

编者按：在贸易保护主义逐渐抬头、全球化不断受到冲击的当下，正从贸易大国向贸易强国转变的中国，成为全球贸易救济调查的最大目标国。据统计，2018年，共有26个国家和地区对华启动99起贸易救济调查，同比增加24起，增幅为32%。其中，反倾销56起，同比增加2起；反补贴26起，同比增加14起；保障措施17起，同比增加8起。在国外对华启动的26起反补贴调查中，有20起同时伴随反倾销调查，占同期国外对华反倾销调查总数的35.7%，同比增加8起。

面对这些贸易救济案件，中国企业是全盘接受、忍气吞声，还是愤而反击、据理力争？不同的企业可选择不同的态度。然而，有一部分案件或涉案金额较少、或涉及企业商业秘密、或行业组织分散，胜诉难度大，令不少涉案企业在决定是否应诉时望而却步。面对严峻复杂的国际经贸摩擦形势，中国贸促会为企业扛起了应诉大旗。贸促工作者配合政府，服务企业，扎实做好每一个案件的应对工作，最终在多个案件中取得了扎实可喜的成果。

■ 本专题撰文 范丽敏 陈璐 钱颜

应对经贸摩擦 中国贸促会取胜有道



整链条全覆盖 有理有力有策

在近期各国陆续对中国发起的贸易救济案件中，有些案件涉案金额小，但应诉意义重大；有些案件涉及企业商业秘密，组织应诉难度较大；有些案件是应诉中“难啃的硬骨头”，企业自身应诉能力弱、信心不强，这些都容易形成应对工作的“真空区”。

“在‘政府不便为、行业不愿为、企业无力为’的领域，中国贸促会在近年来的实践中逐渐摸索和形成了整链条、全覆盖的经贸摩擦应对服务体系。”在日前举办的中国贸促会经贸摩擦应对近期部分胜诉案件总结会上，中国贸促会法律事务部副巡视员李薇介绍说，2019年以来，在中国贸促会牵头应对的8起贸易救济调查案件中，已有6起获得比较好的结果，其中新西兰镀锌板卷反补贴重审案、巴西轧辊反倾销案、泰国密胺餐具反倾销案和土耳其腈纶反倾销与反补贴案取得完胜，澳大利亚硝酸铵反倾销案以低税率方式结案。

然而，具体个案的胜诉或降低税率并不是中国贸促会的最终目标，他们最大的初心和使命是预防贸易救济调查乃至商事争端的产生。

主动担当 填补应对“真空区”

澳大利亚是中国重要的硝酸铵出口市场，其发起的对华硝酸铵反倾销案，有些甚至关乎涉案中企的生死存亡。然而，由于涉及商业秘密、应诉成本高等原因，澳方立案调查后，竟没有一家涉案中企出面应诉。这意味着一旦败诉将使企业失去重要的澳大利亚市场。

面对这些复杂的应诉情况，中国贸促会为了国家的长远利益挺身而出，组织涉案企业积极应诉。李薇说：“中国贸促会积极发挥亦官亦民的身份特色和专业优势，主动担当，与政府配合，代表相关行业积极开展应对特殊指向性意义的小金额经贸摩擦案件工作，填补了经贸摩擦应对的‘真空区’。”

还有另一个“真空区”是别人不敢啃的“硬骨头”。

“贸促会承办的‘双反’案件，基本上都是硬骨头。但是，在艰难任务中获得好成绩，能给企业带来切实的红利。”中国化纤协会秘书长付文静对此感受颇深。

付文静介绍说，去年，印度对华粘胶长丝反倾销案历经一次原审、两次终审复审，两次日落复审，在中国贸促会法律事务部帮助下取得完胜。

2018年4月20日，在被征收了13年反倾销税之后，印度工商部裁定：来自中国粘胶长丝产品不再继续征收反倾销税。这是我国长丝产品打破印度设置贸易壁垒的彻底胜利。2017年，中企销售到印度的长丝是1440吨，销售额973万美元，而2018年销售量升

至4757吨，销售额达3205万美元。

目光长远 冲破不公平规则藩篱

国外对华发起贸易救济调查时，经常采用“替代国”“公共机构”“外部基准”等不公正做法。

单就“公共机构”来说，在国际贸易争端的反补贴调查中，美国、欧盟、加拿大、澳大利亚等国家和地区都将国有商业银行和国有原材料供应商认定为“公共机构”。且仅因为这一个因素，就可能在一场贸易纠纷中提高近30%的反补贴税率。

中国贸促会一直不懈努力，希望能够冲破这种不公平规则的藩篱。“可喜的是，在新西兰对华镀锌板卷反补贴调查案中，我们经过2年多的努力，首次打破了2年多的努力，首次打破了中国国内商业银行和国有原材料供应商被认定为‘公共机构’的藩篱。”中国贸促会法律事务部公平贸易处调研员杨敏告诉记者。

关于“替代国”做法，中国贸促会也做了一些尝试。

2018年3月，巴西工贸服务部（现重组为巴西经济部）宣布对中国产的铸锭或钢制轧辊发起反倾销调查。“这是中国人世议定书15a(ii)到期后巴西对中国发起的第一起反倾销调查。”中国贸促会法律事务部工作人员蒋一玮告诉记者：“这是中国人世议定书15a(ii)到期后巴西对中国发起的第一起反倾销调查。”

据蒋一玮介绍，本次调查和之前案件的不同之处在于，立案公告中没有指定替代国，而是按照申请人的建议，采取类似美国反倾销案件中“生产要素法”。这种新的计算方法，必将使中国企业的答卷、应诉和抗辩都发生重大变化。

为此，中国贸促会和中国国际商会决定代表中国轧辊出口企业，以国际商会的名义登记应诉，聘请律师进行行业无损害抗辩。

“中方通过无损害抗辩和公关游说，获得了不对中国产品采取反倾销措施的结果，进一步遏制了巴西调查机关及巴西国内产业意图通过新歧视性的调查方法发起一系列新案的企图。”杨敏对此颇为感慨，她说，这也是未来的工作方向，我们应该更加重视对于规则有实质影响、具有普遍意义的案件；要考虑多种形式抗辩，既可以就规则，也可以专注于一个法律问题进行抗辩。

多管齐下 引领行业站稳国际舞台

由于多年从事对外贸易促进工作，中国贸促会在处理国际贸易纠纷中积累了丰富的实战经验和战术对策。

2017年11月，泰国对中国三聚氰胺餐具发起反倾销立案调

查。收到立案通知后，中国贸促会第一时间与应诉企业建立联系，详细研究了泰国企业的申请书，并立即组织行业进行损害抗辩。

蒋一玮告诉记者，“公证和认证工作是行业损害抗辩的重要环节，我们积极协调各方资源，申请了程序最快的公证和认证服务。”

由于中方抗辩材料准备充分，2019年4月17日，泰国发布终裁，认定涉案产品虽存在倾销，但未对泰国国内产业造成实质性损害，终止了对华三聚氰胺餐具的反倾销调查。

无独有偶，2018年3月，土耳其对原产于中国的腈纶丝束发起反倾销反补贴立案调查，也同样是以撤回针对中国腈纶丝束的反倾销反补贴调查申请并终止调查，不征收任何反倾销税和反补贴税圆满收官。

据中国贸促会副处长周佳佳介绍，“本案唯一的申请方土耳其Aksa公司此前是世界最大的腈纶生产企业，近年来其产能和产量被中国吉林吉盟腈纶有限公司超过，其对中国企业的反倾销补贴申请旨在通过‘双反’方式重夺行业第一位置。”

在应诉过程中，中国贸促会与代理律师向中国化纤协会和主要涉案企业发送了无损害问卷清单，获得了关键的腈纶贸易信息、产品信息和土耳其相关行业信息等，并帮助收集了近年土耳其申请方Aksa公司的年报、针对投资者的公告以及土耳其海关的进口统计数据，有力地支持了无损害抗辩意见的主张。

周佳佳告诉记者，“此次土耳其对中国同时提起了‘双反’调查，虽然土耳其申请方撤诉了，但是无法排除申请方在后续再次提起‘双反’调查申请的可能性，因此，我们仍在持续关注土耳其申请方在一年后的动向，以便及时应对。”

“今后，中国贸促会将在商务部的指导下，积极发挥自身特色和优势，全力帮助行业企业应对经贸摩擦案件，维护我国行业企业合法权益。”李薇说。

未雨绸缪 完善预防预警机制

“随着我国对外贸易的不断发展和摩擦和纠纷越来越多，解决难度也越来越大。如果我们不创新解决方法，放任案件继续增加，案子将永远打不完，我国企业也将持续处于被动状态，就像一个人被绳索捆绑住，越挣扎越紧。”中国贸促会法律事务部副部长刘超此前在接受《中国贸易报》记者采访时说。

为此，中国贸促会通过一年多的广泛深入调研，提出了一个全新的概念——国际商事争端预防。

“国际商事争端之所以会产生，源于企业对东道国法律的不熟悉、不了解。要预防争端，首先应该促进企业了解东道国的法律制度。”刘超说，为了进一步推进“一带一路”倡议，中国贸促会依托贸促系统800多家分支机构，整合国内外法律专家资源，启动了“一带一路”国别法律研究项目工作，并发布了一系列相关报告，为企业提供有关外商投资、贸易、税收、金融、土地、劳工等方面的实用法律信息，为区域内投资企业走出去保驾护航。

此外，中国贸促会于2016年启动了双边商事法律合作委员会项目。截至2019年，已与12个国家成立了双边商事法律合作委员会。刘超介绍说：“双边商事法律合作委员会将通过中方法律资源和东道国法律资源的整合、对接，为企业提供24小时不间断的贸易投资、知识产权等方面的咨询。”

在此基础上，中国贸促会还聚集各方资源，打造一站式、集成化、交互式的线上线下相结合的国际法律咨询查询系统，为行业企业、科研机构、政府部门、司法机关提供了一个强大的法律查明、咨询平台。

在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，作为成果之一，由中国贸促会筹建的国际争端预防与解决中心正式宣布成立，将更好地为企业提供“事前预防、事中磋商、事后解决”的全链条商事法律服务。



替代国制度是WTO主要成员在对华进行反倾销调查时的一把利剑。然而，由于中方的不懈努力，巴西、阿根廷等拉美国家在对华进行反倾销调查时，对是否采用替代国方法，正在发生一些新的变化。

“在日前发布终裁的巴西轧辊案中，巴西调查机关在立案公告和初步裁决中采取了一种类似于美国反倾销案中常用的‘生产要素法’。”巴西轧辊案代理人、北京市瑞银律师事务所律师高级合伙人杨麟在接受《中国贸易报》记者采访时介绍说。

巴西轧辊案始于2018年3月23日，巴西工贸服务部（现重组为巴西经济部）宣布对中国产的铸锭或钢制轧辊发起反倾销调查。

“这是中国人世议定书第15条到期后，巴西对中国发起的第一起反倾销调查，该案的调查方法对未来巴西调查机关对中国涉案产品如何进行价值计算有着重要意义。”中国贸促会法律事务部工作人员蒋一玮说。

根据中国人世议定书第15条的相关规定，世贸组织成员对华反倾销替代国做法应于2016年12月11日终止。

事实上，早在2004年，巴西已宣布承认中国市场经济地位。“虽然他们在政治层面上承认了中国的市场经济地位，但在法律上，似乎不愿承认中国属于市场经济国家，以便在反倾销调查中继续适用替代国方法，即直接使用别国数据作为中国相关产品的成本，既不采用中国的任何数据，也不公开别国数据是如何获得的，并以此计算倾销税率。”北京市时代九和律师事务所高级合伙人江家喜告诉《中国贸易报》记者。

巴西的做法并非个例。据媒体报道，到目前为止，世贸组织149个成员中，已有近100个国家宣布承认中国的市场经济地位。“不过，其中不少国家似乎只是政治上承认了中国的市场经济地位。”江家喜告诉记者，在这个问题的操作上有各国的做法呈现多元化。一些国家和地区虽然没有承认中国的市场经济地位，但是在反倾销案中，中国企业可以申请市场经济地位待遇。此外，中国还通过与其他国家和地区签订双边协议，约定不再适用替代国方法。

中国人世议定书第15条规定到期之后，美日相继拒绝或变相拒绝履行承诺，不承认中国的市场经济地位；欧盟引入“严重市场扭曲”这一新概念和标准。与美日欧不同，巴西则对其他国家的做法持观望态度，同时也在酝酿新方法。正如杨麟所言，感觉“他们在等一个时机”。

“在轧辊案中，巴西采用的‘生产要素法’以中国进口海关数据为主，加上其他国家的公开市场数据来构造中国的‘正常价值’。”杨麟认为，“生产要素法”比原来的完全拿第三国数据说话的替代法更加开明，体现在部分使用第三国保密数据的替代法，还部分使用了中国数据（中国海关替代单价数据或是企业自己的生产单耗数据），而且透明度、可抗辩性有所提高。然而，“生产要素法”仍然没有完全承认中国的市场经济地位待遇，因此仍然是对中方的歧视。

记者了解到，“生产要素法”是美国在反倾销中确定非市场经济国家产品正常价值的基本方法。就其本质而言，实际上是采用各种生产要素及费用的替代国单价结合中国企业汇报的实际生产单耗来模拟计算正常价值。2017年年底，欧盟通过法律修改引入“严重市场扭曲”这一新概念和标准后，在对华反倾销调查案件中实际上也开始采用“生产要素法”。因此，一些业内人士直言，该方法表面上看似公平，实际是一种换汤不换药的替代国制度。

“巴西采用‘生产要素法’，其实是对中国的一种试探。”杨麟表示，由于拉美地区产业接近、关联度高，一个国家对一个产品发起反倾销调查后，其他拉美国家也会同时对同类产品发起调查。因此，“生产要素法”也被阿根廷和墨西哥调查机关在最近的一些案件中试用，传导效应凸显。

杨麟告诉记者，为了遏止这种势头，中方多次向巴西调查机关抗辩，希望巴西在法律上给予中国市场经济地位，在反倾销调查时全部采用中国数据。

据记者了解，除了为中国争取市场经济地位的法律属性，作为本案负责行业应诉的组织方，中国贸促会甚至还面临着本案没有一家中企应诉的难题。

“巴西不仅是拉美地区，甚至是发展中国家发起贸易摩擦案件数量最多的国家之一。但由于相对于美欧等发达市场，巴西市场占中国出口企业的份额不大，因此对于巴西案件，中国出口企业的应诉积极性经常不高。”蒋一玮说。

记者梳理发现，2016年，巴西曾创纪录地在10天之内对华发起5起反倾销调查，其中有3起针对钢铁产品。在这3起对华钢铁反倾销调查中，巴西不仅针对中国产品继续使用替代国做法，且极不公平地将美国作为替代国。引发这些举动的背后，不排除有巴西是拉美第一大产钢国，同时是中国铁矿石进口第二大来源地的因素。

出于长远考虑，中国贸促会和中国国际商会决定代表中国轧辊出口企业，以国际商会的名义进行行业应诉，同时聘请律师进行行业无损害抗辩。

2018年8月7日，中国贸促会提交了无损害和无因果关系的抗辩，通过国内产业售价和正常价值、国内产业售价和国际市场、国内产业售价下降与中国产品竞争之间缺乏关联、市场份额和售价下降是国际市场趋势等多方面因素，证明本案存在实质性缺陷，特别是国内行业损害与倾销没有“因果关系”。

据蒋一玮介绍，除了积极应诉外，他们还联合商务部、巴西驻华使馆拜会了巴西工贸服务部、巴西调查机关、巴西外交部等负责案件调查的官员，进行重点游说。拜访结束后，巴方发布终裁延期通知，延期8个月裁决。

积极争取，终于获得认真对待。2019年7月1日，巴西经济部反倾销调查机关发布了轧辊案的最终裁决，认定中国产品的进口与巴西国内产业的损害之间不存在因果关系，不对中国产品采取反倾销措施。

至此，中方在本案中获得了完全胜利！据杨麟透露，他正在代理的另一起巴西对华反倾销调查案中，在计算正常价值和倾销幅度时完全按照对待市场经济国家的做法，已全部采用中国成本和内销数据进行计算。“这是一个可喜的变化。”

“我们将密切关注巴方态度和实际做法，为应对巴西和拉美地区贸易救济调查做好积累。”蒋一玮称。

中国对「**变相替代国方法**」说「不」
争取法律意义的市场经济地位