

编者按:2016年2月19日,美国商务部发布公告,决定对自中国进口的卡客车轮胎发起“双反”调查。2017年1月24日,美国商务部作出终裁,最高税率超过80%;2月22日,美国国际贸易委员会(ITC)发布损害终裁,认定中国输美卡客车轮胎并未对美国内产业构成实质性损害或损害威胁。历经背水一战,中国轮胎业终于迎来首次胜诉。

本版撰文 本报记者 姜业宏

中国轮胎业首迎对美“双反”胜诉

无损害结果是怎样取得的?



这次案件自发起之初,就给了中国企业一个“下马威”。据北京金诚同达律师事务所合伙人徐铮介绍,本案的申请方是美国钢铁工人联合会,因涉及政治因素,使得抗辩难度上加难。“美国钢铁工人联合会手里握有工会组织的力量,掌握着很多选票,对美国政府以及议会都有相当大的影响力。因此,该联合会发起的贸易案件中输的情况可谓凤毛麟角。”

行业协会敢为先

“去年,刚得知美国发起‘双反’调查的时候,行业整体应诉积极性不高。”中国贸促会法律事务部相关负责人在接受本报记者采访时表示,在此之前,几乎所有类型的中国轮胎产品都遭到了欧美的反倾销、反补贴调查,企业出口份额减少,行业整体压力较大。加之以往应诉结果不尽如人意,高额的应诉费用和较大的应诉风险令不少涉案企业望而却步。

“即便如此,国内企业如果彻底放弃应诉,就只能被动接受更坏的结果。”该负责人说,即使在当时

看来胜诉的概率不大,只要企业选择应诉,仍有一丝希望。

“因此,我们在商务部贸易救济调查局的指导下,联合中国五矿化工进出口商会和中国橡胶工业协会,积极寻找证据材料,鼓励企业重树信心,坚决支持中国轮胎企业积极应诉。”

2016年2月19日,几乎在美国商务部发布公告的同一时间,中国贸促会法律事务部、企业权益保护中心会同中国五矿化工进出口商会、中国橡胶工业协会联和举办的美国对华卡客车轮胎“双反”应诉协调会暨中国贸促会经贸摩擦应对(轮胎行业)培训班在北京召开,拉开了中国轮胎行业“一致对外”的序幕。当天,共有来自山东、浙江等地的70余家主要涉案企业参会。

“可以说,没有开始积极地组织应诉,就不会有今天的成绩。”中国贸促会经贸摩擦法律顾问委员会专家、高朋律师事务所高级合伙人张毅表示。

裁决不利 背水一战

今年1月24日,美国商务部终

裁认定从中国进口的卡车和公共汽车轮胎存在倾销和补贴行为,中国相关厂商的倾销幅度为9%和22.57%,补贴幅度为38.61%、52.04%和65.46%,美国商务部将通知美国海关对中国出口的上述产品征收相应的保证金。对此,中国商务部贸易救济局局长王贺军回应称,裁决极其不公平,严重损害中国的利益。“我们不愿意看到双方打贸易战,但如果权利受到侵犯,中国也将采取必要行动”。

当时,距离对中国出口轮胎征收“双反”关税只剩下最后一步——由美国国际贸易委员会(ITC)最终裁决中国出口产品是否对美国构成行业损害。

“在美国商务部终裁不利的背景下,我们希望带领行业利用好最后机会。”上述贸促会法律事务部负责人表示,面对美国商务部的不利裁决,全行业再次合力应对ITC的行业损害调查,可谓背水一战。

在负责本案行业损害抗辩代理律师徐铮看来,应对美国“双反”调查,除案件本身外,还要面临美

国不给国有企业单独税率地位、坚持成本计算中使用“替代国”等多个难以突破的不合理规则。而在这些问题上,行业协会往往能够发挥独特作用。对涉案企业来说,如果能积极应诉并抗辩到底,最终是能够伸张正义的。

“无损害”理由充分

“我们调查发现,美国国内相关产业实际运行良好,这也是我们的抗辩基础。”徐铮说,数据显示,美国国内产业整体开工率比较高,产能有所扩张,其国内产业并没有受到损害。

本案的申请方是美国钢铁工人联合会,他们的主要立场是中国轮胎严重伤害了美国的轮胎企业以及工业人员,并据此提出中国轮胎损害了美国产业。“实际上,美国轮胎产业工人失业率提升等现象是其本国生产商进行产业结构调整 and 全球化布局的结果,美国生产商仅在国内留下附加值高、机械化程度高的企业,必然会淘汰落后产能。因此,美国轮胎企业及工业人员受

到损害并不是因为中国产品低价倾销所致。”

“此外,中国生产的卡客车轮胎与美国产品在实际生产、销售过程中并不具有竞争关系,中国产品在美国市场上基本处于较低的第三等级,但美国消费者多会选择本土可多次翻新使用、知名度较高的产品。总体而言,中国轮胎和美国产品并不处于一个水平、档次。”徐铮表示。

背水一战,稳扎稳打,最终迎来胜利,可以说这是意料之外、情理之中了。

徐铮还提醒企业,本案胜诉后,中国产品进入美国有了更大的空间和优势,很可能产生出口量迅速增加,并伴随低价、无序竞争行为。“这是不可取的,一些中小型企业产量大,但产品性能低,如果再走低价竞争的道路,一旦美国启动新一轮调查,就容易授人以柄,对中国产业非常不利。如今,国内双钱、赛轮等大型企业已经在逐步提升产品等级。建议国内企业也往这个方向发展,逐步转型升级,提升产品性能。”

商务部:裁决符合客观事实

近年来,美国对中国生产的各类轮胎产品不断发起“双反”调查,中国轮胎在其他国家、地区市场也接连受限。今年2月底,百余家中外轮胎企业终于松了一口气,中国轮胎业首次在应对美国“双反”调查中胜诉,中国未来输美的卡客车轮胎将不再被征收反倾销和反补贴税。

“裁决符合客观事实”。商务部贸易救济调查局局长王贺军对美国国际贸易委员会(ITC)做出

的客观公正裁决表示赞赏。他说,这一案件涉及我国对美出口轮胎企业100多家,就业10万人,主要受影响地区为山东省。通过有关商会、协会、企业和律师的密切合作,历时一年,成果来之不易。案件的胜诉反映了我国企业维权意识和抗辩能力的提高以及在国际经贸中话语权的提升。

王贺军指出,中美之间的轮胎贸易是互补的,两国产品有差异,用途不同,中国输美卡客车轮胎有效

满足了美国国内不断增加的市场需求。希望两国轮胎产业加强对话与交流,有效管控贸易摩擦,共同维护开放、公平的贸易环境,实现互利共赢,增进两国人民的福祉。

据了解,美国是我国轮胎最大的出口市场,产品包括卡客车轮胎、乘用车及轻卡车轮胎和非公路用轮胎,卡客车轮胎在其中占比最大。其他两大类产品已被采取贸易救济措施。近几年,美国持续针对中国轮胎发起贸易救济调查:

2009年,美国钢铁工人联合会向美国国际贸易委员会提出申请,对中国产乘用车轮胎发起特保调查;2014年,美国对我国生产的乘用车轮胎开展“双反”调查;2015至2016年,美国先后对中国产非公路用轮胎、卡车和公共汽车轮胎实施“双反”调查。

不仅如此,中国轮胎在其他市场也接连受限。2015年,欧亚经济联盟对我国卡车轮胎实施反倾销措施。2016年,印度等新兴经济体又

先后对我国新充气非公路用轮胎、卡车及公共汽车轮胎发起反倾销反补贴调查。

业内人士表示,这一案件胜诉最直接的效果就是保住了我国的轮胎出口市场,为企业日后遭遇“双反”调查进行抗辩积累了经验,对我国轮胎业发展有重要意义。同时,企业也应意识到,对待贸易摩擦要保持平常心,因为中国与欧美等国家的贸易摩擦或将长期存在。

3:2的喜与忧

日前,美国国际贸易委员会(ITC)以3票反对、2票支持的结果对进口自中国的卡客车轮胎“双反”调查作出否定性终裁,暂时终结了这场历时一年的贸易摩擦。

对于这场3:2的胜利,中国贸促会经贸摩擦法律顾问委员会专家、高朋律师事务所高级合伙人张毅表示,根据终裁结果,美国商务部将不会对进口自中国的卡客车轮胎征收反倾销和反补贴税,进口商已经缴纳的倾销和/或反补贴保证金可获得全额退还,国内产业将迎来一段时间的稳定环境和发展机遇。

同时应注意,3:2是一名委员未参与最终投票的结果。鉴于本案中并未投票的Dean A. Pinkert委员的任期已于2016年12月结束,即将发生的人员变动可能给投票倾向性带来反转,美国国内产业或许会寄希望于此。本案申请人美国钢铁工人联合会(USW)有权在ITC的无损害裁定发布之日起30日内(4月15日之前)就该无损害裁定向美国国际贸易法院提起上诉,申请人亦有权就进口自中国的卡客车轮胎申请启动新的案件。

出口环境暂趋稳定

张毅提醒国内企业,3月15日之前,ITC的终裁将刊登在联邦公报上。3月24日左右,美国商务部将向美国海关发出正式“指令”,指示海关终止继续征收反倾销和反补贴保证金,并退还已征收的反倾销和反补贴保证金。

根据美国法律,申请人美国钢铁工人联合会(USW)有权在ITC的无损害裁定发布之日起30日内(4月15日之前),就该无损害裁定向美国国际贸易法院提起上诉。

“但无论申请人是否就ITC的无损害终裁向法院提起上诉,反倾销和反补贴保证金都将退还至出口商。具体的退还时间则取决于各口岸海关的安排。”张毅说。

如果申请人决定上诉,法院将审查ITC的裁定是否有确实的证据支持,是否符合法律。如果法院发现ITC在分析和裁定中存在某些错误,法院将会要求ITC就本案重新作出裁定。当ITC进行再审查时,届时在任的ITC委员(由于部分现任委员换届,很有可能与目前投票的委员不一样)均有权投票,无

论届时在任的委员是否参与过原审调查。

据张毅分析,通常,ITC会非常积极地为自己的裁定抗辩。即使法院发出ITC要求再次裁定,除非ITC委员发生变动,再次作出的裁定一般只是对原审裁定作出更长更详细的解释。然而,如果有新的委员接任,上述情况可能会有所不同。

委员换届或成变数

本案最大的变数是,ITC终裁投票结果为3:2,非常接近平衡,而并未投票的Pinkert委员的任期在2016年12月结束,且有可能很快离开ITC。根据美国法律,3:3的投票结果意味着有损害的“肯定性”裁定。Pinkert委员虽然参与了卡客车轮胎案的初裁审理,并投了有损害的肯定票,但他未介入终裁阶段。

“即便如此,企业也无需过分担心。”张毅表示,即使存在法院上诉的结果导致肯定性损害终裁的风险,也需要花上至少2.5年到3年的时间。反倾销和反补贴税也只会追溯到ITC向美国商务部告知其裁定正式变更为有损害“肯定性”裁定之日,也就

是ITC原无损害裁定的好几年之后。

张毅举例说,2006年7月,ITC对中国和韩国的金刚石锯片作出了无损害终裁,投票结果是4:2。申请人上诉至法院,法院发现ITC的证据分析方法存在问题,将案件发还ITC。在此期间,2名新任委员加入了ITC,重新裁定的投票结果由否定性无损害裁定变成了肯定性的损害裁定。美国国际贸易法院随后确认了ITC裁定的变更。之后,美国商务部发布反倾销和反补贴征税率,正式征收反倾销和反补贴税。在这一案件中,最初的ITC无损害裁定是在2006年7月,而对原裁定正式变更所导致的反倾销和反补贴税的征收,是在2009年1月。

企业需防范新案件

需要注意的是,按照美国法律,申请人有权就进口自中国的卡客车轮胎申请启动新的案件。从技术角度来说,贸易救济案件的调查期取决于特定的时间段。ITC对本案作出无损害裁定的理由是“在2013—2015和2016年1月至9月期间,损害或损害威胁没有实质性证据支持”。如果申请人启动

新案件,则可能会涉及新的调查期间。张毅推测,新的调查期很可能是2016年全年和2017年第一季度,“这就需要进行新的分析,重新得出结论”。

“实践中,起诉人需要等待足够长的时间后,才可以主张之前的ITC无损害裁定不再有效。我们认为,起诉人将至少等待6个月,才能够向ITC主张市场已经有了足够的变化,因而需要对之前的损害裁定进行重新考虑。但这一推断的前提仍是ITC委员的人员构成不发生变化。”

张毅认为,如果Pinkert委员的继任者能尽快被提名且被参议院确认(应该为民主党委员),申请人很可能寄希望于委员变动带来3:3的有损害投票结果,在短时间内就申请启动新的案件。“假设新委员能很快到任,这一流程相对于法院上诉,确实可以更快地拿到反倾销和反补贴的肯定性损害裁决结果。”

对此,中国贸促会法律事务部负责人表示,将继续积极帮助我国轮胎企业妥善应对有关经贸摩擦,通过行业自律、法律培训、专业研讨等方式提高企业开拓国际市场、防范法律风险的能力。

“双反”倒逼山东企业转型

“超出预期!”山东万达宝通轮胎有限公司副总经理张学山在收到案件终裁结果后长舒了一口气。

据济南海关统计,此案共涉及山东省出口美国的卡客车轮胎1309.4万条,货值40.7亿元人民币,涉及企业103家。

“如果败诉,复合税率最高可能超过80%,我们就不得不退出美国市场。”张学山说,公司已经做好调整生产布局的准备。

低价竞争不可取

“这次胜诉对我省轮胎行业减少贸易摩擦损失,加快国际市场布局调整、增强贸易摩擦应诉信心、促进行业转型做强具有积极意义。”济南海关统计处副处长刘赛表示,“但是,暂时保住美国市场并不意味着我们的轮胎企业可以高枕无忧,这次案件暴露出的不少问题都需要认真反思。”

据山东省橡胶行业协会会长张洪民介绍,山东轮胎出口量占全国总量的一半以上,美国是最大的出口市场,约占全省轮胎出口总量的1/3。“自2009年特保案以来,美国针对中国轮胎的贸易救济调查从未停止。多起案件中,山东都是主要受影响地区。”

山东缘何成为轮胎业贸易救济调查重灾区?

“国内市场供大于求,企业各自为战,在出口价格上‘拼刺刀’。”山东金宇轮胎有限公司国际贸易部副总经理林杰对行业状况表示担忧,由于国内轮胎市场供求矛盾突出,山东省轮胎行业竞争激烈,企业为争取市场份额,全省轮胎出口均价持续下跌。

济南海关调研发现,多家轮胎出口企业表示,去年下半年以来,轮胎原材料——天然橡胶价格大幅上涨,大部分轮胎企业上调了国内销售价格,但出口价格上调困难。

不过,在张洪民看来,对仍处于较低产业层次的企业来说,贸易摩擦是一把“双刃剑”。尽管短期内对企业出口影响很大,但如果能着眼长远,适应市场变化,加快实施产业升级和产品结构转型,也可以变压力为动力,在危险中找到机遇。“要提高山东轮胎品牌在国际上的话语权,必须加大企业转型升级的力度,避免低层次的恶性竞争,转而从品牌和服务要效益。”

轮胎行业加速洗牌

2015年至今,受到频繁国际贸易摩擦影响而倒闭、重组的低端轮胎生产企业就有十多家。浦林成山山东轮胎有限公司总经理肖乾认为,“双反”加快了我国轮胎行业洗牌的进程。“在这样严酷的竞争中,肯定会有一些工厂因为适应不了这样的竞争环境而退出这个行业。”

频繁遭遇“双反”的这几年来,国内一些轮胎企业开始觉醒。例如,山东赛轮金宇集团就“杀”进了63英寸巨型轮胎的市场,虽然投入巨大,但却令企业成功走在了国际市场前端。山东赛轮金宇集团国际市场销售副总经理周圣云透露,“研发投入非常高,大概占销售收入的7%至8%,不过,这种轮胎的价值也非常高,一条轮胎可达十几万美元。”目前,全球只有不足5家企业具有生产这种轮胎的能力。

此外,生产商走出国门,在海外布局生产基地也日渐成为中国企业的选择。记者了解到,山东省不少轮胎企业正加快开拓拉丁美洲、非洲等新兴市场,于此同时,一些有实力的轮胎企业开始积极优化市场布局,在越南、印度尼西亚等东南亚国家投资建厂。

张洪民建议,企业要积极实施市场多元化战略,进一步巩固传统市场,加快开发新兴市场,降低轮胎出口市场过于集中的风险。同时,企业要加强“走出去”的步伐,充分利用目标市场当地资源,避免贸易壁垒。政府、行业协会等相关部门应引导企业注重培育品牌,加大科研投入,改变低价竞争现状,以高品质提升国际竞争力。