

土耳其实施反倾销等措施的特点、成因及我国对策

姜明新

内容提要 土耳其对华实施反倾销等贸易救济措施,是我国作为一个国际贸易大国而不是一个国际贸易强国所遭遇的典型尴尬,是我国现阶段经济发展阶段和出口结构的直接反映。换言之,这是一个阶段性的问题,它会随着我国经济结构的调整和产业升级而逐步得到缓解。因此,我们的相关政策部门在决策的过程中,必须树立两个观念,即全面的观念和中长期的观念。

关键词 反倾销 保障措施 贸易救济措施 土耳其 中国

近几年,土耳其对华实施反倾销等贸易救济措施十分突出。根据国家商务部的资料,自1989年12月7日土耳其对我国产电焊条发起首次反倾销调查以来,截至2008年8月初,土耳其就已针对我国发起了多达47起反倾销调查、6起特别保障措施和18起一般保障措施,而今年1—7月土耳其外贸署就发布了4起对华反倾销调查和1起一般保障措施,这其中还不包括维持对我国部分商品继续征收高额反倾销税的判决以及对44类中国纺织品继续实施特保配额限制。

一、土耳其对华实施反倾销等贸易救济措施的主要特点

纵观土耳其对华实施反倾销等贸易救济措施的历史,我们

可以初步总结出其几大特点:

(一) 土耳其对华反倾销等贸易救济措施已经具有一定的示范效应,易于引发其他国家的连锁反应。

2004年3月3日,在美国的支持下,由土耳其牵头,伊斯坦布尔纺织品和服装出口商协会(ITKIB)、美国纺织品生产商协会(ATMI)及美国制造商贸易行动联盟(AMTAC)联合发起并在伊斯坦布尔共同签署了《纺织品服装公平贸易伊斯坦布尔宣言》,违背1994年乌拉圭回合谈判所达成的《纺织品与服装协定》(ATC)的规定与世界贸易组织的基本原则,借口中国纺织品的威胁,提议将取消纺织品配额的日期从2005年推迟到2008年。

由于利益趋同,土耳其的这

一宣言一经发表,迅速赢得了不少国家尤其是非洲、美洲发展中国家纺织业界的支持,仅在2004年内签署支持的组织就从发起时的16个国家的19个纺织协会猛增到65个国家的115个协会。此举使得我国的纺织品贸易问题迅速政治化。不仅如此,《伊斯坦布尔宣言》还引发连锁反应,2004年12月,在我国纺织品的主要出口市场欧盟,欧洲纺织品服装联盟(Euratex)决定对5个类别的中国纺织品采取保障措施,而土耳其服装界也积极活动,极力游说欧盟委员会,促其实施。

尽管世贸组织最终并没有接受《伊斯坦布尔宣言》,土耳其政府还是在2004年12月颁布了《特定纺织品进口监控及保障措施条例》,并不顾中方强烈反

表 1:2004-2008 年中国 - 土耳其贸易统计 (单位:亿美元)

	进出口		出口		进口		贸易平衡	
	金额	增长 (%)	金额	增长 (%)	金额	增长 (%)	当年	增长 (%)
2008 (1-6)	63.23	21.8	55.00	17.9	8.23	56.1	46.77	41.39
2007	117.74	45.9	104.80	43.5	12.94	69.1	91.85	40.46
2006	80.69	65.57	73.04	71.77	7.65	23.11	65.39	80.14
2005	48.74	42.8	42.52	50.7	6.22	5.1	36.30	62.7
2004	34.13	31.4	28.22	36.7	5.91	11.0	22.31	45.6

资料来源:综合中华人民共和国商务部统计数据。

对,依据该条例第 12 条和 WTO 《中国加入工作组报告书》第 242 段的规定,以“市场扰乱”或“市场扰乱威胁”为由,于当月 23 日单方面宣布对中国 42 类纺织品实施特别保障措施。2005 年 12 月 17 日进一步宣布 2006 年继续对我国纺织品出口单方面设限,尽管遭到中国的强烈反对,土耳其仍然将配额实施的范围扩大到 44 类。

在土耳其这些做法的鼓励下,欧盟、美国、阿根廷、墨西哥等国家和地区也先后对我国纺织品设限,乌拉圭回合谈判的重要成果《纺织品与服装协定》的实施期限一拖再拖、几近名存实亡。及至 2008 年 1 月,土耳其政府仍然借口中国纺织品对土耳其市场造成市场扰乱或市场扰乱威胁,决定 2008 年全年继续对来自中国的 44 类纺织品实施配额限制。

(二) 土耳其对华实施反倾销等贸易救济措施所涉及的商品量多面广,基本上涵盖了我国有比较优势的出口产品。

根据商务部披露的信息,自 1989 年及今,土耳其对华 47 起反倾销所涉及的商品范围极广,涵盖机电、纺织、化工、轻国际经济合作 2008 年第 9 期

工、五金、食品土畜产等多个产品类别,涉案金额高达数亿美元,其中不少商品已经被迫退出土耳其市场或者市场份额急剧萎缩。

截至目前,遭受到反倾销调查的中国商品包括电焊条、陶瓷餐具、柠檬酸、聚乙烯醇、普通机床、尼龙粘胶带、化纤毯和膝毯、铅笔和彩笔、锚链、含金属纱线、合页、童车和车架、圆珠笔、钢索和线缆、地毯、活性炭、玻璃制品、电视机、轮胎、管件接头、钢丝绳、编织绒纤维和绳绒纤维、聚酯切片、季戊四醇、空调机、灯芯绒、防滑链、复合木地板、马达、聚对苯二甲酸乙二酯、人造合成短纤维织物、绳索、电缆、花岗岩、电子挂钟、原木合板、复合木地板、硫化橡胶传送带、可灌装打火机、打火机及零件、壁挂石英钟、贱金属

制钩和环、自行车内外胎、摩托车内外胎、门锁、耐热玻璃锅盖、浸渍聚亚安酯纺织品、钻杆、钻头、拉链、聚酯合成纤维、耐火砖、合成纺织纱线、聚酯合成长丝纱线、聚合塑料类产品和聚乙烯、聚丙烯材料机织物产品、人造及合成短纤维纱线和缝纫线、非织造布产品等。

此外土耳其还针对我国生产的聚氯乙烯(PVC)等 7 类实施特别保障措施,并对我国生产的鞋类、箱包等等大量轻工、机电产品实行一般保障措施。

(三) 贸易救济手段政治色彩浓厚。受政府政策影响,土耳其对我国商品滥用反倾销等贸易救济手段,至今中国企业应诉还没有成功推翻其指控的案例。

长期以来,土耳其就是一个高贸易逆差国,而我国则长期保持着对土耳其外贸的出超,2007 年,我国已经成为土耳其第二大贸易逆差来源国,这种问题引起了土耳其工商界的关注和政府的重视。

由于土耳其政府对待中国商品的关门政策,土耳其一直坚决拒绝给予任何中国公司,包括民营企业以市场经济地位,甚至拒绝给予任何中国应诉企业单

表 2:2004-2008 年部分土耳其经济数据 (单位:亿美元)

	2004 ^a	2005 ^a	2006 ^a	2007 ^a	2008 ^b
贸易平衡	-238.78	-335.30	-412.38	-467.05 ^c	-578.30
通货膨胀率	10.6	10.1	10.5	8.7	11.0
登记失业率 (%)	10.3	10.2	9.9	9.9	10.1
外债总额	1610.52	1692.79	2078.54	2471.86	2633.49
全部债务/GDP (%)	41.1	35.0	39.1	37.6	35.0
偿债率 (%)	35.3	38.2	33.2	35.0 ^d	38.4

资料来源:EIU, Country Risk Service July 2008, Turkey, pp.11, 12, 13, 16, 17。

a 为实际值, b 为 EIU 预测值, c 为土耳其央行全年数据, d 为 EIU 估计值。

独税率待遇。同时,土耳其外贸署也对中国进口商品强化实施反倾销调查和保障措施,往往将这些贸易救济措施当作保护其国内垄断行业的手段,以此抵制外国产品的公平竞争,并企图借此减少本国的贸易逆差或者遏制其增长。

土耳其反倾销调查程序不透明,通知不及时甚至回避中国应诉企业或对应诉企业信息披露不充分,在损害幅度上也往往不做解释就直接给出结论,这些问题一直长期困扰着中国出口企业。时至今日中国企业应诉还没有能够成功推翻其指控的案例,致使现在土耳其对华实施反倾销等贸易救济措施的情况有愈演愈烈之势。而且应诉土耳其反倾销调查成本高、程序繁冗复杂,中国企业在面对土耳其越来越多的反倾销调查中,在应诉无望的情况下,面临着应诉还是不应诉的艰难抉择。

二、土耳其对华实施反倾销等贸易救济措施的成因分析

土耳其积极并频繁地对我国商品采用反倾销等贸易救济措施,其成因是多方面的,中土双方及国际上的某些因素都在中土两国经贸关系中发挥着影响。

(一) 土耳其方面的原因

1. 土耳其对华存在巨额贸易逆差,并且增长迅猛。

根据我国海关统计,2004年,我国对土耳其贸易顺差仅为22.31亿美元,但到了中土贸易

额突破百亿美元大关的2007年,这一数据就达到了91.85亿美元,占当年土耳其外贸逆差总额的19.67%,几乎是五分之一。而在此期间我国每年对土贸易顺差的年增长率都超过了40%,2006年更是达到了80.14%(见表一),增长迅猛。目前,中国已经是土耳其第二大贸易逆差来源国,仅次于俄罗斯。

几十亿美元的贸易逆差对欧美日等发达国家和一些贸易大国来说,可能没有什么太大的影响,但土耳其是一个经济欠发达、长期高通胀、高失业、高贸易逆差、高负债的中等国家(见表2),贸易逆差的大幅快速增长,给土耳其造成了巨大的经济压力。因此,如何减小贸易逆差就成为土耳其政府关心的大事,中土贸易逆差的急剧增长,自然引起了土耳其朝野各界的广泛关注。

2. 中土经济发展阶段、经济结构相似,相关产业和商品之间的同质化导致竞争加剧。

土耳其也是发展中国家,相比较而言,其自然资源较少,经济基础较弱,而且地区发展也是极不平衡,基本上呈现西高东低的态势。其工业体系,主要由轻纺、钢铁、水泥、食品加工、汽车配件加工业组成,其中,纺织业是该国实力最为雄厚的部门,每年纺织品出口占土耳其出口总额的30%以上,约占世界服装出口总额的3%,价值约200亿美元。其次,土耳其的水泥与钢铁生产带动着土耳其建筑、家电、农机等行业的发展。其主要出口

产品有食品、纺织品、棉纱布匹、皮革制品、化工品、活畜、矿产品,近几年,土耳其家电对欧出口增长也很迅速。很显然,土耳其的出口产品与我国有比较优势的出口商品具有大范围的重叠,但无论是在国际市场还是在土耳其国内市场,与我国相关产品相比在质量和价格上基本处于劣势。根据土耳其外贸署2003年底发布的消息,我国近30种商品在土耳其市场占有很高的份额,其中玩具占95%、阀门76%、电器60—70%、文具45%、眼镜50%、电脑50%、空调机50%、医疗器械55%、马具100%等。

因此,出于保护本国相关产业的考虑,土耳其政府对我国大量输土产品采取了反倾销和保障措施。而从近几年土耳其对我国商品实施贸易救济措施的商品类别上看,竞争性的相关产品是其主要部分,这其中就包括纺织品、家电产品和化工品。

3. 土耳其对华出口总额很小,土方在对华实施反倾销等贸易救济手段上没有后顾之忧。

根据中国海关统计,土耳其对华出口的商品主要集中在原材料、土畜产这些初级产品和化纤、无机化工品等附加值很低的初级制成品上。而土耳其的其他商品因为质量和价格方面的劣势,尽管中国方面做出了巨大的努力,仍然很难在中国市场立足。时至今日,除了土耳其榛子及少量玻璃制品外,土耳其的其他商品在中国市场难觅踪影。

而从两国贸易额上看,土耳其对华出口的绝对值很低(参见表 1),仅数亿美元,只有从中国进口额的五分之一至九分之一,有的年份甚至低至几千万美元。如果不是中方顾及贸易平衡,这一数值估计还会更低。同时,中国这样一个对世界各国充满诱惑的巨大市场,对土耳其来说,因为其自身发展水平的原由,只是看得见、摸得着,但却得不到,无法从中分得一杯羹。

在这种情况下,土耳其选择对华实施反倾销等贸易救济措施,中方并不可能实施“对等歧视”。从眼前看,土耳其的做法实际上是针对我国商品布下一个“无忧劫”;而作为中国对土耳其出口大项的纺织品以及中国彩电、空调就是土方选出的最好“劫材”。

(二) 国际因素

1. 十多年来,中国已经崛起成为世界头号反倾销对象国。

经过三十年的改革开放,我国已经成为名列前茅的世界贸易大国,与此同时,我国也继日本、韩国之后成为世界头号反倾销对象国。根据统计,在 1995-2006 年间,中国遭受到的反倾销调查数达 536 起,居世界第一,数量占全球总数的 28%,其中被实施反倾销措施 375 起,也位列世界第一。而 2003 年 4 月仅 130 万人口的拉美小国特立尼达和多巴哥对中国空调发起的反倾销调查更是令人震撼,其涉案金额仅仅 4.21 万美元!这种情况也进一步增加了其他国家包括土耳其对我国商品实施反倾销等贸易救济措施的可能性。

施反倾销等贸易救济措施的可能性。

2. 美欧暗中怂恿支持,是土耳其积极对华实施反倾销等贸易救济措施的一大动因。

以前土耳其所实施的反倾销和保障措施对中国影响甚微,2004 年初,在美欧的暗中支持下,对中土贸易不平衡本来就心存不满、且对“后配额”时代中国纺织品忧心忡忡的土耳其挟其“民”意,放手一搏。本来,仅就纺织品贸易问题而言,土耳其曾经参与乌拉圭回合谈判,它当然清楚纺织品一体化的潜在影响。正常情况下,它不会单独挑战 WTO 贸易自由化原则、破坏经过了近十年过渡期的纺织品一体化。但美国纺织利益集团,在美国国内利用《中国加入工作组报告书》第 242 段对我国纺织品出口设限失败之后,极力游说怂恿土耳其、墨西哥、南非等纺织品出口国的行业组织,企图形成多边压力,延长纺织品配额制度。而在美国的全力推动下、由土耳其挑头的《伊斯坦布尔宣言》一经发布,就得到了众多国家纺织业界的响应,这一结果也进一步坚定了土耳其这样做的信心。继 2004 年底单方面宣布对中国 42 类纺织品实施特别保障措施之后,2005 年,土耳其一股脑地对中国产空调等商品发起了 4 起反倾销调查和 1 起特保措施。

在这一过程中,美国、欧盟也先后宣布对中国部分纺织品实施配额措施。

(三) 我国自身的原因

之所以会造成目前这种局面,我们自身也同样存在着不少致命的缺陷和问题,并且在可以预见的将来,如果不采取有效的措施,其中的很多问题也不易获得彻底改观。这主要包括:

1. 市场经济地位陷阱。

2001 年,我国在加入 WTO 谈判的最后阶段,被迫同意在针对我国出口商品的反倾销案件中,在十五年内被视为“非市场经济”国家。其结果是,我国不断遭受着名目繁多的反倾销攻击,并在这些反倾销调查中处于极为被动的地位。这一点,被土耳其有关部门利用得十分充分,虽然我国政府与土耳其方面多次交涉,土耳其时至今日也没有给予任何一家中国企业市场经济地位,哪怕是单独税率待遇。因此,我们看到的是,在不少判例中,土耳其甚至采用日本等发达国家作为中国某类产品价值的参照国,结果是中国应诉企业被迫承受高额的反倾销税或者退出土耳其市场。

2. “窝里斗”造成的恶性价格竞争。

恶性价格竞争形成行业失范、竞争失序、企业行为失当、进退失据,结果不仅是将应得的利益直接送人,造成企业利润、国家税收的下降和我国国民福利的损失,而且直接招来国外的反倾销制裁等贸易救济措施,甚至招来“血汗工厂”的骂名,从而进一步触发企业社会责任的危机。这一点,我国的彩电、空调企业首当其冲,难辞其咎。中国企业“窝里斗”的结

果是整个行业的全军覆没,并招来外方对我国企业和国民的轻视、鄙视和不信任。更进一步,有了中方企业“免费”提供的情报,更会刺激外方加强对我国产品的反倾销等贸易救济措施的力度和频度。

3.贸易实务中的违法犯罪行为。

土耳其方面指控中国部分出口企业低开发票和开双重发票,让土耳其进口商偷逃关税,给土耳其国库造成巨额税收损失。这种行为一方面扰乱外贸秩序,导致土耳其对我国产品实施反倾销等贸易救济措施,另一方面造成土耳其有关当局对中方企业和国民的信任危机,土耳其在实施反倾销和保障调查的过程中,更不会采信中方的数据,更不会给予中国企业应有的市场经济地位,结果是害人害己,搬起石头砸自己的脚。

三、我国的对策

首先,我们要充分认识到,作为一个典型案例,土耳其对华实施反倾销等贸易救济措施,是我国作为一个国际贸易大国而不是一个国际贸易强国所遭遇的典型尴尬,是我国现阶段经济发展阶段和出口结构的直接反映。换言之,这是一个阶段性的问题,它会随着我国经济结构的调整和产业升级而逐步得到缓解。因此,我们的相关政策部门在决策的过程中,不能仅仅针对土耳其的情况来做决策,而必须树立两个观念,即全面的观念和中长期的观念。

因此,根据目前的情况,笔者认为在宏观层面:

一是要在 863 计划的基础上,国家要制定出中长期、操作性强的《产业促进规划》和《出口产品促进类目》,系统引导我国的经济结构调整和产业升级,从而从政策层面调整出口产品结构,从根本上改变我国现存的“发达国家的贸易额”与“发展中国家的贸易结构”之间的矛盾。

二是要在产业逐步升级的前提下,提高我国某些低档初级制成品,如低档成衣、纺织品的出口门槛,缓解我国与部分发展中国家的相关产业的同质竞争矛盾,维护双方传统友好的互利合作关系,实现共赢。

另一方面,由于我国是一个发展中的人口大国,地区发展也极不平衡,因此,劳动密集型产业直到可见的将来仍会在我国普遍存在。在产业升级和出口自限过程中,要加强相关产业向中西部地区的转移,依托庞大的国内市场,保障我国公民就业和国民福利。

三是要以出口推动对外投资和产业跨国转移,以平衡贸易逆差,减少贸易摩擦。仅从土耳其方面来看,要想通过货物贸易实现两国间的贸易平衡或者减少土耳其逆差,几乎没有可能。因此,在仔细研究其投资促进法、劳工法的基础上,加强对土耳其某些行业的投资和兼并是解决两国间贸易摩擦的最好办法。

四是要应对土耳其的反倾销和保障措施,要充分发挥政府

间的作用,加强我国政府与土耳其政府的沟通协调,为两国经贸关系的健康发展创造更好的条件。在具体做法上,可与土方商讨实行“一揽子”解决办法,根据土耳其的实际,采取加强两国旅游部门的合作、鼓励中国公民赴土旅游的办法,来平衡或减少土耳其的贸易逆差。

而在中观层面:

一是要加强半民间性质的行业协会建设,强化行业协会的管理、协调、组织、惩罚机制,加强行业协会与海关部门的协调,建立行业出口许可制度和备案制度,从机制上规范我国某些企业的出口行为。在应诉国外反倾销等贸易救济案件的过程中,应由行业协会协调应诉管理,遏制“窝里斗”现象的发生。

二是要在实事求是的基础上,强化与土耳其等国的单项商品价格承诺制度,化解反倾销等贸易摩擦。

三是要加强两国部门间的合作,共同打击偷逃税犯罪,维护正常的贸易秩序。

(作者单位:中国社会科学院西亚非洲研究所)

参考文献

徐寰:“走出去”需要知己知彼——陈树津出访归来谈纺织企业对外投资,《中国纺织》2005年第10期。

徐海云:多方借鉴打好反倾销之仗,《中国纺织》2004年第8期。

土耳其纺织业抵挡中国纺织品冲击,《国际纺织导报》2006年第1期。

《中国加入世界贸易组织法律文件》,法律出版社,2001年1月版。