

“走出去”企业贸易摩擦应对指南

在中国企业不断“走出去”进行海外投资，建立国外生产基地和全球供应链的过程中，不可避免的会面临贸易摩擦风险。

“走出去”企业一方面要做好前期调研、生产和供应链的设计和风险管理以及贸易预警工作，前置性地解决未来可能会遇到的问题，保证生产和供应链的有序、合理的布局，另一方面，也需要把贸易合规考虑在海外投资风险之内，在投资前做好贸易措施方面的尽职调查，注意在生产规划和供应链体系建立上的风险控制，实际投入运营后做到合规管理以及风险预警评估，预防潜在的违规风险。

为了更好的服务中国企业，特别是已经“走出去”的企业或酝酿“走出去”的企业，中国轻工工艺品进出口商会组织法律专家，编写了此本《“走出去”企业贸易摩擦应对指南（欧盟篇及美国编）》，旨在为已经或正在考虑海外投资的企业提供贸易救济的相关风险提示、应诉指引和决策参考，使企业能较快捷的了解相关知识、利弊提示和获得帮助途径的有效信息，从而结合自身情况做出决策，提前规避风险。

本指南为公益性读物，不构成专门性的法律咨询意见，不承担法律后果。如需专业性法律服务，请联系相关律师事务所或咨询公司。内容不当之处，欢迎提出意见建议。我们也将适

时更新本《指南》，为广大出口企业和关心支持有关工作的各方人士提供更好地服务。

指南（欧盟篇）

随着中国入世十五年过渡期的届满，欧盟在 2017 年修改了其反倾销基本条例，引入针对存在“严重扭曲”的经济体（目前主要指中国和俄罗斯）的倾销计算新方法，具体而言，根据欧盟反倾销新法规，在存在市场“严重扭曲”情况下，欧盟可以根据未扭曲的生产和销售成本来确定正常价值，或由基准价格（例如国际价格或另一个代表国家的成本）来确定正常价值。新法实施后的数个对华反倾销调查中，欧委会以中国存在“严重市场扭曲”为由，将不以应诉企业的国内价格或成本为基础构建正常价值，而选取与中国经济发展水平相似的国家作为具有代表性的第三国，用其相关生产要素的价格与中国应诉企业生产耗用量结合，来构建正常价值。目前，上述计算方法对不位于俄罗斯的境外中资企业均不适用，相关企业被调查程序适用欧盟反倾销调查的一般方法。

因此，当境外中资企业在遭遇欧盟贸易救济调查风险之时，具体的调查规则和注意事项可以参照中国轻工工艺品进出口商会组织编撰的本指南的姊妹篇《欧盟贸易救济调查应诉指南》。重复内容，本指南不再赘述。

一、海外中资企业可能成为欧盟贸易救济调查针对对象

（一）布局“一带一路”沿线的中资企业可能面临欧盟贸易救济调查危险

在众多 WTO 成员中，欧盟是贸易救济措施的重要使用者。截止目前为止，自实施 WTO 以来，欧盟在实施反倾销措施方面在 WTO 成员国中排名第三，反补贴措施中排名第二。从地理分布角度，欧盟在近五年对外反倾销反补贴立案 66 起，除了对中国立案 25 起之外，对“一带一路”沿线国家立案量为 36 起，占 54.5%。鉴于中国“走出去”企业中，在“一带一路”沿线布局情况非常普遍，这些“走出去”的境外中资企业中的佼佼者，在当地站稳脚跟之后，如大举进军欧盟市场，将面临欧盟贸易救济调查的现实危险。

表一、2015-2019 年欧盟对外反倾销反补贴立案被调查国家/地区

原产国/地区	2015	2016	2017	2018	2019	汇总	是否一带一路 沿线国家/地区
阿根廷	-	-	-	1	-	1	否
中国	6	6	5	1	7	25	
埃及	-	-	1	-	4	5	是
印度尼西亚	-	-	-	1	2	3	是
巴林	-	-	-	-	1	1	是
韩国	-	2	-	-	1	3	否
中国台湾	1	-	-	-	1	2	否
白俄罗斯	-	1	-	-	-	1	是
波黑	-	-	1	-	-	1	是
巴西	1	1	1	-	-	3	否
格鲁吉亚	1	-	-	-	-	1	是
印度	2	1	-	-	-	3	否
伊朗	-	1	-	-	-	1	是
马来西亚	-	-	-	1	-	1	是
墨西哥	1	-	-	-	-	1	否
北马其顿	-	-	-	1	-	1	是
俄罗斯联邦	1	1	1	2	-	5	是
塞尔维亚	-	1	-	-	-	1	是
特立尼达和多巴	-	-	-	1	-	1	否
土耳其	1	-	1	1	-	3	是
乌克兰	-	1	1	-	-	2	是
美国	-	-	-	1	-	1	否
汇总	14	15	11	10	16	66	

（二）境外中资企业已被纳入欧盟反倾销、反补贴调查覆盖范围

欧盟新修订反倾销、反补贴法规后，经过一年的磨合，在2019年开始火力全开。2019年，欧盟对外发起了16起反倾销或反补贴新立案调查，涉及6个国家或地区的7种产品。除了其中针对中国大陆7起，中国台湾1起，韩国1起之外，其余7起案件，都涉及“走出去”海外中资企业。换言之，随着越来越多的境外中资企业在当地取得成功，境外中资企业也成为欧盟反倾销、反补贴调查的关注对象。

表二、2019年欧盟对全球倾销和补贴调查新立案调查统计

涉案成员方	涉案产品	数量*	终裁税率	备注
中国	钢轮	1	抽样企业一 50.3%；应诉未被抽样企业 50.3%；全国统一税 66.4%	反倾销
中国	玻 纤 织 物	2	抽样企业一 54.6%（反倾销 37.6%，反补贴 17%）；抽样企业二 99.7%（反倾销 69%，反补贴 30.7%）； 反倾销反补贴都应诉但未被抽样企业；62.4%（反倾销 37.6%，反补贴 24.8%）； 反补贴未应诉反倾销应诉未被抽样企业；68.3%（反倾销 37.6%，反补贴 30.7%）； 全国统一税 99.7%（反倾销 69%，反补贴 30.7%）；	双反
中国	聚 乙 烯 醇 (PVA)	1	抽样企业一 17.3%；抽样企业二 55.7%；抽样企业三：72.9%；应诉未被抽样企业 57.9%；全国统一税 72.9%	反倾销
中国	不 锈 钢 热 卷	2	抽样企业一 9.2%；抽样企业二 14.6%；抽样企业三：19%；应诉未被抽样企业 17.5%；全国统一税 19%	双反，反补贴无税结案
中国	订书针	1	撤案，未采取措施	反倾销

印尼	不 锈 钢 热 卷	2	抽样企业一 17.3%；抽样企业二 17.3%；全 国统一税 17.3%	双反，反补贴撤案， 针对印尼中资企业
中国 台湾	不 锈 钢 热 卷	1	抽样企业一 4.1%；抽样企业二 7.5%；统一 税 7.5%	反倾销
韩国	热敏纸	1	唯一应诉企业 15.8%；全国统一税 15.8%	反倾销
巴林	玻纤	1	撤案，未采取措施	反倾销，针对巴林中 资企业
埃及	玻 纤 织 物	2	唯一应诉企业 30.9%（反倾销 20%，反补贴 10.9%）； 全国统一税 30.9%（反倾销 20%，反补贴	双反，针对埃及中资 企业
埃及	玻纤	2	唯一应诉企业 13.1%；全国统一税 13.1%	双反，反倾销撤案， 针对埃及中资企业
汇总		16		

*** 根据国际惯例，相同产品不同的被调查国分开统计；相同产品相同的被调查国，反倾销**

二、中国玻纤产业与欧盟贸易救济调查的十年抗争

（一）概述

2019 年欧盟对境外中资企业总共 7 起贸易救济调查中，有 5 起调查是专门针对布局海外的中国玻璃纤维龙头企业。事实上，从 2009 年开始，当中国玻纤的领军企业巨石集团第一次超过欧洲同行，跻身于世界玻纤产业产能产量排名第一的时刻，欧洲玻纤同行就开始借助欧盟贸易救济手段影响中国玻纤产业发展。经过 5 年与欧盟委员会的周旋，中国玻纤行业领军企业纷纷主动转移阵地，设置海外生产基地，绕开欧盟的高额反倾销反补贴措施。然而，欧盟的贸易救济调查如影随形，境外中资玻纤企业在 2019 年再次遭遇了欧盟新一轮贸易救济调查。在欧盟贸易救济领域，中国玻璃纤维产业面临的情况，正是中国

制造业成长和壮大过程中面临贸易摩擦影响的一个缩影。相关企业“走出去”后所再次遭遇的欧盟贸易救济调查及应对经验，对其他领域的中国企业有很强的示范作用。

（二）直面欧盟贸易救济调查的“上半场”

2009 年，经过近 20 年的发展和积累，中国的玻璃纤维产业的龙头企业巨石集团的玻纤产能和产量达到世界第一。欧盟一直是中国玻纤企业最重要的出口市场，2008 年欧盟从中国进口了 1.23 亿欧元的玻璃纤维。2009 年 11 月，欧洲玻纤生产企业联合起来向欧盟委员会递交反倾销调查申诉状，要求对中国进口玻纤产品征收重税。经过中国企业的艰苦应诉，将终裁税率控制在 7.3%~13.8%的水平，基本以较小的代价保住了欧盟市场。然而，四年后，欧洲玻纤生产商卷土重来，在 2013 年对中国玻璃纤维再次提起临时复审和反补贴复审申请。经调查，欧委会又额外对中国玻纤企业加征了 4.9%~10.3%的反补贴税，合并征收 4.9%~30.2%的双反税率。此后，印度和土耳其也相继加入对中国玻纤产品征收反倾销税的队伍中来。

表三、中国玻纤产业“走出去”之前遭遇的贸易救济调查

发起国	贸易救济案件类型	被调查产品	立案时间	双反税率
欧盟	反倾销	玻璃纤维	2009	7.3%~13.8%
欧盟	期中复审和反补贴调查	玻璃纤维	2013	4.9%~30.2%
欧盟	反倾销日落复审	玻璃纤维	2016	维持征税 5 年
欧盟	反倾销	玻璃纤维织	2011	撤诉
印度	反倾销	玻璃纤维	2010	18.67%
印度	反倾销日落复审	玻璃纤维	2015	24.59%
土耳其	反倾销	玻璃纤维	2010	23.75%
土耳其	反倾销期中复审	玻璃纤维	2010	35.75%
土耳其	反倾销日落复审	玻璃纤维	2015	维持征税 5 年

（三）被欧盟贸易救济调查催生出的海外玻纤生产基地。

随着海外竞争对手频繁提出对中国玻纤产品贸易救济调查申请，中国玻纤行业的多家领军企业见招拆招，努力通过法律手段坚决维护出口市场的同时，也加快了“走出去”的步伐，行业领军企业纷纷在海外设厂。

以中国巨石为例，2011年前后，巨石管理层确定投资埃及。从市场布局来看，中东、欧洲、东南亚、印度及北非地区是最为重要的海外市场，工厂紧邻苏伊士运河，在地域上与欧洲隔海相望，拥有多个港口，是亚洲、非洲和欧洲的交通枢纽，地域优势显著，可保证公司生产的产品辐射到整个欧洲、印度及中东地区，极大的降低运输成本；从资源供给来看，玻璃纤维产业属于高能耗产业，天然气、氧气、电等燃料成本占了产品制造成本的 35%左右。生产玻璃纤维所需的矿物微粉如叶腊石、高岭土、石英砂、石灰石等需求量较大。原材料及燃料的供应需要具有稳定性、持续性的特征。埃及是世界第七大天然气出口国，且有丰富的矿产资源，加之本土劳动力资源的优势，项目选址在埃及可以充分利用其资源优势，节约生产成本；同时，巨石埃及公司选址的苏伊士湾西北经济区为埃及政府重视的经济特区，所制定的《经济特区法》为出口型工业企业提供了优惠的政策待遇。经济区地处亚非欧三大洲连接处，可以利用埃及与多个国家签订的优惠贸易安排进行出口。此外，埃

及近年来与中国保持良好的外交关系，目前埃及国内政治、经济及法律环境日渐趋于稳定，降低了项目实施的政治风险。最为关键和现实的优势是贸易环境：所有埃及工业品进入欧盟、土耳其和印度均无反倾销及反补贴税，有利于产品出口。

从2012年起，巨石开始在埃及建立海外生产基地，在5年多时间里完成了一期8万吨、二期8万吨和三期4万吨的点火投产。此外，中国玻纤行业的另一领军企业重庆国际复合材料股份有限公司（CPIC）于2010年7月与巴林工业与商业部签署了土地初步协议，并在2017年建成年产7万吨的玻纤生产线，继续朝着年产12.5万吨的目标迈进。

中资企业落户埃及和巴林后，在当地产生了好的经济和社会效应。最为重要的是，在埃及和巴林的中资企业，不但成功绕开了先前欧盟、印度和土耳其对中国大陆玻纤的贸易救济措施限制，还进一步打开了海外市场。以欧盟市场为例，在2008年，欧盟从中国大陆进口了9.37万吨玻璃纤维。到了2019年，欧盟从中国进口玻璃纤维数量下降到4.9万吨，但欧盟从埃及进口玻璃纤维增长到14.42万吨，从巴林进口玻璃纤维超过2.3万吨。

（四）欧盟贸易救济调查的“下半场”

境外中资企业有着中国国内数十年的人才、资金和技术积累，结合第三国的成本和地缘优势，在欧美等海外市场竞争力

越来越强。担心市场份额日益萎缩的土耳其、欧盟国内玻纤产业相继对境外中资玻纤企业又提起新的贸易救济调查申请。

2017 年 5 月 14 日，土耳其经济部宣布对埃及的玻纤产品发起反倾销调查。2018 年 9 月 26 日，经过一年半的艰苦应诉，土耳其经济部发布公告，因埃及中资企业倾销幅度为零且倾销和损害不存在因果关系，宣布终止对原产于埃及的玻璃纤维产品的反倾销调查。

欧盟在 2019 年连续对原产于埃及和中国的玻纤织物发起反倾销反补贴调查，对原产于埃及和巴林的玻璃纤维发起反倾销调查，同时对原产于埃及的玻璃纤维发起反补贴调查。在此情况下，在 2019 年，占据中国玻纤产业龙头地位的企业中国玻纤龙头企业不得不面临同时应对境内境外 6 起欧盟贸易救济调查的不利局面。

表四、境内中资玻纤企业及境外中资玻纤企业被欧盟征收反倾销、反补贴税情况					
被调查产品	涉案国	应诉企业	反倾销	反补贴	备注
玻璃纤维	中国	中国企业	抽样企业 A: 0%; 抽样企业 B: 14.5%; 抽样企业 C: 19.9%; 应诉但未被抽样企业: 15.9%; 未应诉企业: 19.9%	抽样企业 A: 4.9%; 抽样企业 B: 10.3%; 抽样企业 C: 9.7%; 应诉但未被抽样企业: 10.2%; 未应诉企业: 10.3%	反倾销税从 2010 年开始征税，目前已经历两次日落复审；反补贴税从 2014 年开始征税，目前已经历一次日落复审

	埃及	埃及中资企业	0%	13.1%	该企业为上述抽样企业B在埃及的子公司。反倾销无税结案，反补贴于2020年开始征税
	巴林	巴林中资企业	0%	N/A	该企业为上述抽样企业C在埃及的子公司。反倾销无税结案。
玻 纤 织 物	中国	中国企业	抽样企业 B：54.6%（反倾销37.6%，反补贴17%）； 抽样企业 C：99.7%（反倾销69%，反补贴30.7%）； 反倾销反补贴都应诉但未被抽样企业；62.4%（反倾销37.6%，反补贴24.8%）； 反补贴未应诉反倾销应诉未被抽样企业；68.3%（反倾销37.6%，反补贴30.7%）； 全国统一税99.7%（反倾销69%，反补贴30.7%）；		
	埃及	埃及中资企业	20%	10.9%	该企业为上述抽样企业B在埃及的子公司。双反税于2020年开始征税

三、境外中资企业如何应对欧盟贸易救济调查

活跃于海外市场的中资企业应自觉维护目标市场的公平竞争秩序，不应介入损害性倾销。但随着境外中资企业的发展壮大、获得越来越大的国际市场份额，不可避免的也将面临更多的贸易救济调查风险。

由于贸易救济调查有严格的应诉时间限制，且海量的资料数据的准备需要调集大量的人力物力早做准备。除参阅中国轻工工艺品进出口商会组织编撰的本指南的姊妹篇《欧盟贸易救

济调查应诉指南》外，海外企业也应及时关注对欧出口的动向、市场价格及供需关系变化，及时向国内反馈、传递有关预警信息，并通过以下方式加强贸易救济调查应诉：

（一）与当地政府和行业组织保持良好的沟通，及时交流相关问题和信息。

在申诉国/地区对设厂国/地区的贸易救济调查中，调查机关通常会寻求设厂国/地区当地政府的配合（例如：在反补贴调查中填报调查问卷等）。同时也可能寻求当地行业组织的协助（例如：配合提供涉案出口生产商的名单）。与当地政府和行业组织保持良好的沟通，有助于及时了解案件的新动向，同时在应诉过程中协调应对。

（二）积极寻求国内主管部门的指导和帮助。

国内主管部门及商务部贸易救济调查局在应对贸易救济调查方面比较有经验，掌握各国贸易救济调查的具体实践和做法以及各类调查方法的变化，也可以从规则层面及经贸合作角度同国外调查机关进行交涉，保护我国企业合法利益，为涉案企业应诉提供指导和帮助。

（三）与驻外使领馆保持良好的沟通。

驻外使领馆可以作为与申诉国/地区的调查机关沟通的桥梁，帮助涉案企业向调查机关表达诉求或意见。

指南（美国篇）

前言

随着贸易“全球化”的发展及中国企业综合实力的增强，越来越多的中国企业采取“走出去”策略，利用他国优势，寻求拓展海外市场的机会。除了正常的海外投资动因，近年来越来越多美国的反倾销、反补贴措施及导致的中国产品出口受阻，也促使一些中国企业，特别是一些特别看重美国市场的企业考虑通过海外投资设厂等方式维持对美出口，避免美国贸易救济措施（反倾销、反补贴等）的不利影响。因此，绕开美国贸易救济措施至少构成了企业海外投资诸多考量因素当中的一种。

通过在第三国或美国设立公司从事生产加工活动，确实可以在很大程度上摆脱美国贸易救济、贸易限制措施的影响。但如果企业走出去的决策当中有这种考虑因素，须特别注意美国的相关法律法规，避免因对美国法律规则未做充分评估即进行投资，导致发生后续风险，无法实现公司走出去的最初目标。这种可能的风险包括：

1. 美国“反规避”调查的风险；
 - （1）在第三国设厂/建议公司时面临的反规避风险；
 - （2）在美国设厂/建立公司时面临的反规避风险；
2. 美国的反逃避调查及相关处罚措施的风险；
3. 美国直接对中国企业在第三国生产、加工产品采取反倾

销措施的风险。

本指南结合美国主要的贸易救济法律规定，对中国企业“走出去”进行海外投资的过程中可能遇到的风险进行分析和提示。

一、美国贸易救济法律概述

美国针对国外进口产品采取的最常见的贸易救济措施为反倾销税和反补贴税。目前生效的美国关于反倾销反补贴法律体系主要包括：

- 《1930 年关税法》；
- 《对〈乌拉圭回合协定法〉的行政措施说明》；
- 《美国商务部反倾销条例》；
- 《美国国际贸易委员会普遍适用的规则》；
- 《执行及保护法》；
- 美国国际贸易法院及联邦巡回上诉法院的判决等。

美国进行反倾销反补贴调查的行政机关为美国商务部（以下简称 DOC）和美国国际贸易委员会（以下简称 ITC），分别负责倾销和补贴调查以及损害调查。另外，美国海关及边境保护署（以下简称 CBP）负责对逃避关税的调查。

此外，美国还有一系列法律法规从国家安全、知识产权保护、维护市场秩序等角度保护授权行政机关对外国进口产品采

取限制进口、加征关税等措施，如美国的 232 条款、301 条款、337 条款等，因其使用相对较少，在本指南中不展开。以下指南内容围绕中国企业走出去过程中会经营遇到的美国贸易救济相关议题展开。

二、中国企业走出过程中的贸易摩擦应对

反倾销税及反补贴税针对的是原产于特定国家的进口产品。在中国产品被美国反倾销、反补贴调查或已经实施了加征反倾销、反补贴附加关税措施时，为了避免其出口产品被征收高额的反倾销税反补贴税，或出口完全受阻，中国企业往往会采取在美国、其他第三国投资设厂的方式生产或加工涉案产品，以改变产品原产地，从而使其不再受到美国相关措施的约束。但考虑到这种在美国和第三国投资设厂的方式，可能是一种变相地将被反倾销、反补贴产品“绕道”出口美国的行为，相关产品并非真正地在美国或第三国发生的实质性的生产活动，在美国法律体系和长期执法实践中，产生了反规避和反逃避制度，其目的是为了预防、限制规避反倾销税和反补贴税的行为。这意味中国企业即便是在海外设厂、改变产品原产地，但如果产品的相当部分来自中国，也仍然面临着被加征反倾销税和反补贴税的风险。以下结合具体场景进行分析。

（一）美国境内设厂的反规避风险

情景 1：某中国企业 A 在中国生产并出口到美国的产品遭

受到美国实施的反倾销措施。该中国企业将部分生产设备转移到美国境内，从中国采购主要原材料进行生产。实现了产品在美国境内销售，从而避免被征收反倾销税。

风险提示：虽然在美国市场销售的产品改为在美国境内进行生产，但仍然会有被认定为规避反倾销措施的风险。

美国《1930年关税法》第781(a)节规定当受反倾销令或反补贴令约束的一国（如中国）产品转到在美国境内生产装配并制成成品，该产品使用了受反倾销令或反补贴令约束的外国（如中国）的零部件/原材料，在美国的装配或完成工序是“微小的或不重要的”，且从该外国（如中国）进口的零部件/原材料价值是完工产品价值的主要部分，则会认定这种在美国生产加工以避免被征收反倾销、反补贴税的行为构成规则，相应地将这些零部件/原材料纳入反倾销令反补贴令的产品范围之内。

在认定美国境内的加工装配（完成产品）是否是“微小的或不重要的”时，美国商务部主要从与该产品生产加工活动相关的投资水平、研发水平、生产工序的性质、生产设施规模、美国境内加工的增加值是否在美国销售产品当中是否仅占小部分等几个方面进行综合考量。这些因素没有任何一个是决定性的，而是要根据个案情况进行具体分析和判断。

虽然法律规定比较复杂，但从这些标准可以看出，如果中

国企业只是将被反倾销、反补贴的产品最后的、简单加工工序，甚至仅仅是完工工序或包装工序转移到美国，没有实现重大投资，没有任何实质性的研发投入，没有完整或较大的生产设施规模，产品没有显著的增值，则极有可能在反规避调查中被认定为通过在美国境内装配或完成产品规避反倾销及反补贴措施。在这种情况下，美国商务部通过反规避调查可以裁定对自中国进口的这些零部件/原材料、未完工产品/半成品征收同样的反倾销或反补贴税，即将原有反倾销税和反补贴税措施延伸到从中国进口的零部件/原材料/半成品上。

应对方法：在综合考察美国及第三国原材料、能源供应条件、价格、美国当地劳动力成本和相关劳工法律、环保要求、投资审核及其它各项投资条件及风险外，将上述美国反规避调查因素也纳入综合评估。就具体项目而言，应切实增加在美国生产加工活动使其达到较高的比例，保证产品在美国的加工增值幅度较高，或保证在美国生产加工的产品中有相当比例的零部件/原材料或半成品来自美国或其它非税令约束国。对这些从非税令约束国采购的原材料或零配件等，应保留在美国进口时各项证明文件，同时加强在美投资企业的采购、生产、成本投入记录管理，保证数据完整、准确、可核查。值得注意的是，美国法律法规对在美国的生产加工增值率和零部件/原材料占比并没有做出明确的比例规定，而只规定要根据不同产品的特

点和案情进行个案判断。这导致中国企业在美国从事生产加工之前无从事先准确预判，从制度设计上给了调查机关更大的自由裁量权。也形成了对通过第三国生产加工规避反倾销、反补贴措施的行为形成潜在的威慑。

另一值得注意的问题是，美国的反规避调查可能是针对某一外国在美国投资企业，也可以涵盖所有该外国在美国加工生产的涉案产品（即反规避调查针对的是特定公司还是普遍适用问题），这也是依据申请人的申请要求和个案而定的。

（二）第三国设厂的反规避风险

情景 2：某中国企业 B 在中国生产并对美国出口的产品遭到美国反倾销措施。该中国企业将部分生产设备和工序转移到第三国，从中国出口主要原材料到第三国用于生产被美国反倾销的产品，并获得第三国原产地证，之后向美国市场出口销售，从而避免被征收对原产于中国的该涉案产品的反倾销税。

风险提示：虽然在美国市场销售的产品改为在第三国进行生产，也取得了第三国的原产地证，但仍然有被美国认定为规避反倾销措施并被征税的风险。

美国《1930 年关税法》第 781(b) 节规定当受反倾销令或反补贴令约束的产品（相同或同类产品）在第三国装配或完成时，如果该相同或同类产品采用的是受反倾销令或反补贴令约束的该外国（如中国）的零部件/原材料，在第三国的装配或完成

工序是“微小的或不重要的”，且从该外国（如中国）进口的零部件/原材料价值是对美国出口的完工产品价值的主要部分，则美国商务部经反规避调查可认定这种作为构成规避行为，进而裁定将在第三国生产并出口到美国的相关产品纳入反倾销令反补贴令的产品范围之内，征收同样的反倾销、反补贴关税。

与在美国境内生产加工的情况相似，衡量和判断在第三国的生产、加工形成最终产品的活动是否属于“微小或不重要”时，美国商务部主要从与被调查产品相关的投资水平、研发水平、生产工序的性质、生产设施规模、第三国加工的增值在对美国销售产品价值中是否占比较小等几个方面进行综合考量。这些因素没有任何一个是决定性的，而是要根据个案情况进行具体分析和判断。

值得注意的是，美国法律法规对在第三国的生产加工增值率和零部件/原材料占比并没有做出明确的比例规定，而只规定要根据不同产品的特点和案情进行个案判断。这导致中国企业在第三国从事生产加工之前无从事先准确预判，从制度设计上给了调查机关更大的自由裁量权，也形成了对通过第三国生产加工规避反倾销、反补贴措施的行为形成潜在的威慑。

另一个需要注意的因素是，如果该第三国是“非市场经济国家”，例如越南，则在美国的反规避调查中会采用所谓“成本要素方法”及替代价计算加工成本及产品价值，即所谓的

“非市场经济”作法，再加之从中国进口的零部件/原材料的价格也不会被接受（因为美国也不承认中国是“非市场经济国家”），这些因素结合起来，往往会人为拉高从中国进口的零部件/原材料成本占完成产品价值的比例，从而认定受税令限制的国家供应的零部件/原材料价值占到对美国出口产品价值的大部分。

例如，美国于 2016 年 7 月 14 日对从中国进口的冷轧产品实施反倾销反补贴措施后，于 2016 年 11 月 17 日发起针对从越南进口的冷轧产品的反规避调查。这一反规避调查的背景是中国企业将热轧钢出口到越南后，经过简单加工成为冷轧产品，并出口美国。经过调查，美国商务部认为，将越南冷轧加工工厂设备投资水平与中国热轧生产商在中国的投资进行比较，得出“微小”结论。越南工厂没有提供存在实质性研发项目或投入的证据。从生产工序，越南加工工序只占冷轧完工产品的相对一小部分（a relatively minor portion）。越南加工所使用的设施规模与中国热轧生产商设备投资规模相比相对很小。在对加工价值比例进行分析时，美国商务部更关注的是生产工序定性化（质化），而非简单的增值计算。在定性分析中，加工商所使用的热轧钢主要是中国生产和供应的，越南加工商在料工费等方面的价值占出口美国产品价值的不显著部分。量化分析中，每公斤加工成本与出口产品的实际价值进行比较，进一

步证实了定性分析的结论。

另外，美国商务部还注意到，在对中国冷轧产品实施双反措施后，越南冷轧出口到美国的数量出现增长，中国冷轧出口到美国的数量急剧下降，同时从中国出口到越南的热轧出现显著增长。

应对方法：第三国建厂仍然可以作为中国企业避免被征收高额反倾销税反补贴税的有效途径之一。对于在第三国生产产生的增值率，美国商务部并没有一个统一和明确的标准，而是个案中结合不同产品和不同行业进行判断。因此，我们建议，在可能的情况下，避免投资于被美国认定为“非市场经济”的国家，即越南等国，其次，在第三国生产加工所使用的零部件/原材料要保证有相当比例来自中国以外的国家，或在第三国本地采购。同时，应妥善保留在第三国进口零部件/原材料时各项证明文件，同时加强在第三国投资企业的采购、生产、成本投入记录管理，保证数据完整、准确、可核查。

（三）逃避反倾销关税行为的风险

情景 3：美国对从中国进口的某一产品征收反倾销税之后，中国企业 C 在美国成立子公司，负责进口清关业务。在制作进口单据时，将产品金额修改为低价，从而减少缴纳的反倾销税押金，或将属于税令范围的产品申报为其他产品，以逃避缴纳反倾销税。

风险提示：一旦企业（或进口商）的上述行为被举报，或引起美国政府机构的关注，美国海关可启动反逃避调查。一旦美国海关认定逃避关税行为成立，将采取的制裁措施包括对从立案开始进口的产品暂停完税通关，对立案开始前进口的产品延长清算期间，对今后将要进口的产品征收押金。美国海关也会要求进口商对逐笔进口交易提供保函，并可能适用罚金或其他处罚。

虽然美国海关对伪报、瞒报、走私、逃税的监管一直都有，但随着近年来美国对外反倾销、反补贴措施执行中各种问题突显，2016 年美国通过设立《执行及保护法》（The Enforce and Protect Act）项下的“EAPA”制度，进一步加强监管，该制度是根据《2015 年贸易便利及贸易执法法》（Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015）第 421 章节的规定建立起来的。该法由美国前总统奥巴马于 2016 年 2 月 24 日签署，于 2016 年 8 月 22 日正式生效并由美国海关及边境保护署（the U.S. Customs and Border Protections，以下简称“CBP”或“美国海关”）执行。EAPA 制度主要目标之一就是防止及制裁逃避反倾销反补贴税令的行为。

EAPA 是一项新的制度与工具。在 EAPA 生效及实施之前，美国政府主要是通过反规避措施来预防、制止对反倾销反补贴关税措施的规避行为。但在实践中，部分逃避关税的行为已经

超出了反规避规则约束的范围，EAPA 的出台是确保对贸易救济制度的维护有更多的手段，更加有效完善。

“逃避”（evasion）指通过伪报产品原产地，伪造或修改运输及进口清关文件，低报价格，或虚报产品物理特性等故意或过失、作为或不作为导致货物进入美国时未足额或全部缴纳反倾销反补贴关税的行为。针对这些逃避行为，美国海关的职能在于确保对进口产品征收适当且正确的关税，美国移民及海关执行署（U.S. Immigration and Customs Enforcement, ICE）负责进行逃避反倾销反补贴税令的刑事调查。

某些美国进口商虽然是注册在美国的公司法人，但实际控制人为中国公司或中国的自然人，特别是在美国对中国进口产品实施高额的反倾销反补贴关税措施之后，原有的美国客户或进口商出于风险和资金占用（反倾销、反补贴税押金）的考虑，不再愿意作为进口人，因此，一些中国公司在美国设立子公司，以其美国关联子公司作为进口商履行进口手续并交纳反倾销反补贴关税押金，之后再将货物转卖给美国的下游客户。在这种贸易模式下，中国出口企业实际上在进口环节中的参与程度很深，因而成为美国反逃避调查的被调查对象，从而面临相关风险。

应对方法：中国企业在美国境内设立关联公司参与进口时，应当准确、如实申报产品的原产地、金额价值及税号，以避免

被进行反逃避调查，甚至产生经济损失或刑事责任。

（四）美国直接对中资企业第三国设厂产品的贸易救济调查

情景 4：中国企业 D 在越南设立工厂，原材料不依赖从中国进口，或主要从当地采购，雇佣当地劳工，进行全流程生产，取得越南当地原产地证。

风险提示：企业走出去后，生产全部实现第三国本地化生产，避免了反规避的风险，但仍可能面临美国直接对该第三国启动反倾销、反补贴调查的风险。近年多起美国针对泰国等国的反倾销调查，实际上主要是针对中国企业在这些第三国企业的，即名义是美国是对泰国等国进行反倾销调查，但实际上被调查产品的生产商是中国在泰投资企业。

应对方法：第一，在投资地选择上，应把美国反倾销调查中“非市场经济”问题考虑在内，例如美国将越南视为“非市场经济”国家，在反倾销调查中采用替代国和替代价方法，这往往会人为大幅度提升反倾销税率，甚至带来奇高的反倾销税。因此，在选择第三国设厂时，如考虑到今后可能遭遇的美国反倾销调查，应优先选择“市场经济国家”（目前中国主要海外投资设厂目的地中越南为非市场经济国家）。第二，海外投资企业也要做好反倾销、反补贴的预警，加强风险意识，规范日常生产和销售记录管理、财务账务规范化，为可能的反倾销、

反补贴调查做好基础工作。

三、如何获取贸易摩擦预警信息

实践中，无论是中国企业还是中国海外投资企业，经常出现因未及时掌握美国反倾销、反补贴或反规避等调查的信息或得到相关信息未予重视而丧失应诉机会的情况。无论是美国的反倾销、反补贴调查，还是反规避调查，美国商务部及美国国际贸易委员会收到一项针对中国进口产品的进行调查的申请后，即会在其官方网站上公布。美国商务部网站 www.trade.gov，美国国际贸易委员会网站 www.usitc.gov。通常情况下，国内相关行业商协会、中国贸易救济信息网（<http://cacs.mofcom.gov.cn>）得到相关信息后会在网站上通报。行业商协会也会与其会员或行业内已知企业进行联系、组织应诉协调工作。因此，中国海外企业也可关注商协会主管部门的动向，关注中国贸易救济信息网的信息更新，一旦得到相关信息须高度重视，快速反应，积极应对。

海外企业可与当地的进口商组织、商会、使领馆等保持联系，获得美国国内产业的动向、市场价格及供需关系变化，及时向国内反馈、传递有关预警信息。

在企业为走出去所做的各种准备和分析、评估当中，上述风险防范也是不可或缺的一部分，它们与当地经营环境、法律环境、劳工法规、合规要求等等一样，均要求企业充分做好功

课，做好风险评估和控制，但只要下功夫满足相关要求，相信企业可以通过走出去策略实现更高的经营目标、开拓更大的市场。

（完）