

南非对华反倾销的现状、原因与对策*

宋利芳

内容提要 南非是中国在非洲的最大贸易伙伴，也是非洲对华反倾销最多的国家。基于世贸组织背景下1995~2021年南非对华反倾销的全部44个案例，可以发现：中国是南非反倾销的首要对象国；钢铁行业及制品是南非对华反倾销涉案最多的行业及产品；南非对华反倾销执行率较低，且主要基于倾销与损害缺乏因果关系；南非代表着南部非洲关税同盟5个成员国对华反倾销。南非对华反倾销高发的主要原因包括：南非倚重以反倾销为代表的贸易救济措施扶持本国经济增长和摆脱中等收入陷阱；中国是南非第一大进口来源国和最大贸易伙伴国；钢铁产业是南非着力保护的制造业重要支柱产业；中国企业忽视利用价格承诺作为积极应诉的有效措施；中国对南非的反倾销案件稀少。南非对华反倾销的高发，已严重影响了中南进出口贸易的扩大和中南经贸关系的深化。为此，中国应加强中南两国发展战略及规划的对接合作，尽早与南非建立以自由贸易区为代表的区域经济一体化组织，重视对南部非洲关税同盟及其对华反倾销的研究，扩大对南非以钢铁产业为重点的直接投资，积极应诉南非对华反倾销。

关键词 中国与南非经贸合作 南非 南部非洲关税同盟 对华反倾销 钢铁产业 价格承诺 直接投资

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

中国和南非于1992年恢复直接经贸关系，并于1998年1月1日建立外交关系。中日日益密切的经贸关系是中南两国友好关系的重要组成部分。当下，

* 本文系中国人民大学中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金区域国别学科建设专项“构建‘人类命运共同体’的国际政治经济学研究”（AS2022001）的阶段性成果。

南非是中国在非洲的最大贸易伙伴，中国是南非最大贸易伙伴。然而，自世界贸易组织（以下简称“世贸组织”）建立以来南非对华频频反倾销，成为同期全球对华反倾销最多的国家之一，更是非洲 54 个国家中对华反倾销最多的国家，且中国成为南非反倾销的首要对象国。尤其应当引起高度关注的是，在 2015 ~ 2020 年间，南非对华反倾销除了 2018 年唯一的一起案例外，一度经历了为期 5 年的沉寂，但在 2020 年以来全球新冠肺炎疫情蔓延、南非经济深受冲击的背景下，南非对华反倾销重新抬头，且呈现明显的加剧态势。南非对华反倾销的高发，已严重影响了中、南两国乃至南部非洲关税同盟进出口贸易的扩大和经贸关系的深化。解决南非对华反倾销问题，也将在很大程度上能为中国应对南部非洲关税同盟其他成员国对华反倾销提供有益的经验借鉴，进而为中国与包括南非在内的整个南部非洲关税同盟有关反倾销问题的制度安排寻求解决方案。鉴此，本文选取世贸组织背景下 1995 ~ 2021 年南非对华反倾销的全部案例，研究南非对华反倾销的现状、原因，并提出中国的应对之策。

一 南非对华反倾销的现状特点

南非反倾销法是南非对华反倾销的法律依据。南非现行反倾销法主要包括《关税和国内税法》《关税和贸易委员会法》《对付不公平国际贸易行为（倾销、补贴和其他形式的破坏性竞争）的政策和程序指南》《国际贸易管理法》以及《反倾销条例》。南非反倾销管理机构及其职能则主要包括：国际贸易管理委员会作为整个南部非洲关税同盟的关税机构，负责对发生在南部非洲关税同盟境内涉嫌倾销的进口产品进行反倾销调查；南部非洲关税同盟下属的关税委员会负责接受和审查南非国际贸易管理委员会所提交的反倾销调查结果和拟实施反倾销措施的报告；南部非洲关税同盟下属的部长理事会负责接受和审查关税委员会所提交的反倾销决定的建议，并作出最终反倾销措施决定，传达给南部非洲关税同盟各成员国具体实施；南非税务总局负责征收反倾销税和执行其他反倾销措施；南非高等法院负责反倾销各利害关系方若对国际贸易管理委员会和南部非洲关税同盟作出的反倾销裁决或决定表示不服而提出的上诉进行司法审查；南非最高上诉法院或宪法法院则负责受理反

倾销各利害关系方若对南非高等法院的司法审查决定表示不服而提出的上诉。^①从世贸组织建立以来的 1995 ~ 2021 年，南非反倾销管理机构借助其反倾销法，频繁启动对华反倾销。

（一）中国是南非反倾销的首要对象国

世贸组织和中国商务部的反倾销数据显示^②，1995 ~ 2021 年，南非对华启动反倾销立案调查案件数量 44 起，执行反倾销措施案件数量 25 起，各占同期南非对全球启动的 251 起反倾销立案调查案件总量的 17.53% 和执行的 144 起反倾销措施案件总量的 17.36%。在同期南非反倾销立案调查针对的 47 个对象国（地区）和反倾销措施针对的 34 个对象国（地区）中，中国是遭受南非反倾销立案调查和措施案件数量最多的国家。不仅如此，南非对华反倾销立案调查案件数量远远超过南非对其他三大对象国或地区分别启动的反倾销立案调查案件数量（印度 23 起、韩国 16 起和中国台湾地区 13 起）。

第一，南非是非洲对华反倾销最多的国家。同期，在非洲 54 个国家中，共有 8 个国家或经济体对华启动了 77 起反倾销调查，其中，南非代表南部非洲关税同盟 5 个成员国对华反倾销调查的案件数量远远超过其余 3 个非洲国家各自对华反倾销调查的案件数量，包括埃及 29 起、摩洛哥 3 起、加纳 1 起。换言之，南非对华反倾销调查案件数量在非洲各国对华反倾销调查案件总量中的占比高达 57.14%。若从 2021 年中国在非洲的前五大出口目的地国即尼日利亚、南非、埃及、加纳和肯尼亚看，南非、埃及和加纳三国对华启动了反倾销调查，但对华反倾销强度大大高于另两国。

第二，反倾销是南非对华全部贸易救济措施中使用最多的手段。反倾销、反补贴和保障措施被视作世贸组织框架下维护公平贸易秩序、抵制不公平竞争并为世贸组织所允许使用的三大贸易救济措施。然而，在实践中，由于反倾销的贸易保护效应较为直接，而且无论世贸组织反倾销规则还是各国反倾销法规，多为定性条款而难以准确计量反倾销中的倾销和损害幅度，从而为反倾销发起国管理当局的反倾销裁决提供了较大的自由裁量权，故易于实施反倾销。同时，在 2004 年前，由于南非一直未承认中国的市场经济地位，从而无法对华适用南非反补贴法和实施反补贴。因此，长期以来，反倾销成为

① 宋利芳：《南非反倾销政策及其特点》，载《西亚非洲》2007 年第 1 期，第 75 ~ 76 页。

② 文中有关南非对华反倾销资料，除特殊说明外，均依据世贸组织反倾销数据库（<http://www.wto.org>）和中国商务部中国贸易救济信息网（<http://www.cacs.mofcom.gov.cn>）信息综合而得。

南非对华使用最多的贸易救济措施，甚至常常导致该国以反倾销之名行贸易保护之实的局面。1995~2021年，南非对华发起的全部贸易救济调查案件为52起，其中，反倾销调查44起，占比高达84.62%；保障措施调查7起，占比13.46%；而反补贴调查仅1起，占比1.92%。该反补贴案即2008年不锈钢洗涤槽反补贴案，是2004年南非正式承认中国市场经济地位从而开始适用反补贴法之后对华启动的第一起反补贴案，也是迄今唯一一起南非对华反倾销和反补贴合并调查案件，而且南非是首个对华启动反补贴调查的发展中国家，尽管该案最终以南非申诉方撤诉而结案。

第三，南非对华反倾销整体呈间歇性波动高压态势。1995~2000年的6年间，南非每年无一例外地都启动了对华反倾销立案调查案件，年均多达3起；2001~2014年间，除了2001年、2002年和2010年3个年份没有新增对华反倾销立案调查案件外，其余11年南非对华反倾销立案调查案件总计达23起，年均2.1起；2015~2020年间，南非对华反倾销除了2018年的聚对苯二甲酸乙二醇酯反倾销立案调查案件这唯一的一起案例外，一度经历了为期5年的沉寂。但自2021年以来，在新冠疫情延宕背景下，南非对华反倾销重新抬头，且呈逆势加剧态势。2021年，南非对华启动的反倾销立案调查案件快速反弹到两起，即2021年10月22日的夹层安全玻璃案、铁锹和铁铲案，而且这两起案件于同日启动。2022年，南非对华反倾销调查案件更进一步上升至3起，分别为：2022年1月31日的机动车用小客车轮胎和卡客车轮胎案、2022年7月22日的售后市场替换用汽车挡风玻璃案、2022年10月12日的镀锌钢案。1995年南非对中国平纹机织物反倾销是世贸组织背景下南非对华首例反倾销立案调查案件；2005年是南非对华反倾销立案调查案件数量最多的年份，达5起；1999年则是南非对华执行反倾销措施案件数量最多的年份，为4起。

（二）钢铁行业及制品是涉案最多的行业及产品

第一，南非对华反倾销涉及8个行业。南非对华启动的44起反倾销立案调查共涉及中国对南非出口的8个行业，即钢铁、玻璃、化学、塑胶、纺织、非金属制品、农产品以及造纸业。具体涉案产品为：钢铁制品16起（包括铝制餐具，花园锄，不锈钢餐具，钢铁制螺栓螺母，门锁、门把手，钢铁绞股线、绳、缆，铸（锻）造研磨钢球，钢制车轮，不锈钢圆形截面焊缝管，焊接钢制链条，挤压铝型材，不锈钢洗涤槽，螺钉螺栓，六角头螺丝，独轮车，

铁锹和铁铲，各 1 起)；玻璃制品 8 起 (包括拉制玻璃、浮法玻璃、玻璃微珠、玻璃纤维短切原丝毡及粗纱、钢化玻璃、玻璃纤维短切纤维席、无框镜以及夹层安全玻璃，各 1 起)；化工产品 6 起 (包括聚四氟乙烯扁条、聚对苯二甲酸乙二醇酯、导爆索和雷管、柠檬酸、导爆索和雷管以及聚对苯二甲酸乙二醇酯，各 1 起)；塑胶制品 5 起 (包括 PVC 薄膜或薄片、PVC 尿布垫、客车轮胎、充气轮胎、聚氯乙烯板与片、膜、箔及扁条，各 1 起)；纺织品 5 起 (包括平纹机织物、拔染印花布、化纤毯、丙烯酸织物以及合成纤维短纤，各 1 起)；非金属制品 2 起 (包括研磨介质与炉用石墨电极，各 1 起)；农产品 (新鲜或冷冻大蒜) 和纸制品 (铜版纸) 各 1 起。

第二，钢铁制品是南非对华反倾销最多的产品。钢铁制品占南非对华全部反倾销立案调查案件的 1/3 多，达 36.36%，更占同期南非对全球各国和地区钢铁制品反倾销立案调查案件总数的 1/4 多，达 25.4%。不仅如此，南非对华钢铁制品的反倾销立案调查占比 36.36%，还远高于同期南非对全球各国和地区钢铁制品反倾销立案调查案件数量 (63 起) 占南非全部反倾销立案调查案件 25.1% 的比率。

第三，南非对华钢铁制品反倾销执行率较高。从南非对华反倾销业已做出终裁的 8 大类涉案产品的反倾销执行率 (即执行的反倾销措施案件数量占启动的反倾销立案调查案件数量的比率) 看，南非对华纺织品和农产品的反倾销执行率最高，各达 100%；对钢铁制品、玻璃制品、塑胶制品和化工产品的反倾销执行率分别为 66.67%、57.14%、40% 和 33.33%；对非金属制品和纸制品的反倾销执行率均为 0。其中，从作为中国遭受南非反倾销立案调查最多的钢铁制品看，南非对华钢铁制品的反倾销执行率又远高于同期南非对全球各国和地区钢铁制品的平均反倾销执行率 53.97%。

(三) 南非对华反倾销执行率较低

第一，南非对华反倾销执行率低于同期全球平均水平。1995 ~ 2021 年，在南非对华启动的 44 起反倾销立案调查案件中，25 起案件执行了最终反倾销措施，17 起案件没有执行最终反倾销措施，另有 2 起案件还处于反倾销调查中，尚未结案。正因如此，世贸组织建立以来南非对华反倾销执行率为 59.52%，略高于同期南非对世界各国或地区 57.37% 的平均反倾销执行率，但低于同期全球 67.04% 的平均反倾销执行率；相较于同期南非对其他三大反倾销对象国或地区各自的反倾销执行率，南非对华反倾销执行率高于对印度

的 52.17%，但略低于对中国台湾地区的 61.54%，更显著低于对韩国的 100%。

第二，最终反倾销措施全部采取反倾销税形式。截至目前，南非在对华执行最终反倾销措施的 25 起案件中，全部采取了征收最终反倾销税的形式，未曾有任何案件执行价格承诺措施，并因此而中止反倾销立案调查程序或结案。其中，18 起案件因最终反倾销措施期限届满，均已终止执行；另 7 起案件的反倾销措施仍在执行中。从 7 起仍在执行反倾销措施的案件看，除了 2018 年聚对苯二甲酸乙二醇酯案因最终反倾销措施为期 5 年的执行期限未满足之外，另 6 起（1995 年花园锄案；1998 年浮法玻璃案；1999 年新鲜或冷冻大蒜案；2000 年钢铁绞股线、绳、缆案；2012 年无框镜案；2014 年独轮车案）则因南非国际贸易管理委员会根据反倾销日落复审立案调查，裁定继续延长最终反倾销措施的执行期限至今。其中，1998 年的浮法玻璃案是南非对华执行最终反倾销措施年限最长的案件之一。该案曾分别于 2004 年 3 月 19 日、2009 年 9 月 25 日、2015 年 2 月 20 日、2020 年 7 月 30 日共 4 次启动反倾销日落复审立案调查，并作出反倾销日落复审肯定性终裁，决定维持执行最终反倾销措施，反倾销措施执行期限累计已长达近 24 年。

第三，反倾销税征收方式以从价税为主。从反倾销税征收方式看，1995 ~ 2021 年，南非对华反倾销采取以从价税为主、从价税和从量税两种方式并用的方式。在 25 起征收最终反倾销税的案件中，采用从价税和从量税的案件分别为 16 起和 9 起。从采用从价税的 16 起案件的反倾销税率看，若按每起案件最终反倾销税率的上限计算，同期南非对华反倾销平均税率高达 46.87%。从南非对华反倾销以从价税征收最终反倾销税涉及的 5 大类产品看，平均反倾销税率由高到低依次为：纺织品 65%、玻璃制品 58.07%、钢铁制品 44.74%、塑胶制品 37.85%、化工产品 34%。其中，南非对华最终反倾销税率最高的案件是 1995 年的平纹机织物案，中国所有涉案企业均被征收高达 80% 的统一反倾销税率。此外，1999 年的玻璃微珠案和 2011 年的六角头螺丝案，中国部分涉案企业被征收的最终反倾销税率也分别高达 75.92% 和 73.93%。值得注意的是，新冠疫情背景下南非对华反倾销税率大幅上升。尽管 2021 年和 2022 年南非对华启动的 5 起反倾销立案调查案件目前依然处于反倾销调查阶段，尚未作出最终裁定，但就已经作出初步裁定的 2021 年夹层安全玻璃案以及铁锹和铁铲案看，2022 年 3 月 18 日和 5 月 13 日，南非国际贸

易管理委员会分别对上述两案作出肯定性初裁，决定分别征收为期 6 个月的 232.78% 和 58.56% 的临时反倾销税。可见，2021 年夹层安全玻璃案 232.78% 的反倾销税率，不仅创下了南非对华反倾销税率的历史新高，而且更比 1995 年平纹机织物案 80% 的反倾销税率高出近 2 倍。因此，该案件便成为疫情背景下南非强化对华反倾销的一个典型例证。

第四，无措施结案案件主要基于倾销与损害缺乏因果关系。从南非对华反倾销不予执行最终反倾销措施而结案的 17 起案件看，两起（2011 年螺钉螺栓案、2013 年铜版纸案）为南非国际贸易管理委员会终裁裁定涉案中国产品对南部非洲关税同盟成员国国内市场未构成倾销；两起（1997 年客车轮胎案、2007 年挤压铝型材案）被裁定对南部非洲关税同盟成员国同类产业未造成实质性损害；6 起（2003 年铸或锻造研磨钢球案、2004 年钢制车轮案、2005 年不锈钢圆形截面焊缝管案、2005 年钢化玻璃案、2005 年充气轮胎案、2006 年玻璃纤维短切纤维席案）被裁定倾销与实质性损害之间缺乏因果关系；另有 7 起（2000 年研磨介质案、2003 年玻璃纤维短切原丝毡及粗纱案、2005 年聚对苯二甲酸乙二醇酯案、2005 年导爆索和雷管案、2007 年柠檬酸案、2009 年导爆索和雷管案、2013 年炉用石墨电极案）为南非国际贸易管理委员会分别基于不同原因而终止反倾销立案调查，这些原因主要包括：中国涉案产品量为微量，申诉方提供错误信息而撤销调查，中国涉案产品与被调查产品不属于同类产品，发起调查已过时效，案件唯一申请人暨生产商停止运营而撤回调查申请等。为此，南非国际贸易管理委员会决定对以上 17 起反倾销立案调查案件不予执行反倾销措施。值得注意的是，在南非对华不予执行反倾销措施的这 17 起案件中，多达 10 起案件集中且连续发生在 2003 ~ 2007 年，其中 6 起案件的原因又都相同，均为倾销与实质性损害之间缺乏因果关系。

第五，南非对华反倾销终裁结果及执行率与中国涉案行业及企业的应诉状况存在着密切关系。1995 ~ 2021 年，凡是南非对华反倾销终裁结果为不存在倾销、损害或两者间因果关系并以无措施结案的 10 起案件，以及最终反倾销税为区间税率或非统一税率的另 11 起案件，基本均因中国涉案行业及企业通过积极应诉南非对华反倾销而获得胜诉，并获得较低的税率，甚至以零税率或不执行反倾销措施而结案；或者通过积极应诉而获得市场经济地位和单独调查待遇，并获得较低的单独税率甚至零税率，而其他未应诉企业则被征收较高的统一税率。前者的典型案例是：在 2013 年南非对华铜版纸反倾销案

中，同年南非国际贸易管理委员会作出反倾销初裁：对所有涉案中国企业征收 14.14% 的临时反倾销税。之后，山东晨鸣纸业集团股份有限公司积极应诉。2014 年南非国际贸易管理委员会作出反倾销终裁，鉴于自中国进口的铜版纸产品对南部非洲关税同盟成员国无倾销，因此决定终止对该产品的反倾销调查，以不执行反倾销措施结案。后者的典型案例是：在 2008 年南非对华不锈钢洗涤槽反倾销案中，南非以马来西亚作为中国的市场经济替代国计算中国涉案产品的正常价值。所有涉案中国企业中只有三家企业（佛山泰景创尔金属制品有限公司、惠州莱茵厨卫制品有限公司、珠海市大励金属制品有限公司）积极应诉。2009 年南非国际贸易管理委员会作出反倾销终裁：三家应诉企业分别获得 0、10.84% 和 20.62% 的单独税率，其他企业则被加征 62.41% 的统一税率。

（四）南非对华反倾销实际上是南部非洲关税同盟的对华反倾销

南部非洲关税同盟成立于 1969 年，是南非、博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚和斯威士兰五国参加的共同关税区组织。2002 年 10 月 21 日，五国首脑在博茨瓦纳首都哈博罗内正式签署了《2002 年南部非洲关税同盟协定》，并于 2004 年 7 月 15 日正式生效。南部非洲关税同盟协定规定，同盟内部所有货物贸易执行零关税政策，5 个成员国执行共同的对外贸易政策，统一管理进出口贸易以及以反倾销为代表的贸易救济措施。南部非洲关税同盟已成为非洲区域经济一体化程度最高的组织之一。根据南部非洲关税同盟协定的框架安排，在反倾销领域，南非反倾销政策以及南非对外反倾销实践，实际上代表着南部非洲关税同盟 5 个成员国共同的反倾销政策及其对外反倾销实践。因此，在南非反倾销政策及其对外反倾销实践中，作为直接影响南非反倾销管理机构反倾销调查及其裁决结果的核心范畴及其规则，包括国内市场、国内产业以及倾销、损害和因果关系等，均是基于包括南非在内的南部非洲关税同盟 5 个成员国的整体层面加以衡量和裁定的。

正因如此，南非对华反倾销自然也就代表着包括南非在内的南部非洲关税同盟五国的对华反倾销。这意味着，一旦南非对中国启动反倾销调查或执行反倾销措施，其他四国也均将同时对对中国启动与南非完全相同的反倾销调查或执行反倾销措施。换言之，南非对华反倾销实际上是南部非洲关税同盟五国对华反倾销。相应地，南非对华反倾销给中国所造成的影响和损失，事实上不仅涉及中国与南非的双边贸易，而且也关系到中国与南部非洲关税同

盟五国的多边贸易。当然，相较于南部非洲关税同盟其他成员国，无论是经济规模、国内市场，还是产业发展水平，南非最具代表性和影响力，因此，南非对华反倾销实践中的申诉方大部分来自南非企业及行业协会，影响反倾销调查及其裁决结果的主要因素也大多取决于南非本国情况。显然，这正是南非对华反倾销不同于其他众多国家对华反倾销的又一个重要的显著特征。

表 1 南非对华反倾销案件概览 (1995 ~ 2021 年)

涉案产品	涉案行业	立案调查时间	终裁执行时间	终裁结果	案件状态
平纹机织物	纺织工业	1995 年 1 月 1 日	1995 年 11 月 1 日	80% 反倾销税	已终止措施
PVC 薄膜或薄片	塑胶工业	1995 年 9 月 1 日	1996 年 9 月 13 日	—	已终止措施
铝制餐具	钢铁工业	1995 年 9 月 15 日	1997 年 2 月 7 日	15.84 兰特/公斤反倾销税	已终止措施
花园锄	钢铁工业	1995 年 10 月 1 日	1996 年 10 月 1 日	20% 反倾销税	措施执行中
聚四氟乙烯扁条	化学工业	1996 年 1 月 12 日	1996 年 10 月 18 日	39.1% 反倾销税	已终止措施
PVC 尿布垫	塑胶工业	1996 年 4 月 15 日	1997 年 1 月 24 日	43% 反倾销税	已终止措施
拔染印花布	纺织工业	1996 年 6 月 14 日	1997 年 5 月 16 日	50% 反倾销税	已终止措施
客车轮胎	塑胶工业	1997 年 1 月 24 日	1998 年 1 月 16 日	无损害，终止调查	无措施结案
不锈钢餐具	钢铁工业	1997 年 11 月 21 日	1998 年 10 月 21 日	4.87 ~ 18.52 兰特/公斤反倾销税	已终止措施
化纤毯	纺织工业	1998 年 4 月 8 日	1999 年 6 月 18 日	13.09 ~ 20.55 兰特/公斤反倾销税	已终止措施
拉制玻璃	玻璃工业	1998 年 6 月 5 日	1999 年 5 月 28 日	6.13 兰特/平方米反倾销税	已终止措施
浮法玻璃	玻璃工业	1998 年 6 月 5 日	1999 年 5 月 28 日	3.59 ~ 8.02 美分/平方米反倾销税	措施执行中
钢铁制螺栓螺母	钢铁工业	1998 年 7 月 24 日	1999 年 8 月 6 日	螺栓 29%、螺母 36% 反倾销税	已终止措施
玻璃微珠	玻璃工业	1999 年 10 月 29 日	2000 年 10 月 13 日	75.92% 反倾销税	已终止措施
新鲜或冷冻大蒜	农产品	1999 年 12 月 17 日	2000 年 10 月 20 日	6.07 兰特/公斤反倾销税	措施执行中
研磨介质	非金属制品工业	2000 年 3 月 10 日	2001 年 7 月 6 日	终止调查	无措施结案
门锁、门把手	钢铁工业	2000 年 6 月 15 日	2002 年 1 月 25 日	11.96 兰特/公斤反倾销税	已终止措施
钢铁绞股线、绳、缆	钢铁工业	2000 年 12 月 15 日	2002 年 8 月 28 日	15% ~ 28% 反倾销税	措施执行中

续表

涉案产品	涉案行业	立案调查时间	终裁执行时间	终裁结果	案件状态
丙烯酸织物	纺织工业	2003 年 5 月 23 日	2004 年 11 月 12 日	11.91 兰特/公斤反倾销税	已终止措施
铸(锻)造研磨钢球	钢铁工业	2003 年 10 月 3 日	2004 年 12 月 3 日	倾销与损害无因果关系, 终止调查	无措施结案
玻璃纤维短切原丝毡及粗纱	玻璃工业	2003 年 11 月 14 日	2005 年 9 月 30 日	终止调查	无措施结案
钢制车轮	钢铁工业	2004 年 5 月 28 日	2005 年 8 月 26 日	倾销与损害无因果关系, 终止调查	无措施结案
聚对苯二甲酸乙二醇酯	化学工业	2005 年 4 月 8 日	2006 年 6 月 15 日	涉案产品量为微量, 终止调查	无措施结案
不锈钢圆形截面焊缝管	钢铁工业	2005 年 6 月 10 日	2006 年 9 月 22 日	倾销与损害无因果关系, 终止调查	无措施结案
导爆索和雷管	化学工业	2005 年 6 月 15 日	2006 年 1 月 27 日	申诉方提供错误信息, 撤销调查	无措施结案
钢化玻璃	玻璃工业	2005 年 9 月 30 日	2006 年 10 月 6 日	倾销与损害无因果关系, 终止调查	无措施结案
充气轮胎	塑胶工业	2005 年 10 月 28 日	2007 年 4 月 5 日	倾销与损害无因果关系, 终止调查	无措施结案
玻璃纤维短切纤维席	玻璃工业	2006 年 5 月 12 日	2007 年 5 月 25 日	倾销与损害无因果关系, 终止调查	无措施结案
柠檬酸	化学工业	2007 年 1 月 19 日	2008 年 5 月 20 日	不属于同类产品, 终止调查	无措施结案
焊接钢制链条	钢铁工业	2007 年 1 月 26 日	2008 年 5 月 9 日	2.4% ~ 52.9% 反倾销税	已终止措施
聚氯乙烯板、片、膜、箔及扁条	塑胶工业	2007 年 6 月 15 日	2008 年 4 月 25 日	32.7% 反倾销税	已终止措施
挤压铝型材	钢铁工业	2007 年 8 月 10 日	2008 年 8 月 29 日	无损害, 终止调查	无措施结案
不锈钢洗涤槽	钢铁工业	2008 年 7 月 25 日	2009 年 11 月 6 日	0 ~ 62.41% 反倾销税	已终止措施
合成纤维短纤	纺织工业	2009 年 1 月 23 日	2010 年 5 月 28 日	0.93 ~ 5.83 兰特/公斤反倾销税	已终止措施
导爆索和雷管	化学工业	2009 年 7 月 3 日	2018 年 8 月 24 日	发起调查已过时效, 终止调查	无措施结案
螺钉螺栓	钢铁工业	2011 年 9 月 23 日	2013 年 2 月 1 日	无倾销, 终止调查	无措施结案
六角头螺丝	钢铁工业	2011 年 11 月 18 日	2012 年 11 月 16 日	11.09% ~ 73.93% 反倾销税	已终止措施
无框镜	玻璃工业	2012 年 11 月 2 日	2013 年 7 月 26 日	40.22% 反倾销税	措施执行中

续表

涉案产品	涉案行业	立案调查时间	终裁执行时间	终裁结果	案件状态
铜版纸	造纸工业	2013年1月25日	2014年2月21日	无倾销, 终止调查	无措施结案
炉用石墨电极	非金属制品工业	2013年11月22日	2014年3月28日	该案唯一申请人暨生产商停止运营, 撤回调查申请	无措施结案
独轮车	钢铁工业	2014年6月20日	2015年9月4日	29.82% ~ 39.92% 反倾销税	措施执行中
聚对苯二甲酸乙二醇酯	化学工业	2018年11月23日	2020年5月19日	26.4% ~ 28.89% 反倾销税	措施执行中
夹层安全玻璃	玻璃工业	2021年10月22日	尚未终裁	尚无终裁结果	正在调查
铁锹和铁铲	钢铁工业	2021年10月22日	尚未终裁	尚无终裁结果	正在调查

说明: 有关 1995 年 PVC 薄膜或薄片案终裁的反倾销税率, 在世贸组织反倾销数据库和中国商务部中国贸易救济信息网上, 均缺失相关原始信息。

资料来源: 笔者根据中国商务部中国贸易救济信息网站信息整理而成。

二 南非对华反倾销高发的原因

南非反倾销法规定, 南非对外反倾销须满足 3 个基本条件: 进口产品在南非或南部非洲关税同盟成员国国内市场存在倾销行为; 进口产品对南非或南部非洲关税同盟成员国国内同类产业造成损害; 进口产品在南非或南部非洲关税同盟成员国国内市场的倾销与同类产业遭受的损害之间构成因果关系。基于此, 南非对华反倾销高发的主要原因如下:

(一) 南非较为倚重以反倾销为主的贸易救济措施

第一, 南非市场的日益开放导致其贸易逆差。随着 1994 年新南非的诞生, 国际社会相继解除对南非的经济制裁, 南非市场空前开放。特别是 1995 年世贸组织建立后, 南非关税税率不断削减, 2021 年南非对进口产品征收的平均关税税率下降到 7.8%, 其中对进口非农产品的零关税比率已高达 62.5%,^① 从而来自外国的进口产品特别是工业制成品大量涌入南非。南非进口贸易额从 1995 年的 305.6 亿美元迅速扩大至 2021 年的 1 140 亿美元^②, 增

^① 参见世贸组织网站: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/tariff_profiles/ZA_e.pdf, 2022-10-03。

^② 国家统计局编:《国际统计年鉴(1998)》, 中国统计出版社, 1998 年版, 第 447 页; 国家统计局编:《中国统计年鉴(2022)》, 中国统计出版社, 2022 年版, 第 931 页。

长了2.7倍。相应地,南非也由1994年以前的贸易顺差国变为1995年以后的逆差国,逆差额从1995年的27亿美元急剧扩大到2019年的175亿美元,直至2020年才重新转为小幅顺差17亿美元。^①这在很大程度上造成南非本国市场被挤占,国内部分产业被挤压甚至挤垮。这是南非诉诸反倾销以保护国内产业的一个直接原因。

第二,南非宏观经济不景气和陷入中等收入陷阱。由于受到南非经济、政治、历史和制度等众多深层次因素的局限,特别是遭受2008年全球金融危机的严重冲击,南非经济长期地处于增长低迷、复苏乏力的状态。1995~2021年,南非经济增长缓慢,年均经济增长率不足2.3%,其中,2009年和2020年的经济增长率分别为-1.79%和-6.4%。同期,南非的失业率一直居高不下,年均失业率为22.4%,其中,2021年的失业率高达创纪录的28.8%。^②再加上来自南非周边国家非法劳工的大量涌入,使得南非高失业率问题更成为南非经济的一个顽疾。南非也被视作国际上陷入中等收入陷阱国家的一个典型代表。2010年南非人均国民收入曾达到历史最高的6190美元,但到2020年又下滑至5410美元,^③研究表明,一国宏观经济景气程度与对外反倾销频度和强度呈显著的正相关。^④为了保护南非国内产业及市场,扶持经济增长,增加就业机会,推进工业化进程,并摆脱中等收入陷阱,南非政府不得不倚重以反倾销为代表的贸易救济措施。中国作为南非的第一大进口来源国,则自然易于成为南非反倾销的首要对象国。

第三,南非不断强化以非市场经济地位为代表的反倾销制度。南非早在1914年出台了反倾销法,是世界上第三个制定反倾销法的国家。此后,南非政府不断修订和完善其反倾销法,强化反倾销制度,并加强对外反倾销实践。1995~2021年,南非对世界各国及地区启动的反倾销立案调查案件总数高达251起,居全球第九位,更是非洲反倾销最多的国家。1998年1月,南非反

① 国家统计局编:《国际统计年鉴(1998)》,第449页;国家统计局编:《中国统计年鉴(2020)》,中国统计出版社,2020年版,第931页;国家统计局编:《中国统计年鉴(2022)》,中国统计出版社,2022年版,第931页。

② 笔者根据中国国家统计局编写的《中国统计年鉴》和《国际统计年鉴》1995~2022年历年的数据资料整理计算而得。

③ 国家统计局编:《国际统计年鉴(2021)》,中国统计出版社,2021年,第28页。

④ Knetter M. M., Prusa T. J., "Macroeconomic Factors and Antidumping Filings: Evidence from Four Countries", *Journal of International Economics*, Vol. 61, Issue 1, 2003, pp. 1-17.

倾销管理机构公布了专门针对来自中国进口产品的“非市场经济国家调查问卷”，调查的主要内容包括涉嫌倾销的中国进口产品的名称、该产品的出口商、进口源地以及制造商等。相应地，南非反倾销管理机构在裁决来自中国的进口产品是否在南非市场存在倾销以及计算倾销幅度时，不予采用中国国内市场价格，而是采用被南非认定为市场经济国家的替代国价格，作为中国国内正常价格，然后与中国对南非的实际出口价格相比较。显然，由于被南非认作中国替代国的价格一般都远远高于中国国内实际市场价格，因此，中国对南非的出口价格往往被人为地低估，从而易于被判定为倾销成立或倾销幅度被高估，结果导致中国出口产品频遭南非反倾销。直至2004年6月，南非才正式承认中国的市场经济地位。自此，在南非对华反倾销中，中国因非市场经济地位所面临的不利地位才逐步得到改观。

第四，南非受到逆全球化和经济民族主义思潮的影响。自2008年全球金融危机以来，特别是近年来受到全球贸易保护主义、单边主义和逆全球化思潮影响，经济民族主义思潮日益抬头。基于维护本国利益、反对不受节制的经济全球化和自由贸易动因驱使，经济民族主义者主张民族国家奉行贸易保护主义政策，保护和扶植暂时缺少竞争力的企业和产业。对于急于寻求经济增长复苏出路和摆脱中等收入陷阱的南非，尤其是在全球化进程中面临日益被边缘化的处境，经济民族主义思潮便成为促推其进一步加大对国内产业及市场保护力度的一个重要因素。2020年，由于遭受疫情暴发的重创，南非国内生产总值同比大幅下滑6.4%，创下自1946年以来最大年度降幅；2020年和2021年，南非失业率更分别飙升至24.3%和28.8%，^①这更促使南非加强了以中国为首要对象国的对外反倾销。2021年，南非对外启动的反倾销立案调查案件多达13起，是2006年以来南非启动反倾销调查最多的年份，而当年对华启动的反倾销立案调查案件迅速反弹至2起，2022年更进一步上升至3起，就是一个有力佐证。

（二）中国与南非贸易格局对南非国内市场及产业造成竞争压力

一方面，中国是南非第一大商品进口来源国和最大贸易伙伴国。从中南货物贸易规模看，自世贸组织建立以来，特别是1998年中南建交后，两国经贸关系快速发展。中国对南非商品出口额由1995年的6.33亿美元^②急剧上升

^① 国家统计局编：《中国统计年鉴（2022）》，第923~924页。

^② 国家统计局编：《中国统计年鉴（1996）》，中国统计出版社，1996年，第587页。

至2020年的142.45亿美元,26年间累计增长了22.5倍。中国自2009年起连续保持南非最大贸易伙伴国地位,南非则自2010年以来连续成为中国在非洲的第一大贸易伙伴国。2020年,南非从中国、德国、美国、印度和沙特阿拉伯五大进口来源国的商品进口额分别为142.45亿美元、62.62亿美元、44.08亿美元、35.95亿美元和26.90亿美元,各占当年南非商品进口总额的20.68%、9.09%、6.40%、5.22%和3.91%。

另一方面,中南贸易以产业间贸易模式为特征。从中南货物贸易模式看,基于自然禀赋、要素禀赋和比较优势的差异,中国与南非两国贸易以不同产业产品之间的贸易即产业间贸易模式为基本特征。具体表现为:中国对南非主要出口机电产品等工业制成品,从南非主要进口矿产资源等初级产品。2020年,中国对南非出口的前五大类产品分别为机械器具、纺织品、化工产品、钢铁及其制品和塑胶制品,出口额分别为66.66亿美元、16.76亿美元、11.39亿美元、7.91亿美元和6.45亿美元,各占当年中国对南非出口总额的46.79%、11.77%、8.0%、5.55%和4.53%;同年,中国从南非进口的前五大类产品分别为矿物产品、贱金属、木浆纸品、植物产品和纺织原料,进口额分别为69.04亿美元、14.72亿美元、2.85亿美元、2.67亿美元和2.34亿美元,各占当年中国从南非进口总额的69.79%、14.88%、2.88%、2.7%和2.36%。^①显然,尽管中南两国典型的产业间贸易模式对于两国产业结构和经济结构具有显著的互补性,而且南非也是非洲54个国家中工业化程度和制造业水平相对较高的国家,但由于中国对南非出口规模的持续急剧扩大,加之中国作为世界工业品制造大国和全球第一货物出口大国所形成的竞争优势,使得中国对南非出口的工业制成品在南非市场有着较强的竞争力,并对南非本国工业制成品存在高度的替代性,结果导致南非对华工业制成品反倾销案件高发。事实上,1995~2021年,在南非对华启动的44起反倾销立案调查案件中,除了1999年新鲜或冷冻大蒜案涉及农产品外,其余43起案件的涉案产品全部是工业制成品。

(三) 钢铁是南非的支柱产业而中国是南非钢铁进口的首要来源国

第一,钢铁产业是南非着力保护的制造业重要支柱产业。南非是非洲工

^① 《2020年12月南非货物贸易及中南双边贸易概况》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1690663744967933801&wfr=spider&for=pc>, 2022-10-09。

业化程度最高的国家，制造业、建筑业、能源业和矿业是南非工业四大部门。2020年，南非制造业的前五大类产品分别是钢铁、金属制品、化工产品、运输设备和机器制造，其中，作为工业化和经济发展重要基础产业的钢铁产业则是南非制造业的重要支柱之一。^① 2021年，南非粗钢产量为501.9万吨，是非洲仅次于埃及的第二大钢铁生产国，居全球第32位。同年，南非钢铁表观消费量为510.3万吨，钢铁行业对南非国内生产总值的贡献率保持在5%以上。目前，南非拥有6大钢铁联合公司、130多家钢铁企业。在南非钢铁下游需求行业中，对钢铁需求较大的是汽车、家电、电线等制造业。同时，近年南非基础设施、矿业、建筑业、通信以及城市公共服务等行业的快速发展，导致其对钢铁的需求量大幅增长。然而，南非钢铁企业的产量小，产业集中度低，国际竞争力不足。在2021年全球粗钢产量300万吨以上的113家企业中，南非无一家企业上榜。^② 同时，由于南非电力、铁路、港口和主要原材料等钢铁生产成本长期居高不下，当地产能增长有限，尚不能覆盖本土各行业发展需求，导致南非钢铁进口量逐年增长，对进口钢铁的依存度也日益上升。2021年，南非钢铁出口量为153.8万吨，进口量为171.2万吨，钢铁贸易逆差17.4万吨。^③ 南非钢铁贸易已从净出口国变成净进口国。

第二，中国是南非钢铁进口的首要来源国。2021年，中国向南非出口的钢铁高达96.97万吨，占当年南非钢铁进口总量的56.64%。^④ 中国是世界最大的钢铁生产国，已连续20多年稳居钢铁产量世界第一的地位。可见，尽管南非是非洲的钢铁生产大国和制造大国，但面对作为全球第一钢铁生产大国和制造大国的中国，中国出口南非的钢铁制品，尤其是低端或中低端钢铁制品所具有的比较优势和竞争力，自然会对南非本国的钢铁产业及其制品构成一定的竞争压力，从而导致南非对华钢铁及其制品反倾销的高发。

第三，全球钢铁产业产能过剩和供过于求。钢铁产业作为世界各国国民经济的一个传统支柱产业，无论是发达国家还是发展中国家都一向给予重点

① 中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南（南非）》（2021年版），第16页，载中国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/nanfei.pdf>，2022-10-22。

② 参见世界钢铁协会网站：https://worldsteel.org/wp-content/uploads/2020_2021-top-steel-producers_tonnage.pdf，2022-11-05。

③ 参见世界钢铁协会网站：<https://worldsteel.org/steel-topics/statistics/>，2022-11-05。

④ 《2021年12月全国钢材分国别出口统计》，载我的钢铁网：<https://news.mysteel.com/22/0121/09/5C97C79F9CC697D9.html>，2022-11-24。

扶持和保护，以至于长期以来形成全球范围内钢铁产业产能过剩、钢铁产品严重供过于求的局面。特别是 2008 年全球金融危机后，世界经济增长低迷、复苏乏力，更加剧了全球钢铁市场的激烈竞争。2021 年全球粗钢产量 19.51 亿吨，表观消费量为 18.34 亿吨，粗钢过剩达 1.17 亿吨。2017 年，美国特朗普执政后，强行对中国等国出口到美国的钢铁产品加征 25% 的高额关税，并作为挑起对华贸易战的发端，也从一个侧面反映了全球钢铁产业贸易摩擦的严峻复杂性。在此背景下，南非便频频诉诸反倾销，并把钢铁行业及制品作为其对华反倾销的首要对象，以保护其国内钢铁产业。

（四）中国企业忽视利用价格承诺作为积极应诉的有效措施

价格承诺是世贸组织反倾销规则和各国反倾销法的一个重要组成部分。积极应诉反倾销则是反倾销被诉企业有效降低反倾销发起国反倾销执行率、维护被诉企业合法正当利益的一条重要途径。适时提出和实施价格承诺恰恰就是被诉企业积极应诉反倾销的一项有效措施。^①

南非反倾销法的价格承诺规则主要体现在南非现行《反倾销条例》第三节第四部分的第 39 条。该法条规定，在南非国际贸易管理委员会（下称“委员会”）对出口商作出反倾销初步裁决之后，出口商可以向委员会承诺修改其出口价格或停止以倾销价格向南部非洲关税同盟出口。若委员会确信该价格承诺可以消除倾销或其损害影响，则暂停或终止反倾销调查。委员会可以要求出口商提供价格承诺的有关信息，以便在不满足条件的情况下终止价格承诺。如果委员会认为接受价格承诺不切实际，如出口商数量太多，或出于其他原因，则可以拒绝接受价格承诺。当出口商违反价格承诺时，委员会可对该出口商迅速采取行动，包括立即要求南非税务总局对该出口商征收临时款项等。^②显然，价格承诺的执行要以遭受反倾销的国外出口厂商积极应诉并主动提出价格承诺作为前提，而且一旦执行价格承诺，就会降低反倾销执行率，从而可以使遭受反倾销立案调查的出口企业降低损失，减轻不利影响。然而，长期以来，中国企业往往不够重视南非反倾销中的价格承诺规则。每当南非对华启动反倾销，中国企业或者不予积极应诉，或者不能主动提出和善于利

^① 王孝松、谢申祥：《中国究竟为何遭遇反倾销——基于跨国跨行业数据的经验分析》，载《管理世界》2009 年第 12 期，第 27～38 页。

^② “Republic of South Africa Anti - Dumping Regulations”，<http://trb.mofcom.gov.cn/article/bi/bm/bp/200601/20060101290965.shtml>，2022 - 12 - 06。

用价格承诺,从而导致世贸组织建立以来南非对华反倾销从未采取价格承诺措施,结果使得中国企业一旦被南非启动反倾销立案调查,便很容易继而被执行反倾销措施,且以征收最终反倾销税而结案。最终造成1995~2021年间南非对华反倾销未曾有任何案件执行价格承诺措施,并因此而中止反倾销立案调查程序或结案,中国受诉企业由此而遭受更大的损失。

(五) 中国对南非的反倾销案件稀少且未能发挥威慑效能

国际反倾销实践表明,一国对贸易伙伴国的适度反倾销,能够在相当程度上遏制该贸易伙伴国对本国的反倾销,降低反倾销频度和烈度。^①然而,1995~2021年的27年间,在南非对华频频启动反倾销的同时,中国对南非的反倾销立案调查案件只有两起,分别是2005年丁醇案和2017年甲基异丁基(甲)酮案,涉案产品均属化工产品,且在仅有的两起反倾销调查案件中,只有1起执行了最终反倾销措施。这使得同期中国在很大程度上失去了针对南非对华反倾销的威慑效能和博弈手段,也便构成了南非对华反倾销高发的又一重要因素。

三 中国因应南非对华反倾销的政策建议

世贸组织建立以来1995~2021年南非对华反倾销的高发,已严重影响了中南进出口贸易的扩大和中南经贸关系的深化。基于反倾销的贸易限制效应^②,南非对华反倾销税的征收,导致中国对南非出口产品成本上升和出口规模缩减,即使是最终未执行反倾销措施而结案的反倾销调查,仍然会对中国对南非出口贸易具有显著的负面效应。作为南非对华反倾销第一大目标产品的钢铁及其制品,中国对南非的出口额增长缓慢,从2014年的5.43亿美元增加为2020年的7.91亿美元,7年间仅增长了0.46倍。中国对南非出口的受阻,又会反过来影响中国自南非的进口,从而影响整个中南贸易。1995~2021年,尽管中国对南非的出口额和进口额分别扩大了33.4倍和47.9倍,但与中国同其他主要贸易伙伴的贸易规模相比,中南贸易无论是绝对额还是

^① Feinberg R M, Reynolds K M, "The Spread of Antidumping Regimes and the Role of Retaliation in Filings", *Southern Economic Journal*, Vol. 72, No. 4, 2006, pp. 877-890.

^② Niels G, "Trade Diversion and Destruction Effects of Antidumping Policy: Empirical Evidence from Mexico", European Trade Study Group Working Paper, 2003.

相对增长率都明显滞后，更与中南两国经贸关系地位和发展潜力很不相称，不利于中南全面战略伙伴关系的推进。不仅如此，从作为反倾销发起国的南非而言，基于反倾销的贸易转移效应，^① 南非对华反倾销的高发，在减少来自中国的进口产品和进口规模的同时，却会增加从作为中国进口产品替代国或其他第三国的同类产品进口，以弥补南非国内的供求缺口，从而导致南非对华反倾销对南非本国同类产业的保护和救济作用被极大抵消，甚至与反倾销初衷完全适得其反。更为重要的是，中国作为世界工厂和出口大国，往往远比其他第三国具有产品成本和价格等方面的优势。中国钢铁产品相比作为南非其他五大钢铁产品进口来源国包括印度、日本、美国、俄罗斯和韩国等所具有的明显优势，便是一个典型的例证。因此，南非对华反倾销高发的结果，会使南非国内消费者无法享受中国价廉物美进口产品所带来的利益和好处，也无法使中南两国分享产业分工互补所带来的合作共赢，从而降低南非广大消费者和整个国家的总体福利水平。鉴此，中方应有效因应南非及南部非洲关税同盟的对华反倾销，进而促进中国与南非及南部非洲关税同盟间经贸关系的健康、稳定发展。

（一）加强中南两国发展战略及规划的对接合作，最大限度地减少乃至避免两国间的反倾销争端

合作共赢是经济全球化时代国际经贸关系的基本特征。贸易自由化和便利化则是经济全球化在贸易领域的主要表现和目标，有助于促进国际贸易健康发展，进而实现各国经济增长和福利增进。研究表明，良好的双边关系通过构建起两国稳定的经济合作框架，可以有效降低企业出口过程中所面临的贸易政策壁垒和不确定性，从而促进双边贸易的增长。^② 基于此，在解决南非对华反倾销争端上，中方需积极利用中南双边友好关系，加强两国之间发展战略及规划的对接合作，不失为一项切实有效的根本对策。

一方面，中南两国发展战略及规划的对接合作具有现实可行性。中国和南非有着“同志加兄弟”的特殊友好关系。中南两国自 1998 年建交以来，双边关系全面、快速发展。同时，中国和南非都是具有重要影响的发展中大国和新兴经济体，且两国同为金砖国家成员，南非被中国视为与非洲大陆合作

^① Brenton, P, "Anti-dumping Policies in the EU and Trade Diversion", *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, Issue. 3, 2001, pp. 593-607.

^② Davis C L, Fuchs A, Johnson K, "State Control and the Effects of Foreign Relations on Bilateral Trade", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 63, No. 2, 2019, pp. 405-438.

发展的“领头雁”和“桥头堡”，中南关系已经成为中非关系、南南合作以及新兴市场国家团结合作的典范，对打造更加紧密的中非命运共同体以及构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系具有重要示范意义。由此可见，中南两国从政府层面加强顶层设计和政策协调，实施双边发展战略及规划的对接合作，极具现实可行性。

另一方面，中南两国发展战略及规划的对接合作领域广阔。具体而言，中南两国实施发展战略及规划的对接合作，可集中于以下主要领域：中国“一带一路”倡议同南非“经济重建和复苏计划”的对接，着力深化后疫情时代中南两国复苏经济和产业链、供应链合作，助力两国经济稳定复苏；中国“国民经济和社会发展‘十四五’规划”与南非“2030年国家发展规划”的对接，助力南非促进经济增长，扩大就业，提升教育、技能开发和创新能力，增强国家发展改革能力；推进落实《中南十年合作战略规划》，推动中非合作论坛“九项工程”在南非落地见效，加快南非再工业化进程；欢迎南非积极参加中国国际进口博览会和中非经贸博览会，鼓励南非向中国出口更多优质产品，并鼓励有实力的中国企业扩大对南非投资，助力南非实现“新投资倡议”发展目标；深化金砖框架下中南各领域合作，拓展“5G”、数字经济、高新技术、电子商务、智慧城市、清洁能源、疫苗生产等新业态合作。通过中国与南非加强发展战略及规划的对接合作，发挥彼此优势，推动两国经贸关系朝着更高质量、更广领域、更深层次迈进，最大限度地减少乃至避免以反倾销为代表的贸易争端，促进两国经济增长和福祉改善。

（二）中国与南非尽早建立以自由贸易区为代表的区域经济一体化组织，缓解南非对华反倾销

自由贸易区是解决反倾销争端的一个有效途径。从国际贸易实践看，签署自由贸易协定（自贸协定）和建立以自贸区为代表的区域经济一体化组织，更是各国（地区）缓解乃至解决以反倾销为代表的国际贸易争端的一个有效途径。因此，为了应对南非对华反倾销，中国应与南非尽早探索建立以自贸区为代表的区域经济一体化组织。

南非正积极致力于建立区域经济一体化组织。南非是非洲联盟、英联邦、二十国集团、金砖国家等国际组织或多边机制成员国。南非通常是其他国家（地区）与非洲国家签订自贸协定的优先对象。迄今，南非或者南非作为重要成员的区域经济集团与世界各国（地区）签署的各类区域经济一体化组织主

要包括：1992 年，南非等 16 个非洲国家建立南部非洲发展共同体（SADC）；2002 年，南非等 5 个非洲国家重签南部非洲关税同盟协定；2002 年，南部非洲关税同盟与印度达成优惠贸易框架协议；2008 年，南部非洲关税同盟与美国签署《贸易和投资发展合作协议》；2008 年，南部非洲关税同盟与欧洲自由贸易联盟签订的自贸协定正式实施。2016 年，南部非洲发展共同体与欧盟《经济伙伴协议》生效；2016 年，南部非洲关税同盟与南方共同市场签署普遍优惠贸易协议；2018 年，非洲 44 个国家签署成立非洲大陆自由贸易区协议，并于 2021 年生效。

中国正加快推进与各贸易伙伴的自贸区建设。从中国与世界各国（地区）推进区域经济一体化的进程看，截至 2022 年，中国已签署自贸协定并建立的自贸区为 21 个，正在谈判的自贸区为 10 个，正在研究的自贸区为 8 个，生效的优惠贸易安排为 1 个。^① 尤其值得关注的是，中国—毛里求斯自由贸易协定于 2019 年 10 月 17 日签署，并于 2021 年 1 月 1 日正式生效。中国—毛里求斯自贸协定的签署和实施，表明了中国与包括南非在内的广大非洲国家签署自贸协定和建立自贸区的现实可行性。特别是南非作为非洲最主要和最发达的经济体，以及中南双方互为最大或重要贸易伙伴，中南双方签署自贸协定或建立自贸区，更具必要性和可行性，理应走在其他非洲国家前列。

鉴此，中国既可以借鉴上述世界各国（地区）与南非建立的各类区域经济一体化组织，也可以借鉴中国与世界各国（地区）业已签署的自贸协定和建立的自贸区经验，加强与南非的协调，尽快启动中国与南非建立自贸区的可行性研究及谈判，并争取尽早签署自贸协定。即使目前双方暂且难以签署自贸协定，至少也可借鉴南非与印度和南方共同市场分别签署的优惠贸易协议，中国与南非不妨可考虑区域经济一体化组织层级略低于自贸协定的优惠贸易安排，作为双方加强区域经济一体化合作的起点，并在条件成熟时，再适时升级签署自贸协定和建立自贸区。可以预见，由于南非在非洲的影响力，以及中南贸易在中非贸易中的重要地位，中国与南非自贸协定的签署和自贸区的建立，不仅将可以极大地缓解南非对华反倾销，而且可以为中国与非洲其他各国（地区）区域经济一体化组织的建立以及反倾销争端的解决，发挥积极的示范和引领作用。

^① 中国商务部中国自由贸易区服务网：<http://fta.mofcom.gov.cn>，2022-12-16。

(三) 重视对南部非洲关税同盟及其对华反倾销政策与实践的研究

自世贸组织建立以来的1995~2021年,中国是全球遭受反倾销最多的国家,而同期对中国启动反倾销立案调查的国家及地区多达39个。针对全球对华反倾销,以往的研究主要是从国别层面考察各国对华反倾销,至于区域集团层面,则基本上仅局限于欧盟及其前身欧共体的对华反倾销。鉴于南非对华反倾销实际上代表着南部非洲关税同盟5个成员国对华反倾销的事实,为了积极应对南非对华反倾销,应当高度重视对南部非洲关税同盟及其对华反倾销政策与实践的研究。

一方面,研究南部非洲关税同盟的组织机构及其职能。南部非洲关税同盟成立于1969年,其前身是1910年南非联邦与南部非洲英属殖民地的关税同盟协定,是全球最古老的关税同盟,也是迄今非洲区域经济一体化程度最高的组织之一。南部非洲关税同盟的宗旨是通过建立关税同盟,促进区内商品自由流动,协调对外贸易政策,推动成员国经济社会发展。南部非洲关税同盟总部设在纳米比亚首都温得和克,每年轮流在成员国首都举行部长理事会。南部非洲关税同盟的组织机构包括:(1)部长理事会:最高决策机构。(2)关税同盟委员会:由成员国高级官员组成,受部长理事会领导,负责关税同盟协定的实施。(3)秘书处:负责关税同盟的日常管理,协调并监督部长理事会和关税同盟委员会所作决定的执行情况。(4)关税税则委员会:由各成员国专家组成,负责就对共同关税区以外进口货物的关税征收标准及其调整,以及反倾销、征收反倾销税和保护关税等问题向部长理事会提出建议。(5)特别法庭:对部长理事会负责,当成员国对协定的理解或执行产生争议和分歧时予以仲裁。

另一方面,研究南非和南部非洲关税同盟对华反倾销的运作机制。一方面,南非代表着南部非洲关税同盟5个成员国进行对华反倾销,但南非与其他4个南部非洲关税同盟成员国在对华贸易规模、国内市场和产业发展水平等方面都有着显著差异,甚至在南部非洲关税同盟内部存在着以南非为主导的“中心—外围关系”特征;^①另一方面,南非国际贸易管理委员会与南部非洲关税同盟下属的关税委员会和部长理事会共同构成南非及南部非洲关税

^① Malefane M R, “ Investigating the Core - Periphery Relationship in the Southern African Customs Union”, *The Review of Black Political Economy*, Vol. 48, Issue 2, 2021, pp. 190 - 205.

同盟的反倾销管理机构，而南部非洲关税同盟关税委员会和部长理事会的成员均来自各个成员国。因此，在南非和南部非洲关税同盟对华反倾销时，无论是对国内市场倾销、国内产业损害以及倾销与损害因果关系的认定，还是反倾销裁决和反倾销措施的实施，必然会在南非与南部非洲关税同盟整体以及其他成员国间存在利益上的差异。这意味着，南非的任何对华反倾销决策，只有在南部非洲关税同盟 5 个成员国协商一致的情况下才能被通过和付诸实施。^① 鉴此，中国在应对南非对华反倾销过程中，除了加强同南非国际贸易管理委员会的沟通外，还应重视与南部非洲关税同盟关税委员会和部长理事会以及各成员国的协调，力争降低南非对华反倾销频度和烈度。

（四）扩大中国对南非以钢铁产业为重点的直接投资，有效规避南非对华反倾销壁垒

对外直接投资是一国扩大出口贸易的一种重要形式和高级阶段，也是对外直接投资母国有效规避东道国反倾销壁垒的一条重要途径。^② 长期以来，南非政府出台了一系列有关吸引外资的法律、法规和政策。2000 年南非政府开始实施工业开发区政策，2016 年南非政府颁布《南非经济特区法案》，其目的是激励国内外直接投资、促进以出口为导向的制造业和服务业的发展，从而带动南非经济增长和增加就业机会。截至目前，南非共设立了至少 8 个国家级工业开发区和 10 个经济特区。2018 年南非拉马福萨总统执政后，提出了“千亿美元引资计划”，南非政府每年举办投资峰会，同各国投资者进行直接沟通，鼓励外国企业对南非进行直接投资。同时，为了配合实施南非“2030 年国家发展规划”以及 2020 年公布的“经济重建和复苏计划”，南非政府也把吸引外资作为优先政策目标。由此，中方可积极利用南非的吸引外资政策，加大对南非的投资力度。2021 年，中国对南非直接投资的流量和存量，分别仅占当年中国对非洲直接投资流量总额 49.87 亿美元的约 7.30% 和存量总额 441.86 亿美元的 11.98%。^③ 中国对南非较为有限的直接投资规模，使得中国

^① 宋利芳：《世贸组织成立以来南非的反倾销摩擦及其特点》，载《西亚非洲》2008 年第 6 期，第 74～78 页。

^② Girma S, Greenaway D, Wakelin K, “Does Antidumping Stimulate FDI? Evidence from Japanese Firms in the UK”, *Review of World Economics*, Vol. 138, No. 3, 2002, pp. 414 - 436.

^③ 中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2021 年度中国对外直接投资统计公报》，第 49～58 页，载中国商务部网站：<http://images.mofcom.gov.cn/fec/202211/20221118091910924.pdf>，2022 - 12 - 21。

对南非直接投资远未有效发挥其对中国规避南非对华反倾销壁垒应有的积极作用。

具体而言，在优化投资环境方面，中方积极利用2021年在第二届中国—非洲经贸博览会开幕式上正式成立的“中国在非企业社会责任联盟”的协调作用，进一步推动中国对南非直接投资企业的社会责任事业，提升中资企业在南非的本地化水平，树立中国企业在南非的良好口碑和形象，促进南非经济、社会和环境协调发展以及民生的改善。在投资模式方面，中国企业应当基于2016年中国商务部与南非贸工部签署的《关于经济特区和工业园区合作的谅解备忘录》，并根据南非现有8个国家级工业开发区和10个经济特区所确立的重点发展产业及领域，选择适当的产业或项目进驻南非工业开发区和经济特区。与此同时，借鉴中国企业迄今已在非洲建立的境外经贸合作区做法，探索在南非建立国家级中南经贸合作区，以扩大中国企业对南非的直接投资。在投资领域方面，应当发挥2017年由国家发改委批准成立的“中国钢铁行业国际产能合作企业联盟”的作用，做好钢铁产业对南非直接投资的顶层设计，统筹协调中国钢铁企业对南非的直接投资和两国的钢铁产能合作。长期以来，中国对南非以钢铁制品为主的出口主要依赖于传统的产品出口模式，忽视以对外直接投资为主要形式的产能出口模式。鉴于世贸组织建立以来钢铁制品成为南非对华反倾销最多的产品，而且南非对华钢铁制品的反倾销执行率又远高于同期南非对全球各国和地区钢铁制品的平均反倾销执行率这一严峻现实，中方亟需努力扩大对南非以钢铁产业为重点的直接投资。这不仅有助于南非发展钢铁产业，助力提升其工业化水平，而且还能为南非增加就业机会和税收，促进经济增长，从而可在很大程度上有效规避南非对华以钢铁制品为代表的反倾销壁垒。

（五）积极应诉南非对华反倾销，进一步降低南非对华反倾销执行率

反倾销调查未必最终导致反倾销措施。反倾销执行率反映的是反倾销申诉国对外反倾销的实际严厉程度，同时也表明了反倾销被诉国最终受到的实质影响。^① 1995~2021年，尽管南非对华反倾销高发，但南非对华反倾销执行率较低，且主要基于倾销与损害缺乏因果关系。这表明，面对南非对华反倾销，

^① Lu Y., Tao Z. and Zhang Y., “How Do Exporters Respond to Antidumping Investigations?”, *Journal of International Economics*, Vol. 91, No. 2, 2013, pp. 290 – 300.

只要中国相关各方根据世贸组织反倾销规则和南非反倾销法，用充分的事实和证据积极应诉，便有很大的机会获得胜诉，从而降低南非对华反倾销执行率，维护中国企业的合法正当权益，减轻南非对华反倾销给中国造成的损失。

首先，中国应以行业协会作为应诉方主体，加强应诉南非对华反倾销的博弈能力和谈判实力。事实上，在南非对华启动的 44 起反倾销立案调查案件中，有 9 起案件的申诉方均为南非行业协会或组织联盟。其中，作为南非对华反倾销首要目标产品的钢铁制品反倾销，其申诉方便大多为南非钢铁协会。由于以南非钢铁协会为代表的南非各行业协会和组织联盟相对于由单个或多个企业组成的申诉方，更具实力和影响力，因而其对华反倾销申诉必然会对南非国际贸易管理委员会的反倾销裁决造成较大压力，易于促使后者作出反倾销肯定性裁决，从而使中企遭受更大损失。鉴此，在应诉南非对华反倾销时，中国应以相关行业协会作为应诉方主体，组织涉案行业企业各方力量，加强应诉的博弈能力和谈判实力，积极应诉，争取基于中国出口企业未对南非和南部非洲关税同盟存在倾销、损害及其因果关系等理由，终止反倾销调查。

其次，积极利用南非价格承诺规则，尽可能以价格承诺代替反倾销税的征收。价格承诺和最终反倾销税都是最终反倾销措施的两种具体形式。然而，与最终反倾销税的征收相比较，价格承诺的执行对于遭受反倾销的涉案企业而言，尽管因承诺提高出口价格会在一定程度上削弱出口竞争力而减少出口规模，但会增加其单位出口收益及利润，特别是在执行价格承诺期间，出口企业依然可以维持其对反倾销实施国的出口，因此，价格承诺的执行对于出口企业的负面影响和损失往往相对较小。^① 鉴于此，中国在应对南非对华反倾销时，一旦南非国际贸易管理委员会对涉案中国企业作出反倾销肯定性初步裁决，中国政府部门和行业协会应当及时地组织相关中国企业向南非国际贸易管理委员会提出价格承诺，并积极争取南非方面接受价格承诺，终止反倾销立案调查程序，避免反倾销税的征收和反倾销措施的执行，从而降低南非对华反倾销的执行率，减轻涉案中国企业及行业的损失。

再次，基于南非反倾销政策的公共利益原则，积极游说南非各利害关系

^① Belderbos R, Vandenbusche H, Veugelers R, “Antidumping Duties, Undertakings, and Foreign Direct Investment in the EU”, *European Economic Review*, Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 429 - 453.

方，调整和改变对华反倾销案件的裁决。确保公共利益最大化，是南非启动和执行对外反倾销以及作出反倾销裁决的一项基本原则。鉴此，在未来南非对华反倾销中，一旦南非国际贸易管理委员会作出肯定性初裁、终裁或者反倾销日落复审的终裁，中国相关企业即将面临被征收反倾销税时，中国政府反倾销管理机构、行业协会以及企业应当在中国驻南非大使馆的协调帮助下，及时与南非相关政府机构、行业协会、企业及消费者协会乃至新闻媒体等部门加强多渠道沟通，分析研判南非对华反倾销相关案件对南非国内相关上下游行业、消费者福利以及国家整体利益所产生的负面影响和损失，动之以情，晓之以理，积极争取南非国际贸易管理委员会能够就对华反倾销案件的裁决做出理性调整和改变，降低反倾销税，乃至取消或者终止反倾销税的征收。这样，不仅可以确保南非国内行业、消费者利益以及公共利益的最大化，而且又能在很大程度上减轻南非对华反倾销给中国招致的总体福利损失，从而最终实现中南两国经贸合作的互利共赢。

总之，2020年以来南非对华反倾销案件数量逆势反弹，且反倾销税率大幅上升的事实，在很大程度上预示着，在可预见的未来，南非对华反倾销将会日益抬头和加剧。尽管包括中国和南非在内的世界各国的疫情管理措施已先后转段升级，但在目前南非及南部非洲关税同盟经济复苏缓慢、增长乏力、通货膨胀和失业率依然高企的背景下，只要全球经济和南非宏观经济形势没有得到根本好转，南非的贸易保护主义力度势必还会持续甚至进一步加大，从而南非对华反倾销也将在相当一段时期内成为一种常态，只是反倾销频率和强度可能会有所起伏。但与此同时，由于中国作为全球经济复苏和增长的强劲动力，以及中国在全球产业链、供应链安全和稳定中的重要作用，后疫情时代南非经济的复苏和增长离不开与中国的经贸合作和协调，而减少和消除南非对华反倾销，则是实现中南经贸合作和协调的要务之一，也是助力两国实现经济顺利复苏和健康发展的一项必要条件。因此，在后疫情时代乃至未来更长的一段时期中，面对南非对华反倾销，中企不仅有必要积极应诉，而且还具备成功应诉的巨大可能性和现实可行性。

（责任编辑：詹世明 责任校对：史晓曦）