

以美國熱軋碳鋼產品平衡稅案看美國交叉累積

(cross-cumulation)進口品影響與 WTO 相關協定之合致性

唐君豪、林潔如

2012 年 4 月印度就美國對熱軋碳鋼產品不當課徵平衡稅¹向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 提出諮商²，此案於 2012 年 8 月 31 日成立爭端解決小組，嗣今 (2014) 年 7 月 14 日，小組就本案作出判決³。其中本案所涉及之爭點之一，即印度認為美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission, USITC) 於認定課徵平衡稅所需之產業損害時，累積其他未同時受平衡稅調查之進口產品對於美國產業的影響，此舉恐與補貼及平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，以下簡稱 SCM 協定) 不一致。而美國國內因相關法規之要件相當寬鬆，以致美國國內在實踐上廣泛地使用累積計算不公平貿易進口品 (unfair trade imports) 影響對國內產業造成之損害，而此舉即是大幅提升 USITC 認定國內產業損害之額度，並導致損害要件該當之可能性相應提高⁴，美國即可合法取得課徵平衡稅或反傾銷稅作為貿易救濟手段之權利，導致許多出口國家因此遭受不利，進而引發國際上諸多國家對於累積計算之批評。由於本案係 WTO 截至目前為止，首次透過法律分析處理交叉累積與 WTO 相關協定合致性之判決，因此特別值得關注。

本文第一部分將說明交叉累積之概念，佐以美國相關國內法律來介紹該概念在美國國內發展以及實務上之運用，進而引發哪些質疑與挑戰。第二部分則透過印度熱軋碳鋼產品平衡稅案小組報告為基礎，窺探爭端解決小組在對於此爭議之論述及立場。最後作一結論。

一、交叉累積之概念介紹與實務發展

¹ 印度不服美國認定其鋼鐵生產廠商以較低的價格購買國營企業廠商之鐵礦，獲得補助，而課以平衡稅，並挑戰美國聯邦法規法典第十九章之平衡稅計算基礎以及 1930 年美國關稅法之特定條文本身，例如採用基準價、使用交叉累積方法計算產業損害、含運費價格以及自動使用不利可得事實等，違反 WTO 補貼及平衡措施協定。

² Request for Consultation by India, *United States—Countervailing Measures On Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products From India*, WT/DS436/1/Rev.1 (Apr. 25, 2012).

³ Panel Report, *United States—Countervailing Measures On Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products From India*, WT/DS436/R (July 14, 2014).

⁴ IMF WORKING PAPER, INJURY INVESTIGATIONS IN ANTIDUMPING AND THE SUPER-ADDITIVITY EFFECT: A THEORETICAL EXPLANATION, available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01110.pdf> (last visited Oct. 16, 2014).

交叉累積係一國在為平衡稅調查時，累積計算同時只受反傾銷調查進口品影響，或是在為反傾銷調查時，累積計算受平衡稅調查之進口品影響⁵。其概念源自於美國實務運用「累積計算」制度發展而來，累積計算於美國實務發展已久，最早在 1984 年關稅與貿易法，將累積計算之概念即已明文化於反傾銷法之中，且在立法之初，美國國會亦表示累積計算被視為一種「預防來自不公平貿易行為或習慣造成實質損害之工具」⁶，未料該立法原意使美國日後片面使用交叉累積計算受補貼及傾銷進口品對於國內造成之產業損害上有了正當化之基礎。

縱觀美國貿易法關於累積計算之規定，本文透過以下二點解釋美國何以在其國內法規下採用交叉累積方法有其正當性。其一，該條文於體系上係位於反傾銷與平衡稅法下之一般共同規定，且條文所規定之申訴或調查開始要件⁷，亦未特別區分係反傾銷調查或平衡稅調查。其二，條文中明示列舉不得使用累積計算之情形⁸，其中並未規範交叉累積之情況。綜上二點可知，美國國內法不僅未特別區分進口品受調查之類別皆可累積計算，亦未將交叉累積制度列入明示禁止之規定，使美國得於實務上廣泛使用交叉累積制度計算損害。

承上所言，美國貿易法為避免不公平貿易為造成國內相關產業損害之立法目的，且現行國內關於累積計算之法律規定之並未特別區分平衡稅或反傾銷調查，作為支持美國實務採用交叉累積方法基礎。再者，美國法院於 1987 年 Bingham 上訴案判決中，明示支持不論受傾銷、受補貼或受傾銷及補貼之不公平貿易進口品皆得採用累積計算評估國內產業損害⁹，足見交叉累積之運用在美國現行實務上已十分常見。然而，此種特殊累積計算方式將明顯提高調查機關認定損害該當之機率，恐招來國際上諸多出口國家對於累積計算之不滿。其中，WTO 首次涉及交叉累積計算爭議之判決，則可追溯至 2004 年美國軟木案 VI¹⁰，該案中美國主張其使用交叉累積計算方式係合於反傾銷協定(Anti-Dumping Agreement，以下簡稱 AD 協定)與 SCM 協定之規定¹¹，但由於加拿大並未針對該計算方式進一步提出異議¹²，在缺乏加拿大提出具體指控之下，WTO 爭端解決小組並未對美國所進行的交叉累積計算方式做出正面回應。關於交叉累積之爭議直至 2014 年

⁵ William B.T. Jr. Mock, *Cumulation of Import Statistics in Injury Investigations before the International Trade Commission*, 7 Nw. J. Int'l L. & Bus. 433, 459 (1985-1986).

⁶ H.R. Rep. No. 725, 98th Cong., 2d Sess. 37 (1984).

⁷ 19 U.S.C. § 1677(7)(G)(i)

⁸ 19 U.S.C. § 1677(7)(G)(ii)

⁹ *Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. The United States*, 815 F.2d 1482 (Fed. Cir. 1987).

¹⁰ Panel Report, *United States – Investigation Of The International Trade Commission In Softwood Lumber From Canada*, WT/DS277/R (Mar. 22, 2002).

¹¹ *Id.* ¶ 7.141.

¹² *Id.* ¶ 7.145

印度熱軋碳鋼產品案中專家小組對此方作出回應。

二、關於「交叉累積」最新 WTO 小組報告

(一) 美國熱軋碳鋼產品平衡稅案判決概覽

於美國熱軋碳鋼產品平衡稅案中，USITC 對來自印度受補貼之熱軋碳鋼進口產品進行平衡稅調查時，累積評估來自阿根廷、印度、印尼、南非、泰國五國同時受平衡稅調查及反傾銷調查的進口品影響，以及來自中國、哈薩克、荷蘭、羅馬尼亞、台灣以及烏克蘭等六國僅受反傾銷調查之熱軋碳鋼進口品影響¹³。

美國此舉即是將「受平衡稅調查之進口品」和「非受平衡稅調查只受傾銷調查之進口品」交叉累積計算進口品之影響以計算國內產業之實質損害，進而引發印度不滿，遂主張美國國內與累積計算相關之法令本身與適用上皆與 SCM 協定不合致¹⁴。

(二) 小組報告解析

爭端解決小組於對美國貿易法第 1677(7)(G)條法律本身(as such)和適用(as applied)上與 SCM 協定第 15.3 條¹⁵之合致性作出法律評析¹⁶。小組首先就 SCM 協定第 15.3 條為文義解釋，接著，因該條文與 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱 GATT) 第 6 條相關，小組便針對上開條文進一步說明該條文其並非得詮釋為美國可以累積不公平貿易進口品之影響。最後小組按 SCM 協定之目的性解釋針對美國所提出用以支持自己主張之上訴機構判決提出詮釋，小組認定美國未能證明交叉累積係合致於 WTO 下之相關協定，因此主張該上訴判決不得作為美國施行交叉累積之正當化依據。

SCM 協定第 15.3 條文義解釋

小組認為，自 SCM 協定第 15.3 條內容觀察，條文雖允許進口影響累積計算，

¹³ Panel Report, *US – Carbon Steel (India)*, ¶ 7.323.

¹⁴ *Id.* ¶ 7.325.

¹⁵ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 15.3: “Where imports of a product from more than one country are simultaneously subject to countervailing duty investigations, the investigating authorities may cumulatively assess the effects of such imports only if they determine that (a) the amount of subsidization established in relation to the imports from each country is more than *de minimis* as defined in paragraph 9 of Article 11 and the volume of imports from each country is not negligible and (b) a cumulative assessment of the effects of the imports is appropriate in light of the conditions of competition between the imported products and the conditions of competition between the imported products and the like domestic product.”

¹⁶ Panel Report, *US – Carbon Steel (India)*, ¶ 7.339.

惟若要合致於 SCM 協定，進口品受平衡稅調查是累積計算進口影響之必要前提條件 (pre-condition)¹⁷。換言之，若該進口品僅受反傾銷調查者，即無法滿足上開條文於事實上之要件，便不得與平衡稅調查案件累積計算進口影響。

美國反駁 SCM 協定第 15.3 條僅處理受平衡稅調查多國進口品之影響得累積計算，並未處理到未受反補貼 (countervailing duty，下簡稱 CVD) 調查的進口品是否得交叉累積計算，因此主張 SCM 協定第 15.3 條並未禁止「受補貼進口品」與名義上「非受補貼之受傾銷進口品」這類不公平貿易進口品 (unfair traded imports) 影響得累積計算¹⁸。

而小組並未妥協於美國之解釋，由於 SCM 協定第 15 條主要處理受補貼之進口品對國內產業造成的損害之認定要件，該條文並非處理不公平貿易進口品 (unfair trade imports) 對國內產業造成之損害¹⁹。換言之，按照條文規定，儘管一個受傾銷調查的產品可能是不公平貿易進口品，倘非受補貼進口品，依然無法累積計算進口影響。

綜上，小組最終認定 SCM 協定第 15.3 條並未允許調查主管機關在平衡稅調查中做出損害認定時可以交叉累積計算「非受 CVD 調查的進口品」與「同時受 CVD 調查之進口品」影響²⁰。

與 SCM 協定第 15.3 條相關條文之解釋

累積計算於解釋上不僅應合於 SCM 協定第 15.3 條之條文規定，更應檢視 SCM 協定第 15 條中其餘條文之要件²¹，而其中 SCM 協定第 15.1 條²²即規定在認定損害時應符合 GATT 第 6 條規定之目的，而關於損害認定規定於 GATT 第 6(6)(a) 條²³中，故應透過理解 GATT 第 6(6)(a) 條與 SCM 協定第 15 條規定共同解釋第

¹⁷ *Id.* ¶ 7.341.

¹⁸ *Id.* ¶ 7.342.

¹⁹ *Id.* ¶ 7.343.

²⁰ *Id.* ¶ 7.344.

²¹ *Id.* ¶ 7.346.

²² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 15.1: “A determination of injury for purposes of Article VI of GATT 1994 shall be based on positive evidence and involve an objective examination of both (a) the volume of the subsidized imports and the effect of the subsidized imports on prices in the domestic market for like products and (b) the consequent impact of these imports on the domestic producers of such products.”

²³ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art.6(6)(a): “No contracting party shall levy any antidumping or countervailing duty on the importation of any product of the territory of another contracting party unless it determines that the effect of the dumping or subsidization, as the case may be, is such as to cause or threaten material injury to an established domestic industry, or is such as to retard materially the establishment of a domestic industry.”

15.3 條之規定²⁴。

小組認為上開條文以「傾銷或 (or) 補貼之效果 (effect)」²⁵之用語，尤其以條文使用單數名詞效果 (effect) 與連接詞使用「或 (or)」而非「且 (and)」而言，受傾銷進口品的影響或受補貼進口品的影響於文義上應理解為可互相替換之二擇一關係。然而，小組認為美國所提出之第三種態樣，即所謂受傾銷及補貼進口品影響 (dumped and subsidized imports) 或稱不公平貿易進口品應不在條文所設想之範圍內²⁶。再者，美國雖辯稱條文所謂之損害 (injury) 是單數名詞，指的是來自所有不公平貿易進口品整體累積影響²⁷，惟小組反駁美國並認為「損害」係來自傾銷或補貼進口品二擇一之影響，條文上才會以單數呈現。

小組強調 SCM 協定第 15.3 條²⁸係允許在滿足特定條件下，同時受平衡稅調查之進口品影響可以累積計算；而 AD 協定第 3.3 條²⁹則是允許在滿足特定條件下，同時受反傾銷調查之進口品影響可以累積計算。因兩者皆未提及「交叉累積」以及「不公平貿易進口品」，反駁美國認為只要是不公平貿易進口品皆得以交叉累積之主張³⁰。

綜上，小組因而認定於 SCM 協定第 15.3 條及 AD 協定第 3.3 條之中皆未允許調查機關得交叉累積計算受不同調查類型之進口品影響³¹。

關於上訴機構對於 SCM 協定目的性解釋

美國雖提出 EC—Tube or Pipe Fittings³²與 US—Oil Country Tubular Goods Sunset Reviews³³兩個上訴機構報告作為支持主張之依據，認為上訴機構對於

²⁴ Panel Report, *US—Carbon Steel (India)*, ¶ 7.345.

²⁵ GATT1994, art.6(6)(a): “... the effect of the dumping or subsidization...”

²⁶ Panel Report, *US—Carbon Steel (India)*, ¶ 7.347.

²⁷ *Id.* ¶ 7.349.

²⁸ *Supra* note 15.

²⁹ Anti-Dumping Agreement, art 3.3, “Where imports of a product from more than one country are simultaneously subject to anti-dumping investigations, the investigating authorities may cumulatively assess the effects of such imports only if they determine that (a) the margin of dumping established in relation to the imports from each country is more than *de minimis* as defined in paragraph 8 of Article 5 and the volume of imports from each country is not negligible and (b) a cumulative assessment of the effects of the imports is appropriate in light of the conditions of competition between the imported products and the conditions of competition between the imported products and the like domestic product.”

³⁰ *Id.* ¶ 7.351.

³¹ *Id.* ¶ 7.351.

³² Appellate Body Report, *European Communities—Anti-Dumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil*, WT/DS219/AB/R, (adopted Aug. 18, 2003).

³³ Appellate Body Report, *United States—Sunset Reviews of Anti-Dumping Measures on Oil Country Tubular Goods from Argentina*, WT/DS268/AB/R, (adopted Dec. 17, 2004).

SCM 協定與 AD 協定之目的係授權會員國面對來自多個國家之不公平貿易進口品對國內產業造成損害之時之救濟方法³⁴。惟小組認為上訴報告皆只是在強調計算損害時累積檢視來自不同國家同受傾銷調查類型之不公平貿易進口品，即受傾銷之進口品或可能受傾銷之進口品影響累積計算。小組進一步解釋，上訴機構強調損害的所有來源，僅係來自單一特定國家的損害分析，並非在處理交叉累積計算的可能性³⁵，亦認定美國無法證明前揭兩個上訴報告係國內 USITC 實行交叉累積之正當化基礎。

綜上所述，關於美國採用累積計算方式之爭議，小組提出以上三大理由支持印度主張，並據以認定美國貿易法第 1677(7)(G)條允許 USITC 採用交叉累積方式對進口進行實質性損害評估，此一規定為 SCM 協定所不許。

四、結論

美國在進行平衡稅或反傾銷調查中，於認定國內產業損害時所使用的累積計算方式已於國內發展日久，逐漸演變特殊型態的累積計算方式，即只要是不公平貿易進口品，無論其是否同受平衡稅或反傾銷調查，USITC 皆可不限於同一調查型態而為交叉累積計算進口品影響，惟這種特殊的累積計算已經曳脫 WTO 相關協定之目的及規定範圍。

由美國熱軋碳鋼產品平衡稅案專家小組報告針對該爭議解析之內容可知：AD 協定允許來自不同國家受反傾銷調查的進口品可以累積計算；而 SCM 協定則允許來自不同國家受平衡稅調查的進口品可以累積計算，兩者皆沒有允許美國實務上累積計算受不同類型調查之進口品影響。

本案關於交叉累積之爭議，美國試圖將 WTO 相關協定內容為諸多利己之詮釋，惟其所提出之主張幾乎皆被專家小組駁回，美國於今年 8 月 13 日針對 WTO 爭端解決小組關於本案之裁決提交上訴通知³⁶，美國明確地要求上訴機構推翻小組不同意美國採行交叉累積的認定方式之判決，由此可見美國對於採取交叉累積計算方式之重視。

上訴機構對於交叉累積計算方法之最終認定將攸關他國進口品在 USITC 為

³⁴ Appellate Body Report, *United States – Oil Country Tubular Goods Sunset Reviews (Argentina)*, ¶ 7.353.

³⁵ *Id.* ¶ 7.354.

³⁶ Notification of an Other Appeal by The United States, *United States – Countervailing Measures On Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products From India*, WT/DS436/R (Aug. 18, 2014).

平衡稅調查或反傾銷調查時對於國內產業損害之認定，亦進一步影響美國是否能夠課予他國進口品平衡或反補貼稅，本文推測倘本案最終裁決美國應調整或廢除交叉累積方法或相關法律規定，日後許多出口國家在受美國反補貼或平衡稅調查時將獲得更合理的結果。

