

美国国际贸易法院拒绝中国河北 兴茂轮胎有限公司就非公路用轮胎 “反倾销和反补贴”发布 临时限制令案评析

龚柏华 张旒

摘 要: 中国河北兴茂轮胎有限公司出口至美国的某些非公路用轮胎在美国被指控构成倾销和补贴。美国商务部、美国国际贸易委员会分别做出了倾销及补贴存在、损害成立的裁定。中国河北兴茂轮胎有限公司联合美国进口商向美国国际贸易法院提出发布临时禁令的动议,但美国国际贸易法院给予了否定。本文对本案的基本案情做了梳理,归纳了美国法院的判决思路,最后将本案涉及美国相关程序制度上的临时禁止令进行了分析,并指出了美国法院可能存在的判决推理错误。本案对中国企业今后积极抗衡美国的反倾销和反补贴指控,有一定的借鉴意义。

关键词: 反倾销; 反补贴; 临时限制令; 非公路用轮胎

中图分类号: DF961 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2009)02-0031-06

2008年12月30日,美国国际贸易法院做出判决,不支持美国GPX国际轮胎公司和中国河北兴茂轮胎有限公司针对美国商务部和国际贸易委员会就非公路用轮胎“反倾销和反补贴”案的裁定及实际损害认定进行再审申请。此外,2009年2月12日,美国国际贸易法院以超过了规定期限为由,驳回了中国商务部要求参与案件审理的动议。由于本案涉及美国对华出口产品采取反倾销和反补贴的“双反”措施,因此,对本案的分析,将有助于中国企业今后如何防范和应对类似指控。

一、基本案情

2007年6月18日,美国爱荷华州的Titan Tire公司、美国劳工联盟向美国商务部(DOC)和美国国际贸易委员会(ITC)申诉,指控从中国进口的某些非公路用轮胎(新充气工程机械轮胎)由于获得补贴并且在美国以低于正常价值的价格销售,已经对美国的相关产业造成实质性损害或者存在实质损害威胁。

2007年7月30日,美国商务部决定对原产于中国的某些非公路用轮胎进行反倾销和反补贴立案调查。倾销调查期为2006年10月1日至2007年3月31日。

2008年2月20日,美国商务部作出初裁,认定从中国进口的某种非公路用轮胎可能存在补

贴,并在美国以低于正常价值的价格销售。

2008年7月15日,美国商务部公布了该类从中国进口的货物的反倾销反补贴终裁结果。

2008年9月4日,美国商务部公布了一份经修正的反倾销终裁结果以及反倾销措施令和反补贴措施令。终裁结果中,美国商务部认定,中国河北兴茂轮胎有限公司的倾销幅度为29.93%;补贴率为14%。

2008年9月5日,美国国际贸易委员会公布了肯定性损害终裁,认定从中国进口的非公路用轮胎给美国国内产业造成了实质性损害。

2008年9月9日,美国GPX国际轮胎公司和中国河北兴茂轮胎有限公司针对反倾销裁定、反补贴裁定以及实际损害认定向美国国际贸易法院提起诉讼。同时,原告提出由于这3个案件的法律依据非常明晰,因而要求美国国际贸易法院发布临时限制令以及初步禁令以防止进口预缴押金的收取。

2008年11月12日,美国国际贸易法院对此做出判决,原告要求法院发布临时限制令和初步禁令的动议被否决。

2008年12月30日,美国国际贸易法院对美国GPX国际轮胎公司和中国河北兴茂轮胎有限公司的再审申请作出判决,由于原告无法证明法院判决存在适用法律的错误并且无法证明法院的初步禁令可能提供任何有意义的救济,被告要求对判决进行修正或者重审的要求被驳回。

2009年2月12日,美国国际贸易法院驳回了中国商务部要求参与案件审理的动议。原因在于,中国商务部提出该动议的时间超过了法院的规定期限,并且没有提供正当的延期理由。

二、法院分析

根据美国国会的授权,美国国际贸易法院有权对于反倾销与反补贴案件进行司法审查,并且发布禁令以推延美国商务部收取全额的进口预缴押金。^①然而,由于只有在极少见的情况下,法院才会发布这样的禁令,因此,在此类案件中,原告必须证明以下4项事实的存在:(1)给原告造成了直接的不可弥补的损害威胁;(2)原告具有胜诉的可能性;(3)初步禁令将更好地有利于公共利益;(4)对相关当事人的困难进行了权衡。原告只有在证明了这4种因素同时满足的情况下,法院才能够发布临时禁令。

在本案中,美国国际贸易法院主要针对原告是否具有胜诉的可能性;以及是否对原告造成了直接的不可弥补的损害进行讨论。

(一) 关于原告是否具有胜诉的可能性

1. 实际损害的认定 是否能够证明国际贸易委员会的认定是错误的,对于证明原告具有胜诉的可能性至关重要。如果原告在损害的认定上能够胜诉,那么,他们根本无需支付任何进口预缴押金。原告认为,美国国际贸易委员会在国内产业生产的相似产品认定、数据的选择、争议产品低于国内市场价格的幅度以及由于产品的不公平交易给国内产业带来的损害程度的认定上存在错误。然而,美国国际贸易法院通过下述分析得出,原告所声称的那些错误不足以证明美国国际贸易委员会所作出的肯定性损害认定会因此改变为否定性损害认定。

针对国内相似产品的认定问题,法院认为,美国国际贸易委员会考虑了所有相关因素,并且参考了诸多与争议的进口货物相关的国产货物,在此基础上做出了通常应当做出的有关相似产品的认定。美国国际贸易委员会在国产相似产品与其他轮胎在物理性能及用途、常用生产设备及雇员、配送渠道等方面做了重要的区分。^②同时,也考虑了属于调查范围内的国内类似产品与原

告所提出的更宽泛的国内相似产品之间在价格上的差异。法院认为,美国国际贸易委员会对于“相似产品”的认定是有充分依据的。

在争议产品的数量及市场占有率的认定中,有关美国国际贸易委员会的数据选择问题,委员会承认由于从进口商处回收的调查问卷并不完整,且《协调税则》中的条目并不完全与争议产品相一致,使其不得不选择使用这些并不完善的数据。然而,国际贸易委员会认为,尽管调查问卷的数据有可能低估了进口水平,但调查问卷数据的使用是得到被告及原告的共同认可的,并且也代表了完成调查问卷的进口商所反映的有关所争议的进口商品的趋势。此外,原告还提出,进口额应当按重量来计算。由于按照单位及价值来计算进口额的数据记录更为完整,国际贸易委员会不同意原告的主张。法院认为,在这点上没有应当被推翻的错误。

针对以低于市场价格销售的认定,美国国际贸易委员会认定美国品牌溢价的范围为10%—15%,而非10%—25%,这是有记录依据的。委员会称,市场参与者提供大约3%—50%的溢价,其中大部分为10%—25%。其中,一项独立公开的资料表明,某些溢价品牌的工矿轮胎存在5%—10%的较小优势。法院认为,溢价所提供的证据足以支持委员会的认定。因此,美国国际贸易委员会根据品牌溢价,估计得出低于市价的销售行为是有充分证据的,原告不具有胜诉的可能。

针对原告对于国内产业损害程度的认定方面的理由,美国国际贸易委员会认为是不完整的,并且一定程度上被原告所误解。法院认为,在这一点上原告没有胜诉的可能。

针对原告对美国国际贸易委员会的事实认定提出的上述质疑,法院认为,美国国际贸易委员会所做出的事实结论具有充分的证据支持,因此,原告无法证明美国国际贸易委员会做出的肯定性损害认定具有重大的法律错误而将会被推翻,因而在损害认定上并不具有胜诉的可能。

2. 倾销的确定 原告提出,GPX国际轮胎公司与天津国际联合轮胎橡胶有限公司(TUTRIC)之间的长期合同表明,GPX国际轮胎公司与TUTRIC具有紧密的供给关系,GPX对TUTRIC有充分的运作控制权,TUTRIC附属于GPX。因此,原告认为河北兴茂轮胎有限公司与天津国际联合轮胎橡胶有限公司应当合并计算加权平均倾销幅度。根据原告的这个观点,河北兴茂轮胎有限公司的倾销幅度应当为8%左右。美国商务部辩称,GPX对TUTRIC不具有所有关系;没有合并的财务报表;没有对于资本结构与资金成本产生影响;不拥有投票权;而且TUTRIC向其他国家客户销售主要产品时与GPX也没有依赖关系,因此,并不能证明TUTRIC受GPX的控制。美国商务部进一步表明,GPX向TUTRIC提供的产品设计与质量控制的指导、技术培训等仅仅能够证明双方具有商业合作的关系,而并不能说明GPX对于TUTRIC有“约束和指导”的能力。法院认为,河北兴茂轮胎有限公司对于天津国际联合轮胎橡胶有限公司并不具有运作控制能力。因此,原告并不能证明在GPX和TUTRIC的关联关系上具有胜诉的可能。

原告另提出,美国商务部根本没有考虑原告所提出的、给予河北兴茂轮胎有限公司市场经济地位企业待遇的要求,或者调整适用针对中国的新的反补贴税待遇。美国商务部承认中国的经济环境已经大为改善,但称因为不存在处理这种情况的规定程序,而拒绝考虑河北兴茂轮胎有限公司的市场经济地位。然而,美国商务部向来表示,针对不同的具体情况需要灵活地予以解决,如果有需要的话,可以制定新的程序来解决问题。但是在这里,他们却没有这样做。在2006年,美国商务部在反倾销条例中做出过对于中国非市场经济地位的认定,但是情况是在不断变化的。因此,法院认为,商务部拒绝讨论市场经济地位的问题可能是错误的。在这个问题上,原告提供了充分的信息表明,美国商务部应当根据市场经济的反倾销程序做出认定。但是,原告无法进一步证明如果商务部承认了河北兴茂轮胎有限公司的市场经济地位,那么,倾销幅度可能会是多少。仅仅证明具有程序上的错误并不能向法院表明该程序性错误是否将对于倾销幅度的认定产生重大的影响。因此,法院认为,原告所称的程序性错误并不能证明在反倾销案件中具有

胜诉的可能。

3. 补贴的认定 针对反补贴案件,首要的问题在于反补贴的措施是否适用于非市场经济国家。在Georgetown Steel Corp. v. United States案件中,^③美国联邦巡回上诉法院支持美国商务部做出的反补贴措施不适用于非市场经济国家的决定。然而,这是一个在20年前决定的案子。随着情况的变化,Georgetown Steel案件的判决结果无法再指导本案的解决,法院必须重新考虑商务部对于法条的解释和适用。而今,美国商务部否认在反倾销法中针对非市场经济的特殊程序也同样适用非市场经济国家的不公平贸易补贴问题。这就导致了这样的矛盾:在反倾销的情况下,针对中国拒绝适用市场经济的认定程序,转而使用未经调整的、模糊的非市场经济条款;而在反补贴的情况下,对于中国相同的产业却适用与市场经济国家相同的反补贴措施。这可能与法条相冲突,也是对法条不合理的解释。但是,法院并没有在初步禁令的处理程序中解决这些问题,因为法院认为,即使原告在这些问题上胜诉了也无法避免原告所称的不可弥补的损害。

原告对于与政府行为相关的债务减免的认定也提出质疑,这项认定对于补贴率的决定具有重大影响。原告认为,美国商务部并没有根据法律规定,找出这项减免带给河北兴茂轮胎有限公司的资金上的好处。即使河北兴茂轮胎有限公司的前身获得了由政府控制的银行所提供的债务担保责任减免,美国商务部并不能因此就认定河北兴茂轮胎有限公司获得了该债务减免的好处。法院认为,美国商务部已经对这点进行了确认。根据商务部现有的认定方针,河北兴茂轮胎有限公司购买资产的形式并不重要,关键在于他们从一个部分国有的实体手上购买了资产,而该实体并未受到与该资产有关的债务牵连。美国商务部继而对该补贴是否被河北兴茂轮胎有限公司的正常市场交易行为所抵销的问题进行了确认。因此,法院认为,美国商务部通过常规的程序对于政府向河北兴茂轮胎有限公司提供资金支持的问题进行了认定。

原告另提出了至少两项错误。其一是,美国商务部并没有查明,在一次正常交易中,河北兴茂轮胎有限公司以公平的市场价格购买了资产,因此,不存在任何补贴。而美国商务部则认为,这项买卖在谈判之前和之后都没有进行估价、买卖投标也没有完全公开和公告、某些当事人参与了交易双方。其二,原告提出,由于在2001年12月,也就是在中国开始进行补贴限制的时间之前,所发生的债务已经根据中国的法律规定而消灭了;在2001年12月之后的债务,是由于适用了破产法,而非因为国有银行的行为而消灭。法院认为,原告必须及时地提出令人信服的证据向美国商务部证明这些事实。由于提交时间过晚,一份有关中国法的摘要被拒绝采纳。然而,即使被接受了,该中国法也没有被充分地证明和解释。原告另外提出,补贴的价值没有被正确地计算,但是,原告并没有凭借计算来证明这个观点并说明这将对进口预缴押金产生什么样的影响。然而,法院认为,他们无需对于原告是否在反补贴案件中具有胜诉的可能性做出任何最终结论。即使原告能够成功否认任何补贴幅度,由于原告无法成功地大幅降低倾销幅度或推翻美国国际贸易委员会的损害认定,在这一点上有限的胜诉可能并不足以平衡各种因素以获得法院提供的救济。

(二) 关于不可弥补的损害

法院根据证词认定,任何高于10%—15%范围之外的进口预缴押金都会对美国GPX国际轮胎公司造成不可弥补的损害。即使原告能够证明,由于认定的补贴率被降低,进口预缴押金税率应当为30%而非44%,原告将被要求支付30%的进口预缴押金以及一些保证金,而这样原告仍然无法避免损害的发生。原告已向法院清楚地表明,这并不是他们所希望的救济,并且他们也无法支付这样的进口预缴押金和保证金。

三、法院判决

由于原告无法证明其具有胜诉的可能性,并且法院也无法提供能够改善原告所称的不可弥补的损害的救济,法院发布临时禁令所必须证明的4项因素无法满足。因此,法院判决,否决原告提出的要求法院发布临时限制令和初步禁令的动议。

四、简要评析

禁令(injunction)是英美法中的一种救济方式,指法院发出的要求当事人为或不为一定行为的命令。根据《美国联邦民事诉讼规则》第65条规定,临时限制令和初步禁令均是在法院尚未对案件实体问题作出裁决之前作出的,属于美国法下的“临时禁令”。在美国,由于禁令是一种来源于衡平法的救济,其适用条件仍然要遵守传统的衡平法原则。尽管标准有不一致之处,但基本上,本案中提到的4个考虑因素还是被法院广为接受的:原告实体胜诉的可能性;如果拒绝发布初步禁令原告是否会遭受不可弥补的损害;原被告利益的权衡;初步禁令对于公共利益的影响。

临时禁令在实现对权利人具有有力保护的同时也具有一定的危险性,因而美国法一直将其视为一种“非正常的救济”。因此,法院在临时禁令的适用上通常也非常谨慎。只有当上述4个条件逐一具备的情况下,才能发布临时禁令,只要有一项没有达到要求,就会驳回申请。

临时限制令和初步禁令能够使在国际贸易案件中的中国企业避免因不合理的判决裁定而遭受损失。但是,企业作为申请人负有向法院有效、及时地证明已符合获得法院提供临时限制令和初步禁令救济条件的举证责任。只有证明4点要件全部符合,才有可能获得法院的临时禁令救济,这对于原告来说,举证难度比较大。

从过去的判例以及本案情况来看,法官评价是否发布临时禁令最主要是根据两点因素:申请人是否有胜诉的可能性以及是否会给申请人造成不可挽回的损害。对于胜诉的可能性的证明,在举证时,首先需要提交表面证据或初步证据证明美国商务部及国际贸易委员会裁定过程中存在认定事实或者适用法律上的错误,进而更关键的是,必须要向法院说明,这种错误的事实认定或者法律适用足以直接改变裁定的结果,从而对原告的权利产生积极的影响。法庭在审查是否发布临时禁令时需考虑的另一重要因素即是否对申请人带来了难以弥补的损害。这一条件比较抽象,因此,法官具有较大的自由裁量权。在本案中,法院认为,即使提供了临时禁令的救济,降低了进口预缴押金的收取比例,这样可能对原告带来的损失仍然并非属于原告可以接受的范围,因此拒绝提供这样的救济。这样的理由不免是牵强的。但是,在美国判例中,一般认为,原告如果能够证明具有胜诉的可能性,则就可以按常规推定其受到了难以弥补的损害。因此,胜诉的可能性与损害主张的成立密切相关,而且相互之间成正比。由于在本案中,法院认为,原告不具有胜诉的可能性,进行这种推定的前提便不存在,提供临时禁令救济的条件也不符合,所以对于是否存在不可弥补的损害并没有进行进一步的探讨。而对于临时救济的其他要件是否符合也没有深入讨论。

综上,针对反倾销反补贴案件中临时禁令的提出,申请人证据的提交是非常关键的,申请人需要提供大量的文件、证言证词和第三方的证据来向法院证明足以推翻原先裁定的认定事实和适用法律上错误的存在,肯定其胜诉可能性,进而再在此基础上对其他要素进行证明,以获得法院的临时禁令救济。

由于本案还是个程序性的案例报告，我们将在今后该案实体报告公布时，再对该案的相关法律点做进一步评析。

(作者单位：复旦大学)

注释：

- ① 19 U.S.C. § 1516a(a)(2)(B)(i).
- ② Certain Off-The-Road Tires from China, USITC Pub. 4031, Inv. Nos. 701-TA-448 & 731-TA-1117, at 6-10 (Aug.2008), available at http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub4031.pdf.
- ③ 801 F.2d 1308 (Fed. Cir. 1986).

Comment on:US International Trade Court Denied the Motion of Hebei Starbright Tire Co. for Temporary Restraining Order and a Preliminary Injunction in the New Pneumatic Off-The-Road Tires Antidumping and Countervailing Case

GONG Bai-hua ZHANG Ni

Abstract: The certain off-the-road tires exported to the United States by Hebei Starbright Tire Co. of China are accused of dumping and subsidies. The US Commerce and the International Trade Commission respectively made their final AD and CVD determinations, as well as the affirmative injury determination. Hebei Starbright Tire Co. of China, associated with their importer in the US, filed a motion for temporary injunctions with the US Court of International Trade. However, the motion was denied by the court. In this essay, we will introduce the basic background information of this case, summarize the reasoning of the court on the judgment, and finally, analyze the temporary restraining order in the American procedural rules referred in this case. Meanwhile, the possible mistakes made in the reasoning and ruling of the court would be pointed out. This case is a quotable experience for the Chinese enterprises to positively deal with the accusation of antidumping and countervailing by the US in the future.

Key words: antidumping; countervailing; temporary restraining order; off-the-road tires

