

世界贸易组织
重要法律问题研究丛书

反倾销规避与反规避

王琴华 主编



机械工业出版社

《反倾销规避与反规避》编委会

主 编：王琴华

副主编：刘 欢

编 委：李振中 李卫平 张鹏发 郭 岩
李敦银 石 勇 崔红曼

序 言

1997年3月25日，国务院发布实施《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》，2002年1月1日起重新修订的《中华人民共和国反倾销条例》开始实施，标志着我国反倾销法律制度进一步得到完善。截止到2002年底，我国对进口产品提起的反倾销案件数量共21起，涉及轻纺、冶金、石化等多个行业的不同产品。在我国已经发起的反倾销案件中，出现了一些国家和地区规避反倾销措施的行为，使反倾销措施的效果被抵消和减弱。因此，研究和探讨我国反倾销中的反规避问题以及建立相应的法律制度，具有重要的现实意义。

我国的反倾销条例第55条规定，“外经贸部、国家经贸委可以采取适当措施，防止规避反倾销措施的行为”。该条例虽然仅对反规避作了原则性的规定，但已为我国实施反规避措施提供了依据。我们编辑出版《反倾销规避与反规避》，就是为了通过吸收和借鉴欧美反规避法和邓克尔草案中的有关内容，研究、分析欧美在反规避案件中的具体做法，探索我国在反倾销中如何反规避的途径。

本书第一部分主要介绍规避与反规避的概念，欧美反规避制度及立法和邓克尔法案；第二部分主要评析近几年欧美在反规避案件中的实践经验；第三部分是对我国反规避立法及司法实践的建议。

本书在编写及出版过程中，得到了机械工业信息研究院及有关律师和专家的协助，在此谨致谢忱。

国家经贸委产业损害调查局局长



2003年2月6日



2001年5月10日，国家经贸委产业损害调查局召开反规避问题研讨会

目 录

序 言

第一部分 理 论 部 分

第一章 反倾销规避与反规避	1
一、规避的概念	1
二、反规避的历史发展	2
三、反规避的目的	4
第二章 国外反规避法律制度	5
一、欧共体反规避制度	5
二、美国反规避制度	10
三、欧共体、美国反规避立法比较	19
第三章 世界贸易组织反规避立法沿革	24
一、邓克尔法案	24
二、世界贸易组织反规避非正式小组讨论案件	27

第二部分 案 例 评 析

案例一 欧共体诉日本电视录像设备规避反倾销案	44
案例二 欧共体诉中国台湾 3.5 英寸磁盘规避反倾销案	57
案例三 美国诉意大利面食规避反倾销案	84
案例四 美国诉加拿大碳钢板规避反倾销案	105
案例五 欧共体诉中国草甘膦规避反倾销案	112
案例六 欧共体诉中国打火机规避反倾销案	140

第三部分 对我国立法及司法实践的建议

完善我国在反倾销中反规避法律制度的几点现实性思考	165
尽快完善反倾销条例中的反规避制度	175

第一部分 理论部分

第一章 反倾销规避与反规避

一、规避的概念

从字面上看，规避（circumvention）的意思是“绕开”（getting round）。因此，反倾销规避是指绕开或避免被征收反倾销税的方法。

规避反倾销措施的行为是目前反倾销实施中出现的新问题。美国、欧共体在国内立法中都定义了规避的概念，但评判标准有所不同。

世界贸易组织《反倾销措施协议》强调，调查机关应采取有效措施防止规避行为的发生，但由于成员对反倾销规避的概念没有形成一致的意见，因此没有对规避行为进行严格而明确的界定。

1. 欧共体

现行欧共体反倾销法关于规避的定义采用的是归纳的方法，并没有列明各种规避的形式，其目的是为了定义包括所有形式的规避。欧共体反倾销法规定：“规避是指第三国（地区）与欧共体之间一种发生于实践、过程或者行为的贸易方式的变化，对此，除了反倾销税外没有充分正当的原因或经济理由，并且有证据表明，反倾销税在相似产品的价格和/或数量方面的矫正效果正在受到破坏，并存在着就以前为相似或者相同产品

确定的正常价值而论的倾销的证据”。

2. 美国

美国在 1988 年《综合贸易与竞争法》(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 第 1221 条增加了反规避条款,修正了 1930 年的关税法,授权美国商务部可以将反倾销税扩大适用于生产涉案产品的零部件产品。目前,美国反规避条款 (Countervailing Duty and Antidumping Statutes, 19 U.S.A. § § 1677j) 是 1994 年颁布的,主要对 4 种规避倾销的行为作出了规定:在美国生产或组装的产品、在第三国(地区)生产或组装的产品、轻微改变的产品、后期发展的产品。

3. 世界贸易组织

1991 年 12 月,乌拉圭回合谈判总协定协调人邓克尔(Arthur Dunkel)提出的关于关贸总协定反规避守则的最后协议草案,被称为“邓克尔草案”。在该草案中,一个最引人注目的内容就是吸收了欧、美反倾销法中的反规避条款。该草案中对规避的概念进行了描述:“出口经营者在其产品被裁定有倾销并被采取征收反倾销税等反倾销措施的情况下,将该产品化整为零,将零部件出口到采取反倾销措施的进口方,再经组装之后进行销售”。

二、反规避的历史发展

各国(地区)在不断加强和完善反倾销立法与实践的同时,一些产品进出口商逃避反倾销制裁的方式也越来越多样,手段也愈益高明。于是,反规避措施进入了一些国家(地区)及国际组织的立法议程和司法实践当中,并逐步发展成为反倾销法的重要组成部分。

反规避立法是欧美等一些国家反倾销法新的发展趋势。20 世纪 70 年代,随着一些主要西方国家反倾销措施力度的不断加大,以日本、韩国为代表的一些国家的出口商在受到反倾销制裁后,往往通过变相的方式在进口国(地区)再行倾销,从而引起进口国(地区)的警觉。1987 年 6 月,欧共体将 2176/84 号规则修改为 1761/87 号规则时(后订为 2423/88 号规则第 13 条第 10 款)即加入了反规避措施条款,这也是世界上第一个约束反倾销规避行为的法律条款。

目前,全球有美国、欧共体、墨西哥和委内瑞拉等国在立法中设立了反规避条款,但是仅有美国和欧共体实施过反规避措施。1994 年签署的乌拉圭回合协议之一的《反倾销措施协议》尚未将反规避条款纳入。1988 年,美国在订立的《综合贸易与竞争法》(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)中增加了反规避条款。该条款成为规范美国 20 世纪 80 年代起日益增多的规避行为的重要法律。欧共体反规避条款始见于 1987 年第 1761/87 号规则。在 2001 年世界贸易组织召开的反规避工作会议上,美国和欧共体仍坚持对反规避设立最低规范,对于他们而言,在花费了大量人力和物力进行反倾销调查并征收反倾销税后,却发现厂商轻而易举地绕开,继续对产业造成损害,应当严堵。但日本等国家和地区反应强烈并对美国和欧共体提出质疑,他们认为各种商业行为自有其经济上的合理考虑,替代产品是否构成规避,应当再进行一次反倾销调查才能判断是否符合倾销、损害与因果关系条件,并根据新的调查结果对替代产品征收反倾销税。若没有重新评估倾销事实与产业损害,不应贸然改变原倾销的认定并扩大适用范围。事实上,现在新西兰和加拿大等国对规避的认定过程,仍进行正常的反

倾销调查并征收反倾销税。这一做法受到了广大发展中国家的普遍欢迎。虽然最后由于各方在反规避问题上与《1994 年关税与贸易总协定》分歧较大，且互不相让，导致相关反规避规定未被包括在《1994 年关税与贸易总协定》的《反倾销措施协议》的最后文本中，但各成员，特别是反规避立法尚不完善的国家（地区）在处理此类问题时仍以此为重要标准。

综上所述，通过研究欧、美的反规避立法体系，在理论和实践上对我国立法工作有着积极的借鉴意义。

三、反规避的目的

反倾销法旨在防止倾销产品对进口国（地区）同类产业造成损害，以及对因产品倾销而遭受损害的进口国（地区）同类产业提供持续有效的救济，以确保国际贸易遵循有序、公平的竞争原则。但是，在激烈的国际竞争中，为了占有更多的国外市场份额，一些出口商通过改变制造方式或贸易方式等手段，规避有关反倾销法令的实施，从而削弱了反倾销法的有效性。

反倾销法中的反规避条例通过将正在生效的反倾销法令扩大适用于经改装后的产品，从而防止被实施反倾销措施的产品出口商利用海关税则的规定，将其产品分解、改头换面，或采取其他措施逃避反倾销法律，继续向进口国（地区）出口。在当今的国际贸易领域由于关税水平普遍降低，生产、分销的全球化 and 网络化，以及减少行政限制手段的情况下，为维护公平竞争，反倾销中的反规避问题值得作进一步的研究和探讨。

第二章 国外反规避法律制度

一、欧共体反规避制度

1. 规避行为的认定

1987年6月22日,欧共体理事会通过了第1761/87号规则,这是世界上第一个规制反倾销中规避行为的法律条款,又称为“螺丝起子条款”。1988年,欧共体反倾销法全面修正,“螺丝起子条款”被纳入修正后的反倾销法,即欧共体理事会第2423/88号条例中的第13条。1994年12月22日,欧共体理事会又颁布了第3283/94号规则,对反倾销法又作了修正,对其第13条的反规避条款又作了修改,大大扩大了1988年法律的规制范围。现行的欧共体反倾销法是欧共体理事会颁布的384/96规则(以下简称“基本规则”),其中的第13条仍沿用了1988年的法律内容。

欧共体反规避制度的发展过程,大体可分为两大阶段,以1994年12月22日欧共体理事会通过第3283/94号规则为分界:此前,欧共体以《综合税则号列解释之一般规则》的第2条(a)(General Rule 2 (a) for the Interpretation of the Harmonised System)及其后的“螺丝起子条款”第13条规制出口商在欧共体境内组装的规避行为,以其原产地规则(Rule of Origin)作为规制“第三国境内组装”的惟一方法;此后,第13条反规避条款规制包括“欧共体境内组装”和“第三国境内组装”的各种出口商规避行为。

1987年，当时的欧共体以1761/87号规则规制了反倾销行为中对出口商对欧共体的“零部件倾销”(parts-dumping)或“螺丝起子经营”(screwdriver operations)的行为，并对之作作了限制性规定：欧洲共同体委员会（以下简称“欧委会”）可对在欧共体内制造或组装的、并被投入欧共体商业的制成品征收固定的反倾销税，条件是：

- (1) 进口到欧共体的产品已被征收反倾销税；
- (2) 组装和零部件生产是由上述出口产品的生产商有联系或联营关系的一方进行的；
- (3) 在反倾销调查发起以后，组装和生产才开始或其数量显著增加；
- (4) 从被征收反倾销税的产品原产地进口，并用于组装的零部件和原材料的价值超过组装产品总成本的60%。

欧共体的上述规定在实施中并未收到理想的效果，欧共体理事会于1995年12月22日通过了基本规则，其中第13条对反规避问题作了新的规定。首先，将反倾销规避定义为：指第三国（地区）和欧共体之间一种发生于实践、过程或者行为的贸易方式的变化，对此，除了反倾销税外没有充分正当的原因或经济理由，并且有证据表明，反倾销税在相似产品的价格和/或数量方面的矫正效果正在受到破坏，并存在着就以前为相似或者相同产品确定的正常价值而论的倾销的证据。除此之外，1994年欧委会在一个《解释备忘录》中还列举了其他形式的规避，包括：

- (1) 作错误的原产地申报；
- (2) 进口“拆散”成套设备；
- (3) 对产品作轻微的改变。

因此，在欧共体的立法者看来，规避的特征在于：

- (1) 规避是一种贸易方式的变化；
- (2) 此种贸易方式变化的惟一理由在于规避反倾销税；
- (3) 此种规避破坏了反倾销税的应有的矫正效果；
- (4) 以前就存在着相似或者相同产品倾销的行为。

新的定义将规避行为的范围进一步扩大，将所有基于原倾销行为、规避反倾销税的行为均纳入其中。同时简化了适用的条件：

(1) 在欧委会就某产品提起反倾销申请后，或提出申请前不久，在欧共体或第三国（地区）的生产商开始或大幅度增加生产；

(2) 组装产品的零部件总值中有 60%的零部件来自属征收反倾销税范围的产品，但若这些零部件在组装过程中的增值占整个制造成本的 25%以上，则不属于规避行为；

(3) 所组装的相同产品的价格、数量，损害了反倾销税的实施。

此外，为了防止出口商在第三国（地区）组装后才想起规避反倾销行为的发生，欧共体对确定产品的“真正原产地”也作了规定，在欧共体理事会 1986 年公布的 EEC802/68 号规则的第 5 条规定：“一项产品，如其生产涉及到两个或更多国家，应视其来源于其最后实质性的、在经济上证明是合理的加工或生产所履行的国家，而且加工或生产是在专为此目的而装备的设施中完成，而且在制造中生产出了一项新的产品或者代表制造的一个重要阶段”。原产地规则在反倾销中起着重要的作用，也是限制出口商规避反倾销税的重要依据。依据这一规则，一项产品即使最后一道工序是在欧共体内完成的，也不一定能够取

得欧共体产品的待遇。对于组装件，也不仅仅看是在哪个国家（地区）组装的，而同样要看欧共体零部件的价值所占比例。

2. 反规避调查程序

欧共体理事会基本规则第 13 条第 3~5 款对反规避调查程序作了明确规定。

（1）调查程序

基本规则第 13 条第 3 款最后一句规定：“本条例中有关调查的发起及进行的相关程序性条款应适用于本条”，即，反规避调查的程序与一般反倾销案件的调查适用同样的规则。

但应该特别指出的是，反规避调查与反倾销调查也有不同的地方，反规避调查程序的发起需要关于相关要件的充分证据，且需要与欧共体咨询委员会协商；二者在细微之处仍有差别：

①反规避调查的发起自动伴随着进口登记的开始；而在一般的反倾销调查中，只有在相应的条件得以满足时，这一登记才能够开始。

②基本规则第 13 条没有赋予欧委会决定征收临时反倾销税的权力；这一决定应在欧委会与咨询委员会（Advisory Committee）协商并提交建议之后，由欧共体理事会作出。

③与一般反倾销案件的“公告（notice）”不同，反规避调查程序的发起必须以欧委会条例的形式（Commission Regulation）通告。

（2）登记（registration）和海关证明（customs certificate）

根据基本规则第 13 条第 3 款，欧委会在反规避调查发起之后，可指示各成员的海关对受调查的进口产品实施登记。若经调查认为规避行为成立，则只能对登记之后进口的产品征收反

倾销税。这一规定程序，为反规避调查确定了明确的数据采集期间的标准，从而确定了调查后征收反倾销税的有规避行为的产品范围，提高了反规避措施的确定性与客观性，具有积极的意义。

根据基本规则第 13 条第 4 款，进口商可以通过申请取得海关证明，以证明某项产品的进口并未构成规避，并可因此免于登记处理，进而避免被征收反倾销税。但是，这一规定并不意味着组装生产者在其进口零部件或进口商在其进口组装产品进入欧共体之前，就可以从当局取得证明，从而预先防止反规避措施的适用。欧委会在其对条例草案的解释备忘录中说明，只有在反规避调查发起之后，这个证明程序才可投入使用。尽管如此，这一程序仍然可以帮助生产者和进口商通过相对简单快捷的审查，摆脱漫长而繁琐的反规避调查，使其商业活动得以较为顺利地进行。

（3）征税对象

欧共体法律规定，欧共体征收反规避税的对象是原被征收反倾销税的制成品。这就意味着，欧共体认为零部件与制成品不属“相似产品”。

（4）救济措施

欧共体法律规定，如果确定存在规避情况，欧共体除了征收反倾销税外，还可以通过出口商与欧委会达成承诺协议，取代征收反倾销税。承诺的内容是出口商保证做到：

①扩大使用其他来源的零部件或原材料，特别要大幅度增加欧共体产的零部件价值；

②减少使用来自倾销制成品国家（地区）的零部件或原材料；

③今后不再出现规避行为。

其他程序与反倾销调查、裁决过程大致相同。

二、美国反规避制度

随着国际贸易的纵深发展,1994年《乌拉圭回合协议法案》(the Uruguay Round Agreement Act,“URAA”)通过时,美国国会在意识到1988年《综合贸易与竞争法》(the 1988 Act)中的反规避条款已不能有效地制裁一些规避行为的情况下,对1988年反规避条款作了相应修改,以期对在美国完成或组装以及在第三国(地区)完成或组装的产品进行反规避管制。这些改变标志着美国反规避法从机械、定量的管制方式向分析、定性的方式转变。

1. 规避行为的认定

目前,美国反规避条款(Countervailing Duty and Antidumping Statutes, 19 U.S.A. § § 1677j)主要针对以下4种反倾销规避行为:

(1)在美国生产或组装的产品(Merchandise Completed or Assembled in the United States)

这种规避行为是指受反倾销措施制约的国家(地区),将受制约的产品化整为零,以零部件的方式输入美国后,在美国组装或完工,并且在美国境内销售,企图规避既有的反倾销措施。对于这种情况,美国可能采取将反倾销税扩展至有关零部件的方法加以规制。

例如1984年,韩国出口商开始向美国出口彩色显像管(CPTs)和印刷线路板(PCBs),并通过其在美国的子公司组装成彩电在美国销售,每月达10万套。美国商务部(DOC)认为,

虽然从海关统计的价值上看 CPTs 和 PCBs 与整台彩电价值相差 40%，但根据 1994 年的反规避修正案，CPTs 和 PCBs 都应视为与反倾销范围涵盖的彩电属同一范畴，故应对彩电征收的反倾销税扩展到 CPTs 和 PCBs 零部件。

1994 年美国反规避条款规定，如果：①在美国境内销售产品与受反倾销法令制约的产品为同一产品；②产品在美国完成或组装，而产品零部件是由受反倾销法令制约的国家（地区）生产；③在美国完成和组装的生产程序部分是该产品整个生产程序中的一小部分或不重要的部分；并且④上述进口零部件的价值是该产品总价值的重要组成部分，则上述进口零部件可能被反倾销法令所涵盖。

在决定上面第③条，“在美国完成和组装程序部分是否只是该产品整个生产程序中的一小部分或不重要部分时”美国商务部对以下因素加以考虑：

- a. 组装厂商在美国的投资；
- b. 组装厂商在美国对产品研究和开发的程度；
- c. 在美国进行的组装程序的实质；
- d. 组装厂商在美国组装设施的规模；以及
- e. 在美国完成的组装程序部分价值是否只是在美国销售成品价值的一小部分。

当上述条件都已具备，美国商务部在考虑是否将原反规避法令的效力范围扩及该进口零部件时，还将考虑以下因素：

- ①交易模式，包括零部件来源模式；
- ②这些零部件的生产商或出口商与美国境内的组装企业有无关联；并且
- ③这些零部件的进口数量是否在反倾销调查开始后增加，

而开始的反倾销调查最终导致反倾销法令的实施。

(2) 在第三国（地区）生产或组装的产品（Merchandise Completed or Assembled in Other Foreign Countries）

这是一种利用变化原产地进行规避的典型手段。出口制成品在美国被征收反倾销税后，出口商将产品的加工或组装过程转移到第三国（地区）进行，然后以第三国（地区）产品的名义将产品出口至美国境内销售。

假定美国商务部已经对日本制造进口到美国的所有打印机征收 50% 的反倾销税，A、B 两公司觉得从日本出口该产品供应美国市场不经济。于是，A 公司决定在英国生产打印机，B 公司决定在泰国生产打印机，这两家公司在打印机生产中所使用的日本产零部件均占很大比例，后又将打印机输入美国销售。美国商务部可能会对 A、B 两公司有关零部件征收反倾销税。

美国商务部在确定原反倾销法令是否将涵盖这些来自第三国（地区）的进口产品时，必须先考虑下列条件是否具备：

①在美国境内销售，自第三国（地区）进口的产品与受原反倾销法令制约的产品为同一产品；

②产品输入美国前在第三国（地区）完成或组装，而产品零部件是由受原反倾销法令约束的国家（地区）生产；

③在第三国（地区）完成或组装程序是该产品全部生产程序中的一小部分或不重要的部分；

④出口到第三国（地区）的零部件部分价值为组装完成后输入美国境内销售成品价值的重要组成部分；以及

⑤商务部决定有必要对零部件采取反规避措施以确保原反倾销法令的效力。

在决定第三国（地区）完成或组装程序是否是该产品生产