# 欧美反规避贸易救济模式及启示

来源：网络 作者：蓝色心情 更新时间：2024-04-07

*内容摘要：通常认为反规避是反倾销的重要延伸和发展，然而反规避在一些国家的立法和实践中也被运用于防止规避反补贴税。美国采取了淡化防止反倾销规避和防止反补贴规避差异的立法模式，固然有其合理和方便之处，但也存在不少问题。我国在进行相关立法时必须...*

内容摘要：通常认为反规避是反倾销的重要延伸和发展，然而反规避在一些国家的立法和实践中也被运用于防止规避反补贴税。美国采取了淡化防止反倾销规避和防止反补贴规避差异的立法模式，固然有其合理和方便之处，但也存在不少问题。我国在进行相关立法时必须结合SCM和ADA的要求，汲取美国的经验和教训，妥善处理好两者之间的关系。 关键词：反倾销，反补贴，反规避

一、反规避问题的由来

反规避(anti-circumvention)问题最早可以追溯到20世纪80年中后期欧共体针对改锥案(screwdriver)的立法。为了给制止规避行为以明确的法律依据，欧共体1761/87号条例中首次直接规定了反规避条款，开创了对反倾销的规避行为直接以原反倾销令征收反倾销税的先河。随着出口商规避行为方式的翻新，欧共体反规避立法的内容也随之不断完善，不仅在2423/88号条例中制定了专门的、较为全面的反规避条款，其后的2193/92号条例、3283 /94、384/96号条例还对此做了进一步发展。目前，欧盟反规避立法的最新发展反映在461/2004号条例之中，新条例对384/96号条例作了很多实质性的修改，使现行欧共体的反倾销法具有更透明性和可操作性。

按照欧盟461/2004号条例的规定，原来规定的简单组装等规避方式扩大到了以下几种具体的规避方式：在不改变涉案产品基本特征的情况下，使产品归入不同的海关税号，从而避免适用反倾销措施；通过第三国转运至欧共体；涉案出口商之间或生产商之间改变销售渠道或销售模式，从而通过低税率的出口商来出口高税率的生产商或出口商的产品。总之，新条例不仅强调了规避行为发生时，无论相关进口产品是被统一征收反倾销税，还是享受个别关税待遇，都必须受反规避条款的约束，而且对发生于共同体之外的规避行为的处理，以及授予豁免的程序规则都进行了发展完善。

美国对出口商规避反倾销税的行为也是早有戒意，其反规避立法的前期实践源自于商务部和国际贸易委员会(ITC)扩大反倾销税令适用范围的空前举措。此后，随着出口商规避反倾销税令行为方式的变化以及美国贸易保护主义的抬头，美国的反规避立法也日趋完善。目前，美国反规避立法的有关规定主要集中在《1988年综合贸易与竞争法》(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988，以下简称OTCA)第1319节、1320节、1321节、1323节、1326节和1327节，1994年《乌拉圭回合协定法》(Uruguay Round Agreements Act，以下简称URAA)230(a)、以及按照OTCA和URAA修订的美国《1930年关税法》第780节、第781节等相关条款之中。上述内容集中反映在统一编纂的《美国法典》(United States Code u.s.c)第19章第1677节。

美国反规避实体法不仅明确规定了须防范的四种典型规避行为：在美国组装规避、第三国组装规避、轻微改变产品的规避、后期改进产品的规避，而且美国法律中包含反规避性质的其它措施主要有：下游产品监督、虚构国外市场价值、短生命周期产品条款、加工后的农产品、相当于租赁的销售。与反规避实体法规定相比，美国反规避程序法规定并不明确，但是，与反倾销立法的其他部门的程序法比较而言，反规避程序立法更强调商务部的行政作用，而虚化司法复议的意义。总体上看，美国反规避法的主要特色是反规避法律形式上是一个复杂而严密的网络体系且更新速度较快。

由于乌拉圭回合多边贸易谈判最终未能通过《邓克尔草案》(Dunkel Text)中的反规避条款，因而世界贸易组织现行规则体系中并无统一的国际反规避立法。尽管欧盟和美国反规避立法较为完备和周密，但两者之间也存在不少差异，而包括中国在内的不少国家仅从原则上规定了根据需要可以采取反规避行动，至于反规避的实体规则和具体程序规则存在空白之处，还有为数不少的国家则根本没有反规避立法。这种反规避立法贫富不均和参差不齐的状况，使得对反规避措施难免会产生大相径庭的理解，甚至在此领域内产生纠纷和冲突也是在所难免的。所以，对反规避措施进行客观辨证的分析意义重大。

二、反倾销法与反补贴法之反规避立法模式

规避通常是一个广为运用的概念，国际贸易中除了规避反倾销税以外，还存在着规避反补贴税以及规避其它反对不公平贸易措施的情形。就反倾销法上的反规避与反补贴法上的反规避的关系而言，除了美国以外的绝大多数国家的法律并未专门做出规定。究其原因，从现象上可归因于实践中反倾销措施运用的超高频率与反补贴措施运用的较低频率，本质上讲，由于补贴实际上往往是引起倾销的一个重要原因，也即，补贴的一个重要结果往往是导致受补贴产品向国外倾销，再加上反倾销措施具有形式合法、易于实施、既能有效排除外国产品的侵害，又不易遭致他国报复的优点。例如，欧盟在反倾销法中规定的反规避措施基本可以将出口商的规避行为一网打尽，因为现行欧盟反倾销法关于规避的定义采用的是归纳的方法，其目的是为了使定义包括所有形式的规避。相比之下，补贴的形式多种多样，很多补贴隐蔽性很强，很难收集到充分的证据和资料，况且反补贴实际上是针对政府行为或政府授权行为，极易遭致他国的报复，故对来自国外的受补贴产品，西方国家曾频繁地以反倾销调查代替反补贴调查。

目前，一个值得注意的新动向是，不仅国际上反补贴案件的调查数量正在悄悄增长，而且出现了进口国政府对同一产品同时进行反倾销调查和反补贴调查的现象。例如，2004年4月28日，加拿大边境服务署(CBSA)就决定对原产于中国和中国台北的钢制紧固件同时进行反倾销调查和反补贴调查。

但是，倾销和补贴的性质毕竟是不同的，倾销是公司行为，而补贴是政府行为或政府授权行为，反倾销措施和和反补贴措施并不能等同视之。事实上，WTO相关协议也从国际法层面明确了反倾销措施和反补贴措施的采用至少存在如下差异：

第一，根据WTO《补贴和反补贴协议》(以下简称SCM)的相关规定，反补贴行动只能针对禁止性补贴和对其他成员的经济利益产生了不利影响的可申诉的补贴，对于诸如不具有专向性的补贴和虽然具有专向性，但属于政府对科研、落后地区和环保的补贴等这类不可申诉的补贴，其他成员一般不得采取反补贴措施，而WTO《反倾销协议》(以下简称ADA)对反倾销并不存在这种区别对待的情形。

第二，SCM第27条详细具体地规定了反补贴采用时对发展中国家的特殊优惠待遇，例如，对原产地为发展中国家的产品进行反补贴调查时，发展中国家成员可获得优惠待遇，联合国确认的最不发达的国家和人均GDP不足1000美元的发展中国家成员可以免受出口补贴的纪律约束等等；而ADA仅仅从原则上强调使用反倾销措施时，发达国家应对发展中国家予以特别考虑，在征收反倾销税会影响发展中国家根本利益的情形时，此前应尽力寻求建设性补救的可能性 。

既然反倾销调查并不能完全代替反补贴调查，尤其是受补贴的产品不存在倾销或倾销幅度较低时，反倾销措施则根本无法代替反补贴措施的采用，反补贴在特定情形下仍然是进口国保护本国产业必不可少的重要工具之一，目前全球反补贴调查数量不断增长的事实也充分证明了这一点，据不完全统计，全球已经发起过 300多起反补贴调查。所以，反规避立法中在规定防止规避反倾销税的同时，做出防止规避反补贴税的规定仍然是必要的，关键是在规范时如何处理好两者之间的关系。

美国在处理反倾销法上的反规避与反补贴法上的反规避的关系时基本采取了等同视之的办法。美国OTCA第1321节(《1930年关税法》1988 年修正文本第781节)列明的标题就是反倾销和反补贴税命令规避行为的防止，该节在认定通过美国组装的规避、通过第三国的组装规避、轻微改变产品的规避和后期改进产品的规避四种规避反倾销税形式的同时，都明确了以这四种形式规避依据关税法第706节或第303节发布的反补贴税的防止要求。

在OTCA未列明标题的其他有关反规避的规定中也大都对防止规避反倾销税和防止规避反补贴税作了等同性的规定：在OTCA第1320节 (《1930年关税法》1988年修正文本第780节)关于下游产品监督的规定中，其中(a)条(1)款(c)项指出：提出监督要求应具体说明怀疑征收反倾销税和反补贴税已造成零部件的出口转向该下游产品的生产和向美国出口的增加；该法第1327节关于相当于租赁的销售的规定中，要求行政当局在确定租赁是否相当于销售时应考虑租赁交易是否可能导致规避反倾销税和反补贴税。该法第1326节在有关加工后的农产品条款中虽然未明确提及规避反倾销税和反补贴税的问题，但是从立法背景看，得到参议院认同和被参众两院协商委员会协议保留的众议院关于加工后的农产品的议案提及在涉及加工后农产品的反倾销和反补贴调查中，如果存在下列两种条件，国际贸易委员会就可以将未加工的农产品的生产商或种植主作为加工后产品的国内产业的一部分包括在内：(1)加工后农产品通过简单的连续生产线而产自未加工农产品；(2)未加工农产品的生产商和加工后农产品的生产商之间基于可能包括价格、市场增殖或其他经济相互关系的相关经济因素而存在极其一致的经济利益(不论他们基于何种法律关系)。

另外，在OTCA第1324节就出现关键情势可追溯性征税的规定中，明确了规避潜在反倾销税或反补贴税可以作为是否存在关键情势的重要标准之一，也即，国际贸易委员会在做出最终肯定性裁决时必须审查由于规避反倾销或反补贴税命令的努力而造成进口浪潮发生的可能性。如果国际贸易委员会在综合考虑其它因素后做出了最终肯定性裁决，商务部在其最终裁决中认定了关键情势，则反倾销税或反补贴税就应追溯性地适用于初步反倾销税或反补贴税裁决前 90日内进口的未清关货品。不难看出，这种把可能性用作重要标准的做法，一定程度上反映了美国反规避法贸易保护主义的倾向。

值得注意的是，OTCA中防止规避反倾销税的规定也并不是都当然适用于防止规避反补贴税，其中OTCA第1319节关于虚构国外市场价值的规避和第1323节关于短生命周期产品条款就只能适用于防止规避反倾销税而不能适用于防止规避反补贴税。

三、美国反规避立法模式存在的问题及启示

美国上述淡化防止反倾销规避和防止反补贴规避差异的立法模式，固然有其合理和方便之处，但可能会引发下列问题：

(一)与 SCM相关规定冲突例如，某一产品被裁决征收反补贴税，但其下游产品或后期改进的产品虽然违反OTCA的规定，但如果这些下游产品或后期改进的产品所受的补贴已经不具有专向性或已经属于SCM第8条规定的不可申诉的补贴这种例外情形时，此种情况下，进口国适用其反规避法势必与SCM的规定相左。

(二)SCM赋予发展中国家的特殊优惠待遇有可能因进口国防止反补贴规避法律的适用而被虚化

例如，进口国对进口产品征收反补贴税符合SCM的规定，但当该产品的组装替代产品或后期改进产品遭遇反规避调查时，这些产品的原产国的人均 GDP已经因某种原因下降到1000美元以下，此种情形下的出口国应不受SCM规定的反补贴纪律的约束，但进口国仍然可以依据其国内反规避法将反规避税覆盖到这些规避产品上且未必违反SCM，因为用于反规避的反补贴税从性质上讲不属于海关税而是内地税，如作这样的理解则SCM赋予发展中国家的特殊优惠待遇实质上就会被虚化乃至消解。

(三)从程序上规避了SCM和ADA规定的应建立对反补贴措施和反倾销措施司法审查制度的要求SCM第23条和ADA第13条明确了进口国必须建立对反补贴措施和反倾销措施司法审查的制度，但是，美国OTCA在既适用于反倾销法又适用于反规避法的多个条款中随见不适用司法审查的规定。例如，在OTCA第1320节(《1930年关税法》1988年修正文本第780节)关于下游产品监督的规定中，就明确尽管法律存在其他规定，行政管理当局依(2)(即780节(a)条第(2)款该括号中的内容为笔者加注)做出的任何决定不受司法审查的约束。再例如，OTCA第1321节(《1930年关税法》1988年修正文本第781节)反倾销和反补贴税命令规避行为的防止规范的四种规避形式的防止令中，也规定了尽管法律存在其他规定，行政管理当局做出的任何货品是否应归人反规避范围的任何决定不受司法审查的约束。

就我国的立法情况而言，2004年3月31日修订的《中华人民共和国反倾销条例》第55条规定：商务部可以采取适当措施，防止规避反倾销措施的行为，2004年3月31日修订的《中华人民共和国反补贴条例》第54条规定：商务部可以采取适当措施，防止规避反补贴措施的行为，从形式上看，我国对反倾销法上的反规避与反补贴法上的反规避似乎采取了区别性的立法模式，但是，自2004年7月1日起施行的《中华人民共和国对外贸易法》第50条规定：国家对规避本法规定的对外贸易救济措施的行为，可以采取必要的反规避措施。不难看出，作为《反倾销条例》和《反补贴条例》上位法且颁布生效时间迟于上述两条例的《对外贸易法》，并未对反倾销法上的反规避与反补贴法上的反规避的问题作出明确和细化的区分，仅仅总括性地将各种规避对外贸易救济措施的行为囊括在内，而且，《反倾销条例》和《反补贴条例》对规避行为只有一条表述几乎完全相同的原则性规定，可见，从实质上看，我国采取的是跟美国相似的淡化防止反倾销规避和防止反补贴规避差异的立法模式。

由于欧盟反规避法和《邓克尔草案》中的反规避条款对反倾销法上的反规避与反补贴法上的反规避的关系问题都未涉及，即便对此问题做出规定的美国，也从未出现对规避反补贴税行为实施反规避行动被认为与SCM规定的义务不符而被诉至WTO的情形，但这种情况发生的可能性仍然是存在的，因而，为了妥善处理反倾销法上的反规避与反补贴法上的反规避的关系，WTO未来的谈判对此应予以关注，我国在进一步细化完善相关立法的过程中，在借鉴和移植美国式的立法模式时必须结合SCM和ADA的要求，对上文分析的可能存在问题，做出明确防范。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn