



国际贸易的法律热点问题

从美国对华太阳能电池双反案看原产地规则的应用

案件背景

2011年11月8日,美国对中国太阳能电池发起反倾销和反补贴(“双反”)调查。这是美国针对中国清洁能源产品发起的又一起贸易救济行动。

2012年3月19日和5月16日,美国商务部(DOC)分别公布了反补贴和反倾销调查初裁结果,裁定对原产于中国的太阳能电池征收2.9%~4.73%的反补贴税以及31.14%~249.96%的反倾销税。

此次调查针对的是原产于中国的太阳能电池,包括电池片(cells)和组件/电池板(modules/panels)。组件/电池板是电池片组装后的产品,实践中,组装地和电池片的生产地经常发生在不同的国家。组件/电池板的原产地(country of origin)便成为本案争议的焦点之一。透过本案,我们可以对美国复杂的原产地规则窥探一二。

美国原产地规则简介

原产地规则是指一个国家(地区)为确定货物原产国(地区)而实施的相关法律法规。美国的原产地规则极为复杂。理论上,美国原产地规则使用统一的“实质改变”(materially changed)标准。实践中,由于原产地的判定可能会对进口产品的关税税率、入境许可、配额、反倾销和反补贴税等一系列问题产生重大影响。美国不同政府部门就不同目的适用原产地规则时,又发展出各具特色的具体标准。

原产地规则的核心部分是原产地标准,即用以衡量某种产品“国籍”的尺度。原产地标准将原产品分为两大类:一类是完全原产品,即完全使用一国原料、零部件生产的产品;另一类是含有它国成份的原产品,即全部或部分使用了进口原材料或零部件制成的产品。后者是比较容易引起争议的。

美国最高法院对“实质改变”的解释是:要求形成具有明显不同名称、特性或用途的不同产品。具体应用时,实质改变标准被进一步细化为“税目改变”标准、“增值百分比”标准和“加工工序”标准。上述三个标准往往会交叉适用。

由于反倾销和反补贴税是针对特定国家的特定产品征收的,因此产品原产地的判定构成了双反调查中必不可少的组成部分。值得注意的是,双反的调查机关在处理原产地问题时,有权不受海关决定的约束独立作出判断。换言之,双反的调查机关认定的原产地与原产地证书中注明的原产地未必相同。

本案中的产品原产地争议

本案的涉案产品是原产于中国的太阳能电池,包括电池片和组件/电池板。关于组件/电池板的原产地,具体涉及以下问题:(1)在中国生产的电池片,如果在第三国组装成组件/电池板,原产地是中国还是第三国;(2)在第三国生产的电池片,如果在中国组装成组件/电池板,原产地是中国还是第三国。

申请人主张,所有从中国进口的组件/电池板都应当纳入征税范围,无论所包含的电池片是否在中国生产;第三国生产的组件/电池板,如果所包含的电池片是在中国生产的,也应当纳入征税范围。

应诉方认为,申请人的主张体现了相互冲突的原产地规则;包含中国生产的电池片的组件/电池板,才应当纳入征税范围。

美国商务部在本案中对原产地规则的应用

针对本案的原产地争议,DOC同样采用实质改变标准来判断组件/电池板的原产地。在判断实质改变是否发生进而认定原产地是否改变时,DOC一般从以下三个方面进行分析:(1)被加工的产品与加工前的产品相比,是否属于不同种类的产品;(2)产品的主要成分/部件是否发生了实质改变;(3)加工的程度。本案中,DOC的分析如下:

- 产品种类:本案的涉案产品同时包含电池片和组件/电池板,二者属于相同种类的产品。
- 主要成分/部件:由于组件/电池板的功能是将太阳能转化为电能,这一过程发生在电池片上,因此其主要部件是电池片。将电池片加工成组件/电池板没有实质改变电池片的主要特性(物理特性和用途)。
- 加工程度:从生产步骤、要素投入、所需研发和加工时间来看,组件/电池板的组装相对而言并不构成实质加工。

DOC进行上述分析后认为,组件/电池板的组装并未对电池片构成实质改

变，因此并未改变原产地。换言之，组件/电池板的原产地取决于电池片的生产地。

具体而言，在中国生产的电池片如果在第三国组装成组件/电池板，组件/电池板的原产地是中国；在第三国生产的电池片如果在中国组装成组件/电池板，组件/电池板的原产地是第三国。

申请人的主张，体现了相互冲突的原产地标准，因此是不成立的。反倾销和反补贴调查中，产品只能有一个原产地。

美国商务部针对本案原产地问题提出的程序性要求

DOC 的上述结论意味着全世界任何国家（地区）向美国出口的组件/电池板都有可能被纳入征税范围；同时也意味着，即便是从中国进口的组件/电池板，有可能不在征税范围之内。中国以及其他国家相关机构对组件/电池板签发的原产地证明未必与 DOC 的认定一致。因此，对美国海关而言，判断进口组件/电池板是否原产于中国是一个非常棘手的问题。如果这个问题不解决，很有可能漏征或误征反倾销和反补贴税。

DOC 显然意识到可能出现的实践操作问题以及反倾销和反补贴税的规避问题。DOC 与美国海关协商后的解决办法是，要求进口商和中国出口商通过签署声明文件的方式来证明进口/出口的产品不包含中国生产的电池片。换言之，DOC 要求相关企业自觉申报原产于中国的组件/电池板；如果组件/电池板不包含中国生产的电池片，只需要签署并在报关时持有声明文件，并在美国海关明确提出要求时（抽查时）将其作为报关文件的一部分提交给美国海关。

DOC 在反倾销初裁中公布了声明文件的格式文本，包括进口商声明和中国出口商声明。美国进口商对于每笔进口货物需要在报关时签署进口商声明（Importer Certification）；中国出口商对于每笔出口货物需要在发货时签署出口商声明（Exporter Certification），并提供一份给美国进口商。

上述文件需要由企业相关负责人来签署，而不能由报关代理来签署。声

周 勇 顾 问 Tel: 8610 8519 1296 Email: zhoyong@junhe.com

贾 静 律 师 Tel: 8610 8519 2381 Email: jiaj@junhe.com

明主要包含四个方面的内容：（1）声明进口/出口的组件/电池板不包含中国生产的电池片；（2）声明保留了足够的文件和资料可以证明上述声明；（3）如果被发现没有签署声明文件或上述声明不属实，要按最高税率缴纳反倾销和反补贴税；（4）同意 DOC 可能进行的实地核查（仅针对中国出口商）。

此外需要注意的是，进口商进口的组件/电池板可能部分包含中国生产的电池片，在这种情况下，如果进口商未能识别出该部分组件/电池板的价值，DOC 要求美国海关按照报关进口的所有组件/电池板的总价值并适用最高税率征税。

对中国太阳能企业的启示

DOC 认定太阳能组件/电池板的原产地取决于所包含的电池片的生产地。对中国太阳能企业而言，如果 DOC 裁定的反倾销和反补贴税率是企业所不能承受的，从第三国采购电池片并在中国组装不失为一种解决方案。DOC 已经在初裁中明确指出，在第三国生产的电池片如果在中国组装成组件/电池板，不属于征税范围。当然该结论需要 DOC 终裁的最终确认。

值得注意的是，企业在生产组件/电池板时，可能针对美国市场和其他市场采用不同来源的电池片，我们建议企业在生产过程中或者至少在会计核算中区分不同来源的电池片。如果企业没有做上述区分，就需要在美国报关时识别出包含中国生产的电池片的组件/电池板的价值，对企业而言可能会有一定的难度。但无论如何，企业需要妥善保留相关资料以防 DOC 的实地核查。