

試論美國歸零法則未來之發展

莊雅涵

美國商務部 (Department of Commerce) 於今 (2012) 年 2 月發布有關計算傾銷差額 (dumping margin) 方式之最後修訂版本, 稱為最終規則 (Final Rule)¹, 依此規則, 美國於計算加權平均傾銷差額時, 將不使用長久以來實施之歸零法則 (zeroing methodology)。反傾銷協定 (Anti-dumping Agreement) 第 2.4.2 條中², 並未明文訂出歸零法則之適法性, 惟美國於反傾銷調查計算傾銷差額時, 一直係以歸零法則為計算基準, 即於計算傾銷差額總值時, 忽略個別調查程序中所得之傾銷差額負值, 此結果可能高估最終傾銷差額總值, 故產生極大之爭議。

多年來, 美國於世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 下之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 堅守歸零法則係一合法計算傾銷差額的方法, 美國此次宣布修改計算傾銷差額之方式, 除了對美國國內廠商帶來極大的衝擊外, 與美國有密切貿易關係之各國更為一大要事, 對身為美國重要貿易夥伴之我國亦有相當之關聯性。尤其, 美國與歐盟、日本等國因歸零法則之適法性爭訟已久, 美國從最初的堅持直至現今的妥協轉變甚大, 令人質疑其是否真能放棄行之多年的歸零法則, 或仍有使用空間, 故本文欲探究美國於修改傾銷差額計算方式後, 將來是否完全不再使用歸零法則, 及最終規則發布後, 是否影響貿易救濟之效果。

本文以下分為四部分: 首先簡介最終規則之修訂歷程與修訂原因, 並以行政複查中計算傾銷差額之方式, 檢視美國將來是否不再使用歸零法則; 第二部分以落日複查為例, 探討此修訂對美國貿易救濟是否產生影響; 再以 USTR 之聲明表達美國對歸零法則抱持之立場, 探究美國貿易救濟未來之發展; 最後作一結語。

最終規則

美國商業部於 2010 年 12 月 28 日在聯邦公報 (Federal Register) 已發表限制

¹ 19 C.F.R. 351 (Feb. 7, 2012).

² Anti-dumping Agreement, Art. 2.4.2: "Subject to the provisions governing fair comparison in paragraph 4, the existence of margins of dumping during the investigation phase shall normally be established on the basis of a comparison of a weighted average normal value with a weighted average of prices of all comparable export transactions or by a comparison of normal value and export prices on a transaction-to-transaction basis. A normal value established on a weighted average basis may be compared to prices of individual export transactions if the authorities find a pattern of export prices which differ significantly among different purchasers, regions or time periods, and if an explanation is provided as to why such differences cannot be taken into account appropriately by the use of a weighted average-to-weighted average or transaction-to-transaction comparison."

使用歸零法則之提案 (proposed rules)³，商務部經去 (2011) 年 9 月與國會及民間企業團體協商後，於今年發布最終規則，其內容與提案雷同，皆未確切明訂全面性廢除歸零法則⁴。而美國之所以加速最終規則之發布，主要係因歐盟和日本表示，若美國不再以歸零法則計算傾銷差額，歐盟與日本將不實施於美歐歸零案 (US — Zeroing (EC))⁵、美日歸零案 (US — Zeroing (Japan))⁶和美歐持續歸零案 (US — Continued Zeroing (EC))⁷ 中 WTO 所授與之報復性關稅⁸，此將使美國解除本需負擔高額度關稅之壓力，恢復與歐、日等國之貿易往來，帶動國內農業與就業市場之成長⁹。

美國於計算傾銷差額時，依美國關稅法第 777A (d) (1) (A) 和 (B) 條¹⁰，分別有加權平均對加權平均比較法 (weighted average to weighted average)、逐筆交易對逐筆交易比較法 (transaction to transaction) 和正常價格之加權平均與個別出口價格逐筆比較方法 (weighted average to transaction) 三種方式。其中，前述第三種方式僅適用於集中傾銷 (target dumping) 情況下，即出口價格在不同買方、地區或期間差異極大，以致上述方法無法妥適地考慮這些差異時，例外允許使用¹¹，此亦係唯一與 WTO 規範合致而可使用歸零法則之比較方法。依最終規則，美國於行政複查 (administrative reviews) 時，原則上採用加權平均對加權平均比

³ 19 C.F.R. § 351, Fed. Reg. (proposed Dec. 28, 2010) (to be codified at 19 C.F.R. 351).

⁴ 提案詳細內容可參閱李光涵，「試論美國對韓國產品於反傾銷調查實施歸零法則之爭端」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，114 期，網址：
<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no114/3.pdf>.

⁵ Appellate Body Report, *United States — Laws, Regulations and Methodology for Calculating Dumping Measures (Zeroing)*, WT/DS294/AB/R, adopted 18 April 2006.

⁶ Appellate Body Report, *United States — Measures Relating to Zeroing and Sunset reviews*, WT/DS322/AB/R, adopted 23 January 2011.

⁷ Appellate Body Report, *United States — Continued Existence and Application of Zeroing Methodology*, WT/DS350/AB/R, adopted 19 February 2009.

⁸ ICTSD, *US Agrees to Quit Zeroing, Avoids EU and Japan Retaliation*, BRIDGES WEEKLY, Vol. 16, No. 5, Feb. 8, 2012, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/124693/> (last visited Mar. 22, 2012).

⁹ USTR, *United States Trade Representative Ron Kirk Announces Solution to Years-Old Zeroing Disputes, Demonstrating Commitment to Export Growth and Job Creation*, at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2012/united-states-trade-representative-ron-kirk-announces-solu> (last visited Mar. 22, 2012).

¹⁰ Tariff Act of 1930 § 777A, 19 U.S.C. Sec 1677f-1(d) (1): “Determination of less than fair value Investigations (A) In general: In an investigation under part II of this subtitle, the administering authority shall determine whether the subject merchandise is being sold in the United States at less than fair value — (i) by comparing the **weighted average of the normal values to the weighted average of the export prices** (and constructed export prices) for comparable merchandise, or (ii) by comparing the **normal values of individual transactions to the export prices (or constructed export prices) of individual transactions** for comparable merchandise. (B) Exception: The administering authority may determine whether the subject merchandise is being sold in the United States at less than fair value by comparing the **weighted average of the normal values to the export prices (or constructed export prices) of individual transactions** for comparable merchandise, if— (i) there is a pattern of export prices (or constructed export prices) for comparable merchandise that differ significantly among purchasers, regions, or periods of time, and (ii) the administering authority explains why such differences cannot be taken into account using a method described in paragraph (1)(A)(i) or (ii).”

¹¹ 楊光華，從「歸零法則」之發展看WTO司法與立法之互動，載：第八屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁39，2009年。

較法，其方式為分組將月加權平均出口價格 (monthly weighted average export price) 和月加權平均正常價格 (monthly weighted average normal values) 進行比較¹²，且不得使用歸零法則計算傾銷差額。

美國於反傾銷調查時所為之行政複查、落日複查 (sunset reviews) 等，原則上與原始調查 (original investigation) 之傾銷差額計算方式一致，即以加權平均與加權平均比較法為原則。若美國當局認為有其他「替代方式 (alternatives)」計算傾銷差額更為適當者，將採用之¹³，惟商務部並未直接說明此替代之比較方法能否使用歸零法則，依此觀之，現今仍無法確定美國是否已完全放棄歸零法則之使用¹⁴。商務部並表示，其不需要、亦不合適於最終規則中完全禁止歸零法則¹⁵，讓人質疑商務部是否欲以使用替代方式為由，再度運用歸零法則計算傾銷差額。

落日複查

反傾銷調查程序中，若於落日複查 (sunset reviews) 決定繼續對貿易對手國課徵反傾銷稅，稅率係參考先前原始調查與行政複查時所訂定之稅率，再依物價和匯率波動些微調整。因此，若在原始調查或行政複查中使用歸零法則計算傾銷差額，則落日複查之傾銷差額必也有歸零法則之使用。現最終規則既已明文修訂計算傾銷差額之方式，即基本上採加權平均對加權平均之比較，則原始調查與行政複查不會有歸零法則之使用，落日複查亦將不使用歸零法則¹⁶。

落日複查雖未使用歸零法則，但不代表美國對貿易救濟方式走回頭路。相反地，在此情況下，若美國於課徵反傾銷稅的五年中，貿易對手國的傾銷差額有減少之趨勢，或已無傾銷差額，則可認定課徵反傾銷稅對貿易對手國有嚇阻之效果，即，若未課徵反傾銷稅，則傾銷差額可能減少極小或持續不變，無法抑制傾銷之情況。因此，即便落日複查不用歸零法則計算傾銷差額，仍能依傾銷差額減少的量，作為課徵反傾銷稅是否有效之標準，美國依舊可抑制國外廠商之傾銷行為，保護國內廠商。

USTR 聲明

美國貿易代表署 (Office of United States Trade Representative, USTR) 於今年 2 月發出聲明，表示 WTO 上訴機構 (Appellate Body) 先前裁決有關美國使用歸零法則之案件時，並未適用反傾銷協定本文，所作之解釋甚至已超出協定內容。

¹² 19 C.F.R. § 351 (Feb. 7, 2012), at 6.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Commerce Rule Leaves Door Open to Possible Future Use of Zeroing*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 16, 2012.

¹⁵ 19 C.F.R. § 351 (Feb. 7, 2012), at 22.

¹⁶ 19 C.F.R. § 351 (Feb. 7, 2012), at 8.

USTR 強調，先前美國使用歸零法則計算傾銷差額的確符合 WTO 之規範，美國將繼續在談判回合中促進歸零法則之適法性，而現今發布與 WTO 規範及上訴機構裁決合致之最終規則，係為了維持此多邊架構下以法規為基礎的體系。美國貿易大使柯克 (Ron Kirk) 表示，即便不使用歸零法則，其國內行政部門仍將竭力執行貿易救濟措施，保護國內廠商¹⁷。

本文認為，一旦美國完全遵照反傾銷協定和 WTO 上訴機構之裁決後，未來應不再有其他 WTO 會員質疑美國計算傾銷差額之作法，只要程序上符合傾銷之認定，美國便能向他國課徵反傾銷稅，更加落實貿易救濟。而最終規則既已發布，應可確定美國的確改變傾銷差額之計算方式，在談判回合中促進歸零法則適法性之說法似僅為安撫國內廠商，保證不因為沒有使用歸零法則，使國內廠商受有損害。

結語

依目前情勢觀之，美國商務部計算傾銷差額之方式係為與 WTO 規範有一致性，促進其國內經濟發展，且美國既已與日本、歐盟達成共識，目前應不會再使用歸零法則，惟現今尚未有明文廢除歸零法則，仍無法斷言美國已不使用之。因此，在最終規則發布後，仍需靜觀美國是否遵照最終規則內容，於加權平均與加權平均比較法和逐筆交易與逐筆交易比較法時，不使用歸零法則計算傾銷差額，或其是否不時運用例外之「替代方式」計算傾銷差額，規避不可使用歸零法則之規定；亦需長期觀察美國在未使用歸零法則之情形下，其所為之貿易救濟措施是否仍能制止貿易對手國之傾銷行為，達到和過往保護國內廠商相同之效果。

¹⁷ USTR, *supra* note 9.