

国外对华反倾销与我国的应对机制

——基于行业协会角色的分析

杨 励(教授) 周文凤

一、国外对华反倾销的特点

改革开放以来,随着对外贸易的不断增长,我国已成为出口产品受反倾销调查最多的国家。自1979年欧共体对中国糖精钠提起反倾销指控以来,我国出口产品受到国外2000余起反倾销调查,涉案产品4500余种。梳理起来,在中国所遭受的反倾销调查中,呈现出以下特点:

1. 遭受反倾销调查案件数量全球居首

30多年来,国外对华反倾销从无到有,从少到多,愈演愈烈。1979年,国外对华反倾销调查2起,80年代平均每年6起,90年代平均每年30起。进入21世纪,2000—2008年国外对华反倾销调查511起,平均每年57起。1995年至2008年,全球对华反倾销案件677起,总量位居第一。同时,对华反倾销案全球占比逐年增加,从12.7%增至35.1%,连续14年居全球之首。

2. 反倾销调查提起国越来越多

对我国提出反倾销指控的国家,已由最初以欧美发达国家为主,逐步向发展中国家蔓延。在2000年以前,对我出口产品进行反倾销调查的国家主要集中于美

国、欧盟、澳大利亚、加拿大等发达国家和地区,现在则延伸到印度、土耳其、墨西哥、智利、阿根廷、南非等40多个国家。其中,2008年,印度对我国反倾销调查立案数达15起,是对我国发起反倾销调查最多的国家,案件所占比例也最高。而由美国发起的对我国钢铁“双反”调查,目前也已延伸到欧洲、墨西哥和印度等国家和地区。

3. 遭受反倾销产品种类日趋广泛

迄今为止,针对我国的反倾销举措,所涉产品已从硅铁等五矿类初级产品扩大到农产品、食品、机电、化工、纺织品服装和医药产品,几乎包括了我国出口商品的所有类别,其中,钢铁、家电、食品、自行车、服装等出口商品,还连续遭受多次反倾销。2009年7月,欧盟对产自中国的钢线材征收反倾销税,并对中国出口的汽车、食品、服装、鞋类、玻璃、工业元件和多晶硅等产品发起反倾销调查。而由美国发起的对华钢材反倾销,其产品范围也在细化,既包括以往的环形焊管、薄壁矩形管、小口径管线用管和焊接不锈钢压力管,又包括油井管、钢板,未来还可能扩散到不锈钢制品。

4. 涉案金额越来越大

在数目众多的对华反倾销案中,反倾销涉案金额日趋增大,单个案件超过1亿美元的不断出现。在20世纪80年代国外对华反倾销案中,涉案金额超过1亿美元的案件根本没有,涉案金额超过1000万美元的也不足10起。到90年代国外对华反倾销案中,单个金额超过1亿美元的案件就有15起,而在2006年欧盟对华鞋类反倾销案中,涉案金额高达8.49亿美元。另外,从年份上,涉案金额规模也在扩大。例如,在2006年发生的70起对华反倾销案中,涉案金额达20.5亿美元。2009年前三季度的57起对华反倾销案中,涉案金额据估算也有数十亿美元之多。

5. 征收反倾销税率偏高

国外针对我国的反倾销调查,多以征收反倾销税结案,且所征反倾销税率偏高。比如,2005年7月,欧盟决定将针对中国产自行车的反倾销税升至48.5%,对中国产吊车及配件征收最高至49.6%的反倾销税,并对中国产碳酸钡征收最高至56.4%的反倾销税。2009年11月,美国商务部以计算错误为由,决定修改对原产于中国的油井管反倾销初裁结果,税率由36.53%提升至最高惩罚性税率

99.14%。这意味着至少5年时间内,中国产油井管将与美国市场绝缘。2010年1月,美国对从中国进口的价值超过3亿美元的钢丝层板初步征收43%~289%的反倾销税。2010年2月,美国又决定对中国内地产礼盒及包装丝带,征收最高超过231%的反倾销税,这些税率均明显偏高。

二、行业协会的角色失范与应对反倾销的机制缺陷

我国出口商品屡遭国外反倾销调查,既有外因也有相关内因。在外因上,与近年来国外贸易保护主义抬头密切相关。特别是在当前国际金融危机尚未终结的背景下,各国贸易保护主义措施接连不断出台,单是2009年前三季度,就有19个国家和地区对中国产品发起了17起反倾销调查。除外因外,在诸多内因中,还与我国行业协会的角色失范和应对反倾销的运行机制缺陷密切相关。

1. 我国行业协会的角色失范

我国行业协会的角色失范主要表现为两个方面:其一,与政府的职能划分界限不清。各类行业协会多由政府主导产生,并挂靠于各级政府主管部门,主管部门对行业协会具有行政和人事控制权,行业协会成为政府部门的附属物和政府职能的延伸,这导致政府与行业协会间职能划分不清,行业协会对管理和收费兴趣更大。其二,承接于此,和国外同行相比,我国行业协会在咨询服务、沟通协调等方面差距很大,特别是在反倾销应诉过程中,许多行业协会不清楚自己的职责所在,服务意识缺乏,不能为企

业提供贸易争端所需的周到服务。虽然每个行业协会成立时都会有服务宗旨和服务条款,但现实中一些行业协会在行业规划、行业自律、行业争端和涉外案件调查与应诉等方面角色缺失,流于表面,并不能真正满足企业利益的要求。当企业面临倾销指控或制裁时,由于缺少相关行业协会的有力协调,涉案企业经常各自为战并陷入被动局面。在中美彩电争端案中,由于缺乏行业协会的有效组织,几家主要生产企业对应诉反应莫衷一是。当美方正式提起反倾销诉讼时,企业间过于强调各自利益,不能抱团应诉,这导致最后付出惨重的代价。

2. 我国行业协会在应对反倾销中的运行机制缺陷

行业协会在角色失范的状况下,其在反倾销应对中呈现出三个方面运行机制的缺陷:

(1) 事前协调能力差

行业协会的事前协调能力是指在反倾销发生前主动协调相关企业出口产品的价格、数量和市场,以避免授人以倾销之柄。由于国内很多行业协会不是直接来自企业,而只是行政部门的职能机构,因此并不了解企业和行业瞬息万变的出口信息,其事前协调能力很差。特别是当我国出口产品采取价格竞争策略、出口企业又扎堆出口时,不能提前协调的后果就是很容易成为进口国反倾销的对象。以山东招远“龙口粉丝”为例,20世纪90年代,招远共有出口粉丝厂家127家,到2006年增长到370多家。由于缺少行业协会的及时协调,龙口粉丝对美出口价格一降再降,由90年代的1500美元/吨,降到2006

年的919美元/吨。降价虽然短期内促成出口粉丝猛增,但在美国国际贸易委员会对我国出口粉丝进行反倾销调查和裁决时,就陷入了不利的境地。

(2) 反倾销预警不及时

及时的反倾销预警,有利于企业尽早发现问题,调整战略,并决定应诉策略。发达国家的行业协会一般都建有独立的产业进出口预警机制。而在我国,只有汽车、化肥等少数行业协会有自己的产业预警机制,其他行业则是空白。在行业协会预警机制缺失或预警不及时的情况下,一旦出口产品在短期内对少数市场出口过多或价格暴降,从而被国外提起反倾销指控,企业就会非常被动。例如,在2004年美国对中国对虾的反倾销案中,由于缺少行业协会的及时预警,很多出口公司反应迟缓。后来当美方成立南方虾业联盟并正式提出反倾销调查,我国行业协会才匆忙预警,而这时已失去了战略时机。试想如果国内行业协会能在美方反倾销调查开始前进行预警,就可以早做准备,避免反倾销调查,或即便反倾销调查不可避免,也可帮助企业早做应诉准备。

(3) 不能积极参与反倾销应诉

在美欧等地,行业协会是反倾销诉讼和应诉的主要组织者。美国行业协会非常发达,全美约有1.8万个协会。绝大多数美国企业都参加不同的行业协会。一些协会规模庞大,会员众多,美国大豆协会甚至在海外设有多个办事处,他们专门研究行业市场动态和信息,积极组织诉讼并充当反倾销应诉利益代言人。与国外发达地区相比,我国

行业协会因产生机制问题,目前仍处于混沌状态,缺乏必要的号召力和凝聚力。当面对国外反倾销时,由于缺少行业协会的积极组织,许多涉案企业不知如何应对反倾销案,无处咨询和求助,有的甚至因行业协会的角色错位而不去求助。因此,从以往案例看,涉案企业要么单打独斗,势单力弱从而被各个击破,要么面对涉案难度和应诉要付出的资金成本及漫长应诉期,而默认接受对方高昂的反倾销税,能胜诉的企业微乎其微。

三、我国行业协会角色失范与机制缺陷的原因

1. 政府色彩浓厚

目前,我国的行业协会主要有三种类型:①官办型行业协会。这类行业协会主要是在政府机构改革过程中,由政府通过行政手段所组建,例如中国进出口商会。②半官半民型行业协会。这类行业协会是在政府的倡导和推动下,由企业所组建,例如中国钢铁工业协会。③民办型行业协会。这类行业协会是由行业内企业自发组建,在当地民政部门注册,取得社团法人资格,例如温州打火机协会。从总的情况看,在我国占主导地位的行业协会,以前两种特别是第一种居多,而直接来自企业的则较少,这导致相关行业协会很难真正代表协会成员的利益。究其原因,在于官办型行业协会是由政府主导产生的,它们大多依附挂靠于上级行政主管部门之下,政府色彩浓厚,这样的行业协会对上负责,而非真正对企业负责,因而其反映企业利益的内在动力也不足。

2. 反倾销经验不足

虽然我国从20世纪70年代末就遭遇了国外的反倾销调查,但由于当时对外贸易规模尚小,因而并没有引起国家的足够重视。直到中国入世后特别是最近几年,国外对华反倾销调查越来越多,中方付出的成本越来越大,反倾销应对才逐步引起政府、企业和行业协会的重视。但是,由于时间较短,加之角色错位和机制等问题,我国行业协会在反倾销预警系统的构建方面起步较晚,不像国外行业协会那样已构建日久,运行自如。在反倾销应诉方面,行业协会也缺乏必要的经验,不知道如何在政府和企业间架设顺畅的信息通道,及时反映企业的诉求和政府的意图;不知道如何号召和组织企业,积极对外应诉。另外,行业协会对国外反倾销的工作程序和司法取证也不熟悉,对WTO反倾销规则缺乏精细的了解,这都导致行业协会在反倾销应诉方面经验不足,并常常陷于被动。

3. 法律地位不明确

行业协会法律地位不明首先表现在立法上。改革开放30多年来,我国尚未建立起关于行业协会完善的法律体系,没有系统地行业协会的定位、性质、职能、权利、义务和组织结构等问题予以法律规定,也没有从根本上以制度化手段解决行业协会在发展过程中所遇到的新情况和新问题。这使得行业协会不能按规则顺畅运作,同时也制约了我国行业协会与国际惯例的接轨。其次,行业协会法律地位不明还表现在其法人地位的确立上。由于我国社会团体的双重管理体制特点,不但一些全国总商会和地方商

会要依附于相关政府部门,而且其所辖下建立的二级商会也无法取得独立的法人资格。这使得各级行业协会无法摆脱“二政府”的角色,而其为企业服务的空间则受到限制。

4. 人才缺乏、经费困难

目前,我国多数行业协会缺乏高素质专业人才,现有人员对所在行业并不精通,造成了行业协会工作的局限性。行业协会人才缺乏,主要和用人制度相关。当前在我国大多数“官办型”和“半官半民型”协会中,主要领导仍由行政任命,工作人员要么来自机构人员分流,要么由政府部门人员兼任,这种用人制度阻碍了行业协会人才的广泛吸纳。另外,我国行业协会经费来源比较单一,经费不足也限制了其高效率的运作。其中,全国性行业协会因政府补贴较多,会员数量多,经费还较充足。而地方行业协会限于经济发展水平、会员数量实力、地方重视程度等原因,经常不同程度地存在经费问题,这成为行业协会有效服务的障碍。

四、我国行业协会应对国外反倾销的对策建议

面对后金融危机时期国外反倾销的严峻现实以及我国行业协会应对工作的不足,行业协会的改革迫在眉睫。以下,本文着重从重建行业协会角色、完善行业协会应对机制以及相关保障措施角度,提出一些思路和建议:

1. 重建我国行业协会的角色

重建行业协会的角色包括解决行业协会的性质、职能和法律地位等问题,这是充分发挥其应对国外反倾销角色的基础。

(1) 明确行业协会性质

针对我国行业协会一直性质模糊的问题,国家须从法律上明确行业协会的性质。必须要认识到,行业协会是企业基于自愿基础上所形成的民间组织,民间性是其根本属性。顺应这一属性,政府要以出口龙头企业为核心积极发展“民办型”行业协会,对现有“官办型”行业协会要创造条件改变其“二政府”形象,努力实现从“官办”向“民办”的转变,恢复其民间性属性,使行业协会真正成为企业自身的组织,真正成为行业利益的代表,能够及时反映企业的诉求和愿望。

(2) 重新界定行业协会职能

重新界定行业协会的职能,关键是要明确划分行业协会与政府的职能界限。政府要把有关自律管理、沟通协调、咨询服务、行业标准、行规行约制定、行业培训等属于行业协会的职能移交给行业协会,充分发挥其在提供政策信息、协调出口行为、维护行业秩序、反映企业呼声、解决贸易争端等方面的桥梁和纽带作用。而政府的职责则在于监管市场,对行业协会提供必要的指导和扶持。这样将有利于行业协会和国际惯例接轨,同时也有利于吸引更多企业自愿加入行业协会,增加其代表性。

(3) 确立行业协会法律地位

针对目前我国行业协会法律地位不明的现状,必须尽早完善相关法律法规,确立行业协会的法律地位。对此,可从两方面入手:其一,加快行业协会立法。通过立法手段,清晰明确行业协会的性质、地位、职能和作用,使行业协会依法规范运作,充分发挥其维护行业

利益、应对贸易摩擦的积极作用。其二,明确行业协会的法人资格。要将行业协会从所依附的行政主管部门剥离出来,做到人事关系、经济关系、权限职责与行政主管部门彻底分开,使其真正成为具有独立法人资格的民间社团组织。

2. 完善我国行业协会的反倾销应对机制

在角色定位确立后,我国行业协会还应进一步完善其反倾销应对机制,在国外反倾销调查的各个阶段充分发挥作用,以维护行业的合法权益。

(1) 反倾销调查前: 协调管理, 建立完善预警机制

反倾销调查前的措施包括协调管理和反倾销预警。这是整个反倾销应对中关键的一步。

第一, 协调管理。国外反倾销调查一般是由出口产品数量增长过快或价格恶性竞争引起。对此,行业协会必须担负起协调管理和行业自律的职能,维护正常出口秩序,消除反倾销调查诱因。简言之,首先,行业协会要主动采取措施,引导企业走多元化出口道路。要以多样化商品出口替代少数种类商品的大量出口,以多元化市场出口替代单一市场出口。要在帮助企业搜集贸易信息、开拓国际市场、对外贸易合作、游说进口国政府等方面发挥应有的作用。其次,要利用行规行约限制企业出口产品的数量和价格。目前,业界认可的做法是规定最低限幅,即将敏感商品的出口价格和数量限制在一定幅度内,对不遵守行规,擅自突破最低限幅的出口企业给予行规处罚甚至出口限制。而实践也证明,由行业协会来规定

最低限幅,能有效控制出口商品数量的过度增长,避免价格恶性竞争,有利于维护出口企业的共同利益。

第二, 建立完善的反倾销预警机制。建立完善的反倾销预警机制特别是出口预警体系,是反倾销应对工作不可或缺的一环。目前,各级政府部门虽已在重点行业建成了几个出口预警系统,但覆盖面仍然非常有限。因此,为及时预警反倾销风险,相关行业应尽早建立行业层面的出口预警系统。具体而言,从机制上看,行业协会预警系统可与政府预警系统联动,以充分利用政府信息资源。同时,要建立与企业间的信息传递机制,例如网络及定期通报机制,构建起“分工协作、信息共享、快速应对”的预警机制。从职责上看,行业协会预警系统要及时公布国外反倾销动态和法规,收集各国反倾销案例特别是涉及我国的案例;要对敏感产品实施重点监控,对国外市场情况进行分析对比,判断出口产品可能存在的价格异常情况,并及时向企业预警;要对恶意低价竞销的企业提出警告、限制出口乃至进行行规处罚。从预警方法看,要善于利用定量方法对出口产品的数量与价格进行搜集分析,利用定性方法分析相关产品对进口国产业的影响及可能发生的贸易风险,并提出相应的预防对策。

(2) 反倾销调查中: 积极组织企业参与应诉

在反倾销调查中,很多反倾销立案调查都是针对某一产业的,如果由个别企业去应诉,单打独斗,极易在博弈中处于下风。而行业协会更了解行业现状,更能充分发挥

协调作用,其在组织应诉方面,具有无法替代的优势。另外,行业协会协调企业积极应诉也是世贸组织允许的,是国际通行的做法。根据WTO《反倾销协议》的规定,在反倾销调查中,行业协会可作为“利益方”参与应诉。我国商务部《出口产品反倾销应诉规定》也明确要求,各进出口商会和外商投资企业协会具体负责企业反倾销应诉的组织协调工作。

从具体任务看,行业协会应根据案件情况协助企业聘请律师,协助企业填写调查问卷,进行替代国、市场经济地位等问题的抗辩,接受国外调查机关的实地核查,并就反倾销中遇到的法律、政策问题举办研讨会,提高会员企业的应诉意识。在这方面,随着我国反倾销形势的日渐严峻,部分行业协会的反倾销意识已渐觉醒。例如在温州打火机案中,正是由于温州烟具协会的出面应诉,我方取得了彻底胜利。还比如2002年美国球轴承反倾销调查案中,中国机电产品进出口商会组织了近50家企业集体诉讼,最终成功推翻倾销指控,这初步体现出了我国行业协会在反倾销应诉中的角色和作用。

(3) 反倾销调查后:充分利用WTO规则维护权益

针对我国企业缺乏反倾销应对经验、不了解相关规则的现状,行业协会在反倾销调查和裁决后应主动承担起利用WTO规则,维护己方权益的责任。

第一,利用争端解决机制,维护出口企业权益。根据WTO规则,如果出口方对进口国政府反倾销调查后做出的裁决持有异议,可提交

WTO争端解决机构解决。从争端解决机构受理过的案件看,出口方只有对争端解决程序和相关反倾销协议、法律非常熟悉,才能进行有利于自身的辩护。而行业协会作为出口方企业代表,资源信息较多,能够集中本行业的技术专家,以及精通WTO争端解决规则和反倾销规则的法律专家。因此,在行业协会协助下,将有助于出口成员及其企业借鉴以往反倾销争端解决中的经验教训,有助于其充分利用争端解决规则中的专家组和上诉审查程序,尽最大可能维护自身权益。

第二,利用复审制度,争取最短时间取消反倾销措施。根据WTO《反倾销协议》规定,在反倾销措施执行一段合理期限后(一般为一年),出口商及相关利害关系方可要求进口国当局对继续采取反倾销措施的必要性进行复审,以求减少甚至取消反倾销措施。复审制度分为年度复审和五年期满的日落复审。如果复审结果能证明倾销不存在,且终止反倾销也不会导致倾销和损害复发,则出口方可要求进口国当局终止相关反倾销措施。基于这一规则,我国行业协会应密切跟踪本行业涉案企业遭遇反倾销措施的执行进展,积极搜集证据信息,及时利用复审制度要求进口国当局对反倾销措施予以复审,以争取最短时间取消其反倾销措施,减少我方损失。

3. 其他保障措施

除以上两大方面外,行业协会还应加快反倾销队伍建设,并解决协会经费问题,以确保反倾销应对工作的顺利进行。

反倾销队伍建设可从三方面入

手:①要改变行业协会领导的行政任命方式。要通过公开竞聘,从企业选拔协会领导,让那些在业界富有威望、能充分代表企业利益的企业家来担当。②参照现代企业用人制度,建立行业协会的激励和约束机制。要对行业协会员工待遇、发展方向予以扶助指导,以吸引更多人才到行业协会工作。③培养专业化人才。行业协会要承担起反倾销应对的重任,就必须有一批既掌握反倾销知识,又具有丰富行业知识和谈判经验的专业人才。为此,协会必须制订战略计划,积极利用各种资源,培养打造专业化队伍,以应对国外反倾销的挑战。

另外,针对目前行业协会经费普遍紧张、没有稳定来源的现状,为支持其有效应对反倾销工作,可通过以下方式解决经费问题:①适当收取会费。建议允许行业协会在自愿的基础上实行差别会费,如会长单位、理事单位、会员单位分别实行不同的缴费标准。②接受企业和社会捐赠。行业协会作为非赢利机构,可通过接受企业或社会捐赠获得部分活动经费。③在行业协会组建时,由政府相关部门给予适当的经费资助。④政府在税收政策上实施优惠,对行业协会取得的合理收入予以减免,等等。

[本研究得到“教育部人文社会科学基金项目基金资助(项目批准号09YJCZH021);本文是“广东外语外贸大学‘211’工程项目”的研究成果]

(作者单位:广东外语外贸大学国际经贸学院、国际经贸研究中心;责任编辑:王锦红)