

從中國—電氣鋼案小組判決 看 SCM 協定第 22.3 及第 22.5 條之解釋

葉慈薇

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 爭端解決小組於今 (2012) 年 6 月 15 日公布中國—電氣鋼案¹ (*China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*) 之小組報告²；美國對中國商務部發布之電氣鋼初步裁定及電氣鋼最終裁定提出之諸多控訴中，其中有兩項主張同時與補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定) 第 22.3 條及第 22.5 條有關³，小組為審查美國提出之爭點，便分析了此二條文之異同；由於過往爭端解決案例中不曾比較此二條文，此案例之解釋便值得深究了解；因此，本文以下希望藉由論述小組解釋及適用此二條文之過程，以了解小組認定判斷之方法，供後續相關案件參酌。

本文以下將針對本案例中同時涉及 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條此二條文之主張：購買美國貨法案違反及中國對其他公司平衡稅率之判定，分別敘述美國控訴及小組之判決，供讀者了解美國對此二爭點之控訴及小組之判決；接著提出本文認同小組解釋、適用此二條文之原因及稍作補充此二條文之差異；最後做一結論。

本案同時涉及 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條之爭點

(一) 購買美國貨條款 (Buy American Act)⁴

美國主張，中國商務部之初步裁定及最終裁定中未充分說明，何以美國政府經過競標所得之電氣鋼價格非完全競爭市場中應有之價格而違反 SCM 協定第

¹ 電氣鋼為電力工業不可缺少的一種軟磁材料，主要應用於製造變壓器、整流器及大型電機等機械。

² Panel Report, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R (Jun. 15, 2012).

³ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 22.3: “Public notice shall be given of any preliminary or final determination, whether affirmative or negative, of any decision to accept an undertaking pursuant to Article 18, of the termination of such an undertaking, and of the termination of a definitive countervailing duty. **Each such notice shall set forth**, or otherwise make available through a separate report, in **sufficient detail the findings and conclusions reached on all issues of fact and law considered material by the investigating authorities**....”

⁴ 朱苔心，張永阜，試析中國就美國之電氣課徵平衡稅措施—論購買美國貨條款是否造成補貼利益，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，107 期，頁 10，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no107/2.pdf> (最後瀏覽日：2011 年 4 月 22 日)。

22.3 條。美國主張，SCM 協定第 22.3 條要求 WTO 會員應解釋其於初步裁定及最終裁定中公告之重要、必要、且相關的結果或結論；中國商務部之初步裁定及最終裁定中陳述「雖然購買美國貨條款具備競標過程，然而因為該競標程序限制參加競標商品之資格，因此該競標程序僅存在美國鋼鐵製造商內，並非完全競爭，因此該經過競標程序獲得之電氣鋼價格則非市價」；然而，中國商務部僅提出三項發現：首先，美國限制得參與競標程序之外國電氣鋼數量依據政府採購法 (Government Procurement Agreement, GPA)，外國製電氣鋼應可參與競標過程，但美國某些州完全禁止外國製電氣鋼參與美國政府採購之競標；第二，該些電氣鋼數量占美國電氣鋼消費量 15%；第三，北美區電氣鋼價格比非北美區電氣鋼價格高一成；中國僅憑此三項發現就斷下結論之舉，而未提出依 SCM 協定第 14 (d) 條之利益計算準則，說明購買美國貨條款構成授予利益⁵，並不合理。中國商務部似乎認定任何產品市場只要有政府介入，便會被扭曲；且該被介入之市場基準價格 (benchmark price) 則無使用價值；但中國商務部並未提出任何佐證之說明支持該論點；因此，美國認為中國未說明競標過程產生之價格被購買美國貨條款扭曲，違反了 SCM 協定第 22.3 條⁶。

小組首先說明 SCM 協定第 22.3 條之要求，然後再將之與第 22.5 條⁷做區分。小組認為，SCM 協定第 22.3 條要求 WTO 會員之主管調查機關，不論是在初步裁定及最後裁定、或是單獨提供之報告中，皆應充分公告一切重要之相關事實及法律所獲致之結果及結論，並未規定主管調查機關提出獲得發現及結論之理由，僅為一程序上之規定。SCM 協定第 22.5 條除了要求要求會員提供與課徵最終平衡稅或接受具結之事實與法律事項，更規定主管調查機關公告實施措施或接受具結之理由；以及主管調查機關接受或拒絕利害關係之會員、出口商、與進口商提出之相關爭點或主張；因此 SCM 協定第 22.3 條與 SCM 協定第 22.5 條最大的差

⁵ 美國希望結合 SCM 協定第 22.3 條及 SCM 協定第 14 (d) 條，控訴中國商務部裁定公告中因缺少購買美國貨條款之利益認定理由，而違反第 22.3 條。美國控訴中國商務部之初步裁定及最終裁定對購買美國貨條款之判斷不妥當，乃依據 SCM 協定第 22.3 條而非第 22.5 條，是因為 SCM 協定第 22.3 條乃規範公告初步認定之條文。然而，美國依此條文實欲主張者，據其小組判決內之主張與其第二次繳交之意見書內來看，應為與 SCM 協定第 14 (d) 條有關的利益授予之判斷。美國引述美國軟木案上訴機構判決有關 SCM 協定第 14 (d) 條之見解——除非主管調查機關能證明該受調查國之市價已嚴重受扭曲，導致該價格已不可信之程度，否則主管調查機關必須使用受調查國之市價；主張中國商務部公告之裁定，並未使用 SCM 協定第 14 (d) 條判斷利益之方式，審視及說明購買美國貨條款影響美國競標過程之程度、及受扭曲之程度是否已嚴重到導致該得標價格不可採信之階段，因此違反 SCM 協定第 22.3 條。

⁶ Panel Report, *China – GOES*, ¶ 7.343-7.346.

⁷ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 22.5: “A public notice of conclusion or suspension of an investigation in the case of an affirmative determination providing for the imposition of a definitive duty or the acceptance of an undertaking shall contain, or otherwise make available through a separate report, all **relevant information** on the matters of fact and law and **reasons which have led to the imposition of final measures or the acceptance of an undertaking**, due regard being paid to the requirement for the protection of confidential information. In particular, the notice or report shall contain the information described in paragraph 4, as well as **the reasons for the acceptance or rejection** of relevant arguments or claims made by interested Members and by the exporters and importers.”

異在於有無規定主管調查機關公告論理⁸。

小組首先重述美國於本議題之爭點，接著進行爭點分析。針對美國主張，小組首先限縮審查範圍，認為中國乃依據現行之最終裁定對美國課徵平衡稅，故僅須審查措施之現行依據——最終裁定⁹；而 SCM 協定第 22.3 條條文之性質為一程序上之規定，而美國主張中國應依 SCM 協定第 14 (d) 條提出認定購買美國貨條款利益構成之判斷乃為實質層面之議題，非本條文所管制者，因此小組僅審查最終裁定中是否符合第 22.3 條。小組接著審視中國商務部之最終裁定，發現其 SCM 協定第 22.3 條要求公告之三項確實取得之發現¹⁰、以及基於此三項發現推得「美國政府依競標獲得之採購價格並非市價」之結論¹¹；又，SCM 協定第 22.3 條不像第 22.5 條要求主管機關須詳細揭露課徵平衡稅的理由，所以中國商務部最終裁定未提出其判斷之原因，因此小組判定中國商務部之最終裁定並未違反 SCM 協定第 22.3 條¹²。

(二) 其他公司平衡稅率 (all other rates)¹³

美國控訴，中國商務部最終裁定未公佈「其他公司平衡稅率」之決定方式及準據，違反 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條。美國認為中國商務部最終裁定之公告內，未說明其計算受調查公司以外之美國電氣鋼製造商及出口商（亦及其他公司）補貼率時，乃採用可取得事實（facts available）之理由；亦未公布計算其他公司平衡稅率之方式；更未提出其認為該算得之平衡稅率合理之依據及理由；因此，美國認為中國商務部違反了此 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條¹⁴。

小組認為中國未公告課徵其他公司平衡稅所憑之資料及結論，違反 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條。SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條均要求最終裁定之公告，應充分詳細的載明主管調查機關認為重要的一切事實及法律問題所得之結果及結論；第 22.5 條更要求主管調查機關應揭露課徵最後平衡稅之理由。本案小組發現，中國商務部最終裁定雖然標示該其他公司平衡稅率乃基於調查申請人所提供之資料而定，然該資料並不存在於裁定中，調查利害關係人根本無從查證；此外，中國商務部亦未說明使中國決定對其他公司課徵之平衡稅遠高於另外兩家受調查公司之原因；因此，小組判定中國商務部並未充分且詳細地揭露其所取得

⁸ Panel Report, *China – GOES*, ¶¶ 7.355-356.

⁹ *Id.* ¶¶ 7.361-7.362.

¹⁰ *Id.* ¶¶ 7.345, 7.349.

¹¹ *Id.* ¶¶ 7.363-7.364.

¹² *Id.* ¶¶ 7.365-7.367.

¹³ 中國商務部最終裁定僅說明參與調查之兩家公司 AK Steel Corporation 及 ATI Allegheny Ludlum Corporation 之補貼利益占其銷售額的比率分別為 11.9951% 及 11.65%，便認定此二家公司之平衡稅稅率分別為 11.7% 及 12%；其他未參加調查之公司，中國便依據申請人提交的信息做出有關從價補貼率之裁定，判定其他公司之平衡稅稅率為 44.6%。

¹⁴ Panel Report, *China – GOES*, ¶¶ 7.469.

之事實、發現、及結論，違反 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條¹⁵。

分析

本文認同本案小組解釋及區分 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條，亦認同小組之判決。本案小組藉由先解釋兩條條文之相同處後，再舉出差異部分之舉，能更凸顯這兩個條文之不同處；讓小組涵攝本案事實時，使案情分析較容易。因此，本文肯認小組說明及適用此二條文之方式；同時亦認同其對本文所探討之兩大議題之判決。因為將本案事實套入小組的條文分析，中國商務部之最終裁定中，有關購買美國貨條款之認定，確實已經提出其所實際取得之資料及結論，故符合 SCM 協定第 22.3 條；而中國商務部之最終裁定中，關於其他公司平衡稅率部分，則其確實並未提出其藉以認定課徵最終平衡稅之重要資料及理由，因此同時違反了 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條。

本文補充小組未提到之 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條另一差異處。本文以為此二條文上有一處不同——SCM 協定第 22.3 條所要求主管調查機關公告者，包括：初步裁定、最終裁定、接受具結、終止具結、以及終止最終平衡稅；而當主管調查機關決定課徵最終平衡稅或接受具結時，SCM 協定第 22.5 條則要求主管機關應公布：因決定課徵最終平衡稅而終止或暫停之調查、因接受具結而終止或暫停之調查；而也因為 SCM 協定第 22.5 條未規範裁定之公告，僅 SCM 協定第 22.3 條規範，因此美國選擇以此條文控訴中國。

中國並未上訴本文討論之議題，小組於 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條上之見解應有參考價值。中國已於今年 7 月 20 日向爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 提出上訴之決定，而中國所上訴之爭點，並無本文所探討之關於 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條適用於購買美國貨條款及其他公司平衡稅率之爭議；亦即，中美二國對本案小組針對 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條此二條文之解釋及適用方式，並無爭議¹⁶。本案之小組判決乃 DSB 首例同時討論此二條文之案件，故其解釋及適用此二條文之方式，可供日後案件參考。

結論

WTO 爭端解決小組於今年發布之中國—電氣鋼案，首次比較及分析 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條此二條文；而本案共有兩個主張同時與此二條文有關，分別為：美國認為中國商務部裁定獲得購買美國貨條款造成不完全競爭之結論並未附理由，因此違反 SCM 協定第 22.3 條；美國亦控訴與中國商務部裁定未提出用以判定美國其他公司平衡稅率之資料與理由，違反 SCM 協定第 22.3 條與第

¹⁵ *Id.* ¶¶ 7.472-7.474.

¹⁶ Notification of an Appeal by China, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/5 (July 23, 2012).

22.5 條。小組首先簡單介紹 SCM 協定第 22.3 條及第 22.5 條之異同，相同處在於此二條文皆要求主管調查機關必須提供應充分詳細的載明主管調查機關認為重要的一切事實及法律問題所得之結果及結論；最大相異處在於 SCM 協定第 22.5 條要求主管調查機關應揭露課徵最後平衡稅或接受具結之理由，而 SCM 協定第 22.3 條則並未要求主管調查機關應提出斷定結論之原因；本案小組對此二條文之見解易懂精闢，故本案有關此二條文之分析及解釋極具參考價值，十分值得了解。

