

南非反倾销缘起与对华高密度反倾销原因探析

李 磊, 朱 彤

(南开大学 经济学院, 天津 300071)

摘 要: 南非 20 世纪 90 年代开始贸易自由化进程, 此后频繁使用反倾销保护其本国产业, 成为最主要的反倾销使用者。本文考察了南非 1995~ 2006 年对外反倾销数据, 分析了其国别以及行业特征, 指出反倾销是南非应对传统贸易保护手段弱化的工具。此外, 文章还考察了南非对中国反倾销数据, 分析其特点及原因, 提出了中国应对南非对华反倾销的策略。

关键词: 南非; 反倾销; 贸易保护; WTO

中图分类号: F753 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005- 1007(2008) 10- 0088- 05

Abstract: With the trade liberalization progress, South Africa has become one of the most critical Anti- dumping users. This paper investigates the anti- dumping data of South Africa from 1995 to 2006 and analyzes its character in respect of country distributions and industry characteristics. There is no doubt that anti- dumping has become a new trade protection tool for South Africa. Furthermore, this paper pays close attention to China, in search of the countermeasure that china could take.

Key Words: South Africa; Anti- dumping; Trade Protection; WTO

WTO 成立以来, 发达国家成员发起反倾销的比重逐步下降, 与之相对的, 发展中国家成员发起的反倾销诉讼案件有了显著增加。例如, 印度、阿根廷和南非已经取代加拿大、澳大利亚, 进入发起反倾销最多国家的前五名行列。南非自上世纪 90 年代结束种族歧视之后, 开始贸易自由化的进程, 逐步降低各种关税及非关税壁垒。但是伴随着南非贸易自由化的进程, 反倾销这种新型贸易保护手段开始泛滥, 我国则成为南非反倾销主要的针对国。目前我国正大力发展同非洲的经济贸易关系, 南非则是非洲传统的经济强国, 因此对南非反倾销调查及实施情况进行分析, 有利于我国把握南非反倾销的趋势及影响, 为我国继续发展同南非及非洲国家的经济贸易提供参考。

一、南非在全球反倾销中的地位及其反倾销缘起

南非发起反倾销次数位居所有 WTO 成员第五位, 位于发展中成员的第三位(见表 1)。1995 年至 2006 年, 南非总共发起了 200 件反倾销调查, 占

全球比例的 6.6%。从反倾销措施实施情况来看, 1995 年至 2006 年, 南非总共实施了 120 件反倾销措施, 占全球比例为 6.2%。考虑到南非 2006 年进口量占世界总进口量的比例仅为 0.62%, 南非这种反倾销的密度是比较高的。

南非是最早进行反倾销立法的国家之一, 其 1914 年《海关关税法》就对反倾销进行了规定。但由于 20 世纪 90 年代中期以前, 世界各国对南非实行严厉的经济制裁, 南非经济完全独立于国际经济之外, 因而南非与国外的倾销与反倾销摩擦也相对较少。到了 20 世纪 90 年代, 国际社会逐步结束对南非长达几十年的经济制裁。此后, 南非逐步开放本国经济, 开始贸易自由化进程。伴随本国市场开放, 外国商品大量涌入南非, 给南非国内产业带来日益巨大的竞争压力。同时由于南非不断降低关税及各种非关税壁垒水平, 南非实际有效保护率(Effective Rates of Protection)从 1993 年的 48% 降低到 2004 年的 12.7% (EDWARDS, 2005), 传统贸易保护手段对本国产业贸易保护作用日益削弱。于是, 南非转而借助反倾销措施保护其国内生产厂商免受

进口商品冲击¹。

表 1 反倾销主要发起国家(或地区) (1995~ 2006 年)

国家(或地区)	反倾销调查		反倾销措施		进口量占世界 比例(2006)	反倾销确认比例
	总数	占全球比例	总数	占全球比例		
印度	457	15. 0%	331	17. 1%	1. 41%	72. 4%
美国	373	12. 3%	239	12. 3%	15. 51%	64. 1%
欧盟	362	11. 9%	231	11. 9%	34. 27%	63. 8%
阿根廷	219	7. 2%	152	7. 8%	0. 28%	69. 4%
南非	200	6. 6%	120	6. 2%	0. 62%	60. 0%
澳大利亚	189	6. 2%	71	3. 7%	1. 13%	37. 6%
加拿大	142	4. 7%	84	4. 3%	2. 89%	59. 2%
巴西	134	4. 4%	66	3. 4%	0. 71%	49. 3%
中国	133	4. 4%	92	4. 7%	6. 39%	69. 2%
土耳其	109	3. 6%	107	5. 5%	1. 02%	98. 2%
全球总数	3044		1941			63. 8%

数据来源: WTO 统计数据。

二、南非反倾销所涉及产业分析

进一步考察南非反倾销所涉及产业,发现南非反倾销所针对产业相对集中。根据 WTO 分类,1995~ 2006 年,南非反倾销最集中的产业类别为 XV 类普通金属及制品,调查数为 52 件(占调查总数 26%),措施数为 30 件(占措施总数 25%);其次是 VII 类塑料和橡胶制品,调查数为 34 件(占调查总数 17%),措施数为 23 件(占措施总数 19. 2%);再次是 VI 类化工产品,调查数为 27 件(占调查总数 13. 5%),措施数为 18 件(占措施总数 15%)。

以上三个产业均是南非的支柱产业,这是南非反倾销集中于以上三类最主要的原因。

南非金属冶金行业总体规模大,经过近年来不断地合并、重组和扩大,企业的垄断性也逐步加强。例如南非钢铁工业有限公司(ISCOR)是南非最大的钢铁厂,能满足南非所需碳素钢的 3/4。合资兴建的哥伦布不锈钢工程是世界最大的不锈钢生产项目,这使得南非成为世界第 6 大不锈钢生产国。理查德湾的阿鲁萨夫铝冶炼厂将成为世界最大的炼铝厂。企业垄断力的加强以及财力的雄厚使得南非金属冶金行业能够对政府进行有效的游说,促使政府对其进行贸易保护。

南非化工业规模在世界范围内虽然很小,但却对本国的 GDP 和制造业做出显著贡献。历史上,南

非化工业主要因服务采矿业发展起来,随后建立起硫酸、氮肥和氯碱工业。此后又依附煤炭副产品加工业的发展,逐渐建立起高分子化工和多样化的下游产业部门。2003 年,南非位列全球第 25 大化学工业国,国内化工业占 GDP 的 4. 1%,占制造业产值的 21%,就业人数约 17. 5 万。南非政府一直以来积极推动化工产品出口。2001 年出口约 200 亿兰特,占出口总额的 10% 左右。但是,南非在种族隔离时期因受国际制裁而孤立于国际市场之外,再加上生产及运输成本较高,南非化工产品国际竞争力不强,在努力扩大出口的同时,化工产品的进口量也比较大,2001 年进口化工品约 250 亿兰特。塑料行业的情况与化工产业类似,2004 年,塑料产业的产值占 GDP 的比重超过 6%,预计产值可达 800 亿兰特,从业人员超过 15 万人,但是塑料产业的竞争力同样较弱,产品主要以低端产品为主。

为了保护国内支柱产业的发展和保证就业,南非政府对以上三个产业的贸易保护十分积极。但是随着南非贸易自由化进程,南非传统贸易保护手段对各产业的效果在逐步降低。例如 1994~ 2004 年,南非基础钢铁和金属制品的简单平均关税分别下降了 4. 7% 和 9. 0%,基础化工和其他化工的简单平均关税分别下降了 6. 1% 和 10. 4%,而塑料制品的简单平均关税则下降了 7. 1% (EDWARDS, 2005) (见表 2)。在此种情况下,反倾销这种新型的贸易保护手段被南非政府和企业所广泛采用。

¹ 根据 Feinberg and Olson(2005) 的实证分析显示,那些同意进行大规模关税消减的国家往往更有可能采取反倾销手段去保护本国的产业。

表 2 年南非各产业简单平均关税下降幅度(1994~ 2004)

产业	百分比	产业	百分比	产业	百分比
采煤	0.0%	木制品	5.3%	其他金属	6.3%
金矿及铀矿	9.1%	纸	4.5%	钢铁制品	9.0%
其他采矿业	1.9%	印刷	9.8%	装备制造	6.4%
食品	9.5%	冶炼	8.2%	电力	9.6%
饮料	17.7%	基础化工	6.1%	通讯	17.2%
烟草	11.3%	其他化工	10.4%	科学实验	10.8%
纺织	17.5%	橡胶制品	7.1%	汽车	9.1%
服装	25.2%	塑料制品	8.5%	其他交通工具	10.2%
皮革	11.5%	玻璃	8.6%	家具	11.2%
鞋	17.2%	基础钢铁	4.7%	其他工业	16.6%

数据来源: 转引自 EDWARDS(2005)。

三、南非反倾销所涉及国家(或地区)分析

从南非反倾销所针对的国家(或地区)来看, 中国首当其冲。1995 年至 2006 年, 中国总共被发起反倾销调查 26 件, 占南非反倾销调查总数 13%; 最终被实施反倾销措施 14 件, 占南非反倾销总数 11.67%, 反倾销的执行率为 54%。占南非对外反倾销数第二位是印度, 反倾销调查数为 20 件(10%), 反倾销措施数为 12 件(10%)。排 3~ 10 位

的分别是韩国、德国、中华台北、印尼、美国、巴西、香港和马来西亚。

南非反倾销的地区分布同样与南非实际有效保护率的下降程度相一致。根据 EDWARDS(2005) 的计算, 南非对中国产品的实际有效保护率从 1993 年的 37.3% 下降到了 2004 年的 10.9, 下降了 19.2%。同时间段, 南非对印度的实际有效保护率从 47.8% 下降到了 29.1%, 下降了 12.6%。由于实际有效保护率大幅度下降, 南非针对这两个国家发起的反倾销远超过平均水平。

表 3 南非针对不同地区的反倾销(1995~ 2006 年)

	中国	印度	韩国	德国	中华台北	印尼	美国	巴西	香港	马来西亚
申请数	26	20	15	11	10	9	9	8	7	7
占总数比例	13.00%	10.00%	7.50%	5.50%	5.00%	4.50%	4.50%	4.00%	3.50%	3.50%
确认数	14	12	16	8	5	5	5	3	4	2
占总数比例	11.67%	10.00%	13.33%	6.67%	4.17%	4.17%	4.17%	2.50%	3.33%	1.67%

数据来源: WTO 统计数据。

表 4 南非与不同地区实际有效保护率下降幅度(1993~ 2004) (单位: %)

	中国	印度	韩国	德国	中华台北	印尼	美国	巴西	香港	马来西亚
1993	37.3	47.8	9.1	6.8	10.9	16.6	5.4	13.3	7.9	14.6
2004	10.9	29.1	12.7	4.5	8.7	6.9	3.8	13.5	6.5	7.2
减少幅度	- 19.2	- 12.6	3.3	- 2.1	- 2.2	- 8.3	- 1.5	0.2	- 1.4	- 7.4

数据来源: 转引自 EDWARDS(2005), 中华台北、香港和马来西亚为作者根据 EDWARDS(2005) 计算。

四、南非对华高密度反倾销的原因

如前所述, 中国一直是南非反倾销所针对的主要国家。进入 21 世纪之后, 南非反倾销总数趋于下降的同时, 针对中国的反倾销却仍然保持高密度。例如 2005 年, 南非就对中国发起 5 件反倾销调查,

占当年南非反倾销调查总数的 22%。依据表 5 南非对华反倾销清单, 同南非对外反倾销所针对的产业分布特点一样, 南非对华反倾销的产品也以钢铁和化工塑料为主。针对这三类产品, 南非 1990~ 2006 年总共对中国发起 18 件反倾销, 占南非对华反倾销总数的 48.6%, 除此以外南非还针对玻璃产品和纺织品分别对华发起 5 次反倾销, 均占南非对华反倾销总数的 13.5%。

南非对华反倾销较为密集的原因除了以上提到的原因外, 还具有以下几点因素。

1. 中国企业在南非市场的恶性竞争

中国企业出口的鞋类、服装、箱包、五金工具等轻纺和机电产品在南非市场有一定占有率, 但附加值不高、档次偏低, 产品主要针对中低档消费市场, 商品在南非销售无法形成规模。中国企业多采取低价策略, 没有形成良好市场局面。再加上很多中国企业在南非市场推销的产品在档次和性能方面十分类似, 造成多头经营, 被迫进行价格战, 抢夺市场, 不仅使自己惨遭损失, 也破坏了当地市场, 更给南非政府对中国反倾销提供了借口。

2. 南非不承认我国的“市场经济地位”

南非在 2004 以前的反倾销调查中, 不承认中国是市场经济国家, 仅允许中国企业单独申请市场经济地位。企业在单独申请市场经济地位时, 需要证

明无论过去还是现在, 企业在获得生产投入、不动产、设备时均无政府干预, 企业运输是在市场条件下进行的。此外, 企业还需要提供以下信息: 工人工资、生产和销售决策、销售价格形成机制, 外汇是否可自由兑换, 政府是否可以任命企业高级管理人员以及政府在企业持有的股份等等。非市场经济地位导致南非反倾销当局可以按照第三国或替代国的价值来确定我国产品正常价值。这给了南非反倾销调查当局很大的自由裁量权, 导致裁决随意性。2004 年, 南非政府正式承认中国市场经济地位, 承诺将在今后反倾销调查中按照 WTO 通行规则确定中国出口产品正常价值。但是, 长期以来南非仍未根据该承诺修改其相关法律法规。南非国际贸易管理委员¹对中国出口产品进行反倾销调查时仍使用过去的方法。

表 5 南非对华反倾销清单(1990~ 2006)

序号	被调查产品名称	立案日期	序号	被调查产品名称	立案日期	序号	被调查产品名称	立案日期
1	玻璃纤维	2006	14	贝式钢球	2000	27	初石蜡	1993
2	轮胎	2005	15	玻璃珠	1999	28	铲镐叉耙	1993
3	车用钢化玻璃	2005	16	大蒜	1999	29	透明平板玻璃	1993
4	导爆索和雷管	2005	17	扑热息痛	1998	30	铸铁管件	1993
5	不锈钢焊缝管	2005	18	紧固件	1998	31	扑热息痛	1992
6	聚苯乙烯	2005	19	浮法玻璃	1998	32	锄头	1992
7	钢制车轮	2004	20	丙纶毯	1998	33	松香	1992
8	玻璃纤维	2003	21	不锈钢餐具	1997	34	男女内衣	1991
9	锻造钢球	2003	22	拔染印花布	1996	35	毛巾	1991
10	丙烯酸织物	2003	23	PVC 尿布垫	1996	36	聚酯纤维编织布	1991
11	钢球	2001	24	螺旋密封胶带	1996	37	自行车	1990
12	钢丝绳缆	2000	25	铝制餐具	1995			
13	门锁	2000	26	鞋	1994			

数据来源: 中国商务部。

3. 申诉企业具有市场的垄断性

南非有些企业在市场上具有一定的垄断性, 它欲凭借其垄断地位维持国内市场的供求紧张状况, 进而抬高产品价格。由于进口产品优质低价, 进口产品与当地垄断企业的竞争降低了价格, 威胁了生产商的国内垄断地位。因此, 南非垄断企业对进口产品发起反倾销申述, 很可能是该公司希望继续维持其国内市场垄断地位的一项措施。例如 1996 年螺旋密封胶带反倾销案。案件中的申诉方 RIC 是南非关税同盟中唯一的螺旋密封胶带生产商。其产品生产工艺落后, 产量不足以供给国内需求。但是

它欲凭借其垄断地位维持国内市场的供求紧张状况, 进而抬高产品价格。再如 2000 年钢球反倾销案。在中国钢球打入南非市场之前, SCAW MET-ALS 公司是南非最大和唯一的矿用钢球供应商, 在南非处于绝对垄断地位。由于南非申诉方垄断地位的存在, 其自然具有国内产业代表性; 而且在提供对价格影响的各项因素的指标时, 具有绝对性, 少数企业的成本水平就代表了整个国内产业。尤其在中方企业不应诉的情况下, 确定倾销幅度时, 申述方的资料更成为国际贸易管理委员会唯一的裁定依据, 这于中方是十分不利的。

¹ 2003 年 7 月 15 日, 根据新通过的《国际贸易管理法》, 南非国际贸易管理委员会(简称 ITAC) 取代原税贸属正式成立, 成为南非主管反倾销的调查机构。ITAC 是南非贸工部的一个司局级单位, 共有 8 名委员, 其主席直接由总统提名并任命。其职能除了继续处理南部非洲关税同盟地区的反倾销和反补贴案件外, 还负责进出口管理、许可证管理、关税体制改革、产业优惠政策的管理和监督, 并有权要求当地进出口商提供其商业活动的信息。

4. 中国企业应诉不积极

1998年浮法玻璃反倾销案, 本案中共有3家涉案企业, 仅一家应诉。1998年南非对华醋酐倾销案, 在损害的认定过程中, 大部分对南非产业影响的评价均针对法国和美国, 而几乎没有针对中国的个别评价, 中国只是受牵连出口国。但由于中国企业不应诉导致了中国产品遭受明显不公平裁定。2003年南非对华丙烯酸织物反倾销案, 在本案中, 所有涉案企业只有一家企业应诉, 最后除应诉企业享受零税率外, 其他企业加征11.91兰特/千克的反倾销税。从产品的出口价格判断, 此税率接近1000%。

五、我国对南非对华反倾销应采取的因应策略

首先, 规范出口秩序, 防止出口量突然大量增加。我国应注重调整企业出口结构, 避免出口产品的流向过于集中, 同时要实现年度的平稳增长, 避免突然过快增加。例如1993年石蜡反倾销案, 石蜡是中国化工产品中大宗出口的商品之一, 中国一直通过独家代理对南非出口。但从1993年开始, 出口经营权进一步放开, 不同出口公司通过多种渠道向南非低价出口, 导致南非对中国出口石蜡发起反倾销诉讼。因此, 中国相关部门、企业应引以为鉴, 规范大宗出口品的出口秩序。

其次, 提高产品等级, 避免低价竞争。我国作为出口大国, 应加快产业升级, 向产业链的高端发展, 走优质品牌路线, 放眼于与各个贸易伙伴国的长远合作与发展, 避免在国际市场上的恶性低价竞争。低价多量的竞争策略不仅挤压企业利润空间, 而且极易遭致进口国反倾销诉讼。1994年至1995年间, 中国铝制品对南非的出口量激增16%, 同期出口价格却下降43.2%, 出口总价值只增加了4.7%。这就是说, 由于出口价格的下降, 出口量的大幅增加并没有给中国企业带来出口价值的同比例增加。而且一旦被裁定倾销, 则企业会失去艰难开拓的国外市场。

第三, 积极应诉, 充分发挥行业协会的组织协调作用。在南非对华反倾销案中, 中国企业应诉的积极性明显不高, 究其原因, 主要存在以下几个方面的问题: (1) 涉案金额不高; (2) 企业规模分散、数量众多且单个企业的产值不大, 不愿付出高额的诉讼费应对繁琐耗时的调查程序; (3) 出口企业多数没有自

己的品牌, 靠的是贴牌出口, 因而在一定程度上应诉意识淡漠。此种情况客观上需要行业协会出面联合企业共同应对。行业协会应本着平等互利、友好协商的精神, 积极配合进口国反倾销机构的调查, 争取通过友好协商解决。如果协商不成, 则应联合企业积极应诉。纵使不能胜诉, 也可以征得进口国政府的理解, 在裁定反倾销幅度时做出客观公正的判断, 将损失降到最低限度。总之, 行业协会应充分发挥其沟通者、组织者的优势, 将企业联合起来据理力争, 同时加强与进口国的沟通与理解, 争取案件的最好解决。当出口企业或者是国内某行业遭遇国外反倾销调查时, 应齐心协力、团结一致, 采取共同措施, 充分展开联合手段进行有效抵制。

第四, 建立合资企业, 规避反倾销壁垒, 争取与当地企业一同成长。南非的贸易伙伴主要为欧洲国家, 但近年来南非同亚洲国家的贸易发展也十分迅速。我国企业应该抓住这一历史机遇, 积极开拓南非市场, 在南非建立合资企业, 与当地经济一同成长。这不仅可以避免企业扰乱出口秩序短期行为的出现, 规避进口国的反倾销壁垒, 而且可以通过互利合作与当地政府建立起长久的合作关系, 真正使中国企业走向世界, 成长为一流的跨国企业。

第五, 积极动员南非进口商为做好辩护准备充分的证据。做为南非当地企业, 南非进口商的证据同当地生产商同样具有说服力; 同时, 他们也为南非反倾销当局做出最终裁决时提供了另一个考虑的视角: 即不合理的裁决在保护南非生产商的同时也将影响其他南非进口企业, 这将使税贸署权衡考虑并做出更加合理的裁决。所以, 在遭受反倾销调查的初期, 出口商应该积极与进口商联络, 进行紧密的配合, 更有效地应对反倾销。

参考文献:

- [1] Miranda, Jorge, Raul A. Torres, and Mario Ruiz. The International Use of Antidumping[J]. Journal of World Trade, 1998, 32(5): 5-71.
- [2] Prusa, Thomas J. On the Spread and Impact of Anti-dumping[J]. Canadian Journal of Economics, 2001, 34(3): 591-611.
- [3] 高虎城. 国外对中国产品反倾销反补贴保障措施案例集(亚非卷第2册)[M]. 北京: 中国对外经济贸易出版社, 2006.
- [4] 潘悦. 反倾销摩擦[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.