

WTO《反倾销协定》的改革及其对我国反倾销政策的影响

孙 立 文

(武汉大学 WTO 学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 孙立文(1967-), 女, 北京人, 武汉大学 WTO 学院讲师, 法学博士, 主要从事国际法和 WTO 法研究。

[摘 要] WTO《反倾销协定》的执行对 WTO 成员的反倾销政策和贸易政策的制定和执行效果有着重要影响。现行的 WTO《反倾销协定》由于其形成的根本出发点的不确定, 导致了具体规则上不协调和不明确。改革现行 WTO《反倾销协定》对我国坚持自由贸易政策具有重要意义。我国政府应当在促进 WTO《反倾销协定》改革的基础上, 制定和执行自由开放的反倾销贸易政策。

[关键词] 贸易政策; 反倾销; WTO; 中国贸易法

[中图分类号] DF96 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)01-0053-04

WTO 的建立改变了 GATT 时期多边贸易体制的选择性和临时性, 乌拉圭回合更新的《反倾销协定》也就成为 WTO 成员必须遵守的贸易规则之一。这在一定程度上导致了反倾销措施使用的扩大化。21 世纪最初几年, 反倾销案件的数量在全球范围内不断增长, 反倾销的完全不可预见性、严重的破坏性和超出受打击人群的令人胆寒的影响, 使之有“反倾销传染病”和“贸易恐怖主义”之称。反倾销的泛滥和扩散, 引起了 WTO 成员和贸易政策制定者的关注。反倾销制度的适用会对自由贸易产生什么样的影响, 这种制度在世界贸易体制中应当起到一种什么作用, 成为贸易政策分析者们讨论的焦点。在这种背景下, WTO《反倾销协定》的改革被列入了 WTO 多哈发展议程。

从反倾销制度本身发展的历史来看, 这个制度从诞生之日起就同时具有贸易保护和公平竞争的政策意义。这在一定程度上造成了 WTO《反倾销协定》形成的出发点和作用的不明确, 而这种基本出发点和作用的不明确又导致了《反倾销协定》具体规则的模棱两可。WTO 成员一方面将反倾销措施解释为具有一定保护性质的政策工具; 另一方面又期望这种制度能够达到公平贸易的目的。在这两种愿望的作用下, 《反倾销协定》的一些规则强调其公平贸易的作用, 而另一些规则强调其保护功能, 不仅造成 WTO 反倾销制度在规则上缺乏协调一致, 而且导致了反倾销措施在确定和实施过程中的双重标准。例如, 认定是否采取反倾销措施的合理性基础, 被认为是对抗国际贸易中的歧视性价格所导致的对国内产业的损害, 并强调保护国内产业是实行反倾销措施的基础, 保护进口国的国内产业是实施反倾销措施首先应当考虑的目标。但是, 《反倾销协定》的日落规则确立的反倾销措施期限却在实践中不能保证反倾销措施的五年实施期限得以落实, 一些成员强调反倾销措施的公平贸易作用, 使得《反倾销协定》日落规则规定的特定反倾销措施的 5 年实施期限成为日落复审的期限, 导致反倾销措施的 5 年实施期限失去意义。另一方面, 《反倾销协定》中一些不明确的规则也导致了采取不同反倾销政策的 WTO 成员在

实践中采取不一致的政策标准,从而影响反倾销规则执行的可预见性。因此,WTO《反倾销协定》的改革,应当从确定反倾销制度在世界贸易体制中的作用入手。

一、WTO《反倾销协定》改革的确定

经济学家从经济效率理论出发,普遍认为反倾销措施打击“掠夺性定价”的目的应当通过反托拉斯法来实现,因此废除反倾销制度,代之以合理的竞争政策和规则的协调机制才是解决国际贸易中不公平竞争的有效方式。但是,乌拉圭回合以后,国际贸易关系的现实和 WTO 体制的发展似乎不允许这种完全基于经济效率的方式。

现行 WTO 体制是一种以不断促进贸易开放、消除贸易壁垒为目的的市场开放体制,这种目的主要通过 WTO 成员各个关税减让谈判回合来实现。这种多边贸易体制并不对已经开放的市场本身进行管制,因此对于市场特质所带来的特定市场的经济和社会问题,现行 WTO 体制尚不能提供有效的处方。对于用合理的竞争政策和规则的协调机制代替反倾销制度的改革建议,在目前 WTO 体制下,由于各成员贸易政策的分歧也无法采纳。在这种体制环境中,一定的贸易保护措施可以起到缓解不平衡的自由贸易效果给 WTO 成员带来的经济和社会压力。因此,与贸易保障措施一样,反倾销措施在现行的世界贸易体制中应当起到一种保障机制的作用,这种机制以降低自由贸易体制的运行成本为目的。同时,由于反倾销制度作为一种保障制度,与现行的 WTO 保障措施制度相比在实施政策方面具有更大的灵活性,能够更加有效地对由于实施自由贸易政策而带来的对国内市场和社会的冲击采取临时的保护措施。

二、WTO《反倾销协定》改革的具体措施

1. 明确《反倾销协定》中的规则,增加规则的透明度,使反倾销规则的实施具有更大的预见性。这方面的改革主要涉及在有关倾销幅度计算方法的规则中明确限制“归零”方法的使用、倾销与损害之间因果关系的认定等。所谓“归零”是指美国的调查机构在计算倾销幅度时,对特定价格的比较没有显示倾销的情况下,在计算加权平均的倾销幅度时按照零值来计算。这种计算方法由于人为地创造或提高了倾销幅度,造成了对反倾销措施的不当使用。对于倾销和损害的因果关系的认定规则,现行《反倾销协定》规定在认定倾销与国内产业受损害之间的因果关系时要考虑倾销以外的其他因素的影响,但并没有具体规定其他因素的影响对确定征收反倾销税的影响程度,在实践中造成尽管其他因素在引起国内产业的损害中起到了主要作用,但调查当局仍然对倾销的进口征收反倾销税的情况。

2. 完善《反倾销协定》中的相关制度,使反倾销措施在保护国内经济平稳发展的前提下,得到适当的适用。从适当保护的角度来看,完善 WTO 反倾销制度应当从明确适当的反倾销调查启动条件、确立合理的反倾销措施的日落规则、建立在反倾销调查中考虑公共利益的机制入手。目前的《反倾销协定》关于调查启动条件没有规定实质性标准,调查是否启动完全由 WTO 成员的主管机构决定,即使有关调查没有导致实施反倾销措施的结果,调查的启动对进口也会产生一定的抑制作用。因此,明确启动反倾销调查的条件可以在一定程度上限制反倾销调查的启动对自由贸易产生的消极影响,使反倾销措施得以合理使用。从现行《反倾销协定》的日落规则来看,一方面,反倾销措施的实施期限为 5 年,作为一种保护工具来看,5 年的时间比较长,过长的实施期限会导致进口国市场消费者对较高价格的适应,从而加强反倾销措施限制国际贸易竞争的作用。另一方面,现行日落条款所用语言模糊,使得具体反倾销措施的日落规则没有真正起到使特定的反倾销措施到期失效的“日落”作用,这一条款与其说是对反倾销措施效力期限的一种限制,还不如说是通过日落复审制度开辟了使具体的反倾销措施能够不断延续的一条途径,从而出现“日不落”的反常现象。同时,日落复审程序的特定性使得它成为一种有别于一般反倾销调查的程序,在一定程度上影响了反倾销调查规则的协调一致性。因此,合理的反倾销措施的日落制

度应当确定一个与其他保护性的贸易救济措施相协调的期限,避免反倾销措施的过度使用;同时,规定反倾销措施的期限届满之时,该反倾销措施必须无例外地终止。如果国内产业认为倾销和损害仍然存在,它应当通过提出证据充分的要求,提起新的反倾销调查程序,这样由调查机构根据原始调查的一般规则重新对是否应当采取反倾销措施做出裁决。最后,由于现行反倾销措施实施的目的只考虑对国内同类产业的保护,这样容易造成国内产业的寻租行为,影响其它相关下游产业和消费者的利益,使得反倾销措施的实施成为相关产业在国际市场上取得竞争优势的保护伞,因此建立合理的制度,以便进口成员的调查机构在反倾销调查中考虑实施反倾销措施对公共利益的影响,也是保证反倾销措施的保护性得到合理使用的一个重要因素。

三、我国反倾销政策的应有取向

面对我国在全球范围内,特别是在美国和欧盟等国家和地区遭遇的反倾销浪潮,“拿起反倾销的武器”来对抗国外针对我国的反倾销措施,成为我国媒体、产业界和一些学者的一种普遍的政策建议。一种观点认为,我国积极实施反倾销调查,采取征收反倾销税的措施保护国内产业,可以遏制国外对我国滥用反倾销措施和不公平的歧视性待遇。我国企业拿起反倾销武器,使国际社会近年来对我国进行反倾销调查案件的数量有所减少,反倾销裁定也趋向公平。过去,我国没有反倾销法律制度,国外对我国倾销和出口产品反倾销无所顾忌,对我国企业许多反倾销裁定也不公允。这种观点显然不利于我国执行开放的贸易政策,但在现行 WTO 反倾销体制之下,这种观点又是一种必然的结果。另一种观点则认为,国外针对我国的反倾销措施并非世界贸易的主流,认为不应当过分关注反倾销制度,遵循世贸组织的开放贸易的基本精神才是重要的。我国的开放贸易政策给我国的经济带来了长足的发展,反倾销作为一种“防御手段”并不是世界贸易体制的主流。WTO 多哈回合会加强对反倾销的规范,要避免反倾销成为保护主义的手段,今后任何成员实施反倾销将越来越难。这种主张从世界贸易体制的总体目标出发,看待我国贸易政策的选择,既符合 WTO 体制的自由贸易精神,也符合我国经济发展的利益。但是,从世界贸易体制本身来看,现行反倾销制度不仅不能促进或者对开放的贸易政策起到保障的作用,反而经常遭到贸易保护主义者的滥用,对维护世界贸易体制所取得的开放成果造成消极影响。另外,现行 WTO 反倾销体制在世界经济强国的阻挠下不会轻易地实现合理化改革的目标。因此,从建立更加合理的世界贸易体制,保证自由贸易的成果来看,关注反倾销制度,加强反倾销制度的研究,推进 WTO 反倾销制度的改革是非常必要的。

基于上述考虑,笔者认为,我国政府选择合理的贸易政策应当从以下三个方面考虑。

1. 坚持自由贸易的政策,积极推进世贸组织的贸易开放谈判。一方面,从履行国际义务来看,自由贸易是世界贸易体制的基本政策,作为 WTO 成员,我国和其他成员一样,有义务推进贸易市场的开放。另一方面,从我国的经济利益和经济体制改革来看,自由开放的贸易政策对我国的经济发展有益,我国执行开放政策和加入 WTO 后对外贸易和经济所取得的发展就证明了这一点。同时,开放贸易政策消除了对国内效率低下的产业的保护,有利于增强我国产业的竞争力,使我国的产业结构更加合理。

2. 积极促进对现行 WTO 反倾销体制的改革,完善世界贸易体制,避免将反倾销制度作为保护主义的工具。我国政府制定以自由贸易为根本出发点的对外贸易政策的前提必须是合理的世界贸易体制。从现行世界贸易规则(特别是 WTO《反倾销协定》的内容)来看,开放和自由的贸易所需要的规则体制并不完善。现行《反倾销协定》以及许多 WTO 成员根据这个协定建立的反倾销制度,与其说是在促进公平的自由贸易,为自由贸易给各个成员经济所带来的压力提供缓冲作用,还不如说是一些成员政府为其国内有组织的或者垄断性的产业在国际竞争中取得优势而提供的保护伞。这一点从反倾销措施适用的产业领域的倾向性就可以看出来。在这种情况下,我国政府当然也无法避免这种体制所带来的不合理的竞争。

基于上述原因,我国政府要坚持开放的自由贸易政策,就必须推进 WTO 反倾销措施的改革。尽管在 WTO 多哈回合的谈判中,美国和欧盟两个世界上最强的经济体借助其经济影响力,反对并阻挠任何对 WTO 现行反倾销制度的根本性的改革措施,但是这并不意味着对 WTO 反倾销制度的研究应当停止,相反我国作为现行反倾销制度的最大受害者,应当从完善和发展世界贸易体制的角度,积极加强对反倾销法律制度的研究,提出合理可行的改革建议,推进 WTO 反倾销制度的改革。

3. 面对不断增长的针对我国出口产品的反倾销调查和反倾销措施,我国应当尽量避免将反倾销措施作为一种贸易报复的手段,并在促进 WTO 反倾销制度改革的基础上,按照 WTO 反倾销规则,建立和完善我国的反倾销制度。尽量避免“以暴制暴”性质的反倾销立法,避免参与世界贸易体制内的保护主义政策竞争。

综上所述,我国贸易政策的确定和执行与 WTO 的反倾销制度是紧密相连的,一方面作为 WTO 成员,我国应当严格执行和遵守现行的 WTO《反倾销协定》;另一方面,执行 WTO 所倡导的自由贸易政策,也必须以合理的贸易规则为制度基础,对于现行 WTO《反倾销协定》中对自由贸易政策和履行开放贸易承诺产生消极影响的内容,我国作为自由贸易的受益者之一,不应当采取忽视或者甚至为我所用的态度,而是应当积极推进对这些规则的改革,使世界贸易体制向更加合理的方向发展。

[参 考 文 献]

- [1] WTO. Anti-dumping Initiations by Reporting Member from 01/01/1995 to 31/12/2005[DB/OL]. http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm, 2006-09-10.
- [2] WTO. Anti-dumping Measures by Reporting Member from 01/01/1995 to 31/12/2005[DB/OL]. http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm, 2006-09-10.
- [3] WTO. Anti-dumping Initiations by Sector from 01/01/1995 to 31/12/2005, Anti-dumping Measures by Sector from 01/01/1995 to 31/12/2005[DB/OL]. http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm, 2006-09-10.
- [4] Dr. D P Bhat, Globalization of Anti-Dumping-Containment and Reform[DB/OL]. <http://isidev.nic.in/pdf/ADReform.pdf>, 2006-09-10.

(责任编辑 车 英)

WTO Anti-dumping Agreement Reform & Its Impacts on China's Anti-dumping Policy

SUN Liwen

(WTO Studies School, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: SUN Liwen (1967-), female, Lecturer, Doctor, WTO Studies School, Wuhan University, majoring in international law and the WTO law.

Abstract: WTO Anti-dumping Agreement (ADA) has tremendous impact on its members' trade policy making and implementation. The ambiguous role of the existing WTO Anti-dumping Agreement within the world trading system leads to inconsistency and vague rules of the ADA, which provides the room for the protectionism. Therefore, reforming the existing ADA by the negotiating on WTO Rules of Doha Development Agenda will have positive impacts on the choice of China's anti-dumping policy.

Key words: trade policy; WTO; anti-dumping; China trade law