



■ 本版撰文 本报记者 范丽敏

蜂蜜产业观察(中)

博弈中的中美蜂蜜贸易战争

在《蜂蜜战争》这款游戏中,饥饿的泰迪熊乘着降落伞从天而降,他们将抢夺美味的蜂蜜。而小蜜蜂们则利用自己的尖刺,让泰迪熊们尝尽苦头,保卫珍贵的蜂蜜和蜂巢。

游戏外,全球数一数二的蜂蜜出口大国——中国,与蜂蜜消耗量最大的国家——美国,已经进行了长达20年的“蜂蜜战争”。

美国征高额反倾销税 中国企业从积极应诉到选择沉默

“中国蜂蜜企业很难进入美国市场,因为他们要征收高额反倾销税。”在接受《中国贸易报》记者采访时,东方巨人集团(中国)有限公司董事长、顾寿园(北京)蜂产品有限公司总裁陈红军表示。

2012年11月19日,美国国际贸易委员会(ITC)再次作出日落复审裁定,若撤销现有的对中国进口蜂蜜的反倾销税令,很可能会在合理的、可预见的时间内涉案产品继续对美国国内相关产业造成实质性损害,从而决定继续对从中国进口的蜂蜜征收巨额反倾销税。

“这意味着,美国将继续维持目前的反倾销税率,其中除对浙江、江苏、上海、安徽、河南、内蒙古等地的少数几家中国蜂蜜生产商征收25.88%至57.13%的税率外,中国其他蜂蜜生产商普遍将被征收高达183.8%的反倾销税(即每千克蜂蜜被征收2.63美元税额)。”陈红军说。

所谓日落复审,是指在征收产品反倾销税5年后,相关机构进行复查以确定未来是否继续征税。根据世贸组织反倾销协议的规定,任何最终反倾销税,均应自征收之日起5年内终止。日落复审将决定反倾销税是继续生效、延伸、提高税率,还是终止。

对于美国的第二次日落复审裁定,没有一家中国企业应诉。

对此,一位了解美国蜂蜜反倾销案的业内人士在接受记者采访时解释说,这是因为长期以来,美国商务部对待中国蜂蜜企业采取很多不公正的做法,并且一直都没有改变。

“规则未变,应诉又有何用?”上述业内人士举例说,比如,美国商务部在复审中不接受中国提供的替代国参考价格,而是一直采用非常高的印度原蜜价格作为替代价格,并且对中国蜂蜜的审查非常严格,造成中国蜂蜜企业在复审时取得的税率一直不理想。

“在综合权衡利弊之后,中国企业选择了集体沉默。”业内人士说。

事实上,中国蜂蜜企业的应诉积极性,在第一次

日落复审时已经显得明显不高。

对于6年前的那次应诉,上述业内人士坦言,当时中国食品土畜进出口商会想组织企业应诉,以改变日落复审的裁定。“然而,大多数企业已经信心不足,经过综合考虑,纷纷决定放弃应诉。”该业内人士解释说,这是因为胜诉的可能性不大:一方面,在美国对华几百件反倾销案件中,日落复审阶段打赢的仅有几个,胜诉的概率比较低;另一方面,美国蜂蜜业界态度十分强硬,希望将限制中国蜂蜜进口行动进行到底。

上述业内人士告诉记者,虽然经过这两次日落复审,中国企业信心渐失,但在2000年,美国向中国发起反倾销调查时,不少企业还是非常积极的。

2000年9月29日,美国两家蜂蜜协会分别向ITC和美国商务部递交了起诉书,指控中国对美国市场倾销蜂蜜,起诉倾销幅度为169%至183%。

“当时,中国食品土畜进出口商会组织了十几家企业应诉,包括在美国国际贸易法院提起相应诉讼。”该业内人士告诉记者,在美国商务部2001年9月28日公布的终裁结果中,应诉企业税率为25.88%至57.13%,而其他未应诉蜂蜜厂商的税率则高达183.8%。

“在这一过程中,中国商务部曾多次与美国商务部就此案进行接触,中美蜂蜜业界也曾试图通过协商的方式来解决,但一直未取得预期效果。”上述业内人士说。

中国企业“灰色通关”美国严格审查

为了躲避美国的高额反倾销税,不少企业不得不在产品包装和提货单上做手脚,将蜂蜜改头换面,或以果汁、糖浆和甜味剂等产品的名义进入美国;此外,他们还利用转口贸易、注册多家公司、小批量进口等多种“灰色通关”方式,将中国蜂蜜出口到美国。

一宗被揭发的案件中这样描述了中国蜂蜜的“灰色通关”:来自中国大陆、中国台湾和美国加利福尼亚州的商人们,故意把装有中国进口蜂蜜的货柜桶标示为“米果糖”;通关以后,这些“米果糖”在仓库里被再次换标,重新封装成琥珀蜂蜜,然后出售给美国消费者。

“灰色通关”的曝光,在今年2月达到了高峰。

据彭博新闻社报道,2月20日,美国海关下属的移民和海关执法局(USICE)宣布破获“有史以来最大的反倾销刑事案件”,该案指的是一宗大量中国蜂蜜在进口美国时伪装成来自其他国家蜂蜜的案件。

“蜂蜜行业因反倾销欺诈而受到了攻击。”美国入境和海关执法局副局长丹尼尔·拉格斯代尔表示,这

改换配方,用其他甜味剂代替蜂蜜,从而使美国市场上蜂蜜销量大跌,这同样损害了美国蜂农的利益。

美国这种通过控制国外蜂蜜进口,保护本国蜂农利益的做法,其实不仅仅是针对中国。

美国是全球最大蜂蜜消费国,本国生产的蜂蜜远远无法满足本国的需要。因此,美国每年都从越南、印度、阿根廷、墨西哥、智利、乌拉圭、巴西、埃及、德国、法国、罗马尼亚、保加利亚、波兰等国进口蜂蜜,是全球第二大蜂蜜进口国。

由于美国蜂蜜本身价格高,就算控制了从中国蜂蜜进口,也依然还是会有物美价廉的国外厂商蜂蜜供给美国市场。因此,美国与阿根廷、墨西哥等国之间的蜂蜜贸易同样是摩擦不断。

倾销与反倾销,是挑战,更是一种游戏,双方在游戏规则框架下,尽量寻找对自身有利的东西。

起案件只是该局调查的商业欺诈案的“冰山一角”。

这项调查源自2008年开始的“蜂蜜门计划”,分为两个阶段:在第一阶段,联邦当局指控14人涉嫌逃避约8000万美元的反倾销税;最新阶段的调查结果导致美国最大的两家蜂蜜供应商,得克萨斯州的Honey Solutions(第一蜂蜜控股公司)和密歇根州的Groeb Farms(格罗布养蜂场公司)与政府达成延期诉讼协议,并分别支付了100万美元和200万美元的罚款。

美国政府针对中国蜂蜜执法时,经常采取“钓鱼”的做法。诸如Honey Solutions日前宣布,会积极配合美国执法部门的侦查工作,提供卧底采购总监的职位,以引诱不法商人上钩。

这种“钓鱼”的侦查方式,本来多用于走私、贩毒、造假、贩卖军火等犯罪领域,假扮成交易方的警察,用秘密录音等方式获取嫌疑人的罪证。

而对于商人们铤而走险的行为,陈红军在接受记者采访时说,其实商人们采用转口贸易的方式向美国出口中国蜂蜜,不仅需要缴纳叠加关税,以及由此带来了航运、人力成本等流通环节的费用,而且还要承担高额罚款的风险,因此,利润并不比走私出口渠道所得高多少。

中国新出口商“买磅”美国设置门槛

美国虽然从2001年开始对中国蜂蜜征收高额反倾销税,使得从中国进口的蜂蜜数量一度下跌,但在随后的三四年中,中国对美国蜂蜜出口量却稳步回升,反倾销并未阻止中国蜂蜜进入美国市场。

为什么?

“这是因为在最初几年中,一直有层出不穷的中国新出口商在美国商务部做复审,而且一直能够成功‘买磅’。”上述业内人士告诉记者。

所谓新出口商复审,是对新出口商提出的复审申请进行审查的程序。

“当时,新出口商随时可以参加复审,并且在美国商务部对其终裁出台之前,可以在保险公司的担保下,不用交纳最高税率的保证金,也就是以零税率向美国出口中国蜂蜜,这就是‘买磅’。”业内人士介绍说,实际上,新出口商只要交给保险公司一些费用就可以出口了,且数量没有限制。

这一根据来自美国《乌拉圭回合协定执行法》。该法规定,复审机关一旦立案复审应当立即通知海关,允许进口商为新出口商的每一单进口被调查产品提供保函或其他担保而不用交纳现金保证金。

然而,包括美国养蜂组织在内,所有行业起诉方都发现了这一漏洞,遂向美国国会呼吁,要求停

止“买磅”。

为此,2006年,美国取消了《乌拉圭回合协定执行法》中的上述规定。

“自此,中国新出口商逐渐失去了对美出口蜂蜜的优势,中国对美出口蜂蜜量锐减。”上述业内人士说。

美国挑起事端 中国与其达成和解

当然,在20年的中美蜂蜜战争中,也曾有成功达成和解的例子。

中美蜂蜜贸易摩擦始于1993年。当时,美国养蜂者联合会和美国蜂蜜制造者协会利用406条款(是指美国国会效仿了例外条款的模式,制定了专门针对非市场经济国家进口货物的特殊例外条款,即市场干扰条款)来阻止从中国进口蜂蜜。

考虑到此案涉及出口金额达上千万美元,美国商务部在初裁时采取了不公平的裁决方式,确定倾销幅度达125%。ITC也作出了肯定性初裁,裁定中国对美国出口蜂蜜存在低价倾销行为,并对同类产业构成损害。

“由于406条款要求政府要考虑美国消费者的利益,因此中国聘请律师,成功争取到了美国消费者的支持,让美国消费者给政府施压。”上述深谙美国蜂蜜反倾销案的业内人士告诉《中国贸易报》记者。406条款下的调查后来被迫中止。

一年后的1994年,美国养蜂者联合会和美国蜂蜜制造者协会又利用反倾销法,再次起诉中国出口蜂蜜以低于公平价值的价格向美国市场倾销。

该业内人士说,这次中方用同样的办法,迫使美国商务部接受了中美双方政府签订的中止协议(SUSPENSION AGREEMENT),停止了反倾销调查。

所谓中止协议,即中国出口商完全依照美国商务部规定的数量和价格出售蜂蜜。协议规定,年度出口量为4392.5万磅,按美国蜂蜜市场增长情况,出口量的调整最多不超过年度配额量的6%。

而在价格方面,中止协议规定,参考价格是相当于在最近6个月美国从其他国家进口蜂蜜的单价的加权平均价的92%。中国政府应保证出口价格相当于或高于此参考价格,并提供有关合同书和价格资料,以便商务部核实。

“蜂蜜反倾销案是中美政府之间用中止协议条款来处理反倾销事件的第一个案件,是解决双边贸易摩擦的一个很好的方式。”上述业内人士说。

不幸的是,2000年8月1日,该中止协议自动终止,随后而来的就是十几年的高额反倾销税。

蜂蜜之战谁是赢家?

在漫长的中美蜂蜜贸易战争中,中国对美蜂蜜出口历经波折,其中虽然也有出口量增加之时,但总体来说还是逐年下降。

来自海关的统计数据表明,过去,美国曾是中国蜂蜜第二大出口市场。可是到了2012年,中国出口美国的蜂蜜数量与金额已经跌出中国蜂蜜出口前十的位置。

毋庸置疑,美国利用征收高额反倾销税以控制中国蜂蜜出口到美国市场的目的,基本达成。

此外,美国对中国蜂蜜征收高额反倾销税的另一目的是,提高美国国内蜂蜜价格,以保护本国蜂农的利益。

然而,供求关系严重失衡,会导致出现了负面结果。

2001年至2002年,当美国刚刚对中国蜂蜜征收高额反倾销税时,中国还没有出现一家新出口商成功实施“买磅”,导致中国对美国出口蜂蜜数量大跌,美国市场上的蜂蜜由于量少而价格不断攀升,甚至创历史新高,每吨达到3000美元。结果,许多烘焙业开始

民一般追赶花期,而是将蜂箱放在自己的地里不动,仅让蜜蜂采集附近的花蜜,一般一年只采一季,所以虽然蜂群量很大,但往往产量较低。再加上人工成本,美国蜂蜜成本较高。

当然,中美之间产品的成本差异,不仅仅体现在蜂蜜上,还有鞋帽、服装等产品。因此,中美之间的倾销与反倾销调查,总是频繁上演。

路透社报道认为,这反映了世界上最大的两个经济体之间的贸易关系紧张。

也有人认为,美国挥舞反倾销大棒,其实是为了实现政治目的。

无论如何,对于美国对中国蜂蜜出口采取的歧视性做法,中国商务部原新闻发言人姚坚曾在2010年公开表示抗议,“这对中国企业来说是极不公平的”。

中国政府还多次强调,坚决反对美方任何一种助长贸易保护主义的做法,希望美国政府恪守反对贸易保护主义承诺,共同维护自由、开放、公正的国际贸易环境,以更加理性的方法妥善处理贸易摩擦。

美国养蜂组织对中国蜂蜜发起的反倾销调查,本身就是错误的。因为反倾销成立的其中一个前提是销售价格低于生产成本,而对于一个国家所有出口商的反倾销指控,则意味着对该国政府操纵倾销的指控。

事实上,中国还不被美国承认是市场经济国家,几乎所有的蜂蜜企业都是民营企业,即使有国有企业,也是自负盈亏。试想,自负盈亏的企业怎么可能以低于成本的价格向美国出口蜂蜜呢?

至于美国所认为的中国蜂蜜价格低于成本价、损害美国蜂农利益等,只能归咎于“美国蜂农太懒惰、中国蜂农太勤劳”。

“只能不停地迁徙,去守住下一片初晴花季。”这是中国蜂农生活的真实写照。

而美国蜂农并不像中国蜂农那样,从南到北如牧