

欧盟法论坛

欧盟反倾销法及其对中国的影响

王晓晔* 陶正华**

内容提要:本文全面地分析评述了欧盟反倾销法的基本内容及其对中国的影响和1998年欧盟对华反倾销政策的新变化,指出欧盟反倾销法中对中国的歧视和不公正待遇并没有实质性改变,为了进一步发展中欧经贸关系,欧盟必须彻底改变其对中国的歧视政策。

关键词:欧盟反倾销法 中国 影响

一、欧盟反倾销法的基本内容

欧盟反倾销法最早见于欧共体理事会1968年第459号《关于抵制非欧洲经济共同体成员国倾销和进口补贴的规则》。该规则经理事会1979年第3017号规则、1982年第1580号规则、1984年第2176号规则、1988年第2423号规则、1994年第3283号规则等进行过多次修订。现在最新规定是欧共体理事会1995年12月22日通过的《欧共体理事会关于抵制非欧洲经济共同体成员国倾销进口的第384/96号规则》(以下简称规则),这个规则与1994年第3283号规则相比较仅是作了非常小的修改。^①

1994年欧盟修订反倾销法的背景是同年结束的乌拉圭回合多边贸易谈判通过了实施关贸总协定第6条的新协定,(简称1994年反倾销协定)。与欧共体理事会1988年第2423号规则比较,欧盟1994年以来颁布的反倾销规则具有以下两个显著特点:

第一,鉴于1994年的反倾销协定对倾销和补贴作了区别,欧盟认为有必要在这两个领域制定不同的规则,因此1994年以来的反倾销规则不再包括反补贴规定,后者已经通过1994年第3284号规则作了单独规定。

第二,鉴于与1979年反倾销协定相比1994年反倾销协定的重大变化,特别是制定了许多新的和详细的规定,如关于倾销幅度计算、提起诉讼的程序和调查的程序,包括事实的认定和处理、临时措施、征收反倾销税、反倾销措施的期限、复审以及公开披露有关反倾销调查的信息等,为了确保这些规定的贯彻和执行,欧共体新的反倾销规则吸收了1994年反倾销协定的许多表述,在这些方面有着与1994年反倾销协定相同的规定。

欧共体反倾销法包括实体法和程序法两大部分,其主要内容如下:

* 德国汉堡大学法学博士,中国社科院法学研究所副研究员、商法经济法研究室副主任。

** 中国社会科学院法学研究所研究员,国际法研究室主任、博士生导师。

① Official Journal of European Communities, 1994, L349. 欧共体理事会第384/96号规则的中译文见《外国法译评》1998年第1、2期。

（一）实体法

欧盟反倾销法的实体法,是指进口商品违反欧盟反倾销法的实质要件。主要有以下四个方面的规定:

1. 倾销存在。根据规则第 1 条第 2 款,如果一种产品向共同体的出口价格低于其在出口国正常贸易中的可比价格,该产品就被认为是倾销产品。可比价格是指产品的正常价值,一般是根据产品在出口国正常贸易中已经支付或者可以支付的价格来确定。如果出口商在出口国不生产或者不销售相同产品,可以根据其他销售商或生产商的价格确定正常价值,但其国内销量一般至少应当达到被调查产品在共同体销量的 5%。如果这种产品不在正常贸易中进行销售或者没有足够的销量,或者因为市场特殊情况,这种销售没有可比性,该产品的正常价值就应当根据原产地国的生产成本加合理的销售费用、一般费用和管理费用以及合理利润来计算,或者根据正常贸易中向具有代表性的第三国出口的价格。

2. 损害存在。“损害”这一术语一般是指对共同体产业的实质损害,或者构成对共同体产业实质性损害的威胁,或者严重妨碍建立这样的产业。为了便于适用法律,规则第 4 条第 1 款指出,共同体产业指共同体内相似产品的所有生产者,或者共同至少达到共同体生产总量 50% 的生产者。

确定损害应当根据直接的证据,即要从倾销进口的数量和价格对共同体相似产品价格的影响以及随之对共同体产业所引发的后果两个方面进行审查。关于对共同体相似产品价格的影响,主要考虑它们是否因倾销进口大幅度降价,或将要大幅度降价,或是否相当程度上妨碍了本来应当进行的提价。倾销进口对共同体产业所引发的后果,则是根据对相关经济因素的评估,包括倾销幅度和共同体产业在销售、利润、产量、市场份额、生产率、投资回收率、生产能力利用率以及在就业、工资、资本或投资增长等方面是否存在事实或潜在的下降。根据规则第 3 条第 9 款,这里特别考虑的因素是:

- (1)向共同体市场倾销进口的增长幅度;
- (2)出口商是否具有可随意提高或迅速扩大的生产能力;
- (3)进口价格是否大幅度地压低了共同体的价格或阻止合理的提价;
- (4)倾销产品的存量。

根据规则第 9 条第 3 款,如果一个国家的进口产品在共同体市场所占份额不足 1%,则推断这种进口不会产生损害,除非几个国家的产品共同达到共同体市场份额的 3%。

3. 因果关系。根据规则第 3 条第 6 款,倾销进口的数量和价格水平与共同体产业受到的损害必须存在因果关系。为了确认因果关系,根据规则第 3 条第 7 款,除了审查倾销进口对共同体产业造成的损害外,也应审查正在损害共同体产业的其他因素,以便对该倾销进口作出正确的评价。这里特别考虑以非倾销价格进口的产品数量和价格、市场需求的变化减少的营业额、外国生产商和共同体生产商之间的竞争以及共同体产业的生产率等。

4. 共同体利益。规则第 21 条规定,反倾销的措施应当是基于共同体的利益。为此,应当将各方面的利益进行总体评价,即不仅要考虑共同体产业的利益,而且也要考虑共同体的用户和消费者的利益。该条第 1 款还指出,审查中应当特别考虑消除有害倾销对恢复共同体市场有效竞争的必要性。但是在实践中,欧盟委员会对共同体产业、用户以及消费者等各方面利益

进行权衡的时候,共同体产业的利益显然被放在第一位。^②

(二) 程序法

1. 起诉。根据规则第 5 条,任何自然人、法人以及没有法人资格的社团都可以共同体产业的名义提出书面申诉,要求为确定倾销的存在、倾销程度及其后果进行调查。诉状应包括倾销、损害以及倾销进口与损害之间存在因果关系的证据,并且得包括以下信息:

(1)原告身份以及共同体相似产品的生产数量和价值。

(2)对倾销产品的说明,包括原产地国或出口地国名称、出口商或外国生产商以及共同体进口商名单。

(3)该产品在原产地国或出口地国的销售价格或者向第三国的出口价格。

(4)该倾销进口在数量上扩大的情况,对共同体相似产品的价格影响以及对共同体产业所产生的损害,这些得通过与共同体产业相关的因素进行说明。如果该申诉至少受到占共同体相似产品生产的 50% 生产商的支持,就可被视为以共同体产业的名义提出。如果支持申诉的共同体生产商的生产份额不足全部产业的 25%,调查不得开始。

委员会经与咨询委员会商议,如果认为有充分证据说明应进行调查程序,得在提交诉状的 45 天内发动调查,并将发动调查在欧共体官方公报进行公告。公告中包括该出口产品和国家的名称,利益当事人进行申报以及可以接受委员会听审的期限。委员会应将发动调查通告出口商、进口商及其代理机构、出口代表和原告,并在适当考虑保密的条件下,将诉状全文交付出口商和出口国代表。

2. 调查。调查的内容包括倾销和损害。为了使调查的结论具有说服力,被进行调查的时间一般至少是发动调查 6 个月前的一段时间。调查一般是以填写反倾销调查表的方式进行。当事人收到调查表后,应当在 30 天内作出答复。在特殊情况下,此期限可再延长 30 天。委员会可要求成员国提供信息,并可要求它们对出口商、进口商以及生产商进行核实和取证,必要时甚至可要求它们到第三国进行调查。

在公告规定的期限内进行过申报的利益当事人,可以在公告规定的期限内,书面请求听审,会见对方当事人,以便提出反驳性意见。但对方当事人没有义务出席这种会见。利益当事人也可以书面请求调查任何与案件有关的信息。

根据规则第 17 条,在原告、出口商或者进口商、产品或者交易目录数目过大的情况下,可以使用抽样方式,将调查限于数目合理的当事人、产品或者交易中进行,或者选择具有代表性的生产、销售以及出口进行调查。

根据规则第 18 条,如果利益当事人拒绝接受调查或者不提供必要的信息或者严重妨碍调

^② 例如,共同体委员会 1995 年 6 月发布的关于对从中国进口的粉末活性炭征收临时反倾销税的决议中,委员会考虑共同体产业利益时指出,如果不采取反倾销措施,共同体活性炭产业的生存就会受到威胁,因为随着倾销进口,共同体一家活性炭企业已经于 1995 年底被关闭,这不仅减少了市场上的一个竞争者,而且还减少了这个产业的就业岗位。而在考虑共同体用户利益时,委员会指出以下两点:第一,即便采取反倾销措施抵制中国的进口产品,共同体市场的供应也不会出现缺口;第二,这些用户虽然可以从中国的倾销产品得到价格方面的好处,但因为活性炭是净水或者废水处理的辅助材料,它们占用户的全部支出中很小的部分,因此,反倾销措施不会给用户带来很大负担。因此,委员会的结论是,对中国的进口活性炭采取反倾销措施符合共同体利益。见 Official Journal of European Communities, 1995, L. 192/22 - 23, 1996 年 6 月,欧盟理事会作出决议,对中国进口的活性炭征收最终反倾销税。见 Official Journal of European Communities, 1996, L134.

查,可以根据掌握的事实作出临时的或者最终的结论。利益当事人提供的虚假或者误导性信息不予以考虑。如果利益当事人不予合作,或者片面合作,从而妨碍获得有关信息,将会得到一个与其合作相比不利的后果。在当事人不予合作的情况下,委员会可参考其他方面的信息,如公开的价格、官方进口统计、海关统计以及从其他利益当事人所获的信息。

考虑到保护当事人商业秘密的需要,规则第19条指出,对机密信息或者当事人以秘密方式提交进行调查的信息,在合理的情况下,当局应作为机密来对待。机密信息是指那些一经披露即可给竞争者带来重大竞争优势或者给提供信息或已获得信息的人带来重大不利后果的信息。提供机密信息的利益当事人应当对信息作一个非机密性的概述,概述应当详细到使人能合理领会其实质的程度。在例外情况下,当事人也可以不进行概述,但必须说明不能概述的理由。如果委员会认为作为机密的请求不合理,且信息提供者既不愿意公开信息,也不同意以一般的或者概述的方式披露信息,该信息就不能予以考虑。反倾销调查一般得在一年内结束,而且在任何情况下,也不得超过15个月。

3. 征收临时反倾销税。按规定开始调查程序之后,如果利益当事人已经得到充分机会发表意见,倾销及其对共同体产业的损害也已初步确认,并且从共同体利益出发也有对之进行干预之必要,委员会就可以采取临时反倾销措施,即征收临时反倾销税。征收临时反倾销税不得早于自调查开始起的60天,不得晚于自调查开始后的9个月。

临时反倾销税的决议由委员会经与咨询委员会商议后作出,并以委员会规则(Commission Regulation)的形式在欧共体官方公报上公告。根据规则第20条第1款,临时反倾销税决议公告后一个月内,利益当事人有权书面请求披露作为决议基础的基本事实和审查细节。临时反倾销税的期限可以是6个月,最长为9个月。临时反倾销税的幅度不应超过初步确认的倾销幅度。征收临时反倾销税不是诉讼的结束,其性质上是要求进口商提供保证金。在这种情况下,被调查的产品是否可进入共同体市场,得以提供这种保证金为条件。

4. 承诺。如果出口商自愿承诺提高对共同体市场的出口价格,委员会经商议后对这种结果感到满意,就可以在不征收临时或者最终反倾销税的情况下终止调查。承诺的价格应当与确保消除倾销幅度的程度相适应。出口商作出价格承诺的时间,最晚不得超过反倾销调查最终结果作出之后当事人有权在10天内陈述其意见的最后期限。如果委员会认为承诺是不切实际的,比如出口商数目过大或者存在政策方面的原因,委员会就不会接受出口商的价格承诺。如果委员会经商议接受了承诺,调查就可以结束。

作出承诺的出口商得定期向委员会汇报履行承诺的情况,委员会可核实有关数据。不履行承诺即构成违反承诺。在违反或者撤销承诺的情况下,如果与承诺相关的反倾销调查没有结束,违反承诺者可被征收临时反倾销税;如果该调查以最终认定倾销和损害而结束,可对之征收最终反倾销税。

5. 征收最终反倾销税。根据规则第9条,委员会经与咨询委员会商议后认为有必要征收最终反倾销税,就向理事会提交商议结果并提出终止诉讼的建议。理事会在一个月内没有作出其他决定,诉讼即为最终结束。征收最终反倾销税的决议由理事会根据委员会建议,经特定多数同意后作出。该决议以理事会规则的形式在欧共体官方公报上公告。最终反倾销税的幅度不应超过所测定的倾销幅度。最终反倾销税从征税之日起或者从对倾销或损害作出复审结论之日起5年终止。在征收过程中,如果共同体产业提供的信息说明,实施的反倾销措施没有使倾销产品在共同体市场的销售价格发生很大变化,委员会经商议后,可对案件重新进行调

查。在必要的情况下,可修改现行的反倾销措施,重新计算倾销幅度。

二、欧盟反倾销法对中国的影响

根据共同体理事会第 384/96 号规则第 2 条第 7 款,在进口商品来自“非市场经济国家”的情况下,其正常价值应根据一个市场经济国家相似产品的价格或其结构价值或者该国向其他国家包括向共同体的出口价格来确定。如果这些方法都不可行,还可以按照共同体对相似产品实际支付或可以支付的价格,必要时可以对这些价格或者结构价值进行适当调整。这就是欧盟反倾销法对于确定“非市场经济国家”的出口产品的正常价值所采取的替代国制度。

中国被欧盟列为“非市场经济国家”。^③中国对欧盟的出口产品因而就受到不同于市场经济国家的特殊待遇,中国的出口企业由此也就不断被提起反倾销诉讼。从 1979 年提出第一个反倾销诉讼到 1996 年,欧盟对中国出口商品的反倾销调查达 60 多项。其中除糠醛和锤子等少数几起案件因证实共同体相关产业的损害与中国进口产品没有因果关系而撤诉外,大多数案件都以中方败诉而结束。

涉及中国出口产品的反倾销诉讼具有以下几个特点:

(1)这些反倾销诉讼所涉及的中国出口产品大多是初级产品及初加工制成品,如氯化钡、重烧镁等,与中国出口商品的结构相一致。近几年来有关机电产品的案件有所增长,但一般也是劳动密集型的组装产品或中国传统的初中级机电产品,如小彩电和自行车链等。

(2)中国出口产品的价格普遍大幅度低于国际市场价格,因此被测定的倾销幅度一般也比较大。例如,1987 年结案的油漆刷子的倾销幅度被定为大于 100%,^④1991 年结案的麻底鞋被定为 70.3 - 105.3%,^⑤1996 年结案的活性炭被定为 69.9%,^⑥按照这么大的幅度被征收反倾销税后,这些产品就很难再进入共同体市场。

(3)随着中国对欧共体出口数量的迅速增长,欧共体对中国出口的反倾销制裁也越来越严厉。1988 年以前,中国出口企业主要以价格承诺方式结束反倾销诉讼,而此后则大多被征收了反倾销税。

欧盟之所以对中国出口产品的反倾销诉讼能够频频得手,动辄就能征收幅度很大的反倾销税,主要是因为欧盟将中国视为“非市场经济国家”,对中国进口产品实施歧视性待遇。这种歧视性待遇突出表现在以下两个方面:

(1)不公平地使用替代国制度。替代国制度是西方国家反倾销法中确定“非市场经济国家”出口产品的正常价值所使用的方法。这种制度对确定中国出口产品的正常价值具有极大的不合理性,主要表现在它无视和抹煞了中国出口产品的成本优势。

中国是世界上最大的低收入国家,工资水平、管理成本以及大多数原材料价格比起世界上大多数市场经济国家来说低很多,因此大多数产品的国内价格也就大大低于国际市场价格。当然,中国产品的低价在一定程度上也是由于中国经济政策以及过去对价格实行计划调节所

③ 欧盟理事会 1994 年第 519 号规则的名称为“关于适用于来自某些第三国进口产品的共同规定以及废除 1982 年第 1765 号、1982 年第 1766 号和 1983 年第 3420 号规则的规则”。Official Journal of European Communities, 1994, L 67/89.

④ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1987, L 46/45.

⑤ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1991, L 166/1.

⑥ Official Journal of European Communities, 1996, L 134.

造成的。

从改革和发展的观点看,逐步提高国内价格水平以缩小与国际市场价格的差距是一个不可逆转的趋势。但是,要在短时期内消除这种差距则是不可能的。决定产品国内价格水平的从根本上说不是人们的主观愿望,也不在于国家实行市场经济还是计划经济,而是取决于国家的经济和发展水平。不同的国家不仅由于不同的经济水平、工资水平和人口状况从而在劳动力价格上有着很大差异,而且还因为自然资源状况、产品加工条件以及市场需求不同在产品成本配置的其他方面有着很大差距。因此,比较成本优势不仅存在于市场经济国家之间,而且也存在于市场经济国家与非市场经济国家之间。

然而,在对中国出口产品进行的反倾销诉讼中,欧盟委员会对中国产品的成本优势或者根本不予考虑,或者随意抹煞。例如,在1996年结案的粉末活性炭一案中,尽管中国出口企业对以美国作为替代国的做法提出了反对意见,指出这种比较极不合理,因为中国的粉末活性炭是在传统的小型生产作坊生产的,而美国产品是在现代化大工厂生产的,双方的投资和折旧没法比较,但委员会仍然坚持以美国产品的市场价格作为中国产品的正常价值。^⑦在这个案子中,欧盟委员会之所以将美国视为一个合理的替代国,其理由几乎完全不是从产品的成本出发,而是考虑到美国市场的开放性。委员会在其他案子中也明确指出过,国际市场需求决定产品的价格。^⑧

欧盟委员会的这种观点是不正确的。国际市场需求决定产品价格的前提条件是国际市场与国内市场的融合。不用说中国现阶段对外开放的程度尚小,参与国际分工和国际交换的程度还不高,国际市场的价格因此对中国国内价格不能发生决定性的影响。而且,即便在经济国际化程度比较高的国家和地区,由于各个国家和地区都有自身的特点,特别是在资源和市场需求方面存在着一定程度的差异,因此,不同国家和地区的相似产品很少有价格完全相同的情况。正是由于相似产品在各国的市场价格不同,反倾销法才规定以出口国或者原产地国的价格确定正常价值。因此,欧盟委员会不承认中国出口产品的比较成本优势是非常不公平的,这不仅意味着共同体的用户和消费者不得不放弃从中国低价产品中可以获得的好处,而且还意味着中国企业在国际竞争中不能利用自己实实在在的价格优势。欧盟的这种做法自然是一种歧视性的和非常不合理的待遇。

替代国制度的另一大弊端是对诉讼结果的不可预见性。这种制度是基于“非市场经济国家”的国内价格不能公平和真实地反映出口商品的正常价值。然而,替代国的价格就能公平和真实地反映它们的正常价值吗?答案更是否定的。因为这个替代国对于“非市场经济国家”的出口企业来说是一个人为的和主观臆造出来的东西。在1996年的活性炭一案中,因为美国被选作替代国,中国出口商品的倾销幅度因此被确定为69.9%。然而,美国的粉末活性炭和中国向欧共体出口的粉末活性炭在价格上究竟有什么关系呢?任何关系都没有!中国的出口产

⑦ 委员会的理由是,(1)美国每年进口的活性炭占其国内市场的18%;(2)在1993年(即该案调查期间)美国与中国的生产总量大致相仿;(3)美国对最惠国待遇国家的活性炭进口关税为4%;(4)美国对活性炭进口不实行配额制,也不采取反倾销措施;(5)在美国取得该产品原材料的方式和生产方式与中国基本相同;(6)在美国这种产品的生产是集中在少数具有规模经济的大企业中,规模经济可以抵销中国便宜的劳动力,况且活性炭不属于劳动密集型产品。(7)美国产品被视为中国出口欧共体产品的相似产品。见 Official Journal of European Communities, 1995, L192/22 - 23.

⑧ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1984, L66/32.

品为什么应当按照美国的价格在欧盟市场上销售?任何理由都没有!由于中国产品的出口价格与替代国的市场价格完全没有关系,这种反倾销制裁对被诉企业就完全起不到惩前毖后的作用。

(2)不公平地对中国出口产品征收幅度统一的反倾销税。根据规则第9条第5款,在征收最终反倾销税时,理事会规则应对各个出口商的反倾销税作出专门的规定;但是,作为一般规则,对于“非市场经济国家”的倾销产品则仅就有关出口国作出专门规定。即是说,一个国家一旦被视作“非市场经济”,所有从这个国家出口的同类产品就得被征收幅度相同的反倾销税,而不问它们的生产者是谁,它们的生产条件是什么。这种做法当然也是非常不合理的。就中国来说,中国现实经济生活中不仅存在着不同所有制的企业,而且即便同是国有企业,它们因为是相互独立核算和自负盈亏,从而在生产成本和市场销售方面就必然存在着一定的差别。然而,在对中国出口产品提起的反倾销诉讼中,除极个别外商独资企业和中外合资经营企业外,欧盟几乎对中国同类出口产品一概都征收幅度统一的反倾销税。

在1991年结案的小彩电案件中,除两家中日合营企业外,^⑨欧盟委员会驳回了中国长城工业公司、中国电子进出口总公司和中国轻工业品进出口总公司三家企业提出的区别对待和分别计算反倾销税的请求。欧盟理事会的理由是:

(1)虽然这些企业可以给客户开具商品发票,似乎是独立企业,但事实上它们自己不能决定出口价格以及其他交易条件,所以在与其他国家进口商的关系中只具有有限的独立性。

(2)这三家公司都是中国音像制品出口商会的成员,该商会已经承认,它对其成员出口小彩电有着严格的管制。

(3)除合营企业自己可以出口产品外,其他出口企业必须是商会成员。

(4)如果对受商会控制的出口企业征收不同的反倾销税,被征收反倾销税最低的企业就可能成为其他企业向共同体倾销产品的渠道。

(5)在反倾销诉讼中,这三家企业都是由商会及其法定代表为代理人,而且在整个诉讼中,这个代理人对三家企业的辩护理由完全一样,彼此没有任何不同之处。^⑩

在上述各种所谓的理由中,理事会拒绝对中国不同出口企业的出口产品分别计算反倾销幅度的真正原因是其第4条理由。在这里,理事会显然继续将中国的经济制度视为计划经济制度下的大锅饭制度,不承认中国企业间不仅在法律上而且在事实上是相互独立和相互竞争的企业。这种做法对中国出口生产企业当然是不公平的。

如果说在小彩电案件中,欧盟理事会对两家中外合资经营企业给予了区别对待,那么它在以后的许多案件中又推翻了这种做法,从而进一步强化了对中国进口产品的反倾销政策。例如,在1993年9月结案的自行车案件中,欧盟委员会驳回了两家在经济特区经营的中外合资经营企业提出的区别对待请求。在这个案件中,理事会重申了它在小彩电案件中提出的担心,即如果对中国出口企业给予区别对待的话,被征收反倾销税最低的企业就可能成为其他企业

^⑨ 欧盟理事会根据以下3条理由,认为这两家中日合资经营企业具有独立性:第一,这两家企业可以不受中国音像制品出口商会的限制而进口零部件;第二,它们可以不受商会以及其他机构的限制而出口产品;第三,这些企业除了接受某些行政管理外,可以将它们的盈利汇往国外,这就可以说明这个以盈利为导向的企业享有足够大的独立性,从而证明它们应当得到区别对待。见 Regulation 2093/91 O.J.L195.

^⑩ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1991, L195.

向欧共体倾销产品的渠道,从而会影响欧盟反倾销法的实施。

另一方面,欧盟理事会还提出了拒绝给予中国出口企业区别待遇的新理由。它说,对于象中国这样的国家,要确定一个企业不仅在法律上而且在事实上具有独立性是非常困难的事情,而且,即便一个企业在某个时刻具有独立性,这也很难证明它在将来仍然具有独立性。在这个案件中,由于被调查的企业包括中外合资经营企业都不能提供它们在当前和今后享有充分经营自主权的证明,所以均无例外地被征收了幅度相等的最终反倾销税。^⑪在这里,欧盟的这种做法几乎是毫无道理的,因为不仅中国的出口企业不能保证它们将来的经营自主权,而且其他任何国家的企业也都不可能对其所在国未来的经济决策作出说明,更不可能对此提供证明,因为这压根儿就不是企业能管的事情。

三、欧盟对中国反倾销政策的新变化

在1996年结案的活性炭一案中,欧盟委员会曾对中国出口企业提出的成本优势进行过这样的反驳,它说,“提出这个理由完全是忽视了这样一个事实,即中国还没有一个市场经济,生产投入和产出的许多方面还直接受到国家的干预。这种干预影响着制定国内合理的价格和成本。”^⑫这种说法显然忽视了这样一个基本事实,即经过了二十年的经济体制改革,中国的经济生活已经发生了实质性变化,“非市场经济国家”的标签已经不再适合中国的现状。

第一,从价格体制看,经过1992年的价格体制改革和1993年以来的一系列措施,中国当前的社会商品零售总额中,国家定价的比重仅约占5%,由市场调节和实行国家指导价的比重达到95%左右;在农产品收购总额中,国家定价的比重约占10%,市场调节和国家指导价的比重约占90%;在生产资料的销售总额中,国家定价的比重约占15%,市场调节和国家指导价的比重达85%。这说明,中国过去高度集中和国家垄断的价格制度已经被打破,以市场价格为主的价格机制已经初步建立。

第二,在所有制结构上,中国已经改变了过去公有制一统天下的局面,形成了全民、集体和私营经济多种经济成份并存的格局。以1993年与1978年相比,国有经济的比重由56%降为42.9%,私营经济的比重由1%增加到12.3%。随着中国经济体制改革的深化,中国经济中私营经济的比重还将会逐步增大,这有利于发挥市场调节生产和优化配置资源的功能和作用。

第三,实行经济改革以来,随着政府向企业逐步让利和放权,中国国有企业也开始享有各种各样的经营自主权,特别是定价权、产品销售权、物资采购权、人事管理权、工资奖金分配权等,这就使它们在一定程度上已经成为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的法人实体,成为市场竞争中的主体。随着中国对国有企业进行产权制度的改革,除少数企业将改建为国有独资企业外,大多数国有企业将根据公司法的规定,改建成为有限责任公司或者股份有限公司。

第四,随着实施对外开放政策,中国吸收外资的成果十分显著。截至1996年11月,中国累计批准外商投资企业281,298个,协议外资金额4624亿美元,实际利用外资1718亿美元,^⑬许多国际知名的跨国公司已进入中国的投资市场,美国《幸福》杂志上列序的500家大企业中有52家在中国投资。这说明,中国经济与国际经济开始实现互接互补,中国的国内市场与国

⑪ 同上,1993,L228/3.

⑫ Official Journal of European Communities,1996,L134/23.

⑬ 见1996年12月19日人民日报。

际市场已经接轨。^⑭

由于中国的经济体制改革和对外开放已经取得了举世公认的巨大成就,欧盟反倾销法中将中国视为“非市场经济国家”的规定就显得非常不合适了。在这种情况下,欧盟委员会于1998年2月向欧盟理事会提出了将中国不作为“非市场经济国家”的建议。根据欧盟委员会的建议,欧盟理事会于1998年4月27日通过了1998年第905号规则,其中心内容是修订1996年第384号规则中有关“非市场经济国家”的第2条第7款的规定。第905号规则指出,中国和俄罗斯的改革过程已经导致这两个国家国民经济的根本变化,以致从现在起对某些企业是市场经济条件占主导地位。该规则还指出,这两个国家的经济发展表明,对它们有理由取消替代国方法,因为共同体反倾销法应当适应它们变化了的经济条件,特别是如果被调查的生产企业能够证明,它们基本上是在市场经济条件下制造和销售产品,那就应当根据对市场经济国家的规定来调查正常价值。

在欧盟理事会1998年第905号规则所列的“非市场经济国家”的名单中,除勾掉了中国和俄罗斯两个国家外,还划掉了爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛三国。

然而,必须指出的是,欧盟1998年第905号规则并没有将中国和俄罗斯彻底作为市场经济国家来对待。经过修改的关于“非市场经济国家”的第2条第7款(a)虽然不再适用于中国和俄罗斯,但是该规则又补充规定了第7款(b)和(c),对中、俄两国根据对市场经济国家的规定而适用第2条第1款至第6款以确定出口产品正常价值的做法作出了许多限制。即这两个国家的出口产品只有符合一定的前提条件,才能按照它们在国内市场的价格,确定其正常价值。没有满足这些条件的出口产品则必须被视同为“非市场经济国家”的出口产品,适用第7款(a)的规定,即继续使用替代国的制度。

规则第2条补充的第7款(b)和(c)有以下主要规定:

1. 中、俄两国被提起反倾销调查的出口企业如果希望按照对市场经济国家的规定来调查其出口产品的正常价值,它们须得按照规定提出申请。该申请得符合第7款(c)所规定的标准和程序,目的是为了证明生产商基本上是在市场经济条件下制造和销售产品。因此,申请必须书面提出,并且得提供足够的证明材料。

2. 生产商只有满足了以下条件,方可被认为是在市场经济条件下开展经营活动:

(1)企业所作出的有关价格、成本和包括例如原材料、技术和劳动力的成本投入、生产、销售和投资的决定是根据市场信息,反映了市场的供求关系,并且不存在国家的实质性干预。在计算重要的成本投入时基本上是按照市场价格。

(2)企业必须有一个而且是唯一的一个帐目清楚的会计帐簿,这个帐簿应当由独立的机构根据国际记帐基本原则进行审查,并适用于所有的领域。

(3)企业生产成本和财务状况不再因为过去的非市场经济制度而受到严重扭曲,特别得考虑设备折旧、其他折旧、以物易物和以债务抵销方式所作的支付。

(4)企业方面制定了所有权法和破产法,由此保障企业管理的法律安全和稳定。

(5)货币兑换按照市场汇率。

根据第7款(c),认定生产商是否满足上述条件的决议得在程序开始后三个月内作出,此期间要听取咨询委员会的意见,此外还可能征求欧共体产业方面的意见。这个决议将对反倾

^⑭ 王晓晔著:《企业合并中的反垄断问题》,法律出版社1996年版,第148-153页。

销诉讼的全部程序有效。

欧盟 1998 年第 905 号规则于今年 7 月 1 日刚刚生效,所以还来不及审查欧盟在反倾销诉讼中是如何按照新规则来对待中国的进口产品。分析近几年欧盟对中国进口产品的反倾销诉讼,除了极个别的外商独资企业和中外合资经营企业外,欧盟很少认为中国的出口生产企业是按照市场经济条件开展生产经营活动。在欧盟委员会 1997 年初对中国进口鞋和服装征收临时反倾销税的第 165/97 号决议中,委员会还驳回了中国所有出口商要求按照它们各自情况分别计算反倾销税的正当要求。决议指出,“欧盟方面对这些出口商提出了有关企业所有权、经营管理、国家管制以及企业在贸易和经营决策方面的自主权等细节问题,但这些企业都没能令人满意地说明它们的经营自主权,从而也都没有权利取得个别待遇。”^⑮

欧盟委员会在 1997 年 9 月对中国进口硅铁锰征收临时反倾销税的 1778/97 号决议中,也以同样理由驳回了中国出口企业关于个别审查和分别计算反倾销税的正当要求。决议指出,“出于这个目的,委员会详细询问了企业的所有权关系、经营管理、国家管制以及企业在贸易和经营决策自主权的问题。但根据所获信息,委员会认为,基于下列原因……,所有的申请都不能得到批准。”在委员会拒绝申请的各种理由中,除了因为某些企业没有配合委员会的反倾销调查和委员会一如既往的担心外(即如果对某个企业征收较低的反倾销税,其他出口企业可能通过这个企业向欧盟倾销商品,从而规避欧盟反倾销法),另一个重要原因就是认为中国的出口生产商相对于政府还不具有足够大的独立性。^⑯

在这种情况下,我们认为欧盟委员会不可能因为 98 年第 905 决议就马上改变对中国的看法,一下子彻底改变过去的做法,而将中国进口产品全部按照中国市场价格确定其正常价值。另一方面,根据欧盟理事会 98 年第 905 号决议,委员会在认定中国进口产品市场经济性的时候,除了要对中国生产商按照上述五个市场经济生产条件的要求进行审查外,还可能会征求欧盟生产商的意见。欧盟生产商作为中国进口生产商的竞争者,它们自然会对有关中国进口商的决议产生不利影响。可以想见,中国出口商和生产商在证明自己产品的市场经济性的时候,还需要作出很大的努力。中国企业应当有理有据地向欧盟委员会说明,经过 20 年的经济体制改革,中国企业不仅在法律上而且在事实上已经成为独立的经济实体,在所有权关系方面、经营管理、贸易和经营的决策等各方面都已经具有相当的独立性,从而证明自己基本上是在市场经济条件下开展经营活动。而对于欧盟来说,承认中国是一个市场经济国家,按照中国的市场价格去确定中国出口产品的正常价格,是它需要尽快采取的下一步行动。

不管如何,欧盟委员会通过 1998 年第 905 号决议对于中国来说毕竟是一件好事。它不仅反映欧盟对待中国和中国的出口产品的态度有所改变,而且也从一个侧面反映了中国经济体制改革所取得的巨大成就。这一决议不仅对于促进中国与欧盟之间的贸易关系具有重要意义,而且将会影响世界上其他国家和地区对中国进口产品的反倾销政策,并将有利于推动中国早日加入世界贸易组织。

(责任编辑:余敏友)

^⑮ Official Journal of European Communities, 1997, L29/3.

^⑯ Official Journal of European Communities, 1997, L252/6.