

反倾销反补贴保障措施系列丛书

中国商务部产业损害调查局 组编
南开大学 WTO 研究中心

反倾销、反补贴、 保障措施典型案例

——钢铁行业案例

南开大学出版社

FANQINGXIAO FANBUTIE
BAOZHANGCUOSHIDIANXINGANLI
GANGTIEHANGYEANLI



反倾销反补贴保障措施系列丛书

反倾销、反补贴、保障措施典型 案例——钢铁行业案例

中国商务部产业损害调查局
南开大学 WTO 研究中心 组编

主 编: 史学瀛

副主编: 于浩龙 伞晨光

南 开 大 学 出 版 社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

反倾销、反补贴、保障措施典型案例：钢铁行业案例/
史学瀛主编. —天津：南开大学出版社，2006.5

ISBN 7-310-02471-0

I.反... II.史... III.反倾销—反补贴—保障措施—案例 IV.D912.290.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 110760 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人：肖占鹏

地址：天津市南开区天津路94号 邮政编码 300071

营销部电话：(022)23508439 500755

营销部传真：(022)23508432 采购部电话：(022)23502200

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

2006年5月第1版 2006年5月第1次印刷

880×1230毫米 32开本 8.5印张 187千字

定价：17.00元

如遇图书印装质量问题，请与本社营销部联系调换，电话：(022)23507125

反倾销反补贴保障措施系列丛书编委会：

侯自新
刘 欢
薛敬孝

王述祖
宋和平
佟家栋

王琴华
严 恢
刘重力

逢锦聚
李罗莎
李坤望

刘云清
吴 岩
胡昭玲

总 序

第二次世界大战结束以后，全球经济一体化和区域经济一体化迅速发展，在世界范围搭建了被称为“世界经济金字塔”的三大经济支柱，即国际货币基金组织、世界银行和关税与贸易总协定。关贸总协定(GATT)于1947年10月成立，其宗旨就是不断推动全球贸易自由化，反对和逐步削减或取消各种形式的贸易壁垒、贸易障碍和贸易歧视。由于关贸总协定成立时的先天不足，在“乌拉圭回合”谈判中达成“关于成立世界贸易组织的决议”，著名的世界贸易组织(WTO)终于在1995年1月1日在日内瓦宣告成立，为此世界上第一个多边主义的、具有法律权威性的、以发展自由贸易为目标的和更具有活力的多边贸易制度终于建立。应该说，从关贸总协定到世界贸易组织的成立，在这一发展过程中，世界大多数国家和地区逐步认识到加入全球多边贸易体制的重要性，越来越多的国家和地区（包括许多发展中国家）加入了这个大家庭。1947年发起成立GATT时只有23个国家和地区，而目前WTO的正式成员国和地区已经发展到148个（最近加入的是柬埔寨和尼泊尔两国），此外还有包括俄罗斯等国在内的30多个国家正在申请加入。

但是许多国家，特别是发展中国家在跨入WTO的门槛时往往都有一种十分矛盾的心理，一方面谁也不愿意被

长期关在 WTO 的世界大市场之外,使本国经济成为与“世”隔绝的封闭落后的经济;但另一方面又担心加入 WTO 以后自己的经济实力很难抵御市场开放后外国产品对本国市场的巨大冲击,因为一个国家加入 WTO 后不但要全面遵守世界贸易组织的各项规则,而且还要向 WTO 各成员国做出全面开放本国货物市场和服务市场的承诺,具体是要在确定的时间表内大幅度削减进口关税、削减和逐步取消非关税壁垒,并逐步开放服务市场。

正因为如此,关贸总协定成立的时候,在其基本规则中要求各成员国不断提高本国市场准入程度的同时,也通过了一系列可以有效保护国家经济安全的有效规则和手段,如反倾销、反补贴、保障措施等贸易救济措施。WTO 全面取代 GATT 以后,进一步发展和规范了上述安全机制,这也证明 WTO 的理论基础不仅依照传统的自由贸易理论设计其框架,而且也接受了保护幼稚工业等贸易保护理论的观点,吸收其科学合理的成分,只有如此才能使 WTO 的多边贸易体制更具有生命力,更能被大多数国家和地区所接受。

改革开放以后,中国不断地促进本国经济与世界经济相融合,其重要步骤之一就是在 1986 年 7 月 10 日正式申请恢复关贸总协定的合法席位,在 WTO 取代关贸总协定以后又开始申请加入世界贸易组织,经历了 15 年多的艰难历程之后,终于在 21 世纪的第一年正式加入了 WTO,成为这个全球多边贸易体制的成员。正式加入 WTO 以后的中国,一方面根据自由贸易原则承诺开放货物市场和服务市场,制定工业品和农产品的关税减让清单、非关税减让清单和服务贸易开放市场清单;另一方面则利用 WTO 保护国内产业的规则,对因开放国内市场而遭到外国产品冲击

的同类产品生产予以合法、有限和适度的保护。从 1998 年开始,我国政府对外国产品低价倾销的不公平竞争方式实施反倾销措施,截至到 2003 年 7 月,共发起 26 起反倾销调查,其中有 10 起做出了最终裁定并征收反倾销税。但是,我国的反倾销制度还不成熟,对外反倾销的力度还不够大。并且,我国目前利用的 WTO 贸易救济措施还主要限于反倾销,而对于反补贴与保障措施这两种 WTO 成员国经常使用的缓解对国内工业冲击的有效手段,我们却了解不多,很少使用。以保障措施为例,其实在我国第一次正式实施保障措施之前,许多西方国家已经对我国的出口产品发起了 50 次普遍性的或特殊性的保障措施,严重影响到我国一些重要产品和产业的出口和发展。在 2002 年 3 月美国发起对钢铁产品实施保障措施和紧急限制进口,使我国钢铁业受到严重打击以后,我们才逐步认识了什么是保障措施。可见,认真学习 WTO 有关贸易救济措施的基本知识和规则,并将其付诸实践,利用国际通行的规则有效保护我国的经济和产业安全,这是非常必要的。

为了达到上述目的,适应“入世”后的新形势,加强政府与高等院校间的有效合作,商务部产业损害调查局与南开大学 WTO 研究中心联合出版了“反倾销反补贴保障措施系列丛书”。这套丛书从 2002 年底开始策划,其间产业损害调查局由原国家经贸委合并到现商务部,但丛书的写作与出版工作一直没有间断。现在丛书终于问世。丛书分为两个系列,一个是对 WTO 及其成员国在反倾销、反补贴、保障措施方面的规则、法律、政策、实践与发展趋势进行评述,另一系列按照行业的划分选取反倾销、反补贴、保障措施的典型案例加以分析。此次出版的共有四册书,前一系列出版了三册,分别对反倾销、反补贴、保障措施这三

种贸易救济措施进行全面透彻的阐述与评论；后一系列出版了一本书,选取 WTO 中有关钢铁行业的案例进行剖析。今后我们还将在这两个系列中推出更多的书目,希望反映出 WTO 贸易救济措施的最新发展趋势与前景、成员国在相关领域政策与实践的变化以及我国在此方面的不足与发展等等,为推动我国合理应用 WTO 贸易救济措施来保护国内产业、促进我国经济发展做出贡献。

中国商务部产业损害调查局
南开大学 WTO 研究中心
2004 年 3 月

目 录

第一章 美国诉中国等八国和地区结构型钢案/1

第一节 案件背景/1

- 一、美国钢铁业状况/1
- 二、美国的钢铁进口限制措施 /2
- 三、型钢业/3
- 四、中国型钢业/4

第二节 调查涉及的产品/5

- 一、调查范围/5
- 二、产品描述/8
- 三、与 201 条款的关系/10

第三节 审理程序/11

- 一、起诉/11
- 二、损害初裁/11
- 三、倾销初裁/13
- 四、倾销终裁/16
- 五、终裁修正/17
- 六、损害终裁/18

第四节 美国商务部对倾销的认定/19

- 一、发起条件/19
- 二、倾销初裁所涉及的问题/22
- 三、倾销终裁涉及的问题/33

四、终裁中争议问题分析/34

五、“文书错误”修正/49

六、有关“文书错误”修正争议事项分析/50

第五节 美国国际贸易委员会对损害的认定/54

一、损害初裁/54

二、损害终裁/66

三、布拉格(BRAGG)委员的单独意见/90

第六节 案例评述/99

一、认定相似产品不考虑微小差别/99

二、中国公司如何争取对自己有利的单独税率/101

三、利用合理规则计算有利的替代价值/105

四、损害认定中由因到果还是由果到因/111

五、中国公司应注意的问题/114

附:调查问卷介绍/116

第二章 美国钢铁保障措施案/119

第一节 案件背景/119

第二节 案件程序/120

一、调查的提起/120

二、案件受理/121

三、案件调查/121

四、美国国际贸易委员会(ITC)的建议/122

五、美国总统的裁决/122

六、豁免/123

第三节 实体问题/124

一、美国国内产业的划分/124

二、美国进口增长/131

三、严重损害或严重损害威胁/134

四、实质性原因/145

五、对北美自由贸易区国家进口产品的调查/160

六、救济/166

第四节 评析/181

一、美国钢铁保障措施案影响巨大/182

二、美国在保障措施调查中确定相似产品和国内产业
时尽管有一定标准可循,但总体模糊/183

三、两端比较法不甚合理 /184

四、政治因素对保障措施调查的影响巨大/184

五、对北美自由贸易区国家的特殊待遇/185

六、豁免某些国家某些被调查钢产品,保护美国国内下
游产业利益/186

七、委员会对“未能预见的情况”做出解释/188

第三章 欧盟对保加利亚等五国和地区热轧卷板
反倾销、反补贴案/193

第一节 调查产品和相似产品/193

一、调查产品/193

二、相似产品/194

第二节 调查程序/195

一、反倾销的调查程序/195

二、反补贴的调查程序/196

第三节 倾销的认定/199

一、正常价值/199

二、出口价格/199

三、正常价值与出口价格的比较/200

四、倾销幅度/200

五、欧盟利益/201

六、最终采取的措施/203

七、新发货商复审/204

第四节 补贴的认定/206

一、对来自印度出口产品的调查/206

二、对来自南非出口产品的调查/214

三、对来自中国台湾地区产品的调查/215

第五节 损害的认定/228

一、欧盟产业/228

二、损害裁定/231

三、因果关系/241

第六节 案例评述/246

一、反倾销评析/246

二、反补贴评析/252

第一章 美国诉中国等八国和地区结构型钢案

第一节 案件背景

一、美国钢铁业状况

(一)美国钢铁业的衰落

20 世纪 90 年代以来,虽然美国经济保持了 10 年的高速增长,但是钢铁工业却一直不景气,生产成本很高,无法与进口钢材竞争。1997 年以来已有 31 家公司申请破产保护,数以万计的工人被解雇。而 2001 年 3 月美国经济陷入衰退后,钢材需求下降,进一步打击了美国钢铁产业,钢产量比 2000 年下降了 11.5%。其中,美国第五大钢铁公司——西北钢铁集团因资不抵债(资产 23 亿美元,负债 28 亿美元),申请破产保护,使得 8 400 名员工面临失业。

(二)美国钢铁进口市场

在全球钢铁市场上,美国已成为最大的进口国,2001 年进口的钢材约 4 000 万吨。欧盟、日本和韩国是其主要进口地,特别是欧盟,占其总进口量的 20% 以上,单是德国向美国出口的钢材就近 8 亿美元。中国近几年对美国也出口一些钢材,但数量不多,2000 年出口 129 万吨,占美国进口钢材的 3%,2001 年降至 79 万吨,占 2%。

关于本案主要调查产品的 H 型钢,从国际市场看明显供大于求。其中欧洲供需基本平衡,而美国的年生产能力为 450~500 万吨,同时需求量为 500 万吨,由于受进口冲击,实际生产量仅维持在 350 万吨左右。这主要是由于一些国家产能过剩造成的,如日本年生产能力达到 600 万吨,其国内年最大消耗量仅为 400 万吨,产能明显大于需求,需要出口。另外韩国的 H 型钢年生产能力为 300~350 万吨,年需求量约在 100~150 万吨,产能严重过剩,所以韩国正以全球最低价格抢占国际市场。还有一些其他国家的出口也影响了美国的市场,但来自中国的出口只占很小部分。

二、美国的钢铁进口限制措施

近 30 年来,在全球范围内钢铁的主要生产地区和消费地区,比如欧盟和美国,都实施过或正在实施一系列的贸易限制措施。在包括美国在内的很多地方,都广泛地应用了反倾销和反补贴措施。在贸易限制给大多数国家相互间造成损害以后,美国和其他工业化国家都在关贸总协定乌拉圭回合谈判中做出了承诺,向钢铁自由贸易的方向努力。但实际上美国还是采取了相当多的进口限制措施。其中最有影响的就是美国于 2002 年 3 月实施的、为期三年的钢铁保障措施,由此产生了对全球的连带影响,先是欧盟实施了临时性保障措施,然后其他国家,如我国和墨西哥,也实施了类似的措施。除了大范围的保障措施之外,对个别产品美国更是不断地发起反倾销和反补贴调查。近年来的调查几乎涉及了所有的主要钢铁出口国,涵盖了大多数的钢铁产品。

本案中调查的产品就曾有过对日本的反倾销调查、对韩国的反倾销及反补贴调查。1999 年 7 月,美国商务部(在本书中,除非另有说明,否则,商务部均指美国商务部)和美

国国际贸易委员会 (Committee for International Trade, 简称美国 ITC) 收到其国内起诉方的申请, 认为来自韩国的受补贴的结构型钢, 来自德国、日本、韩国和西班牙的低于正常价值的结构型钢实质地损害了美国国内产业, 并对美国国内产业造成了实质性损害威胁。该委员会对来自德国和西班牙的进口在初裁阶段做出了否定的初裁。该委员会和美国商务部都对来自韩国和日本的进口结构型钢做出了肯定的终裁。2000 年 6 月, 美国开始对来自日本的进口钢征收反倾销税, 2000 年 8 月开始对来自韩国的进口钢征收反倾销税和反补贴税。本次调查在上次调查发起不到两年的时间内就再次发起, 从这一行为就可以看出美国对国内钢铁工业的保护力度和对进口限制的倾向。

三、型钢业

经济社会中钢铁的使用是十分广泛的。最重要的钢铁使用部门是制造业, 尤其是汽车和运输工具制造业, 以及建筑业。本案例中涉及的结构型钢产品更是建筑业和制造业需要的主要产品。

型钢主要分为 H 型钢、U 型钢(槽铁)、I 型钢、角钢(角铁)及其他型钢。其中以 H 型钢的需求量最大, 主要用于营建业及公共工程方面。角钢次之, 约有 60% 使用在建筑及公共工程, 10% 使用于机械、运输及金属制品等制造业, 30% 用于其他产业。U 型钢使用量较少, 约有 60% 用于营建业, 40% 用于机械制造业。而 I 型钢及其他型钢亦大多使用于营建业, 需求较少。其中 H 型钢是建筑钢材的升级换代产品, 具有结构强度高、自重轻、施工速度快、抗灾能力强、用途广泛、有效保护环境等优点。另外 H 型钢的截面面积大、抗弯能力强, 比使用普通型材减重 15% ~ 40%。近年

来,它已经逐步替代了工字钢,成为高层建筑、桥梁、石油化工等行业的建筑构件。在发达国家,H型钢已成为与螺纹钢、线材一样消费量最大的钢铁产品。

四、中国型钢业

(一)中国型钢生产能力、主要生产公司

中国的型钢生产公司主要有马鞍山钢铁公司(以下简称马钢)、鞍山钢铁公司(以下简称鞍钢)、山东莱芜钢铁公司(以下简称莱钢)。其他还有一些公司也生产型钢,但生产规模和产品种类都不能同这三个公司相比。其中马钢公司的生产能力比较大,而鞍钢公司是在调查之后才开始运营其生产线的。因为中国市场对型钢的需求很大,所以大多数中国的钢铁公司生产型钢的目的在于抢占其国内市场,并没有达到规模生产的程度。美国起诉方在本次调查中指控了10家中国的生产商和出口商,但只有马钢公司应诉。

(二)马钢的型钢产品

马鞍山钢铁股份有限公司H型钢厂是我国引进的第一条热轧腹板高200~800MM大H型钢生产线,自1998年投产以来,凭其良好的品质、优良的服务,迅速得到市场的青睐。该生产线于1999年获得了由中国冶金工业质量体系认证中心颁发的ISO9002质量体系证书。2000年3月,海洋石油平台用H型钢通过德劳船级社质量认证;5月取代进口,为渤海石油平台供货。6月铁路车辆用H型钢通过质量认证。2000年7月,马钢热轧H型钢被确定为国家级新产品。产品在国内广泛使用的同时还出口到美国、加拿大及东南亚等地。1999年底打入北美市场,2000年至2001年,马钢H型钢在美国市场成规模销售,每年以每吨300多美元的价格出口到美国的钢材近20万吨。2000年第一

季度,马钢在全球市场共出口钢材 50272 吨。目前,已开发国标产品 HW、HM、HN 三大系列共 42 个规格;非标产品 8 个;美标产品 W10、12、14、16、18、21、24 七个系列 12 个型号 66 个规格。

第二节 调查涉及的产品

一、调查范围

(一)产品范围的描述

本次调查的起诉方在起诉书中指出,本案受调查的产品为对称型钢,不管是冷轧型钢或热轧型钢,拉拔型钢或挤压型钢,成型钢或未成型钢,只要尺寸在 80mm 以上,包括碳钢、合金钢(除不锈钢),不管有没有钻孔、穿孔、带切开、上漆、敷料、电镀。这些产品包括但不限于宽底钢梁(W 型钢),承重桩(H 型钢),标准钢梁(S 或 I 型钢)和 M 型钢。除排除产品外,所有符合以上物理和冶金标准的产品都在调查范围以内。本次调查的排除产品包括:(1)每纵尺大于 400 磅的结构型钢;(2)梁高超过 40 英尺的焊接装配型钢。

调查产品在美国海关税则号为: 7216.32.0000,
7216.33.0030, 7216.33.0060, 7216.33.0090,
7216.50.6000, 7216.61.0000, 7216.69.0000,
7216.91.0000, 7216.99.0000, 7228.70.3040,
7228.70.6000。

在申请的审查期间,美国商务部与起诉方就调查范围