

## 我国应对反倾销与加强反倾销的立法思考

沈木珠

(南京经济学院,江苏 南京 210003)

**摘 要:**应对国外反倾销与加强我国反倾销,虽有联系,但是两个不同范围的工作目标、任务,受不同国家法律的制约。本文将我国应对国外反倾销与加强我国反倾销明确分开,探析了我国应诉现状与应诉法规,反倾销现状与反倾销条例的存在问题,并提出入世后我国应对国外反倾销与加强我国反倾销之策略。

**关键词:**反倾销;应诉规定;反倾销条例

**中图分类号:**F740 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)11-0061-05

中国加入世贸组织,应对国外反倾销及加强我国反倾销,已成为企业和政府充分关注的问题。截止 2001 年底,国外对华反倾销多达 30 多个国家与地区的 477 起,我国应对国外反倾销败诉率达 80%;<sup>①</sup>而到今年 6 月中,我国对外国企业提起反倾销并立案的仅 19 起,其中有 7 起是 2002 年立案的<sup>②</sup>,胜率目前尚无结论。两组数字比较,造成悬殊的原因很多,但法律不完善是一个重要因素。为此,我国外经贸部于 2001 年 10 月 17 日发布了《出口产品反倾销应诉规定》(以下简称《应诉规定》);国务院于 2001 年 10 月 31 日通过了《中华人民共和国反倾销条例》(以下简称《反倾销条例》)。前者于 2001 年 12 月 1 日起施行,后者则于 2002 年 1 月 1 日起施行。

### 一、应对反倾销与《应诉规定》

各种 GATT 报告都提到在 1990 年之前,反倾销法的历史已有 200 多年,但一般认为,美国、加拿大、澳大利亚与欧共体是反倾销法的主要利用者,全世界绝大多数反倾销案件都是由他们所发起的,<sup>③</sup>西方国家对华提起反倾销,则以美国、欧盟、墨西哥为甚;墨西哥对我国征收反倾销税,某些产品竟然高达 1000%,<sup>④</sup>欧盟则以提起调查的案件最多而著称。<sup>⑤</sup>对我国企业应诉之败绩及应诉能力之差,我国媒体及某些官员,历来归结于我国企业缺乏“反倾销意识”,“不懂得利用反倾销法自我保护自我维权。”<sup>⑥</sup>这里明显混淆了应对国外反倾销的应诉与国内提起反倾销调查的起诉这两者的界限,以为利用我国反倾销法就可以去应诉,去维权,去获取胜利。因此,一段时间,几乎所有痛责企业不应诉的报道或文章都提出修订我国《反倾销与反补贴条例》并上升为法律的建议或措施。这种混淆其实是一种误解;不少学者至今的反倾销论文还是将两者混为一谈。事实上我国企业应诉不力,有其自身考虑的原因,但也有属于非企业自身原因的问题,如受指控企业初涉反倾销,不谙调查国法律及国际规则,知己不知彼;又如我国外经贸部 1994 年 4 月 12 日发布的《关于中国出口产品在国外发生的反倾销案件的应诉规定》仅规定应诉企业的责任义务,

收稿日期:2002-09-24

作者简介:沈木珠(1955—),女,广东普宁人,南京经济学院国际经济研究所,教授。

没有应诉者的得益,且抽象、含糊、缺乏可操作性。还有面对国外反倾销,主管部门反应迟缓,特别是在上世纪90年代欧盟、美国屡以非市场经济国待遇对我国产品屡兴反倾销调查以来,行业协会大多没有积极的应对措施,外经贸各级主管部门也多取观望等待的态度,缺乏有效的指导与行动,从而使西方国家反倾销相沿至今,几乎可以漠视我国20年经济改革所取得的成果,被视为“非市场经济国家”。在我国入世的谈判中,美国代表重视对我国产品反倾销的条件及其在反倾销问题上取得的利益,这正说明我国近年应对国外反倾销的软弱与失败。

诚然,我国企业应诉国外企业也有获得胜诉者,如生产钢丝绳的法尔胜集团公司,应对美国2002年3月1日提起的反倾销之战;但其也是在汲取前几年应对欧盟反倾销败诉,产品被全部赶出欧盟市场的教训之后,其与美国之较量属破釜沉舟,背水一战。美国对我国钢丝绳提起反倾销调查,倾销幅度为11%—75%,法尔胜出口美国的钢丝绳占我国出口美国总量的40%,其胜败关乎企业存亡,即胜则有条件拓展西方市场,败则连“打一枪换一个地方”的可能性也没有了。笔者在此引述法尔胜奋起应诉的案例,意在说明企业关心的始终是其切身利益,不是与其生存没有太多关系的“反倾销意识”的桂冠,某些媒体在我国入世之后,重新报道法尔胜诉美国反倾销一案,过分强调企业的反倾销意识,并不客观。1994年4月12月外经贸部的应诉规定之所以对企业缺乏约束力、吸引力,甚至有许多企业并不知道有此规定之存在,就是因为它没有解决企业关心的问题。如果企业耗费巨资应诉没有得到实惠,它是宁愿“打一枪换一个地方”的,除非耗资不巨,且有行业协会全力为之运作周旋及政府主管部门的支持。

如果说,我国1994年应诉规定没有起到应有的作用;那么,2001年10月17日外经贸部发布的《应诉规定》如何呢?显然,它是在1994年应诉规定的基础上修订的,但尽管经过7年的实践,多方听取意见,却并未能令人耳目一新,甚至上述企业应诉的实惠问题实际上并没有真正解决。笔者认为,我们不能指望国内企业都象法尔胜公司那样,被国外企业逼到无路可走的时候才去应诉,《应诉规定》应起的作用,是让全国绝大多数被调查企业都能够自觉且有能力应诉。此外,该规定还存在以下不应出现的问题,一是生效的时间,《应诉规定》第30条沿用1994年应诉规定第24条“本规定自公布之日起执行”的规定,按此规定,该规定应于其公布之日,即2001年10月17日起执行,然而,外经贸部2001年第5号令却宣布该规定自2001年12月1日起施行。二是反倾销组织工作的单位关系混乱,如有关地方外经贸主管部门与进出口商会、外商投资企业协会,按《应诉规定》第4条,三机构均为“具体组织、协调反倾销应诉”者,地位平等(当然会带来职权不分的问题),但第5条1款却明确进出口商会、外商投资企业协会为国家委托的“应诉组织单位”,均负责“组织、协调应诉工作”,第23条1款则规定地方外经贸主管部门“配合进出口商会、协会做好反倾销应诉组织工作”。以上规定显见不甚一致。三是企业的责任与义务不明;作为企业,在出口产品反倾销应诉方面,要求承担什么职责义务,在一个以企业为主要规范对象的法规中却几乎没有什么规定,还有对于不承担应诉义务或不配合、或消极对抗应诉而造成行业损失的要承担什么责任,均没有得到应有的重视。

## 二、反倾销与《反倾销条例》

当我国出口产品频遭国外反倾销与设法应对反倾销的时候,国内企业也开始酝酿着对进口产品的反倾销;因此,自1997年起至今,我国国内产业针对进口产品提起的反倾销指控且已立案的共有19起,其中已作出终裁和初裁的有7起。<sup>①</sup>偌大一个国家,特别是在进口量剧增的近年,这个数字委实是微不足道(美国自1980—1994年对华反倾销终裁决定征收反倾销税的有27起)。

虽然我国调查和裁定的反倾销案件数量很小,但效果十分明显,这7起已作出终裁和初裁的案件,都较好地遏制了国外产品的倾销行为,使有关产业因此走出困境。其中较为突出的主要有1997年12月10日公告立案的“对原产于美、加、韩的进口新闻纸反倾销调查案”,1999年3月

12日公告立案的“对原产于俄罗斯的进口冷轧硅钢片反倾销调查案”,1999年6月17日公告立案的“对原产于日本和韩国的进口不锈钢冷轧薄板反倾销调查案”等。尤其是新闻纸反倾销案,美、加、韩三国进口新闻纸的倾销对我国新闻纸产业的损害是惊人的。该3国1996年向我国出口新闻纸比1995年分别增长了1335%、743.36%、15598%;1997年又比1996年分别增长了16.28%、53.99%、31.93%,且价格分别下降了15.3%、10.78%、7.79%,导致我国国内相同商品产量的急剧萎缩,如1996年我国9家新闻纸企业尚实现税前利润2.65亿元,但1997年则全面处于亏损状态。<sup>⑧</sup>反倾销后,几乎所有的报道都认为中国9家造纸厂均得以复苏,扭转亏损,走出困境。然而从实际数字看,1998年7月初裁后,我国国内新闻纸生产增长了4%,这个数字反映出来的生产总量,恐怕还达不到1996年前的生产水平。此外,我国对美、加、韩三国各公司新闻纸征收反倾销税均不超过80%,<sup>⑨</sup>而美国对我国商品征收反倾销税的27起案件,税率在100%以上的就有10起;拉美国上世纪90年代以来对我国商品征收的反倾销税,一部分竟高达300%—600%。<sup>⑩</sup>从以上数字对比中,可以看出我国国内反倾销仍在摸索中。

然而,我国已成为WTO成员,已经没有时间犹豫,也没有时间作更多的探索。根据承诺,我国的平均关税将在加入时起降至12%,工业品的平均关税将在2005年逐步降至10%以下,非关税措施将于2005年前逐步取消,外国商品将会比以往任何一年都呈更加强劲的势头进入我国,某些国家进口产品可能以更低的价格挤占我国市场,因此,反倾销必将成为我国保护国内产业免受损害的重要措施。

我国《反倾销条例》公布之前,1997年3月25日国务院曾发布了《反倾销与反补贴条例》(下称前条例)。今天看来,前条例作用甚微,也并不受到太多重视,如条例的实施细则,就始终没有出台。而《反倾销条例》显然具有许多成功与独具特色之处:一是与WTO《反倾销协议》相衔接,包括形式上与内容上的衔接;二是形成中国特色的反倾销规定,包括重视累积评估,严格调查、初裁、终裁以及征收反倾销税和价格承诺期限的时间限制;三是明确反倾销调查主管部门的职责等。不过,《反倾销条例》也因合并或删除不少WTO《反倾销协议》上的内容,以致在一些重要问题上呈现某些不妥,例如:

(1)WTO《反倾销协议》第3条“损害的确定”中的“损害”一词的确包括实质损害及实质损害威胁两种情况,但其在确定损害因素时却是要求分开进行审查的,尤其是第3条7款,特别对实质性损害威胁的审查因素作出专门规定。我国《反倾销条例》第8条则将WTO《反倾销协议》的损害与损害威胁两类不同的审查因素捏合为一,混合了两种损害因素的区别。这样,所可能产生的问题,一是申请人模糊了损害与损害威胁的概念和审查条件,可能对自己所要申请的反倾销类别缺乏把握。二是外经贸部、国家经贸委的相关人员,对各自独立的两种损害因素缺乏研究和重视,可能导致审查上的困难或不负责任的裁决。

(2)WTO《反倾销协议》辟“司法复审”专条,规定:“本协定各成员的国内反倾销立法应包括对裁决和第11条规定的复审的行政行为进行司法、仲裁或行政裁决的规定,或者对上述行为迅速进行评审的法律程序。执行上述职能的机构应完全独立于负责作出裁决或进行复审的当局。”<sup>⑪</sup>我国《反倾销条例》第53条也简单规定了对以上情况包括终裁、征税以及追溯征税、退税以及复审决定不服的,“可以依法提起行政复议,也可以依法向人民法院提起诉讼。”这里显然没有突出司法复审的重要地位,而且由于反倾销司法审查的特殊性,不服者似只能在北京向中级人民法院以上机构提起,并非在全国各地各级法院均可提起诉讼。但《反倾销条例》对这些问题均未作出具体规定。WTO《反倾销协议》第17条还明确规定了各国反倾销所产生的争端可以提请WTO争端解决机制成立专家小组进行审查,这是对反倾销案件避免行政干预采取的一项有力措施,表明了世界各国对行政裁决日趋司法化的一种倾向,当引起我国有关方面的重视。

### 三、应对反倾销与加强反倾销之策略

首先,对《应诉规定》作出补充。即尽快出台“谁应诉谁得益”的规章及有关不应诉的责任条款。原应诉规定对我国应对国外反倾销曾起一定作用,但由于该规定过多地强调出口企业的义务而忽视其应享有的权利,使应诉企业难以得到实惠,《应诉规定》第6条规定了“谁应诉谁得益”的原则,但具体措施却必须等待外经贸部的“另行制订”。实际上,保障应诉企业权益的措施和办法并未得到落实,而且《应诉规定》在“执行”时间的形式要件上不统一,在“应诉组织协调单位”的构成及职责上并不十分和谐等等,均有待在实践中进一步完善。

其次,建立国家反倾销“数据库”(或网站)。我国企业很少或不习惯于应诉反倾销,一个重要的原因是对于许多问题弄不清楚而缺乏信心。一方面是有关部门政策不力及缺乏透明度所致;另一方面是因为几乎所有应诉反倾销的企业及律师都以商业秘密为由,拒绝公开“官司”的有关材料;此外,绝大多数企业也不可能拥有反倾销专门机构或专门人才。因此,国家以行政手段建立全国范围内的反倾销数据库,除及时公开各国反倾销的法律、法规、政策外,还公开各“替代国”的价格、计算数据、成本资料,包括生产规模和生产技术的相似性,获取原料途径的相似性、国内市场价格的合理性、替代国对国内工业的保护水平等;还有,收集公开各国特别是判例国的反倾销案例及我国应诉反倾销的案例资料及评论,并规定有关的查阅程序和方法。密切跟踪国际市场行情及反倾销动向是我国企业应诉反倾销及防止被反倾销的重要环节,而建立国家反倾销“数据库”,则是连接这一环节的有效手段。

再次,加强行业协会协调功能。应对国外反倾销,第一,应对国外反倾销方面:研究国外市场动向与容量,制订本行业的出口策略及市场开发计划,帮助企业选择出口国家或地区,防止市场过于集中而导致进口国家的反倾销调查;第二,预防国外反倾销方面:及时反映,坚决制止企业低于正常价值的出口行为。第三,应诉方面:支持受指控的出口企业积极、灵活、策略地应诉抗辩或主动和解。如应诉维权,则帮助企业认真填写调查问卷,切实搞好实地核查及适应要求举办听证会,并为企业准备必要的资料等。

最后,调整出口优惠政策。出口优惠及鼓励政策,是促使我国企业不惜血本低价出口的最大动因之一;我国产品走向世界之初,适当的鼓励措施有助于增加我国的出口份额,但应适可而止,特别是一些地方政府为追求完成出口指标而增设的一些诸如单纯以出口数额高低多寡作为是否评功论赏条件,甚至作为领导干部政绩及晋升标准的做法,应当坚决废除。

加强我国反倾销的即期策略是反倾销立法的完善及其配套措施的出台:

首先,对《反倾销条例》加以完善。包括制定《反倾销条例》实施细则,即根据我国实际情况尽可能详细规定确定倾销、认定损害、决定征税等反倾销措施及反规避问题、司法复审等。如反规避问题,何为规避,如何反规避等等,均有待于立法机关认真思考并作具体规定。

其次,调整反倾销处理机构的职权。1997年《条例》规定一起反倾销调查案件的处理涉及到四个部门(外经贸部、国家经贸委、国务院关税税则委员会、海关总署)且采取集体决定方式,新《反倾销条例》大大淡化了多机构共同执行的功能,海关总署和关税税则委员会则干脆从调查的职能上退出,现仅仅在反倾销调查立案,规定由外经贸部“经商国家经贸委后”决定,可能出现因会商意见不一而影响立案与调查。国内目前面临国外倾销产品的冲击准备提起反倾销调查的产业很多,远远不止几个产业,而且有的产业早已将申请书递交了调查机关却迟迟不能予以立案调查。其实,在立案与调查的问题上,采取单一机构主管,简化工作程序的统一制度并无不妥;或者,设立国务院直属的进出口调查局,统一负责协调反倾销事务,可能效率更高。此外,国内企业申请的是反倾销调查,不是采取反倾销措施,只有经过调查才能确定是否采取反倾销措施。因而,企业提供的证据,要求不能太过苛刻。对此,似应在实施细则中详作规定。

再次,充分发挥行业协会的作用。根据我国《反倾销条例》第13条的规定,提起反倾销可以是产业(国内生产者)或有关组织(如行业协会、出口商会);而按照WTO《反倾销协议》第5条4款的规定,提起反倾销的生产商的总产量至少应占全国国内同类产品总产量的25%以上,否则提起反倾销调查的申请不能成立。据此,我国任一企业单独提起反倾销调查申请是不可能成立的,这就需要加大发挥行业协会的作用。但我国的行业协会大都由原来的行业主管部门转变而来,民间色彩淡薄,行政色彩浓烈,容易授人以“不实际代表企业”的话柄,不利于组织企业应对国外产品的倾销行为。因此,调整行业协会的定位,改革行业协会的职能,应尽可能在近期内完成,以便在今后具体承担起指导、组织提起反倾销调查的国内企业,有理、有节地指控或策略地撤诉,并尽可能提供人力、财力、技术上的支持的职责。

**注释:**

- ①上海电视台2001年12月15日,新闻观察节目《反倾销之战》。
- ②John H. Jackson“*The World Trading System—Law and Policy of International Economic Relations*”. 张乃根译,复旦大学出版社2001年版,第287页。
- ③贺京华等:《反倾销的矛与盾》,《国际商报》2000年8月10日,第5版。
- ④于永达等:《冲破倾销与反倾销的困局》,《瞭望》2001年第23期,第15页。
- ⑤于永达等:《冲破倾销与反倾销的困局》,《瞭望》2001年第23期,第17页。
- ⑥WTO《反倾销协定》第18条2款强调各国“对本协定任何条款不得作出保留”。其中包括了司法复审的规定。

**参考文献:**

- [1]万学忠. 我国加大对外反倾销力度[N]. 法制日报,2002-06-17(1).
- [2]田福雁. 欧盟改弦更张非易事[N]. 中国税务报,2001-5-21(4).
- [3]许美艳. “人世”呼唤反倾销意识[N]. 江苏经济报,2001-05-21(1).
- [4]王雪华. 关于中国反倾销立法的若干修正建议[J]. 国际贸易问题,2002,(1).
- [5]王景琦. 中外反倾销法律与实务[M]. 北京:人民法院出版社,2000.

## A Legislative Thinking on China's Response to Antidumping and Strengthening Antidumping Power of China

SHEN Mu-zhu

(*Nanjing College of Economics, Nanjing 210003, China*)

**Abstract:** Although response to antidumping in foreign countries and strengthening antidumping power of China are related in some way, they are working objects, tasks of two different realms, restricted by laws of different countries. The paper clearly distinguishes the response of China to antidumping and the strengthening of antidumping power of China; studies the existing problems in China's actual respondent situation and respondent enactment. Then the paper puts forward some immediate tactics for China to respond to antidumping in foreign countries and to strengthen the antidumping power of China after China's entry into WTO.

**Key words:** antidumping; respondent enactment; antidumping regulation