

## 探討近來太陽能產品貿易爭端法律問題及其對產業之影響

吳孟洲

因著最近國內反核聲浪不斷，清潔能源需求上升，太陽能產業因而受惠<sup>1</sup>，然而全球太陽能產業現狀並非如在台灣市場所見安然、樂觀之局面，貿易爭端正逐漸風起雲湧，歐美許多太陽能廠商倒閉，中國涉入貿易爭端之廠商，同時也是 2011 年全球最大之太陽能產品製造商無錫尚德公司，亦於近日宣告破產<sup>2</sup>，貿易爭端與太陽能產業之關聯，值得探討。歐盟於今 (2013) 年 2 月 28 日針對中國之太陽能玻璃展開反傾銷調查，此非歐盟近期首次試圖對於中國之太陽能產品實施進口救濟措施，歐盟於去年即對中國之太陽能板分別展開反傾銷及反補貼調查。而此亦非中國之太陽能產品首次捲入貿易爭端當中，蓋中國對國內太陽能產業有許多扶助作為，使中國在若干年內搖身一變成為世界最大太陽能板出口國，中國政府及廠商因而屢遭各國指摘有補貼及傾銷等不公平貿易行為，以中國為核心之貿易爭端隨之紛起。

本文欲探討世界主要太陽能產品生產國間近年來之貿易爭端，首先將簡介各國貿易爭端，包括展開進口救濟之調查、採取進口救濟措施，及訴諸 WTO 爭端解決程序等；其次提出相關的法律爭點；最後，整理貿易爭端對太陽能產業所造成之衝擊，分析其對太陽能產業未來之發展可能造成何等影響。因我國亦為全球主要之太陽能產品生產國之一，且與其他主要生產國、爭端國之廠商有合作關係，故本文探討此類爭端應注意之法律問題以及此類爭端造成產業之影響，係希望可供我國太陽能產業作為相關生產或投資策略之參考。

### 簡介目前各主要太陽能產品生產國之爭端

#### 一、美國對中國太陽能板課雙反稅

美國商務部於 2012 年對中國太陽能板祭出雙反稅<sup>3</sup>。2011 年 11 月 8 日起，針對來自中國的太陽能板展開平衡稅及反傾銷調查，而在 2012 年 3 月及 5 月美國商務部分別發布初步調查結果<sup>4</sup>，認定中國的多晶矽（太陽能板的最主要組成

<sup>1</sup> 「反核議題發酵，太陽能族群燒... 中美晶矽晶人氣旺」，經濟日報，2013 年 3 月 12 日，網址：<http://edn.udn.com/news/view.jsp?aid=604665&cid=65>（最後瀏覽日：2013 年 3 月 22 日）。

<sup>2</sup> *Suntech Unit Declares Bankruptcy*, THE NEW YORK TIMES, Mar. 20, 2013, available at [http://www.nytimes.com/2013/03/21/business/energy-environment/suntech-declares-bankruptcy-china-says.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/03/21/business/energy-environment/suntech-declares-bankruptcy-china-says.html?_r=0) (last visited Mar. 24, 2013).

<sup>3</sup> 雙反稅是反傾銷稅與反補貼稅之謂，關於反補貼稅 (anti-subsidy duties)，此用語見於中國、歐盟等國，而我國則係沿襲 WTO 規範用法，稱之為平衡稅 (countervailing duties)。中國將同時涉及反傾銷與反補貼稅之情形稱作「雙反」，此用語也逐漸廣為接受。

<sup>4</sup> *Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, From the People's*

之一) 產品有低於公平價格銷售之情形, 並課徵臨時性的反傾銷稅。美國於 2012 年 10 月認定確有傾銷事實而對涉案廠商課徵 18.32% 至 249.96% 之反傾銷稅, 另同月亦完成平衡稅之調查, 對受補貼太陽能產品課 14.78% 至 15.07% 之平衡稅<sup>5</sup>。此外, 在美國完成最終確定裁決之前, 中國即於 2012 年 5 月 30 日向 WTO 提出諮商請求<sup>6</sup>, 指訴美國基於不當之調查程序與認定標準, 對於其多項產品課徵初步及最終平衡稅, 而太陽能板為中國所控訴的多項產品之一, 以下簡稱此諮商階段之爭端為「中美平衡措施案」。

## 二、印度對多國太陽能電池產品展開反傾銷調查<sup>7</sup>

印度商工部反傾銷暨聯合稅總署於去 (2012) 年 11 月 23 日公告, 應太陽能製造商協會 (Solar Manufacturer's Association) 之申請, 決定對自馬來西亞、中國、台灣及美國進口之太陽能電池 (solar cells) 展開反傾銷調查。該項調查係基於其發現有足夠之初步證據顯示, 前述涉案國生產或出口之太陽能電池涉有傾銷, 並對印度國內產業造成損害, 且損害與傾銷間有因果關係, 因此展開調查。本案涉案貨物係太陽能電池 (俗稱光電電池, photovoltaic cells), 無論其是否已部分或完全組裝於模組、面板、玻璃或其他合適的基板上, 也無論係透過結晶矽技術或薄膜技術製造。本案傾銷之調查期間為 2011 年 1 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日, 損害調查期間除含前述傾銷調查期間外, 還包括 2008 年 4 月至 2009 年 3 月、2009 年 4 月至 2010 年 3 月、2010 年 4 月至 2011 年 3 月。

## 三、歐盟對中國之太陽能產品展開反傾銷稅與平衡稅調查

近年來受到經濟不景氣影響, 太陽能產業經營困難, 而中國業者的大量出口, 被指為是 2006 年到 2011 年間太陽能面板產品跌幅超過四成的元兇。中國是全球最大的太陽能生產國, 超過八成以上的中國太陽能產品都出口至歐盟。依據歐盟執委會統計資料, 中國 2011 年共出口總值達 210 億太陽能面板與相關產品至歐盟市場, 歐盟官方亦指出太陽能產品之雙反調查, 為歐盟迄今面臨最重大的貿易救濟案件<sup>8</sup>。以德國太陽能業者 SolarWorld 為首的歐盟太陽能工業發展聯盟 (ProSun) 已於 2012 年 7 月提出對中國低價傾銷的反傾銷調查申請, 申請人主

---

*Republic of China: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination*, 77 Federal Register, Mar. 26, 2012.

<sup>5</sup> 關於美國對中國太陽能產品課徵反傾銷稅與平衡稅雙重稅賦所涉之法律問題, 可參閱政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 124 期, 網址:

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no124/2.pdf> (最後瀏覽日: 2013 年 3 月 24 日)。

<sup>6</sup> Request for Consultations by China, *United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*, WT/DS437/1 (May. 30, 2012).

<sup>7</sup> 節自:「印度對自中國大陸進口之太陽能電池產品課徵反傾銷稅案展開調查」, 經濟部貿易調查委員會貿易救濟動態週報, 494 期, 網址:

<http://portal.moeaitc.gov.tw/portal/document/wFrmDocument02.aspx?doctype1=9&docid=499-8> (最後瀏覽日: 2013 年 3 月 24 日)。

<sup>8</sup> *EU initiates anti-subsidy investigation on solar panel imports from China*, Trade, EUROPEAN COMMISSION, Nov. 8, 2012, available at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=841>.

張來自中國大陸政府的補貼，讓中國大陸涉案廠商得以高達 60% 到 80% 傾銷差額在 5 年內攻占了歐盟近八成市場，已造成 20 餘家歐盟主要廠商在本年內退出市場，廠商破產速度快到以週來計算，對於勞動成本占生產成本約 10% 的太陽能產業來說，來自中國大陸的摧毀力量無異將歐洲製造業與就業陷於威脅中，而歐盟執委會此展開調查行動係為挽救歐洲綠能產業及製造業根基的一大步。Solarworld 並進一步於同年 9 月 25 日對中國太陽能產品提出反補貼調查申請，歐盟官方則分別於 9 月及 11 月宣布展開反傾銷及反補貼調查。依歐盟反傾銷相關規定，九個月內將公布調查之臨時裁決，十五個月內將結束調查並公布最終決定之措施<sup>9</sup>；而依歐盟反補貼之相關規定，反補貼調查也是調查開始後九個月內公布臨時裁決，十五個月內結束調查。至於反傾銷調查初步裁決可能的結果，包括課徵通常為期六個月之臨時性反傾銷稅、不採臨時措施繼續調查、結束調查；反補貼調查的初步裁決結果，可能是課徵通常為期四個月之臨時性平衡稅、不採臨時性措施續行調查、結束調查。

繼歐盟對中國之太陽能板雙反調查立案後，今年 2 月 28 日歐盟又宣布對中國太陽能玻璃展開反傾銷調查，根據歐盟相關法規，九個月後將對調查作出初裁，決定是否對涉及產品徵收臨時性反傾銷稅。太陽能玻璃是一種主要用於太陽能板的特種玻璃和關鍵零件，同時也是生產其他許多太陽能產品的重要零件。歐盟公告稱，歐盟太陽能玻璃市場價值至少 2 億歐元，該調查是應歐洲太陽能玻璃製造企業協會的申請所發起，該申請書已提出初步證據指出中國廠商對歐盟出口之可能傾銷事實、產業受有損害，及產業受損與傾銷之因果關係<sup>10</sup>。

#### 四、中國對美國、歐盟等國採行進口救濟措施之反應

美國與歐盟相繼對中國之太陽能產品採取進口救濟之臨時措施及調查之後，中國亦使用各種方式回應各國行動，包括派遣官員進行協商<sup>11</sup>，及於中國市場對其他太陽能產品生產國展開雙反調查。2012 年 11 月 26 日中國商務部即發布公開聲明<sup>12</sup>，稱其收到國內太陽能業者之申請，其將對來自美國、韓國、歐盟之多晶矽展開反傾銷及反補貼調查，調查產品範圍是稅號 28046190 的太陽能級多晶

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> EU, *Notice of initiation of an anti-dumping proceeding concerning imports of solar glass originating in the People's Republic of China*, Feb. 28, 2013, available at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/150645.htm>.

<sup>11</sup> 以下出自經濟部貿易調查委員會貿易救濟動態週報，483 期：有關中國大陸受指控以不公平的低價出售太陽能面板至歐洲之爭端，中方近日將派出代表團赴德國及法國與歐盟執委會展開協商，希望透過談判解決雙方之爭議。根據中國大陸商務部網站於 2012 年 9 月 10 日公布陳德銘部長接受媒體採訪之書面資料，中方對其出口之太陽能面板遭受歐盟展開反傾銷調查表達高度關切，近期將與歐盟執委會進行交涉，全力保護中國大陸產業利益。他並指出對太陽能面板之反傾銷調查係一項新的貿易保護主義措施，面對當前的經濟危機，透過協商是雙贏的策略；同時，中方也將促進國內市場對太陽能產品之需求，並制定政策以調整其過剩產能。網址：<http://portal.moeaitc.gov.tw/portal/document/wFrmDocument02.aspx?doctype1=9&docid=488-3>。

<sup>12</sup> MOFCOM Announcement No.84 of 2012 on Retrospective Taxation Investigation against Imports of Solar Grade Polysilicon Originated in the United States, South Korea and the EU, Nov. 29, 2012.

矽 (Solar-grade Polysilicon)。

除前述動作外，中國亦試圖循 WTO 之爭端解決程序解決問題，分別於 2012 年 5 月及 11 月向 WTO 提出兩份諮商請求書<sup>13</sup>。如前文已述及，其一係中國對美國一系列平衡稅調查提出諮商請求，即中美平衡措施案 (DS437)，其中對太陽能板之初步裁決亦在中國控訴之列；至於另一諮商請求，並非直接針對太陽能產品之貿易爭端，而是中國與歐盟協商未果之後，對歐盟太陽能發電之自製率規定提出控訴，輿論多認為中國此興訟目的是為了抗衡在太陽能產品上，中國受到歐盟可能發動之進口救濟措施威脅<sup>14</sup>，而後來歐盟也接受日本、澳洲、阿根廷等國加入諮商之請求，本文認為歐盟此舉顯示，其寧可受 WTO 檢視其境內關於太陽能發電之自製率規定，而不願使此項爭端淪為中國在再生能源產業爭議上可操作之談判籌碼。

## 太陽能產品貿易爭端之法律議題

### 一、補貼

能源使用在我們的生活中扮演舉足輕重的角色，因應環保與節能的永續發展思想，使再生能源如本文所討論之太陽能產品，成為當今全球各國所重視的議題。在能源相關的政策討論中，時而可見「補貼」一詞出現，尤其是針對再生能源，補貼更是最常見的推行手法。然而，並非任何補貼都為 WTO 規範所不容許，唯有滿足特定要件才是 WTO 下所欲規制的補貼。WTO 之補貼及平衡措施協定所欲規範之補貼有三要件，第一是政府提供財務補助，類型包括協定第 1.1 條第(a) 款第 (1) 段提及之 (i) 政府資金移轉、(ii) 租稅抵減、財務獎勵、(iii) 政府提供一般基礎設施以外之商品或服務或收購商品，及 (iv) 政府委託民間機構執行前述功能等；第二個要件是企業因而受有利益<sup>15</sup>，在判斷企業是否受有利益時，通常係藉由補貼及平衡措施協定第 14 條關於補貼金額計算之基準進行判斷，亦即第 14 條各款提供在各種狀況應如何計算補貼金額之認定基準，原則上條文規範是以系爭財務補助是否令涉案廠商或產業，可以優於其本身於市場上可能取得之條件，賣出商品、或購買商品或服務，或得到政府之資本投入、貸款，或貸款之擔保，作為判斷標準；落入 WTO 所欲規範的補貼第三個要件，則是補貼必須具有特定性，補貼及平衡措施協定第 2.1 條本文即規定：「為確定第 1 條第 1 項

<sup>13</sup> Request for Consultations by China, United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/1 (May. 25, 2012) ; Request for Consultations by China, *European Union and certain Member States – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, WT/DS452/1 (Nov. 7, 2012).

<sup>14</sup> *China Launches solar case at WTO, Bridges Trade BioRes*, ICTSD, Vol.12, No. 1, Nov. 5, 2012, available at <http://ictsd.org/i/news/biores/149180/> (last visited Mar. 24, 2013).

<sup>15</sup> Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 1.1: “For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if: (a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory ...; or (a)(2) there is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994; and (b) a benefit is thereby conferred.”

定義之補貼是否係對提供補貼機關轄區內單一事業或產業或一群事業或產業(本協定簡稱為「若干事業」)之特定補貼，應適用下列各項原則...。」而在第 2 條之下亦規定有如何認定法律上、事實上、地理上等類型特定性之標準。

本文認為特定性要件在太陽能產業的貿易救濟爭端中較不具爭議，故在此先簡單探討。若站在欲申請貿易救濟之進口國廠商角度觀之，特定性要件不難主張，例如中國開發銀行之融資保證，即限定給予太陽能產業，甚至指名給予六大六小太陽能廠商<sup>16</sup>，故構成補貼及平衡措施協定第 2.1 條所稱之單一產業或特定事業的可能性頗高，因而在此類貿易爭端中，特定性要件並未成為爭點。

其次本文欲討論的是「財務補助」此一要件，承前述，在補貼及平衡措施協定中有四類型財務補助，分別是 (i) 政府資金移轉、(ii) 租稅抵減、財務獎勵、(iii) 政府提供一般基礎設施以外之商品或服務或收購商品，及 (iv) 政府委託民間機構執行前述功能，而由於中國是全球最大太陽能產品生產國，故以下本文以中美平衡措施案中關於太陽能板產品的爭點為例進行簡述<sup>17</sup>。在該案中，爭議在於，補貼及平衡措施協定第 1.1 條第(a)款第 1 段所提及之公立機構(any public body)可否包含國有機構(state-owned enterprises, 以下簡稱 SOEs)<sup>18</sup>。中國於中美平衡措施案之諮商請求書中，即指謫美國商務部之認定有誤，不應僅因政府持有 SOEs 大部份股權，即認定 SOEs 為補貼及平衡措施協定中所稱之公立機構，而應該檢視政府對於 SOEs 之控制程度以為判斷。然而，此項爭議於 2011 年的美國雙反案(DS379)中，上訴機構係以該 SOEs 是否「執行政府權能」為判準<sup>19</sup>。

接著探討「企業因而受有利益」此一要件，本文認為此要件在太陽能產業補貼爭端中較容易產生法律問題，蓋中國是世界上最大之太陽能產品供應國，目前絕大多數之貿易救濟爭端均與中國有關，而中國為非市場經濟國家，因此各國調查主管機關對非市場經濟國家之授予利益之計算，多採用有別於一般的認定基準，而各國採用與補貼及平衡措施協定條文揭示之認定基準不同的方式來判斷此等要件時，即有遭中國控訴違反 WTO 義務之可能。一般來說，受有利益之計算標準應遵照補貼及平衡措施協定第 14 條所規定之準則，該準則共有四款，第 (a) 至 (c) 款旨在規定政府所提供之股本、貸款、貸款保證等，倘合乎一般商業實務與市場行情，則皆不應計入授予利益之範圍。至於第 (d) 款則是對應到系爭協定第 1.1 條 (a) (1) (iii) 所指涉的政府購買商品或提供商品或服務此類型的

---

16 「中國『六大六小』政策落實，晶科能源獲扶持」，綠能趨勢網，2012 年 12 月 18 日，網址：<http://www.energytrend.com.tw/taxonomy/term/3070> (最後瀏覽日：2013 年 3 月 25 日)。

17 前揭註 4。

18 補貼及平衡措施協定，第 1.1 條第 (a) 款第 1 段：「會員(本協定簡稱為「政府」)境內有由政府或任何公立機構提供之財務補助者，即...。」

19 Appellate Body Report, *US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)*, ¶290; 關於此部份詳細說明，讀者可更進一步參考：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」？一試析「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>。

財務補助，於此類型必須以出口國現行市場狀況作為基準，判斷政府是否以較高價格購買商品，或以較低價格提供商品或服務，若是，則計入受有利益之範圍中。

在中美平衡措施案中，SOEs 向其下游業者提供原料，故關於太陽能產品所涉之財務補助類型可能是補貼及平衡措施協定第 1.1 條 (a) (1) (iii) 之政府提供商品，而在該案的諮商請求書中，中國即質疑美國商務部用以認定受有利益之判準違反補貼及平衡措施協定第 14 條 (d) 款之規定<sup>20</sup>。在過去爭端解決實務上，上訴機構曾推翻小組認不得採用補貼及平衡措施協定第 14 條以外判斷基準的見解，而認為當一國政府在商品市場上處於優勢供應者地位並扭曲市場上之私人價格時，調查主管機關可以建立第 14 條以外之基準來計算受有利益<sup>21</sup>，故在中美平衡措施案，美國商務部其實有不須完全遵照第 14 條 (d) 款之空間，端視其如何證述係符合前述情形建立適當之判斷基準。綜上，未來如有受進口太陽能產品（尤其是從中國進口）影響之廠商，欲控訴落入政府或提供商品此類型的財務補助，於判斷受有利益此一要件時，宜注意以上 WTO 爭端解決實務上的見解。

而在受有利益此一要件，進口國廠商在舉證上尚須注意利益移轉的問題，原因在於，出口國政府所給予之補貼可能不是直接給予最終出口產品的廠商，而是給予該產業之上游廠商，例如在太陽能產品之生產鏈中即有多層分工<sup>22</sup>，可能因而造成舉證上的困難，即直接受有補貼利益的上游業者如何將補貼利益移轉至下游產業，再到最終將產品出口的廠商，整個補貼利益移轉的歷程，都必須仔細分析。此外，關於對於非市場經濟國家同時開徵反傾銷稅與平衡稅，其稅額適當與否的問題，在 WTO 爭端解決實務已有數個案例，美國亦曾針對此類問題修正其關稅法相關規定，欲實施貿易救濟之進口國，宜注意過去爭端解決案件之見解，及師法過去爭端當事國之作法<sup>23</sup>。

此外，從前文所介紹之貿易爭端中，本文觀察到，多數國家都是先展開反傾銷調查後才展開平衡稅調查，貿易救濟之調查通常是政府被動地經產業界申請才發動，所以可能是因為產業界先提出反傾銷調查申請，嗣後再提出平衡稅調查申請的緣故，不過本文認為，也可能是因為反傾銷較易發動。首先，進口國調查主

<sup>20</sup> 補貼及平衡措施協定，第 14 條本文及 (d) 款：「就第五篇之目的而言，主管調查機關用以計算接受者依第 1 條第 1 項所受利益之任何方法，應於相關會員之國內法律或施行之行政規章中規定之，且其對每一個別案件之適用應為透明並經充分說明。此外，該計算方法應符合下列準則：... (d) 政府提供商品或勞務或購買商品，除係以低於適當之報酬提供，或以高於適當之報酬購買者外，不應視之為授與利益。報酬之適當性，應以系爭商品或勞務在提供國或採購國之現行市場行情（包括價格、品質、供應情況、銷售情況、運輸及其它有關買賣之條件）認定之。」

<sup>21</sup> Appellate Body Report, *US – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber From Canada*, ¶ 103.

<sup>22</sup> 太陽能產品產業從上游到下游依序可分為矽原料、矽晶片和晶圓、電池片、電池組件、電池板及應用系統等。

<sup>23</sup> 關此問題可參閱：周芷維，「試析美國 1930 關稅法修正案與 WTO 規範之合致性」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，137 期，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no137/3.pdf>。

管機關作成課徵平衡稅之決定，其第一個前提，必須舉證出口國政府之補貼落入補貼及平衡措施協定規範範疇，亦即政府提供財務補助、補貼具特定性、企業因而受有利益（補貼利益移轉之歷程分析困難，參前段敘述）；其次，完成前述舉證後，如果是控訴可控訴補貼，進口國調查主管機關尚須證明國內產業受有損害<sup>24</sup>，以及補貼與損害間有因果關係。雖然在反傾銷調查上，申訴廠商亦必須先提出初步證據說明損害及因果關係，但在太陽能產業的平衡稅調查中，還要進行出口廠商受有補貼利益的歷程分析，對申訴廠商，甚至調查主管機關而言，皆屬難事，因此本文以為此可能為平衡稅調查較不容易發動的可能原因之一。

## 二、傾銷

就傾銷之定義而言，依一九九四關稅及貿易總協定第六條執行協定（以下簡稱反傾銷協定）第 2.1 條規定，係指自一國輸往他國之產品，其出口價格低於在該出口國國內消費之同類產品於通常交易過程中之可資比較價格，即該產品以低於正常價格，輸往另一國家進行商業銷售<sup>25</sup>。以下關於傾銷調查程序問題，本文分為進口國廠商之角度，及出口國廠商（被調查）之角度，簡析如下。

作為欲申請貿易救濟之進口國廠商，其應注意以下規範<sup>26</sup>。首先，反傾銷協定第 5.1 條規定，原則上調查主管機關須經國內產業或其代表之書面申請，始得展開調查。因此申請人是否符合資格（足夠代表性）、申請人是否符合要式規定而為申請（書面）、申請書是否完備應記載事項（反傾銷協定第 5.2 條要求之證據），成為欲申請救濟之廠商須注意之規定。

另，作為出口廠商必須注意，若成為被調查對象，在各調查階段可能面臨之問題。如同前文所述及，在太陽能產業，我國目前為印度在太陽能產品的雙反調查之列，因此必須在後續貿易救濟程序中謹慎應對，例如，在問卷填答階段，受調查廠商必須掌握時限，必要時亦應向進口國調查主管機關申請展延期限。而在初步裁決後，可能必須考慮是否在進口國內提起行政救濟，或是尋求政府協助，與進口國進行諮商，評估有無進入 WTO 爭端解決之必要。最後，在最終裁決時，出口國廠商必須評估該市場是否值得繼續發展，若是，則考量是否進行行政救濟，

<sup>24</sup> WTO 會員國在其境內進行 WTO 規範下的補貼，因而造成進口國國內產業受損、利益被剝奪或減損，或利益嚴重受損時，進口國得對該補貼行為提出控訴或採取平衡措施，補貼及平衡措施協定第 5 條定有相關規範。補貼及平衡措施協定，第 5 條：「會員不得藉使用第一條第一項及第二項所指之任何補貼，而對他會員造成不利效果，即（a）對另一會員國內產業之損害（b）剝奪或減損其他會員依 GATT 1994 直接或間接享有之利益，特別是依 GATT 1994 第二條得享有之關稅減讓利益（c）對另一會員利益之嚴重損害。」

<sup>25</sup> 反傾銷協定，第 2.1 條：「自一國輸往他國之產品，如其出口價格低於在該出口國國內消費之同類產品於通常交易過程中之可資比較價格，即該產品以低於正常價格，輸往另一國家進行商業銷售，視為本協定所稱之傾銷。」

<sup>26</sup> 各國內國之貿易救濟制度不同，惟皆不脫 WTO 規範之框架，因此本文僅介紹讀者 WTO 相關規範。

或者是否採用價格具結等方式避免被課懲罰性關稅；若否，則應考量暫時退出該市場，或請求政府訴諸 WTO 之程序解決此反傾銷相關問題。此外，若作為進口國系爭產業的上下游業者，如反傾銷稅課徵與否，於整體產業環境將造成重大影響，則應注意調查主管機關是否給予表達意見之機會，或是有無機會主動參與調查程序。

### 三、歐盟於實施貿易救濟措施前須考量「共同體利益」

中國是世界最大太陽能產品出口國，因此前述論述有許多是根據中國在太陽能產業貿易救濟爭端中可能面臨之法律問題而執筆，然歐盟於太陽能產品貿易爭端中可能遇到的法律問題，亦不容忽視，蓋歐盟為世界最大的太陽能產品市場，也是中國與我國太陽能產品的主要輸出國，因此以下本文欲提出歐盟在貿易救濟制度上特有的「共同體利益」要件進行探討。

歐盟反傾銷法與反補貼法規定，主管機關在課徵反傾銷稅與平衡稅之一切條件具備時，尚須進行「共同體利益 (community interest)」檢測後，亦即須經檢視實施平衡措施、反傾銷稅對其他不同競爭利益 (例如使用者及消費者等) 之影響後，始可決定是否課徵反傾銷稅及平衡稅<sup>27</sup>。但在實務上貿易救濟調查主管機關甚少以共同體利益為由否決反傾銷、反補貼措施之採行，因而遭到相關利害關係人之非議，對此，歐盟執委會正在政策上考量對現行共同利益規範予以適度調整與修正，以因應現今變動之全球化商業環境，以期兼顧不同競爭利益之平衡<sup>28</sup>。

關於歐盟與中國間之太陽能產品貿易爭端，若站在與中國出口之產品同一產銷階段之歐盟廠商觀點，就來自中國之產品課徵反傾銷稅或平衡稅，對共同體利益應有幫助，然而，對於歐盟中的其他團體卻不一定有利，例如代表僱用約 27,000 員工之 160 家公司之平價太陽能聯盟 (Alliance for Affordable Solar Energy, AFASE) 引用係於瑞士為主的獨立機構 Prognos 之研究指出，若對中國大陸太陽能板進口品課徵 60% 之懲罰性關稅將導致歐盟近 193,700 個工作的流失，是以倘對中國進口之太陽能產品課徵懲罰性的雙反稅，對歐盟共同體利益之正面幫助，將因同時對歐盟太陽能產業之就業造成負面影響而減小<sup>29</sup>。此外，市場上如果少

<sup>27</sup> 關於「共同體利益 (community interest)」，可見於歐盟反補貼法第 2.1 條、第 14.1 條、第 15.1 條等，要求在任何措施實施前先考量共同體利益，條文網址：

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:188:0093:0126:EN:PDF>；而在反傾銷法的第 21 條有更完整的規範，條文網址：<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/146035.htm>。

<sup>28</sup> 參考林江峰，「論歐盟反傾銷法共同利益規範之演進與未來發展」，東吳法律學報，第 19 卷第 3 期，頁 151，網址：[http://www.lawbank.com.tw/treatise/pl\\_article.aspx?AID=P000187119](http://www.lawbank.com.tw/treatise/pl_article.aspx?AID=P000187119)。

<sup>29</sup> 節自：「歐盟太陽能板生產者瞄準中國大陸進口產品，惟研究指出提高關稅將以就業為代價」，經濟部貿易調查委員會貿易救濟動態週報，504 期，網址：

<http://portal.moeaitc.gov.tw/portal/document/wFrmDocument02.aspx?doctype1=9&docid=509-4> (最後瀏覽日：2013 年 3 月 25 日)。



了售價較低的中國太陽能產品，或是以中國進口零組件製造的太陽能產品，則消費者的選擇變少、支出增加，也可能因而減損消費者利益。雖然歐盟是否將採取臨時性反傾銷或反補貼措施仍是個問號，不過對歐盟太陽能產品展開雙反調查，是歐盟迄今面臨涉案金額最為龐大的案件，因此正是各界檢視歐盟之調查主管機關如何判斷「共同體利益」此一要件的最佳時刻，亦即歐盟主管機關能否貫徹「共同體利益」規範，確實將利害關係人與使用者、消費者等團體之利益納入採行措施與否之考量，而使「共同體利益」檢測不單單只是採行措施前的一道形式程序。

### 貿易爭端對太陽能產業的影響

由於本文所述之貿易爭端核心中國，為世界最大太陽能板出口國，全世界約有 65% 太陽能板為中國製造，因此中國所涉貿易爭端之進展，對世界太陽能產品之供需、價格，均有舉足輕重之影響，不論是美國對中國太陽能板課徵雙反之終局裁決消息，或是歐盟對中國太陽能板、太陽能玻璃展開雙反調查之消息，皆對中國之太陽能廠商股價造成明顯衝擊。此外，歐盟對中國太陽能板之反傾銷稅初步裁決亦預計將於今年 3 月底出爐，許多中國以外之廠商，尤其我國生產者，均接到大量來自海外之急單，希望在 3 月底前可以先大量出貨至歐盟，以避開可能發生的臨時性關稅，前開情形，在在顯示貿易爭端之動向對於產業的影響非常即時且顯著。<sup>30</sup>

據本文觀察，中國面臨歐美等國之進口救濟措施，併採數個因應方式，其一，中國廠商可能使用價格具結，而提高部分產品價格，此舉將有助抬升世界太陽能產品價格，降低中國產品對各國生產者之價格衝擊；其二，中國於 WTO 中提訴，希望藉由爭端解決機制審視進口國之貿易救濟措施調查與實施有無瑕疵，此為 WTO 會員國應有之權利，同時也為中國多增關與歐盟公、私部門對話的管道；其三，中國以多晶矽產品為調查範圍，向美國、歐盟、韓國等太陽能產品生產國展開雙反調查，以此回應各國針對中國之貿易救濟措施，據產業消息指出，此舉成功使中國萎靡之太陽能產業股價回升。

而就我國太陽能產業而言，由於我國已為印度政府立案調查對象，並且我國與中國廠商亦有相當程度合作關係，在中國廠商屢遭認定有傾銷及不當補貼之際，我國廠商應學習後續若遭調查，或被認定有傾銷事實等狀況時如何因應，具體而言，即在懲罰性稅率與行政救濟之花費間衡量應作何取捨，另可尋求主管機關國際貿易局或同業公會、工業總會等協助。此外，中國在各國紛紛對其採取貿易救濟措施之際，在競爭上已漸漸失去價格優勢，許多原本屬於中國廠商的訂單因而轉至他國，是以，我國廠商不應以國內清潔能源發展趨勢帶來之正面效應為滿足，更應在其他主要生產國已遭多次調查，及課徵初步、最終雙反稅時，積極爭取接單，尋覓海外新市場。

<sup>30</sup> 參考鄭心丹，「美歐祭雙反，台灣太陽能廠得利」，先探雜誌，1700 期。