

美国国际贸易法院否定山东环日集团 刹车盘反倾销分别税率案评析

郭伟奇 龚柏华

摘要：美国商务部对中国刹车盘出口商征收反倾销税及复审查时，出尔反尔，改变了给与山东环日集团的分别税率待遇，认为中国出口商受村民委员会的控制，从而属于“非市场经济地位”性质。本文在分析美国国际贸易法院对该案的裁定和推理的基础上，就中国政府和企业如何争取市场经济地位和分别税率地位进行了简要评述。

关键词：反倾销；分别税率；非市场经济国家；村委会；刹车盘

中图分类号：D416 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2007)05-0056-06

2007年7月5日，美国国际贸易法院(CIT)就山东环日集团刹车盘反倾销分别税率案做出有利于美国商务部的判决。美国商务部根据“受村民委员会控制”，认定山东环日公司属于“非市场经济地位”，从而否定了中国出口商分别税率地位。通过对本案的分析，我们可以看到美国商务部在“非市场经济地位”认定上带有很大的随意性。

一、基本案情

1996年3月，美国刹车鼓及刹车盘修理用零件市场生产商联盟（以下简称“美国联盟”）向美国商务部及美国国际贸易委员会ITC申诉，指控从中国进口的刹车鼓及刹车盘正在或可能在美国以低于正常价值的价格销售。

1996年4月3日，美国商务部发布公告，决定对原产于中国的刹车鼓和刹车盘进行反倾销立案调查。

1996年10月10日，美国商务部作出初裁，认定从中国进口的刹车鼓及刹车盘正在或可能在美国以低于正常价值的价格销售。

1997年2月2日，美国商务部公布其终裁结果，14家中国企业的倾销税率分别被调整为：0—16.07%（刹车盘），中国统一税率则被调整为：43.32%（刹车盘）。

1997年4月，ITC作出损害终裁，认定从中国进口的刹车盘给美国国内产业造成了实质性损害。

美国商务部发布反倾销令，正式开始对从中国进口的刹车盘征收反倾销税。

2002年7月17日,ITC对原产于中国的刹车盘作出反倾销日落复审裁定,认定原产于中国的涉案产品对美国相关产业仍存在损害及损害威胁。美国商务部此后裁定原产于中国的涉案产品存在倾销,则将继续对中国的相关产品征收反倾销税。

2003年1月8日,美国商务部进行第5次行政复审以及第7次新出口商复审,其中本案的原告山东环日集团也作为其中应诉受审的出口商。2003年5月14日,美国商务部公布终裁结果,认定山东环日集团适用分别税率0.00%。

2004年4月1日,“美国联盟”向CIT提起诉讼,认为山东环日集团受到村委会的控制,要求否认环日集团的分别税率。但CIT判决,由于“美国联盟”没有提供关于《村委会组织法》以及相关的分析,缺乏实质性证据,因此给予驳回,维持山东环日集团0.00%的分别税率。

2004年7月13日,关于原产于中国的刹车盘的第6次行政复审,美国商务部仍然认定环日集团为0.00%的分别税率。

2005年3月23至26日,美国商务部在中国潘家村对环日进行了一个现场的查证。期间,商务部查证了该公司的制造商和出口商的设备,检查了相关的销售和财政记录。根据调查,美国商务部公布了它的初裁结果,否认环日的分别税率。美国商务部初步查证表明,在法理上环日集团不受中央政府控制。尽管如此,美国商务部因为环日未能证明其在事实上不受政府的控制,初步否认环日集团的分别税率。

2005年5月9日,美国商务部进行第7次对华刹车盘的行政复审及第11次新出口商复审。在这次评审中,美国商务部认定山东环日集团事实上受到当地政府潘家村村委会的控制,潘家村村委会是中国政府的组成部分,因此认定山东环日集团受到国家控制,否认了山东环日集团的分别税率,适用中国统一税率。美国商务部发布了初裁的结果,同时邀请关于该争议的特别评论和提供补充信息。

2005年11月18日,美国商务部公布了终裁结果。^④和初裁结果一致,美国商务部否认环日集团的分别税率,原因是经查证得出潘家村村委会是中国政府的一种形式。商务部解释“备案记录的证据包括村委会法律中的各种规定,以及申诉者对这些规定的分析,还有学术出版著作的参考等,表明这些村委会事实上是政府的组成”。美国商务部认为,山东环日集团没有证明,其在重要的人事选用的决定权、出口销售所得的利润的使用、谈判和签署合同和其他协议的权力上,不受政府的控制。

同日,山东环日集团向CIT提起诉讼,认为美国商务部没有尽通知和评议的义务而改变其分别税率的裁定;同时认为,美国商务部的裁定缺乏实质性证据的支持。

2007年7月5日,美国CIT对此做出判决,维持了美国商务部的裁定,山东环日集团只能适用中国统一税率。

二、法院分析

CIT认为,本案争议点主要是商务部做出的在村一级的政府控制的裁定是否是其方法论上的改变;以及该裁定是否得到实质性证据的支持。

1. 商务部裁定环日集团事实上受村委会控制是否改变了方法 根据美国国会的授权,美国商务部可使用“在非市场经济国家的出口商受到国家控制的推论”。在这个推

论下,非市场经济国家的出口商应被适用全国统一的税率,除非它能够反驳该推论,如证明出口方面在法律上和事实上都不受政府的控制,从而证明它享有独立的公司特定的税率。要证明事实上不受政府的控制的成立,需要举证:每一个出口商都制定独立于政府和其他出口商的自己的价格;每一个出口商独立地享有他们销售所得的收益。在认定事实是否存在政府控制时,美国商务部必须查证以下证据:(1)每个出口商是否无需经政府及其他出口商的同意就可以确定其自己的出口价格;(2)每个出口商是否可以拥有其出口销售所得的收益;(3)被申诉人是否有权谈判并签订合同及其他协议;(4)被申诉人在做出选择管理人的决定方面是否拥有不受政府干涉的自主权。以上标准称为“烟花(Sparklers)案”标准。^②

如果出口商或被调查者不能证明以上任何一个要件,则美国商务部不能给予分别税率。相反,如果公司不能反驳该推定,美国商务部则指定使用非市场经济标准的统一税率。

CIT认为,商务部裁定山东环日集团事实上受到村级别的政府的方法没有改变。具体分析如下。

第一,美国商务部没有改变论证事实上受到国家控制的裁定的方法。

在得出事实上受到国家控制的这样一个结论时,美国商务部并没有改变其分别税率的方法论,而是将其与本案中的具体的事实和提交的书面证据相结合:其中有些关于被调查产品的证据在此前的评议中并没有提供。CIT认为,美国商务部使用了和以前的评议中所适用的一致的方法论,只是由于获得了此前并没有记录备案的证据所提供的新的信息,从而得出一个不同的结论。例如:依据《中华人民共和国村委会组织法》和《美国商务部核查报告》中的数据。CIT再次认定美国商务部在对是否事实上受到政府的控制上的裁定上适用Sparklers案标准。美国商务部在其《问题和裁决备忘录》中陈述了3个连贯的检验要素。美国商务部对这3个要素的分析,依据的是《村委会组织法》和《核查报告》,即之前行政复议中遗漏的重要证据。

美国商务部认为,山东环日集团没有证明它在重要的人事选用的决定权、出口销售所得利润的使用以及谈判和签署合同和其他协议的权力方面,事实上不受政府的控制。美国商务部裁定山东环日集团并没有肯定地证明它享有分别税率,因此,适用非市场经济国家出口商适用全国统一税率的推论。美国商务部在《问题和裁决备忘录》中阐述了关于适用中国统一税率的推论,依据Sparklers案标准进行了逐个要素的分析。

关于第1个要素即谈判和签署合同和其他协议的权力,美国商务部提出如下证据证明山东环日集团缺乏独立谈判和签署合同的能力。

2003年,村民代表(相当于山东环日集团的股东代表的地位)根据《村委会组织法》第19条决定筹集必要的资金,以便建立一个轮胎生产工厂作为山东环日集团运行的一个部门。然而,为了实现这个目标,村民代表必须从潘家村村委会那儿获得全部的投资总额。随后潘家村村委会通过银行贷款以及拨出通过土地租用协议获得的租用费的一部分,提供给山东环日集团。因此,美国商务部认定:山东环日集团没有能力自己进行贷款,而且,这次评议的备案记录的证据表明,当地政府的补贴的设置也正是为了适应此目的。

关于第2个要素即管理人的选择,美国商务部裁定:“潘家村村委会干预人事,参与环日集团出口活动有关的重要财务的运作,山东环日集团和当地的中国政府简直密不可分。”

关于第3个要素,美国商务部认为,与其说是山东环日集团不如说是政府获得其出口

销售的收益,而在关于利润或财政损失的处置方面政府没有做出独立的决定。美国商务部解释为,经查证报告得出,股东大会决议的报告显示,41位村民代表都直接参与了山东环日集团做出利润分配决定。

基于上述事实,美国商务部不能得出山东环日集团独立地做出其利润决定。而且,这次复审的备案记录证据也表明,根据《村委会组织法》第19条,村委会成员中的个人均有权决定山东环日集团的利润分配。

美国商务部进一步认为,《核查报告》中的数据表明,村委会决定必须待山东环日集团运行满一年之后,才将其利润分配给股东。再者,股东代表(有些是村委会成员)没有将利润分配给村民,而是口头通知他们要将利润作为山东环日集团再投资的资本。最后,尽管未能提供具体的事实来证明村委会对出口价格的控制,但美国商务部认定,在这次复审中查证得知,村委会是中华人民共和国政府的一个级别,村委会就不可避免地参与与其出口有关的决定中。因此,美国商务部依据Sparklers案的标准来进行检验和支持了它的核实结果。

美国商务部指出,在获知村委会在政策决定中的地位以及分析《村委会组织法》之后,即这些在此前的复审中并没有进行分析,美国商务部在这次复审中对是否事实上受到政府的控制,得出和之前复审不一致的结论。美国商务部解释,它的裁定反映了案件的事实以及关于政府控制的级别的新的信息。具体而言,《村委会组织法》的内容,提供了更高一级的政府控制。

对《中华人民共和国村委会组织法》的规定的进一步的查证,支持了美国商务部所称的事实上的政府控制的结论。《村委会组织法》是中国第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过的。在《村委会组织法》的具体条款中可以进一步发现国家政府控制的标志以及政府对这些法律的认可签署。根据《村委会组织法》的条款,美国商务部得出如下结论:(1)该法第1条表明“本法依据《中华人民共和国宪法》的相关规定而制定;(2)第2条指导村委会要“发展公共设施,管理公共事务,调解民事争议,帮助保持社会稳定,以及向人民政府报告村民的观点、请求和建议”; (3)第5条规定了村委会要承担一定的经济上的责任,例如,调整农村生产,促进农村社会主义生产和社会主义市场经济的发展”; (4)第19条允许村委会管理农村土地和其他农村集体所有的财产,使用农村集体所有的企业的收入,发展新的农村集体所有经济; (5)第29条规定,省、自治区、直辖市的常务委员会可以通过依据当地的情形贯彻执行该法律来对其进行控制。

基于上述理由,CIT认为美国商务部在裁定是否事实上受到政府的控制的方法没有改变。正如在《终裁结果》、《核查报告》、《问题和裁决备忘录》以及相应的记录信息中所表明的一样,美国商务部合理地裁定,山东环日集团未能举证证明其事实上不受中国的控制以便获得分别税率。

第二,由于未能反驳国家控制的推定,原告不能适用“村范围”内的税率而必须适用“中华人民共和国的统一税率”。

原告称,作为选择,其应该受到它所称的“村范围”内的税率,而不是中华人民共和国的统一税率。CIT认为,该请求在法律上和事实上都不成立。CIT最终还是认定,由于山东环日集团并没有证明其在事实上不受政府的控制,美国商务部可以恰当地指定其适用全国统一税率。

美国商务部用以计算在非市场经济国家那些不具备分别税率的公司的长期实践为,如

果非市场经济国家的出口商，(1)未能反驳国家控制的非市场经济的推论；(2)在审议中没有答复商务部的调查问卷，没有配合美国商务部的调查；那么美国商务部将对被调查产品适用非市场经济国家标准的反倾销税率。非市场经济国家系指经美国商务部调查认定没有按照成本或价格结构的市场原则来运作，其销售不能反映该产品的公平价值的任何一个他国。^③

因为山东环日集团未能反驳国家控制的非市场经济推定，美国商务部恰当地适用了唯一可得的其他合法的税率即中华人民共和国全国统一税率。

2. 美国商务部做出的事实上受到国家控制的裁定是否得到实质性证据的支持 原告提出，美国商务部的裁定缺乏实质性证据，美国商务部的终裁决定滥用其判断力，没有得到实质性证据的支持。被告辩称，美国商务部的裁定有实质性证据的支持，并且其裁定方法与机构长期在受理上诉法院批准的分别税率的方法相一致。

CIT认为，双方辩论主要集中在美国商务部做出裁决的方法是否改变，对于这一点，法院前面已经陈述。由于原告在起诉状中零星地包含“实质性证据”的措词，法院简要地陈述了这个问题。如前所述，美国商务部指出其备案记录的证据，并解释它所做出的不准许山东环日集团分别税率的裁决。

CIT认定，美国商务部做出的山东环日集团事实上受国家控制的裁定有实质性的证据支持，合乎法律依据。

三、法院判决

美国商务部适当地适用其长期存在的方法，论证得出山东环日集团事实上并没有摆脱国家的控制。CIT进一步认定，美国商务部裁定山东环日集团未能反驳国家控制的推定，从而适用全国统一的反倾销税率是合理的并且有实质性证据的支持，合乎法律依据。因此，维持美国商务部的终裁决定，驳回原告关于美国商务部的记录问题提交的请求。

四、简要评析

美国商务部在涉及中国出口产品的反倾销处理中，是将中国出口商推定为“非市场经济”。这样，美国反倾销法在确定来自非市场经济国家的反倾销税率时，原则上采取“一国一税”的原则，即对所有涉诉产品毫无例外地按照统一的税率实施征收反倾销税。美国商务部认为，中国这类非市场经济国家每个企业出口经营活动都受政府实际的直接控制，因此应适用统一的税率。

然而，随着我国市场经济化程度的不断提高，美国商务部的有关观点已不符合现实情况。20世纪90年代，美国商务部决定基于新的发展状况对那些出口活动在法律和事实上均独立于其中央政府控制的企业，美国调查当局可以考虑对该企业分别计算倾销幅度和确定反倾销税税率。美国商务部在1991年针对我国烟花反倾销案中首次明确了分别税率的标准，这一制度在后来的判例中得到沿用。本案中，CIT也引用了该案。

按照美国的分别税率制度，分别税率测试要求出口国企业的出口行为不论在法律上还是在事实上都不受政府控制。

从1993年11月以来,美国在不少反倾销案件中都给予中国出口商单独确定反倾销税率的待遇,甚至包括不少国有企业。如在针对中国出口到美国的碳化硅反倾销案中,由于美国商务部认为“全民所有”并不等同于中央政府控制,因此没有必要适用统一的反倾销税率,并最终给予我国3家国有公司以分别税率待遇。

2005年4月5日,美国商务部修改分别税率政策。美国商务部使用新的分别税率申请问卷代替问卷SECTION A。所有非强制应诉企业,如果要获得分别税率,要在立案公告发布之日后60天内回答并提交答卷。新的分别税率比以往的SECTION A问卷更加复杂。在程序上加大了申请企业的难度,在内容上采取了要求所有申请分别税率的应诉企业均适用捆绑税率,目的在于防止更多关联生产企业搭方便车。实质上是变相加大了应诉企业获得分别税率的难度。

本案中,美国商务部原来给山东环日集团分别税率的地位,但后来在利益集团的要求下,美国商务部改变了立场,取消了山东环日集团分别税率的地位,其基本理由是山东环日集团受村民委员会的控制,而村民委员会是中国政府的一种级别,因此,山东环日集团属于“非市场经济地位”。这儿,涉及两大问题,第一是,村民委员会在中国法律上的地位,即是否为政府的一个级别。第二是,山东环日集团是否为潘家湾村民委员会控制。第二个问题属于事实问题,我们无法在此确认,但在诉讼中,中国企业应该学会按美国反倾销法的要求,提供有说服力的证据,如独立的银行账户,证明企业是独立的。第一个问题属于法律问题。1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》第2条规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”同时第4条规定:“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。”可见,村委会是基层群众性自治组织,不是国家基层政权组织,不是一级政府,也不是政府的派出机关。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第1条规定,“省、自治区、直辖市、自治县、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”。因此,中华人民共和国最低层级地方政府机构是乡、镇设立的人民政府。村委会在法律上是村民的自治组织。美国商务部及CIT是对中国法律的误解。当然,随着农村改革发展的不断深化和基层民主政治建设的推进,村民委员会组织法的部分内容已不能完全适应村民自治实践的需要,有必要通过修改法律进一步完善村委会民主决策、民主管理、民主选举和民主监督制度,保障村民自治的健康发展,进一步体现“市场经济”的精神。

美国商务部在2007年8月2日公布的行政复审(2005年4月1日到2006年3月31日期间)最终裁定中,认为山东环日集团可以获得分别税率,再次改变其立场。

(作者单位:上海师范大学 复旦大学)

注释:

- ① 见“终裁结果”70 Fed. Reg. at 69,939;《关于2003/2004年对源自中国的刹车盘的行政复审的终裁结果的问题和裁决备忘录》(2007年11月7日)(《问题和裁决备忘录》)。
- ② See Sparklers from the People's Republic of China, 56 Fed. Reg. 20,588, 20,589 (Dep't Commerce May 6, 1991) (final determination).
- ③ 19 U.S.C. 1677(18)(A).