

美國對中國特定產品課徵反傾銷及平衡稅案

—以同時課徵反傾銷稅和平衡稅之雙重救濟問題為中心

林怡臻、郭于榛

反傾銷稅及平衡稅皆是為了解決不公平貿易之貿易救濟機制，然兩者之救濟目的與實行方式並不相同：徵收反傾銷稅之目的乃為救濟因出口國廠商低價傾銷以致受有損害之進口國產業，故著重於填補正常價格與出口價格間之差異；另一方面，平衡稅之目的乃為救濟因出口國針對某一產業或廠商實施財務補貼，以致進口國之產品蒙受不公平之競爭，故著重於抵銷出口國政府之補貼。

進口國之貿易救濟通常僅就傾銷或補貼擇一展開調查，然誠如上所述，反傾銷稅與平衡稅二者本為不同的救濟機制，似不應排除兩者併存之可能性。譬如在出口國對特定產品實施補貼，同時受補貼廠商又以低於國內正常價格出口之情形，就有可能同時構成補貼以及傾銷。

進口國是否可對上述情形，同時課徵平衡稅與反傾銷稅？GATT 1994 第 6.5 條提供了一種答案。該條規定進口國不得就出口補貼之產品，同時課徵反傾銷稅及平衡稅¹；由於明文限於「出口補貼」的產品，是以若從文義解釋的角度，非出口補貼的情形，即使同時課徵反傾銷稅與平衡稅，亦非該條所禁。之所以不禁止在非出口補貼的情形，同時課徵反傾銷稅與平衡稅，或許是因為其他補貼不像出口補貼僅降低出口價格，而是同時降低國內正常價格與出口價格，故不會影響傾銷差額之計算，因此即使同時課徵反傾銷稅，亦不會有雙重救濟之虞²。

¹ General Agreement of Tariffs and Trade, art. VI.5 (“No product of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be subject to both anti-dumping and countervailing duties to compensate for the same situation of dumping or export subsidization.” 中譯：「任一締約國產品輸入另一締約國，不得就同一傾銷或出口補貼條件，而併課反傾銷稅為平衡稅。」)。

² 美國商務部的見解 (“domestic subsidies presumably lower the price of the subject merchandise both in the home and the U.S. markets, and therefore have no effect on the measurement of any dumping that might also occur”. The USDOC contrasted this situation with that of export subsidies, which, ‘benefit only exported merchandise’ and therefore brings about ‘the potential for double remedies’.”), Panel Report, *United State-Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379, fn.972 (Oct. 22, 2010) [hereinafter Panel Report on *US-Anti-Dumping and Countervailing Duties*]。不過亦有以為出口補貼固然較可能用來降低出口價格，但不見得始終如此；同樣地，非出口補貼亦有可能只用來降低出口價格，因此，與其用這種二分法，不如確實調查系爭補貼是否真用來降低出口價格。Simon Lester, *More on the AD/CVD Overlap*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG, at <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2009/11/more-on-the-adcvd-overlap.html> (Nov.1, 2009).

其實雙重救濟除了可能發生在上述補貼導致出口價格降低以致又被判定傾銷的情形 (GATT 第 6.5 條) 外, 傾銷差額計算時, 若因為所做之調整已將補貼效果計入 (如採第三國之國內價格取代非市場經濟之正常價格), 則亦會發生雙重救濟, 中國於「美國對中國特定產品課徵反傾銷及平衡稅案」正是如此主張³。其認為美國商務部對於非市場經濟課徵反傾銷稅之計算方法, 事實上已抵銷被指控之相關補貼, 故美國對系爭四項產品⁴再同時課徵平衡稅的結果, 勢將超過補貼金額, 而違反補貼暨平衡稅協定 (以下簡稱「補貼協定」) 第 19.4 條禁止課徵之平衡稅逾越補貼金額之規定⁵; 然而本案小組並不同意中國的看法⁶。

以下將先介紹本案中與雙重救濟有關的事實部分, 接著說明小組否定中國主張的理由, 最後簡評小組此部分之裁決以為結論。

關於雙重救濟的事實部分

由於美國認定中國為非市場經濟 (Non-market economies), 故依據美國貿易法第 773(c) 條之規定, 對於四項受反傾銷調查之中國產品的「正常價格 (normal value)」, 即以商務部指定之屬於市場經濟的第三國之生產因素價值做為基礎以為認定⁷。換言之, 利用與中國條件類似的市場經濟國生產類似產品之價格, 做為系爭中國產品之正常價格, 此即所謂的「替代價格 (surrogate value)」。

中國認為美國上述對於非市場經濟, 採取「替代價格」之方法, 等於置生產者於未受補貼之地位, 故依此所計算之傾銷差額, 已將被指控之補貼的貿易扭曲效果包含在內, 此時如又針對相同產品徵收平衡稅, 等於同一筆補貼的效果被抵銷兩次⁸。

小組否定中國有關「美國做法乃是違反 WTO 相關規定之雙重救濟」的主張

儘管美國的做法並非屬於 GATT 第 6.5 條所禁止之雙重救濟態樣, 但中國認為美國商務部的做法已違反補貼協定第 19.4 條禁止課徵超過「補貼金額」之平衡稅的規定⁹, 以及 GATT 1994 第 6.3 條¹⁰及補貼協定第 19.3 條禁止課徵超過「適

³ Panel Report on *US-Anti-Dumping and Countervailing Duties*, ¶ 14.77.

⁴ 環狀焊接碳素鋼管 (Circular welded carbon quality steel pipe)、工程建設用輪胎 (Certain new pneumatic off-the-road tires)、薄壁矩形鋼管 (Light-walled rectangular pipe) 及複合編織袋 (Laminated woven sacks)。 *Id.* ¶ 2.1.

⁵ *Id.* ¶ 14.79.

⁶ 見以下本文對於小組裁決之分析部分。

⁷ Section 773(c) of the US Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1677b(c)) (providing that “normal value in anti-dumping investigations involving products from NME countries is determined on the basis of values of factors of production in countries that the USDOC has designated as market economies.”).

⁸ Panel Report on *US-Anti-Dumping and Countervailing Duties*, ¶ 14.50.

⁹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art.19.4 (“No countervailing duty shall be levied on any imported product in excess of the amount of

當」平衡稅之規定¹¹，另外，美國商務部未依 GATT 第 6 條及補貼協定第 10 條¹²採取「所有必要步驟」以確保所課平衡稅是為了抵銷繼續存在之補貼的目的，故中國主張美國同時課徵補貼及平衡稅的作法亦應屬於被禁止之雙重救濟¹³。

對於中國之主張，小組首先表示做為一般的命題，其可接受「非市場經濟」方法(即上述採取替代價格之方法)之使用可能提供了抵銷補貼之某種救濟形式，因而在同時課徵以該種方法所計算之反傾銷稅以及平衡稅時，產品所享有之補貼可能被抵銷不只一次¹⁴；不過因為小組認為中國並無法證明雙重救濟有悖其所引用之任何一條條文(主要為補貼協定第 10,19.3,19.4 以及 GATT 第 6 條¹⁵)，故小組也就無必要檢視美國以非市場經濟方法課徵反傾銷稅並同時課徵平衡稅所導致雙重救濟之程度¹⁶。

對於中國所引用以否定雙重救濟合法性的諸多條文中，小組先行檢視補貼協定第 19.4 條，也就是中國認為美國因為使用「非市場經濟」方法計算反傾銷稅，以致再同時課徵平衡稅時，所收金額將超過「補貼金額」之主張¹⁷。小組表示補貼協定第 19.4 條是限制平衡稅之上限，並規定此上限乃取決於**存在之補貼數額**；而**補貼之存在**或其數額並不會因為全部或部分的補貼可能會被某些特殊計算方式之反傾銷稅抵銷而有所影響，蓋**補貼之存在**依據補貼協定第 1 條，乃取決於財務之補助與利益之授予，而**補貼數額**依補貼協第 14 條則是參考市場情況。因此

the subsidy found to exist, calculated in terms of subsidization per unit of the subsidized and exported product.” 中譯：「對任何進口產品課徵之平衡稅，不應超過經認定存在而以受補貼且出口之產品之每單位補貼計算之補貼金額。」).

¹⁰ General Agreement of Tariffs and Trade, art. VI.3(“No countervailing duty shall be levied on any product of the territory of any contracting party imported into the territory of another contracting party in excess of an amount equal to the estimated bounty or subsidy determined to have been granted, directly or indirectly, on the manufacture, production or export of such product in the country of origin or exportation, including any special subsidy to the transportation of a particular product. …” 中譯：「任一締國之任何產品輸入另一締約國所課徵之平衡稅，不得超過相當於此項產品於產原輸出國在製造、生產或輸出時，所認定之直接或間接受獎或補貼之估定價額。此項數額包括對特定產品之運輸所予任何特別補貼在內。…」).

¹¹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art.19.3 (“When a countervailing duty is imposed in respect of any product, such countervailing duty shall be levied, in the appropriate amounts in each case, on a non-discriminatory basis on imports of such product from all sources found to be subsidized and causing injury, …” 中譯：「對任何產品課徵平衡稅時，應基於不歧視原則，對從各供應來源進口，且經認定受補貼並造成損害之產品，課徵適當稅額。…」).

¹² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art.10 (“Members shall take all necessary steps to ensure that the imposition of a countervailing duty on any product of the territory of any Member imported into the territory of another Member is in accordance with the provisions of Article VI of GATT 1994 and the terms of this Agreement....” 中譯：「諸會員應採取一切必要步驟，確保對任一會員境內之任一產品輸往另一會員所課徵之平衡稅，均依據 GATT 1994 第六條之規定及本協定之規定處理。…」).

¹³ Panel Report on *US-Anti-Dumping and Countervailing Duties*, ¶ 14.8.

¹⁴ *Id.* ¶ 14.67.

¹⁵ *Id.* ¶ 14.104.

¹⁶ *Id.* ¶ 14.76.

¹⁷ *Id.* ¶¶ 14.106-110.

小組認為第 19.4 條所規範之義務並非處理雙重救濟情形¹⁸。

小組接著利用「上下文 (context)」即涵括協定之其他條文，進一步確認 WTO 會員國並無意藉補貼協定第 19.4 條處理或禁止關於國內補貼之雙重救濟問題¹⁹。首先小組注意到反傾銷稅與平衡稅是由兩套完全分立的協定所規範，唯一明顯的例外是 GATT 第 6.5 條，該條也正是處理「雙重救濟」的條文，更是唯一明文限制同時採取兩種救濟的條文——不過僅限於「出口補貼」的情形²⁰。

小組認為將 GATT 第 6.5 條規定解釋為僅限於「出口補貼」的情形，不僅是符合一般文義解釋，亦符合 GATT 第 6.5 條之「上下文」解釋，因為 GATT 第 6.3 條與第 16 條均區別國內補貼與出口補貼，更何況若將 GATT 第 6.5 條擴張到出口補貼以外的情形，則等於視 GATT 第 6.5 條的「出口」一詞不存在，此並不符合條約解釋原則 (the principle of *effet utile*)²¹。

正因為 GATT 第 6.5 條關於雙重救濟之限制是規範得如此明確，小組認為涵括協定之條文草擬者更不可能是透過補貼協定第 19.4 條之規定去限制其他雙重救濟的情形，因為第 19.4 條規定文字連提都未提及雙重救濟之問題²²。

另外，小組舉出 1979 年東京回合補貼規約第 15 條之規定進一步支持其對補貼協定第 19.4 條之解釋，因為規約第 15 條對於來自非市場經濟之進口，同時於反傾銷調查中使用「非市場經濟」方法、以及使用平衡稅，規定了處理的原則，就是要求進口國擇一使用兩種救濟²³。GATT 第 6.5 條與東京回合補貼規約第 15 條兩者做為補貼協定第 19.4 條之「上下文 (context)」，意謂 GATT 的締約國，即現在的 WTO 會員國，當年是了解同時課徵反傾銷稅與平衡稅有可能產生雙重救濟的問題，也明白當他們要處理這類問題時，係以明文方式為之；是以由此可知補貼協定第 19.4 條更不可能是會員國默示禁止國內補貼雙重救濟之條文²⁴。

最後，關於中國入會議定書第 15 條並未處理雙重救濟問題，小組認為也意謂協定條文草擬者並無藉補貼協定第 19.4 條處理雙重救濟之意²⁵。至於中國主張若允許雙重救濟將有違補貼協定之目的 (object and purpose) 一節，小組認為此種主張似乎意謂補貼協定之目的不僅與補貼及平衡稅有關，亦與反傾銷稅有關，但依補貼協定 Part V 之規範觀之，顯然只與平衡稅之課徵有關，故中國之看法不

¹⁸ *Id.* ¶ 14.112

¹⁹ *Id.* ¶ 14.115.

²⁰ *Id.* ¶ 14.116.

²¹ *Id.* ¶ 14.117.

²² *Id.* ¶ 14.118.

²³ *Id.* ¶ 14.119.

²⁴ *Id.* ¶ 14.120.

²⁵ *Id.* ¶ 14.121.

足採²⁶。

中國主張雙重救濟有違補貼協定第 19.3 條, GATT 第 6.3 條, 以及補貼協定第 10 條、第 32.1 條之部分, 由於中國皆未具體舉出美國課徵之數額或程序是如何不符合各該條文之要件, 反而是以系爭補貼既被反傾銷稅抵銷, 則平衡稅之課徵必逾越適當數額、必超過補貼、因此課徵方式不符合補貼協定以及 GATT 之規定為由。由於小組於分析補貼協定第 19.4 條之適用時即已揭發抵銷並不影響補貼之存在與數額, 依此邏輯, 小組無法接受中國其他相仿推論, 也就不足為奇²⁷。

簡評代結論

本案小組雖同意雙重救濟可能有問題, 但在審酌具體指控時, 卻不認為中國所引之條文 (無論是 GATT 或補貼協定之規定) 處理到此類問題。不過小組也坦承由於其僅檢視中國所引之條文, 故是否尚有其他涵括協定條文可能禁止中國所指摘之雙重救濟態樣, 非在其考量範圍內²⁸。小組的審理邏輯與其最後所為之保留均使得本案之雙重救濟態樣未來仍有可能繼續成為爭議。

值得注意的是, 即令 GATT 第 6.5 條已明文禁止在出口補貼情形採取雙重救濟, 歐盟在本案的第三國意見卻指出其實出口補貼並不見得一定會反映在出口價格, 完全不反映於價格之情形也是可能存在的²⁹。澳洲也要求小組釐清 GATT 第 6.5 條「出口補貼之情形」何所指³⁰。究竟這樣的看法是否意謂會員國即使對 GATT 第 6.5 條尚有保留? 答案若是肯定的, 則「非市場經濟」之雙重救濟問題未來不見得僅是朝向是否有其他 WTO 條文禁止之方面討論, 亦有可能逆向地回頭檢討究竟雙重救濟本身 (包括 GATT 第 6.5 條之情形在內) 在 WTO 是否有必要受到非難。

²⁶ *Id.* ¶ 14.122.

²⁷ *See id.* ¶¶ 14.124-14.140.

²⁸ *Id.* ¶ 14.140.

²⁹ *Id.* ¶ 14.63.

³⁰ *Id.* ¶ 14.96.