

反倾销的公共利益原则研究

张跃进

(南京师范大学泰州学院商学院, 泰州 225300)

摘 要:随着国际贸易的深入发展, 倾销与反倾销的问题日益突出, 而对“公共利益”的考量则是决定反倾销措施是否实施的重要问题。本文首先提出了反倾销之“公共利益”原则问题, 接着分析了该原生的原因, 然后指出该原则在我国反倾销立法中的现状, 且就此提出了相应的解决对策。

关键词:反倾销; 公共利益; 国际贸易

中图分类号: F74 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2009.02.012

一、反倾销之“公共利益”问题的提出

反倾销是WTO允许成员国在受到外国产品倾销损害时而采取的一种合法手段, 用以维护国内相关产业的利益。如果外国倾销产品的进口对国内相关产业造成了现实的实质损害, 那么进口国有关当局就有权对实施倾销的进口产品征收反倾销税, 以对本国产业加以保护。一般说来, 国内产业利益与公共利益是一致的, 即通过征收反倾销税, 既可以弥补倾销行为对国内产业的损害, 又可以增进公共利益, 但有时对国内产业的保护可能会损害公共利益。比如因反倾销导致国内产品的价格提高, 消费者消费数量下降, 消费者福利恶化; 对下游用户来说, 中间投入品价格提高导致其生产成本上升, 竞争力削弱, 产出减少, 从而影响就业, 这也就是反倾销的成本。如果收益大于成本, 即实施反倾销符合公共利益; 反之则不符合公共利益。

“公共利益”具体是指包括国内生产商、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的整体利益, 与其对应的是受倾销损

害的国内生产商利益或国内产业利益。公共利益原则要求一国当局在认定倾销行为、损害结果以及两者之间的因果关系并拟采取反倾销措施时, 不仅要把受到损失的国内行业的利益考虑在内, 还要重视并考虑公共利益尤其是包括中间生产人在内的消费者与用户的利益; 在保护国内相关产业的同时, 尽可能不损害社会的整体福利水平以及与被控倾销出口商品所在国之间的经贸关系。因为在反倾销调查中, 充分考虑和平衡各方面的利益关系是非常必要的。在乌拉圭回合谈判中, 许多发展中国家认为, 反倾销调查没有考虑到消费者的利益。为了国内生产者的利益, 消费者有时得付出巨大的代价, 因此, 他们提议在新的反倾销法中加入公共利益条款。在这种舆论压力下, 虽然WTO《反倾销协议》仍然并没有对公共利益的规定, 但是其第6.12条做出了如下的规定: 当局应向受调查产品的工业用户提供机会, 如果该产品通常是经由零售渠道出售的, 还要向有代表性的消费者组织提供机会, 让他们提供关于倾销、损害以及因果关系的有关调查的任何资料。虽然该规定只限于给予消费集团提供证据的机会,

作者简介:张跃进 (1981-), 男, 南京师范大学泰州学院商学院教师, 硕士; 研究方向: 国际贸易理论与实务、国际经济法、民事诉讼法。

收稿日期: 2008年11月3日

但是毕竟是对以往规定的突破,体现了WTO成员国对公共利益的考虑,标志着在国际反倾销领域已开始重视保护公共利益。另外,该协议第9.1条还规定了“较少征税规则”(Lesser Duty Rule),即“在全部征收条件均已满足的情况下是否要征收反倾销税,以及征收反倾销税的数额是否全部按倾销幅度或者小于倾销幅度,此类决定均由进口成员当局做出。所有成员最好都宽容地征收反倾销税,并且如果较少的征收就足以消除对国内产业造成的损害,则征税最好小于倾销幅度。”它表明了WTO鼓励各成员国在实施反倾销措施时,应尽量减少对公共利益的损害,为一国主管机关在实施反倾销措施时充分考虑公共利益问题提供了依据。

二、“公共利益”条款产生的原因分析

首先,公共利益条款产生的最主要原因在于反倾销的双重作用。众所周知,反倾销有着截然不同的双重作用。一方面,反倾销从当初的一种非法定措施到如今被各国纳入国内法加以确定而合法化,这个过程就说明了其存在必然有合理性。此项制度创设的初衷是对倾销这种不公平竞争行为的抵制,这符合经济学上反对低于成本销售的相关理论;而且产业受到不法侵害,应对获利方进行制裁并对受害方给予补偿,而不论这种侵害是来自国内还是国外,这正体现了法律的公平与正义。但另一方面,随着反倾销使用频率的提高、范围的扩大,反倾销的负面效应越发凸显,反倾销的合理性越来越令人怀疑。既然创设反倾销制度是为了促进公平贸易,那么“公平”这一主旨尤为重要。贸易是经济活动,自然应该用经济标准,按是否有利于自由贸易、公平竞争来衡量。非得人为地片面保护某一产业甚至部分企业利益而牺牲其他一些相关利益,是不公平的。随着发达国家经济增长缓慢并时常伴有危机出现,贸易保护主义日见抬头。发达国家在发展中国家富有竞争力的产品涌入本国的严峻形势面前,偏好以“反倾销”来保护本国相关产业,这一点已经严重扭曲了反倾销制度创设的初衷。尤其是在一些外国进口产品垄断或较大占据日常消费品市场的情况下,如果片面考虑对相关国内产业的保护而对

倾销产品实施反倾销措施,这些产品的消费者的利益将会受到很大的影响,可能导致整个消费品市场物价的上升。在未规定公共利益条款的美国有调查显示,1990年根据大西洋鲑鱼贸易联盟的书面指控,美国对挪威进口的新鲜鲑鱼征收了23.8%的反倾销税,征税后国内生产每年约增70万~100万美元,生产者利润随之增加70万~80万美元,国家关税收入每年增加870万~1090万美元,但由于市场上鲑鱼价格的提高,消费每年的净损失达1810万~1850万美元。反倾销的双重作用使得当局必须在保护国内产业与保护包括消费者利益在内的公共利益之间做出权衡。如果当局认为,保护公共利益比保护国内产业利益更重要时,公共利益条款便应运而生。

其次,公共利益条款的产生有利于缓解当局的社会压力。作为滥用反倾销的自救性措施,公共利益条款在各国反倾销法中得到认可与巩固。由于种种原因,当局有滥用反倾销实行贸易保护主义的动机。近年的国际反倾销实践也证明,反倾销有被滥用的趋势,这与众多国家没有把握好反倾销的尺度,也不想把握好这一尺度,在针对他国的倾销产品确定反倾销税率时存在任意而为的现象有关。反倾销对本国利益有较大的负面作用这一点在目前的学术界已达成共识。正当的反倾销尤其如此,滥用反倾销,即以反倾销为工具执行贸易保护主义政策,产生的负面作用则更大。对于这种负面作用,当局事先很难有准确的估算与把握,当局滥用反倾销缓解了来自相关产业的压力的同时却迎来了来自公共利益方面的压力。当局为了能从后者的压力下解脱出来,公共利益条款作为自救性措施是一个很好的选择。正因为这样,世界各国纷纷在其反倾销法中加入或完善公共利益条款,公共利益条款的地位得到进一步巩固。

再次,对于公共利益条款的引进解决了如何淘汰部分落后产业的问题。比如,某产业是一个不为我国法律法规限制或者禁止、但却不符合绿色环保要求的落后产业,该产业的外国厂商将其在本国被禁止生产或者销售的产品运至我国倾销,从而使我国该落后产业中的企业亏损、停产、破产。虽然此类倾销行为对我国相应产业造成了损

害,但是鉴于该倾销在客观上起到了以经济手段淘汰了我国国内落后产业的作用,在决定是否提起反倾销调查或者决定以何种措施进行处理时,要从国家经济和国民福利的整体利益出发,做出仔细谨慎的权衡工作,以妥善解决这一两难问题。

最后,公共利益条款的创立体现了随着社会和经济全球化的发展,反倾销制度发展的新趋势,即公共利益将成为反倾销过程中必要的考虑因素。实际上从20世纪80年代开始,在反倾销同时如何保护公共利益这个议题就已经初见端倪。在乌拉圭回合谈判以前GATT就为了促进各成员国的经济繁荣与发展而聘请了以瑞士国家银行行长柳维勒为首的七名著名经济专家进行一项专题研究,而经济与合作组织(OECD)出自同一考虑也成立了一个专题委员会。两个专家组不约而同地集中到一个题目:对已采取或将采取的一切政策性措施,都先要用成本效益分析法做出评估,以对整个国民经济或民众福利的利弊来权衡,切忌受制于本国某个产业部门,受局部利益驱使。然而,当人们用成本效益分析法来讨论反倾销时,就遇到了强大的阻力。欧共体主管贸易的首脑布里坦爵士就曾指出:反倾销处理的是“不公平贸易行为”,不适用成本效益分析。在“欧洲消费者协会诉欧共体委员会”案中,主审此案的法官竟公然说:“反倾销不损害消费者的利益”。这是一种荒唐的悖论。诸多现代经济学家们经过科学考察与分析得出结论:在大多数情况下,各国反倾销法在实际运行中扭曲了竞争关系,把许多物美价廉且具竞争优势的产品挡在门外,是很不公平的。

三、我国反倾销法之公共利益条款的现状

许多国家在国内的反倾销立法中都规定了“公共利益”条款,其中内容比较完善的要数欧共体反倾销法,即在确定当局的反倾销行为是否出于共同体的利益时,应当将所有的不同利益作为一个整体进行评价,不仅要考虑共同体产业的利益,同时也要考虑共同体内该倾销产品使用者的利益和消费者的利益。欧共体反倾销法是把“公共利益”表述为“共同体利益”,并把共同体利益作为征收反倾销税的附加条件。欧盟新的反倾销

规则第21条保留了原规则中的公共利益条款第21条第1款的规定:“关于是否应共同体利益要求进行干预的裁定,应当建立在对所有的不同利益,包括国内产业的、用户的和消费者的利益,作为一个整体评价的基础上。只有当所有当事人根据第二条都有机会发表他们的意见,才应根据本条做出裁定。”即如果当局根据所获得的信息认为,采取的反倾销措施不是出于共同体的利益,就不应当根据倾销和损害采取反倾销措施。由此可见,共同体利益是一个整体利益,包括共同体产业的利益、共同体用户和消费者利益,显然欧盟公共利益条款的内容比WTO反倾销规则中仅“给予消费集团提供证据的机会”要来得完善。欧盟基于对国内产业、用户和消费者利益的综合考虑,增税的幅度通常都小于最终裁定所确定的倾销幅度。同时,该条例对进口商、用户及消费者组织向主管机关陈述理由、请求的程序方面也做出了较为详尽的规定,使公共利益原则在实施反倾销措施时得以有效体现。

而反观我国的现行反倾销立法,却找不到有关“公共利益”的明确规定,可见在这方面我国与国外立法还存在差距。我国的反倾销立法史不长,自国务院于1997年根据《对外贸易法》颁布《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》后,我国才有了真正可实施的完整的反倾销法。2002年1月1日,旧《条例》废止,新的《中华人民共和国反倾销条例》生效,它同《对外贸易法》及外经贸部发布的有关反倾销立案调查、听证会、信息披露、公开信息查阅、问卷调查、抽样调查、实地核查、价格承诺、新出口商复审、退税、期中复审等一系列“暂行规则”,共同构成了我国反倾销法律体系。与旧《条例》相比,新《条例》及其配套的暂行规则依照WTO协议的要求进行了修改,并借鉴了西方国家反倾销成熟做法,更为具体详尽,更具可操作性。

但综观新《条例》及随后出台的配套暂行规则,对于“公共利益原则”在反倾销中的地位似乎并未有足够的重视,仅在《反倾销价格承诺暂行规则》第10条中有寥寥数语。《中华人民共和国反倾销条例》第四章第37条规定:“终裁确定倾销成立,并由此对国内产业造成损害的,

可以征收反倾销税。”“可以征收”言外之意就是也可以不征收。由此可见，中国在出口产品被确定构成法律倾销后，是否必然导致征收反倾销税这一问题上的态度并非像美国那么坚决，但也未像欧盟那样明确规定出在考虑哪些因素的情况下可以不征收。我国公共利益条款的特点是具体含义不明、效力层次不高，“公共利益”并没有真正作为一项原则渗透、贯彻到整部反倾销法当中去。首先，《价格承诺暂行规则》中所指的“符合公共利益”含义不确切，工业用户和消费者的利益应予以考虑的程度不明确，缺乏可操作性。从反倾销实践来看，在与出口商签订的《价格承诺协议》中通常约定“不符合公共利益，可以撤销价格承诺协议、重新实施反倾销措施”的条款，这显然更侧重对相关产业利益的保护。因为只有当在承诺协议未能有效改变国内产业受损状况的情况下，重新采取反倾销措施才有必要。其次，“公共利益”原则只在《反倾销价格承诺暂行规则》中有所涉及，并且该规则还是“暂行”的，我国《对外贸易法》、《反倾销条例》都未提及。“公共利益”原则在整个反倾销调查、征税、复审等环节中并未得到足够的重视。而至于“公共利益”在整个反倾销过程中的地位、作用及如何评估、它对反倾销措施的最终决定有何影响等问题的规定，我国现行反倾销法是缺失的。

四、我国针对反倾销法之公共利益问题的对策

鉴于反倾销之“公共利益”原则的异常重要性，这一问题已引起了许多国家的关注，而我国反倾销条例中没有涉及“公共利益”方面的具体规定，因此我国应对此问题加以足够的重视。笔者建议按照WTO反倾销规则的精神，参照内容相对完善的国外“公共利益”原则的立法，结合各国反倾销实践的发展趋势，在我国反倾销立法中引入此项原则以保护国家以及社会的整体利益。

（一）立足我国国情，同时借鉴西方国家成熟的立法实践

首先，我国在完善反倾销立法中的公共利益条款时，要充分考虑到我国的实际情况。反倾销中公共利益原则的确立意图在各国存在较大的差

异，但无论采取何种价值取向，其共同之处就是不与其贸易保护的根本目标相冲突，仅将公共利益作为是否实施反倾销措施的一个参考因素。就我国当前所面临的国际贸易形势来看，反倾销是我国加入WTO后寻求合法贸易保护的有力手段之一，因此，在后续的反倾销立法中引入公共利益原则的做法也势必不能违背反倾销之贸易保护功能的有效发挥。其次，在公共利益原则确立的立法技巧上，要学习和借鉴西方国家或组织成熟科学的实践经验和全面系统的法律规定。

（二）明确界定“公共利益”原则的具体内涵

根据WTO协议规定以及外国反倾销实践分析可知，反倾销立法中涉及的公共利益一般包含国内相关产业（进口商品的国内生产商）的利益、下游产业（进口商品的国内消费企业）的利益以及消费者（进口商品的零售用户）的利益等3个方面。评估公共利益应当从以上3个方面加以全面的考量，只有在净收益大于净损失的情况下才对某项进口商品实施反倾销措施，以满足维护社会整体利益的需要。公共利益应包括但不限于上述3方面的利益，应着眼于社会的整体福利、与进口商品出口国政府的关系以及实施反倾销所需费用等多个方面，因此，反倾销机构对是否最终采取反倾销措施应有一定的自由裁量权。如果国外倾销产品所涉及的国内产业是高消耗、高污染的落后产业，那么即使商品进口对该国内相关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。或者如果倾销进口的商品是国内下游产业大量需要而国内生产能力又暂显不足的原材料等物资，而该商品的进口可以降低下游产业的生产成本并从而提高市场竞争力，因此该商品进口也可因符合公共利益的需要而免遭反倾销措施。另外，如果倾销行为不具有影响国内市场竞争秩序的目的，而在客观上又起到了活跃市场、促进竞争、迫使相关产业加快结构调整的作用，这也可以成为当局不采取反倾销措施的一个考虑因素。

（三）科学设定“公共利益”原则的适用程序

程序形式是实体内容实现的根本途径，没有科学合理的适用程序的保证，反倾销之公共利益

原则亦无从落实。欧盟反倾销法对于欧盟公共利益条款虽然缺乏实体的细节规定,但对于利益关系方的程序性权利和保障却有着较为翔实的规定。在具体的反倾销案件中,进口商品的国内产业、商品进口商、商品出口商、国内下游产业、国内消费者等各利害关系方都应该具有比较充分的程序性权利和保障。反倾销调查一开始,上述各利害关系方就可以享有登记应诉、发表意见、申请听证会、查阅非保密性资料等权利,以保证这些利害关系方为了维护各自的利益而充分表述其意见要求,以便调查机关进行客观全面的利益评估。其次,公共利益的评价应该独立于倾销调查和产业损害调查之外,并建议由产业损害调查局承担公共利益评价这一职能。如果倾销调查机关证实倾销事实、产业损害以及两者间的因果关系均客观存在,那么调查机关就须按照法律的规定进入下一步对拟实施的反倾销措施是否符合公共利益做出审查和评价的程序;如果倾销调查、产业损害调查或者两者间的因果关系调查任一项的结论为否定,那么即可排除实施反倾销措施的可能,也就没有继续进行公共利益调查程序的必要了。另外,对拟实施的反倾销措施应普遍开展公共利益评价,即不管反倾销案件涉及什么产业,不管具体的反倾销措施是征收反倾销税还是建议价格承诺,产业损害调查局都要对实施相关反倾销措施是否符合公共利益做出判断。如果符合公共利益,就可以实施反倾销措施,否则就不应该实施反倾销措施或者应该修改反倾销措施。

在当前的实践中,下游企业主要是通过递交

证据材料、参加座谈会等途径在反倾销调查中发表自己的意见,但相应的法规制度仍需要进一步的完善。另外,除了在仲裁做出前的调查阶段允许下游企业和消费者主动介入,在反倾销应诉过程中(包括:在期中复审、期末复审以及司法审查阶段),也应给予利益关系方发出自己声音、维护自身利益的机会。■

参考文献:

- [1] 尹力.国际反倾销法研究 [M]. 济南: 泰山出版社, 2004 年版
- [2] 肖伟.国际反倾销法律与实务 (WTO 卷) [M]. 北京: 知识产权出版社, 2006 年版
- [3] 蒋敏, 朱红雷.公共利益与反倾销 [J]. 江西广播电视大学学报, 2004 年第 4 期
- [4] 翁国民, 李欣.试论反倾销的公共利益判断及应用 [J]. 浙江学刊, 2004 年第 6 期
- [5] 郭双焦, 米家龙.完善我国反倾销法中公共利益条款和反规避条款的对策建议 [J]. 行政与法, 2005 年第 2 期
- [6] 杜汶钊, 张晨郁.国际反倾销法中的公共利益原则及其对我国的借鉴意义 [J]. 兰州商学院学报, 2005 年第 2 期
- [7] 聂华军, 孟欣.论反倾销过程中的公共利益原则 [J]. 经济与法, 2005 年第 6 期
- [8] 舒凤梅.反倾销中的公共利益问题 [J]. 广东财经职业学院学报, 2006 年第 2 期
- [9] 杨伏英.国际反倾销制度中公共利益原则的缺陷分析 [J]. 世界经济与政治论坛, 2007 年第 4 期
- [10] 杨伏英, 王丽萍.从法律价值取向分析反倾销制度中公共利益原则 [J]. 南京财经大学学报, 2008 年第 1 期
- [11] 朱庆华.中国反倾销公共利益原则的实践 [J]. 中央财经大学学报, 2008 年第 2 期

On the Principle of Public Interest in Anti-Dumping

ZHANG Yuejin

(Business School of Taizhou College of Nanjing Normal University, Taizhou 225300)

Abstract: With the extended development of international trade, the issue of dumping and anti-dumping is becoming more and more impressive, while the consideration of public interest is a key point in the decision on the anti-dumping measures. The author firstly puts forward the issue of public interest principle in anti-dumping, analyzes the reasons for the birth of the principle, points out the current situation of the principle in China's Anti-Dumping Law, and then suggests some relevant solutions.

Key words: anti-dumping; public interest; international trade