

关于欧盟与美国在反倾销中的公共利益问题(原则)研究 PDF  
转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/479/2021\\_2022\\_\\_E5\\_85\\_B3\\_E4\\_BA\\_8E\\_E6\\_AC\\_A7\\_E7\\_c122\\_479863.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E6_AC_A7_E7_c122_479863.htm)

自20世纪90年代以来，国际反倾销案件的数量越来越多，这已成为国际社会普遍关注的国际贸易问题之一。合法利用反倾销措施保护进口竞争产业是世界贸易组织赋予其成员方的一项基本权利，但不排除部分国家为保护某一产业而忽视公共利益、滥用反倾销措施的情况。同倾销一样，反倾销对进口国的经济起着双刃剑的作用--在保护一部分集团利益的同时，势必对别的利益集团带来损害。因为，在实施反倾销措施时，往往只考虑了进口对国内同类产业的损害，而忽视了市场竞争给下游企业和消费者带来的好处，忽视了竞争带给市场的益处。反倾销措施有时会严重破坏“产业链”，造成供需矛盾和相关产业的成本增加。既然，反倾销具有双刃剑的效果，而取消反倾销在近期又是不可能的，因此对于成员方来说，就更需要全面考虑反倾销所带来的整体利益，要考虑对社会整体福利的影响，在权衡各种因素后，作出最有利于社会福利的决策。基于上述考虑，反倾销法中的公共利益可以理解为“总体利益”，它既包括广大公民、消费者的群体利益，又包括了国家的利益。它涉及本国政治、经济的因素，包括采取反倾销措施是否会导致被控倾销出口商品所在国的反倾销报复与是否会损害与其的经济与贸易关系。反倾销法中“公共利益”具体指的是在采取倾销幅度认定、产业损害标准以及反倾销措施时，不能只考虑受到损害的国内产业利益，还要重视并考虑公众利益尤其是消费者与用户（包括中间生产人）的

利益。这包括竞争原则事宜、对下游使用者的经济冲击、健康保护事宜和消费利益，整个过程在多大程度上为相关方提供陈述意见的机会等。总之，保护国内产业免遭倾销损害是反倾销的最直接目的。但随着其使用频率的提高、范围的扩大，反倾销的合理性越来越令人怀疑，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。鉴于此，有些国家或地区已经或正在考虑将公共利益问题纳入反倾销立法中。下面分别就欧盟、美国关于公共利益原则的规定和实施状况说明国际反倾销公共利益原则的实施现状。

### 一、欧盟反倾销中的公共利益原则的立法与实践

#### （一）欧盟反倾销立法中的公共利益原则

欧盟是WTO成员中将公共利益原则运用到反倾销程序的一个典型，要研究欧盟反倾销法的公共利益原则有必要先了解欧盟反倾销的历史做法。因为我国在欧盟采取的反倾销调查中占的比例较高，因此就以欧盟对我国的反倾销历史实践为例说明其历史反倾销做法。欧盟是最早对中国提起反倾销的地区。1979年欧盟就对中国的机械闹钟和糖精提出了反倾销指控，到1999年底，欧盟对中国提起的反倾销案已经有80起。且1990年以后的调查占总数的70%以上，是西方国家中对我国进行反倾销调查最多的地区。20多年来实施的反倾销措施影响我国约10%的出口总量，损失在30%以上。我国已经成为欧盟反倾销措施的首要目标。1999年欧盟对我国的反倾销措施更是变本加厉，从1999年1月到10月间共立案12起，超出历年立案数量，涉及钢板、彩色显象管、自行车零部件等产品，总计价值近3亿元。据统计，1999年欧盟共进行66起反倾销调查，世界排名第一；2000年，进行了31起

反倾销调查，世界排名第四。虽然被欧盟征收反倾销税的进口商只涉及其进口商品约0.5%，看起来比例不高，涉及的金额可能也不太大，但对一个企业来说，却有可能生死攸关。正因为如此，反倾销案例才变得引人注目。欧盟委员会坦承，反倾销已是欧盟最常用的一种贸易保护措施。反倾销是欧盟为保护本地区经济利益最常用的一种手段。但欧盟的反倾销调查和制裁是建立在严格的反倾销立法之上的。在严格遵守世界贸易组织的有关规定、有关立法一步到位的基础上，欧盟的反倾销法还在“公共利益”条款和“从轻处罚”条款方面，超越了世界贸易组织反倾销协议的规定。欧盟在第384/96号法令《反倾销条例》中对公共利益做出了较为明确、详细的规定。该条例COUNCIL REGULATION (EC) No 384/96 第21条公共利益条款明确规定实施反倾销措施要符合共同体利益 (Community interest)。

- 1、在实体方面，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。该条第一款规定：“在判断公共利益是否要求采取措施时，应综合考虑各方的利益，包括国内工业，下游企业和消费者的利益；只有在各方都有机会按第二款的规定表达意见的情况下，才能按本条的规定做出判断。审查时，尤其要考虑消除损害性的倾销给贸易造成的扭曲影响以及恢复有效竞争的需要。如果专家们根据提交的资料，能明确地得出实施这些措施违背公共利益的结论，那么基于倾销及其造成的损害决定采取的反倾销措施可以不予实施。”
- 2、在程序方面，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。该条第二款规定：“为了便于专家们综合各方意见和资料以判断采取反倾销措施是否符合公共利益，申请人、进口商和它们的代表协会、有代表性的下游企业和有代表性的消费者组织，可以在开始反倾销调查的通告明确规定的期限内，向委员会表露他们的身份并提交资料。本条提到的其它方应可以了解这些资料或其适当的摘要的内容并有权予以回应。”第三款规定：“遵照第二款行事的各方可以申请召开听证会。如果申请在第二款规定的期限内提出并就公共利益而言阐述了听取他们的意见的必要性，这些申请应被接受。”第四款规定：“遵照第二款行事的各方可以提交有关征收临时反倾销税的意见。如果要将这些意见加以考虑，这些意见应在征收临时反倾销税后一个月内收到，并且其他各方应可以了解这些意见或其适当的摘要的内容并有权予以回应。”第五款规定：“委员会应审查按规定提交的资料及其代表性，并将审查结果连同该资料价值的评价意见送达咨询委员会。在委员会按第九条规定做出建议时应权衡委员会中的各种不同意见。”第六款规定：“遵照第二款行事的各方可以要求了解据以做出最终裁决的事实和考虑因素。应尽可能使各方能平等地了解这些委员会或理事会据以做出下一步决定的资料。”第七款规定：“资料只有在有确切证据佐证其观点的情况下才能纳入考虑范围”。

。 欧盟反倾销条例第7条、第9条规定，在初步或最终裁定

存在倾销并对欧盟产业造成损害的情况下，如决定采取临时或最终反倾销措施，均以符合共同体利益为前提。如申请人撤诉，反倾销调查程序将予终止，除非终止调查不符合共同体利益。因此，依据欧盟的反倾销法规，实施反倾销措施需同时具备存在倾销、倾销对欧盟产业造成损害和符合共同体利益三个条件。（二）欧盟反倾销司法实践中的公共利益原则除了反倾销法规中对“公共利益”有明确规定外，在反倾销的实践中欧盟也是将对“公共利益”考察运用到反倾销中的典型国家。欧盟在实践中决定是否将某种商品纳入反倾销程序时，除了要保护受到损害的本地区企业的利益，还要考虑其他各方面的利益，如进口商、分销商和消费者的利益，尽可能避免市场的整体利益受到损害。当市场上确有某类商品正在倾销，并确实对欧盟内的企业造成损害时，欧盟的主管部门通常就会以发放问卷的方式向本地生产同类商品的企业进行“损害程度”调查。同时，也要向进口商、分销商和一定数量的消费者进行市场调查，最后将这两方面的调查汇总进行分析。但在实践中，欧盟委员会于1996年开始在反倾销调查中对欧盟公共利益的评估采纳了新的方法，在倾销、损害和因果关系确定后，将对欧盟公共利益进行单独、深入的调查和分析。这样做的目的是确定征收反倾销税对欧盟整体的有害影响是否超过对某个受损害产业的有利影响。欧盟委员会通过两个阶段实施这项调查：（1）对征收反倾销税给申诉产业本身受到的有利和有害影响进行评估。（2）对被保护的欧盟申诉产业受到的有利影响和其他相关产业和利害关系方受到的不利影响进行评估。在实施欧盟公共利益标准中，欧盟委员会通常假定当倾销、损害和因果关系存在时，反

倾销措施就是符合欧盟公共利益的。如果反倾销措施的实施对申诉产业本身、另一个欧盟产业或者欧盟的其他利益关系方造成的损害大大超过它给申诉产业带来的利益，则反倾销措施的实施就被认为不符合欧盟的最佳利益，因为这些措施的不利影响明显不符合欧盟所追求的基本价值，即保护欧盟产业的整体利益。具体来说，欧盟的公共利益评估主要包括下列几个方面：

1. 相关产品市场的确定和它的竞争结构分析 实施现行的欧盟公共利益标准的第一步是确定相关的市场，包括相关的产品类型和这类产品的基本特征。相关市场的特征是由产品的自然特性、市场供求关系。生产者在地理上的密度决定的，并综合考虑国内销售量和出口量等因素。一旦相关市场的基本特征被确定，委员会就对它的竞争环境进行衡量，包括国内生产者间的竞争以及国内生产者和外国生产者之间的竞争。
2. 对申诉产业利益的考查 当相关市场被确定，且其竞争环境被评估后，委员会将评估采取或不采取反倾销措施对申诉产业的影响。应注意的一点是，此分析仅限于对申诉产业的经济及商业影响。此时并不试图补偿其他产业的利益。而且，保存一个欧盟的产业一般情况下总是被认为是符合欧盟公共利益的。这种分析忽略了产业过去的情况，而将注意力集中于现在和将来的市场状况。这是因为欧盟公共利益的评估不可避免地要采取前瞻性的方法，即评估采取或不采取反倾销措施对产业的影响。为了准确的评估，委员会只能根据调查中得到的关于损害的材料做出预测。
3. 反倾销措施的效果和其他经济实体的利益之间的平衡 虽然欧盟委员会选择反对实施反倾销措施的情况很少，但是这些措施的实施常常会给其他经济群体带来更大的损失。这些损

失甚至会大于给受损产业带来的利益。欧共同体利益测试的设计在适当的应用下，将会避免此类情况的产生。而，对这些冲突利益平衡的失败，将会导致如上面讨论的制度决策过程的危机。因此，欧盟委员会实施了一个第二阶段的分析来考虑比起对受损产业所得到的利益，是否征收反倾销税会导致其他产业或者利益群体更大的损失。为了能够有效地评价涉及的经济和商业利益，征收反倾销税所声称的利益必须与这一措施给其他所有相关群体所带来的利益做仔细的评价。作为一个通用的准则，欧盟委员会考虑了以下四个利益群体：

(1) 欧共同体贸易商和进口商。(2) 上游供应商。(3) 产品使用者和(4) 普通的消费者。在一些案子里，还将特殊考虑外部经济政策因素。反倾销措施对所有上述经济群体的影响将会被累计地考虑并与申诉产业所获得的利益做一个权衡比较。这并不是一个精确的科学过程，因为事实上并不可能对每一个案子都做一个严格的本利分析。然而，确实有时候对这些利益的权衡并不鼓励征收反倾销税，因为那并不能给欧盟带来整体利益。下面我们来具体看一下欧盟委员会在实践中是如何考虑和权衡这四个方面的影响的。

(1) 欧共同体贸易商和进口商 对贸易商和进口商的评估参照三个因素：(a) 相关产品的销售和经销网络中贸易商和进口商的重要性；包括进口量、作为雇主的能力、对整个市场的贡献、市场能力、定价能力和对共同体工业的依赖性。(b) 从利润中上缴税收的能力；(c) 征税对他们将来经营的影响。

(2) 对上游供应商的影响 在一般情况下，不征税对上游供应商（比如，向申诉的产业提供原材料和零部件等的供应商）的影响是负面的，因为他们的经济状况依赖或者部分地依赖于相关共同

体产业的经济状况。可以说，欧盟委员会在这方面想得比较广。但两种情况除外：第一，上游供应商提供的原料的数量或者价值相对较少；第二，共同体的生产者的大部分原料从共同体外部购入。（3）对产品使用者的影响 征收反倾销税对工业用户群体的经济影响是否定征税的最大因素之？。工业用户承担了征税导致的价格上涨，生产成本提高。对于反倾销税的征收对工业用户的影响，委员会主要考虑三个方面的因素：（a）市场的竞争情况；（b）投入成本；（c）供应商的可能反应。委员会认为，征税措施会将市场情况回复到正常的竞争状态，用户已经从以前人为压制的市场受益，而且可以从其它来源寻求商品供应。这些来源包括：（a）因为利润率低导致开工不足，征税后释放的生产能力；（b）市场回复正常后出现的新国内供应商；（c）没有被征税的来源国供应的商品。（4）对普通的消费者的影响 在欧盟立法中，对消费者的考虑较少。欧盟的机构认为，保持一个有活力的共同体产业是消费者的最大福利。在1997年的便携式传真机案中，委员会认为，征税将使消费者多承担20%的上涨价格，但是，委员会认为消费者可以享有从长远利益，即消费者可以从共同体厂商获得选择性供应，超过价格上涨带来的负担。这方面值得注意的一个例外是从日本、韩国、马来西亚、台湾和泰国进口激光阅读系统案。在本案中，委员会评估了征税对各经济主体造成的成本负担和带来的经济收益。委员会认为征税将会导致出口商，特别是承担较高税收负担的出口商撤离共同体市场，限制了消费者的选择，而且共同体在可以预见的将来无法弥补该损失。委员会还考虑到其它一些因素，第一、1996年欧共体产业的市场占有率为0%，在调



查阶段已经上升到1.4%。第二，欧共同体市场上出售的激光阅读系统中有约81%处于被调查状态。第三，相关共同体产业的就业率低。最终，委员会裁定反倾销税的征收将会给进口商、贸易商和消费者造成不相称的损害。（5）、对外政策考虑在有些案件中，保持与别国良好的经济贸易关系被作为一个考虑因素。比如，欧共同体希望增强与中国的经济联系，同时希望中国的生产者和出口商能遵守公平交易原则。欧共同体认为为了恢复公平竞争而征收的反倾销税不会严重损害中国与欧共同体之间的贸易关系。

#### 4. 无需进行考察的利益

根据欧盟法律规定，公共利益的考查建立在对所有的不同利益的整体考查基础上，但是在案件实践中，欧盟委员会认为有些因素与公共利益的考查无关。总体看来，欧盟的反倾销做法有其独到之处，一般来说实施反倾销措施是为了保护本地区企业的利益，而欧盟所采取的反倾销措施则是着眼于一个地区公众的总体利益，这里面既包括了企业的利益，也包括了其他各个方面的利益。当某种商品对本地区企业所造成的损失小于对进口这种商品的进口商、分销商和消费者的利益的时候，欧盟通常不会使反倾销程序进入到实施阶段。如1998年9月在对原产于中国等六国的“硅铁”反倾销日落复审案中，在充分分析欧盟进口商和用户利益的基础上，作出了终止征收反倾销税的裁决。除了“硅铁”反倾销案外，欧盟还在激光阅读系统（中、日、韩等）、松香（中国）、氧化钨（中国）等反倾销案中，都出于公共利益的考虑，未采取反倾销措施即终止反倾销调查。但是，公共利益原则在欧盟反倾销实践中也遭到不同程度的扭曲。如1995年6月，欧委会在对从中国进口的粉末活性炭征收临时反倾销税的过程中，却认为

征收反倾销税不会对欧盟用户带来很大的损失，对原产于中国的活性炭采取反倾销措施符合共同体利益。1996年6月，欧盟理事会作出决议，对原产于中国的活性炭征收最终反倾销税。

## 二、美国反倾销立法与实践中的公共利益原则的体现

### （一）美国反倾销法中有关公共利益原则的规定

美国现行的反倾销法是美国商务部于1989年3月28日公布，并于1989年4月28日生效。对根据经修正补充过的《1930年关税法》第七编之规定征收反倾销税时应遵守程序和实施细则作了补充和规定，并融合了根据《1984年贸易和关税法》第六编及《1986年税收改革法》第十八编第二部分第三章之规定而作出的修改条款。美国反倾销法中有关公共利益原则的规定主要体现在其调查终止（第七条）与调查中止（第八条）两个环节上。

#### 1. 公共利益原则在美国反倾销法调查终止方面的体现

美国反倾销法第七条第1款第1项规定，据起诉人撤回起诉的请求，或在调查中根据自己的决定，在通知所有的诉讼参与方，并同委员会进行磋商后，部长就可以终止调查的进行。但该项规定有一个条件，即除了部长作出决定认为终止调查是出于公共利益以外，部长不得终止调查；该法第七条第2款第1项规定，除非部长在考虑了关税法第七百三十四条第1款第2项B中所列举的所有要素后认为终止调查是为了公共利益，否则部长不得通过接受生产该产品的本国政府提出的或同该国政府达成的关于限制产品出口数量或其它协议的方式终止某一项调查。

#### 2. 公共利益原则在美国反倾销法调查中止方面的体现

美国反倾销法第八条第1款是关于彻底停止低于外国市场价值的销售或停止出口的协议，该条规定如果部长认为中止调查是出于公共利益，部长就可以通过承认同占

该种产品绝大多数的出口商（生产商或转售商）达成如下协议的方式，在作出最终裁决之前中止调查。这些协议是关于从调查中止之日起彻底停止低于外国市场价值销售的协议，或者是在中止调查的通知公布之日起 180 天内开始停止出口该种产品的出口的协议。同时该法第八条第 2 款关于消除侵害性后果的协议中规定，在满足一定前提条件的情况下，部长可以通过同占该产品绝大多数的出口商（生产商或转售商）达成协议的方式按本条第 2 款第 1 项的规定中止某项调查的进行，如果部长认为中止是出于公共利益。中止协议的核心内容是数量限制和出口价格的确定。美国国会认为，中止调查是一种例外的方式，不应该成为处理反倾销案通常采用的方式。因此美国反倾销法规定，商务部只有在中止调查符合公共利益和国内产业利益的情况下，才能与外国政府或出口商达成中止协议。

（二）美国反倾销法公共利益原则的特点

从美国反倾销法中有关公共利益问题的规定中可以看出：美国反倾销法中明确提出了“公共利益”的说法，但是将其作为中止与终止反倾销措施的前提条件，而不是作为采取反倾销措施的条件。这充分反映了美国反倾销法注重保护产业利益的宗旨，正如布鲁塞尔奥本海默律师事务所的研究报告所言：“保护对象不同是欧盟和美国反倾销法的一个重要不同点，美国的反倾销法只保护企业利益”。因此在绝大多数情况下，该条款的存在仅仅是一种形式，是比较软弱无力的，在实践中利用该条款对公共利益的保护作用必然是十分有限的。另一方面，我们也不能轻易得出美国在反倾销实践中全然不顾保护国家整体利益的结论。在实际操作过程中，美国法律规定的进口救济五花八门、多种多样，其适用的范围

也不同。美国通过这些多变的救济措施在一定程度上实现对国家公共利益的保护。（三）美国反倾销法中公共利益原则的实践 在美国反倾销法的实践过程中，由于偏重对国内产业的保护而对美国公共利益造成损害的情况是难以避免的。美国审理反倾销“重大损害”并作裁定的“国际贸易委员会”（ITC）的有些委员（法官）也认为：反倾销措施的采取可能对美国经济造成损害。在布兰斯丹（Anne E. Brunsdale）委员的高级经济顾问撰写的文章中公布了数起经过经济分析的典型案例，用以表明反倾销对美国经济总体和消费者造成的损害。这里仅举其中一例，1991 年对从挪威进口的马哈鱼裁定为征收反倾销税后，使美国的相同行业每增收 1 美元，消费者要多付 23 - 27 美元，对美国经济也有不小损害。另外，美国国际贸易委员会估计，如果 1995 年取消反倾销和反补贴税，该年将会增加近 16 亿美元的净福利。蜂蜜反倾销案是中美政府之间用中止协议（SUSPENSION AGREEMENT）条款来处理反倾销案件的第一个案件。中方以前曾多次提出用签订中止协议方式停止反倾销调查，但美方都没有接受。考虑到此案涉及出口金额上千万美元，美商务部在初裁时采取了不公平的裁决方式，使倾销幅度高达 125%，为此中方不失时机地采取了相应策略，迫使美方同意采用中止协议方式解决此案。此案背景是，美国养蜂协会和美国蜂蜜生产商在提出反倾销起诉前，要求政府用“406 条款”阻止从中国进口蜂蜜。由于“406 条款”要求政府要考虑美国消费者的利益，因此中方聘用的律师成功争取到了美国消费者的支持，让消费者给政府施加很大压力，结果是中方取胜，“406 条款”下的调查中止。一年之后，原起诉方于 1994 年 10 月用反倾销法再

次起诉中国蜂蜜以低于公平价值的价格向美国市场倾销。他们认为用非市场经济国家条款审理中国倾销案件会对他们有利，因为在审理原材料即原蜜成本时要用“替代国”的成本价格。在此案的初裁时，商务部用印度作为“替代国”。由于所选用的“替代国”与中国存在许多不可比因素，使商务部计算的倾销幅度过高。这个结果不仅反映了不公平和不公正的审理，同时给中方的应诉方明确的信息，即如果倾销审理继续进行，在高税率的情况下，中国蜂蜜向美国出口有可能完全终止。为此中方聘用的律师又通过美国蜂蜜的主要消费者向政府施加压力，最后商务部接受了以中止协议的方式停止了反倾销调查。（作者：冯宾，北京市中银律师事务所）

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)