

略论建立我国产业损害预警机制

杨林林

内容提要：目前，我国的出口产品已成为世界各国反倾销的重点目标，与此同时，国外的某些商品却在我国内地大肆倾销，使得国内某些企业甚至全行业都濒临险境。建立、启动和完善我国产业损害预警机制势在必行。

关键词：WTO 反倾销 产业 预警机制

改革开放以来，我国坚定不移地实行对外开放政策，外向型经济迅猛发展。尤其是加入 WTO 以后，我国经济进一步融入经济全球化的潮流中。然而，当我国的企业“走出去”的时候，一把反倾销利剑，却竖立在前；而当我国企业在国外频频发生的反倾销案中一退再退的时候，国外的某些商品却在我国内地大肆倾销，使得国内某些企业甚至全行业都濒临险境。因此，我国建立、启动和完善产业损害预警机制势在必行。

一、我国建立和启动产业损害预警机制的必要性

1. 产业损害预警机制的概念。产业损害预警机制是通过重点敏感产品进出口数量、价格及国内生产情况等重要参数变化的监测，分析其对国内产业的影响，发布重要产业受到实质性损害、实质性损害威胁或阻碍发展的预警，并为及时有效地提供发起反倾销、反补贴、保障措施等调查的资料，实现产业保护的前置化。同时通过该机制也能及时发现、制止不正当出口行为，避免遭受国外反倾销指控。该机制包括两方面内容：进口预警机制和出口预警机制。

2. 建立产业损害预警机制的好处。由于外国商品倾销对我国国内产业的损害是非常隐蔽的，而且是动态变化着的。如果等我国企业由于外国商品的倾销到了难以为继的境地，不得不做最后一搏的时候才提出反倾销申诉，甚至有的申诉企业在反倾销调查期间就关门倒闭了，就为时过晚。因此，及时申诉对于企业利用好反倾销制度来保护自己是非常重要的。有效的反倾销预警机制包括三个部分：市场预

警、政策预警和政企沟通。在国内，建立出口商品市场预警，监测国内国际市场的销售、价格、数量等信息，以此判断市场状况。如果我国的某种出口商品价格出现异常波动，或者某类商品短期内到岸猛增，预警机制可以迅速把信息反馈给出口企业，便于企业迅速制订相应对策；行业协会、海关、外经贸部门等应在世贸组织原则框架内，发挥协调和引导的功能。在国外则建立政策预警机制，发挥政府的功能，主要是追踪外国贸易政策，第一时间把握主要进口国的政策变动。与此同时，主要负责企业和政府之间也要有良好沟通渠道，保证信息互通。

3. 我国企业遭受的倾销伤害例证。2001年12月，四家国内企业——金东纸业、山东万豪、山东泉林和上海江南，代表我国铜版纸产业向外经贸部正式提交了对原产于韩国、日本、美国和芬兰的进口铜版纸产品进行反倾销调查的申请书。2002年2月6日外经贸部正式立案，决定开始对上述四国的进口铜版纸进行反倾销调查。调查发现，国内铜版纸的生产能力2001年比2000年增长了54.79%，而国内铜版纸产量2001年只比2000年增长了5.46%。国内产量未能与国内生产能力实现同步增长，原因是国内同类产品的生产受到了被调查产品低价进口的抑制。在进口铜版纸的冲击下，2001年一年内上述四家国内企业亏损2亿元之巨，利润额在1999年、2000年、2001年三年中平均降幅达到559.74%。11月26日，外经贸部公布初裁决定，确定上述四国被调查产品存在倾销，国家经贸委初裁确定国内产业存在实质损害，同时认定倾销和实质损害之间存在因果关系。于是，外经贸部发布第45号公告，决定对

上述企业征收 6% - 71% 的反倾销保证金。

二、我国产业损害预警机制的现状

为了积极应对我国加入世贸组织的挑战,有效运用反倾销、反补贴、保障措施的法律武器,维护行业和企业的合法权益,保护产业经济安全,国家经贸委启动了汽车、化肥和钢铁三大行业的产业损害预警机制。

在汽车行业,国家经贸委产业损害调查局会同中国汽车工业协会,确定了汽车行业产业损害预警监测产品目录和企业名单,完成了预警模型,组建了专家小组,培训了相关人员,于 2001 年年底开始全面启动汽车及零部件行业先行启动产业损害预警机制。在化肥行业 2002 年 6 月 13 日,国家经贸委产业损害调查局与中国磷肥工业协会、中国氮肥工业协会在北京联合召开了“化肥行业产业损害预警机制启动工作会”。要求企业和行业协会建立和用好产业损害预警机制,积极开拓、创新,推进我国反倾销反补贴保障措施工作再上新台阶。此次启动化肥行业产业损害预警机制标志着我国产业损害预警机制逐步走向成熟,产业经济安全保护前置化又迈出了新的一步。我国的钢铁行业产业损害预警机制也正式启动。此次钢铁行业产业损害预警机制启动的第一批重点监测产品共计 10 大类,42 个税号。

截止 2002 年,我国反倾销共立案 22 起,保障措施 1 起,挽回经济损失约 200 亿元人民币。对这些行业的产业结构调整的外部环境提供了帮助,并赢得了调整的时间。

三、我国现行预警机制存在的问题

1. 已经启动的三大行业的预警机制还不完善。建立产业损害预警机制在很多国家和地区已经实行,并取得了显著的效果。我国虽建立了产业损害预警机制,落实了具体实施计划,完成了相关软件及模型的编制工作,但具体到各个行业,还有许多工作需做。我国中介机构所起到的作用还很有限。在反倾销领域,地方政府不具备直接出面的主体资格,而行业协会有着十分重要而且无法替代的作用。但我国的行业协会行政色彩过重、法律地位不清,尚难以承担起组织、协调企业提出产业的预警以及开展反倾销的重任。在国外代表各产业利益的商会或协会发展相当成熟,它们在保护国内产业方面发挥着重

要的作用。其中,通过提起反倾销申请以抵制大量低成本进口产品的“侵害”是它们经常采用的方式。

2. 我国启动预警机制的行业狭窄。为了应对加入 WTO 的新形势,我国建立了三大行业的预警机制,然而这些还远远不够。我国进出口行业都应该尽快建立产业损害预警机制。

3. 应对国外技术壁垒的措施不充分。技术壁垒是非关税措施的一种重要形式。据欧洲经济委员会调查,技术壁垒约占非关税壁垒总量的 25%,由此产生全球 1/4 左右的贸易争端。据 WTO 近期公布的资料显示,2001 年我国的进出口贸易额均已攀升至全球第六位,由此也使我国日益成为一些国家实施贸易保护的重要目标。据初步统计,我国约有 60% 的出口企业先后遭遇过国外各种技术壁垒的打击,由此造成的年均损失估计达 500 亿美元左右。而在中国刚刚取得 WTO 正式成员资格之后的第一年,打火机、茶叶、食品、纺织品和服装等一些传统出口产品又遭遇到来自于欧盟等成员方的技术壁垒,导致出口市场份额急剧下跌,有的甚至完全被推出市场。技术壁垒已经成为制约我国出口贸易增长的主要屏障之一。

四、完善我国产业损害预警机制的建议

完善的预警机制要求包括对国外产业冲击可能受到的损害的监测,以及中国产品出口可能招致进口国采取“二反一保”措施的监测;通过对重点行业、重点产品、重点国家和地区市场变化的监测、整理和分析,建立预警模型,快速反应,及时发布预警信息;同时,向企业提供准确的国际市场情况分析及各国的具体贸易政策法律情况,实现产业保护工作的前置化,以便有效保护中国产业安全。在有了充足的预警时间之后,企业可以用更多办法规避贸易壁垒。协会在获得行业预警信息后,可以动员企业尽量把矛盾在国内化解,以避免被反倾销。

1. 提高人们对产业损害预警机制的认识

在世界经济全球化的今天,世贸组织庞大的法律体系为各成员提供了实现贸易自由化和维护自身利益的条件。反倾销、反补贴和保障措施就是世贸组织为其成员规定的保护本土产业发展的最普遍使用的和最有效的手段。能否掌握和运用世贸规则,充分地运用这些法律武器保护自己,利用 WTO 争端解决机制解决贸易纠纷,以制止不正当竞争,规范国际贸易秩序,维护国内产业安全,保护企业合法权益,是

对我国产业和企业竞争力的挑战,是对我国经济管理部门运用世贸规则能力的挑战,是我国各级政府经济管理部门从计划管理型向依法行政型转变所必须回答的一道新课题。

2. 扩大产业损害预警机制的范围

我国已建成了汽车、化肥、钢铁等三大行业的预警机制,以这三大重点行业为试点,尽快在其它重要的进出口行业建立预警机制。例如,在农产品进出口方面,加入WTO之后,我国应加快农产品进出口预警机制和调控体系建设:一是对主要农产品事先确定警戒线,当国外同类产品大量涌进国内市场并达到一定规模时,及时采取紧急保护措施;二是根据市场对等开放的原则,在出口遇到技术壁垒时,采用适当增加进口的办法,以确保我国农产品稳定占领对方市场甚至扩大出口;三是尽快建立、完善我国以技术壁垒、绿色壁垒为主要内容,符合世贸组织游戏规则贸易保护措施。

另外,电子信息产业是我国制造业中发展速度最快、规模最大、出口最多的支柱产业。我国加入WTO后,有更多的跨国公司进入国内市场,也有更多的国内企业走出国门,建立电子信息产业损害预警机制,是一项十分必要又相当紧迫的任务。我国电子信息产业虽然在规模上已经处于世界第三位,但是由于整体起步较晚,技术创新能力薄弱,关键技术受制于人,产业尚处于成长期,国际竞争力整体不强,难以在短期内适应全方位开放的冲击,仍然需要适度的保护和扶持。而建立电子信息产业预警机制十分有利于产业的健康发展。

所以要进一步加强各部门的协调联动,发挥行业协会、商会的作用,一方面要建立好国外对华反倾销的预警机制,另一方面更要建立好国内产业损害的预警机制。

3. 建立和畅通信息渠道

世界上许多国家都十分重视搜集有关的信息资料,比如美国国家标准技术院就向几个主要国家派出代表调查研究驻在国的标准化、技术法规的情况;日本、澳大利亚、新西兰等国家也密切注视欧洲标准化和认证工作的发展动向,研究对策。我国也应该加强这一方面的工作,开辟专门的网络版块建立数据库为企业服务,及时反馈信息,起到预警作用。

具体来说,首先,必须要抓好信息的采集和反馈这一环节,进一步强化出口商、驻外机构的信息功能

和桥梁作用,尤其要加强对重点国家的跟踪调查和研究,除了搜集、引进宏观经济发展、政策法规、技术壁垒方面的信息之外,还要设法获取基本的市场信息,并及时将信息汇总反馈至国内技术壁垒信息中心,建立相应的数据库。其次,加强对反馈信息的分析和判断。集合国内专门研究机构和研究力量,依据各项信息的关联分析和新旧资料的比照分析,预测进口国政策法规、技术壁垒动态和市场走势。最后,知道国内企业的决策,将搜集的各项信息以及相关预测结果或参考方案毫不迟疑地通报给国内厂商,并设置反技术壁垒专项站点(网络或其它媒体)提供咨询服务,使厂商能够及早正确地作出反应对策和行动,有针对性地调整生产、出口的规模和结构及其竞争战略,以求更为充分地适应进口国在市场、政策法规和技术壁垒等方面的变化。

4. 尽快建立和完善我国的TBT系统

目前,由国家经贸委等部委牵头建立的TBT系统(TBT,贸易技术壁垒是指各国建立起的反倾销预警机制)正在紧锣密鼓的制作中,预计将在2003年底试运行,在2005年正式投入使用。该系统通过对各国的主要经济指标进行有效监控,例如汇率、GDP增长速度,能够尽早对中国进口和出口产品的价格和数量是否属于倾销范围进行判断,从而有效避免在反倾销调查期间倾销产品继续对国内企业造成损害,同时也可以在国外企业提出反倾销调查前,中国企业可以自动削减出口数量或提高售价。与此同时,外经贸部正在建立一种预警监控机制,为企业提供进出口商品具体数据和指标。

在TBT预警系统启动之后,钢铁、汽车工业等各个行业将由各行业协会有来组织协调,不仅仅考虑进口产品对国内同类产品的冲击程度,还预警国内商品的出口情况。

作者单位:厦门大学经济系 361005

[责任编辑:姚晓霞]