

评析美国对源自中国进口产品 反倾销案中替代国价格的确定

——兼评美国国际贸易法院对中国圆形焊接奥氏体 不锈钢高压套管反倾销重审结果案判决

龚柏华 王 珩

摘 要:美国 Bristol 金属公司等不满美国商务部对来自中国的圆形焊接奥氏体不锈钢高压套管替代国价格的选择以及对一家中国公司的单独税率地位确定的重审结果, 向美国国际贸易法院提起诉讼。美国国际贸易法院裁定, 该重审结果或有实体证据支持, 或符合法律, 因此判决支持美国商务部的重审结果。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特别是美国反倾销法律和实践中的替代国价格确定作了简要评析。

关键词: 反倾销税; 替代国; 最佳可获得信息; 单独税率

中图分类号: DF961 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2010)03-0019-08

2010年4月20日, 美国国际贸易法院就美国商务部对来自中国的圆形焊接奥氏体不锈钢高压套管(CWASPP)替代国价格的选择的重审结果作出裁定, 维持美国商务部的重审结果。本案涉及中国相关企业如何应对美国反倾销诉讼中替代国价格的确定、如何争取单独税率等问题, 对中国今后相关出口企业应对美国的反倾销指控有一定的借鉴意义。

一、基本案情

2008年1月30日, 美国 Bristol 金属公司等针对从中国进口的圆形焊接奥氏体不锈钢高压套管(以下简称不锈钢钢管)低于合理价值销售向美国商务部提出反倾销调查申请。^①

2008年2月19日, 美国商务部对从中国进口的不锈钢钢管发起了反倾销税调查。^②

2008年2月20日, 美国商务部向申请书中确认的作为不锈钢钢管潜在制造商和出口商的11家中国公司要求提供数量和价值(Q&V)信息。^③浙江久立特材股份有限公司(Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals Co., Ltd)(简称“浙江久立”)、广州永胜不锈钢有限公司和广州永胜机械实业有限公司(Winner Machinery Enterprise Co., Ltd)(统称“广州永胜”)及时回复了这一调查问卷, 其余9家公司未予回应。

2008年3月14日, 美国国际贸易委员会作出初裁, 初步认定国内产业由于来自中国的

收稿日期: 2010-05-06。

不锈钢钢管进口而遭受实质损害或受到实质损害威胁。同月,调查申请人和广州永胜分别向美国商务部提交了用于比较销售价格与正常价值的相关目标商品物理特征的意见。^④

2008年4月15日,由于广州永胜所占市场份额大,美国商务部选择广州永胜作为强制调查对象并向其发出一份反倾销调查问卷。^⑤广州永胜于同年5月13日和6月3日及时提交了回复。

2008年4月28日,浙江久立和广州永胜向美国商务部提出单独税率申请。同年4月至8月间,美国商务部发出补充调查问卷并收到广州永胜和浙江久立的回复。同年6月至7月间,调查申请人就广州永胜对调查问卷和补充调查问卷的回复向美国商务部提交了意见。

2008年6月2日,美国商务部向利益方发布了列出候选替代国的建议书,并请求利益方就替代国和替代价值的选择发表意见。同年6月至7月间,调查申请人和广州永胜提交了相关意见,所提交的替代价值的数据来自印度、泰国、美国和国际网站。

2008年6月10日,调查申请人请求推迟初裁。当月24日,美国商务部将初裁延续50日。^⑥

2008年8月15日,广州永胜请求美国商务部推延本案的终裁。同月20日,广州永胜明确和补充了其延期请求,确定了申请延期的长度并要求延长临时措施至6个月。

2008年9月5日,美国商务部做出初裁,根据修订后的《1930年关税法》,认定从中国进口的不锈钢钢管正在或可能将在美国低于合理价值销售,计算出广州永胜的倾销幅度为22.03%并将其同时作为其他中国相关出口企业和浙江久立的倾销幅度,同时作出临时措施延长和终裁延期的决定。

2008年9月22日,美国商务部开始核查广州永胜提供的信息,定于同年9月26日完成。但广州永胜于同年9月25日终止核查,拒绝提供任何文件复印件或出席,并向美国商务部致函声明广州永胜“特此退出此次反倾销调查且没有进一步参与的意愿。”

2008年10月22日,调查申请人和广州永胜提交案件摘要,并于同月27日提交抗辩摘要。广州永胜于2008年10月16日、11月28日和12月2日提交了新的事实资料,美国商务部于2008年12月2日和12月4日以未及时提交为由驳回了其11月28日和12月2日提交的证据。

2009年1月28日,美国商务部作出终裁,把广州永胜视为其他中国相关出口企业,认定倾销幅度为55.21%,对于自愿合作但并未被选择参与单独调查的浙江久立确定单独的联合抽样税率(sample pool rate),认定其倾销幅度为10.53%。

美国Bristol金属公司对美国商务部针对以下事项的结论向美国国际贸易法院提出起诉:(1)确定给予浙江久立联合抽样税率的决定;(2)用以计算联合抽样税率的不锈钢钢管的替代估值。

美国商务部同意自行发回重审,2009年10月23日,美国国际贸易法院予以同意。^⑦

2010年1月5日,美国商务部公布了最终的重审结果,而原告继续对其不锈钢钢管的替代估价和浙江久立联合抽样税率的确定表示质疑并向美国国际贸易法院提起诉讼。

2010年4月20日,美国国际贸易法院对本案作出裁定,维持美国商务部的最终重审结果。

二、法院分析

1.美国商务部对于不锈钢钢管进口的替代性估价 对于非市场经济(NME)案件中生产要素的估价,依据相关法律规定,美国商务部在确定替代价值时应当采用最佳可获得信息(best

available information)。⑧而美国反倾销法律也规定美国商务部尽可能地利用来自适当替代国的价值标准。美国商务部的规章规定,替代价值通常应当是“公开”的、且来自单一的替代国(劳动力成本除外)。⑨除了法律法规倾向于使用替代国数据之外,美国商务部也更青睐符合下列条件的数据:公开的、反映广泛的市场平均价格、与复审期间同期、具体针对调查问题解答并且不含出口税。⑩

在本案中,由于缺乏符合美国商务部要求的数据,因此,在对记录中的可获得信息进行复审之后,美国商务部裁定,目标商品中使用的不锈钢钢管的替代价值的“最佳可获得信息”是《WTA 数据库》(Word Trade Atlas)中印度的 HTS 7219 和 HTS 7220 的进口数据,其中包含了原告在调查申请书中所列举的 304 和 316 不锈钢。⑪美国国际贸易法院认为这一选择是合理的,因为美国商务部裁定,且有记录支持,该数据符合商务部在确定适当替代价值时适用的标准,而该数据的唯一缺点(涵盖范围超出原告所使用的两种级别的钢材)不损害其优越性。

美国商务部进行了如下推理:首先,WTA 数据是其经常用作替代价值的可信赖的公开信息来源;其次,WTA 数据符合其标准,因为构成该数据的是平均的、不含税的价值;再次,WTA 数据反映了实际交易价格;最后,虽然 WTA 数据并不严格对应于申请书中所提到的具体等级的不锈钢钢管,但其代表的进口门类涵盖了原告提供的可用于计算替代价值的钢材类型。因此,虽然 WTA 进口数据可能未区分不锈钢钢管的等级,美国国际贸易法院还是裁定其更适合作为替代价值的资料来源。

同样重要的是,该 WTA 数据来自印度,为原告主张的首要的替代国,并被美国商务部选择用以为生产要素估价。因此,美国国际贸易法院认为,美国商务部使用 WTA 数据,而不是来自非替代国或来源不明的数据,不仅遵守了成文法适用替代国数据的命令,还符合其自身对来自单一替代国的进口进行估价的规章要求。⑫

美国商务部还说明了其拒绝采纳原告主张的备选数据的理由。

首先,原告主张美国商务部应当使用其自己的 304 和 316 钢材的成本或是美国金属市场报价来计算替代价值。然而美国商务部解释说,这些数据不适合用来替代中国的金属价格,因为美国不是广泛认同的中国的替代国。尽管当缺乏替代国数据时,美国商务部偶尔会使用美国的数据作为最后的方法,但本案中 WTA 数据来自印度——原告主张并且由美国商务部选择的替代国。美国国际贸易法院认为,美国商务部使用印度 WTA 数据而非美国数据的这一裁定,符合相关法律规章的要求。⑬此外,美国商务部使用原告自己的成本数据这一建议不符合商务部使用公开可获得信息的偏好。

接着,原告还主张可以使用 MEPS(Management Engineering & Production Service)提供的 304 和 316 钢材的价格。美国商务部解释道,MEPS 数据不提供数据来源国的任何信息,这一数据可能包括来自非替代国的价格,还有可能包括来自非市场经济国家和仍然存在大量出口补贴的国家的价格,而这不适合用于生产要素估价。因此,美国商务部得出结论,该数据不足以提供用于计算进口自中国的不锈钢的替代价值的可靠信息,且与美国商务部所寻求的来自单一、合适的替代国的数据存在冲突。

最后,原告主张可以适用来自 SAIL(the Steel Authority of India Ltd)的一张价格目录。美国商务部表示其更倾向于实际价格而不是价格目录,因为价格目录可能不反映实际交易价格。构成一制造商首次要约的价格目录可能只是一次谈判的起点,而谈判所得的最终销

售价格可能大相径庭。并且,他们只代表了单一制造商的经验,而不是广泛的市场平均价格。^⑧因此,美国商务部合理地裁定WTA数据更为符合其标准。

本案的这一争端与美国国际贸易法院裁判的“Polyethylene购物袋零售公司案”极为相似。^⑨在Polyethylene零售公司案中,当事人针对美国商务部在一项反倾销调查中使用印度HTS数据计算进口替代价值提起诉讼,因为该数据并非如该当事人所建议的可选数据一样具有针对性。同本案中一样,美国商务部裁定,鉴于所建议的可选数据的严重缺陷,针对性较弱的HTS数据仍是“最佳可获得信息”。虽然美国国际贸易法院认识到,一组广泛的印度HTS数据包括了大量不用于原告生产目标商品的产品,还是维持了美国商务部关于印度HTS数据仍是最佳可获数据的裁定,并声明其不会替代美国商务部对其本身的证据评估。

本案中,美国商务部裁定其使用的WTA数据既符合替代价值的选择标准又优于原告所建议的可选数据。和在Polyethylene零售公司案中一样,美国国际贸易法院不愿意替代美国商务部完成其证据评估或是替代其考虑和权衡各种适用标准的相对重要性。重点是美国商务部认真考虑了其宣布的每一项标准与记录上的可选数据源,并为其最终的选择提供了合理的解释。据此,美国国际贸易法院认为,美国商务部的不锈钢钢管进口替代价值选择是合理的并因此得到实体证据的支持。

2. 浙江久立是否有资格适用单独税率 一出口商“可以通过证明相关出口在法律和事实上均不受中央政府控制而论证其有资格适用单独的公司个别倾销幅度”。^⑩虽然浙江久立在本案中进行了这样的论证,但原告主张,浙江久立只有向美国商务部提交了“公司个别价格和成本数据”用以说明其不受政府控制才有资格适用单独倾销幅度。

美国商务部在为那些作为一项调查“联合抽样”的一部分而因此缺乏进行单独调查的资料的应诉公司计算单独税率方面有着信誉卓著的行政实践。^⑪

相应地,美国国际贸易法院支持美国商务部计算此类税率的实践。^⑫在Brake Drum案中,虽然没有明确使用“联合抽样税率”这一表达,但所涉及的税率与美国商务部在本案中适用的属于同一种类。^⑬

美国国际贸易法院不能在成文法或判例法中找到任何证据支持原告下列主张:浙江久立这样的公司只有在满足提交公司个别价格和成本数据的额外要求时才有资格适用单独税率,即使美国商务部并未做出这样的要求。这样的要求破坏了美国商务部的单独税率政策的核心。

美国商务部在其重审结果中解释了“所有其他(all others)”税率和“联合抽样(sample pool)”税率的区别:一项“所有其他”税率一旦在一项调查中确定,在随后的行政程序中就不会改变;而一项“联合抽样”税率则可能随着一个接一个的复审而变(或根本不计算)。^⑭在涉及非市场经济的程序中,美国商务部通常不必计算“所有其他”税率,因为其推定所有的制造商和出口商要么有资格适用独立于非市场经济实体的税率要么是该实体的一部分。然而,为计算非市场经济案件中非强制应诉方的单独倾销幅度,美国商务部通常依赖于“所有其他税率”条款。^⑮

原告主张,因为上述条款的前提要求是美国商务部已算出另一独立于政府控制外的应诉方单独被调查的税率,所以本案中美国商务部无法计算浙江久立的单独税率。但是美国商务部从未发现此法规中存在这样一个先决条件,并作出如下解释:根据该条款,其通常以为个别审查的出口商和制造商设置的幅度作为联合抽样税率的依据,微量(de minimis)幅度或是完全基于可获不利事实的幅度除外;而因为在本案中其他相关中国企业的倾销幅度是完全

基于可获不利事实调查而得的,则对于浙江久立将使用另一种合理的计算方法。美国商务部不仅裁定其他相关中国企业税率未合理反映浙江久立的倾销税率,还裁定对于像浙江久立这样配合的应诉方若由于其他应诉方的不合作而对其采取完全基于可获不利事实得出的倾销幅度是不恰当的。美国国际贸易法院认为美国商务部的这些结论是合理的。

美国商务部选择的方法是适用初始幅度的平均值,这样做不仅符合其在其他个别调查税率完全基于可获不利事实得出的NME调查中的实践,也符合其在个别调查税率为零或微量或是完全基于可获不利事实得出的市场经济程序中的实践。

最后,原告主张美国商务部应当使用其《政府行动声明》中所列举的可预期的方法。所谓可预期的方法是指美国商务部据此可以权衡考虑零幅度、微量幅度和根据可获事实确定的幅度的计算方法。^②美国商务部解释道,假定在本案中的进程记录里不存在零或微量幅度,根据可预期的方法计算浙江久立的倾销幅度是不合适的。美国商务部进一步解释说,《政府行动声明》明确规定,若美国商务部认为可预期的方法不能合理反映未受调查的出口商和制造商的潜在倾销幅度,有权自由决定使用其他合理方法计算这些公司的税率。

综上所述,美国商务部做出如下裁定:其他相关中国企业的可获不利事实不能合理反映浙江久立的潜在倾销幅度,因为该可获不利事实税率高于其发起调查时所请求的经调整的税率;由于其行政资源的限制而对浙江久立适用可获不利事实税率是不合理的;基于记录中的可获幅度,美国商务部合理地根据请求税率平均值计算出浙江久立的税率,并使用记录中唯一的其他税率,即强制应诉方未经查实的数据来证实这一税率在一定程度上是可行的。

三、法院判决

美国国际贸易法院认为美国商务部的重审结果或有实体证据支持,或符合法律,因此判决支持美国商务部的重审结果并登录此判决。

四、简要评析

本案涉及的问题是近年来中国企业遭遇美国反倾销诉讼的共性问题。在涉及中国企业的反倾销诉讼中,中国企业通常先被戴上“非市场经济国家”的帽子,从而中国国内产品的价值(价格)无效,因此,就必须接受美国反倾销法上的“替代国”价格。接下来,中国企业可争辩自己是“市场经济导向企业”,从而申请“单独税率”待遇,如果成功,可能会获得比较低的反倾销税率。

在“替代国”制度下,中国企业能够力争的就是对中国企业有利的替代国及有利的数据。本案中,美国申请方提出的是印度,广州永胜提出的是泰国。美国商务部认为,印度和泰国都满足作为替代国的要求,但由于印度拥有更多可用的、可以信赖的数据和报告,印度是更适合的替代国。在过去涉及中国企业的反倾销案子中,多数是中国不满美国商务部的替代国选择而由中国企业(或美国进口商)提起诉讼。本案中相反,美国申诉方(中国进口产品的竞争对手)认为美国商务部对中国产品裁定的反倾销幅度不够高,因此,挑战美国商务部在形成替代国价格所依赖的数据。本案中,美国选用了《WTA数据库》(Word Trade Atlas)中印度的相关产品进口数据。美国申诉方反对用该数据而提出了其他

替代性数据,但被美国商务部一一驳回。

可见,在本案中,应对美国反倾销诉讼,已经深入到具体的价格数据比较和取舍。即使确定了一个国家为替代国,但在什么数据可以代表这个替代国数据上,仍然是有可辩之处。具体价格数据比较和取舍的法律依据就是“最佳可获得信息(best available information)”这一法律标准。“最佳可获得信息”规则本质上属于反倾销调查辅助工具或程序,主要被用以防止受调查的出口商拒绝或不在合理期间提供所要求的数据,或者严重阻碍调查。通常,在反倾销调查主管当局享有缺乏严格而明确约束的自由裁量权的情况下,“最佳可获得信息”规则极可能被用来作为推行贸易保护政策的工具。但这不等于说,中国企业就无能为力、消极对待。我国的出口企业在遭到外国反倾销调查时,还是要积极应诉去争辩何为“最佳可获得信息”。本案中,中国企业在数据选择阶段就成功地说服了美国商务部使用《WTA 数据库》中有关印度产品的“最佳数据”,从而减轻了可能遭受的更大的反倾销税率。

本案中还涉及单独税率申请和适用的问题。近年来美国商务部在实践中使用“单独税率”,以缓冲“非市场经济国家”一国一税率的苛刻。本案中,中国两家企业一上来都提出了单独税率的申请,但广州永胜在核查阶段宣布退出申请。要通过美国商务部的单独税率标准也非易事,在评估时,美国商务部会考虑企业出口行为是否受中央政府控制,重点考察每个企业控制投资、价格的能力以及产量计划制定程序的独立性。非市场经济国家的应诉企业只有证明了法律上与事实上都没有受到政府的控制,有足够的独立性,美国商务部才可以给予该企业单独税率。本案中,美国商务部给予了浙江永久单独税率的地位。但美国申请人不愿意,提出异议,发起诉讼,美国国际贸易法院肯定了美国商务部的确认。本案中美国商务部使用的“联合抽样(sample pool)”税率方法值得关注。按照美国商务部的解释,“所有其他(all others)”税率和“联合抽样(sample pool)”税率的区别在于:一项“所有其他”税率一旦在一项调查中确定,在随后的行政程序中就不会改变;而一项“联合抽样”税率则可能随着一个接一个的复审而变(或根本不计算)。如果企业没有被抽样选择为“强制答卷企业”,但是获得了“单独税率”待遇,则可以适用强制答卷企业的“加权平均税率”。本案中,美国申请人反对这种算法,但法院支持了美国商务部的做法。

本案对于中国出口企业来说,具有启迪意义。虽然整个进程中并未改变倾销的认定,但我们可以看出,积极应诉并提供相关材料可以为企业争取到相对的反倾销税税率,避免更大的损失,而不应诉或不合作不但不会给企业带来任何利益,相反可能会招致严重的惩罚性后果。由于我国目前尚难以脱离非市场经济地位,如何避免替代国制度的适用,如何争取有利的替代国价格、如何积极争取单独税率地位,这些都是今后相关中国出口企业值得关注的问题。

(作者单位:复旦大学 上海对外贸易学院)

注 释:

① 此项调查的申请人具体包括:Bristol 金属公司、Felker Brothers 公司、Marcegaglia 美国公司、Outokumpu 不锈钢管公司以及美国钢铁工人联合会。

② Circular Welded Austenitic Stainless Pressure Pipe from the People's Republic of China: Initiation of Antidumping Duty Investigation, 73 FR 10221 (February 26, 2008).

③ Exhibit I-6, Volume I, of the January 30, 2008, Petition for the Imposition of Antidumping and

Countervailing Duties.

- ④ Welded Stainless Steel Pressure Pipe From China, Investigation Nos. 701-TA-454 and 731-TA-1144 (Preliminary), 73 FR 16911 (March 31, 2008).
- ⑤ Memorandum regarding "Selection of Respondents in the Antidumping Investigation of Circular Welded Austenitic Stainless Pressure Pipe from the People's Republic of China", dated April 15, 2008.
- ⑥ Notice of Postponement of Preliminary Determination in the Antidumping Duty Investigation of Circular Welded Austenitic Stainless Pressure Pipe from the People's Republic of China, 73 FR 35685 (June 24, 2008).
- ⑦ Bristol Metals L.P. v. United States, Court No. 09-00127 (Oct. 23, 2009).
- ⑧ 19 U.S.C. § 1677b(c) .
- ⑨ 19 C.F.R. § 351.408(c) (2007).
- ⑩ Certain Pneumatic Off-the-Road Tires from the People's Republic of China, 73 Fed. Reg. 40,485 (Dep't of Commerce July 14, 2008) and Accompanying Issues and Decision Memorandum, at cmt. 10.
- ⑪ Circular Welded Austenitic Stainless Pressure Pipe from the People's Republic of China, 73 Fed. Reg. 10,221, 10,224 (Dep't of Commerce Feb.26.2008).
- ⑫ 19 U.S.C. § 1677b(c)(4); 19 C.F.R. § 351.408(c).
- ⑬ 19 U.S.C. § 1677b(c)(4); 19 C.F.R. § 351.408(c); Remand Result at 10.
- ⑭ Laminated Woven Sacks from the People's Republic of China, 73 Fed. Reg. 35,646 (Dep't of Commerce June 24, 2008).
- ⑮ Polyethylene Retail Carrier Bag Comm. v. United States, 29 CIT 1418, 1436-45 (2005).
- ⑯ Sigma Corp. v. United States, 117 F. 3d 1401, 1405 (Fed. Cir. 1997).
- ⑰ Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks From the People's Republic of China, 74 Fed. Reg. 9591, 9596-97 (Dep't of Commerce Mar. 5, 2009).
- ⑱ Coalition for the Pres. of Am. Brake Drum and Rotor Aftermkt. Mfrs. v. United States, 23CIT 88, 111, 44 F.Supp.2d 229, 251 (1999).
- ⑲ Brake Drums and Brake Rotors from the People's Republic of China, 62 Fed. Reg. 9160, 9162 (Dep't of Commerce Feb. 28, 1997).
- ⑳ Remand Results at 2, 3, 12.
- ㉑ 19 U.S.C. § 1673d(c)(5).
- ㉒ The Uruguay Round Agreements Act, Statement of Administration Action (SAA), H.R.Doc. No.103-826(I), at 873 (1994), Reprinted in 1994 U.S.C.C.A.N. 4040,4201.

Analysis on the Determination of the Domestic Price of a Selected Surrogate Country in the U.S Anti-dumping Investigation Involved the Imported Products from China

—— Comment on the Case: U. S. Court of International Trade Sustained Remand
Result in the Antidumping Investigation Covering Circular Welded Austenitic Stainless
Pressure Pipe from China
GONG Bai-hua WANG Li

(下转第33页)

Dynamic Analysis on Asset Price, Inflation and Monetary Policy: Theory and the Practice in China

HU Zhao-ping

Abstract: With constant deepening of modern finance, people pay more and more attention on the internal relation between inflation and asset price. Through Granger causality test and VAR model, this paper finds there is an inherent correlation between asset price and inflation, and the positive impulse of asset price growth has a positive impact on inflation later; Also, we found the obvious positive effects of currency amount growth on stock and real estate, while the negative effects of interest rate on the real estate market is greater than that on stock market. Overall, monetary policy has large space in regulating asset price growth.

Key words: asset price; inflation; phillips curve; monetary policy

(上接第25页)

Abstract: Bristol Metals L.P. and other petitioners challenged Commerce's surrogate valuation of Circular Welded Austenitic Stainless Pressure Pipe (CCWASPP) from China and the assignment of individual rate to a Chinese company in its remand result. The U. S. Court of International Trade sustained U.S Department of Commerce's remand results for that they are supported by substantial evidence, and otherwise in accordance with law. This article briefly introduced the facts of the case, analyzed the reasoning of the Court's decision, then comment on some legal issues of this case, especially on the determination of the domestic price of a selected surrogate country in the U.S anti-dumping law and practice.

Key words: anti-dumping duty (AD); surrogate country; best available information; separate rate