

由美國對越南冷凍溫水蝦案看反傾銷案件中非市場經濟國家之國家別單一稅率問題

陳稚卿、宋柏霆

世界貿易組織 (World Trade Organization, 下簡稱 WTO) 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, 下簡稱 DSB) 於 2014 年 11 月 17 日公佈美國對越南冷凍溫水蝦案反傾銷措施案 II 之小組報告 (DS429) (下簡稱美國對越南冷凍溫水蝦案 II)¹。自 2004 年起, 美國即開始對越南進口蝦進行傾銷調查並實施反傾銷措施, 而 DSB 於 2010 年即曾就美國對越南冷凍溫水蝦反傾銷措施案作出裁決報告 (DS404) (下簡稱美國對越南冷凍溫水蝦案 I)²。

國家別單一稅率 (NME-wide entity rate) 為對非市場經濟國家廠商課徵反傾銷稅時所採用之特殊計算方式, 先前於歐盟對中國鋼鐵緊固件實施反傾銷措施案 (下簡稱歐盟緊固件案)³中, 小組及上訴機構即曾就此一問題有所討論; 而後於歐盟對自中國大陸進口靴鞋產品實施反傾銷措施爭端案 (下簡稱歐盟鞋案)⁴中, 小組報告亦援引歐盟緊固件案論理基礎而為認定。於美國對越南冷凍溫水蝦案 II 中, 越南控訴美國第 4~6 次行政審查違反反傾銷協定相關規定, 為繼前述二案後再度涉及對非市場經濟課徵國家單一稅率問題之案件。中國 WTO 入會議定書⁵及越南 WTO 入會工作報告書⁶中均有各會員在反傾銷協定下將之「視為非市場經濟國家」的承諾, 但此一承諾將分別於 2016 年及 2018 年到期, 到期後美國在課徵反傾銷稅政策上應如何應對及調整亦有相關討論⁷。因此, 本文欲透過該小組報告中有關對非市場經濟國家課徵國家單一稅率之認定, 觀察其對於美國在非市場經濟國家承諾到期後後續決策可能之影響。

本文首先將以美國對越南冷凍溫水蝦案為例, 介紹美國對非市場經濟國家採

¹ Panel Report, *United States – Anti-Dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam*, WT/DS429/R (circulated Nov. 17, 2104).

² Panel Report, *United States – Anti-Dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam*, WT/DS429/R (adopted Sept. 2, 2011).

³ Panel Report, *European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*, WT/DS397/R (adopted July. 28, 2011).

⁴ Panel Report, *European Union – Anti-Dumping Measures on Certain Footwear from China*, WT/DS405/R (adopted Feb. 22, 2012).

⁵ Protocol on the Accession of the People's Republic of China, ¶ 15, WT/L/432 (Nov. 23, 2001).

⁶ Report of Working Party on the Accession of Viet Nam, ¶255, WT/ACC/VNM/48 (Oct. 27, 2006).

⁷ K. William Watson, *Policy Analysis: Will Nonmarket Economy Methodology Go Quietly into the Night? U.S. Antidumping Policy toward China after 2016*, CATO INSTITUTE POLICY ANALYSIS, Oct. 28, 2014, available at <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa763.pdf> (last visited Jan. 7, 2015).

國家別單一稅率之認定與適用程序；第二部份探討採用國家別單一稅率在反傾銷協定下可能涉及之條文；第三部分將整理美國對越南冷凍溫水蝦案 II 報告有關國家別單一稅率適用之內容；最後則觀察美國對於此次小組報告內容之回應，並做一結論。

國家別單一稅率

美國執行反傾銷程序的主要機關為美國商務部 (US Department of Commerce, 下簡稱 USDOC) 及國際貿易委員會 (International Trade Commission, 下簡稱 ITC)，兩者分別負責傾銷調查及國內產業損害調查。由於美國係採追溯性稅收評估制度 (retrospective duty assessment system)⁸，是於課徵反傾銷稅命令公告後，USDOC 應利害關係人提出申請，舉行年度行政複查 (annual administration review)⁹。

在 USDOC 執行反傾銷調查時，依受調查國為市場經濟國家或非市場經濟國家，其傾銷差額及反傾銷稅稅率之計算均有所不同。傾銷差額部分，由於市場經濟國家下資源有效配置，故其產品價格可準確反映其真實價格，即以該國產品價格作為其國內價值計算傾銷差額；而在非市場經濟國家，其產品定價及成本資訊並不可信，故 USDOC 會使用第三國價格計算傾銷差額。至於反傾銷稅稅率部分，針對非市場經濟國家，USDOC 推定其國內所有廠商均為政府控制下之經濟實體，適用一固定反傾銷稅率，即所謂國家別單一稅率。除非廠商通過「個別待遇測試」 (separate rate test) 證明其非為政府所控制之獨立經濟實體，方可不適用國家別單一稅率¹⁰。

以美國對越南冷凍溫水蝦案為例，USDOC 認定越南為一非市場經濟國家，故其推定越南所有廠商為政府控制下之經濟實體。又，USDOC 認為越南出口廠商過多，而依反傾銷協定第 6.10 條規定進行抽樣調查，選擇出口到美國占最大比例之出口商進行反傾銷調查，其餘未被選中之廠商雖亦可提出自願接受調查，但 USDOC 具裁量權限，並非所有提出自願接受審查之廠商均能接受調查。越南廠商所適用之反傾銷稅率，依是否被選中進行調查而有所不同，以下分而述之：

1. 被選中進行反傾銷調查之廠商：若廠商配合 USDOC 之調查，且能證明其非屬政府所控制之經濟實體，則適用個別計算傾銷差額得出其專屬之個別稅率 (separate rate)；若廠商未能配合 USDOC 之調查或未能證明其非為政府所控制之經濟實體，即適用前述之國家別單一稅率；本案中，USDOC 基於「可得之事

⁸ 劉盈君，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，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，163 期，頁 14，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no163/3.pdf>。(最後瀏覽日：2015 年 1 月 22 日)

⁹ 工業總會國際貿易發展組國際經貿服務網，美國反傾銷法令及調查流程簡介，頁 5，網址：<http://wto.cnfi.org.tw/admin/upload/27/980728-U.S.%20AD.doc> (最後瀏覽日：2015 年 1 月 15 日)。

¹⁰ Tomer Broude & Michael Moore, *US – Anti-Dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam: A Stir-Fry of Seafood, Statistics, and Lacunae*, 12 WORLD TRADE REVIEW 433, 438-441 (2013).

實」(facts available) 計算得出本案適用之國家別單一稅率為 25.76%。

2. 未被選中進行反傾銷調查之廠商：若廠商自願要求接受調查，且通過個別待遇測試證明其為非受政府控制之經濟實體，即可適用由所有差別稅率加權平均所得之其他稅率 (all other rate)，於本案為 4.57%。而未能通過「個別待遇測試」或未被選擇調查的廠商則適用前述國家別單一稅率¹¹。

此外，於美國對越南冷凍溫水蝦案中，USDOC 於每年度均進行行政複查，而自第 3 次行政複查起之行政複查，USDOC 均沿用初始調查時基於可得之事實所得之國家別單一稅率 (即 25.67%) 持續對越南廠商課徵反傾銷稅。

可能涉及反傾銷協定之相關規定與相關案例中之認定

(一) 反傾銷協定第 6.10 條、第 9.2 條

反傾銷協定第 6.10 條¹²及第 9.2 規定¹³，決定涉案產品之傾銷差額或反傾銷稅率，調查機關原則上應對每一已知出口商或生產者個別計算，除非涉案業者或產品類別過多，致個別決定並不可行時，始得例外以抽樣方式計算被選取廠商或產品之傾銷差額，或僅列出涉案國名並課徵國家別稅率。如前所述，對非市場經濟國家適用國家別單一稅率，其預先推定所有廠商為政府控制下之經濟實體，一律適用國家別單一稅率，可能涉及反傾銷協定第 6.10 條及第 9.2 條規定。

在歐盟緊固件案中，上訴機構認定反傾銷協定第 6.10 條及第 9.2 條為強制性規定，反傾銷調查機關必須對每一已知出口商或生產者個別計算其傾銷差額及傾銷稅率；而當涉案廠商或產品類別過多，導致個別決定並不可行時，例外得以抽樣方式為之，而反傾銷協定規定此際應由調查機關負舉證責任。然而，國家別單一稅率之適用，自始即推定涉案廠商均為政府控制下之經濟實體，僅於涉案廠商

¹¹ *Id.* at 437-441.

¹² Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 6.10: "The authorities shall, as a rule, determine an individual margin of dumping for each known exporter or producer concerned of the product under investigation. In cases where the number of exporters, producers, importers or types of products involved is so large as to make such a determination impracticable, the authorities may limit their examination either to a reasonable number of interested parties or products by using samples which are statistically valid on the basis of information available to the authorities at the time of the selection, or to the largest percentage of the volume of the exports from the country in question which can reasonably be investigated."

¹³ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 9.2: "When an anti dumping duty is imposed in respect of any product, such anti dumping duty shall be collected in the appropriate amounts in each case, on a non discriminatory basis on imports of such product from all sources found to be dumped and causing injury, except as to imports from those sources from which price undertakings under the terms of this Agreement have been accepted. The authorities shall name the supplier or suppliers of the product concerned. If, however, several suppliers from the same country are involved, and it is impracticable to name all these suppliers, the authorities may name the supplying country concerned. If several suppliers from more than one country are involved, the authorities may name either all the suppliers involved, or, if this is impracticable, all the supplying countries involved."

通過個別待遇測試時，始不適用國家別單一稅率。此一方式已將反傾銷協定第 6.10 條及第 9.2 條之舉證責任不當轉換予涉案廠商，有違反傾銷協定之立法目的¹⁴。並且，其亦指出在反傾銷協定中無任何條款允許進口國針對非市場經濟國家訂立一單一稅率¹⁵。

(二) 反傾銷協定第 9.4 條¹⁶

反傾銷協定第 9.4 條規定，主管機關依第 6 條第 10 項第 2 句為抽樣調查時，對於未受調查之廠商課徵反傾銷稅時，不得超過被選定調查之廠商所設算之傾銷差額加權平均。在美國反傾銷調查程序中，由於國家別單一稅率之計算方式並未明文規定，僅可得知 USDOC 係基於「可得之事實」為計算得出國家別單一稅率之確切數字。因此，若 USDOC 最後所計算得出對非市場經濟國家之國家別單一稅率超過反傾銷協定第 9.4 條規定之上限，其可能有違反反傾銷協定第 9.4 條之疑慮。

(三) 反傾銷協定第 6.8 條¹⁷

如前所述，USDOC 於初始調查時係基於可得之事實為基礎，計算得出國家別單一稅率為 25.76%，並且在日後每年度行政複查中，沿用初始調查時基於「可得之事實」所得之國家別單一稅率持續對越南廠商課徵反傾銷稅。惟按反傾銷協定第 6.8 條規定，除非係利害關係人拒絕接受調查或在合理期間內提供必要之資料或嚴重妨礙調查，主管機關始得依可得之事實，為肯定或否定之初步與最終認定。因此，USDOC 基於「可得之事實」決定國家別單一稅率，並且在行政複查中沿用初始調查基於「可得之事實」所得之國家別單一稅率，是否符合反傾銷協定第 6.8 條之規定，不無疑問，而可能違反本條之規定。

美國對越南冷凍溫水蝦案 II 小組報告

(一) 國家別單一稅率之存在？

有別於先前歐盟緊固件案及歐盟鞋案中，歐盟反傾銷基本法第 9.5 條對國家

¹⁴ Appellate Body Report, *EC – Fasteners (China)*, ¶¶ 310-354.

¹⁵ Appellate Body Report, *EC – Fasteners (China)*, ¶ 328.

¹⁶ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 9.4: “When the authorities have limited their examination in accordance with the second sentence of paragraph 10 of Article 6, any anti dumping duty applied to imports from exporters or producers not included in the examination shall not exceed: (i) the weighted average margin of dumping established with respect to the selected exporters or producers or,……”

¹⁷ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 6.8: “In cases in which any interested party refuses access to, or otherwise does not provide, necessary information within a reasonable period or significantly impedes the investigation, preliminary and final determinations, affirmative or negative, may be made on the basis of the facts available. The provisions of Annex II shall be observed in the application of this paragraph.”

別單一稅率之適用有明確規定；反觀本案中，因為美國「對非市場經濟國家之實施或政策 ((practice or policy))」及「採取國家別單一稅率」均無明文規定，故首先必須先釐清措施是否確實存在。因此，本案小組認為越南須證明以下三點：措施係由美國所為、措施之具體內容、措施具一般性及可預測性¹⁸。

就措施係由美國所為此點雙方並不爭執；而就措施之具體內容、措施具一般性及可預測性方面，越南則主要針對美國措施兩項內容有所爭執：1.推定其國內所有廠商均為政府控制下之經濟實體，適用國家別單一稅率；2.國家別單一稅率決定方式，特別是基於「可得之事實」決定稅率此一方式。小組首先審查推定越南國內所有廠商均為政府控制下之經濟實體此一部分，其發現美國商務部的反傾銷手冊 (Antidumping Manual) 第 10 章標題為「非市場經濟體」 (Non-Market Economies)，可證明非市場經濟稅率為一存在之實施或政策；至於其是否具一般性及可預測性，由於美國對於此一實施或政策適用於所有非市場經濟國家並不爭執，且亦未證明對於不同國家有不同做法，因此小組認定其一般性及可預測性¹⁹。小組接著審查國家別單一稅率計算方式，雖越南主張 USDOC 據以認定之「可得事實」不利於越南且有失公平，並對被認定為政府控制下之經濟實體課予懲罰性稅率 (punitive rate)，但小組認為越南提供之證據僅證明美國如何計算國家別單一稅率以及其計算依據並不可靠，無法證明 USDOC 一貫地使用特定方法或規律地基於可得之事實決定國家別單一稅率，因此，小組認為越南未能證明國家別單一稅率計算方式為一存在之措施，遑論其是否具一般性及可預測性²⁰。

(二) 反傾銷協定第 6.10 條、第 9.2 條

接著，小組援引歐盟緊固件案之論述，認為既反傾銷協定第 6.10 條及第 9.2 條條文中的用語為「應 (shall)」，故彰顯兩條文為強制性規定，而使得 USDOC 負有針對個別廠商決定傾銷差額及傾銷稅率之義務。而調查機關應負舉證責任證明「因對出口商或生產者個別計算並不可行」，方能適用例外之「抽樣方式計算傾銷差額」或「課徵國家單一稅率」規定；且調查機關雖具裁量權限，但仍須為公正客觀之裁量。本案中，美國未先就個別廠商決定傾銷差額及傾銷稅率，而係直接推定非市場經濟國家中所有涉案廠商為政府控制下之經濟實體，適用國家別單一稅率，當廠商欲適用差別稅率時反而須舉證推翻美國之推定，等同將第 6.10 條及 9.2 條之舉證責任轉移至出口商，且亦未為公正客觀之評估²¹，違反反傾銷協定第 6.10 規定及第 9.2 條之規定²²。

雖美國主張越南於入會工作報告書中作出「反傾銷協定下被視為非市場經濟

¹⁸ Panel Report, *U.S. — Shrimp II (Viet Nam)*, ¶¶ 7.59-7.97.

¹⁹ Panel Report, *U.S. — Shrimp II (Viet Nam)*, ¶¶ 7.100-122.

²⁰ Panel Report, *U.S. — Shrimp II (Viet Nam)*, ¶¶ 7.123-130.

²¹ Panel Report, *U.S. — Shrimp II (Viet Nam)*, ¶¶ 7.153-169.

²² Panel Report, *U.S. — Shrimp II (Viet Nam)*, ¶ 7.152.

國家」此一承諾，可作為其推定越南國內所有廠商均為政府控制下之經濟實體之法律基礎。但小組採與歐盟緊固案相同見解，認為越南入會工作報告書中有關反傾銷協定下被視為非市場經濟國家之承諾，僅提供予反傾銷調查機關就正常價格 (normal value) 部分之彈性認定，不可解為就其他部分亦可採取不同待遇²³。是以，小組駁回美國之主張，仍認定美國違反反傾銷協定第 6.10 規定及第 9.2 條之規定。

(三) 反傾銷協定第 9.4 條

反傾銷協定第 9.4 條規定，依反傾銷協定第 6.10 條第 2 句進行抽樣調查，對於未受調查之廠商所課徵之反傾銷稅，不能超過被選定廠商所設算之傾銷差額加權平均數，於本案即為不得超過其他稅率。美國對越南冷凍溫水蝦 II 小組報告指出，越南控訴美國的第 4~6 次行政複查中，未受調查而為 USDOC 認定應適用國家別單一稅率之越南廠商，其所適用之國家別單一稅率為 25.76%，遠超過其他稅率之 4.57% 此一平均，已然違反反傾銷協定第 9.4 條第 1 項所規定之上限。因此，小組認定美國違反第 9.4 條²⁴。

(四) 反傾銷協定第 6.8 條

反傾銷協定第 6.8 條規定，任一利害關係人拒絕接受調查或在合理期間內提供必要之資料，或嚴重妨礙調查，主管機關得依可得之事實，為肯定或否定之初步與最終認定 (preliminary and final determination)。本案 USDOC 進行初始調查及第 2 次行政複查時，確係基於「可得之事實」決定稅率，對此一事實越南跟美國並不爭執。惟自第 3 次行政複查起，USDOC 係直接沿用先前基於「可得之事實」所得之國家別單一稅率 (25.76%)，在接下來的第 4~6 次行政複查，亦同。據此，本案越南主張 USDOC 第 4~6 次之行政複查，其所適用事實中之可得稅率對涉案廠商具不利影響，因為此些廠商並未受個別調查，亦未被要求提供相當資料。

針對越南控訴 USDOC 三次行政複查均未以可得之事實進行審查作出認定，僅係沿用先前基於可得之事實所得之稅率。然而，小組認為 USDOC 沿用先前稅率之作法，並不同於基於「可得之事實」而做出認定，不構成違反反傾銷協定第 6.8 條的狀況。因此，小組認為本案三次行政複查中，美國並未做出第 6.8 條「為肯定或否定之初步與最終認定」，並無違反第 6.8 條之可能²⁵。

代結論

由歐盟緊固件案、歐盟鞋案至本次美國對越南冷凍溫水蝦案 II 可看出，反

²³ Panel Report, *U.S. — Shrimp II (Viet Nam)*, ¶¶ 7.170-182.

²⁴ Panel Report, *U.S. — Shrimp II (Viet Nam)*, ¶¶ 7.219-7.222.

²⁵ Panel Report, *U.S. — Shrimp II (Viet Nam)*, ¶¶ 7.230-7.235.

傾銷案件中對非市場經濟國家直接推定適用國家別單一稅率，歐盟緊固件案所為之認定已成為後續案件之論述基礎。美國對越南冷凍溫水蝦案 II 小組報告中，再度宣告對非市場經濟國家直接推定適用國家別單一稅率之方式違反反傾銷協定第 6.10 條及第 9.2 條。除涉及違反傾銷協定第 6.10 條及第 9.2 條外，美國反傾銷調查程序中國家別單一稅率之計算及行政複查援引初始調查所得之國家別單一稅率，亦有違反反傾銷協定第 9.4 條及第 6.8 條之可能。

本案報告中即宣告美國國家別單一稅率遠高於反傾銷協定第 9.4 條設定之上限，違反反傾銷協定第 9.4 條；至於反傾銷協定第 6.8 條，雖本案小組報告以沿用先前稅率不構成最終認定為由，認為美國不構成違反反傾銷協定第 6.8 條，但從之前美國對越南冷凍溫水蝦案 I 小組報告中，小組曾宣告美國此一作法違反反傾銷協定第 6.8 條²⁶以觀，是美國此種作法確實仍存在違反該條規定之可能。

美國對越南冷凍溫水蝦案 II 至本文截稿前最新發展係越南於 2015 年 1 月 6 日通知 WTO 秘書處提起上訴，惟其上訴部分與本文討論之相關條文無涉，並不影響本文探討相關條文之解釋及其適用²⁷。隨著中國及越南於入會承諾書中在反傾銷協定下被視為非市場經濟國家之承諾，將相繼於 2016 年及 2018 年到期，美國面對非市場經濟國家雖仍有一年時間維持現行實施或政策，但眼見承諾期限即將屆至，加上對非市場經濟國家直接推定適用國家別單一稅率之方式再次被宣告違反 WTO 下之義務，美國後續將如何因應，是否將因此修改調整其在反傾銷實務對非市場經濟國家之政策值得持續關注。

²⁶美國對越南冷凍溫水蝦案 I 小組報告中，針對越南控訴美國第二次及第三次行政複查違反反傾銷協定第 6.8 條，小組認為此二次行政複查事實情況不同，以下分而述之：就第二次行政複查，小組發現 USDOC 自始即明確說明並非所有廠商均會被選中進行調查，在進行反傾銷問卷調查、發現廠商不合作前，即可做出適用稅率之決定。因此小組認為 USDOC 之反傾銷問卷非屬第 6.8 條「必要」之資料，不符合適用該條「可得之事實」形成判斷之要件，認定美國適用國家別單一稅率違反第 6.8 條。而第三次行政複查，小組為客觀評估此案，認為其對 USDOC 的行為應採較彈性之審查，因此同意越南主張在反傾銷協定下稅率決定主要有三種類型，即第 2 條、第 9.4 條及第 6.8 條，美國於此處顯然非適用第 2 條或第 9.4 條，那麼即是基於第 6.8 條「可得之事實」而為決定。但美國於第三次行政複查根本未發放反傾銷問卷，不會有廠商不合作情形，是以不符適用第 6.8 條之情形，認為美國就第三次行政複查適用國家別單一稅率違反第 6.8 條規定；Panel Report, *U.S.—Shrimp I (Viet Nam)*, ¶¶ 7.275-7.281.

²⁷ 越南主要係針對美國烏拉圭回合協議法案 (The Uruguay Round Agreements Act) 第 129 條 (c) (1) 部分之小組認定提起上訴。