



中国入世后产业安全问题系列研究之四

反倾销 与中国产业安全

FANQINGXIAO YU ZHONGGUO CHANYE ANQUAN

郭羽诞 等著

上海财经大学出版社

“十五”期间“211 工程”产业经济与企业管理项目研究成果
中国入世后产业安全问题系列研究之四

反倾销与中国产业安全

郭羽诞 等著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

反倾销与中国产业安全/郭羽诞等著. —上海:上海财经大学出版社,2006.5

ISBN 7-81098-629-5/F·579

I. 反… II. 郭… III. ①反倾销法-对比研究-世界 ②产业-安全-研究-中国 IV. ①D912.290.4 ②F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 027030 号

☐ 责任编辑 倪建文

☐ 封面设计 周卫民

FANQINGXIAO YU ZHONGGUO CHANYE ANQUAN
反 倾 销 与 中 国 产 业 安 全

郭羽诞 等著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

宝山葑村书刊装订厂装订

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 12.5 印张 324 千字

印数:0 001—2 500 定价:23.00 元

序 言

人们在市场上买东西的时候,总是希望价廉物美。但是,在资本主义的发展过程中却出现了有些人指责进口商品价格太低,要求提高进口商品价格的现象,在这看起来似乎难以理解的事情背后却有着市场经济的深刻道理。别国商品之所以现在亏本卖给进口国,并不是真心想给进口者恩惠,而是希望把进口国中同类产品的生产行业打垮,消除竞争者,取得市场垄断地位,然后再大幅提高价格攫取垄断高额利润。因此,对于这种被人称为“倾销”的现象出现之后,被倾销行为打压的进口国同类产品的生产行业自然而然会要求抵制这种不公平现象,于是,反倾销的行为就出现了,不少国家纷纷用立法的形式,抵制和反对倾销的行为。

所以,反倾销行为实质上是进口国同类产品生产行业为了本行业的生存发展而对不公平的倾销行为的抵抗。从社会上产生倾销现象以来,各国都认为反倾销是正当的,而且各国都用立法的方式来肯定这一点。第二次世界大战之后,形成的世界多边贸易体制“关税与贸易总协定”以及后继者“世界贸易组织”也都把反倾销作为一种正当的保护本国产业发展的手段。随着关贸总协定多个回合的谈判,各国关税水平有了极大的降低,各种非关税壁垒也受到越来越多的限制,于是,反倾销作为一种合法的贸易保护措施,就越来越多地被人们采用,以致现在已到了经常被滥用的程度。

现在世界上反倾销手段使用最多的国家不是那些真正需要保护幼稚产业的广大发展中国家,而是那些早就完成工业化的发达国家和刚完成工业化的新兴工业化的国家和地区,而遭受反倾销最多的却是那些正在艰难崛起的发展中国家。中国目前已成为当今世界上反倾销的最大受害国。

因此,反倾销最初是为了保护进口国中同类产品生产行业,现在却有可能被人用来损害发展中国家新兴出口产业,像中国的许多出口产品,在没有倾销的情况下被其他国家指控为倾销,就是与当今世界上反倾销制度的不合理有关。我们应反对别国的倾销来保护本国的产业,同样我们也要反对别国滥用反倾销手段来保护因此而受害的本国出口产业。本书着重研究世界贸易组织关于反倾销的规则,以及发达国家、新兴工业化国家和发展中国家在反倾销方面的立法和做法,在此基础上探讨建立我国产业安全预警机制和我国几个重要产业在反倾销方面的经验,研究如何建设好我国的行业协会,并让它们在反倾销过程中发挥作用的问题。

本书是集体研究的结果。全书的提纲由郭羽诞拟定,在与课题组讨论之后,大家分工写作。参加写作的有郭羽诞、冯冠军、张燕、苗燕、邢莉虹、魏明珠、叶宝军、李宁、张峰九人。虽然我们大家尽了努力,但反倾销与产业安全是一个大问题,相信在许多方面还值得继续深入研究。书中不足之处一定不少,还望读者不吝指正。

郭羽诞

2005年3月19日

目 录

序 言	1
第一章 WTO 关于反倾销的规则	1
第一节 倾销与反倾销的发展历史	1
第二节 1947 年关税与贸易总协定关于反倾销的规定	6
第三节 1994 年关税与贸易总协定关于倾销与反倾销的规定	11
第二章 发达国家的反倾销政策法规及其比较研究	32
第一节 美国反倾销法律制度	32
第二节 欧盟反倾销法律制度	49
第三节 加拿大反倾销法律制度	60
第四节 日本反倾销法律制度	66
第五节 澳大利亚反倾销法律制度	71
第六节 发达国家反倾销法规的比较	78
第七节 发达国家对中国的反倾销概况	85
第三章 新兴工业化国家的反倾销政策法规及其比较研究	89
第一节 韩国反倾销法律制度	89

第二节	墨西哥反倾销法律制度·····	105
第三节	巴西反倾销法律制度·····	118
第四节	阿根廷反倾销法律制度·····	134
第五节	新兴工业化国家与发达国家反倾销政策法规 的比较·····	146
第四章	发展中国家的反倾销政策法规及其比较研究·····	151
第一节	印度反倾销法律制度·····	151
第二节	马来西亚反倾销法律制度·····	175
第三节	泰国反倾销法律制度·····	189
第四节	印度尼西亚反倾销法律制度·····	205
第五节	发展中国家反倾销政策法规的比较·····	218
第五章	应对国际反倾销的中国产业安全预警机制的构建 ·····	233
第一节	反倾销与中国的产业安全·····	233
第二节	应对反倾销的产业安全预警机制的构建·····	250
第六章	中国几个重要产业如何应对国际反倾销问题·····	271
第一节	农业的倾销与反倾销·····	271
第二节	钢铁行业的倾销与反倾销·····	287
第三节	石油化工行业的倾销与反倾销·····	302
第四节	汽车产业的倾销与反倾销·····	324
第五节	中国几个重要产业应对国际反倾销的预案·····	331
第七章	行业协会在反倾销中的作用及行业协会建设问题 ·····	339
第一节	行业协会在反倾销中的作用·····	339

第二节 中国行业协会的职能定位、改进与完善	367
参考文献	388

第一章

WTO 关于反倾销的规则

第一节 倾销与反倾销的发展历史

倾销是一种伴随着资本主义经济发展而产生的经济现象。在资本主义以前的自然经济社会中,倾销行为是难以想象的。当时人们只是把自给自足经济中剩余产品与别人交换自己所不能生产的东西,以使自己的生活更好一些。就当时的国际贸易而言,主要是互通有无或交换奇珍异物,使物品更加丰富。没有这种贸易,整个社会的经济活动也不会受到很大的影响。当时的人们不可能产生用低价倾销的方式去打败国际上同类产品生产者的动机。

到了资本主义萌芽时期,新兴资产阶级开始到国际市场上去获取财富,这时到世界市场上低价销售产品的现象就出现了。资本主义早期的重商主义者认为,只有金银贵金属是财富,要增加一国的财富,就应当把尽可能多的本国产品卖给外国,争取外贸的顺差,使作为货币的金银流入本国。卖给外国的商品价格越低,产品的销路就越大,流入本国的金银就越多,因此,重商主义者是极力主张鼓励本国产品低价出口的。在亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的

研究》一书中,就曾提到:“对英国某些产业的产品,常常有人请求输出奖励金,而政府有时也发给输出奖励金。据说,我国商人和制造业者依赖这种奖励金,才能在国外市场上以与竞争者同样低廉或更为低廉的价格出售他们的货物,据说,输出量因此增大,贸易差额亦变得更有利于我国。”^①虽然斯密描述的这种低价销售的行为与我们现在对倾销的定义并不一致,但他最早在经济学文献中记述了本国生产者使用低价手段在国际市场上与同行业竞争者争夺市场份额的现象。这种现象只有在资本主义时期才可能出现。

如果说资本主义早期的重商主义主要是从争取外贸顺差,使金银流入本国的角度使用低价外销策略,那么,到了英国工业革命以后,资产阶级更多地是从一个企业的角度追求建立某种市场垄断地位而采用低价策略,以便打垮行业内的竞争者。这种低价销售策略的初期可能会有一时的亏损,但一旦它确立了垄断地位之后,便可以大大地提高产品销售价格,不但可以把以前因实行低价策略而产生的亏损弥补掉,而且能攫取垄断超额利润。由于规模经济的原因,资本主义企业的生产规模越大,其产品的生产成本就越低,而生产规模越大,产品的销路即市场问题也就越突出。于是,资本主义国家生产领域中的“大鱼吃小鱼”的现象是屡见不鲜的。率先实行规模经济的企业试图把行业内的其他企业挤跨,一种常用的手法便是低价销售。还有一种办法是当某行业经过竞争兼并剩下不多的几家企业之后,为了避免低价竞争造成的“两败俱伤”局面,它们会结成某种形式的价格卡特尔,以形成垄断利润。资本家通常不会满足于在本国确立的垄断地位,他们还希望在世界范围内获得垄断利润,因此,在国内取得垄断地位的资本家就可能运用低价策略去击败国外竞争对手。

新兴独立的国家或刚开始工业化进程的国家,在许多行业中

① 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆 1974 年版,第 75 页。

的劳动生产率显然会低于已经实行工业革命的发达国家,或许许多对国民经济至关重要的行业还没有建立起来。这时候,如果让发达国家的产品畅通无阻地进入本国市场,势必使本国的许多产业凋零,影响本国建立独立完整的国民经济体系,最终使本国的政治独立失去其应有的经济基础。美国独立之后不久,其首任财政部长亚历山大·汉密尔顿在向国会作的“关于制造业问题的报告”中指出,美国必须重视发展自己的制造业,它对于增进本国就业,提高经济独立性和增强国力有着决定性的作用。而美国发展本国制造业所面临的问题便是廉价的英国等国的工业制造品,更不用说英国还经常在对这些工业制成品实行出口奖励制度。为了使美国的制造业等幼稚产业能成长起来,美国必须用关税等手段对国内产业进行保护。可以说,英国工业革命以后国际市场上的低价销售策略和反对外国低价销售的策略,实质上是与一个国家发展与保护某些产业的政策联系在一起的。

值得提出的是,采用低价销售策略并不仅仅是率先完成工业革命的发达国家的专利,某些落后的国家或新兴的发展中国家,在自己的某个行业或某种产品在世界市场上拥有某些优势的时候,也有可能谋求在这些行业或产品方面拥有垄断地位而采用低价销售策略。因此,当资本主义发展到垄断阶段的时候,国际市场上的低价倾销和反倾销行为就日益频繁,而且越来越引起人们的重视。人们通常把这种低价倾销看作是一种不正当竞争行为,并开始用立法手段对之进行限制。

1901年生效的澳大利亚《产业保护法》和《海关法》已有若干反倾销的内容。1902年,英国、荷兰等十几个欧洲国家为了抵制别国向其低价销售食糖,签订了一份反对食糖倾销的协定。这可以视作这些国家为保护本国食糖生产行业而采取的行动,也是国际上首次对反倾销采取具有国际法意义上的措施。1904年,加拿大主要针对美国钢铁公司的倾销行为,在其《海关关税法》中增加

了反倾销的内容,在该法第 19 条规定,如果进口产品的价格低于该产品在出口国的公平市场价值,加拿大即可对其征收反倾销税,并在该法中规定了反倾销条款的实施细则。加拿大的这部法律对倾销的定义和我们现在普遍接受的倾销定义是类似的,并且对如何征收反倾销税有详细的规定,因而被认为是世界上第一部反倾销法。从那以后,许多国家为了保护本国的产业免遭外国倾销产品的损害,纷纷制定和颁布了本国的反倾销法案。新西兰在 1905 年、澳大利亚在 1906 年、南非在 1914 年、美国在 1916 年分别制定了本国的反倾销法或反倾销的有关法律条款,其中美国在 1921 年颁布了反倾销法单行法规。

在各国采用反倾销立法以保护本国产业的同时,人们也发现,经常会有人以反倾销为名,阻碍自由贸易的进行。因此,在国际之间就倾销与反倾销事项进行协调就成为必要。第一次世界大战之后,在 1922 年召开的热那亚会议上,各国代表就决定由国际联盟来研究有关倾销和价格差异问题。其研究结果是国际联盟发布了一份由雅各布·瓦伊纳署名的有关倾销的备忘录,其中关于倾销所做的定义,和现在由世贸组织所定义的倾销已没有什么区别,即:如果出口销售价格低于出口国国内市场价格或低于生产成本即构成倾销。不过,国际联盟并没有提出应当如何解决国际贸易中的倾销问题。1927 年,国际联盟召开的“国际经济会议”在其《最后报告》中指出,虽然消费者会因为倾销商品的低价而得到一些暂时的好处,但倾销对市场造成的扭曲影响所带来的损害,要比这些倾销商品的低价带来的好处要大得多。因此,这个国际经济会议的代表们对倾销所持的态度基本上是否定的。不过,这次会议同样没有对国际上反倾销问题采取实际措施。

第二次世界大战的爆发,使各国在反倾销方面的合作中断了。到第二次世界大战后期,胜利在望的反法西斯国家的政治家和经济学家们在构思战后国际经济新秩序时,认识到两次世界大战之

间各国实行的“以邻为壑”的经济政策是导致国与国之间经济、政治关系紧张的原因之一。他们认为,战后应当建立起一个倡导国际合作、汇率稳定、推行自由贸易的国际经济新秩序。1944年7月,44个国家的代表在美国的新罕布什尔州的布雷顿森林召开会议,同意成立国际货币基金组织和国际复兴开发银行(世界银行)。1945年12月,美国提出一个《扩大世界贸易与就业方案》,其中呼吁召开一次联合国贸易预备会议,以便谈判、缔结一项国际贸易条约,创立一个世界性的国际贸易组织,以促进自由贸易的发展。1946年2月,美国以其《扩大世界贸易与就业方案》为基础,提出了一份《国际贸易组织宪章草案》。1946年3月,联合国经济社会理事会在伦敦举行第一次会议,会上决定召开联合国贸易与就业会议,以便讨论通过国际贸易组织宪章,同时成立了一个包括中国在内的19个国家组成的贸易与就业会议筹委会。1946年10月,在伦敦召开了第一次筹委会,讨论美国提出的国际贸易组织宪章草案,并决定成立起草委员会对草案进行修改。1947年4月,在日内瓦召开的第二次筹委会上通过了国际贸易组织宪章,同时,美、英、法、中等23个国家开始进行减让关税的谈判,并达成了一系列关税减让协议。同年10月,在哈瓦那举行的联合国贸易与就业会议上,审议并通过了称为《哈瓦那宪章》的国际贸易组织宪章,送交各国议会批准,后因美国等一些国家的立法机构认为这个宪章与其国内立法存在差异,干预了国内立法,未予批准,国际贸易组织因此未能成立。于是23个国家把已经达成的关税减让协议,以及为各国同意的《哈瓦那宪章》中有关贸易政策的条文,构成《关税与贸易总协定》,并由这23个国家签署一份《临时适用议定书》,宣布在国际贸易组织正式成立以前临时适用。从此,《关税与贸易总协定》就作为各签字国进行国际贸易的规范和法律框架。《关税与贸易总协定》的第六条就是“反倾销税和反补贴税”。《关税与贸易总协定》在长达四十几年的时间里,实际上起着个准国际贸易

组织的作用。在推动世界各国降低关税与非关税壁垒方面发挥了很大的作用,极大地推动了第二次世界大战后世界贸易的发展。从1986年开始的乌拉圭回合贸易谈判,达成的成果使世界贸易的自由化程度进一步提高,除了货物贸易自由化程度提高之外,服务贸易、知识产权保护等内容也纳入到多边贸易体制之中,于是各成员国感到有必要重提成立国际贸易组织之事。乌拉圭回合后期,经各成员方协商,1995年1月正式成立“世界贸易组织”,《关税与贸易总协定》被纳入世界贸易组织的框架。

第二节 1947年关税与贸易总协定关于反倾销的规定

一、关贸总协定第六条内容介绍

关税与贸易总协定缔约国在商定有关国际贸易政策原则时,自然涉及到倾销与反倾销问题。该协定第六条的名称就是“反倾销税与反补贴税”。其中7款内容除第3款之外,都涉及到反倾销内容。

第6条第1款首先说明各缔约方对于倾销的态度、倾销的定义及判定方法。该款指出:“各缔约方认识到:用倾销的手段将一国产品以低于正常价值的办法引入另一国的商业,如因此对一缔约方领土内一已建立的产业造成实质损害或实质损害威胁,或实质阻碍一国内产业的新建,则倾销应予以谴责。”对于如何判定某出口商品价格低于其正常价值,该款提出的标准是:“(a)低于正常贸易过程中在出口国中供国内消费时的可比价格;或(b)如无此种国内价格,则低于(i)正常贸易过程中同类产品出口至第三国的最高可比价格;或(ii)该产品在原产国的生产成本加上合理的销售成本和利润。”

根据这些内容来看,关贸总协定并不反对所有的倾销。这在道理上是可以理解的,能够以尽可能低廉的价格进口商品,原本就是

各国购买者所希望的,当出口方愿意以特别的低价出售其商品,哪怕是以倾销的方式,自然会受到买方欢迎。但是,当这种倾销对进口国某一产业“造成实质损害或实质损害威胁,或实质阻碍一国内产业的新建”时,才应当对倾销进行谴责。当各国实施反倾销法时,有的国家可能会把它作为一种贸易保护的措施而滥用,关贸总协定从保护进口国某一产业安全的角度,界定了是否应当反倾销,这就对某些国家可能滥用反倾销措施形成了限制。也就是说,如果你不能证明别国倾销对你的某个产业造成损害或损害威胁,那么你所采取的反倾销措施就不能为关贸总协定各缔约方所认可。而判定出口商品是否低于其正常价值的几条标准,也是限制各国随意指控别国产品倾销,使人们对某产品是否倾销的判定具有可操作性。

第6条的第2款规定,各缔约方在面临倾销时,可以采用的抵消或防止倾销的措施是,“对倾销产品征收数额不超过此类产品倾销幅度的反倾销税。”所谓倾销幅度,是指该商品的正常价值与其出口价格之差额。在这一款的规定中贯穿了反倾销不能阻碍自由贸易的思想,也就是说,应该用比较透明的关税方式对倾销行为进行抵消,并且不能任意确定反倾销税率,最高不得使税后价格超过其正常价值。

第6条的第4款规定,“在任何缔约方领土的产品进口至任何其他缔约方领土时,不得由于此类产品被免除在原产国或出口国供消费的同类产品所负担的税费或由于退还此类税费而征收反倾销或反补贴税。”这里指出了在判定是否倾销时,不能把出口产品免除其国内消费时所应负担的税费,或出口时把这些税费退还给出口者的行为视为倾销或补贴而征收反倾销或反补贴税。

第6条第5款规定,不能对某一种商品同时征收反倾销税和反补贴税。

第6条第6款包含三项内容,第三项内容是专门针对反补贴的,其余两项则与反倾销有关。第一项说明征收反倾销税或反补

贴税的条件是,必须能够确定倾销或补贴“会对国内--已建产业造成实质损害或实质损害威胁,或实质阻碍一国内产业的建立。”第二项则说明缔约方全体可豁免第一项的要求,即在没有能够确定倾销或补贴会对国内产业造成实质损害或实质损害威胁,但只要全体缔约方认为有这样的实质损害或实质损害威胁,就可“允许一缔约方对任何产品的进口征收反补贴税或反倾销税。”概括起来,第一项说明一缔约方要对某进口产品征反倾销税或反补贴税,应当“确定”或证明这种倾销或补贴对本国产业的损害。但如果全体缔约方“认为”有这种损害或损害威胁,那某一缔约方即使没有证明也可征收反倾销税或反补贴税。这里的规定给人们以这样的印象:众怒难犯。只要全体缔约方认定你的产品出口给别的缔约方的某产业造成损害或损害威胁,即使他们没能提出证据,但只要大家一致认定,还是能对你的产品征收反倾销税或反补贴税的。

第6条的第7款主要说明某些特殊情况下出口价格低于国内市场销售价格时如何认定倾销的问题。比如,为稳定初级产品的国内价格或国内生产者的利润,有时可能会使出口商品的销售价格低于国内市场上同类商品的价格,但只要这种制度也可能使出口商品的销售价格有时会高于国内市场上同类商品的价格,并且这种制度的实施并未过度刺激出口或严重侵害其他缔约方的利益,就不能把在这种制度下出口商品的销售价格低于国内市场上同类商品的价格视为倾销和造成实质损害。

二、关贸总协定反倾销条款内容的发展

正如关贸总协定的宗旨所指出的那样,它是以“扩大世界资源的充分利用以及发展商品的生产与交换为目的”,旨在大幅度削减关税和其他贸易障碍,因此关贸总协定对于反倾销的规定是很有分寸的。它不是一般地反对倾销,而是认为只有倾销对进口国的某项产业造成实质损害或实质损害威胁时,才应当对之谴责并采

取反倾销税的办法来抵消其倾销。应当说,这样的规定大大减少了滥用反倾销税的可能性。比如,以前加拿大颁布的反倾销法就规定,只要认定外国产品在加拿大的售价低于其在其他地方的价格即构成倾销,并且无需证明这种倾销对本国同类产业造成损害即可对其征收反倾销税。而关贸总协定的规定对缔约国实施反倾销税施加了一定的限制。

关贸总协定第六条对于倾销的认定作了规定,即当出口商品的价格低于其正常价值进入进口国市场,才能算作倾销。而正常价值应该是该出口商品在出口国国内市场正常情况下的可比价格,并对如果没有这种国内价格的情况下如何确定正常价值作了规定。应当说,关贸总协定在这方面的规定是相当笼统的,给缔约方如何实施这方面的规定留下了较大的空间,从而造成各缔约方在这方面的分歧,使一些国家得以利用反倾销来搞贸易保护主义。随着关贸总协定几轮多边贸易谈判的进行,各国的关税水平已有了较大程度的下降,各国越来越多地使用非关税壁垒来保护本国的贸易利益,反倾销已成为非关税壁垒的主要形式。正是这方面的矛盾积累,使得各缔约方在肯尼迪回合中专门就关贸总协定的第六条达成一项协议,即 1967 年 6 月 30 日达成的《1967 年实施关税与贸易总协定第六条的协议》,又称《反倾销守则》。

1967 年《反倾销守则》对于反倾销调查程序,对倾销的认定,损害的认定作了比较具体的规定,对于反倾销税的征收和临时措施的实施,以及代表第三国发起反倾销调查等方面也作了规定;并决定在关贸总协定机构中设立一个常设的反倾销委员会,专门处理各缔约方在反倾销方面产生的矛盾和争议;同时对改进关贸总协定有关反倾销的制度进行研究,并提出改进意见和建议。应当说,这份《反倾销守则》是对关贸总协定第六条的细化和发展。但在该守则上签字的成员只有十几个,也就是说这个守则只对签字的十几个成员有约束力。从国际法的角度,该守则是独立于关贸