

試析中國就美國之電氣鋼課徵平衡稅措施

—論購買美國貨條款是否造成補貼利益

朱苔心、張永阜

中國商務部於 2009 年 12 月公布對進口自美國之晶粒取向電氣鋼¹ (grain-oriented flat-rolled electrical steel, 以下簡稱電氣鋼) 的平衡稅調查報告², 其以 15 年為補貼利益之調查期間, 並裁定於今 (2010) 年 4 月開始課徵平衡稅。而美國於今年 9 月 15 日針對中國採取之措施向爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, 以下簡稱 DSB) 提出諮商請求³。美國認為, 中國不當認定購買美國貨條款造成補貼利益, 故其平衡稅之課徵違反補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱 SCM 協定) 之義務⁴。從而, 本文擬針對購買美國貨條款加以探討, 並分析含有該性質條款之法案是否如美國所主張並未授予廠商利益故未構成補貼。

所謂的購買美國貨條款為一抽象之概念, 存在於美國諸多法案中, 故本文首先對該類條款做一概述; 再對中國調查報告中所指摘之含購買美國貨條款諸法案加以分析, 並判斷該性質條款是否造成廠商受有利益; 最後為一結論。

購買美國貨條款概述

購買美國貨條款存在於美國諸多法案當中, 其要求政府於採購貨品、服務或政府支持之公共工程中, 在某些條件下須使用美國製造的貨品。其條件設計上通常為政府直接採購貨品或購買服務時服務廠商所購買之貨品, 除非在本地產製之價格高於進口價格某一比例或國內產量無法滿足需求外, 否則皆須選擇美國貨。因此, 政府可以直接向廠商購買美國製貨品, 亦可能在購買服務 (如公共工程) 時, 透過法令要求服務提供者購買美國貨品, 間接達到購買美國貨之結果。由其內涵觀知, 該性質法案在設計目的上乃為達成對國內產業支持之效果。

¹ 本文所稱之電氣鋼, 中國譯為電工鋼。根據中華人民共和國商務部 2009 年第 99 號公告, 電工鋼為一種合金鋼平板軋材, 主要應用於各種類型變壓器、整流器、電抗器及大電機等行業, 為電力工業不可或缺之材料。網址: <http://www.mofcom.gov.cn> (最後瀏覽日: 2010 年 10 月 26 日)。

² 中國商務部, 2009 年第 99 號關於原產於美國和俄羅斯的進口取向電工鋼反傾銷調查及原產於美國的進口取向電工鋼反補貼調查的初步裁定公告, 網址: <http://www.mofcom.gov.cn> (最後瀏覽日: 2010 年 10 月 26 日)。

³ Request for Consultations, *China-Countervailing and Anti-dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United State*, WT/DS414/1(20 September 2010).

⁴ Request for Consultations, ¶ 1.

本件爭議之購買美國貨條款有以下相關內容⁵：公共工程或建設在通常情形下必須使用美國本地產品，只有在使用本國產品將使工程整體成本上升超過 25% 或國內產量無法滿足需求情況下，始得例外使用外國產品⁶。

本案涉及之購買美國貨條款僅與政府購買或使用鋼鐵產品相關。由於中國認為，美國政府要求參與公共工程之承包商必須使用美國製造之鋼鐵因而使鋼鐵廠商受有利益，而廠商受有之利益也將及於電氣鋼，因此造成電氣鋼之補貼效果。但購買美國貨條款是否確實造成美國鋼鐵廠商受有補貼利益，以下將進行討論。

廠商獲得利益之討論

在購買美國貨條款是否授予廠商利益之爭議中，美國主張其政府部門幾乎未曾向廠商購買電氣鋼及其他鋼鐵產品，且公共工程之承包商亦指稱其在公共工程中很少使用電氣鋼⁷，故美國認為購買美國貨條款並未使鋼鐵廠商受有利益，因此未造成電氣鋼之補貼。但在美國廠商未提出鋼鐵（包括電氣鋼）之銷售資料的情況下，即使美國政府未曾直接向廠商購買鋼鐵也難以認定承包商未曾因標案之要求而購買鋼鐵，且因電氣鋼廣泛運用於電力工業，故似乎無法排除政府透過承包商購買電氣鋼的可能。

如何判斷廠商是否受有利益在 SCM 協定中雖未提供抽象、概括之文字敘述做為依據，但 SCM 協定第 14 條所提供之利益計算準則，或可提供參考⁸。該協定第 14 條規定，政府向廠商購買貨品不必然使廠商受有利益，僅在政府以高於市場一般行情向廠商購買貨品之情形下，始可認定廠商因而受有補貼利益。

儘管必須先判斷購買美國貨條款是否使承包商以高於市場價格向鋼鐵商購買鋼鐵，才得以確定鋼鐵商是否受有補貼利益，但是由於承包商並未配合提供鋼鐵之價格，於是中國援引 SCM 協定第 12.7 條自行認定。SCM 協定第 12.7 條規定，利害關係國或利害關係人拒絕向主管機關提供必要之資訊時，則主管機關得依據所掌握之既有事實做成決定。目前美國廠商並未配合提供資訊，中國自行認定的方式是以碳鋼價格代替電氣鋼，理由是碳鋼價格較易取得，且碳鋼於 2008 年占全球粗鋼產量的 98%，應該可以碳鋼之價格作為所有鋼鐵之代表價格⁹。

⁵ 中國於初步裁定調查報告中提出者包括「購買美國貨法案」、「1982 年機場和航空促進法案」、「1991 年聯合運輸效能法案」、「2009 年美國復興與再投資法」及賓州州法「鋼鐵產品購買法案」。

⁶ 中國商務部，中華人民共和國商務部關於對原產於美國和俄羅斯的進口取向電工鋼反傾銷調查及原產於美國的進口取向電工鋼反補貼調查的初步裁定附件。

⁷ *Id.*

⁸ 根據維也納條約法公約(The Vienna Convention on the Law of Treaties)第 31 條規定：條約應依其用語按其上下文並參照條約之目的及宗旨所具有之通常意義，善意解釋之。因受有利益為一抽象之文字，故以參考 SCM 協定之上下文(第 14 條)之方法解讀受有利益之概念。

⁹ *supra* note 6.

中國比較北美碳鋼價格與全球碳鋼價格後發現¹⁰，美國之市場價格高於全球價格 7%，且中國認為鋼鐵商會以高於全球價格 25% 向承包商銷售鋼鐵。其理由是購買美國貨條款規定承包商只有在使用本國貨品將使工程整體成本上升超過 25% 或國內產量無法滿足需求情況下，始得使用外國產品。因此，即便鋼鐵商提高價格，承包商仍必須向其購買鋼鐵。由上述中國之推定，承包商是以高於美國市場價格 18% 向受調查廠商購買鋼鐵¹¹，故受調查廠商受有利益。

中國認定受調查廠商以高於全球價格 25% 銷售鋼鐵之推論，與交易市場情況是否相符值得討論。廠商得將銷售價格訂在高於全球價格 25% 只有兩種情況較可能發生。一為受調查廠商為獨占市場中之廠商，因此得為市場中的價格制定者；或是廠商間發生違法之聯合訂價行為。但除了上述兩種情形外，一般競爭市場中，因市場中有多個廠商，假設某一廠商將鋼鐵價格訂在高於全球鋼鐵價格 25%，而其他廠商卻訂價較低，則公共工程之承包商將會轉向訂價較低之廠商購買，訂價較高之廠商將失去銷售機會，為避免此種競爭利益的喪失，競爭市場的廠商應不會將價格訂在高於全球價格之 25%。從中國調查報告中可發現，美國之鋼鐵市場有數家廠商，並非獨占市場，且未從其主張之事實中看出聯合訂價的情形，故中國以 25% 作為廠商溢價之認定是否適當不無疑問。

結論

購買美國貨條款可能使政府直接或間接向廠商購買貨品，但不必然使廠商受有補貼利益並構成補貼；僅於政府以高於市場價格向廠商購買貨品，始得認定政府財務之提供使廠商受有利益。本件中國調查報告中推定：購買美國貨條款使受調查承包商以高於美國市場價格向鋼鐵商購買鋼鐵，故認為鋼鐵商受有補貼利益。值得注意的是，中國在未能取得價格資訊下，依據 SCM 協定第 12.7 條自行依據可得事實認定，固有所據，但以 25% 作為受調查廠商之補貼利益認定基礎是否合理，仍有待商榷。

¹⁰ 中國於初步裁定調查報告中指出：「考慮到北美的其他國家與美國存在自由貿易協定或同屬於 WTO《政府採購協定》成員，就政府採購而言，北美洲其他國家的鋼鐵產品將與美國產的鋼鐵基本享有同等待遇，因此，在無相反證據的情況下，將北美碳鋼綜合價格視為美國的碳鋼綜合價格是合理的。」

¹¹ 中國於初步裁定調查報告中指出：「調查機關已經推定應訴公司的鋼鐵產品以高於外國產品價格的 25% 進行銷售，那麼其銷售價格高於美國市場價格 18%。以此為基礎，經計算，美國市場價格則低於應訴公司被推定國內銷售價格的 14.4%，進而，調查機關在初裁中暫確定各應訴公司國內銷售額的 14.4% 為本項目項下的利益金額。」