

李国刚 于治国 著

中国反倾销调查 规则和实务



开明出版社

李国刚 于治国 著

中国反倾销调查 规则和实务



开明出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国反倾销调查规则和实务/李国刚, 于治国著. —北京:
开明出版社, 2018.3

ISBN 978-7-5131-4163-5

I. ①中… II ①李… ②于… III. ①反倾销-案例-中国
IV. ①F752.023

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 041783 号

责任编辑: 王拓

装帧设计: 羽人·高伟

书名: 中国反倾销调查规则和实务

作者: 李国刚 于治国

出版: 开明出版社 (北京海淀区西三环北路 25 号 邮编 100089)

经销: 全国新华书店

印刷: 高教社 (天津) 印务有限公司

开本: 700mm×1000mm 1/16

印张: 18

字数: 340 千字

版次: 2018 年 3 月 第 1 版

印次: 2018 年 3 月 第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5131-4163-5

定价: 42.00 元

印刷、装订质量问题, 出版社负责调换货 联系电话: (010) 88817647

前言

我国自 2001 年加入世界贸易组织（WTO）以来，市场开放，配额、许可证等管理进口的手段逐步取消；在充分融入世界贸易体系的同时，我国国内产业也遭遇到了前所未有的冲击。为了保护国内产业的合法权益，维护公平的进口秩序，自 1994 年起我国逐步建立完善进口反倾销法律法规体系，依法开展反倾销调查，通过采取反倾销措施，适当合理地保护产业生存发展、遏制不公平的进口竞争，在自由贸易的环境中，彰显着公平贸易的必要性和重要性。

依据 WTO 统计口径，自 1997 年新闻纸反倾销案起，截至 2017 年 12 月 31 日，我国共发起 102 起反倾销调查案件，采取措施 78 起，涉及化工、钢铁、造纸、通信、农产品等多个领域。我国的进口反倾销从起步到发展乃至完善，走过了一段不寻常的道路，经受住了多边规则审议和争端解决机制的考验。

本书两位作者是我国反倾销事业发展的经历者和见证人。李国刚先生毕业于美国大学华盛顿法学院和对外经济贸易大学，国际经济法和经济学硕士学位，曾经在原外经贸部财务司、条法司和商务部公平贸易局、贸易救济局工作，在中国加入世界贸易组织之前即从事进口反倾销调查工作，参与了我国反倾销规章的起草制订，主导了自 2001 年至 2015 年间近 50 起反倾销案件的调查和裁决，曾经是非常资深的反倾销调查处处长。他还曾是与美国商务部和欧盟委员会会谈的中方贸易谈判代表，多次参与中美商贸联委会和中欧贸易谈判。李国刚先生曾经代表中国政府多次参加 WTO 的规则谈判和磋商。同时他还代表中国政府参加 RCEP，中日韩等多个自贸协定谈判（Free Trade），具有丰富的谈判经验和深厚的专业知识。李国刚先生是美国国务院汉弗莱奖学金获得者，美国国际法协会贸易法顾问和教授，现任伟凯律师事务所高级贸易顾问。在《中国注册会计师》《法律博览》《法制与社会》等期刊发表多篇论文，并多次接受香港大公报、证券日报、经济观察报等媒体就中美热点话题发表专家意见。

于治国先生具有法学、经济学和理工等多重学术背景，自中国加入世界贸易组织起一直在原对外贸易经济合作部和商务部公平贸易局、贸易救济局从事各类贸易救济案件的调查工作。其间，还参与了贸易救济调查有关部门规章的清理修

订工作，代表中国政府参加 WTO 争端解决的相关法律工作，代表中国参加 WTO 规则谈判和自由贸易区谈判，以及参与外贸外资政策制定和反垄断执法等相关工作。于先生先后在《国际经济合作》《中国贸易救济》和《国际商报》等期刊发表多篇学术论文，具有较深厚的理论和实践功力。

本着为我国反倾销调查事业负责的态度，两位作者在多年工作经验和学识的基础上，整理了过去 20 年我国反倾销案件资料，以案例的形式解说反倾销实践，梳理做法，从专业角度对案件调查裁决提出意见和建议，汇成本书。撰写此书是一项前无古人的工作，希望本书能够为学术研究提供实证，为调查提供借鉴，为代理案件提供指引。

本书共分十章，撰写情况为：第一章“中国反倾销法律法规”由李国刚撰写，第二章“反倾销调查程序”由李国刚撰写，第三章“正常价值确定”由李国刚撰写，第四章“出口价格调查”由李国刚撰写，第五章“公平比较及倾销幅度的确定”由李国刚撰写，第六章“产业损害调查”由于治国撰写，第七章“因果关系分析”由于治国撰写，第八章“复审调查”由于治国撰写，第九章“WTO 争端解决”由李国刚撰写，第十章“行政复议和司法审查”由李国刚撰写。

由于时间仓促，错误在所难免，希望读者提出宝贵意见。

李国刚 于治国

2018 年 2 月

目 录

前言

第一章 中国反倾销法律法规	1
一、《中华人民共和国对外贸易法》	1
二、《中华人民共和国反倾销条例》	2
三、商务部部门规章	3
四、反倾销调查机关和相关机构	3
第二章 反倾销调查程序	5
第一节 反倾销申请及立案	5
一、申请	5
二、立案	13
三、通知	15
第二节 初裁前调查	15
一、登记应诉	15
二、问卷调查	16
三、听证会调查	23
四、抽样调查	25
第三节 初裁	32
一、初裁时间	32
二、初裁内容	32
三、初裁措施	35
四、价格承诺	36
五、初裁评论	42
第四节 实地核查	42

一、核查时间	42
二、核查程序	43
三、核查内容和方式	43
四、企业对于核查的配合	44
第五节 信息披露	45
一、初裁后披露	45
二、实地核查披露	46
三、终裁前披露	46
第六节 终裁及反倾销税	47
一、终裁时间	47
二、终裁程序	48
三、终裁措施形式	48
四、追溯征税	51
第七节 终止调查	56
一、申请人撤销申请的	56
二、没有足够证据证明存在倾销、损害或者二者之间有因果关系的	57
三、倾销幅度低于 2% 的	58
四、倾销进口产品实际或者潜在的进口量或者损害属于可忽略不计的	59
五、商务部认为不适宜继续进行反倾销调查	60
第三章 正常价值确定	61
第一节 同类产品	61
一、同类产品的确定方法	62
二、同类产品的调查因素	63
三、同类产品调查方式	63
第二节 产品型号划分	63
第三节 正常价值调查	67
一、同类产品的国内销售作为正常价值的基础	68
二、结构正常价值	83
三、第三国销售	88

第四章 出口价格调查	93
第一节 进口产品实际支付或者应付的价格(EP)	93
第二节 推定出口价格(CEP)	94
第五章 公平比较及倾销幅度的确定	98
第一节 相同的销售时间	98
第二节 同一贸易环节	99
第三节 倾销幅度的确定	110
第六章 产业损害调查	114
第一节 产业损害调查综述	114
一、产业损害定义及其主要分类	114
二、产业损害调查的主要内容	114
三、产业损害的证据要求	114
四、产业损害的主管机构	115
第二节 国内同类产品、国内产业和国内市场	115
一、国内同类产品认定	115
二、国内产业认定	128
三、国内市场	134
第三节 累积评估	135
一、概述	135
二、倾销幅度	136
三、倾销进口数量	136
四、竞争条件	138
第四节 倾销进口产品数量的影响	141
一、概述	141
二、绝对数量或相对数量的大幅增加	142
三、相对进口数量的确定	143
四、排除未以倾销价格销售的进口	145
五、计算倾销进口数量的几种特殊方法	146
六、其他	148

第五节 倾销进口产品的价格影响	151
一、概述	151
二、价格影响的评估方法	152
三、价格削减	154
四、价格压低	157
五、价格抑制	159
六、两种以上形式的价格影响并存	162
第六节 国内产业状况分析	164
一、概述	164
二、分析方法	164
第七节 实质损害威胁	169
一、概述	169
二、贸易条件的变化必将造成实质损害的发生	169
第八节 实质阻碍	176
第七章 因果关系分析	177
第一节 倾销进口是造成国内产业损害的原因	177
一、概述	177
二、典型案例	177
三、直接原因、主要原因和重要原因	179
第二节 非归因分析	180
一、概述	180
二、典型的其他因素	180
第八章 反倾销复审调查	183
第一节 复审制度综述	183
一、反倾销复审的定义	183
二、各类别反倾销复审的区别和联系	183
第二节 期中复审	184
一、概述	184
二、倾销及倾销幅度期中复审	184

第三节 日落复审(期终复审)	188
一、概述	188
二、日落复审调查方法	188
第四节 反倾销退税	191
一、概述	191
二、主要内容	191
第五节 新出口商复审	193
一、概述	193
二、主要内容	193
第九章 WTO 争端解决	196
第一节 争端解决概况	196
一、WTO 反倾销争端解决	196
二、我国反倾销措施争端情况	198
第二节 争端案件	206
一、美国诉取向电工钢反倾销和反补贴措施案(DS414)	206
二、欧盟诉 X 射线安全检查设备反倾销措施案(DS425)	214
三、美国诉白羽肉鸡双反案(DS427)	221
四、美国诉汽车反倾销反补贴案(S427)	233
五、日本欧盟诉相关高性能不锈钢无缝钢管反倾销案(DS454/DS460)	
.....	242
六、加拿大诉浆粕反倾销案(DS483)	265
第十章 行政复议和司法审查	270
第一节 行政复议	270
一、法律法规	270
二、对反倾销裁决的复议	270
三、对征税决定的复议	270
四、行政复议案件	271
第二节 司法审查	277

第一章

中国反倾销法律法规

自1994年《中华人民共和国对外贸易法》开始，我国建立了以《中华人民共和国对外贸易法》为基本法、《中华人民共和国反倾销条例》为主要规则，商务部部门规章为实施细则的较为完备的三级反倾销法律法规体系。

一、《中华人民共和国对外贸易法》

1994年7月1日开始实施的第一部《中华人民共和国对外贸易法》对反倾销调查作出了授权：

“第三十条 产品以低于正常价值的方式进口，并由此对国内已建立的相关产业造成实质损害或者产生实质损害的威胁，或者对国内建立相关产业造成实质阻碍时，国家可以采取必要措施，消除或者减轻这种损害或者损害的威胁或者阻碍。”

2004年4月6日第十届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订通过新的《中华人民共和国对外贸易法》，自2004年7月1日起施行。修订后的外贸法涵盖了更详细的关于反倾销条款：

“第三十七条 为了维护对外贸易秩序，国务院对外贸易主管部门可以自行或者会同国务院其他有关部门，依照法律、行政法规的规定对下列事项进行调查：

“……

“（三）为确定是否应当依法采取反倾销、反补贴或者保障措施等对外贸易救济措施，需要调查的事项；

“（四）规避对外贸易救济措施的行为；

“第三十八条 启动对外贸易调查，由国务院对外贸易主管部门发布公告。

“调查可以采取书面问卷、召开听证会、实地调查、委托调查等方式进行。

“……

“国务院对外贸易主管部门根据调查结果，提出调查报告或者作出处理裁定，并发布公告。

“第四十条 国家根据对外贸易调查结果，可以采取适当的对外贸易救济措施。

“第四十一条 其他国家或者地区的产品以低于正常价值的倾销方式进入我国市场，对已建立的国内产业造成实质损害或者产生实质损害威胁，或者对建立国内产业造成实质阻碍的，国家可以采取反倾销措施，消除或者减轻这种损害或者损害的威胁或者阻碍。

“第四十二条 其他国家或者地区的产品以低于正常价值出口至第三国市场，对我国已建立的国内产业造成实质损害或者产生实质损害威胁，或者对我国建立国内产业造成实质阻碍的，应国内产业的申请，国务院对外贸易主管部门可以与该第三国政府进行磋商，要求其采取适当的措施。

“……

“第五十条 国家对规避本法规定的对外贸易救济措施的行为，可以采取必要的反规避措施。”

1994年《中华人民共和国对外贸易法》对于反倾销调查只做了原则性授权，甚至没有出现反倾销的字眼，但在20世纪90年代，进口管理的手段主要为许可证和进口配额，人们对于反倾销非常陌生，尽管已经有了欧盟糖精钠等反倾销案件，但没有引起社会的足够关注。立法者关于反倾销调查的原则性规定，使得以后的反倾销调查走上了有法可依的道路，也体现了立法起草者对多边贸易规则的熟悉以及对外贸管理手段即将发生变化的预期和长远眼光。在积累一定的经验后，2004年《中华人民共和国对外贸易法》关于反倾销的条款更加详细和全面，分别体现在第七章“对外贸易调查”和第八章“对外贸易救济”两部分，同时还加入了对通过第三国倾销调查和反规避调查的条款。

二、《中华人民共和国反倾销条例》

由于反倾销和反补贴调查程序基本相同，1997年3月25日，国务院颁布了《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》。在中国加入世界贸易组织之后，2001

年11月26日，国务院颁布了新的《中华人民共和国反倾销条例》（以下简称《反倾销条例》），将反倾销和反补贴分开立法；同时还颁布了《中华人民共和国保障措施条例》。这样，国务院颁布的条例涵盖了世界贸易组织所允许的三种贸易救济行政手段。2004年3月31日，国务院根据机构变化情况，修订了《反倾销条例》。

《反倾销条例》分“总则”“倾销与损害”“反倾销调查”“反倾销措施”“反倾销税和价格承诺的期限与复审”“附则”六章，共59条。无论是程序规则还是实体规范，都与WTO《反倾销协定》基本一致，具有很强的可操作性。

三、商务部部门规章

为增强透明度，规范反倾销调查，在《反倾销条例》公布后，反倾销调查机关原外经贸部和原国家经贸委分别在各自职责范围内颁布了部门规章，包括原外经贸部颁布的《反倾销调查立案暂行规则》《反倾销调查信息披露暂行规则》《反倾销问卷调查暂行规则》《反倾销调查实地核查暂行规则》《反倾销调查听证会暂行规则》《反倾销调查抽样暂行规则》《关于反倾销产品范围调整程序的暂行规则》等，原国家经贸委颁布的《国家经济贸易委员会产业损害听证规则》《产业损害调查规则》等。2003年，商务部成立后，原有的调查规则仍然适用。

经过多年实践后，为了完善反倾销调查，2017年4月，商务部就《反倾销和反补贴调查听证会规则（征求意见稿）》《反倾销问卷调查规则（征求意见稿）》和《倾销及倾销幅度期间复审规则（征求意见稿）》向社会公开征求意见，可以预见，在广泛征求意见后，这些暂行规则将分期分批转为正式规则。

四、反倾销调查机关和相关机构

根据《反倾销条例》第3条和第7条，对于倾销和损害的调查和确定由商务部负责，涉及农产品的反倾销国内产业损害调查，由商务部会同农业部进行。因此，商务部是中国反倾销的机关调查。相关条款如下：

“第三条 倾销，是指在正常贸易过程中进口产品以低于其正常价值的出口价格进入中华人民共和国市场。

“对倾销的调查和确定，由商务部负责。

“第七条 损害，是指倾销对已经建立的国内产业造成实质损害或者产生实质损害威胁，或者对建立国内产业造成实质阻碍。

“对损害的调查和确定，由商务部负责；其中，涉及农产品的反倾

销国内产业损害调查，由商务部会同农业部进行。”

其他与反倾销有关的机构还包括国务院关税税则委员会和中国海关。国务院关税税则委员会是国务院的议事协调机构，具体工作由财政部承担，其主要职责包括，决定征收反倾销税、反补贴税、保障措施关税、报复性关税以及决定实施其他关税措施。国务院关税税则委员会在反倾销中根据商务部的建议，分别在初裁中作出征收保证金、保函等措施决定，在终裁中作出征收反倾销税的决定；同时，国务院关税税则委员会还会根据商务部的复审建议作出保留、修改或取消反倾销税的决定。海关是征收进出口税的政府机构，对出入国境的一切商品和物品进行监督、检查并照章征收税收。在反倾销中，中国海关根据商务部的公告，执行反倾销临时措施和最终措施；同时，根据商务部的复审裁决公告，对执行新的反倾销措施。《反倾销条例》对各部门的职责作了规定：

“第二十九条 征收临时反倾销税，由商务部提出建议，国务院关税税则委员会根据商务部的建议作出决定，由商务部予以公告。要求提供保证金、保函或者其他形式的担保，由商务部作出决定并予以公告。海关自公告规定实施之日起执行。

“第三十八条 征收反倾销税，由商务部提出建议，国务院关税税则委员会根据商务部的建议作出决定，由商务部予以公告。海关自公告规定实施之日起执行。

“……

“第五十条 根据复审结果，由商务部依照本条例的规定提出保留、修改或者取消反倾销税的建议，国务院关税税则委员会根据商务部的建议作出决定，由商务部予以公告；或者由商务部依照本条例的规定，作出保留、修改或者取消价格承诺的决定并予以公告。”

第二章

反倾销调查程序

第一节 反倾销申请及立案

一、申请

(一) 申请人资格

根据《反倾销条例》第13条和《反倾销调查立案暂行规则》第4条，任何国内产业或者代表国内产业的自然人、法人或者有关组织，都可以向商务部提出反倾销调查的书面申请。这里的自然人通常指手工艺者等没有企业组织形式或行业组织的个人。截至目前，我国还没有自然人申请反倾销立案的案例。法人指具有法人资格的企业，任何企业法人在满足条件后都有资格申请反倾销立案；组织指的是行业协会、商会等。并非以上所列的任何人均可以向商务部提起反倾销申请，一个合格的申请人仍然要满足代表性的要求，包括：(1) 全部生产者；(2) 总产量占国内同类产品全部总产量的50%以上的生产者；(3) 生产者的产量占国内同类产品总产量虽不足50%，但如果在表示支持申请和反对申请的国内生产者中，支持者的产量占支持者和反对者的总产量的50%以上，并且表示支持申请的国内生产者的产量不低于同类产品总产量25%。

1. 全部生产者

在申请的倾销调查期及以上年度，中国国内所有的同类产品的生产者均申请发起反倾销调查，没有企业反对，也没有企业保持沉默。但在实践中，全部生产者均作为申请者的案例并不多见，如2009年的对原产于美国的进口取向电工钢

进行反倾销立案中，申请的国内产业的产量占全国总产品的 100%¹：

“商务部依据《中华人民共和国反倾销条例》有关规定，对申请人的资格、申请调查产品的有关情况、中国同类产品的有关情况、申请调查产品对国内产业的影响、申请调查国家的有关情况等进行了审查。同时，商务部就申请书中提供的涉及倾销、损害及倾销与损害之间的因果关系等方面的证据进行了审查。申请人提供的初步证据表明，申请人武汉钢铁（集团）公司和宝钢集团有限公司在 2006 年、2007 年、2008 年、2009 年 1 月至 2 月取向电工钢产量之和占同期中国大陆同类产品总产量的 100%，符合《中华人民共和国反倾销条例》第十一条、第十三条和第十七条有关国内产业提出反倾销调查申请的规定。同时，申请书中包含了《中华人民共和国反倾销条例》第十四条、十五条规定的反倾销调查立案所要求的内容及有关证据。”

2. 50%以上的生产者

在申请的倾销调查内，总产量占国内同类产品全部总产量的 50%以上的生产者申请发起反倾销调查，即大多数企业均作为申请人，目前绝大部分的案例都是由 50%以上生产者申请的。如 2017 年，关于对原产于台湾地区、马来西亚和美国的进口正丁醇进行反倾销立案调查中²，有 50%以上产量的生产者申请立案：

“根据申请人提供的证据和商务部的初步审查，申请人及支持申请企业的正丁醇合计产量在 2015 年和 2016 年均占同期中国大陆同类产品总产量 50%以上，符合《中华人民共和国反倾销条例》第十一条和第十三条有关中国大陆产业提出反倾销调查申请的规定。同时，申请书中包含了《中华人民共和国反倾销条例》第十四条、第十五条规定的反倾销调查立案所要求的内容及有关证据。”

3. 25%以上的生产者

在申请的倾销调查期内，总产量占国内同类产品全部总产量的 25%以上的生产者申请发起反倾销调查，剩下的生产者中，支持申请的生产者的产量要超过反对的生产者产量。在满足 25%的基本条件后，调查机关需要作进一步的调查，征求剩下的生产者意见，是否同意申请立案。截至目前，还没有一例是由调查机关

1 《中华人民共和国商务部关于对原产于美国和俄罗斯的进口取向电工钢反倾销立案公告》，商务部公告 2009 年第 40 号。

2 《中华人民共和国商务部关于对原产于台湾地区、马来西亚和美国的进口正丁醇进行反倾销立案调查的公告》，商务部公告 2017 年第 83 号。

征求意见后发起的反倾销调查。

4. 行业协会申请

全国性的行业协会可以代表国内产业向商务部提出反倾销申请，对于行业协会的代表性应该在申请书和立案公告中说明，即行业协会的会员企业也需要满足基本产量的要求，否则，该协会不具有代表性。如在 2013 年的葡萄酒反倾销案由中国酒业协会提出¹，其成员的产量符合立案的要求：

“2013 年 5 月 15 日，商务部收到中国酒业协会代表国内葡萄酒产业正式提交的反倾销调查申请，申请人请求对原产于欧盟的进口葡萄酒进行反倾销调查。

“商务部依据《中华人民共和国反倾销条例》有关规定，对申请人的资格、申请调查产品的有关情况、中国同类产品的有关情况、申请调查产品对国内产业的影响、申请调查地区的有关情况等进行了审查。同时，商务部就申请书提供的涉及倾销、损害及倾销与损害之间的因果关系等方面的证据进行了审查。申请人提供的初步证据表明，申请人中国酒业协会代表的葡萄酒总产量在 2009 年、2010 年和 2011 年和 2012 年均占同期中国同类产品总产量的 50% 以上，符合《中华人民共和国反倾销条例》第十一条、第十三条和第十七条有关国内产业提出反倾销调查申请的规定。同时，申请书中包含了《中华人民共和国反倾销条例》第十四条、第十五条规定的反倾销调查立案所要求的内容及有关证据。”

5. 关联者的排除

随着跨国投资的日益增加，形成了你中有我、我中有你的产业布局，如果对进口产品申请反倾销调查，有可能出现进口商在中国的关联公司反对立案的情形，导致申请人的资格无法满足。因此，无论是 WTO 的《反倾销协定》还是中国的反倾销法规都允许将关联进口商从国内产业中予以排除。

“第八条 国内生产者与出口商或者进口商有关联的，或者其本身为申请调查进口产品的进口商的，可以排除在国内产业之外。”

是否要将关联商排除在国内产业之外，并不是强制要求，而是调查机关的自由裁量权，法律也没有规制排除的因素。美国反倾销实践中，调查机关会调查关联生产者的股东构成以及进口的水平等因素，其中利润来源也是一个重要的考量

1 《中华人民共和国商务部关于对原产于欧盟的进口葡萄酒进行反倾销立案调查的公告》，商务部公告 2013 年第 36 号。