

## 「美國—大型民用航空器補貼案 II」小組報告

### 送交爭端當事國

郭于榛

歷經六年之審議，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 爭端解決小組於今 (2011) 年 1 月 31 日完成「美國—大型民用航空器補貼案 II (United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft—Second Complaint) <sup>1</sup>」最終報告，並發送至爭端當事國<sup>2</sup>。本案係歐盟不滿美國提供補貼予其大型民用航空器業者—波音公司 (The Boeing Company)，主張其違反「補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)」(以下簡稱 SCM 協定)與「1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994)」，歐盟遂於 2004 年 10 月 6 日於 WTO 提出諮商請求，成為「美國—大型民用航空器補貼案 I」<sup>3</sup>，然而美國認為歐盟於成立小組要求時，有部分控訴措施未在諮商階段提出，故不願意這些措施成為爭端解決內容<sup>4</sup>。歐盟不認同美國看法，但仍於 2005 年 6 月 26 日再次於 WTO 提出第二次諮商請求，此即為「美國—大型民用航空器補貼案 II」。

由於案情內容龐雜，小組直到今年才做成裁決，目前小組報告僅發送與當事國，尚未對外公布<sup>5</sup>。以下將簡述歐盟控告美國之措施及爭點、相關人士對小組報告之陳述、及美歐雙方、空中巴士公司和波音公司之看法，並討論此案中有關補貼之議題。

#### 一、簡述歐盟控告美國之措施及爭點

此爭端為美國對大型民用航空器業者，特別是對波音公司所提供之禁止性和可控訴之補貼。此案之補貼措施主要爭點為下列三項：

- (一) 各州及地方政府所支持之補貼，給予波音公司數種財務誘因、優惠

---

<sup>1</sup> WTO, *United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft — Second Complaint*, WT/DS353, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds353\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm). (Last visited: Feb. 21, 2011)

<sup>2</sup> *WTO Issues Final Ruling On EU Challenge Of Boeing Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 31, 2011.

<sup>3</sup> WTO, *United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, WT/DS317, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds317\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds317_e.htm). (Last visited: Feb. 21, 2011)

<sup>4</sup> Request for the Establishment of a Panel, *United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (US-Aircraft)*, WT/DS317/5, WT/DS353/2, 23 January, 2006, at 2.

<sup>5</sup> *WTO Issues Final Ruling On EU Challenge Of Boeing Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 31, 2011.

(financial incentives)，如稅賦減免、債券籌資 (bond financing)、費用減免、租賃安排、總公司搬遷協助、研究經費、基礎建設等利益<sup>6</sup>。華盛頓州對美國之大型民用航空器產業之研發、製造及銷售提供一完整計劃之獎勵措施，內容除稅額獎勵外、並依通過法案內容提供其他優惠<sup>7</sup>。堪薩斯州透過立法和行政措施提供債券籌資、稅務優惠、和其他優惠協助美國大型民用航空器產業<sup>8</sup>。伊利諾州則提供稅額獎勵、波音公司總部搬遷至芝加哥之設置協助和其他優惠<sup>9</sup>。

(二) 美國國家航空暨太空總署 (National Aeronautics and Space Administration, NASA) 根據 1958 年之國家航空暨太空法案 (National Aeronautics and Space Act of 1958) 以較市場上或正常交易更優惠之條件，轉移經濟資源予美國大型民用航空器業者<sup>10</sup>。其中如允許美國大型民用航空器業者參加其研究計劃、支付研究經費予業者，或者以減少或減免其專利權費用、和授予等手段使業者可得政府經費研究之成果，包含限制專有性之資料 (Limited Exclusive Rights Data, LERD)、獨占性資料、營業秘密等；NASA 提供 NASA 之員工、設備、和器材協助上述之計劃，NASA 並對美國大型民用航空器業者提供較市場上條件或正常交易下更佳之服務，如支付薪資和其他 NASA 機構內之協助；政府以法規或行政命令提供 NASA 之獨立研究計劃於收購和補償上優惠和協助；允許美國大型民用航空器業者使用美國政府之研究、測試和評估設備，包含 NASA 之風洞設備 (wind tunnels<sup>11</sup>) 和蘭利研究中心 (Langley Research Center<sup>12</sup>) 之設備；NASA 與美國大型民用航空器業者之採購契約，其政府付出之金額大於業者所應得之適當報酬等<sup>13</sup>。

(三) 美國國防部 (The Department of Defense, DOD) 以較市場上或正常交易之下更優惠之條件，轉移經濟資源予美國大型民用航空器業者，購成補貼之行為<sup>14</sup>。其中如允許美國大型民用航空器業者參加國防部經費之研究計劃、支付研究經費予業者，或者以減少或減免其專利權費用、和授予等手段使業者可得政府經費研究之成果，包含限制專有性之資料、獨占性資料、營業秘密等；以法規或行政命令提供國防部之獨立研究計劃於收購和補償上優惠和協助；國防部以政府採購產品之契約，給予業者所應得之適當報酬，如美國空軍 (US Air Force) 向

<sup>6</sup> Request for the Establishment of a Panel, *US-Aircraft*, at 2.

<sup>7</sup> *Id.* at 2-3.

<sup>8</sup> *Id.* at 3.

<sup>9</sup> *Id.* at 5.

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> 風洞 (wind tunnel)，為用在產生「人造風」之管道，在其中有個很大的風扇，模擬天然強風，實驗它對運輸工具產生的「風的阻力」，可用來研究飛機，包括如何設計機翼、運用風力使飛機起降等。建造有規模的風洞需要耗資數億美元以上，且每做一次風洞試驗，費用也相當高。

[http://en.wikipedia.org/wiki/Wind\\_tunnel](http://en.wikipedia.org/wiki/Wind_tunnel)

<sup>12</sup> 蘭利研究中心 (Langley Research Center) 位於美國維吉尼亞州的漢普頓，主要為航太計劃中心，自 1917 年以來，主持了 NASA 內三分之二的航太計劃，除航太計劃外，研究飛行器和太空船。中心擁有 40 個風洞。[http://en.wikipedia.org/wiki/Langley\\_Research\\_Center](http://en.wikipedia.org/wiki/Langley_Research_Center) 及

[http://www.nasa.gov/centers/langley/about/about\\_us.html](http://www.nasa.gov/centers/langley/about/about_us.html)

<sup>13</sup> Request for the Establishment of a Panel, *US-Aircraft*, at 5-9.

<sup>14</sup> *Id.* at 9.

波音公司採購飛行器之零組件、美國海軍 (US Navy) 與波音公司間 737 客機之採購和維護契約等<sup>15</sup>。

其他補貼措施如：美國商務部 (The US Department of Commerce, DOC) 依 1988 年綜合貿易及競爭法案 (the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)，以美國國家標準及技術研究所 (National Institute of Standards and Technology, NIST) 之先進技術計畫 (Advanced Technology Program) 允許美國大型民用航空器業者加入，支付費用予業者，或是讓業者以低於市場上或正常交易下之條件取得優惠或授予專利權、限制專有性之資料、或營業秘密等<sup>16</sup>。

美國勞工部 (The US Department of Labor) 依勞動力投資法 (Workforce Investment Act) 委託華盛頓州之艾德蒙社區學院 (Edmonds Community College) 訓練與波音 787 有關之航太相關工作人員<sup>17</sup>。

美國政府依國內稅收法規 (the Internal Revenue Code) 給予海外銷售公司 (Foreign Sales Corporations, FSCs) 聯邦系統下之稅務優惠，在上述法規廢除後，以替代法案—2000 年域外所得稅排除法 (Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000) 和 2004 年美國創業法案 (American Jobs Creation Act of 2004) 持續提供稅務優惠<sup>18</sup>。

歐盟認為上述政府之措施已構成財務補貼，且有利益之授予，並優惠美國大型民用航空器業者構成了特定性，以上要素構成 WTO 下 SCM 協定之補貼，同時以上補貼清單並包含法律上或事實上之出口條件和優先使用國內產品之條件，並造成歐盟大型民用航空器產業之不利效果，產生價格壓抑、降價和喪失銷售機會等嚴重損害<sup>19</sup>。

## 二、美歐雙方、空中巴士公司和波音公司對小組報告之陳述

小組報告已送至當事國雙方，美國與波音公司、歐盟和空中巴士公司二方皆對小組報告有各自不同的解讀和反應，以下簡述由相關雙方透露出之小組裁決、及兩造雙方對此裁決之看法。

由相關新聞，雙方透露出之小組報告內容，得知美國被控措施違反了 WTO 下之補貼規定。其中部分內容為：以 NASA 和美國國防部之研發新科技之契約補貼波音公司，其補貼違反了 WTO 下之補貼規定，並使空中巴士公司失去銷售金額、壓抑價格和造成在美國與第三國國家之產品替代；波音公司於 1989 至 2006

<sup>15</sup> *Id.* at 9-11.

<sup>16</sup> *Id.* at 11-12.

<sup>17</sup> *Id.* at 12.

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.* at 13-14.



年間從目前已廢除之海外銷售公司接受到 22 億美元之租稅優惠，此先前已被 WTO 裁定為禁止性補貼，且 NASA 以契約行使 26 億美元之補貼，據此，波音已從美國納稅人上收取至少 50 億美元之非法補貼<sup>20</sup>。

兩造雙方對此裁決之看法則相當不同，但皆認為小組判決對本身有利。美國空中巴士公司 (Airbus Americas) 主席 Allan McArtor 認為，此案之小組報告確認了波音公司接收到數十億的非法補貼，其應該停止補貼措施，並認為波音公司研發之 787 大型民用航空客機，若無政府之補貼，則無法開發上市；同時，宣稱波音公司之補貼造成空中巴士公司之失去銷售金額 (lost sales)，非正式估計約有美金 450 億元之多，若美國後續未履行小組報告或與歐盟進行協商，此金額則為歐盟採取報復手段時的重要金額參考；表示雖然不期待美歐此二案件於 WTO 上訴完成前能進行協商，但認為由雙方協商出一解決辦法仍有其必要，因民用大型航空器之主要挑戰將非二國之間，而為製造民用大型航空器之其他國家，如中國、加拿大、巴西和俄羅斯<sup>21</sup>。而歐盟貿易發言人 John Clancy 強調，小組的最終報告提供了二國雙方於航空器補貼之討論上一些平衡<sup>22</sup>。

波音公司宣稱，雖然小組裁決 26 億美元之 NASA 契約為 WTO 下之非法補貼，但小組「幾乎全部」拒絕了歐盟之控訴。此次小組報告相較於先前「歐盟—大型民用航空器補貼案」之小組裁決，顯示歐盟四國對空中巴士公司之補貼較波音公司嚴重<sup>23</sup>。美國貿易代表署 (the Office of the U.S. Trade Representative) 發言人 Nefeterius McPherson 則說明，美國支持波音公司之上述主張，空中巴士公司獲得之補貼遠大過於波音公司自美國政府所得到之補貼<sup>24</sup>。

### 三、本案中有關補貼之議題

「美國—大型民用航空器補貼案」與「歐盟—大型民用航空器補貼案 (European Communities — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft) <sup>25</sup>」

<sup>20</sup> *Final WTO Panel Affirms Boeing Received Illegal NASA, DOD Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 3, 2011.

<sup>21</sup> *WTO Issues Final Ruling On EU Challenge Of Boeing Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 31, 2011.

<sup>22</sup> *Boeing, Airbus Clash Over Impact, Significance of Boeing WTO Ruling*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 3, 2011.

<sup>23</sup> *WTO Issues Final Ruling On EU Challenge Of Boeing Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 31, 2011.

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> WTO, *European Communities — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, WT/DS316, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds316\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm). (Last visited: Feb. 21, 2011)

「歐盟—大型民用航空器補貼案」可參閱政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊第 90 期，林良怡、葉姿嫻「『歐盟—大型民用航空器補貼案』期中報告出爐」，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no90/3.pdf>，和第 101 期，劉馥寧、葉姿嫻「『歐盟—大型民用航空器補貼案』小組報告送交爭端當事國」，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no101/1.pdf>，以及陳靜儀，「論美歐大型民用航空器補貼案—以歐盟補貼案為研究中心」，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文(2008)，及林良怡，

為美國、歐盟雙方互於 WTO 控告對手國對其大型民用航空器業者進行補貼，然二案主要爭議之補貼措施不同，歐盟案之主要爭議措施為歐盟四國—德國、法國、英國與西班牙，提供「啟動援助計畫」(Launch Aid/ Member State Financing)，使空中巴士公司可得零利率或低於市場利率之長期無擔保借貸及償還期限延長等措施<sup>26</sup>；而美國案較有爭議之討論為 NASA 和國防部是否以契約或其他合作方式以較市場上或正常交易之下更優惠之條件，轉移、或授予智慧財產，如：專利權、限制專有性之資料、政府經費研究之資料、和營業秘密等智慧財產予波音公司，及是否成立 SCM 協定下之補貼。

### 以契約或計劃方式減免和移轉智慧財產權為一財務補助

成立 SCM 協定下之補貼其要素之一為先認定是否有「財務補助 (financial contribution)」，歐盟在第一次書面訴狀 (First Submission) 中指出美國民用大型業者在 NASA 和美國國防部之研究經費支持下，發展對其有用之技術和資料，且 NASA 和國防部減免和移轉與大型民用航空科技和資料有關之智慧財產權—有關專利權、營業秘密、和特定資料之專屬權等—予業者，其中歐盟估計至 2006 年 12 月 31 日，NASA 和國防部估計已減免和移轉 228 項專利權予波音公司<sup>27</sup>。其認為此類智慧財產權之移轉已構成 SCM 協定第一條第一項之「財務補助」，為 SCM 第 1.1 (a) (1) (iii) 條內「政府提供一般基本設施以外之商品或勞務，或收購商品」。歐盟稱「商品」之定義為「財產」或「所有物」，而專利權和其他資料等則屬「智慧財產」，也為一類型之「財產」，故落入商品之範圍<sup>28</sup>。並認為若此種不屬第 1.1 (a) (1) (iii) 條，則應落入 SCM 第 1.1 (a) (1) (ii) 條之「政府拋棄或未催繳原已屆期應繳之稅收」，因政府智慧財產權之使用應付出權利金 (license fees)<sup>29</sup>，若政府未收取或未收取足額權利金，則為政府拋棄或未催繳其應收之金額，亦符合該條之規定。

美國在其第一次書面訴狀，對歐盟之「財務補助」控訴，提出了其反駁。美國認為美國國防部之契約並無購成財務補貼，因為在契約中稱給予承包人及其員工之專利權，原就屬該等人士之權利。契約中僅是保證承包人得保有部分該等專利權，而政府得透過政府使用執照取得與政府利益有關之專利權。政府並無提供任何 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 之內容。同樣於 NASA 之專利條款也未提供「財務補助」：NASA 透過契約豁免該署取得專利之所有權，此僅係賦予承包商享有

---

「由 WTO 民用航空器爭端案論 SCM 協定補貼及出口補貼之認定」，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文(2009)。

<sup>26</sup> Panel Report, *European Communities — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (EU-Aircraft)*, WT/DS316/R, 30 June, 2010, ¶ 2.5.

<sup>27</sup> First Written Submission by the European Communities, *United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft — Second Complaint*, WT/DS353, ¶ 804.  
<http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=268&code=2>

<sup>28</sup> *Id.* ¶ 841.

<sup>29</sup> *Id.* ¶ 842.

其原本即於專利法下固有之權利。故，美國認為其國防部與 NASA 並無提供任何 SCM 協定下之補助<sup>30</sup>。

美國認為契約未構成 SCM 協定下補貼要件之財務補助，但由近日相關新聞可得，小組報告裁決認為以 NASA 和國防部之研發新科技之契約和計劃移轉波音公司有關專利、營業秘密等行為，成立補貼。然而在小組報告未正式公布前，無法確定小組判斷之其中財務補貼存在理由，是否與歐盟相同，認為智慧財產權為一「商品」或因政府未收取相當程度之權利金。

### 討論「利益」及「特定性」

在上述討論存在「財務補助」後，試接續討論「利益」及「特定性」之小組可能判定。關於 SCM 協定第 1.1 (2) 條內所提之「授予利益」，由「加拿大—民用航空器出口案 (Canada – Measures Affecting The Export Of Civilian Aircraft)」之小組報告，認為「利益」一詞為「包含了某種形式的『優勢』，是否財務補助的接受者比在沒有接受財務補助之情況下，能得到更為優勢的地位。……財務補助只有在比接受者在市場上可得到的條件更有優勢時才被認為是『利益』，亦即是『優勢』之授與<sup>31</sup>」，此案之上訴機構支持小組之看法，且認為「『利益』非抽象之狀態，為有『受益者』或『接受者』時始為存在<sup>32</sup>」。由小組和上訴機構之解釋中可得出，「授予利益」之成立，需有一「接受者」和以較市場上更有利之條件，造成接受者在市場上更有「優勢」之二要件。

若由此案觀之，美方政府將與大型民用航空科技有關之智慧財產資料轉移予大型民用航空器業者，大型民用航空器業者則為其「接受者」；而美國之智慧財產權授予，若以較市場條件或正常交易更有利之條件—以較優惠金額或直接轉讓之方式，讓其大型民用航空器業者付出較少之成本，並得以在時間上更快研發和改良其產品，在全球大型民用航空器產業競爭之市場上，相較而更有優勢，使業者得到領先市場之好處，則符合「利益」或「優勢」之要件。以上二要件若成立，則可推論美國大型民用航空器業者有被「授予利益」。

「特定性」依 SCM 協定第 2 條之定義，對單一事業或產業或一群事業或產業之特定補貼。在「歐盟—大型民用航空器補貼案」之小組報告，小組於確認「啟動援助計畫」其特定性時認為，「在各別給予補貼之契約皆明確限定於空中巴士公司，為 SCM 協定第 2.1 (a) 條之明確限定一補貼僅適用於若干事業者<sup>33</sup>」，以

<sup>30</sup> First Written Submission by the United States, *United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft — Second Complaint*, WT/DS353, ¶ 324.

<sup>31</sup> Panel Report, *Canada – Measures Affecting The Export Of Civilian Aircraft (Canada-Aircraft)*, WT/DS70/R, 14 April, 1999, ¶ 9.112.

<sup>32</sup> Appellate Body Report, *Canada – Measures Affecting The Export Of Civilian Aircraft (Canada-Aircraft)*, WT/DS70/AB, 2 August, 1999, ¶ 154.

<sup>33</sup> Panel Report, *EU-Aircraft*, ¶ 7.497.



此類推，美國政府之 NASA 和國防部之計劃契約，若內容特定對象為美國之大型民用航空器業者或特定為美國波音公司，則符合特定性之要件。

以上試析此案之「財務補助」、「利益」和「特定性」之補貼三要件，然尚待小組報告公開後，外界方可知小組如何判定補貼之依據。然而此案為第一個有關以智慧財產權為補貼標之物之案例，在此案中，小組判定 NASA 和國防部以契約或計劃方式減免和移轉智慧財產權為一財務補助，後接續成立 SCM 協定之補貼，故若此案例確定後，對 WTO 各會員國而言，未來以技術或知識、資料等智慧財產協助其國家內產業之方式將成為一種 WTO 下可被他會員國控訴之補貼類型。

#### 四、結論

此案之姐妹案—「歐盟—大型民用航空器補貼案」，其小組報告已於 2010 年 6 月 30 日公開，而歐盟和美國分別於 2010 年 7 月和 8 月對小組報告內容提起上訴，預計在今年之前半年上訴機構可完成報告<sup>34</sup>，而此案「美國—大型民用航空器補貼案」之小組報告正在翻譯為法文和西班牙文，預計於今年 3 月小組報告可正式公開，然雙方均不排除再上訴之可能，故歐盟與美國在 WTO 下之大型民用航空器之補貼爭論仍未落幕，皆有待此二案之上訴機構報告做一最終定論。

---

<sup>34</sup> Europa, *Background Fact Sheet WTO disputes EU/US Large Civil Aircraft*, at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc\\_146486.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146486.pdf)