（以下附錄節錄自中華人民共和國商務部的網站，全文可參閱
http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/201705/20170502579130.shtml）

附錄

商务部公告 2017 年第 26 号 关于对进口食糖采取保障措施的公告

根据《中华人民共和国保障措施条例》（以下称《保障措施条例》）的规定，2016 年 9 月 22 日，商务部（以下称调查机关）发布 2016 年第 46 号公告，决定对进口食糖产品（以下称被调查产品）进行保障措施立案调查。

调查机关对被调查产品进口数量是否增加、是否对国内产业造成损害及损害程度，以及进口数量增加与损害之间的因果关系进行了调查。

现本案调查结束，根据《保障措施条例》第二十条规定，调查机关作出裁定（见附件 1）。现就有关事项公告如下：

一、裁定

调查机关裁定，进口食糖数量增加，中国食糖产业受到严重损害，且进口产品数量增加与严重损害之间存在因果关系。

二、实施保障措施

根据《保障措施条例》第二十条规定，商务部向国务院关税税则委员会提出实施保障措施的建议，国务院关税税则委员会根据商务部的建议作出决定，自 2017 年 5 月 22 日起，对进口食糖产品实施保障措施。

被调查产品具体描述如下：

被调查产品名称：食糖。

英文名称：Sugar。

具体描述：食糖是以蔗糖（分子式为 C12H22O11）为主要成分的糖的统称，包括原糖和成品糖。原糖，亦称粗糖，是指以甘蔗或甜菜为原料，经过加工制得的不作直接食用或添加使用的原料糖。成品糖是指以甘蔗、甜菜或原糖为原料，经加工制得的可直接食用或添加使用的各种糖，如白砂糖、赤砂糖、绵白糖、红糖等。

该产品归在《中华人民共和国进出口税则》：17011200、17011300、17011400、17019100、17019910、17019920、

17019990 项下（其中 17011300 和 17011400 在 2011 年版《中华人民共和国进出口税则》归在 17011100 项下）。

保障措施采取对关税配额外进口食糖征收保障措施关税的方式，实施期限为 3 年，自 2017 年 5 月 22 日至 2020 年 5 月 21 日，实施期间措施逐步放宽。2017 年 5 月 22 日至 2018 年 5 月 21 日，保障措施关税税率为 45%；2018 年 5 月 22 日至 2019 年 5 月 21 日，保障措施关税税率为 40%；2019 年 5 月 22 日至 2020 年 5 月 21 日，保障措施关税税率为 35%。

三、征收保障措施关税的方法

自 2017 年 5 月 22 日起，进口经营者在进口关税配额外食糖产品时，应向中华人民共和国

海关缴纳相应的保障措施关税。保障措施关税以海关审定的完税价格从价计征，计算公式为：**保障措施关税税额=海关完税价格×保障措施关税税率**。进口环节增值税以海关审定的完税价格加上关税和保障措施关税作为计税价格从价计征。

四、发展中国家（地区）的排除

对于来自发展中国家（地区）的产品，如其进口份额不超过 3%，且这些国家（地区）进口份额总计不超过 9%，不适用保障措施。进口商需提供来自不适用保障措施的国家（地区）的产品原产地证明。不适用保障措施的发展中国家（地区）名单见附件 2。

实施保障措施的 3 年期限内，如被排除适用的发展中国家（地区）某一年的进口份额超过 3%，可从次年起对其产品适用保障措施。

五、本公告自 2017 年 5 月 22 日起执行。

附件：1、中华人民共和国商务部关于对进口食糖产品保障措施调查的裁定.doc

2、不适用保障措施的发展中国家（地区）名单.xls

中华人民共和国商务部

2017 年 5 月 22 日

附件 1

中华人民共和国商务部关于对进口食糖产品保障措施调查的裁定

根据《中华人民共和国保障措施条例》（以下称《保障措施条例》）的规定，2016 年 9 月 22 日，商务部（以下称调查机关）发布 2016 年第 46 号公告，决定对食糖产品（以下称被调查产品）进行保障措施立案调查。

调查机关对被调查产品进口数量是否增加、是否对国内食糖产业造成损害及损害程度以及进口产品数量增加与损害之间的因果关系进行了调查。根据调查结果和《保障措施条例》的规定，调查机关作出裁定如下：

一、调查程序

（一）立案。

1.立案。

2016 年 7 月 27 日，广西糖业协会（以下称申请人）代表国内食糖产业，正式向调查机关提起对进口食糖产品发起保障措施调查的申请。

调查机关审查了申请材料后，认为本案申请符合《保障措施条例》第三条、第十条有关国内产业提出保障措施调查申请的规定。同时，申请书中包含了《保障措施立案暂行规则》规定的保障措施调查立案所要求的内容及有关的证据。

根据上述审查结果及《保障措施条例》第五条的规定，调查机关于 2016 年 9 月 22 日发布立案公告，决定对进口食糖产品发起保障措施调查。保障措施调查期为 2011 年 1 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日（以下称保障措施调查期）。

2.立案通知。

2016 年 9 月 22 日，调查机关将立案公告登载在商务部网站，告知各利害关系方可在本公告发布之日起 20 日内登记参加本次调查。同日，调查机关将立案调查决定及理由通知世界贸易组织（以下称世贸组织）保障措施委员会。

3.公开信息。

在立案公告中，调查机关告知利害关系方，可以通过商务部贸易救济公开信息查阅室查阅本次保障措施调查相关信息的公开版本及保密版本的非保密概要。立案当天，调查机关通过商务部贸易救济公开信息查阅室公开了本案申请人提交的申请书的公开版本及保密版本的非保密概要。

（二）调查。

1.登记参加调查。

在规定期限内，共 75 个利害关系方登记参加本次调查。其中，世贸组织成员 6 个，即澳大利亚、巴西联邦共和国（以下称巴西）、欧盟、大韩民国、萨尔瓦多和中国台北；外国糖业协会 3 个，即巴西蔗产联盟、澳大利亚糖业有限联盟、韩国大韩制糖协会；外国生产商 8 个，即巴西瓜拉尼糖业股份公司、巴西雷曾能源股份公司、巴西圣马丁股份公司、巴西比奥斯福股份公司、美国帝国-萨凡纳有限公司、韩国希杰第一制糖株式会社、韩国三养社、韩国大韩制糖株

式会社；中国大陆进口商 20 个，即中商外贸有限公司、中商糖业有限公司、广东金岭糖业集团有限公司、东莞市东糖集团有限公司、日照市凌云海糖业集团有限公司、山东星光糖业集团有限公司、广州嘉利高糖业有限公司、山东三和维信生物科技有限公司、大丰英茂糖业有限公司、广东中轻糖业集团有限公司、营口北方糖业有限公司、营口太古食品有限公司、营口港悦食糖储备有限公司、久和食品（德州）有限公司、依安东方瑞雪糖业有限公司、齐齐哈尔鹏程北方糖业股份有限公司、糖人贸易（上海）有限公司、路易达孚（福建）精炼糖有限公司、路易达孚（中国）贸易有限责任公司、江苏白玫糖业有限公司；申请人广西糖业协会及其 31 个会员企业，包括广西百色甘化股份有限公司、广西贵港甘化股份有限公司、广西百色市万林糖业有限公司 、广西洋浦南华糖业集团股份有限公司、广西农垦糖业集团股份有限公司、广西扶南东亚糖业有限公司、广西东亚扶南精糖有限公司、广西驮卢东亚糖业有限公司、广西崇左东亚糖业有限公司、广西宁明东亚糖业有限公司、广西海棠东亚糖业有限公司、广西来宾东糖集团有限公司、广西东糖投资有限公司、广西南宁东糖糖业有限公司、广西博庆食品有限公司、广西博东食品有限公司、广西博华食品有限公司、广西博宣食品有限公司、南宁糖业股份有限公司 、广西凤糖生化股份有限公司、广西永鑫华糖集团有限公司、广西湘桂糖业集团有限公司、广西贵糖（集团）股份有限公司、广西上上糖业有限公司、广西华盛集团廖平糖业有限责任公司、广西华盛集团露塘糖业有限责任公司、广西陆屋欧亚糖业有限公司、广西那彭欧亚糖业有限公司 、广西钦州市钦江欧亚糖业有限公司、广西钦州市犀牛脚欧亚糖业有限公司、广西合浦县伟恒糖业有限公司；中粮屯河股份有限公司；中国糖业协会、云南省糖业协会、内蒙古糖业协会、新疆维吾尔自治区制糖工业协会、广东省糖业协会、黑龙江省糖业协会。

2.发放和回收调查问卷。

2016 年 10 月 21 日，调查机关向各利害关系方发放了《食糖保障措施案外国/地区出口商或生产商调查问卷》、《食糖保障措施案中国大陆进口商调查问卷》、《食糖保障措施案中国大陆生产者调查问卷》三类问卷。调查机关将调查问卷电子版在商务部贸易救济调查局子网站和中国贸易救济信息网公布，同时将调查问卷送至商务部贸易救济公开信息查阅室，供利害关系方查阅和复制。

在规定时限内，澳大利亚糖业有限联盟、巴西瓜拉尼糖业股份有限公司、巴西圣马丁股份有限公司、巴西比奥斯福股份公司、巴西雷曾能源股份公司、路易达孚（中国）贸易有限责任公司、中粮屯河股份有限公司、广西糖业协会、云南省糖业协会、广东省糖业协会、内蒙古糖业协会、新疆维吾尔自治区制糖工业协会、黑龙江省糖业协会向调查机关申请延期提交答卷并陈述了相关理由。经审查，调查机关同意给予适当延期。至答卷提交截止之日，调查机关共收到 77 份调查问卷答卷。其中，外国/地区出口商或生产商答卷 11 份，提交者为巴西瓜拉尼糖业股份公司、巴西雷曾能源股份公司、巴西圣马丁股份公司、巴西比奥斯福股份公司、韩国大韩制糖株式会社、韩国三养社、韩国希杰第一制糖株式会社、中粮屯河股份有限公司的 3 个关联公司、澳大利亚糖业有限联盟；中国大陆进口商答卷 14 份，提交者为营口北方糖业有限公司、营口港悦食糖储备有限公司、广州嘉利高糖业有限公司、江苏白玫糖业有限公司、山东星光糖业集团有限公司、广东金岭糖业集团有限公司、大丰英茂糖业有限公司、中商糖业有限公司、路易达孚（中国）贸易有限责任公司、路易达孚（福建）精炼糖有限公司、中粮屯河股份有限公司的 4 个关联公司；中国大陆生产者答卷 52 份，提交者为路易达孚（福建）精炼糖有

限公司、广西百色甘化股份有限公司、广西贵港甘化股份有限公司、广西百色市万林糖业有限公司 、广西洋浦南华糖业集团股份有限公司、广西农垦糖业集团股份有限公司、广西扶南东亚糖业有限公司、广西东亚扶南精糖有限公司、广西驮卢东亚糖业有限公司、广西崇左东亚糖业有限公司、广西宁明东亚糖业有限公司、广西海棠东亚糖业有限公司、广西来宾东糖集团有限公司、广西东糖投资有限公司、广西南宁东糖糖业有限公司、广西博庆食品有限公司、广西博东食品有限公司、广西博华食品有限公司、广西博宣食品有限公司、南宁糖业股份有限公司 、广西凤糖生化股份有限公司、广西永鑫华糖集团有限公司、广西崇左市湘桂糖业有限公司、广西灵山县湘桂糖业有限公司、广西浦北县湘桂糖业有限责任公司、广西贵糖（集团）股份有限公司、广西上上糖业有限公司、广西华盛集团廖平糖业有限责任公司、广西华盛集团露塘糖业有限责任公司、广西陆屋欧亚糖业有限公司、广西那彭欧亚糖业有限公司、广西钦州市钦江欧亚糖业有限公司、广西钦州市犀牛脚欧亚糖业有限公司、广西合浦县伟恒糖业有限公司、广西博白县伟恒糖业有限公司、黑龙江省糖业协会、云南省糖业协会、云南英茂糖业（集团）有限公司、云南杨浦南华糖纸有限公司、新疆绿翔糖业有限责任公司、内蒙古佰惠生新农业科技股份有限公司、广东恒福糖业集团有限公司、广东广垦糖业集团有限公司、中粮屯河股份有限公司及其 8 个关联公司。

3.举行听证会。

2016 年 9 月 22 日，调查机关发布了关于利害关系方申请举行食糖保障措施案听证会有关事项的通知。澳大利亚政府、巴西政府、萨尔瓦多政府、巴西蔗产联盟、澳大利亚糖业有限联盟、韩国大韩制糖协会、韩国大韩制糖株式会社、韩国三养社、中粮屯河股份有限公司、日照市凌云海糖业集团有限公司、山东星光糖业集团有限公司、山东三和维信生物科技有限公司、广东中轻糖业集团有限公司、营口北方糖业有限公司、营口太古食品有限公司、营口港悦食糖储备有限公司、久和食品（德州）有限公司、路易达孚（中国）贸易有限责任公司共 18 家利害关系方在规定期限内申请举行听证会并说明理由。应利害关系方的申请，调查机关于 11 月 10 日在商务部举行听证会。来自澳大利亚驻华大使馆、巴西驻华大使馆、欧盟驻华代表团、大韩民国驻华使馆、泰国驻华使馆、美国驻华使馆、巴西蔗产联盟、澳大利亚糖业有限联盟、韩国大韩制糖协会、韩国希杰第一制糖株式会社、韩国大韩制糖株式会社、韩国三养社、巴西比奥斯福股份公司、巴西瓜尼拉糖业股份公司、巴西雷曾能源股份公司、巴西圣马丁股份公司、中国糖业协会、云南省糖业协会、内蒙古糖业协会、新疆维吾尔自治区制糖工业协会、广东省糖业协会、黑龙江省糖业协会、广西糖业协会、广西贵港市甘化集团有限公司、广西杨浦南华糖业集团股份有限公司、广西农垦糖业集团股份有限公司、广西南宁东亚糖业集团、广西东糖投资有限公司、英国糖业（海外）有限公司、南宁糖业股份有限公司、广西凤糖生化股份有限公司、广西永鑫华糖集团有限公司、广西湘桂糖业集团有限公司、广西贵糖（集团）股份有限公司、广西上上糖业有限公司、广西华盛集团有限责任公司、广西陆屋欧亚糖业有限公司、广西那彭欧亚糖业有限公司、广西钦州市钦江欧亚糖业有限公司、广西钦州市犀牛角欧亚糖业有限公司、日照市凌云海糖业集团有限公司、营口北方糖业有限公司、中粮屯河股份有限公司、大丰英茂糖业有限公司、广东恒福糖业集团有限公司、云南英茂糖业（集团）有限公司、糖人贸易（上海）有限公司、路易达孚（中国）贸易有限责任公司、广东金岭糖业集团有限公司、苏克敦（上海）贸易有限公司、营口太古食品有限公司共 51 家利害关系方的代表参加了本次听

证会。其中，澳大利亚驻华大使馆、巴西驻华大使馆、欧盟驻华代表团、巴西蔗产联盟、韩国大韩制糖协会、韩国希杰第一制糖株式会社、韩国大韩制糖株式会社、韩国三养社、云南省糖业协会、内蒙古糖业协会、广东省糖业协会、黑龙江省糖业协会、广西糖业协会、日照市凌云海糖业集团有限公司、营口北方糖业有限公司、中粮屯河股份有限公司共 16 家利害关系方的代表或其代理人在听证会上发言，陈述了各自的意见。会后该 16 家利害关系方向调查机关提交了听证会的书面意见。

4.听取有关利害关系方的意见。

调查机关听取了澳大利亚、巴西、古巴、埃及、欧盟、韩国、墨西哥及中国台北等世贸组织成员的口头或书面意见。部分外国/地区出口商或生产商、中国大陆生产者、进口商向调查机关提交了书面评论和补充证据材料。

此外，调查机关向国内下游用户提供了提出意见的充分机会，并于 2017 年 1 月 19 日举行下游用户座谈会，听取中国饮料工业协会、中国罐头工业协会、中国乳制品工业协会、中国焙烤食品糖制品工业协会等食糖下游行业协会和部分企业的意见。

5.实地调查。

2016 年 12 月，调查机关对答卷的中国大陆生产者广西农垦糖业集团股份有限公司和南宁糖业股份有限公司进行了实地核查。2017 年 1 月，调查机关对答卷的中国大陆生产者云南洋浦南华糖纸有限公司和中国大陆进口商营口北方糖业有限公司、营口港悦食糖储备有限公司、中粮屯河股份有限公司关联公司、山东星光糖业集团有限公司、广州嘉利高糖业有限公司、广东金岭糖业集团有限公司、路易达孚（福建）精炼糖有限公司进行了实地核查。2017 年 2 月，调查机关对答卷的外国/地区出口商或生产商巴西瓜拉尼糖业股份公司、巴西雷曾能源股份公司、巴西圣马丁股份公司、巴西比奥斯福股份公司、中粮巴西股份有限公司、巴西蔗产联盟及澳大利亚糖业有限联盟、澳大利亚塔利糖业有限公司进行了实地调查。

6.信息披露。

2017 年 4 月 26 日，调查机关进行了信息披露，公布了调查所依据的基本事实，并给予利害关系方提出评论意见的机会。在规定时间内，澳大利亚政府、巴西政府、澳大利亚糖业有限联盟、巴西蔗产联盟提出了评论意见。申请人针对这些评论意见提出了评论意见。对于各利害关系方的评论，调查机关依法予以了考虑。

7.公开信息。

根据《保障措施条例》的规定，调查机关将调查过程中收到和制作的本案所有公开材料及时送交商务部贸易救济公开信息查阅室，供各利害关系方查找、阅览、摘抄、复印。

（三）通知与磋商。

1.通知保障措施委员会。

2016 年 9 月 22 日，调查机关在世界贸易组织《保障措施协定》（以下称《协定》）第 12.1.a 项下就立案调查的决定通知了世贸组织保障措施委员会。2017 年 4 月 26 日，调查机关在《协定》第 12.1.b 项下就进口增加导致产业损害的调查结果通知了世贸组织保障措施委员会。

2.磋商。

2017 年 4 月 26 日，调查机关在通报中向有实质利益的出口成员方提供了充分的磋商机会，并先后与澳大利亚、巴西举行了磋商。

二、被调查产品

（一）被调查产品。

被调查产品名称：食糖。

英文名称：Sugar。

产品描述：食糖是以蔗糖（分子式为 C12H22O11）为主要成分的糖的统称，包括原糖和成品糖。原糖，亦称粗糖，是指以甘蔗或甜菜为原料，经过加工制得的不作直接食用或添加使用的原料糖。成品糖是指以甘蔗、甜菜或原糖为原料，经加工制得的可直接食用或添加使用的各种糖，如白砂糖、赤砂糖、绵白糖、红糖等。

该产品归在《中华人民共和国进出口税则》：17011200、17011300、17011400、17019100、17019910、17019920、17019990 项下（其中 17011300 和 17011400 在 2011 年版《中华人民共和国进出口税则》归在 17011100 项下）。

（二）利害关系方评论意见。

韩国希杰第一制糖株式会社主张，成品糖与原糖存在差异。原糖不作直接食用，与成品糖的税则号不同，执行的国家标准、食品卫生指标也不同。由于保障措施应针对正在进口至其领土的“一个产品”实施，因此成品糖和原糖不应同时成为被调查产品。自韩国进口的精制白砂糖在理化特征、生产工艺、卫生标准、产品用途等方面均较其他成品糖具有明显优势，因此请求独立评估精制白砂糖对国内产业的损害情况。

大韩制糖协会、大韩制糖株式会社和三养社主张，成品糖和原糖在产品用途、税则号、产品生产国家标准均不同。进口原糖和中国国内大部分企业生产的一级糖均可以作为精制白砂糖生产企业的原材料。进口原糖与国产的一级糖之间有很强的竞争关系和替代性。自韩国进口的精制白砂糖仅与中国少量生产的精制白砂糖存在竞争关系。评论认为，调查机关不应在一个保障措施调查下同时调查原糖和成品糖两类产品，鉴于本案调查的中国进口产品以原糖为主，少部分是成品糖，因此成品糖应排除在调查范围之外。

申请人主张，原糖和成品糖在理化特征、原材料、生产工艺、最终用途方面相同。调查机关可对被调查产品范围进行定义，在一个案件中对原糖和成品糖同时进行调查。申请人认为，相关产品是否向中国出口，以及出口数量的多少并不是产品排除的标准和依据，而且，国内产业能否生产某些规格或型号的产品也不是确定被调查产品范围的标准。因此，以中国进口成品糖少以及国内产业无法生产所谓高质量等级的砂糖为由要求排除成品糖的主张没有任何法律依据。同时，国内产业完全能够生产精制白砂糖，且部分产品质量已超过韩国进口食糖。

调查机关认为，原糖是以甘蔗或甜菜为原料，经过加工制得的不作直接食用或添加使用的原料糖。成品糖可以甘蔗、甜菜为原料直接制得，也可以原糖为原料经进一步加工制得。原糖和成品糖均以“蔗糖（分子式为 $C_{12}H_{22}O_{11}$）”为主要成分，因此理化特征无实质性差异，而且原料基本相同，生产流程基本重合。在调查期内，进口被调查产品以原糖为主，少部分是成品糖。原糖进口后不在中国最终消费市场上流通，进口原糖的唯一目的是将其加工为成品糖，因此原糖最终以成品糖方式进入市场，参与竞争。调查机关同时认为，原糖加工至成品糖的生产链短，加工成本低，两者进口替代性强，仅将原糖列入被调查产品范围之内，措施执行后，很可能出现原糖进口被成品糖进口替代，后者继续对国内食糖产业造成损害。在调查期内，虽然进口被调查产品以原糖为主，少部分是成品糖，但进口量的多少不能成为排除一部分产品的

依据。

调查机关认为，评论意见所称精制白砂糖属成品糖的一种，国内产业能够生产精制白砂糖，成品糖之间规格或等级的差别不影响被调查产品范围的认定。

因此，调查机关决定不接受韩国希杰第一制糖株式会社、大韩制糖协会、大韩制糖株式会社和三养社关于调整被调查产品范围的主张。

三、进口数量增加

根据《保障措施条例》第七条，调查机关考察了被调查产品进口的绝对数量、相对于国内产量及其市场份额的变化情况。

（一）进口产品数量的绝对增加。

申请人主张，从整个调查期来看，被调查产品进口数量急剧增长，远超进口关税配额量，具有突发性和显著性。

巴西蔗产联盟主张，中国食糖进口在 2013 年至 2015 年三年间保持稳定，2014 年有较大下滑，虽然 2015 年显示进口量有较大增长，但与 2013 年进口水平差不多。2016 年 1 季度，进口数量再次下降,且连续三个季度比上年同期减少。如果根据一季度数据预测 2016 年的进口量，则 2016 年的进口将仅占 2015 年进口数量的一半左右。因此，调查期内进口数量变动存在混合趋势，有增有减。从调查期的中间趋势来看，进口数量并没有增长，而且下降趋势一直延续至调查期末。

巴西蔗产联盟还认为，申请人的分析仅仅为期初和期末数据的比较，不足以评估进口数量的增加。若根据 2016 年 1 月至 10 月的进口数量预计，2016 年进口量将仅占 2015 年进口数量的 2/3 左右。在评估进口数量增长是否“足够近期、突发、急剧和显著”时，申请人不应忽略最近一个整年，即 2015 年 2 季度到 2016 年 1 季度，进口大幅下降的趋势。特别是，进口数量在 2016 年 1 季度开始下降，下降趋势一直持续到近期。巴西政府主张，2015 年进口数量仅超过 2013 年进口数量的 6.6%。2016 年 1 季度的进口数量比 2015 年同期有所下降，且进口数量环比持续下降。这种趋势不属于进口“大幅增长”的情况，同时进口的增加也不够“突发、急剧和显著”。

澳大利亚糖业有限联盟主张，立案申请中并没有证明进口食糖出现了“近期、突发、急剧和显著”增加的情况。该申请提供的数据仅表明，在 2011 年至 2015 年期间，上述进口最多只是呈现逐渐增加的情况。

澳大利亚政府主张，调查机关应充分考虑 2016 年最新数据所呈现出的进口下降的趋势。

申请人回应称，虽然进口数量在 2014 年和 2016 年 1 季度有所下降，但这不能代表整个调查期的趋势。事实上，调查期内的 5 个完整年度中，除 2014 年出现进口量短暂下降之外，2012 年、2013 年、2015 年进口量均大幅增长，而且 2015 年的进口数量为调查期的最高水平。从一季度的进口数量来看，除 2016 年 1 季度进口下降外，其他各年度同期均有明显同比增长。2011 年至 2015 年，每年一季度的进口量只占当年总进口量的 15%左右。一季度进口量下降不能反映 2016 年整体趋势。因此，从调查期整体看，2014 年和 2016 年 1 季度进口量的下降并不能抹杀整个调查期进口大幅增长趋势。从数量绝对增加来看，除 2014 年之外，进口年增长幅度均高达 20%以上。2016 年 1 季度比 2011 年 1 季度显著增长 663%，各年度一季度平均增幅高达 115%。从被调查产品的年增长数量来看，除 2014 年有所下降，2012 年和 2013 年增长均高

达 80 万吨左右，2015 年更是达到 136 万吨的历史水平。因此，进口数量的增长“足够急剧、显著”。

调查机关对此进行调查。首先，调查机关认为，进口数量增长“足够近期”。

一方面，一个季度的进口量不具有代表性。调查机关注意到，食糖生产具有“季产年销”的特点，国内食糖榨季为每年四季度至来年一季度，该时段国内食糖供应较为充分，因此每年一季度的进口量一般低于其他季度进口量。调查机关还考察了调查期内每年一季度被调查产品的进口量，发现 2011 年至 2015 年每年一季度的进口量分别占全年进口量的 2.72%、13.32%、11.63%、24.77%以及 20.63%。可见全年进口量并非在各季度之间均匀分配，且波动较大。此外，尽管 2016 年 1 季度进口比上年同期有所下降，但比 2011 年 1 季度仍显著增长了 663%。

另一方面，进口数量增长“足够近期”。调查机关考察了调查期末连续 4 个季度的进口增长情况，2015 年 2 季度至 2016 年 1 季度进口数量为 445.16 万吨，同比增长了 22.91%，进口数量增长“足够近期”。关于巴西政府和巴西蔗产联盟主张的 2015 年 2 季度到 2016 年 1 季度分季度进口量呈环比大幅下降趋势，进口数量增长不满足“足够近期”的要求，调查机关考察了 2011 年至 2015 年被调查产品分季度进口数据，发现除 2014 年之外，调查期内每年一季度的进口量均大幅低于其他季度的进口量。因此，每年的二季度至来年的一季度分季度进口量均呈现相同的下降趋势。调查机关注意到，国内食糖榨季为每年四季度至来年一季度，因此每年一季度国内食糖供应充足，进口需求弱，这是国内食糖市场季节性特点导致的，并不能证明进口近期下降的趋势。关于相关利害关系方提出的考虑 2016 年 1 季度后进口变化情况的主张。调查机关认为，2016 年 1 季度后进口变化情况已经超出了本案调查期的考察范围。即便根据有关利害关系方提供的 2016 年 1 季度后进口数量分析，与调查期期初相比，2016 年 1 季度后进口数量仍处高水平，不能否定调查期内进口数量急剧增长的事实。

被调查产品 2011-2015 年分季度进口数量

单位：万吨

年度	一季度	二季度	三季度	四季度	次年一季度
2011 年	7.93	44.12	114.91	124.98	49.93
2012 年	49.93	94.52	156.70	73.57	52.89
2013 年	52.89	73.91	165.77	162.02	86.35
2014 年	86.35	52.84	101.19	108.2	99.98
2015 年	99.98	131.34	141.36	111.64	60.54

其次，调查机关认为，进口数量增长足够“突发、急剧和显著”。

调查机关考察了调查期内的绝对进口数量。2011 年至 2015 年，被调查产品的年度进口数量分别为 291.94 万吨、374.74 万吨、454.55 万吨、348.58 万吨和 484.59 万吨，2015 年比 2011 年显著增长了 65.99%。2012 年比 2011 年增长 28.36%，2013 年比 2012 年增长 21.30%，2015 年比 2014 年增长 39.02%。虽然 2014 年比 2013 年减少了 23.31%，但较调查期期初的 2011 年仍显著上涨 19.4%。2015 年被调查产品进口数量大幅增长了 39.02%，为调查期内的最高水平，也是历史最高水平。

调查机关继续考察了调查期之前的相关数据。2006 年至 2010 年，被调查产品的年度进口数量分别为 134.87 万吨、119.33 万吨、77.98 万吨、106.45 万吨和 177.60 万吨，5 年进口总量为 615.23 万吨。2011 年进口量突然上涨 65.31%，达到 291.94 万吨。之后的几年在此基础上继续急剧增长，不断突破原有的进口水平。2011 年至 2015 年，进口总量高达 1954.40 万吨，年均进口量为 390.88 万吨，是 2006 年至 2010 年进口水平的三倍以上。

被调查产品的进口数量变化表

数量单位：万吨

期间	进口数量	变化幅度	期间	进口数量	变化幅度
2011 年	291.94	65.31%	2011 年 1 季度	7.93	-
2012 年	374.74	28.36%	2012 年 1 季度	49.93	529.38%
2013 年	454.55	21.30%	2013 年 1 季度	52.88	5.92%
2014 年	348.58	-23.31%	2014 年 1 季度	86.36	63.31%
2015 年	484.59	39.02%	2015 年 1 季度	99.97	15.76%
-	-	-	2016 年 1 季度	60.54	-39.44%

综上，调查机关认定，调查期内被调查产品进口数量增长足够“近期、突发、急剧和显著”。

（二）进口产品数量的相对增加。

巴西蔗产联盟主张，2011 年至 2014 年进口数量相对于中国总产量的比例一直稳定在 27%左右，尽管 2015 年有所上升，但 2016 年 1 季度再次下降 3.66 个百分点。如果根据 2016 年 1 月至 10 月的进口数量预计 2016 年的全年进口数量，并结合 2016 年预计的中国总产量，则进口量占中国食糖总产量的比例将回落至 2011 年至 2014 年的水平。因此，进口数量下降趋势并非暂时，而是一直持续至现在。巴西政府主张，进口所占市场份额变化也可观察到类似的下降情况，因此不能证明调查期内存在进口增长。澳大利亚政府主张，有证据显示国内生产者的市场份额在调查期间持续增长，且增长速度超过进口数量市场份额的增长。

申请人主张，进口数量相对于中国总产量比例整体逐年大幅上升。2011 年至 2015 年累计显著提高 19.85 个百分点，2016 年 1 季度比 2011 年同期显著提高了 8.8 个百分点。因此，进口数量增长“足够急剧和显著”。

调查机关考察了被调查产品进口数量占国内总产量的比例。

从年度数据看，2011 年至 2015 年，所占比例分别为 27.37%、31.97%、35.40%、27.93%和 47.22%，2015 年比 2011 年显著上升了 19.85 个百分点。调查机关继续考察了调查期之前 5 年被调查产品进口数量占国内总产量的比例情况。2006 年至 2010 年，所占比例分别为 14.41%、9.65%、5.48%、8.49%以及 16.68%。2011 年，随着进口量的大幅增长，被调查产品进口数量占国内总产量的比例提高了 10.69 个百分点，随后继续不断增长。2012 年比 2011 年上升 4.42 个百分点，2013 年比 2012 年上升 3.61 个百分点，2014 年比 2013 年下降 7.48 个百分点，但仍高于 2011 年的水平。2015 年，被调查产品进口数量占总产量的比例再次大幅上升 19.29 个百分点，占据了国内总产量几乎一半的份额，为调查期内的最高水平。

从一季度数据看，2011 年 1 季度至 2016 年 1 季度，所占比例分别为 1.16%、6.45%、6.16%、9.41%、13.62%以及 9.96%。2012 年 1 季度比 2011 年同期上升 5.29 个百分点，2013 年 1 季度比 2012 年同期微降 0.29 个百分点，2014 年 1 季度比 2013 年同期上升 3.25 个百分点,2015 年 1 季度比 2014 年同期上升 4.21 个百分点，2016 年 1 季度较 2015 年同期下降 3.66 个百分点，但仍高于 2014 年同期水平，比 2011 年 1 季度提高了 8.8 个百分点。2016 年 1 季度的比例下降不影响被调查产品进口数量占中国食糖总产量比例的整体上升趋势。

调查机关认定，被调查产品进口数量占国内总产量的比例呈增长态势。

调查机关还考察了被调查产品的国内市场份额的变化。

从年度数据看，2011 年至 2015 年，被调查产品的国内市场份额分别为 21.23%、26.69%、30.42%、23.16%和 32.09%。2015 年比 2011 年提高了 10.86 个百分点。调查机关继续考察了调查期之前 5 年被调查产品的国内市场份额比例情况。2006 年至 2010 年，被调查产品的国内市场份额分别为 12%、9.81%、5.74%、7.83%以及 12.84%，均大幅低于 20%。2011 年，被调查产品市场份额提高了 8.4 个百分点，随后不断增加，2012 年比 2011 年上升 5.46 个百分点，2013 年比 2012 年上升 3.73 个百分点，2014 年比 2013 年下降 7.26 个百分点，但仍高于 2011 年水平，2015 年比 2014 年大幅上升 8.93 个百分点。因此，调查机关认定，被调查产品的国内市场份额呈增长态势。如前述分析，食糖生产具有“季产年销”的特点，每年一季度的进口量一般低于其他季度进口。因此，一季度的数据不具有代表性。2016 年 1 季度同比下降 9.97 百分点，但仍比 2011 年 1 季度上升 12.56 个百分点。被调查产品进口数量所占市场份额与进口绝对数量变化趋势基本一致。2016 年 1 季度，被调查产品所占市场份额和进口绝对数量均有所减少，但不影响调查期内被调查产品进口数量急剧增长的总体变化趋势。

被调查产品进口数量与国内总产量的对比表

数量单位：万吨

期间	进口数量	变化幅度	国内总产量	变化幅度	被调查产品占中国总产量的比例
2011 年	291.94	65.3%	1,066.66	-	27.37%
2012 年	374.74	28.36%	1,178.80	10.51%	31.79%
2013 年	454.55	21.30%	1,283.93	8.92%	35.40%
2014 年	348.58	-23.31%	1,248.26	-2.78%	27.93%
2015 年	484.59	39.02%	1,026.16	-17.79%	47.22%
2015 年 1 季度	99.97	-	734.08	-	13.62%
2016 年 1 季度	60.54	-39.44%	607.96	-17.18%	9.96%

被调查产品的国内市场份额变化情况

数量单位：万吨

期　间	中国需求量	被调查产品进口数量	市场份额	增减百分点
2011 年	1,374.91	291.94	21.23%	+8.39
2012 年	1,403.92	374.74	26.69%	+5.46
2013 年	1,494.34	454.55	30.42%	+3.73
2014 年	1,504.84	348.58	23.16%	-7.25
2015 年	1,510.00	484.59	32.09%	+8.93
2015 年 1 季度	396.65	99.97	25.20%	-
2016 年 1 季度	397.44	60.54	15.23%	-9.97

注：市场份额 ＝ 被调查产品进口数量 / 中国需求量。

调查机关认定，调查期内被调查产品进口量相对于国内总产量及其国内市场份额呈增长趋势。

（三）结论。

调查机关认为，调查期内被调查产品进口绝对数量出现了足够“近期、突发、急剧和显著”的增加，被调查产品进口量占国内总产量的比例及其国内市场份额总体呈增长趋势。

四、未被预见的发展

申请人主张，调查期内被调查产品进口数量的急剧增长是由于未被预见的发展造成的。全球食糖供应连续五年严重过剩，超出了正常的食糖市场周期。此外，人民币大幅升值、全球金融危机和欧债危机等其他不可合理预见情形的发生，以及全球糖价急剧下滑，导致进口食糖与中国国内生产的食糖的正常竞争条件遭到扭曲，进口食糖价格极具竞争优势，刺激了全球过剩产量大量向中国市场进行转移。调查期内进口食糖数量已经远远超过了中国加入世贸组织谈判时承诺的关税配额量，具有突发性。

巴西政府和蔗产联盟主张，食糖的进口增长与申请书中的未被预见的发展无关。第一，全球库存和产量增加并非未被预见的发展。2011 年产品的全球库存高于 2015 年。自 2011/2012 榨季开始，国际市场食糖供给过剩数量在减少。全球供给过剩应当被视为一个长期的问题，而不是未被预见的发展。第二，中国加入世贸组织，贸易自由化协议会带来贸易量增加，进口价格下滑是可预期的。第三，汇率变动和人民币升值不能被视为未被预见的发展。人民币大幅升值发生在调查期之前。从 2011 年到 2015 年期间，人民币仅升值了 3.6%，并从 2015 年起，人民币开始贬值。第四，2008 年至 2011 年的全球金融危机对国际食糖价格的影响和所谓 2015 年和 2016 年进口数量的增加并不能被视为未被预见的发展。金融危机不能被视为在关税减让谈判时未被预见的发展。尽管在 2008/2009 榨季和 2010/2011 榨季期间全球需求放缓，从而可能导致出口转向中国，然而 2011 年至 2015 年全球需求年平均增长率为 2.4%，高于危机前和危机中的 1%的增长率。第五，糖料作物种植面积减少、食糖产量减少、糖价下跌及食糖产能增加均不能被认为是未被预见的发展。中国甘蔗种植周期是可以预见的，产量短缺也是可以预见的。为满足供需缺口，进口原糖增加，加工产能增加，这些都是可以预见的。此外，食糖是一种在

国际市场中频繁交易的商品，在国际糖价下跌时，国内糖价下跌也是可以预见的。

澳大利亚政府主张，没有未被预见的发展发生。天气事件、生长条件带来的可能影响，以及产品全球供求情况均可被视为可以预见的发展。云南、广东及海南三个省份在 2015 年 9 月宣布取消 2015/16 销售年度的最低限价，中国市场变化是应对政府支持政策变化所作的调整。

澳大利亚糖业有限联盟主张，不存在未被预见并导致从澳大利亚进口原糖量增加的情况。从澳大利亚进口原糖的增长都是逐步和渐进的，没有突然、急剧和显著的激增。2008 年至 2015 年，国际食糖供需状况和全球糖价是众所周知的市场情况，不是未被预见的发展。人民币汇率的变化不会导致进口量的变化。全球金融危机虽然对全球市场产生了非常严重的影响，但其在调查期内对中国的影响尚不清楚，这一事实也不是未被预见的发展。中国进口量增长是中国需求增长和正常市场竞争导致。

申请人回应称，第一，在本案中未被预见的发展应以中国入世谈判作出减让的时间为起始点，而不是本案应诉方特别是巴西政府所理解的以调查期的期初为起始点。第二，关于全球供应过剩的影响，调查期内全球供应连续五个年度严重过剩，已经大大超出了调查期之前正常的供应波动水平，因此完全属于入世谈判时未预见的情形。第三，关于人民币升值的影响，申请人并不否定调查期内人民币升值已经放缓，但是与入世谈判时人民币汇率相比，调查期内人民币升值累计超过 20%，如此大幅度的货币升值是入世谈判时不能合理预见的。第四，申请人并不否认金融危机、欧债危机发生之后全球需求量依然有所增长，但有关利害关系方明显回避了全球供应已经连续五年严重过剩并需要寻找市场消化的事实。而且，金融危机和欧债危机对于市场的冲击更多体现为国际食糖价格急剧下挫，最终导致进口价格低于中国国内市场价格。因此，金融危机、欧债危机的发生以及由此造成的严重后果是入世谈判前不能合理预见的。最后，中国在加入世贸组织后会面对更多的国际竞争，但是对于食糖产业而言，中国长期执行的是“以国产食糖为主，适当进口食糖补充不足”的政策，基于入世谈判时和之前的中国进口量的变化情况，可以预见 194.5 万吨的进口关税配额总体能够满足国内市场需求。

调查机关认为，“未被预见的发展”指中国入世谈判作出减让时没有预见的情况。调查机关对未被预见的发展进行了调查。

（一）中国加入世贸组织的相关安排不是调查期内进口食糖数量激增的原因。中国 2001 年加入世贸组织时承诺实施食糖进口关税配额制度。2002 年按照 176.4 万吨关税配额发放，此后 2 年每年以 5%的速度递增。2002 年和 2003 年配额内进口税率均为 20%，配额外分别为 65.9%和 58%。2004 年，进口关税配额增至 194.5 万吨，配额内进口关税降至 15%，配额外关税降至 50%。2004 年后关税配额量和关税税率一直保持不变。2001 年至 2010 年长达十年时间里，中国食糖进口数量虽呈增长趋势，但进口绝对数量少，均未超过 200 万吨，占中国市场份额相对较小。2011 年进口量突然上涨 65.31%，达到 291.94 万吨，占中国市场份额超过 20%。之后的几年在此基础上继续急剧增长，不断突破原有的进口水平。由此可见，有关利害关系方提出的调查期内中国进口食糖激增是由于加入世贸组织关税降低造成的这一观点并不成立。

（二）部分省份取消糖料收购统一定价不是调查期内进口食糖数量剧增的原因。云南、广东及海南三个省份在 2015 年 9 月宣布取消 2015/16 销售年度的最低限价，但进口数量剧增此前早已开始。2011 年进口量同比上涨 65.31%，之后的几年在此基础上继续急剧增长，不断突破原有的进口水平。由此可见，部分省份取消糖料收购统一定价与进口剧增没有因果关系，不是

导致进口剧增的原因。

（三）中国需求量稳步上升不是调查期内进口食糖数量激增的主要原因。2011 年至 2015 年，中国食糖总消费量分别为 1374.91 万吨、1403.92 万吨、1494.34 万吨、1504.84 万吨和 1510 万吨，年均增长 2.45%，而同期进口量年均增长 13%，远高于需求增长率。由此可见，中国需求量稳步上升不是进口激增的主要原因。

（四）诸多因素叠加作用导致被调查产品在调查期内进口数量激增，是中国加入世贸组织时未能预见的。

第一，从国际市场看，根据美国农业部发布的全球食糖供求状况和中粮屯河股份有限公司提供的数据，调查机关发现，全球食糖价格波动与供需变化相互作用，呈现周期性特点，周期通常为 2 至 3 年。2008 年以来，这种周期被不可预见的因素打破。中粮屯河股份有限公司提供的数据显示，2008/2009 榨季，受巴西持续降雨和印度干旱等极端天气影响，上述两个糖料主产区减产。当年印度由食糖净出口国转变为净进口国，全球食糖产需缺口超过 1000 万吨，从而导致糖价上升。同时，受全球金融危机的影响，原糖的商品和金融属性吸引了全球避险资金大量涌入，投机持仓金额从 2007 年初的 1 至 2 亿美元增长到 2008 年初的 10 至 20 亿美元，并在 2011 年初增至 45 亿美元的高点，助推了糖价的暴涨。纽约洲际交易所（ICE）食糖价格从 2008 年最低的 9.44 美分/磅上涨至 2011 年 35.31 美分/磅的高点。在全球高糖价的刺激下，虽然需求保持相对稳定，但各主产区原糖产量快速扩张。2008/2009 榨季至 2010/2011 榨季期间，巴西产量由 2237 万吨增长至 2728 万吨。印度从 1450 万吨增长至 2440 万吨。全球产量由 1.4 亿吨增长至 1.6 亿吨，产需由缺口 1062 万吨逆转为过剩 628 万吨。自 2010/2011 榨季至 2014/2015 榨季，全球食糖供应连续 5 个榨季严重过剩，过剩产量分别达到 628 万吨、1213 万吨、1114 万吨、793 万吨和 598 万吨。在此背景下，全球食糖价格开始急剧下滑。此外，巴西出口量约占全球可供国际贸易食糖总量的 40%-50%，调查期内其货币雷亚尔对美元汇率持续大幅贬值，由 2010 年 12 月 31 日的 1.6593：1 贬至 2016 年 4 月 1 日的 3.5525:1，导致其出口成本下降，对国际市场价格进一步造成压低影响。纽约 ICE 糖价从 2011 年超过 35 美分/磅急剧下降至 2016 年 1 季度的 15 美分/磅的水平（2015 年 8 月一度跌至 10 美分/磅的水平）。全球市场供应连续 5 年严重过剩和价格较长时间的持续大幅急剧下跌具有明显的不可预见性。

第二，从国内市场看，中国糖业协会统计数据显示，在 2008 年之前，中国国内食糖市场运行和供求关系一直保持稳定。2008 年，中国南方发生了百年罕见的冰冻雨雪灾害，导致此后连续三个榨季国内糖料种植面积和食糖产量均大幅下降。糖料种植面积由 2007/2008 榨季的 2703.95 万亩下降至 2010/2011 榨季的 2532.11 万亩，减少 171.84 万亩，以国产糖料生产的食糖（以下称国产食糖）产量由 1484 万吨减至 1045 万吨，减少 439 万吨，中国需求缺口显现。然而，当时由于进口产品相对于中国产食糖的价格优势并不明显，尽管进口数量有所增长，但一直维持在进口关税配额量内。这种状况在 2011 年后发生变化，2011 年至 2015 年，虽然中国国内市场的食糖价格和国际市场价格均呈下降趋势，但在国内制糖成本高、需求稳定增长的支撑下，国内市场价格降幅低于进口产品，后者价格优势进一步显现，国内外价差出现越来越不利于国内食糖产业的变化。中国农业部农业贸易促进中心课题组调查报告显示，2011 年初以来，世界原糖价格持续下跌。关税配额外进口原糖精炼税后价由 2011 年 1 月的 9700 元/吨降至 2014 年 1 月的 5000 元/吨，9 月进一步跌至 3900 元/吨。同期国内食糖均价由约 7000 元/吨降至 4500

元/吨左右，9 月一度跌破 4000 元/吨，此价格已大幅低于国产食糖平均销售成本。两者价差从 2011 年 1 月的 2700 元/吨锐减至 2014 年 9 月的-100 元/吨。进口食糖与国产食糖在中国国内市场中的竞争态势发生了逆转。

食糖国际贸易以原糖为主，在国际市场供应长期严重过剩、价格持续大幅下跌、进口食糖在中国市场竞争优势凸显的情况下，全球市场中的过剩原糖不断涌入中国。这也刺激了低价进口原糖并加工为成品糖在中国市场销售获利的经营方式的扩展。截止 2015 年末，中国原糖加工产能超过 900 万吨，其中 2011 年以来新增产能超过 500 万吨。快速增长的原糖加工产能反过来又进一步刺激了进口。

第三，从汇率变化角度看，金融危机以来巴西、澳大利亚和泰国三个全球主要食糖生产和出口国的货币对人民币汇率持续大幅贬值，导致进口食糖竞争力不断增强，进一步刺激进口，这是未被预见的发展。自巴西、澳大利亚和泰国进口食糖占中国总进口量约 80%。调查期内巴西雷亚尔对人民币汇率由 2011 年 1 月的 3.94:1 降至 2015 年 12 月的 1.66:1。澳大利亚澳元由 6.58:1 降至 4.68:1。泰国泰铢由 0.22:1 降至 0.18:1。同时，三国对中国出口合计食糖数量则由 2011 年的 227.86 万吨上升至 2015 年的 370 万吨，增加 142 万吨。

第四，中国海关统计数据显示，2011 年，进口量突然上涨 65.31%，达到 291.94 万吨。之后的几年在此基础上继续急剧增长，不断突破原有的进口水平。相应地，根据中国糖业协会统计数据,中国糖料种植面积由 2011/2012 榨季的 2670.63 万亩减至 2015/16 榨季的 2134.93 万亩，产量由 1151.75 万吨减至 870.19 万吨。

综上，调查机关认定，受天气、金融危机、期货市场等因素影响，全球食糖产量和价格持续大幅异常波动，在调查期内出现较长时间供应过剩、价格持续大幅下跌的情况。中国国内自然灾害扩大了食糖供求缺口。在进口价格持续大幅下跌，食糖主要生产和出口国汇率持续大幅贬值的情况下，国产食糖与进口食糖价差不断缩小直至发生逆转，中国国内市场价格一度大幅低于国产食糖销售成本。加工企业产能迅速扩张加剧了这一情形。上述诸因素及其叠加作用导致进口剧增，是中国加入世贸组织时未能预见的。

五、国内同类产品或直接竞争产品、国内产业

（一）国内同类产品或直接竞争产品的认定。

被调查产品包括进口原糖和成品糖。国际贸易以原糖为主，中国国内消费市场为成品糖市场，不存在商业化的原糖市场。进口原糖通过简单加工为成品糖后在中国消费市场上

销售并参与竞争，此类由原糖加工而成的成品糖是进口原糖的必然延伸形式。

根据《保障措施产业损害调查规定》第七条、第八条关于同类产品或直接竞争产品认定的规定，调查机关对被调查产品与以国内糖料生产的食糖的物理化学特性、生产工艺流程、产品用途、产品的可替代性、消费者和生产者评价、销售渠道、销售区域、价格等因素进行了考察。

1.被调查产品与以国内糖料生产的食糖均以蔗糖（分子式为 $C_{12}H_{22}O_{11}$）为主要成分，具有相同的基本物理特性和化学特性。

2.被调查产品与以国内糖料生产的食糖最终用途相同，均在消费市场直接流通销售，或作为下游食品、饮料、制药、化工等工业领域的重要原料，在糖果、糕点、饼干、速冻米面食品、乳制品、罐头、饮料等产品中广泛应用。

3.被调查产品与以国内糖料生产的食糖生产工艺流程相同或类似，均包括榨汁、结晶、干燥、包装等基本流程。尽管原糖、以进口原糖提炼加工而成的成品糖、以甘蔗和甜菜等糖料直接加工而成的成品糖的生产工艺在某些细节上有所差异，但其生产工艺原理相同，工艺流程不存在实质性区别，最终生产出来的食糖也不存在实质性区别。

4.被调查产品与以国内糖料生产的食糖销售渠道基本相同，均面向全国市场销售。两者目标客户群体基本相同，部分客户同时采购进口成品糖、由进口原糖加工而成的成品糖和以国内糖料生产的食糖。

5.被调查产品与以国内糖料生产的食糖在主要应用领域中可以相互替代。部分国内下游用户出具的证明显示，其同时使用以国内糖料生产的食糖、进口成品糖和由进口原糖加工而成的成品糖。

6.被调查产品与以国内糖料生产的食糖在价格方面具有联动性。特别是，调查期内，进口原糖和国际原糖价格与中国国内成品糖价格高度相关。价格是用户作出采购决定的主要考虑因素。

基于上述事实，调查机关认为，被调查产品和以国内糖料生产的食糖在物化特性、最终用途、生产工艺流程、销售渠道、客户群体等方面基本相同，具有相似性、可替代性和竞争性，两者价格具有联动性。因此，被调查产品和以国内糖料生产的食糖属于同类产品或直接竞争产品。

巴西政府主张，进口的精制糖和由进口原糖所提炼的中国精制糖之间在物理特征、化学性能、制造设备和技术等没有区别，不能将后者从国内同类或直接竞争产品中排除。

巴西蔗产联盟主张，进口原糖与以国内糖料生产的食糖在用途、物理和化学特性、适用的国家标准、销售渠道等方面均存在不同，因此原糖并未与成品糖形成竞争。

韩国希杰第一制糖株式会社评论称，精制白砂糖在理化特征、生产工艺、卫生标准、产品用途等方面均较其他成品糖具有明显优势，因此请求独立评估精制白砂糖对国内产业的损害情况。

申请人认为，原糖与成品糖均以蔗糖为主要成分，因此基本物理化学特性并不存在实质性差别；原糖与成品糖最初生产原料、生产工艺原理相同，主要生产流程基本重合；原糖不能直接在中国最终消费市场上独立流通，但进口原糖通过加工企业回溶提纯后变成成品糖进入国内消费市场，原糖与成品糖最终用途完全相同，在定价上也是相互联动。因此，两者属于同类产品，在国内市场上存在直接的竞争关系。

调查机关认为，进口原糖不能直接进入国内消费市场，只能通过加工企业加工为成品糖后进入国内消费市场，与以国内糖料生产的食糖直接竞争。这也就是进口原糖进入中国境内的唯一和最终用途。调查机关不接受巴西政府和巴西蔗产联盟的主张。调查机关还认为，精制白砂糖属成品糖的一种，国内产业能够生产精制白砂糖，成品糖之间规格或等级的差别不影响国内同类产品或直接竞争产品范围的认定，因此希杰第一制糖株式会社请求独立评估精制白砂糖对国内产业的损害情况的主张没有依据，调查机关不予接受。

（二）国内产业认定。

根据《中华人民共和国保障措施条例》第十条规定，中国国内产业是指国内同类产品或者直接竞争产品的全部生产者，或者其总产量占国内同类产品或者直接竞争产品全部总产量的

主要部分的生产者。广西百色甘化股份有限公司、广西贵港甘化股份有限公司、广西百色市万林糖业有限公司、广西洋浦南华糖业集团股份有限公司、广西农垦糖业集团股份有限公司、广西扶南东亚糖业有限公司、广西东亚扶南精糖有限公司、广西驮卢东亚糖业有限公司、广西崇左东亚糖业有限公司、广西宁明东亚糖业有限公司、广西海棠东亚糖业有限公司、广西来宾东糖集团有限公司、广西东糖投资有限公司、广西南宁东糖糖业有限公司、广西博庆食品有限公司、广西博东食品有限公司、广西博华食品有限公司、广西博宣食品有限公司、南宁糖业股份有限公司、广西凤糖生化股份有限公司、广西永鑫华糖集团有限公司、广西崇左市湘桂糖业有限公司、广西灵山县湘桂糖业有限公司、广西浦北县湘桂糖业有限责任公司、广西贵糖（集团）股份有限公司、广西上上糖业有限公司、广西华盛集团廖平糖业有限责任公司、广西华盛集团露塘糖业有限责任公司、广西陆屋欧亚糖业有限公司、广西那彭欧亚糖业有限公司、广西钦州市钦江欧亚糖业有限公司、广西钦州市犀牛脚欧亚糖业有限公司、广西合浦县伟恒糖业有限公司、广西博白县伟恒糖业有限公司、云南英茂糖业（集团）有限公司、云南杨浦南华糖纸有限公司、新疆绿翔糖业有限责任公司、内蒙古佰惠生新农业科技股份有限公司、广东广垦糖业集团有限公司、广东恒福糖业集团有限公司、中粮屯河股份有限公司、中粮屯河北海糖业有限公司、中粮屯河崇左糖业有限公司、中粮屯河新宁糖业有限公司、中粮屯河博州糖业有限公司、新疆四方实业股份有限公司、中粮屯河新源糖业有限公司、英德市粤北糖业有限公司、广西德保华宏糖业有限公司、路易达孚（福建）精炼糖有限公司共 50 家公司和黑龙江省糖业协会、云南省糖业协会提交了中国大陆生产者答卷。

经调查核实，路易达孚（福建）精炼糖有限公司是从事被调查产品的进口原糖加工业务，属于被调查产品的进口加工商，其生产的产品是由进口原糖加工的成品糖。根据前述分析，调查机关已认定以进口原糖加工而成的成品糖是被调查产品的必然延伸形式，不属于国内同类产品或直接竞争产品，因此路易达孚（福建）精炼糖有限公司不属于同类产品或直接竞争产品的国内生产者，其填答的答卷也不作为国内产业生产者答卷进行评估。

根据《保障措施条例》第十条规定，调查机关认定上述除路易达孚（福建）精炼糖有限公司之外的 49 家使用国内糖料生产成品糖的企业（以下称国内食糖生产企业）的合计产量占同期国内食糖生产企业总产量的比例已超过 50 %。因此这 49 家企业构成本次食糖保障措施调查的中国国内产业，其数据可以代表中国国内食糖产业情况。调查机关依据这 49 家企业的生产经营数据来分析中国国内产业情况。

巴西政府主张，申请人在分析申请调查产品对中国国内产业造成损害时，仅选取了 15 家制糖企业而非所有企业，因此有必要了解其他中国食糖生产企业的经营状况，确定是否存在损害情况。调查机关在信息披露中未列出证据，证明填写调查问卷的中国糖企代表了国内产量主要部分的生产者，进而能够代表国内产业。

如前所述，调查机关在调查国内产业损害情况时，依据 49 家提交答卷的国内食糖生产企业的生产经营数据来分析中国国内产业情况，这 49 家企业的合计产量占同期国内食糖生产企业总产量的比例已超过 50%，其数据可以代表国内食糖产业情况。

巴西蔗产联盟主张，将原糖转换为成品糖的国内加工企业也应当被视为加入人工劳动力因素制成成品糖的企业，这些企业从事的是“生产”成品糖，应当被纳入国内产业。

营口北方糖业有限公司主张，国内产业应包括通过加工进口原糖生产成品糖的加工企业。

申请人主张，进口原糖加工企业不是国内产业的组成部分。进口原糖加工出来的成品糖实际上仍应被视为被调查产品的一部分，是被调查产品的延伸。进口原糖加工不是国内生产环节的组成部分，而是进口食糖的延伸。原糖加工为成品糖只是简单的物理加工过程，增值比例低，进口原糖加工企业不是国内同类产品的生产者。如果将进口原糖加工企业视为国内生产者，会导致国内产业损害数据的重复计算和因果关系分析的逻辑混乱，即国内产业产量和市场份额包含了原糖进口数据。此外，按条约解释一致性原则，应比照《反倾销协定》和《反补贴协定》中关于进口经营者可以被排除在国内产业范围之外的相关规定，将原糖进口加工商排除在国内产业范围之外。

调查机关审查认为，进口原糖加工成的成品糖是被调查产品一种必然延伸形式，不属于国内同类产品或直接竞争产品，所以进口原糖加工企业不属于本案法律意义上的国内产业。巴西蔗产联盟和营口北方糖业有限公司提出的有关主张，调查机关不予接受。

六、国内产业损害

根据《保障措施条例》第八条，调查机关考察了进口产品数量增加对国内产业造成的损害。

（一）进口情况。

调查机关在分析进口产品数量增加是否对国内产业造成损害时，考察了被调查产品进口的绝对数量、相对于国内产量、占国内市场份额的变化情况，认定调查期内被调查产品进口绝对数量出现了足够“近期、突发、急剧和显著”的增加，被调查产品进口量与国内产量的比例、占国内市场份额总体呈增长趋势。

（二）国内产业指标。

1.国内需求量。

2011 年至 2015 年，国内食糖需求量分别为 1374.91 万吨、1403.92 万吨、1494.34 万吨、1504.84 万吨和 1510.00 万吨。2012 年至 2015 年分别比上年度增长 2.11%、6.44%、0.70%和 0.34%。2016 年 1 季度为 397.44 万吨，比 2015 年同期增长 0.20%。调查期内国内食糖需求量呈持续小幅增长趋势。

2.糖料种植面积。

根据中国糖业年报数据，2010/2011 年制糖期至 2015/2016 年制糖期，糖料作物种植面积分别为 2532.11 万亩、2670.63 万亩、2782.02 万亩、2713.56 万亩、2368.96 万亩和 2134.93 万亩。2011/2012 年至 2012/2013 年制糖期糖料作物种植面积分别比上年度增长 5.47%和 4.17%，2013/2014 年至 2015/2016 年制糖期糖料作物种植面积分别比上年度下降 2.46%、12.70%和 9.88%。2015/2016 年制糖期糖料作物种植面积比 2010/2011 年制糖期下降 15.69%。调查期内糖料作物种植面积先升后降，总体呈下降趋势。

3.压榨能力[1]。

2011 年至 2015 年，国内产业压榨能力分别为 9525.41 万吨、9687.60 万吨、9840.99 万吨、10188.75 万吨和 10176.38 万吨。2012 年至 2014 年分别比上年度增长 1.70%、1.58%和 3.53%，2015 年比 2014 年下降 0.12%，2016 年 1 季度为 7142.73 万吨，比 2015 年同期下降 0.76%。调查

[1] 压榨能力根据企业制糖装置的日处理能力与榨季的天数计算，食糖生产企业普遍采用压榨能力来计算生产产能。

期内国内产业压榨能力总体呈先升后降趋势。

4.产量。

2011 年至 2015 年，国内产业产量分别为 786.46 万吨、894.30 万吨、953.09 万吨、972.80 万吨和 801.03 万吨。2012 年至 2014 年分别比上年度增长 13.71%、6.57%和 2.07%，2015 年比 2014 年下降 17.66%。2016 年 1 季度为 484.36 万吨，比 2015 年同期下降 15.44%。调查期内国内产业产量先增后降，总体呈下降趋势。

5.开工率[2]。

2011 年至 2015 年，国内产业开工率分别为 68.44%，77.72%、80.35%、78.72%和 63.97%。2012 年和 2013 年分别比上年度增加 9.27 和 2.63 个百分点，2014 年至 2015 年分别比上年度减少 1.63 和 14.75 个百分点。2016 年 1 季度开工率为 56.35%，比 2015 年同期减少 9.24 个百分点。调查期内国内产业开工率先增后降，总体呈下降趋势。

6.销量。

2011 年至 2015 年，国内产业销售数量分别为 779.40 万吨、926.78 万吨、948.30 万吨、964.88 万吨和 821.54 万吨。2012 年至 2014 年分别比上年度增长 18.91%、2.32%、1.75%，2015 年比 2014 年下降 14.86%，2016 年 1 季度为 176.40 万吨，比 2015 年同期下降 25.34%。调查期内国内产业销售数量呈先增后降的趋势。

7.市场份额。

2011 年至 2015 年，国内产业市场份额分别为 56.69%、66.01%、63.46%、64.12%、54.41%。2012 年比 2011 年增加 9.33 个百分点，2013 年比 2012 年减少 2.55 个百分点，2014 年比 2013 年增加 0.66 个百分点，2015 年比 2014 年减少 9.71 个百分点。2016 年 1 季度国内产业市场份额为 44.38%，比 2015 年同期减少 15.18 个百分点。调查期内国内产业市场份额持续波动，总体呈下降趋势。

8.销售价格[3]。

2011 年至 2015 年，国内产业销售价格分别为 6067.24 元/吨、5255.60 元/吨、4646.45 元/吨、3865.25 元/吨和 4320.00 元/吨。2012 年至 2014 年分别比上年度下降 13.38%、11.59%和 16.81%，2015 年比 2014 年上升 11.77%，比 2011 年下降 28.80%。2016 年 1 季度为 4569.61 元/吨，比 2015 年同期上升 14.33%。调查期内国内产业销售价格先降后升，总体呈下降趋势。

9.销售收入。

2011 年至 2015 年，国内产业销售收入分别为 472.88 亿元、487.08 亿元、440.62 亿元、372.95 亿元和 354.91 亿元。2012 年比 2011 年增长 3.00%，2013 年至 2015 年分别比上年度下降 9.54%、15.36%和 4.84%。2016 年 1 季度国内产业销售收入为 80.61 亿元，比 2015 年同期下降 14.64%。调查期内国内产业销售收入先升后降，总体呈下降趋势。

10.税前利润。

2011 年至 2015 年，国内产业税前利润分别为 77.09 亿元、17.01 亿元、-15.72 亿元、-51.51 亿元和-5.63 亿元。2012 年比 2011 年下降 77.94%，2013 年国内产业开始整体亏损，利润下降

---

[2] 国内食糖产业的开工率即设备的利用率一般通过压榨量除以实际压榨能力的数据进行计算和反映。压榨量是按照企业采购的甘蔗或甜菜数量进行统计。

[3] 该销售价格不含增值税。

192.43%，2014 年亏损幅度扩大 227.66%，2015 年减亏 89.07%，2016 年 1 季度亏损 6.01 亿元，较 2015 年同期减亏 35.53%。2013 年以来国内产业整体一直处于亏损状态，至 2016 年 1 季度已累计亏损 78.87 亿元。调查期内国内产业税前利润整体呈持续下降趋势。

11.投资收益率。

2011 年至 2015 年，国内产业投资收益率分别为 12.26%、2.31%、-2.03%、-6.62%和-0.71%。2012 年至 2014 年分别比上年度减少 9.95、4.34 和 4.59 个百分点，2015 年比 2014 年增加 5.91 个百分点，但仍然是负值。2016 年 1 季度为-0.56%，比 2015 年同期增加 0.43 个百分点。调查期内国内产业投资收益率总体呈下降趋势，且自 2013 年以来持续为负值。

12.与经营活动相关的现金流量。

2011 年至 2015 年，国内产业与经营活动相关的现金流量净额分别为 51.61 亿元、41.87 亿元、-51.03 亿元、-65.44 亿元和-60.72 亿元。2012 年至 2014 年现金流量净额分别比上年度减少 9.75 亿元、92.90 亿元和 14.40 亿元，2013 年出现负值，2015 年现金流量净额比 2014 年增加 4.72 亿元。2016 年 1 季度现金流量净额为-116.50 亿元，比 2015 年同期减少 24.84 亿元。调查期内国内产业现金流量净额呈持续下降趋势，现金流量累计净流出 200.21 亿元。

13.就业人数。

2011 年至 2015 年，国内产业就业人数分别为 75355 人、75720 人、74271 人、70763 人和 65671 人。2012 年比 2011 年上升 0.48%，2013 年至 2015 年分别比上年度下降 1.91%、4.72%和 7.20%，2015 年比 2011 年下降 12.85%。2016 年 1 季度，国内产业就业人数为 63063 人，比 2015 年同期减少 5.99%。调查期内国内产业就业人数先升后降，总体呈下降趋势。

14.劳动生产率。

2011 年至 2015 年，国内产业劳动生产率分别为 104.37 吨/人、118.11 吨/人、128.33 吨/人、137.47 吨/人和 121.98 吨/人。2012 年至 2014 年，劳动生产率分别比上年度提高 13.16%、8.65%和 7.13%。2015 年劳动生产率比 2014 年下降 11.27%，2016 年 1 季度劳动生产率为 76.81 吨/人，比 2015 年同期下降 10.06%。调查期内国内产业劳动生产率先升后降，总体呈上升趋势。

15.期末库存。

2011 年至 2015 年，国内产业各年度期末库存分别为 129.53 万吨，99.26 万吨，108.63 万吨，121.35 万吨和 106.69 万吨。2016 年 1 季度期末库存为 417.66 万吨，比 2015 年同期下降 7.95%。国内食糖产业采取季产年销的经营模式，生产期一般从每年 9 月份之后开始，并在第二年 1 季度前结束。在生产期开始之前，大部分国内制糖企业会将库存食糖全部销售，实行零库存管理。因此国内产业各年度期末库存主要与该生产期的产量直接相关，并在生产期结束前达到峰值。调查期内期末库存指标也显示了国内食糖产业这一特点。

16.人均工资。

2011 年至 2015 年，国内产业人均工资分别为 28611 元、30050 元、32115 元、32765 元和 34899 元，2012 年至 2015 年分别比上年度增长 5.03%、6.87%、2.02%和 6.51%。2016 年 1 季度国内产业人均工资为 11706 元，比 2015 年同期增长 4.35%。调查期内，国内产业人均工资持续增长，但增长幅度明显低于同期全国职工平均工资增长水平。

（三）结论。

相较 2011 年，2012 年国内食糖需求量增长 2.11%，在市场需求拉动下，国内产业产量、

开工率、销量、市场份额等指标有一定幅度增长，压榨能力、就业人数等指标也有小幅增长。但由于同期被调查产品进口数量增长 28.36%，价格下降 10.06%，市场份额增加 5.46 个百分比，国内食糖销售价格同期也下降了 13.38%，国内产业销售收入未能与销量实现同步增长，导致国内产业税前利润、投资收益率等经营性指标大幅下滑，其中税前利润下降 77.94%，投资收益率下降 9.95 个百分点。

相较 2012 年，2013 年国内食糖需求量继续增长 6.44%，国内产业通过技术改革、削减成本等努力，单位生产成本下降 4.88%，劳动生产率提升 8.65%，压榨能力增长 1.58%。同期被调查产品进口数量增长 21.30%，价格下降 23.99%，市场份额增加 3.73 个百分点。受被调查产品进口量升价跌的影响，国内产业价格继续下降 11.59%。此期间国内产业开工率、产量、销量等指标虽有小幅增长，但幅度明显下滑，其中开工率增长 2.63 个百分点，产量增长 6.57%，销量增长 2.32%。同期国内产业市场份额、就业人数等指标开始恶化，其中市场份额下降 2.55 个百分点，就业人数下降 1.91%。由于销售价格持续下降，国内产业销售收入、税前利润、投资收益率、与经营活动有关的现金流量等指标继续大幅下滑，其中销售收入下降 9.54%，税前利润下降 192.43%，投资收益率下降 4.34 个百分点，降至－2.03%，国内产业税前利润整体亏损 15.72 亿元，与经营活动有关的现金流量净流出 51.03 亿元，国内产业总体亏损严重，部分制糖生产企业陷入经营困境。2013 年广西有３家制糖生产企业因经营困难被迫停产[4]，云南也有３家制糖厂因经营困难被迫停产[5]。

相较 2013 年，2014 年国内食糖需求量继续增长 0.70%，国内产业通过技术改革、削减成本等努力，单位生产成本下降 9.13%，劳动生产率提升 7.13%，压榨能力增长 3.53%。同期国内产业的产量、销量有小幅增长，市场份额止跌回稳，其中产量增长 2.07%，销量增长 1.75%，市场份额增长 0.66 个百分点。同期被调查产品进口数量下降 23.31%，价格下降 5.81%。受被调查产品进口价格持续下跌的影响，国内产业价格继续下降 16.81%。受此影响，国内产业主要生产经营指标继续恶化，其中开工率下降 1.63 个百分点，就业人数下降 4.72%，销售收入下降 15.36%，税前利润亏损额增加 227.66%，全年累计亏损 51.51 亿元，投资收益率继续下滑 4.59 个百分点，降至-6.62%，与经营活动有关的现金流量净流出 65.44 亿元。国内产业继续严重亏损，更多国内制糖企业陷入经营困境。2014 年广西有５家制糖生产企业因经营困难被迫停产或破产[6]，云南有 5 家制糖厂因经营困难被迫停产[7]。

相较 2014 年，2015 年国内食糖需求量增长 0.34%，同期进口数量增长 39.02%，进口价格继续下滑 14.60%，国内产业除销售价格有所增长外，其他指标继续全面恶化。其中压榨能力下降 0.12%，产量下降 17.66%，开工率下降 14.75 个百分点，销量下降 14.86%，市场份额下降 9.71 个百分点，劳动生产率下降 11.27%，就业人数减少 7.20%。虽然同期国内产业销售价格有所增

---

[4] 2013 年广西停产的食糖生产企业有广西永凯糖纸集团有限责任公司宾阳黎塘分公司、蒙山县永安制糖有限公司和广西田林富民糖业有限责任公司。

[5] 2013 年云南停产的食糖制糖厂有南华糖业集团的开远糖厂、中云投资公司的化念糖厂和巧家糖业公司的巧家糖厂。

[6] 2014 年广西停产的食糖生产企业有横山东糖糖业有限公司谢圩糖厂、广西忻城南华糖业有限公司二厂、凭祥市才源实业有限责任公司和广西丰浩糖业巴马制糖有限公司。破产的食糖生产企业为广西博白县伟恒糖业有限公司。

[7] 2014 年云南停产的食糖制糖厂有南华糖业集团的怒江糖厂、金珂糖业集团甘庄糖厂、东糖集团建水糖厂、英茂糖业集团鹤庆糖厂和力量生物集团弥勒糖厂。

长，但由于销量大幅下降，国内产业销售收入仍然下降 4.84%，税前利润亏损 5.63 亿元，投资收益率仍为负值，全年与经营活动有关的现金流量净流出 60.72 亿元。上述数据表明国内产业由于连年亏损，陷入了生产越多亏损就越多的困局，因此只能被迫以牺牲产量和销量来遏制价格的持续下滑，这在一定程度上遏制了国内产业销售价格持续下跌的趋势，缩小了全年亏损总额，但同时导致国内产业产量、销量、销售收入、市场份额、就业人数等指标全面大幅下滑，国内产业遭受到重大的全面减损。国内糖料种植面积继续大幅下降，降至近十年最低水平。更多的国内生产企业被迫停产。2015 年广西又有 5 家生产企业停产[8]，云南有 6 家制糖生产企业停产[9]。全国甜菜糖生产企业也受到了严重影响。黑龙江产区食糖产量由 2011 年的 28.38 万吨，下降到 2015 年的 1.10 万吨，降幅超过 96%，共有 9 家甜菜糖生产企业处于停产状态。

2016 年 1 季度，国内食糖需求量继续保持增长，被调查产品进口量比 2015 年同期有所减少，但仍然高于前５年第一季度的平均进口量，进口价格同比继续下跌 7.13%。同期国内产业除销售价格外，其他指标继续全面恶化。与 2015 年同期相比，2016 年 1 季度国内产业产量下降 15.44%，开工率下降 9.24 个百分点，销量下降 25.34%，市场份额下降 15.18 个百分点，销售收入下降 14.64%，就业人数减少 5.99%，劳动生产率下降 10.06%，税前利润为－6.01 亿元，投资收益率为-0.56%，与经营活动有关的现金流量净流出 116.50 亿元。国内产业继续遭受重大的全面减损，损害程度进一步加剧。

随着中国全社会生活水平的提高，中国食品工业、饮料业、饮食业等用糖行业发展迅速，食糖消费量持续增长，国内产业市场需求稳定增长。在此驱动下，国内产业加大投资，调查期内全行业压榨能力有所提升。国内产业采取技术改造、节能减排等措施降低生产成本，提高劳动生产率。但由于被调查产品进口数量急剧增加，进口价格持续大幅下降，国内产业市场份额受到了严重挤压，销售价格不断被拉低，在较长时间内低于生产成本，国内产业陷入销售越多亏损越多的困局，税前利润、现金流量净额和投资收益率持续走低。同时，糖料收购价格也被压低，企业拖欠糖农糖料款的情况增多，糖农种植积极性受挫，糖料种植面积和供应量不断减少。国内产业被迫减少生产，闲置部分产能，裁减员工，陷入恶性循环。随着主要经营指标全面恶化，越来越多的国内食糖生产企业被迫停产和破产，国内产业受到重大的全面减损。

综上分析，调查机关认定，调查期内国内产业受到了严重损害。

澳大利亚政府主张，申请书表明国内产能在 2011 年至 2015 年间持续增加，但国内需求保持稳定，说明国内生产没有受到严重损害的威胁，中国食糖加工企业蓬勃发展，具备满足这一需求的能力。

巴西蔗产联盟主张，调查期内大多数国内产业经济指标上下波动，并未显示国内产业存在严重损害的持续性趋势。开工率在 2011 年至 2014 年间稳定增长，2015 年有所下降，但仍与 2011 年水平相当。产量在 2011 年至 2014 年呈增长趋势，尽管 2015 年产量较以前年度有所下降，但也与 2011 年大致处于同一水平。销售量在 2011 年至 2012 年增长，2012 年至 2013 年保持平稳，在 2014 年有所增长，尽管 2015 年销量比上一年度有所下降，但也不低于 2011 年水

[8] 2015 年广西停产的食糖生产企业有广西贺州南华糖业有限责任公司、钦州市华驭糖业有限公司、文本贵港金田糖业有限公司、广西永凯糖纸集团有限责任公司左江分公司、广西桂林东糖五洲糖业有限公司。

[9] 2015 年云南停产的食糖制糖厂有南华糖业集团雨过铺糖厂、芒合糖厂、金珂糖业集团元江糖厂、英茂糖业集团文山糖厂、凤庆糖业集团永胜糖厂和恒胜糖业集团哥街糖厂。

平。市场份额在 2011 年至 2015 年稳定在约 40%至 50%。产能利用率在 2011 年到 2014 年间稳步增长，尽管 2015 年产量有所下降，但仍然与 2011 年水平相当。调查期内期末库存总体呈下降的良好趋势，销售价格在 2011 年至 2014 年间有所下降，2015 年出现较大反弹。税前利润在 2011 年至 2014 年间有所下降，2015 年出现大幅回升。现金净流量在 2011 年至 2014 年有所下降，2015 年出现大幅回升。2011 年至 2013 年，就业人数和工资水平都比较稳定，劳动生产率在 2011 年至 2014 年稳步增长，2015 年有所下降。从国内产业经济指标来看，尽管某些指标有所下降，但是其他指标在调查期的大部分期间呈现了积极的趋势，并不存在一致的趋势以证明进口食糖对中国国内产业造成了损害，不能得出进口食糖事实上给中国食糖产业造成损害的结论。

希杰第一制糖株式会社主张，国内产业未受到严重损害，市场情况良好，国内产业正在蓬勃发展。2011 年至 2014 年国内产业市场份额一直处于 82%左右的均衡态势，仅在 2015 年进口量异常激增时下降，2016 年已开始回升。2011 年至 2014 年 9 月国内糖价总体呈下降趋势，但该趋势与同期国际糖价走势一致。2014 年 9 月至今，国内糖价呈现上涨趋势，可见国内产业价格走势良好，不存在严重的产业损害或产业损害威胁。

中粮屯河股份有限公司主张，2015 年以来，国内成品糖消费需求及销售价格开始明显回升，国内食糖企业经营状况普遍好转。

营口北方糖业有限公司主张，从申请人提供的数据无法得出国内产业遭受严重损害的结论。被调查产品进口量在 2016 年 1 季度呈明显下降趋势，申请人销售价格上涨，库存下降，就业人数和工资增长。综合各项指标，国内产业不存在“重大全面减损”。

申请人主张，国内产业在调查期内整体遭受了“重大的全面减损”，并且这种损害是持续、迫近和加剧的。2011 年至 2014 年，国内产业的产量、销量、市场份额、开工率、劳动生产率等生产经营性指标呈一定增长趋势，但指标增长幅度总体呈下降趋势，说明国内产业生产状况已经呈现消极变化。结合价格、销售收入、利润、投资收益率、现金流等财务指标持续恶化情况以及各经济指标的内在关系进行综合考察，可以看出在国内需求稳定增长的情况下，国内产业产量、销量的增长没有带来相应的效益和利润增长，相反国内产业利润逐年大幅下降且亏损严重，这是国内产业遭受严重损害的最直接体现。2015 年至 2016 年 1 季度，国内产业遭受的严重损害在持续，损害程度进一步加剧，国内产业面临“生产越多，亏损越严重”的局面，被迫减产来减少亏损。上述期间销售价格虽有所回升，但这没有改变价格、利润等财务指标在调查期内整体下降并处于极低水平的趋势。国内产业开工率、产量、销量等生产经营性指标绝对量大幅负增长，开工率降至 50%左右的极低水平，就业人数整体也呈下降趋势，国内产业遭受的损害程度明显加剧。由于国内产业无法摆脱亏损状态，更多的制糖厂被迫停产，广西停产企业数量由 2012 年的 1 家上升至 2016 年 1 季度的 12 家。

调查机关认为，关于进口产品对国内产业损害的审查应包括对影响产业的所有有关经济指标的评估，单个或部分指标未必能够给予决定性的指引。认定国内产业是否遭受严重损害不能仅依据国内产业部分经济指标的好坏，而应综合考虑各项经济指标及其他因素的影响。

如前所述，调查机关认为，调查期内国内产业已遭受到重大的全面减损。相关利害关系方提出的调查期内国内产业没有受到严重损害的主张不符合实际情况，调查机关不予接受。

七、进口数量增加和国内产业严重损害之间的因果关系

根据《保障措施条例》第十一条，调查机关审查了被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间是否存在因果关系，同时审查了除被调查产品进口数量增加以外、已知的可能对国内产业造成严重损害的其他因素。

（一）被调查产品进口数量增加造成了国内产业的严重损害。

如前所述，调查期内被调查产品进口绝对数量出现了足够“近期、突发、急剧和显著”的增加，被调查产品进口量与国内总产量的比例及其国内市场份额总体呈增长趋势。虽然被调查产品 2016 年 1 季度进口绝对数量和所占国内产量比例、国内市场份额均有所减少，但不影响调查期内被调查产品进口数量增长的总体变化趋势。

如前所述，被调查产品与国内产业生产的食糖属于同类产品或直接竞争产品，物化特性、最终用途、生产工艺流程、销售渠道、客户群体等方面基本相同，具有相似性、可替代性和竞争性，两者价格具有联动性，存在直接竞争关系。调查期内被调查产品进口数量急剧增加，进口价格呈大幅下降趋势。受此影响，国内产业在需求量持续稳定增长的情况下，产量和销售数量先升后降，市场份额总体呈下降趋势，销售价格总体呈下降趋势，销售收入总体下降，税前利润下降并出现负值，现金流量净额下降并出现负值，开工率恶化，就业人数减少。被调查产品进口数量的急剧增加对国内产业造成了严重损害。

澳大利亚政府主张，根据调查期端到端分析，显示被调查产品进口量增长，但这种进口增长的出现亦伴随中国国内产量的增加。2014 年进口量减少，中国国内产量减少的幅度却保持相对不变；在国内需求呈上升趋势的情况下，进口产品市场份额出现了下降。因此，进口增长没有对国内产业造成严重损害。

澳大利亚糖业有限联盟主张，中国国内产业产量无法满足国内日益增长的食糖消费需求，而中国国内食糖价格是世界食糖价格的两倍还多。

巴西蔗产联盟主张，没有任何证据支持进口产品和被指控的损害之间存在因果关系，国内产业经济指标和食糖进口之间并无关联性。第一，调查期内相关因素（产量、销量、市场份额、劳动生产率、开工率、销售价格、税前利润、投资收益率、现金净流量等）发生向上或向下的变化趋势，并无一致的趋势。第二，2015 年 1 季度至 2016 年 1 季度的期间，进口数量减少 40%，而需求量保持不变，这说明国内产业最近遭受的任何不利影响并不是进口造成的，因为在这段期间虽然经济指标恶化但进口产品在减少。 第三，2011 年至 2015 年，尽管进口增加，国内销售仍然相对平稳。而且，在 2016 年第 1 季度，国内销售和进口相比上年同期均大幅减少。

营口北方糖业有限公司主张，进口增长与损害没有因果关系。第一，被调查产品进口量在 2016 年 1 季度呈明显下降趋势；第二，申请人的销售价格上涨；第三，申请人的库存下降；第四，申请人的就业人数增长且工资增长。

申请人主张，从时间和程度上进行比较，调查期内进口数量的增长与国内产业遭受的损害加剧在整体上具有一致性，完全满足法律规定的要件。第一，应诉方的分析方法明显存在不客观和片面的问题，不符合世贸组织专家组关于“整体一致性”的裁决精神，而且也明显与本案事实不符；第二，应诉方的分析方法明显忽视和割裂了进口增长与国内供需变化之间的竞争条件，2015 年价格、利润等财务指标的暂时上升并没有实质性改变这些指标在整个调查期内仍然整体大幅下降且在 2015 年仍然处于极低水平的事实，而且更严重的是，其他生产经营性指

标在 2015 年以来全面恶化，说明国内产业遭受的损害程度是明显加剧的；第三，应诉方的分析方法回避了进口增长与国内产业遭受损害后果之间的时间滞后性的问题，由于这种滞后性，2014 年和 2016 年 1 季度进口减少但国内产业却遭受更为严重的损害；第四，应诉方的分析方法忽略了进口产品的“价格变化”对国内产业造成的影响，调查期内进口价格存在明显的下降，压低、抑制甚至削减了国内同类产品的价格，进而对国内产业造成了损害。

调查机关认定，关于被调查产品进口增加对国内产业影响的审查应包括对影响产业状况的所有有关客观和可量化因素的评估。认定国内产业是否受到严重损害不能仅依据国内产业部分经济指标在调查期某一时间段的好坏，而需要综合考虑上述各项因素在整个调查期内的影响。

调查机关注意到，2014 年和 2016 年 1 季度被调查产品进口量均同比下降，但整个调查期内进口数量总体呈增长趋势，2015 年达到最高水平。与此同时，中国国内产业大多数指标出现恶化趋势，在 2015 年表现更为明显。调查期内，被调查产品进口数量的整体变化趋势与中国国内产业损害的加剧具有一致性。从产业特点看，食糖企业与邻近地区糖料作物种植者联系紧密，糖料作物种植面积和产量的减少将直接导致糖厂减产、停产，企业对有固定供应关系的种植者提供的糖料应收尽收。因此，国内产业的产量、销量、开工率等指标更多地决定于糖料产量和供应量。企业无法因为市场糖价变化增减糖料收购数量，面对进口食糖量价冲击，在销售收入、利润、投资收益率、现金流等财务指标持续恶化的情况下被迫继续生产和销售。有关利害关系方前述主张缺乏证据支持，同时与事实不符。

综上，调查机关认定，被调查产品进口数量增加与中国国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

（二） 其他已知因素分析。

调查机关对除被调查产品进口数量增加以外的、可能使国内产业受到严重损害的其他已知因素进行了审查。

经调查，没有证据表明市场需求变化、国内同类产品或直接竞争产品出口状况、消费模式的影响、商业流通渠道和贸易政策的影响、国内外正常竞争以及不可抗力等因素，与国内产业受到的严重损害之间存在直接或强有力的因果关系，进而否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

澳大利亚政府、巴西政府、巴西蔗产联盟、澳大利亚糖业有限联盟、瓜拉尼糖业股份公司、雷曾能源股份公司、圣马丁股份公司、比奥斯福股份公司、大韩制糖株式会社、三养社、希杰第一制糖株式会社、营口北方糖业有限公司、营口港悦食糖储备有限公司、广州嘉利高糖业有限公司、江苏白玫糖业有限公司、山东星光糖业集团有限公司、广东金岭糖业集团有限公司、大丰英茂糖业有限公司、中商糖业有限公司、日照市凌云海糖业集团有限公司、中粮屯河股份有限公司及其 15 家关联公司等利害关系方主张，以下因素可能使国内产业受到严重损害。调查机关对此进行了调查。

1．关于糖料种植面积和产量变化。

营口北方糖业有限公司主张，其他经济作物竞争导致制糖原料不足是造成产业损害的原因。食糖原料的种植有从经济发达地区向经济欠发达地区转移的趋势，经济较发达地区会利用土地种植其他经济价值更高的作物，或把土地用于工业，以产生更大的经济效益。

巴西蔗产联盟主张，国内糖料作物的种植面积大幅缩减，蔗农积极性不高，导致原材料

供应不足。

澳大利亚糖业有限联盟主张，中国甘蔗供应的自身不足是造成国内产业损害的因素。

日照市凌云海糖业集团有限公司也主张，糖料与其它农作物的比价因素对国内产业遭受的损害存在重大影响。

大韩制糖株式会社主张，由于甘蔗价格下跌，导致某些农场转为种植其他作物，如木薯，因此甘蔗收获量下降导致食糖产量下降，造成了原糖和精制糖进口的增加。

中粮屯河股份有限公司及其关联公司主张，进口被调查产品数量大幅增加，打破国内食糖供需平衡，将必然导致国内食糖价格下跌，甜菜价也随之下跌，从而影响农民种植积极性，导致种植面积减少，最终导致公司产量下降，达产率不足，成本攀升。在成本攀升及食糖价格下跌的双重冲击下，公司将出现亏损。除此之外，还存在其他因素，如农民面临的其他获利机会，如外出打工、改种其他经济作物等。

申请人主张，国内产业遭受的损害不是因为其他经济作物竞争导致制糖原料不足造成的。第一，应诉方引用的相关证据是基于本案调查期之前的情况，如上世纪 90 年代或 2003 年至 2010 年期间，与本案调查期内的状况不存在关联性；第二，2011 年和 2013 年期间产业受到的损害与所谓糖料减产没有关系，因为这段期间国内糖料种植面积并没有减少，而是在扩大；第三，2014 年以来糖料种植面积和食糖产量均呈下降趋势，是因为连年来进口食糖冲击导致制糖企业效益持续下滑，进而导致农民收入减少，挫伤了农民种植的积极性，才出现糖料种植减少，相关利害关系方颠倒了因果关系。

调查机关调查发现，第一，糖料作物（甘蔗和甜菜）是生产食糖的主要原材料，因此食糖生产与糖料作物的种植面积和收获产量密切相关。根据国家统计局统计，2011 年至 2015 年，糖料作物种植面积分别为 194.8 万公顷、203 万公顷、199.8 万公顷、189.9 万公顷和 173.7 万公顷；糖料作物产量分别为 12517 万吨、13485 万吨、13746 万吨、13361 万吨和 12500 万吨，均先增后减。如前所述，2011 年至 2013 年，国内产业产量逐年增长；2014 年至 2015 年，国内产业产量下降。第二，2011 年以来，国内产业销售价格下降，导致糖料收购价格联动下调，由此引起农民收入下降，种植糖料作物的积极性受到影响，最终被迫丢荒或改种其他经济作物，并由此导致 2014 年至 2015 年糖料作物产量下降。如前所述，调查期内国内产业销售价格下降的原因是被调查产品进口数量增加和进口价格持续大幅下降。可见，调查期内被调查产品进口是导致国内产业原材料供应减少并进而导致国内产业遭受严重损害的根本原因。

综上，调查机关认定，有关利害关系方上述主张不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

2．关于成本大幅上升。

澳大利亚政府主张，国内产业面临着日益上升的生产成本、劳动成本以及土地租赁成本等问题，这些因素可能导致国内产业遭受损害。

巴西政府主张，人力和租金成本的增加对中国国内产业造成影响。

营口北方糖业有限公司主张，劳动力成本大幅上升是造成国内产业损害的主要原因。

瓜拉尼糖业股份公司、雷曾能源股份公司、比奥斯福股份公司和圣马丁股份公司主张，工资的提高及其他近期的成本增长对国内产业产生了影响。

三养社主张，中国经济的飞速发展导致原材料和人工成本增加对国内产业造成了不利影

响。

大丰英茂糖业有限公司主张，糖料生产成本高，供应减少，影响了国内制糖行业。另外，融资成本偏高也是影响国内制糖成本的主要因素。

中粮屯河股份有限公司及其关联公司主张，中国制糖产业生产成本过高。具体而言，甘蔗种植成本每吨 400 元以上；农户生产规模小；中国劳动力和生产资料成本持续增长；农业科技进步慢；甘蔗单产低、含糖量低；糖厂规模普遍偏小等。

澳大利亚糖业有限联盟主张，劳动力高成本问题是造成国内产业损害的因素。

申请人主张，第一，调查期内个别相关科目的成本和费用变化不能完全代表国内产业全部成本和费用的状况；第二，从国内产业整体的生产成本和期间费用来看，二者在调查期内实际都呈整体下降趋势。成本和费用的减少，本应当有利于国内产业获得更大的经济效益，然而国内产业的损害状况总体却在加剧，说明成本的变化不是造成国内产业损害的主要原因。

调查机关调查发现，第一，国内产业生产成本的主要部分是糖料的投入成本，约占总成本的 80%左右。调查期内糖料的平均收购价格总体呈下降趋势，促使国内产业单位生产成本总体下降，而国内产业销售价格的下降幅度远高于生产成本的下降幅度。相关利害关系方仅以国内产业部分要素的变化趋势为依据来推断生产成本的变化趋势，而未考虑占生产成本主要部分的糖料的变化趋势。第二，调查期内，由于国内产业受到损害，倒逼糖料价格联动下降，引起农民收入下降，种植糖料积极性受挫，反过来又引发国内产业状况进一步恶化。

综上，调查机关认定，有关利害关系方上述主张不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

3．关于相关政策变化的影响。

澳大利亚政府主张，2015 年 9 月云南、广东、海南取消糖料收购统一定价是甘蔗产量减少的主要原因。中国政府逐步放宽包括食糖在内的大部分农产品价格，2013/14 销售年度取消食糖收储计划对国内食糖产业造成影响。

巴西政府主张，中国政府采取的政策可能会对中国糖业造成影响，如改变收购价格和取消食糖储备采购计划等。

瓜拉尼糖业股份公司、雷曾能源股份公司、比奥斯福股份公司和圣马丁股份公司主张，中国地方政府通过取消最低收购价格而改变定价政策对国内产业产生了影响。

山东星光糖业有限公司主张，国内食糖产业的价格不可控，甘蔗收购价格不稳定，供求失衡，造成波动大。

申请人主张，相关政策调整不是造成国内产业损害的原因。第一，2015 年 9 月政策调整不是造成 2013/2014 和 2014/2015 制糖期糖料作物种植面积减少的原因；第二，政策取消与甘蔗减产之间没有必然联系，虽然政府取消统一定价，这些产区的生产企业实际上仍然采用过去的收购方法，并没有因为政策调整而改变，收购价格甚至还有所上调。在这种情况下，这些产区糖料作物种植面积却仍在缩小，可见这不是所谓相关政策取消造成的；第三，云南、广东、海南的政策调整不能代表整个中国制糖产业的情况。广西、新疆、内蒙古、黑龙江等产区的糖料作物种植并没有受到上述政策的影响，但种植面积也在大幅缩小。

调查机关调查发现，第一，云南、广东、海南三省政策调整及其甘蔗种植面积、产量变化情况不代表国内产业整体状况。第二，云南、广东、海南三省取消糖料收购统一定价之后，

2015/2016 制糖期的甘蔗收购价格并未下调，广东、海南均提高收购价格，而云南则连续第 5 年维持了收购价格。第三，取消统一定价是在 2015/2016 制糖期，云南、广东、海南的甘蔗种植面积减少在此之前早已开始。而且在 2015 年之后糖料收购价格保持稳定或有所上调的情况下，云南、广东、海南的甘蔗种植面积和产量继续下降。另外，甜菜不执行糖料收购定价，但种植面积和产量自 2013 年以来持续下降。全国糖料作物种植面积和产量变化情况基本一致。由此可见，部分省份取消糖料收购统一定价与甘蔗种植面积和食糖产量减少无必然联系，不是国内产业糖料作物种植面积和食糖产量减少的主要原因。第三，关于有关利害关系方提出的其他政策变化对国内产业影响的主张，例如放宽农产品价格和调整食糖收储计划等。这些主张均未提供任何证据支持，也未有证据显示这些政策变化对国内产业造成了损害。综上，有关利害关系方前述分析和结论与事实不符或缺乏证据，不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

4．关于生产周期的影响。

日照市凌云海糖业集团有限公司主张，中国的国内食糖产业存在着强烈的增减产运行周期，申请人所提交的材料不能准确论断中国近年来的食糖产量减少与进口量增长存在多大程度的关联。

申请人主张，应诉方提出的国内食糖产业存在所谓“生产周期”缺乏充分证据支持。损害的评估涉及多方面的指标，单凭一个产量指标的变化无法完全解释国内产业其它大量经济指标是否也受到所谓“生产周期”影响。而且，即使存在所谓“生产周期”，本案调查期内国内产业遭受的损害程度、范围和持续时间远远超出了所谓“生产周期”的调整范围和幅度。

调查机关调查发现，第一，日照市凌云海糖业集团有限公司未提供证据证明其主张。第二，没有证据显示调查期内国内产业产量呈现强烈的增减产运行周期。

综上，调查机关认定，有关利害关系方上述主张不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

5．关于“盲目多元化、投资不善”导致企业关闭。

日照市凌云海糖业集团有限公司主张，近年来中国经济结构转型，部分国内制糖企业盲目的产业多元化发展、投资不善是导致部分企业倒闭的主因，不能简单地把企业倒闭数量增加的原因归结于原糖进口增加。

申请人主张，申请书中提及的被迫停产或破产国内制糖企业基本上都是以“制糖”为主营业务，因此所谓个别企业因投资不善而倒闭，并不能改变国内产业普遍遭受的严重损害，以及停产企业数量持续增多的事实，更不能以此否定进口激增是造成国内产业遭受严重损害的主要原因。

调查机关调查发现，第一，有关利害关系方主张的由于盲目产业多元化发展和投资不善导致国内制糖企业倒闭仅是国内个别制糖企业倒闭的原因之一，不代表国内产业整体状况。第二，如前所述，调查期内由于国内产业亏损严重，生产经营状况恶化，大量国内食糖生产企业被迫停产或破产。2013 年至 2015 年，广西产区共有 13 家食糖生产企业被迫停产（包括 1 家破产）；云南产区共有 14 家食糖生产企业被迫关闭停产。2011 年至 2015 年，黑龙江产区共有 9 家食糖生产企业处于停产状态。有关利害关系方主张的盲目产业多元化发展和投资不善可能是个别企业倒闭的原因之一，但显然不是上述所有企业关停的原因。

综上，调查机关认定，有关利害关系方上述主张不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

6．关于国内产业自身劣势和不足、天气条件等。

营口北方糖业有限公司主张，国内企业生产条件较差、生产规模较小、技术落后、生产效率低等国内产业自身存在的诸多劣势和不足是造成产业损害的主要原因。

日照市凌云海糖业集团有限公司主张，国内企业生产规模小、竞争力不足导致生产成本过高、糖业生产发展后劲不足是导致国内食糖产量不稳定的主要因素。

巴西蔗产联盟主张，由于种植条件差，蔗农和国内糖厂规模小，机械化作业程度低，导致国内制糖产业生产成本过高，经营状况不佳。

澳大利亚政府主张，中国国内产业面临着日益增长的生产成本、劳动和土地租赁成本。天气原因也会带来低产出。

巴西政府主张，天气条件对糖和甘蔗生产影响显著。

瓜拉尼糖业股份公司、雷曾能源股份公司、比奥斯福股份公司和圣马丁股份公司主张，由于较差的生产条件及不利的气候状况，中国农业生产的条件无法满足糖业生产的增长。

三养社主张，国内食糖生产企业自身存在的诸多问题，如恶劣的生长环境、生产规模小、机械化程度低，对国内产业造成了不利影响。

大韩制糖株式会社主张，中国的甘蔗种植农场规模较小，机械化水平较低，对中国食糖产业造成了负面影响。

大丰英茂糖业有限公司主张，国内制糖行业生产理念因素、生产效率与国际水平存在的差距对国内产业造成了损害。

广州嘉利高糖业有限公司主张，国内产业甘蔗品种衰退，亩产不高，甘蔗糖分低，制糖回收率低，食糖质量低，糖企竞争力低，是造成被调查产品数量迅速增加的原因。

中粮屯河股份有限公司及其关联公司主张，中国制糖产业生产成本过高，农户生产规模小，农业科技进步慢，甘蔗单产低，含糖量低，糖厂规模普遍偏小，气候原因等也是造成国内食糖产业效益不佳的原因。

申请人主张，国内产业缺乏一定的比较优势、存在一定劣势的问题是本案调查期之前就已经存在并一直延续到调查期内，这些问题对国内产业产生的影响是固有的，因此国内产业自身劣势不是造成损害的原因。申请人还主张，即使这些因素属于“非归因”的考察范畴，但是调查期内从国家到地方，从企业到农户，各方都在致力于改善和解决这些问题，比如集团兼并规模化发展、引进先进生产设备和技术、提高机械化收割水平、提高原料单产和品质、提高产品质量等等。这些举措已经极大地削弱和减轻了调查期内所谓存在的诸多劣势问题。在产业和企业自身竞争力不断提高的情况下，国内产业的生产经营状况本应得到逐步改善，但本案的事实表明，调查期内国内产业遭受的损害程度不断加剧。

调查机关调查发现，第一，营口北方糖业有限公司等利害关系方未提供有关证据支持其主张。第二，国内产业存在的劣势和不足是调查期之前即存在的客观情况，且调查期内国内产业致力于采取有效措施弥补上述劣势和不足。因此，国内产业调查期内受到的严重损害不是由调查期前既已存在的劣势和不足造成的。第三，澳大利亚政府未提供任何证据支持其提出天气对产出影响的主张。巴西政府在基本事实披露后，提出了新的事实，主张中国国内天气条件对

糖和甘蔗生产影响显著。调查机关认为，巴西政府仅提供了证据材料的网址链接。调查机关无法审核该新证据材料的准确性、完整性和相关性。此外，调查机关认为，产量仅是分析评价国内产业损害的一个指标，仅凭该指标数据无法说明天气条件变化对国内产业造成的损害。有证据表明，2011 年至 2015 年，国内产业产量分别为 786.46 万吨、894.30 万吨、953.09 万吨、972.80 万吨和 801.03 万吨。2012 年至 2014 年分别比上年度增长 13.71%、6.57%和 2.07%，2015 年比 2014 年下降 17.66%。无证据显示 2011 年至 2014 年国内产业受到天气的影响，导致产量减少。2015 年国内产业数据表明，国内产业由于连年亏损，陷入了生产越多亏损就越多的困局，因此只能被迫以牺牲产量和销量来遏制价格的持续下滑，这在一定程度上遏制了国内产业销售价格持续下跌的趋势，缩小了全年亏损总额，但同时导致国内产业产量、销量、销售收入、市场份额、就业人数等指标全面大幅下滑，国内产业遭受到重大的全面减损。因此，澳大利亚政府和巴西政府提出的天气条件的变化并不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业的严重损害存在因果关系。

综上，调查机关认定，有关利害关系方的前述主张不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

7．关于产品竞争替代。

三养社主张，淀粉糖、果葡糖浆等其他产品与食糖存在替代关系。由于食糖价格上涨，果葡糖浆在食品、饮料等工业中的应用尽显优势，越来越多的终端使用领域正转向使用果葡糖浆替代蔗糖。淀粉糖的成本降低，同样增加了对食糖的竞争。

山东星光糖业有限公司主张，玉米淀粉价格走低将进一步拉低果葡糖浆及糖粉的价格，增强其与白糖的竞争优势。另外，当前国内果葡糖浆及糖粉均出现较为严重的产能过剩，这也是淀粉糖价格下跌的因素之一。目前淀粉糖替代白糖优势明显。不排除终端企业会再次调高果葡糖浆使用比例，从而减少白糖用量。

巴西蔗产联盟主张，淀粉糖是与甘蔗糖相类似的产品。淀粉糖与食糖在碳酸饮料领域替代性最明显。淀粉糖成本大幅降低，在与白糖竞争中处于有利位置，对白糖形成不公平竞争。近年来，随着淀粉糖产量和消费量增加，其对食糖的替代效应日益显著。

中粮屯河股份有限公司及其关联公司主张，除被调查产品进口出现大量增长这个因素外，替代产品也是造成国内食糖产业效益不佳的原因。

申请人主张，调查期内不存在包括淀粉糖、果葡糖浆等其他产品的竞争替代导致食糖需求量下降的情况，相反，调查期内食糖需求量稳定增长，从 2011 年的 1375 万吨增至 2015 年的 1510 万吨，增长了 9.83%，2016 年 1 季度的需求量与上年同期相比也略有增长。因此，其他产品的竞争替代不是导致国内产业遭受损害的原因。

调查机关调查发现，第一，果葡糖浆等淀粉糖产品与食糖在某些领域具有相互替代性，如近年来在碳酸饮料领域果葡糖浆对蔗糖的替代明显，但已趋稳定。第二，调查期内国内食糖需求量逐年稳定增长，未出现由于果葡糖浆等淀粉糖产品替代竞争而导致食糖需求量下降的情况。同时，有关利害关系方未提供证据证明由于果葡糖浆等淀粉糖产品替代竞争对国内食糖产业造成损害。

综上，调查机关认定，果葡糖浆等淀粉糖产品的竞争替代不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间存在因果关系。

8．关于走私进口的影响。

希杰第一制糖株式会社主张，食糖走私严重冲击、动摇了糖业持续发展的产业基础，并恶化了行业发展环境，因此大量走私是影响国内产业发展的重要因素。

巴西蔗产联盟主张，走私严重扰乱中国食糖市场，对国内食糖产业持续造成严重损害。

瓜拉尼糖业股份公司、雷曾能源股份公司和圣马丁股份公司主张，走私严重扰乱中国食糖市场，并导致中国国内糖业持续遭受损害。

澳大利亚糖业有限联盟主张，应评估食糖走私的规模和影响，并分析保障措施对于进一步刺激食糖走私可能带来的影响。大韩制糖株式会社主张，通过非法途径从泰国进口的食糖数量在增加，对中国食糖产业造成了负面影响。

广东金岭糖业集团有限公司主张，对我国食糖产业损害最大的是食糖走私，走私糖不仅增加国内食糖供给量，打破国内食糖供求平衡，而且通过低价倾销等不正当竞争手段严重扰乱了国内市场秩序。

中商糖业有限公司主张，冲击国内产业的是走私食糖，而非从正规渠道进口的食糖。

中粮屯河股份有限公司及其关联公司主张，除被调查产品进口出现大量增长这个因素外，食糖走私也是造成国内食糖产业效益不佳的原因。

申请人主张，关于走私食糖的实际数量、调查期内变化趋势及其影响，相关利害关系方没有提供真实、客观和可供核实的证据。同时，调查期内进口食糖主要以正规进口的食糖为主，走私进口不能否定正规进口的食糖是造成国内产业损害的最主要原因。

调查机关经调查认定，有关利害关系方前述主张缺乏证据支持，且该主张不能否定被调查产品进口数量增加与国内产业受到的严重损害之间的因果关系。

（三）结论。

综上，调查机关认定，被调查产品进口数量增加与中国国内产业受到的严重损害之间存在因果关系，其他已知因素均不能否定这一因果关系。

八、进一步的发展

国内产业正在进行产业结构调整，被调查产品进口的急剧增长会对其造成严重的后果。同时，由于国内产业已经因进口数量激增而受到严重损害，如果不采取保障措施，国内产业的状况将会进一步恶化。

九、公共利益

根据《保障措施条例》第十九条，调查机关考察了实施保障措施的公共利益问题。

申请人主张，加入世贸组织以来，我国对食糖进口实行关税配额制度，食糖基本自给，市场运行稳定，国内生产商和糖农均具有良好的竞争力。但由于调查期内进口激增，国内市场供需关系和价格形成机制发生结构性变化，导致国内糖价急剧下跌，制糖行业陷入连年亏损状态，甘蔗种植面积大幅减少，金融风险升高，对中国制糖产业和农民的利益造成了巨大的伤害，对国家经济安全、产业安全和社会稳定造成了非常严重的负面影响。如果不对被调查产品采取保障措施，国内生产商、糖农以及整个市场将陷入更加严重的困境。保障措施有助于消除国内产业受到的损害性影响，恢复正常的市场竞争秩序，符合国内生产商和广大糖农利益，对维护糖料种植业以及下游食品加工产业的可持续性发展也有着重要的作用。

为充分评估保障措施对其他利害关系方的影响，调查机关分析了出口商和进口商提交的

有关评论意见，赴部分原糖加工企业实地调研，并专门召开了下游用户座谈会。

部分出口商和下游用户主张，国内市场存在较大供需缺口，进口食糖能为国内食糖市场提供有益补充；如果采取过高水平的保障措施，短期内的食糖短缺可能促使糖价非理性上涨，从而提高用糖企业的生产成本，损害下游产业的利益。此外，糖价的大幅波动会影响企业预期，稳定的国内食糖价格和良好的市场秩序有助于下游用户的经营，因此希望调查机关统筹兼顾国内制糖企业、进口商、下游企业和消费者的利益。

调查机关充分考虑了各方对公共利益的关切。调查机关认为，维持供需平衡、弥补供需缺口需要一定的食糖进口；采取保障措施的根本目的是补救由于进口激增导致的国内产业严重损害，维护健康稳定的进口秩序和市场环境，这也符合制糖企业、进口商、下游企业和消费者的共同利益。此外，采取保障措施有助于食糖产业可持续发展和产业结构调整。

综上，调查机关认定，采取保障措施符合公共利益。

十、调查结论

根据上述调查结果，调查机关作出以下结论，即调查期内被调查产品进口数量增加，国内产业受到严重损害，且进口产品数量增加与国内产业严重损害之间存在因果关系。

中华人民共和国商务部

2017 年 5 月 22 日

附件 2

不适用保障措施的发展中国家（地区）名单

阿富汗	塔吉克斯坦
巴林	土库曼斯坦
孟加拉国	乌兹别克斯坦
不丹	阿尔及利亚
文莱	安哥拉
缅甸	贝宁
柬埔寨	博茨瓦纳
朝鲜	布隆迪
中国香港	喀麦隆
印度	加那利群岛
印度尼西亚	佛得角
伊朗	中非
伊拉克	塞卜泰(休达)
约旦	乍得
科威特	科摩罗
老挝	刚果(布)
黎巴嫩	吉布提
中国澳门	埃及
马来西亚	赤道几内亚
马尔代夫	埃塞俄比亚
蒙古	加蓬
尼泊尔联邦民主共和国	冈比亚
阿曼	加纳
巴基斯坦	几内亚
巴勒斯坦	几内亚比绍
菲律宾	科特迪瓦
卡塔尔	肯尼亚
沙特阿拉伯	利比里亚
新加坡	利比亚
斯里兰卡	马达加斯加
叙利亚	马拉维
土耳其	马里
阿联酋	毛里塔尼亚
也门	毛里求斯

越南	摩洛哥
东帝汶	莫桑比克
哈萨克斯坦	纳米比亚
吉尔吉斯斯坦	尼日尔
尼日利亚	波黑
留尼汪	梵蒂冈城国
卢旺达	法罗群岛
圣多美和普林西比	塞尔维亚
塞内加尔	黑山
塞舌尔	安提瓜和巴布达
塞拉利昂	阿根廷
索马里	阿鲁巴
南非	巴哈马
西撒哈拉	巴巴多斯
苏丹	伯利兹
坦桑尼亚	多民族玻利维亚国
多哥	博内尔
突尼斯	开曼群岛
乌干达	智利
布基纳法索	哥伦比亚
刚果(金)	多米尼克
赞比亚	哥斯达黎加
津巴布韦	库腊索岛
莱索托	多米尼加共和国
梅利利亚	厄瓜多尔
斯威士兰	法属圭亚那
厄立特里亚	格林纳达
马约特	瓜德罗普
南苏丹共和国	圭亚那
阿尔巴尼亚	海地
安道尔	洪都拉斯
直布罗陀	牙买加
摩纳哥	马提尼克
圣马力诺	墨西哥
格鲁吉亚	蒙特塞拉特
亚美尼亚	尼加拉瓜
阿塞拜疆	斐济

白俄罗斯	巴拉圭
摩尔多瓦	秘鲁
巴拿马	波多黎各
俄罗斯联邦	萨巴
乌克兰	圣卢西亚
塞尔维亚和黑山	圣马丁岛
前南马其顿	圣文森特和格林纳丁斯
萨尔瓦多	瓦努阿图
苏里南	诺福克岛
特立尼达和多巴哥	巴布亚新几内亚
特克斯和凯科斯群岛	社会群岛
乌拉圭	所罗门群岛
委内瑞拉	汤加
英属维尔京群岛	土阿莫土群岛
圣其茨和尼维斯	土布艾群岛
圣皮埃尔和密克隆	萨摩亚
荷属安地列斯	基里巴斯
格陵兰	图瓦卢
百慕大	密克罗尼西亚联邦
库克群岛	马绍尔群岛
盖比群岛	帕劳
马克萨斯群岛	法属波利尼西亚
瑙鲁	瓦利斯和浮图纳
新喀里多尼亚	