

## 第二篇 主要国家和地区的反倾销调查

# 第三章 美 国

## 第一节 美国反倾销调查的法律框架

### 一、主要反倾销法律法规

美国是普通法系国家，其反倾销法不仅包括成文法，还包括相关法院判例。其中，美国反倾销成文法包括两部分：一为国会通过的立法；二为反倾销主管机构制定的部门规章。从国会立法来看，美国反倾销成文法最早可以追溯到《1916年反倾销法》，美国现行反倾销法主要是经过《乌拉圭回合协定法》修正的《1930年关税法》第7编。<sup>1</sup>此外，美国反倾销主管机构作出的裁决，可以被诉诸法院<sup>2</sup>。从主管机构的规章来看，为执行反倾销法，美国商务部(Department of Commerce, DOC)制定了《反倾销条例》<sup>3</sup>；美国国际贸易委员会(International Trade Commission, ITC)制定了《实践和程序规则》(Rules of Practice and Procedure)<sup>4</sup>；美国海关和边境保护局(Bureau of Customs and Border Protection)也制定了相关条例以执行美商务部的反倾销税命令<sup>5</sup>。

### 二、反倾销主管机构及决策程序

#### (一) 主管机构

美国负责反倾销工作的机构主要是美商务部和美国国际贸易委员会。美海关和边境保护局是执行反倾销措施令的主管机构。另外还有两个司法审查机构——美国国际贸易法院(Court of International Trade, CIT)和美国联邦巡回上诉法院(Court of Appeal for the Federal Circuit, CAFC)。这些机构在反倾销调查中根据特定的程序规则发挥不同的作用。

##### 1. 商务部

美国商务部是美政府主管国际贸易(不含农产品贸易)的行政机构，在反倾销调查中负责调查和裁决被控倾销的进口产品是否存在倾销以及倾销幅度的确定。

##### 2. 国际贸易委员会

美国国际贸易委员会的前身是美国关税委员会。美关税委员会于1916年设立，1954年以来一直负责反倾销调查中的损害调查。1974年关税委员会更名为国际贸易委员会。国际贸易委员会是由美国会设立的准司法的联邦机构，其6位委员由美国总统任命并经美国会批准，他们的任期为9年。损害裁决必须由该委员会半数以上(含半数)委员投票作出。

##### 3. 海关和边境保护局

<sup>1</sup> 编撰在《美国法典》(United States Code, USC)第19编第1673节到第1677n节。

<sup>2</sup> 与司法诉讼有关的条款规定在《1930年关税法》第5编，编撰在《美国法典》第19编第1516n节。

<sup>3</sup> 编撰在《联邦行政法典》(Code of Federal Regulations, CFR)第19编第351节。

<sup>4</sup> 编撰在《联邦行政法典》第19编第201节A小节到E小节以及第207节A小节到B小节。

<sup>5</sup> 编撰在《联邦行政法典》的第19编，主要在第159.58节。

美国海关和边境保护局的主要职能是实施关税法和有关货物进出口的法律。在反倾销案件中，海关和边境保护局负责反倾销裁决的执行，即根据商务部和国际贸易委员会作出的裁决征收反倾销税。

#### 4. 国际贸易法院和联邦巡回上诉法院

美国国际贸易法院的主要职能是对与进口贸易相关的诉讼行使管辖权。在反倾销案件中，国际贸易法院对相关的行政裁决享有司法管辖权。相关利害关系方可以针对商务部和国际贸易委员会在反倾销案件审理中所作出的裁定向国际贸易法院提起诉讼。联邦巡回上诉法院负责针对国际贸易法院的判决提起的上诉案件的审理，美国联邦最高法院有权审查并更改联邦巡回上诉法院的判决。

### (二) 决策程序

#### 1. 立案

立案决定由美商务部作出。美商务部审查申请人提交的倾销申请并决定立案后，将在美国《联邦公报》发出立案公告，同时通知被调查国政府、出口商以及美国国际贸易委员会。美国国际贸易委员会收到损害申请书或商务部的立案通知后，将尽快开始损害调查。如在调查过程中美国国际贸易委员会收到美商务部决定不受理案件的通知，则在收到美商务部通知后自动终止损害调查。

#### 2. 初裁

美商务部和美国国际贸易委员会是两个独立的调查机构，分别负责倾销和损害的调查与裁决，因此，两个调查机构要对倾销和损害分别作出初裁，其先后顺序是，美国国际贸易委员会先对损害作出初裁，再由美商务部对倾销作出初裁。美商务部如果作出肯定性初裁，则应按照估算的倾销幅度采取临时反倾销措施；如果作出否定性初裁，则不采取临时反倾销措施，但应继续进行调查。

#### 3. 终裁

与初裁一致，美商务部和美国国际贸易委员会分别对倾销和损害作出终裁。所不同的是，在终裁阶段，由美商务部先作出倾销终裁，然后由美国国际贸易委员会作出损害终裁。若美国国际贸易委员会的损害终裁是肯定性的，整个调查将完成。如果损害终裁是否定性的，则终止反倾销调查。

#### 4. 反倾销税令的执行

在肯定性初裁或终裁作出后，美商务部会将相关裁决通知美海关和边境保护局，后者根据通知中止被调查产品的进口清关，并根据反倾销税令征收保证金或税金。

## 三、反倾销法的主要规定

### (一) 倾销的确定

根据美国《1930年关税法》，倾销是指以低于公平价值(at less than fair value)的价格进行销售。<sup>6</sup>认定倾销的过程，也就是确定公平价值/正常价值和出口价格的过程。<sup>7</sup>

#### 1. 正常价值

正常价值通常指国外同类产品(like product)在出口国国内正常贸易过程中供消费时的可比价格。如果美国调查机构认为，出口国国内价格不能用来确定

<sup>6</sup> 19USC, § 1677 (34).

<sup>7</sup> 实践中，“正常价值”有不同的提法，比如“公平价值”和“可比价值”，本书统一将这些提法表述为“正常价值”。

正常价值，则可以采用被调查产品出口到第三国的价格或者推定价值（constructed value）<sup>8</sup>来确定被调查产品的正常价值。

### 2. 出口价格(Export price)

出口价格指被调查产品出口到美国市场的价格。如果没有出口价格或者该出口价格不可靠，则可以采用组成出口价格，具体在进口产品首次转售给独立购买方的价格的基础上推定。

### 3. 倾销幅度的确定

在确定了正常价值和出口价格后，需要对两者进行比较，在比较的基础上确定倾销幅度。比较过程中，可采用的方法有三种，一是“加权平均对加权平均法”，即将在加权平均的基础上确定的正常价值与全部可比出口交易的加权平均价格进行比较；二是“交易对交易法”，即将单笔交易的正常价值与出口价格进行比较；三是“加权平均对交易法”，即将在加权平均的基础上确定的正常价值与单笔出口交易的价格进行比较。倾销幅度是被调查产品的正常价值和出口价格的差额，通常用百分比来表示，它是美国确定反倾销税率的依据。

值得注意的是，美商务部在很长一段时间中，一直使用“归零”做法来计算倾销幅度。“归零”指调查机构计算倾销幅度时，在加权平均各组倾销幅度从而计算总倾销幅度时，调查机构排除负值倾销幅度，将其归为零，从而导致被排除的负值倾销幅度无法用来抵消正值倾销幅度，由此造成加权平均得出的倾销幅度被人为提高。2007年2月22日，美商务部取消了反倾销原审调查中使用“加权平均对加权平均法”计算倾销幅度时的归零做法，以履行WTO争端解决机构针对欧盟诉美国归零案作出的裁决。

以上有关倾销的确定，主要适用于美国反倾销法意义上的“市场经济国家”，对于所谓的“非市场经济国家”的反倾销，适用特殊的规定。<sup>9</sup>

## （二）损害的确定

如前所述，确定被调查产品的出口存在倾销只是构成征收反倾销税的一个要件，确定美国国内产业是否存在损害是需要考察的另一个因素。损害是指被调查产品的倾销进口对美国国内产业造成实质损害、实质损害的威胁或实质阻碍。在确定国内产业的损害时，重点考察同类产品、国内产业和地区产业、损害构成要件以及累积评估等几个方面。

### 1. 同类产品

美国《1930年关税法》规定，国内同类产品是指与被调查产品相同的产品，如果没有相同产品，则为在特征和用途上极为相似的产品。

美国国际贸易委员会在确定同类产品时主要考虑产品的物理特征、产品在市场上的最终用途、产品间的可替换程度和产品的销售渠道等因素。在确定了国内同类产品的范围之后，美国国际贸易委员会将进一步确定同类产品的种类，进而最终确定需要进行损害调查的国内产业的范围。

### 2. 国内产业和地区产业

美国《1930年关税法》规定，“国内产业”通常指代表美国国内相同或类似产品的全部生产商，或者其总产量占国内相同或类似产品全部总产量主要生产商。存在关联关系，或者该国内生产商同时也是进口商，则该国内生产商可能被排除在国内产业之外。在适当情形下，美国某特定产品市场可以被划分为

<sup>8</sup> 推定价值由相似产品的生产成本加上合理的费用、利润组成，也称“结构价格”或者“组成价格”。

<sup>9</sup> 详见本章第二节的专门分析。

多个市场，每一市场内的生产商可以被当作单个产业，其自身也可以单独作为损害考察的对象。

### 3. 损害构成要件

美国国际贸易委员会在确定是否存在损害时，应考虑进口被调查产品对国内产业造成的影响，主要根据但不限于以下几个指标进行分析：产量、销售、市场份额、利润、生产率、投资收益率和生产能力的利用等方面的实际或潜在下降；影响国内销售价格的因素；对现金流动、库存、就业状况、工资水平、成长、筹措资金的能力和投资等方面的实际或潜在的消极影响；对国内产业目前生产开发努力的实际或潜在的消极影响，包括对发展延伸的或更高级的同类产品的负面影响。

### 4. 累积评估(Cumulation)

累积评估指的是美国调查机构在进行产业损害调查时，把来自不同出口国，或同一出口国不同出口商的进口被调查产品对国内产业造成的影响进行累积综合评估，以确定被调查产品的进口是否对国内产业造成了损害。

#### (三) 倾销与损害之间的因果关系

与其他各国反倾销法一致，美国反倾销法也将倾销与损害之间的因果关系作为采取反倾销措施需要满足的要件之一。根据美国反倾销法，其对因果关系的定义极为宽松，即只要被调查产品的进口是国内产业损害的一个原因，因果关系就可以成立。可见，美国反倾销法将因果关系规定为一般原因，因而该要件在实践中很容易满足。

## 四、反倾销调查中的非市场经济地位问题

### (一) 非市场经济地位的定义

在美国反倾销法律框架下，非市场经济国家通常是指那些实行公有制和计划经济的国家，其企业的生产、销售及产品价格由政府决定，货币不能自由兑换。美国《1930年关税法》对非市场经济国家做了明确定义，即指由美商务部确定的那些不按成本和价格结构的市场原则运作，产品在该国的销售不能反映其正常价值的国家。对于非市场经济国家的反倾销，美国采取特殊的做法。

美商务部在确定某一国家为非市场经济国家的认定标准主要包括六个方面：①货币与其他国家货币的可兑换程度；②企业与雇员通过自由谈判确定工资的程度；③外国公司举办合营企业或进行其他投资被允许的程度；④政府对生产资料所有或控制的程度；⑤对资源配置以及对企业在价格、产量决定权上的控制程度；⑥美商务部认为适当的其他因素。

美商务部有关某个国家属于非市场经济国家的认定一旦作出，则将一直有效，直至美商务部撤销该认定。证明一国并不是非市场经济国家的举证责任由出口商负担。如果一国的出口产品从未在美国被提起过反倾销调查，则该国被假定为市场经济国家。截至2008年年底，虽然已经有澳大利亚、韩国等78个国家承认了中国市场经济地位，但美国仍然视中国为非市场经济国家。

### (二) 生产要素方法

如果被调查产品来自非市场经济国家，则美商务部一般采用生产要素方法来确定正常价值。生产要素法指对来自非市场经济国家的被调查产品，美商务部根据一个或多个市场经济国家的相关价格，对生产被调查产品所使用的生产要素的价值以及一般费用、利润、包装的其他费用进行评估，确定正常价值。一个或多

个市场经济国家也就是所称的替代国。被调查产品使用的生产要素包括：所需劳动工时，所用原料数量，所耗能源及其他公用产品的数量，包括折旧费在内的代表性资本成本。可见，生产要素法就是采用替代国的价格来确定正常价值。因而，替代国的选择以及各种要素及费用替代价格的确定是生产要素法的核心。

### 1. 替代国的选择

美国《1930年关税法》规定了美商务部在对来自非市场经济国家的产品进行反倾销调查时，选择替代国的标准：（1）替代国应与非市场经济国家的经济发展水平具有可比性。在确定经济发展水平是否相当时，美商务部主要以人均国内生产总值作为比较对象。美商务部最常采用印度作为与中国经济发展水平具有可比性的国家；（2）替代国必须同时也是被调查产品的重要生产国之一；（3）替代国资料的可获得性。如果具体案件中，存在多个可比产品的重要生产国，美商务部通常根据来自这些国家数据的可获得性和可靠性来选择一个合适的替代国。

### 2. 替代价格的确定

根据美国反倾销法及其实践，替代价格主要根据以下方法来确定：

（1）用以计算各要素价格的信息都必须是公开可获得的。但是，如果被调查产品的某生产要素是从市场经济国家采购，并用市场经济国家货币支付，则美商务部将采用实际支付给市场经济国家供应商的价格来确定该生成要素的价值。在某生产要素中只有部分是从市场经济国家采购，并用市场经济国家货币支付的情况下，根据现行做法，美商务部首先确定一个可推翻的假定，即如果调查期（原审调查或复审）内从市场经济国家购买的原料总量占调查期内从各处购买的原料总量的比例超过33%，则市场经济国家购买价格是确定所有购进原料的价格的最佳可获得信息。在这种情况下，除非存在充分证据推翻该假定，否则美商务部将采用市场经济国家购买价的加权平均价格确定所有原料的价值；如果前述比例低于33%，但从市场经济国家进行购买的交易部分是有效的、符合美商务部规定条件的交易，美商务部将按照从市场经济国家购买部分与从非市场经济国家购买部分的比例，对市场经济国家购买价和替代价格进行加权平均，以确定购买原料的价格，但存在充分证据推翻该假定者除外。<sup>10</sup>

此处所谓“有效的、符合美商务部规定条件的交易”必须是非关联交易或善意交易。若有证据表明从市场经济国家购买原料的价格可能是扭曲的，或者案件事实证明市场经济国家购买价不是最佳可获得的信息，美商务部将不考虑这一购买价格。相关的例子如：从市场经济国家购买的存在倾销或补贴的原料的价格、调查期内不可能用于生产被调查产品的原料的价格以及在非市场经济国家生产后向市场经济国家生产商提供的原料的价格。

（2）对于原料、能源等生产要素投入，美商务部一般依靠公开可获得的统计平均数来确定。

（3）直接规定各非市场经济国家的工资率。美商务部每年会公布适用于针对非市场经济国家反倾销调查中的预测工资率。根据现行做法，美商务部分两步计算预测非市场经济国家工资率，第一步，通过回归分析，确定小时工资率和人

---

<sup>10</sup> 2006年10月19日，美国商务部决定修改“市场经济国家原料购买”（Market Economy Inputs）做法，该修改适用于通知发布之日起针对非市场经济国家发起的各种类型的反倾销调查。根据修改前的做法，如果非市场经济国家的生产商使用的原料部分来自市场经济国家，部分来自非市场经济国家，且从市场经济国家购买的部分占“有意义”（meaningful）的比例，则美国商务部通常采用从市场经济国家购买原料的实际价格确定所有原料的价值。修改后的做法则明确提出了33%的比例。

均国民收入总值。第二步，将各非市场经济国家的国民收入总值代入回归分析公式，从而得出各非市场经济国家的预测小时工资率。<sup>11</sup>

在做回归分析时，美商务部使用四组数据序列：①从国际劳工组织《劳工统计年鉴》第5B章摘取的工资率数据；②从国际货币基金组织《国际金融统计》中摘取的消费者价格指数数据；③从国际货币基金组织《国际金融统计》中摘取的外汇兑换率数据；④从世界银行《世界发展指标》中摘取的国民收入总值数据。首先，将工资率转换为小时工资率，再使用消费者价格指数对其进行调整使其可以代表基础年的情况，然后使用相应的外汇兑换率将单位换算成美元，最后回归分析小时工资率和国民收入总值之间的关系。美商务部在选取工资数据时，选用的是两年即基础年和基础年的前一年的数据。对每一个国家，美商务部通过设定的标准逐步筛选并最终选取一个工资率数据。这些标准包括：数据类型（包括收入和工资）、性别（包括男和女）、子分类（即不同类型的行业）、年份（包括基础年和基础年的前一年）、工人类型（即不同类型的工人）、数据类型（填报数据的时间单位）和来源编码（为各不同数据来源进行的编码）。这些标准根据列出的先后顺序依次适用，然后，按每个标准下的具体分类的优先效力进行筛选，比如，首先根据“数据类型”筛选，如果既存在收入项目的数据又存在工资的数据，则选用收入下的数据，排除工资下的数据，然后，再根据“性别”筛选，在性别标准下，仅选用同时覆盖“男”、“女”的数据，依此类推，直至最后筛选剩下一个工资率数据为止。

(4) 对于制造费用(overhead)，销售、一般和管理费用(SG&A)以及利润，美商务部一般采用替代国相同或可比产品生产企业的非专有的信息来确定。在信息可获得的情况下，美商务部优先根据与被调查产品相同或具有可比性的生产企业计算制造费用，销售、一般和管理费用和利润。

在几个生产商的数据同等可比的情况下，美商务部一般采用几个生产商数据的简单相加来计算替代制造费用，销售、一般和管理费用和利润，而不是采用加权平均的方法。

(5) 尽量只用一个替代国的相关价格来计算各生产要素的价格（除了劳动工时）。美商务部只有在在一个替代国无法获取可靠的某生产要素时，才会考虑采用其他替代国的数据。

(6) 所选择的替代国价格和从市场经济国家的采购价格都不得存在补贴、倾销等价格扭曲。

### **(三) 市场导向产业测试**

在一些非市场经济国家中，随着其经济改革的进行，可能存在某些产业部门按照市场原则进行运作的情况，并且，随着非市场经济国家改革的深化，这些产业会越来越多。显然，如果在反倾销调查中仍对其按照非市场经济国家产业来对待，势必会造成不公平与不合理。对于此种情况，美国《1930年关税法》规定，在特定情况下，可以采用市场经济方法确定来自非市场经济国家进口被调查产品的正常价值。

实践中，美国商务通过市场导向产业(market-oriented industry)测试来确定非市场经济国家的被调查产品的相关产业部门是否按照市场原则进行运作。

---

<sup>11</sup> 2006年10月19日，美国商务部宣布修改“预测非市场经济国家工资”(Expected NME Wages)的做法。现行做法保留了修改前分两步计算预测非市场经济国家工资率的做法，同时在数据选取、年份确定等方面对原有做法做了较大修改。

如果经确定相关产业部门为市场导向产业,美商务部就可以采用市场经济方法来确定该被调查产品的正常价值,从而排除适用生产要素方法。

要通过市场导向产业测试,须达到三个标准:①被调查产品的定价或产量不存在政府干预;②生产被调查产品的企业应当以私有制或集体所有制为主,可以包括国有企业,但是如果国有比重较大则不利于获得市场导向产业;③所有有形的或无形的要素投入,甚至在构成产品价值的全部要素投入中占很小比例的部分都必须以市场价格购买。

由此可见,以上三个市场导向产业测试标准尤其是第三条标准非常苛刻,很难满足,目前为止还没有非市场经济国家的相关产业通过测试,被认定为市场导向产业。

#### (四) “一国一税”与分别税率

##### 1. “一国一税”

美国认为非市场经济国家的出口活动受到政府控制,如果不对所有被调查产品的涉案企业采用相同的税率,政府可能会通过税率小的企业来进行出口活动。因而,对来自非市场经济国家的所有被调查产品都应采取相同的反倾销税率。这就是所称的对非市场经济国家的全国统一税率即“一国一税”。

根据美国立法和实践,对非市场经济国家的“一国一税”是根据不利的可获得的事实(adverse fact available)来确定的。这一做法根本不考虑各企业被调查产品的倾销幅度,极可能造成即使不存在倾销的企业也将被征以高额反倾销税的情况。这大大打击了生产商和出口商应诉的积极性。

##### 2. 分别税率

在反倾销实践中,美国也给予那些能够证明其出口活动在法律上和事实上均不受政府控制的非市场经济国家的企业以分别税率。其中,在法律上不受政府控制的相关证据包括:①出口国有下放出口企业控制权的任何法令;②不存在对该出口企业经营和出口许可的限制性约束;③存在下放出口企业控制权的其他任何正式措施。在事实上不受政府控制的相关证据包括:①出口企业能够无需政府许可自行确定出口价格;②出口企业有权进行协商并签订合同与协议;③出口企业能够自行决定企业管理的方式;④出口企业能够保留出口销售的收益以及自负盈亏。

分别税率包括单独税率和加权平均税率两种,前者是指被认定具备单独税率资格,并在抽样中被抽中进行强制应诉的企业(mandatory respondents,简称“强制应诉企业”)所获得的针对每个应诉企业单独计算的税率;后者则指被认定具备单独税率资格,但未被抽中进行强制应诉的企业(non-investigated firms,简称“非强制应诉企业”或“非被调查企业”)将获得的,根据强制应诉企业的单独税率(不含0倾销幅度、微量倾销幅度以及根据最佳可获得事实裁定的倾销幅度)得出的加权平均税率。

对于希望获得分别税率的涉案企业,根据美国以往做法,需要填答反倾销调查问卷中的A部分(A卷),2005年,美国开始实施新的申请程序以取代以往提交A卷的做法。<sup>12</sup>根据这一新程序,美商务部在立案公告中即通知被调查产品的

<sup>12</sup> 2005年4月5日,美国商务部在《联邦公告》上发布通知,宣布修改针对非市场经济国家的反倾销分别税率的有关规定。根据该通知,分别税率政策变更的具体内容,需要参见《进口管理政策公告》(第05.1号)(Import Administration Policy Bulletin 05.1)。随后,美国商务部国际贸易管理局进口管理处(Import Administration of International Trade Administration)于2005年4月21日发布了《进口管理政策公告》(第05.1号),对修改后的分别税率政策作出详尽说明。根据第05.1号文,修改后的分别税率政策适用范围是



出口商可以通过分别税率申请程序申请分别税率。分别税率申请必须在立案公告发布后 60 日内完成,<sup>13</sup>如果超过该期限仍未完成,美商务部将拒绝接受。对于在立案公告后 30 日提交申请的企业,如果其提交的申请不完整或有其他问题,美商务部会通知该企业,允许其修改申请,但修改后的申请必须在有效期内提交。每起调查案件的分别税率申请将在考虑诸如被调查的非市场经济国家等因素的基础上针对该案“量身定做”。如果美商务部向企业发放了《数量和金额问卷》(Q & V Questionnaire),企业必须回答,此为获得分别税率的一个条件。在抽样调查的情况下,被抽中进行强制应诉的企业仍应回答完整的问卷,但由于发出立案公告后即开始分别税率申请程序,因此,企业有可能在被抽中进行强制应诉前即已提交分别税率申请,在此情况下,企业不必回答完整问卷中有关单独税率部分的问题,只需指明参考分别税率申请即可。在分别税率申请中,申请人需提供企业自身的各种相关信息,美商务部通过了解这些信息来确定企业是否符合给予分别税率的标准。在审查申请过程中,美商务部将着重考察企业出口活动的自主性方面。

值得注意的是,美商务部在对非市场经济国家的反倾销调查中给予的所有分别税率都面向那些在调查期内向该出口商供货的生产商,并为出口商和调查期内向其提供涉案产品的所有生产商计算出一种税率,即联合税率。<sup>14</sup>联合税率针对的是一个出口商和多个生产商组成的集合体(as a group),而非单个出口商和单个生产商。假设一个被裁定分别税率的出口商在调查期内向多家生产商(包括其自己)购进原材料,则现金保证金率适用于使用从这些确定的多家出口商购进的原材料联合(combination)生产的产品。

#### (五) 数量限制协议

在对非市场经济国家的反倾销调查中,美商务部也可以与非市场经济国家的出口企业达成数量限制协议,但对协议的要求更加严格,除了需要符合美国公共利益外,还要求对限制进口数量具有切实可行的有效监督和检查,并且能阻止被调查产品的进口对美国同类产品的抑价或压价。如果美商务部认为与有关出口企业的数量限制协议不能起到避免抑价或压价的作用,则视为该出口企业违反协议,并适用违反中止协议的所有相应法律措施。

## 第二节 美国反倾销调查基本程序

美国反倾销调查基本程序包括原审调查、行政复审、日落复审、情势变迁复审、新出口商复审及反规避调查等类型。

### 一、反倾销原审调查

反倾销原审调查由国内利害关系方申请,或由美商务部自行发起,主要包括申请/自行发起和立案、调查、反倾销措施的确定和实施三个阶段。

---

美国商务部 2005 年 4 月 5 日起针对“非市场经济国家”发起的反倾销原审调查。它主要包括两项内容:一是所有非强制应诉企业申请分别税率待遇时,应当适用单独的分别税率申请程序,不再是回答 A 卷;二是在反倾销调查中,对所有取得分别税率地位的企业,不论是强制应诉企业还是非强制应诉企业,均开始启用“联合税率”。

<sup>13</sup> 该有效期适用于非市场经济国家的所有企业,包括外商独资企业。

<sup>14</sup> 美国商务部以往的做法是单独裁定出口商的分别税率。

### **（一）申请和立案**

根据美国反倾销法，代表国内产业的国内利害关系方可以向美商务部提出申请，要求对来自特定国家的某产品的进口进行反倾销调查，并采取反倾销措施。

#### **1. 申请书**

根据美商务部反倾销条例，申请人应向美商务部提交书面申请书，提供所要求的相关信息。通常，美商务部会在申请书提交后 20 天内对其进行审查。

#### **2. 申请人资格**

除了对申请书的审查外，美商务部还要对申请人的资格进行审查。《1930 年关税法》规定，可以提起反倾销调查申请的利害关系方包括：国内同类产品的美国生产商、制造商或批发商；代表在美国从事国内同类产品制造、生产或批发的特许工会，公认工会或工人团体；大部分成员在美国制造、生产或批发国内同类产品的贸易或商业协会；大部分成员由前三种利害关系方构成的协会；在涉及从事生产加工农产品的产业的反倾销调查申请中，作为加工商、加工商和生产商、加工商和种植商代表的联盟或贸易协会。

#### **3. 产业支持**

产业支持指的是，提出反倾销调查申请的利害关系方应代表同类产品国内产业的意愿，即提出申请的利害关系方应为全部同类产品的生产商或代表国内同类产品的主要部分产量的生产商。美商务部对产业支持作出了具体的比例规定。

### **（二）反倾销调查**

#### **1. 问卷调查**

美商务部在决定立案调查后，会向被申请的所有已知的出口商或生产商发放调查问卷进行调查。一般情况美商务部通过申请书或出口国使馆获得的生产商和出口商信息，选定被调查产品出口美国数额占总出口额 60% 的生产商或出口商进行问卷调查。未被选定的生产商也可以主动提出填答问卷的请求，但美商务部有决定是否接受自愿调查的自由裁量权。<sup>15</sup>

#### **2. 实地复核**

实地复核指在反倾销调查中，调查机构到被调查企业所在地对企业已提供答卷的内容进行核实的一项调查程序。在作出反倾销调查的终裁或行政复议最终结论时，美商务部主要依据被调查方提供的答卷，因而，核实答卷内容的真实性、准确性和完整性尤其重要。根据美国《1930 年关税法》，美商务部应对反倾销调查中作出的终裁、行政复议中作出的最后结论和取消反倾销税令裁定所依据的所有信息进行复核。<sup>16</sup>

#### **3. 中止和终止调查**

##### **（1）中止调查**

调查的中止是指调查机构在反倾销调查程序进行中，因出现法定事由决定暂停反倾销调查程序，待法定事由消除后，继续反倾销调查程序的情形。

美国反倾销法规定，美商务部可根据具体情况接受生产商或出口商或外国政府提出的中止协议，从而中止反倾销调查。

##### **（2）终止调查**

终止调查是指在反倾销调查过程中，美商务部未采取任何反倾销措施而结束调查的情形。

### **（三）反倾销措施的确定和实施**

---

<sup>15</sup>详见本章第三节分析。

<sup>16</sup>详见本章第三节分析。

### 1. 反倾销税令

如果美商务部和美国国际贸易委员会分别对倾销和损害作出肯定性裁决，则美商务部长将发布反倾销税命令，进口商在进口被调查产品时，应根据反倾销税令中明确规定的反倾销税率交纳反倾销保证金。

美国采用追溯收取反倾销税的体制，即反倾销税率的确定是倒推出来的。也就是说，进口商最终交纳的反倾销税是在被调查产品进入美国之后才确定的。通常情况下，调查机构在年度复审中确定所要征收的最终反倾销税，如果没有人提起反倾销复审，最终征收的税率则按最近时期已完成的裁决或复审的规定，或者如果没有复审，则仍以被调查产品进口时的现金保证金为标准。

### 2. 紧急情况

紧急情况是指反倾销立案后到初裁前，进口商为了规避可能发生的初裁肯定结果，进口大量被调查产品，影响了反倾销措施的效果。

反倾销申请人可以在申请时或美商务部裁决 20 天前提出紧急情况申请。经调查，如果美商务部确认存在紧急情况，可在初裁时将初裁的临时反倾销措施追溯到初裁前 90 天。反倾销申请人若在终裁 30 天前提出紧急情况，美商务部应在收到申请之日起 30 日内对紧急情况作出初步结论。

## 二、日落复审

所谓日落复审，指的是反倾销的到期复审。通常就是在对产品征收反倾销税 5 年即将期满进行的复审。“日落复审”将决定征收反倾销税令是否继续生效，还是终止。美国反倾销法将这种复审形式称为“五年期复审”（five-year review）。在日落复审中，美商务部必须决定如果一项反倾销令被取消或中止协议被终止，倾销是否可能继续或再度发生；美国国际贸易委员会必须裁定损害是否会继续或再度发生。如果美商务部和美国国际贸易委员会都作出肯定的裁定，则反倾销税令（或中止协议）继续施行。反之，则反倾销令（或中止协议）被取消。

反倾销措施到期前，主管机构有 30 天期限决定是否进行日落复审。通常情况下，美商务部和美国国际贸易委员会在 30 天期限开始后不久便在《联邦纪事》上发布启动日落复审的公告。利害关系方会按照公告要求分别向两个机构提交回复意见。两个机构收到利害关系方的意见后，根据回复的情况决定进行不同的日落复审程序。如果没有回复，则进行 90 天日落复审程序；如果回复不充足，则进行快速复审；如果回复充足，则进行全面的日落复审程序。美商务部和美国国际贸易委员会作出有关回复充足性的认定后，应立即将该决定通知利害关系方，并同时在《联邦纪事》上发布通知。规定“充足性”判断的目的是确定利害关系方能否提供作出具体裁定所必需的信息而充分参与复审。

日落复审通常在 12 个月内完成，但如果美商务部或美国国际贸易委员会认为案件的情况特别复杂，则可以延期完成复审，最多可延长 90 天。

## 三、行政复审

反倾销措施的目的是消除倾销对国内产业的损害。因此，反倾销措施实施后一段时间，根据客观情况的变化，需要对反倾销措施继续实施的合理性和必要性进行审查。根据美国反倾销法律，裁定最终需要交纳反倾销税责任的程序是《1930

年关税法》第 751(a)(1) 节所规定的“行政复审”(administrative review)。此类复审每年进行一次，直至反倾销税令撤销为止，因此，也称之为“年度复审”。

### (一) 行政复审的发起

根据美国法律，行政复审依申请启动。有关利害关系方可以书面申请行政复审。行政复审请求的提起必须遵循相应的时间要求，即在反倾销税令发布后的每个周年月期间。所谓“周年月”，指反倾销税令发布日所在的日历月。一般情况下，申请行政复审的是被调查产品的同类产品的国内生产商和反倾销令项下的外国涉案出口商或生产商。

### (二) 行政复审的开展

由于行政复审的主要任务是根据变化了的情况对倾销幅度、现金保证金的比率作出新的判断和估算，并确定最终应交纳的反倾销税额，所以，反倾销原审调查中的若干基本程序同样适用于行政复审，比如，调查问卷的寄送、对调查问卷的回复、事实信息的提交、对行政保护令的申请等等。而且复审程序中所涉及的实体标准和程序与反倾销的原审调查也几乎完全相同，但行政复审也存在不同之处，主要有以下几个方面：①仅对申请书中列明的出口商或生产商进行复审；②对于第一次行政复审，复审期间为从暂停清关(suspension of liquidation)或中止调查(suspension of investigation)到第一个周年月之前的最后一天；对于随后的行政复审，其复审期间为最近的周年月之前的 12 个月。

由于美国采用追溯征税体制，因而，在每次复审前，进口商只交纳保证金，美商务部根据复审结果确定最终反倾销税率，根据多退少补的原则对之前被调查产品的进口征收反倾销税。

## 四、新出口商复审

新出口商是指在反倾销调查期间未出口被调查产品，且与在调查期间出口被调查产品的出口商或生产商无关联关系的出口商或生产商。对于经复审后认定的新出口商，美商务部将为其确定一个单独的倾销幅度。

新出口商复审的基本程序与行政复审一样，两者的区别主要体现为对复审各个步骤的时间限制上的不同，另外，新出口商复审只审查新出口商的倾销幅度，而不涉及国内产业的损害情况。

值得注意的是，一直以来，美国新出口商复审中的涉案出口商可通过保函的方式缴纳反倾销税和反补贴税。这一政策在 2006 年发生了重大变化。2006 年 8 月 17 日，美国通过《2006 年养老金保护法》(Pension Protection Act of 2006)。该法第 1632 节规定，2006 年 4 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间，美商务部暂不得授权美海关和边境保护局在新出口商复审中用保函或其他担保方式代替现金保证金征收反倾销税和反补贴税。<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> 对 2006 年 4 月 1 日后进口到或从仓库中提出用于消费的产品进行的新出口商复审，有关进口商应当使用现金保证金方式向美海关和边境保护局缴纳反倾销税和反补贴税。

## 五、反规避调查

反倾销意义上的规避(Circumvention)是指一国产品在被另一国征收反倾销税的情况下,出口商通过各种形式、手段来减少或避免被征收反倾销税的方法或行为。<sup>18</sup>可见反倾销规避的目的是防止出口产品被征收反倾销税,手段是对贸易方式或生产方式加以改变,后果是导致反倾销税的效力受到影响。

根据美国《1930年关税法》第781节的规定,可将反倾销措施的范围扩展到以下四种规避行为:<sup>19</sup>①在美国生产或组装产品;②在第三国生产或组装产品;③轻微改变的产品;④后期发展产品。除了这四种规避行为之外,美国反倾销法还对下游产品的监督和虚构的正常价值等行为做了规定。

美国采取的反规避措施是将规避产品或其采用的零部件纳入有效的反倾销税令或决定的范围内,其对象是倾销国的零部件或从第三国进口的规避商品。<sup>20</sup>

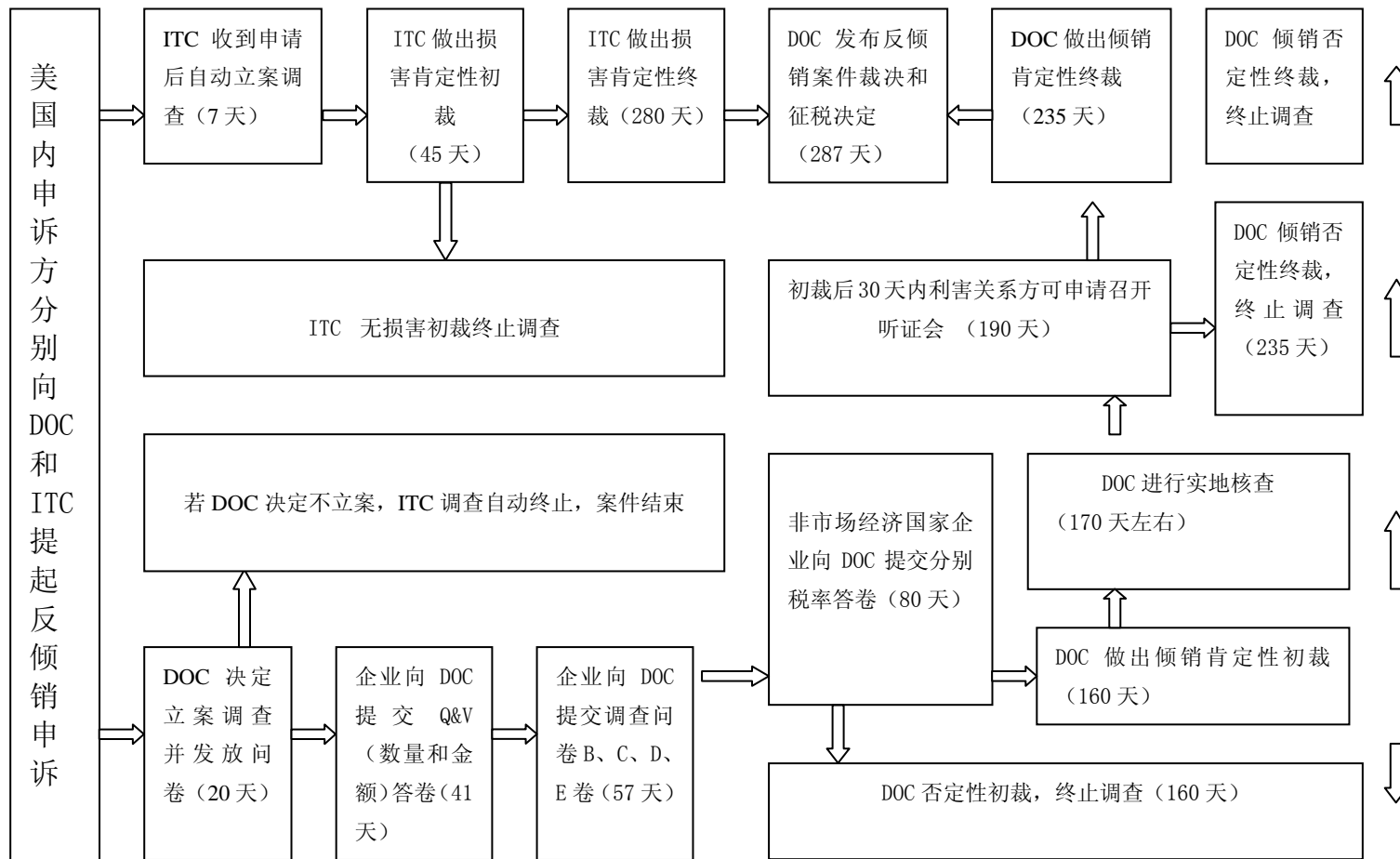
---

<sup>18</sup> 李磊:“国际反规避立法的现状及其对我国的借鉴意义与影响”,《国际商务研究》,1999年第4期。

<sup>19</sup> 《美国法典》第19章第1677j节(a)(b)(c)(d)(1998)。

<sup>20</sup> 《美国法典》第19章第1677j节(a)(1),(b)(1)(1998)。

美国反倾销调查程序图示



### 第三节 美国反倾销调查问卷和反倾销实地复核

#### 一、反倾销调查问卷的基本内容

反倾销调查问卷是美商务部和美国国际贸易委员会在反倾销调查中为了收集倾销和损害裁决所必要的信息而向利害关系方发放的问题单。美商务部负责倾销部分的问卷调查，而美国国际贸易委员会负责产业损害部分的问卷调查。

##### (一) 美商务部的倾销调查问卷

美商务部负责向应诉方发放倾销部分调查问卷，该问卷包括 A、B、C、D 和 E 五个部分。A 卷主要涉及应诉企业的公司结构、经营范围、被调查产品的产量、销售价格等信息；B 卷要求提供调查期内应诉企业在出口国或第三国市场的销售清单，以确定正常价值；C 卷要求提供调查期内应诉企业在美国的销售清单；D 卷要求提供生产成本和推定价值信息，主要涉及产品的生产；E 卷主要是被调查产品出口到美国后进行再加工销售的信息。

##### 1. A 卷

A 卷的具体内容主要包括以下几个方面：

(1) 被调查产品的生产商或出口商的本国市场规模，以决定正常价值、销售至第三国市场的价格或结构价格，作为计算被调查产品本国市场价格的基础。

(2) 出口价格或推定出口价格的情况，以作为计算被调查产品出口至美国市场销售价格的基础。

(3) 了解生产被调查产品的公司的组织架构(包括与可能影响调查或复审的其他公司的关系)、经销体系、销售程序以及会计作业方式。

(4) 对在美销售被调查产品予以定义及确认在其他市场销售的任何相同或同类产品。

(5) 产品在美进一步制造或加工的程度。

(6) 被调查产品是否经中间国转销至美国，及该产品是否由与出口被调查产品的公司没有关联关系的生产商所提供。

(7) 出口国是否在反倾销调查期间或年度行政复审期间发生通货膨胀问题。

##### 2. B 卷

B 卷具体要求说明被调查产品在出口国或第三国的逐笔销售情况，美商务部根据被调查产品

的销售情况确定采用国内销售还是第三国销售作为确定市场价值的基础。具体而言，主要包

括以下销售信息：

(1) 产品和顾客的名称；

(2) 销售条款；

(3) 销售日期；

(4) 相关折扣或折让；

(5) 贸易渠道的调整；

(6) 产品运送费用(movement expenses)，如运费、售前的仓储费用及保险；直接费用如佣金、交货至付款间的利息费用、售后仓储费用、使用专利权费用、广告、保管及技术服务费用等；

- (7) 间接费用, 如维持存货成本等;
- (8) 包装成本;
- (9) 产品差异的调整;
- (10) 税捐;
- (11) 任何其他费用或决定正常价值的特别因素。

### 3. C 卷

C 卷要求列出产品出口至美国逐笔贸易明细情况及调查期间在美销售贸易的清单, 以决定采用被调查产品的出口价格。行政复议则要求提供有关复审期间向美进口及在美销售的资料。

问卷 C 所要求的资料形式与问卷 B 类似, 但增加了以下三项内容:

- (1) 产品的国际运费(包括海运费、海运保险、经纪及处理费用以及关税等);
- (2) 退税(原料进口时缴交的关税, 在制成品再出口时退回的关税);
- (3) 与美国经济活动有关的销售费用(为决定是否纳入计算推定出口价格之用)。

### 4. D 卷

D 卷主要提供有关生产成本和推定价值的信息。针对非市场经济国家企业发送的 D 卷, 与一般 D 卷有所不同; 在市场经济方面, 如果美商务部需要应诉者填答, 则会在问卷封面作说明, 通常美商务部会依据 A 卷的答卷内容确定是否需要回答 D 卷。一般情况下, 使用 D 卷包括两种情况, 一是决定采用推定价格, 二是调查出口国市场内低于生产成本销售的情况。D 卷部分的主要内容包括生产制造情况、财务会计制度和成本会计制度。

### 5. E 卷

E 卷提供的是有关被调查产品在销售给美国非关联客户之前, 是否经过进一步制造或加工, 并增加了产品附加值的信息。这部分内容虽然包括在问卷内, 但通常不会要求应诉者回答, 除非美商务部在审查过 A 卷后认为有必要时才会要求应诉者回答。

## (二) 国际贸易委员会的损害问卷

美国国际贸易委员会的损害调查问卷通常会向美国生产商、美国进口商、外国生产商或出口商发放。除非案件涉及的企业数量特别多, 调查问卷一般都会发放给所有的美国生产商; 在涉及美国生产商或进口商数量特别多的情况下, 调查问卷将发放给产业中最大的生产商或出口商或从全部企业中选择有代表性的生产商或出口商。

## 二、反倾销调查问卷的填答要点

反倾销调查问卷是调查机构据以确定倾销和损害事实的基本信息来源, 各利害关系方应积极回答反倾销调查问卷, 尤其对于应诉企业而言, 提供完整准确的反倾销答卷是其争取低税率或零税率的前提和基础。在回答问卷时, 应注意以下几个方面:

(1) 被调查企业应在问卷所规定的答卷期限内答卷, 若不能完成, 应有正当理由并及时提出延期申请。

根据美国反倾销法, 对于原审调查和行政复议, 被调查企业应在调查问卷发放之日起 21 天内完成 A 卷, 在问卷发放之日起 37 天内完成其他部分的答卷, 对答卷的延长期限通常不超过 14 天。



(2) 答卷的内容及格式应符合答卷要求的规定。

答卷应包括 6 份保密本及 3 份公开本。其中有关商业机密的资料应附有依据行政保护命令可以公开的相关声明，并准备有关的公开文本摘要。

(3) 美商务部通常会要求被调查企业提供销售清单和其他资料(包括电子磁盘和书面的资料)、具有贸易代表性的样本(一般为每 50 笔提供 1 份)。

(4) 所有答卷资料均应有英文版本的翻译，所有数字和说明亦均应用打印体填写。

(5) 具备律师提供服务及填答问卷资料正确性的保证书。

(6) 计算机磁盘所载每个市场的销售额必须与问卷 A 所报的总销售数量及价格一致。

(7) 销售清单上必须清楚列出包括所有调整、变量、销售日期、数量单位及货币单位。

### 三、反倾销实地复核

#### (一) 实地复核的主要内容

##### 1. 公司的组织和结构

复核人员首先会对公司的整体结构进行实地复核。这种复核可以使调查机构对公司状况有一个整体了解。通过收集这类信息，调查机构可能由此发现答卷中遗漏的销售渠道或关联顾客和供应商等相关信息。

对于非市场经济国家反倾销调查，如果被调查方提出独立于政府控制的主张，复核人员会重点复核公司的结构、法律地位等，以确认政府干预或与其他生产商或出口商协作的所有可能领域。

##### 2. 会计审查

复核人员会了解被调查企业的会计制度，这对于复核答卷中提交的信息和遗漏部分信息相当重要。所有的复核内容最终都必须与财务报告的内容相协调。在会计审查过程中，主要包含以下内容：

(1) 要求被调查企业提供一份公司内部会计制度的说明，描述财务和销售会计制度的关联性。如果是复核生产要素，则将分析生产或存货会计制度与财务记录的关联性。

(2) 将被调查企业提交的财务报告与经审计的原始文件进行对照。

(3) 核实被调查企业所提交的会计科目表，并确认会计科目表中包括销售、运输相关费用以及直接、间接销售费用。如果复核涉及生产成本或生产要素，复核人员将复核相应的生产和库存类型的账目。

(4) 如果被调查企业采用财务软件进行电子记账，则复核人员还会对电子财务会计记录的相关信息复核。

##### 3. 关联公司

复核人员在实地复核时，会对被调查企业的关联公司信息进行复核，确认被调查方准确和完整地提交了其与其他公司之间的关联性。通常这部分的复核会涉及以下内容：

(1) 使用相关的顾客和供应商清单来对被调查企业的投资和持有的股份进行交叉复核。

(2) 复核人员可以通过多种文件对答卷提供的公司股份所有者信息进行复核。

(3)对于公司持有的股份和投资, 复核人员通常可以使用资产负债表中的资产栏目来进行复核。

(4)在非市场经济国家反倾销案件的复核中, 复核人员会重点复核被调查公司与出口商品购买方之间及与政府实体之间存在的任何关系。

#### 4. 产品信息

复核人员考察重点在于被调查企业是否恰当地提交了所有的被调查产品信息, 以及是否恰当地报告了所有产品的特性。复核人员的工作主要涉及以下内容:

(1)审查由被调查企业及其关联方生产的在调查或复审范围之内和之外的产品。这一步骤使复核人员能够更好地理解何种类型的特定产品信息是可获得的。

(2)要求被调查企业解释它如何区分被调查产品和生产的所有其他产品。

(3)当涉及商品的物理差异调整时, 复核产品的匹配标准, 以帮助复核人员确认哪些特性可能影响到可变制造成本和总制造成本。

#### 5. 工厂参观

在分析生产的过程中, 复核人员可能会安排一次工厂参观 (plant tours)。在参观中, 复核人员可以通过审查生产流程、耗费的原材料、最终产品的包装和装运等来分析产品的流量。对于非市场经济国家的反倾销案件, 由于要对生产要素进行复核, 所以, 工厂参观是一个很重要的环节。

#### 6. 销售过程和分销体制

复核人员在审核这一信息时, 会向被调查企业详细询问销售过程, 以更好地了解贸易水平、顾客类别、销售日期等与销售相关的问题。

#### 7. 确定销售日期和选择销售的方法

此项复核的目的在于确认被调查企业报告销售日期的恰当性, 以及报告的销售交易是如何从被调查企业数据库中收集的。复核人员会审核所有的文件, 并与被调查企业讨论在正常贸易过程中销售日期的确定。在确认被调查企业使用的是哪种销售日期确定方法后, 复核人员会进一步分析被调查企业从数据库中选择调查或复审期间销售的程序。复核目的是为了确认被调查企业是否遵循了在答卷中所提供的销售选择过程。

### (二) 实地复核的基本程序

#### 1. 实地复核准备

美商务部通常在初裁发布之后的1~2周之间开始复核。如果确有必要尽快进行复核, 复核人员也可能在初裁作出之后, 留出足够的时间进行恰当的准备。如果遇到美商务部终裁被延期的情况, 复核人员还可能把复核工作推迟到初裁作出的两周后进行。

复核人员通常会提前非正式地与被调查企业或其代理律师充分地讨论复核日期和地点, 尽可能减少在复核工作中可能遇到的障碍。

复核人员在复核准备过程中制定复核大纲 (verification outline), 即复核工作的框架, 包括复核的对象、复核的内容和复核的基本步骤等。该大纲同时还是被调查企业的指南, 以帮助其恰当地准备接受美商务部的复核。因此, 通常应在复核开始前至少两周时间里将其提供给被调查企业, 无论在任何情况下都不得在复核之前少于一周时间里提供。

#### 2. 正式复核

正式复核开始于复核小组召开的一次旨在向被调查企业介绍复核工作安排的会议。会议由直接或间接涉及提供答卷的公司或个人以及负责复核的人员组

成。复核小组将在该会议上向被调查企业提供一份复核工作概要 (overview)，以便双方相互协调配合，完成复核工作。

在复核开始之后，复核人员将首先询问被调查企业答卷中是否存在着文字性错误 (clerical errors) 或是否呈交了新的信息。文字性错误通常涉及价格计算中出现的错误；微小忽略 (minor omission) 则可能涉及初始和补充答卷中未表明支付日期；而新信息通常包括被调查企业对销售日期确定方法的调整或报告了一些新的销售或调整安排。无论在复核前还是在复核时，如果复核人员发现被调查企业提交了实质性的新信息，都将向进口管理署的相关上级领导报告。只有在得到肯定批复之后，才能同意接受新信息。

在复核期间发现的不符点 (discrepancies)，即在调查答卷中提供的信息出现错误，或调查问卷所要求的信息在答卷中未予提供，根据重要性程度，可以分为微小不符点和重大不符点。微小不符点的重要程度类似于文秘性错误，它会在复核报告中的恰当部分加以注明。如果复核涉及抽样技术，复核人员对微小不符点也会进行认真分析，因为此类微小不符点可能反映出一些重大的偏差，并进而影响整体答卷。重大不符点则是数据库中的严重缺陷，它会使特定部分答卷的完整性或整体答卷本身出现问题。如被调查企业在答卷中没有报告在调查或复审期间发生的巨大数量的销售交易，或出现贯穿答卷所有部分的一贯性错误 (consistent inaccuracies)，则复核人员将书面注明不符点的存在，并向进口管理署的相关上级领导报告。

复核人员在复核过程中，会收集经核实的支持答卷或复核最后结论的源文件的复印件。

### 3. 复核报告

实地复核结束后，复核人员将撰写一份最终复核报告。其目的在于报告调查问卷中的答卷信息（包括被调查企业在答卷中提交的信息和未予提供的信息）的准确性。复核人员会力求客观反映复核情况，避免对答卷信息的使用发表结论性意见。复核人员在起草完复核报告草案之后，将允许被调查企业及其法律顾问对该报告草案提出评论。被调查企业的评论通常仅限于信息的商业秘密处理和行政保护令 (APO) 披露等事项。复核人员将依据被调查企业提交的评论，对复核报告草案进行相应修改。在经过上级或其他主管部门的批准之后，报告草案成为复核的最终报告。并且，该报告会及时地向所有恰当的利害关系方披露。