

試論美國《1930 年關稅法》修正案 對課徵非市場經濟體平衡稅之影響

陳家豪

美國國會於今 (2012) 年 3 月 6 日通過 1930 年關稅法修正法案¹，該法案分為兩部分²，第一部分明確授權美國商務部 (United States Department of Commerce) 得針對非市場經濟 (non-market economies, NMEs) 課徵平衡稅 (countervailing duty, CVD)，第二部分則試圖解決同時課徵平衡稅與反傾銷稅 (antidumping duty, AD) 所可能產生的雙重救濟 (double remedy) 問題，此法案已於 3 月 13 日由美國總統簽署生效並編入美國法典內³。此修正案的促成主要源於去年 12 月美國聯邦上訴法院 (以下簡稱上訴法院) 針對美國 GPX 輪胎公司與中國河北興茂輪胎控告美國政府所作出的判決 (GPX International Tire Corp. v. United States, 以下簡稱 GPX 輪胎案)⁴，上訴法院認為美國商務部並沒有法律授權得對來自非市場經濟之進口產品課徵平衡稅，要求商務部重新審理此貿易救濟措施，若商務部認為確有採行的必要，則應透過國會的立法加以正當化⁵。為因應司法機關的呼籲，以及避免判決成立後商務部可能被迫終止其針對中國及越南所採行或正在調查的平衡稅措施，美國眾議院歲入歲出委員會 (United States House Ways and Means Committee) 主席 Dave Camp 於 2 月 29 日提出了此份修正法案，盼藉由國會的力量補足法規的缺漏⁶。

此修正案同時涉及了近年美國與中國不斷爭執的兩項議題：(一) 是否得對非市場經濟體課徵平衡稅、(二) 對非市場經濟體併課平衡稅及反傾銷稅所可能產生雙重救濟的問題；由於此二項爭議在美國司法單位及 WTO 爭端解決機制下已有訴訟案產生，因此，本文欲整理此些案件的判決及解釋，歸納上述議題目前處理的方式，進一步探討本次美國修正法案之內容是否合理，及其對非市場經濟體可能的影響。

本文以下將分為四部分，首先介紹本次美國修正法案之內容，以作為後續討

¹ 此法案在參議院的案號為「S.2153」，於眾議院之案號為「H.R. 4105」，二者內容完全一致，於 3 月 5 日，美國參議院通過了 S.2153 法案，隔日，眾議院隨即通過 H.R. 4105 法案。

² An act to apply the countervailing duty provisions of the Tariff Act of 1930 to nonmarket economy countries, and for other purposes, H.R. 4105, 112th Cong. (2012).

³ 19 U.S.C. §§ 1671, 1677f-1, 3538.

⁴ GPX International Tire Corp. v. United States, 666 F. 3d 732 (Fed. Cir., 2011).

⁵ *Id.* at 26.

⁶ Camp, *Levin Back Quick Passage of GPX Bill Without Amendments*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 29, 2012.

論之基礎；第二部分則按照法案內容的設計，依序探討兩項爭議於美國司法單位及 WTO 爭端解決機構的解釋內容，並整理出目前對此類議題的處理方式或態度；第三部分則依據第二部分之結論，分析本次修正法案是否合理妥適，並進一步探討法案對於非市場經濟體的可能影響；最後統整以上論述做一結論。

修正案內容

美國國會所通過的修正法案分為兩個部分⁷，第一部分授權主管機關得對非市場經濟國採取平衡稅措施，除非無法判定其政府或其公立單位 (public entity) 是否提供補貼或無法計算補貼之數額；第二部分則針對非市場經濟國所採行反傾銷稅之相關認定程序進行調整，若主管機關以一般製程的價格估量或是以其他市場經濟國價格作為參考，替代非市場經濟國的正常價格 (normal price)，則主管機關應綜合此種替代價格和該非市場經濟國提供之可控訴補貼所造成傾銷差額增加的效果，於課徵的反傾銷稅中扣除。修正法案的第一部分將非市場經濟國列入平衡稅法的適用，於 1930 年關稅法第 701 條結尾加入新的一款：主管機關可依照第 701 條 (a) 款關於可控訴補貼的認定與平衡稅課徵之一般規定，對非市場經濟國課予平衡稅，除非主管機關無法判定或計算非市場經濟國的政府或其內國之公立單位所提供之補貼。修正法案的第二部分則針對非市場經濟國課徵反傾銷稅的認定做了調整，於 1930 年關稅法第 777A 條結尾增加新款：若主管機關依照 1930 年關稅法第 703 條 (c) 款之規定，在非市場經濟國的傾銷認定中，以一般產品的製程成本、利潤及合理支出推算正常價格，或以其他市場經濟國之正常價格替代非市場經濟之正常價格，則當符合以下情形：「(A) 非市場經濟國之一類或一種產品受有第 701 條 (a) 款所定義之可控訴補貼、(B) 前述之可控訴補貼經證實有減少進口產品之平均價格、(C) 主管機關得綜合前述 (B) 款以及採行替代價格之情形、程度，合理的評估進口產品之傾銷差額是否有高估的情形」，若主管機關評估後認為傾銷差額有上述 (C) 款之高估情形，則應從反傾銷稅中扣除，然扣除的稅額不可超過針對補貼情形所課徵的平衡稅額。

對非市場經濟體課徵平衡稅之爭議

(一) 美國司法機關判決

美國商務部過去認為非市場經濟體並不適用平衡稅之規定，故沒有課徵之餘地，然其態度於 2007 年後轉變，認為非市場經濟體亦可課徵平衡稅，因而遭他國廠商控訴，對於商務部政策態度的轉變，美國國際貿易法院 (U.S. Court of International Trade) 雖認為法規沒有明確禁止對非市場經濟體課徵平衡稅，但商務部併課反傾銷稅之作法很有可能造成雙重救濟的問題，因此發回商務部要求其重新評估，商務部不服因而上訴至聯邦上訴法院，然上訴法院認為商務部應遵照

⁷ 19 U.S.C. §§ 1671, 1677f-1, 3538.

其過去確立之政策，不得對非市場經濟國課徵平衡稅，除非透過立法獲得法律授權。商務部於 1984 年對非市場經濟國——捷克斯拉夫 (Czechoslovakia) 平衡稅的調查案中，確立了「非市場經濟體不適用平衡稅之規定」的立場，認為此種計畫經濟體制下，政府的影響力無所不在，因此無從判斷政府實際的補助 (bounty) 或是贈與 (grant)，故無課徵平衡稅的可能⁸。此立場於 2007 年時大幅轉變，商務部於 CFS Paper 的調查案中針對中國的計畫經濟模式作出了別於以往的解釋，其雖肯定中國非市場經濟體的地位，但卻認為中國和蘇聯式的共產制度有很大的差異，其政府的補貼行為已可清楚的區分，因此可對中國課徵平衡稅⁹，由此，商務部便開始對非市場經濟體課徵平衡稅，例如：中國、越南等國家。GPX 輪胎案便是因為 GPX 輪胎公司與其子公司河北興茂輪胎不服商務部之決議而產生的訴訟¹⁰，國際貿易法院認為美國 1930 年關稅法沒有明文規定得否對非市場經濟體課徵平衡稅，因此難謂商務部無權對非市場經濟體課徵平衡稅，然而法院認為若依據非市場經濟體的反傾銷認定方式，即採用替代價格計算傾銷差額，則同時併課平衡稅，將很有可能造成雙重救濟的情形，因此要求商務部重新評估課徵平衡稅的可能。此案件經歷兩次重新評估後¹¹，商務部決定上訴至聯邦上訴法院，然上訴法院認為商務部應遵照其於 1984 年的決議，因為此決議已獲得當時國會的批准認同，故不可再任意變動，除非透過立法授權商務部得對非市場經濟體課徵平衡稅¹²。

由上述的討論可知，美國司法機關對於是否得對非市場經濟體課徵平衡稅並未有明確的立場及裁決，僅認為法條的設計未臻完備，尚有許多模糊地帶，且商務部不可違背國會過去採認的法律解釋，作任意的改變，此為美國三權分立精神之體現——三權分立制衡，卻可交互影響。司法機關認為行政不可背離立法之立意，對於立法的缺漏仍應透過立法途徑填補，聯邦上訴法院於判決中提示可透過國會立法解決，即為一種對法規缺漏的提醒，呼籲立法者重視此項爭議議題，國會也迅速的回應司法者，通過了法律修正案。

(二) WTO 之爭端解決機構判決

針對是否得對非市場經濟體課徵平衡稅之爭議，爭端解決機構於美國反傾銷

⁸ Final Negative Countervailing Duty Determination, 49 Fed. Reg. 19,370-19,371, 19,374 (May 7, 1984).

⁹ IMPORT ADMINISTRATION, C-570-907, COUNTERVAILING DUTY INVESTIGATION OF COATED FREE SHEET PAPER FROM THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA — WHETHER THE ANALYTICAL ELEMENTS OF THE GEORGETOWN STEEL OPINION ARE APPLICABLE TO CHINA'S PRESENT-DAY ECONOMY (Mar. 29, 2007).

¹⁰ GPX International Tire Corp. v. United States (“GPX I”), 645 F.Supp.2d 1231, 1240 (Ct. Int'l Trade 2009).

¹¹ GPX International Tire Corp. v. United States (“GPX II”), 715 F.Supp.2d 1337, 1343 (Ct. Int'l Trade 2010); GPX International Tire Corp. v. United States (“GPX III”), No. 08-00285, 2010 WL 3835022 (Ct. Int'l Trade Oct. 1, 2010).

¹² GPX International Tire Corp. v. United States, 666 F.3d 732 (Fed. Cir., 2011), at 16.

與平衡稅案 (US — *Anti-dumping and Countervailing Duties*) 之小組報告 (panel report)¹³ 中有相關的解釋，然而小組並未對此爭議做出定論，僅依當事國於補貼暨平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定) 之規定中的主張作出判斷。小組並未對是否得對非市場經濟體課徵平衡稅做出判斷，僅於報告中作了此爭議過去的背景描述，其簡介美國商務部對於非市場經濟體課徵平衡稅的態度¹⁴，同本文前半段的討論內容，然其並未對此爭議做出評論或解釋。SCM 協定並無明文規定禁止或允許對非市場經濟體課徵平衡稅，因此小組在處理本案件時，僅著重在當事國所主張措施可能造成雙重救濟之情形，對於是否得對非市場經濟體課徵平衡稅之爭議並無過多著墨。

併課平衡稅及反傾銷稅所產生之雙重救濟問題

由於美國司法機關並未就雙重救濟的問題提出具體的解釋，是故以下將整理中國於美國法院及 WTO 下對雙重救濟之主張作為討論依據，並輔以美國反傾銷與平衡稅案，小組及上訴機構對此問題的解釋，以釐清目前雙重救濟問題的可能處理方式。

(一) 中國之主張

中國認為併課平衡稅及反傾銷稅的問題點在於補貼之效果被重複計算。美國商務部因中國之非市場經濟地位，採用替代價格作為傾銷差額的認定，惟替代價格係依他市場經濟國的正常價格作參考，其價格已排除了中國國內價格可能受到補貼的效果，但在出口價格上卻未將此種補貼的效果予以排除，即將補貼造成之降低效果加回出口價格；中國認為即使其有補貼廠商的情形，此國內補貼亦會同時降低內國市場價格及出口價格，美國不應以較高的第三國價格替代其較低的內國價格後，又不對其出口價格作調整，此舉將造成反傾銷差額擴大，由於其擴大的部份是補貼所造成的效果，若此時併課平衡稅將會使得補貼被重複計算，據此，中國認為對非市場經濟體併課反傾銷稅與平衡稅將造成雙重救濟的問題產生。

(二) WTO 之爭端解決機構判決

於美國反傾銷與平衡稅案中，上訴機構認為主管機關應評估雙重救濟的可能並進一步排除此類情形的發生，才得以符合 SCM 協定第 19.3 條所稱適當稅額 (appropriate amounts) 之規定，此符合「適當稅額」之作法即 WTO 下對於雙重救濟情形的處理方式。上訴機構推翻了小組對於 SCM 協定第 19.3 條適當稅額之解釋 (關於小組及上訴機構之判決，可參考本中心經貿法訊第 108 期和第 116 期

¹³ Panel report, *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379, circulated 22 October 2010.

¹⁴ *Id.* ¶¶ 14.2-14.4.

¹⁵)，其認為 SCM 協定第 19.3 條所稱之適當稅額，應是排除掉雙重救濟所產生平衡稅遭到重複計算的問題，適當的稅額應該要與實際損害做連結，不應該重複計算補貼之效果；本文認為，WTO 目前對於雙重救濟的問題雖然已有共識，認為雙重救濟確實可能會於併課平衡稅與反傾銷稅時發生，但要如何解決此種情形，上訴機構僅揭示需要排除重複課徵的部分，並沒有確切的實行方法，裁量權主要還是歸於各國之主管機關。

分析此次修正法案是否合於相關判決或 WTO 規範

由本文前半段對於美國司法機關的判決整理以及 WTO 爭端解決機構的立場可知，針對是否得對非市場經濟體課徵平衡稅之爭議，目前並沒有明確禁止的判決出現。於美國國內之司法機關下，其態度明顯是欲以立法之手段將此種措施合法化，法院並沒有針對此項爭議提出具體見解，僅對行政部門之決議表達一定的尊重，並要求商務部依循立法者的精神採行貿易救濟措施；而針對 WTO 之判決，爭端解決機構同樣的未對此項爭議做出具體的解釋，由此，本文認為美國此次修正案的第一部分，明確授權行政部門得對非市場經濟體課徵平衡稅，雖然爭議並未弭平，但是現今亦無明確的處理方式，所以難謂其法規之內容違反司法單位的判決或 WTO 規範。

依照目前 WTO 對於雙重救濟的處理方式，本修正案的第二部似無違反的可能。本次修正案的第二部分主要是給予行政部門一定的裁量權，其要求主管機關剔除掉傾銷差額被高估的部份，由於傾銷差額被高估可能源自於「使用替代價格的計算方式」或「被調查國採行補貼措施造成出口價格下降」，法案授權主管機關得合理的評估這些可能原因，並將確定高估的差額自反傾銷稅中扣除，雖然法案明確要求主管機關扣除造成雙重救濟的可能因素，但從法案摘要¹⁶中可知，主管機關對於補貼可能造成的傾銷差額高估，評估的資料來源其實是受調查廠商所提交，此方式將舉證責任移轉至廠商，而商務部握有最後的裁量權，對於非市場經濟國之廠商，無疑是增加了龐大的負擔，但是由於上訴機構並沒有明確劃分主管機關調查的權限以及調查的程度、範圍，給予主管機關裁量空間，因此，本法案雖然加重了進口廠商的舉證責任，增加了免除併課反傾銷及平衡稅的難度，但由於法案明文要求應避免雙重救濟的問題，因此難謂其違反 SCM 協定第 19.3 條所稱之「適當稅額」，此外，若依照中國所主張，併課雙反稅可能使得補貼造成

¹⁵ 林怡臻、郭于榛，「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」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，108 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/NO108~1/1.pdf>；郭于榛（楊光華修訂），「國有機構非『公立機構』？『適當（平衡稅）稅額』限制『雙重救濟』？——試析『美國雙反案』之上訴機構裁決」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，116 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no116/5.pdf>。

¹⁶ HOUSE COMMITTEE ON WAYS & MEANS, *Summary of "A Bill to Apply the Countervailing Duty Provisions of the Tariff Act of 1930 to Nonmarket Economy Countries, and For Other Purposes"*, at http://waysandmeans.house.gov/UploadedFiles/FINAL_CVD_One_Pager.pdf.

的影響被重複課徵，此法案之設計似乎有解決之可能，總結上述，本文認為本法案的第二部分並未和司法判決或 WTO 規範相左，但是否具有爭議仍須視商務部之實際作法才可知。

對非市場經濟體之影響

由上述討論可知，美國此項修正法案並無不合理或與相關判決矛盾之情形，然從其法案內容可知，其給予主管機關很大的裁量權，未來是否可能遭他國控訴，端看主管機關的作為，本文認為，從此法案迅速的立法過程、近年非市場經濟國的轉型來看，法案的主要目的應是確保過去或正在調查的併課措施得以繼續有效，法案第二部分之設計則是為了解決後續可能產生的雙重救濟問題，因此，此法案對於美國貿易救濟手段的運行實具意義，將更確立美國商務部針對非市場經濟體併課平衡稅及反傾銷稅之作法，加劇對非市場經濟國的負面影響，此類國家之廠商需負擔更重的舉證責任，方得以解決可能的雙重救濟問題，恐不利於此類國家的貿易發展。

結論

美國此項修正案雖涉及了（一）得否對非市場經濟體課徵平衡稅、（二）併課所造成雙重救濟之問題等兩項爭議，然由於目前此兩項爭議皆未有明確的處理方式及解釋，因此難謂此法案與相關裁決矛盾；此法案主要目的乃賦予行政機關對非市場經濟體課徵平衡稅的合法地位，法案生效後，對於日後商務部採行併課措施將有更加鞏固的效果，對於非市場經濟國的影響將更為擴大。