

国外反倾销政策与我国的出口策略

黄 进 冲

内容提要 国外反倾销政策已成为我国产品出口的严重障碍,应引起我们足够的重视。国际间反倾销情况复杂,我们应认真加以分析,并采取正确的出口策略。主要包括:加强宣传教育,正确对待反倾销;加强宏观管理,规范出口程序;调整出口策略,实施多元化战略;提高法律意识,积极认真应诉。

关键词 对外贸易 反倾销政策 出口策略

随着我国对外贸易的日益增长,国外对我产品反倾销也越来越多,已成为我国出口企业产品出口的严重障碍。因此我们必须切实研究国外反倾销问题,采取针对性的出口策略,提高我国的出口工作水平,保证对外贸易工作的顺利开展。

一、国外反倾销愈演愈烈,我们应引起足够的重视

倾销在贸易法上是指一国的产品以低于正常价值的水平进入另一国流通领域的做法。所谓正常价值(Normal Value)就是指出口国的国内销售价、第三国出口价以及结构价格(Constructed Value)。美国 1988 年贸易法与欧共体 1988 年反倾销法对此所作的解释大体相同。乌拉圭回合新达成的《反倾销守则》规定,如果一项产品以低于成本的价格出口也可以被认为存在倾销。反倾销法的制订起缘于 20 世纪初,资本主义各国为了保护本国工业不受外国倾销之害,通过对外国以倾销低价输入本国的产品征收反倾销税或采取其它反倾销措施来抵销对本国工业造成的损害。进入 90 年代国际反倾销愈演愈烈,已违背当初立法的宗旨,而成为一些国家贸易保护主义的一种主要手段。我国由于近几年来经济发展速度较快,出口大幅度增长而首当其冲,深受其害。仅 1994 年一年我国产品在国外遭反倾销起诉、立案及被征税的案件达 37 件,直接经济损失达数亿美元,在有些地区如欧共体,我国产品已成为其反倾销的主要对象,而位居第一。对我国产品进行反倾销的国家也由过去的少数经济发达国家发展到某些发展中国家,如巴西、土耳其、尼日利亚等。遭受反倾销指控的品种不仅有抹布等小商品,而且还有自行车、电风扇等机电产品,其中 1993 年墨西哥对我十大类 10000 多种商品进行反倾销立案调查,最高的反倾销税高达 1050%,并且自决定起立立即执行。反倾销案件的增多已严重危害了我国对外贸易的发展,不仅使我国在经济上遭受了巨大的损失,而且还使我国的一些出口市场丧失。如我国的猪鬃漆刷,1988 年向欧共体出口近 400 万打,约占欧共体整个鬃刷进口量的 80%左右,占欧共体整个消费量的 38%,然而 1989 年被征收反倾销税后,一下跌到 170 万打,损失了 491 万美元的出口创汇。有些产品在被征收反倾销税后则完全退出国际市场,如氯化苦 1983 年对美出口额为 47 万美元,1984 年被征收反

倾销税后一直未能对美出口。并且这种反倾销行为还具有强烈的滞后效应和被动效应,我国的某一产品在某个国家被征收了反倾销税后,在这个国家将会延长 5 年或更长时间,其邻近国家或进口类似产品的国家也会受到影响,甚至采取同样措施,使我国的出口产品在一段时间内相继失去一大片市场。如上述所说的我国猪鬃漆刷不仅被欧共体征收反倾销税,在美国、加拿大都被征收了 100% 以上的反倾销税。由此可见,对国际反倾销浪潮我们应引起足够的重视,认真总结经验教训,分析原因,切实采取措施,遏制国际反倾销浪潮的泛滥。

二、国际反倾销情况复杂,我们应认真加以分析

国外对我国产品实行反倾销,理由是多种多样的,既有国外因素,也有国内因素,但总的来讲都是由于国外对华贸易的歧视性引起的,它们把我国看成非市场经济国,用替代国价格处理反倾销案,而忽略了我国劳动力成本低等实际情况,结果作出不符合实际的裁定。近几年来,外国对我产品的反倾销指控越来越多,其指控的理由大体有以下几条。一是出口价格低于国内价格,有相当大的倾销幅度。二是我国产品对其出口增长迅速,如欧共体对我 609.6mm 以上的不锈钢管接头进行倾销起诉,起诉理由中称该产品 1989 年对欧共体出口仅 3173 吨,1992 年达 1.3 万吨,增长过快。三是我国大陆产品在其进口国内市场占有率过大。如加拿大 1992 年对我输加自行车进行立案调查,称从大陆及台湾进口的自行车 1988 年仅占加市场的 22.6%,1991 年达到 52.1%。四是指责我方价格与当地产品价格相比差距太大,如巴西有关部门指出进入巴西的我国球鞋每双只有 1 美元,而巴西同类鞋最低也要 4.5 美元。五是本地企业不景气正在裁减职工等等。理由五花八门,多种多样,从本质上来看外国对华反倾销的原因主要是由于随着我国经济的快速增长,出口不断增加,许多国家害怕有竞争力的我国产品挤占其市场份额,因而实行贸易保护主义,使我国产品遭受越来越多的反倾销起诉。

当然从我国目前的出口产品状况来看,在某些方面的确存在一些问题。一是出口秩序不够稳定,这是目前我国产品在国外市场遭受反倾销的一个主要原因。由于管理不善,我国的各类商品多头出口现象比较严重,口岸之间、企业之间相互竞争,相互压价,结果不仅使国家遭受了大量的损失,而且授人以柄,频频遭受倾销指控。如我国出口墨西哥市场的节日灯 1989 年为 542 吨,1991 年增加到 4078 吨。与此同时产品的价格 1989 年至 1990 年降低了 13%,1990 年至 1991 年又降低了 15%。再如我国出口镁砂占世界市场 85% 左右,按理我方完全可以左右世界市场价格,但由于缺乏协调,结果相互之间降价竞销,使我国出口的镁砂价格由 1984 年的每吨 84 美元,下降到现在的每吨 42 美元。还有如我国的鞋类出口,由于鞋类属于放开经营的三类出口商品,目前出口秩序极为混乱,鞋类出口企业太多太杂。据海关统计,1994 年 1 月至 10 月份我国共有 160 余家出口企业向南非出口税则号为 64041900 项下的鞋类(布胶鞋)。如果把各个品种的鞋类出口企业都算在内的话,鞋类出口企业不会少于 1000 家,因而鞋类先后遭受了加拿大、新西兰、墨西哥、欧洲联盟、哥伦比亚、南非等的倾销指控,给国家和企业造成了无法估量的直接和间接损失。据经济界有关专家测算,我国由于在海外市场自相竞争、压价竞销的损失高达 100 多亿元。二是我国出口商品档次较低。出口商品的定价原则是按质论价,优质优价,低质低价。我国目前不少出口商品在质量、规格、花色、包装装潢等方面,对国外的市场适应性差,缺乏竞争力,价格卖不上去,只好低价销售。有些商品出口后只能摆在地摊上销售,而在超级市场很难看到。这样大批量的我国产品低价出售,往往给人们以低价倾销的印象,容易被当成倾销处理。如我国出口的鞋类由于档次低,价格只是意大利、韩国产品的 1/3,几乎低 70%,比巴西、印尼的产品也分别低 25%

至38%。墨西哥前年对我国反倾销的十大类商品中就有纺织品、服装、自行车及外胎、工农具等产品。这些产品由于档次低,很多商品同墨国内生产碰头,因此必然会遭受其国内企业的反对。三是由于国内政策造成的问题。目前国家仍对对外贸易出口创汇等指标实行承包,在这种情况下,一些部门和企业为了完成这些指标,不得不竞相降价,千方百计扩大出口,通过出口量的增加弥补出口价格降低造成的损失。另外近两年由于汇率的调整,在提高出口商品竞争力的同时,客观上进一步加强了商品价格下调的可能性,也是这两年反倾销指控增多的因素。再有就是这几年国外对我国三资企业产品的投诉越来越多,这也与国家对三资企业的特殊政策相关。国家为了鼓励地方和部门大力兴办三资企业,对企业所得税一块实行“免二减三”的优惠政策,因此很多三资企业在开业后五年,由于减免税后成本较低,对国外出口的产品增加了降价竞销的实力和可能性,因此近几年来几乎每一反倾销案都涉及到三资企业的产品。美国、欧共体由过去对三资企业分别裁决,改变为重新按同一税率裁决。1993年7月美国的球墨铸铁一案,1993年9月欧共体的自行车案件,都是不分国有企业和三资企业一律征收了相同的反倾销税率。四是缺乏必要的管理手段。目前全国有外贸进出口经营的企业包括三资企业在内多达数万家,多数企业经营的商品雷同。这样有不少企业为了自身的利益,抢客户、抢货源,对内高价收购,对外低价竞销。而目前国内的一些行业进出口商会由于缺乏管理手段,没有相应的制约措施。加之企业太多,说话没有人听,无法管理,即使有的制订了最低限价,但很多出口企业都会想方设法突破限价规定,如20英寸黑白电视机国内协调价为40.5美元/台,实际上很多企业仅卖28美元/台。另外由于缺乏管理手段,对外国的反倾销应诉不力,很多企业不理睬国内行业商会的应诉通知,从局部利益出发,拒不应诉,也不提供相应的证据材料,至使反倾销应诉处于不利的状态。

三、国际反倾销已成为我国出口的严重障碍,我们必须采取正确的出口策略

对上述这些国际、国内有关反倾销的问题和原因,我们必须认真对待,采取不同的措施加以解决。对属于外国政府的歧视性问题,我们只有通过提高我国政府在国际上的政治、经济地位,和外国政府谈判签订双边经济合作关系,争取早日加入世界贸易组织等手段来加以解决。更主要的是要解决我国国内引起国外反倾销的一些问题,认真整顿出口市场秩序,制订正确的出口经营策略,打一个针对反倾销的主动战。

1、加强宣传教育,正确对待反倾销。

国外对我国产品实行反倾销虽然气势汹汹,实际并不可怕,切不可一听说外国对我产品进行反倾销起诉,即视同怪兽,退避三舍,不去积极应诉。因此目前我们一是要加强对西方反倾销法的介绍,通过广播、电视、报纸、杂志等多种渠道介绍国外的反倾销法律,重点介绍《关税与贸易总协定》第六条反倾销与反贴补税的有关内容,使人们知晓反倾销是怎么一回事,以提高全民对国外反倾销的认识,增强应付国外反倾销的信心。二是国家及地方要成立专门的反倾销机构。建议在国家外经贸部设立专门处理外国对我产品反倾销的机构和班子,在各省市外经贸部门也设立相应的机构和人员,并迅速着手培养一批应付国际反倾销人才。这样一旦发生反倾销案件,就可以有一批训练有素的专业人员投入反倾销应诉工作中去,并且从上而下能够迅速动作反应起来,在外国规定的应诉期限内完成答卷等材料的准备工作。另外应诉反倾销还需一大笔诉讼费,而这笔费用不是一个企业部门能够承受得了的,因此我们要设立反倾销应诉基金。依照一些国家的做法,将应付国外反倾销的费用和反倾销应诉基金纳入出口产品的成本,每个企业在出口产品时都应交纳一定的反倾销应诉费用,承担反倾销应诉的义务。一旦应诉,我们就有强大的经济作后盾,才

能立于不败之地。三是制订法律。一方面针对国外的反倾销,我国有关部门应立即着手制订关于我国行业和企业(包括出口经营企业和生产企业)应诉的程序,提供的材料、费用等法律规定,从法律上把我国出口企业应承担的义务固定下来,对不及时应诉的企业如何处罚也应作出相应的规定。另一方面,应立即制订我国的反倾销法,以其人之道还治其人之身,切实掌握反倾销工作的主动性。这是因为在复关谈判中,我国政府承诺,复关后在 1992 年关税水平的基础上下降 57.4%,使关税降到 18.6%左右。这样通过关税保护本国市场,保护本国民族工业的作用越来越小。再加上目前外国商品对中国的倾销现象已经发生,目前主要有钢材、彩色胶卷、空调器、胶合板、康拜因等五大类商品,因此我国急需一部反倾销法来抵制外国商品的反倾销行为,抵制国际贸易中的不正当竞争,增强我国在国际反倾销浪潮中的地位和反击能力。

2、加强宏观管理,规范出口程序。

我国在进行多次外贸体制改革中,经营权、管理权逐级下放,对推动企业经营机制的转换创造了条件,也推动我国外贸出口的进一步扩大。但是下放权利特别是下放进出口经营权以后,宏观管理不配套,致使各个出口企业之间为了自身的利益相互倾轧,从而不仅恶化了我国企业在国外市场的经营环境,也对我国出口产品的信誉带来损害。因此我们要加强宏观管理,采取各种有效措施,保证出口环境的有序化。一是要对现有的出口秩序进行整顿。目前我国的出口秩序十分混乱,多头出口现象严重,不少外贸经营企业由于要完成上级下达的出口创汇指标,盲目经营。甚至为了完成数量指标,而不顾盈亏和经营效益,片面追求多成交,多出运,有时甚至在同一市场出现众多我国客商相互之间压价竞销的局面,致使我国产品在同一时期、同一市场上数量增加过快,造成市场饱和,市价下跌,引起进口国同行业的警惕和反感,最终导致反倾销起诉。因此我们要切实改变这种混乱状况,就必须进行整顿。对目前出口的商品要按行业进行分类,打破地区限制,要将目前过多而且分散的出口经营企业组织起来制订同行业协议,在政府有关部门或商会的指导下,研究制订出口商品的合理产销数量和分配办法,并议订出口商品的最低对外报价,交结汇银行和海关监管执行。对违反和低于限价销售的行为要给予重处,甚至取消进出口经营权。另外我们还必须打击取缔个别不法客商和无进出口经营权的企业通过非法手段高价抢购货源、低价出口竞销的行为,对构成犯罪的要绳之以法。这样才能迅速改变目前外贸出口的混乱状况,扭转我国商品价格过低的不利局面。二是要加强出口监督。首先要加强出口商会的作用,发挥商会的行业导向和监督作用。资本主义国家采取卡特尔形式,在国外市场进行联合,大大缓解了他们之间的竞争。如日本五家钢铁公司对我出口钢材,从 50 年代初,直到现在都是协调一致地进行。因此我们要提高商会的地位,强化商会的功能,以商会为纽带,建立全国性的行为管理体系。要赋予商会相应的协调职能,如制订同行业的最低限价权,赋予企业进出口经营权的初审权以及取消建议权,对破坏行业联合协议的处罚权等。对配额的招标和管理,许可证的发放等事项也可以由国家委托行业商会去执行。这样就可以大大加强行业商会的作用,提高行业商会的地位,从而建立起行业中以利益机制为基础的联合。其次要发挥海关的监管作用,海关是我国产品出口的最后—道关卡,因此从海关上进行监督是十分必要的。海关在这方面主要负责监管出口产品的价格和质量,可根据行业商会制订的最低限价和规定的出口数量、质量,严格控制各外贸经营企业的出口。目前国家已公布了海关对出口商品审价暂行办法,就是对我国出口产品低价竞销的一种限制。海关还可以对同一种商品的出口数量进行监控,实行全国海关电脑联网,随时向行业商会反映某种商品的出口动态。这样联手管理,共同监督,就可以从根本上扭转降价竞销的局面。三是

要重视反倾销应诉的后期管理。目前我国在国外有很多反倾销案件,由于国家和地方以及企业的高度重视,最终取得了胜利。但是反倾销应诉的后期管理工作却跟不上,目前进出口商会以及许多应诉企业一直呼吁的“谁应诉,谁得益”的要求无法实现。“一人栽树,大家乘凉”,影响了应诉企业的积极性。另外反倾销胜诉后,一些企业不珍惜胜利成果,又开始新一轮降价销售。如去年我国在美碳化硅反倾销案以无损害裁定胜诉,但与此同时,碳化硅出口中的新的降价竞销又开始了。在欧共体的一些我方以价格承诺结案的案件中,我国的出口企业也经常违反承诺,致使1991年以后欧委会在对华产品反倾销案中不再以接收提价保证方式结案。因此我们要珍惜胜利成果,凡是胜诉的案件和以价格承诺结案的案件,行业商会、海关、银行等部门要进行监管,对外要守信誉、恪守诺言;对违反者要实行重处重罚,严重的要取消其进出口经营权。

3. 调整出口策略,实施多元化战略。

为了对付国外的反倾销,逐步建立与国际市场接轨的外贸体系,提高外贸经济效益,我们必须采取正确的出口策略。一是要切实提高出口商品档次。我国目前出口商品档次较低,外贸出口的增长主要靠量的增加来实现。我国出口商品1980年至1989年期间出口总额指数增长1.38倍,出口中物量指数增长1.67倍,出口价格指数却下降10.8%,由此可见我国出口商品虽然总量增加了,但由于价格低,经济效益却是下降的。因此我们要加快出口商品的升级换代,优化出口商品结构。要制订正确的出口商品发展战略,尽快实现从劳动密集型、资源密集型向技术密集型、资金密集型方向转化。从长远来看,我国出口商品要走新、特、名的道路。“新”就是在过去的产品上进行更新换代,实际新工艺、新技术,生产新产品,并提高专利技术和专有技术的含量,提高商品的内在质量、外在质量和包装质量,从而减少商品与国外生产商品的雷同,减少与国外同行业的直接冲突。“特”就是生产特色商品,以我国的资源优势 and 劳动力优势生产别国无法生产的产品,如陶瓷、丝绸等。这类产品与国外的生产厂商不会产生竞争,我们完全可以提高产品的价格,控制市场,掌握主动权。“名”就是创名牌产品,在国际市场上,名牌就是一种价值,别人无法与你竞争,因此我们的商品在国际市场上要努力创出自己的名牌。当前可以从用别人的牌子起步,打下基础,逐步提高产品的质量和知名度,最后创造自己的在国际市场上叫得响的牌子。这样我们的出口商品不仅可以提高效益,卖出好的价钱,而且无反倾销之忧。另外,对不同的国家可以实行不同的出口产品策略。对发达国家,我们可以多出口一些资源性产品,如农副土特产品,与他们实行市场互补;对不发达国家,我们可以多出口一些技术含量高的产品,如机电仪器产品,填补这些国家市场的不足和空白。二是要实施出口市场多元化战略。从目前我国出口商品的市场来看,主要问题是出口市场过于集中。单一集中的市场,易受进口国经济波动的影响,并且由于市场的单一,大量的供给必然导致出口价格过低,而被指控倾销。目前向我国出口商品提起反倾销起诉案件最多的国家和地区是欧共体和美国。日本启用反倾销法的第一件案件也是针对中国产品的。因此我们要实施多元化战略,在原有市场的基础上开辟新的市场,减少对某一市场的依赖性。我们要根据不同的地区和不同国家的情况,采取不同的灵活的贸易方式和销售策略。对已经开拓并且比较成熟的市场,如欧、美、日等市场,我们要向纵深发展,可利用进出口贸易的渠道,在这些国家开展直接投资,建立子公司,打破各种贸易壁垒,进行国际化经营。对尚未开拓的或开发不成熟的市场,如东欧、南美等地区,我们可以采取直接出口、间接出口等低层次的销售方式,先同他们建立贸易关系,逐步增加我国商品的知名度和市场占有率,从而建立正常的稳定的贸易关系。三是实施正确的价格策略。反倾销的焦点问题就是价格,而我国的商品由于劳动力价格和生产成本普

遍较低等因素,出口价格也就相对较低,这样容易导致反倾销起诉。因此我国的出口企业和行业商会要加强对国际市场价格的研究,制订合理的价格策略,变以价格取胜、以量取胜为以质取胜、以优取胜,高质高价,提高效益,从而减少案件发生的诱因。对一般商品我们可以根据我国的实际成本情况,使自己的商品价格水平保持与国际市场价格持平或略低的位置。对我国的特色产品和名牌产品,则应根据我国产品对市场的控制程度,决定其价格水平。总的原则就是既要提高效益,又要掌握市场的主动权。

4、提高法律意识,积极认真应诉。

反倾销是关贸总协定所允许的排斥别国产品的一种法律形式,因此我们要提高法律意识,对国外的反倾销,要从法律的角度上去研究解决。一是要积极应诉。外国对我国的商品实行反倾销有两种情况:一种是因为贸易保护主义在作怪,而我方并未倾销;一种是我方确实有个别企业为了自身的利益低价竞销。无论哪种情况,我们首先都要积极应诉,然后区别情况加以对待。前一种情况一般来讲只要我方积极应诉,都会取得胜利或可以争取到较好的结果。后一种情况我们也要区别对待,对确属个别企业的行为也要积极应诉,以避免全部出口企业遭受损失。如果无人参加应诉或应诉的单位出口量在调查期内达不到总出口量的一定数量(即无代表性),则将使用所谓的“可获得最佳信息”(BIA,一般即是起诉方所提出的倾销率)认定我国产品倾销幅度和反倾销税率。如果这样,则我被诉产品在几年甚至几十年内将很难再进入该国市场。二是要充分准备材料。一旦我方商品被外方起诉,都会要求我方提供材料。要正确填写答卷。答卷是我方阐述理由、提供证据、进行抗辩的一个重要机会,我们要高度重视。要在专家的指导下,认真填写。答卷要做到准确、完整,经得起审查,文件资料要符合格式要求,并要注意所填内容符合外国的有关反倾销法律的规定,特别是要符合其程序规则。另外我们在平时要注意收集好关于生产成本的各方面原始资料和帐册,做到有备无患。与此同时要加强与进口商的联系。进口商与我方在反倾销案中利益是一致的,如果应诉失败,进口商应要为其进口的商品补交巨额税款。因此,我们要利用其熟悉本国情况的优势,向他们了解情况,获取资料,寻求帮助,并多做原告的工作,争取原告从长远利益出发,主动撤诉。三是要正确运用法律。首先要认真学习外国的反倾销法律知识,了解其基本内容和程序。如美国的反倾销法程序分为五步:第一步是反倾销调查的提起;第二步初步裁定;第三步调查的终止和中止;第四步最后裁定;第五步司法复审。其它国家的反倾销法大体相同。其次要聘请外国律师参加诉讼,这是因为外国律师对本国的法律和情况比较熟悉,容易打赢官司。如美国律师 Willam Perry 曾帮助中国公司打过 6 起美对华反倾销官司,4 起案件以美国国际贸易委员会(ITC)裁定无损害而胜诉,2 件分别裁决后中国仍能继续对美出口。再次就是要学会正确选择替代国和替代价格。由于外国政府对华歧视,不承认我国是市场经济国家,因此我们平时要注意收集各个国家同类产品的成本和价格。这样一旦打起官司,就可以迅速提出与我相类似的替代国家和价格。再就是要正确运用司法复审,对外国有关机构的不公正裁决,可以向外国法院要求司法复审。这样可以依照其法律、利用司法监督程序,纠正错误,反败为胜。近几年来,欧洲法院相继在两个对我国出口产品反倾销案的司法审查中作出了有利于我方的判决,取消了欧委会和理事会的不公正裁决。因此我们要正确利用这一法律程序,为我所用,变被动为主动。