

在反倾销案件调查过程中将公共利益考虑进去,是将反倾销措施这把“双刃剑”控制在实质上带来利益大于损害的范围内的“安全阀”。

# 公共利益原则能否遏制反倾销措施滥用

文 / 舒凤梅

随着反倾销使用频率的提高、范围的扩大,其合理性也越来越受到质疑,因为其在保护国内相关产业的同时,却可能损害了社会的整体福利水平和与被控倾销出口商品所在国之间的经贸关系。对反倾销调查中公共利益的含义,目前尚无广泛认可的明确界定。从WTO成员反倾销立法和实践来看,公共利益可以大致理解为包括国内生产商、进口商、工业用户、消费者等利害关系方利益在内的国家(或地区)整体利益。欧盟法律即将公共利益称为共同体利益。与公共利益相对应的是受倾销损害的国内生产商利益或国内产业利益。通常,国内产业利益与公共利益是一致的,即通过反倾销措施消除倾销对国内产业的损害,既是对国内产业利益的保护,也有助于增进公共利益。但有时两者并不一致,对国内产业的保护可能损害公共利益。

## WTO《反倾销协议》中的公共利益原则

WTO的《反倾销协议》中没有关于公共利益的规定,但是在其中规定:“主管机关应向被调查产品的工业用户,或在该产品通常为零售的情况下,向具有代表性的消费者组织提供机会,使其能够

提供与关于倾销、损害和因果关系有关的信息。”另外,该协议中规定:“在所有征收反倾销税的要求均已满足的情况下,是否征收反倾销税的决定及征收的反倾销税金额是否应等于或小于倾销幅度的决定,均由进口成员的主管机关做出。宜允许在所有成员领土内征税,如反倾销税小于倾销幅度足以消除对国内产业的损害,该反倾销税是可取的。”上述规定反映出反倾销过程中应遵循的一个重要原则,即不仅要考虑本国生产商的利益,还要考虑进口国下游用户和消费者的利益。这一规定为进一步探讨反倾销程序中如何遵循公共利益要求奠定了基础。

## 欧盟是WTO成员中将公共利益评价运用到反倾销程序的一个典型

欧盟反倾销条例第21条明确规定实施反倾销措施要符合共同体利益。该条规定,共同体利益是否要求实施反倾销措施,要在评价各方利益整体的基础上做出决定,其中包括国内工业用户和消费者的利益。为了使主管机关在决定反倾销措施是否符合共同体利益时全面考虑各方意见,反倾销调查申请方、进口商及其代表性商会、代表性用户和代表性消费者组织,可以在反倾销调查立案通知中规定的时间内向调查机构提交有关信息。这些信息向其他当事方公开,对方有权对上述信

息做出回应。如果主管机关依据全部信息明确得出结论,认为实施反倾销措施不符合共同体利益,则可以不实施该措施。

## 中国反倾销法中公共利益立法的进一步完善

2004年3月31日国务院公布了修订后的反倾销条例,其中第33条第一款规定:“商务部认为出口经营者作出的价格承诺能够接受并符合公共利益的,可以决定中止或者终止反倾销调查,不采取临时反倾销措施或者征收反倾销税。”第37条规定:“终裁决定确定倾销成立,并由此对国内产业造成损害的,可以征收反倾销税。征收反倾销税应当符合公共利益。”据此,在6月1日新条例生效后,我国反倾销案件中接受价格承诺或者终裁征收反倾销税,除须证明倾销、损害存在及倾销与损害之间有因果关系外,还应受到另外一个重要条件的限制,即任何决定的作出必须建立在符合公共利益的基础上。“可以征收”言外之意就是也可以不征收。但在什么情况下不征收,并没有作具体规定。而且对于公共利益的概念和范围,也没有做出明确的规定,这样容易造成对“公共利益”解释的分歧,影响反倾销的预期效果。因此,我国反倾销法应作进一步的改进,达到整体利益的最大化。

明确“公共利益”包括的范围或考虑的因素

根据 WTO 协议的规定,借鉴外国反倾销的做法,公共利益一般需要从三个方面来加以考查:国内相关产业的利益、下游产业的利益以及消费者的利益。评估公共利益应当从三者利益全面考量,在净损失大于净收益的情况下就不应反倾销。公共利益应包括但不限于这三方面的利益,应着眼于社会的整体福利,反倾销机构慎重采取反倾销措施一定的自由裁量权。比如,国外倾销产品冲击的是不符合绿色环保的落后产业,既是对该产业造成了实质损害,也可以从产业政策和国民经济整体效益出发,根据“公共利益”原则不采取反倾销措施,自然淘汰落后产业。此外,还可以在评价公共利益时把倾销对竞争机制的影响考虑进去,如果倾销行为不具有反竞争目的,实际上又活跃了市场,促进了竞争,迫使相关产业加快结构调整,提高竞争实力,这也可以成为当局不采取反倾销措施的一个考虑因素。

完善程序性规定为相关利益群体提供表达意见的切实保障

我国在实践中通过向下游产业搜集证据材料、召开座谈会等形式,为下游企业在反倾销调查中发表意见提供了机会,但缺乏相应的规章约束,具有一定的任意性,要予以完善。可以以法律或行政法规形式明文规定向下游企业、消费者搜集材料,听取意见的机制,规定除调查机构依职权取证和召开听证会外,下游企业代表、消费者代表可以主动提供证据材料及申请召开听证会,只要是在合理的期限内提出,调查机构都应该接受、考虑证据材料或召开听证会。提供的证据材料除确需要保密的外都应公开并允许利益相对方面答辩;听证会召开应通知利益相关方到场并相互答辩,并且,不仅在仲裁作出前调查阶段允许下游企业和消费者主动介入,在期中复审和终期复审时也应给予他们发出自己的声音、维护自身利益的机

会。

### 健全利益平衡机制

反倾销措施的实施关涉到若干不同的利益关系,对整个社会的不同群体造成影响,因此应重点完善调查阶段的利益平衡机制。在不同群体的利益发生冲突的时候,遵循一定的规则加以取舍。重点可以考虑以下几个方面:

消费者剩余与生产者剩余权重的不同

征收反倾销税将导致消费者购买成本增加,从而使消费者剩余减少,但同时强化了生产企业的市场份额,增加了生产者剩余。由于两种剩余所具有的潜在购买力给国民经济带来的影响是不同的,何者为重应是影响反倾销措施可否实施的重要因素。

反倾销对象是原材料还是制成品

一般认为利用进口的廉价原材料有利于促进国内产业整体发展;对下游产品甚至成品实施有效的反倾销可迅速带动本国上游产品的价格上涨,有利于产业的整体利益。因此应尽可能将反倾销的矛头指向制成品,而尽量减少针对原材料的反倾销措施。

反倾销对象在我国是否有能力生产,是否依赖进口

如果是那些国内目前还无法生产,或国内产能严重不足、目前国内生产无法满足供应的相应进口商品,则应区别对待,采取适当措施,更多考虑保护下游企业的利益。因为如果国内生产尚不能满足下游企业的需要,实施反倾销措施而带来的市场份额仍然可能被其他外国生产商占据。结果是增加了本国下游产业及消费者的成本,申诉产业也未能享受到反倾销带来的最大利益。

反倾销措施的实际有效性

如果损害已经造成,即使采取反倾销措施,也难以将市场状况恢复到完全没有倾销时候的水平,就应考虑反倾销产生

的实际效果与所造成的下游产业利益损害之间的大小轻重。

申诉产业与受影响产业波及面的宽窄

如果申诉产业为仅有的几个大型企业,而下游企业和消费者代表的群体范围明显大过申诉产业,那么只考虑保护申诉产业利益而不顾消费者利益就会有欠妥当。

受倾销冲击的国内产业是新兴幼稚产业还是处于产业结构调整边缘的没落产业

若为前者,基于国家经济发展的长期战略,应首先考虑保护该产业利益;而若是后者,则这部分产业利益可以后于消费者和工业用户的利益考虑,甚至借助倾销带来的市场竞争,将不符合国家产业结构政策的落后产业尽快淘汰出市场。

申诉产业利益与国家的整体外贸利益之间的权衡

如果受损的国内产业诉诸反倾销调查,而一旦采取反倾销措施可能招致对方的报复而影响更大、更重要的外贸利益时,也应慎用反倾销措施。

### 小结:我国反倾销应诉中应重视引入公共利益抗辩

反倾销的最直接目的往往是保护国内产业,特别是各国在实施反倾销过程中具有一定的自由裁量权,所以我国在应诉反倾销案件中总是被裁定征收反倾销税。尽管我国自身在倾销、损害、因果关系等方面据理力争,但却没有很好地抓住公共利益这个关键,因此,我国应加强在反倾销应诉中公共利益的抗辩。

由于我国的反倾销立法与实践都处于起步阶段,需要不断结合本国国情以及国际通行规则对公共利益原则的运用机制加以完善,以更好的发挥反倾销这一贸易救济手段的作用,切实维护我国的国家利益。<sup>[1]</sup>

(作者单位:厦门大学)