

Challenges and Countermeasures of EU's New Anti-Dumping Rules to China

Yatong Ni

Soochow University, Suzhou Jiangsu
Email: ytni@stu.suda.edu.cn

Received: Mar. 6th, 2020; accepted: Mar. 20th, 2020; published: Mar. 27th, 2020

Abstract

Under the background of the new EU anti-dumping regulations, this paper starts from the main content of the new regulation, through the comparison of the old and new regulations, and takes the European commission's anti-dumping investigation on steel sheet piles from China as an example to study its challenge to China, and comes up with coping strategies such as enterprise direct investment, industry standard management and the government and EU member states signed FTA and so on, from three levels including the enterprise, industry and government.

Keywords

EU Anti-Dumping New Regulation, Market Distortions, Surrogate Country Approach, Countermeasures of China

欧盟反倾销新规对中国的挑战与对策

倪雅彤

苏州大学, 江苏 苏州
Email: ytni@stu.suda.edu.cn

收稿日期: 2020年3月6日; 录用日期: 2020年3月20日; 发布日期: 2020年3月27日

摘要

在欧盟出台反倾销新规的背景下, 本文从新规的主要内容出发, 通过对新旧规则对比, 以欧委会对来自中国的热轧钢板桩发起反倾销调查为例, 研究其对中国的挑战。并从企业、行业和政府三个层面得出企业直接投资、行业规范管理及政府与欧盟成员国签署FTA等应对策略。

关键词

欧盟反倾销新规，市场扭曲，替代国方法，中国对策

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

据商务部统计，2018~2019 年期间，全球共 23 个国家(地区)对中国发起 120 起反倾销调查，占贸易救济调查案件的 58.54%。至此，中国已连续 23 年成为全球遭遇反倾销调查最多的国家。其中，欧盟自 1995 年至今对我国发起贸易救济原审立案累计 166 起，2019 年共 7 起，同比增速为 250.00%。在此背景下，欧盟以延续贸易保护主义为目的的反倾销新规出台引起广泛关注。

2. 欧盟“市场扭曲”的反倾销新规

2017 年 12 月，欧盟出台反倾销与反补贴新规，增加市场“重大扭曲”的方法替代原有的“非市场经济”替代国方法。并在 2018 年 6 月针对中国钢铁产能过剩进行了第二次修法活动，以保护欧盟的钢铁产业。

2.1. 新规出台背景

在申请加入 WTO 时，我国由于“非市场经济”国家地位受到阻挠，在经过漫长的谈判后，中国做出妥协，接受《中国入世议定书》第 15 条规定，即允许其他国家运用替代国的方法对我国出口产品进行反倾销调查。但对这一条款规定了 15 年的有效期，即在 2016 年 12 月 11 日第 15 条(d)项的“终止条款”到期生效后，所有国家应当停止对华使用“替代国方法” [1]。

近年来，全球经济下行，贸易保护主义势力抬头，逆全球化趋势不断加强，反倾销成为推行贸易保护主义的可行路径 [2]。中国是欧盟最大的进口来源国，中国出口产品的国际竞争力不断增强。通过贸易保护，欧盟试图将 2010 年爆发的欧债危机给欧盟带来的损害转嫁给中国。



Figure 1. Map of China as respondent in export dumping case

图 1. 中国在出口商品倾销案中作为应诉方地图

由图 1 可以看出,自中国加入 WTO 以来,欧盟对中国的反倾销行为居高不下,是对中国进行反倾销申诉的第二大国。据 WTO 统计,1995~2017 年,欧盟对外启动了 502 起反倾销调查案,共采取了 325 个最终反倾销的措施。其中,在欧盟反倾销的所有目标国中,针对中国的反倾销调查为 132 起,最终反倾销措施为 95 起,所占比例约为 1/3,在所有目标国中位居第一。在之前欧盟反倾销行为的影响下,当 WTO 规定中国不再适用“替代国制度”时,欧盟由于反倾销“惯性”无法适应这一变化带来的损失,从而修改《欧盟反倾销条例》,隐蔽自己“贸易保护主义”的本质。

在过去的十五年中,欧盟委员会运用拒绝使用中国的国内价格和企业成本来确定中国产品价值,而以第三国同类产品的价格来构建中国商品价值的手段,人为地提高了中国出口产品的正常价值,从而使欧盟较为容易的认定中国存在倾销。据统计,按替代国方法计算的倾销幅度往往要比按正常方法计算的结果高出 30% 以上[3]。

我们应当注意到,“终止条款”针对的是其他国家是否有权对中国采取替代国做法的问题,而不是中国是否具有市场经济地位的问题。

2.2. 新规主要内容

(一) “非市场经济国家”到“市场扭曲国家”

第一,新规中取消了“非市场经济国家”的概念,规定原有的“非市场经济国家”仅适用于非 WTO 成员方。表面上来看,消除了原有的对中国歧视性的规定,而采取“国别中立”。据此,中国企业可以采用自身的价格和成本数据来决定正常价值。

第二,新规提出了“市场扭曲”的概念和“成本替代”的方法。欧盟声称出台新规的背景是当前众多对欧盟出口的国家 and 地区中存在较为明显的影响自由市场力量的重大扭曲现象[4]。因此,规定在“市场扭曲”的情况下,欧委会可以采用替代国数据或国际市场价格来构造出口商的正常价值,而这一方法适用于 WTO 所有成员方,即同样适用于中国。评估“市场扭曲”是否存在可以考虑以下多种因素,但只要满足其中任何一条就构成重大扭曲[5]:

- 1) 一出口国的相关市场在很大程度上由政府所有、控制、监督或指引的企业所占有;
- 2) 企业中的国有成分允许政府干预价格或成本;
- 3) 公共政策或措施使国内供应商获得差别性优惠待遇,或者足以影响市场自由度;
- 4) 破产法、公司法或财产法的缺失、差别适用或不完全执行;
- 5) 工资成本被扭曲;
- 6) 从执行公共政策或依赖于政府的机构获得资金。

此外,欧盟在对“市场重大扭曲”进行评估认定时,也综合考量相关国际标准,如国际劳工组织的核心公约和多边环境公约等等。然而这些考量要素的增加对于发展中国家,尤其是市场经济发展相对落后的第三国来说并非有利信息。

2.3. 新旧条例对比

第一,两者的适用前提和基础不同。旧条例规定了对阿塞拜疆、亚美尼亚等 12 个非市场经济地位国家采取替代国方法核算其出口商品价值;对中国、越南、哈萨克斯坦以及其他 WTO 成员中的非市场经济地位国家在其企业不能证明具备市场经济条件时运用替代国方法核算其价值。而新条例的重点对象是市场存在“严重扭曲”的国家,对“严重扭曲”一词的界定中有“允许政府干预”一条,即使在市场经济国家也可能存在政府干预。在没有对干预做出明确界定的情况下,新规对于被反倾销的国家有很强的不确定性。

第二，对替代国制度的定位不同。根据旧条例规定，只要进口产品来自非市场经济地位国家时，欧盟委员会自动根据替代国方法重新核定产品价值。只有出口商向欧盟提交证明其满足“市场经济条件”时，才以其实际成本和价格核算。而新条例中将替代国方法作为辅助手段，通常以出口商在其本国市场上销售的同类产品价格为基础，只有在出口国存在重大市场扭曲时采用替代国制度。

第三，替代国价格选取方法不同。旧条例规定调查机关只能选取具有市场经济地位的第三国的价格或其推定价值，或者，该第三国向其他任何国家或地区的出口价格作为该产品正常价格的衡量标准。而新条例中采用两种衡量价格法：一是替代国方法，即选取恰当的具有代表性与可比性的国家的价格替代被调查国国内价格，同样地，在选取国家时包括欧盟国家。但以替代国与被调查国经济发展水平大致相同为前提，数据易于获得；二是非扭曲的国际价格或基准价格[6]。

由此看来，新旧条例都可以选取其他国家的国内价格作为参照，但新条例中规定的价格数据来源广泛，调查机关选取数据更为灵活，在无法选择适当的替代国时还可采用国际通行的价格数据，拥有一定自由裁量权，同时也带来更多的不确定性。

与旧法相比，新规从字面上来看不再对中国具有歧视性，同时也不再要求中国出口产商填写繁琐的市场经济待遇问卷，减轻了企业的应诉工作负荷；但另一方面，新规事实上允许欧委会继续采用替代国数据计算被调查出口商的正常价值，并且可以采用更加多样的外部数据组合方式来替换中国企业的成本要素。事实上，“市场扭曲”是“替代国制度”的另一种延续。

3. 欧盟反倾销新规对中国的挑战

3.1. 对中国倾销认定更为容易

2018年5月24日，欧盟委员会对来自中国的热轧钢板桩发起反倾销调查。这是欧盟发布《欧盟反倾销条例》新规后启动的第一次对外反倾销调查。

在这一过程中，为了获得调查“严重扭曲”所必需的信息，欧委会向中国政府发放了调查问卷。欧委会可能在问卷中要求中国政府提供涉案产业原材料的海量数据和信息[7]。如果中方在调查问卷中对相关问题的回答不完整或者数据提供不全，欧委会将提取对其最有利信息来得出中国存在“市场扭曲”的肯定性调查结论。

欧盟委员会将继续采用第三国(该案为南非)为中国出口产商计算正常价值，并拥有宽泛的自由裁量权，自由选择第三国，人为抬高正常价值和倾销幅度。这将导致中方对于“市场扭曲”的抗辩更为持久艰难，尤其在钢铁、铝、化工和陶瓷等被欧盟认定存在政府干预而导致产能过剩的行业。

同时，欧盟在申诉中国存在“市场扭曲”时，可以利用欧盟自身出具的针对中国的国别报告，对劳动力、土地、资本、技术、信息等生产要素进行分析，从而使对于中国的“市场扭曲”的认定更加容易。

3.2. 否定中国的市场经济地位

根据《中国入世议定书》第15条规定，在中国入世15年后，中国即应自动享受“市场经济”待遇。但GATT从未在文件正文中对市场经济有明确的定义，同时欧盟反倾销新规中绕过这一概念，采用“国别中立”的定义，以其他更为严苛的条件将被调查国家认定为“市场扭曲”，从而行否定中国市场经济地位之实。在热轧钢板桩案中欧盟委员会表示没有适用新方法的名单，也未提及中国的市场经济地位。

当前国际社会对中国是否具有市场经济地位争论较大。部分欧洲学者提出，第15条仅规定了在对中国进行反倾销调查时的国内成本核算方法，不涉及中国市场经济地位问题。美国也坚持对中国非市场经济地位国家的定性。

3.3. 干涉中国的经济管理体制

在2017年12月20日发布的专门针对中国经济体制的报告中，欧盟委员会将中国的社会主义市场经济体制、国民经济与社会发展五年规划、产业发展规划、经济转型与升级计划、国有企业的大量存在、土地与能源政策、原材料的出口限制、对外国公司与中国公司的差别待遇、受到管制的劳动力市场等因素，视为中国经济存在“严重扭曲”的证据。并认为这些政府行为使中国企业获得了不正当的竞争优势，这构成了对中国特色社会主义经济发展道路建设的干预。

3.4. 扩大欧盟反倾销范围

欧盟对被调查国政府的一些经济行为与经济政策使用“严重扭曲”标准来评价与判断，反倾销和反补贴的界限模糊不清，并且将对方能够施加的影响领域从“商品”扩大到“要素”，从“市场”扩大到“政府”，这必将加剧“非市场经济”的效应和重复救济在双反措施中的效应。在热轧钢板案中，欧委会以备忘录的方式告知各方其选取的第三国及拟用作基准的各项生产要素价格的来源，与旧法的整体替代原则相比欧盟显然扩大了其反倾销的范围。对我国市场化要素程度低、经济受政府干预程度高的现实国情来讲，影响大大加强。因此，中国应改变已有的经济措施，做出相应的调整与应对。

3.5. 歧视中国出口商品企业

依据政府给予企业补贴或者生产原材料受到限制，进而认定出口企业达不到市场经济地位的标准，是欧委会认定政府干预出口企业，审查出口企业的市场经济条件时重要的考量因素，在欧盟新条例规定的有选择性的适用其低税规则下，可能由于原材料价格扭曲，中国出口企业将不能获得较低反倾销税率。更为甚者，欧盟可以只针对中国的企业认定原材料扭曲，即如果反倾销调查的同一个案件中有几个不同出口国的产品，欧盟选择性不适用低税规则，从而歧视中国企业。

4. 中国面对欧盟反倾销新规的对策

欧盟反倾销新规在非市场经济国家名单中删除中国的同时引入了“市场扭曲”的概念，通过“成本替代法”在一定程度上保留了原欧盟对华“替代国”反倾销的做法。对此，中方应当从企业、行业和政府三个层面加强对欧盟反倾销调查的应对。

4.1. 企业层面

企业应加快转型升级，提高产品的附加值，提升在全球产业链中的地位。结合政府“十三五”规划纲要内容，紧跟政策导向，提高企业产品的不可替代性与独特性。

其次，企业在面对反倾销调查时积极应对，多方查找资料，着重关注欧盟委员会是否滥用自由裁量权，维护企业形象。在保护企业自身商业机密的前提下，最大限度的披露数据，避免欧盟委员会利用特定数据进行反倾销。

再次，企业可以全球化布局，冲破欧盟对自身的反倾销的重大影响，将“商品输出”转变为直接的“资本输出”，在欧洲制造^[8]。这种企业发展模式不仅可以保有欧盟市场，扩展企业规模，还能享受国民待遇，冲破欧盟壁垒。

企业在必要时可以到欧洲法院起诉欧盟委员会。例如中方在“熨衣板反倾销措施案”、“无缝钢管反倾销措施案”“草甘膦反倾销措施案”的诉求都得到了欧洲法院的支持。中国企业在这些案件中不仅获得了程序性辩护的胜利，还获得了单独税率或市场经济待遇。

4.2. 行业层面

企业可以联合起来形成行业协会，加强行业管理，规范行业协会。以印度全国软件和服务企业协会(NASSCOM)为效仿对象，与WTO沟通，争取在世贸组织中的有利地位和条件。同时，利用行业协会对企业监督，为企业的规范经营提供保障。行业协会还可以聘请专门律师负责协助各会员企业接受反倾销调查，通过增加律师的经验和专业化能力，提高行业中企业的胜诉率。

4.3. 政府层面

政府根据情况对新规的合法性提出质疑，并在新规的适用方面要求欧委会遵守WTO《反倾销协定》及相关判例。

第一，对新规本身的合法性提出质疑。首先，新规允许欧委会在个案中继续使用替代国数据来计算中国出口商的正常价值，并不符合中国《入世议定书》第15条的规定。

其次，新规不符合WTO贸易规则和判例。WTO《反倾销协定》允许调查机关进行成本调整的前提是“会计记录不能合理体现生产和销售成本”。新规在WTO《反倾销协定》下也有满足调查机关进行成本调整的前提，因此不符合WTO贸易规则和判例。

最后，新规将带来双重征税的风险。原材料价格是否合理以及原材料市场是否存在扭曲属于反补贴调查的范畴，欧委会不应在反倾销程序中以此为由采用替代国数据计算出口产品的正常价值和倾销幅度，否则将严重偏离《反倾销协定》确定的常规方法和基本原则，人为抬高期限幅度，同时导致双重征税的风险。

第二，要求欧委会在适用新规时遵守WTO贸易规则和判例。首先，由于替代国产品往往与被调查的中国产品或原材料存在型号或质量方面的差异，中方可以要求欧委会对影响价格可比性的成本差异进行调整。其次，要求替代数据的提供方遵守调查规则，提供足够充分的产品和价格信息。最后，要求欧委会对替代国产品信息进行充分披露，并公开价格比较的过程。上诉机构特别强调，即使替代国产品的信息是保密的，调查机关也不得规避WTO《反倾销协定》第24条规定的披露义务。上诉机构的以上要求不但会增加欧委会的工作量，而且会导致欧委会无法人为地夸大倾销幅度，从而失去反倾销调查的意义。

第三，完善国内相关法律法规。完善国内市场经济标准的相关法律法规和出口企业应诉激励法规，强化行业组织的责任，为企业申诉提供理论支撑。

第四，与欧盟成员国签署双边协议突破替代国价格^[9]。当前欧盟有28个成员国且各国同中国的经贸关系往来密切程度不一，因此各国对于遵守《中国加入WTO议定书》第15条的态度不尽相同，我国可以通过与友好国家签订双边协议突破替代国规则限制。当前WTO的争端解决机制的上诉机构形同虚设，双边的自由贸易已经兴起并发展壮大。我国可以借鉴《中国-韩国自由贸易协定》的有关内容在《中欧合作2020战略规划》的基础上和欧盟国家谈判并签署FTA。以逐步开放中国市场为条件，换取欧盟同意对中国不再采用替代国做法，并谈判取消使用反倾销中的归零原则问题。

第五，完善中国的市场经济体制。首先，改进中国的补贴政策。改进中央和地方对出口企业的补贴政策，取消直接的资金供应支持，减少造成产能过剩的与产业直接挂钩的补贴和用于激励出口的与国际贸易直接挂钩的补贴，逐步消除可诉性补贴，增加以鼓励科技创新和保护环境为由的补贴。其次，推进国有企业改革。以“竞争中立”为基本原则，促进市场主体公平竞争。最后，维护公平竞争的市场秩序。妥善规定国内外企业的权利和义务，保护知识产权，审查并改变强制外资企业技术转让的现象。

5. 结语

在中国诉欧盟的热轧钢板案中，欧盟新规中基于“市场扭曲”的新替代国方法的WTO合规性问

题是此次争议的重点问题之一。此问题的真正解决关乎中国在国际社会中市场地位能否被承认。

依据“新替代国”制度，欧盟仍然不承认中国在《中国入世协定书》第 15 条到期后的市场经济地位，此举甚至在国际社会上间接公开表示中国经济存在“严重扭曲”的立场，并试图用“严重扭曲”覆盖我国的“非市场经济”标签。

欧盟新出台的反倾销条例明确提出以我国为例，对于我国具有很强的针对性，并可能对我国的出口企业带来很多不利影响。本文分析欧盟修改“替代国方法”，关于“严重扭曲”的概念和标准，新旧方法对比等内容。因此，笔者认为欧盟这一举措，实质上是原来替代国方法的“延续”，并没有实质性的差别。进一步来说，这更是在“后非市场经济时代”欧盟及西方社会对中国经济的变相抑制策略。

因此，我国应该在 WTO 中对新规提出质疑。企业加快转型，积极应对，并在全球范围内进行合理布局。以 NASSCOM 为模板，加强行业管理，规范行业协会。从多个角度全方位应对挑战并积极改善国内外环境，谋求合理利益。

参考文献

- [1] 张内, 肖冰. 论《中国加入 WTO 议定书》第 15 条“自动终止条款”的法律效应[J]. 现代法学, 2016(5): 141-148.
- [2] McGovern, E. (2008) *EU Anti-Dumping and Trade Defence Law and Practice*. Globefield Press, Topsham, p. 57.
- [3] 李诗娴, 李健男. 论中国“市场经济地位”的法律定义——基于《中国加入 WTO 议定书》第 15 条的研究[J]. 财经科学, 2017(10): 63-72.
- [4] 罗惠芳. 欧盟“双反”新规在 WTO 框架下的合规性研究[J]. 河北企业, 2018(6): 62-63.
- [5] 钱文婕. 欧盟反倾销新规的应对策略[J]. 中国律师, 2018(7): 57-59.
- [6] 谢依依. 欧盟反倾销法中的新替代国制度与中国对策研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江财经大学, 2019.
- [7] 周艳云. 贸易战背景下欧盟“市场扭曲”的新替代国方法的 WTO 合规性缕析——以 DS516 案为视角[J]. 河北法学, 2019, 37(5): 64-77.
- [8] 魏雅敏. 评欧盟反倾销法最新修订草案及对我国的影响[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2014.
- [9] 高子康. 欧盟对华反倾销替代国价格法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2019.