

以 WTO 規範檢視美國對中國數項進口產品

課徵平衡稅之正當性——

以無縫管 (seamless pipe) 產品之平衡稅調查為中心

張凱媛

今 (2012) 年 9 月 28 日世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, 以下簡稱 DSB) 針對中國控告美國對其 22 項進口產品課徵平衡稅一案成立小組, 中國表示希望透過爭端解決機制下之諮商和溝通, 導正美國長久以來實行平衡稅調查的錯誤作法, 如公立機構的認定、特定性和可得事實等面向。事實上, 中美近來時常因互相指控彼此之平衡稅和反傾銷措施涉訟於 WTO, 去年三月「美國反傾銷與平衡稅案 (中國慣稱為「美國雙反案」)」¹之上訴機構報告涉及「雙重救濟」之構成和「公立機構」之認定此兩項重要爭點, 關於該案可參考本中心經貿法訊第 108 期²和第 116 期³; 今本案中國控訴之爭點亦包括美國商務部 (United States Department of Commerce, 以下簡稱 DOC) 關於「公立機構」認定, 以及多項中國長久以來控訴美國之爭點, 此外據稱本案 22 項產品之影響高達 73 億美元⁴, 不僅法律分析值得探討, 其所涉之經濟影響亦值得關注。

本案係美國對中國之 22 項進口產品課徵平衡稅, 涉及之產品雖多, 但中國對此 22 項產品被課徵平衡稅之控訴主要集中在: 一、指控美國推定國有機構 (state-owned enterprises, 簡稱 SOE) 即構成補貼暨平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定) 之公立機構; 二、數項平衡稅調查證據不足; 三、使用不利事實而作推定等爭點。惟中國各項爭點控訴之產品範圍皆不同, 僅「無縫碳鋼和合金鋼標準之管線和壓力管 (Certain Seamless

¹ Appellate Body Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R (Mar. 11, 2011).

² 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, 頁 23, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/NO108~1/1.pdf>。

³ 郭于榛, 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, 頁 23, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no116/3.pdf>。

⁴ *China Takes Step Toward WTO Challenges Of U.S. Countervailing Duties*, INSIDE U.S. TRADE, June 1, 2012.

Carbon and Alloy Steel Standard, Line, and Pressure Pipe, Seamless Pipe，以下簡稱「無縫管」) 產品之調查，係各爭點皆受到中國的控訴，故以下將以此產品為主，嘗試從該產品之美國商務部和國際貿易委員會 (United States International Trade Commissions, 以下簡稱 ITC) 報告調查內容為主，試以 WTO 規範分析美國課徵平衡稅之正當性。

本文以下分四部分：首先，論述中國控訴美國不當地對其課徵平衡稅之主要爭點，以作為後續論述之基礎；再者，簡述美國商務部和 ITC 針對系爭產品進行之平衡稅調查報告，以利後續檢視中國控訴是否有理；接著，以 WTO 規範試析美國對中國課徵平衡稅之正當性；最後作一結論。

中國起訴主張

根據請求成立小組之文件，中國控訴主張可分為「本質上的主張 (As such claims)」和「適用上的主張 (As applied claims)」，分別概述如下⁵：

(一)「本質上的主張 (As such claims)」主要控訴如下：

中國控訴美國商務部於進行各項平衡稅調查時，皆推定 (rebuttable presumption) 中國的「國有機構」即為 SCM 協定下之公立機構，故主張其違反了 SCM 協定第 1.1、10 和 32.1 條之規定。

(二)「適用上的主張 (As applied claims)」主要控訴如下：

1. 關於美國認定中國國有機構以低於適當報酬授與其業者材料或服務，如低於市價之方式使用土地、水、電等，據此，中國主張「沒有足夠的證據」顯示該補貼具有特定性，並主張主管機關未進行適當的審查，於證據不足下即展開平衡稅調查，故違反 SCM 協定第 11.1、11.2 和 11.3 條。

2. 關於美國商務部發佈的所有初步和最終平衡稅調查，中國主張美國商務部調查時於訴諸可用的事實中，採取了不利於該廠商之可得事實 (adverse facts available)，故違反了 SCM 協定第 12.7 條之規定。

概述美國商務部和國際貿易委員之平衡稅調查

以下首先簡述美國平衡稅案件的調查程序，接著分別概述本案商務部和 ITC

⁵ Request for Consultations by China, *United States – Countervailing Duties Measures on Certain Products from China*, WT/DS437/2 (Aug. 8, 2012).

之平衡稅調查報告。

美國平衡稅案件的調查程序，於業者請願提出申請之後，當 ITC 審查申請書所載證據之正確性及適當性，並認定相關要件後，即作出產業是否受有重大損害、重大損害之虞或嚴重延緩該產業在美國建立之初步裁定，若為肯定之裁定，即代表主管機關應展開調查以決定系爭產品是否受有可控訴補貼；接著由商務部進行調查，待 DOC 作出最終補貼決定，且 ITC 亦作出最終損害裁定後，即對系爭產品課徵平衡稅。

本案為美國業者控訴系爭產品無縫管之中國出口商和製造業者接受中國政府提供可控訴之補貼，ITC 於 2009 年發佈其初步裁定，認為依其調查合理的顯示出因為進口受有補助的無縫管產品，使得美國產業有受到重大損害之虞⁶；接著，DOC 也展開其調查並作出數項認定，然於調查期間其向中國請求相關的問卷和證據，但中國聲稱需要更多時間搜集資料，卻未提出延長時間的要求，也仍未提供相關證據，故主管機關認定欠缺必要之資料，因而使用其他可獲得之事實 (facts otherwise available)，且認為中國沒有盡力配合調查以提出相關證據，故對其作成不利推定 (adverse inference)，相關認定如下⁷：(一) 因中國未回覆相關問卷，故對其作出不利推定，認定中國政府以低於適當報酬提供電力，構成財務補助且具有特定性。(二) 因中國逾期仍未提出相關資料，故認定天津鋼管股份有限公司 (Tianjin Pipe group Corporation, TPCO) 接受其資金之補助，且具有特定性。(三) 因中國未提出相關的證據，故主管機關認定政府機構以低於適當的報酬提供焦煤。(四) 因中國未提供相關焦炭產業的資料，故做成不利推定，認為中國透過出口限制相關的規定，提供焦炭材料給無縫管的下游製造商，構成財務補助和特定性。(五) 關於 CRC China 公司和其分公司享有何項補貼優惠，於此，主管機關沒有相關的資訊，但其有資料顯示無縫管的出口商及其分公司確有享受到補貼的優惠，因中國未提供 CRC China 公司和其分公司的相關資料，故主管機關難以認定其所有權結構，因此對其作出不利推定，認為 CRC China 公司和其分公司之中，至少有一個受調查的廠商受有財務補助。

根據商務部認定，中國政府補助系爭無縫管產品，且其以低於公平價格販售於美國，據此 ITC 分別以進口量、價格影響和對產業之影響分析之，最終裁決認定該項產品之進口會對美國產業造成重大損害之虞，其分析概述如下⁸：

⁶ USITC, CERTAIN SEAMLESS CARBON AND ALLOY STEEL STANDARD, LINE, AND PRESSURE PIPE FROM CHINA: INVESTIGATION NOS.701-TA-469 AND 731-TA-1168 (PRELIMINARY) (2009).

⁷ See 75 Fed. Reg. 182 (Sept. 21, 2010).

⁸ USITC, CERTAIN SEAMLESS CARBON AND ALLOY STEEL STANDARD, LINE, AND PRESSURE PIPE FROM

(一) 系爭產品進口量分析⁹

ITC 自很多獨立消息來源分析中國的無縫管產業，資料指出中國係無縫管產品的世界最大製造商，且該產業向來即具高度出口導向的特質，再者，美國市場對於中國製造商有諸多誘因：1. 中國製造商在其他市場皆面臨系爭產品受到相關的限制，如歐盟對於系爭產品課徵反傾銷稅；2. 美國市場是世界最大的無縫管進口商，於美國市場販售的價格能高於亞洲等其他市場，且美國有很完善的配銷網路，中國業者對於美國市場已高度熟悉。綜上，ITC 認為系爭產品之進口量即將增加，其市占率亦將顯著地增加。

(二) 系爭產品價格分析¹⁰

ITC 分析由於中國即將增加系爭產品之進口量，且從其他的資料顯示出，中國必然會透過侵略性定價來搶攻市占率，若於未課徵平衡稅且系爭產品以侵略性的價格大量進口的情況下，會迫使國內業者必須降價，系爭產品將會導致國內銷售的數量和價格惡化 (deteriorate)，使得單位成本提高，國內業者將面臨重大的價格蕭條 (depression) 和抑制 (suppression)。

(三) 對產業之影響分析¹¹

在調查期間無縫管產業維持良好的財務獲利 (financial returns)，且目前國內產業亦非處於脆弱的狀態，但是整體產業的表現指標在 2007 和 2009 年經歷整體的衰退，即便是 2010 年中期也只有溫和復甦的表現，需求在將來也只會微幅提升，若是未課徵反傾銷稅和平衡稅的狀況下，系爭產品以侵略性的價格銷售並大量進口的情況下，會迫使國內業者必須降價求售和預防其市占率被侵奪，這樣的結果會導致國內產業面臨生產的衰退、市占率下降、獲利下跌、產能利用率下降等，故 ITC 認定系爭產品和國內產業即將面臨的不利影響 (imminent adverse impact) 之間有因果關係。

綜上所述，ITC 最終裁決認定，因為系爭受補貼的產品以低於公平價格販售於美國市場，將會對國內產業造成重大損害之虞。

試析美國對中國課徵平衡稅之正當性

CHINA: INVESTIGATION NOS.701-TA-469 AND 731-TA-1168 (FINAL) (2010).

⁹ *Id.* at 20-23.

¹⁰ *Id.* at 25-26.

¹¹ *Id.* at 27-29.

本案中國控訴美國商務部進行各項平衡稅調查時，皆推定中國的國有機構即為SCM協定下之「公立機構」，並指控多項證據不足，以及採取不利事實而作不利推定；據此，以下本文首先參酌過往爭端解決機構關於「公立機構」和SCM協定第12.7條之解釋，再進行綜合分析，並試析小組判決之可能立場。

關於國有機構是否為公立機構，於美國雙反案之上訴機構報告中，揭示以系爭機構是否確實享有政府權能為準判斷之，相關論述概述如下。該案上訴機構報告指出，於認定一機構是否為「公立機構」時，若有法律或其他法律文件明確表示賦予該機構政府權能，則可直接認定該機構為「公立機構」，但這並不表示沒有法規明確授權之結果，就必然排除一機構成為「公立機構」的可能，關鍵在於判斷系爭機構是否**確實享有政府權能**¹²；而許多種不同的證據皆能顯示出系爭機構是否有此情狀，如某些證據顯示出某些特定機構被賦予這樣的政府權能。此外，上訴機構強調除非有法律文件明示授權，否則僅是政府與機構間狹義地存有某種正式關聯，並不足以證明該機構必然享有政府權能，如僅以政府持有某機構大多數的股份觀之，此事實並不足以揭示政府對於該機構有實行控制的行為。簡言之，當多方面的證據顯示，該國有機構確實享有政府權能時，始得推論認定系爭機構為公立機構¹³。

關於本案美國被指控使用不利事實作認定因而違反SCM協定第12.7條，據此，於美國雙反案之小組判決報告中，亦闡述相關的判準，敘述如下。該案小組指出主管機關得依可得之事實作成認定，僅限於特定狀況如下：(一)有利害關係之會員或利害關係人於合理期間內，拒絕提供 (refuse access to) 主管機關調查的必要資料；或(二)有利害關係之會員或利害關係人未於合理期間內提供必要資料 (fails to provide)；或(三)有利害關係之會員或利害關係人嚴重妨礙調查 (significantly impede)¹⁴；有前述情形時，主管機關得依可得之事實作成認定，此解釋亦同於過往爭端解決機構之見解¹⁵。

本案關於公立機構的認定和SCM協定第12.7條之兩爭點，參酌前述案件可知欲認定是否構成SCM協定的公立機構，應判斷系爭機構是否**確實享有政府權能**；此外SCM協定關於補貼之認定、證據之提供皆有規定，若有利害關係之會員或利害關係人，無法於主管機關調查時提供必要之資料，則主管機關自得依可

¹² Appellate Body Report, *US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)*, ¶ 318.

¹³ *Id.* ¶ 319.

¹⁴ Panel Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, ¶ 16.9, WT/DS379/R (Oct. 22, 2010).

¹⁵ *Id.*

得事實作成有利或不利之認定。依前述判準試析本案，今美國商務部報告指出，其向中國要求多項調查所需之必要資料，然而中國卻未於合理期間內提供，且亦未解釋其為何無法提出相關資料，若中國此些情狀屬實，亦即其未於合理期間內提供主關機關調查所需之必要資料，則美國據此對其作出不利推定亦係符合 SCM 協定第 12.7 條，自無不當。

關於本案課徵平衡稅之正當性，尚有待小組之事實面調查與分析始能定奪，以下試析小組判決之可能情況。反傾銷協定 (Anti-Dumping Agreement) 中關於爭端解決之部分，明文規定就案件事實之認定，小組應決定主管機關對事實的認定是否適當，以及評定是否公正客觀，如其對事實之認定適當，且其評定為公正並客觀，則縱小組得到另一不同的結論，其原評定不得被推翻¹⁶；惟於平衡稅調查中似無相類之規定，小組在審酌主管機關認定是否適當時，並無如同前述反傾銷稅調查時課予 DSB 之義務，故小組可依其所調查之事實作認定，若小組於調查中判定中國提出的資料適當，則或許美國此些不利認定尚有疑義，但若是小組於事實調查之後亦認為中國呈現的資料不足或未提供所需之資料，則中國此番抗辯或許難以成立。

結論

中國歷來數度指控美國於進行調查時，推定國有機構構成 SCM 協定之公立機構，及數度訴諸可得之不利事實來作認定，於此，於美國雙反案中爭端解決機構已對此進行裁決，今本案再度涉及相類爭點，待小組進行事實面之分析以及法律面之裁決後，相關爭點的解釋方向或可漸趨明確，此案後續發展值得持續關注。

¹⁶ Anti-dumping Agreement, art.17.6.