

对中国首例反倾销案的述评

丁邦开¹, 刘恩媛²

(1. 上海财经大学法学院, 上海 200433; 2. 上海对外贸易学院法学院, 上海 200335)

摘要:1997 年 12 月立案, 1999 年 6 月最终裁决的新闻纸反倾销案是新中国建国以来的首例反倾销案, 在中国的外贸史上具有划时代的意义。本文介绍了该新闻纸反倾销案的裁决过程, 从倾销的确定、损害的确定、反倾销调查、反倾销税的征收、反倾销税的规避和审查制度等方面进行了述评, 并对进一步完善反倾销调查、反倾销税征收、反倾销税规避及行政司法审查等提出了建议。

关键词:反倾销案; 述评; 思考

中图分类号:D922.29 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)03-0050-05

一、中国首例反倾销案

倾销与反倾销是国际贸易中常见的现象。第二次世界大战以后, 各国在国际贸易领域中普遍采取保护贸易政策, 许多国家都利用反倾销法推行保护贸易政策, 并有愈演愈烈的趋势。虽然为了遏制这种局面, 在关税与贸易总协定组织的回合谈判中制订了几部国际反倾销法典, 但制订国际反倾销法典的目的是为了把反倾销限制在合理的范围内, 而不是完全禁止。至今反倾销仍是 WTO 法律框架下允许使用的保护措施之一, 并多为发达国家利用^①。一些发展中国家虽然也有这方面的立法, 但极少使用。进入 90 年代后, 发展中国家也意识到了反倾销的安全阀作用^②, 真正拿起了反倾销武器。

随着中国改革开放步伐的加快, 发达国家企业的商品和资本大举进军中国市场, 有些外国的大企业凭其雄厚的实力趁机对我国大量倾销商品。近年来外国商品在中国倾销的例子比比皆是, 并造成严重损害。这已引起国内有识之士的警惕, 出现了保护民族工业的呼声。在此背景下, 1997 年国务院公布施行的《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》(以下简称“《条例》”), 标志着我国反倾销和反补贴机制的正式建立, 表明我国已由被动地应诉别国的反倾销诉讼, 转为主动适用国际贸易规则, 对外国倾销产品的不正当竞争采取反倾销措施, 使我国企业拥有了法律的手段维护自己的合法权益, 在《条例》公布实施后不久, 吉林造纸(集团)有限公司等九家新闻纸生产厂家以《条例》为法律依据, 向对外经济贸易合作部(以下简称“外经贸部”)对来自加拿大、韩国、美国的新闻纸进行反倾销调查的申请, 拉开了中国反倾销的序幕。

收稿日期: 2000-01-11

作者简介: 丁邦开(1945—), 男, 江苏泰兴人, 上海财经大学法学院教授;

刘恩媛(1972—), 女, 黑龙江佳木斯人, 上海对外贸易学院法学院硕士研究生。

1997年11月10日,吉林造纸(集团)有限公司,江西纸业有限责任公司等9家新闻纸企业向外经贸部提出了对来自加拿大、韩国、美国的新闻纸进行反倾销调查的申请。外经贸部会同国家经济贸易委员会(以下简称“经贸委”)后于1997年12月立案。外经贸部和经贸委经过调查,1998年7月分别做出初步裁决,裁定存在倾销和损害,并采取了临时反倾销措施。1999年6月4日,外经贸部正式公告:外经贸部和国家经贸委就该案分别做出最终裁决,对来自加拿大、韩国、美国的新闻纸反倾销成立,并自公告之日起对进口到中国的加拿大、韩国、美国生产的新闻纸征收幅度不等的反倾销税。至此历时近两年的中国首例反倾销案以中国企业的胜诉告终。该案从决定立案到最终裁决的作出历时18个月,属于《条例》规定的特殊情况,显示出外经贸部和经贸委对该案的慎重态度。

新闻纸反倾销案是新中国建国以来的首例反倾销案,在中国的外贸史上具有划时代的意义,引起各界的高度重视。历来都是听说中国的商品在国外受到反倾销调查^③,这次是中国第一次运用反倾销武器保护自己,许多人认为中国人学会动用国际竞争规则了。本案的胜诉给国内其它产业以极大的鼓舞,在外经贸部公告初裁后,不到一年的时间内,又有三大产业提出反倾销调查的申请,外经贸部均已受理。

二、对中国首例反倾销案的述评

倾销的确定。《条例》第三条规定:进出口产品的价格低于其正常的价值,为倾销。《条例》对确定正常价值和出口价格的方法做了明确规定。《条例》第四条规定:正常价值,按下列方法规定:1. 进口产品的相同或类似产品在出口国市场上如果有可比价格,以该可比价格为正常价值;2. 进口产品相同或类似产品出口到第三国的可比价格或者以该相同或者类似产品的生产成本合理费用、利润为正常价值。即确定正常价值的方法有三种:国内价格,对第三国的出口价格和结构价格。《条例》第五条规定:出口价格,按照下列方法确定:1. 进口产品有实际支付价款或者应当支付价款的价格的,以该价格为出口价格;2. 进口产品没有实际支付价款或者应当支付价款的价格,或者其价格不能确定的,以该进口产品首次转售给独立购买人的价格或者以对经济贸易合作部会商海关总署后根据合理基础所推定的价格为出口价格。即确定进口价格的方法有三种:实际支付价格,首次转售价格,海关估价。在本案中,我国采用结构价格方式确定来自加、韩、美三国进口的新闻纸的正常价值,采用实际支付价格确定出口价格。根据调查结果,从三国进口的新闻纸的正常价值均高于其出口价格,即存在着不同幅度的倾销。在此基础上,外经贸部裁定倾销存在。

损害的确定。损害的确定包括损害客体的确定和损害结果的确定。损害客体的确定即为国内产业的确定。《条例》第十条规定:国内产业,为中华人民共和国境内相同或者类似产品的全部生产者,或者其总产量占国内相同或者类似产品的总产量的大部分生产者。本案调查的对象为国内九大新闻纸生产厂家,满足了全部生产总量的大部分生产者的要求。我国对损害客体确定规定如此高的标准表明我国是本着公平和公正的态度制定《条例》的。我们制定《条例》的目的是为了保护本国经济和生产者的利益,维护正常的国际经济秩序,而并非把它作为一种保护贸易的手段。关于损害结果的确定,《条例》第七条规定:损害包括倾销对国内已经建立的相关产业造成实质损害或者产生实质损害的威胁,或者对国内建立相关产业造成实质阻碍。值得注意的是,本案对损害结果的确定采取了公积损害的方法。公积损害是指受倾销损害的某种产品同时来自两个或两个以上国家时,如果这些国家的产品在进口国市场上相互竞争,同时也与

进口国国内生产的相同产品存在竞争,并且从每个国家进口的产品的倾销幅度的数量都超过一定的额定,进口国可以累积估价这些国家的进口产品的结果和影响^④。本案中经贸委调查发现,加拿大、韩国、美国在大量对华出口同时还不断降低价格,以谋取更多的市场份额。在外商竞相压价向中国倾销新闻纸的压力下,导致国内相同产品产量萎缩,销售量和销售收入下降,价格被迫大幅度下调,造成了实质损害。根据此种调查结果,经贸委裁定损害存在,并且损害与倾销之间存在因果关系。

反倾销调查。反倾销调查的申请人为进口商品相同或类似产品的国内生产者或者有关组织。反倾销的机构为外经贸部和经贸委。外经贸部受理申请,并会同海关总署负责调查并确定产品在国内市场上的售价是否低于公平价格。经贸委会同国务院有关部门负责审定进口产品是否对国内有关工业造成实质损害或者有此种威胁。然而《条例》在此处规定对各部门交叉的职责范围未能具体明确。首先,《条例》第十三条、第十四条规定外经贸部“会商”经贸委决定立案与否,即要两个部门都同意才可以立案。这就延长了决定是否立案的时间。如果两个部门意见不统一,是否可以立案?其次,《条例》也未能明确规定外经贸部接到申请后,多长时间内决定是否立案;也未能规定立案后,多长的期限内做出初裁。只是规定从决定立案到最终裁决公布之日止为12个月,特殊情况下可延长至18个月,本案属特殊情况。再次,本案是在外经贸部和经贸委裁决一致的情况下裁定倾销成立的。如果两上部门初裁不一致时,如何处理?是继续调查直到终裁,还是停止调查?如果继续调查后,两者终裁又不一致,这时该怎么处理?《条例》对此没有做出明确规定。

反倾销税的征收。本案的调查裁决结果是对加、韩、美三国进口的新闻纸征收幅度不等的反倾销税。但如何征收就要海关酌情定度了,因为《条例》对反倾销税的具体征收方法没有做出规定。

反倾销的规避。如果一些国家的产品在受到中国的反倾销法的严厉打击后,转而在我国本土或第三国建立工厂,将某一产品的零部件从本国运往这些工厂组装为成品,然后在中国市场上销售,以规避我国的反倾销税,这就属于规避反倾销税的行为。关于这个问题,《条例》只做了一个原则性的规定:外经贸部,经贸委和国务院有关部门可以采取适当措施防止规避反倾销措施的行为。对于何为规避行为和采取怎样的适当措施防止,《条例》没有进一步的规定。本案裁定对加、韩、美三国进口的新闻纸征收反倾销税,结果以后三国在中国投资设厂,然后进口三国生产的新闻纸浆,这种行为是否属于规避反倾销的行为呢?

审查制度。对征收反倾销税的复审,《条例》仅规定了行政裁决与行政复审制度,而现行的国际反倾销法典乌拉圭文本规定要采取司法审查制度,并且负责司法审查的机构要完全独立于负责做出裁决或审查的当局,以保证其公正性。

三、对中国首例反倾销案的思考

(一)关于反倾销调查的建议

反倾销调查的程序发达国家如美国、欧盟经过近百年的经验积累已经相当成熟,我们可以根据中国的具体实践借鉴他们的做法。

对反倾销调查的申请,外经贸部接到申请后应在20天内做出是否受理的决定,若作出受理决定应将决定公告并开始反倾销调查,若作出否定结论则应驳回申诉并公告。经贸委在收到外经贸部开始调查的通知后于40天内做出损害的初步裁定。如果初步裁定肯定认为有损害,

则反倾销调查继续进行下去。相反,如果经贸委做出初步裁定是否定的,则终止调查。在经贸委作出肯定的初步裁决后,外经贸部即开始对被指控的进口产品是否低于正常价值在中国销售的问题进行调查,并在最长不超过 180 天内做出是否有倾销行为的初步裁定,起算日以收到申请书之日起。如果外经贸部的初步裁定也是肯定的,即可采取临时反倾销措施。如果外经贸部的初步裁定是否定的,调查并不终止,外经贸部仍应继续调查直到作出终裁。外经贸部应在作出初步裁定的 90 天内就倾销一事作出最后裁定。如果外经贸部的初步裁定、最终裁定都是肯定的,经贸委则应在外经贸部作出最终裁定之日起 60 天内就损害一事作出最后裁定。如果外经贸部初步裁定是否定的,最终裁定是肯定的,则经贸委在外经贸部作出最终裁定之日起 90 天内就损害一事做出最后裁定。如果外经贸部的最终裁定是否定的,则案件应终止调查。

(二)关于反倾销税征收的建议

一般国际上通行的征收反倾销税的方法有从价税、从量税、差价税和选择税。从价税是指按进口商品的价格为标准征收的关税。从量税是指按商品的重量、容量、长度、面积、体积、个数等数量单位征收关税。差价税是指进口国按国内价格与进口价格之间的差价对该产品征收关税。选择税是指对一进口产品同时订有从价税和从量税两种税率,而从中选择税额较高的征收^①。如果采用从价税的方法征收反倾销税,则中外合同双方当事人可能会在合同中故意定低商品的价格以达到少交关税的目的;如采用从量税,对于原材料和半成品可以适用,但对机械、电子等结构复杂的产品则不适用,所以还是采用差价税征收比较合理。但对于那些没有可比商品的价格则此法又不适用了。因此建议海关征收反倾销税时以差价税为主,在差价税征收办法不适用时采用选择税的方法。海关对本案的倾销产品新闻纸采取的是按从量税征收。因为新闻纸进口时是以吨为计量单位的。

(三)对反倾销税规避的建议

对于这个问题,我国可以借鉴美国的 1988 年综合贸易法。该法列举了四条规避反倾销税的方式:1. 向美国出口零部件在美国完成成品组装并出售;2. 在第三国完成成品组装后对美国出口;3. 反倾销令管辖的商品,改变或改进外观或形状,直至改变关税号对美国出口;4. 开发新产品对美国出口,但新产品的外形特征与反倾销令管辖的商品相同,客户销售渠道未变,推销广告相似。为防止避税,该法规定了可将上述各种方式的产品纳入征收反倾销税的范围。我国在制定《条例》实施细则时,可以借鉴这种规定。如果受到反倾销制裁的加、韩、美三国对中国由出口新闻纸改为出口纸浆,则仍然应该对他们征收反倾销税。

(四)对审查制度的建议

可以允许对反倾销最终裁决或不予受理申诉决定不服的申诉人向其所在地的中级人民法院起诉,要求司法审查。对于外国的出口商可以向原告所在地的中级人民法院起诉。适用一般的司法程序。这样就可以保证其公正性,并做到与国际惯例接轨。

注释:

①1969—1995 年间共有 3108 起反倾销诉讼,涉及 3000 多种商品,其中 2678 起是由美、加、澳发起的,参见《瞭望》1998 年第 6 期。

②Adopting and Implementing Anti-Dumping Laws—Some Suggestion for Developing Countries, Edwin Vermulst.

(下转第 64 页)

breakthrough of current tax reform of China. This article focuses on international comparison of fuel taxation and economic impact between Germany, Australia, the United States, Japan, New Zealand, and so on. On the basis of that comparison, the article discusses and analyses some demonstrations in China including theoretical basis and motive of fuel taxation, fuel price, tax payment stage, and fiscal distribution structure between central and local governments.

Key words: fuel taxation; substitution tax for fee; international comparison; policy choice

(上接第 53 页)

③从 1979 年至 1998 年共有 23 个国家对中国提起 330 起反倾销诉讼,涉及 400 多种商品,参见外经贸部条法司《我国对外反倾销应诉工作的基本情况和问题》。

④周汉民主编:《国际贸易法》,上海教育出版社,1995 年 10 月版,第 687 页。

⑤余劲松主编:《国际经济法学》,中国高等教育出版社,1994 年 5 月版,第 224 页。

主要参考文献:

[1]国务院. 中华人民共和国反倾销和反补贴条例国务院令 第 214 号[S]. 1997-03-25.

[2]丁邦开,等. 竞争法律环境论[M]. 上海:上海财经大学出版社,1999.

Comment on China's First Case of Anti-Dumping

DING Bang-kai¹, LIU En-yuan²

(1. Law School, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433;

2. Law School, Shanghai Institute of Foreign Trade, Shanghai, China, 200335)

Abstract: The case of anti-dumping in newsprint industry, which was put on record in December, 1997, and made final verdict in June, 1999, is the first case of anti-dumping in China since the establishment of the People's Republic of China, and has an epoch-making significance to China's foreign trade history. The article introduces the trying process of the case of anti-dumping in newsprint industry; makes a comment upon the determination of dumping, ping, determination of damage, investigation of anti-dumping tax, collection of anti-dumping tax, evasion of anti-dumping tax, and trial system; and puts forward some suggestions on how to perfect the investigation of antidumping, collection of anti-dumping tax, evasion of anti-dumping, and judicial examination.

Key words: case of anti-dumping; comment; reflection