述分析,法院认为商务部对达艺家私在反倾销调查中的地位认定错误,达艺家私应该属于反倾销法中规定的利害关系方。

2. 关于通过中国商务部向利害方寄送调查问卷的方式是否可以信赖的争论 美商务部称信赖中国商务部向中国国内利害关系方转寄 Section A 调查问卷是合理的。理由是中国商务部在其网站上公布的商务部职能之一是“指导协调国外对中国出口商品的反倾销、反补贴、保障措施的应诉及相关工作”。具体说来,商务部称以往的实践证明中国商务部是可信的,并且在木质卧室家具案中一些利害方没有直接收到商务部寄送的调查问卷但却提交了答卷,因此信赖中国商务部向国内企业传递信息是合理的。对此法院从以下方面进行分析:(1) 法院认为商务部的法律规定商务部有义务向利害关系方寄送请求提供信息的书面通知,虽然这并不要求提供实际的信息请求通知,但是商务部寄送通知的方式必须能被合理地认为相当于提供实际通知。本案中商务部依赖中国政府机关之一的中国商务部来通知利害方,该通知方式不能被合理视作向利害方提供了实际通知。最高法院在 *Wuchter v. Pizzutti* 案中认定:“在某一行政机关没有向利害关系方转寄通知的职能时,信赖该机关通知利害方的方式是不合理的”,这一有关传票送达的规则同样适用于域外送达。在 *Koster V. Automark* 案中,法院认定:“外国政府在实践中可能由于裁量权的运用有时会履行传票送达职能,但政府的这一行为不是必然性的,而是带有某种不确定性,但是公民享有正当程序的权利不是建立在政府的恩惠或自由裁量权基础上而是需要有力的法律保证”。因此商务部信赖中国政府某一行政机关来提供通知是违背法理的。(2) 法院认为商务部不应该任意、反复无常地行使其行政权力,特别是在商务部自己已经明确必须履行的义务时更应该遵守

(在中国台湾半导体反倾销案中,商务部阐述了有关调查问卷的相关政策)。这样一来,商务部信赖中国商务部通知国内利害关系方的基础仅仅是后者的“恩惠或自由裁量权”,这是不合法的。行政法的基本原则之一就是行政机关做出最终决定时有自由裁量权但并不是说其有权忽视做出决定过程中的行政程序,也不能任意武断地使用行政程序。本案中中国商务部并没有负责向香港公司转寄信息的义务,而且商务部也未要求中国商务部将Section A 调查问卷传送第三方,因此法院认为商务部信赖中国商务部转寄通知信息的行为是不合法的,这种信赖也是不合理的。

3. 关于在未收到提交 Section A 调查问卷前提下,达艺家私是否应当知道需要提交相关信息的争论 在上述两点主张不被法院支持下,商务部退一步称:“即使达艺没有收到中国商务部的通知,鉴于以往裁决中需要参考 Section A 调查问卷的实践,达艺应当知道需要提交 Section A 调查问卷。”商务部认为,达艺应当从以往的裁决中推导出需要提交 Section A 调查问卷,而不是法律明文规定达艺要提交该调查问卷。法院认为商务部的这一理由站不住脚,其主张没有说服力。法院从以下3点进行了分析:(1)法院认为既然商务部明确公布了其提供直接通知的规定,那么当事人就没有义务去彻底检查商务部以前做出的裁决以便知晓自己的权利和义务。商务部发送“Q&V”调查问卷时同时附有一封信函告知“除了回答“Q&V”调查问卷外还需要提供其他信息,提交“Q&V”调查问卷并不能保证将获得单独税率待遇”。商务部对这句话的解释是,当事人要想获得单独税率待遇必须回答不同的调查问卷,法院认为商务部的此种解释可能算是对这句话一种理解方式,但是更好的一种解读“是商务部保留进一步询问有关信息的权利”。毕竟这句话也没有说清回答这份问卷会不会被选作强制调查方,单提交“Q&V”调查问卷是否足以使利害关系方享受单独税率,实际上有些回答问卷的企业被选作强制调查方,有些则没有被选中。特别是商务部直接通知了涉案企业要求其回答“Q&V”调查问卷,在未接到商务部通知的情况下,这些企业没有义务自己去确定商务部需要什么附加信息。《自由信息法》要求行政机关或者在《联邦公报》上公布其程序规则,或者向当事人及时告知真实的程序规则。行政机关有制定行政程序规则的权力,但是必须将规则公布于众,让公众知晓。(2)引证的以往裁决不能降低达艺对商务部抱有的合理预期,即商务部在反倾销调查中将遵循既定规则。在商务部举出的所有裁决中(有3件除外),商务部都尽力向当事人发送了调查问卷。法院列举了大量对华反倾销案中商务部的实践,比如在对华塑料袋反倾销案中,商务部给反倾销申请中提到的所有生产商和出口商以及构成进口数量80%的出口商都寄送了Section A 调查问卷,并且对没有回答问卷的企业又重新发送了调查问卷;在对华彩电反倾销案中,商务部向中国商务部寄送了调查问卷,请求后者将问卷告知所有调查期间被美国海关认定为出口受诉产品已达商业规模的出口商以及美国内产业在反倾销申请书中提到的中国企业;在对华鲜蒜反倾销案中,商务部认定一香港企业不合作的理由是该企业收到调查问卷后没有回答问卷。(3)尽管商务部宣称回答Section A 调查问卷是获得单独税率待遇的必要条件,但同时也承认“裁决中并没有特别规定今后的案件中必须要回答Section A 调查问卷,只是确立了一个标准假定,即将对所有中国境内企业适用同一普遍税率,除非企业有证据推翻该假定”。实际上,商务部以往对华反倾销裁决中对于外国企业如何获得单独税率几乎没有提及,这使商务部的主张备受质疑,比如在自行车案中,商务部认为“出口商为外国企业时不需要进行单独税率分析”。此外,商务部在一些案件中并不依据对Section A 调查

问卷的回答来给予企业单独税率待遇,而是依据其他信息,比如在对华鲜蒜反倾销案中,商务部很大程度上依据对“Q&V”调查问卷的回答来决定是否给予单独税率待遇,在该案中商务部授予没有回答其调查问卷的一香港企业单独税率待遇,唯一的理由是该企业的通讯地址在香港;在对华石油蜡烛反倾销案中则要求欲获得单独税率的企业同时回答“Q&V”调查问卷和Section A 调查问卷。在决定是否给予单独关税待遇时,商务部采取了两步走测试方法,第一步首先确定利害关系方是否受政府控制,如果发现一利害方不受政府控制,则商务部必须确定对其适用的税率,在鲜蒜案中采用此方法,商务部首先给予没回答问卷但地址在香港的企业单独税率待遇;接下来第二步商务部要为这些不受政府控制的企业选择不同于普遍税率的单独税率,如根据鲜蒜案中的方法,商务部应该给予达艺家私单独税率待遇然后确定具体税率,但是在本案中商务部没有这么做,而是在一定程度上将“受政府控制”的假定等同于不利信息裁决,忽视了法院一再强调的“要给予当事人适当的机会来回应商务部的请求”。鉴于以上分析,法院认为未收到商务部请求提交Section A 调查问卷情况下,达艺家私不负有知晓需向商务部提供哪些信息的义务。

4. 关于在未被告知需要提交什么信息时达艺家私是否有义务主动询问商务部的争论

商务部提出的最后一个辩解是,如果达艺不知道需要提交什么信息,则需要主动询问商务部相关程序规则,理由是商务部在开始反倾销调查通知中提供了咨询用的联系方式。因此,达艺欲在日后对程序不合规提出异议必须先主动询问商务部的程序规则。法院认为商务部的此番主张同以上3个主张一样,也是颇有疑问的。法院从以下4点进行了分析:(1)上述主张暗示了商务部在行使行政权力时可以不遵守自己的程序规则,并且只要当事人没有询问程序规则就被剥夺日后对程序缺陷提出异议的权利。商务部的这种论断只会使其更加无所顾忌地背离正当程序的主旨:行政机关应依法行政。商务部采用的这种方法将使当事人不停地询问商务部的程序以免在调查过程中若商务部改变程序或背离程序,如果当事人没有主动询问,则将丧失救济权。法院认为商务部想要的结果不可能实现。(2)商务部对当事人的此种要求违背了联邦政策。《自由信息法》要求行政机关必须在《联邦公报》上公布其程序规则,而且必须是单独公布,不仅是作为裁决的一部分公布。该法规定,对于应该在《联邦公告》上公布而未公布的事项,除非及时有效地通知当事人外,否则不得以任何形式要求当事人主动询问与该事项有关的或承担不询问引起的不利后果。由此可知,商务部要求当事人主动询问程序规则的做法(除非明确指示)将违反《自由信息法》的明确规定。尽管本案中原告诉达艺可能没有尽到被告所称的勤勉义务,但是被告商务部也没有遵守应在《联邦公告》上公布规则的规定,在这种情形下,关于行政机关和当事人谁应该承担责任,国会在Morton v. Ruiz案中已经判定行政机关应当承担责任。《行政程序法》规定凡是影响个人权利、义务的行政规则都必须遵循既定程序予以公布以防不公开的临时裁决固有的任意武断。因此,被告的主张是不成立的。^⑤(3)要求达艺承担询问义务违背了最高法院在New York v. New York, N.H&H.R.Co.案中确立的“合理通知”原则,当涉及当事人提交任何将影响其权利的信息的最后期限时必须给予当事人“合理通知”。本案中,商务部不仅应当向利害关系方直接寄送“Q&V”调查问卷,还应当提供书面通知请求,这比“合理通知”要求更高。因此,达艺完全有理由信赖商务部将依据公布的程序进行调查。(4)商务部在木质卧室家具案中将2004年2月23日定为提交Section A 调查问卷的最后期限,该期限早于商务部完成反倾销初期调查之日,甚至早于商务部向达艺发送拒绝接受

其提交的“Q&V”调查问卷的信函之日(2004年3月2日,美商务部函告达艺拒绝接受其提交的“Q&V”调查问卷)。因此没有证据表明达艺在2004年2月时有必要就程序问题主动询问商务部。鉴于以上分析,法院认为在没有收到要求提供信息的通知时,达艺家私没有义务询问商务部有关的程序规则。

三、法院判决

通过以上分析,法院认为商务部拒绝采纳达艺提交的证据的行为是不合法的,因此将此案发回商务部按照本判决进行重新审查。在重新做出裁决过程中,商务部可以就以下问题再次做出认定:(1)达艺是否及时、如实收到了提交Section A调查问卷的通知;(2)达艺提交的证据是否达到获得单独税率待遇要求的标准;(3)达艺是否有资格获得单独税率待遇。

四、简要评析

本案中有两点值得我们注意,一是法院一再强调行政机关和其工作人员应依照法律、法规公平、正确、善意地行使行政权力,遵守正当程序对依法行政的要求;二是即使商务部在反倾销案件中已经做出对中国企业不利的裁决,但是只要能够熟悉相关的美国行政法规,找出商务部存在的违法程序,仍能获得法律救济。

本案中法院的分析主要集中在商务部在木质卧室家具反倾销调查期间的行政程序是否合法,也即是否符合正当程序中对依法行政的要求。首先法院肯定了行政机关有权“制定自己的程序规则”,但同时指出这种权力并非不受限制,制定的程序规则必须是“合理的”,行政机关必须遵守既定的程序规则,并且要将规则公布于众,否则如果案卷记录中的证据是通过不法程序获得的,那么实质性证据审查这一做法将毫无意义。鉴于规则规定了行政行为的行使程序,法院认为这种规则为利害关系方提供了“合理预期”以及在调查中为维护自己的权利而需做出的“合理努力”。商务部法规规定,“反倾销调查中,商务部获取事实信息的主要途径是利害关系方提交的材料”,商务部必须告知每一利害关系方需要提供的信息、提交该信息的格式和方式以及未按规定的格式、方式提交信息将导致的不利后果。本案中,达艺家私属于涉案家具的外国制造商和出口商属于利害关系方,但是商务部并没有书面通知达艺提供有关信息并告知具体要求,因此商务部的这一行为违反了依法行政的要求。

在商务部已经对木质卧室家具案做出终裁后,达艺因申请单独税率待遇受阻而导致的不利地位似乎已经“板上钉钉”,但通过紧紧抓住商务部在调查期间没有直接向达艺寄送调查问卷这一点,达艺成功地向法院证明了商务部在做出裁决过程中有违法程序存在,因此获得重新审查裁决的机会。这也给了今后参加反倾销诉讼的企业一个启示,即在反倾销终裁做出后,处于不利地位的企业并非只能被动接受,可以美国商务部或国际贸易委员会在反倾销调查中程序是否合法入手来寻找对自己有利的证据,从而获得美国法律的救济。

我国长期以来一直是全球遭受反倾销调查的大户,但是就应对反倾销的技巧来说,我们还处于比较低的水平,仍需进一步提高完善。达艺家私诉美国商务部一案正是这种改进过程中的一次有益尝试,而通过对该案的分析也期望有助于我国企业日后更好地应对反倾

上海物流园区布局研究

袁庆达

摘要: 本文先对上海现有物流园区布局现状进行简要介绍, 然后对现有物流园区的功能定位和布局加以分析, 并在此基础上对上海市物流园区网络布局提出调整建议, 最后对物流园区网络布局调整后上海西南部物流枢纽外移的可行性进行了简要的分析。

关键词: 物流园区; 物流能力; 交通网络

中图分类号: F252 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)01-0057-04

一、上海现有物流园区分布和功能定位

在《上海市“十五”现代物流产业发展重点专项规划》中确定了“十五”期间上海将重点发展外高桥、浦东空港和西北三大物流园区, 它们的地理分布和功能简介如下:

外高桥物流园区位于上海东北端, 濒临长江口, 处于中国黄金水道——长江与东海岸线的交汇点。该园区属于港区一体转口贸易型园区。提供集装箱货物配载、货物中转与仓储、国内外货运代理、多式联运、物流信息管理的功能; 以及进出口贸易、报送、通关、货物装卸、保税仓储、保税展示、分拨配送等服务功能。

浦东空港物流园区位于上海东南方向, 浦东新区和南汇区交界处的东海之滨。该园区属

销诉讼。

(作者单位: 复旦大学)

注 释:

- ① 达艺家私有限公司 (Decca Hospitality Furnishings LLC), 是香港达艺控股有限公司 (Decca Holdings Limited) 旗下的负责家具和装饰材料生产的公司。
- ② 在反倾销调查期间, 美国商务部制发的调查问卷不只上述两份, 但考虑到与本案的相关性, 故法院的讨论仅限于这两份问卷。
- ③ 本项问卷要求的资料, 主要为涉案公司的结构、经营事业、以及受调查或复查产品的产量及在所有市场的销售价格等一般性资料。
- ④ 反倾销法对“利害关系方”的定义是“受调查产品的外国制造商、生产商、出口商以及美国国内进口商”。
- ⑤ 实际上, 商务部 2005 年 4 月 5 日已在《联邦公告》上公布了针对非市场经济国家反倾销调查中的单独税率和混合税率的修改规定, 但是法院认为商务部的这一公告行为是在对达艺家私做出裁决之后进行的, 因此商务部的改正努力与本案无关。