

## 簡論美國—大型民用航空器補貼案 II 之履行裁決爭議

陳家豪

美國—大型民用航空器補貼案 II (*United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint*) 歷經多年審議，爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, 簡稱 DSB) 於今 (2012) 年 3 月 23 日通過了小組及上訴機構的裁決報告<sup>1</sup>，判定美國多項針對國內大型民用航空器製造業者——波音公司 (The Boeing Company) 所提供的補貼違反了補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 簡稱 SCM 協定) 之規定<sup>2</sup>。依據 SCM 協定第 7.9 條之內容，美國應於該裁決報告通過日起算的六個月內採取適當步驟以除去措施造成的不利效果或撤銷該補貼<sup>3</sup>，而今年 9 月 23 日即為履行裁決的最終期限。

對此，美國特於期限日發布了關於本案之履行通知文件，揭示其所採取的修正內容<sup>4</sup>，而美國貿易代表處 (Office of the United States Trade Representative, 簡稱 USTR) 亦於同日發表聲明表示美國對於此案的重視及努力<sup>5</sup>，然從相關的新聞及評論顯示，外界對於美國是否確實履行仍持保留態度<sup>6</sup>，另一當事國——歐盟更於該文件發布的兩日後 (9 月 25 日) 即向 DSB 提請與美國就履行裁決與否為進一步諮商，並指謫美國並未履行裁決<sup>7</sup>，由此可看出美歐雙方對此仍存有高

<sup>1</sup> *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint*, available at [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 Oct. 22, 2012).

<sup>2</sup> Panel Report, *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint*, ¶¶ 8.1-8.4, WT/DS353/R (adopted Mar. 23, 2012); Appellate Body Report, *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint*, ¶ 1350, WT/DS353/AB/R (adopted Mar. 23, 2012); 有關本案判決之法律爭議可參見郭子榛，「美國—大型民用航空器補貼案 II」小組報告送交爭端當事國，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/no114/4.pdf>，及張凱媛，從「美國—大型民用航空器補貼案 II」上訴機構之裁決論可控訴補貼之「嚴重損害 (Serious Prejudice)」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，129 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no129/1.pdf>。

<sup>3</sup> 補貼及平衡措施協定，第 7.9 條：「若該會員未於爭端解決機構通過小組報告或上訴機構報告之六個月內，採取適當步驟以除去該等不利效果或撤銷該補貼，且無任何補償之協議，則爭端解決機構應授權申訴之會員，採取與經認定存在不利效果之程度及性質相當之對抗措施……。」

<sup>4</sup> USTR, NOTIFICATION OF THE WITHDRAWAL OF SUBSIDIES AND REMOVAL OF ADVERSE EFFECTS IN UNITED STATES – MEASURES AFFECTING TRADE IN LARGE CIVIL AIRCRAFT (SECOND COMPLAINT), available at [http://www.ustr.gov/webfm\\_send/3546](http://www.ustr.gov/webfm_send/3546) (last visited Oct. 22, 2012).

<sup>5</sup> *U.S. Claims Full Compliance With WTO Findings In Boeing Subsidies Dispute With EU*, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 24, 2012.

<sup>6</sup> *U.S. Claims Compliance In Boeing WTO Case, But Provides Few Details*, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 24, 2012.

<sup>7</sup> Request for consultations - recourse to article 21.5 of the DSU by the European Union, *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint*, WT/DS353/18 (Oct. 12, 2012).

度的歧見。由於本案具有高度的複雜性與爭議性，耗時長達七年之久，此外，本案後續裁決之執行關係著全球兩大民用航空器製造公司(美國波音公司與歐盟空中巴士公司)的競爭狀態，此顯示本案極具重要性及影響，了解本案後續之執行爭議以及發展實具意義。據此，本文欲透過目前當事國所發布之相關履行裁決文件，以及小組和上訴機構之裁決內容，釐清本案履行措施之爭議，並佐以相關的新聞評論，綜合歸納出本案當前之爭議，以了解後續的可能發展。

以下，本文將分為三部分作論述，第一部份先概述本案爭端解決機構之最終裁決對於系爭措施之認定，主要分為可控訴和禁止性補貼二類，以作為後續討論之基礎；第二部分則透過當事國雙方所提交的文件內容、相關的新聞評論和系爭措施的後續修改，釐清本案的爭議點為何以及未來可能發展；最後統整以上論述作一結論。

### 本案之裁決內容

爭端解決機構認為美國國家航太暨太空總署 (National Aeronautics and Space Administration, 簡稱 NASA)、美國國防部 (The Department of Defense, 簡稱 DoD)、美國各州及地方政府依據相關的契約、研究計畫或是優惠稅法給予大型民用航空器製造業者 (特別是波音公司) 特定之補貼，造成歐盟內部產業之利益嚴重損害，因而判定系爭措施違反 SCM 協定第 5 (c) 條、6.3 (b) 和 (c) 條之規定。依據小組的判決，NASA 和 DoD 所提供關於航空之研究和發展計畫 (aeronautics R&D programs)，給予波音公司資金以及使用相關設備、技術人員的權利屬於具特定性的補貼，造成歐盟廠商於 200-300 座艙大型客機的銷售市場中，承受大幅的價格抑制 (price suppression)、喪失銷售機會 (lost sales) 或出口銷售被替代和阻礙 (displacement and impedance) 的影響<sup>8</sup>；此外，華盛頓州政府以及地方政府所提供之營業稅減免 (Business and Occupation tax reduction) 亦提供類似效果的補助優惠，影響歐盟於 100-200、300-400 座艙之大型客機銷售市場的競爭<sup>9</sup>，這些措施皆被小組認定違反 SCM 協定第 5 (c) 條、6.3 (b) 和 (c) 條之規定，而上訴機構大致上維持小組的判決內容，僅就小組對於 SCM 協定第 6.3 (b) 和 (c) 條適用和證據判斷的方法做修正<sup>10</sup>；爭端解決機構依據 SCM 協定第 7.8 條之規定，要求美國應針對這些屬於可控訴補貼性質之措施，「採取適當的步驟以移除系爭措施所造成歐盟相關產業的不利益，或是除去該系爭補貼措施」<sup>11</sup>。

而小組認為美國給予海外銷售公司 (Foreign Sales Corporations, 簡稱 FSCs)

<sup>8</sup> Panel report, *US – Large Civil Aircraft (2nd complaint)*, ¶ 8.3(a)(i).

<sup>9</sup> *Id.* ¶¶ 8.3(a)(ii), 8.3(a) (iii).

<sup>10</sup> 張凱媛，前揭註 2。

<sup>11</sup> Panel report, *US – Large Civil Aircraft (2nd complaint)*, ¶ 8.9; Appellate Body Report, *US – Large Civil Aircraft (2nd complaint)*, ¶ 1352.

之稅則減免和後續之相關增補法規構成了以出口實績作為授予條件的禁止性補貼。依據小組報告，美國國家稅務局 (U.S Internal Revenue Service) 所訂立關於 FSCs 之稅則減免已於美國—海外銷售公司案 (US—FSC) 中被該案之小組和上訴機構認定違反 SCM 協定第 3.1 (a) 條<sup>12</sup>，而美國為因應此一判決所增訂之一系列增補或修正法規，包含：2000 年之廢止海外銷售公司以及域外所得稅排除法 (FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000，簡稱 ETI)、2004 年之美國就業創造法 (American Jobs Creation Act of 2004，簡稱 AJCJ)，仍於後續的履行審查案件中，被履行審查小組和上訴機構判定屬於禁止性補貼<sup>13</sup>，而認定美國未確實履行裁決，而本案之小組近一步檢視此些措施與波音公司之關係後也認為，於小組創設時，此些措施確實給予波音公司出口的特定財稅減免，因而判定違反 SCM 協定第 3.1 (a) 條和第 3.2 條<sup>14</sup>；由於雙方皆未就系爭措施是否屬於禁止性補貼提請上訴，因此本案上訴機構並未針對此些法規作進一步的分析和論述。

### 美國履行本案裁決之爭議

依據美國與歐盟針對履行裁決所提出之文件可發現，雙方就履行的範圍和內容存有極大的歧見。美國於其提交給爭端解決機構之履行通知中明確表示，NASA 與美國國防部所採行的補助研究計畫皆已停止，而相關的契約也已做出修正或是廢除，此外，相關的優惠性稅則也已經過立法積極的調整以符合爭端解決機構之裁決，因此，美國總結認為其已遵循小組和上訴機構之判決；然歐盟於其所提交請求對裁決履行為諮商的文件中，否定美國所提出之各項改正措施<sup>15</sup>，歐盟聲稱經過其仔細的評估以及審驗後發現，美國依舊沒有修正其措施，仍給予波音公司諸多優惠補貼，此外，歐盟於文件中亦增加了許多原案件未出現的補貼措施，例如美國聯邦航空管理局 (Federal Aviation Administration，簡稱 FAA) 與 NASA 合作開發的研究計畫和南卡羅來納州州政府與地方政府給予波音公司製造 787 型客機之設備、賦稅減免的補貼優惠等，要求美國一併改正，此額外列出之措施，是因為美國於其中做出若干變動，抑或歐盟乃欲透過諮商要求美國做更大範圍的改正，由於資料的缺乏，本文僅提出可能的動機，真實的原因仍需要爭端解決機構做進一步的釐清；總結而論，歐盟如此廣泛且嚴格的履行裁決要求，顯示出雙方立場明顯的差異。

就可控訴補貼之履行與否，相關的新聞及報導顯示，美國履行通知中，包含多項早已不再適用的計畫<sup>16</sup>，此種措施之中止是否意味履行裁決，似乎仍待討論。

<sup>12</sup> Appellate Body Report, *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*, ¶ 177(a), WT/DS108/ AB/R (adopted Mar. 20, 2000).

<sup>13</sup> Panel report, *US – Large Civil Aircraft (2nd complaint)*, ¶¶ 7.1402-7.1404.

<sup>14</sup> *Id.* ¶ 8.2(a).

<sup>15</sup> *Supra* note 7.

<sup>16</sup> *Supra* note 6.

相關新聞指出，美國所提交的履行通知中，除了本案所涉及的研究計畫和契約外，尚包含一些早以不再施行或是已無適用對象的計畫，美國航空業諮詢機構 (Teal Group Corporation) 資深分析師 Richard Aboulafia 認為，美國有諸多本案件外的補助計畫被名列於履行裁決通知內，此些計畫多是由於 NASA 近 10 年來縮編預算而中止或不再實行；此外，相關新聞亦指出美國的履行通知書並未詳列其措施修改的內容，僅於通知書後面加列附件，呈現已改正的計畫或契約名稱而無細部說明；美國此些作法是否誠如其所言，完全依照爭端解決機構之裁決修正或有疑義，相對於歐盟所認列的履行清單廣泛且深入，外界認為本案的履行仍存有巨大爭議，恐持續且擴大爭訟程序，諸如成立履行審查小組或是歐盟將啟動報復程序<sup>17</sup>。

而美國對於禁止性補貼之履行與否亦有爭議，為本案的後續發展增添了更多的不確定性以及複雜性。由於美國於海外銷售公司案之履行審查裁決 (*US-FSC (Article 21.5-EC-II)*) 中被認為其相關禁止性補貼措施仍未符合 SCM 規定，因此特別訂立了 2005 年之預防並調和稅收增長法 (*Tax Increase Prevention and Reconciliation Act of 2005*, 簡稱 TIPRA)，將前述之 FSC 之稅法優惠、ETI 和 AJCJ 中的例外規定、過渡期條款 (*transitional clause*) 和祖父條款 (*grandfathering clause*) 等內容廢除，而使得前述之禁止性補貼措施廢止不再生效；然本案之小組支持歐盟的主張，認為雖然 TIPRA 確實將 FSC 的相關補貼規範取消，然其本身仍給予外國銷售特定的要件，使其仍有可能在未來被海外銷售公司提出當作是稅則減免的理由而獲得類似的補貼效果，因此小組仍認為其屬於禁止性補貼一類，不過 TIPRA 之可能補貼效果並未於本案件中闡述和分析，小組僅於報告最後的建議中，表明 *US-FSC (Article 21.5-EC-II)* 中所作出的建議與裁決仍可適用於本案，即依據 SCM 協定第 4.7 條，美國應立即撤銷 FSC 及其後續修正的法規<sup>18</sup>，上訴機構亦支持小組的論點，使得 TIPRA 之補貼效果成為一項懸而未決的爭議。

此外，基於美國的課稅制度，本文認為此種針對海外銷售的稅則減免優惠，恐非得以輕易修正。由於美國稅制上兼採「屬人主義」及「屬地主義」，而屬人主義的方法乃依據國籍的有無而課徵，使得所有美國籍的自然人或法人皆會被課稅，造成某些具美國籍的海外公司，於國外的營收仍需繳稅而減損與他國廠商的競爭力<sup>19</sup>，本文認為，美國持續保留對 FSCs 的課稅減免規定即是為了平衡此種競爭狀態的差距，歐盟要求美國完全廢止此種措施實有難度，因其影響所及將是所有在海外銷售的美國公司的競爭利益；據此，歐盟所指稱的 TIPRA 措施留有特定例外條件，要求美國做進一步的改正，本文認為美國在產業利益以及 WTO 之義務履行上恐有諸多權衡，美歐兩國之立場衝突，或許會使得爭訟持續下去。

<sup>17</sup> *EU's Aggressive Stance In Boeing Case Shows Fight Far From Resolution*, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 28, 2012.

<sup>18</sup> Panel report, *US-Large Civil Aircraft (2nd complaint)*, ¶¶ 8.6, 8.7.

<sup>19</sup> 可參見陳建璋，論 WTO 下邊境租稅調整制度與補貼相關規範之適用問題——以美國 FSC 爭端案為例，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文，頁 29，2003 年 2 月。

統整以上討論，本文認為本案之履行裁決無論是在當事國之立場抑或爭端解決機構的裁決，皆尚存爭議且未獲解決，因此仍待爭端解決機制的後續運作與討論。本文將本案之履行裁決分為可控訴補貼和禁止性補貼討論後發現，美國與歐盟對於可控訴補貼的措施履行與否存在極大的歧見，然美國是否真有履行裁決抑或如歐盟所言皆未改正，由於具體修改資料的缺乏以及相關計畫的內容無法得知，因此恐仍待後續的發展以及進一步的爭端解決程序來釐清；而禁止性補貼的爭議，於 *US-FSC* 以及後續案件已做出相關措施屬於禁止性補貼的判斷，但並未對近期的 *TIPRA* 措施做討論，雖然此一措施在當時被視為是一個符合 *US-FSC* 履行裁決的措施，但並不意謂於本案其仍有適用，歐盟在本案的小組報告亦對此有所描述，認為美國並無法提供確切的資料證明波音公司不會再受到出口的特定稅則減免，因此 *TIPRA* 措施是否符合本案履行裁決仍有爭議，美國是否必須進一步修改此種禁止性的稅則優惠，或許日後的履行審查小組或上訴機構對此會有更多的討論與闡釋。

## 結論

總結本文之討論，本案現階段之履行裁決爭議主要集中在當事國雙方對於履行裁決的標準和立場不同，且由於欠缺爭端解決機構明確的標準和解釋，造成此些爭議仍待解決。爭端解決機構並不會提供當事國雙方明確的履行建議或是修正方向，僅會依據法條之內容，闡述當事國違反的措施為何以及是否需要移除或是修改，因此，是否確實履行裁決仍必須透過雙方的協商或是進一步交由履行審查小組和上訴機構決斷，由於本案雙方立場差異甚大，協商一途已無法有效的解決問題；目前歐盟已於 10 月 12 日遞交請求成立履行審查小組的文件予爭端解決機構，由此可以看出本案的爭議仍將持續，前文所討論的問題是否得以改正，仍須視未來的發展方可釐清，因此應持續的觀察本案件的後續裁決。