

美国国际贸易法院判定美国商务部 对河北兴茂轮胎有限公司非公路 用轮胎“双反”措施不当案评述*

龚柏华 孙灵瑶

摘 要: 美国进口商和中国出口商不满美国商务部对来自中国的某些非公路用轮胎实施反倾销和反补贴税的裁定, 向美国国际贸易法院提出起诉。美国国际贸易法院裁定, 美国法律没有明确规定反倾销税法是否可适用于非市场经济国家; 本案中美国商务部做的“双反”裁定, 在方法上不合理。本文在介绍该案的基本案情、归纳法院推理和判决的基础上, 对该案涉及的法律问题做了简要评论。

关键词: 反倾销; 反补贴; 轮胎; 非市场经济

中图分类号: DF961 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2009)06-0021-06

2009年9月18日, 美国国际贸易法院就美国商务部对来自中国的非公路用轮胎采取的反倾销和反补贴措施作出裁定,^①认为美国商务部对其适用双反措施的解释以及计算方法不合理, 要求美国商务部重新审理。本案是对中国相关出口企业有利的一个案例, 该案的判决和推理有利于我国相关企业抗争美国对华出口产品的“双反”裁定。

一、基本案情

2007年6月18日, 美国爱荷华州的Titan Tire公司等提出对从中国进口的某些非公路用轮胎(新充气工程机械轮胎)采取反倾销和反补贴措施的调查申请。

2007年8月7日, 美国商务部对相关的商品展开了反倾销和反补贴调查。美国商务部选了3家生产者作为调查对象: 河北兴茂轮胎有限公司, 天津国际联合轮胎橡胶有限公司以及贵州轮胎股份有限公司。其中GPX国际轮胎公司(以下简称GPX)是一家拥有中国生产者兴茂全部股权的美国国内企业。^②

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

* 本文为上海社会哲学项目“上海鼓励企业出口措施与WTO补贴规则的合规性”(2009BFX003)阶段性成果。

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货物的反倾销反补贴终裁结果。裁决中采用对非市场经济国家的计算方法,得出兴茂公司的倾销幅度是29.93%,天津轮胎公司是8.44%,贵州轮胎公司是5.25%。美国商务部还计算出兴茂公司的补贴幅度是14%,天津轮胎公司是6.85%,贵州轮胎公司是2.45%。

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。

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。^③

2009年1月20日,美国国际贸易法院合并了关于反补贴和反倾销终裁的诉请。

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。理由在于,中国商务部提出该动议的时间超过了法院的规定期限,且并没有提供正当的延期理由。

2009年9月18日,美国国际贸易法院作出本案判决。

二、法院分析

1. 美国不公平贸易法没有明确规定反补贴法适用于非市场经济国家 美国商务部提出,在2007年之前,美国商务部不会对任何非市场经济国家的产品使用反补贴法,因为在国家控制的经济体制下将补贴行为估量出来是相当困难的。相应地,当美国商务部决定一个国家或地区的地位从非市场经济转变为市场经济之后,就应该对其适用反补贴法。然而,美国商务部认为,中国虽然是一个非市场经济国家,但仍然可以对中国商品适用反补贴法。美国商务部提供的理由是,中国在经历了重大而持续的经济改革之后,其经济已经不再是苏联计划经济模式,所以美国商务部现在可以对某项中国产品从政府帮助中获得多少好处做出估量。美国商务部发现,目前在中国,雇佣者与被雇佣者可以自主协商工资、大多数外国投资得到允许,许多国有企业进行了私有化改制、计划经济成分减弱并且大多数产品的价格已经市场化。美国商务部由此认为中国目前的经济兼具市场经济与国家主导的特点。尽管如此,美国商务部仍然将中国定性为非市场经济国家,其原因是中国持续存在的政府限制:例如人民币自由化进程缓慢使得中国无法形成正常的外汇市场,对于外国投资以及私有制仍然存在限制,银行改制的进程缓慢等。

美国国际贸易法院认为,之前支持美国商务部类似做法的判决对此没有进行明确的说明。如在“乔治城钢铁(Georgetown Steel)”案中,^④上诉法院在解释贸易法时,既没有明确说明其是否遵从一个商务部基于不明确的法律做出的决定,也没有清楚地指出其是否认为此处只有一个法律上有效的解释。由于上诉法院在“乔治城钢铁”案中并没有毫不含糊地说反补贴法不适用非市场经济国家,因此,美国国际贸易法院就必须在此认定,美国反补贴法的相关条文即《美国法典》第19卷第1671节和第1677(5)节本身是否含糊。如果法条本身就是含糊的,那么美国商务部对法条的新解释是否与其旧的解释冲突就无关紧

要了,因为美国国际贸易法院现在要考察美国商务部的新解释,如果其合理,法院将给该解释予尊重。

根据第1671节规定,美国商务部决定“外国”补贴的事实存在与否。法律没有对“外国”的类型做出限制,也没有如何条款专门规定非市场经济国家。尽管对非市场经济国家的反倾销法中涉及非市场经济国家问题,但它并没有提到对非市场经济国家征收反补贴税是否可参考。综观“乔治城钢铁”案之后的立法历史说明,反补贴法和反倾销法的立法并不能解释新近美国商务部采取的混合(hybrid)做法。法规经历几次变化,但是都没有对非市场经济国家与反补贴法做出修改。

GPX认为,美国国会不断地修改非市场经济国家反倾销法而没有对反补贴法做出改动的做法,表现出美国国会认为反补贴法不适用于非市场经济国家的意图。与之形成对比的是,美国政府坚持主张反补贴法赋予了商务部自主决定反补贴法适用对象的权利。美国政府解释说“因为商务部之前没有考虑对非市场经济国家适用反补贴法,因此国会没有对这方面进行修改”。美国政府进一步说,它十分重视国会给予商务部“运用双反措施保护美国不受来自中国产品冲击”的授权。

针对GPX的前述主张,美国国际贸易法院认为,国会在这方面的沉默表明国会从没有预计到反补贴法会适用于一个仍然被认为是非市场经济体制的国家。美国商务部对该法规的解释遵循很明确的规则,一国如果是市场经济国家,则征收反补贴税;一国如果是非市场经济国家,则不征收反补贴税。因此国会也没有必要做出那样的修改。然而商务部拥有广泛的授权去决定是否在反补贴法下的补贴。因此,法院认为,其不能仅仅根据法律的文本意思来判断商务部没有权利对非市场经济国家适用反补贴法。

针对反补贴法和反倾销法对于一个非市场经济国家适用时存在重合的问题,美国国际贸易法院认为,关于商务部在这种情况下应该怎样做没有明确规定。在过去,反倾销法适用于非市场经济国家来防范其国家干预造成的价格扭曲,而反倾销法和反补贴法在矫正非市场经济国家政府干预所导致的不公正的功能是部分重合的。

2. 美国商务部对其适用双反措施的解释以及计算方法不合理 “乔治城钢铁”案确定,对于已经适用非市场经济反倾销计算的产品,商务部无需对其适用反补贴措施。虽然如此,在本案中,商务部意图对一种产品同时适用反倾销和反补贴这两种措施。因为反补贴法和反倾销法中相关规定不明确,美国国际贸易法院必须判断商务部关于如何适用双反措施的解释是否合理。根据以下的理由,法院认为商务部的解释及其导致的结果不合理。

GPX提出,适用双反措施容易导致税收的双重计算,因为它针对中国公司同一种所谓不公平的贸易实践实施了两次惩罚。美国政府则坚持,“反倾销法和反补贴法为两种独立的不公正贸易实践提供了独立的救济措施”。

商务部认为,国会既然为出口补贴提供了反补贴措施,就理应同时也考虑到了国内补贴,不能武断地假设国内补贴自动降低了出口价格从而导致了补贴和倾销幅度计算时的重复。商务部还认为虽然出口补贴和出口价格之间的关系是直接的,但是国内补贴和出口价格之间的关系是间接的并且受其他因素影响。

GPX主张,当商务部适用反补贴措施以抵消政府补贴、然后继续将一个不含补贴的正常价值和最初有补贴的出口价格相比来计算反倾销程度时构成了双重计算。GPX称,正如商务部为了避免双重计算而对出口补贴的反倾销幅度做出调整一样,商务部也必须调整其计

算方法以将那些已经根据反补贴法获得救济、又再次基于非市场经济反倾销法计算了反倾销幅度的国内补贴纳入考虑之中。同时,GPX认为,假设一个外国生产者总是为了公司目的而保有所有从国内补贴得到的好处而不降价,但是在其获得出口补贴时通过降价来放弃这种好处是“没有经济意义”的。GPX承认国内补贴对于出口价格的影响取决于经济环境,但是它主张在商务部已经对补贴的全额价值采取了反补贴措施的时候必须同时“在做出关于并行的反倾销的决定时考虑到这个行为”。GPX进一步认为,在被告没有提供关于否认双重救济的证据的情况下,商务部没有提供合理依据也没有提前给当事方通知就假设了一个可辩驳的前提,认为国内补贴没有降低出口价格。GPX称,商务部要求被告提交相关证据的做法给被告施加了一个不实际的、繁重的、并且是出口补贴调整时被告不需承担的负担。

美国国际贸易法院认为,若商务部不对其计算方法做出调整则很容易导致双重救济。原因是:通常假设国内补贴会同时降低目标商品在其生产国和美国的价格,因此不会对任何因此造成的倾销的计算造成影响。但是本案中,商务部没有将出口价格同中国的国内价格作比较(此种情况下双方会受到相同的影响),相反的,出口价格尽管被补贴所影响,商务部还是将出口价格与假设的没有经过补贴的结构价值相比较。

美国国际贸易法院认为商务部要求GPX提交证据证明双重计算存在的行为是不合理的。理由是:补贴对于价格的影响是难以计算的,因此这种价格影响不在反补贴的计算范围之内。一般认为,反补贴措施通过提高进口产品的价格从而达到公平市场竞争的目的。如果双重计算的风险很大,并且商务部很难确定双重计算发生的程度,则商务部在准备好通过改良过的方法或者法规来解决这个问题之前都不应该对非市场经济产品采取反补贴措施。并且商务部是有自由裁量权的,在“乔治城钢铁”案中所确立的是,商务部有权在使用非市场经济反倾销的方法时不采取反补贴措施。因此,只要出口商获得的竞争优势是可计算的,商务部就可以根据非市场经济反倾销法采取所有的救济方法。如果商务部现在决定对非市场经济国家的产品采取反补贴措施,商务部必须同时使用包括避免双重计算在内的相应的方法使得这种平行的救济合理。

法院最后把这一问题发回给商务部来解决有关法规的行政问题。如果商务部决定对产品适用双反措施,商务部必须找到一个合理准确同时符合法律规定的非市场经济反倾销方法。

三、法院判决

法院将此事项发回商务部,由商务部决定放弃反补贴法对于争议商品的适用;或者由商务部采取另外的政策和程序来调整其非市场经济国家的反倾销和反补贴方法,以对中国产品采取反补贴税措施。如果商务部决定采取反补贴措施,起码在中国仍然是一个非市场经济国家的时候,商务部不能以一刀切的日期来认定和衡量来自中国的补贴,商务部必须根据每一项补贴的具体情况来决定该补贴是否存在,以及在某一个时间段里此补贴是否是可评估的。

四、简要评论

美国商务部长长期以来对所谓的“非市场经济国家”不适用反补贴税法。这一做法在美国上诉法院所判的“乔治城钢铁”案中得到了证明。然而,近年来,美国商务部为迎合

其国内贸易保护主义势力,自2007年起,改变了其长期不对中国发起反补贴调查的实践,频繁地对来自中国的产品发起反倾销和反补贴的所谓“双反”调查。本案就是其中一例。

“双反”调查对中国出口企业利益损害严重,而且还有越演越烈的势头。因此,我国政府和企业不得不采取法律诉讼等途径进行抗争。一方面,我国政府已经代表相关企业,在WTO就美国的“双反”做法提起争端解决;另一方面,我国企业联合美国进口商在美国国际贸易法院提出抗辩。

本案中主要涉及两大问题:第一,美国商务部是否可对非市场经济国家适用反补贴税法?第二,美国商务部如果可以,那么提起“双反”,其做法是否合理?

关于第一个问题,美国国际贸易法院并没有明确否定美国商务部提起反补贴税调查的权利。美国商务部自称它现在有权改变过去的立场。为了掩饰其前后立场的矛盾,美国商务部将“苏联计划模式的非市场经济国家”与今天“中国模式的非市场经济国家”做区别,以此为理由,对中国适用反补贴税法。这儿,我们仍然要坚持“乔治城钢铁”案判例法的意义,从性质上认定,美国判例法做出了明确裁定。美国国际贸易法院在本案中,主要是通过解读美国相关法规来说明,美国法规对“反补贴税法是否适用非市场经济国家”保持了“沉默”。我们认为,美国国际贸易法院这种解释结论和方法是有问题的。首先,不能以美国法规“不正面规定”就认定是“沉默”。因为,一旦被认定为“沉默”或“含糊”,美国商务部就有一定的自由裁量权,美国法院也有了“澄清”的权力。其次,我们应该从美国立法背景及国会意图来“澄清”美国法规的真实意思,这在本案中,中国出口商和美国进口商已经做了较好的说明。当然,由于对该问题的主动权掌握在美方手里,我们也不能过多希望于美国法院在此点上支持中方的立场。

关于第二点,即“双反”合并调查的不合理,尽管这已经是在接受美国可以对中国适用反补贴税法为前提下进行的,但如果抗辩成功,可以减轻中国出口企业的利益损害;另外,也可使美国商务部事实上不能对中国适用反补贴税法。本案中,美国国际贸易法院也指出了美国商务部在进行“双反”裁定中的“重叠”计算问题,从而造成不合理结果。美国商务部试图采用转换“举证责任”的方法,即要求中国企业证明“双反”造成了“重叠”,而这一举证是很难做到的。本案中,美国国际贸易法院指出了这一要求的不合理性。

本案对中国出口企业来说,还只是阶段性的胜利。遗憾的是,本案中的原告,美国进口商GPX国际轮胎公司在本案裁定后由于不负高进口成本,已经申请破产。美国国际贸易法院要求美国商务部在90天内提交重审报告。不排除美国商务部会将此案上诉到美国上诉法院的可能性。另外,我们还需密切关注在WTO进行的争端解决,专家组乃至上诉机构的裁定,也许会对美国的国内立法和法院判决产生一定的影响。

(作者单位:上海WTO事务咨询中心 复旦大学)

注 释:

- ① GPX Intern. Tire Corp. v. U.S., 2009 WL 2996511 (CIT).
- ② GPX国际轮胎公司终因承受不了高额反倾销和反补贴税,已经在2009年10月27日,提出破产申请。
- ③ 本部分裁决案,参见《国际商务研究》2009年第2期,龚柏华 张旒文章:“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”。
- ④ Georgetown Steel Corp. v. United States, 801 F.2d 1308 (Fed.Cir.1986)。

Comment on the Case: GPX International Tire Corporation and Hebei Starbright Tire Co., Ltd., v. the Department of Commerce of United States for Its Countervailing Duty and Antidumping Duty Determinations on Pneumatic Off-the-road Tires from the P.R. China

GONG Bai-hua SUN Ling-Yao

Abstract: American domestic importer (GPX INTERNATIONAL TIRE CORPORATION) and foreign producer/exporter(Hebei Starbright Tire Co., Ltd.) of pneumatic off-the-road (OTR) tires from the People's Republic of China (PRC) filed complaints contesting the Department of Commerce's countervailing duty (CVD) and antidumping duty (AD) determinations and the International Trade Commission's (ITC's) injury determinations. The Court of International Trade, Jane A. Restani, Chief Judge, held that: (1) unfair trade statutes did not bar Department from imposing CVDs on products from a nonmarket economy (NME) country; but (2) Department's methodology for applying CVD law to goods from the PRC that were subject to NME AD calculations was unreasonable. This article briefly introduced the facts of the case, analyzed the reasoning of the Court's decision, then commented on some legal issues of this case.

Key words: antidumping duty (AD); countervailing duty (CVD) ; tires; non market economy (NME)

