

## 試析中國訴美國關稅法修訂案小組報告——

### 以 SCM 協定第 19.3 條為中心

劉盈君

中國訴美國關稅法修訂案於今 (2014) 年 3 月底出爐之小組報告中<sup>1</sup>，認定美國關稅修訂立法並未違反 1994 年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，簡稱 GATT 1994) 第 10 條，但支持中國之見解，認為美國調查瑕疵造成雙重救濟作法有所不當，因此構成補貼及平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，簡稱 SCM 協定) 第 19.3 條之違反。雙方當事國皆認為小組之解釋仍存爭議，分別於 4 月 8 日<sup>2</sup>及 4 月 17 日<sup>3</sup>通知世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 秘書處提起上訴。

反傾銷稅及平衡稅皆為不公平貿易之救濟機制，徵收反傾銷稅係因為出口廠商低價傾銷以致於進口國產業受到損害，平衡稅則是因出口國對於特定產業或廠商實施財務補貼以致進口國產品處於不公平競爭，進口國之貿易救濟通常僅就傾銷或補貼擇一調查，而所謂雙反救濟係指進口國在兩種情形皆發生時，同時課徵平衡稅與反傾銷稅。可能產生這種結果的情形有二：其一，出口補貼導致出口價格降低以致被判定傾銷<sup>4</sup>；其二，若計算傾銷差額時已經將補貼效果計入，例如取代非市場經濟體 (non-market economies) 之正常價格，亦會發生雙重救濟<sup>5</sup>。然進口國究竟得否在上述情形中同時課徵平衡稅與反傾銷稅？在過去雙反爭端中向來引發很多爭議。

今本案結果出爐，小組分析系爭平衡稅調查過程中有無構成雙重救濟並進而違反 WTO 規範時，以先前第一個直接處理雙反措施的爭端解決案件——美國對中國特定產品課徵反傾銷及平衡稅案<sup>6</sup> (以下簡稱美國雙反案) 加以闡釋；美國雙

<sup>1</sup> Panel Report, *United States – Countervailing and Anti-dumping Measures on Certain Products from China*, WT/DS449/R (Mar. 27, 2014).

<sup>2</sup> Notification of an Appeal by China, *United States – Countervailing and Anti-dumping Measures on Certain Products from China*, WT/DS449/6 (Apr. 11, 2014).

<sup>3</sup> Notification of an Other Appeal by The United States, *United States – Countervailing and Anti-dumping Measures on Certain Products from China*, WT/DS449/6 (Apr. 24, 2014).

<sup>4</sup> 1994 年關稅及貿易總協定，第 6 條第 5 項：「任一締約國產品輸入另一締約國，不得就同一傾銷或出口補貼條件，而併課反傾銷稅為平衡稅。」

<sup>5</sup> 林怡臻、郭于臻，美國對中國特定產品課徵反傾銷稅及平衡稅案——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 1-5，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no108~1/1.pdf>。(最後瀏覽日：2014 年 5 月 25 日)

<sup>6</sup> Appellate Body Report, *United States – Definitive Anti-dumping and Countervailing Duties on*

反案上訴機構裁定於針對系爭產品同時課徵反傾銷稅和平衡稅時，應排除雙重救濟的可能。顯現小組採取偏向前案上訴機構之見解，這是繼前案後，中國在雙反措施上再一次主張成功<sup>7</sup>。

據此，本文欲聚焦在 SCM 協定第 19.3 條，並分為兩個部分：第一，簡述本案系爭措施，即美國關稅法修定的背景及修訂內容，並針對與美國追溯性平衡稅收估價制度搭配產生之效果進行說明；第二，簡要說明本案爭點及結論，並進一步以 SCM 協定第 19.3 條為中心，檢視中美雙方提出之主張及小組論理；最後對本案報告作一結論。

## 背景事實

美國國會於 2012 年通過關稅法修正案<sup>8</sup>，係為履行美國雙反案上訴機構之部分裁決，試圖避免在未來的雙反爭端中構成雙重救濟的情形<sup>9</sup>。修正案共有兩部分，第一部份規定除非無法判定主管機關是否給予補貼或無法計算補貼數額外，其得對非市場經濟體課徵平衡稅；第二部分規定當主管機關以一般製程之價格或替代價格作為非市場經濟國於計算反傾銷稅之正常價格時，須考量此替代價格與非市場經濟國所給予之可控訴補貼造成傾銷差額提升情形，並扣除對其課徵的反傾銷稅<sup>10</sup>。

此外值得注意的是，美國的平衡稅制度採取追溯性平衡稅估價制度 (retrospective system of duty assessment)，即美國在調查程序後所課徵的稅並非最終稅額，要待商務部計算前年度所有應負稅額後，進行行政複審以訂定平衡稅徵收稅率後才能確定最終稅額<sup>11</sup>。美國如此的制度在關稅法修訂後即可能產生於某些案件中還是有可能發生將前一年度補貼效果計入之結果，因此引發中國不滿，認為美國對非市場經濟國家課徵平衡稅具溯及效力之規定，將溯及 2006 年底以來的案件，然對於處理雙重救濟之規定卻無相同的溯及規定，造成 2006 年至 2012

---

*Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R (Mar. 11, 2011).

<sup>7</sup> 中國訴美國關稅法修訂案取得重要勝利，中國新聞網，2014 年 3 月 28 日，網址：<http://big5.chinanews.com:89/gate/big5/finance.chinanews.com/cj/2014/03-28/6003995.shtml>（最後瀏覽日：2014 年 5 月 20 日）。

<sup>8</sup> 19 U.S.C. §§ 1671, 1677f-1, 3538 (2012).

<sup>9</sup> 有關此修正案之詳細背景，可參見：陳家豪，試論美國《1930 年關稅法》修正案對課徵非市場經濟體平衡稅之影響，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/no129/4.pdf>。（最後瀏覽日：2014 年 5 月 25 日）

<sup>10</sup> 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，頁 14-21，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no137/3.pdf>。（最後瀏覽日：2014 年 5 月 25 日）

<sup>11</sup> INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION DEPARTMENT OF COMMERCE, RELATIVE ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF RETROSPECTIVE AND PROSPECTIVE ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY COLLECTION SYSTEMS (2010).

年間之 26 起案件落入雙重救濟的可能<sup>12</sup>，而本案小組認定美國並未調查系爭調查程序是否構成雙重救濟，因此違反 SCM 協定第 19.3 條<sup>13</sup>。

### SCM 協定第 19.3 條

SCM 協定 19 條第 3 款規定：「對任何產品課徵平衡稅時，應基於不歧視原則，對從各供應來源進口，且經認定受補貼並造成損害之產品，課徵適當稅額。但進口來源已放棄任何系爭補貼或接受依本協定之規定對進口產品提出之具結者，不在此限。對應就其出口產品課徵最終平衡稅之任一出口商，若係因拒絕合作以外之其它理由而未受調查者，應得要求迅速審查，俾主管調查機關迅速訂定該出口商之個別平衡稅率。」

而依美國雙反案上訴機構之見解，中國主張 SCM 協定第 19.3 條賦予美國調查系爭調查程序是否重複計算傾銷及補貼的效果，進而造成雙重救濟。美國商務部因中國之非市場經濟地位，採用替代價格作為傾銷差額的認定，惟替代價格係依他市場經濟國的正常價格作參考，其價格已排除了中國國內價格可能受到補貼的效果，但在出口價格上卻未將此種補貼的效果予以排除，即將補貼造成之降低效果加回出口價格，而美國並未進一步說明在本案中有何與美國雙反案上訴機構不同之處，因此中國表示在無充分理由 (cogent reasons) 做出不同解釋下，商務部未採取任何調查也未採取避免雙重救濟的手段應違反 SCM 協定第 19.3 條<sup>14</sup>。

美國首先表示中國的主張係無根據且基於對 SCM 協定第 19.3 條錯誤的解釋，並表示美國雙反案上訴機構的論理不具說服力，不應依循其作本案之解釋，在事實證據面中國亦未證實美國沒有進行調查及避免雙重救濟，因此美國要求小組駁回中國主張<sup>15</sup>。

小組認為，其需要解決的問題是：SCM 協定第 19.3 條是否賦予調查機關評估雙重救濟存在的義務，以及這種義務是否不僅僅適用於行政復審，而且適用於美國追溯性徵稅制度下的原審調查。其首先解釋所謂的雙重救濟指，在有補貼廠商的情形，此國內補貼亦會同時降低內國市場價格及出口價格，會員在非市場經濟體下不應以較高的第三國價格替代其較低的內國價格後，又不對其出口價格作調整，此舉將造成反傾銷差額擴大，由於其擴大的部份是補貼所造成的效果，若此時併課平衡稅將會使得補貼被重複計算。在解釋之後小組依循以下四個步驟審查這一問題：其一，小組是否應當重新審查 SCM 協定第 19.3 條的解釋；其二，

<sup>12</sup> 張凱媛、趙思博，試析 GPX 公司指控美國 1930 年關稅法修正案之違憲主張，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，140 期，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no140/1.pdf>。(最後瀏覽日：2014 年 5 月 25 日)

<sup>13</sup> Panel Report, *US — Countervailing and Anti-dumping Measures (China)*, ¶ 7.3.9.2.

<sup>14</sup> *Id.* ¶ 7.300.

<sup>15</sup> *Id.* ¶ 7.301.

該條所指適當數額 (in the appropriate amounts) 是否僅為非歧視待遇；其三，調查機關是否有義務調查雙重救濟的存在；最後，該款的義務是否適用於美國追溯性徵稅制度<sup>16</sup>。以下，即分段說明四步驟小組之見解：

(一) 小組是否應當重新審查 SCM 協定第 19.3 條的解釋

關於 SCM 協定第 19.3 條的解釋，美國雙反案上訴機構指出，在該案件中同時課徵反傾銷稅與平衡稅的做法，違反法條規定的課徵適當稅額義務，且是否重複計算的調查責任應歸於併行課稅的調查機關。小組認為其所面臨的問題，係如何處理上訴機構在美國雙反案中已經解決的解釋性問題<sup>17</sup>。

美國主張小組應做出自己對系爭條文的解釋，WTO 體制下小組並不受到先前小組或上訴機構之論理拘束，會員應遵守的義務源自於涵括協定而非小組或上訴機構報告，因此小組若要依循前案的論理應基於之間的相關性且前案的論理具有說服力之情形。中國則反對美國重新檢視法條的要求，在爭議相同時，小組被期待做出與先前上訴機構的解釋，若要做出不同解釋應該具備充分理由，而美國僅宣稱上訴機構的裁決不具說服力並非充分的理由，本案與美國雙反案不僅當事人相同、措施種類相同主張亦相同，既然美國修正關稅法案係為符合雙反案之裁決，在本案中又要求重新檢視即與多邊貿易體制下的安全及可預測性相悖<sup>18</sup>。

小組指出，在美國對自墨西哥進口不銹鋼反傾銷措施最終認定案中，上訴機構曾經說明對涵括協議某一規定的法律解釋，並不限適用於個案，這樣的作法才符合爭端解決機制的核心目標，即為多邊貿易體制提供安全性和可預見性。因此小組決定以上訴機構先前解釋為出發點進行分析，除非遇到當事方所提交的理由或證據中，有充分理由以形成不同解釋的問題<sup>19</sup>。

(二) 適當數額是否僅為非歧視待遇

在美國雙反案中，上訴機構認為：採取雙重救濟不符合 SCM 協定第 19.3 條以適當數額徵收之義務，因此小組須檢視美國的主張是否提供足夠理由做出適當稅額的不同解釋<sup>20</sup>。

美國主張對任何產品課稅時應課徵適當稅額僅表示會員被允許對不同的出口商課徵不同稅率，因為他們可能接受進口國不同的補貼額度，以文義分析觀察 SCM 協定及其規定義務的範圍可以發現美國雙反案上訴機構的解釋不具說服力。中國則是依循雙反案上訴機構的見解，主張若同時有補貼及傾銷的情形下，雙重

<sup>16</sup> *Id.* ¶ 7.302.

<sup>17</sup> *Id.* ¶¶ 7.308-7.311.

<sup>18</sup> *Id.* ¶¶ 7.311-7.314.

<sup>19</sup> *Id.* ¶ 7.315.

<sup>20</sup> *Id.* ¶ 7.318.

救濟不可能符合適當數額之要求，而美國提出的論點與上訴機構先前進行分析的爭議實質上難以區分<sup>21</sup>。

在審查雙方提出的見解後，小組認同中國所說美國在本案中所提出的理由，與美國雙反案相似，美國沒有提出背離上訴機構解釋的充分理由，因此小組將根據美國雙反案上訴機構的解釋分析中國的主張<sup>22</sup>。

### (三) 調查機關是否有義務調查雙重救濟的存在

考慮是否有充分理由悖離上訴機構解釋中的另外一個因素，即美國提出是否有調查雙重救濟存在的義務問題。美國雙反案上訴機構認為，調查機關有義務根據 SCM 協定第 19.3 條確定平衡稅的適當數額，包括進行充分勤勉調查並收集相關事實，依據積極證據作出裁定該款並沒有明確規定調查的義務<sup>23</sup>。

美國不同意調查機關負有調查雙重救濟存在的義務，其主張 SCM 協定第 19.3 條無法看出調查義務，其亦不同意當反傾銷稅與平衡稅同時實施即有可能產生雙重救濟，美國雙反案的假設應該建立在特定的補貼及市場狀態，因此本案小組應該做出自己的認定。中國支持上訴機構的解釋，認為調查機關不僅應勤勉調查，並應查明雙重計算的程度，美國表示對同時施行反傾銷稅和平衡稅即可能構成雙重救濟的論點存疑，但並未提出足以改變上訴機構結論的理由<sup>24</sup>。

小組認同 SCM 協定第 19.3 條未包含調查義務之文字，然而美國雙反案上訴機構之所以做出這樣的裁定，係因其從該款的文字中發現了一種必要的含義 (necessary implication)，即從評估並以適當數額徵收平衡稅的義務中可以看出，這必然隱含著要先行確定適當數額是多少。因此美國僅僅提出這一點具有充分的理由足以推翻上訴機構的結論，因此小組仍然依循美國雙反案上訴機構的解釋<sup>25</sup>。

### (四) 是否適用於美國追溯性徵稅制度

在前述追溯性稅收評估制度下，平衡稅調查僅僅是為了確定是否發布平衡稅稅令，根據美國商務部的這項稅令，美國海關要求提供現金擔保，而只有在行政復審，即在稅令發布一年後的複審中，才確定實際徵稅數額。因此，在這種制度下，反補貼稅是在復審之後才徵收的<sup>26</sup>。

<sup>21</sup> *Id.* ¶¶ 7.319-7.320.

<sup>22</sup> *Id.* ¶¶ 7.321-7.326.

<sup>23</sup> *Id.* ¶ 7.327.

<sup>24</sup> *Id.* ¶¶ 7.328-7.331.

<sup>25</sup> *Id.* ¶¶ 7.332-7.342.

<sup>26</sup> *Id.* ¶ 7.343.

美國認為 SCM 協定第 19.3 條規定的是針對徵收方面的義務，只能適用於行政複審，而不能適用於美國的原調查，所以美國雙反案上訴機構將 SCM 協定第 19.3 條適用於四個原調查案件是錯誤的。而中國則認為，美國的這一主張已經被上訴機構以及其他案件小組駁回，因此本案小組也應予以駁回<sup>27</sup>。

小組認為在美國雙反案中，系爭措施是四個原調查案件，因此上訴機構已經明確表示 SCM 協定第 19.3 條在調查併行課徵平衡稅與反傾銷稅下構成雙重救濟時，劃分美國的追溯性稅收評估制度下義務應同時適用於行政複審及原調查。美國在雙反案小組中已經提出相同的理由，小組認為沒有必要審查該議題，在上訴機構亦未做出評論。另外小組發現，上訴機構有提及 SCM 協定第 19.4 條可適用於原調查，雖本案是針對第 19.3 條，但在第 19.4 條的註腳中亦含有“levy”一字，若美國主張成立應亦要適用於第 19.4 條的解釋。在美國的制度下，若沒有人提出行政複審的請求，現金擔保即會變成最終稅率，代表這種制度下調查機關可以進行平衡稅調查，確定補貼稅額後再收取超過的數額，然第 19.3 條非歧視的要求僅規範超額部分的收取，因此這樣的解釋下可能會違反平衡稅不得超過補貼數額的規定。最終美國仍未提出足以影響上訴機構解釋的充分理由，因此小組仍然依循上訴機構之解釋，將調查雙重救濟的義務適用於原調查<sup>28</sup>。

綜合上述四點分析，美國皆未提出與上訴機構解釋不同的充分理由，在小組根據美國雙反案的解釋進行分析後，認定中國針對美國調查瑕疵造成雙重救濟作法有所不當，違反 SCM 協定第 19.3 條。

## 結論

美國關稅法修正案之通過部分目的，雖係為未來針對非市場經濟國課徵平衡稅之調查中得以避免造成雙重救濟之可能，然而規範生效前的調查卻構成雙重救濟，因此與 WTO 規範不符。小組報告針對本案兩主要爭點認定如下：一為美國關稅法修正案不違反 GATT 1994 第 10 條；二為法案溯及效力影響期間之平衡稅調查構成雙重救濟，因此違反 SCM 協定第 19.3 條。針對此結果雙方皆提起上訴，在本案中雙重救濟的問題再度被提起，小組首先對於前案（美國雙反案）在本案的適用作出解釋，再行討論本案是否符合雙反案上訴機構的認定標準。美國於兩次爭端中被認定違反雙重救濟，其雖修正法令，但仍被認為有違反之處，美國是否會採取其他積極作為彌補，或發展出其他相同效果的貿易保護手段，仍有待後續觀察。

<sup>27</sup> *Id.* ¶¶ 7.343-7.345.

<sup>28</sup> *Id.* ¶¶ 7.346-7.351.