

中国罐装食品进出口公司就反倾销行政复审中改变方法诉美国商务部案评析

龚柏华

摘要: 本案涉及美国商务部对来自中国的罐装蘑菇征收反倾销税案。美国商务部在第四次行政复审时突然改变了其认定出口商品的正常价值方法,采用了所谓的“套缩”方法,即将其认为的关联企业的生产要素与中国罐装食品进出口公司的生产要素一并考虑得出统一的出口正常价值。本案中,中国企业对美国商务部追溯适用改变方法的合法性提出了诉讼。尽管本案中美国法院认为美国商务部合理地使用了自由裁量权,但本案中涉及的法律问题及诉讼策略问题仍然值得中国相关企业关注或汲取教训。

关键词: 反倾销;行政复审;套缩方法;罐装蘑菇;关联企业

中图分类号: D416 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2008)02-0053-04

2008年1月31日,美国国际贸易法院就中国罐装食品进出口公司诉美国商务部在反倾销复审中追溯采用“套缩”方法作出判决,认为美国商务部合理地使用了自由裁量权。^①尽管本案中中国企业败诉,但本案中涉及的法律问题及诉讼策略问题仍然值得中国相关企业关注或汲取教训。

一、基本案情

1998年1月13日美国蘑菇厂商联名向美国商务部和美国国际贸易委员会提出申请,指控中国、印度、印尼、智利等国的企业向美国出口的蘑菇以低于公平价格倾销,要求美国商务部为此进行反倾销调查。1998年5月,美国商务部对中国蘑菇实施反倾销调查,我国共有36家企业涉案。1999年2月19日,美国商务部公布了对产自中国的罐装蘑菇低于公平价值调查的最终裁定并颁布了反倾销税法令。对来自中国的蘑菇罐头征收121.47%到198.63%的反倾销税。

本案原告中国罐装食品进出口公司是一家涉案商品罐装蘑菇的中国出口商,在反倾销调查期间从两家具有关联关系的蘑菇生产商那里购买了涉案商品并出口至美国。这两家关联企业为紫山罐装食品厂(现为福建集团有限公司,简称“福建紫山公司”)和中国罐装食品进出口公司龙海食品股份有限公司(简称“龙海公司”)。美国商务部裁定,中国罐装食品进出口公司向美国出口的涉案商品以低于正常价值出售,并对涉案商品征收幅度为121.47%的反倾销税。在最终裁定中,美国商务部尽管指出了中国罐装食品进出口公司有多个关联方,但是在讨论美方对于中国罐装食品进出口公司的正常价值计算或者在确定对中国罐装食品进出口公司征收的反倾销税的幅度计算上,并没有说明中国罐装食品进出口公司及其所有关联方是否应当被作为一个单一实体来对待。

在做出征收反倾销税的裁决之后,中国罐装食品进出口公司停止了向福建紫山公司和龙海公司购买涉案商品,开始只向另一家蘑菇生产商福建玉兴水果蔬菜食品发展有限公司(简称福建玉兴)购买蘑菇,而这家供货商也是他的关联公司。

在第一次行政复审中,美国商务部以中国罐装食品进出口公司的唯一生产商玉兴公司提交的1998年8月5日至2000年1月31日之间的实际生产数据为基础,计算了中国罐装食品进出口公司涉案商品的正常价值。美国商务部裁定对中国罐装食品进出口公司在1998年8月5日至2000年1月31日之间出口的涉案商品征收幅度为0.00%的进口关税。

本案涉及的是美国商务部第四次行政复审,即针对中国罐装食品进出口公司在2002年2月1日至2003年1月31日之间进口的涉案商品的复审。美国相关申请方促请美国商务部将中国罐装食品进出口公司的关联生产商和出口商作为一个单一实体来对待,并根据中国罐装食品进出口公司涉案商品的关联生产商的实际生产数据计算的平均水平来计算涉案商品的正常价值。

美国商务部在第四次行政复审中做出初裁认为,中国罐装食品进出口公司通过一般的所有权关系和控股关系与三家生产商(玉兴公司、福建紫山公司以及漳州公司)、两家出口商(中国国家粮油食品进出口有限公司、厦门嘉华进出口贸易有限公司)存在关联关系。美国商务部认定,中国罐装食品进出口公司是玉兴的大股东,确认中国国家粮油食品进出口有限公司是中国罐装食品进出口公司的母公司,以及中国罐装食品进出口公司通过母公司与生产商福建紫山公司、漳州公司和出口商厦门嘉华公司存在关联关系。美国商务部进一步认定,其中3个关联的生产商应当被视为一个单一实体。由于漳州公司并不生产与中国罐装食品进出口公司销往美国的蘑菇罐头相同型号的产品,所以美国商务部在确定中国罐装食品进出口公司涉案商品的正常价值时没有采用漳州公司的实际生产数据。为了确定玉兴公司和福建紫山公司生产的蘑菇罐头的型号,美国商务部均等衡量了福建紫山公司和玉兴公司关于生产实际的报告。尽管在涉案期间中国罐装食品进出口公司出口的全部商品都是由玉兴公司而非福建紫山公司生产的,但是美国商务部依然使用了上述办法。美国商务部初步裁定中国罐装食品进出口公司倾销幅度为87.47%。

在终裁中,美国商务部肯定了将中国罐装食品进出口公司和玉兴公司、福建紫山公司漳州公司3个生产商以及中国国家粮油食品进出口有限公司、厦门嘉华公司两个出口商作为一个单一实体看待的决定,并决定向中国罐装食品进出口公司征收幅度为3.92%的反倾销税。与初裁一样,美国商务部以玉兴公司和福建紫山的实际生产数据确定中国罐装食品进出口公司涉案商品的正常价值。但是,美国商务部改变了其在初裁中使用的计算中国罐装食品进出口公司涉案商品正常价值的方法。美国商务部首先依据每个独立的公司实际生产情况计算每个产品的正常价值,然后通过衡量在总出口量中每种产品的所占份额来平均计算上述正常价值。

2004年10月8日,中国罐装食品进出口公司就美国商务部的最终裁决向美国国际贸易法院提起诉讼。

2008年1月31日,美国国际贸易法院就中国罐装食品进出口公司诉美国商务部在反倾销复审中追溯采用“套缩”方法作出判决,认为美国商务部合理地使用了自由裁量权。

二、法院分析

美国商务部在有些情况下会采取“套缩”做法,即在反倾销调查或复审的时候,将某种商品的生产者与其关联生产者当作一个整体看待。根据美国商务部的规定^②,在认定操纵价格或产量时,美国商务部可考虑以下因素:第一,共同所有权的水平;第二,公司管理人员或董事成员在关联企业任职的程度;第三,经营是否交织,如分享销售信息、生产和价格决策的参与、分享设备或员工、关联生产者之间的重要的交易。

在第四次行政复审时,美国商务部将中国罐装食品进出口公司与蘑菇罐头的3家中国生产商、出口商“套缩”起来。^③美国商务部认为,中国罐装食品进出口公司与这些生产商和出口商有关联。在

第四次行政复审中,美国商务部在确认中国罐装食品进出口公司出口蘑菇罐头的正常价值时,采用了两家中国蘑菇生产商玉兴和福建紫山的数据来确定生产要素。

中国罐装食品进出口公司对美国商务部第四次行政复审中突然采用“套缩”的方法提出异议。

法院认为,有关“套缩”的规定,并没有明确限制使用在市场经济情况下的反倾销案子中。事实上,美国商务部也将之用在非市场经济国家的反倾销案中。

中国罐装食品进出口公司强调,在第四次行政复审期间,中国罐装食品进出口公司出口到美国的罐装蘑菇仅仅是玉兴公司生产的。关于玉兴公司和福建紫山公司是否为关联企业,中国罐装食品进出口公司尽管认为美国商务部没有充分证据认定,但在本案中并未正式提出,因此,对该问题,法院不做审理。

中国罐装食品进出口公司争辩的主要是,在有关事实没有改变的情况下,美国商务部改变其正常价值计算方法是不公平的,何况中国罐装食品进出口公司是按照其原来方法即不采用“套缩”方法的情况下,将罐装蘑菇出口到美国的,已经考虑到在原方法下不要以低于正常价格情况下将罐装蘑菇出口到美国。中国罐装食品进出口公司认为,美国商务部追溯使用一种新的计算正常价值的方法是不公正地对其惩罚。中国罐装食品进出口公司特别引用了相关判例Shikoku案^④和IPSCO案^⑤。中国罐装食品进出口公司要求法院命令美国商务部:第一,仅根据玉兴公司的要素数据来计算中国罐装食品进出口公司销售蘑菇罐头的正常价值;第二,仅朝前地实施其新方法。

法院认为,美国商务部所谓的追溯使用“套缩”方法并没有滥用其自由裁量权,决定不使用以前的方法也没有违犯法规。反倾销税的征收本身就是追溯性的。美国商务部在发现新的事实后,采用“套缩”方法,是符合法规规定的。中国罐装食品进出口公司引证 Shikoku案,认为美国商务部滥用自由裁量权,在Shikoku案中,美国商务部也是在前后的反倾销行政复审中改变了方法并追溯适用。该案中法院认为美国商务部在最后时刻改变方法是滥用自由裁量权。法院认为,本案与Shikoku案情有本质不同。中国罐装食品进出口公司并没有对美国商务部采用的新方法的法律点提出挑战,而Shikoku案中,原告是对新方法的法律点进行挑战,而该案中法院的推理是基于该点进行的。另外,美国商务部是在最后时刻改变方法,而在本案中,中国罐装食品进出口公司可在前面两次行政复审中就可提出。中国罐装食品进出口公司还引用了IPSCO案来证明美国商务部追溯使用新方法不公平。法院认为,解读该案发现,该案中法院并没有正面回答原告有关的追溯性问题。此外,中国罐装食品进出口公司还引用了Fujian案^⑥和Slater Steels^⑦来证明,政府机构在摒弃一种方法而采用另一种方法时应清楚地说明其理由。法院认为,原告在提出的动议中并没有就美国商务部改变方法是否理由充足这点上提出质疑。之前也没有对美国商务部没有提供理由提出过质疑。

三、法院判决

法院否定了中国罐装食品进出口公司主张的美国商务部在认定正常价值时不公正行事和滥用自由裁量权。法院从而否定中国罐装食品进出口公司要求对美国商务部记录进行判决的动议。法院驳回该诉讼。

四、简要评析

本案是中国罐装食品进出口公司对美国商务部在反倾销行政复审的具体做法提出的。反倾销行政复审又称反倾销年度复审,一般在实施反倾销措施的命令发布之日起1年后的每个周年月(如本案中每年的复审期间为当年的2月1日到次年的1月31日)。美国商务部会发布公告通知各利害关

系方可以提出复审申请。在收到各利害关系方的复审申请后,美国商务部发布正式复审公告,并列出参加行政复审的企业名单。

对美国商务部而言,反倾销行政复审将有两个作用:(1)决定美国进口商就复审期间从中国进口的产品所实际要缴纳的反倾销税。这是美国反倾销法律比较特别的地方,在反倾销措施实施后,美国进口商在进口中国产品时并没有立即缴纳反倾销税,而只是按照反倾销措施规定的反倾销税率支付保证金或提供担保,美国进口商实际要缴纳的反倾销税是根据首次年度复审所确定的税率来计算,以前所缴纳的保证金多退少补,还要加计利息。(2)反倾销复审所确定的税率将作为美国进口商下一年度进口中国产品时计算保证金的依据。

对中国应诉企业而言,反倾销复审可能有如下3种结果:(1)在复审期间有出口并参加年度复审,这样该企业的税率将会被重新审核确定;(2)在复审期内没有出口,这样该企业无参加年度复审的资格且该企业的税率维持不变;(3)在复审期间有出口但不参加年度复审,除非起诉方没有提出复审要求,否则通常会被美国商务部重新确定一个最高的税率。

本案中,原告方没有对美国商务部在第四次行政复审中的认定提出诉讼或坚持诉讼,如关于玉兴和福建紫山是否为关联企业,原告尽管对商务部的认定有异议,但却没有正式作为一项诉求提出,所以法院不给予考虑。也许原告认为在关联企业问题上很难辩护,故放弃辩护。但只要有一线希望,不妨可以提出,说不定有意外收获。因此,我们在诉讼策略上,应精心策划。

本案中,中国罐装食品进出口公司并没有对美国商务部采用“套缩”方法的合法性提出挑战,因为,已经有明确的法规和判例支持这种做法。中国罐装食品进出口公司挑战的是美国商务部突然改变方法并“追溯”适用。这不失为一种在被动局面下的好思路。由于“套缩”方法使用属于美国商务部的自由裁量权范围,因此只能指责其滥用,这也是反倾销诉讼经常提起的一个诉讼理由。在具体争辩美国商务部是否为滥用时,中国罐装食品进出口公司引用了一些判例,但可惜的是,这些都被美国国际贸易法院认定与本案案情不符或前提条件不存在而拒绝。中国罐装食品进出口公司其实可以对美国商务部改变方法的理由的充分性提出挑战,但由于没有正式提出,因而尽管在诉讼中引用了一些判例,但仍被美国国际贸易法院不予考虑而驳回。

尽管本案以中国罐装食品进出口公司败诉为结果,但本案也为中国企业在今后如何应对美国的反倾销诉讼包括反倾销行政复审提供了思路。

(作者单位:复旦大学)

注 释:

- ① CHINA PROCESSED FOOD IMPORT & EXPORT COMPANY, Plaintiff, v. UNITED STATES, Defendant, and COALITION FOR FAIR PRESERVED MUSHROOM TRADE, Defendant -Intervenor. UNITED STATES COURT OF INTERNATIONAL TRADE, January 31, 2008, Decided.
- ② 19 C.F.R. § 351.401(f).
- ③ Final Results, 69 Fed.Reg. at 54,639.
- ④ Shikoku Chems. Corp. v. United States, 795 F. Supp. 417, 16 Ct. Int'l Trade 382 (1992).
- ⑤ IPSCO, Inc. v. United States, 687 F. Supp. 614, 12 Int'l Trade Rep. (BNA) 359 (1988).
- ⑥ Fujian Machinery and Equipment Import & Export Corp. v. United States, 178 F. Supp. 2d 1305, 1327, 25 Int'l Trade Rep. (BNA) 1150, 1169-70 (2001).
- ⑦ Slater Steels Corp. v. United States, 316 F. Supp. 2d 1368, 1374, 28 Int'l Trade Rep. (BNA) 340, 345 (2004).