

簡析中國大陸對自歐盟進口之 X 光安全檢查設備

課徵反傾銷稅爭端解決案

陳慧芸

WTO 爭端解決小組就歐盟針對中國大陸對自其進口之 X 光安全檢查設備 (x-ray security inspection equipment) 課徵反傾銷稅爭端解決案，於今 (2013) 年 2 月 26 日公佈裁決結果 (WT/DS425/R)¹。本案除反傾銷協定 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994) 下關於系爭產品的實質損害、因果關係等實質要件爭議外，尚包括中國大陸反傾銷調查的程序問題，包含：透明性、利害關係人之辯護權利等體制性議題²。

本文擬針對爭端解決小組就中國大陸適用反傾銷協定的實質要件裁決做簡要說明與分析。本文分三大部分，第一部分簡介「中國大陸對自歐盟進口之 X 光安全檢查設備課徵反傾銷稅案件」之案件背景；第二部分說明爭端解決小組於本案例中就反傾銷協定第 3.1 條、第 3.2 條、第 3.5 條之適用；最後作一結論。

系爭產品簡介³

本案涉案產品為 X 光安全檢查設備，英文名稱為：X-Ray Security Inspection Equipment。主要由 X 光機或 X 光加速器分系統、探測器和數據採集分系統、機械運行分系統及電氣控制分系統組成。產品類型因電子伏特 (electron volt, eV) 差異而有不同能量類型的 X 光安全檢查設備⁴。該安全檢查設備的功能在於：可實現多種影像處理和系統管理功能，且被檢測物品無須開封即可檢查⁵，因此廣泛應用於各種安全檢查及海關查驗。主要透過圖像識別檢查行李、貨物、集裝箱、車輛等載體藏有之武器、爆炸物、危險品、走私品以及其他可疑物或限帶物品⁶。

¹ WTO News, *WTO issues panel report on China's anti-dumping duties on EU X-ray scanners*, Feb. 26, 2013, available at http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/news13_e.htm (last visited Apr. 6, 2013).

² WTO 就 X 射線安全檢查設備爭端案將於本(2012)年 12 月公布裁決結果，貿易救濟動態週報第 469 期，經濟報貿易調查委員會，2012 年 6 月 15 日，網址：
<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/weekly/wFrmWeeklyN.aspx?type=1&weeklyseq=474#474t1>，
(最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日)。

³ 本文若引用任何中國大陸官方文件，皆使用轉換成繁體後，中國大陸官方文件內的辭彙。

⁴ 電子伏特是用於表示輻射能量的單位之一。資料來源：行政院原子能委員會，什麼是輻射，
http://www.aec.gov.tw/htmlprint/%E7%B7%8A%E6%80%A5%E6%87%89%E8%AE%8A/%E5%B0%8D%E4%BA%BA%E7%9A%84%E5%BD%B1%E9%9F%BF/%E4%BB%80%E9%BA%BC%E6%98%AF%E8%BC%BB%E5%B0%84--5_40_868.html (最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日)。

⁵ 關於原產於歐盟的進口 X 射線安全檢查設備反傾銷案最終調查結論，¶2.2。由於中國大陸是以 Word 檔方式公告本案之反傾銷最終調查結論，為避免因格式不同，導致頁碼不同的狀況，本文統一以¶1.1 之方式，做為最終調查結論中標題一、及標題(一)之顯示方式。

⁶ 中國大陸對自歐盟進口之 X 射線安全檢查設備展開反傾銷調查，各國貿易救濟案件訊息，經濟部貿易調查委員會，2009 年 10 月 23 日，網址：

中國大陸對歐盟進口之 X 光安全檢查設備課徵反傾銷稅案件背景

2009 年 8 月 28 日，中國大陸商務部收到同方威視技術股份有限公司（以下簡稱：威視公司）代表國內 X 光安全檢查設備產業提交的反傾銷調查申請⁷，申請人請求對原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備進行反傾銷調查⁸。

中國大陸商務部於 2009 年 10 月 23 日發佈立案公告，決定對原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備進行反傾銷立案調查。被調查產品範圍為：原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備（能量在 100 仟電子伏以上），但不包括採用 X 光交替雙能加速器技術（IDE Technology）的第二代 X 光安全檢查設備。此外，傾銷調查期為 2008 年 1 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日，產業損害調查期為 2006 年 1 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日⁹。

根據上述公告要求，自公告發佈之日起 20 天登記應訴期內，史密斯海曼有限公司（德國）（Smiths Heimann GmbH）和史密斯海曼有限公司（法國）（Smiths Heimann S.A.S）向調查機關登記傾銷應訴。另外，歐洲聯盟歐洲委員會駐中國大陸及蒙古國代表團也向調查機關登記應訴¹⁰。

2010 年 6 月 9 日，根據調查結果和《中華人民共和國反傾銷條例》第二十四條的規定，商務部發佈 2010 年第 33 號公告，公佈本案初裁決定¹¹，認定原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備存在傾銷，中國大陸國內 X 光安全檢查設備產業受到實質損害，且傾銷與實質損害之間存在因果關係。

2011 年 1 月 23 日，商務部發佈 2011 年第 1 號公告，公佈了對原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備反傾銷調查的終裁決定¹²。商務部最終裁定，原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備存在傾銷，中國大陸國內 X 光安全檢查設備產業

http://www.moeaitc.gov.tw/ITCWEB/webform/wfrmNews.aspx?pagestyle=1&programid=336&news_id=2478&Page=32&icase=1（最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日）。

⁷ 同方威視技術股份有限公司，一家輻射應用技術與安檢設備開發、生產和推廣的公司，公司網址：<http://www.nuctech.com/>（最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日）。

⁸ 同前註 5，¶ 1.1。

⁹ 中華人民共和國商務部，公告 2009 年第 63 號，對原產於歐盟的進口 X 射線安全檢查設備進行反傾銷立案調查，2009 年 10 月 23 日，網址：

<http://gpj.mofcom.gov.cn/aarticle/cs/200910/20091006575633.html>（最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日）。

¹⁰ 同前註 5，¶ 1.1。

¹¹ 中華人民共和國商務部，公告 2010 年第 33 號，關於原產於歐盟的進口 X 射線安全檢查設備反傾銷調查的初步裁定，2010 年 6 月 9 日，網址：

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/201007/20100706998710.html>（最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日）。

¹² 中華人民共和國商務部，公告 2011 年第 1 號，關於原產於歐盟進口 X 射線安全檢查設備反傾銷調查最終裁定的公告，2011 年 1 月 23 日，網址：

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/c/201101/20110107383263.html>（最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日）。

遭受了實質損害，而且傾銷和實質損害之間存在因果關係¹³，並決定自 2011 年 1 月 23 日起對原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備徵收反傾銷稅，各公司的傾銷幅度分別為：史密斯海曼有限公司（德國）（Smiths Heimann GmbH）：33.5%；其他歐盟公司（All Others）：71.8%，實施期限為 5 年¹⁴。

2011 年 7 月 25 日，歐盟針對中國大陸對於原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備徵收反傾銷稅之措施，向世界貿易組織提出諮商請求未果¹⁵；歐盟遂於 2011 年 12 月 8 日向 WTO 提起爭端解決¹⁶，爭端解決小組於 2012 年 1 月 20 日成立¹⁷。

小組意見

2012 年 11 月 28 日 WTO 爭端解決小組將歐盟控訴中國大陸對其 X 光安全檢查設備課徵反傾銷稅爭端解決案之初步報告交予歐盟及中國大陸等雙方當事人，初步肯認歐盟認為中國大陸調查程序違反全球貿易規則之主張¹⁸。後於今（2013）年 2 月 26 日公佈裁決結果，以下個別針對爭端解決小組就反傾銷協定第 3.1 條、第 3.2 條及第 3.5 條之裁定作簡要說明。

反傾銷協定第 3.1 條與第 3.2 條

依據反傾銷協定第 3.1 條規定，國內產業損害之認定，應以積極證據（positive evidence）為基礎，並進行客觀審查（objective examination）¹⁹。此外，根據反傾銷協定第 3.2 條，在認定傾銷進口對價格影響之要素，主管機關應認定傾銷進口是否造成進口國國內同類產品價格之重要削價（price undercutting），或其是否造成價格跌落（price depression/suppression）達於重要程度，或造成價格本應上漲而無法上漲達於重要程度（preventing price increases to a significant degree）²⁰。

¹³ 商務部決定對歐盟進口 X 射線安檢設備征反傾銷稅，中華人民共和國中央人民政府，2011 年 01 月 23 日，網址：http://www.gov.cn/gzdt/2011-01/23/content_1791026.htm（最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日）。

¹⁴ 同前註 5，¶7。

¹⁵ Request for Consultations by the European Union, *China – Definitive Anti-Dumping Duties on X-Ray Security Inspection Equipment From The European Union*, WT/DS425/1 (July 28, 2011).

¹⁶ Request for the Establishment of a Panel by the European Union, *China – Definitive Anti-Dumping Duties on X-Ray Security Inspection Equipment From The European Union*, WT/DS425/2 (Dec. 9, 2011).

¹⁷ Constitution of the Panel Established at the Request of the European Union, *China – Definitive Anti-Dumping Duties on X-Ray Security Inspection Equipment From The European Union*, WT/DS425/3 (Mar. 13, 2012).

¹⁸ WTO 初步裁決肯認歐盟挑戰中國大陸對其 X 光安全檢查設備課徵反傾銷稅之主張，貿易救濟動態週報第 495 期，經濟部貿易調查委員會，2012 年 12 月 14 日，網址：

<http://portal.moeaitc.gov.tw/Portal/document/wFrmDocument02.aspx?doctype1=9&docid=500-1>（最後瀏覽日：2013 年 4 月 6 日）。

¹⁹ 林彩瑜，WTO 制度與實務，世界貿易組織法律研究（三），頁 221，2011 年。

²⁰ 同前註 19。

事實上，於傾銷調查期間，關於「被調查產品的範圍」，歐盟不斷主張將能量 300 仟電子伏以上的 X 光安全檢查設備排除在案件調查範圍之外²¹。理由在於，能量 300 仟電子伏以上（高能量）的 X 光安全檢查設備與能量在 300 仟電子伏（低能量）以下的 X 光安全檢查設備，不論物理特徵、技術特徵、功能、用途和客戶群體等方面皆不具有相似性和可比性。據此認為高能量與低能量之 X 光安全檢查設備並非同一產品，故應排除在案件調查範圍之外。然中國大陸商務部不論在初裁結果或終裁中，均認定應將 300 千電子伏的 X 光安全檢查設備涵蓋在調查範圍內²²。

本案例中，歐盟主張，商務部在認定傾銷進口對價格影響的計算方法有缺陷（flawed methodology）。具體而言，商務部在調查傾銷進口對國內同類產品價格是否有「重要削價」時，係比較「調查中所有傾銷進口產品的加權平均數（weighted average unit value of all imports of all the products covered by the investigation）」和「威視公司製造的所有國內同類產品的加權平均數」²³，進而計算調查產品對國內同類產品的價格影響。然，歐盟進口中國大陸的主要產品係低能量的 X 光安全檢查設備（low-energy scanners），威視公司主要製造的是高能量的 X 光安全檢查設備（high-energy scanners），中國大陸若採用上述計算方式，並未考量產品間的差異性（considerable differences among the products），將進口自歐盟的低能量 X 光安全檢查設備的價格和所有國內同樣產品的價格作比較，明顯忽略高能量與低能量安檢設備的差異²⁴。

於此爭點，小組肯認反傾銷協定第 3.2 條並未提供確切價格影響的計算方法²⁵，參考中國大陸電器鋼案（*China – GOES*）上訴機構報告，認為主管機關在認定價格影響時，需考量該進口產品之價格與國內同產品的價格是否可資比擬（ensure comparability between prices that are being compared）²⁶。綜上所述，小組認為中國大陸商務部在進行反傾銷調查過程中，並未向威視公司尋求產品類別的價格（model-by-model data），亦未嘗試確認「所有傾銷產品價格的年度加權平均數」與「威視公司販賣的所有國內產品的年度加權平均數」是可資比擬²⁷，故認定中國大陸違反反傾銷協定第 3.1 條與第 3.2 條²⁸。

反傾銷協定第 3.1 條與第 3.5 條

依據反傾銷協定第 3.5 條規定，主管機關須證明傾銷進口與國內產業損害間具有因果關係。該因果關係之證明，應以主管機關掌握及審查之所有相關證

²¹ 電子伏即前註 4 之電子伏特。

²² 同前註 5，¶ 2.2。

²³ Panel Report, *China – Definitive Anti-Dumping Duties on X-Ray Security Inspection Equipment From The European Union*, ¶ 7.19, WT/DS425/R (Feb. 26, 2013).

²⁴ *Id.*, ¶ 7.16.

²⁵ *Id.*, ¶ 7.41.

²⁶ *Id.*, ¶ 7.42.

²⁷ *Id.*, ¶ 7.62.

²⁸ *Id.*, ¶ 7.97.

據為認定基礎。此外，若主管機關知悉有傾銷進口以外之其他因素，亦同時造成國內產業損害時，主管機關亦應對此等因素加以審查²⁹。

於此爭點，中國大陸商務部於其反傾銷案最終調查結論中表示：原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備存在傾銷，中國大陸 X 光安全檢查設備產業受到了實質損害，且該傾銷與實質損害間具有因果關係³⁰。關於「因果關係」的認定，中國大陸商務部認為，原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備進口數量占中國大陸國內總進口量的比例持續上升，且該進口價格大部分時間低於中國大陸國內同類產品價格，對中國大陸國內同類產品價格產生明顯的削減和抑制作用。此外，由於中國大陸國內同類產品價格在調查期間內持續大幅下降，已低於或接近單位銷售成本，導致中國大陸國內同類產品的稅前利潤嚴重虧損³¹。除上述所列原因，中國大陸商務部亦針對：其他國家的進口情況、中國大陸市場需求變化、消費模式和替代產品的影響、商業流通管道和貿易政策、產品品質及技術情況、產業經營管理，以及中國大陸同類產品出口的影響進行綜合評估，認定原產於歐盟的進口 X 光安全檢查設備之傾銷措施對於中國大陸同類產品產業的實質損害間具有因果關係³²。

然歐盟延續其在反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條的主張，認為中國大陸商務部將來自歐盟的「低能量」進口 X 光安全檢查設備，和中國大陸國內「高能量與低能量」X 光安全檢查設備的產業實質損害相比較是不恰當的³³。除此之外，歐盟主張，當來自歐盟的進口 X 光安全檢查設備的價格以將近 10% 的幅度攀升，而中國大陸國內產品價格卻以 73% 的幅度下降，中國大陸商務部未成功說明兩者之間的因果關係³⁴。此外，歐盟認為，中國大陸商務部忽略其他相關因素³⁵，包括：2008 年全世界的金融海嘯、威視公司正處於公司拓展階段，及其強烈具有企圖心的價格策略、以及該公司與其他製造商的競爭關係。歐盟認為，上述因素皆可解釋中國大陸國內同類產品價格降低的原因，然中國大陸商務部並未將上述可能原因納入考量³⁶。

小組延續其於反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條的判定，認為中國大陸商務部在認定價格影響時未考慮價格是否可資比擬，進而在認定因果關係時，也將產生缺陷。此外，實際上，2008 年，傾銷產品的價格是高於國內產品價格，中國大陸商務部卻未解釋為何國內產品價格不提升至和傾銷產品價格相同的程度。據此，小組認為，商務部對於「傾銷產品與國內產品實質損害間因果關係」的認定方法並不恰當，認定中國大陸違反反傾銷協定第 3.1 條與第 3.5 條³⁷。

²⁹ 同前註 19，頁 224。

³⁰ 同前註 5，¶ 7。

³¹ 同前註 5，¶ 6.1。

³² 同前註 5，¶ 6.2。

³³ Panel Report, *China – X-Ray Equipment*, ¶ 7.221.

³⁴ *Id.*, ¶ 7.222.

³⁵ *Id.*, ¶ 7.225.

³⁶ *Id.*, ¶ 7.226.

³⁷ *Id.*, ¶¶ 7.239-7.240.

結論

根據爭端解決程序與規則瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 第 16.4 條, 爭端解決小組之最終報告送予各會員國後, 若當事國未在六十日內提出上訴, 且該報告經爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 會議通過, 該小組報告即為確定。中國大陸是否會針對本案提起上訴, 有待後續觀察。

