

## 附件 1

# 中华人民共和国商务部关于对进口牛肉 保障措施调查的裁定

根据《中华人民共和国保障措施条例》（以下简称《保障措施条例》）的规定，2024年12月27日，商务部（以下称调查机关）发布2024年第60号公告，决定对进口牛肉（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。

2024年11月22日，中国畜牧业协会、吉林省畜牧业协会、辽宁省畜牧业协会、贵州省牛羊产业协会、四川省畜牧业协会、河北省畜牧业协会、内蒙古畜牧业协会、山东省畜牧业协会、河南省肉牛产业协会及新疆维吾尔自治区畜牧兽医学会（以下称申请人）代表国内产业，正式向调查机关提起对进口牛肉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《保障措施调查立案暂行规则》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 2024 年 12 月 27 日发布立案公告，决定对进口牛肉发起保障措施调查。保障措施调查期为 2019 年 1 月 1 日至 2024 年 6 月 30 日（以下称调查期）。

## 2.立案通知。

2024 年 12 月 27 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该公告发布之日起 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了世贸组织保障措施委员会（以下称保障措施委员会）。

## 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.登记参加调查及提交对立案的评论意见。

在规定期限内，登记参加本次调查的利害关系方包括：

申请人；21 个国外政府和机构，即阿根廷、爱尔兰、澳大利亚、巴西、白俄罗斯、俄罗斯、法国、哥伦比亚、哥斯达黎加、荷兰、加拿大、美国、墨西哥、尼加拉瓜、欧盟、泰国、乌拉圭、西班牙、新西兰、英国和智利；11 个国外商协会，即巴西牛肉出口商协会、乌拉圭国家肉类协会、阿根廷牛肉推广研究所、澳大利亚肉类及畜牧业协会、澳大利亚肉类工业委员会、新西兰肉类工业协会、美国肉类出口协会、欧盟畜牧及贸易联盟、加拿大肉类协会、智利肉类出口商协会和哥伦比亚畜牧业协会；8 个国外出口商/生产商，即巴西美利华公司、阿根廷 FRIGOLAR S.A.公司、阿根廷 Offal Exp S.A.公司、阿根廷 COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A.公司、美国 Tyson Fresh Meats 公司、荷兰 Vion Food International B.V.公司、爱尔兰 ABP 公司和俄罗斯 LLC zarechnoe.公司；17 个国内进口商，即东营综合保税区国际贸易有限公司、重庆国展实业有限责任公司、优合集团有限公司、中国牧工商集团、上海大宛食品有限公司、江苏阿米娅投资有限公司、江苏泰森食品有限公司、百佑佳食品贸易有限公司、佛山顺溢利贸易有限公司、青岛新协航国际物流有限公司、上海国铠国际贸易有限公司、山姆（上海）投资有限公司、天津宇泰元亨国际贸易有限公司、贵州鲲鸿食品有限公司、深圳市鸿鹏进出口有限公司、郑州好择必孚食品有限公司和芜湖双汇进出口有限公司；1 个国内商协会，即中国报关协会；9

个国内生产者，即浮山县增才养殖场、鹏都农牧股份有限公司、福建圣农食品有限公司、太阳谷食品有限公司、山东如康清真食品有限公司、青海裕泰畜产品有限公司、通辽罕山肉食品加工有限公司、宁夏涝河桥肉食品有限公司和甘肃祁连牧歌实业有限公司；4个国内下游用户，即金拱门（中国）有限公司、紫燕食品有限公司、中粮万威客食品有限公司和王品餐饮有限公司。

在规定期限内，共 13 个国外政府和机构提交了对立案的评论意见，即阿根廷、澳大利亚、巴西、白俄罗斯、俄罗斯、哥斯达黎加、加拿大、秘鲁、墨西哥、欧盟、泰国、新西兰和智利。

## 2.发放和回收调查问卷。

2025 年 1 月 26 日，调查机关向各利害关系方发放了《牛肉保障措施调查国外出口商或生产商调查问卷》《牛肉保障措施调查国内生产者（生产者协会）调查问卷》和《牛肉保障措施调查国内进口商调查问卷》。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，调查机关共收到 40 份调查问卷答卷。其中，申请人答卷 10 份；国外商协会答卷 11 份，提交者为：新西兰肉类工业协会、澳大利亚肉类及畜牧业协会、澳大利

亚肉类工业委员会、阿根廷牛肉推广研究所、欧盟畜牧及贸易联盟、哥伦比亚畜牧业协会、智利肉类出口商协会、美国肉类出口协会、乌拉圭国家肉类协会、加拿大肉类协会和巴西牛肉出口商协会；国外出口商/生产商答卷 7 份，提交者为：爱尔兰 ABP 公司、俄罗斯 LLC zarechnoe. 公司、荷兰 Vion Food International B.V. 公司、巴西美利华公司、阿根廷 FRIGOLAR S.A. 公司、阿根廷 Offal Exp S.A. 公司和阿根廷 COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A. 公司；国内进口商答卷 11 份，提交者为：东营综合保税区国际贸易有限公司、中国牧工商集团、天津宇泰元亨国际贸易有限公司、重庆国展实业有限责任公司、优合集团有限公司、山姆（上海）投资有限公司、深圳市鸿鹏进出口有限公司、郑州好择必孚食品有限公司、上海大宛食品有限公司、上海国铠国际贸易有限公司和贵州鲲鸿食品有限公司；国内生产者答卷 1 份，提交者为山东如康清真食品有限公司。

### 3. 举行听证会。

2024 年 12 月 30 日，调查机关发布了《商务部贸易救济调查局关于利害关系方申请举行牛肉保障措施案听证会有关事项的通知》。24 个利害关系方在规定期限内申请举行听证会并说明了理由，包括：申请人；国外政府 8 个，即阿根廷、澳大利亚、巴西、白俄罗斯、俄罗斯、哥斯达黎加、新西兰和智利；国外商协会 7 个，即巴西牛肉出口商协会、乌

拉圭国家肉类协会、阿根廷牛肉推广研究所、澳大利亚肉类及畜牧业协会、澳大利亚肉类工业委员会、新西兰肉类工业协会和美国内肉类出口协会；国外出口商/生产商 3 个，即爱尔兰 ABP 公司、巴西美利华公司和阿根廷 COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A.公司；国内进口商 5 个，即优合集团有限公司、中国牧工商集团、上海国铠国际贸易有限公司、山姆（上海）投资有限公司和百佑佳食品贸易（上海）有限公司。

应利害关系方的申请，调查机关于 2025 年 3 月 31 日举行听证会。75 个利害关系方的代表参加了本次听证会。参加方为：申请人；国外政府和机构 18 个，即阿根廷、爱尔兰、澳大利亚、巴西、白俄罗斯、俄罗斯、法国、哥伦比亚、哥斯达黎加、加拿大、美国、尼加拉瓜、欧盟、泰国、乌拉圭、新西兰、英国和智利；国外商协会 8 个，即新西兰肉类工业协会、澳大利亚肉类及畜牧业协会、澳大利亚肉类工业委员会、美国内肉类出口协会、阿根廷牛肉推广研究所、乌拉圭国家肉类协会、巴西牛肉出口商协会和欧盟畜牧及贸易联盟；国外出口商/生产商 4 个，即巴西美利华公司、爱尔兰 ABP 公司、荷兰 Vion Food International B.V. 公司和阿根廷 COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A.公司；国内商协会 2 个，即中国出入境检验检疫协会和中国肉类协会；国内进口商 33 个，即东营综合保税区国际贸易有限公司、中粮家佳

康食品营销（天津）有限公司、上海一骥实业有限公司、北京承上国际贸易有限公司、重庆国展实业有限责任公司、天津瀚强进出口贸易有限公司、佛山顺溢利贸易有限公司、天津保丰国际贸易有限公司、优创食品（天津）有限责任公司、北京卓宸畜牧有限公司、江苏阿米娅投资有限公司、大庄园肉业集团股份有限公司、江苏泰森食品有限公司、郑州好择必孚食品有限公司、河南大洋时代供应链有限公司、重庆港腾供应链管理有限公司、太阳谷食品（滁州）有限公司、上海国铠国际贸易有限公司、中国牧工商集团有限公司、圣益行（北京）进出口有限公司、重庆恒都农业集团有限公司、玉湖冷链食品（广州）有限公司、上海芸禹国际贸易有限公司、青岛新协航国际物流有限公司、优合集团有限公司、黑龙江天顺源清真食品有限公司、蚂蚁必达（上海）供应链科技有限公司、百佑佳食品贸易（上海）有限公司、山姆（上海）投资有限公司、天津宇泰元亨国际贸易有限公司、马力供应链（上海）有限公司、南京兴亿贸易有限公司、澳普士（北京）食品有限公司和福建圣农食品有限公司；国内生产者 6 个，即寻甸鹏远牧业有限公司、德州康深牧业有限公司、阳信亿利源清真肉类有限公司、畜多多养殖合作社、涿州市永宾农业技术开发有限公司和赤峰圣泉生态牧业有限公司；下游用户 3 个，即北京天福号食品有限公司、上海左庭右院企业管理有限公司和金拱门（中国）有限公司。

37家利害关系方的代表或其代理人在听证会上发言，陈述了各自意见。发言方为：申请人；国外政府和机构11个，即阿根廷、澳大利亚、巴西、俄罗斯、哥斯达黎加、美国、欧盟、泰国、乌拉圭、新西兰和智利；国外商协会8个，即新西兰肉类工业协会、澳大利亚肉类及畜牧业协会、澳大利亚肉类工业委员会、美国肉类出口协会、阿根廷牛肉推广研究所、乌拉圭国家肉类协会、巴西牛肉出口商协会和欧盟畜牧及贸易联盟；国外出口商/生产商2个，即爱尔兰ABP公司和阿根廷COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A.公司；国内商协会2个，即中国出入境检验检疫协会和中国肉类协会；国内进口商5个，即郑州好择必孚食品有限公司、中国牧工商集团有限公司、优合集团有限公司、山姆（上海）投资有限公司和澳普士（北京）食品有限公司；国内生产者6个，即寻甸鹏远牧业有限公司、德州康深牧业有限公司、阳信亿利源清真肉类有限公司、畜多多养殖合作社、涿州市永宾农业技术开发有限公司和赤峰圣泉生态牧业有限公司；下游用户2个，即上海左庭右院企业管理有限公司和金拱门（中国）有限公司。

听证会后，35个利害关系方向调查机关提交了听证会的书面意见及进一步评论意见，包括：申请人；国外政府和机构10个，即阿根廷、澳大利亚、巴西、哥斯达黎加、美国、欧盟、泰国、乌拉圭、新西兰和智利；国外商协会7个，即

澳大利亚肉类及畜牧业协会、澳大利亚肉类工业委员会、美国内肉类出口协会、阿根廷牛肉推广研究所、乌拉圭国家肉类协会、巴西牛肉出口商协会和欧盟畜牧及贸易联盟；国外出口商/生产商 2 个，即爱尔兰 ABP 公司和阿根廷 COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A.公司；国内商协会 2 个，即中国出入境检验检疫协会和中国肉类协会；国内进口商 5 个，即郑州好择必孚食品有限公司、中国牧工商集团有限公司、优合集团有限公司、山姆（上海）投资有限公司和澳普士（北京）食品有限公司；国内生产者 6 个，即寻甸鹏远牧业有限公司、德州康深牧业有限公司、阳信亿利源清真肉类有限公司、畜多多养殖合作社、涿州市永宾农业技术开发有限公司和赤峰圣泉生态牧业有限公司；下游用户 2 个，即上海左庭右院企业管理有限公司和金拱门（中国）有限公司。

#### **4. 听取有关利害关系方的意见。**

案件调查过程中，调查机关听取了阿根廷、巴西、哥伦比亚、乌拉圭、澳大利亚、新西兰和美国等国外政府，申请人，国内外商协会、企业和个人等有关利害关系方的意见，部分利害关系方向调查机关提交了书面意见和补充证据材料。

#### **5. 实地调查。**

立案后，调查机关赴山东、内蒙古、贵州、云南、新疆、河北和北京对国内产业主产区进行了实地调查。2025年5月，

调查机关赴巴西、乌拉圭、阿根廷、澳大利亚和新西兰对国外产业主产区进行了实地调查。

#### **6. 延期公告。**

2025年8月6日，调查机关发布2025年第38号公告，决定将本案的调查期限延长至2025年11月26日。

2025年11月25日，调查机关发布2025年第76号公告，决定将本案的调查期限延长至2026年1月26日。

#### **7. 信息披露。**

2025年12月19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。2025年12月23日，调查机关向巴西、阿根廷、乌拉圭、新西兰、美国、欧盟等利害关系方进行了补充披露。

在规定时间内，申请人，阿根廷、澳大利亚、巴西、美国、欧盟、乌拉圭、新西兰等国家（地区）政府和机构，巴西牛肉出口商协会、乌拉圭国家肉类协会、阿根廷牛肉推广研究所、澳大利亚肉类及畜牧业协会、澳大利亚肉类工业委员会、新西兰肉类工业协会和美国肉类出口协会等商协会，以及金拱门（中国）有限公司，阿根廷COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A.公司等提出了评论意见。对于各利害关系方的评论，调查机关依法予以了考虑。

#### **8. 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。**

2024年12月27日，调查机关在世贸组织《保障措施协定》第12.1.a项下就立案调查的决定通知了保障措施委员会。同日，调查机关根据中国-新西兰自贸协定第64条规定，向新西兰驻华大使馆通报了我发起保障措施调查的决定及理由。2025年12月19日，调查机关在《保障措施协定》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保障措施委员会。

#### **2.磋商。**

2025年12月19日，调查机关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、新西兰、乌拉圭、巴西、美国等举行了磋商。

## **二、被调查产品**

### **（一）被调查产品。**

被调查产品名称：牛肉。

英文名称：Meat of bovine animals。

产品描述：被调查产品为活牛（牛属）经屠宰加工后的牛肉产品，包括鲜、冷或冻的整头及半头牛肉、带骨牛肉以及去骨牛肉。

该产品归在《中华人民共和国进出口税则》：02011000、02012000、02013000、02021000、02022000、02023000。

## （二）利害关系方评论意见。

美国政府、美国肉类出口协会、山姆（上海）投资有限公司等主张，应将冷鲜牛肉排除出被调查产品范围，将被调查产品限定为冷冻牛肉。理由是“鲜或冷的牛肉”进口数量低，无法挤占国内牛肉的市场份额；进口单价相对较高，在价格上没有对国内牛肉产业造成损害；冷鲜牛肉与冷冻牛肉存在重大差别，可以与国内牛肉形成有益互补而非竞争关系。

美国政府、美国肉类出口协会主张，应将经过美国农业部分级认证的牛肉排除出被调查产品范围。理由是此类牛肉与中国国内牛肉的营销和质量标准不同，受到中国消费者的重视，售价更高。

乌拉圭国家肉类协会主张，带骨牛肉与去骨牛肉在商品特性与消费特征上均存在本质差异，且进口量仅占中国进口量的较小份额，与中国本土产品并不构成竞争关系，应将带骨牛肉排除出被调查产品范围。

申请人主张，根据保障措施法律和实践做法，相关产品是否向中国出口，以及出口数量的多少不是产品排除的标准和依据。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，更不能成为产品排除的理由。

调查机关经审查认为，冷鲜牛肉（“鲜或冷的牛肉”）和

带骨牛肉均符合立案公告关于被调查产品的描述，属于被调查产品。现有证据材料显示，进口冷鲜牛肉、带骨牛肉与国产相关产品存在替代性和竞争关系，调查机关决定不接受有关利害关系方关于将上述产品排除出被调查产品范围的主张。关于经过美国农业部分级认证的牛肉，调查机关认为，有关利害关系方并未提供任何证据材料证明此类产品与中国国内产品间不存在竞争关系。调查机关认为，各国的牛肉产品均有其特点，仅称产品间存在差异或分级标准不同不能支持将此类产品排除出被调查产品范围。调查机关决定不接受美国政府和美国肉类出口协会关于将经过美国农业部分级认证的牛肉排除出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数量的绝对增加和相对增加的情况。

#### **(一) 进口产品数量的绝对增加。**

申请人主张，调查期内被调查产品进口数量的增长呈现足够近期、突发、急剧和显著的特点和态势。巴西政府、阿根廷政府、乌拉圭政府、美国肉类出口协会、巴西牛肉出口商协会、乌拉圭国家肉类协会等利害关系方认为，进口数量增长主要集中在调查期的初期，从整个调查期看，进口增长并不足够近期、突发、急剧且显著。

调查机关考察了调查期内被调查产品的绝对进口数量。

首先，进口数量增长是否足够近期。

调查机关考察了调查期末的进口增长情况，无论从半年、全年，还是从单月的情况看，进口数量都呈现显著增长。调查机关了解到，从中国国内市场情况看，下半年中秋、国庆、元旦等节日集中，双十一、双十二及其他年终促销活动较多，受传统文化影响民众普遍有气候转冷秋冬应食补的观念，下半年是中国牛肉进口和消费旺季。从调查期内的半年度的进口数据看，普遍呈现出下半年进口数量高于上半年的情况（详见表 1）。为客观比较，调查机关分别考察了 2024 年上半年进口量变化情况、2023 年下半年至 2024 年上半年 12 个月的整体进口量变化情况、2023 年下半年至 2024 年上半年单月进口量变化情况。

以半年计，2024 年上半年进口数量 143.86 万吨，同比增长 17.02%，绝对增量 20.92 万吨；以全年计，2023 年下半年至 2024 年上半年进口数量为 294.61 万吨，同比增长 6.48%，绝对增量 17.94 万吨；以单月计，2023 年下半年至 2024 年上半年连续的 12 个月内，单月进口量均超过 20 万吨，月均进口 24.55 万吨，月均进口量同比增长 6.48%。因此，无论从半年、全年，还是从单月的情况看，进口数量增长“足够近期”。

表 1 2019 年至 2024 年上半年被调查产品半年度进口数量表  
单位：万吨

年度	上半年	下半年
2019 年	69.75	96.19

2020 年	99.65	112.15
2021 年	113.31	119.94
2022 年	115.17	153.74
2023 年	122.94	150.75
2024 年	143.86	

其次，进口数量增长是否足够突发、急剧和显著。

第一，调查机关考察对比了调查期之前一段时间和调查期内的相关数据（详见表 2）。2014 年至 2018 年，被调查产品的年度进口数量分别为 29.79 万吨、47.38 万吨、57.98 万吨、69.51 万吨和 103.94 万吨，5 年进口总量为 308.6 吨，年均进口量 61.72 万吨。而本案调查期内，2019 年至 2023 年，被调查产品的进口数量分别为 165.94 万吨、211.80 万吨、233.25 万吨、268.91 万吨和 273.69 万吨。2019 年至 2023 年绝对进口量不断突破原有水平，年均高达 231 万吨，是 2014 年至 2018 年平均进口量的将近 4 倍。

表 2 2014 年至 2023 年被调查产品进口数量变化表

单位：万吨

期间	进口量	绝对增量
2014 年	29.79	-
2015 年	47.38	17.59
2016 年	57.98	10.60
2017 年	69.51	11.53
2018 年	103.94	34.43
2019 年	165.94	62.00
2020 年	211.80	45.86
2021 年	233.25	21.45
2022 年	268.91	35.66
2023 年	273.69	4.78

第二，从调查期内的自然年度看，2019 年至 2023 年，被调查产品的进口数量急剧增长，且增长具有连续性。其中，2020 年进口数量比 2019 年大幅增长 27.64%，2021 年比 2020

年大幅增长 10.13%，2022 年比 2021 年大幅增长 15.28%，2023 年比 2022 年增长 1.78%。2023 年的进口数量为调查期的年度最高进口水平，且比 2019 年显著增长了 64.93%。

第三，从调查期每年上半年看（详见表 3），2019 年上半年至 2024 年上半年牛肉进口量分别为 69.75 万吨、99.65 万吨、113.31 万吨、115.17 万吨、122.94 万吨、143.86 万吨，增长量分别为 29.9 万吨、13.66 万吨、1.86 万吨、7.77 万吨、20.92 万吨。增幅分别为 42.88%、13.71%、1.64%、6.74%、17.02%，2024 年上半年较 2019 年上半年增长 106.25%。

表 3 2019 年至 2024 年上半年被调查产品进口数量变化表  
单位：万吨

期间	进口数量	变化幅度	上半年进口数量	变化幅度
2019 年	165.94	-	69.75	-
2020 年	211.80	27.64%	99.65	42.88%
2021 年	233.25	10.13%	113.31	13.71%
2022 年	268.91	15.28%	115.17	1.64%
2023 年	273.69	1.78%	122.94	6.74%
2024 年	-	-	143.86	17.02%

第四，从每年下半年到次年上半年看（详见表 4），进口数量亦呈显著增长趋势。2019 年下半年至 2020 年上半年、2020 年下半年至 2021 年上半年、2021 年下半年至 2022 年上半年、2022 年下半年至 2023 年上半年、2023 年下半年至 2024 年上半年的进口数量分别为 195.85 万吨、225.46 万吨、235.11 万吨、276.67 万吨、294.61 万吨，后 4 个周期同比增幅分别为 15.12%、4.28%、17.68%、6.48%，2023 年下半年至 2024 年上半年较 2019 年下半年至 2020 年上半年进口数

量大幅增长 50.43%。

表 4 2019 年下半年至 2024 年上半年被调查产品  
每年下半年至次年上半年进口数量变化表

单位: 万吨

期间	进口数量	变化幅度
2019 年下半年至 2020 年上半年	195.85	-
2020 年下半年至 2021 年上半年	225.46	15.12%
2021 年下半年至 2022 年上半年	235.11	4.28%
2022 年下半年至 2023 年上半年	276.67	17.68%
2023 年下半年至 2024 年上半年	294.61	6.48%

此外, 调查机关还采用两年移动平均的方法考察了进口数量 (详见表 5), 2019 年下半年至 2021 年上半年、2020 年下半年至 2022 年上半年、2021 年下半年至 2023 年上半年和 2022 下半年至 2024 年上半年的 2 年平均进口数量分别为 210.65 万吨、230.28 万吨、255.89 万吨和 285.64 万吨, 后 3 个期间的同比增幅分别为 9.32%、11.12% 和 11.63%, 增量分别为 19.63 万吨、25.61 万吨和 29.75 万吨。进口数量仍然呈大幅增长趋势。

表 5 2019 年下半年至 2024 年上半年被调查产品  
以两年移动平均法计算的进口数量变化表

单位: 万吨

期间	进口数量	变化幅度
2019 年下半年至 2021 年上半年	210.65	-
2020 年下半年至 2022 年上半年	230.28	9.32%
2021 年下半年至 2023 年上半年	255.89	11.12%
2022 年下半年至 2024 年上半年	285.64	11.63%

注: 两年移动平均值为两个连续年度的数值之和除以 2。

有利害关系方提出, 将 2024 年上半年进口数据与 2023 年下半年数据相比, 进口数量呈下降趋势, 进口数量近期没有增加。如前所述, 下半年是中国牛肉进口和消费旺季, 进口数量普遍高于上半年。因此, 将 2024 年上半年的进口数

量与 2023 年下半年的进口数量的比较，不能合理说明进口增长整体趋势。

有利害关系方提出，被调查产品的进口数量增长主要集中在调查期的初期，在调查期内进口的增长势头有所放缓，进口增长并不足够近期、突发、急剧且显著。对此，申请人提交评论意见认为，虽然 2024 年上半年进口量比 2023 年下半年有所下降，但是 2024 年上半年的进口量仍然处在整个调查期的长期大幅增长趋势中，并仍然处于高位。2019 年至 2023 年年平均进口量 231 万吨，是 2014 年至 2018 年年平均进口量的将近 4 倍之多，且调查期内进口数量大部分期间的增长率都保持 10% 以上，进口数量的增长足够近期、突发、急剧和显著。

调查机关对上述评论意见进行了审查。调查机关考察了调查期末的进口数据变化，如前所述，无论从半年、全年，还是从单月的情况看，调查期末进口数量都呈现显著增长。同时，调查期内进口规模显著大量攀升，2019 年至 2023 年绝对进口量不断突破原有水平，年均高达 231 万吨，是调查期前一个五年周期年平均进口量的近 4 倍，且 2020 年至 2023 年每年进口量均超过 200 万吨，每年都在创造历史最高水平。关于美国肉类出口协会、阿根廷 COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A. 公司等利害关系方提出的调查期期末进口增幅下降、增长放缓因而进口数量增长不急剧、显著的主张。

调查机关认为，如前所述，调查期进口数量逐年攀升，即使后期增幅下降，被调查产品进口数量增长的绝对数量仍十分显著<sup>1</sup>。

综上，调查机关认定，调查期内被调查产品进口数量存在足够“近期、突发、急剧和显著”的绝对增加。

## （二）进口产品数量的相对增加。

申请人认为，调查期内，被调查产品占中国市场份额总体呈大幅上升趋势，并且进口数量的增长幅度明显大于国内需求量的增长幅度。2023 年较 2019 年，进口数量增长 65%，中国牛肉需求量增长 22%。2024 年上半年较 2023 年上半年，进口数量增长 17%，中国牛肉需求量增长 8%。在这种背景之下，被调查产品占中国市场份额由 2019 年的 21%上升至 2023 年的 28%，2024 年上半年进一步上升至 31%。市场份额累计提高 10 个百分点，出现急剧和重大的增长。

阿根廷政府和阿根廷 COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A.公司等利害关系方认为，中国牛肉进口量与表观消费量的比率从 2014 年的 6%提升至 2019 年的 25%，并在 2020 年至 2021 年间达到 30%，此后几年平均维持在 31%，是持续、稳定、规律的增长，未出现进口数量相对增长。

调查机关考察了调查期内被调查产品的进口数量的相

---

<sup>1</sup> 有利害关系方提出，调查机关分析进口增加，应考虑调查期后近期的进口情况。数据显示，2024 年全年的进口量同比增长了 5%。2025 年 1-10 月，进口量同比增长了 2.8%。

对增长情况。

首先，调查机关考察了被调查产品进口数量相对于中国牛肉总产量的比例（详见表 6）。

从年度数据看，2019 年至 2023 年，被调查产品的进口数量相对于中国牛肉总产量的比例分别为 24.87%、31.50%、33.44%、37.44% 和 36.36%，总体呈大幅上升趋势。2020 年比 2019 年上升了 6.63 个百分点，2021 年比 2020 年上升了 1.94 个百分点，2022 年比 2021 年上升了 4 个百分点，2023 年比 2022 年下降了 1.08 个百分点，但 2023 年比 2019 年累计大幅提高了 11.49 个百分点。2024 年上半年，被调查产品的进口数量相当于中国牛肉同期总产量的 43.86%，同比提高了 4.83 个百分点。2024 年上半年与 2019 年上半年相比，被调查产品占中国牛肉总产量的比例累计提高了 19 个百分点。从变化幅度看，被调查产品的进口增幅明显大于中国牛肉总产量的增幅。2019 年至 2023 年，进口数量大幅增长了 64.93%，显著增加了 107.75 万吨，而中国牛肉总产量仅增长了 12.80%，增加了 85.40 万吨。2024 年上半年，进口数量增长 17.02%，显著增加了 20.92 万吨，中国牛肉总产量增长仅 4.13%，增长 13 万吨。2024 年上半年与 2019 年上半年相比，进口数量增长 106.25%，显著增加了 74.11 万吨，中国牛肉总产量同比仅增长 13.88%，增加 40 万吨，被调查产品的进口数量相当于中国牛肉总产量的比例从 24.21% 上升至

43.86%。因此，调查期内，被调查产品占中国牛肉总产量的比重累计提高超过 19 个百分点。

调查机关认定，被调查产品进口数量相对于中国牛肉总产量的比例呈增长态势。

表 6 2019 年至 2024 年上半年被调查产品进口数量与中国牛肉总产量对比表  
单位：万吨

期间	被调查产品进口数量	同比幅度	中国牛肉总产量	同比幅度	被调查产品相对于中国牛肉总产量的比例
2019 年	165.94	-	667.28		24.87%
2020 年	211.80	27.64%	672.45	0.77%	31.50%
2021 年	233.25	10.13%	697.51	3.73%	33.44%
2022 年	268.91	15.28%	718.26	2.97%	37.44%
2023 年	273.69	1.78%	752.68	4.79%	36.36%
2019 年上半年	69.75	-	288.00		24.21%
2023 年上半年	122.94	-	315.00	-	39.03%
2024 年上半年	143.86	17.02%	328.00	4.13%	43.86%

其次，调查机关还考察了被调查产品占中国国内市场份额的变化（详见表 7）。

近年来，中国牛肉消费量稳步增长。2019 年至 2023 年，中国牛肉的总需求量分别为 807.49 万吨、879.47 万吨、928.61 万吨、962.73 万吨和 987.89 万吨。2020 年至 2023 年的增长率分别为 8.91%、5.59%、3.67% 和 2.61%，2023 年比 2019 年增长了 22.34%。2024 年上半年，中国牛肉的总需求量为 465.59 万吨，比 2023 年上半年进一步增长 7.51%。从市场份额看，随着进口数量的急剧增长，被调查产品所占中国国内市场份额显著提高。2019 年至 2023 年，被调查产品所占中国国内市场份额分别为 20.55%、24.08%、25.12%、27.93%

和 27.70%，2023 年比 2019 年提高了 7.15 个百分点。2024 年上半年，被调查产品占中国国内市场份额进一步提高至 30.90%。调查期内，被调查产品占中国国内市场份额大幅提高了 10.35 个百分点。

表 7 2019 年至 2024 年上半年被调查产品所占中国国内市场份额的变化情况  
单位：万吨

期 间	中国牛 肉需求 量	中国牛 肉需求增 量	被调查产 品进口数 量	被调查产 品进口增 量	市场份 额	进口增量 占需求增 量比重
2019 年	807.49	-	165.94	-	20.55%	-
2020 年	879.47	71.98	211.80	45.86	24.08%	63.71%
2021 年	928.61	49.14	233.25	21.45	25.12%	43.65%
2022 年	962.73	34.12	268.91	35.66	27.93%	104.51%
2023 年	987.89	25.16	273.69	4.78	27.70%	19.00%
2023 年上半年	433.07	-	122.94	-	28.39%	-
2024 年上半年	465.59	32.52	143.86	20.92	30.90%	64.33%

注：市场份额 = 被调查产品进口数量 / 中国牛肉需求量。

从增量来看（表 7），2023 年较 2019 年，被调查产品进口数量增加 107.75 万吨，中国牛肉需求量增加 180.4 万吨，被调查产品的进口增量占中国牛肉需求量增量的比例整体达到 59.73%；分年度看，2020 年至 2023 年，进口数量分别增加 45.86 万吨、21.45 万吨、35.66 万吨、4.78 万吨，中国牛肉需求量分别增加 71.98 万吨、49.14 万吨、34.12 万吨、25.16 万吨，进口增量占需求增量的比例分别为 63.71%、43.65%、104.51%、19.00%；2024 年上半年较 2023 年上半年，被调查产品进口数量增加 20.92 万吨，中国牛肉需求量增加 32.52 万吨，被调查产品的进口增量占中国牛肉需求量增量的比例达到 64.33%。

从增幅来看（表8），被调查产品的进口数量增幅总体明显高于中国牛肉需求量的增幅。其中：2020年较2019年，进口数量增幅27.64%，同期中国牛肉需求量增幅仅为8.91%；2021年较2020年，进口数量增幅10.13%，中国牛肉需求量增幅5.59%；2022年较2021年，进口数量增幅15.28%，中国牛肉需求量增幅3.67%；2023年较2022年，进口数量增幅1.78%，中国牛肉需求量增幅2.61%，但较2019年，进口数量的增幅为64.93%，中国牛肉需求量增幅为22.34%；2024年上半年较2023年上半年，进口数量增幅为17.02%，中国牛肉需求量增幅为7.51%。

表8 2019年至2024年上半年中国牛肉需求量和被调查产品进口数量的增幅对照表

单位：万吨

期间	中国牛肉需求量	变化幅度	被调查产品进口数量	变化幅度
2019年	807.49	-	165.94	-
2020年	879.47	8.91%	211.80	27.64%
2021年	928.61	5.59%	233.25	10.13%
2022年	962.73	3.67%	268.91	15.28%
2023年	987.89	2.61%	273.69	1.78%
2023年上半年	433.07	-	122.94	-
2024年上半年	465.59	7.51%	143.86	17.02%

有利害关系方认为，被调查产品进口占中国国内牛肉总产量的比例在调查期内相对稳定，进口数量未呈现相对增长态势。调查机关经审查认为，调查期内被调查产品进口量相对于中国牛肉总产量及其国内市场份额呈增长趋势。从年度数据看，2019年至2023年，被调查产品的进口数量相对于中国牛肉总产量的比例分别为24.87%、31.50%、33.44%、

37.44%和 36.36%，总体呈大幅上升趋势。2024 年上半年，被调查产品的进口数量相当于中国牛肉同期总产量的 43.86%，同比提高了 4.83 个百分点。2024 年上半年与 2019 年相比，被调查产品占中国牛肉总产量的比例累计提高了 19 个百分点。从市场份额看，随着进口数量的急剧增长，被调查产品所占中国国内市场份额显著提高。2019 年至 2023 年，被调查产品所占中国国内市场份额分别为 20.55%、24.08%、25.12%、27.93% 和 27.70%，2023 年比 2019 年提高了 7.15 个百分点。2024 年上半年，被调查产品占中国国内市场份额进一步提高至 30.90%。调查期内，被调查产品占中国国内市场份额大幅提高了 10.35 个百分点。有关利害关系方提出的进口数量未呈现相对增长的主张与事实不符。

综上，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中国牛肉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非洲猪瘟、出口国出口能力增长和货币大幅贬值等未

被预见的发展造成的。巴西政府、阿根廷政府、澳大利亚政府、泰国政府、新西兰肉类行业协会、巴西牛肉出口商协会、乌拉圭国家肉类协会等利害关系方则主张不存在造成进口数量增长的未被预见的发展。调查机关对未被预见的发展进行了调查。

根据中国加入世贸组织货物贸易减让表，2004 年农产品关税减让承诺实施期结束后，中国对被调查产品适用的关税税率降至 12%—25%。2018 年，中国爆发了非洲猪瘟疫情，带动牛肉需求增长，叠加主要出口国出口能力显著增长及其货币大幅贬值带来的进一步价格优势，2019 年至 2024 年上半年，被调查产品进口数量出现急剧增长。调查机关认为，非洲猪瘟疫情、主要出口国出口能力显著增长及其货币大幅贬值等因素及这些因素的叠加作用是中国加入世贸组织时未能预见的发展，受关税减让义务以及上述未可预见发展的影响，被调查产品进口数量出现了激增。

首先，非洲猪瘟的爆发及其对猪肉供应造成的严重冲击具有突发性，是中国在加入世贸组织时无法预见的。根据世界动物卫生组织的信息，亚洲在 2018 年以前从未报告过非洲猪瘟病例。中国在加入世贸组织时无法预见该疫病会在中爆发。与经典猪瘟、伪狂犬病、蓝耳病等可通过疫苗或日常防疫手段防控的猪类疫病不同，非洲猪瘟无有效疫苗且具有高致死率。该疫病导致中国生猪存栏量大幅下降，猪肉产

量也大幅减少，2019 年生猪存栏量和猪肉产量同比分别下降 27.5% 和 21.3%。在非洲猪瘟爆发前，中国从未经历过破坏力如此大的猪类动物疫情，无法在加入世贸组织时预见其对猪肉供应造成的严重冲击及对肉类消费格局的影响。

其次，中国在加入世贸组织时无法预见主产国牛肉出口能力会出现大幅增长。以合计占中国进口量 60% 以上的巴西、阿根廷为例。上世纪末，巴西、阿根廷等国养殖业普遍单位产出较低。本世纪以来，这些国家通过提升养殖技术，大幅提高了单位土地的饲养效率和单头牛的产肉率，进而实现了牛肉产量的大幅增长。但与此同时，这些国家国内需求增长远不及产量增长甚至出现需求下降，从而产生了大幅增长的出口能力。根据申请书中的数据，2024 年与 2001 年相比，巴西牛肉产量增长 63%，而同期其国内需求量增速相对缓慢，出口能力增长 309%；这一期间，阿根廷牛肉产量增长 19%，虽然增幅不及巴西，但由于需求下降，其出口能力增长 629%。如此大幅增长的出口能力，是中国在加入世贸组织时无法预见的。

第三，中国在加入世贸组织时无法预见主产国的货币会在未来二十年长期贬值，且贬值程度如此严重。仍以中国主要的进口来源国巴西、阿根廷为例。2024 年上半年与 2001 年相比，巴西雷亚尔贬值 122%，阿根廷比索贬值 61942%。有利害关系方提出，拉美国家货币汇率在上世纪 90 年代即

存在大幅波动的情况，并非不可预见的发展。调查机关认为，货币汇率受到多种复杂因素影响，包括财政政策、通货膨胀、国际收支、政治稳定性及外部冲击（如全球金融危机、疫情），这些因素的变化具有高度不确定性，即使拉美国家货币汇率曾经存在大幅波动的情况，也无法据此断言中国政府可以预见其在未来的长期大幅贬值。2001年前后国际货币基金组织、世界银行和经合组织的经济展望报告虽然均指出拉美经济存在的结构性脆弱，但均未预测巴西或阿根廷的货币会出现长达20年的剧烈贬值。主产国货币的长期、大幅贬值是中国在加入世贸组织时无法预见的。

2019年以来，上述三个未被预见的发展叠加作用，带动了被调查产品进口数量的激增。

从需求端看，非洲猪瘟疫情引发猪肉供应骤减，猪肉价格飙升，消费者因而转向牛肉、禽肉等其他肉类产品，中国居民原本依赖猪肉的膳食结构逐渐多元化，带动了牛肉需求增长。尽管2021年后，国内生猪存栏量和猪肉产量逐步恢复，猪肉价格回稳，但牛肉在餐饮、预制菜等消费场景及居民肉类消费结构中已占据一定位置，短期替代效应趋向长期化，中国牛肉消费量继续呈增长态势。国家统计局数据显示，2019年全国牛肉人均消费量较2018年增长10%，此后呈逐年增长趋势，虽然增速逐步放缓，但总体上2023年较2018年增长55%。

从供给端看，一方面，这一期间主要进口来源国出口能力有显著提高，具备向日益增长的中国消费市场增加供应的能力。以巴西、阿根廷为例，根据申请书及有关利害关系方答卷提供的数据，与 2019 年相比，2023 年两国牛肉出口能力分别增长 45% 和 92%。另一方面，主要进口来源国巴西、阿根廷的货币出现大幅贬值，2024 年上半年比 2019 年分别贬值 34% 和 1192%，使进口产品在中国市场上具有了更显著的价格优势。

包括有关出口国政府、出口商、进口商及国内产业在内的多个利害关系方提交的评论意见及答卷中均认为非洲猪瘟疫情对中国肉类市场产生了直接影响，刺激了进口增长。数据显示，2019 年被调查产品的进口数量同比增长 59.7%，随后呈逐年增长的趋势，2022 年后增速放缓，但总体上 2023 年较 2018 年增长 163%，较 2019 年增长 73%。总体趋势与前述未被预计发展的趋势一致。综合上述分析，调查机关认为，非洲猪瘟疫情、主要出口国出口能力显著增长及其货币大幅贬值等因素及这些因素的叠加作用，从供需两方面拉动了被调查产品进口数量的增长。

澳大利亚政府主张，主要出口国出口能力显著增长及其货币大幅贬值与进口牛肉数量增长之间缺乏逻辑联系。巴西和阿根廷牛肉产量的增长远不及进口增长。货币贬值和随之提升的价格竞争力与进口增长之间的关联也不具有一贯性，

缺少时间联系。调查机关认为，被调查产品进口数量增长是前述三个未被预见的发展叠加作用下出现的，不应割裂地分析三个未被预见的发展与进口数量增长的逻辑联系。如前所述，2018年非洲猪瘟在中国爆发后，被调查产品进口数量自2019年以来的总体变化趋势与前述三个未被预计发展的趋势是一致的，其中存在逻辑联系。

有利害关系方主张，进口牛肉数量增长是中国居民生活水平提高，消费能力提升的结果，并非不可预见因素造成。调查机关认为，没有证据显示居民收入提高及消费能力提升是进口牛肉数量激增的原因。随着收入提高，消费者确实可能更倾向于选择更高质量、更营养的食物，但并不必然指向牛肉，也不必然指向进口牛肉。根据国家统计局数据，猪肉在居民饮食中仍长期占据主导地位，消费量始终占猪牛羊肉类消费总量的七成以上。数据显示，2018年非洲猪瘟爆发前的五年间，牛肉消费量的年均增速较居民人均可支配收入的年均增速低近3个百分点，个别年份甚至没有增长。如果没有非洲猪瘟以及汇率导致的进口价格优势等未被预见发展的影响，中国居民收入的提升既无法带来调查期进口牛肉数量近65%的增长幅度，也无法解释进口牛肉市场份额的逐年提升。

有利害关系方主张，进口牛肉数量增长是中国政府与贸易伙伴签订的经贸协议、自贸协定等增加了牛肉市场准入，

是主动开放的结果，并非由不可预见的发展造成。调查机关认为，签订经贸协议、自贸协定及增加准入来源可能使进口数量有所增长，但不必然导致进口数量的激增。例如，2023年，巴西牛肉出口商协会的会员中获得对华出口资质的工厂数量较2022年增加了10%，但实际对华出口数量则减少了3%。调查机关认为，中国有序扩大牛肉市场准入，是立足自身市场供需情况，以有序良性地开放市场，其不是进口激增的原因。

## 五、国内同类产品和直接竞争产品、国内产业

### （一）国内同类产品和直接竞争产品。

#### 1. 国内同类产品的认定。

调查机关审查了申请书、国内生产者及协会、国内进口商、国外出口商（生产商）及协会的答卷，对被调查产品与国产牛肉的生产工艺流程、产品用途、产品的可替代性、消费者和生产者评价、销售渠道、销售区域等因素进行了调查，相关证据材料显示：

首先，被调查产品与国产牛肉最终用途均是食用。二者均广泛用于餐饮烹饪、食品加工等，不存在使用区分，具有可替代性。从感观指标上看（如色泽、组织状态、气味、杂质等），被调查产品与国产牛肉无明显差异。在商家不明确告知情况下，消费者通过眼观难以区分二者。从食品安全指标上看（农残、药残、微生物和致病菌检测等），二者均需

符合中国相关法律法规和标准要求。从消费者需求看，二者均既可采用中式烹饪方式也可采用西式烹饪方式，且均可以冻品或鲜品方式面向不同需求的客户群体。

其次，被调查产品与国产牛肉生产工艺流程相同或类似，全流程的主要生产步骤均包括清洗、宰杀、内脏分类、去骨、预冷、分割包装等。从分割规格看，二者均可按国际通用部位（如眼肉、西冷、菲力、牛腩）进行精细分割，满足餐饮、零售等多元化需求。

第三，被调查产品与国产牛肉销售渠道基本相同，均面向全国市场销售，具有可替代性和竞争性。二者均可通过农贸市场、超市、电商等批发和零售方式，或通过餐饮、加工企业等渠道直接或间接面向消费者。终端消费市场上，二者均可通过超市、电商等方式向消费者销售，很多消费者同时采购消费被调查产品和国产牛肉。加工市场上，部分肉制品加工企业同时采购被调查产品和国产牛肉用于生产。无论是大中型食品加工企业、连锁餐饮品牌，还是城市超市、社区熟食门店，国产牛肉和进口牛肉面向的客户群体本质相同。

有利害关系方主张，进口牛肉在品质上具有显著优势，与中国国内产业生产的牛肉既不类似也不直接竞争。对此，申请人主张，没有证据证明进口牛肉与国产牛肉之间存在品质差异，中国国内产业同样能稳定生产高品质的牛肉。经调查，证据材料显示，国产牛肉与进口牛肉均有不同等级和品

质的产品，没有证据表明国产牛肉与进口牛肉之间存在整体性的品质差异。同时，调查机关认为，即便个别产品间存在品质差异，这种差异本身可以是竞争的方式，品质差异不能否定被调查产品和国产牛肉间的相似性、可替代性和竞争性。

## 2.国内直接竞争产品的认定。

申请人主张，肉牛养殖与牛肉生产的过程具有连续性，国内产业养殖的肉牛与被调查产品具有相同的最终用途，存在直接竞争关系。巴西政府、欧委会等利害关系方主张，肉牛是牛肉的上游，不能被视为与牛肉直接竞争的产品。

调查机关审查了申请书、国内生产者及协会、国内进口商、国外出口商/生产商及协会的答卷，对被调查产品与国内肉牛之间的竞争关系进行了调查，相关证据材料显示：

从最终用途看，国内肉牛与进口牛肉尽管在物理形态上不同，但最终都指向相同的消费领域：包括食品加工、餐饮烹饪和零售分销。这意味着，尽管肉牛尚未被屠宰，但其出售目的仍是为终端使用方提供牛肉，因此其在功能上与进口牛肉直接重合，呈现出明显相似的最终用途。

从目标销售群体看，肉制品加工企业是国内肉牛的重要目标销售群体。经调查，这类群体近年来受成本控制驱动已开始直接跳过肉牛采购环节，不再仅依赖国内肉牛这一原材料形式，而是转向直接采购进口牛肉作为原料。部分具备养

殖、屠宰和深加工一体化生产能力的企业也放弃了自身的养殖端和屠宰线，直接采购进口牛肉作为原料。这一转变显示进口牛肉对国内肉牛产生了直接的替代作用。随着进口牛肉数量的增长，肉牛的直接客户数量不断减少，市场空间受到实质压缩，正是二者竞争关系的体现。

从产业链看，国内肉牛与进口牛肉存在实质性重叠，具有可替代性。在内蒙古、新疆等主产区，由于与华东、华南等大的消费市场（以下称销区）距离较远，冷链运输成本高，养殖企业和养殖场（户）大多向销区直接销售肉牛而非牛肉，由销区屠宰厂或加工厂屠宰分割。这种销售模式下，肉牛是“行走的牛肉”，当进口牛肉进入销区市场，客户是在肉牛与进口牛肉间比较并作出采购决定。在进口牛肉具有价格优势的情况下，大量销区屠宰厂和加工厂转向采购进口牛肉分割销售或加工后销售。进口牛肉不仅可替代国产牛肉，也可替代肉牛。

综上，调查机关认为，被调查产品和国产牛肉在最终用途、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，两者属于同类产品。国内养殖的肉牛与被调查产品具有可替代性，二者存在直接竞争关系，国内肉牛是被调查产品的直接竞争产品。

## （二）国内产业认定。

根据《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。本案中，中国国内牛肉生产者和肉牛养殖者全体是国内同类产品和直接竞争产品的全部生产者，共同构成了本案的国内产业。

## 六、国内产业损害

根据《保障措施条例》第六条、第八条，调查机关会同农业农村部对本案国内产业的损害情况进行了调查。

### （一）国内产业指标。

本案中，中国国内产业包括国内牛肉生产者和肉牛养殖者全体。中国国内产业高度分散，一方面，国内牛肉生产企业以中小型企业为主，加之目前中国尚无国家层面的定点屠宰制度，规模较小的养殖户自行屠宰现象非常普遍。另一方面，肉牛养殖呈“小规模、大群体”特点，50头以上的规模化养殖户占比仅1.58%<sup>2</sup>。鉴于上述情况，调查机关难以逐一收集全部国内肉牛养殖者和牛肉生产者的生产经营数据。

本案中，中国国家统计局、农业农村部等权威部门公布的产业宏观数据<sup>3</sup>，反映了国内同类产品和直接竞争产品的全部生产者的生产经营情况。此外，本案申请人提交的国内生产者答卷和中国肉类协会提交的书面评论意见均提供了其

---

<sup>2</sup> 数据来源为《2023年中国畜牧兽医年鉴》。

<sup>3</sup> 包括国产牛肉的产量、销售价格以及肉牛的出栏量、存栏量、销售价格等数据。

调研所得的国内牛肉和肉牛生产经营的整体情况<sup>4</sup>，调查机关通过实地调查对上述答卷及评论意见中的数据进行了核实。调查中，没有利害关系方对上述数据提出评论意见。调查机关认为，上述数据可以代表国内产业的情况。

综上，调查机关决定，依据前述政府权威部门公布的产业宏观数据，结合通过国内生产者答卷、其他利害关系方评论意见等方式在调查中获取的行业整体情况对国内产业的相关经济指标及其变化趋势进行评估。

### 1. 国内产业牛肉相关指标。

#### （1）国内需求量。

2019 年至 2023 年，国内牛肉需求量分别为 807.49 万吨、879.47 万吨、928.61 万吨、962.73 万吨和 987.89 万吨。2024 年上半年，国内牛肉需求量为 465.59 万吨。2020 年至 2023 年分别比上年增长 8.91%、5.59%、3.67% 和 2.61%，2024 年上半年比上年同期增长 7.51%。调查期内国内牛肉需求量呈持续增长趋势。

#### （2）产量。

根据国家统计局统计数据，2019 年至 2023 年，国内产业牛肉产量分别为 667.28 万吨、672.45 万吨、697.51 万吨、718.26 万吨和 752.68 万吨。2024 年上半年，国内产业牛肉产量为 328 万吨。2020 年至 2023 年分别比上年增长 0.77%、

---

<sup>4</sup> 包括国内产业牛肉的国内需求量、销售数量、劳动生产率、设备利用率、利润、就业、期末库存等经济指标数据以及肉牛的劳动生产率、设备利用率、利润、就业和投资收益率等经济指标数据。

3.73%、2.97%和4.79%。2024年上半年比上年同期增长4.13%。调查期内国内产业牛肉产量总体呈小幅增长趋势。

### （3）销售数量。

2019年至2023年,国内产业牛肉销售数量分别为641.55万吨、667.67万吨、695.36万吨、693.82万吨和714.2万吨。2024年上半年,国内产业牛肉销售数量为321.71万吨。2020年至2021年分别比上年增长4.07%、4.15%,2022年比2021年下降0.22%,2023年比2022年增长2.94%,2024年上半年比上年同期增长3.73%。调查期内国内产业牛肉销售数量有所波动,总体呈小幅上涨趋势。

### （4）销售价格。

2019年至2023年,国内产业牛肉销售价格分别为63.80元/公斤、73.00元/公斤、77.00元/公斤、77.60元/公斤和73.96元/公斤。2024年上半年,国内产业牛肉销售价格为66.63元/公斤。2020年至2022年分别比上年上涨14.42%、5.48%和0.78%,2023年比2022年下降4.69%。2024年上半年比上年同期下降12.78%。调查期内国内产业牛肉销售价格呈先升后降趋势,2023年开始下跌,2024年上半年跌幅扩大。

### （5）销售收入。

2019年至2023年,国内产业牛肉销售收入分别为4093.09亿元、4874.99亿元、5354.27亿元、5384.04亿元和5282.22亿元。2024年上半年,国内产业销售收入为2143.55

亿元。2020 年至 2022 年分别比上年增长 19.08%、9.85% 和 0.56%，2023 年比 2022 年减少 1.89%。2024 年上半年比上年同期减少 9.52%。调查期内国内产业牛肉销售收入先升后降，2023 年开始缩减，2024 年上半年出现大幅缩减。

#### （6）市场份额。

2019 年至 2023 年，国内产业牛肉市场份额分别为 79.45%、75.92%、74.88%、72.07% 和 72.30%。2024 年上半年，国内产业牛肉市场份额降为 69.10%。2020 年至 2022 年分别比上年减少 3.53 个百分点、1.04 个百分点和 2.81 个百分点，2023 年比 2022 年增加 0.23 个百分点，2024 年上半年比上年同期减少 2.52 个百分点。调查期内国内产业牛肉市场份额总体呈下降趋势。

#### （7）劳动生产率。

根据中国畜禽屠宰行业管理系统监测数据，2019 年至 2023 年，国内产业牛肉生产的平均劳动生产率分别为 140 头/年/人、148 头/年/人、150 头/年/人、138 头/年/人和 133 头/年/人。2024 年上半年，国内产业牛肉生产平均劳动生产率 95 头/年/人。2020 年至 2021 年分别比上年增长 5.71 和 1.35 个百分点，2022 年至 2023 年分别比上年下降 8.00 和 3.62 个百分点。2024 年上半年比上年同期增长 42.09%。调查期内，国内产业牛肉生产劳动生产率有所波动，总体呈上升趋势。

#### （8）设备利用率。

根据中国畜禽屠宰行业管理系统监测数据，2019年至2023年，年设计屠宰能力在1万头及以上的企业(规模企业)的设备利用率为25.80%、19.92%、21.67%、20.34%和22.91%，呈小幅波动趋势。2024年上半年，规模企业设备利用率为25.90%，比2023年同期上升6.24个百分点。调查期内，规模企业设备利用率严重不足，2023年和2024年上半年，设备利用率略有上升。

## （9）利润。

申请人根据农业农村部统计的牛肉批发价格数据和对相关牛肉主产区和企业调研结果，提供了国内产业牛肉相关利润总额和利润率情况。中国肉类协会在评论意见中根据肉牛四分体出厂价和肉牛收购价提供了屠宰利润率。尽管中国肉类协会提供的屠宰利润率较申请人提供的利润率更低，但考虑到中国肉类协会提供的屠宰利润率是依据部分规格型号的被调查产品价格调研得出的，调查机关基于审慎原则，决定采用申请人提供的国内产业牛肉相关利润数据。

2019年至2023年，国内产业牛肉相关利润总额分别为168.34亿元、199.78亿元、225.77亿元、279.93亿元和261.01亿元。2024年上半年，国内产业牛肉相关利润总额为22.55亿元。2020年至2022年分别比上年增长18.67%、13.01%和23.99%。2023年比2022年减少6.76%。2024年上半年比上年同期减少83.80%。调查期内国内产业牛肉相关利润总额总

体呈先升后降趋势，2023年盈利收窄，2024年上半年盈利大幅萎缩。

2019年至2023年，国内产业牛肉税前利润率分别为4.11%、4.10%、4.22%、5.20%和4.94%。2024年上半年，国内产业牛肉税前利润率为1.05%。2020年比2019年下降0.01个百分点，2021至2022年分别比上年增长0.12、0.98个百分点，2023年比2022年下降0.26个百分点，2024年上半年比上年同期下降4.83个百分点。调查期内国内产业牛肉利润率有所波动，总体呈先升后降趋势，2023年盈利收窄，2024年上半年盈利大幅萎缩。

#### （10）就业。

根据中国畜禽屠宰行业管理系统监测数据，2019年至2023年，年设计屠宰能力在1万头及以上的企业（规模企业）平均就业人数分别为84、58、57、55、60人。2024年上半年，规模企业平均就业人数为51人。2020年至2022年分别比上年减少30.95%、1.72%和3.51%。2023年比2022年增长9.09%，2024年上半年比上年同期减少16.24%。调查期内，国内牛肉产业的就业人数总体呈下降趋势，受肉牛出栏量增幅扩大影响，2023年就业人数略有上升，但2024年上半年下降明显。

#### （11）期末库存。

2019年至2023年，国内产业牛肉期末库存分别为81.98

万吨、86.75 万吨、88.90 万吨、113.34 万吨和 151.81 万吨。2024 年上半年，国内产业牛肉期末库存为 158.08 万吨。2020 年至 2023 年分别比上年增长 5.82%、2.48%、27.49% 和 33.94%，2024 年上半年比上年同期增长 33.73%。调查期内，国内产业牛肉期末库存数量持续增长，特别是 2023 年和 2024 年上半年，国内产业牛肉期末库存增幅超过 30%。

调查机关对上述国内产业牛肉相关的指标进行了分析。数据显示，调查期内，尽管国内牛肉需求量逐年上涨，但受被调查产品进口数量激增影响，国内产业牛肉的市场份额受到挤压，调查期内多个经济指标持续恶化，特别是 2023 年至 2024 年上半年呈现重大全面减损状态。2020 年，国内牛肉需求量增长 8.91%，然而同期国内牛肉的市场份额却减少 3.53 个百分点，期末库存增加 5.82%，利润率下降 0.01 个百分点，设备利用率下降 5.88 个百分点，就业人数大幅下降 30.95%。2021 年至 2022 年，尽管国内牛肉需求量持续上涨，但国内产业牛肉的市场份额累计减少 3.85 个百分点，期末库存累计增加 29.97%，销售数量、生产率、设备利用率由增转降，销售价格和销售收入增幅缩窄，就业人数连续下降。2023 年，国内产业牛肉的经济指标出现严重恶化，销售价格下降 4.69%，销售收入减少 1.89%，税前利润总额下降 6.76%，利润率下降 0.26 个百分点。同期，国内产业牛肉的期末库存大幅增长 33.94%，生产率下降 3.62%。2024 年上半年，国内产

业牛肉经济指标全面恶化。其中，市场份额减少 2.52 个百分点，销售价格下降 12.78%，销售收入减少 9.52%，期末库存大幅增长 33.73%，税前利润总额大幅下降 83.80%，税前利润率下降至 1.05%，处于亏损的边缘。

## 2. 国内产业肉牛相关指标。

### （1）产量。

根据国家统计局统计数据，2019 年至 2023 年，国内产业肉牛产量（出栏量）分别为 4533.87 万头、4565.45 万头、4707.43 万头、4839.91 万头和 5023.48 万头。2024 年上半年，国内产业肉牛出栏量为 2140 万头。2020 年至 2023 年分别比上年增长 0.70%、3.11%、2.81% 和 3.79%。2024 年上半年比上年同期增长 2.39%。调查期内国内产业肉牛出栏量呈持续增长趋势。

### （2）产能。

2019 年至 2023 年，国内产业肉牛产能（存栏量）分别为 8094 万头、8519 万头、8723 万头、9056 万头和 9275 万头。2024 年上半年，国内产业肉牛存栏量为 9015 万头。2020 年至 2023 年分别比上年增长 5.25%、2.40%、3.82% 和 2.42%。2024 年上半年比上年同期减少 3.10%。调查期内国内产业肉牛存栏量总体呈增长趋势，但 2023 年以来增幅放缓，2024 年上半年出现下降。

### （3）销售价格。

根据国家统计局统计的肉牛集贸市场价格，2019年至2023年，国内产业肉牛销售价格分别为31.27元/公斤、35.36元/公斤、36.84元/公斤、37.15元/公斤和34.46元/公斤。2024年上半年，国内产业肉牛销售价格为29.09元/公斤。2020年至2022年分别比上年上涨13.09%、4.20%和0.82%，2023年比2022年下降7.23%。2024年上半年比上年同期下降18.79%。调查期内国内产业肉牛销售价格呈先升后降趋势，2023年开始下跌，2024年上半年跌幅显著扩大。

#### （4）销售收入。

2019年至2023年，国内产业肉牛销售收入分别为3390.98亿元、3950.11亿元、4517.80亿元、4480.10亿元和4351.48亿元。2024年上半年，国内产业肉牛销售收入为1564.87亿元。2020年至2021年分别比上年增长16.49%、14.37%。2022年至2023年分别比上年减少0.83%和2.87%。2024年上半年比上年同期减少16.85%。调查期内国内产业肉牛销售收入总体先增后降，2022年开始下降，2024年上半年降幅显著扩大。

#### （5）劳动生产率。

2019年至2023年，国内产业肉牛养殖的平均劳动生产率分别为9.74头/年/人、10.50头/年/人、10.02头/年/人、10.27头/年/人和11.43头/年/人。2024年上半年，国内产业肉牛平均劳动生产率为9.16头/年/人。2020年至2021年分别比上

年增长 7.80%，2022 年比 2021 年下降 4.57%，2022 年和 2023 年分别比上年增长 2.50% 和 11.30%。2024 年上半年比上年同期增长 0.88%。调查期内，国内产业肉牛养殖的劳动生产率有所波动。

#### （6）设备利用率。

2019 年至 2023 年，国内产业肉牛养殖场（户）的圈舍平均利用率为 74.38%、85.35%、81.34%、77.79% 和 79.43%<sup>5</sup>。2024 年上半年圈舍平均利用率为 66%，2020 年比 2019 年上升 10.97 个百分点，2021 年和 2022 年分别比上年下降 4.01 和 3.54 个百分点，2023 年比 2022 年上升 1.64 个百分点。2024 年上半年比 2023 年同期下降 7.99 个百分点。调查期内，国内产业肉牛养殖场（户）的圈舍平均利用率总体呈下降趋势，2024 年上半年降幅尤为明显。

#### （7）利润。

2019 年至 2022 年，国内产业肉牛养殖利润总额分别为 677.22 亿元、796.75 亿元、820.37 亿元和 685.79 亿元。2020 至 2021 年分别比上年增长 17.65%、2.96%。2022 年比 2021 年减少 16.41%。2023 年国内产业肉牛养殖由盈利转为亏损，亏损额 140.89 亿元。2024 年上半年，国内产业肉牛养殖亏损额增大至 183.73 亿元，比上年同期亏损加大 298.96%。调查期内国内产业肉牛利润总额总体呈先升后降，先盈后亏趋

<sup>5</sup> 圈舍平均利用率为不同规模（包括 1-9 头、10-49 头、50-99 头、100-499 头及 500 头以上）肉牛养殖场（户）的算数平均值。

势，2023年开始亏损，2024年上半年亏损程度急剧扩大。

2019年至2023年，国内产业肉牛养殖利润率分别为19.97%、20.17%、18.16%、15.31%和-3.24%。2024年上半年，国内产业肉牛养殖利润率为-11.74%。2020年比上年增长0.20个百分点，2021年至2022年分别比上年下降2.01和2.85个百分点，2023年陷入亏损。2024年上半年比上年同期亏损进一步扩大16.65个百分点。调查期内国内产业肉牛养殖税前利润率总体呈先升后降，先盈后亏趋势，2021年开始下降，2023年陷入亏损，2024年上半年亏损程度急剧扩大。

#### （8）就业。

2019年至2023年，国内产业肉牛养殖的就业人数分别为1296万人、1246万人、1340万人、1353万人和1251万人。2024年上半年，国内产业肉牛养殖的就业人数为1219万人。2020年比2019年减少3.88%，2021年和2020年分别比上年增加7.61%、0.91%，2023年比2022年减少7.49%。2024年上半年比上年同期减少2.92%。调查期内，国内产业肉牛养殖的就业人数有所波动，自2023年以来呈持续下降趋势。

#### （9）投资收益率。

2019年至2023年，国内产业肉牛养殖的投资收益率<sup>6</sup>分

---

<sup>6</sup> 投资收益率为利润总额除以投资成本，投资成本为肉牛每公斤成本乘以重量乘以出栏数。

别为 24.95%、25.27%、22.19%、18.07% 和 -3.14%。2024 年上半年，国内产业肉牛养殖的投资收益率为 -10.51%。2019 年国内产业肉牛养殖的投资收益率小幅上涨 0.32%，2020 年至 2023 年，国内产业肉牛养殖的投资收益率分别比上年下滑 3.08、4.12、21.21 个百分点。2024 年上半年，国内产业肉牛养殖的投资收益率比上年同期下滑 15.67 个百分点。

调查机关对上述国内产业肉牛相关的指标进行了分析。调查期内，国内牛肉需求持续增长拉动肉牛出栏量增长。但在被调查产品进口激增影响下，国内肉牛出栏量的增加并未给国内产业带来更大的规模效益。2022 年，国内产业肉牛的多项经济指标开始持续下滑，2023 年至 2024 年上半年持续亏损且亏损幅度增大。2019 年至 2021 年，受牛肉市场需求量持续增长影响，国内产业肉牛存栏量、出栏量、销售价格、销售收入、税前利润总额和利润率、劳动生产率、设备利用率、就业、工资等经营性指标有所增长。但肉牛存栏量、出栏量增幅显著低于需求量的增长，更是远远低于被调查产品进口增幅。销售价格和利润增幅大幅放缓，利润率下降了 1.81 个百分点，投资收益率下降了 2.76 个百分点。

2022 年，国内产业肉牛大部分指标开始恶化。产量、销售价格、就业人数等指标增幅放缓的同时，国内产业肉牛销售收入、税前利润总额和利润率、设备利用率等经营性指标开始下滑，其中，税前利润总额大幅减少 16.41%，税前利润

率下降 2.85 个百分点，销售收入减少 0.83%，设备利用率下降 3.4 个百分点，投资收益率下降 4.12 个百分点。

2023 年，国内产业肉牛经济指标持续恶化，呈现全面严重减损状态。其中，销售价格下跌 7.23%，销售收入持续减少 2.87%，国内产业肉牛陷入亏损，亏损额达 141 亿元，税前利润率从 15.31% 骤降至 -3.24%，投资收益率由 18.07% 锐减至 -3.14%，就业人数大幅减少了 7.49%。

2024 年上半年，国内产业肉牛产能、销售价格、销售收入、税前利润总额和利润率、就业、设备利用率等经营性指标出现更为严重的全面大幅恶化。其中销售价格降低 18.79%，销售收入减少 16.85%，税前利润总额大幅减少 298.96%，税前利润率急速下滑至 -16.65%，2024 年上半年亏损额达 184 亿元，超出 2023 年全年亏损额的 30.50%，投资收益率继续下降至 -10.51%，就业人数减少 2.92%，设备利用率下降 8 个百分点。在此巨额亏损局面下，养殖户开始规模性屠宰能繁母牛，能繁母牛存栏量较上年同期减少了 3.07%。

## （二）结论。

综上分析，调查机关认定，调查期内，国内产业呈现“重大全面减损”，并且是持续、迫近和不断加剧的减损。因此，国内产业遭受了严重损害。

巴西政府、澳大利亚政府、乌拉圭政府、智利政府、欧委会和美国肉类出口协会主张，申请书未提供《保障措施协

定》4.2. (a) 中要求的生产率、产能利用率和就业数据。调查机关经审查认为，在立案时申请人已尽其最大可能收集信息，国内产业代表已通过提交答卷和评论意见的形式进行补充。中国肉类协会提交的评论意见中，提供了国内产业牛肉的生产率、产能利用率和就业等数据。中国畜牧业协会则在答卷中提供了国内肉牛产业的生产率、产能利用率和就业等数据。

巴西政府、澳大利亚政府、乌拉圭政府、泰国政府、欧委会和美国肉类出口协会、阿根廷 COMPANIA CENTRAL PAMPEANA S.A.公司、金拱门（中国）有限公司、乌拉圭国家肉类协会、巴西牛肉出口商协会、阿根廷牛肉推广研究所主张，中国国内产业多项指标在调查期内都有明显改善，如牛肉产量、销量增加，销售价格上涨，行业总收入、毛利润随之增加，肉牛的存栏量、出栏量也有所增加。

申请人主张，国内产业在调查期内遭受了“重大的全面减损”。首先，国内产业牛肉的产量虽有所增长，但增长率和增长量都小于牛肉进口数量变化，销量增长幅度明显小于需求量和进口数量的增长幅度，国内产业牛肉的产量和销量增长实际受到明显抑制，且国产牛肉产量和销量的增长是与母牛（基础产能）被过度淘汰有关。其次，在需求持续增长的情况下，调查期国内牛肉产业的期末库存呈持续大幅上升趋势。再次，国内牛肉产业的销售价格、销售收入、税前利润

等指标虽然整体呈上升趋势，但增长幅度均呈大幅下降趋势，说明国内产业已经呈现消极变化趋势。最后，2023年至2024年上半年，国内牛肉和肉牛产业的销售价格、销售收入、利润指标全面下降，国内产业出现巨额亏损，设备利用率、劳动生产率明显下降。

中国肉类协会主张，进口牛肉的大幅增长、价格普遍走低，对中国肉牛屠宰行业造成了严重的冲击和损害。2023年与2019年相比，屠宰企业平均屠宰量降幅为32.20%；平均人员规模降幅为29.31%；平均劳动生产率降幅为4.63%。企业屠宰规模缩减，生产效率明显降低。受价格下滑的不利影响，2023年以来中国肉类协会会员单位肉牛屠宰环节企业已经出现较大范围亏损，部分企业反映平均每屠宰一头肉牛亏损500—1000元。2023年以来，肉牛养殖持续亏损，养殖场（户）为了止损，开始淘汰基础母牛，国内屠宰行业发展稳定性受到严重威胁。

调查机关经审查认为，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。单个或部分指标在某个时间段的增长并不能反映调查期内产业的整体发展形势。国内产业销售价格和净销售收入虽然在部分时间段有

所增长，但从整个调查期来看是呈现出增幅不断收窄，进而转向由增转跌，且跌幅不断扩大的趋势，这反映出在被调查产品进口激增冲击下，国内产业的经营状况在持续恶化，进而陷入全面减损。同时，某些指标的增长并不等同于产业的蓬勃发展，反而是产业损害更严重的表现。例如自 2023 年以来，因产业严重亏损，国内大量肉牛养殖户选择清栏、抛售，肉牛产量和牛肉产量的增幅都在同比增长，但这样的增幅显然不能被视为是产业发展的积极信号。在此期间，大量基础母牛被屠宰，2023 年能繁母牛存栏量增幅出现下降，2024 年上半年能繁母牛存栏量减少了 143 万头，国内肉牛产业的基础产能受到严重冲击。

## 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，被调查产品与国内产业生产的牛肉属于同类产品，二者在最终用途、生产工艺流程、销售渠道、客户群体等方面基本相同或相似。从感观指标、食品安全指标等方面看，被调查产品与国产牛肉无明显差异，二者均既可采用

中式烹饪方式也可采用西式烹饪方式，且均可以冻品或鲜品方式面向不同需求的客户群体。在批发或零售市场上，很多商超、商贩既同时销售国内产业生产的牛肉，也同时销售被调查产品。很多消费者既采购或消费国内产业生产的牛肉，也同时采购和消费被调查产品。因此，被调查产品与国内产业牛肉在中国市场具有很强的可替代性和相互竞争性。

同时，在中国市场上，被调查产品与国产肉牛在最终用途、目标销售群体等方面相同或类似，在产业链功能上存在实质性重叠，具有可替代性，二者存在直接竞争关系。

因此，进口牛肉不仅可替代国产牛肉，也可替代国产肉牛。被调查产品与国内产业牛肉和肉牛存在直接和激烈的竞争关系。价格是客户做出采购决定的主要考虑因素。

调查机关已认定，调查期内被调查产品的进口量急剧增长，国内产业遭受严重损害。经审查，调查机关认为，被调查产品进口激增与国内产业遭受严重损害在时间上和趋势上存在明显关联性与一致性。

2019 年至 2021 年，被调查产品进口数量从 165.9 万吨迅速增长至 233.3 万吨，平均每年增幅达 18.88%，累计增长了 40.56%。从进口价格看<sup>7</sup>，该期间被调查产品在中国市场的销售价格明显低于国内同类产品，并且与国内同类产品的

<sup>7</sup> 调查机关在中国海关统计的被调查产品 CIF 价格基础上，进一步考虑了调查期内汇率、关税税率和国内进口商清关费等费用，对被调查产品进口价格进行了调整。经该方法调整，2019 年至 2024 年上半年，被调查产品的进口价格分别为 37.85 元/公斤、37.34 元/公斤、39.66 元/公斤、50.36 元/公斤、41.76 元/公斤和 40.04 元/公斤。同期，国内产业牛肉的销售价格分别为 63.8 元/公斤、73 元/公斤、77 元/公斤、77.6 元/公斤、73.96 元/公斤和 66.63 元/公斤。调查期内，被调查产品价格显著低于国内产业牛肉的销售价格。

价差在逐年增大。被调查产品通过低价大量出口，在中国市场获得显著竞争优势，市场份额从 20.55% 迅速上升至 25.12%，大量挤占了国内产业的发展空间。

受进口产品冲击影响，2019 年至 2021 年，尽管国内牛肉需求量累计增长了 13.04%，但国内产业牛肉的产量和销售数量分别仅增长 4.33% 和 7.74%，市场份额大幅下降了 4.57 个百分点，期末库存增长了 8.44%。因越来越多的肉制品加工企业选择使用低价进口产品，国内产业牛肉的设备利用率下降了 4.13 个百分点，就业人数下降了 32.14%。在国内产业牛肉的需求被进口产品挤占和替代的同时，国内产业肉牛养殖经营受到负面影响。在此期间，国内产业肉牛存栏量和出栏量增幅明显低于国内牛肉需求量增幅，销售价格和利润增幅大幅放缓，税前利润率下降了 1.81 个百分点，投资收益率下降了 2.76 个百分点。

2022 年，被调查产品进口量同比增长 15.28%，达到 268.91 万吨历史新高，进口产品价格仍显著低于国内产业牛肉的销售价格。被调查产品利用低价竞争优势进一步挤占国内产业发展空间，市场份额上升了 2.81 个百分点，而国内产业的市场份额进一步缩减至 72.07%。

在大量低价进口产品冲击挤压下，2022 年尽管国内需求量增长了 3.67%，但国内产业牛肉和肉牛经营状况却并未因国内需求的增长而趋好。其中国内产业牛肉的期末库存同比

增长了 27.49%，销售数量同比下降了 0.22%，销售价格和销售收入增幅明显放缓，设备利用率下降了 1.33 个百分点，就业人数下降了 3.5%。同样，国内产业肉牛养殖经营状况也受到进一步冲击。尽管该年存栏量、出栏量仍在上涨，但销售收入同比下降了 0.83%，利润大幅下降了 16.41%，税前利润率下降了 2.85 个百分点，投资收益率下降了 4.12 个百分点，设备利用率下降了 3.55 个百分点。

2023 年，被调查产品进口量在 2022 年 260 多万吨的历史高位的基础上进一步增长，达到 273.69 万吨。根据中国海关统计，2023 年被调查产品的进口 CIF 价格大幅下降 21.3%。尽管被调查产品的市场份额略微下降了 0.23 个百分点，但究其原因，在于国内产业肉牛养殖陷入亏损，国内养殖场（户）“越养越亏”，无力承担亏损的情况下加速了肉牛出栏，部分养殖场（户）甚至清栏退出市场，导致出栏量同比上涨了 3.79%。现有证据材料显示，这一期间，在被调查产品大量进口冲击下，国内产业受到严重损害，多项指标进一步恶化。2023 年，国内产业牛肉的期末库存大幅增长 33.94%，销售价格同比下降了 4.69%，内销收入和利润在调查期内首次由增转降，分别同比下跌 4.69% 和 6.76%，税前利润率下降 0.26 个百分点。国内产业肉牛生产经营状况全面恶化，销售价格被严重压低和抑制，在生产成本同比增长 13.10% 的情况下，销售价格却同比下跌了 7.24%。由此导致销售收入同比下降

2.87%，税前利润在调查期内首次从正转负，亏损额达 140.89 亿元人民币，税前利润率降至 -3.24%，投资收益率降为 -3.14%，就业人数下降了 7.49%。尽管国内产业肉牛出栏量同比上涨了 3.79%，但这是因国内产业肉牛养殖陷入亏损，国内养殖户为避免“越养越亏”，加速了肉牛出栏。

2024 年上半年，被调查产品进口数量继续大幅增长，较上年同期增加了 20.92 万吨，增幅达 17.02%，大大高于同期国内牛肉需求量和产量的增幅。根据中国海关统计，被调查产品进口 CIF 价格继续大幅下滑，同比下降了 11.2%。在此期间，被调查产品进口量持续急剧增长，价格大幅下降，由此在中国市场获得显著竞争优势，在短时间内市场份额同比增长了 2.52 个百分点，达到调查期内的最高水平。

该期间，尽管国内牛肉需求量同比大幅增长 7.51%，但在进口产品急剧增长和大幅降价双重冲击下，国内产业并未获得国内需求增长红利，反而陷入全面减损。2024 年上半年，国产牛肉产量和销量增幅明显落后于需求量增幅，期末库存同比增长 33.73%，市场份额下跌至 69.1%，达到调查期内最低水平。销售价格继续受到进口产品价格抑制，大幅下降 12.78%。销售收入同比下跌 9.52%，税前利润同比下降 83.8%，利润率降至 1.05%，跌至调查期的最低水平，处于亏损的边缘。

在此期间，大量国内养殖户为了止损加大抛售、清栏力

度，甚至增加基础母牛的出栏，国内产业肉牛的出栏量增加2.39%，存栏量在调查期内首次出现下降，国内肉牛的发展根基遭到破坏。国内产业肉牛销售价格被严重压低，同比下跌18.79%，远超生产成本4.58%的跌幅，销售收入下跌16.85%，亏损额扩大至183.73亿元，税前利润率下降至-11.74%，投资收益率下降至-10.51%。持续且加剧的亏损还导致大量养殖企业被迫减产、停工或倒闭，退出肉牛养殖行业，造成国内产业肉牛就业人数同比下降2.92%。

综上，调查机关认为，调查期内，在进口产品急剧增长和低价竞争冲击下，国内产业牛肉的市场份额大幅下降与被调查产品的市场份额快速增长呈明显此消彼长的反向变动关系，国内产业牛肉的库存数量大幅增长与被调查产品进口持续大幅增长同步发生，国内产业牛肉和肉牛销售价格、销售收入和利润增幅逐步放缓甚至转为负增长也与被调查产品进口量的持续大幅增长具有明显的一致性，因此，在时间和趋势上，国内产业遭受“重大的全面减损”与进口数量的急剧增长具有明显的关联性和一致性，被调查产品进口急剧增长对国内产业造成了严重损害。

巴西政府、澳大利亚肉类与畜牧业协会及澳大利亚肉类工业委员会主张，国内产业部分指标如产量、销售价格、单位毛利润和净销售收入在2019年至2022年间分别持续增长，在调查期内进口量增幅最小的2022年至2023年间则分

别下降，因此，即使存在所谓严重损害，也无法证明其与所涉进口之间存在因果关系。对此，申请人主张，在本案调查期内，虽然国内产业的产量、销售数量和销售收入等指标总体呈增长趋势，但如果全面分析调查期内的各项经济指标，尤其是最近期间 2023 年和 2024 年上半年的相关变化情况，可以明显发现，国内产业正在遭受“重大的全面减损”，并且这种损害是持续的、迫近的和加剧的。从时间和程度上看，调查期内进口数量的急剧增长与国内产业遭受的损害以及损害程度的加剧具有明显的关联性和一致性。中国肉类协会主张，中国牛肉自给率从 2019 年的 80% 下降至近两年的 72%，国内屠宰加工企业牛肉库存量大幅增长，且明显超出合理库存量。根据中国肉类协会调研，2023 年以来，为降低生产成本，具有肉制品加工能力的屠宰企业进口牛肉使用量已提升到加工总量的近 40%，特别是牛肉加工优势区域山东阳信，进口牛肉使用量已占到该区域加工总量的 2/3。大量低价进口产品的使用不仅抢占了国产牛肉销售市场，而且明显影响了国产牛肉的深加工利用率。中国肉牛屠宰行业遭受的冲击和损害，与进口牛肉的大量增长具有明显的关联性。

经审查，调查机关认为，一些利害关系方依据部分指标变化趋势与被调查产品进口增长趋势不同得出的国内产业损害与进口激增不存在因果关系的主张不能成立。首先，因果关系的分析应基于整个调查期，而不是片段化地截取部分

时间段甚至时间点。如前所述，调查期内被调查产品的进口量呈“近期、突发、急剧和显著”的增长态势，与国内产业遭受的“重大的全面减损”，在时间和趋势上存在明显关联性与一致性。其次，由于从价格形成、价格信号传递到生产的调整有一定的时间差，市场调节往往具有滞后性，在农业及相关产业中反应尤其突出，这是客观的、公认的市场固有特点和经济规律，相关指标的恶化并不一定立即反映在进口量增幅最大的年份。如从调查期每年下半年至第二年上半年为周期统计进口数量，我们发现，2022年下半年至2023年上半年，被调查产品进口量同比大幅增长17.68%，达到该周期统计的进口增幅最高水平，但进口大幅增长的影响到2023年下半年至2024年上半年期间才集中显现。第三，进口数量激增对国内产业造成的损害是不断积蓄的，国内产业遭受的严重损害呈现出持续、迫近和不断加剧的趋势。从进口数量看，尽管2022年至2023年的进口增幅在调查期内最小，但该增幅是在超过260万吨的基数上产生的增量，给国内产业牛肉和肉牛销售价格造成很大冲击。2023年年初国内产业肉牛销售价格开始出现下滑，2023年上半年肉牛养殖户因惜售而推迟出栏，但因市场持续不景气，导致很多养殖户到2023年下半年不得不集中出栏来止损，从而造成2023年出现大面积亏损。

有利害关系方提出，申请人在申请书中未识别可能造成

国内产业严重损害的所有因素并区别分析各因素与进口增加造成的影响，因此其得出的因果关系结论不能成立。调查机关认为，本案申请书中，申请人已尽其最大可能收集并提供信息，申请书中包含了保障措施调查立案所要求的法定的内容及有关证据。申请书中因果关系结论是否成立，不妨碍调查机关在调查中，通过调查问卷、收集评论意见和实地调查等方式，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审查。

阿根廷牛肉推广研究所等部分利害关系方主张，虽然调查期内中国牛肉进口总量有所增加，但部分国家对华出口数量保持稳定甚至略有下降，这表明导致国内产业受损的主要原因并非进口增长。调查机关认为，部分国家对华出口数量稳定或下降不能否定被调查产品进口数量急剧增长的事实，也无法证明进口增长不是导致国内产业损害的原因。

综上，调查机关认为，调查期内，被调查产品进口数量急剧增加，且增幅显著高于中国牛肉需求量增幅，进口价格显著低于国内产业牛肉价格。在此影响下，国内产业牛肉市场份额受到严重挤压，国内产业生产经营状况恶化且损害程度不断加深，呈现出重大全面减损状况，被调查产品进口数量激增与国内产业的严重损害存在因果关系。

## （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因果关系。

有关利害关系方主张，以下因素可能使国内产业受到严重损害。调查机关对这些因素进行了调查。

### 1.关于猪肉价格变动。

有利害关系方主张，非洲猪瘟疫情过后生猪存栏逐步恢复，猪肉价格大幅下降，恰逢肉牛和牛肉产量大幅增长时期，导致牛肉价格面临下行压力。2021年1月及2022年10月猪肉价格下降后，牛肉和肉牛的价格在2023年1月也出现下降。

申请人主张，从历史数据看，牛肉价格的变化与猪肉价格的变化不一致。调查期内，无论猪肉价格如何变化，进口牛肉数量在每个期间段都在创造历史新高，2024年上半年更是大幅增长14%，严重破坏国内牛肉市场的供需秩序，进而对国内产业造成了严重损害。因此，猪肉价格变化不能否定进口牛肉对国内产业造成的损害。

调查机关经审查认为，调查期内，国内产业牛肉的销售价格变化与国内猪肉价格变化并不一致。2020年至2022年，国内猪肉价格呈明显下滑趋势，但同期国内牛肉价格却保持

稳中有升；2023年至2024年上半年，国内猪肉价格开始明显回升，但同期国内牛肉价格却在持续下降。没有足够证据证明猪肉价格的变动造成了国内产业的损害。有关利害关系方上述主张不能否定被调查产品进口激增与国内产业受到严重损害之间的因果关系。

## 2.关于国内产业自身劣势和不足。

有利害关系方主张，中国国内产业高度分散化、产业链整合度低导致的效率低、成本高、抗风险能力差等自身劣势和不足导致其损害。中国国内肉牛养殖缺乏规模化，犊牛繁育环节效率低，育肥环节规模化和机械化程度低，对劳动力需求过高，导致育肥成本过高。屠宰加工厂规模过小，产能利用率低，屠宰加工成本高。同时牛肉产业链相对不完善，从饲养经养殖、屠宰、物流等环节到最终端消费者餐桌上的中间环节较多、成本较高。

申请人提出，应诉方所谓的国内产业自身存在的诸多问题（比如散户占比过高、育种与改良不足、技术落后、生产效率低、行业标准不完善等）是造成产业损害主要原因的主张不能成立。国内产业缺乏一定的比较优势、存在一定劣势的问题，这在本案调查期之前就已经存在并一直延续至调查期内。调查机关无需对国内产业本身所固有的因素进行“非归因”的考察和分析。在本案调查期内，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，采取了大量

的行动来提高牛肉或肉牛竞争力。这些举措已经极大地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。但本案的事实却是调查期内国内产业遭受的损害程度不断加剧。这说明国内产业遭受到的损害是由其他因素所造成的。

调查机关经审查认为，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，也没有证据表明此情况在调查期内加剧或恶化。因此，国内产业调查期内受到的严重损害不是由调查期之前既已存在的劣势和不足造成的。

调查机关认定，国内产业存在劣势和不足的状况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。

### 3.关于牛肉消费需求减少。

有利害关系方主张，中国近年牛肉消费市场出现萎缩，导致国内产业受到损害。现有证据材料显示，调查期内中国牛肉需求量持续增长，2023年比2019年大幅增长22.34%，2024年上半年比2023年同期进一步增长7.51%。调查机关认定，有关牛肉消费市场出现萎缩的主张缺乏数据和证据支持，与现有证据材料支持的事实不符。没有证据证明牛肉消费需求减少且造成了国内产业的损害。

### 4.关于淘汰奶牛进入肉牛市场。

有利害关系方主张 2023 年至 2024 年上半年国内产业遭受严重损害是因为中国奶牛养殖户受生鲜乳价格大跌影响，将奶牛充作肉牛屠宰，导致牛肉市场供应过多，价格下跌，对国内牛肉价格产生负面影响。

申请人认为，调查期内包含奶牛淘汰后的牛肉合计产量在绝大部分期间的增幅明显小于需求量增幅。国内牛肉产量 2023 年比 2019 年增长 12.8%，少于需求增幅 9.54 个百分点；2024 年上半年相较于 2023 年同期增长 4.13%，少于需求增幅 3.38 个百分点。国内产业不存在产需失衡。

调查机关经审查发现，自 2023 年以来，淘汰奶牛流入牛肉市场仅占国内牛肉市场供应量很小的比例，根据国家统计局公布的数据，2023 年奶牛非正常淘汰 10 万头，按该数量测算，非正常淘汰奶牛产出的牛肉仅占当年牛肉总产量的 0.3%。调查机关认为，没有足够证据证明淘汰奶牛造成了国内产业的损害。

## 5. 国内生产者投资决策和商业规划不准确。

有利害关系方主张中国生产商当前面临的经济制约，并非由于进口竞争，而是由于投资决策和商业规划的不准确所致。许多生产商在 2020 年和 2021 年期间，由于牛肉价格高企，对养殖及加工设施进行大规模投资。他们的投资决策和收益预期是基于当时的高价环境。然而，在接下来的几年里，国内牛肉价格下跌，致使预期收益与实际收入出现显著偏

离，给生产商带来严重的经营困境。

调查机关经审查认为，有关利害关系方没有提供可供核实的证据证明上述现象存在且具有代表性。没有足够证据证明国内生产者投资决策和商业规划不准确造成了国内产业全面严重受损。

## 6.成本大幅上升。

有利害关系方主张国内产业面临的生产成本、劳动力成本以及土地租赁成本等日益上升的问题，可能导致国内产业遭受损害。其中，生产成本上升方面，澳大利亚政府举例说明，主要饲料玉米在调查期间的价格增速高于牛价增速；哥伦比亚畜牧业协会提出，中国生产的饲料仅占饲养牛羊所需饲料的 70%，这增加了对进口的依赖，导致成本上升。劳动力成本上升方面，澳大利亚政府认为，中国肉牛繁育环节盈利能力的最重要决定因素是劳动力成本，而在 2019 年至 2024 年期间，农村平均年收入增长 44%，给盈利能力带来下行压力。

申请人主张，成本和费用的增加并不必然导致国内产业利润下降。2019 年至 2022 年，国内产业养殖端和屠宰端的成本累计增长都在 20% 以上，但利润总体处于增长趋势。而 2023 年与 2022 年相比，养殖端成本继续上涨 13%，利润却大幅下降 121%，利润的下降幅度远远大于成本的上涨幅度，产业出现巨额亏损。另外，2023 年与 2022 年相比，牛肉屠

宰端成本是处于下降趋势的，下降幅度为 4%，但屠宰加工企业的利润也明显下降。2024 年上半年与 2023 年同期相比，无论是养殖端还是屠宰端的成本都处于下降趋势，养殖端成本下降 5%，屠宰端成本下降 8%。按照应诉方的逻辑，成本下降的情况下，利润应当有所好转才对。但实际上国内产业养殖端和屠宰端的利润都继续大幅下降，养殖端利润下降 299%，屠宰端利润下降 84%。由此可见，调查期内，如果成本上涨能够合理传递至价格上涨，国内产业不应遭受如此严重损害。国内产业利润下滑的主要原因不是成本费用因素导致的。相反，牛肉进口数量急剧增长破坏了市场供需状况，并导致市场价格大幅下降才是导致国内产业严重亏损的根本原因。

调查机关经审查发现，调查期内国内产业成本费用与利润未呈同向变动，反映出成本与费用的增减不能及时、顺畅地传导至利润。正常情况下，成本上升会推高产品销售价格，但在本案中，由于被调查产品进口激增，且价格始终大幅低于国内产品，国内产业销售价格受到抑制，导致严重亏损。

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增加与国内产业受到严重损害之间的因果关系。

## 7.走私进口。

有利害关系方提出，媒体报道显示，走私牛肉情况依然存在，且价格更低，这对国内牛肉市场产生巨大危害。申请

人认为，关于牛肉的走私量实际有多大，调查期内变化趋势如何，以及会造成多大的影响，利害关系方并没有提供真实、客观和可供核实的证据作为支持。

经审查，调查机关认为，现有证据材料无法证明走私牛肉造成了国内产业的损害。

### **8. 产业周期。**

有利害关系方主张，中国的肉牛养殖产业受牛周期变化的影响。国内牛肉行业的经营情况一定程度上受到了国际牛肉供求市场周期性变化的影响。

调查机关经审查认为，有关利害关系方主张的牛肉产能、产量和价格的周期变化情况和国内产业相关指标的实际变动情况并不一致，没有证据表明，调查期内国内产业受到的严重损害是由周期变化造成。

### **（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的严重损害存在因果关系，其他已知因素都不能否定这一因果关系。

## **八、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，保障措施有助于恢复正常市场竞争秩序，对维护产业链的稳定和促进上下游企业的可持续性发展

也有着重要的作用。

有关利害关系方主张，国内市场存在供需缺口，进口牛肉能为国内市场提供有益补充；如果采取过高水平的保障措施，将导致价格上涨并限制中国消费者对这一重要蛋白质的获取，可能影响粮食安全及国内市场平衡。部分下游企业担心国内产业不具备稳定、大规模供应能力，如果采取保障措施恐将失去稳定、可靠的牛肉供应，影响下游产业供应链的稳定与安全。

为充分评估保障措施对其他利害关系方的影响，调查机关分析了国外政府和机构、国外出口商及协会、进口商和下游企业提交的有关评论意见，赴国内外牛肉加工企业实地调查，并专门召开了听证会进一步听取各方意见。调查机关经审查认为，采取保障措施的根本目的是补救由进口激增所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。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<sup>8</sup>。国内产业的基础产能将会出现更大范围的减损，这将对中国牛肉市场稳定供应造成严重冲击，从长远看不符合生产者、下游企业和消费者的共同利益。

---

<sup>8</sup> 调查机关注意到，2025年1-6月，中国牛肉进口数量同比有所下降，国内产业经营困难的状况随之有所缓解。但7月起，进口数量持续增长，7-10月进口量同比增长22.4%，国内市场价格持续承压，国内产业经营状况面临进一步恶化。

综上，调查机关认定，采取保障措施符合公共利益。

## 九、调查结论

根据上述调查结果，调查机关作出结论，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。