

欧共同体反倾销条例“共同体利益”条款研究 ——兼论对完善我国反倾销法的若干启示

杜明*

(清华大学法学院, 北京 100084)

摘要: 反倾销是当前使用最为频繁的贸易救济措施, 但反倾销在保护国内部分产业的同时, 也损害了需要进口的下游生产商、消费者、零售商以及进口商等“共同体”的利益。本文通过对欧共同体反倾销条例中有关共同体利益条款的研究, 探讨反倾销立法与执行过程中政府部门的决策模式, 并对我国反倾销立法在相关方面的调整提出了政策建议。

关键词: 反倾销 欧盟 共同体利益

中图分类号: D95 **文献标识码:** A

1. 引言: 利益的冲突

WTO 反倾销协议赋予了成员在国内产业遭受倾销产品的冲击时可以采取反倾销措施, 以保护公平竞争的贸易环境。然而, 反倾销措施是典型的双刃剑。一方面, 反倾销税的征收保护了国内相关产业; 但另一方面, 反倾销对那些需要进口的下游生产商、消费者、零售商以及进口商的利益构成了损害, 因为后者追求的是用最低的价格获得原材料和消费品的供应, 而反倾销税的征收会使得进口产品价格上涨, 成本增高。因此反倾销税的征收不可避免的带来了不同团体之间利益的冲突。如果仅从经济学观点出发要实现利益最大化, 只需要对双方的损失和收益一个比较; 在反倾销语境中, 则意味着在反倾销调查中应该将实施反倾销措施给国内产业带来的收益以及对其他利害关系方, 包括进口商, 消费者, 零售商等的损害做一个成本-收益分析。如果前者小于后者, 那么尽管倾销对国内同类产业造成了损害, 反倾销税就不应该征收。

WTO 反倾销协议中没有直接涉及到公共利益问题。¹ 第 6 条 12 款提到了“主管机关应向被调查产品的工业用户, 或在该产品通常为零售的情况下, 向具有代表性的消费者组织提供机会, 使其能够提供与关于倾销、损害和因果关系的调查有关的信息”。至于反倾销当局如何使用这些所得信息, 这些信息在当局决定是否征收反倾销税中占据什么样的分量, WTO 反倾销协议未做明确规定, 属于各国国内反倾销立法裁量事项。

从各国国内立法看, 做法并不一致。一些发达 WTO 成员如欧盟、加拿大、日本等已经在国内反倾销立法上引入了公共利益评价机制, 例如欧盟反倾销条例第 21 条的“共同体利益条款”, 并且在实践中逐步发展出了如何在反倾销过程中权衡公共利益的具体程序和指标评价体

* 杜明(1977—), 男, 河南南阳人, 清华大学法学院国际经济法方向博士研究生。笔者感谢导师车丕照教授给予该文章的研究契机和思路的开导。

¹ 在本文中, 反倾销程中的公共利益指的是除受倾销进口产品损害的国内产业外的其他各利益集团如进口商, 消费者, 下游生产商的利益。

系。²然而在美国的反倾销法律中并没有类似的规定，美国主管当局在反倾销调查中仅考虑被损害产业生产商的利益。这一点构成了欧盟和美国在反倾销法律上的显著差别。³本文试就欧盟在具体运用“共同体利益”条款中的若干问题进行探讨，以期对我国反倾销法规相关制度的完善有所裨益。在本文第二部分，作者首先回顾了 94 年以前欧共体在反倾销程序中对共同体利益的相关考虑，第三部分则探讨了 94 年以后欧盟利用公共利益条款的若干变化，勾勒出欧盟的决策模型；第四部分作出几点基本的研究结论；最后对我国反倾销法完善提出相应建议。

2. 1994 年以前欧共体的“共同体利益”条款适用情况：

1994 年以前的欧共体反倾销条例中仅仅提到在适用反倾销措施时要考虑其他相关利益，但是却并没有明确规定“公共利益”原则的范围，也没有明确说明在反倾销裁决时应考虑的“其他相关利益”究竟指代什么，更没有说明这些相关利益之间的相对重要程度、位阶高低以及需要考虑的其他特殊因素。在这一问题上，欧洲法院赋予了欧共体委员会相当宽泛的裁量权。委员会可以自行考虑一系列的因素，其中最重要的是消费者利益、进口产品的工业用户以及共同体的竞争情况。但是，委员会从来没有明确过寻求反倾销救济的国内产业利益和其他“公共利益”之间的相对重要性。从此阶段欧共体处理的大量反倾销案件可以看出：当这些因素和共同体内受损产业利益之间进行比较时，委员会通常是把共同体利益和共同体内受倾销产品冲击产业的利益等同起来，简单的推论考虑到共同体产业的受损情况，征收反倾销税符合共同体利益。欧共体反倾销的另一目的是恢复欧共体市场内有效的公平竞争。委员会通常认为倾销是一种不公平的贸易方式，扭曲了共同体市场内部的竞争，因此有必要通过反倾销措施对市场扭曲给予矫正。

无疑，1994 年以前欧共体委员的立场忽视了欧共体受损产业外其他集团的利益。究其深层原因有下列几点：第一，委员会认为由于征收反倾销税而引起的进口产品的价格上涨十分微小，易为消费者和国内进口工业用户所承担，影响不大；第二，保证欧共体产业能继续存在，不因倾销产品的大量涌入市场而破产，继续同进口产品进行竞争提供替代产品符合消费者的长远利益；第三，消费者和国内工业用户从倾销中持续受益的可能性并无保证，例如倾销商在占有欧共体市场后会提高价格而此时欧共体内产业已无力竞争；第四，虽然反倾销措施会带来较高的价格，但是其同时带来的其他好处例如就业水平的提高，防止过分依赖进口产品以及保持共同体内有竞争力的技术行业有可能超过反倾销措施带来的不利影响。⁴可以看到，欧共体在决定是否征收反倾销税时，考虑的最为重要的因素是消除倾销的扭曲竞争效果，恢复有效竞争；倾向于在决定是否实施反倾销措施时首先考虑防止倾销对国内产业的损害，因此给予了欧共体受损产业以首要的考虑。

在这种理念背景下，欧共体不仅仅在反倾销实体法考虑上忽视了受损产业外其他团体的利益，其他利益方在反倾销调查中的程序权利也没有得到很好的保证。欧共体旧反倾销规则并没有要求反倾销主管当局考虑受损产业外的其他利益，而仅仅是赋予了其他利益集团向调查机关提交意见的权利。当消费者或工业用户未能提出意见时，当局通常不主动考虑其在反倾销调查

² 其他国家加拿大反倾销法律特殊进口措施法（2000 年 4 月修订案）第 45 部分也对反倾销中的公共利益问题做出了详细规定。日本在其《关税定率法》中规定了类似公共利益的“必要性条款”。日本，新加坡，韩国等国家在 WTO 谈判中希望公共利益条款能成为反倾销协议中的一部分。朱庆华：《反倾销中的公共利益问题》，《中央财经大学学报》2003 年第 1 期，第 68 页；万瑞嘉华经济研究部著：《直面反倾销》广东经济出版社 2001 年版，第 370-376 页。

³ Edwin A. Vermulst, *Anti-dumping Law and Practice in the United States and the European Communities*, Elsevier Science Publishers (1987), pp. 330-331

⁴ Marco Bronckers, *Rehabilitating Antidumping and Other Trade Remedies Through Cost-Benefit Analyses*, 30 *Journal of World Trade* (1996)

中的利益。在调查过程中，欧共体当局也并不认为这些利益集团是反倾销诉讼中的真正当事人，因此其在诉讼程序中的权利也受到一定限制，例如无权查阅欧共体委员会特定案件中的相关文件，也无权参加口头听证会以及得到反倾销调查的结果和结论的通知等。⁵1989年，欧洲消费者组织基于“如果某一诉讼的结果可能不利与其利益，则任何人有权在诉讼中得到公平申辩的机会”这一法律原则，反对其被拒绝查阅非机密性反倾销调查材料的规定，但欧洲法院在审理中拒绝了这一请求，认为反倾销针对的是产品的生产商而非消费者，因此不可能对消费者造成损害。⁶这一事件清楚表明在1994年以前，欧共体一般对“公共利益”等同于保护受损害产业的利益，在实体和程序上并没有真正给予其他利益方以真正考虑。尽管在1994年有对中国松香案依据共同体利益为由做出终止反倾销调查的裁决，可是这仅仅是一个十分特殊的例外而没有形成一整套真正系统的公共利益调查机制。⁷

3. 1994年以后欧共体对反倾销调查中“共同体利益”条款的适用情况

3.1 简介

欧盟现行的公共利益条款详细规定于1994年修订，1995年1月1日起实施的反倾销规则第21条。1995年12月12日欧共体通过了最新的欧盟反倾销条例第384/96号规则，保留了原规则中的公共利益条款。第21条冠名“共同体利益”，共包含七款内容。在欧盟对中国的数次反倾销调查中，欧盟基于共同体利益条款裁定终止对来自中国产品的调查，如氧化钨，纺织手袋，激光阅读系统，硅铁案等。

该条第1款规定了在反倾销调查中应对所有不同的利益，包括国内产业，用户，消费者的利益作为一个整体进行评价。该款同时规定：如果欧盟当局决定不采取反倾销措施，则必须“明确推断出采取反倾销措施不利于共同体利益”，同时要求主管当局应“特别考虑消除有害倾销扭曲贸易的作用以及恢复有效竞争的必要性”。从语义上分析该条款可以得到两点结论：第一，由于明确要求对消除倾销带来的后果给予特别考虑，该条款有利与受倾销损害的国内产业，基于公共利益考虑而不给予反倾销救济只是个别情况；第二，由于没有具体规定反倾销主管机关审查公共利益时应考虑何种因素，不同因素之间的重要性有何不同，主管当局欧盟委员会在个案中就如何适用公共利益原则仍有相当的裁量权。21条第2—7款规定了在反倾销调查中其他非受损产业方的程序权利。这些权利包括：第一：提供信息的权利。新的反倾销条例规定不仅仅是受损害产业，而且进口商、产业用户和消费者组织等均有权在反倾销调查通告所规定的时间期限内向欧盟委员会提供信息；第二：要求召开听证会的权利。非受损产业方可以要求通过听审来阐明自己对共同体利益问题的立场；第三：要求得到可能作为最终裁决依据的事实和审议材料的权利；第四：对实施的反倾销措施进行评论的权利。这些程序权利保证了其他相关利益方能够充分申明自己的利益所在，便于反倾销主管当局更好的对相互冲突的利益进行估量和平衡。

从欧盟委员会的角度看，欧盟委员会在反倾销调查中也改变了自身先前的做法。具体表现在以下几点：首先，将启动反倾销调查的通知刊登在欧盟委员会的公报上以便利工业用户和消费者组织及时知道反倾销调查的进行，以便于提早准备材料申明自己的利益所在；第二：在反倾销程序中对其他利益集团规定了同原告，出口商和进口商同样的时间期限；第三，欧盟委员会在反倾销调查中发放专用的对共同体利益的调查问卷，以便受损产业、上下游用户、进口商

⁵ Council Regulation 2423/88 第7条第4款 a 项以及第7条第5款。

⁶ Case 170/89, Bureau Europeen des Unions de Consommateurs V. Commission, 1991 E.C.R. I-5709

⁷ Bernhard Hoekman & Petros Mavrodīs, Dumping, Antidumping and Anti-trust, 30 Journal of World Trade (1996), pp. 46

各方解释它们各自在反倾销程序中的特殊利益。问卷要求有关当事方回答反倾销措施将对其商业的影响，例如生产的额外支出，就业的减少，利润的减少，销售量的降低以及所占市场份额的缩减等。欧盟委员会官员随后会进行实地考察，检查这些陈述是否准确，委员会只接受有实际证据支持的相关陈述。但是，如果在调查中工业用户或消费者组织没有回答问卷或者回答问卷的只有一小部分而没有一定的代表性，欧盟委员会一般不会以共同体利益为基础来拒绝对受损产业进行反倾销救济，尽管此时欧盟委员会仍可以考虑其他因素来对共同体利益做出判断。

3.2 实体评估方法：欧盟在实践中如何应用公共利益条款

第 21 条从字面上看没有详细说明反倾销主管当局应如何在实践中利用这一条款，履行此条款的一系列的作法是负责反倾销调查和初裁的欧盟委员会在实际操作中发展出来的。如今在欧盟反倾销调查中，在确定了倾销、损害和两者之间的因果关系后，欧盟委员会会对每一件反倾销案子进行一项独立的，深入的“公共利益调查”，其目的是确定征收反倾销税对共同体所带来的负面影响是否超过了对受倾销损害产业的收益。总体上说，欧盟在调查中通常推断征收反倾销税是符合共同体利益的，除非有证据明确显示采取反倾销措施对其他利益集团的损害远超过了对欧盟产业的保护带来的益处。只有在对其他利益集团的损害和对欧盟产业的保护之间明显不对称时，欧盟才可能启用公共利益条款停止反倾销审查。从方法上看，欧盟在使用公共利益条款时通常采用两步的检测方法。首先，征收反倾销税对欧盟内受损产业自身的影响分析；其次，征收反倾销税对国内产业的保护和其他收益与其他国内相关利益所可能受到的损害之间的利弊分析。下面分四个方面具体阐述在两步检测过程中欧盟委员会决策时考虑的相关指标和适用的具体方法。

3.3 相关产品的市场界定及其竞争结构分析

欧盟委员会实践中适用公共利益条款的第一步是确定相关市场，包括产品的类型以及该产品市场的主要特征。⁸在确定该产品市场主要特征时着重考察产品的性质、市场上的供需情况以及生产商在地理范围上的集中程度。与此同时还要考虑由国内销售量和进口数量所表示出来的相关产业的经济存活程度（Economic Viability）。相关市场一旦确定，欧盟委员会将对该市场的竞争环境做一个评估，具体考虑的因素有两点，第一是国内生产商之间的竞争；第二国内生产商和外国出口商之间的竞争。

首先看国内生产商之间的竞争。要确定采用反倾销措施是否符合共同体利益，共同体市场内部是否存在反竞争的行为或市场结构是一个关键因素。欧盟反倾销条例 21 条 1 款表明在反倾销调查中应给予恢复欧共体市场内的有效竞争以特殊考虑。由于在一些反倾销案件中反倾销政策和竞争政策的目标互相冲突，为了平衡两者之间的要求，欧盟当局要求考虑整个经济市场的情况：如果反倾销措施会扭曲共同体内的竞争，则不应征收反倾销税；如果反倾销税的效果会在共同体市场内部成立或者加强垄断性地位，则同样判断实施反倾销措施不符合共同体利益。为了确定国内生产商之间的竞争情况，欧盟委员会着重审视欧共体产业的结构和特征。如果本产业内有大量独立的生产商，那么就表明竞争程度相对较高；反之，如果本产业的特点是独家或者两家垄断，或者有其他存在较少竞争的情况，则表明本产业内的竞争程度比较弱。很明显，如果共同体市场存在大量独立的共同体生产商并且竞争激烈，那么征收反倾销税更可能符合共同体利益。这是因为如果存在大量互相竞争的生产商，消费者会有充分的选择替代品的余地，征收反倾销税对消费者的影响就不会太明显。

⁸ Edwin Vermulst & Bart Driessen, *New Battle Lines in the Anti-dumping War: Recent Movement on the European Front*, 31 *Journal of World Trade* (1997), pp. 139-141.

其次是考察共同体市场内生产商和国外出口商之间的竞争。考察共同体生产商和进口商之间的竞争在共同体生产商的生产能力不能满足共同体市场需要的情况下尤其重要。因为在这种情况下，从第三国的进口总是必要的，此时征收反倾销税更有可能符合共同体利益。但是如果征收反倾销税会导致排拒外国出口商于共同体市场之外，而共同体生产商得以垄断市场，则必须作为不采取反倾销措施的一个因素加以考虑。但值得注意的是，欧盟委员会很少因为反倾销税收的征收所可能导致的对外国出口商封闭市场的结果而不采取反倾销措施，同时也否认了共同体产业占据的高市场份额以及由继续增加份额的可能性不符合共同体的利益的观点，认为提高共同体产业在共同体市场上所占据的低份额符合共同体利益。⁹

3.4 评估反倾销措施对共同体产业的影响

对相关市场的界定以及其竞争结构的评估完成以后，欧盟委员会的第二步工作是评估征收或者不征收反倾销税对受损共同体产业的影响。在这一步骤中，委员会考虑的只是对相关的受倾销损害的共同体产业的经济影响，而暂时不考虑反倾销措施可能对其他相关利益集团的影响。为了达到正确评估的目的，委员会主要考察以下因素：

首先，对共同体产业市场份额的影响。由于倾销而导致的共同体产业所占据的市场份额逐步递减是支持实施反倾销措施的一个有力证据。如果欧盟委员会发现征收反倾销税会刺激共同体市场对欧盟产品的需求，那么征收反倾销税的可能性就会增加。在实践中，欧盟常常把下降的市场份额与其他和降低的市场份额相关的一些因素，例如投资和就业的减少等联系起来。把市场份额的丧失和其他表明损伤的经济指标结合起来，征收反倾销税需要就愈加明显，反倾销措施的实施就更具备合理性。

其次，对价格和利润率的影响。欧共同体产品的价格低迷乃至负利润率有力的证明了反倾销措施将有利与共同体利益。但是从一定程度上来看，因为产业损害倾销通常归因于倾销带来的降价或低价销售，因此倾销总是会自动的导致共同体产业的收入降低，。价格低迷仅仅是这一现象的必然结果。

又次，对将来的生产的影响。如果倾销的确对共同体产业的生存造成了损伤或威胁，那么就推论有采用反倾销进行干涉的必要。该推论的理论基础之一是需要保证共同体产业的持续存在，不至于因为倾销而被逐出市场，基础之二是从宏观经济的角度看需要保证共同体内的竞争情况不因为倾销带来的市场扰乱而恶化。

再次，对就业的影响。在欧共同体审理的几乎每一件反倾销案子中，就业问题都会被提出作为支持实施反倾销措施的理由。倾销所可能引起的某些产业内部就业人数的减少是支持实施反倾销的一个强有力的因素。尤其是当共同体产业是劳动密集型或者共同体产业的大多数处在经济不发达地区等情况下，反倾销更容易实施。¹⁰

最后，对共同体内申诉产业的影响。在大多数案件中，欧盟委员会会对实施或不实施反倾销措施反倾销措施对共同体申诉产业的影响进行评估。然而实践中很少有实施反倾销措施带来的不利影响超过给受损产业带来的好处的情况。例外的是 1997 年对产自中国手袋的反倾销调查，欧盟委员会认为对合成手袋征收反倾销税并不能使共同体产业受益，因为这一产品很容易

⁹ Commission Regulation 1731/97 of 4 September 1997 Imposing a Provisional Anti-dumping Duty on Glyphosate Imports of Originating in the People's Republic of China.

¹⁰ Commission Regulation 209/97 of 3 February 1997 Imposing a Provisional Anti-dumping Duty on Handbags Originating from People's Republic of China

从第三国获取，并且在这一共同体产业内就业人数已经极为有限。¹¹

3.5 反倾销措施对“公共利益”的影响

在此步骤中，欧盟委员会的主要任务是判断采取反倾销措施给其他共同体产业以及相关利益方带来的损害是否超过了它给损害的产业带来的收益。一般而言，欧盟考察四种公共利益的代表：第一种是共同体的贸易商和进口商；第二种是上游供应商；第三种是工业用户；第四种是一般消费者。在有的案件中，还会特别的考虑到欧盟的对外经济政策。然后欧盟委员会将对反倾销措施对这些利益集团的影响进行累积评估，并同受损产业可能从反倾销措施中得到的收益进行比较。值得注意的是，这并不是一个科学的过程，这是因为在一个案子中几乎不可能进行一个十分严格的成本-收益分析。

首先：评估反倾销措施对共同体贸易商和进口商的影响。

无疑，采取反倾销措施对共同体内经营该倾销产品的贸易商和进口商有不利影响。在早期的反倾销案件中，委员会简单的认为这些不利影响和先前贸易商和进口商所享受的低价倾销进口的收益互相抵消，因此对共同体产业总体而言没有损害。但是现在委员会对此问题进行更详细的分析，现行分析包括三个主要标准：其一是贸易商和进口商在相关产品的销售过程中的重要性，其二是贸易商和进口商在利润中吸收反倾销税的能力，其三是反倾销措施对贸易商和进口商生存的影响。

第一要考虑的贸易商和进口商在相关产品的销售中的重要性。委员会此时考虑的是该集团作为进口的促进者、劳动力雇佣者以及在整个市场运转中的地位。可以预见，如果进口商的数量很小，经济力量比较薄弱，那么相对受损产业而言其重要性就比较小。其次，委员会从市场力量的角度评估该集团的经济生存度（**economic viability**），例如它定价的能力以及对共同体产业的依赖程度。如果贸易商和进口商对供应商有比较大的选择余地，那么不利影响就会被认为很小，在贸易商和进口商不仅从国外供应商同时从共同体内部采购产品时尤为如此。

第二要考虑贸易商和进口商在利润中吸收反倾销税的能力。被指控倾销产品的毛利润率越高，贸易商和进口商在利润中吸收反倾销税的可能性就越大，对贸易商和进口商的损害超过受损害的共同体产业的可能性就越小。¹²

第三要考虑反倾销措施对贸易商和进口商将来生存的影响。此时要考虑的因素同计算一般损害时要考虑的因素相同。例如税收、就业的减少以及其他的一些标准。但是在欧盟实践中在此阶段的分析远没有在计算倾销对国内产业损害时那么详细，也没有基于那么详尽的经济数据。¹³

其次：要考虑反倾销措施对上游产业的影响。在通常情况下，不实施反倾销措施将会对受损产业的上游供应商（即原材料、零部件供应商）产生不利影响。这是因为他们的经济状况部分倚赖与相关共同体产业的发展情况。欧盟委员会常常在实践中把保护上游供应商的需要和保护共同体产业自身的需要联系起来。只在两种情况下反倾销措施对上游产业的影响是有限的：第一种情况是上游产业提供的材料的数量和价值比较小；第二种情况是共同体生产商采购的原

¹¹ Commission Regulation 1567/97 of 1 August 1997 Imposing a Definitive Anti-dumping Duty on Imports of Leather Handbags Originating from People's Republic of China

¹² 贸易商、进口商以及零售商在其利润中吸收反倾销税收的能力可以根据计算进口价和在共同体内再销售的价格之间的差价进行推断。

¹³ P. Tharakan, Interface Between Anti-dumping Policy and Competition Policy, 21 World Economics (1998), pp. 1035-1041

材料的大部来自共同体外部市场。

再次：反倾销措施对工业用户（industrial users）的影响

反倾销措施对工业用户的经济影响是在进行利弊分析时要考虑的最为重要的一点。征收反倾销税会带来产品价格的上涨，随之会带来生产成本的提高，因此工业用户也会是征收反倾销税的最大反对者。在评估反倾销措施对工业用户的影响时，欧盟委员会主要考虑三个因素。第一是工业用户市场的竞争状况；第二是对生产投入成本的影响；第三是供应商可以采取的对反倾销的相关对策。

第一先检查反倾销措施对工业用户市场竞争情况的影响。从供应角度看，反倾销税对共同体市场而言将会有阻碍竞争的效果，这将随之影响到工业用户与其供应商之间的竞争。此时主要考虑反倾销阻止竞争的效果是否同共同体产业从反倾销中获得的收益不成比例。实践中共同体当局有一整套的理由来反驳反倾销的征收对经济、商业和财政的不利影响。例如认为工业用户先前是从扭曲的市场价格中获益，而今征收反倾销税将恢复市场上的自然竞争状态；同时委员会也不接受反倾销税的征收可能引起供应短缺的观点，认为工业用户可以从其他途径获得供应，这些途径包括：1、现存的共同体供应商会重新开启先前由于倾销而闲置的生产能力；2、一旦市场恢复正常，新的共同体生产商将会进入这一市场；3、其他未被反倾销的国家的供应商将进入这一市场。

第二是对投入成本的影响。欧盟委员会在计算实施反倾销税对投入成本的影响时，采用的方法是先计算该零部件在最终产品中占据的价值比例，在此基础上计算施加反倾销税所可能增加的支出。

第三是考察下游产业用户面对反倾销税所可能的反应。面对征收反倾销税，工业用户可能有一系列的应对措施来解决增加的成本问题。欧盟委员会特别考虑工业用户可能采取的四种应对措施：第一：工业用户把反倾销税转嫁给最终消费者的可能性。如果市场决定该措施可行，则认为征收反倾销税符合共同体利益；第二是工业用户在其利润中吸收这些增加开支的可能性，如果利润率较高，那么承受反倾销税所带来的负面影响的能力愈强，征收反倾销税对共同体利益而言更为有利。第三是考虑对下游产业就业的影响。值得注意的是：在此问题上欧盟倾向于认为下游产业就业的减少会被上游产业就业率的提高而抵消，从而推断出下游产业的失业率不会比上游产业更为严重；最后欧盟委员会会考虑下游产业从未被征收反倾销国家进口供应产品的可能性和易得性。如果从其他国家比较容易得到替代进口，那么就不会轻易否定反倾销措施的实施。

又次：反倾销措施对消费者的影响。消费者在事实上是反倾销税的最终承担者。尽管消费者组织在欧盟的反倾销调查中的地位逐渐受到重视，可是消费者组织提出的观点和立场很少得到欧盟委员会真正的重视。这其中最重要的原因是消费者因为征收了反倾销税价格升高而支付的额外支出通常是微不足道的；还有一点是欧盟委员会认为保证共同体产业的生存符合消费者的长远利益。¹⁴

最后：对欧盟对外经济政策的影响。在一些反倾销案子中欧盟提到了同倾销国保持友好的贸易关系的重要性，但是倾向认为国际贸易应该建立在公平互惠的竞争的基础之上，反倾销不会实质性影响同其他国家间的友好关系。¹⁵不过欧盟当局在反倾销调查中仍然会考虑将受到反

¹⁴ Commission Regulation 1069/97 of 12 June 1997 Imposing a Provisional Anti-dumping Duty on Imports of Cotton-type Bed Linen Originating in Egypt, India and Pakistan

¹⁵ Commission Regulation 137/96 of 22 January 1996 Imposing a Definitive Anti-dumping on Imports of Refractory

倾销影响的贸易额在双方总贸易量中的比例等因素。

3.6 总体评估

欧盟委员会根据上述指标对反倾销措施对欧共同体受损产业自身的影响、对其他上下游产业，进口贸易商以及消费者组织的影响进行评估后，即会对不同的影响进行比较分析。如果要确定终止反倾销，则必须要证明反倾销措施对公共利益带来的弊端远大于其带来的收益。

4. 几点研究结论

第一：在长期的反倾销实践中，得到反倾销措施保护的产业的利益和其他因为反倾销措施而受到一定损害的其他集团的利益之间的冲突得到了欧盟的关注。表现在立法上，确立了共同体利益条款；在实践上，发展了一整套较为成熟的考虑公共利益的实体和程序原则。这些做法值得在我国今后的反倾销公共利益立法和执法中加以借鉴。

第二：从理论上说，欧盟反倾销原则中公共利益条款起到了一个“安全阀”的作用，可以更好的解决在共同体利益和受损害生产商利益之间的潜在冲突，避免反倾销措施对自身经济带来的不利影响；但是对欧盟反倾销实践的考察会发现，欧盟利用公共利益条款来推翻征收反倾销税的决定极少发生，被损害生产商的利益在主管当局的衡量中通常是优先与其他互相竞争的利益的，因此通常被给予保护。只有在利益衡量时，反倾销措施对共同体受损产业的保护的利益和对其他利益方造成的损害之间明显不成比例时，欧盟委员会才可能终止反倾销调查。换言之，适用公共利益条款的逻辑是首先推定应该征收反倾销税保护共同体内受损产业利益，然后考虑其他相关利益方的因素，而保护受损产业的要求在考虑的层次上优先与其他利益。这一推理模式导致的直接结果是在实践中欧盟委员会适用公共利益条款停止反倾销调查的实例十分罕见。

第三：欧盟委员会之所以认定在位阶上受损产业利益优先与其他利益集团的原因其一是认为有必要消除倾销带来的对贸易的扭曲性影响；其二是恢复共同体内部的有效竞争的必要性。正是因为平衡相互冲突的利益时给予这两点以特别的考虑，因此尽管有公共利益的考虑，欧盟仍然比较容易的采取反倾销措施。

第四：欧盟的“共同体利益”条款也处在一个发展变化的过程当中。1996年欧盟最新反倾销法规虽然制订了共同体利益条款，但是并没有明确指出欧盟委员会应如何在具体反倾销案件中平衡不同集团之间利益的相互冲突；这就赋予了欧盟委员会在适用上的广泛的裁量权。从实践上我们可以看出，欧盟委员会倾向与认定保护受损害产业的利益高于其他利益。这一立场遭到了学术界的一些批评，也由于欧盟成员国内部其他相关利益集团的游说，使得欧盟委员会在处理反倾销公共利益问题上肩负着一定的政治压力。¹⁶可以预见，欧盟的公共利益条款在不久的将来必定另有转变。

5. 对我国反倾销立法完善的若干启示

从我国反倾销实际情况来看，目前我国发起的反倾销调查大部分是在化工、钢铁等基础原材料行业，在通过加征反倾销税提高进口价格保护这些行业的同时，客观上也增加了下游采购成本，影响到下游的利润和效益，上下游利益冲突反映十分强烈。有些下游行业是我国具有价格优越的行业，如：纺织、轻工等，成本的增加会直接影响其出口能力。因此，反倾销在保护

Chamottes Originating in the People's Republic of China

¹⁶ Christopher F. Corr, Trade Protection in the New Millennium: The Ascendancy of Anti-dumping Measures, 18 North Western University Journal of International Law and Business (1997), pp. 49

基础行业的同时，有时也损害了下游行业及消费者的利益。因此如何对反倾销中的公共利益问题进行整体评估并采取有效措施，以达到“双赢”效果，已成为迫在眉睫的课题。从我国国内立法看，现行法规对如何在反倾销调查中保护公共利益有一定的相应的规定。例如《反倾销产业损害调查和裁决规定》规定：国家经贸委在进行产业损害调查与裁决时，应当考虑公共利益，可以就采取反倾销措施对公共利益可能产生的影响进行调查，为倾销进口产品的使用者、消费者等提供陈述意见、提交证据的机会。¹⁷《反倾销调查听证会暂行规则》则在制度上保证了各利害关系方提供充分陈述意见的机会。我国反倾销主管机关也曾在实际案例中对是否征收反倾销税给予过公共利益角度的考虑。¹⁸然而，从现有法规条款的语义来分析，对这一问题规定的比较含糊。例如如何在具体反倾销个案调查中衡量公共利益，进口产品使用者和消费者的意见在反倾销程序中权重如何，如果公共利益调查确认反倾销措施将对公共利益造成损害，主管机关是否有权决定停止反倾销调查等等这些核心问题均没有得到解决，需要通过进一步立法和实践加以完善。

欧盟在其反倾销法规中明确规定了公共利益条款，在一定程度上遏止了反倾销措施的滥用，其基本的价值趋向和具体的决策模型的考量因素值得我们借鉴。但是欧盟的反倾销公共利益的调查也有一定的改进空间。例如欧盟对任何一件反倾销案均进行独立的公共利益调查，这样做无疑加重了反倾销调查机关的负担。在我国目前反倾销任务繁重而掌管反倾销事务官员人数不足的情况下，要求对任何一件反倾销调查均给予公共利益考量实属不易，同时也没有这样做的必要。笔者建议可以通过公开听证等程序上安排给相关利害关系方充分发表意见的平台，反倾销主管机关在听取各方面意见后认为存在公共利益问题时可以启动公共利益调查。又譬如欧盟在平衡公共利益调查中的利益冲突时，如果认定公共利益在个案中高于受损产业利益时，则终止反倾销调查，否则就采取反倾销措施。公共利益调查和最终反倾销税的征收幅度之间没有关系。笔者认为可以考虑把公共利益调查结果和最终反倾销税的征收幅度结合起来考虑，以便更好考虑不同集团在反倾销中的不同利益，平衡各方面的正当要求。

RESEARCH ON THE “COMMUNITY INTEREST” CLAUSES IN THE ANTIDUMPING CODES OF ECC—SUGGESTION ON ADJUSTMENT OF ANTIDUMPING LAW OF CHINA

DU Ming

(School of Law, Tsinghua University, Beijing 100084)

Abstract: As the most frequently adopted trade remedy in recent years, antidumping has protected some of domestic industries but yet impaired “community interests” including producers、consumers、retailers and importers who also have the need to import. By analyzing the clauses relevant to “community interests” in the antidumping codes of ECC, the article made research on the governmental decision-making mechanism in the process of legislation and enforcement of antidumping and made some suggestion about relevant adjustment on legislation of antidumping in our country.

¹⁷ 《反倾销产业损害调查和裁决规定》第 18 条。

¹⁸ 宋和平主编：《反倾销法律制度概论》，中国检察出版社 2001 年 9 月版，第 76 页。

Key words: antidumping; EU; community interest

收稿日期: 2003-07-20

作者简介: 杜明 (1977—), 男, 河南南阳人, 清华大学法学院国际经济法方向博士研究生。