

第二章 中国遭受贸易救济调查情况及应对

第一节 中国遭受贸易救济调查的基本情况

一、遭受反倾销调查情况

截至 2008 年年底，全球范围内共有 33 个国家和地区对我国发起反倾销调查 875 起。其中美国和欧盟对我国发起反倾销调查最多（各为 139 起），其他发起调查较多的国家依次是印度（124 起）、阿根廷（55 起）、土耳其（51 起）、澳大利亚（50 起）、南非（43 起）、墨西哥（43 起）、巴西（42 起）、加拿大（32 起）。

二、遭受反补贴调查情况

截至 2008 年年底，共有美国、加拿大、澳大利亚和南非对中国发起了 24 起反补贴调查，其中美国 13 起，加拿大 8 起，澳大利亚 2 起，南非 1 起，涉案产品为烧烤架、紧固件、复合木地板、铜制管件、铜版纸等。据 WTO 统计，2007 年全球 11 起反补贴调查中就有 8 起针对中国；2008 年上半年全球新发起的反补贴调查 8 起，其中 6 起针对中国。中国已经成为全球反补贴调查的最大目标国。

三、遭受保障措施调查情况

截至 2008 年年底，我国共遭受 97 起保障措施调查。发起保障措施的国家主要有土耳其（21 起）、俄罗斯（21 起）、乌克兰（7 起）、哥伦比亚（5 起）、菲律宾（5 起）、阿根廷（4 起）、突尼斯（4 起）、日本（3 起）。涉案产品主要为纺织品，化工产品，机电产品，轻工产品，食品土畜产品和五矿产品。

另外，截至 2008 年年底，我共遭受 25 起特殊保障措施调查，分别为美国（6 起）、土耳其（6 起）、哥伦比亚（4 起）、厄瓜多尔（4 起），欧盟、印度、秘鲁、加拿大、台湾地区各 1 起。主要涉及刹车盘等机电产品、钢管等五矿产品、纺织品和轻工产品。

四、遭受美国 337 调查情况

1986 年，美国国际贸易委员会对中国皮毛大衣产品发起针对中国的第一起 337 调查。近年来，随着中国产品对美出口的不断增长，涉及中国产品的 337 调查数量呈现增长趋势。截至 2008 年年底，美国国际贸易委员会共对中国产品启动 89 起 337 调查。仅 2007 年一年，美国国际贸易委员会发起的 36 起调查中，就有 17 起涉及中国对美出口产品。

第二节 中国应对贸易救济调查的基本做法

在应对包括贸易救济调查在内的贸易摩擦过程中，我国逐渐形成了商务部、地方主管部门、中介机构、有关企业“四体联动”的进出口公平贸易工作机制。商务部加强与中央各有关部门的协调，有针对性地指导贸易摩擦应对工作和贸易救济措施调查工作。各地方政府部门高度重视公平贸易工作，并不断加强组织和机构建设。许多中介组织较为全面地收集本地区、本行业的进出口贸易动态与信息，认真组织本地区、本行业企业应对国外调查。多数企业能自觉运用世贸规则，积极应对国外贸易救济调查，维护自身权益。2006年7月14日商务部发布的《出口产品反倾销案件应诉规定》，对“四体联动”机制在反倾销案件应对中的具体运作作了规定，现结合该规定就我应对国外贸易救济调查的基本做法简要介绍如下¹：

一、涉案企业的主体地位

在国外对华贸易救济调查案件中涉案的企业应积极应诉，作为应诉主体，参加应诉的企业应享有自己的权利同时应承担相应的义务。企业在应诉方式上有自由选择的权利，以适应市场机制的发展和政企分开的要求，另外，企业享有知情权、获得指导和帮助权、要求政府进行交涉的权利；与此同时，也要承担一定的义务，即应诉企业不得从事任何可能影响其他应诉企业合法权益或可能影响行业整体应诉工作的活动，以维护我应诉的整体利益。

二、商务部（含驻外经商机构）的作用

政府部门要转变职能，突出公共服务功能。对于市场能自发调节的或者企业和中介组织能通过自律解决的事项，政府不以行政手段加以干预。商务部主要负责规范和指导、监督全国应对国外对华贸易救济调查工作，依法开展对外交涉工作，在必要时代表中国政府行使世界贸易组织成员权利，维护公平贸易环境。各驻外使馆、领事馆、使团、代表团经商处协助商务部做好与国外对华贸易救济调查应诉有关的工作，并对应诉组织单位的工作提供必要的指导和便利。

三、地方商务主管部门的作用

地方商务主管部门主要做好本地区涉案企业应诉协调工作，做好涉及本地区企业的案件的信息统计工作、建立信息报送系统、评估国外对华贸易救济调查对本地区出口贸易的影响；定期组织有关贸易救济调查法律知识的培训、根据本地区实际制定促进国外对华贸易救济案件应诉工作的政策和措施；应行业组织的要求，对本地区涉案企业应诉工作进行协调。

¹ “四体联动”机制在不同类型的贸易救济调查应对中内容不一定相同，比如，在反补贴调查应对中，不仅相关涉案企业是应诉主体，而且各级政府的各相关部门均可能成为应诉主体。有关“四体联动”机制在各种类型的贸易救济调查应对中的具体体现，也可参见本书第三至第五篇的有关介绍。

四、中介组织的作用

中介组织是中国企业应诉国外对华贸易救济调查的具体组织单位，在贸易救济调查案件应对的预警、宣传、培训、发动和指导应诉、对外抗辩与交涉等方面起着组织与协调的功能。

在预警机制运作方面，中介组织的功能是主动根据海关数据等资料，跟踪重点产品出口情况，制作预警分析报告；通过各种渠道收集国外对我发起贸易救济调查的预警信息；及时向有关部门、企业报告或通报案件的预警信息；必要时可在立案前召开预警通报会。

在应诉机制运作方面，中介组织围绕多数类型的贸易救济调查应诉工作中的三个核心环节——应诉动员会，组织行业无损害抗辩，参加听证会——开展工作。相关功能包括：在接到国外贸易救济调查立案的消息后，立即通知相关产业协会、地方商务主管部门和相关涉案企业，并及时召开应诉动员会，在应诉动员会上介绍案件基本情况、对案件进行初步分析、指导企业如何选聘律师和进行有效应诉；积极组织行业无损害抗辩工作，积极动员涉案企业参加行业无损害抗辩；对于大案要案，可组团赴国外参加听证会，会前制定好详细的工作方案，提出其独立的行业抗辩意见，在参加国外贸易救济调查案件听证会之前，应通知我国驻调查国或地区当地使领馆。

在信息交流机制运作方面，相关功能包括：在组织贸易救济调查应诉的各个阶段中，将与贸易救济调查应诉工作有关的重要信息及时通知涉案企业及主产区商务主管部门并向商务部报告；同时，积极收集应诉企业及其代理律师对案件应诉工作的意见和建议，及时向商务部或地方商务主管部门反映；对于贸易救济调查案件中国外调查机构的不公正的裁决和做法，中介组织也可以向政府提出交涉要求。

第三节 应对贸易救济调查应注意的事项

一、提高企业对应诉国外贸易救济调查重要性的认识

目前，部分涉案企业对国外贸易救济调查案件的重要性认识不足，对反倾销、反补贴等案件的特点缺乏了解，因而造成主观上的一些失误；对于国外的贸易救济调查反应迟钝，缺乏必要的思想准备和心理承受能力，一旦被诉，或惊慌失措，或无动于衷，无法及时收集、提供有力的抗辩资料。

当今各国贸易救济措施越来越普遍，甚至南美、亚洲、非洲的发展中国家也开始积极尝试使用反倾销等手段作为其贸易保护的武器。对我国而言，国外对我贸易救济案件不断增加，涉及金额不断扩大，被征收反倾销、反补贴税的产品面临退出市场的危险，有些商品出口额大幅度下降，有的甚至完全失去出口市场。可见，应诉不单纯是为了某企业挽回经济损失，更应被视为清除贸易障碍的第一步。因此，我国企业及时采取有效措施对付国外的贸易救济调查，积极应诉，已成为当务之急。而预防投诉、积极应诉、争取胜诉，应该作为企业日常经营管理活动的重要工作内容。尤其对于出口量大的企业来说，可以力争将应对国外贸易救济调查作为专项工作落实到企业的日常生产和经营管理中去。

二、建立应对国外贸易救济调查的预警机制

除了国外贸易救济调查开始后的应对之外，建立应对国外贸易救济调查的预警机制也是十分必要的。预警机制不仅包括对本国相关产业市场状况的监测，还包括对进口国相关产业市场状况的监测。通过对重点行业、重点产品、重点国家（地区）市场状况变化的监测、整理和分析，建立预警模型，可以增强国内企业快速反应的能力，实现贸易救济调查应对工作的前置化，大大节约企业收集资料和填答问卷的时间。同时，还可以密切跟踪进口国贸易救济调查动向，及早通过产业界之间的沟通交流，避免和防止国外对我产品提起贸易救济调查。

三、积极应诉，充分准备，讲究策略方法

（一）企业要积极应诉，积极争取市场经济地位

过去有些企业由于缺乏对相关国家和地区的贸易救济法律的了解，或不愿承受高额应诉成本而不应诉，往往导致国外调查机构裁定对其出口产品课以最高额度的惩罚性关税。而那些积极应诉的企业，普遍的情况是，要么被裁定不存在倾销行为，要么被裁定课以较低的关税。可以说，不应诉等于不战而降，彻底退出市场。因此，只要企业认为该国际市场对自己比较重要，就应该积极应诉，因为不应诉只能是遭受最大损失，而应诉不可能使情况变得更坏。

在应对美欧等一些成员发起的反倾销调查中，我国企业还面临非市场经济地位问题。有些国家立法和实践提供了获得市场经济地位的机会，此时，企业要积极争取获得行业或者企业市场经济地位待遇。获得市场经济地位通常意味着获得较之其他涉案企业有利的反倾销税率甚至获得零税率，因此，有条件的企业通常以获得市场经济地位作为首选目标。为此，一方面企业要聘请经验丰富的律师认真争取获得市场经济地位，另一方面企业应努力使自身的生产、经营符合市场经济运行规律，符合中国有关公司、土地、财务等方面的规定，不给对方把柄。

（二）成立贸易救济调查应诉工作班子

在遭遇国外发起的贸易救济调查后，企业可迅速组织由公司负责人牵头，公司销售和财务等部门参加的应诉团队，加强各部门之间的相互协调。同时要有一个具体答卷负责人，负责与律师、企业内部各部门、商协会以及政府主管部门等保持联系，起到承上启下的作用；对各部门递交的材料进行审核，做到相互之间严格一致，并要符合问卷的要求。

（三）和有关商协会保持良好的联系，必要时求助政府主管部门

作为国外对华贸易救济调查应诉组织和协调部门，有关商协会积累了较为丰富的应诉经验，对相关国别的情况也较为了解。与这些机构保持良好的联系，涉案出口企业可以及时获得国外贸易救济调查中的各种信息，以便及时作出正确的决策。此外，对于国外不公平和不合理的做法，涉案企业也可以向相关政府部门反映，以便政府部门及时向外国调查机构进行沟通和交涉，维护企业正当利益，使企业在应诉中处于主动的地位。

（四）聘请具有专业经验的律师

反倾销、反补贴等贸易救济调查案件比较复杂，专业性较强，而且案件持续的时间也比较长，律师在应诉过程中起着至关重要的作用，企业要聘请有丰富经验、熟悉案件发起国家和地区基本情况及法律的律师。选定律师后，律师有必要

给企业提供一个详细的案件进度表，详细介绍调查各阶段的主要工作及要求，同时说明各阶段之间的相互联系和注意事项，使企业心里有底，便于及时安排人力和物力。此外，在美国和加拿大等国家，代理律师可以在获得行政保护令的情况下充分查阅案件资料，包括申请人提交的保密资料，这样有利于提出可行的抗辩意见，因此，聘请具有专业经验的律师显得尤为重要。

（五）注意各项应诉时限

反倾销、反补贴等贸易救济调查都有严格的时限要求，其中，企业通常只有一个月左右的时间来提交反倾销调查问卷的答卷。在此期间，企业需要提供大量的数据、证据等材料，还要将答卷翻译成调查机构的工作语言，时限要求比较紧张，因此，企业和律师要密切配合，分工协作，全面、准确和客观地提供材料，按时按质完成答卷工作，做好应诉工作的一个关键环节。如果答卷无法在规定期限内完成，可以申请延期，但要按照调查机构规定的申请期限提出延期申请。此外，有些国家的调查的时间较短，如澳大利亚和新西兰的反倾销调查，约为半年左右，因此，应诉企业有必要密切注意相关国家的调查时限。

（六）充分准备实地复核

实地复核（on-the-spot verification）²是贸易救济调查应对工作的另一个重要环节，应诉企业应当在律师的指导下，全面、充分、认真地进行准备，接受复核。应该强调的是，实地复核是企业证明自己主张的好机会，企业也有机会在复核过程中针对初裁不当的问题进行解释和说明，顺利通过实地复核才有可能取得对企业有利的结果。在复核中，每个关键部门（财务、生产、销售等）都要有专人负责，每个部门对调查机构人员提出的任何问题以及提出这些问题的目的都要有透彻的理解，以便泰然应对。在复核之前，参加复核会议的人员必须明确分工，各负其责，对自己拿不准的问题或不属于自己负责的问题，不要轻易随口回答，以免使企业陷于被动局面。特别需要注意的是，在反补贴实地复核中，一个重要的方面就是核实企业提供的数据和信息与中国政府在应诉中提供的数据和信息的一致性，因此，企业所提供的资料应力求准确，所提交的有关税收凭据等材料应与政府相关部门所持留存联保持一致。

（七）选取重点问题进行有力抗辩

1. 被调查产品范围的抗辩

确定自身产品是否属于被调查产品的范围，是企业应诉贸易救济调查时首先要确定的问题。应诉企业首先应当看看自己出口的产品或者产品的等级和种类是否在被调查产品范围之内。如果不清楚，可以要求调查机构予以澄清。同时，如果自己的产品不属于被调查产品，则应诉公司可以提出积极抗辩并提供充分证据，说明自己的产品不应当包括在调查范围之内，并要求调查机构将其产品从调查范围中排除。

2. 替代国的抗辩

由于有些国家和地区如美国和欧盟等仍视中国为非市场经济国家，因此在对中国提起反倾销调查中，调查机构会选择替代国来确定被调查产品的正常价值。企业应积极应诉，提供相关证据，证明被调查产品的生产要素是从市场经济国家并以市场经济国家的货币采购的，不存在政府的干涉，争取按照自身生产要素的实际采购价格来计算正常价值；同时，应诉企业应当联合起来，对替代国的选择进行抗辩，争取选择对中国有利的替代国作为正常价值计算依据。

3. 分别税率的抗辩

² “on-the-spot verification” 可以有“实地核查”和“实地复核”等译法，本书统一采用“实地复核”。

那些没有承认我市场经济地位的地区在确定我涉案企业反倾销税率时，对我采用“一国一税”制度，即我所有涉案企业均适用统一的税率，除非企业能够证明其经营活动在法律上和事实上独立于政府从而获得适用于该企业的单独的税率即分别税率。事实上，我国绝大多数企业都具有完全的自主经营权，按照市场运行规律来安排自己的生产经营。因此，企业可以积极进行分别税率抗辩，争取依照企业自身的价格及成本等数据获得自己的反倾销税率。实践也证明，越来越多的中国应诉企业通过分别税率抗辩，获得了分别税率，这一税率通常远低于适用于全国范围的税率。在抗辩中，应诉企业应提供各种文件来证明不存在法律上和事实上的政府控制。比如，从美国的做法来看，法律上的相关证明有对外贸易法、公司法等，美国商务部在先前的案件中已经审查过这些法律，并确定这些法律可以证明企业在法律上没有受到国家的控制。在事实上应积极提供证据证明政府不参与出口价格的确定、公司的管理人员有权签订销售合同、选择管理人员时不需要通知任何部门、使用出口收入不受限制、公司对财物损失负责等。

此外，损害、因果关系以及某些程序性问题也是涉案企业和中介组织可以着力抗辩的法律点。

(八) 善于借助国外利害关系方的力量

与国外进口商、消费者团体等加强合作，发挥其在调查国当地的作用，对我企业应诉帮助很大。调查发起国的进口商和消费者团体由于身在家门，对本国的政策变化、政局利益等方面的变化有着最及时、最清楚的了解，他们在贸易信息的搜寻、纠纷的协调等方面具有有利的条件。进口商尤其是一些有实力和影响力的进口商以及进口商协会往往能够搜寻到相关有利的贸易信息，能够在适当情况下做所在国政府的工作，这些往往会对案件的公正裁决产生较大影响。企业可与涉案产品的大进口商或零售商保持密切联系，鼓励他们向本国政府贸易主管部门陈述反对贸易救济调查和采取措施的理由；动员消费者协会或组织反映消费者的呼声。

四、善于运用调查国复审程序和司法程序

在调查国对涉案出口产品采取贸易救济措施后，涉案企业还可以根据调查机构所在国的相关法律法规，通过期中复审(或称年度复审、行政复议或再调查等)、日落复审、新出口商复审等程序，争取取消反倾销、反补贴措施或者降低税率，从而获得较好的市场环境。此外，WTO 要求调查国对行政机构的贸易救济提供司法审查，发达国家均有较为完善的贸易救济司法审查机制，我企业在美、欧均有在司法审查阶段胜诉的先例。如果企业发现调查机构的裁决存在法律上或程序上的错误，或有不公正的做法，则可在当地提起行政复议和/或司法诉讼，请求改变或撤销原裁决或决定。

五、加强企业内部管理

企业在生产环节应严格按照市场经济的规则运作。企业在生产中应当树立科学发展观，按照统筹经济社会发展、统筹人与自然的和谐发展等的要求，要从以牺牲环境、大量消耗资源为代价的数量扩张型向注重质量、注重效益的质量扩张型转变，不断增强竞争力。特别需要指出的是，当前情况下，广大中小企业应当

更加注重建立一套完善的、规范的财务会计制度，加强财务管理，完善和规范会计资料，这将有助于争取更有利的计算结果，并在调查中保持主动，尽可能避免因混乱的企业财会制度而导致不利的结果。

同时，企业在出口环节要积极实施市场多元化和以质取胜的经营策略，避免出口中恶性竞争、低价竞销、低开出口发票等现象。在出口市场的选择上，应避免市场过于集中，在巩固现有市场的同时，实施出口市场多元化，积极、果断地选择合适的合作伙伴，联合国内乃至国际大公司，走国际化合作与竞争道路。在产品营销策略上，注重增加花色品种，提高技术含量和产品质量，改善售后服务以提高产品的附加值。