

论欧盟反倾销“成本调整”方法及其 WTO 合规性

车路遥

摘要：“成本调整”是欧盟调查机构在反倾销调查中对于正常价值的计算所使用的一种特殊安排，其实质在于选择适用“结构正常价值”时，排除被调查方实际记录的成本，乃至排除被调查方所在国家或地区的内部市场价格，转而使用第三方市场中相关投入品的价格来“替代”原有成本。采用“成本调整”方法可能导致正常价值被高估，倾销幅度被人为扩大，乃至形成与曾经针对我国“非市场经济地位”适用的“替代国方法”类似的效果。欧盟反倾销“成本调整”方法中的“结构正常价值”方法一般会符合 WTO 所规定的正常价值计算方法例外规定的援引条件，也未背离适用例外所遵循的方法；但排除生产者所记录的真实成本做法却会违反 WTO 所规定的成本确定方法例外规定的援引条件，且违背公平比较义务。对欧盟“成本调整”方法的分析及其 WTO 合规性问题的解答启示我国积极利用 WTO 规则维护我方权益，但也启示我国相关投入品市场深化改革以解决根源性问题。

关键词：成本调整；特殊市场状况；结构正常价值；正常贸易过程；市场扭曲

[中图分类号] D996.1 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2021) 01-0073-17

一、问题的提出：“成本调整”方法的研究价值

“成本调整”是欧盟调查机构在反倾销调查中针对正常价值的计算所使用的一种特殊安排。反倾销调查的主要任务之一是判断倾销的存在，其方法在于通过出口价格和“正常价值”(normal value)的差额来断定倾销差额(dumping margin)的存在，并由此计算出倾销幅度，以作为征收反倾销税的依据。如何确定正常价值是反倾销领域中最关键也即最具有争议的问题之一。以欧美为首的传统西方发达经济体经常以其他经济体不存在“正常贸易过程”、系“非市场经济”、有“特殊市场状况”(particular market situation, PMS)为由，在针对后者的反倾销中采取特殊制度安排，造成有意或无意地提高了“正常价值”，进而算出倾销的存在或使倾销幅度及倾销差额扩大，以便最终征收高额的反倾销税。

【作者简介】车路遥，英国诺丁汉大学法学专业哲学博士，中国政法大学国际法学院助理教授。

【基金项目】司法部国家法治与法学理论研究项目中青年课题“我国国有企业参与‘一带一路’海外投资所面对的规制性障碍及对策研究”(项目批准号：18SFB3044)；中国政法大学青年创新项目“‘人类命运共同体理念’的国际投资法律制度实现”(项目批准号：18ZFBQ82003)；中国政法大学青年研究团队项目“国际法话语的形成及中国方案研究”(项目批准号：19CXTD09)。

上述特殊安排主要指“成本调整”安排。这是欧盟长期以来在对华反倾销中与我国所熟知的“替代国方法”（surrogate approach，也称 analogous approach 或 third-country approach）并行实施的一种特殊安排，它是指反倾销调查机构采取“结构正常价值”（constructed normal value）的方式，尤其是考察产品生产时所使用的投入品（即原材料）成本，以确定正常价值；而在确定投入品的成本之际，并不适用生产者实际记录的成本，而是选择被调查机构认为更“有代表性”的一个第三方市场的价格，也即将构成生产成本的某种原材料产品的价格进行替换。

“成本调整”安排往往针对的是像能源这一类政府规制力度较大、价格不够充分市场化的原材料，从而易于得以成功使用。但此类安排的后果并不限于针对能源产品或产业本身，而是可以扩大到一切以能源为原材料的下游产品或产业当中去。

这一问题的探讨对我国有较强的参考价值。长期以来，在欧盟对华反倾销实践的正常价值计算中，一向充斥着不同于世界贸易组织（WTO）所规定的一般方法等“特殊安排”。为叙述之便利，本文所称“特殊安排”是指需要援引 WTO 一般正常价值计算方法例外情形才能获得合规性的一切做法，除本文所探讨的“成本调整”外，还有“替代国方法”等安排。我国向来是这些“特殊安排”所集中针对的对象。在这些特殊安排中，针对“非市场经济国家”的“替代国方法”对我国企业发起最频繁且广受争议。⁽¹⁾事实上，以欧美为首的 WTO 成员方采取的此类“替代国方法”，在《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》（下称《入世议定书》）第 15 条（a）款（ii）项中曾暂时具有 WTO 合规依据，即允许其他 WTO 成员方以中国的国内价格不具有价格可比性（comparability）为由，直接排除其适用，转而选择一个第三方的内部市场价格。

但是，该条款及其规定的上述特殊安排已在 2016 年 12 月 11 日到期失效⁽²⁾，这意味着针对中国的这一歧视性做法再无 WTO 法上的依据⁽³⁾，只是美国和欧盟等 WTO 成员方并未因此表现出停止实施这一特殊安排的意向。⁽⁴⁾为了应对我国《入世议定书》第 15 条（a）款（ii）项的过期失效，欧盟于 2017 年底通过了《2017 年 12 月 12 日欧洲议会与理事会的（欧盟）第 2017/2321

(1) 石士钧：《浅析“非市场经济国家地位条款”》，载《世界经济研究》2006 年第 10 期，第 49 页。

(2) 参见《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》第 15 条（d）款。

(3) 易在成：《后“非市场经济”时代的双重救济问题研究——以美国对华产品适用“双反”措施为例》，载《法商研究》2018 年第 1 期，第 160—169 页。

(4) See USDOC, International Trade Administration, *China's Status as a Non-Market Economy*, Public Document A-570-053, <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf> (last visited 19 January 2021). 参见余鹏飞：《日媒：日本决定将与欧美同步不承认中国市场经济地位》，载环球网，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJZ15H>，2020 年 11 月 9 日访问。关于欧盟，在《入世议定书》第 15 条（a）款（ii）项即将过期的 2016 年 5 月，欧洲议会仍以压倒性多数通过了否定中国“市场经济地位”的决议。See also Philip Blenkinsop, *EU Lawmakers Reject Easing Trade Defenses Against China*, <https://www.reuters.com/article/us-china-eu-trade/eu-lawmakers-reject-easing-trade-defenses-against-china-idUSKCN0Y31VI> (last visited 19 January 2021).

号规则》(下称《欧盟新反倾销法规》或《第 2017/2321 号规则》)。⁽⁵⁾ 顾名思义,本次修改的核心在于为应对所谓市场“严重扭曲”(significant distortion)而设置若干特殊安排。这些新增安排不是对先前的“非市场经济地位”安排的简单延续。譬如,该提案不再沿用先前的“替代国方法”,却将一个“市场经济”第三方的内部市场价格作为确定“结构正常价值”中某种原材料和成本所依据和参考的因素之一。⁽⁶⁾

上述因市场“严重扭曲”而采用“结构正常价值”的方法是否与欧盟的WTO义务相符,引起了广泛的讨论。⁽⁷⁾ 但现有的讨论往往认为只需要我国尽力避免被欧盟认定为市场“严重扭曲”,即努力进行国内市场改革就足够了。这种观点忽略了这一事实:欧盟对于那些“市场经济国家”或者没有被它认为是市场“严重扭曲”的国家也可能采取特殊安排,而其方法也是选择使用“结构正常价值”之后进行价格调整。俄罗斯就是被欧盟承认为“市场经济国家”却仍然遭受“结构正常价值”歧视的例子。欧盟于2002年即承认了俄罗斯的“市场经济地位”,但其后对俄罗斯生产者进行反倾销调查时,仍然利用第三方价格作为基准,确定推定的“生产成本和利润”。欧盟相关专家指出,这一针对俄罗斯的方法,在未来应适用于针对中国生产者的调查中。⁽⁸⁾

事实上,市场“严重扭曲”方法本身就是一种“成本调整”,因为它的做法并非如同“替代国方法”那样直接排除出口方国内价格从而适用第三方价格,而仅仅是以第三方为参照来进行对出口方国内价格的调整,以将出口方国内价格调整为欧盟所认为的“未受扭曲”的样子。市场“严重扭曲”导致的国内价格调整和本文所探讨的“成本调整”可能援引的WTO依据,即所受到的WTO义务的约束本身是一样的。故“成本调整”本身是市场“严重扭曲”路径的上位概念,对其合规性探讨本身就构成了对市场“严重扭曲”方法的WTO合规性探讨。

欧盟是制度性地使用“成本调整”方法的WTO成员方,它将“成本调整”方法规定在域内法当中,而非仅在具体措施中个案使用该方法。笔者将以欧盟反倾销法为例,集中探讨其有关该做法的域内立法及实践,分析相关规则和做法在WTO体系中的合规性。为此,下文首先考察“成本调整”方法在欧盟反倾销制度下的依据,然后对该方法的具体实施步骤进行详细的拆解,随之采用语义分析的方法检验该方法在WTO体系中的合规性。在对这些问题进行探讨的基础上,笔者试

(5) 全称《2017年12月12日欧洲议会与理事会修正关于从非欧盟成员国倾销进口贸易中保护欧盟产业的(欧盟)第2016/1036号规则和关于从非欧盟成员国补贴进口贸易中保护欧盟产业的(欧盟)第2016/1037号规则的(欧盟)第2017/2321号规则》(Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 Amending Regulation (EU) 2016/1036 on Protection Against Dumped Imports from Countries Not Members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on Protection Against Subsidized Imports from Countries Not Members of the European Union)。

(6) See Regulation (EU) 2017/2321, Art. 2.6 (a) (a).

(7) 张丽英、庞冬梅:《论“市场扭曲”定义市场经济地位的不合理性》,载《经贸法律评论》2020年第2期,第75页;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》,载《河北法学》2019年第5期,第66页。

(8) See Foreign Trade Association, “MES” for China? The Unlikely Must Be Allowed to Happen, <https://www.amfori.org/sites/default/files/FTA%20Statement%20-%20MES%20for%20China-The%20unlikely%20must%20be%20allowed%20to%20happen.pdf> (last visited 19 January 2021).

图探索反倾销“成本调整”议题对我国处理国内市场经济改革乃至参与多边贸易体系实践的启示。

二、“成本调整”方法的欧盟域内法依据及实践

若要对欧盟反倾销“成本调整”方法进行较为全面的认识，有必要首先考察该方法在欧盟反倾销法律规则体系中的依据，然后在此基础上解析该方法具体是如何运作的。

（一）欧盟反倾销法对“成本调整”方法的规定

1. 欧盟反倾销法律规则体系为“成本调整”方法提供的依据概述

欧盟反倾销法律规则体系可以追溯到欧共体时期。在冷战的大背景下，欧共体国家为了防止其他经济体，特别是社会主义阵营国家经济体低价进口的冲击，制定了其基本反倾销法律框架。表1为历次修改的文件编号、名称、生效时间等信息。

表1 欧共体的反倾销法律框架

编号	名称	公布日期	生效日期	替代文件
459/68	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销或者基于奖金或补贴（之进口）的第459/68号规则	1968/4/17	1968/7/11	3017/79
3017/79	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销或补贴进口的第3017/79号规则	1979/12/31	1980/1/1	2176/84
2176/84	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销或补贴进口的第2176/84号规则	1984/7/30	1984/8/1	2423/88
2423/88	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销或补贴进口的第2423/88号规则	1988/8/2	1988/8/5	3283/94
3283/94	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口的第3283/94号规则	1994/12/21	1995/1/1	384/96
384/96	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口损害的第384/96号规则	1996/3/6	1996/3/6	1225/2009
1225/2009	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口损害的第1225/2009号规则	2009/12/22	2010/1/1	765/2012
765/2012	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口损害的第765/2012号规则	2012/12/14	2012/12/14	2016/1036
2016/1036	关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口损害的第2016/1036号规则	2016/6/30	2016/7/11	2017/2321
2017/2321	修改关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口损害的第2016/1036号规则和修改关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的补贴进口损害的第2016/1037号规则的第2017/2321号规则	2017/12/19	2017/12/19	2018/825

续表

编号	名称	公布日期	生效日期	替代文件
2018/825	修改关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口损害的第2016/1036号规则和修改关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的补贴进口损害的第2016/1037号规则的第2018/825号规则	2018/5/30	2018/6/7	2020/1173
2020/1173	修改关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口损害的第2016/1036号规则和修改关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的补贴进口损害的第2016/1037号规则的关于预先披露期限的第2020/1173号授权规则	2020/6/4	2020/8/10	现行有效

早在1968年，欧共体的第一部反倾销规则就为正常价值的一般计算方法留出了例外的余地。在其第3（2）条及第3（3）条规定，若被调查出口方国内“正常贸易过程”中不存在销售或“特殊市场状况”下，可以依照出口至一个第三国时的可比价格确定正常价值，或通过比较原国的生产成本加合理金额的管理、销售和一般费用及利润来确定正常价值。2009年所修改的《关于保护免遭来自非欧洲经济共同体成员的倾销进口损害的第1225/2009号规则》确立了“成本调整”规则的现行版本，之后的数次规则修改均没有触及该问题。本文所称《反倾销基本规则》为2020年经过2020/1173号文件修改的现行有效规则，其中与“成本调整”相关的问题与2009年的版本没有任何变动。⁽⁹⁾

如前文所述，“成本调整”方法并不是一种在确定正常价值和计算倾销幅度时的一般方法，而是可以背离一般方法的特殊安排。因此，其实施需要找到确定正常价值和计算倾销幅度一般规则的例外规定作为依据。纵观整个《反倾销基本规则》，它给欧盟境内有权机构使用替代方法留有制度空间的方式在于设立了两种例外：第一，使用国内价格作为正常价值这一正常价值一般计算方法的例外，即在“特殊市场状况”下可以使用“结构正常价值”；第二，使用生产者或供应商的实际记录以判断成本这一成本确定一般方法的例外，即投入品的价格“不具有代表性”从而可以不使用实际记录的投入品成本价格。二者的关系有先后顺序，首先需要适用第一种例外来确定“结构正常价值”，从而让调查机构可以依据投入品的成本相加来建立这个“结构正常价值”；在此基础上，再使用考察投入品成本时的例外安排，从而不使用供应商或生产者自己对投入品成本的记录数据，而是换一个来自其他所谓“未被扭曲”的国家国内市场或“世界市场”的投入品价格，从而拟制一个调整后的“结构正常价值”。故若想援引成本确定方法的例外情形，还需要首先满足

(9) Commission Delegated Regulation (EU) 2020/1173 of 4 June 2020 Amending Regulation (EU) 2016/1036 on Protection Against Dumped Imports from Countries Not Members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on Protection Against Subsidised Imports from Countries Not Members of the European Union as Regards the Duration of the Period of Pre-disclosure, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1173&qid=1611033328976> (last visited 19 January 2021).

正常价值确定方法的例外情形，两种例外所需要的条件皆需要被满足，才可以成功使用“成本调整”方法。具体例外制度如表2所示。

表2 计算正常价值时采取特殊安排所依赖的例外制度

项目	第一种例外：正常价值确定方法上的例外	第二种例外：使用“结构正常价值”时成本确定方法上的例外
不援引例外时的一般方法	被调查方所在的国内市场的价格	采用被调查方的实际记录数据
援引例外的条件	“正常贸易过程中没有或缺乏销售” / “特殊市场状况”	“未合理反映成本”
援引例外时的做法	“结构正常价值”（成本+利润）	成本调整，可基于“有代表性的”第三方市场中的投入品价格

2. 正常价值确定方法上的例外规定

一般而言，正常价值就是供应商所在国国内市场该产品的价格，故确定正常价值要看被调查方国内市场中的价格。但《反倾销基本规则》第2（3）条规定了在“正常贸易过程中没有或缺乏销售”或“特殊市场状况”下，调查机构可以不适用出口方或原产国国内产品价格来作为计算倾销幅度依据的规则。

该规则第2（3）条第1段表明：“当同类产品正常贸易过程中没有或缺乏销售时，或者由于特殊市场状况使得该销售不允许进行适当比较时，同类产品的正常价值应当基于原产国的生产成本加上合理销售总量、一般及管理成本和利润，或者基于向一个合理第三国正常贸易过程的出口价格，倘若这些价格是有代表性的。”也就是说，将“正常贸易过程中没有或缺乏销售”和“特殊市场状况”作为计算正常价值和倾销幅度一般方法的例外方法。

第2（3）条第2段进而规定三种情况可以典型地表明“特殊市场状况”存在，这三种情况包括：人为造成的低价（prices are artificially low）、明显的易货贸易（barter trade）、非商业安排（non-commercial processing arrangements）。但关于什么是正常贸易过程，该规则没有任何具体解释，也没有列举其外延。

3. 为确定“结构正常价值”作出的成本确定方法上的例外规定

在已经确定了满足适用“结构正常价值”的条件以后，就可以进一步结合一个产品在生产过程中的各种成本以及利润等因素来断定正常价值了。《反倾销基本规则》第2（5）条是关于在计算“结构正常价值”时，应该使用何种素材作为考察对象的问题。其第1段规定了计算成本的一般方法，即成本的计算一般应当基于被调查方（指企业）自己对成本的记录的基础，但该记录需要是“依照被调查方所在国家普遍接受的会计原则作出的，且能合理反映出生产和销售该产品的成本”。

随后第2（5）条第2段规定了允许调查机构排除这种“被调查方实际记录成本”的一种例外

做法：如果被调查产品的生产和销售成本没有被合理反映在被调查方的记录当中，那么成本就需要被调整；这种调整需要基于与被调查方在同一国家的生产者或出口商的成本；而如果缺乏这种信息或这种信息不可用时，则可以基于任何合理的基础（reasonable basis）来调整，这些合理的基础包括其他的有代表性的市场的信息。

可见，该段设立了对使用实际记录作为成本的一般方法的例外规定，允许以该记录“未合理反映成本”为理由来排除一般方法的使用。但是，《反倾销基本规则》并没有详尽规定究竟如何判断一个被调查企业对成本的记录是否“合理反映成本”，也没有明确是否可将同款规定第1段中“依照被调查方所在国家普遍接受的会计原则”作为判断是否反映合理成本的标准。这种空白状态为调查机构发挥自由裁量权留出了余地。

（二）欧盟调查机构的具体实践

在欧盟反倾销调查机构对无缝钢管案（AD490）^{〔10〕}、铁及非合金钢焊管案（AD523）^{〔11〕}、尿素和硝酸铵案（AD649）^{〔12〕}三个反倾销调查案件中，调查机构皆对来自俄罗斯进口产品依照上述方法采取了特殊安排。^{〔13〕}在对铁及非合金钢焊管的调查中，欧盟调查机构对其“成本调整”的具体方法步骤进行了较充分的说明。此外，俄罗斯已经将欧盟在铁及非合金钢焊管调查中采用的“成本调整”方法提交至WTO争端解决机构，于是构成俄罗斯诉欧盟的成本调整案（DS474）^{〔14〕}以及俄罗斯诉欧盟的成本调整第二次申诉案（DS494）^{〔15〕}的案由。因此，铁及非合金钢焊管反倾销调查具有较强的研究价值，即可以全面反映欧盟的具体做法，也便于衔接这些做法的WTO合规性研究。

下文以铁及非合金钢焊管反倾销调查为例，对欧盟调查机构的具体做法加以分析。欧盟成员方在反倾销正常价值计算中采取特殊安排的具体步骤如图1所示。

〔10〕 *Case History Seamless Pipes and Tubes (or Iron or Non-alloy Steel) -Trade-European Commission*, http://trade.ec.europa.eu/tdi/case_history.cfm?init=316 (last visited 19 January 2021).

〔11〕 *Case History Steel Sheet Piles (Hot-rolled) -Trade-European Commission*, http://trade.ec.europa.eu/tdi/case_history.cfm?init=647 (last visited 19 January 2021).

〔12〕 *Case AD649-Urea and Ammonium Nitrate (UAN)*, https://trade.ec.europa.eu/tdi/case_details.cfm?id=2361 (last visited 19 January 2021).

〔13〕 以AD开头的案件代表着欧盟域内的反补贴调查案，它们都是依据欧盟反倾销规则而非国际法作出的。*COUNCIL REGULATION (EC) No 1256/2008 of 16 December 2008 Imposing a Definitive Anti-dumping Duty on Imports of Certain Welded Tubes and Pipes of Iron or Non-alloy Steel* 10.2. Normal Value, paras. 109 – 112, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:343:0001:0038:EN:PDF> (last visited 19 January 2021).

〔14〕 *European Union-Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia-Request for Consultations by the Russian Federation*, WT/DS474/1, 23 December 2013.

〔15〕 *European Union-Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia (Second complaint)-Request for Consultations by the Russian Federation*, WT/DS494/1, 7 May 2015.

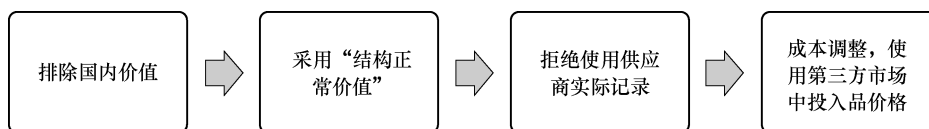


图1 欧盟成员方在反倾销正常价值计算中采取特殊安排的具体步骤

第一步：援引正常价值确定一般方法例外以排除国内价格。

在 AD534 案中，欧盟首先确认了该案可以适用一般正常价值确定方法的例外规定——可以排除被调查方国内价格的使用。根据前述《反倾销基本规则》第 2（3）条的规定，只要断定“正常贸易过程中没有或缺乏销售”或者存在“特殊市场状况”，即可以不适用国内价格。欧盟在这里排除俄罗斯铁及非合金钢焊管产品国内市场价格的理由为，该产品所在的市场属于“正常贸易过程中没有或缺乏销售”的情况，而并没有使用“特殊市场状况”这个理由。

至于如何判定“正常贸易过程”是否存在，如前文所述，《反倾销基本规则》并没有对其进行详细规定。欧盟调查机构主要基于该规则第 2（4）条的规定，演绎出了实践中的判断标准，即主要为了盈利的贸易过程就是正常贸易过程。判断盈利所参考的是所有盈利的销售量占全部被调查方国内市场销售量的比例，即需要计算“国内市场中的盈利销售÷全部国内市场销售”，一般将其折合为百分比。为了确定一个销售是否盈利，需要先确定“单位成本”，即所考虑产品的平均生产成本。调查机构把单位成本和平均销售价格作比较，如果销售价格普遍比单位成本高，则认为这个单个销售是盈利销售。⁽¹⁶⁾ 针对盈利销售比例的不同结果，欧盟采取三种不同做法，具体如表 3 所示。

表 3 欧盟根据盈利销售比例的做法

盈利销售比例	高于 80%	10%到 80%之间	低于 10%
确定正常价值的方法	不区分盈利与否，计算所有销售的平均值	取不低于成本单位成本销售价格的加权平均值	“结构正常价值”（成本+利润），即排除国内价格

可见，这里关键的操作在于计算用以确定盈利销售比例的单位成本。在无缝钢铁管反倾销调查中，调查机构表示⁽¹⁷⁾，被调查的特定产品既未反映出国内销售价格的变化，也没有体现出节省成本的考虑在其中的作用。故该成本分配（cost allocation）本身是不可信的。而在铁及非合金钢焊管案中，甚至没有出现类似的分析。这可能说明，该成本的确定具有较强的任意性和可变通性，

(16) COUNCIL REGULATION (EC) No 1256/2008 of 16 December 2008 Imposing a Definitive Anti-dumping Duty on Imports of Certain Welded Tubes and Pipes of Iron or Non-alloy Steel 10.2. Normal Value, paras. 109–112, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008R1256> (last visited 19 January 2021).

(17) COUNCIL REGULATION (EC) No 954/2006 of 27 June 2006 Imposing Definitive Anti-dumping Duty on Imports of Certain Seamless Pipes and Tubes, of Iron or Steel Originating in Croatia, Romania, Russia and Ukraine, Repealing Council Regulations (EC) No 2320/97 and (EC) No 348/2000, Terminating the Interim and Expiry reviews of the Anti-dumping duties on Imports of Certain Seamless Pipes and Tubes of Iron or Non-alloy Steel Originating, inter alia, in Russia and Romania and Terminating the Interim Reviews of the Anti-dumping Duties on Imports of Certain Seamless Pipes and Tubes of Iron or Non-alloy Steel Originating, inter alia, in Russia and Romania and in Croatia and Ukraine, para. 93, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:175:0004:0038:EN:PDF> (last visited 19 January 2021).

这会留给调查机构更大的可操作性空间。

第二步：使用正常价值计算的例外方法——“结构正常价值”。

按照《反倾销基本规则》第2(3)条的规定，“结构正常价值”的计算方法是将生产成本加上合理销售总量、一般及管理成本和利润来作为正常价值的方法。但就什么构成“生产成本”的问题上，调查机构非常重视考察能源这种生产投入品的成本。在铁及非合金钢焊管案中，调查机构的终裁报告强调，在所有的生产成本当中，其特别考察了能源成本，并对天然气成本进行了关于这种能源是否合理反映了生产和分配的测试。⁽¹⁸⁾而在无缝钢铁管反倾销调查中，欧盟调查机构侧重考察了电价以及天然气价格。⁽¹⁹⁾

笔者认为，重视能源作为投入品的成本，其实正是为了在下一步操作中采取特殊安排。由于能源领域有十分鲜明的特征，包括集中性、寡占性、受到政府规制较强等特点，它可以被调查机构形容为是“价格不可信”的，接下来排除被调查方的实际记录，而使用一个外部市场的成本数据。

第三步：援引成本计算一般方法例外以排除被调查方实际记录数据。

如前文所述，如果想要使用一个第三方市场的能源投入品价格，则需要首先成功援引计算成本的一般方法例外，即拒绝使用被调查方实际记录数据。要证明符合该例外，则依照《反倾销基本规则》第2(5)条的规定，需要证明被调查方数据没有“合理地反映出生产和销售成本”。

举例而言，在无缝钢铁管反倾销调查中，调查机构发现，被调查的两个俄罗斯企业（分别为Pervouralsky和Chelyabinsk）所使用的电力价格确实反映了实际生产成本。其证据在于，两个俄罗斯企业所使用电价与挪威、加拿大两个同样以水力发电的国家的电价基本相同，因此和“国际市场价格”（international market prices）相一致。但是这两个企业所使用的天然气价格却没有被合理反映出来。值得注意的是，在叙述天然气问题的时候，该终裁报告没有进行任何进一步的解释。⁽²⁰⁾

而铁及非合金钢焊管案只考虑了天然气一种能源投入品的成本。欧盟调查机构发现，在天然气价格上，俄罗斯存在着双重定价状态：天然气出口价格是国内价格的四倍。由此欧盟即断定，所有可用信息都在表示俄罗斯国内天然气价格是受到了价格“管控”（regulate）才被维持在较低水平的。在欧盟调查机构看来，显然国内的天然气价格反映的是管控后的价格，而出口价格是未管控的价格，因此管控价格要比未管控的价格低很多。⁽²¹⁾由此，欧盟断定俄罗斯国内天然气这种“投入品”的价格的真实成本没有被反映在其出口商的记录当中。

第四步：使用成本计算例外方法——“成本调整”。

在以上提及的反倾销调查中，由于前述俄罗斯供应商所记录的成本没有“合理地反映出生产

(18) COUNCIL REGULATION (EC) No 1256/2008 of 16 December 2008, para. 110.

(19) COUNCIL REGULATION (EC) No 954/2006 of 27 June 2006, para. 94.

(20) COUNCIL REGULATION (EC) No 954/2006 of 27 June 2006, para. 94.

(21) COUNCIL REGULATION (EC) No 1256/2008 of 16 December 2008, para. 111.

和销售成本”，故依据《反倾销基本规则》第2（5）条的内容，应当被作出调整。又因为欧盟认定了俄罗斯国内的市场中缺乏“有充分的代表性且未被扭曲的”（sufficiently representative, undistorted）天然气价格，所以需要基于一个更“有代表性”的俄罗斯以外的第三方市场来确定成本。

在铁及非合金钢焊管反倾销调查中，欧盟所适用的调整方法是基于俄罗斯天然气销售至德国/捷克边境韦德豪斯（Waidhaus）⁽²²⁾的平均价格再结合当地的分配成本（distribution costs）进行调整。之所以选择韦德豪斯，是因为它是俄罗斯天然气出口到欧盟的主要站点，它既是俄罗斯天然气的最大市场，也通过其价格合理反映了成本，从而应当被作为一个有代表性的市场。

总而言之，“成本调整”方法的最后结果，在于找到了一个“更有代表性的市场”的价格，作为能源投入品的替代。借助把“结构正常价值”中一部分基准替代掉的做法，可以把成本估计得比企业实际记载的成本更高，从而让“正常价值”整体更高，也就更容易得出“倾销”的结论。故“成本调整”的方法本身和我国所熟知的“替代国方法”很像，它可以做到类似“替代国方法”的效果。这意味着尽管“替代国方法”在WTO框架下已经失去合规性依据，但欧盟完全可以借“成本调整”方法继续其对华实施歧视性反倾销做法。

三、“成本调整”方法的WTO合规性分析

欧盟作为WTO成员方，其“成本调整”方法曾受到其他WTO成员方的挑战。⁽²³⁾如前文所述，俄罗斯经常受到其“成本调整”方法的影响，并依次在2013年12月23日和2015年5月7日，就欧盟反倾销调查所涉及的倾销幅度计算方法问题，对欧盟提出WTO争端解决磋商请求。⁽²⁴⁾这两个案件均涉及将能源作为“结构正常价值”中所考虑的生产成本的重要部分。如前文所述，该做法与欧盟针对我国认定市场“严重扭曲”后所引发的“成本调整”方法相同，故需要引起重视。目前，俄罗斯诉欧盟成本调整案专家组还未组成⁽²⁵⁾，但成本调整第二次申诉案⁽²⁶⁾已于2020年7月24日发布专家组报告，并得出了欧盟做法与WTO规则不符的结论。

欧盟成本调整第二次申诉案主要争议点在于反倾销正常调查时倾销幅度计算中的“成本调整”方法。⁽²⁷⁾俄罗斯认为欧盟的“成本调整”相关规则以及具体措施违反了《关于实施1994年关税

(22) 关于韦德豪斯的地理位置上的说明，参见李晓东：《德国天然气行业发展现状及对我国的启示》，载《国际石油经济》2005年第3期，第46页。

(23) 除本文所探讨的来自俄罗斯的两次挑战（DS474和DS494）外，还有阿根廷诉欧盟生物柴油案。European Union-Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina, Appellate Body Report, 6 October 2016, WT/DS473/AB/R.

(24) DS474 EU-Cost Adjustment Methodologies, DS494 EU-Cost Adjustment Methodologies.

(25) DS474: European Union-Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds474_e.htm (last visited 19 January 2021).

(26) European Union-Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia- (Second complaint)-Report of the Panel, WT/DS494/R, 24 July 2020.

(27) European Union-Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia- (Second complaint)-Report of the Panel, WT/DS494/R, 24 July 2020, para. 8.1.

与贸易总协定第 VI 条的协定》(即《反倾销协议》, Anti-Dumping Agreement, ADA) 第 17.6 条规定, 借此同时提出了 as such (针对法律本身) 以及 as applied (针对措施) 的争端解决请求。⁽²⁸⁾ 这里的 as such 之诉所针对的是理事会第 1225/2009 号规则(即 2009 年修改的《反倾销基本规则》) 第 2 (3) 条和第 2 (5) 条的规范及其后续修正。

下文将通过分析 WTO 相关规则文本、结合欧盟成本调整第二次申诉案的专家组报告, 来分析成员方“成本调整”方法的 WTO 合规性。

(一) WTO 所允许的正常价值计算方法例外的援引条件

在 WTO 反倾销制度中, 正常价值计算的一般方法也是使用供应商内部市场价格。WTO 为其成员方适用特殊安排, 即援引确定正常价值一般方法的例外规则, 设定了严格的条件。纵观 WTO 一揽子协定, 只有两种情况下才可以援引正常价值计算方法的例外: 第一, 《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 VI 条第 1 款附加文本第 2 段规定的情形; 第二, ADA 第 2.2 条规定的情形。⁽²⁹⁾

依照 GATT 第 VI 条第 1 款附加文本第 2 段的规定, 在确定倾销幅度时, 适用特殊安排的前提条件为: “国家完全或实质上完全垄断贸易”且“所有国内价格皆由国家制定”。⁽³⁰⁾ 其要求的国家对经济的干预水平是极强的: 若仅仅是特定产业中国有企业或国有股份占有主导地位, 或国家对特定产业保持较高的控制或干预程度, 尚不足以满足前述 WTO 的标准要求。而达标所需的并非较高的国家对市场的控制程度, 而是国家控制完全排斥市场作用的状态。因此, 附加文本第 2 段作为排除正常价值计算一般方法的规定, 几乎很难被援引成功。⁽³¹⁾

而 ADA 第 2.2 条所规定的例外情形有两种, 即“正常贸易过程中不存在同类产品的销售”, 以及出口国国内市场存在“特殊市场状况或低销售量”。⁽³²⁾ ADA 并没有具体界定何谓“特殊市场状况”。依据多边谈判文件所展现的谈判方真实意图, “特殊市场状况”一词的引入是为了让进口方保留一定的权限, 从而使得更多国家愿意接受东京回合形成的《反倾销守则》。⁽³³⁾ “特殊市场状况”语词上的模糊性, 造成了它在适用上的较大弹性, 而调查机构也有较为充足的灵活性, 将

(28) European Union-Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia- (Second complaint) Request for Consultations by the Russian Federation, WT/DS494/1, G/L/1115, G/ADP/D110/1, G/SCM/D107/1, 19 May 2015, para. 2.

(29) See the second Ad Note to Art. VI: 1 of the GATT 1994. 同参见《反倾销协议》第 2.2 条。

(30) See the second Ad Note to Art. VI: 1 of the GATT 1994.

(31) See Christian Tietje and Karsten Nowrot, *Myth or Reality? China's Market Economy Status under WTO Anti-Dumping Law after 2016*, <http://telc.jura.uni-halle.de/sites/default/files/telc/PolicyPaper34.pdf> (last visited 19 January 2021).

(32) 参见《反倾销协议》第 2.2 条。

(33) *Multilateral Agreements Resulting from the Trade Negotiations of 1973-1979 (GATT)-Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade-Addendum 1-Addendum 2*, Official Journal L 071, 17/03/1980 P. 0090-0101, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21979A0412\(07\)&from=FR,Article 3.3](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21979A0412(07)&from=FR,Article 3.3) (last visited 19 January 2021).

一个市场中政府规制等因素造成的市场特殊性认定为符合“特殊市场状况”。⁽³⁴⁾

相比“特殊市场状况”，“正常贸易过程”的概念和内涵相对确定。ADA 虽然并未对“正常贸易过程”本身的含义进行界定，但其第 2.2.1 条却列明了可不被视为“正常贸易过程”的情况，即“同类产品以低于单位（固定和可变）生产成本加管理、销售和一般费用的价格在出口国国内市场中的销售或对一第三国的销售，只有在主管机关确定此类销售属在一持续时间内以实质数量且以在一段合理时间内不能收回成本的价格进行时”的情况。⁽³⁵⁾“正常贸易过程”的含义是多边贸易谈判东京回合的一个重要议题。有些成员认为当某产品出口价格比起国内销售价格较低时，这种出口定价不宜被直接认为是策略性的（predatory），因为一个产品发展到后期，其需求已经不如在生产的时候对需求的预期。⁽³⁶⁾在此种情况下，以出口国的国内价格作为基准显然是不够公平的，应当允许作出一些调整。如前文所述，欧盟的做法是认为主要为了盈利的贸易过程就是正常贸易过程，并且用比例来衡量一个贸易过程是否正常。

综上，“特殊市场状况”与“正常贸易过程”是援引 WTO 反倾销制度中所允许的两个排除正常价值计算的一般方法的正当理由。二者的援引难度不同，前者比后者略微宽松。若一个 WTO 成员方以某涉嫌倾销产品出口方存在较强的政府规制为理由，将出口方所在的市场认定为存在“特殊市场状况”，从而排除一般正常价值计算方法，则依据现有 WTO 规则，很难得出该成员不合规的结论。

（二）援引正常价值计算方法例外时适用的替代国方法

在满足前一节中所提及的援引正常价值计算方法的例外情形的前提下，成员方所使用的方法仍要受到约束。依照 ADA 第 2.2 条规定，成员方在确定正常价值时，若排除了对出口方国内价格的使用，正常价值的计算只能通过以下两种方法之一：“同类产品出口至一适当第三国时的可比价格”或“原国的生产成本加合理金额的管理、销售和一般费用及利润”。而后者就是所谓“结构正常价值”方法，比起前者，它所涉及的变量更大，故有更强的可操作余地。

ADA 第 2.2 条并不允许类似美国、欧盟等成员方长期对我国采取的“替代国方法”的适用。但欧盟所实行的“结构正常价值”无外乎是传统“替代国”的变体。⁽³⁷⁾ 欧盟声称自身所适用的是符合第 2.2 条所允许的比较进口方市场生产成本来确定倾销幅度的方法，只不过是将其一个第三方内部市场因素作为建构进口方“生产成品”的参考。⁽³⁸⁾ 这种做法的结果仍然是，出口方国内市场

〔34〕 对于灵活性的自由裁量权的关系，可以参见刘立权、范陈玉：《我国非市场经济地位的缘起、危害与对策》，载《商业现代化》2006年第9期，第14页。

〔35〕 参见《反倾销协议》第2.2.1条。

〔36〕 List of Priority Issues in the Antidumping Filed. COM.AD/W/79, 31 May 1978.

〔37〕 庞艳飞、倪素栋：《欧盟反倾销立法实践的新动向——以构成价格成本为分析视角》，载《贵州省党校学报》2017年第4期，第110页。

〔38〕 European Union-Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia- (Second complaint)-Report of the Panel, WT/DS494/R, 24 July 2020, para 7.117.

价格以及其真实的成本价格被排除在反倾销调查的考察素材范围之外。故欧盟所实行的该方法只是以“结构正常价值”为名，行“替代国方法”之实。

但是需要指出的是，并不应基于“成本调整”和“替代国”在效果上的相似性，就断然表示“成本调整”必然在WTO中是不合规的。但“替代国”的WTO法律依据在于已过期的中国《入世议定书》第15条(a)款(ii)项规定以及GATT的第VI条第1款附加文本第2段，而不是“成本调整”方法所依赖的ADA第2.2条。将“成本调整”和“替代国”简单等同的认知忽略了实施方在技术上采取不同法律依据的可能性，片面地依赖了对规则的目的解释，故并不可取。在成功援引正常价值计算方法例外时适用“结构正常价值”这种替代方法，本身应是被WTO所允许的。

(三) WTO所允许的成本确定方法例外的援引条件

ADA第2.2.1.1条规定“就第2款(指2.2条)而言，成本通常应以被调查的出口商或生产者保存的记录为基础进行计算，只要此类记录符合出口国的公认会计准则并合理反映与考虑中的产品有关的生产和销售成本”。该条确认了确定成本的一般方法——适用被调查方即供应商的实际记录。依照文义解读，“只要”措词也为成本确定一般方法设立了例外：如果这个记录没有“合理反映与考虑中的产品有关的生产和销售成本”，则可以不适用这种一般方法，而得以使用例外安排。

在俄罗斯诉欧盟的成本调整第二次申诉案中，俄罗斯举证说明，欧盟进行这种“成本调整”的行政程序、方法或实践时所声称的理由是：所考虑的产品价格或者该产品的投入品价格是人为造成的低价，以及“突破了世界市场价格或其他有代表性的市场中价格的底线”，或者由于所谓的“对市场的阻碍”导致的市场“严重扭曲”，如政府规制价格或者征收出口税。欧盟排除了外国生产者或出口商所实际记录的成本数据，即便这些记录是依照出口国普遍接受的会计原则作出的，且能合理反映出生产和销售该产品的成本。因此，欧盟的做法并不符合WTO所允许的成本确定方法例外的援引条件，即“没有合理反映与考虑中的产品有关的生产和销售成本”这一条件。专家组支持了俄罗斯的主张。专家组认为，ADA第2.2.1.1条规定的“没有合理反映与考虑中的产品有关的生产和销售成本”这一情形构成了排除被调查出口商或生产者保存的记录的唯一正当理由。成员方并不享有自行扩展这一例外发生的唯一情形的自由裁量权。⁽³⁹⁾

专家组还援引了在阿根廷诉欧盟生物柴油案(DS473)和俄罗斯诉乌克兰硝酸铵案(DS493)中专家组和上诉机构所阐释的法理作为引证。在阿根廷诉欧盟生物柴油案中，上诉机构认为欧盟调查机构在没有充分证明阿根廷生产者的记录没有合理地反映生产生物柴油所必需的原材料大豆成本的情况下，对阿根廷国内的生产成本进行了“调整”。这一做法违反了ADA第2.2.1.1条规定。⁽⁴⁰⁾在俄罗斯诉乌克兰硝酸铵案中，专家组也认为，乌克兰调查机构拒绝使用俄罗斯国内生

(39) European Union-Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia - (Second complaint) - Report of the Panel, WT/DS494/R, 24 July 2020, para. 7.164, 7.83, 7.98, 7.103.

(40) Appellate Body Report, EU-Biodiesel (Argentina), DS473, para. 7.2.

产者天然气价格，却没有提供足够依据来证明其合理性，因此违反了 ADA 第 2.2.1.1 条规定。⁽⁴¹⁾ 故而，多个 WTO 争端解决实践都验证了 WTO 所允许的成本确定方法例外的援引条件是严格的、穷尽的这一结论，除“没有合理反映与考虑中的产品有关的生产和销售成本”外，成员方无法以其他理由来拒绝使用成本确定的一般方法。

(四) 援引成本确定方法例外时的替代方法

根据 ADA 第 2.2.2 条以及第 2.4 条的规定，成员方在采取特殊安排的时候，负有保证公平比较的义务，该两款规定要求进口成员方进行公平比较以及针对可比性差异进行调整的义务。

欧盟在排除外国生产者或出口商的实际成本数据时，取而代之的做法是，用一个所谓的“市场”成本数据来作为正常贸易过程中“结构正常价值”的计算依据，即计算倾销幅度的依据。这些所谓“市场”成本数据包括原产地和出口方以外的国家或地区的投入品价格。俄罗斯强调，这一做法被理事会当作“法律原则”而适用，并且已经在理事会执行欧盟法院的相关争端解决中得以确认。⁽⁴²⁾

在这一方法的适用下，欧盟在处理原产自俄罗斯硝酸铵、铁及非合金钢焊管、无缝钢管等进口产品的反倾销调查中，皆排除了俄罗斯生产者所实际记录的成本价格，而使用了来自其他国家或者“国际市场”的所谓“没有被扭曲的市场价格”来作为投入品价格，从而计算“结构正常价值”。在俄罗斯诉欧盟的成本调整第二次申诉案中，专家组认定，欧盟使用替代方法时，随即应该负有义务去说明自己保证了比较的公平性，否则有可能构成对公平比较义务的违反。⁽⁴³⁾

俄罗斯诉欧盟的成本调整第二次申诉案中专家组也提及了先前 WTO 争端解决实践对公平比较义务的阐释。⁽⁴⁴⁾ 比如，在俄罗斯诉乌克兰硝酸铵案中，专家组认为，乌克兰调查机构没有对替代价格作出适当的调整，以确保产品价格准确反映俄罗斯国内生产成本，因此违反了《反倾销协议》第 2.2.2 条的价格调整义务。⁽⁴⁵⁾ 在阿根廷诉欧盟生物柴油案中，阿根廷也在试图援引《反倾销协议》第 2.2 条及第 2.4 条来质疑拟制的“生产成本”的合理性时获得了成功。⁽⁴⁶⁾

综上，《反倾销协议》第 2.2.2 条及第 2.4 条所奠定的“公平比较义务”，也构成了对“成本调整”方法的约束。

(41) Panel Report, Ukraine-Ammonium Nitrate (Russia), DS493, para. 7.73.

(42) Council Implementing Regulation (EU) No 1194/2013 of 19 November 2013 imposing a definitive anti-dumping duty and collecting definitively the provisional duty imposed on imports of biodiesel originating in Argentina and Indonesia. OJ L 315/2, 26 November 2013, recital 42, referring to the Judgment of the General Court of 7 February 2013 in case T-235/08 Acron OAO and Dorogobuzh OAO v. Council of the EU.

(43) European Union - Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia- (Second complaint) - Report of the Panel, WT/DS494/R, 24 July 2020, para 7.28, 7.191 – 7.193.

(44) European Union - Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia- (Second complaint) - Report of the Panel, WT/DS494/R, 24 July 2020, para 7.191 – 7.193.

(45) DS 493, Panel Report, para. 7.89.

(46) Appellate Body Report, EU - Biodiesel, para. 6.89.

（五）普遍的非歧视义务

若无法成功援引前述的“正常价值计算方法例外”和“成本确定方法例外”，采取“成本调整”的成员方也就同时违反 GATT 第 I 条中要求的普遍的最惠国待遇义务。该义务连同 GATT 第 III 条规定的国内税费的国民待遇义务，共同构成了 WTO 的非歧视原则，并支撑了以比较优势为理论基础的多边贸易体系。^{〔47〕}目前在 WTO 协定及其涵盖协定中，并未单独就反倾销正常价值的计算方法为非歧视原则设定任何例外。因此，WTO 成员方的非歧视性义务，也当然适用于 WTO 体系中与反倾销正常价值计算方法有关的规则。

成员方在适用特殊安排时负有非歧视性义务，意味着成员方不得仅因生产者来自特定国家或地区的事实而实施差别性待遇。^{〔48〕}换言之，一个生产者来自某一特定国家或地区的事实本身，并不能构成使得任何 WTO 成员方对该生产者或出口者采取任何有别于他国生产者或出口者的特殊安排的理由。

四、欧盟“成本调整”方法及其WTO合规性分析对中国的启示

欧盟的“成本调整”方法与我国应对反倾销调查实践乃至参与 WTO 争端解决实践直接相关。“成本调整”方法适用下遭到价格替代的主要集中在原材料和投入品领域。欧盟的“成本调整”中所涉及成本皆为原材料的成本，包括石油、天然气等能源。这些原材料构成了多种其他下游产品所必需的生产投入品，故对原材料的成本调整会波及多个生产领域。恰恰原材料市场往往属于市场竞争者较为集中、协同性较强的情况，很有可能本身就受销售情况等市场信号影响较小，故该原材料成本的价格可能会被认为是不可信的，由此影响对单位成本的认定问题。我国遭遇反倾销调查的领域与这些初级投入品关联紧密，往往是它们的直接下游产品。被欧盟所“调整”的初级投入品领域有如下显著特点，皆可能导致前述的“成本调整”安排显得缺乏合理性或公平性：第一，在世界范围内，从自然属性上看，能源等投入品资源分布极其不均衡，故各国能源市场皆会显现出极强的特殊性。这个时候采取其他市场的信息作为计算一个市场的成本的基准，很容易忽略被调查市场的独特性。第二，初级投入品出口国对能源均有较强的管控，如果管控存在的事实导致一个出口国国内初级投入品市场价格整个“不可信”，则对于能源输出大国而言，可能是不公平的。第三，能源等初级投入品领域经营者较为集中，市场寡占性特征极强，且属于典型的生产者市场，价格可能本身就天然地对市场消费者的行为以及分配

〔47〕 See WTO, *Principles of the Trading System*, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm (last visited 19 January 2021). 其中更为重要的是最惠国待遇。WTO 的三大涵盖协定，即 1994 年《关税与贸易总协定》、《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services, GATS) 和《与贸易有关的知识产权协定》(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)，均确定了最惠国待遇的原则性地位。同参见 1994 年《关税与贸易总协定》第 24 条，包含于 WTO “一揽子承诺”协定中主要的例外是“区域贸易安排例外”。

〔48〕 在不同的场合，“生产者”(producer or manufacturer)与“出口者”(exporter)及“供应者”(supplier)等表述均可能被适用。本报告一律称“生产者”。

情况不敏感。这导致对“正常贸易过程”等问题的考察本身就争议较大。第四，这些投入品几乎会成为所有生产领域的生产资料。这导致对能源领域的特殊安排会蔓延到各个生产部门。因此，上述问题绝对不仅是能源领域的问题，还可能会无限扩张。由于这些特点，我们必须重视起能源与反倾销领域的关系，积极探索这一领域反倾销规则的需求，争取对我国能源治理和产业发展有利的规则。

需要明确的是，虽然欧盟的规则可能存在不合规与不合理之处，但我国尚有完善自身制度以化解部分矛盾和摩擦的余地。应当在所有有助于化解与欧盟的矛盾和摩擦的改变方向中，选择那些对我国自身的经济发展和制度改革本身有利的方向。至少在一些领域，可以积极优化自己的制度和实践，以求得更大的主动性。在竞争性领域，宜进一步推进市场化改革，让市场充分发挥其资源配置中的活力，也就削减了其他 WTO 成员方对我国进行歧视性安排的理由。而在天然垄断的产业，如一些能源产业中，较为重要的一点即是积极完善透明度制度，让政府在企业中存在的形式以及对市场施加的影响更加透明可知，以消除外界目前得以依赖的种种不合理的推断和猜想。除了透明度以外，还应当积极构建引导企业合规的环境，比如进行培训指导或提供咨询服务等。

五、结语

笔者通过对欧盟反倾销“成本调整”方法进行语义分析，剖析了其实施的域内法依据，并继而考察了该方法在 WTO 体系内的合规性问题。通过分析，笔者认为，欧盟的“成本调整”方法可能存在与 WTO 规则不相符之处。首先，在排除正常价值计算一般方法的适用条件问题上，欧盟比较容易通过证明“特殊市场状况”的存在，而排除一般计算方法的使用。随即，欧盟所使用的“结构正常价值”也符合 WTO 在正常价值一般计算方法的替代方法问题上的规定。但是，接下来在证明其符合援引成本确定一般方法的例外方法条件的问题上，使用“结构正常价值”的调查机构很难证明生产者的成本记录没有“合理反映与考虑中的产品有关的生产和销售成本”，从而很难排除成本确定一般方法的适用。最后，若调查机构执意要排除对生产者所记录的成本的使用，则会涉嫌对“价格调整”这一用于确保价格可比性义务的违反。在涉嫌违反这一系列反倾销多边规则的同时，反倾销的成员方可能会违反普遍的非歧视待遇。在这一结论下，我国应当积极利用 WTO 争端解决机制来维护我国在 WTO 规则下的正当权益，以为我国出口企业营造稳定、可预期的外部环境。同时，我国也应当对内继续深化改革、对外继续进行友好而持续的双边谈判，以使问题从根源上得以解决。

On the “Cost Adjustment” Methodology Adopted by the EU Anti-dumping Regime and Its WTO Consistency

CHE Luyao

Abstract: “Cost adjustment” represents as a special arrangement adopted by the EU anti-dumping authority in their investigations. It refers essentially to the exclusion of the costs actually recorded by the supplier of an importing product and even the price charged within the domestic market of the exporter or the supplier and the subsequent use of the price for the input costs of a third-party’s domestic market when determining the normal value of the product. The purpose of this article is to doctrinally analyze the cost adjustment methodology employed by the EU authority, to explore its legal ground within the EU legal system, and to provide a step-by-step anatomical picture of the ways by which the authority applies this methodology. Following, the article discusses the WTO consistency of such a methodology. The analysis of this article will be concluded together with an exploration of the implications by the methodology for China’s practice in processing its ongoing market-oriented reforms and in participating in the multilateral trading system.

Keywords: Cost Adjustment; Particular Market Situation; Constructed Normal Value; Ordinary Trade Course; Market Distortion

(责任编辑: 边永民 汪友年)