

回顧美加軟木爭議

陳俐伶

摘要

美國與加拿大於 2006 年簽訂軟木協議 (Softwood Lumber Agreement)，旨在處理兩國間長達數十年之軟木爭議。該協議已在今 (2015) 年 10 月 12 日到期，美、加兩國對於軟木協議之後續談判動態引起各界關心。本文透過回顧兩國之爭議，觀察雙方互動的模式，探討在新的時空背景下，美國可能採取的談判態度以及未來可能之發展。

美國與加拿大於 2006 年簽訂的軟木協議 (Softwood Lumber Agreement) 已在今 (2015) 年 10 月 12 日到期，該協議旨在處理美國與加拿大之間長達數十年之軟木爭議¹。根據協議內容，美國在協議到期後將有 12 個月的期間不得採取任何貿易救濟行為²，因此在這段期間內，美、加兩國對於該協議是否延展或重新談判之態度則引起各界好奇。本文欲探討在新的時空背景下，美國可能採取的談判態度以及未來可能之發展。

為了釐清美國與加拿大之間長達數十年之軟木爭議，本文首先將介紹軟木產業以及該產業對美加兩國之重要性，藉此說明何以兩國對此爭議僵持不下；復回顧這數十年間美加兩國針對軟木問題之各項爭議及結果；最後，分析美、加兩國於軟木協議到期的現況，探討美國可能採取的談判態度以及未來可能之發展。

壹、軟木爭議背景

加拿大的林木業在世界市場上有舉足輕重之地位，林木業為加拿大帶來超過 223 億加元之產值，林木產品出口占世界林木貿易的 21%³。其中，軟木是加拿大的主要出口產品，為加拿大提供數以千計的工作機會，並且為相關的產業及服務創造許多正面的附隨效果，是影響加拿大經濟的重要部門⁴。

另一方面，美國的軟木供不應求，相當倚賴加拿大進口，美國所進口之軟木

¹ Government of Canada, *The Canada-United States Softwood Lumber Agreement*, July 26, 2013, http://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois_oeuvre/background-generalites.aspx?lang=eng (last visited Dec. 23, 2015).

² Softwood Lumber Agreement, art. 18; Government of Canada, *supra* note 1.

³ 經濟部投資業務處，「加拿大投資環境簡介」，2012 年 8 月，頁 7，網址：<http://www.dois.moea.gov.tw/content/pdf/OK-101-29%E5%8A%A0%E6%8B%BF%E5%A4%A7101.8.29.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 11 月 17 日)。

⁴ Government of Canada, *supra* note 1.

有 96% 來自加拿大⁵。在美國，林地大部分是私人擁有，係由市場決定立木 (stumpage) 採伐權之費用；但是在加拿大，由於大部分的森林是國有地，政府透過「立木計畫」(stumpage programs) 管理森林資源，加拿大的軟木業者僅需支付加拿大政府「立木費用」(stumpage fee)，即可取得伐木權⁶。因此，美國業者認為加拿大政府所課之費用低於市場價值構成補貼，並且長期敦促美國政府對加拿大進口之軟木產品課徵平衡稅及反傾銷稅⁷。

兩國的軟木爭議可追溯到 1980 年代，至今爭議仍無法解決的主因在於此一產業對美、加兩國的經濟影響甚鉅，因此兩國皆不輕易放棄其經濟利益⁸。美國認為加拿大有補貼軟木生產並傾銷至美國市場，限制美國本地的軟木生產，進而採取各項相關措施，使得加拿大軟木產業受到極大的影響⁹。為此，加拿大認為美國政府採取的各項措施將使其軟木出口至美國的量銳減，同時亦違反世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的相關規定¹⁰。綜上，由於軟木貿易對兩國的重要性，導致爭議持續多年未解。

貳、軟木爭議沿革

美國認為加拿大補貼軟木出口，妨礙其國內相關產業之生產與市場需求，要求加拿大停止實施補貼軟木產業。此爭議已超過二十年，到目前為止尚未完全解決，然而各年所爭議的重點卻有些不同，茲將爭議過程摘述如下：

(一) 1982-2001 年

軟木爭議最早可追溯至 1982 年，美國木材業者聯盟 (即後人所熟知的美國公平木材進口聯盟，Coalition for Fair Lumber Imports) 向美國商務部 (Department of Commerce, DOC) 申請對來自加拿大的軟木產品進行平衡稅調查，但 DOC 認定根據其國內平衡稅法，補貼並不存在且駁回該申請¹¹。

至 1986 年，木材聯盟再次向 DOC 提出平衡稅調查申請，此次 DOC 的初步調查認定認為加拿大的「立木計畫」(stumpage programs) 構成 15% 的補貼¹²。

⁵ CANADA WEST FOUNDATION, BRANCHING OUT: PREPARING FOR LIFE WITHOUT A SOFTWOOD LUMBER AGREEMENT 5 (2015).

⁶ K. Craig Reilly, *Softwood Lumber's "Termite" Problem: Why the Extension of the 2006 Softwood Lumber Agreement is Right for Softwood Lumber but Wrong for the Multilateral Trading System*, 78 BROOKLYN LAW REVIEW 165, 166 (2012).

⁷ *Id.*

⁸ 童福來，「加拿大與美國有關軟木出口補貼之各項爭議」，行政院農業委員會全球資訊網，2003 年 12 月，網址：http://www.coa.gov.tw/htmlarea_file/web_articles/4852/ple9212c.pdf (最後瀏覽日：2015 年 11 月 17 日)。

⁹ 同上註。

¹⁰ 同上註。

¹¹ K. Craig Reilly, *supra* note 6, at 170.

¹² *Id.* at 171.

惟 DOC 隨後並未做出最後調查認定，因調查在美、加兩國簽署備忘錄 (Memorandum of Understanding, MOU) 後而告暫停，加拿大同意對出口至美國的軟木課徵 15% 的出口關稅，並得在增加立木權利金時按比例縮減該出口關稅¹³。儘管美、加兩國有了協議，但雙方政府仍堅持各自對於加拿大立木計畫是否構成補貼之立場¹⁴，因此，美、加兩國自此開始了軟木爭議的不解之緣。

簽署備忘錄後直至 1991 年間，加拿大主要的軟木出口省份根據協議內容增加其立木費用，加拿大政府便刪除從卑詩省出口軟木的出口關稅，以及減少從魁北克省出口軟木的出口關稅至 3.1%¹⁵。但是，加拿大官員仍對協議內容不滿，於是在 1991 年 10 月倚仗於美加自由貿易協定 (Canada-United States Free Trade Agreement, CUSFTA) 下允許爭端解決小組審查反傾銷、平衡稅認定之條文，終止了兩國所簽屬的備忘錄¹⁶。

雖然美國震驚於加拿大片面終止備忘錄之行為，但仍迅速回應加拿大的決定——在該月月底，DOC 例外地自發啟動平衡稅之調查，並做出最終肯定性補貼認定，美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 隨之亦做出最終肯定性損害認定¹⁷。因此，加拿大軟木出口商所有進入美國市場之產品，皆面臨 6.51% 的平衡稅¹⁸。

於是加拿大便向 CUSFTA 提請爭端解決程序，請求小組審查 ITC 之損害認定及 DOC 之補貼認定¹⁹。小組裁決支持加拿大，認為 DOC 的調查不具法令基礎，認定加拿大並無補貼存在，並且拒絕 ITC 的實質損害認定²⁰。美國復而向特殊上訴委員會 (Extraordinary Challenge Committee, ECC) 上訴，卻遭駁回²¹。是故，美國同意撤銷其課徵平衡稅之命令、停止徵收平衡稅，並將已徵收之稅款約 8 億美元全部退還予出口商²²。

爭議乍看平息，美國木材聯盟卻蓄勢待發準備提出新的平衡稅調查申請，因此美國與加拿大開始協商希望能夠解決問題，最終簽訂「1996 年軟木協議」(1996 Softwood Lumber Agreement, SLA 1996)，其中加拿大承諾透過配額的方式減少其軟木至美國的出口量，為每年 147 億板英尺²³，美國則同意不再發起任何貿易訴

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.* at 172.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.* at 173.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.* at 174.

²³ *Id.*; Chi Carmody, *Softwood Lumber Disputes (2001-2006)*, 100 AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 664, 666 (2006).

訟²⁴。1996 年軟木協議中雖然有延展協議之條文，但美、加兩國皆未同意該協議之延展，因此 1996 年軟木協議在 2001 年 3 月 31 日到期²⁵。

(二) 2001-2006 年

在 1996 年軟木協議失效後，加拿大軟木業者即可不受限制的將軟木產品出口至美國²⁶，於是雙方之間再起波瀾。美國木材聯盟除了向 DOC 申請平衡稅調查申請以外，尚申請反傾銷調查，DOC 及 ITC 做出最終肯定性認定，認為加拿大政府補貼其軟木產業、加拿大軟木出口有傾銷，以及對美國軟木產業有實質損害之虞²⁷。因此，加拿大隨即向北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 以及 WTO 的爭端解決機制尋求救濟²⁸。

由於兩邊的爭端解決機制並行，加諸在此一階段，除了補貼以外，首次涉及「傾銷」之問題，除了在 NAFTA 下提告以外，亦在 WTO 下成立六起爭端解決案件，包含 DS236、DS247、DS257、DS264、DS277 以及 DS311 等²⁹，雙方爭訟不斷。這些案件處理的系爭措施為 DOC 的補貼認定、DOC 的傾銷認定以及 ITC 的損害認定 (因為加拿大在所有的案件中幾乎都勝訴，於是 DOC 及 ITC 必須修正其認定)，但是會爭訟多年一直無法解決，主因在於 DOC 計算補貼、傾銷差額，以及 ITC 認定損害時所使用的方法及分析，即使經過不斷的修正，仍屢被爭端解決小組與上訴機構認為不合理，或是沒有足夠的證據支持等等³⁰。

因此，雙方最終於 2006 年 9 月 12 日簽署 2006 年軟木協議 (2006 Softwood Lumber Agreement)，以期解決雙方因軟木而起之多起訴訟³¹。其內容包括加拿大對美國的軟木出口量要控制在美國軟木市場的 34% 以下³²；美國將取消目前對加拿大軟木徵收的平衡稅與反傾銷稅，並將 2002 年以來徵收的稅款約 45 億美元返還給加拿大³³；並且根據加拿大軟木之出口價格區分為不同情況：(1)若價格低於每千板英尺 315 美元時，加拿大軟木出口商可選擇附加 15% 的出口關稅，或是 5% 的稅伴隨出口量之限制；(2)當價格自每千板英尺 315 美元增加至低於 355 美元時，減少出口關稅及增加出口配額；(3)只有在價格高於每千板英尺 355 美元

²⁴ K. Craig Reilly, *supra* note 6, at 174-175.

²⁵ *Id.* at 175.

²⁶ Chi Carmody, *supra* note 23.

²⁷ K. Craig Reilly, *supra* note 6, at 176.

²⁸ *Id.* at 175.

²⁹ WTO, *United States – Reviews of Countervailing Duty on Softwood Lumber from Canada - Notification of Mutually Agreed Solution*, WT/DS311/2, G/L/679/Add.1, G/SCM/D60/2 (Nov. 16, 2006).

³⁰ K. Craig Reilly, *supra* note 6, at 179, 181-182; Chi Carmody, *supra* note 23, at 668-669.

³¹ *Id.* at 186.

³² Softwood Lumber Agreement, art. 7; Jay Makarenko, *The Canada-US Softwood Lumber Dispute*, MAPLELEAFWEB, June 10, 2008, <http://mapleleafweb.com/features/canada-us-softwood-lumber-dispute#2006> (last visited Dec. 25, 2015).

³³ *Id.*

時，沒有出口關稅及出口量限制³⁴。

(三) 簽署 2006 年軟木協議後

本以為 2006 年軟木協議可以平息雙方多年來的恩怨，卻因後續履行協議之問題，仍導致爭端之產生。雖然 2006 年協議規定雙方皆不得就協議內容之事項，訴諸馬拉喀什世界貿易組織設立協定 (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) 及 NAFTA 第 20 章之訴訟或爭端解決程序³⁵；但若雙方無法透過諮商解決，當事國得向倫敦國際仲裁法院 (London Court of International Arbitration, LCIA) 提起仲裁³⁶。

因此，美國向 LCIA 分別提交三個不同的仲裁申請，第一，美國認為加拿大未適當計算 2007 年前 6 個月之出口配額，LCIA 裁定加拿大違反軟木協議，必須對特定省分出口之軟木額外課徵 10% 出口關稅³⁷；第二，美國認為加拿大魁北克省及安大略省幫助軟木製造商及出口商之相關計畫，違反 2006 年軟木協議之反規避條款，LCIA 裁定加拿大違反軟木協議，但認同加拿大計算給予美國之補償費用³⁸；第三，美國認為從加拿大卑詩省採伐之軟木，以低於軟木協議所訂之價格販售，加拿大則回應該低價軟木之增加是受山松甲蟲 (mountain pine beetle) 影響，並無違反軟木協議之反規避條款，最終 LCIA 裁定加拿大勝訴³⁹。

儘管簽署協議後仍有爭端產生，但美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 代表 Ron Kirk 認為該協議為國際貿易提供了可預測性及公平的貿易環境，因此美、加兩國在 2012 年時同意延長 2006 年軟木協議至 2015 年 10 月 12 日⁴⁰。

(四) 現況

2006 年軟木協議已在今年 10 月 12 日到期，各界相當關心美、加兩國是否有意願重新談判或延續該協議之內容。稍早雖然有據報導指出美、加雙方互相表示對方態度不積極⁴¹，但隨著報導持續更新，可知美、加雙方對於軟木協議之態

³⁴ *Id.*; K. Craig Reilly, *supra* note 6, at 187.

³⁵ *Id.* at 188.

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.* at 189.

³⁸ *Id.* at 189-190.

³⁹ *Id.* at 190.

⁴⁰ *United States and Canada Sign a Two-Year Extension of the 2006 U.S.-Canada Softwood Lumber Agreement*, USTR, Jan. 2012, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2012/january/united-states-and-canada-sign-two-year-extension-2>.

⁴¹ Dirk Meissner, *Softwood lumber dispute in focus again as U.S and Canada play blame game*, CBCNEWS, Oct. 14, 2015, <http://www.cbc.ca/news/business/softwood-lumber-trade-1.3270006> (last visited Nov. 17, 2015); Randall Palmer, *Canadian firms seek U.S. lumber deal renewal to avoid trade fight*, REUTERS, Oct. 26, 2015,

度。

加拿大卑詩省政府和卑詩省木材貿易委員會已經敦促要延長美加軟木協議⁴²。今年 10 月 7 日該省省長 Christy Clark 表示將要求本年 10 月 19 日聯邦大選所產生的新總理將軟木協議及其重新談判列為優先事項，並且敦促加拿大聯邦政府與美國交涉找出本年 10 月 12 日協議屆期後的解決方法⁴³。

至於美國政府之官方立場，據報導，USTR 認為 2006 年軟木協議之內容已過時，其已與國內有關業者針對軟木議題進行研討，但內容不便公開，表示其已準備好與加拿大進行談判，以確保軟木貿易之公平與穩定，並確實反映目前市場之情況⁴⁴。

參、評析

美、加兩國之軟木爭議持續 20 多年，系爭事實背景從過去到現在並未改變，皆肇因於加拿大擁有豐富的國有森林資源，導致部分省份以立木計畫管理其林地，卻遭美國業者質疑加拿大政府有補貼軟木業者之嫌，並且亦有加拿大軟木產品以低於正常價格傾銷至美國市場，致美國軟木產業受損之疑慮。

此紛爭持續多年未果，主因在於計算補貼之方法以及完成其分析非常困難，因此美國幾乎在所有的訴訟中都敗訴，即便不斷修正仍然無法難以達到條文之要求。即使如此，並不代表加拿大之立木計畫確實沒有補貼其國內業者，僅是美國在計算及分析上始終無法滿足要求才遭致敗訴。因此，即便加拿大勝訴看似沒有與美國簽署軟木協議之誘因，但要應付美國當局不斷的調查以及平衡稅、反傾銷稅之課徵，仍相當困擾。

因此觀察過去 20 幾年兩國交手的模式，可知兩國長久爭訟下仍會簽署協議終止該階段之爭議，但隨著時間的進展，在不延續協議的情況下又會反覆興訟。不延續協議可能有許多原因，製造成本或是經濟環境的改變，導致原協議內容過時不足以反映現實的狀況等等。

自 2008 年金融海嘯以及次級房貸危機後，美國新屋開工 (Housing Starts) 的數據表現極差，一度來到 40 年最低的水準，直至今年是在金融海嘯後首次突

<http://www.reuters.com/article/2015/10/26/canada-usa-lumber-idUSL1N12Q1F620151026#12xhmy0LxOKFe9Mx.97> (last visited Nov. 17, 2015).

⁴² *US-Canada Softwood Lumber Deal Expires, Bridges*, ICTSD, Vol.19, No. 34, Oct. 15, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-canada-softwood-lumber-deal-expires> (last visited Nov. 17, 2015).

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Lumber Deal Expires As U.S., Canada At Impasse Over How To Proceed*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 40 (Oct. 16, 2015).

破 100 萬⁴⁵。有報告指出，若美國營造市場對於加拿大軟木的需求提升，可能會促使美國業者支持增設更多的貿易限制，因為美國業者認為受補貼的加拿大軟木產品會減損美國軟木產業之利益⁴⁶。此外，美國木材聯盟也表示反對 2006 年軟木協議之延展，應以更嚴格的規範取代之⁴⁷。

綜上，以目前的狀況推論，美國政府在國內業者給予的壓力下，所採取的策略應該會選擇與加拿大談判更嚴苛的協議內容，應不至於採取不簽署任何協議的極端手段，蓋軟木協議對貿易帶來的穩定性難能可貴，美國政府應該不會破壞目前的和平。

肆、結論

美國與加拿大之軟木爭議持續多年，由於軟木業對兩國之經濟發展影響甚深，兩國遲遲無法就軟木爭議達成共識，便於 2006 年簽訂軟木協議，以避免雙方再就軟木協議訴諸爭端解決程序。但該協議已在今年 10 月 12 日到期，美、加兩國對於軟木協議之後續談判動態引起各界關心。

究竟 2006 年軟木協議是會延展，重新談判，抑或是就此失效？2006 年至今已經過 9 年，以目前之市場狀況而言，過去所簽訂之協議已不符合當前的情況，本文推測美、加兩國應會重新談判協議內容，但經濟情勢瞬息萬變，緊密牽動兩國談判之態度，軟木協議未來之發展，值得持續關注。

⁴⁵ CANADA WEST FOUNDATION, *supra* note 5.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.* at 7.