

欧盟反倾销严重扭曲规则与 WTO 法的一致性研究

王传辉 贾一博

(澳门科技大学, 澳门 999078)

摘要: 本文围绕日落条款到期后欧盟所出台的市场严重扭曲规则与 WTO 法是否一致这一争议性问题进行研究。在对比欧盟新出台的严重扭曲规则和日落条款时期的非市场经济规则的基础上, 本文依据国际条约法的解释原则和方法, 对欧盟严重扭曲规则之 WTO 法一致性问题进行分析。日落条款到期后, 中国并不必然无例外地获得市场经济地位, 而是应在个案分析的基础上由反倾销调查机关进行举证。如个案所涉及的价格被证明为非市场价格, 仍可适用替代国方法。但是, 该规则规定的政府干预、工资成本扭曲和原材料扭曲违反 WTO《反倾销协定》的一般性规定。在该规则下, 企业可利用欧盟司法途径寻求救济, 政府应对产业政策予以检视和调整。

关键词: 日落条款; 严重扭曲规则; 非市场经济; 替代国方法; 反倾销协定

中图分类号: D996.1

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2026) 02-0077-11

根据《中国加入世界贸易组织议定书》(以下简称《入世议定书》)第 15 条 a 款(ii)项, 即“日落条款”, WTO 成员在 2016 年 12 月 11 日后不得对来自中国的产品适用替代国方法来计算正常价值。日落条款期满后, 欧盟通过“(EU)2017/2321 号法案”(以下简称“2017 修正案”)取消了其一直适用的非市场经济规则(以下简称“NME 规则”), 将市场严重扭曲(significant distortion)概念引入其反倾销规定。欧盟声称其履行了其遵守 WTO 规则之义务, 但亦有观点认为欧盟实质上是意图掩盖其规避对日落条款的违反并继续适用替代国方法之目的, 因为严重扭曲规则下的适用结果与 NME 规则并无本质区别(Nol and Zhou, 2019)。本文对取代 NME 规则的严重扭曲规则是否违反 WTO 法这一引发广泛争论但迄今仍无定论的问题从如下两方面论述: 一是日落条款到期后欧盟依据严重扭曲规则继续对来自中国之产品适用替代国方法是否构成对 WTO《反倾销协定》例外规定的违反, 二是欧盟严重扭曲规则所涉及的政府干预、原材料扭曲及工资成本扭曲是否与 WTO《反倾销协定》一般性规定一致。最后, 就中国企业和政府应如何应对欧盟严重扭曲规则提出司法救济和产业政策调整等应对措施。

一、欧盟严重扭曲规则与 NME 规则之比较

欧盟委员会在 2017 修正案中对“严重扭曲”一词作了解释: 若出口企业填报的价格或成本(包括原材料和能源)受到政府的实质性干预而非自由市场力量之结果时, 则构成严重扭曲。2017 修正案同时还对举证责任进行了修改, 将对被调查产品的证明责任转移给欧盟委员会, 并规定了报告义务, 即欧盟委员会定期发布市场状况报告, 将该报告和证据提交至欧盟反倾销调查机构。^①而“(EU)2018/825 号修正案”(以下简称“2018 修正案”)则在严重扭曲的基础上, 增加了“原材

作者简介: 王传辉, 澳门科技大学法学院副教授, 研究方向: 经济法、国际与比较法、法和经济学; 贾一博, 澳门科技大学法学院博士研究生, 研究方向: 经济法。

^① Regulation (EU) 2017/2321, Article 1, (1).

料扭曲”的概念，以此排除从低征税规则的适用。^①自此，以更广泛的严重扭曲规则替代 NME 规则，逐渐成为欧盟在贸易救济领域的核心价值之一（陆炫烨，2023）。严重扭曲规则与 (EU)2016/1036 号法案所规定的 NME 规则相比，最大的差异是取消了非市场经济国家名单，使用市场严重扭曲标准来进行反倾销调查，其目的并非只针对中国一个国家，更多的是一种对曾上榜名单的国家未来贸易争端的前瞻性预防以及基于政治立场的歧视（Andrew，2019）。具体而言，严重扭曲规则与 NME 规则相比在认定标准、举证责任、替代国选用和征税规定 4 个方面存在差异。

（一）认定标准的差异

在以往的 NME 规则下，非市场经济国家名单上的出口商若在对欧盟的出口贸易中获得市场经济待遇，不仅要向欧盟委员会提交书面申请，还要证明该企业自身满足欧盟委员会所制定的 5 类市场经济认定标准。严重扭曲规则出台后，以构成严重扭曲的 6 种情形取代了上述认定标准，重点是关注政府的干预行为。新旧规则下认定标准的对比见表 1。

表 1 新旧规则的认定标准对比

NME 规则	严重扭曲规则
企业行为取决于市场，未受到国家干预	产品出口商的经营受到政府的控制或指导
汇率兑换按市场汇率进行	政府干预企业定价与成本
企业拥有清晰的、按照国际会计准则独立审计的会计记录	存在歧视措施等影响自由市场的因素
企业生产成本、财务状况不受非市场经济体制带来的影响	公司法等法律制度缺乏或存在差别申请或执行不充分
企业受破产法和财产法约束	工资成本扭曲
	企业融资受制于公共政策或政府

资料来源：（EU）2017/2321 号法案第 1 条和（EU）2016/1036 号法案第 2 条。

（二）举证责任的差异

在“欧盟紧固件反倾销案”（以下简称“DS397 案”）中，上诉机构明确了中国出口企业在受到 WTO 成员国反倾销调查时负有举证义务，即 WTO 成员采用中方企业报价的前提是出口商能证明其同类产品中达到市场经济标准；若不能，则允许 WTO 成员采用“中国的国内价格或成本以外的方法”。^②因此，欧盟的 NME 规则要求中方出口商承担举证责任来证明符合表 1 所列的 5 项标准以取得市场经济待遇。

日落条款的到期否定了关于评判中国市场经济地位与否的推定，即举证责任不再需要由受调查的中国企业来承担，若 WTO 成员国仍想继续适用替代国方法，则需要自行举证。因此，欧盟委员会在 2017 修正案中规定举证责任转移至欧盟反倾销调查机关，出口商不再承担对被调查产品的证明责任。举证责任的转换似乎对出口商有利，但欧盟的反倾销调查机关就是欧盟委员会，因为没有中立的、公正的第三方机构介入，这种通过对贸易国出具市场分析报告并以此作为调查依据，从而证明出口方存在严重扭曲情形的做法本就存在漏洞，即欧盟委员会几乎不会轻易推翻自己发布的报告。

（三）替代国选用的差异

在 NME 规则下，欧盟委员会使用替代国方法的依据源自 (EU)1225/2009 号法案^③所确立的“适当”和“非不合理”原则，但该条款没有规定具体的选择标准和适用范围，因此欧盟委员会在执法方向和力度上有很大的自由裁量权（Zou，2023）。通过表 2 新旧规则的对比来看，新规则虽然使

① Regulation (EU) 2018/825,Article 1,(4).

② US—Anti-dumping and Countervailing Duties (China), DS379, EC—Fasteners (China),DS397/AB/R,para.288.

③ Regulation (EU)1225/2009,Article 2,(7).

用了“合理的代表国”等字眼，但仍未摒弃第三国的国内价格，其方法、结果与旧规则基本无差异，出于对欧盟自身利益的维护，欧盟委员会在选择第三国时更倾向有利于维护欧盟利益的国家。^①

表 2 新旧规则的替代国方法对比

适用条件	NME 规则		严重扭曲规则
	市场经济国家	非市场经济国家	存在市场扭曲情形
方法构成	1. 出口至第三国的价格 2. 推定正常价值（加权平均数、实际数额）	1. 合适的第三国 2. 优先考虑劳工和环保因素	1. 排除国内市场价格 2. 使用结构正常价值 3. 拒绝出口方实际记录 4. 寻找合适代表国
考虑因素	1. 产品用途是否一致 2. 生产过程相似 3. 市场竞争程度 4. 行政便利度	1. 市场经济第三国 2. 产品具有可比性 3. 物理特征、规模、用途 4. 第三国国内价格合理	1. 经济发展水平相似度 2. 能否生产涉案产品 3. 有无公开相关数据

资料来源：（EU）2017/2321 号法案第 1 条和（EU）2016/1036 号法案第 2 条。

综合来看，严重扭曲规则回避了对替代国的直接适用，转用“数据来源”（sources）一词对正常价值进行推定。^②2017 修正案列举了 3 个数据来源，^③其中“合适的代表国家”（appropriate representative countries）要求该代表国家应与出口国经济发展水平相近，并且取得和成本相关之数据的方式要便捷。结合欧盟实践来看，新规则下欧盟对代表国选用需同时满足具有相似的经济水平、代表国需生产涉案商品和代表国要公开相关数据等 3 个方面的条件（Yuan，2024）。若合格的代表国家不止一个，则优先考虑社会 and 环境保护充分的国家。欧盟在国际社会中率先提出将环保标准纳入反倾销措施，一定程度上忽视了发展中国家的利益。从人类工业发展史来看，多数国家均经历了先污染后治理的发展历程，因此对于广大发展中国家而言，短期内对经济效益的追求可能会令其忽视对环保的重视，因此选择环保程度较高的发达国家作为替代国对于产品出口商而言并非幸事（Ren，2023）。

（四）征税规定的差异

在 NME 规则下，欧盟反倾销调查机关会对被调查产品对欧盟相关产业造成的损害及程度进行详细分析，并将产品的损害幅度与产品的倾销幅度进行综合对比，如果损害幅度低于倾销幅度，按损害幅度确定反倾销税，反之则按倾销幅度确定。换言之，欧盟的前述规定是从低征税规则，即比较倾销幅度和损害幅度后适用其中幅度更低的一种。该规则曾是欧盟反倾销法显著的特征，反映了反倾销措施并非对倾销的惩罚，而是恢复贸易国间公平竞争环境的纠正机制（Vermulst and Sud，2013）。

在严重扭曲规则下，2018 修正案第 7 条 2 款规定，在对低于倾销幅度的关税进行审查时，除了要判断该关税的额度是否能够消除进口产品所造成的损害，也要对进口产品的原材料价格进行审查，确定其是否同样存在扭曲情形。该条款不仅规定了当存在原材料扭曲时对从低征税的排除，还列明了原材料扭曲的标准，^④且需及时根据经济合作与发展组织（OECD）发布的相关数据进行更新。同时，该条款还指出不论欧盟委员会确定反倾销税的措施是否是终裁，只要符合欧盟利益即可以不适用从低征税规则。

① 可比性因素主要包括产品用途的一致性、生产过程的相似性、市场自由竞争度及行政便利性4个方面。
② Regulation (EU) 2017/2321,Article 1,(1).
③ 包括：（1）合适的代表国家；（2）适当的、未扭曲的国际价格、成本或基准；（3）未扭曲的国内价格。
④ Regulation (EU) 2018/825,Article 7,(2).

二、欧盟严重扭曲规则与 WTO《反倾销协定》之一致性

在对严重扭曲规则进行分析时，有必要对《入世议定书》与《反倾销协定》的关系进行说明。根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 12 条^①的规定，《入世议定书》为 WTO 法律体系的组成部分，因此《入世议定书》第 15 条应被视为 WTO 法律体系中有关中国之特别规定，而《反倾销协定》则作为一般规范适用于 WTO 所有成员。《入世议定书》是基于中国与 WTO 成员展开多轮谈判所达成的有限期的、可加速的、可反驳的与 WTO《反倾销协定》相偏离的特殊规定。在日落条款规定的 15 年过渡期内，依据第 15 条 (a) 款的相关规定，WTO 成员可以选择对中国适用替代国方法；过渡期届满后，无论如何都要终止第 15 条 (a) 款 (ii) 项之替代国方法的适用 (Marina and Sergio, 2023)。随着日落条款的到期，这部分特殊规定的适用也应随之终止。但特别规定的到期并不影响一般规则的适用。如果日落条款到期，则中国必然获得市场经济地位并且不可对之适用替代国方法，很显然与《反倾销协定》允许特殊情形下适用替代国方法的规定不符，这样的解释是不合理的。

(一) 替代国方法与 WTO《反倾销协定》的一致性分析

替代国方法并非源自日落条款，而是源于 WTO《反倾销协定》第 2.2 条，该条对替代国方法适用的前提做出了规定：若出口国市场并非处于正常贸易过程中，其价格便无法合理反映出口产品的正常价值，故需要选择一个具有代表性的第三国价格来判定产品的正常价值 (陈国芳, 2020)。日落条款本身推定中国在 15 年之内是“可加速到期的”非市场经济国家，即一般情况下推定中国为非市场经济国家，但有两个例外：第一个是“可辩驳”之例外，即中国出口企业可自证其产品符合市场经济条件；第二个是“可加速”之例外，即 WTO 成员可依据其国内法标准提前承认中国是市场经济国家。而日落条款到期后，则应根据 WTO 的一般性规定推定中国是“可个案反驳”的市场经济国家，举证责任发生转换，即由出口商举证涉案产品是市场经济下的价格转换为由成员国举证涉案产品不是市场经济下的价格，在成员国举证成立后，仍可适用替代国方法。

因此，日落条款到期的意义在于：依据第 15 条 (a) 款推定的非市场经济所适用的“使用不依据与中国国内价格或成本进行严格比较”的方法应终止，但并不意味着依据 WTO《反倾销协定》所适用的替代国方法应终止，因为该协定允许在特殊情形下适用例外的价格比较方法，这一解释符合合理原则。结合 WTO 的相关案例，若不涉及日落条款且被认定为市场经济的国家，在某些案件中被认定存在价格扭曲，也可以适用替代国方法。如 DS529 印度尼西亚诉澳大利亚 A4 纸案^②中，虽然专家组认定澳大利亚在本案中使用了替代国方法违反了 WTO《反倾销协定》第 2.2 条，但理由是澳大利亚反倾销委员会仅通过《反倾销协定》第 2.2.2.1 条的“通常”来适用替代国方法，却未进行合理分析，无法提供正当理由，曲解了该条的本意 (汪猷义, 2022)。同时，该案中专家组认可了因政府干预导致某一行业存在原材料价格扭曲时，可以被认定为存在“特殊市场情况”，只是如果需要认定该国国内价格无法被“合理比较”时应该进行个案分析。换言之，“特殊市场情况”与“合理比较”是彼此独立却具有关联的概念，拒绝使用出口国国内价格而寻求替代价格时，需要证明该价格是“不合适”的，只要证明成立即可适用替代国方法。

(二) 政府干预与 WTO《反倾销协定》第 2.2 条的一致性

从 WTO 法的依据来看，欧盟继续沿用替代国方法的依据主要是《反倾销协定》第 2.2 条。该

^① Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Article XII.

^② Australia—Anti-dumping Measures on A4 Copy Paper from Indonesia, DS529, Report of the Panel, para. 7.54.

条在规定正常价值认定的一般规则外，还作出了如“正常贸易过程”“特殊市场状况”等例外规定，但未对其进行明确的概念解释，也没有作出相关的禁止性规定（郑江，2019）。事实上，《反倾销协定》第2.2条仅规定了如果出口国市场不存在或基于特殊市场情况太少存在该同类产品的销售而导致出口方价格不能用于比较，则WTO成员可另行构建正常价值。此处提到的特殊情形只是进一步明确了反倾销调查机关可以在一定条件下放弃使用出口国的国内市场价格，采用该产品出口至第三国的销售价格或依其成本做出的结构正常价值（constructed normal value），^①其核心仍是以产品本身为基础，可以兼采第三国售价或成本，并非直接适用第三国价格。欧盟严重扭曲规则以此条为蓝本，将政府对市场及企业经营的宏观调控判定为政府干预，认为该行为构成第2.2条所提及的特殊市场情况，并以此来排除适用中国出口商所提供的价格。从文本解读出发，《反倾销协定》第2.2条并未明确将政府干预划为特殊情形之一，而判定政府干预是否属于特殊市场情况应遵循图1的路径；故2017修正案以政府干预作为替代国方法适用的法理基础本就站不住脚。

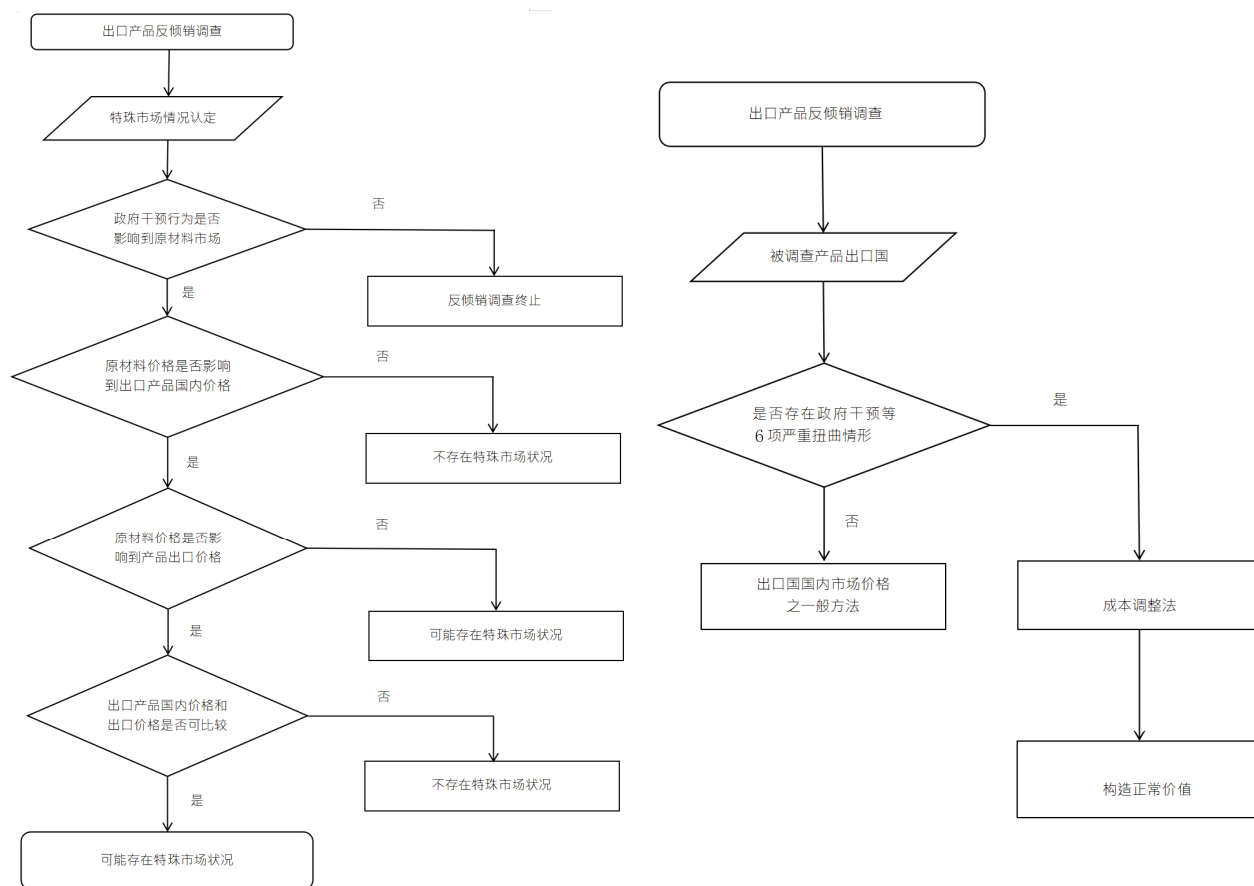


图1 欧盟严重扭曲规则与WTO《反倾销协定》之判断路径对比

资料来源：（EU）2017/2321号法案第1条和WTO《反倾销协定》第2.2条。

通过对比不难看出，欧盟在进行认定时并未遵循《反倾销协定》第2.2条的判断路径，仅凭政府对产品价格进行调控就主张市场存在严重扭曲，与WTO《反倾销协定》第2.2条规定的“特殊市场状况”相差甚远（Lesmana and Koesnaldi, 2019）。自由交易的目的是维护生产者的利润，而价格则是衡量产品竞争力的重要因素。即使在市场经济国家，政府也会出于维护市场交易环境和竞争秩

^① 结构正常价值：又称为构造正常价值或结构价格，当出口国国内市场没有足够的可比销售或无法用向第三国出口价格确定正常价值时，调查机关可按“生产成本+销售、管理与一般费用+合理利润”的方法构造一个替代的正常价值，以便与出口价格作公平比较并确定倾销幅度。

序对市场进行干预,因此政府对市场进行干预本身并不会对市场造成影响,也不会妨碍国内价格和出口价格间的比较(Zhou and Percival, 2016)。倾销是出口型企业的不正当竞争行为,其目的是快速占领海外市场,并以低于产品正常价值甚至低于成本的价格向其他国家倾销产品,其行为与政府无关,政府对市场进行适度干预反而可以更好维护健康的市场竞争环境,并不会造成扭曲的后果(周艳云, 2019)。

早在 2017 修正案提出“严重扭曲”概念之前,欧盟就曾在 DS473 阿根廷诉欧盟生物柴油案(以下简称“DS473 案”)中将政府干预导致市场严重扭曲应用于实践。^①在该案中,欧盟委员会认为阿根廷政府的出口税制对阿根廷出口商的生物柴油成本造成了影响,从而产生了严重扭曲的情形,最终以原材料成本低于合理价格为由,对来自阿根廷的生物柴油适用替代国方法。但该案中上诉机构并没有认可欧盟基于政府干预导致市场存在严重扭曲情形的理由,可见上诉机构并不支持欧盟针对政府行为直接认定严重扭曲的做法。

(三) 工资成本扭曲与 WTO《反倾销协定》第 2.2 条和第 2.2.1.1 条的一致性

2017 修正案在严重扭曲的认定标准中首次提到了“工资成本扭曲”这一具有“社会倾销”性质的概念。关于社会倾销的情形, WTO《反倾销协定》并没有作出明确规定,学界普遍认为其与劳工标准具有密切联系(Edwin, 2005)。一般来说,社会倾销被认为是发展中国家因无法对本国工人支付合理工资或保护其权益,而向工业化程度较高的发达国家出口低廉商品。在这种模式下,出口国所销售的商品价格远低于一般社会中的市场价格,间接将其社会劳工保护问题,也就是廉价劳动力的优势效应倾销到进口国,导致进口国不得不通过降薪等方式来解决经济和社会问题,最终演变为低水平竞争(周长征, 2001)。

WTO《反倾销协定》第 2.2 条规定了两种可以合理适用反倾销措施的情形,分别是“非正常贸易过程”和“存在特殊市场状况”。首先,有关“非正常贸易过程”,该概念最早出现在 DS184 日本诉美国热轧钢案中。在该案中,美国商务部对正常贸易过程作出了定义:在对象商品交易之前的一段合理时间,若销售是在国外同类产品交易的正常条件和做法下进行的,则该销售就是在正常贸易过程中作出的,反之则是在非正常贸易过程中作出。^②该定义不仅得到了日本的认可,同时也得到了上诉机构的同意。此后该定义被广泛应用于 WTO 的司法实践,一般用来指代涉案商品自身,对涉案商品背后的原材料、劳动力等生产要素是否处于“正常贸易”置之不问(左海聪, 2022)。

其次,有关“特殊市场状况”, WTO 专家组的意见更倾向于个案分析。在 DS529 案中,专家组认为,即使出口国存在特殊市场状况也不当然表明其国内市场价格无法被用于适当比较。^③对此,反倾销调查机构必须有包括市场竞争状况、成本与价格关系等在内的证据来证明该特殊状况会导致该国国内市场价格失去作用。而工资成本作为劳动力成本的重要表现形式,属于生产要素的一环,同样应归于“可能影响国内价格”的要素(赵海乐, 2020)。此外,第 2.2.1.1 条明确了与被调查产品有关的生产和销售成本需要被《反倾销协定》“合理反映”。在 DS473 案中,上诉机构认为“合理反映”是指出口商所提供的成本是否基于其生产和销售产生,并非欧盟在该案中所提出的该成本应反映未扭曲情形下的价格记录。^④工资作为生产成本之一,是劳动力所创造的价值货币表现,中国的企业工资决定机制以国有化与否为区分点,国有企业的工资决定机制正在向“按劳分配与按

① WTO, Appellate Body Report, European Union—Anti-dumping Measures on Biodiesel from Argentina, WT/DS473/AB/R, Adopted on Oct. 6, 2016.

② WTO, Appellate Body Report, United States—Anti-dumping Measures on Certain Hot-rolled Steel Products from Japan, WT/DS184/AB/R, Adopted July 24, 2001.

③ Australia—Anti-dumping Measures on A4 Copy Paper from Indonesia, DS529, Report of the Panel, para. 7.54.

④ European Union—Anti-dumping Measures on Biodiesel from Argentina DS473.

生产要素相结合”的方式过渡，非国有企业则采用劳动力供求双方协商和议价的市场工资决定机制（宋晶等，2013）。因此，工资成本是基于出口国市场机制所呈现的，且《反倾销协定》也只是规定其符合出口国的公认会计准则即可，欧盟以工资成本扭曲来认定中国市场存在严重扭曲情形，与《反倾销协定》不具备一致性，可以说欧盟援引此条为其反倾销措施辩护不具备法律基础。

（四）原材料扭曲与 WTO《反倾销协定》第 9 条的一致性

自中国加入 WTO 以来，欧盟对来自中国产品的反倾销税税率基本维持在 30% 以上，虽然 WTO《反倾销协定》对反倾销措施的实施周期有一定限制，但欧盟对中国部分出口产品仍征收了较长时间的反倾销税，且税率持续提高（刘似臣等，2024）。WTO《反倾销协定》第 9 条对反倾销税征收的规定明确了以下几点：（1）反倾销税的征收需满足征收要求；（2）征收的决定权在反倾销调查机关；（3）允许反倾销税小于倾销幅度；（4）反倾销税的金额不得超过第 2 条规定的倾销幅度。可见在征收反倾销税时，如果出现损害幅度小于倾销幅度的情况时，WTO 鼓励各成员按照更小的损害幅度向被调查企业征收反倾销税。反倾销税征收的本质是通过税收来减少或灭绝不公平的竞争行为对本国产业的伤害，若为纠正不公平性，则反倾销税的征收应将倾销幅度填满；若为消除对本国产业的损害，则应按照实际损害征收反倾销税，当两方不一致时，适用从低征税的原则，即便实际损害的结果比倾销幅度大也仍按照倾销幅度征税。换言之，在征收反倾销税时，应以倾销幅度为一般规定，以实际损害结果为例外，从而消除竞争的不公平性，鼓励各国贸易开放，实现对贸易保护的抑制。

在 2017 修正案以前，欧盟委员会征收反倾销税时会将产品的损害幅度与产品的倾销幅度进行综合对比，如果损害幅度低于倾销幅度，则按损害幅度确定反倾销税，反之则按倾销幅度确定（Harald，2005）。2017 修正案后，欧盟委员会在《欧盟贸易救济现代化修改法案》中首次提及放弃从低征税规则的使用，虽然该法案最终被欧盟理事会予以否决，但 2018 修正案中欧盟委员会仍以“原材料扭曲”为借口，排除了从低征税规则的适用，包括：（1）证明受调查产品存在“原材料扭曲”的证据必须确凿充分；（2）不论是否进行过加工，包括能源在内的任一原材料必须切实存在扭曲情形，且占比均不得少于生产成本的 17%；（3）扭曲的原材料价格应远低于同期的国际市场价格；（4）欧盟委员会的措施必须符合欧盟利益。

在 2018 修正案中，欧盟委员会认定只要出口国市场存在“原材料扭曲”，则直接排除适用从低征税，该做法明显与《反倾销协定》第 9 条“允许反倾销税小于倾销幅度”的建议相左。第 9 条的本意是 WTO 成员在征收反倾销税时，要以倾销幅度为原则适用从低征税规则，但因第 9 条属于鼓励性条款，并不具备强制约束力，因此会产生两方面的忧虑：首先，欧盟的做法不仅没有合理反映反倾销税的本质目的，而且背离了 WTO 鼓励贸易自由化的宗旨；其次，欧盟这种与以往做法相反的行为也意味着欧盟由原先所积极倡导的贸易自由开始转变为贸易保护主义。

三、欧盟反倾销严重扭曲规则之应对措施

根据欧盟严重扭曲规则，^①欧盟委员会应针对某国或某行业发布有关严重扭曲市场情况的报告并定期更新。2024 年 4 月 10 日，欧盟委员会发布了《中国经济扭曲报告 2024》（以下简称“2024 报告”），^②该报告主要对 3 个方面内容作出更新：（1）跨领域扭曲（cross-cutting

^① Regulation (EU) 2017/2321, Article 1.1(c).

^② SWD(2024) Report on Distortions in the Economy of China.

distortions），例如国家在资源配置和经济目标中的作用、计划制度的作用和国有企业的重要性；（2）生产要素扭曲（distortions in the factors of production），例如歧视性分配土地、原材料、劳动力和能源等资源；（3）特定部门扭曲（distortions in selected sectors），例如国家对一些特定工业部门优先融资。除此之外，2024 报告还增加了对可再生能源、电信设备、半导体、铁路和新能源汽车等 5 个行业的专项扭曲报告，认为中国政府通过一系列国家和地方产业政策，优先发展本土产业，对新能源行业的制造商给予各种补贴，使得原本市场占有率并不高的企业得到了快速的发展。

鉴于欧盟委员会的上述更新，中国应从两方面对欧盟严重扭曲规则作出应对：第一，充分利用现有国际贸易争端解决机制和欧盟组织运作机制来维护出口企业的合法权益；第二，采取开放的态度，对比欧盟严重扭曲规则及其 2024 报告，反思和完善中国市场经济发展中的相关产业政策。具体而言，可从企业及政府两个角度来予以落实。

（一）企业寻求司法救济的建议

企业作为市场竞争的主体和出口贸易的主要参与者，应深入了解欧盟反倾销规则的构成和变化，在遇到反倾销调查时，根据申诉程序的指引及时提供相关材料和证据。面对欧盟委员会不公的反倾销裁决时，应经由政治、外交及法律等各种途径进行维权，其中向欧盟法院（Court of Justice of the European Union）寻求司法救济是一个可行且有效的途径。欧盟法院规定：如果个人、公司或组织认为欧盟机构以某种方式侵犯了他们的权利，他们也可以利用欧盟法院对欧盟机构采取行动。实践中，中国并不乏利用欧盟司法途径寻求救济并成功推翻欧盟委员会反倾销裁决的案例。这些案例对中国企业运用欧盟司法救济途径有着极大的借鉴意义。回顾这些案例，多数案件均涉及欧盟委员会对程序规则的违反，这也从侧面印证了欧盟委员会自由裁量权过大的弊端。而从实体理由的争议点来看，欧盟委员会对中国涉案企业的指控也并未全无依据，案件暴露出中国企业存在的漏洞同样值得我们深思。从过往案例的总结来看，企业对于欧盟委员会的诉讼的关键点，应抓住以下几方面。

1. 明确政府干预的界限

由于中欧经济体制的不同，政府干预是欧盟委员会经常用作反倾销调查的依据之一，在浙江新安化工集团诉欧盟委员会草甘膦案^①中，欧盟法院判决欧盟委员会主张的政府对新安集团存在股权持有，构成政府干预，拒绝给予该企业市场经济待遇的理由不成立。欧盟法院给出的解释是：“干预（interference）”的概念是指干涉、篡改或实际污染的因素，政府干预要求政府的行为实际上影响了某一决定的实施，且该行为应是《反倾销协定》所列明的行为，不能将“控制”与“干预”混同。而严重扭曲规则的显著特征就是强化了政府干预的影响因素，因此从企业的角度来看，未来在欧盟委员会反倾销调查中提及政府干预时，应结合企业经营实际来论证政府干预对企业决策的影响，并保留相关证据向欧盟委员会申诉或向欧盟法院提起诉讼。

2. 审查替代国方法适用的合理性

虽然本文论证了欧盟委员会在反倾销调查时使用替代国方法具备合法性依据，但不论是 WTO《反倾销协定》还是 2017 修正案，均规定了适用替代国方法的前提是出口商的产品价格无法反映该产品的正常价值，故企业应对欧盟委员会采用替代国方法的理由进行确认。例如在中国橡胶工业协会及中国五矿化工进出口商会诉欧盟委员会案^②中，欧盟法院认为欧盟委员会在反倾销调查时，将抽样的出口商按照批发、零售、用户和其他类型进行分组，并对每组分别进行价格计算，造成了出

^① Case T-498/04. Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd vs. Council of the European Union.

^② Cases T30/19 and T72/19. China Rubber Industry Association (CRIA) and China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters (CCCME) vs. Council of the European Union.

口商的一般管理费用和利润叠加，导致出口商的价格无法反映产品的正常价值。

3. 重视程序的正当性

违反程序规则在涉及欧盟委员会的诉讼案件中屡见不鲜，例如顺德永建公司诉欧盟委员会熨衣板案^①中，欧盟委员会在采取临时措施时已同意给予永建公司市场经济待遇，后因永建公司的销售转移与事实不符，构成对“国际会计准则（IAS）”的违反而改变了给予永建公司市场经济待遇的立场。欧盟初审法院认为欧盟委员会两次立场的改变违反了反倾销调查的正当程序，上诉法院进一步指出该改变违反了（EU）1225/2009 号法案第 20.5 条，对中方企业的抗辩权造成了影响。类似的案例还有很多，例如在浙江华和五金公司诉欧盟委员会熨衣板案^②中，欧盟法院认为欧盟委员会给予华和公司 6 天的回应时限侵害了企业提出价格承诺的权利，构成了程序的违反；在奥康公司等皮鞋企业诉欧盟委员会案^③中，欧盟法院认为欧盟委员会在决定是否给予市场经济地位时，应以提出申请的所有企业提供的证据来进行裁定，欧盟委员会以行政负担过重为由拒绝审理未被抽样企业的申请违反了程序规定。

综合来看，企业在面对欧盟委员会的反倾销裁决时应进行严格的审查，落实其是否严格遵守欧盟反倾销基本法的规定，如调查期限是否符合程序规定、倾销是否构成实质损害等。在重视实体法的同时也不能忽视程序正当的重要性，对出口产品严格参照欧盟委员会所提供的相关标准进行自查，确保产品及企业自身符合相应的标准和规定。

（二）政府应对的建议

经济发展是一个由资源积累、产业配置到技术变迁的过程，需要一个“有为的政府”来进行协调，以确保技术创新和产业升级（林毅夫，2017）。从政府的角度来看，面对来自欧盟委员会频繁发起的反倾销调查，应从两方面为我国产品出口进行助力。

1. 利用 WTO 争端解决机制

从政府的角度来看，面对来自欧盟委员会发起的反倾销调查，中国政府可以向 WTO 争端解决机构（Dispute Settlement Body）寻求救济。该机构作为 WTO 的常设性管理争端机构，对 WTO 成员国之间的贸易纠纷具有管辖权。中国在 DS397 欧盟对华钢铁紧固件案、DS405 中欧鞋类制品案等申诉案件中均获得胜诉，为应对欧盟“双反”措施积累了宝贵经验。从欧盟的立场来看，WTO 及基于其规则的贸易秩序一直在欧盟的政策中占据核心地位（Herman，2023）。虽然 WTO 上诉机构遭遇停摆，但包括中国和欧盟在内的大部分国家均呼吁重启大法官的遴选并对其进行改革，以维护正常的国际贸易秩序。中国可利用此空窗期，对过往胜诉案件及时总结经验，以期将来利用 WTO 争端解决机制维护我国企业的合法权益。

2. 调整产业政策

欧盟作为市场经济发展的先行者，与中国处于不同的发展阶段。虽然其对华反倾销有国家利益博弈之政治动机，但其成熟的市场经济理念及相关政策对中国进行进一步市场化改革有所启示。针对欧盟委员会所提出的中国在生产要素、资源配置等方面存在的扭曲现象，建议政府可结合其 2024 年报告对中国市场经济改革中相关产业政策应完善之处予以检视。以新能源汽车为例，欧盟 2024 年报告指出，中国主流新能源汽车企业蔚来集团曾濒临破产，在与政府达成将总部搬迁至安徽省的协议后，获得了政策性银行贷款使企业重生，类似例子还有华晨集团在沈阳市政府的帮助下才避免破

① Case C-141/08.Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware Co. Ltd vs. Council of the European Union.

② Case T-274/07.Zhejiang Harmonic Hardware Products vs. Council of the European Union.

③ Case C-247/10.Zhejiang Aokang Shoes Co. Ltd vs. Council of the European Union.

产。^①欧盟认为，这些行为使得原本处于正常贸易的市场受到来自政府力量的干预而发生扭曲，企业资源的配置更多地受到政府力量的影响，抑制了市场竞争的有效性。

从产业发展的阶段来看，中国与欧盟的产品贸易结构在制造业领域已实现了由互补性向替代性的转变（Joachim, 2024），但这并不意味着中国的产业结构和产业政策不存在应完善之处。具体而言，中国产业政策的扶持重点应由制造端转向基础研究等前端产业链，完善以创新体系为核心的产业技术与创新政策，加强对中小企业技术创新和应用的扶持。产业政策的重要功能之一就是通过限制或禁止新增投资等方式淘汰落后产能或过剩产能，长期以来一直被各级政府用以弥补市场失灵、合理配置资源（谢香兵等，2024）。正如 2024 报告所提及，中国部分地方政府试图利用补贴等方式来矫正当地市场失灵的现状，但长远来看，这种补贴会使得企业对政府形成高度依赖，限制了企业的创新能力，对技术更迭起到了阻碍作用。因此，中国政府应向发达国家的“企业型政府”学习，适度减少对市场的干预，依托市场规律在核心技术领域组织创新，引导有限的资源和要素合理流动，促进技术创新和产业升级，避免盲目扶持所导致的产能过剩等市场扭曲现象出现。

四、结语

日落条款到期至今已逾 7 年，以欧盟为首的西方各国仍未终止替代国方法的使用。尽管欧盟名义上取消了 NME 规则下的非市场经济名单，但在 2017 修正案的严重扭曲规则下并未产生本质改变。严重扭曲规则所认定的政府干预、原材料扭曲和工资成本扭曲等标准，均不符合《反倾销协定》中可适用第三国的可比价格的特殊情形，因此并不具备 WTO 法的一致性，反而违反了国际条约法之承诺必须信守的神圣原则。正如本文所指出的，市场经济地位与否在国际贸易体系中并非争议的首要问题，中国是否符合相关国家的市场经济标准也并不影响欧盟对中国开展的反倾销调查。因此，虽然欧盟对日落条款到期所做的回应在一定程度上体现了其履行《入世议定书》义务的意愿，但新旧规则下的适用结果几乎一致，且均没有国际法依据，这种避重就轻的做法实际上是继续实施歧视性的苛刻做法，将反倾销的贸易救济措施作为其贸易保护的手段和工具，不仅违背了《入世议定书》第 15 条，也与 WTO 的宗旨和《反倾销协定》相违背。

总而言之，欧盟在日落条款到期后出台的严重扭曲规则并没有在本质上改变替代国方法的适用，并且还变相地提高了征税标准，对中国出口之影响效果甚至超过日落条款到期前。针对严重扭曲规则及其产生的影响，中国政府要进一步完善中国市场经济体制，对环境保护、劳工标准等领域进一步完善法律规制，最大程度地利用 WTO 争端解决机制维护中国相关产业利益。企业作为市场竞争主体，也要对来自欧盟等反倾销调查作出积极回应，通过向欧盟法院寻求司法救济等方式对欧盟委员会作出的违法裁定提起诉讼。

参考文献：

- [1] 陈国芳. 反倾销“替代国”方法的适用条件及滥用情况下中国的应对策略 [J]. 对外经贸实务, 2020(8).
- [2] 刘似臣, 么晓彤, 吕佳蓉. 欧盟对中国反倾销的贸易限制效应研究——基于 2010~2022 年月度贸易数据 [J]. 统计研究, 2024(4).
- [3] 陆炫烨. 欧盟跨境补贴规制的发展趋势与中国因应 [J]. 争议解决, 2023(9).
- [4] 林毅夫. 产业政策与我国经济的发展：新结构经济学的视角 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 2017(2).
- [5] 宋晶, 孟德芳. 企业工资决定：因素、机制及完善对策研究 [J]. 财经问题研究, 2013(5).

^① SWD(2024) Report on Distortions in the Economy of China. 22.4.4. Underenforcement of Bankruptcy Laws.

- [6] 汪猷义. 欧盟“严重扭曲”算法的 WTO 合规性研究[J]. 中南法律评论, 2022(0).
- [7] 谢香兵, 李沈. 产业政策限制、“一带一路”倡议与企业对外投资意愿: 促进还是抑制?[J]. 现代财经, 2024(11).
- [8] 郑江. 《中国入世议定书》第 15 条中反倾销特殊规则的本质探究——以“替代国”方法的适用条件为视角[J]. 国际贸易, 2019(8).
- [9] 赵海乐. 欧盟单边主义的新动向: 反倾销规则中的“社会倾销”条款分析[J]. 欧洲研究, 2020(3).
- [10] 周长征. WTO 的“社会条款”之争与中国的劳动标准[J]. 法商研究, 2001(3).
- [11] 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(5).
- [12] 左海聪. 实力变迁、法律传统与美欧印中贸易政策的演进[J]. 政法论丛, 2022(1).
- [13] Abhishek, R. Renascence of the Red Dragon: A Critique on the EU and US Response to China's Transition to a Market Economy under the WTO[J]. Trade, Law and Development, 2018(10).
- [14] Du, M. From “Non-market Economy” to “Significant Market Distortions”: Rethinking the EU Anti-dumping Regulation and China's State Interventionism[J]. Yearbook of European Law, 2022(1).
- [15] Lang, A. Heterodox Markets and “Market Distortions” in the Global Rebite[J]. Journal of International Economic Law, 2019(4).
- [16] Lesmana, Y., Wira, J., Koesnadi. Particular Market Situation: A Newly Arising Problem or a EU Anti-dumping Investigation[J]. Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy, 2019(8).
- [17] Ren, Z. The Possibility of a Free Trade Area Between China and the EU[J]. International Journal of Frontiers in Sociology, 2023(5).
- [18] Schild, J. Germany Taking Centre Stage? Explaining Policy Change in the EU's Trade and Investment Policies[J]. Jean Monnet Working Papers Trier University, 2024(1).
- [19] Stéphanie, N., Zhou, W. EU's New Anti-dumping Methodology and the End of the Non-market Economy Dispute[J]. Global Trade and Customs Journal, 2019(9).
- [20] Suse, A. Old Wine in a New Bottle: The EU's Response to the Expiry of Section 15(a)(ii) of China's WTO Protocol of Accession[J]. Journal of International Economic Law, 2017(4).
- [21] Takitani, M. Is China a Market Economy? An Assessment Based on the Brazilian Anti-dumping Experience[D]. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2020.
- [22] Vermulst, E., Sud, J. Modernization of the EU's Trade Defence Instruments and the Law of Unintended Consequences[J]. Global Trade and Customs Journal, 2013(8).
- [23] Vermulst, E. The WTO Anti-dumping Agreement: A Commentary[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- [24] Voogsgeerd, H. “System Friction” in China EU Economic Relations and P.R.C Reaction of the EU[J]. Asia Europe Journal, 2023(2).
- [25] Wenig, H. The European Community's Antidumping System: Salient Features[J]. Journal of World Trade, 2005(4).
- [26] Yuan, Z., Watson, D., Zhu, X. China-EU Trade Relations: The Impact of European Anti-dumping Investigations on Chinese Enterprises[J]. International Journal of Business, 2024(5).
- [27] Zhou, W., Percival, A. Debunking the Myth of “Particular Market Situation” in WTO Anti-dumping Law[J]. Journal of International Economic Law, 2016(4).
- [28] Zou, L. The European Union's Economic and Trade Legislation: New Developments and Implications for China[J]. China International Studies, 2023(3).

Research on the Consistency of the EU's Significant Market Distortion Rules with WTO Law

WANG Chuanhui JIA Yibo

Abstract: This paper focuses on the controversial issue of whether the market distortion rules issued by the EU after the sunset clause expired are consistent with WTO law. Based on the comparison between the EU's significant distortion rules and the non-market economy rules in the sunset clause period, this paper analyzes the consistency of the EU's significant market distortion rules with WTO law according to the interpretation principles and methods of international treaty law. This paper holds that after sunset clause expired China does not necessarily obtain market economy status without exception, but should be proved by the anti-dumping investigation agency on the basis of case analysis. The surrogate country approach may still apply if the price involved in the case proves to be a non-market price. However, government intervention, wage cost distortion and raw material distortion under the rule violate the general provisions of the WTO anti-dumping agreement. Under the rules, companies can seek redress through EU legal channels, and the government should review and adjust industrial policy.

Keywords: sunset clause; significant market distortion of rules; non-market economy; surrogate country approach; anti-dumping agreement

(责任编辑: 金孝柏)