doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2021.01.010

拉美对华反倾销的特点、趋势及应对策略

■ 李道阳 无锡太湖学院

摘 要:拉美国家是对华发起反倾销调查最多的区域之一,拉美国家对华反倾销不仅覆盖商品范围广,而且对中国国家的应诉地位及中国企业的应诉能力设置了歧视性障碍,加大了中国企业的应诉成本。随着全球经济的下行及拉美国家外贸出口环境的恶化,近几年来拉美国家对华反倾销的示范效应和产业连锁效应日渐凸显,对华反倾销的扩大化趋势明显。基于此,我国政府部门应该发挥主导作用;构建多层次、多主体参与的贸易救济调查应对机制;建立应对贸易救济调查基金,提升涉案企业应诉的意愿与能力;强化对反倾销调查的人才支持力度。

关键词:拉美;对华反倾销;调查;贸易救济

反倾销作为贸易救济的主要手段，在当前多边贸易体系谈判受阻的情况下，国际反倾销规则并无太大的变化。拉美地区作为全球最大的发展中地区之一，长期以来是中国拓展南南合作的重要伙伴，也是中国对外贸易的重要伙伴。然而,近些年来，拉美各国对华反倾销立案数在不断增加，反倾销调查的商品范围日渐广泛，这是值得重视的问题。近些年来随着拉美对华反倾销范围的扩大，反倾销的发展态势有了一定的变化。基于此,本文结合商务部最新公布的反倾销数据，分析拉美地区对华反倾销的特点，并在此基础上判定其发展趋势，进而提出针对性的应对策略。

一、拉美对华反倾销的现状及特点

(一)现状

拉美国家自从20世纪90年代实施自由主义经济改革以来，来自于欧美日发达国家的廉价商品大量进入各国市场，对拉美各国产业体系造成了巨大的冲击。面对外来商品的大量涌入，为了保护本国相关产业及市场，拉美各国纷纷祭起了反倾销的大旗，以反倾销作为贸易救济的主要手段，频频对外发起反倾销调查。从1995-2019年,拉美8个主要国家(巴西、阿根廷、智利、墨西哥、乌拉圭、秘鲁、哥伦比亚、委内瑞拉)对外发起反倾销调查541起，占这一时期全球对外反倾销调查立案总数的21.4%。可见,拉美主要国家对外反倾销力度较大。

从20世纪90年代中期开始，中拉双边贸易额增长速度较快,特别是进入21世纪以来,双边贸易规模进一步扩大,2000年中拉贸易额首次突破100亿美元大关，占到了当年中国对外贸易总额的2.4%;到2013年，中拉双边贸易额达到了2100亿美元,占当年中国对外贸易总额的6.2%;到2019年,中拉双边贸易额3021亿美元，占6.7%。从2006年至今，除了2008、2009年，中国对拉美地区贸易长期处于顺差地位,且顺差额在不断扩大,这引起了拉美各国的普遍关注。贸易摩擦逐渐成为中拉双边经贸关系中不得不面对的问题。在对华反倾销问题上,拉美国家扮演了重要角色。按照商务部、WTO的统计数据看，1995-2019年，全球对华发起反倾销调查的国家有38个,拉美除了乌拉圭尚未对华发起反倾销之外,其他的主要7个国家均有对华反倾销的记录。对华发起反倾销调查立案数量最多的10国当中,拉美国家占据了4个,分别是巴西、阿根廷、墨西哥和哥伦比亚。在全球对华发起978起反倾销调查案件当中,拉美7国立案数为246起，占比为25.15%。虽然截至到2019年底,全球共有99个国家承认了中国的市场经济地位，但不少拉美国家在对华反倾销调查中依然还采用替代国方法,特别是在2016年《中国加入WTO议定书》第15条到期后,还有

[基金项目]本文系2018年江苏高校哲学社会科学研究项目“‘互联网+’背景下苏南地区传统制造业转型升级研究——以无锡市为例”(项目编号：2018SJA1941)。
[作者简介]李道阳(1978—),男,无锡太湖学院讲师;研究方向:经济管理、企业管理。

部分拉美国家继续以“特殊市场扭曲”为名，在对华反倾销中采用新的替代国方法。其中，哥伦比亚、秘鲁是拉美地区对华发起反倾销调查最多的国家，这两国对华发起的反倾销调查案件数分别占其对外发起反倾销调查立案总数的50%和34%，而巴西、阿根廷、墨西哥三国对华发起的反倾销调查案件数占其对外发起反倾销调查立案总数的20%左右。

（二）特点

1. 反倾销调查的商品种类多、范围广，集中于中拉具有竞争性的领域。如秘鲁对华反倾销调查中，涉及到的中国商品范围主要集中于服装纺织品及其配件，2014-2019年秘鲁的反倾销部门针对中国出口到该国市场的运动服、衬衣、鞋袜、婴幼儿服装、领带、皮带、夹克衫等13大门类276种税号的服装纺织品发起了反倾销调查。秘鲁政府自从20世纪90年代以来，就一直将其国内的服装纺织业视为是解决人口就业的关键领域。在乌马拉执政时期，秘鲁政府无视WTO《反倾销协定》中对调查对象一般是“一个产品”的规定，对276个税号的服装纺织品及其配饰发起调查。该国反倾销部门的理由是，这些来自于中国的商品均具有覆盖人体的功能而不能看成是“一个产品”。不难看出，秘鲁反倾销部门的这一认定“技术”的目的是为了扩大反倾销调查覆盖的商品范围，以此来保护期国内的相关行业及市场。显然，服装纺织业是中国的优势产业，其产品也是中国具有比较优势的出口产品，在秘鲁市场上自然与该国相关产业形成了激烈竞争。

2. 中国国家反倾销应诉地位受到拉美各国的歧视。虽然秘鲁在2004年就承认了中国的市场经济地位，但在该国发起反倾销的“立案报告”和“关键事实判定报告”中坚决认为中国服装纺织业存在特殊的市场情形，该行业不能独立获得市场经济地位。2018年该国反倾销部门对中国出口的运动鞋发起反倾销调查，在“立案报告”中就认为，鞋类生产行业存在特殊市场状况，不具备独立的市场经济地位，最后采用韩国作为反倾销的替代国，裁决结果是对中国相关企业征收25.9%的反倾销税。墨西哥一直不承认中国的市场经济地位，特别是在《美墨加协定》签署后，在美国的压力下更是坚定了其不承认中国市场经济地位的决心。对于来自于中国的商品，墨西哥一直采用替代国方法来计算倾销幅度，替代国通常会选择韩国、印度、新加坡等国家，最后结果往往不利于中国企业。拉美国家不承认中国的市场经济地位，一方面是因为在2016年《中国加入WTO议定书》第15条到期后缺乏承认中国市场经济地位的承诺；另一方面在发起反倾销调查时，拉美国家反倾销部门没有足够的资源来中国实地考察相关行业。

3. 中国企业应诉容易遭遇反倾销调查的技术歧视。反倾销调查在裁定倾销幅度的时候，往往会通过问卷调查的形式来完成。如秘鲁反倾销部门要求中国涉案企业在受到调查问卷后30个工作日必须完成，且必须要用西班牙语填写，不能用英文填写。这种技术歧视，对于中小企业而言负担太重且时间过紧，挫伤了中国企业应诉的积极性。哥伦比亚反倾销部门规定中国涉案企业必须在20个工作日内完成问卷，也必须用西班牙语填写，且相关材料必须要经过公证部门和哥伦比亚驻华大使馆的认证，如此繁琐的程序大大降低了中国涉案企业的应诉热情。如果中国企业不积极应诉，裁决结果自然是对中国涉案企业不利的。可见，拉美国家用技术歧视来变相地阻止中国企业应诉。

二、拉美对华反倾销调查的发展趋势

（一）对华反倾销示范效应和产业链连锁反应趋势明显

因拉美国家针对中国应诉企业加大技术歧视壁垒，导致中国企业的应诉率不高。墨西哥反倾销部门统计显示，从2015-2019年针对中国商品的反倾销，中国涉案企业应诉率还不到30%。拉美地区工业化起步较早，在20世纪30-60年代各国就开始通过进口替代战略大力推进工业化进程，不仅使得拉美各国的产业结构具有同质性，而且在国际市场上与中国产品也存在较大的竞争性。较低的应诉率以及中拉在国际市场上产品结构的相似，导致拉美国家对华反倾销的示范效应日渐明显。如此一国对华发起反倾销调查，其他国家会纷纷效仿。2016年7月，秘鲁反倾销部门对来自于中国的墙面瓷砖发起反倾销调查；2017年1月，哥伦比亚反倾销部门也正式启动对中国墙面瓷砖发起反倾销调查。紧接着到2018年8月，墨西哥反倾销部门发布公告也决定对中国墙面瓷砖和地面瓷砖发起反倾销调查。近几年来，拉美一国对来自于中国的服装及其配饰、鞋帽、钢材等产品发起反倾销调查，其他拉美国家会不断跟进，而且反倾销调查案件绝大部分最后均裁决实施反

倾销措施，对来自于中国的商品征收不同程度的反倾销税，最高税率达到了 98.6%，给中国企业带来了巨大的经济损失。

近几年来，随着国际大宗商品价格的不断走低以及欧美发达国家市场需求的减少，拉美那些高度依赖于资源、能源出口的国家经济下滑趋势明显。海外订单的减少进一步放大了拉美企业本就不擅长的风险管理，导致企业生存环境恶化。而此时，拉美大多数国家是左翼政党执政，政府较为关注中下层民众就业及利益诉求，在这种情况下，产业链连锁反应开始出现。与示范效应的不同的是，产业链连锁反应针对的是整个产业链，拉美国家保护的是处于同一产业链的原材料、中间品和终端品，是拉美国家贸易保护主义的基本体现。如秘鲁政府宣布棉花－纺织－化纤－服装等全过程产业链是国家核心利益，在这种思维的影响下，秘鲁反倾销部门对来自于中国服装纺织业全过程产业链所有产品发起过反倾销调查。秘鲁政府的这一做法，也影响到墨西哥，墨西哥反倾销部门在《美墨加协定》签订后，对来自于中国的纺织原材料、中间品及成品服装等多个产品发起了反倾销调查。

（二）对华反倾销扩大化趋势明显

如今全球经济进入了下滑期，大量依靠初级品和原材料出口的拉美各国面临的贸易环境恶化。随着国际市场需求的减少，其出口导向型经济模式脆弱性凸显。在国际贸易环境恶化的情况下，拉美各国更加重视其国内市场，由此加剧了这些国家的贸易保护主义倾向，作为贸易救济的基本手段，反倾销调查就成为各国实施贸易保护主义的基本手段。统计数据显示，从 2008-2012 年间，拉美国家对华反倾销立案数年均约为 15.1 起，而 2013-2019 年，年均立案数开始急剧上升，达到了 24.3 起。从最终实施反倾销措施的案件数量看，在 2008-2012 年间，平均每年约为 10.5 起，而 2013-2019 年，这一数据上升到年均 18.7 起，其中 2018 年达到了历史高峰，为 27 起。

由此可见，未来随着全球经济增速的进一步放缓，反倾销扩大化趋势会愈发明显。首先，受新冠肺炎疫情的影响，拉美国家所依赖的全球贸易开放格局和政策开始发生变化。在未来的几年内，逆全球化趋势可能会更加明显，拉美各国会更加重视其国内市场。其次，在 WTO 多边谈判受阻的情况下，全球多边贸易治理体系受到一定挑战，区域及双边贸易规则逐渐成为主流，贸易救济措施是其应对外来商品冲击的强有力工具。再次，中拉经贸关系互动是一把“双刃剑”。一方面，中国经济的增长及贸易规模的不断扩大，可以拉动拉美国家产品对华出口，提升其贸易福利效应。然而这一拉动也造成了拉美国家形成了初级产品出口的路径依赖，降低了其推进产业结构升级转型的积极性。另一方面，我国已经进入了经济发展新常态时期，经济增速的放缓会减少中国从拉美国家进口产品的需求。2019 年中拉双边贸易额比 2018 年下降了约 1.01%就是例证。同时在全球经济不景气的背景下，拉美国家的国内市场消费需求必然会下降，国内相关产业发展面临着外部的巨大挑战，从而激发其国内企业向政府寻求贸易救济的动力。

三、拉美对华反倾销调查的应对策略

（一）发挥中国政府主管部门在应对反倾销中的主导作用

反倾销调查虽然针对的企业，但政府部门的沟通和协调作用不可忽视。因此中国商务部作为主管部门，应该在拉美对华反倾销调查中积极“发声”，强化与拉美各国反倾销部门的谈判和沟通。在 2018 年秘鲁对华男士夹克衫、领带等产品的反倾销调查中，中方在最后裁决复议阶段取胜，秘鲁反倾销主管部门撤回了征收反倾销税的裁定。取得这样的结果一个关键原因就是中国商务部发挥了重要的沟通协调作用。该起案件是中国商务部首次雇佣秘鲁当地律师参与诉讼的案件，并积极与秘鲁纺织行业、企业进行沟通，得到了秘鲁部分纺织服装企业的支持。而且，在该起案件中，中国商务部四次派出政府代表团赴秘鲁进行沟通，与其国内企业、行业协会多次磋商，仅听证会就举行了 6 次；中国驻秘大使馆也多次斡旋，积极与秘相关部门进行商讨，并表达了中国政府的抗议。中国政府部门所做的这些努力，为最后的胜诉打下了坚实的基础。因此，在面对反倾销调查时，政府需要发挥主导作用，加强双边沟通，并建立磋商机制。同时，我国还可以借鉴日本的经验，强化产业发展宏观政策的灵活性，通过产业结构升级转型以及采取符合 WTO 规则的扶持措施来从根源上杜绝其他国家发起的反倾销调查。

（二）构建多主体、多层次的贸易救济预警及应对机制

应对贸易救济调查是一个涉及

到众多参与主体、程序复杂且耗时费力的问题，单凭政府部门或行业、企业的沟通和协调是无法达成理想效果的。因此我国有必要建立贸易救济预警及常规性的应对机制，选择合适的应对模式。日本当前采用的是防御性的应对机制，在面对外方发起贸易救济调查的时候，日本政府通过国内的产业政策调整来减少以后被调查的可能性，并积极拓展国内市场，减少日本商品对海外市场的依赖度。而美国则相反，美国采取的是进攻性的贸易救济应对机制，通过扩大贸易救济调查的范围以及细化贸易救济调查的标准来保护其国内产业及市场。对于我国而言，从经济结构及产业转型的需求看，短期之内可以学习日本的防御性贸易救济应对机制；从长期看，应当学习美国的进攻性贸易救济应对机制，逐步推进防御性应对机制向进攻性应对机制的过渡。从贸易救济应对机制的结构而言，必须要强化政府、行业组织、企业三者在宏观、中观、微观层次上的配合，明确三者的职责分工，强化合作，共同构建应对贸易救济调查的动态监测体系。

为提升贸易救济调查应对机制的能力，还需要从以下几个方面强化制度建设：第一，强化立法。一方面我国要进一步修订《对外贸易法》，完善商务部在应对贸易救济调查中的具体职责；明确行业协会在应对贸易救济调查中的具体权限；另一方面，我国应该在现有的《反倾销条例》基础上，加快《反倾销法》的制定，并保持该法与《对外贸易法》《反垄断法》等法律条款的衔接。第二，强化贸易救济应对体系的外部机制建设。一方面，《中国加入 WTO 议定书》第 15 条到期后，还有很多国家拒不承认中国的市场经济地位，特别是针对拉美国家，我国政府要加强谈判，力争让更多的拉美国家承认中国的市场经济地位；另一方面，要推进与秘鲁、智利等国自贸协定的升级版谈判，以及与哥伦比亚、巴西等国家自贸协定签订的谈判进程，为中国商品出口拉美创造一个稳定的外部环境。

（三）建立贸易救济调查应诉基金，提升企业应诉的积极性及能力

拉美各国对华反倾销之所以能够呈现示范效应和扩大化趋势，在很大程度上是因为中国企业应诉率比较低。中国涉案企业应诉率，根源在于企业缺乏应诉的动力及能力。中国企业在面对拉美各国发起的反倾销调查时，存在问卷等技术歧视，也存在公正及大使馆认证的程序刁难，加上部分企业有搭便车的思想，降低了企业应诉的意愿。而应对反倾销调查的程序繁琐，耗时较长，一般案件至少需要 8 个月时间，有的案件甚至是几年时间，而中拉路途遥远，在当地聘请律师费用又很高昂，中小企业无力承担繁重的成本。因此，国家应该建立应对贸易救济调查基金，基金本金的来源一方面是公共财政，另一方面可以从企业出口退税中按比例征收。凡是应诉的涉案企业，其应诉费用均可以从基金中获得，由此就能够降低企业参与应诉的成本，强化企业应诉的意愿及能力。

（四）强化应对反倾销调查的人才支撑

当前我国企业应对国外反倾销调查时，多缺乏相关专业的法律人才。特别是应对拉美国家的反倾销调查，很难在国内找到适合的律所及律师。中国法律服务业“走出去”的进程大大滞后于中国企业“走出去”的进程，中国企业在海外遇到纠纷，通常会寻求当地的法律服务支持。如此不仅增加了成本，也可能会降低服务效果。因此，面对拉美国家的反倾销调查，一方面我国律师事务所应该积极了解拉美各国的法律体系，强化相关人才培养，加大“走出去”的力度。拉美大部分国家的法律服务市场是开放的，对于外国律所及律师执业在民商事领域限制较少，如果中国法律服务业能够成功在拉美国家开拓市场，必然会有助于中国企业应对拉美国家的反倾销调查。另一方面，我国还需要从根本上加大复合型人才培养力度，为中国企业应对反倾销提供人才供给。国内的高校和科研机构要加大对拉美市场的企业人员加大培训力度，特别是贸易救济法律及语言方面的培训；同时在全日制教育中，设立“西班牙语 + 法律”的学位培养体系，以培养更多的复合型人才。▲

参考文献：

[1] 朱勇，王美静.基于地域划分视角的我国反倾销调查研究[J].现代管理科学，2020(1)：15-19.

[2] 周冲，周东阳.“一带一路”背景下中国与拉美国家贸易潜力研究——基于引力模型的实证分析 [J]. 工业技术经济，2020(4)：63-71.

[3] 刘鹏. 基于制度演变视角的中拉贸易摩擦问题与对策研究 [J].拉丁美洲研究，2018(3)：72-88.