

中拉经贸关系

# WTO 框架下的墨西哥对华反倾销 及中国的对策\*

宋利芳

**内容提要：**墨西哥是中国在拉美的第一大出口对象国和第二大贸易伙伴国。然而，自WTO成立以来的1995—2015年，墨西哥对来自中国的进口产品频频发起反倾销调查，并实施反倾销措施。墨西哥对华反倾销的频发，已成为影响中国扩大对墨出口以及中墨两国经贸关系深入发展的一个主要制约因素。WTO框架下的墨西哥对华反倾销具有以下三个显著的特征：中国成为墨西哥反倾销的首要目标国；钢铁产品则是墨西哥对华反倾销的第一大目标产品；同时，墨西哥对华最终反倾销措施从未采用价格承诺形式。墨西哥对华反倾销的上述三个特征有其各自特殊的成因。鉴于WTO框架下墨西哥对华反倾销的基本状况、特征及成因，为了有效应对未来墨西哥对华反倾销，中国政府、行业协会及企业应采取以下四项对策措施：加强中国与墨西哥之间反倾销领域的政策协调；调整中国对墨西哥钢铁产品的出口贸易策略；积极应诉墨西哥对华反倾销，善于利用价格承诺措施；适度强化中国对墨西哥反倾销，以有效遏制墨西哥对华反倾销态势。

**关键词：**墨西哥 中国 倾销 反倾销 钢铁产品  
价格承诺

**作者简介：**宋利芳，经济学博士，中国人民大学经济学院教授，博士生导师，中国人民大学“一带一路”经济研究院副院长。

**中图分类号：**F752.02 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2017) 01-0078-18

\* 本文是中国特色社会主义经济建设协同创新中心项目的阶段性研究成果。

墨西哥于 1986 年出台反倾销政策并自 1987 年开始对外发起反倾销调查以来<sup>①</sup>，已日益成为拉美和全球主要反倾销国。WTO 成立以来的 1995—2015 年间，墨西哥对中国频频发动反倾销，中国成为墨西哥反倾销的首要目标国。作为中国在拉美的第一大出口对象国和第二大贸易伙伴，墨西哥对华反倾销频发，已成为影响中国扩大对墨西哥出口以及中墨两国经贸关系深入发展的一个主要制约因素。鉴于此，研究 WTO 框架下的墨西哥对华反倾销，总结其特征及成因，进而探讨中国应对未来墨西哥对华反倾销的对策措施，具有重要的理论和实践意义。

## 一 WTO 框架下墨西哥对华反倾销的基本状况

墨西哥对华反倾销包括墨西哥对来自中国的进口产品所发起的反倾销调查和实施的反倾销措施。自 WTO 成立以来的 1995—2015 年，墨西哥对华频频发动反倾销（见表 1），具体表现在以下几个方面。

首先，从墨西哥对华反倾销案件数量看。根据 WTO 和中国商务部的统计数据<sup>②</sup>，1995—2015 年，墨西哥对中国共发起了 52 起反倾销调查，并实施了 34 起以征收最终反倾销税为表现形式的反倾销措施，各占同期墨西哥对全球发起的全部 138 起反倾销调查案件的 37.68% 和实施的全部 108 起反倾销措施案件的 31.48%。在同期墨西哥反倾销调查针对的 30 个目标国（地区）和反倾销措施针对的 24 个目标国（地区）中，中国是遭受墨西哥反倾销调查和反倾销措施最多的国家，成为墨西哥反倾销的首要目标国。不仅如此，墨西哥对华反倾销调查案件数量远远超过墨西哥对其他五大目标国（地区）分别发起的反倾销调查案件数量，包括美国 30 起、巴西 6 起、俄罗斯 6 起、乌克兰 6 起和中国台湾 5 起。从年份分布看，1996 年墨西哥对中国婴儿车和学步车反倾销是 WTO 框架下墨西哥对华首例反倾销调查案件；2013 年和 2014 年墨西哥对华反倾销调查案件最多，各达 6 起；2014 年则是墨西哥对华反倾销措施案件数量最多的年份，达 8 起。

其次，从墨西哥对华反倾销涉案产品看。1995—2015 年，墨西哥对中国

<sup>①</sup> Maurizio Zanardi, “Anti-dumping: What Are the Numbers to Discuss at Doha?”, in *The World Economy*, Vol. 27, No. 3, 2004, p. 408.

<sup>②</sup> 除非另有说明，本文有关墨西哥对华反倾销数据均根据 WTO 网站 (<http://www.wto.org>) 和中国商务部贸易救济案件数据库 (<http://www.cacs.gov.cn>) 2016 年 6 月 1 日的资料整理计算而得。

发起的52起反倾销调查共涉及中国输墨西哥九大类出口产品。具体为：贱金属制品20起，机电产品11起，化工产品8起，杂项制品4起，塑胶产品3起，纺织品和陶瓷产品各2起，皮革制品和食品各1起。同期，墨西哥对中国实施的34起反倾销措施共涉及中国输墨八大类出口产品。具体为：贱金属制品13起，机电产品8起，化工产品6起，杂项制品和塑胶产品各2起，纺织品、陶瓷产品和食品各1起。其中，贱金属制品是中国遭受墨西哥反倾销调查和反倾销措施最多的产品，各占同期墨西哥对华全部反倾销调查案件的38.46%和全部反倾销措施案件的38.24%。值得注意的是，在中国遭受墨西哥反倾销调查的20起贱金属制品案中，除了2010年电弧炉用石墨电极案和2015年铝制炊具案以外，其余18起均为钢铁产品。换言之，实际上，钢铁产品是WTO框架下墨西哥对华反倾销的第一大目标产品。再从墨西哥对华反倾销调查最多的前五大类涉案产品的反倾销执行率（即该时期墨西哥发起反倾销调查后最终实施反倾销措施的案件数量之比）看，墨西哥对中国化工产品的反倾销执行率最高，达75%；对机电产品、塑胶制品、贱金属制品和杂项制品的反倾销执行率分别为72.73%、66.67%、65%和50%。

最后，从墨西哥对华反倾销案件实施结果看。1995—2015年，在墨西哥对中国发起的52起反倾销调查案件中，34起案件实施了最终反倾销措施，另18起案件没有实施最终反倾销措施。可见，WTO框架下墨西哥对华反倾销执行率为65.38%。但若从1995—2015年期间墨西哥对华发起反倾销调查并作出反倾销终裁的案件看，墨西哥对华实际反倾销执行率则为72.34%。在墨西哥对华实施最终反倾销措施的34起案件中，8起因最终反倾销措施期满而终止实施，其余26起至2015年年底仍处于实施中。在墨西哥对华依然在实施反倾销措施的26起案件中，17起（即2009年无缝钢管案之后被实施反倾销措施的所有案件）分别因最终反倾销措施5年的实施期限未满，另9起（即2001年镀锌六边形钢缆网案，2002年高碳锰铁案和钢制焊接链案，2003年碳钢管接头案、六磷酸钠案和钢钉案，2004年瓶式液压千斤顶案，2005年灌装伞菇案，2007年无金属罩阀门和塑料喷雾器案）均因墨西哥反倾销管理机构根据反倾销日落复审<sup>①</sup>调查裁定继续延期实施最终反倾销措施。其中，2001年墨西哥对华镀锌六边形钢缆网反倾销案实施的反倾销措施已长达14年之

<sup>①</sup> 日落复审，又称到期复审或期终复审，是指反倾销发起国在反倾销措施执行期满之前的合理时间内，国内产业或其代表提出有充分证据的请求而由反倾销主管机构发起复审，若在该复审中反倾销主管机构确定终止反倾销措施可能导致倾销和损害的继续或再度发生，则可继续执行反倾销措施。

久，是 WTO 框架下墨西哥对华反倾销措施实施期限最长的案件。该案于 2001 年 7 月 5 日发起反倾销调查，2002 年 7 月 24 日，墨西哥反倾销管理机构终裁决定对涉案中国企业征收每公斤 2.8 美元的反倾销税，为期 5 年。之后，墨西哥反倾销管理机构对该案先后进行了两次反倾销日落复审调查，并分别于 2009 年 4 月 2 日和 2013 年 6 月 27 日终裁决定继续延期实施反倾销措施，将反倾销税从每公斤 2.8 美元修改为 0.45 美元，并分别自 2007 年 7 月 24 日和 2012 年 7 月 25 日起生效，有效期各 5 年。再从最终反倾销措施的具体形式看，WTO 框架下墨西哥对华实施最终反倾销措施的 34 起案件全部采取了单一的征收最终反倾销税的形式，没有任何案件以实施价格承诺措施或者以最终反倾销税和价格承诺措施相结合的形式而结案。墨西哥对华反倾销征收最终反倾销税率最高的案件是 2011 年的 RG 型同轴电缆案，大部分中国涉案企业被征收的反倾销税高达 345.91%。

表 1 1995—2015 年墨西哥对华反倾销案件汇总

涉案产品	所属产品大类	立案日期	终裁日期	终裁结果
婴儿车和学步车	机电产品	1996 年 5 月 31 日	1997 年 9 月 8 日	婴儿车：21.72% ~ 105.84% 反倾销税
呋喃唑酮	化工产品	1996 年 10 月 17 日	1997 年 10 月 23 日	117% 反倾销税
甲基对硫酸原药	化工产品	1998 年 3 月 23 日	1999 年 1 月 18 日	208.81% 反倾销税
一次性燃气打火机	杂项制品	1998 年 3 月 29 日	1999 年 5 月 14 日	每个 0.1232 美元反倾销税
安乃近	化工产品	1998 年 4 月 8 日	1999 年 4 月 1 日	208.81% 反倾销税
氨基磺酸	化工产品	1999 年 2 月 2 日	1999 年 5 月 26 日	撤诉
便携式打字机	机电产品	1999 年 5 月 25 日	2000 年 11 月 24 日	无损害结案
三氯异氰尿酸	化工产品	2001 年 3 月 23 日	2002 年 12 月 20 日	每公斤 0.594 美元反倾销税
镀锌六边形钢缆网	贱金属制品	2001 年 7 月 5 日	2002 年 7 月 24 日	每公斤 2.8 美元反倾销税
高碳锰铁	贱金属制品	2002 年 5 月 8 日	2003 年 9 月 25 日	53.34% 反倾销税
钢制焊接链	贱金属制品	2002 年 5 月 10 日	2003 年 7 月 17 日	每公斤 0.72 美元反倾销税
碳钢管接头	机电产品	2003 年 4 月 14 日	2004 年 8 月 4 日	81.04% 反倾销税
六磷酸钠	化工产品	2003 年 5 月 12 日	2004 年 8 月 3 日	102.22% 反倾销税

钢钉	机电产品	2003年7月24日	2004年11月29日	每公斤0.5美元反倾销税
瓶式液压千斤顶	机电产品	2004年10月7日	2005年9月23日	每件18美元反倾销税
皮革及类似品	皮革制品	2005年4月6日	2005年12月21日	终止调查
牙刷	杂项制品	2005年4月26日	2005年12月28日	终止调查
灌装伞菇	食品	2005年5月25日	2006年5月17日	每公斤0.4484美元反倾销税
塑料卷笔刀	塑胶制品	2005年7月28日	2006年6月12日	每公斤10美元反倾销税
旅行小客车和轻型卡车斜交轮胎	塑胶制品	2005年12月23日	2006年12月29日	无损害结案
常规电极	机电产品	2006年3月8日	2006年7月25日	终止调查
无缝钢管	贱金属制品	2006年9月1日	2008年4月29日	无倾销结案
油漆刷	杂项制品	2006年9月14日	2008年7月29日	无损害结案
门锁	贱金属制品	2007年1月29日	2008年10月14日	终止调查
钢板	贱金属制品	2007年3月26日	2008年10月6日	无损害结案
无金属罩阀门和塑料喷雾器	塑胶制品	2007年10月17日	2009年4月21日	塑料喷雾器: 86%反倾销税
碳钢螺母	机电产品	2009年2月3日	2010年8月2日	64%反倾销税
无缝钢管	贱金属制品	2009年9月4日	2011年2月24日	56%以下反倾销税
牛仔布	纺织品	2010年4月21日	2011年10月21日	终止调查
电弧炉用石墨电极	贱金属制品	2010年9月1日	2012年3月1日	38%~250%反倾销税
RG型同轴电缆	机电产品	2011年6月8日	2012年8月10日	88%~345.91%反倾销税
三水阿莫西林	化工产品	2011年7月12日	2011年10月20日	撤诉
儿童自行车	机电产品	2012年3月5日	2013年3月1日	撤诉
陶瓷餐具	陶瓷产品	2012年8月30日	2014年1月13日	对每公斤价格低于2.61美元的产品征收反倾销税
无缝钢管	贱金属制品	2012年11月21日	2014年1月7日	每吨1568.92美元反倾销税
合成纤维毯	纺织品	2013年3月1日	2014年5月26日	对每公斤价格低于12.1美元的产品征收差价税
铅笔	杂项制品	2013年3月8日	2014年5月26日	每支0.0299美元反倾销税

碳钢镀锌丝网	贱金属制品	2013年6月4日	2014年10月9日	每公斤2.08美元反倾销税
钢板薄片	贱金属制品	2013年7月26日	2014年10月14日	33.98%反倾销税
搅拌机	机电产品	2013年8月9日	2014年12月9日	每台12.88~18.64美元反倾销税
钢缆	贱金属制品	2013年8月22日	2014年12月16日	每公斤2.58美元反倾销税
不锈钢洗涤槽	贱金属制品	2014年3月14日	2015年5月8日	每公斤4.14~5.40美元反倾销税
冷轧钢板	贱金属制品	2014年4月24日	2015年6月19日	65.99%~103.41%反倾销税
硫酸铵	化工产品	2014年8月12日	2015年10月9日	每公斤0.0929~0.1703美元反倾销税
钢和锌合金把手	贱金属制品	2014年8月12日	2015年12月23日	每公斤10.21美元反倾销税
热轧钢板	贱金属制品	2014年9月26日	2015年12月22日	每吨335.60~354.92美元反倾销税
儿童自行车	机电产品	2014年10月10日	2015年12月21日	每辆13.12美元反倾销税
强化钢铁绳缆	贱金属制品	2015年2月16日	2016年2月26日	每公斤1.02美元反倾销税
铝制炊具	贱金属制品	2015年4月15日	—	仍在调查中, 尚未做出终裁
墙砖和地砖	陶瓷产品	2015年5月8日	—	仍在调查中, 尚未做出终裁
钢盘条	贱金属制品	2015年9月2日	2016年7月28日	每公斤0.49美元反倾销税
涂镀钢铁产品	贱金属制品	2015年12月17日	—	仍在调查中, 尚未做出终裁

注: 2015年墨西哥对华发起的5起反倾销调查案件中, 强化钢铁绳缆案和钢盘条案的终裁日期与反倾销措施开始实施日期均为2016年。基于WTO反倾销统计惯例和本文统计口径1995—2015年的一致性, 上述2起案件的反倾销措施不计入本文1995—2015年的反倾销措施统计数据内, 均被视作“仍在调查中, 尚未做出终裁”。

资料来源: 根据WTO网站和中国商务部贸易救济案件数据库的数据资料整理汇编而成。

至于WTO框架下墨西哥对华没有实施最终反倾销措施的18起反倾销调查案件中, 1起(即2006年无缝钢管案)为墨西哥反倾销管理机构终裁裁定被诉中国产品对墨西哥国内市场不存在倾销; 4起(即1999年便携式打字机案、2005年旅行小客车和轻型卡车斜交轮胎案、2006年油漆刷案以及2007

年钢板案)被裁定对墨西哥国内产业不存在损害;3起(即1999年氨基磺酸案、2011年三水阿莫西林案和2012年儿童自行车案)为墨西哥反倾销申诉方撤诉;另有5起(即2005年皮革及类似品案和牙刷案、2006年常规电极案、2007年门锁案和2010年牛仔布案)为墨西哥反倾销管理机构主动终止反倾销调查。据此,墨西哥反倾销管理机构对上述13起案件均免于实施反倾销措施。截至2015年年底,还有5起案件(即2015年墨西哥对华发起的5起反倾销调查案件)仍处于反倾销调查阶段,尚未做出终裁,故也未实施反倾销措施。

## 二 WTO 框架下墨西哥对华反倾销的特征及其成因

1995—2015年墨西哥对华反倾销的基本状况表明,WTO框架下的墨西哥对华反倾销具有一些显著的特征及其各自特殊的成因。

### (一) 中国是墨西哥反倾销首要目标国

中国之所以成为WTO框架下墨西哥反倾销的首要目标国,主要有如下三个原因。

第一,中国对墨西哥出口贸易及其顺差快速增长。自WTO成立以来,特别是2003年中国与墨西哥建立战略伙伴关系以及2013年进一步提升为全面战略伙伴关系以来,两国经贸关系迅速发展。中国对墨西哥出口额由1995年的1.95亿美元<sup>①</sup>急剧上升至2015年的337.95亿美元<sup>②</sup>,21年间累计增长了172.3倍。相应地,中国对墨西哥的贸易顺差也由1995年的0.01亿美元<sup>③</sup>迅速扩大到2015年的237.4亿美元<sup>④</sup>。目前,中国仅次于美国,已成为墨西哥第二大进口来源国。然而,美国是墨西哥的第一大顺差来源国,而中国却是墨西哥的第一大逆差来源国。不仅如此,与墨西哥的其他主要进口来源国相比,墨西哥自中国的进口比重逐年扩大。2015年,墨西哥从中国、日本、韩

<sup>①</sup> 中华人民共和国国家统计局编:《中国统计年鉴1996》,北京:中国统计出版社,1996年,第588页。

<sup>②</sup> 《进出口商品主要国别(地区)统计(2015年1—12月)》,载《国际贸易》,2016年第2期,第70页。

<sup>③</sup> 中华人民共和国国家统计局编:《中国统计年鉴1996》,北京:中国统计出版社,1996年,第588页。

<sup>④</sup> 《进出口商品主要国别(地区)统计(2015年1—12月)》,载《国际贸易》,2016年第2期,第70页。



国和德国的进口额各占墨西哥当年进口总额的 17.7%、4.4%、3.7% 和 3.5%。换言之，当年中国对墨西哥出口额分别是日本、韩国和德国对墨西哥出口额的 4.0 倍、4.8 倍和 5.1 倍。<sup>①</sup> 研究表明，一国对贸易伙伴国出口贸易和顺差的急剧扩大，往往是贸易伙伴国对该国发起反倾销的直接动因。<sup>②</sup> 中国对墨西哥出口规模和贸易顺差的迅速扩大，客观上对墨西哥相关产业及市场造成了一定的冲击，从而促使墨西哥频频对中国产品发动反倾销。

第二，中国与墨西哥双边的产业内贸易模式。墨西哥是拉美乃至发展中国家中较早开启工业化进程的国家之一。1994 年，墨西哥加入由美国、加拿大和墨西哥三国组成的北美自由贸易区。由于墨西哥在北美自贸区价值链分工中所具有的特殊地位，墨西哥以劳动密集型产业为主的工业制造业稳步增长，工业制造业在国内生产总值中的比重由 1995 年的 21% 上升到 2013 年的 34.4%<sup>③</sup>，并成为拉美仅次于巴西的第二大经济体。在很大程度上，墨西哥的经济结构和产业结构同中国较为近似。相应地，自 WTO 成立以来，中国与墨西哥的双边贸易模式也日益呈现出不同于中国与其他拉美国家贸易模式的特征，即前者产业内贸易倾向日益显著，后者则以产业间贸易为主。2015 年，中国对墨西哥出口的五大类产品为机电产品、贱金属制品、光学和医疗设备、杂项制品以及塑胶制品；墨西哥对中国出口的五大类产品则为矿产品、运输设备、机电产品、贱金属制品以及塑胶制品。<sup>④</sup> 显然，中墨两国相互进出口的产品高度重叠。中墨双边这种日益凸显的产业内贸易模式，再加之中国作为“世界工厂”和全球第一大出口国所拥有的比较优势和竞争优势，使得中国对墨西哥出口的工业制成品具有较强的竞争性和替代性，结果导致墨西哥对华反倾销案件频发。

第三，中国的非市场经济地位。墨西哥迄今尚未承认中国的完全市场经济地位。在对华反倾销实践中，墨西哥一直把中国视作非市场经济国家。在

<sup>①</sup> 中国商务部：《2015 年墨西哥货物贸易及中墨双边贸易概况》，载《国别贸易报告（墨西哥）》，2016 年第 1 期。http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\_id=47875。[2016-07-08]

<sup>②</sup> Aradhna Aggarwal, “Macro Economic Determinants of Antidumping: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries”, in *World Development*, Vol. 32, No. 6, 2004, pp. 1043-1057.

<sup>③</sup> 中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴-2015》，北京：中国统计出版社，2015 年，第 966 页。

<sup>④</sup> 中国商务部：《2015 年墨西哥货物贸易及中墨双边贸易概况》，载《国别贸易报告（墨西哥）》，2016 年第 1 期。http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\_id=47887, 47888。[2016-07-08]



衡量中国对墨出口产品的正常价格时，墨西哥几乎全部采用针对非市场经济国家的替代国歧视性方法。1995—2015年，在墨西哥对华发起的52起反倾销调查中，除了1999年便携式打字机案墨西哥反倾销管理机构采用了中国国内价格外，其余51起案件均无一例外地采用了替代国（地区）同类产品价格当作中国出口产品的正常价格。这些替代国（地区）及其案例数量具体为：巴西17起，美国12起，印度6起，意大利、印度尼西亚、委内瑞拉和哥伦比亚各2起，德国、日本、韩国、土耳其、中国台湾、阿根廷、智利和墨西哥各1起。显然，这些替代国（地区），特别是发达国家同类产品的生产成本和价格一般都明显高于中国。特别是1996年呋喃唑酮案中，墨西哥反倾销管理机构甚至把墨西哥本国当作中国的替代国。这意味着，中国对墨出口产品只要比墨西哥本国同类产品具有价格优势，便可视作倾销行为。正因如此，中国输墨产品易被墨西哥反倾销管理机构判定倾销成立，并遭受反倾销。

## （二）钢铁产品是墨西哥对华反倾销第一大目标产品

钢铁产品成为WTO框架下墨西哥对华反倾销的第一大目标产品，主要有三方面原因。

首先，钢铁产业是墨西哥政府重点保护和扶持的产业。钢铁、汽车和建筑通常被称为一国国民经济的三大传统支柱产业。尽管墨西哥国内铁矿资源丰富，但钢铁产业却一直发展滞后。目前，墨西哥拥有AHMSA、Arcelor Mittal、Ternium、Industrias CH和Tenaris 5家大型钢铁公司，钢铁工业已成为墨西哥制造业的重要组成部分。然而，墨西哥钢铁企业大多规模较小，且生产的产品单一，高端化品种欠缺。AHMSA是墨西哥本国最大的钢铁企业，其年产钢量也仅为350万吨左右。<sup>①</sup>墨西哥钢铁产品大都缺乏国际竞争力，易受进口钢铁产品的冲击。鉴于此，墨西哥政府一直致力于保护和扶持其国内钢铁产业，特别是2008年全球金融危机后，面对国际钢铁市场严重的供过于求、钢铁价格急剧下跌从而对墨西哥国内钢铁产业冲击凸显的态势，墨西哥反倾销管理机构进一步强化了对进口钢铁产品的反倾销诉讼。

其次，钢铁产品是墨西哥主要大宗进口品。自WTO成立以来，墨西哥经济特别是汽车工业快速发展。2015年墨西哥汽车生产和出口在拉美地区排名第一，并成为世界第七大汽车生产国和第四大汽车出口国。墨西哥汽车工业

<sup>①</sup> 朱晓波、刘海峰：《日韩钢企逆势海外投资，墨西哥咋成了“香饽饽”？》，载《中国冶金报》2016年4月15日第02版。

的迅速发展，直接推动了墨西哥国内钢材需求的急剧增长。然而，墨西哥国产钢铁产品无论产量、品种还是质量，都远不能满足墨西哥国内庞大的市场需求，因此墨西哥每年需要从国外进口大量钢材及半成品，从而钢铁产品成为 1995—2015 年期间墨西哥主要大宗进口产品之一。2015 年墨西哥钢铁产量为 1823 万吨，钢铁消费量达 2885 万吨，进口钢铁产品 1366 万吨，占墨西哥市场份额高达 47.3%。墨西哥已经超过巴西成为拉美第一大钢铁消费国，而钢铁产品的大量进口，导致墨西哥本国钢铁工业减产、产能过剩和业绩下滑。2015 年墨西哥本国的钢铁产能利用率仅为 62.5%。<sup>①</sup> 墨西哥钢铁产品从国外长期且庞大的进口是墨西哥对该类产品发动反倾销最多的直接原因。

最后，中国是墨西哥钢铁产品的第二大进口来源国，且中国输墨西哥钢铁产品以初级产品为主。自 WTO 成立以来，墨西哥钢铁产品的主要进口来源国是美国、中国、日本、加拿大和韩国等国家。2015 年，中国向墨西哥出口的以钢铁产品为代表的贱金属制品高达 36.28 亿美元，占当年墨西哥该类产品进口总额的 11.1%。同年，美国、日本、加拿大和韩国对墨西哥该类产品的出口额分别占当年墨西哥该类产品进口总额的 51.4%、6.4%、5.2% 和 5.1%。<sup>②</sup> 更为重要的是，中国输墨西哥钢铁产品以普通棒线材和板材等初级产品为主，技术含量和附加值较低，再加之中国钢铁行业产能严重过剩，国内钢铁企业为争夺墨西哥市场份额竞相降价，常常形成对墨西哥低价出口的倾销嫌疑，并对墨西哥国内钢铁产业同类产品构成直接竞争，从而引发墨西哥钢铁企业及行业频频向墨政府施压，要求对中国输墨钢铁产品发起反倾销调查并实施反倾销措施。墨西哥钢铁协会恰恰是 2015 年 11 月联合发表声明指责中国钢铁产品出口的美欧 9 家钢铁组织之一。<sup>③</sup>

### （三）墨西哥对华最终反倾销措施从未采用价格承诺形式

最终反倾销措施包括反倾销税和价格承诺两种形式。一般而言，反倾销

<sup>①</sup> 《墨媒体称不公平竞争导致墨西哥钢铁工业减产》。http://finance.sina.com.cn/roll/2016-02-17/doc-ifxpmqqt1359604.shtml. [2016-08-12]

<sup>②</sup> 中国商务部：《2015 年墨西哥货物贸易及中墨双边贸易概况》，载《国别贸易报告（墨西哥）》，2016 年第 1 期。http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\_id=47884. [2016-07-08]

<sup>③</sup> 2015 年 11 月 5 日，美国钢铁协会、钢铁制造商协会、加拿大钢铁生产者协会、墨西哥钢铁协会、拉美钢铁协会、欧洲钢铁联盟、巴西钢铁协会、北美特种钢工业协会和钢管进口委员会九家钢铁组织联合发表声明，指责中国钢铁行业是造成全球钢铁行业产能过剩危机的主要原因，并对 2016 年 12 月中国自动获得市场经济国家地位表示反对。

发起国在实施最终反倾销措施时，相比于采用价格承诺形式，征收反倾销税对于其阻挡外国进口产品、保护国内产业和国内市场的效果更为直接有效。<sup>①</sup>然而，在1995—2015年墨西哥对华最终反倾销措施案件中，墨西哥全部采取了征收反倾销税的形式，从未采用价格承诺措施。这在很大程度上反映了墨西哥对华反倾销强度较高，同时也说明了遭受墨西哥反倾销的中国涉案企业及相关产业遭受的损失更大。墨西哥对华最终反倾销措施从未采用价格承诺形式的原因，可从墨西哥和中国两方面分析。

其一，墨西哥政府把反倾销视作贸易自由化的安全阀。自从1986年墨西哥出台反倾销政策，特别是1995年WTO成立以来，墨政府一直把反倾销当作贸易自由化的安全阀，通过反倾销以避免出现贸易自由化的竞争压力挤跨国内产业的现象。<sup>②</sup>为此，一方面，墨西哥不断推进贸易自由化进程。自1994年墨西哥签署《北美自由贸易协定》以来，已同世界上44个国家签署了12个自由贸易协定，并在拉丁美洲一体化协会框架内签署了9个贸易协定，以促进墨西哥与北美、拉美、欧洲以及亚洲各国之间相互开放市场，实现自由贸易<sup>③</sup>；另一方面，墨西哥则积极利用WTO框架下所允许使用的反倾销措施，不断修订和完善其反倾销政策，对来自非自由贸易伙伴关系国家的进口产品频频发动反倾销，以保护国内产业和市场。从作为WTO三大贸易救济措施的反倾销、反补贴和保障措施看，1995—2015年，墨西哥对华反倾销案件多达52起；保障措施案件只有2起，分别为2002年的胶合板板条案和2010年的螺旋焊接钢管案；而反补贴案件仅有2011年的三水阿莫西林案1起，且最终以终止调查而结案。在此背景下，中国作为墨西哥第二大进口来源国和第一大逆差来源国，自然便成为墨西哥反倾销的首要目标国。相应地，在墨西哥对华反倾销实践中，墨西哥完全诉诸反倾销强度较高和效果较为显著的反倾销税，而不选择价格承诺措施，也就不足为奇了。

其二，中国应诉墨西哥对华反倾销不积极，忽视运用价格承诺规则。根据墨西哥反倾销程序法，在反倾销调查期间，外国出口商或政府可以向墨西哥反倾销调查机构提出价格承诺的请求，承诺的内容包括：提高出口价格；

① 宋利芳著：《WTO框架下的国际反倾销政策与实践》，北京：对外经济贸易大学出版社，2010年，第64—66页。

② 谢文泽：《墨西哥应对贸易争端的经验与启示》，载《拉丁美洲研究》，2006年第5期，第21页。

③ 中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南（墨西哥）2015年版》，第38页。<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/moxige.pdf>。[2016-07-20]

出口方政府限制出口，使出口限制在其与墨反倾销调查机构一致同意的水平；在与墨反倾销调查机构协商同意的一段期间内，完全停止出口。如果墨西哥反倾销管理机构认为该承诺足以消除倾销造成的损害影响，便会接受该承诺，从而双方将在自愿基础上达成协议，终止反倾销调查，且不再征收反倾销税或实施其他最终反倾销措施，这便是所谓价格承诺规则。<sup>①</sup>显然，价格承诺措施的实施，是以反倾销被诉厂商积极应诉反倾销和主动提出价格承诺为前提的。相反，如果反倾销被诉厂商不积极应诉甚至完全放弃应诉，自然就不会有价格承诺措施的提出及实施。然而，事实上，自 WTO 成立以来，针对墨西哥对华反倾销，中国往往应诉不积极，甚至完全放弃应诉，或者在应诉中忽视运用价格承诺规则。究其原因，主要有三个方面。第一，长期以来，以美国和欧盟为代表的发达国家或地区既是中国的主要出口目的地，也是对华反倾销最主要的发起者，而且对华反倾销给中国造成的影响也最为显著。因此，中国应诉国外对华反倾销关注的重心往往是美欧这些发达国家或地区对中国的反倾销。第二，中国对墨西哥出口规模相对较小，因此，对于墨西哥对华反倾销，无论中国政府部门还是企业，均没有给予足够的重视，从而在墨西哥对华发起反倾销调查后，中国企业往往应诉不积极，甚至完全不应诉，采取默认的态度。第三，中国企业不充分了解墨西哥反倾销政策，忽视墨西哥反倾销措施中的价格承诺规则，因此，在应诉墨西哥对华反倾销时，中国企业往往不善于利用价格承诺规则，不能及时主动地向墨西哥反倾销管理机构提出价格承诺，以争取对自身相对有利的裁决结果，最终导致案件全部以征收反倾销税结案。

### 三 中国应对未来墨西哥对华反倾销的对策措施

鉴于 WTO 框架下墨西哥对华反倾销的基本状况、特征及成因，为了有效应对未来墨西哥对华反倾销，中国政府、行业协会及企业应采取以下四项对策措施。

#### （一）加强中墨两国政府之间反倾销领域的政策协调

第一，中墨双方应尽早启动有关中国—墨西哥自由贸易区的可行性研究，

---

<sup>①</sup> Gunnar Niel and Adriaan Ten Kate, “Anti-dumping Protection in a Liberalising Country: Mexico’s Anti-dumping Policy and Practice”, in *The World Economy*, Vol. 27, No. 7, 2004, pp. 967-983.

并力争早日建立中墨自贸区。墨西哥自1994年1月1日与美国、加拿大签署第一个自由贸易协定以来,已与44个国家签署了12个自贸协定。墨西哥已成为世界上签订自贸协定最多的国家之一,也是发展中国家中最早与世界上两个最大贸易集团北美自由贸易区和欧盟签订自贸协定的国家。自贸协定的签署和自贸区的建立,极大地促进了墨西哥与包括拉美伙伴国在内的世界各国及地区之间的自由贸易,特别是显著减少甚至避免了与贸易伙伴国之间的反倾销摩擦。相反,那些与墨西哥尚未签订自贸协定的国家,则日益成为墨西哥反倾销的主要对象国。一个典型的例证是,在1994年北美自贸协定签署前,美国是墨西哥反倾销的首要目标国,但之后,墨西哥对美国的反倾销却日趋减少,而中国则取代美国日益成为墨西哥反倾销的首要目标国。1995—2015年,墨西哥对华反倾销调查案件多达52起,而对美国的反倾销调查案件仅为30起。尤其值得注意的是,作为墨西哥的第一大贸易伙伴,美国对墨西哥的出口额却远远大于中国对墨出口额。2015年,美国对墨出口额占墨进口总额的47.3%,而中国的这一比重仅为17.7%。<sup>①</sup>这一事实表明,墨西哥对贸易伙伴国的反倾销强度与其同贸易伙伴国是否签订自贸协定有着直接的关系。因此,为了从根本上解决墨西哥对华反倾销问题,中国政府应当积极主动地加强与墨西哥政府的沟通协调,尽早启动有关中国—墨西哥自由贸易区的可行性研究,并力争早日签订中墨自贸协定,建立中墨自贸区。

第二,在中墨两国全面战略伙伴关系框架下,通过两国发展战略及经贸政策的对接合作,避免或减少墨西哥对华反倾销。竞争与合作是经济全球化条件下国际经贸关系的基本特点。但从墨西哥对华反倾销实践看,墨对华反倾销主要源自于两国产业内贸易模式所引发的竞争性。因此,在中墨贸易中,降低竞争性,加强合作和互补性,是解决墨西哥对华反倾销的又一重要途径。2013年中墨两国确立了全面战略伙伴关系。基于中墨两国目前在经贸、政治和地缘等方面所具有的现实基础和有利条件,中国应当积极推动墨西哥在两国全面战略伙伴关系框架下,通过实施两国发展战略及经贸政策的对接合作,包括中国《国民经济和社会发展的“十三五”规划》和《中国制造2025》与墨西哥《2013—2018年国家发展规划》的对接,优化两国间的分工协作,积极推动两国在基础设施、工业、农业、矿产资源和能源等领域的国际产能合作,

<sup>①</sup> 中国商务部:《2015年墨西哥货物贸易及中墨双边贸易概况》,载《国别贸易报告(墨西哥)》,2016年第1期。[http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\\_id=47875](http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=47875)。[2016-07-08]



增强两国经贸的互补性，从而避免或减少墨西哥对华反倾销。

第三，中墨双方应尽快协调解决双边贸易统计的悬殊差异，消除墨西哥对华反倾销的重要诱发因素。由于各国统计制度、统计口径等方面的不一致，往往会造成两国贸易统计一定程度的差异性。然而，长期以来，中国与墨西哥在两国贸易统计方面的差异却极为悬殊，远远超出了正常合理的范围。以2015年为例，据中国海关统计，当年中墨双边贸易总额为438.50亿美元，其中中国对墨出口337.95亿美元，自墨进口100.55亿美元，中方贸易顺差237.4亿美元；<sup>①</sup>而据墨西哥经济秘书处统计，同年中墨双边贸易总额为748.7亿美元，其中，墨西哥对中国出口48.8亿美元，自中国进口699.9亿美元，墨方贸易逆差651.1亿美元。<sup>②</sup>显然，在中墨贸易统计中，墨西哥分别高估了中国对墨出口额和低估了中国自墨进口额各2.1倍，从而使得墨西哥对华贸易逆差额被大大高估了2.7倍以上。然而，墨西哥对华贸易逆差额的这种大幅度高估和人为放大，恰恰就是墨西哥频频对华反倾销的重要诱发因素。因此，中墨双方应高度重视双边贸易统计的悬殊差异问题，从海关统计方法、计价原则、加工贸易统计、原产地原则以及贸易转口统计等多个层面加强沟通协调，确保双方海关统计的基本一致性，避免对双边贸易形势做出误判，从而消除墨西哥对华反倾销的重要诱发因素，促进中墨贸易健康稳定地发展。<sup>③</sup>

## （二）调整中国对墨西哥钢铁产品出口贸易策略

其一，调整中国对墨西哥钢铁产品出口结构。墨西哥国内钢铁行业发展水平较低，其国产钢铁产品大多为低附加值、低技术含量的低端初级钢铁产品。中国输墨西哥钢铁产品也恰恰大多为同类低端初级钢铁产品，且出口数量庞大，价格低廉，对墨西哥国内钢铁产业及其同类产品构成直接竞争。这也正是中国输墨西哥钢铁产品频遭墨西哥反倾销的根本原因。与此形成鲜明对照的是，同样作为墨西哥钢铁产品主要进口来源国的美国、日本、加拿大和韩国，因对墨西哥出口的钢铁产品大多为高附加值、高技术含量的中高端

<sup>①</sup> 《进出口商品主要国别（地区）统计（2015年1—12月）》，载《国际贸易》，2016年第2期，第70页。

<sup>②</sup> 中国商务部：《2015年墨西哥货物贸易及中墨双边贸易概况》，载《国别贸易报告（墨西哥）》，2016年第1期。[http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\\_id=47872](http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=47872). [2016-07-08]

<sup>③</sup> 吴国平、岳云霞：《中国与墨西哥的双边贸易及其发展前景》，载《拉丁美洲研究》，2012年第6期，第17页。



钢铁产品，与墨西哥国内钢铁产业及钢铁产品互补性强，故同期该四国遭受墨西哥钢铁产品反倾销案件数量远远少于中国。鉴于此，要避免或减少墨西哥对华钢铁产品反倾销，中国应当调整和升级对墨西哥的钢铁产品出口结构。首先，中国钢铁企业应当调整对墨西哥钢铁产品的出口理念，即由“以量取胜”转变为“以质取胜”，由追求出口的数量和规模转向注重出口的质量和效益。其次，中国钢铁企业应当减少对墨西哥低附加值、低技术含量的低端初级钢铁产品出口比重，增加高附加值、高技术含量和拥有自主知识产权的中高端钢铁半成品和制成品的出口份额，努力使中国输墨西哥钢铁产品与墨西哥国产钢铁产品之间降低竞争性，增强互补性。最后，中国企业应当避免对墨西哥钢铁产品出口的低价竞争策略，注重非价格竞争，包括加强钢铁产品的研究开发与技术创新，增加附加值，提升质量，实施产品差异化，以及创立品牌等。

其二，扩大中国对墨西哥钢铁行业的直接投资。鉴于墨西哥政府一向极力借助反倾销措施保护和扶持其国内钢铁产业的事实，如果中国一味注重采用传统钢铁产品出口方式，扩大对墨西哥的钢铁产品出口，就极易招致墨西哥对华反倾销。相反，如果中国转而通过扩大对墨西哥钢铁行业的直接投资，既可积极利用墨西哥丰富的铁矿资源和庞大的潜在消费市场，又能间接扩大对墨西哥的钢铁产品出口；同时，还可为墨西哥扩大就业机会，增加税收，促进墨西哥经济增长与发展，从而可有效避免或减少墨西哥对华钢铁产品反倾销。特别是，墨西哥作为世界第七大汽车生产国和第四大汽车出口国，汽车业已成为墨西哥最大的制造业部门和支柱产业之一。包括通用、福特、克莱斯勒、大众和尼桑等在内的多数国际知名汽车厂商在墨西哥均建立了各自的汽车制造厂。相应地，墨西哥围绕汽车制造业的相关产业尤其是钢铁产业的需求也持续扩大。这为国际钢铁厂商投资墨西哥钢铁产业提供了极为有利的机遇。以浦项、现代制铁和新日铁住金为代表的韩国和日本钢铁企业近年频频对墨西哥进行钢铁项目投资，而且其投资建厂模式多数是与汽车制造有关的钢铁产品或钢材加工中心。墨西哥也由此而成为拉美地区仅次于巴西的第二大外国直接投资目的地。同时，从中国方面看，目前中国正着力对钢铁行业进行供给侧结构性改革，化解过剩产能，实现钢铁产业的转型升级，再加之中国正大力实施“走出去”战略和“一带一路”建设。这一切都为中国企业对墨西哥钢铁行业的直接投资创造了有利条件。因此，为了应对未来墨西哥对华钢铁产品反倾销，中国亟须改变对墨西哥传统钢铁产品的出口贸易

策略，即由主要依赖对墨西哥钢铁产品的直接出口，转变为通过独资、合资、合作经营以及兼并收购等方式，扩大对墨西哥钢铁行业的直接投资。并通过实施中国与墨西哥两国钢铁行业的国际产能合作，实现优势互补，互利共赢。

### （三）积极应诉墨西哥对华反倾销，善于利用价格承诺措施

首先，中国应当高度重视墨西哥对华反倾销，并深入研究墨西哥反倾销制度。在如今中国对墨西哥出口贸易规模日益扩大，同时中国成为墨西哥反倾销首要目标国的背景下，中国必须高度重视墨西哥对华反倾销问题。然而，墨西哥反倾销制度是墨西哥对外反倾销的法律依据，也是中国应诉墨西哥对华反倾销的法律基础。因此，中国必须深入了解和研究墨西哥反倾销制度，包括墨西哥以《对外贸易法》《对外贸易法实施条例》和《不公平贸易行为条例》为核心的反倾销政策法规体系，以及由墨西哥经济部国际贸易惯例总局、对外贸易委员会、税收法院和宪法法院构成的反倾销管理体制及其运作机制。<sup>①</sup>

其次，中国应当积极应诉墨西哥对华反倾销。根据《WTO 反倾销协定》和墨西哥反倾销政策法规，发起反倾销调查并不意味着最终必定实施反倾销措施。这意味着，在墨西哥对华发起反倾销调查后，只要中国政府、行业协会及企业依据墨西哥反倾销程序法和实体法的相关规则积极应诉，完全有可能在很大程度上改变墨西哥对华反倾销案件的进程，并使中国涉案企业获得有利的终裁结果，包括申诉方撤诉、无倾销结案、无损害结案以及倾销与损害无因果关系结案等。不仅如此，针对业已遭受墨西哥反倾销措施的案件，中国涉案企业可以通过积极应诉墨西哥反倾销管理机构对于此类案件的年度复审或到期复审，以争取尽早终止反倾销措施，或降低反倾销税，从而减轻中国企业所遭受的损失。值得注意的是，墨西哥作为拉美第二大经济体，其对华反倾销在拉美还具有独特和显著的多米诺效应，即墨西哥对华某一产品的反倾销，往往会立即引发其他拉美国家包括阿根廷、巴西、哥伦比亚和秘鲁等紧随其后的针对同一产品的对华反倾销。因此，中国积极应诉墨西哥对华反倾销，不仅可以降低墨西哥对华反倾销执行率，而且还有助于抑制其他拉美国家对华反倾销的多米诺效应。此外，对于墨西哥对华反倾销终裁结果明显不公而且中国企业应诉无果的案件，在必要的情况下，中国企业还可在中国政府及行业协会的协助下，积极诉诸 WTO 反倾销争端解决机制，以争取

<sup>①</sup> 宋利芳：《墨西哥反倾销政策及其特点探析》，载《亚太经济》，2007年第4期，第92页。

公平合理的结果。

最后，中国企业应当善于利用价格承诺措施。价格承诺和反倾销税是最终反倾销措施的两种具体形式，但对反倾销受诉方而言，价格承诺所导致的损失和代价要远远小于反倾销税。<sup>①</sup> 1995—2015年墨西哥对华最终反倾销措施从未采用价格承诺措施的事实，很大程度上与中国企业不善于利用价格承诺措施有着密切的关系。鉴于此，中国企业在应诉墨西哥对华反倾销时，在面临墨西哥反倾销不可避免的情况下，应在墨西哥反倾销管理机构实施临时反倾销措施后，适时主动地向墨西哥反倾销管理机构提出价格承诺措施，承诺愿意对墨西哥提高出口价格或停止倾销出口，并在中国商务部、外交部以及中国驻墨西哥外交机构等相关部门的协调和帮助下，通过谈判以争取墨西哥反倾销管理机构接受该价格承诺措施，并中止反倾销调查或免于征收最终反倾销税。这样，将可以确保中国企业能够有条件地继续维持对墨西哥出口，最大限度地维护中国对墨西哥贸易利益。

#### （四）适度强化中国对墨西哥反倾销，有效遏制墨西哥对华反倾销态势

与WTO框架下墨西哥对华反倾销频发且中国成为墨西哥反倾销首要目标国的事实形成鲜明对照的是，1995—2015年的21年间，中国对墨西哥只发起了1起反倾销案件，即2003年的乙醇胺案。该案由中国商务部于2003年5月14日立案调查。2004年11月14日做出终裁，对墨西哥涉案产品征收74%的反倾销税，为期5年。2009年11月13日反倾销措施5年期满而终止实施。国际反倾销实践表明，一国对贸易伙伴国的适度反倾销往往具有抑制该贸易伙伴国对本国发动反倾销的威慑效应。<sup>②</sup> 鉴于此，针对墨西哥对华出口中的倾销行为，中国若通过适度强化对墨西哥的反倾销，将能够在一定程度上有效遏制墨西哥对华反倾销的态势。

墨西哥作为拉美国家，特别是在北美自由贸易协定框架下，墨西哥政府确立了优先发展与美国和加拿大经贸关系的战略。虽然中国与墨西哥早在1972年建立了外交关系，但在进入21世纪前两国经贸关系发展相对缓慢。2003年中国与墨西哥建立了战略伙伴关系。2013年中墨关系进一步提升为全面战略伙伴关系。由此，两国经贸关系才开始加快发展。然而，墨西哥对华

<sup>①</sup> Shih - Jye Wu, Yang - Ming Chang, and Hung - Yi Chen, "Antidumping Duties and Price Undertakings: A Welfare Analysis", in *International Review of Economics and Finance*, Vol. 29, No. 1, 2014, pp. 97 - 107.

<sup>②</sup> Robert M. Feinberg and Kara M. Reynolds, "The Spread of Antidumping Regimes and the Role of Retaliation in Filings", in *Southern Economic Journal*, Vol. 72, No. 4, 2006, pp. 877 - 890.

出口规模一直相对较小，直至 2009 年仅为 38.99 亿美元。<sup>①</sup> 特别是中墨贸易相对发展速度滞后于中拉贸易的增长，与两国经济在全球贸易中的地位极不相称。因此，长期以来，出于经济、政治等综合因素的考量，中国对墨西哥经贸政策的重心在于迅速发展两国经贸关系和扩大经贸规模，发挥墨西哥作为拉美地区大国的桥梁作用。也正因如此，1995—2015 年中国对墨西哥仅发起了 1 起反倾销案件。

然而，目前墨西哥已是拉美第二大经济体，中国已成为墨西哥仅次于美国和加拿大的第三大出口目的地。2015 年墨西哥对华出口额达 100.55 亿美元。<sup>②</sup> 这表明，目前在墨西哥出口贸易中，墨西哥对华出口已具有一定的依存度。不仅如此，近年来墨西哥输华主要产品特别是运输设备和机电产品的竞争力日益增强，对中国相关产业及市场的影响和冲击也日益显现。因此，中国应当加强对墨西哥输华产品特别是重点产品的监测，针对墨西哥对华出口中的倾销行为，中国若适度强化反倾销，将会使墨西哥承受较大的压力和损失，同时可增强中国应对墨西哥对华反倾销的筹码和谈判实力，从而发挥有效遏制墨西哥对华反倾销的效应。

(责任编辑 高涵)

<sup>①</sup> 中国国家统计局编：《中国统计年鉴 2010》，北京：中国统计出版社，2010 年，第 241 页。

<sup>②</sup> 《进出口商品主要国别（地区）统计（2015 年 1—12 月）》，载《国际贸易》，2016 年第 2 期，第 70 页。