

美國關稅法第 1337 條所引發貿易規範適用的問題——

以美國鋼鐵公司對中國鋼鐵產品申請之貿易調查為例

李建歡

摘要

中國近年來鋼鐵對外輸出持續增加，造成歐美各國龐大競爭壓力。4 月初，美國與瑞典、韓國等數國試圖在 OECD 尋求與中國協商破局後，美國鋼鐵公司 (United State Steel Corporation) 遂援引關稅法第 1337 條，提請美國國際貿易委員會 (ITC) 介入調查，然而一旦 ITC 調查成立，將可能造成歧視性的貿易扭曲，並有違反關稅貿易總協定之嫌。

近年來，世界鋼鐵產能過剩的問題引發各界關注¹，中國嚴重的產能過剩，以及其在世界鋼鐵產能中所佔據之過半比例，都使其成為眾矢之的²。美國近期更是不斷地在經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 與世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 補貼委員會等場合，試圖對中國政府施壓，以確保過剩的產能被抑制³。中國官方卻認為其已為國內鋼鐵產業實施諸多改革政策以改善此問題，並同時呼籲各國在檢討生產面的同時，亦應正視景氣不穩定所帶來的需求疲乏⁴。美國鋼鐵公司 (United State Steel Corporation, USS) 面對中國鋼鐵產品不尋常之低價所帶來的競爭壓力，幾番考量後選擇援引美國關稅法第 1337 條⁵對中國 40 家主要鋼鐵廠商進行控訴⁶。美國鋼鐵公司此舉對中國廠商所加諸的限制，是否構成關稅貿易總協定 (General Agreement on Tariff and Trade, GATT) 之違反？若足構成違反，美國又是否有其他轉圜之餘地？本文擬對此問題進行探討。

¹ International Trade Administration, *Addressing Steel Excess Capacity and Its Impacts: Ensuring A Level Playing Field for American Business and Workers*, Apr. 13, 2016, <http://www.trade.gov/press/press-releases/2016/steel-overcapacity-factsheet-041316.pdf> (last visited June 11, 2016).

² Jeffrey Michels, *China overcapacity 'wreaking far-reaching damage'*, DEUTSCHE WELLE, Feb. 22, 2016, <http://www.dw.com/en/china-overcapacity-wreaking-far-reaching-damage/a-19060913> (last visited June 11, 2016).

³ *Froman, Pritzker Warn China Over Steel Capacity, But Pledge Continued Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 16, Apr. 22, 2016.

⁴ *Chinese Spokesperson Rebukes Call from EU Mission Chief to Reign in Steel Overcapacity*, INSIDE U.S. TRADE, May 10, 2016.

⁵ 19 U.S.C. § 1337.

⁶ United States International Trade Commission, *Summary Investigation Information - Carbon and Alloy Steel Products*, <https://pubapps2.usitc.gov/337external/3673> (last visited June, 11, 2016).

本文擬先討論美國鋼鐵公司本次針對中國鋼鐵產能過剩所採取之措施及其流程，介紹「不公平競爭方法與行為(unfair methods of competition and unfair acts)」在關稅法第 1337 條的適用範圍、調查程序與其可能引發之法律效果，以及美國鋼鐵公司本次所提之訴狀內容；接著，本文將探討該法條及其適用方式和 GATT 間潛在之衝突；若存在衝突，美國是否有其他可能之回應方式，處理中美間的貿易摩擦？最後作一總結。

壹、本案援引關稅法第 1337 條之特殊性

美國鋼鐵業者目前固然援引美國關稅法第 1337 條，以限制中國被告廠商進入美國市場，但在提起關稅法第 1337 條訴訟之前，美國鋼鐵工人聯合工會 (US Steelworker Union, 以下簡稱美國鋼鐵工會) 即曾提請美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 進行防衛措施之調查⁷。儘管如此，國內其他相關單位卻持保留態度⁸，外國政府如加拿大更試圖要求其撤銷調查申請⁹。

在美國鋼鐵公會撤銷申請後，美國鋼鐵公司卻在美國鋼鐵工會的支持下¹⁰，罕見地援引了關稅法第 1337 條，要求 ITC 介入調查中美鋼鐵業上的不公平競爭關係，以求完全封殺中國鋼鐵產品進入美國境內。此舉不僅為美國首次透過關稅法第 1337 條對中國鋼鐵業進行調查，透過 ITC 來全面限制一國的特定商品入境更是前所未見¹¹。

雖然透過 ITC 進行關稅法第 1337 條調查似有爭議性，但美國鋼鐵業選擇作為防衛措施的替代方案，並非毫無理由；事實上，防衛措施相對於關稅法第 1337 條，著實有更多限制，以致其無法對中國鋼鐵產業有效回擊。首先，根據防衛協定 (Agreement on Safeguards) 第 5.1 條指出，數量限制措施之實施應限於「必要之程度內」¹²，依此，根據上訴機構在「韓國乳製品 (Korea—Dairy)」一案

⁷ *USW Withdraws Aluminum Petition, Hopes for Canada-U.S. Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 17, Apr. 28, 2016.

⁸ *Aluminum Industry Seeks Bilateral Agreement with China On Overcapacity*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 16, Apr. 21, 2016.

⁹ Letter from Chrystia Freeland, Minister of International Trade: *Canada welcomes suspension of petition by United Steelworkers*, Apr. 22, 2016, <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1056109>.

¹⁰ Holly Hart, *USW Strongly Supports U.S. Steel's Trade Case to Sanction Chinese Unfair and Illegal Practices Affecting Steel Sector: Bold Action is Absolutely Necessary*, United Steelworkers, <http://www.usw.org/news/media-center/releases/2016/usw-strongly-supports-u-s-steels-trade-case-to-sanction-chinese-unfair-and-illegal-practices-affecting-steel-sector-bold-action-is-absolutely-necessary> (last visited June, 11, 2016).

¹¹ Susan Decker and Sonja Elmquist, *Chinese Steel Producer Challenges U.S. Steel Trade Complaint*, BLOOMBERG, May, 13, 2016, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-05-13/chinese-steel-producer-challenges-u-s-steel-trade-complaint> (last visited June, 11, 2016).

¹² Agreement on Safeguards, art. 5.1.

之詮釋，實施防衛措施之會員，應確保其措施實施之效果僅限於防止或補救其國內產業之嚴重損害，以及與促使其國內產業調整之目標相稱¹³，但關稅法第 1337 條則無此一限制。在上述指導原則下，防衛協定訂定了更細節的施行條件，包括：執行數量限制之總額應以具代表性之前 3 年平均進口量為限¹⁴；實施時間原則上不得超過 4 年¹⁵，最多延長至 8 年¹⁶，且尚須再實施 3 年後逐步自由化其措施¹⁷；以及須遵守「平行要件」，即防衛措施實施範圍應與造成嚴重損害之範圍相同¹⁸。更甚者，會員在實施防衛措施時亦須透過降低其他產品之關稅或其他減讓方式以補償作為該被實施對象之會員¹⁹。

在上述條件下，美國鋼鐵公司若試圖透過實施防衛協定來達到與關稅法第 1337 條相同之效果，不僅對國內產業之保護效果較小，更重要的是其基本上仍必須依據「不歧視原則」，將防衛措施同時適用於所有會員國²⁰。

既完成分析防衛協定與關稅法第 1337 條之落差，本文接著介紹關稅法第 1337 條之調查程序與其法律效果，以凸顯美國鋼鐵公司之訴求在美國法規與 WTO 法下的意義。

貳、 美國關稅法第 1337 條之啟動調查程序與法律效果

現行美國關稅法第 1337 條常被稱為美國關稅法 337 條款，因其最初見於「1930 年關稅法」的 337 款，幾經修法後遂成今日關稅法的第 1337 條。一旦經美國國內受侵權之業者向 ITC 提出申請，並為其所受理、調查，且經行政法院判定違反第 1337 款後，ITC 即得根據第 1337 款執行排除令 (exclusion order)、停止和禁止令 (cease-and-desist order) 等措施。以下茲就本款之適用要件、ITC 之調查程序，以及本法之法律效果逐一闡述。

(一) 適用要件

¹³ Appellate Body Report, *Korea — Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, ¶ 96, WT/DS/98/AB/R (Dec. 14, 1999) (adopted Jan. 12, 2000).

¹⁴ Agreement on Safeguards, art. 5.1.

¹⁵ Agreement on Safeguards, art. 7.1.

¹⁶ Agreement on Safeguards, art. 7.3.

¹⁷ Agreement on Safeguards, art. 7.5.

¹⁸ Appellate Body Report, *Argentina — Safeguard Measures on Imports of Footwear*, ¶ 111, WT/DS121/AB/R (December 14 1999) (adopted Jan. 12, 2012); Agreement on Safeguards, arts. 2.1 & 2.2.

¹⁹ Agreement on Safeguards, art. 8.1.

²⁰ Agreement on Safeguards, art. 2.2.

不公平競爭方法與行為的適用要件，規範於美國關稅法第 1337(a)(1)(A)條之規定中：「在該產品持有人、進口者、收貨人，將產品進口至美國或在國內販售時，以不公平競爭方法與行為，造成以下類型之威脅：(i)摧毀或造成美國境內產業的實質損害；(ii)阻止建立該產業；(iii)限制或壟斷美國境內的貿易與商業」。除此之外，根據關稅法第 1337(a)(1)(A)(4)條之規定：「基於本條目的，第(4)款所規定之『持有人、進口者或收貨人』包括任何持有人、進口者或收貨人之代理人」。

由上可發現該規定對於「不公平貿易行為」、「調查客體範圍」，以及控訴方所需舉證之「產業損害」加以定義。首先，關於，在上述法條中僅以「不公平競爭與不公平手段」描述，實際上本法並未詳加定義，舉凡侵害營業秘密、不實來源、標示誤導、違反壟斷法等違法行為均可符合為本款下「不公平貿易行為」的定義，並為 ITC 留下莫大的裁量空間²¹，不過，值得注意的是，雖然關稅法第 1337 條未明確定義不公平競爭方法與行為，但控訴方通常引用美國國內法來佐證。至於得受調查之客體範圍，依據上述法規為系爭貨品之「持有人、進口者、收貨人」及其代理人，而其所規範之行為則係指貨品之進口以及國內之販售兩種行為，其後本文將介紹兩者分別對應之法律效果。相較於侵害智慧財產權之行為，產業損害乃是不公平競爭方法與行為中較為特殊之條件²²，控訴方若欲純粹以「不公平競爭方法與行為」為由進行控訴，則必須依第(A)目下所定義之產業損害承擔舉證責任。

(二) 調查程序

根據關稅法第 1337(b)(1) 條之規定，調查程序係由申請人向 ITC 提交起訴書開始，或 ITC 直接依其職權發動；接著，其必須在程序開始時公告於聯邦公報 (Federal Register)，並應於公告後儘速針對該調查做出其裁定²³。然而，除例外情形，ITC 均必須在 30 日內決定是否受理²⁴，而若申請人同時提請暫時性措

²¹ Michael Buckler & Beau Jackson, *Section 337 as a Force for “Good”? Exploring the Breadth of Unfair Methods of Competition and Unfair Acts Under § 337 of the Tariff Act of 1930*, The Federal Circuit Bar Journal, Vol. 23, No. 4, 513, 514-15 (2014).

²² 智慧財產權條文的認定要件，規定在關稅法第 1337(a)(1)(B)-(D),(E)和(a)(2)-(3)，由於本文並不討論智慧財產權相關內容，在此不會進一步探討。

²³ 19 U.S.C. § 1337(b)(1), (providing that: “The Commission shall investigate any alleged violation of this section on complaint under oath or upon its initiative. Upon commencing any such investigation, the Commission shall publish notice thereof in the Federal Register. The Commission shall conclude any such investigation and make its determination under this section at the earliest practicable time after the date of publication of notice of such investigation. To promote expeditious adjudication, the Commission shall, within 45 days after an investigation is initiated, establish a target date for its final determination.”).

²⁴ 19 C.F.R. § 210.10(a)(1).

施(temporary relief)的實施,則 ITC 會在 35 天內或經相關法規²⁵所規範之時限,決定是否受理²⁶。

雖然未有相關法規規定最終裁定之時限,但為求程序之效率,ITC 應於調查開始的 45 天內,對個案設定最終裁決的目標日期(target date)²⁷。另外,在調查階段 ITC 亦須諮詢美國衛生公共服務部(United States Department of Health and Human Services; HHS)、司法部(Department of Justice)、聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission, FTC),以及其認為應予諮詢的部會²⁸。其他因相關主管單位或秘書處而得以暫停或終止調查之條件則規範於關稅法第 1337(b)(3) 條。

另外,根據關稅法第 1337(c) 條規定,ITC 須決定系爭產品是否違反第 1337 條,除非控訴方與 ITC 協商後,由 ITC 發布同意命令(consent order)來終止調查,否則必須做出最終裁定²⁹。一旦 ITC 宣布受理並通知被告方其將開始進行調查,被告方將得透過依據 ITC 所規定之形式,在調查發起後至聽證會開始前 10 日內提出反訴³⁰。值得注意的是,若被告在 ITC 送達通知起 20 天後仍未進行任何形式之答辯,將被視為放棄該權利³¹。另外,在作出最終裁決前,根據 19 C.F.R. § 210.36 (a) 條規定,依據美國行政程序法任何行政調查均應提供聽證之程序³²。聽證會之目的在於使行政法官藉由對證據與當事人雙方言詞辯論進行審查以利作成裁定,其中包括決定被告方是否違反關稅法第 1337 條之規定,以及選擇適當之救濟措施等。

在目標日期的 4 個月前,在行政法院必須做出初步裁定(initial determination)³³。當事人得依據 19 C.F.R. § 210.43(b)(1) 條所規定的 3 種理由,在初步裁決公告後申請複查³⁴,但若 45 天內 ITC 並未修正其初步裁決,則該裁定將自動成為最終裁定³⁵。

²⁵ 即根據 19 C.F.R. § 210.53(a), § 210.54, § 210.55(b), § 210.57, or § 210.58 所計算之時限。

²⁶ 19 C.F.R. § 210.10(a)(3).

²⁷ 19 U.S.C. § 1337(b)(1).

²⁸ 19 U.S.C. § 1337(b)(2).

²⁹ 19 U.S.C. § 1337(c).

³⁰ 19 U.S.C. § 1337(c); 19 C.F.R. § 210.14(e).

³¹ 19 C.F.R. § 210.13(a).

³² 19 C.F.R. § 210.36(a).

³³ 19 C.F.R. § 210.42(a)(1)(i).

³⁴ 當事人必須於 12 天、10 天或 5 個工作天內提出,端看申請複審之裁定所適用之法條; 19 C.F.R. § 210.43(a).

³⁵ 19 C.F.R. § 210.42 (h)(6).

最後，在最終裁定作出後，除了公告於聯邦公報外，亦會將該裁定交付總統審查³⁶；在 60 天內，總統得基於公共政策考量否決或批准 ITC 之最終裁定，但 60 天屆滿後將自動確定為最終裁定³⁷。對於所有受 ITC 依關稅法第 1337 (d)至(g) 條所作最終裁決負面影響者，亦得於最終裁決做出後的 60 天內依據關稅法第 7 章第 5 篇，向美國聯邦巡迴上訴法院 (United States courts of appeals) 提出上訴³⁸。

(三) 法律效果

本款之法律效果簡單分為永久性措施與暫時性措施，前者包括排除令 (exclusion order)、停止與禁止令 (cease and desist order) 與臨時性救濟措施 (preliminary relief)。以下，本節將逐一介紹。

1. 排除令

排除令本質上即係海關措施，生效後得在海關排除違法產品進入美國境內³⁹。排除令尚區分為有限排除令 (limited exclusion order) 與一般性排除令 (general exclusion order)。原則上，前者之法律效果僅限於系爭案件的被告方，所管制之對象為被告方所生產之產品；後者則不論來源，全面排除系爭違法產品的進口⁴⁰，但僅適用於滿足「額外要件」的情形，即控訴方得證明有「為避免規避有限排除令所必要者」或「難以辨識違法產品之來源」必要時，方得適用一般排除令⁴¹。一旦作出排除令，ITC 將通知美國財政部與海關，並請之協助執行該排除令。值得注意的是，根據關稅法第 1337(d)(1) 條，ITC 在考量公共健康與福利、美國經濟體內之競爭條件、美國境內同類或直接競爭之產品、以及美國的消費者後，其裁定不應排除系爭違法產品時，得在判定系爭產品違法後仍不發佈排除令⁴²。

2. 停止令與禁止令

相對於針對進口產品的排除令，停止與禁止令是針對禁止被判定違反本關稅法第 1337 條的行為人從事不公平競爭方法與行為⁴³。任何無視於停止與禁止令、

³⁶ 19 C.F.R. § 210.49 (b).

³⁷ 19 U.S.C. § 1337(j)(2).

³⁸ 19 U.S.C. § 1337(c); 除此之外，關於在上訴時須考量之因素亦規範於(c)項，惟目前尚為涉此爭議，在此不加贅述。

³⁹ Gary M. Hnath, *General Exclusion Orders under Section 337*, , NORTHWESTERN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW & BUSINESS, Vol. 25, No. 2, 349, 365 (2005).

⁴⁰ *Id.* 351-52.

⁴¹ 19 U.S.C. § 1337(d)(2).

⁴² 19 U.S.C. § 1337(d)(1).

⁴³ 19 U.S.C. § 1337(f)(1).

持續從事違反停止令之行為者，ITC 得沒收受販售之產品，並依其違反停止與禁止令之天數，予以每日不高於美金 10 萬元或當日兩倍銷售額之罰鍰⁴⁴。

3. 臨時性救濟措施

相對於上述的措施，原告可在行政法院尚未作出最終判決前的任何時點向 ITC 提出臨時性救濟措施的申請，ITC 則經裁量後予以執行，以維護國內產業之權益，原告可申請臨時性的排除令或停止令作為救濟措施。不論程序上的差異，一般措施與臨時性救濟措施本質上無異。至於是否採取臨時性救濟措施則須由 ITC 考量被告違反關稅法第 1337 條之可能以及其他與公共利益有關之問題後決定⁴⁵。

ITC 若接受採取臨時救濟措施之申請，則會將申請提交給行政法官，公告後 90 日之內，在控訴方交納保證金 (bond) 後實施臨時救濟措施；但若案件情況複雜，則得延長為 150 日；而若 ITC 最終裁定被告並未違反，則保證金將遭沒收並轉交予被告⁴⁶。

參、美國鋼鐵公司所提訴狀摘錄

依據上述法規，美國鋼鐵公司於今 (2016) 年 4 月 26 日向 ITC 提出訴狀，控訴中國境內多達 40 家鋼鐵廠違反美國關稅法第 1337 條款，並訴請 ITC 進行調查並核發有限排除令，以全面禁止遭訴之中國鋼鐵廠進口至美國⁴⁷；並同時訴請 ITC 核發一般排除令與停止令，進一步禁止在國外加工之鋼鐵產品進入美國，以及禁止已在美國境內之鋼鐵產品的銷售⁴⁸。

美國鋼鐵公司所提之控訴共有 3 項：(一) 合謀定價，並操控產量與出口數量；(二) 盜用美國鋼鐵之營業秘密；(三) 偽造產品來源地⁴⁹。以下，本文將簡述 3 項控訴之內容：

一、合謀定價，並操控產量與出口數量

⁴⁴ 19 U.S.C. § 1337(f)(2).

⁴⁵ 19 U.S.C. § 1337(e)(1).

⁴⁶ 19 U.S.C. § 1337(e)(2).

⁴⁷ *United States Steel Corp. v. Hebei Iron and Steel Group Co. et al.*, ¶ 7, <https://www.crowell.com/files/20160426-US-Steel-Complaint-Under-Section-337-of-Tariff-Act-of-1930.pdf> (last visit June 11, 2016) [hereinafter “337 Complaint”].

⁴⁸ *Id.* ¶¶ 8-9.

⁴⁹ *Id.* ¶ 2.

依據體系解釋 (systematic interpretation)，美國鋼鐵公司援引謝爾曼法 (Sherman Act) 第 1 條⁵⁰，指出被告廠商共同控制產量、出口量與價格，違反關稅法第 1337 條意義下的不公平競爭方法與行為。

根據謝爾曼法第 1 條，「任何限制州際或國際間的貿易或商業的契約，以壟斷的形式或其它形式的聯合，或共謀，都是違法的。任何人簽訂上述契約或從事上述聯合或共謀，將構成重罪。如果參與人是公司，將處以不超過 1000 萬美元的罰款。如果參與人是個人，將處以不超過 35 萬美元的罰款，或 3 年以下監禁。或由法院酌情並用兩種處罰⁵¹。」美國鋼鐵公司指出，被告公司透過其公會「中國鋼鐵工業協會 (China Iron and Steel Association, CISA)」相互流通生產與價格資訊、協調並擬定生產政策，且有意傷害美國鋼鐵業者⁵²，並主張根據關稅法第 1337 條，ITC 應具有排除所有系爭產品的進口、加工與販賣之管轄權⁵³。

(一) CISA 成員相互流通生產與價格資訊

在 1990 年代，中國境內許多產業面對產業內競爭與產能過剩所導致的價格暴跌，鋼鐵業自行組織了 CISA 以自我控制產量和價格⁵⁴，並在 1999 年由中國鋼鐵業者授權其得「協調」鋼鐵價格⁵⁵。任何年產量超過 50 萬噸之鋼鐵生產商均應加入 CISA⁵⁶。被告均為 CISA 之領導成員，其必須共享價格、成本、利潤與生產計畫等機密資料，且該資料僅限內部流通⁵⁷。

針對此控訴，美國鋼鐵公司提出過往判例以支持其論點。美國鋼鐵公司表示在 United States v. United States Gypsum Co. 與 United States v. Container Corp. of America 案中，美國最高法院與上訴法院已認定本應為競爭對手卻相互分享定價與生產資料，足構成謝爾曼法之違反⁵⁸。

(二) CISA 有能力協調並擬定生產政策

⁵⁰ *Id.* ¶ 71.

⁵¹ 15 U.S.C. § 1, (providing that: “Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding \$100,000,000 if a corporation, or, if any other person, \$1,000,000, or by imprisonment not exceeding 10 years, or by both said punishments, in the discretion of the court.”).

⁵² 337 Complaint, ¶¶ 74-99.

⁵³ *Id.* ¶ 73.

⁵⁴ *Id.* ¶ 74.

⁵⁵ *Id.* ¶ 75.

⁵⁶ *Id.* ¶ 76.

⁵⁷ *Id.* ¶ 78.

⁵⁸ *Id.* ¶ 83.

美國鋼鐵公司亦指出，CISA 成員透過上述資訊來協調價格與產量，當部份廠商不願合作時，CISA 通常會在考量市場情形與產業利益後，要求廠商「自律」以抑制過剩產量，但若廠商不服從 CISA 時，中國政府便會介入並加以懲處⁵⁹。

(三) 有意傷害美國鋼鐵業者

美國鋼鐵公司指控，CISA 的成員不符市場理性的集體行為，展現了共同壟斷的典型特徵⁶⁰。在中國政府補貼的支持下，被告廠商在鋼鐵價格極低且無復甦跡象時，集體為生產活動挹注資金，亦集體進入成熟市場(如美國)並進行擴張，利用集體產量之優勢擊敗當地原有之生產者⁶¹。由於中國政府的補貼，中國鋼鐵業者即使在 CISA 決定進行價格支持將出口價格提升時，個體廠商仍能維持低於美國市價之價格⁶²。儘管近年因為全球產能過剩，鋼鐵價格嚴重下跌，被告廠商仍持續建造新的鋼鐵廠，年出口量更是持續上升；自 2010 年以降，非中國之鋼鐵廠商面對上述情況，往往選擇持平其產量；然而中國廠商卻上升了將近 400%⁶³。此一出口表現與產量增加，無法因單一廠商增加產量而成，足顯為 CISA 下廠商的集體行為⁶⁴。訴狀中之個案研究亦指出，鋼鐵製石油套管產品(下稱「OCTG 產品」)受到中國廠商集體操控，且整體產量更曾在 2009 年前明顯地上升，其產量與增加幅度均遠超過世界其他廠商之總和，亦非單一廠商所能企及⁶⁵。

總的來說，美國鋼鐵公司主張，中國的整體數據與特定案例均指出近年中國特定鋼鐵產品產量的上升，並非源自於單一中國廠商，而係數家廠商以排除他人之方式相互流動價格與生產資料，進行不符經濟理性的集體行為，公然控制價格與產量，輔以中國政府實施罰則之強制手段，足以構成謝爾曼法第 1 條之違反⁶⁶。

二、盜用美國鋼鐵之營業秘密

美國鋼鐵公司主張，其曾投資數百萬美金所研發之高強度鋼材(Advanced High-Strength Steel, AHSS)的營業秘密在 2011 年因中國政府的網路攻擊遭竊⁶⁷。美國鋼鐵公司中研究 AHSS 的知名資深研究員 Eduardo Silva 的公司電腦中雙相

⁵⁹ *Id.* ¶¶ 84-87.

⁶⁰ *Id.* ¶ 88.

⁶¹ *Id.*

⁶² *Id.* ¶ 89.

⁶³ *Id.* ¶¶ 90-91.

⁶⁴ *Id.* ¶ 92.

⁶⁵ *Id.* ¶¶ 94-97; *See In re Text Messaging Antitrust Litig.*, 630 F.3d

622, 627 (7th Cir. 2010), *Todd v. Exxon Corp.*, 275 F.3d 191, 198 (2d Cir. 2001).

⁶⁶ *Supra* note 47, ¶¶ 98-99.

⁶⁷ *Id.* ¶¶ 100, 106; 據美國鋼鐵公司宣稱，該商業秘密包括 4 大項目：鋼材與鍍膜的材質；加熱、冷卻與鍍膜之溫度；加工過程中每一溫度維持之時間；生產線的產能與佈局。

鋼 (Dual Phase Steel, DPS) 之資料遭竊⁶⁸。在該次竊案中，強度 590、780 與 980 的雙相鋼遭竊，且其手法與 2010 年中國軍方人員竊取資料之手法相同⁶⁹。

考量到 2011 年 1 月前，中國鋼鐵業深為其生產之鋼材的強度與彈性等品質之問題與製造速度所苦⁷⁰，且 CISA 下的鋼鐵廠商均為國營事業，中國確有動機為其竊取資料，以協助克服技術障礙⁷¹。直至竊案發生後，寶鋼集團成功且迅速地發展出能商業化生產的 980 強度雙相鋼，其技術突破速度不但遠超乎美國當初發展相關技術所需之時間⁷²。因此，美國鋼鐵公司質疑，被告廠商使用其商業秘密生產 AHSS 與其他產品，並出口至美國境內⁷³。

三、偽造產品來源地

近年來，美國商業部 (Department of Commerce, DoC) 針對中國熱軋鋼、冷軋鋼、不鏽鋼和 OCTG 等產品之進口加諸反傾銷稅與平衡稅，但部份廠商卻透過虛假文件 (false document) 或透過其他國家轉運商品加以規避之，爰此，美國鋼鐵公司依體系解釋，指出 9 家中國廠商違反了拉納姆法 (Lanham Act) 第 1125 條(a)款⁷⁴。

拉納姆法第 1125(a) 條規定：「任何人因有關任何商品、服務或容器，在商業行為中使用了任何文字、詞彙、名字、符號、圖案或任何混合表現方式，使用了錯誤或誤導性的原出處指稱、錯誤或誤導性的描述與展現，若 (一) 可能造成此人與另一人間，在從屬關係、關聯或關係上的混淆、誤導與欺瞞；抑或其與另一人之商品、服務或商業活動，在原產地、贊助者或批准上的混淆、誤導與欺瞞；或 (二) 在商業廣告或促銷中，扭曲此人或他人之商品、服務或商業活動之性質、特色、材質或原產地，則應對受到或可能受到該行為傷害者負起責任」⁷⁵。以

⁶⁸ *Id.* ¶ 117.

⁶⁹ *Id.* ¶ 116.

⁷⁰ *Id.* ¶¶ 108-112.

⁷¹ *Id.* ¶¶ 119-120.

⁷² *Id.* ¶¶ 121-124.

⁷³ *Id.* ¶ 125.

⁷⁴ *Id.* ¶¶ 126-127, fn. 2.

⁷⁵ 15 U.S.C. § 1125 (a)(1) (providing that “Any person who, on or in connection with any goods or services, or any container for goods, uses in commerce any word, term, name, symbol, or device, or any combination thereof, or any false designation of origin, false or misleading description of fact, or false or misleading representation of fact, which—

(A) is likely to cause confusion, or to cause mistake, or to deceive as to the affiliation, connection, or association of such person with another person, or as to the origin, sponsorship, or approval of his or her goods, services, or commercial activities by another person, or

(B) in commercial advertising or promotion, misrepresents the nature, characteristics, qualities, or geographic origin of his or her or another person’s goods, services, or commercial activities, shall be liable in a civil action by any person who believes that he or she is or is likely to be damaged by such

OCTG 產品為例，美國鋼鐵公司指出，在 2009 年啟動反傾銷與平衡稅調查前，台灣、馬來西亞、泰國與越南出口至美國的鋼材產品均未超過 5 萬噸⁷⁶。在 2009 年當年度，台灣出口至美國之鋼材總量卻上升至 5 萬噸以上，而馬來西亞、泰國與越南更是躍升至 20 萬噸⁷⁷。類似的情況也發生在上述其他產品之出口上⁷⁸，美國鋼鐵公司在訴狀中提供了 9 家廠商透過轉運與虛假文件規避的明確事證⁷⁹。

美國鋼鐵公司指出，使用虛假文件和轉運的手法謊報原產地來規避反傾銷稅與平衡稅，有意欺騙海關人員與美國國內消費者，足構成拉納姆法第 1125 條(a)款意義下之原產地之混淆、誤導與欺瞞⁸⁰。

據上述違法事實，美國進一步提出了中國廠商之違法行為對美國國內鋼鐵廠與 AHHS 廠商之員工所造成之傷害⁸¹。再者，其亦透過顧客、銷售與利潤之損失；進口量、市場滲透率和市場份額之喪失；失業率上升與產量下跌；以國內價格與未來出口之能力下滑等 4 個面向，和上述三項違法事由所個別造成之損害數據，佐證產業之損害⁸²。

根據上述的違法事實，美國鋼鐵公司要求 ITC 根據關稅法第 1337 條對出口特定碳鋼與合金鋼至美國之 40 家鋼鐵廠商⁸³展開調查、舉辦公聽會，並依其所搜集之證據裁決上述事由是否違反關稅法第 1337 條⁸⁴。一旦 ITC 認定違反關稅法 1337 條，美國鋼鐵公司要求展開以下貿易救濟：

- 一、 有限排除令：根據關稅法第 1337(d) 條，禁止被告廠商未來為了出口至美國而販賣至外國或送至外國加工，或直接出口、販賣至美國之不公平競爭之碳鋼與合金鋼送入美國境內；
- 二、 停止與禁止令：根據關稅法第 1337(f) 條，禁止被告廠商、分公司、相關公司與其代理人在美國國內從事進口、販賣、銷售、廣告、分配、轉讓（係為出口用途者除外）；並禁止請求美國代理人、分銷商或幫助與唆使其他實體從事進口、販賣、銷售、廣告、分配、轉讓（係為出口用途者除外）、分配係爭不公平競爭之中國碳鋼與合金鋼；

act.”).

⁷⁶ 337 Complaint, ¶ 129.

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Id.* ¶¶ 130-132.

⁷⁹ *Id.* ¶¶ 134-181.

⁸⁰ *Id.* ¶¶ 182-185.

⁸¹ *Id.* ¶¶ 219-222.

⁸² *Id.* ¶¶ 218-248.

⁸³ *Id.* ¶¶ 203-209.

⁸⁴ *Id.* ¶ 260.

- 三、 一般排除令：根據關稅法第 1337(i) 條，禁止所有為出口至美國而販賣至外國或送至外國加工，或直接出口、販賣至美國之不公平競爭的碳鋼與合金鋼進入美國境內；
- 四、 收取保證金：根據關稅法第 1337(j) 條，向進口不公平競爭商品之進口商在總統 60 天審查期間，收取保證金；
- 五、 依據 ITC 的裁量執行其認為必要之其他救濟措施⁸⁵。

針對關稅法第 1337(d)(2) 條對實施一般排除令所要求之額外要件，美國鋼鐵公司主張 3 點作為實施一般排除令的支持理由：中國廠商往往不願配合美國所實施之貿易救濟，並有規避之前科；CISA 所能影響之範圍遍及全中國之鋼鐵產業；竊取美國鋼鐵公司之營業秘密係為全中國鋼鐵業之發展利益考量，若僅實施有限排除令，尚且不足防堵中國透過不公平競爭對美國國內產業與美國國民造成傷害⁸⁶。

肆、美國關稅法第 1337 條與 GATT 間存在之衝突

據上述法律效果介紹與系爭案件之陳述，一旦美國業者勝訴，將得透過 ITC 將中國侵權之鋼鐵商品完全排除於美國市場。然而，此舉與 GATT 間卻可能存在衝突。事實上，歐洲共同體 (European Community) 曾在 1988 年提請爭端解決，其主張當時的關稅法第 1337 條之法律效果，已構成 GATT 下之國民待遇原則之違反⁸⁷。在該案中，小組判定該條款確實違反了 GATT 第 3.4 條，且部份法律效果難為 GATT 第 20 條所正當化⁸⁸。隨後，美國國會遂於 1994 年進行修法⁸⁹。值得注意的是，除了「國民待遇」之外，近來亦有論者指出當前關稅法第 1337 條在適用上亦將可能構成 GATT 第 11 條⁹⁰。以下，本文茲就關稅法第 1337 條在 1988 年的案件中違反 GATT 第 3.4 條與無法使用 GATT 第 20 條正當化之原因進行初步分析，並探討本案措施違反 GATT 第 11.1 條之可能性。

一、關稅法第 1337 條與 GATT 第 3.4 條之合致性

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Id.* ¶¶ 249-259.

⁸⁷ Panel Report, *United States—Section 337 Of The Tariff Act of 1930*, L/6439 - 36S/345, (January 16, 1989) (adopted on November 7, 1989) [hereinafter “US-337”].

⁸⁸ *Id.* ¶ 6.3.

⁸⁹ Daniel R. Pearson, *Patent Rights and Imported Goods*, POLICY ANALYSIS, No. 780, 1, 1 (2015).

⁹⁰ Scott Lincicome & Brian Picone, *US Steel Corporation Files Section 337 Complaint on Chinese Carbon and Alloy Steel Products*, WHITE & CASE, May, 11, 2016, <http://www.whitecase.com/publications/alert/us-steel-corporation-files-section-337-complaint-chinese-carbon-and-alloy-steel> (last visited June 11, 2016).

1988 年一案的控訴方為美國之杜邦公司 (E.I. du Pont de Nemours and Company)，該公司援引關稅法第 1337 條，提請 ITC 調查阿克蘇諾貝爾公司 (Akzo N. V.) 進口與銷售的芳香聚醯胺纖維 (aramid fibre) 對杜邦所擁有的專利權所造成的傷害，而 ITC 最後的確判定 Akzo N. V. 的確侵害了杜邦的專利權。在 Akzo 將該行政認定上訴至最高法院仍未果後，便將該案由歐體提交至 WTO⁹¹。小組依歐體所提論點，認為當時的關稅法第 1337 條對於 GATT 第 3.4 條之違反，主要可體現在以下 6 個面向⁹²：

1. 仲裁方式選擇：國內原告得選擇透過 ITC 或聯邦法院對國外業者進行控訴，但針對國內業者，則僅得透過聯邦法院進行起訴；
2. 訴訟程序時間限制：原法規對訴訟程序有明定限制，小組認定一旦啟動 ITC 調查程序後，被告僅能在有限的時間內進行抗辯，相對原告的準備時間較少；同時，由於國內產品案件僅能被提交至聯邦法院，而在聯邦法院體系的訴訟過程中並不具強制時限，所以國內業者亦享有較優惠待遇。
3. 被告無法在 ITC 審理程序進行反訴：反訴本身是為平等地保護雙方的合法權益，避免產生相互矛盾的判決，小組認定關稅法第 1337 條剝奪被告的反訴權，與國內廠商在美國聯邦法院所享有之權利有所落差。
4. 排除令效果僅限外國商品：由於排除令為透過關稅法第 1337 條與 ITC 所啟動之關務措施，故法律效果僅限於外國商品；相對的，針對國內的侵權商品，就無法在聯邦法院發動類似救濟措施。
5. 勝訴後得直接通知美國海關執行排除令：小組發現，一旦 ITC 作出裁決，則美國海關得直接執行排除令；但與排除令相當的禁制令，在聯邦法院體系下則須由勝訴方進行額外訴訟方可能啟動。
6. 雙重訴訟：外國廠商可能必須同時面對美國聯邦法院體系與 ITC 的雙重訴訟；然而國內廠商卻不必暴露於此等風險之下。

整體來說，當時小組判定關稅法第 1337 條之所以違反 GATT 第 3.4 條，是因為其在 ITC 下所進行之調查程序與國內法院的智慧財產權侵權訴訟並行，導致外國業者必須蒙受更大的負擔。在違反 GATT 第 3.4 條後，小組便進一步討論系爭措施是否能為 GATT 第 20 條所正當化。當時，美國援引 GATT 第 20(d) 條以試圖正當化 GATT 第 3.4 條之違反，並主張系爭措施是為服從國內專利法體系

⁹¹ US-337, ¶ 2.9.

⁹² US-337, ¶ 5.19-5.20

所必要者⁹³。美國指出，關稅法第 1337 條之所以必要，是因為國內法院縱使做出判決，也難以真的落實到國外⁹⁴，並要求小組對關稅法第 1337 條整體進行判定⁹⁵。然而，小組認為欲判定系爭措施必要性，應就其下所有與 GATT 第 3.4 條不合致的法律要件進行判定⁹⁶。

關於系爭措施的必要性，小組認為考量到各國多將侵權商品管轄權交由法院，在任何情況下都無須為處理進口侵權商品另設一體系⁹⁷，是故關稅法第 1337 條調查程序與國內法院判決程序之落差所形成的待遇落差，難以被正當化。再者，針對排除令效果，小組雖認同針對進口侵權商品，有在海關採行管制措施之必要⁹⁸，且在實務運作上沒有可行的替代方案⁹⁹，但卻無法正當化一般排除令¹⁰⁰。儘管如此，小組仍認為一般排除令仍可在無法認定產品來源與為避免規避時得適用¹⁰¹。

爾後，美國於當年 11 月投下贊成票，該判決獲得通過¹⁰²。有鑑於此，美國國會在 1994 年修改關稅法第 1337 條，作為烏拉圭回合協定修正法案 (Uruguay Round Amendments Act, URAA) 的一部份，修改內容包含：刪除了原本 12 至 18 個月的調查程序的時間限制；被告得提起反訴；可針對任何地方法院的平行訴訟 (parallel action) 聲請暫停 (stay) 直至 ITC 的調查程序結束；依循小組之建議將 ITC 適用一般排除令的條件明文化¹⁰³。

然這並不意味至此以後關稅法第 1337 條即符合 GATT 第 3.4 條。歐體曾於 2000 年再次針對關稅法第 1337 條提請諮商，並主張關稅法第 1337 條在 1994 年之修正案仍未符合 GATT 與貿易有關之智慧財產權協定 (The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 下之特定條款，該次諮商後歐體卻未將該案提交至爭端解決機構¹⁰⁴。自此之後，WTO 下未見任何針對關稅法第 1337 條之訴訟案件¹⁰⁵。換言之，該條款與 GATT 1994 第 3.4 條是否

⁹³ US-337, ¶ 5.22.

⁹⁴ US-337, ¶¶ 5.30.

⁹⁵ US-337, ¶ 5.27.

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ US-337, ¶ 5.30.

⁹⁸ US-337, ¶ 5.33.

⁹⁹ US-337, ¶¶ 5.30-5.31.

¹⁰⁰ US-337, ¶ 5.32.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² Scott Hewett, *Section 337 And The WTO: Can GATT Panel Precedent Predict the Future*, UNIVERSITY OF CALIFORNIA DAVIS JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW & POLICY, Vol. 3, 57, 78 (1997).

¹⁰³ *Id.* 79.

¹⁰⁴ Daniel Pearson, *Patent Rights and Imported Goods*, CATO INSTITUTE POLICY ANALYSIS, No.780, 1, 8 (2015).

¹⁰⁵ *Id.* 1.

合致仍不得而知，儘管有學者認為如果後續判決援用當年小組分析方法，現行美國關稅法第 1337 條將符合 GATT 第 3.4 條¹⁰⁶。

況且，針對本次美國鋼鐵公會所提之訴狀，其對中國廠商所進行之控訴，奠基於不公平競爭方法與行為。在本案中如要探討關稅法是否構成 GATT 第 3.4 條的違反，必須將關稅法第 1337 條和國內競爭法體系連結，此將有別於 1988 年的案例中將關稅法第 1337 條和美國智慧財產權法體系連結的結果。

二、關稅法第 1337 條與 GATT 第 11.1 條之合致性

值得注意的是，1988 年的案例之中主要的爭點在於國內法體系與關稅法第 1337 條所形成的待遇落差，但若單論其本身，亦可能構成 GATT 的違反。在 1988 年的案件中，當時作為利害關係第三方的日本，曾指出單就關稅法第 1337 條與其可能引發之排除令的法律效果，足構成 GATT 第 11.1 條下數量限制措施之違反¹⁰⁷，但該論述在當時並未獲得審理。美國鋼鐵公司訴狀出爐後，對於其與 GATT 第 11.1 條之合致性的質疑再次出現於美國國內¹⁰⁸。

不過，這仍不排除此一數量限制效果得為 GATT 第 20(d)條所正當化之可能，但如上所述，關稅法第 1337 條是否係為達成美國國內法競爭體系所必要者，不得而知，所以難以判斷是否得為 GATT 第 20 條所正當化。

伍、其他回應策略

雖美國鋼鐵公司已向多達 40 家中國公司進行訴訟，中美之間的鋼材貿易糾紛卻並未因此而中止。在美國當地時間 5 月 17 日，DOC 宣布將針對中國的特定鋼材課加反傾銷稅¹⁰⁹，中國政府旋即表示對此措施強烈的不滿與抗議¹¹⁰。此措施接近防衛措施之性質，而依據防衛協定，實施防衛措施必須負擔賠償等責任，儘管中國商務部抗議，仍未獲得美方回應。除此之外，在該訴訟案之前的 OECD 鋼鐵會議中，美國亦曾試圖推動各國自我限制產量，對中國予以箝制¹¹¹。雖事後

¹⁰⁶ *Supra* note 102, 80.

¹⁰⁷ US-337, ¶ 4.4.

¹⁰⁸ *Section 337 Petition Against Chinese Steel Faces at Least Two Hurdles*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 17 (Apr. 20, 2016).

¹⁰⁹ Zacks Equity Research, *U.S. Slams China with Massive Final Duties on Steel Imports*, Nasdaq, May, 18, 2016,

<http://www.nasdaq.com/article/us-slams-china-with-massive-final-duties-on-steel-imports-cm623044> (last visited June, 18, 2016).

¹¹⁰ Tylor Durden, *China Furious After US Launches Trade War "Nuke" With 522% Duty*, Zero Hedge, <http://www.zerohedge.com/news/2016-05-19/china-furious-after-us-launches-trade-war-nuke-522-duty> (last visited June 27, 2016).

¹¹¹ Statement on Excess Capacity and Structural Adjustment in the Steel Sector, US Department of

因中國杯葛而未果，但此舉牽涉自動出口設限(voluntary export restraints, VER)，恐亦非合理之回應手段。

另一值得注意的回應手段，是由歐盟率先發難的回應措施，即拒絕承認中國「市場經濟地位 (market economy status, MES)」¹¹²。針對歐盟之作法，中國則呼籲各國遵循在 WTO 應負擔之義務¹¹³。根據中國的入會議定書，其原在 2016 年後 (入會 15 年後) 即能取得 MES¹¹⁴。屆時，各國採取貿易救濟手段時，將必須接受中國國內之市場價格作為參考基準。果真如此，對各國國內目前已受中國產品衝擊之廠商 (如：鋼鐵業) 更是雪上加霜。

由於上述回應都仍牽涉 WTO 爭議，是否能達到保護美國國內產業之效仍值得疑竇。中國面對接踵而來的挑戰，是否將加速抑制國內鋼鐵產量？在一連串未定的法律挑戰中，世界鋼鐵價格將如何波動，將對我國鋼鐵廠商與相關進口業者帶來的影響深遠，針對後續發展吾人不可不察。

陸、結論

美國鋼鐵公司控訴中國廠商一案，其後續對影響中美貿易關係的影響既深且廣。一旦 ITC 決議實施排除令，將能把特定鋼鐵產品完全排除於美國境內，而中國若進一步在 WTO 爭端解決體系下針對關稅法第 1337 條提起訴訟，將可能引發關稅法第 1337 條與 GATT 合致性爭議。另外，該措施是否得為 GATT 第 20(d) 條或其他方法正當化，屆時將成為觀察重點。各國對於產能過剩的態度與回應，亦將左右世界貿易局勢與嚴重衝擊當前國際貿易市場，值得我國相關單位持續關注。

Commerce, Apr. 19, 2016,

<https://www.commerce.gov/page/statement-excess-capacity-and-structural-adjustment-steel-sector> (last visit June 27, 2016).

¹¹² Joint Motion for a Resolution, pursuant to Rule 123(2) and (4) of the Rules of Procedure on China's market economy status, 2016/2667(RSP), May, 11, 2016, available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P8-RC-2016-0607+0+DOC+PDF+V0//EN> (last visited June 27, 2016).

¹¹³ Peter Bittner, *China Defends Market Economy Hopes After EU Condemnation*, The Diplomat, May 18, 2016, <http://thediplomat.com/2016/05/china-defends-market-economy-hopes-after-eu-condemnation/> (last visit June 27, 2016).

¹¹⁴ WTO, *Accession of The People's Republic of China*, ¶ 15(d), WT/L/432 (Nov. 23, 2001).