

# 对华反倾销问题评估及对策

田 丰

## 一、中国遭遇反倾销问题的现状及特征

### (一)数量特征

1995-2012年,中国遭遇的反倾销调查和反倾销措施的数量一直居全球之首。18年来,中国合计遭遇反倾销调查916起,占全球当期反倾销调查总数(4230起)的五分之一以上(22%)。韩国位居第二,遭遇反倾销调查306起,仅为中国的三分之一。2012年,全球发起反倾销调查208起,中国遭遇60起,占总量的29%,仍然处于较高的水平。

对华反倾销措施呈现出类似特征。1995-2012年,全球共实施反倾销措施2719起,其中664起针对中国,占总量的24%。2012年,中国遭遇反倾销措施34起,占总量(117起)的29%。

### (二)国别特征

美欧等发达国家和新兴经济体是对华反倾销调查的主要发起者。1995-2012年,印度发起的对华反倾销调查占对华反倾销调查总数的17%,美国和欧盟分别占12%,阿根廷占10%,巴西和土耳其分别占7%,澳大利亚、南非和墨西哥分别占4%,加拿大、哥伦

比亚和韩国占3%。上述12个国家合计发起的对华反倾销调查占对华反倾销调查总数86%。

另外,在一些国家发起的反倾销调查中,针对中国的比例明显偏高。例如,哥伦比亚发起的调查50%针对中国,而印度为23%、美国为24%、欧盟为25%、阿根廷为29%、巴西为22%、土耳其为38%。世界贸易组织(WTO)的数据显示,1995-2012年,共有17个国家对华反倾销调查的数量占该国发起反倾销调查总量的20%以上。

### (三)行业特征

1995-2012年,中国遭遇的反倾销调查根据编码协调制度(HS)分类集中在第15类贱金属及其制品、第6类化学工业及其相关工业的产品,以及第16类机电产品上,针对这三类产业发起的反倾销调查数量占中国遭遇的反倾销调查总数的57.2%。其中,第15类主要包括钢铁、铜、镍、铝、铅、锌、锡及其制品,在该领域中国遭遇的反倾销调查数量占总量的25%;第6类主要包括贵金属、稀土金属、有机化学品、无机化学品、药品和肥料等,在该领域中国遭遇的反倾销调查数量占总

量的20%;第16类主要包括电机、电气设备、音像设备及其零部件等,在该领域中国遭遇的反倾销调查数量占总量的12%。

此外,虽然中国某些产业遭遇的反倾销调查数量的绝对值并不多,但是从占全球该领域遭遇的反倾销调查数量占比看却非常大。例如,在第8类皮毛及旅行用品中,中国仅遭遇5起反倾销调查,但是18年来全球在该领域的反倾销调查全部针对中国。这类产业还包括第12类鞋帽产品,该产业近60%的反倾销针对中国;第20类杂项制品,该产业56%的反倾销针对中国;第17类车辆、航空器、船舶及有关运输设备,该产业46%的反倾销针对中国。

### (四)模式特征

首先,中国遭遇的反倾销涉案金额显著增长,从多年前的几千万美元增加到近年来的上百亿美元。例如,欧盟对中国光伏电池发起的反倾销调查直接涉案金额高达204亿美元,占2012年中国应对贸易救济措施涉案金额的73%,占2002-2012年中国应对反倾销措施涉案金额的24%。其次,从单纯的反倾销演变到反倾

销和反补贴等多种形式捆绑。第三,涉案领域从纺织品、鞋类等产业扩散到光伏、通讯设备等产业。第四,国外施加的反倾销措施严厉程度加强。2011年美国对从中国进口的钻管产品施加的反倾销税率竟然高达430%。

## 二、中国遭遇反倾销的主要原因

(一)宏观经济形势、汇率以及贸易结构是影响进口国发起反倾销诉讼的主要决定因素

一些研究发现,经济衰退期间外国产品更容易遭到美国厂商的反倾销诉讼。实际国民收入每下降一个百分点,将导致美国反倾销发起数上升23个百分点。汇率对反倾销的影响是双向的,一方面,进口国货币贬值使得出口商品以出口国货币表示的价格下降,而美国相关机构是根据这个价格来裁定是否存在“倾销行为”,所以这样的升值使得确认存在倾销的可能性增大。由于进口国货币贬值会使得进口国进口数量下降,这样进口商品所占比重下降,更不易判定该类商品的进口会对进口国产业造成损害。所以进口国货币贬值、出口国汇率升值会减少进口国的反倾销数量。此外,贸易平衡状况、贸易结构的互补竞争状况,以及进口渗透率都对反倾销行动有重要影响。随着中国企业的技术能力、产业结构与竞争机制的日渐优化,关于中国倾销幅度的指控也在日趋夸大。在全球金融危机的背景下,这一点表现得尤为明显。

(二)在微观层面,行业的进

口渗透率、国内雇佣人数和资本存量/密集度是发起反倾销诉讼的三个基本因素

此外,在相关机构对是否倾销和是否损害进行裁定时,申诉者的政治经济特征将会对裁定结果构成显著的影响。例如,有研究发现,用政治捐资衡量的申诉者政治势力是决定美国对华反倾销税率的首要原因。

(三)制度对反倾销行动的影响来自单边、区域和多边等层面

在单边层面,如果一国修改了反倾销法律,反倾销行动可能更加便利,成功的机会可能更高,因而反倾销行动会大大增加。在区域层面,区域贸易集团成员对非成员采取反倾销行动的数量可能更多、确认倾销和损害的比例可能更高。在多边层面,在乌拉圭回合中承诺关税减让幅度大的国家倾向于更多地使用反倾销措施来保护本国市场,即反倾销措施成为关税的“代用品”。此外,非市场经济地位往往会导致更高的反倾销调查灵活性和裁决的自由性。针对“非市场经济”国家的歧视性反倾销措施已成为一种无形的非关税贸易壁垒,发达国家常用这种手段来对发展中国家的贸易进行限制。

## 三、反倾销问题对中国经济的影响

(一)对中国的国际贸易的影响

缴纳反倾销税会增加中国企业出口涉案产品的成本,导致企业减少甚至不出口产品(破坏效应)。此外,有研究发现,即使反倾销调

查最终没有导致反倾销税征收,调查效应也会导致企业出口量减少20%。面对反倾销税,企业短期内在理论上可以采取两种方法规避:一是将税负转嫁给进口商或消费者,二是调整贸易方向,将出口转向第三方市场(偏转效应)。但是,由于国外对中国征收的反倾销税越来越高,而且国际市场有效需求相对不足,只有一部分税负可以转嫁出去。贸易方向偏转又可能导致其他国家因进口激增对来自中国的产品施加新的反倾销诉讼或其他贸易保护手段。从总量上看,贸易偏转效应往往不能完全抵消贸易破坏效应,中国出口总量因而会缩减,中国进口的原材料和中间产品可能会相应减少,也就出现贸易抑制效应。

(二)对中国的国际生产布局和经济结构调整的影响

由于遭受反倾销指控或征收反倾销税会减少行业出口,在国内消化能力既定的情况下,该行业产量和利润减少,工人收入降低。这时,一部分企业可能退出该行业,另一部分企业可能选择继续留在该行业。留在该行业的企业可能会选择不同的应对,包括积极创新,努力提高产品质量,研发新产品,将生产从被征收反倾销税的产品类别转换到其他产品类别等。还有一部分企业会将产能转移到国外,在进口国或其他国家直接投资设厂生产,以规避进口国的反倾销措施。在现有反倾销体制下,经常会出现同一行业内不同企业被处以不同的反倾销税率的情况,这将进一步加剧行业内部企业的分化。

#### 四、对策建议

有迹象表明,中国未来将面临严峻的反倾销形势。为了有效应对未来的复杂局面,中国需要多方努力、多管齐下,在经济增长方式转变的关键时期,迅速、及时、有效地解决贸易摩擦,以建立和维护中国与贸易伙伴之间和平稳定、可持续发展的贸易关系。目前可以采取的主要对策包括:

##### (一) 化外部压力为内在改革动力,积极推动中国经济增长方式转变

中国尚处于全面建设小康社会的关键时期,以及深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,经济企稳的基础还不够稳固,经济社会发展不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出。在全球金融危机爆发前,对外贸易快速发展的时期,整体宽松的环境虽然为转型提供了良好的时机,但转型的内在动力不足。全球金融危机爆发后,保增长成为首要任务,转型调整的政策空间大幅缩小。金融危机结束后,世界经济并未迅速恢复,保护主义压力居高不下,国内劳工成本和商业成本不断提高。在内外压力下,只有转变经济增长方式才能实现中国经济的可持续发展。为此,政府需要引导企业调整产品结构,鼓励和发展知识密集型产业和互补型产业,在巩固原有市场的基础上开拓新市场,逐步实现市场结构多元化,提高抵抗外来风险的能力。企业需要加快技术创新,提升产品质量,生产适销对路、高附加值的产品;树立品牌意识,研发新产品,追求产品的个性化和差异

化。

##### (二) 中国可以积极采取多方面措施,全方位提高遏制反倾销等贸易保护主义措施的能力

在程序上,反倾销行为一般可以分为以下三个步骤:企业或产业就倾销行为提起反倾销调查申请,政府对相关事实的调查和认定,以及政府根据调查和认定的结果决定是否采取反倾销措施。关于美国的经验研究表明,对贸易伙伴报复的担心使得美国政府认定损害事实存在的可能性显著降低。在实践中,企业为实现申请成本与保护收益的平衡,在决定是否提出申请时会考虑到该申请被政府接受的可能性。这样,中国的报复能力将从企业反倾销调查申请和政府反倾销决策两个方面遏制针对中国的贸易保护主义行为。决定中国报复能力的因素主要有三个:从某国的进口额、本国反倾销法律体系的健全程度,以及国际规则的约束力及中国的参与能力。从这个意义看,中国需要增加进口,完善相关法律规则,积极参与国际经济规则的制定与调整,并且合理运用国际协定提供的争端解决机制维护自身利益。同时,政府需要提供连贯的基础设施支持,降低企业遭受反倾销损害的可能性,这些支持包括信息与咨询服务、不同类型的培训服务,以及涵盖测试、认证、质量管理等各方面内容的技术支持。

##### (三) 加强与各方面的通力合作,有效应对反倾销压力

反倾销行为一般会导致进口国的进口商和消费者为特定产品支付更高的价格,因此,通过与进口国进口商和消费者团体的密切

合作,中国企业不仅能更好地预见到潜在的贸易壁垒,还可以在调查阶段提高获胜的概率,降低贸易保护主义的不利影响。此外,反倾销是中国面临的一个老问题,政府、协会和研究咨询机构长期以来进行了许多有针对性的工作,特别是从不同层面建立了贸易摩擦预警信息,企业可以加强这方面的跟踪与关注,根据相关信息适时调整出口数量和结构。同时,及时向政府、行业协会和研究咨询机构反馈在经营中遇到的贸易伙伴贸易壁垒信息,实现产官学间的良性互动。

##### (四) 中国还应积极推动国际经济规则调整,纠正现有规定中不公平、不合理之处

以WTO为例,乌拉圭回合在贸易救济措施领域的着力点主要是限制成员使用反倾销措施,同时鼓励成员采用一般保障措施。具体方式包括:严格反倾销规则,禁止自愿出口限制等主要管理贸易手段,以及放松关于一般保障措施的规定。即使如此,反倾销措施的改进幅度仍然有限,许多带有明显保护主义倾向的做法并未涉及,反倾销机构在适用法律及确定标准上仍然具有很大随意性,对于WTO专家组必须接受对协议任何合理解释的规定极大地限制了专家组的裁决能力。在经济福利意义上,出口商自愿降低价格以消除倾销幅度的做法造成的损失甚至超过许多自愿出口限制行为。未来,对相关规则更加深入的调整显然必不可少。

(作者单位:中国社会科学院世界经济与政治研究所)