

反倾销中因果关系的确定

周战强, 李相宏, 周泳敏

(中央财经大学经济学院, 北京 100081)

摘要: 倾销和损害之间存在因果关系是实施反倾销的一个基本条件。本文就反倾销中确定因果关系的标准和方法进行了详细探讨。在确定因果关系时, 有“主要原因”和“原因之一”两类标准, 但只有前者才符合 WTO 的基本精神。为保证倾销和损害之间因果关系的真实性, 应审查肯定性和否定性两个方面的证据。

关键词: 倾销; 损害; 因果关系。

中图分类号: F74

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2004)06-0057-03

根据 WTO《反倾销协议》及各国反倾销法的规定, 进口国在对进口产品征收反倾销税时, 必须证明进口产品的倾销对国内相关产业造成了损害。也就是说, 进口国除了要证明进口产品存在倾销和国内相关产业存在损害, 且这种损害并非可忽略之外, 还必须证明进口产品的倾销与国内相关产业的损害之间存在着因果关系。如果不能证明损害是由倾销造成的, 即倾销与损害之间不存在因果关系, 就不能对倾销产品征收反倾销税。因此, 倾销与损害之间存在因果关系是实施反倾销的一个基本条件。目前, 世界各国反倾销法大都对如何确定倾销与损害之间的因果关系做出了原则性规定。但是, 它们确定因果关系的标准和方法不尽一致。这种差异直接影响到实施反倾销措施的公正性和适当性, 因此, 很有必要深入研究因果关系的确定问题。然而, 已有文献对此进行专门研究的极少。本文拟就反倾销中确定因果关系的标准和方法进行详细探讨。

一、确定因果关系的标准

从国际反倾销立法和实践的历史看, 确定因果关系的标准主要分为两类: 一类是“主要原因”标准, 即要求倾销必须是导致损害的主要原因, 倾销与损害之间的因果关系才能成立, 进口国才能对被控倾销产品征收反倾销税; 另一类是“原因之一”标准, 即只要倾销是导致损害的原因之一, 倾销与损害之间的因果关系即可成立, 进口国就可以对倾销产品征收反倾销税。

1948年《关税和贸易总协定》(简称《总协定》)生效, 其中第6条对反倾销做出了基本规定。这为各国制定反倾销法设定了一个基本框架, 但它仍是一个原则性规定, 并未涉及许多具体问题, 也无明确程序规定, 显得约束力不足, 从而造成各国反倾销立法和实践存在很大差异。随着二战后世界经济的恢复和发展, 国际贸易新格局的形成, 各国反倾销法彼此冲突和不协调的现象日益明显。为了改变这一状况, 各成员方在

1967年肯尼迪回合上达成了第一个《反倾销守则》(简称《守则》)。《守则》是《总协定》第6条的具体化, 对反倾销中的一系列问题和调查程序规定了相对具体的标准, 并采用了较为公平的因果关系确定标准, 即“主要原因”标准。其第3条明确规定, 进口国当局在做出决定前, 既需衡量倾销的后果, 又需衡量所有可能对进口国产业产生不利影响的其他因素的后果, 并且有关当局必须证明倾销商品是实质损害的主要原因, 才能对进口产品征收反倾销税。在次年《守则》生效后, 欧共体、加拿大及日本等都据此对其反倾销法做了修改。比如, 首部统一适用于欧共体的反倾销法——1968年459/68号理事会议事会条例, 就采纳了“主要原因”标准, 要求倾销必须是导致损害的主要原因, 才能对被控倾销产品采取反倾销措施。但美国国会认为《守则》与其国内法不符, 关于“主要原因”的规定过于严格, 在实践中有纵容倾销的嫌疑, 故而拒绝承认它在美国实施的优先效力。后来, 美国国会和国际贸易委员会对因果关系标准问题做出了解释, 认为只需要证明倾销的进口产品是造成损害的一个原因就可以了, 而不需要证明倾销的进口产品是造成损害的主要原因。显然, 美国坚持的是“原因之一”标准。

在东京回合谈判期间, 美国仍然坚持“原因之一”关系标准。关于倾销与损害的因果关系问题, 各有关谈判方之间曾进行过激烈的讨论。但为了能使美国在新的《守则》上签字, 各国接受了美国的建议, 将因果关系的标准放宽, 只要倾销是构成损害的一个原因, 因果关系便可成立。东京回合达成的1979年的《反倾销守则》将原《守则》中“主要原因”的“主要”一词删去, 同时将“必须证明倾销的商品是实质损害的主要原因”改为“必须证明, 通过倾销的后果, 倾销的进口产品正在造成本守则意义内的损害。”显然, 1979年的《反倾销守则》最终放弃了“主要原因”标准, 引入了“原因之一”标准。这无疑增加了各国的自由裁量权, 为某些国家滥用反倾销措施进行贸易保护提供了可乘之机。欧盟也随之进行了改动, 采纳了“原因之一”标准。这样, 尽管损害还有其他原因造成, 仍可以做出肯定性

收稿日期: 2004-09-13

作者简介: 周战强(1970—), 男, 河南孟津人, 中央财经大学讲师, 经济学博士。主要从事国际经济学与金融学研究。

的结论。美国国会随后通过了1979年《贸易法》,将东京回合的成果纳入其国内法律体系中,并且法律不要求对倾销所造成的损害与其他因素所造成的损害分别进行衡量。比如,在1983年日本输美三聚氰胺倾销案中,国际贸易委员会承认,除进口产品的倾销外,还有其他几个因素导致了美国国内产业的损害,但认为他们没有义务对可能导致损害的各种因素进行衡量,而只是对进口产品的倾销是否为构成损害的原因之一进行调查。

1979年的《反倾销守则》生效以后,反倾销案件明显增多,并且发展中国家日益成为反倾销的主要受害国,因而反倾销问题受到了包括发展中国家在内的各谈判参加国的普遍重视。于是在1994年乌拉圭回合达成的《反倾销协议》中,对因果关系标准问题又做了修改。虽然《反倾销协议》在一定程度上弥补了东京回合关于因果关系标准问题的缺陷与不足,但在较大程度上仍体现了美国等个别国家的意志,坚持“原因之一”标准。在乌拉圭回合谈判结束后,美国国会随即颁布了《乌拉圭回合协议法》,以立法形式将包括《反倾销协议》在内的多边贸易成果的一揽子协议纳入其国内法律体系,并对反倾销法的部分内容进行了修改,但关于因果关系标准的立场仍然没有改变。欧盟也根据《反倾销协议》对其反倾销条例进行了修改,强调只有倾销对其产业造成损害影响才能确定损害,由其他因素引起的损害不应归因于倾销。这在形式上似乎对反倾销成案标准的要求有趋于严谨之势,但实际上并未涉及到这种倾销与损害影响所起作用的程度,并且对因果关系的考察是基于所有的倾销进口与损害之间的因果关系,而不是考虑个别出口商倾销产品与损害之间的联系,仍旧采用“原因之一”标准。

我国2001年颁布的《中华人民共和国反倾销条例》(简称《反倾销条例》)对因果关系做了原则性规定,即进口产品采用倾销方式并由此对国内相关产业造成损害的,将对其采取反倾销措施,但没有对确定因果关系所应遵循的规则做出明确详细的规定。而在实践上,我国采用的是“主要原因”标准,并基本遵循了WTO《反倾销协议》的因果关系确定原则,在每个反倾销案件的裁决中都对因果关系问题进行了分析并做出了明确确定。比如,在对加拿大、韩国和美国的新闻纸反倾销案件中,确定倾销进口产品是造成国内产业损害的重要因素;在对韩国的聚酯薄膜反倾销案、对俄罗斯的冷轧硅钢片反倾销案中,确定倾销进口产品是造成国内产业损害的主要因素。

二、确定因果关系的方法

为了保证公正、适当、非歧视地实施反倾销措施,WTO《反倾销协议》第3条第5款规定,对因果关系的证明必须建立在对所有已知因素进行审查的基础上,对于倾销进口产品外的任何已知因素对国内产业造成的损害,都不得归因于倾销进口产品。显然,它强调当局对倾销以外的因素所造成的损害也要进行调查,并将倾销所造成的损害与其他因素所造成

的损害区别开来,进行单独衡量,从而保证倾销和损害之间因果关系真实性。

在具体确定因果关系时,WTO《反倾销协议》没有强制性规定哪些因素应当被评估,也没有明确规定如何评估这些正在损害国内产业的因素,而是从肯定性和否定性规定两个方面来论证倾销和损害之间的因果关系。

在肯定性方面,有关当局要审查有关进口商品的各种因素,比如,(1)被控倾销进口产品的数量,包括产品的进口数量或该数量的任何增量、绝对数量以及相对于进口国国内的生产或消费的相对数量是否巨大。(2)被控倾销进口产品对进口国国内同类产品价格的影响,包括进口产品的大幅降价销售;进口商品大幅压低进口国国内同类产品的价格;价格抑制,即进口产品阻碍了进口国国内同类产品价格本来可能的大幅度增长。(3)被控倾销进口产品对进口国国内同类产品生产商以及整个国内相关产业造成的影响。影响产业状况的所有有关的经济因素和指标包括销量、利润、产量、市场份额、生产力、投资收益和设备利用率方面实际的或潜在的下降;倾销幅度大小;对现金流量、库存、就业、工资、增长率、筹措资金或投资能力的实际和潜在的消极影响。(4)倾销进口产品的生产能力、出口能力,被调查产品的库存情况,是否具备大量低价出口的可能性。如果进口商品对国内产业造成了上述不利影响,则可以认为进口商品与产业损害之间存在因果关系。当然,这些因素并非详尽无遗,其中的一个或多个因素未必能给予决定性的指导。

在否定性方面,有关当局要审查其他可能给国内工业造成损害的因素。比如,以非倾销价格出售进口产品的数量和价格,需求的减少或消费方式的变化,国内外生产商之间的竞争,贸易限制措施,技术的发展以及国内产业的出口实绩和生产率等。

美国、欧盟等的反倾销法有关因果关系证据方面的规定与WTO的基本一致。需要注意的是,欧盟对因果关系的考察是基于倾销对所有进口的整体影响来加以考虑的,即考虑所有的倾销进口与损害之间的因果关系,而不是考虑个别出口商倾销产品与损害之间的联系,主要是跟踪倾销进口量的变化与欧盟相同产品的量与价之间的关系,如果进口量的增加同时伴随着欧盟相同产品销量的下降以及价格的下降,则可以合理地认为存在着因果关系。但如前所述,在这一关键的问题上法律无明确规定,极易导致反倾销机构任意扩大自由裁量权,从而导致贸易歧视。

我国《反倾销条例》要求反倾销调查机构重视因果关系,在其第14、18、24条中明确要求在反倾销调查申请、立案以及初步裁决中均应确定因果关系,在裁决中必须认定“倾销成立、损害存在、两者之间存在因果关系”。在第8条中明确规定,在确定倾销对国内产业造成的损害时,应当依据肯定性证据,不得将造成损害的非倾销因素归因于倾销。但对于倾销产品对国内产业的影响仅做了原则性规定,而未对影响国内产业现状的各种有关经济因素和指标进行一一列举。在实践中我国的做法与国际惯例保持一致。

三、简 评

从 1967 年肯尼迪回合采用的“主要原因”标准,到 1979 年东京回合和 1994 年乌拉圭回合的“原因之一”标准,反倾销中因果关系评判标准的这种演变,从一个侧面反映了贸易自由政策和贸易保护政策斗争中力量对比的变化,体现了不同的国际贸易政策取向。因果关系联系程度越松,反倾销成案的机会也就越多,贸易自由化程度也就越低,就越有利于对本国产品的贸易保护;因果关系联系程度越紧,反倾销成案的标准就高,滥用反倾销的可能性就越小,贸易自由化程度也就越高,贸易保护的可能性就减少了。一般来说,取向贸易保护政策的更多地强调“原因之一”标准,而取向贸易自由政策的更多地强调“主要原因”标准。因此,贸易政策取向是反倾销中因果关系标准的确立基础。

实际上,只有“主要原因”标准才符合 WTO 的宗旨,才是一种真正公平合理的标准。“原因之一”标准有悖于 WTO 的基本精神,实质上使得倾销与损害因果关系更容易成立。即使产业损害完全是由倾销以外的原因造成的,也可能认为倾销产品在所遭受的损害中起到了一定作用,从而裁定倾销与损害之间的因果关系成立。正如欧共体法院在 1985 年第 277/

85 号和第 300/83 号联合案中曾经指出的那样,即使因倾销造成的损失只是因其他因素造成的更广泛的损害的一部分,也可能由倾销进口商品对此等损害承担责任。因此,多年来,以更强调公平为主的“主要原因”标准受到更多国家的支持,而更强调保护的“原因之一”标准遭到了众多国家的批评。纠正“原因之一”标准,回复到“主要原因”标准,是一种必然要求,也是 WTO 其他所有成员方的一项任务。

虽然 WTO 和各国在确定反倾销中因果关系的证据的规定基本一致,在具体确定因果关系时,都采取了从肯定性和否定性两个方面来收集证据进行论证因果关系存在与否的方法,但是在不同的因果关系确定标准的指导下,各国有关当局可能会充分利用享有的自由裁量权,有选择地使用有关证据,做出有利于本国但不公平的裁决,导致滥用反倾销措施。显然,这违背了 WTO 反倾销的基本精神。

我国的《反倾销条例》虽未明确“主要原因”标准,但在实践上倾向于“主要原因”标准,对确定因果关系的证据的规定也是原则性的。这说明我国的《反倾销条例》关于因果关系的规定存有模糊之处,不利于我国充分运用反倾销这一多边贸易体制所认可的保护产业工具。因此,有必要对我国现行《反倾销条例》进行修改,或制定正式的反倾销法,对倾销与损害的因果关系做出明确而详细的规定。

参考文献:

- [1] 产业损害程度理论与计算方法课题组.中国反倾销——产业损害幅度测算方法[Z].北京:清华大学出版社.2003
- [2] 陈静.案释 WTO 反倾销协议[M].北京:对外经济贸易大学出版社.2002
- [3] 国家经贸委产业损害调查局.反倾销反补贴保障措施法律与实务[J].北京:中国经济出版社.2002
- [4] 刘永伟.反倾销法因果关系标准比较研究[J].法商研究.2001,(5):38-46
- [5] 张晓君.反倾销因果关系标准探微——基于贸易政策的分析[J].甘肃社会科学.2004,(1):95-99

Research on Determination of the Causal Relationship in Anti-dumping Proceedings

Zhou Zhan-qiang, Li Xiang-hong, Zhou Yong-min

(School of Economics, CUFU, Beijing 100081)

Abstract: It's one of the necessary conditions to apply anti-dumping measures that there is a causal relationship between the dumped imports and the injury to the domestic industry. This paper carefully studies the standard and approaches concerning the determination of the causal relationship, in which there are two kinds of standard, "principal cause" and "one of contributory causes", but the former only accords with WTO's basic spirit. The authenticity of the causal relationship should be base on the examination of all positive and negative evidence.

Keywords: Dumping; Injury; Causal relationship.