

国际贸易法律热点问题

中国商务部就重要反倾销反补贴调查法规修订发布征求意见稿

2017年4月14日，商务部就三个重要国际贸易救济法规的修订发布了征求意见稿。这三个法规分别是《倾销及倾销幅度期间复审¹规则》、《反倾销问卷调查规则》、《反倾销反补贴调查听证会规则》。这次修订是对这三个法规原2002年版的重大修订²，也是中国国际贸易救济法规的一次重大变化。

此次修订是对以往反倾销反补贴调查实践的总结，更重要的是在个别制度上带来了重要突破。制度突破主要体现在期间复审规则和听证会规则上，尤其是期间复审规则。此次修订预期将会对利益相关方应对反倾销调查带来重大影响。下面我们将简要介绍这三个法规的修订情况以及对国际贸易救济调查实践的影响。

一、《倾销及倾销幅度期间复审规则》的重要修订及影响

1、倾销及倾销幅度期间复审制度的介绍

在调查发现出口生产商确实存在倾销行为、中国国内产业的确遭受了损害、并且这二者之间成立因果关系的情况下，一个反倾销调查通常以发布征

收反倾销税的最终裁决结束。反倾销税的征收期限不超过5年，除非5年后发起的日落调查发现终止征收反倾销税有可能导致倾销和损害的继续或者再度发生³。

在这5年之内，原申请人、国内产业、涉案国（地区）的出口商、生产商、中国国内进口商如果认为与出口国（地区）内销售价格有关的正常价值、出口价格发生了变化，并且有必要重新审查原反倾销措施的幅度的话，可以向调查机关提出期间复审申请。《倾销及倾销幅度期间复审规则》对如何进行复审从各个方面做了具体规定。

2、《倾销及倾销幅度期间复审规则》的重要修订及影响

《倾销及倾销幅度期间复审规则》的重要修订包括三个方面，即：原审调查申请人代表性要求、期间复审申请立案标准、零税率出口（生产）商期间复审规则，这三个方面将给反倾销期间复审调查实践带来重大影响。

(1) 原申请人申请期间复审无需重新提交有关其代表性的相关证据

《中华人民共和国反倾销条例》规定，反倾销

¹ 本法规所规定的复审在原规则中叫“期中复审”，现在被称为“期间复审”。我们认为这仅仅是措辞的变化。

² 2015年8月25日，商务部曾经就这三个法规的修订发布过征求意见稿。但是在征求意见完成之后，商务部并没有发布修订后的正式版本。我们理解这次修订并没有实际完成。因此，虽然2017年4月14日的征求意见稿与2015年征求意见稿相比内容又一次发生了变化，但仍被视为对原2002年版的修订。

³ 在这种情况下，反倾销税的征收期限一般讲再延长5年。

调查申请要具有产业代表性方可启动。是否具有产业代表性的判断标准是：在表示支持申请或者反对申请的国内产业中，支持者的产量占支持者和反对者的总产量的 50% 以上的，应当认定申请是由国内产业或者代表国内产业提出，可以启动反倾销调查；但是，表示支持申请的国内生产者的产量不足国内同类产品总产量的 25% 的，不得启动反倾销调查。

如果原审申请人在反倾销税执行之后生产经营状况恶化，导致其产量无法达到上述要求，其能说服的支持者产量也无法达到上述要求，那么还能申请对外国生产进口商立案复审调查吗？

按照 2002 版期间复审规则，该申请人将无法提请立案期间复审调查，因为对原申请人有着明确的代表性要求。但是，2017 版征求意见稿则明确规定申请人无须重新提供有关产业代表性的证据，也就是说，按照新规则，原申请人有资格提请立案期间复审。这一要求实际上是降低了原申请人申请立案期间复审的难度。

(2) 期间复审的立案标准发生重大变化

如上所述，申请期间复审的事实基础是正常价值、出口价格发生了变化，有必要重新审查原反倾销措施的幅度。这一事实具体到《倾销及倾销幅度期间复审规则》中，就是期间复审的立案标准，或者说是申请人立案申请中所应提交的证据材料。

在 2017 版征求意见稿中，无论是国内产业申请期间复审调查还是外国出口（生产）商申请期间复审，所要提交的核心证据材料除了原来的“与原反倾销措施水平相比，正常价值、出口价格及倾销幅度的变化情况”外，还增加了一项，即：正常价值、出口价格及倾销幅度发生重大变化将会持续的原因。

这意味着，国内产业或者外国出口（生产）商提交申请材料时，不但要证明过去的 12 个月内，其倾销幅度与原裁决相比发生重大变化，还要分析这种变化发生的原因，进而证明这种重大变化未来将会持续，而不是只是过去 12 个月才会发生的事情。

我们认为，此修订加大了各方申请立案期间复审的难度。首先，这个要求增加了申请期间复审的立案标准，对复审申请来说多出了一部分内容。其次，该标准意味着，如果申请人不能够调查相关市场情况，不能说明发生这种变化的原因；或者虽然调查清楚了相关事实，但是未能说明所发生的变化将会持续，那么就达不到期间复审的立案标准，就无法申请发起期间复审调查，哪怕经过测算正常价值、出口价格的确发生了重大变化，倾销幅度的确有实质性降低或者增高。

我们进一步认为，此修订加大了立案阶段调查机关自由裁量的空间。某个情况发生变化的原因是一个事实问题，但是在这个原因的基础上去判断该变化将会持续，对于本规则来说是一个法律问题。如果某个变化发生的原因只有一个，而导致该变化发生的唯一原因未来会持续出现的话，那么一般可以推理出未来这个变化将会持续。而在市场经济现象中，常态却是多因一果。如果导致某个变化发生的原因有多个，并且这多个原因具有反向不同、大小不同的作用，且各原因未来是否会持续出现可能性大小不一的情况下，如何判断该变化未来是否会继续？我们理解调查机关有权利根据证据进行自由裁量。调查机关将在多大程度上去使用此项自由裁量权来否决期中复审立案申请，有待草案通过后的具体案例实践进一步观察。

(3) 原审零税率出口（生产）商期间复审规则发生重大变化

如果某外国出口（生产）商在原审调查中获得零税率的胜诉，其被调查产品继续在中国市场以免于缴纳反倾销税的方式销售，那么其竞争对手中国国内产业或者原申请人有可能在达到法定立案条件的情况下对其提请立案期间复审调查，以继续谋求对其征收反倾销税。

对此情形，原 2002 版期间复审规则规定：“对于原反倾销调查确定其倾销幅度为零或可以忽略不计的出口商、生产商，仍应进行复审调查”。也就是说，按照原规则一旦期间复审被立案，调查机关将要求该获得零税率的外国出口（生产）企业配合提交反倾销问卷的答卷，据以重新计算该企业的正常价值、出口价格和倾销幅度。此调查中将不涉及对国内产业损害的调查。

而征求意见稿规定：“原反倾销调查确定倾销幅度为零或微量的，如果国内产业有证据证明倾销重新发生的，可以提出新的调查申请，并提供相关证据。调查机关可以对其倾销幅度进行审查，同时进行损害评估。

原审原反倾销调查确定倾销幅度为零或微量的，调查机关不对其进行复审调查，但可以对其发起新的反倾销调查。经复审调查确定倾销幅度为零

或微量的，仍应可以进行复审调查。”

这首先意味着对国内产业来说在提交申请时，将适用原审调查的申请规则而不是期间复审申请规则。国内产业的申请材料除了有关倾销和倾销幅度的相关证据外，还应包括对国内产业造成了损害方面的证据。

其次对于调查机构来说，其调查也将按照原审调查的规则进行。比如调查将在 15 个月而不是 12 个月内完成，调查裁决将分初裁和终裁两个步骤而不是直接发布终裁，调查内容也将同时覆盖倾销和损害两个方面而不是只涉及倾销，等等。

第三，对于该获得零税率的外国出口（生产）商来说，则意味着其生产经营活动将在更长的时间受反倾销调查的影响。

按照新修订的规则，调查机关不对这些外国企业进行期间复审调查，但是可以对其发起新的调查。如果新的调查有效发起，相关外国出口（生产）商的零税率自该新调查终裁时失效，而此新调查的终裁税率，将自终裁发布之日起重新起算 5 年的有效期限。新规则将导致零税率外国出口（生产）企业将在更长的时间内受反倾销调查的影响。下面以具体案例来说明这种影响。

案件进程	原期间复审规则下案件时间表	新期间复审规则下案件时间表
原审调查立案	2015 年 1 月 1 日	2015 年 1 月 1 日
原审调查终裁（某企业最终反倾销税税率为零）	2016 年 3 月 31 日	2016 年 3 月 31 日
原规则：申请人对零税率企业提起期中复审调查立案	2017 年 5 月 1 日	-----
新规则：申请人对零税率企业提起期中复审调查立案	-----	2017 年 5 月 1 日

原规则：期中复审终裁（该企业税率终裁税率为 10%）	2018 年 4 月 30 日	
新规则：新调查终裁（该企业税率终裁税率为 10%）		2018 年 7 月 30 日
原规则：国内产业未提出期中复审申请，原反倾销税到期	2021 年 3 月 30 日	
新规则：国内产业未提出期中复审申请，原反倾销税到期		2023 年 7 月 30 日

（4）各方对应否立案进行复审发表意见的期限被缩短

2017 版期间复审规则各方对应否立案进行复审发表意见的期限，从 21 天的期限被缩短为 10 天。具体情况分别是：1）在外国出口商、生产商提出复审申请的情况下，原反倾销调查申请人对应否立案进行复审发表意见的期限，从收到商务部通知之日起 21 日缩短为 10 天；2）在国内产业提出复审申请的情况下，外国出口商和生产商对应否立案进行复审发表意见的期限，从将有关复审申请公开版本提交外国（或地区）政府之日起 21 天缩短为 10 天；3）在国内进口商申请期间复审的情况下，原反倾销调查申请人对应否立案发表意见的期限也从 21 天缩短为 10 天。我们认为，上述修订显示了调查机关加快正式立案节奏的决心。

二、《反倾销反补贴调查听证会规则》的重要修订及影响

贸易救济调查领域的听证会规则修订所带来的最大变化是法律形式上的变化，即从三个法规合并成一个法规。原来的三个法规是《反倾销调查听证会暂行规则》、《反补贴调查听证会暂行规则》和《产业损害调查听证规则》，其内容均为《反倾销

反补贴调查听证会规则（征求意见稿）》所覆盖。2014 年 4 月以前，反倾销反补贴调查由商务部原公平贸易局与原产业损害调查局负责实施。2014 年 4 月，商务部合并了这两个机构，新组建贸易救济调查局。所以我们理解听证会规则法律形式上的变化，在一定程度上体现了此次调查机关机构设置的变化。听证会规则内容方面的变化主要包括以下几个方面。

1、提交听证会申请的时间要求

原听证会规则中并没有对提交听证会申请的时间有要求，征求意见稿完善了这方面的规定。对于要求在初裁前举行听证会的，应该在立案之日起 4 个月内提出申请；要求在初裁之后举行听证会的，应该在初步裁决公告之日起 30 天内提出申请。

2、调查机关决定不举行听证会的法定理由及后续处理

原听证会规则没有规定调查机关在何种情况下可以拒绝利害关系方的申请决定不举行听证会，征求意见稿对此进行了完善。具体来说，法定拒绝理由包括三个方面。第一，申请书不符合要求；第二，调查机关认为没有必要；第三，举行听证会会严重阻碍调查程序的进行。

从以上修订可以看出，即便利害关系方有正当理由认为应当举行听证会，只要调查机关认为没有必要，仍可以拒绝听证会申请。但是在这种情况下，征求意见稿补充规定，调查机关应当以其它方式为该利害关系方提供口头表达意见的机会。我们理解这种补充规定从程序方面保障了申请人申请听证的权利。

3、进一步明确了各方与听证会相关的权利和义务

征求意见稿还从下列方面补充规定了各方与听证会相关的权利和义务。首先，利害关系方均有权报名参加听证会，但是，任何一方无必须出席听证会的义务；未出席听证会，不损害该利害关系方通过其他方式向调查机关表达意见并陈述理由的正当权利。

其次，补充规定了听证会举行过程中的纪律。比如对违反听证会纪律的，听证会主持人有权提出警告、制止，必要时可责令退场。而对于超出听证事项范围的，听证会主持人有权制止陈述。

最后，取消了原规则中有关取消、延期听证会的内容。也就是说，按照新规则，听证会一旦决定召开，便不会被取消或者延期。

三、《反倾销问卷调查规则》的主要修订及影响

征求意见稿中《反倾销问卷调查规则》的绝大多数修订体现了调查机构目前在反倾销调查实践中已采用的一些要求和习惯做法，这些要求和习惯做法一般均体现在发放给各利益相关方的调查问卷的说明部分。因此，这些修订不会给目前的反倾销问卷调查实践带来重大变化。会对答卷主体有重大影响的修订包括下列三个方面。

第一，征求意见稿明确补充规定，利害关系方未报名登记但按期提交答卷的，调查机关可以不对其答卷进行单独审查。

第二，对于非保密概要未在规定期限内补充和修改，或者补充和修改后仍不符合要求的，原规定是调查机关可对该材料不予考虑，而征求意见稿将法律后果更明确地规定为“调查机关可以对要求保密处理的信息不予考虑”，但是“调查机关能够从适当来源证明该信息是正确的”除外。也就是说，征求意见稿在这个问题上没有采用一刀切的做法，而是赋予了调查机关一定的自由裁量权。

第三，关于利害关系方提交书面答卷的方式，原规则规定是公开版和保密版正本各一份，副本各四份，征求意见稿则规定是正本各一份，副本各两份。

周智勇 顾问 电话：86-10 8519 1296 邮箱地址：zhouyong@junhe.com
牛晓蓉 律师 电话：86-10 8519 7617 邮箱地址：niuxr@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

