

反倾销调查中投产（Startup）对成本影响问题初探

于治国^{*}

【内容摘要】

投产通常会对此期间的产品成本产生影响，进而影响倾销认定和倾销幅度的计算。WTO《反倾销协议》规定了关于投产调整问题。本文初步探讨了投产标准、投产期认定以及相应的调整方法。

WTO《反倾销协议》规定，倾销是指一产品以低于其正常价值的价格出口至另一国商业的行为。正常价值和出口价格的计算、比较是确定倾销与否的关键因素。而被调查产品成本的计算，则是确定正常价值的重要内容；成本计算的结果，对倾销判定及倾销幅度的计算将会有重大的影响。WTO《反倾销协议》第 2.2 条明确规定了成本计算多方面的内容，其中包括投产对成本的影响。投产，顾名思义是指企业启用新的生产装置或生产新产品的阶段。投产期间通常具有生产效率低和产量不稳定等特点，因此投产期间的单位生产成本通常要高于正常生产期间的单位成本。

投产对倾销调查的影响，主要体现在进行低于成本的销售测试和结构正常价值时，可能会造成正常价值的升高。由于投产期间较高的单位生产成本，导致可用于确定正常价值的国内销售交易数量减少和平均价格提高，从而可能升高正常价值。而在采用结构正常价值的方

^{*}作者系商务部进出口公平贸易局调查官员。

法确定正常价值时，投产期较高的单位生产成本对正常价值的影响是可想而知的。当出口价格一定时，正常价值的提高必然会导致倾销幅度的增加。

一、投产问题的法律规定

（一）WTO 协议的相关规定

《反倾销协议》2.2.1.1 条规定：除非根据本项已在成本分摊中得以反映，否则应对那些有利于将来和/或当前生产的非经常性项目支出或在调查期间支出受投产影响的情况做出适当调整。

由于在 GATT 协议东京回合之前并未有此规定，投产问题作为低于成本销售（Sales below cost of production）问题的一部分首现于乌拉圭回合的谈判中。时任副秘书长的 Carlisle 先生在其第一次提交的反倾销协议文本草案中提出，协议文本要考虑在计算产品成本时的特殊情形，包括投产因素和生产周期的低迷期间（cyclical downturn）对产品成本的影响；调查机关应当使用正常期间（“normal period”）的代表性的成本。通过谈判，最终将投产对成本的影响写进了反倾销协议。

WTO《反倾销协议》只是对投产问题做了原则规定，存在两条模糊不清、无法操作的缺陷：1. 没有明确规定构成投产的条件；2. 没有明确规定投产期限的条文。

（二）欧盟反倾销法的相关规定

欧盟反倾销立法对投产问题做出规定，是乌拉圭回合规则谈判的结果。在欧盟 384/96 法规第 2 条第 5 款规定了投产的情形、条件、

调整方法和时限要求等。法规规定，如果被调查产品的成本受到新开工生产装置及其低开工率的影响，并且投产期间全部或部分处于调查期内，则可以进行投产的调整。调整的方法为，用投产期间末期可利用的平均成本替换投产期间的成本。投产期间的确定，应以生产者的实际情况为基础确定，但必须以成本回收周期的初始阶段为限，不能超过适当的限度。

（三）美国国内反倾销法的规定

美国《1930年关税法》773条对 Startup Costs 做了详细的规定。美商务部法规 19CFR351.407 部分以及行政措施说明等都做了进一步详细规定和说明。美国反倾销法规对此问题的规定最为详细，涉及认定条件、期限判定和调整方法等等。

除欧美外，加拿大和澳大利亚反倾销法也有少量规定。我国反倾销法规对此问题尚无明文规定。

对于投产期对成本的影响，有专家认为应包括在非经常性项目支出（none-recurring items of cost）对成本影响的问题之中。非经常性项目支出，还应当包括停产（或重建）的情形（shutdown 或 restructuring）。这两种情形，应受到 WTO《反倾销协议》非经常性项目支出规定的约束。两种情形的处理，应采取类似的标准和调整方法。只是由于在反倾销实践中，不大可能出现调查期内停产而随后参加反倾销调查的情况，因此，投产情况在反倾销调查中相对常见。

二、投产的判定标准

鉴于 WTO《反倾销协议》缺乏明确规定的情况，各国通过国内立

法对此问题予以澄清。常见的标准主要有大量投资且技术限制的标准，此为美国标准；大量投资且开工率低的标准，此以欧盟为代表。

（一）美国的标准

1. 《1930 年关税法》 773. (f) (1) (C) (ii) 规定了两个标准：

（1）生产商利用新生产装置或生产新产品时，需要实质数量的额外投资；

（2）生产水平受到技术方面因素的限制，且这些技术因素与商业化生产的初始阶段相联系。

在判定商业化生产的水平时，不仅要考虑技术方面的因素，还要考虑与投产阶段无关的、影响生产水平的其他因素，包括需求变化、季节影响或商业周期。

2. 美商务部法规 19CFR351. 407. d. (1) 的进一步规定

商务部法规对“新装置”和“新产品”做了进一步说明，并且对不能判定为投产期的几种情形进行了规定。美商务部认为：

（1）新生产装置包括两种情形：投入大量投资完成的全新的生产装置，以及通过大量投资对原有的全部装置进行完全的改造和替换。

（2）新产品也有两种情形：全新产品，以及经过完全的重新设计、调整的产品（即使使用原有的品牌型号 nameplate）。

（3）仅仅对现有产品和生产装置的改进，不能认为是投产。

（4）现有生产线产能扩大，也不能认为是投产。除非这种产能的扩大，包括新建生产装置并导致由于技术因素影响的生产水平的下

降。

美商务部在实践中按照《1930年关税法》规定的两条标准来判断是否构成投产，尤其是第2条技术因素限制生产水平的标准。如，在对台湾地区的静态存储器案中，美商务部对应诉企业提出的技术因素进行了调查。公司提出在投产阶段，生产水平受到两个技术因素的影响：生产设备的调试（fine tuning of equipment）和大规模生产合格产品（mass of product qualifications）。但美申请人则认为，虽然大规模生产合格产品是投产阶段的必经步骤，但并不是技术困难（technical difficulties）。最终，美商务部裁定，大规模生产合格产品是投产阶段的正常过程，不能认为是一个导致生产水平和生产效率低下的技术困难。但设备调试，的确在技术因素方面限制了生产水平的提高，因此商务部接受了公司的投产主张。

（二）欧盟的标准

384/96法规第2条第5款规定了欧盟认定投产期的两个条件：（1）大量投资建成的新生产装置；以及（2）设备利用率低。

在对印度钢板卷案中，欧盟委员会对两条标准都进行了调查，最终裁定应诉公司的新生产设备，不仅需要非常大的投资（a very substantial investment），而且使用效率也很低。

对中国的碳酸钡案中，欧盟委员会对一应诉企业（已给与了市场经济地位）的投产主张进行了审查，发现调查期内公司月产量和销量在投产期间和随后正式生产期间的变化不大，说明该公司在所谓的投产期间内已经达到了正常的生产水平。此外，投产期间的生产成本

也没有明显高于正式生产期间的成本。因此，裁定不接受该公司的投产主张。

（三）小结

综合现有的法规标准，个人认为，投产对反倾销的意义，在于投产期间成本的“不正常”，进而影响了对正常贸易过程和对出口价格的比较。这种“不正常”是指不同于正常的生产水平下的成本，而并非成本计算异常，因此需要对投产期间的成本进行适当调整。从这个角度看，投产首先需要超出正常生产水平的大量的额外投资，就此进而判断成本是否“不正常”。不管是新产品或新生产装置，首先需要有大量而外的资金投入；没有额外投资，即使是新产品或新装置，也不构成投产。

此外，生产效率、水平较低，产品成本相对较高，这也是投产期间的特征之一。在审查投产主张时，生产效率、产量和产品成本在包括投产期间在内的较长一段时间的变化趋势，也是重要的判别标准。在这种审查中，还应当注意生产效率、产量和成本是否受到生产之外的其他因素的影响，诸如需求变化、竞争状况、季节性因素等。

三、投产期间的确认

投产期间是 WTO《反倾销协议》另一个待明确的问题。投产期，应是从开始生产至生产水平达到某一标准的一段期间，应当是整个生产周期中非常短暂的阶段。欧美反倾销立法，对投产期间的确定做了原则性的规定。

（一）美国

《1930 年关税法》对投产期间原则规定，投产期结束于已经实现商业化生产水平的时刻，商业化生产水平应由该产品、生产企业或该行业的特点所决定。

19CFR351.407进一步对投产期间和商业化生产水平进行了规定。在确定投产期时，满负荷生产不能作为投产期间结束的依据，因为投产期间应当是生产的初始阶段，应当在达到满负荷生产前就已经结束。在对西班牙三聚氰酸脂案和印度不锈钢棒等案件中，多次强调了产量峰值和设备完全利用并非判断商业化生产开始的标准。

而且，投产期间也不应包括已经开始成本回收的阶段。投产期间的确定应以是否达到商业化生产水平决定。

在对加拿大生猪案中，美商务部对应诉公司的商业化生产水平进行了审查，逐月对等值月产量（a month-equivalent quantity）进行了比较。最终裁定了公司的商业化生产的开始时间，进而调整了该公司投产的期间。

（二）欧盟

欧盟 384/96 规定，投产期应当根据企业的实际情况决定，但决不能超过成本补偿期间的初始阶段。并且欧盟调查官员认为，投产期间不应超过 1 年，否则将与该法规的第 2 条第 4 款规定的“合理期间”进行成本补偿的规定相冲突。而此“合理期间”通常与调查期一致，即期限 1 年。

（三）小结

投产期间的认定，直接作用于替换投产期成本的数据，将会对调

整后的生产成本产生较大影响。因此，投产期间的认定是进行 Startup 调整的重点问题之一。但由于产品、企业和行业的多样性，不可能制定统一的投产期的规定，需要在案件具体情况的基础上进行考虑和认定。

综合欧美的立法和实践，投产期间应以实际生产水平为依据决定：当排除了技术困难的不利影响后，企业的生产水平是否能达到商业化生产的水平。生产水平的衡量，应以产量、效率为标准进行。并且企业投产期间的生产水平，不应当是满负荷的生产，而仅仅是生产水平的初始阶段。具体生产效率、产量和水平的高低，需要在案件具体情况的基础上，综合考虑该产品、该企业 and 该行业的生产经验和客观规律确定。同时，投产期间的确认还应考虑成本补偿的因素。投产期间是生产周期的初始阶段，成本补偿应当由随后的正式生产阶段进行。因此，投产期不应包括开始成本补偿的期间。

四、投产调整的方法

由于投产对成本产生了影响，因此需要对投产期间的成本进行调整。WTO《反倾销协议》脚注 6 提供了调整的方法，即对投产所做调整应体现投产期结束时的成本，或如果该期限超过调查期，则应体现主管机关在调查中可合理考虑的最近成本。

欧盟法律规定，投产期间的加权平均成本，应当调整为投产期结束时或调查期内投产期最后阶段的可采用的成本；并且应当被包含于调查期加权平均成本计算中。这样计算的投产期加权平均成本，应当低于实际发生的投产期的加权平均成本。

美国的做法与欧盟略有不同：同样需要用投产期后或调查期内投产期最后阶段的可合理采用的单位产品成本替换投产期的单位成本。由于此种替换导致的投产期间的实际产品成本并没有被采用，因此实际成本和替换成本之间的差额应当给与补偿，补偿的期间应为产品生命周期或设备的使用寿命。美商务部同时对产品成本进行了界定，此处的产品成本仅包括设备折旧、人工、原料、制造费用以及相关保险租赁费用，并不包括销售费用等非生产性费用。

个人认为，既然投产对成本的影响主要体现在投产期间的大量额外投资对此期间的产品成本的影响，因此简单的用投产期末或调查期末的产品成本替换投产成本不是非常精确。因为并不是 SG&A 中所有项目都与投产有关，无关的费用并不会受到投产因素的影响。在此方面，美国商务部的做法值得借鉴。从精确角度看，替换的部分仅仅应当是受到投产影响的制造成本、部分财务费用和可能存在的研发费用等产品成本项目，而不包括 SG&A 以及财务费用中与投产无关的项目。这种做法更符合 WTO《反倾销协议》2.2.1.1 中“受投产影响之成本”（costs...are affected by start-up operations）应予调整之原则规定。

并且，成本替换完成后（即使是对投产期的产品成本进行的简单替换），也应当对替换成本和实际成本之间的差额进行适当补偿。由于投产而投入的大量额外投资，将有利于现阶段和将来的生产经营活动，因此应在产品生命周期或设备使用寿命中逐渐补偿。投产期实际成本中被替换的部分，根据《反倾销协议》2.2.1 条合理时间收回成

本的规定，已在调查期内收回。而差额部分不应被舍弃，而应根据《反倾销协议》2.2.1.1条对非经常性项目支出的规定进行适当调整，在合理期间（产品生命周期或设备使用寿命）进行补偿。