

WTO 中的贸易救济规则及企业的应诉对策

■ 杭 宇/厦门大学东南亚研究中心

WTO 制定贸易救济规则的目的在于维护国际贸易公平和正常的国际竞争秩序, 贸易救济制度旨在减少政府政策对国际市场的扭曲和市场不完善, 使国际贸易的参与者真正依靠自身的比较优势进行竞争。贸易救济规则允许 WTO 成员在特定情况下, 采用相应措施来保护国内产业免受不公平贸易的损害, 进出口企业是贸易救济诉讼提出和应答的主体, 国家也能在没有收到国内企业申请的情况下发起贸易救济调查, 但其目的仍是保护国内相关产业或出于商业利益的考虑, 贸易救济是 WTO 规则允许的, 比起关税与非关税壁垒, 它具有名义上的合法性, 所以越来越被当作贸易保护的手段。

一、贸易救济的主要形式

贸易救济主要有三种形式: 反倾销措施、反补贴措施和保障措施, 前两项针对价格歧视这种不公平贸易行为; 后一项是针对公平贸易条件下进口产品激增的情况。对它们的规定分别体现在 WTO 的《反倾销协议》、《补贴与反补贴措施协议》和《保障措施协议》中。

(1) 反倾销措施

倾销现象可追溯到重商主义时代。瓦伊纳 (1923) 论及倾销的起源时指出: 除去官方大量出口补贴引起的倾销外, 倾销是到了工业革命带来大规模生产并需要寻求更广阔市场的时候才流行起来。重商主义时代倾销发源于欧洲, 当时的倾销行为受到政府重商主义政策的保护, 英国制造商和商人通过倾销打入并占领他国市场, 确立了英国商品的国际垄断地位。工业革命后随着一些国家的崛起, 国际贸易发展, 国际市场竞争加剧, 反倾销的呼声开始高涨。20 世纪初许多国家开始立法来抵制倾销。1816 年美国的《1816 年税收法》中有关反倾销方面的条文被认为是国际反倾销立法的开端, 1904 年加拿大《海关关税法》首次系统地规定了反倾销措施, 它是对当时美国钢铁公司以大大低于本国价格销售出口产品的反应。此后澳大利亚 (1906)、南非 (1914)、美、英国 (1921) 等国家相继制定反倾销法, 目前 WTO 中的 146 个成员都出台了相关法律。

瓦伊纳最早给倾销下定义 (1923), 他指出“倾销是同一种商品在不同国家市场上的价格歧视”, 这种行为背离了公平贸易的原则, 有损于进口国工业, 应受到谴责和抵制。《反倾销协议》将倾销定义为: 一项产品的出口价格低于在正常贸易中出口国供其国内消费的同类产品的可比价格, 即以低于正常价值的价格进入另

一国市场。正常价值有三种确定方法: ①正常贸易中出口国国内的销售价格; ②正常贸易中出口国向第三国的出口价格; ③根据产品成本结构来确定, 原产国的生产成本加上合理的管理、运输、销售、其它费用及利润。

倾销本身并不非法, 只有当倾销使进口国蒙受损害或损害威胁时才非法。反倾销的认定有三个条件: 倾销行为确实存在; 倾销行为对进口国相似产品工业造成实质性地损害或威胁, 或实质性地阻碍国内相似产品工业的建立; 倾销行为和损害之间存在因果关系。

(2) 反补贴措施

补贴是一个国家或地区政府对一部分因非主观原因造成收益状况恶化的经济活动者的一种经济补助。它是公共财政的重要组成部分, 也是国家有效干预和调节社会经济生活的重要手段, 各国都广泛采用。国际贸易中的补贴是指国家为了刺激出口, 对出口企业给予的特殊经济补助, 由于政府的补贴出口企业能以不公平的低价在国际市场上竞争。WTO 中的反补贴不是反一切补贴, 而是有特定的范围。《补贴与反补贴措施协议》对补贴的界定提出了三个条件: 补贴是由政府或公共机构提供; 政府提供了财政资助或者任何形式的收入或价格支持; 补贴使产业或企业实际收益。

《补贴与反补贴措施协议》只约束专向性补贴, 即补贴只给予一部分特定的产业、企业、地区。专向性补贴又分为:

①禁止性补贴, 也称“红灯补贴”, 包括出口补贴和进口替代补贴, 被明确规定为禁止性补贴。进口补贴是指法律上或事实上以出口实绩为条件给予的补贴, 协议列出了 12 种出口补贴的例示清单; 进口替代补贴指以使用国产货物为条件给予的补贴, 补贴的对象是国产商品的生产者、使用者、消费者。

②可诉补贴, 又称“黄灯补贴”, 指那些不是一律禁止, 又不能自动免于质疑的补贴。《补贴与反补贴措施协议》对可诉补贴规定的总原则是, 成员国不得通过专向补贴, 对其它成员的利益造成不利影响。这里的不利影响包括: 对另一成员国国内产业造成损害; 使其它成员丧失或减损根据 WTO 协定本应享受的利益; 严重侵害第三国利益。

③不可诉补贴, 又称“绿色补贴”, 分为两大类: 非专向型补贴; 符合特定要求的专向性补贴, 包括: 研发补贴、贫困地区补贴、环保补贴。

(3) 保障措施

保障措施是针对公平贸易条件下的进口产品。美国《1934 年贸易协定法》最早提出保障措施问题, 1943 年美国 and 墨西哥签订的《美墨互惠贸易协定》首次规定了保障条款。随后在美国的倡导下, 保障条款被纳入 WTO 体系。实施保障措施必须满足三个条件: 某项产品的进口激增; 进口激增是由于不可预见的情况和履行 WTO 义务的结果; 进口激增对国内生产同类产品或直接竞争产品的产业造成严重损害或损害威胁。在这种情况下, 进口国可以全部或部分撤回对 WTO 承诺的关税减让, 或在防止损害所需的期限和限度内修改减让, 或采取进口数量限制的措施。

《保障措施协议》规定的进口激增是指产品进口数量的急剧增长, 包括绝对增长和相对增长。绝对增长指产品的实际进口数量增长; 相对增长指相对进口方国内生产而言, 进口产品市场份额的上升, 这种情况下, 如果国内产量下降, 进口量不变, 进口产品呈现相对增长。保障措施主要用来延缓进口的增长势头, 给国内产业时间调整, 增强其自身的国际竞争力。

二、贸易救济的诉讼程序

贸易救济措施的诉讼程序是, 投诉企业到国内主管部门 (如商务部) 领取和填写申请表, 提出调查申请, 同时出具证据证明: ①申请调查的进口产品存在倾销; ②对国内产业造成损害; ③倾销与损害之间存在因果关系。主管部门接到申请后, 进行初审决定是否立案; 利益方进行磋商; 立案调查, 所有涉及的利益方和出口国政府都将收到一份发起调查的通告复印件 (包括申请表格的复印件), 并公告立案调查的决定; 通过问卷、抽样、听证会、实地调查等形式进行调查; 初步裁定并公告, 采取临时贸易救济措施; 进一步调查最终裁定, 执行最终的贸易救济措施; 复审调整实施措施。邀请磋商是反补贴调查发起方的义务, 调查发起方在接到申请后到立案前必须发起磋商程序, 而反倾销调查没有这样的规定, 但是在贸易救济调查的过程中, 各利益方始终可以通过磋商来解决贸易纠纷。保障措施调查还要将立案、调查各阶段的结果和裁定通知 WTO 保障措施委员会。

反倾销和反补贴的措施很相似, 征收与损害相当的惩罚性附加关税, 或者通过磋商, 使出口方通过价格承诺主动停止侵害行为。保障措施主要是采用

进口限制措施,如提高关税、数量限制、进口配额等,来缓解进口激增。

保障措施要求非歧视原则,只针对产品而不论来源。保障措施是针对公平贸易行为,所以保障措施的实施方应给予受影响的出口方适当补偿,如果双方谈判补偿问题,30天内未达成协议,出口方可根据有关规定在保障措施实施的90天内采取对等的报复措施。如果是因为产品进口数量绝对增长而采用保障措施,则出口国需在实施保障措施3年后,才能采取报复措施。

三、企业的应诉对策

(1) 立案前的准备

进出口企业首先要熟知贸易救济规则,储备一些专门人才,研究贸易救济诉讼的法律程序和相关法律法规,知道如何在诉讼中为合法的权益进行有效地抗辩。

容易遭受反倾销的企业(如钢铁、化工、纺织、塑料、橡胶、机械设备企业)要熟悉自己及出口国国内竞争对手的生产状况、利润水平、价格变化、市场占有率、出口趋势,并跟踪这些数据的变化发展。

贸易涉及美国,出口商要留心一些危险的信号,如美国本土竞争厂商财务状况恶化、自身市场份额增加、相同或相似产业失业率上升等,因为美国的法律便于美国公司在面临经营困难时敦促政府对外国竞争对手提出贸易诉讼。

在亏损或利润下降的情况下,特别是一些敏感部门像钢铁、纺织业,试图通过补贴来增加出口是十分不明智的。利润下降的同时出口增加只能导致被怀疑为倾销。

企业面临可能的诉讼时,就要注意有关信息资料的收集和整理,准备好条理分明的、可靠数据支持的论据来应付任何指控,还可以向有关部门索要过去案件的问卷样本进行模拟试答。

(2) 立案调查中

企业首先要确定自己是不是“涉诉企业”,判断的标准有:对方指控的产品与本企业出口(包括通过外贸公司出口)到起诉国的产品是否相同;出口是否发生在“调查期”内。贸易救济诉讼案的整个审理时间很长,一般为12-15个月,但前期程序时限很紧,涉案企业必须及早决定是否应诉。国际贸易诉讼费时费力,手续繁琐,费用昂贵,美国一般的反倾销案件,底线价格是10万美元,欧盟至少也要6万欧元。因此企业应优先考虑在国内法律的框架下通过

磋商来解决贸易纠纷。

决定应诉的企业要在规定的时间内向起诉国有关管理部门“报名”,同时提供初步材料,完成起诉国的调查问卷。欧盟反倾销调查是以欧盟官方公报的《立案通知》为起始日,自通知发布之日起15天内,应诉方必须向欧盟委员会报名,并提交基本材料,应诉企业应在通知后37天内完成问卷调查,申请“市场经济”待遇的企业,必须在调查通知发布后的21天内回答一份调查问卷。美国的调查决定公告在联邦公报上,完成第一份问卷的时限是21天,同时要召开第一次听证会。如果调查方不能确定被调查国家的市场经济地位,他们可以要求进口方填写针对市场经济和非市场经济设计的两份调查问卷,这样时间就显得更加紧迫。

报名后,要抓紧时间完成答卷,答卷要确保准确完整。尽早准备好应诉材料,包括:公司营业执照、公司章程、公司自治结构图、过去两年的资产负债表和损益表、涉诉产品过去3-5年的生产能力、产量、销售量(包括内销、外销)、出口量等。尽快搜集详细的数据信息,要确保提交的数据全面、正确和可证实。同时做好接待调查人员的实地调查的准备。

被调查企业的所在国可以要求一段时间的延期来应答调查问卷,企业应尽量争取,也可以要求见到书面诉讼申请的全文,这样就可以根据申请的内容详细地反举证来反驳起诉。涉诉双方可以要求对保密资料予以保护,经过对方允许使用非保密资料。

对于欧盟进行的反倾销调查,出口商在调查的初期就决定:是加入决定反倾销税率的调查样本中,争取分别税率的待遇;还是不加入调查样本,接受低于自身倾销幅度的平均反倾销税率。

企业应诉过程中要积极争取市场经济地位,非国有企业要积极宣传自身独立自主经营的事实,因为被确定为“非市场经济”,几乎就等于被认定为倾销。如果被确定为“非市场经济”身份,应诉过程中就要结合所在国的法律规定,及时提出替代国以及单独税率的抗辩意见,争取诉讼中的公正待遇。

聘用胜任的律师是应诉成功的关键。律师的选择要注意:选择知名度高的律师事务所;聘用有应诉同类案件经验的律师,最好是成功代理过中国案件的律师;主办律师不但要熟知起诉国的相关法律,而且要了解我国的相关法律和国情。

(3) 诉讼裁决后

诉讼裁定后,企业仍可根据WTO赋予的合法权

利来挽回或减少损失。调查机关作出初裁后, 应诉企业可以在征收高额反倾销税和价格承诺之间进行权衡, 向调查机关提出价格承诺的建议和请求。价格承诺一定程度上可以保障应诉企业一定数量的出口。

如果企业认为进口国所采用的贸易救济措施, 违反了 WTO 的有关规定, 可以向 WTO 争端解决机构提出申诉。申述方应立刻发起要求磋商和成立专家小组的程序, 为了节约时间和财力, 出口国应该只集中攻击裁定中最薄弱的部分。WTO 争端解决机制在时限上有明确的规定, 如果一方在时限内没有行使权利, 另一方可以立刻推动程序进入下一阶段, 或者程序自动进入下一阶段。专家小组和上诉机构的审案、争端解决机构通过专家小组报告都有严格的时限。企业要注意不要因为动作迟缓而违反了时限规定。

最终裁定后, 企业还有机会利用行政复议的程序来改变原裁定。行政复议是就继续执行原裁定的必要性进行审查, 以及论证损害是否会因取消或变更原裁定而重新发生, 如经论证继续执行原裁定是不合理的, 则应做相应的调整。企业在行政复议中要据理力争, 使贸易救济实施方减轻或取消原措施。以反倾销为例, 一般征收反倾销税的有效期为 5 年, 征税的目的是抵消倾销造成的损害, 一旦证明损害已经被抵消, 或者程度减轻, 或者出现新的影响征税的情况, 则反倾销税要做相应调整, 或者取消或者降低税率。反倾销的行政复议最主要的有:

①一般行政复议。年度复审程序, 第一次复审期为 18 个月, 以后为 1 年。复审时, 申诉方可以要求对复审期的销售进行复审, 以决定实际的倾销幅度、倾销税率。

②情势变迁复审。原来决定采取反倾销措施的情况发生变化, 如计算倾销幅度、公布反倾销税令的情况已经改变, 从而可以根本或部分改变原裁定。情势变迁复审可以随时提出。

③新出口商复审。反倾销调查期内未出口被调查产品, 且与被调查出口商无关系的新出口商, 可基于新出口商品实际销售情况单独计算倾销幅度, 从而可以得到有别于原裁定的单独税率。

遭受保障措施后, 要积极地按照《保障措施协议》赋予权利采取报复行动, 增加保障措施的实施成本, 施加压力缩短措施的实施时间。

(4) 充分享受对发展中国家的优惠

WTO 贸易救济规则中对发展中国家的优惠规

定主要有:

《反倾销协议》规定, 发达国家对发展中国家进行反倾销时, 在特殊情况下要给予特别考虑, 当该发展中国家主要依靠某一种或几种产品出口, 针对这些产品的反倾销措施, 应尽力考虑采用建设性的措施。

《补贴与反补贴措施协议》规定, 原产于发展中国家的产品得到的补贴不到该产品单位价值的 2% (普通规定为 1%) 或者受补贴产品的进口值不到进口国同类产品进口总值的 4% (普通规定为 3%), 且所有不到 4% 的发展中国家的合计进口量不到进口国同类产品进口总值的 9% (普通规定为 7%), 不得发起反补贴调查。

《保障措施协议》规定: ①原产于发展中国家的产品在进口国同类产品总进口量中的份额不到 3%, 及所有份额不足 3% 的发展中国家的合计进口量不超过同类产品进口总量的 9% 时, 不得采用保障措施。②一般保障措施实施的最长期限为 8 年, 发展中国家可延长至 10 年。③发展中国家有权对同一产品再次采取保障措施, 只要该措施是经过相当于过去措施期限半数的时期之后, 并且不得少于两年。

(5) 积极寻求政府的帮助

各国国内经济状况对国际贸易纠纷的产生和裁定起关键性的作用, 一般情况下, 因内经济处于商业低谷, 经济不景气时, 各国倾向于频繁使用贸易救济手段来实现贸易保护。但是国际贸易纠纷不仅仅是经济问题, 它往往和国内政治有密切的联系, 国内相关利益集团的院外游说、国内的政局、投诉产业在国民经济中的地位、投诉产业与国内政治集团间的联系都会影响诉讼的裁定, 这使得外国应诉企业在应诉过程中往往处于不利地位。因此, 应诉企业应积极寻求本国政府的支持, 政府出面进行磋商比企业更有威慑力, 政府施加压力有助于应诉企业得到公正的待遇。政府的专业知识和财力支持, 能缓解企业在应诉过程中面临的经济和技术上的困难, 政府在信息帮助方面也大有作为。

随着经济全球化进程加快, 越来越多的企业将融入国际竞争中。WTO 大大降低了关税和非关税壁垒, 贸易救济措施越来越成贸易保护的手段。越来越多的进出口企业将会面对国际贸易诉讼, 只要企业做好应诉的准备, 熟悉相关规则, 积极应诉, 一定能有效地维护自身的利益。