

欧盟反倾销法与我国对欧盟的出口贸易(下)

中国社会科学院法学研究所 王晓晔

三、欧盟对我国出口的反倾销案件

欧盟是最早对我国的出口产品实施反倾销制裁的国家。从1979年提出第一个反倾销诉讼到1996年,欧盟对我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项因证实共同体相关产业的损害与我国产品的低价销售没有因果关系而撤诉外,大多数案件都以我方败诉而结束。涉及我国出口的反倾销诉讼有以下特点:1. 与我国出口商品的结构相一致,这些案件涉及的商品大多是初级产品及初加工制成品,如氯化钡、重烧镁等。近几年涉及机电产品的案件有所增长,但一般也是劳动密集型的电子组装产品或我国传统的初中级机电产品,如小彩电和自行车链等。2. 这些出口商品的价格普遍大幅度低于国际市场的价格,因此被测定的倾销幅度一般也比较大,如1987年结案的油漆刷子被定为大于100%^④,1991年结案的麻底鞋被定为70.3~105.3%^⑤,1996年结案的活性炭被定为69.9%^⑥,1995年硫酸盐临时反倾销的倾销幅度被定为110.1%^⑦。这些

定。

5. 加强货币政策与财政政策的协调配合。不论是采用冲销措施还是其它反向性的货币政策调控措施,如果同时没有适当的财政政策的协调配合,只局限于货币政策内紧的一面去补偿其外松的一面,其作用都只能是短期和有限的,因而要解决外汇占款对基础货币的影响,除冲销政策外,还需与财政政策配合运用。

出口产品按照这么大的幅度被征收反倾销税后,就很难再进入共同体市场。3. 随着我国对欧盟出口数量的迅速增长,欧盟对我国出口商品的制裁也越来越严厉。1988年以前,我国出口企业主要是以价格承诺的方式结束反倾销诉讼,在这之后则大多被征收了反倾销税。我国对欧共体的出口频频被卷入了反倾销诉讼,这可以从我国和欧盟两个方面找原因。

我国是一个日益发展壮大的发展中国家。随着国家经济的发展,近年来我国产品出口增长的幅度也越来越大。以向欧盟出口的粉末活性炭为例,1990年的出口量是1395吨,1991年增长到2893吨,1992年增长到4439吨,1993年为4008吨。也就是说,从1990年到1993年欧盟对我国活性炭出口进行反倾销调查期间,该产品出口量的增长幅度是187%。由于我国的产品成本低廉,价格便宜,再加上过去贸易体制不合理和外贸企业为完成出口计划存在着竞相压价的情况,我国许多出口产品的价格大幅度低于欧盟市

6. 针对外汇储备变化及冲销措施对我国可能产生的结构性经济影响,应适当向内向型企业特别是交通运输、能源、原材料等国内瓶颈产业采取贷款倾斜政策。在实现经济紧缩、银根抽紧的大环境下,给这些国内基础产业以宽松的小环境,使国民经济不至于因外汇占款和冲销措施的影响所带来的货币供给结构改变而畸形发展。

(责任编辑 李耕)

场的价格,从而对欧盟生产商造成一定的威胁。如从1990年到1993年四年期间,我国对欧盟以CIF为条件出口的粉末活性炭平均价格分别是每吨755ECU、830ECU、784ECU和835ECU,而欧盟生产商在同期的平均销售价格是每吨1531ECU、1605ECU、1589ECU和1589ECU。由于出口量迅速增长且价格上有极大的竞争力,我国粉末活性炭在欧盟市场的份额从1990年的4.1%迅速增加到1993年的11.4%,欧盟生产商的市场份额与此相应则逐年下降^⑥。在这种形势下,我国的出口产品就不可避免地会成为欧盟反倾销法制裁的主要对象。

然而,从欧盟方面来说,欧盟的反倾销措施之所以能够对我国的出口频频得手,动辄征收幅度很大的反倾销税,则是因为欧盟对我国采取了歧视性的贸易政策,特别是其反倾销法中关于非市场经济国家的规定不合理、不公平,不能实事求是地确定我国出口商品的正常价值。

1. 替代国制度抹煞了我国出口产品的成本优势

我国是世界上最大的低收入国家。我国的工资水平、管理费用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得多,因此,大多数产品的国内价格也低于国际市场的价格。我国产品的国内价格低于国际市场价格在一定程度上是因为我国经济政策以及对价格实行计划调节的结果,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,要在短时期内基本上消除这个差距是不可能的。因为决定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

为自然资源的状况、产品的加工条件以及市场需求(国内市场)的不同在产品成本配置的其他方面也有着很大的差距。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与非市场经济的国家之间。

然而,在对我国出口产品进行的反倾销诉讼中,欧盟委员会对我国产品的成本优势或者是根本不予考虑,或者是随意抹煞。例如1996年结案的粉末活性炭一案中,尽管我国出口企业对以美国作为替代国的做法提出了反对意见,指出这种比较不合理,因为我国出口的粉末活性炭是在小型传统的生产作坊生产的,美国产品是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我国产品的正常价值。委员会的理由是:(1)美国每年进口的活性炭为其国内销量的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(美国约为6.7万吨,中国约5万吨);(3)对享有最惠国待遇的国家,美国对活性炭的进口关税为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盟产品的相似产品^⑦。

从这个案子可以看出,委员会之所以将美国视为一个合理的替代国,几乎完全不是从相似产品的成本出发,而是考虑到美国市场的开放性,委员会在其他的案子中也明确指出过,国际市场的需求决定产品的价格^⑧。委员会的这种观点是不正确的,因为国际市场的需求决定价格的前提条件是国际市场与国内市场的融合。我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,因此,国际市场的价格对我国产品的国内

价格不能发生决定性影响。而且,即便在经济国际化程度比较高的国家和地区,由于每个国家都有自身的特点,特别是在资源方面和市场需求方面有着一定程度的差异,因此,很少有相似产品的价格完全相同的情况。正是由于相似产品在各国市场上的价格不相同,反倾销法才规定以出口国或者原产地的价格确定正常价值。因此,欧盟委员会不承认我国出口产品的比较成本优势是非常不公平的,这不仅意味着他们的使用者和消费者必须放弃从我国产品可以获得的好处,而且还意味着我国企业在国际竞争中不能利用自己实实在在的价格优势。这是一种歧视性的非常不合理的待遇。

2. 替代国制度导致被诉企业的无所适从和诉讼结果的不可预见性

欧盟反倾销法对非市场经济国家的规定是基于这些国家实行计划经济和国家定价,从而这些商品的国内价值不能公平和真实地反映其正常价值。然而,替代国的价格就能公平和真实地反映这些出口商品的正常价值吗?答案更是否定的。因为这个替代国对于非市场经济国家的企业来说更是一个人为的和主观臆造的东西。在1996年结案的活性炭一案中,美国被选作替代国,由此将我国产品的倾销幅度定为69.9%。然而,美国生产的粉末活性炭和我国向欧盟出口的粉末活性炭在价格上究竟有什么关系呢?我国的产品为什么应当按照美国产品的国内价格才能在欧盟市场上销售?实在是任何理由都没有!由于我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不能起到惩前毖后的作用。

在上述粉末活性炭一案中,原告提出以美国作为替代国,某些进口商和我国出口企业提出以马来西亚作为替代国,委员会认为日本也许是一个适当的选择。显然美国、马来西亚和日本这三个国家生产粉末活性炭的

经济和技术水平肯定有差异,但委员会认为它们都可以作为替代国,确定我国粉末活性炭的“正常价值”。在该案中,因为日本和马来西亚的生产商不愿同欧盟委员会进行合作,美国就最后成为确定我国产品正常价值的替代国^①。这样看来,究竟哪个国家可以成为替代国,很大程度上具有偶然性。其实,价格是一个非常敏感的经济因素,不仅不同经济水平的国家在相似商品上有不同的价格,即使发展程度相同的国家和地区,相似产品的价格也往往有很大的差异。例如在1991年结案的VHS录像带一案中,委员会开始以共同体市场价作为我国出口商品的正常价值,由此临时反倾销税所定的倾销幅度是122%,后来结案时又以香港价格作为我国出口产品的正常价值,由此最终反倾销税的倾销幅度定为1.3~12.5%^②。

只要我国出口产品的国内价格不能作为正常价值,我国的出口企业就难免不陷入反倾销诉讼的泥潭。因为在反倾销诉讼立案前,企业不知道究竟选用哪个国家的价格来确定其产品的正常价值,甚至在立案后还不知道,因为在案件审理过程中也会发生替代国变更的情况,美国学者帕尔默特尔曾一针见血地批评过替代国制度。他指出,这种方法的不公平性是显而易见和不可避免的,因为替代国只是在提起反倾销诉讼时才被选择出来,被惩罚的当事人不可能事先知道这个所谓公平的标准;如果当事人事先不知道这个标准,以当事人违反标准为由进行惩罚便是不公平的^③。

还应当指出的是,在选择所谓“非市场经济国家”出口产品的替代国时,原告提出建议的时候是心中有数,因为他们在事先已经作过调查研究,从而可以选择一些市场价格大幅度高于我国产品出口价格的国家。而我国被卷入反倾销诉讼的出口企业则完全没有准备,因此在诉讼中处于非常被动的局面。

3. 非市场经济国家的标签已经不适合我国

在上述活性炭一案中,针对我国出口企业提出的应考虑我国产品成本优势的正当要求,委员会反驳说:“提出这些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,生产者的投入和产出的许多方面还直接地受到国家的控制。这种干预妨碍确定国内合理的价格和成本。”^④看起来,欧盟委员会至今还是把我国视为朝鲜和古巴这样的计划经济国家。这种做法显然是不合理的,因为经过了十多年的经济体制改革,我国的经济体制已经发生了实质性的变化,非市场经济国家的标签已经不再适合我国的现状。

首先从价格体制看,经过1992年的价格体制改革和1993年以来的一系列措施,我国当前的社会商品零售总额中,国家定价的比重仅约占5%,市场调节和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,我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,我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%。随着我国经济体制改革的深化,我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,改革以来,随着政府向企业逐步地让利和放权,我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。随着我国对国有企业进行产权制度的改革,除少数行业的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和为外商创造良好的投资环境,我国吸收外资的成果十分显著。截至1996年11月,我国累计批准外商投资企业281298个,协议外资金额4624亿美元,实际利用外资1718亿美元^⑤,许多国际知名的跨国公司已进入我国的投资市场,美国《幸福》杂志上列序的500家大企业中有52家在我国投资。这说明,我国经济与国际经济开始实现互接互补,我国的国内市场与国际市场已经接轨^⑥。

由于欧盟委员会至今将我国列为“非市场经济国家”,根据欧盟反倾销法第9条第5款,欧盟对我国出口产品征收最终反倾销税时,它就不会像对待市场经济国家那样,对各个出口商的反倾销税作出专门规定,而是对所有的出口企业征收幅度相同的反倾销税。这即是说,我国外商投资企业的出口产品也不能免除受到这种不公正的待遇。例如在1991年结案的小彩电和录像带等案件中,我国出口企业除少数属国有外,大多数是中外合资经营企业,但委员会仍坚持以替代国价格作为它们出口产品的正常价值。委员会的理由是,虽然中外合营企业在相当程度上是依照市场原则开展经营活动的,但尚未完全同国内占主导地位的非市场经济力量脱离关系,生产成本在相当程度上仍然受到当前国内经济环境的影响,因此它们必须与国有企业接受相同待遇^⑦。在1996年结案的活性炭案件中,一家中外合资经营企业也向委员会请求过免除其反倾销税,但这个请求遭到了委员会的拒绝。看来,一个国家一旦被打上“非市场经济”的标记,欧盟委员会便不再考

虑这个国家特殊和现实的情况,也不容许它的出口企业解释为什么它们的产品价格应当低于替代国的价格。

四、反倾销法将向何处去

近年来,欧盟的反倾销诉讼有着日益增长的势头。1968年到1978年的10年内,立案76起。1980年到1988年8年内,结案368起。进入90年代,随着欧洲加速实现经济一体化,欧盟更加频繁地使用反倾销手段保护自己的市场,据统计,仅在1990年,欧共体委员会立案调查的反倾销与反补贴案件就达103起。面对日益盛行的反倾销,欧盟经济界和法律界有越来越多的人士对此表示怀疑和不满。

许多经济学家认为,从经济学的角度看,即便真正的倾销,也并非必然是坏事。因为在许多情况下,倾销有其合理性。比如,在国内市场饱和的情况下,企业为了在一定时期内实现利润,或者为了减少经济损失,就有必要在国际市场以低于国内市场的价格销售商品。如果外国市场的销售潜力很大,企业可以通过薄利多销获得利润,这样以低于国内市场的价格销售商品就是完全正当的。有时候,甚至以低于成本的价格销售商品也是有道理的,因为尽可能地减少损失和实现最大利润不过是一个问题的两个方面。有时候,企业低价倾销不是出于利润的最大化,而是出于长期生存的战略需要,比如为了进入新市场,这种情况下的低价销售就不是不正当竞争,因为不低价,企业便不能争取客户,取得市场份额^⑨。

当前,欧盟国家对反倾销法的批评意见主要来自法学界。许多法学家对反倾销法提出了修改意见,理由是反倾销法不仅违反了欧盟的反垄断法,而且还违反了关贸总协定的基本原则。例如在实体法上,根据罗马条约第86条,只有当倾销者滥用市场优势地位,企图通过倾销将竞争者逐出市场时,倾销才

构成违法行为。然而,现行反倾销法却不问倾销原因,也不问倾销者是否取得了市场支配地位,只要商品出口价格低于国内市场价格就被认定为倾销。这种做法显然是对欧盟国家企业的价格竞争与非欧盟国家企业的价格竞争适用不同的标准。价格竞争是市场竞争的重要方式,限制价格竞争就是限制企业的经营战略。如果这种限制仅适用于非欧盟国家的企业,那就是违反了关贸总协定第3条关于国民待遇的基本原则^⑩。该条第4款规定:“一缔约方领土的产品输入另一缔约方时,在关于产品的国内销售、兜售、购买、运输、分配或使用的全部法令、条例和规定方面,所享受的待遇不低于相同的国内产品所享受的待遇。”

此外在程序法上,反倾销法与反垄断法也有着很大的冲突。起着限制企业竞争的不良影响。例如,罗马条约第85条第1款规定,禁止企业间以阻碍、限制或妨害共同体内部市场为目的的协议和协调行为。其中,价格协调是被禁止的首要对象。然而,根据第3283号规则第3条第5款,相关产业部门在提起诉讼时必须证明出现了倾销以及由此产生的损害。这就是说,相关企业须得相互交换相关产品的价格、成本 and 市场份额等信息,否则便不能起诉外国企业。这意味着,为了打击外国竞争者,反垄断法中的违法行为在反倾销法中被合法化。此外,反倾销法的措施与竞争原则也是格格不入的,因为它们的目的是阻止外国企业进行价格竞争,例如,承担价格义务表面上是被诉企业的自愿承诺,实际上是被迫的自我约束。企业一旦承诺高价销售商品,便不能维持现有的销售量。征收反倾销税也是如此。特别是当反倾销税大到该商品的出口价与欧盟市场价的差额时,企业便不存在降低的可能。而且,一旦外国企业作出价格承诺或被征收了反倾销税,就等于单方面向竞争者公开了自

己的价格信息,从而在竞争中处于不利的地位。总之,通过这些措施,欧盟就在外国的竞争者面前保护了自己的企业^⑨。

鉴于欧盟反倾销法中存在着限制竞争的重大缺陷,有些法学家对之提出了修改意见。如德国的英格·斯密特教授提出,在衡量倾销对欧盟相关产业的损害或对欧盟社会公共利益的损害时,委员会应当从推动竞争的角度审查欧盟相关市场的结构和竞争状况。如果市场是垄断或者寡头垄断的,外国商品的倾销不得被视为违法^⑩。有些激进的法学家甚至提出,干脆废除反倾销法。因为没有反倾销法,根据罗马条约中的反垄断规定也可以制裁不合理的倾销行为。例如,依据条约第85条可以禁止出口商限制竞争性协议引起的倾销,依据第86条可以禁止取得市场支配地位的企业以不公平的低价倾销商品。因此,反垄断法足可以维护欧盟的市场秩序^⑪。

但是,鉴于反倾销法是《关税与贸易总协定》允许的法律手段,现已被世界上许多国家所采用,因此,在可预见的将来,欧盟是不可能废除其反倾销法律制度的。然而,正如理事会1994年第3283号规则第21条指出的,欧盟的反倾销法应当特别考虑消除有害的倾销对贸易扭曲的后果和重新恢复有效竞争的必要性,就是说,应当以维护公平竞争为宗旨,反对歧视性待遇,反对不公平竞争。在这种情况下,鉴于在柏林墙倒塌后国际政治和国际经济关系的巨大变化,特别是鉴于像中国这样的许多被列入“非市场经济国家”在经济体制改革中的巨大成就,欧盟非常有必要取消现行反倾销法中关于“非市场经济国家”的例外规定。因为欧盟的反倾销诉讼将这些国家的产品与毫不相干的第三国价格相联系的做法在过去已属不妥,在今天更显得不合理。实际上,随着中国和欧盟贸易关系的不断扩大,随着双方经济界

和法律界人士越来越频繁的友好往来,欧盟完全有条件对中国的市场和企业进行调查研究,对具体案件具体分析,对不同情况进行区别对待。

注释:

- ① Official Journal of European Communities, 1994, L 349.
- ② Official Journal of European Communities, 1995, L 192/22 ~ 33.
- ③ Official Journal of European Communities, 1996, L 134.
- ④ Amtsblatt der Europaeischen Gemeinschaften, 1987, L 46/45.
- ⑤ Amtsblatt der Europaeischen Gemeinschaften, 1991, L 166/1.
- ⑥ Official Journal of European Communities, 1996, L 134.
- ⑦ Official Journal of European Communities, 1995, L 169.
- ⑧ Official Journal of European Communities, 1995, L 192/22 ~ 33.
- ⑨ Official Journal of European Communities, 1995, L 192/22 ~ 33.
- ⑩ Amtsblatt der Europaeischen Gemeinschaften, 1984, L 66/32.
- ⑪ Official Journal of European Communities, 1995, L 192/22 ~ 33.
- ⑫ Amtsblatt der Europaeischen Gemeinschaften, 1991, L 106/15; 1991, L 293/2(3).
- ⑬ N. David Palmeter: The Impact of the U.S. Anti-dumping Law on China - U.S. Trade, Journal of World Trade Law, Vol. 23, No. 4, 1989, p. 9.
- ⑭ Official Journal of European Communities, 1996, L 134/23.
- ⑮ 1996年12月19日《人民日报》。
- ⑯ 王晓晔:《企业合并中的反垄断问题》,法律出版社1996年版,第148-153页。
- ⑰ Amtsblatt der Europaeischen Gemeinschaften, 1991, L 195.
- ⑱ 比较 Ingo Schmidt/Sabine Richard: Zum Verhältnis und Kartellrecht in der EG, WuW 9/1991, S. 668; Andrew Evans: Application of EG Anti-Dumping Rules to Third Countries in Europe, World Competition, vol. 13, No. 4, 1990, p. 5.
- ⑲ Jarl Hagelstam: Some shortcomings of international Anti-dumping provisions, Journal of World Trade Law, Vol. 14, no. 5, 1990, p. 105.
- ⑳ Ingo Schmidt/Sabine Richard, aao. p. 676.
- ㉑ Andrew Evans, aao., p. 13.
- ㉒ Andrew Evans, aao., p. 13.

(责任编辑 武 齐)