

# 南非反倾销政策及其特点

宋利芳\*

## 反倾销政策的演变及反倾销管理体制

南非是世界上第三个最早进行反倾销立法的国家，其反倾销政策最早出现在该国1914年出台的《海关关税法》第八条中。当时，南非的反倾销事务由海关部即后来的南非税务署负责。1923年9月，反倾销事务由贸易和工业委员会接管。1964年，南非发布了第91号文件，即《关税和国内税法》，但该法及其修订法中只有部分内容属反倾销法律范畴。1986年9月，南非颁布了《关税和贸易委员会法》，根据该法案的规定，由关税和贸易委员会取代贸易和工业委员会，负责反倾销调查。20世纪90年代中期以前，由于南非实行种族隔离制度，世界各国对南非实行了严厉的经济制裁，南非经济完全游离于国际经济之外，因而南非与国外的倾销与反倾销贸易摩擦也相对较少。

20世纪90年代初期南非开始政治变革，由此促使国际社会结束了对南非长达几十年的经济制裁。此后，南非逐渐开放本国经济，日益融入世界经济体系，开始了贸易自由化的进程。然而，伴随着本国市场的空前开放，外国商品大量涌入南非，给南非国内产业带来了日益巨大的竞争压力。但由于从90年代始南非不断降低关税水平，关税的贸易保护作用日益削弱，因此，南非政府便日益借助反倾销这一贸易救济措施来保护其国内生产厂商，免受不断涌入的进口商品的冲击。为此，南非政府开始加强了国内反倾销立法及其实施的力度。

1991年南非对《关税和贸易委员会法》作了修改，形成了1991年第60号文件，即《贸易和产业委员会修订法》。1992年，南非在贸易和工业部内设立了倾销调查局，协助关税和贸易委员会进行反倾销调查。同年，关税和贸易委员会颁布了《对付不公平国际贸易行为（倾销、补贴和其他形式的破坏性竞争）的政策和程序指南》。继而在1995年颁布了《对付不公平国际贸易行为（倾销和出口补贴）的政策和程序指南》。不过，第二个指南在1996年南非关税同盟成立后即被撤销。1995年，南非再次对《关税和贸易委员会法》作了修改，并形成了1995年第39号文件，即《关税和贸易委员会修订法》。该修订法只是对南非的反倾销立法作了一些细小修订，以使其国内反倾销政策更加符合世界贸易组织《反倾销协议》，但该修订法依然没有为南非开展反倾销调查提供任何程序性的框架规则。2003年1月22日，南非出台了《国际贸易管理法》，这是南非反倾销制度改革最终成为现实的一个标志。《国际贸易管理法》对反倾销的机构、原则和程序等方面重新进行了详细规定。根据该法，南非建立了一个新机构，即国际贸易管理委员会，负责管理南非境内包括反倾销在内的贸易救济措施。之后，国际贸易管理委员会以世贸组织《反倾销协议》，以及欧盟、美国、新西兰和澳大利亚的反倾销制度为蓝本，起草了反倾销条例，作为南非反倾销政策的程序指南。2003年3月，南非政府发布了《反倾销条例》草案，征求公众的意见。2003年11月12日，经南非贸易和工业部长批准，该国正式颁布了详细的《反倾销条例》，以指导国际贸易管理委员会开展反倾销调查活动。

目前，南非的反倾销管理机构主要是国际贸易管理委员会、南部非洲关税同盟，以及南非法院。国际贸易管理委员会是南非的反倾销调查机构。该委员会是根据南非《国际贸易管理法》第十四条规定于2003年6月1日设立的。目前，它作为整个南部非洲关税同盟的关税机构，承担以前关税和贸易委员会的各种职能，包括执行反倾销调查、评估对关税进行修订的申请、关税和税收的减让、进出口管制，以及对反倾销措施的管理等。国际贸易管理委员会主席由南非贸易和工业部部长推荐，由南非总统发布命令任命。国际贸易管理委员会任命十名全职或兼职的委员。根据南非《国际贸易管理法》第十六条规定和《2002年南部非洲关税同盟协定》的相关规定，国际贸易管理委员会负责对发生在关税同盟境内涉嫌倾销的进口产品进行反倾销调查，并将有关反倾销调查结果和拟采取的反倾销措施报告给南

\* 本文作者系中国人民大学经济学院副教授、经济学博士。

See Niel Joubert, "The Reform of South Africa's Anti-Dumping Regime", <http://www.wto.org>, September 4, 2006.

非贸易和工业部长，以及南部非洲关税同盟。

南部非洲关税同盟负责反倾销事务的主要是关税委员会和部长理事会这两个下属机构。其中，关税委员会是关税同盟内下设的一个超国家机构，由关税同盟各成员国的专家组成。其职能是接受和审查南非国际贸易管理委员会提交的有关反倾销调查结果和拟采取的反倾销措施报告，并就来自关税同盟以外的进口货物的关税征收标准及有关调整、反倾销税和保护关税等问题，向关税同盟部长理事会提出建议。部长理事会是关税同盟的最高决策机构，它由关税同盟成员国各派出至少一位部长而共同组成，其职能是接受和审查关税委员会所提交的有关反倾销决定的建议，并作出有关反倾销措施的最终决定，然后再将其传达给关税同盟各成员国加以具体实施。

此外，根据南非反倾销政策的规定，任何利害关系方都可以其利益受到国际贸易委员会的反倾销裁决或决定的影响为由，向南非高等法院提出对该裁决或决定作出审查的要求。如果该利害关系方对南非高等法院的司法审查决定不服，还可以继续向南非最高上诉法院或宪法法院上诉。

## 反倾销政策的主要内容

### （一）实施反倾销的前提条件

1. 进口产品对南非或关税同盟存在倾销。 南非反倾销政策规定：（1）一国产品低于其正常价值出口到南非或关税同盟境内，被视为倾销。因此，要确定进口产品对南非或关税同盟是否存在倾销，关键是要确定进口产品的出口价格和正常价值。（2）出口价格是指支付销售出口货物的价格减去税赋和该交易实际发生的回扣及折扣。当外国产品进口时无进口价格，或当出口商、生产商与进口商存在关联关系时，或出口价格收据不可信时，其出口价格应该在销售给第一个独立的购买商的基础上计算。在计算该产品出口价格时，应减去出口商和进口商之间的所有成本及合理利润。在计算上述合理利润时，应考虑生产商或出口商的全部成本、进口商的全部成本、生产商或出口商出口产品离开工厂后发生的全部成本，及生产商或出口商和进口商所实现的全部利润。所谓正常价值指出口国或原产国在正常贸易条件下用于国内消费销售同类产品的可比价格。在出口国或原产国没有可比价格的情况下，应采用结构价格的方法计算正常价值，即原产国用于国内消费的同类产品结构生产成本加上合理的销售、一般管理费用及利润。如生产者提供的成本和利润数据反映了生产的实际情况，并采用公认的会计准则计算获取，且为连续统计时，应采用该生产者提供的数据。而销售和一般管理费用应与被调查产品有关的。合理利润应是被调查产品销售后所实现的实际利润，或是被确定最小范围产品销售所实现的实际利润。当被调查生产商有关利润信息无法被适当分摊时，可采用同一市场里生产同一类产品的其他生产者所实现的平均利润，也可采用其他合理的基础计算利润。当一国为非市场经济国家时，应考虑采用第三国或替代国的价格确定被调查产品的正常价值。（3）当产品并非直接从原产国而是通过第三国转口到关税同盟境内时，从原产国或出口国出口到关税同盟境内产品的价格应该与出口国或原产国的可比价格相比较。南非以原产地证书、入境票据和南非税务局提供的进口统计材料来确定原产地。（4）对出口到南非的外国商品的出口价格与正常价值进行比较时，应根据影响价格可比性的情况作必要调整，包括贸易条件和环境、税收、贸易环节、物理特性及数量的差异等。调整应根据利害关系方的原始答卷提供的信息进行，有关调整的项目应该是持续发生的、可以被核查的、与该销售直接相关的、且在定价时显而易见地影响价格的可比性。出口价格与正常价值的比较应该在出厂水平的基础上，在同一贸易环节如同一分销商、批发商或零售商的基础上进行；也应在同一贸易条件下，如在包装、运输和付款条件相同的情况下进行。同时还规定，其出口价格与正常价值的比较应在加权平均对加权平均的基础上进行，如果条件允许，应在交易对交易的基础上进行比较。如果单独的出口价格因买方、地区或时间的不同而出现较大的差别时，根据加权平均确定的正常价值应与出口价格单独比较。

2. 外国出口产品会给南非或关税同盟的国内产业造成损害。 南非反倾销政策对外国倾销产品给南非国内产业造成的损害规定为3种情况，即实质性损害、实质性损害威胁，以及对新建产业的实质性阻碍。南非反倾销政策规定：（1）在认定外国倾销产品对关税同盟产业的实质性损害时，调查机关应该考虑倾销产品是否对关税同盟产业的价格造成了显著的压制或抑制，同时还应该考虑该产品的销售额、盈利或亏损、产量、市场占有率、劳动生产率、投资回报率、设备利用率、库存、就业率、工资情况、增长率、获得资金或投资等能力，以及调查机关认可的其他方面的因素。如果该产品无法进行有关分析，则应按与被调查产品接近的、最小的产品类别进行分析。只有无法获取与其有关信息时，调查机关才能慎重地将整个公司作为一个整体加以考虑。（2）确定外国倾销产品是否对国内产业造成的实质性损害威胁，不能仅仅以预测、推测或可能性为基础，调查机关除了要考虑上述影响实质性损害认定的因素外，还要在现有材料的基础上考虑以下因素：进入关税同盟市场倾销进口产品的增长率过高、出口商出口能力较强或

出口能力的显著增加、其他出口市场的存在吸收了多余的出口量、出口商被调查产品的库存量,以及当进口产品进入或即将进入关税同盟市场时,其价格是否将对关税同盟有关产业的价格产生明显的挤压或抑制作用。

南非在确定外国倾销产品对国内相同产业的新建造成实质性阻碍时,需满足两个条件:其一,即将建立的国内产业能够在关税同盟成员国当前已确立的市场价格基础上进行竞争,而这种价格可能是在正常进口外国产品的条件下建立的,也可能是在外国产品倾销的条件下建立的,这是考虑造成实质性阻碍的先决因素;其二,外国出口商在进口国国内的新建产业将其产品投放市场后,降低了其原出口商品的售价。即:只要外国出口商降低其出口产品的价格,存在歧视性贸易行为,此条件即成立,而不论原出口价格或降价后的出口价格是否存在倾销。可见,南非反倾销政策中所确定的实质性阻碍标准并非是完全意义上反倾销政策中的实质性阻碍,因为它并不一定要求存在倾销行为。

3. 进口产品倾销与南非或关税同盟国内产业的损害之间存在直接因果关系。南非的反倾销政策规定:(1)在确定倾销与损害之间是否存在直接因果关系时,调查机关至少应考虑以下因素:进口产品倾销数量的变化是否与关税同盟市场的消费量或关税同盟产业的产量存在绝对或相对的关系;关税同盟产业的价格下降与进口产品的对应关系;倾销进口产品的市场占有率;倾销幅度的大小,以及市场上未倾销的进口产品的价格。(2)如果利害关系方提供的有关信息或调查机关掌握的有关信息表明,损害是倾销以外的其他因素所致,则不能确定损害与倾销之间存在因果关系。导致损害的其他因素包括:进口产品的销售不存在倾销价格、消费模式的变化导致需求下降、外国生产者和关税同盟生产者之间的竞争、技术进步、关税同盟产业的出口影响和生产率,以及其他影响关税同盟价格的因素。(3)若从一国进口的产品占关税同盟总进口的3%以下,其进口量可忽略不计;若从单个国家的进口占关税同盟总进口的3%以下,但从几个国家的进口合计超过7%时,则从单个国家的进口量为不可忽略的数量。如果调查机关认为累积评估恰当,则可根据下列条件累积评估倾销进口的影响:从不同国家进口之间的竞争关系、进口产品与关税同盟有关产业同类产品之间的竞争关系、从不同国家的不可忽略数量的进口,及倾销幅度在2%以上的进口。

## (二) 反倾销措施

1. 临时反倾销措施 南非反倾销政策规定:(1)临时反倾销措施应该在公告发起反倾销60天后才能采取,一般情况下实施期限为6个月。但如果应利害关系方的要求,可把临时反倾销措施延长期限至9个月,这包括两种情况:一是出口商因未能提供完整答卷而被要求提供补充答卷时,可要求调查机关延长临时反倾销措施的实施期限至9个月,以便调查机关有足够时间在最终调查阶段考虑其所提供的新信息;二是调查机关也可以依职权将临时反倾销措施的实施期限最多延长9个月,以便能合理而公正地审查对反倾销最终裁决有影响的信息。(2)临时反倾销措施的主要形式是向出口商或进口商征收临时反倾销税。但如果出口商在倾销已经消除或倾销幅度降到实施反倾销税以下水平的条件时,可以要求退回根据反倾销税率征收的反倾销税或缴纳的临时款项。有关退税申请应包括退税的全部理由和详细信息,以及申请退税的金额等,其中详细信息包括海关的有关单据文件、交纳反倾销税的证据、出口商出口到关税同盟境内被调查产品的正常价值信息和出口价格信息等。退税期限应为申请前的12个月内。调查机关如果认为现行的反倾销税应该降低或撤消,有关进口商即可根据调查机关的决定申请退税。

2. 价格承诺 根据南非反倾销政策的相关规定,公告初步裁决结果后,出口商如果提出价格承诺,改变出口价格或停止向关税同盟以倾销价格出口,以至消除了倾销和损害的结果,调查机关可以暂停或中止调查。调查机关可以要求出口商提供价格承诺的有关信息,以便在条件不能满足时终止价格承诺,恢复反倾销税的征收。如果调查机关认为价格承诺不现实时,调查机关可以拒绝接受价格承诺。当出现出口商违反价格承诺情况时,调查机关可对出口商采取紧急措施,如要求海关对该出口商征收临时款项等。

3. 最终反倾销税 南非反倾销政策规定:最终反倾销税应从调查机关公告最终裁决起实施5年。如遇特殊情况或发生复审,最终反倾销税的实施可少于5年。如果落日复审在实施最终反倾销税到期之前开始,反倾销税则应继续执行,直至落日复审完成。

## 反倾销政策及其实践的特点

### (一) 南非反倾销政策适用于南部非洲关税同盟五国,且反倾销调查和实施程序复杂而漫长

南非是南部非洲关税同盟的5个成员国之一,根据《2002年南部非洲关税同盟协定》的规定,成员国执行相同的贸易政策,对进出口和贸易救济措施进行统一管理,因此,南非反倾销政策适用于包括南非在内的南部非洲关税同

盟五国，即南非、博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚和斯威士兰。由于南非的反倾销政策将关税同盟视为一个整体加以适用，因而有关反倾销调查案件的立案和反倾销措施的实施，都要通过层层官僚机关，需要关税同盟有关成员协调一致后才能进行。具体地说，当南非想对某一外国倾销产品实施某种反倾销措施时，南非国际贸易管理委员会首先必须对此进行反倾销调查，然后，它向关税同盟的关税委员会提出采取反倾销措施的建议，继而，关税委员会又要向关税同盟的部长理事会提出相关建议，并由部长理事会作出有关反倾销措施的最终决定，最后，由部长理事会把作出的最终决定返回到关税同盟各成员国，并由各成员国负责具体执行。显然，这意味着关税同盟的任何反倾销决策经过庞杂的程序才能获得通过。而各成员国及其利益各方往往具有不同的利益，从而就会延长反倾销调查和实施的时间，从而导致反倾销过程相对漫长。

### (二) 反倾销政策对于实质性阻碍损害标准的规定过于严格，不利于保护本国的民族产业

南非反倾销政策对于外国倾销产品对南非相同产业的新建造成实质性阻碍损害的裁定规定了严格条件，且并不一定要求以倾销行为的存在为前提，而世贸组织《反倾销协议》及一般意义上的反倾销政策中所确定的实质性阻碍应是由倾销行为造成的。因此，此规定无疑限制了反倾销管理机构滥用这项法律制度打击外国产品的进口，从而有利于促进各国优势产品的相互交流和世界贸易的发展，但同时也会极大地影响南非产业的新建。因为按照南非反倾销政策中对实质性阻碍损害标准的规定，只有外国供应商在当地新建的国内产业将其产品投放市场后降低其出口产品价格，才被认为对国内相同产业的新建造成实质性阻碍。但实际上，外国供应商为阻碍进口国相同产业的建立，往往在该国国内产业还未将其产品投放市场或尚未完全建立起来之前，甚至在刚刚开始建立甚或还在构想、计划中就开始降低其出口产品价格，从而扼杀进口国新产业的建立。由此可见，南非的标准太过严格，不利于保护本国的民族产业。

### (三) 独特的相对方会议制度确保了利害关系方的利益协调

南非的反倾销政策规定了相对方会议制度。在初步调查阶段或最终调查阶段，任何利害关系方如果存在仅靠提交书面信息不能说清楚的问题，都可以向调查机关申请，邀请在反倾销调查中与之立场相对的一方召开相对方会议。如果相对方会议将会影响初裁或终裁的及时完成，调查机关则有权拒绝举行。在公告初裁60天后，调查机关将不考虑举行相对方会议的申请，90天后将不举行相对方会议。在初步调查阶段，南部非洲关税同盟的生产商可以在获知相对方意见后7天内要求举办相对方会议。所有参与和配合调查的利害关系方均有资格被邀请参加，并有7天时间决定是否参加。在相对关系方会议上提出的信息均应制成笔录，相关的非保密文本应被列入公共信息，供有关方面查阅。举办相对方会议的申请人应向调查机关提供详细的会议日程和有关信息材料，包括非保密文本，供有关方面研究。调查机关在征求有关方面意见的基础上，有权决定会议日程，并在会议召开的7天前向所有有资格的参加者公布有关会议日程。被邀请的有关方面可以自主决定是否参加会议，如未参加，则不应影响其在调查中的结果。

相对方会议制度是南非反倾销政策中独特的制度。在很大程度上，反倾销实际上就是调整申请贸易救济的产业与下游用户之间的利益分配问题，实现双赢是反倾销的一个重要目标。虽然南非反倾销政策详细规定了申诉和听证会等意见信息沟通交流的方式，但在某些信息需要特别保密的情况下，听证会等对抗情绪较强的场合并不能取得良好的沟通交流效果，特别是在需要对立双方相互作出妥协的情况时。南非反倾销政策中的相对方会议制度，将利益相对的有关方面召集到一起，双方便可以在共同保密范围内面对面地提出各自的要求和理由，直接交流沟通，更容易达成妥协，如形成价格承诺等，从而实现双赢，避免反倾销的副作用对下游产业造成不利影响。

(责任编辑：安春英 责任校对：赵儒林)

参见付荣：《反倾销立法中的实质性阻碍损害标准研究》，载《法学杂志》，2006年第1期，第145～147页。