

## 美國國際貿易委員會持續對加拿大軟木展開貿易救濟調查

郝晏緯 編譯

### 摘要

美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 於今 (2017) 年 1 月 6 日對加拿大進口之軟木作成補貼及實質損害之初步認定，並決定持續對加拿大軟木之補貼進行後續的調查。由於去年 12 月，美國提出軟木協定之新提案遭到加拿大否決，此舉為 ITC 作成此次實質損害初步認定之伏筆。若美國對加拿大軟木課徵反傾銷稅或平衡稅，不僅可能再度遭到加拿大政府向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 控訴，亦可能衝擊美國國內房屋市場。

(取材自：*ITC to Continue Lumber Investigation as Canada Rejects Latest U.S. Proposal*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No.2, Jan. 13, 2017.)

美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 於今 (2017) 年 1 月 6 日對加拿大進口之軟木作成補貼及實質損害之初步認定，並決定繼續進行調查。ITC 此決定是在去年加拿大政府拒絕美國新軟木協定提案之後所做出，因此不免讓人懷疑美加雙方是否仍有意願就新軟木協定持續協商。

美加軟木爭議懸宕許久，為了解近期爭議之最新進展，本文擬於第壹部分介紹 ITC 將持續對加拿大軟木進行貿易救濟調查之決定；第貳部分則概述雙方就新軟木協定進行協商所面臨之僵局；第參部分介紹美國新政府上任後可能的發展，並作一結論。

### 壹、ITC 決定持續對加拿大軟木進行貿易救濟調查

在美國於去 (2016) 年 12 月 12 日提出之新軟木協定提案遭加拿大拒絕後，ITC 認為有合理跡象顯示美國產業因加拿大軟木之進口而遭受實質損害，因此決定持續對加拿大軟木進行貿易救濟調查。由於雙方遲遲未能就新軟木協定達成共識，談判目前已停擺，有待美國新政府之貿易團隊決定後續將如何進行。

美國木材業於去年 11 月 25 日分別向 ITC 及美國商務部 (Department of Commerce, DoC) 提出訴願，指控加拿大非法補貼國內木材製造商，並將木材傾銷至美國市場<sup>1</sup>。ITC 於今年 1 月 6 日作成初步認定，認為有合理跡象顯示美國軟木

<sup>1</sup> 加拿大軟木經常遭美國認定為受有補貼，主要是因為加拿大政府對於林地資源管理之特殊性。加拿大林地多數由政府進行管理，政府透過「立木計畫 (stumpage programs)」之實施，使當地

產業因受非法補貼且低於市價銷售之加拿大軟木進口而遭受實質損害。來自美加雙方之消息均預期ITC最終將作成實質損害或損害之虞的認定，但仍有消息來源認為作成初步認定之法律門檻較作成最終認定來得低，故ITC最終是否會作出傾銷之認定仍不得而知。根據DoC，平衡稅調查之損害最終認定預期於今年6月26日完成，反傾銷調查之最終認定則預計於今年9月8日完成<sup>2</sup>。

## 貳、雙方就新軟木協定仍無共識

針對為時已久的軟木爭端，美加雙方曾於 2006 年簽訂軟木協定，該協定已於 2015 年到期，此後雙方隨即展開新軟木協定之協商，然而至今仍難以達成共識。

加拿大曾於去 (2016) 年 10 月份提出新軟木協定提案，提案中表示加拿大大部分省分之軟木若於美國境內超過約定之美國市占率，則須支付邊境稅 (border tax)。美國日前已拒絕該份提案<sup>3</sup>，並於去年 12 月 12 日再度提出新的提案，且聲稱針對可能的替代市占率目標 (possible alternate market share goals)，其已展現給予彈性之意願。此份提案依據不同情況訂定 22%、23.5%、25%、26.5% 等 4 種不同層級之市占率上限。針對不同層級，美國提出不同的規範模式，並設有 0 到 4 年不等的過渡期。市占率上限越低，規範實施之過渡期則越長。

此外，提案中亦提及國內業者的立場。美國提案中指出，美國木材聯盟仍堅信以配額限制加拿大軟木之進口量，才是實施 2016 年 6 月 29 日加拿大總理杜魯道 (Justin Trudeau) 與美國前總統歐巴馬 (President Obama) 之聯合聲明最有效的方式<sup>45</sup>。該聯盟亦認為，若採用配額以外的手段控制加拿大軟木進口，則應確

---

軟木業者僅需支付由加拿大政府訂定之低額度立木採伐費用 (stumpage fee)。此計畫之實施導致許多美國林木業者認為加拿大政策構成補貼，使其採伐費用低於市價，因此自 1982 年以降，美國林木業者即不斷要求政府對加拿大進口之軟木產品課徵平衡稅及反傾銷稅，回顧美加雙方過往之交手模式，若美國政府對加拿大採取課徵平衡稅或反傾銷稅，加拿大則會訴諸 WTO 或 NAFTA 等爭端解決機制，請求小組審查 ITC 之損害認定及 DOC 之補貼或傾銷認定。詳見：陳俐伶，「回顧美加軟木爭議」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，188 期，頁 20，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no188/2.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 18 日)。

<sup>2</sup> *ITC to Continue Lumber Investigation as Canada Rejects Latest U.S. Proposal*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No.2, Jan. 13, 2017.

<sup>3</sup> 美國對新軟木協定一貫的立場為使用配額限制之方式控制加拿大軟木之進口，因美國認為唯有採取配額限制之方式，才能確保輸入美國之加拿大軟木控制在約定市占率以下。來自美國消息指出，加拿大提案並未說明採取課徵邊境稅之方法如何確保加拿大之軟木控制在約定的市占率以下，反而僅強調加拿大軟木超過約定市占率將會面臨的懲處，因此拒絕加拿大提案；*Canadian lumber proposal rejected by U.S. as inconsistent with objectives for new deal*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 42, Oct. 21, 2016.

<sup>4</sup> 美國木材聯盟是對加拿大軟木提出貿易救濟調查之請願方之一；*See U.S. Lumber Industry Files Petitions against Canadian Softwood Producers*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No.47, Dec. 2, 2016.

<sup>5</sup> 該聯合聲明呼籲輸入美國之加拿大軟木應維持於約定市占率以下；*See Canadian lumber proposal rejected by U.S. as inconsistent with objectives for new deal*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 42, Oct. 21, 2016.

保加拿大進口之軟木於美國之市占率不高於 22%。

儘管如此，消息指出加拿大已於美國提出新提案的 10 日後表示該份提案並無法滿足加拿大之要求。

於該份書面回應中，加拿大表示有意願將其軟木於美國之市占率自現行的 33% 調降至 31%，但必須訂有過渡期使雙方產業得以調整。另一方面，加拿大也指出，為確保新軟木協定遵照去年雙方總統的聲明，新協定應依不同市場情況提供相關配套措施，包括對高價值產品有可接受之出口值；產品範圍之合理調整；有意義、有效、及時、客觀之特定區域退場機制；特定區域及公司之合理排除；或是如過渡期等相關適當之管制彈性。加拿大表示，軟木協定是否能就上述議題賦予相當程度之彈性，將有賴於美加兩造間協商之結果。然而，有消息指出，未有任何跡象顯示雙方將於近期內達成共識，因美國提案所設定之市占率與加拿大所期望相去甚遠。

多方消息指出，考量到美國貿易代表署前署長 Michael Froman 之任期即將屆滿，如果加拿大有意就新軟木協定與歐巴馬政府達成共識，加拿大對美國提案之反應將會有所不同。是以，有論者認為，顯然加拿大並未渴望趕在今（2017）年 1 月 20 日川普總統（Donald Trump）上任以前就軟木協定達成共識。

### 參、後續發展

由於美國新總統甫上任，新軟木協定之談判目前已停擺，故尚無法得知美國新政府是否有意就新軟木協定持續協商。消息指出，川普有可能藉由重啟談判 NAFTA 解決軟木爭議<sup>6</sup>。

來自加拿大的論者指出，加拿大各省政府應持續與中央政府合作，並將和美國協商新軟木協定列為政策之優先考量。尤其目前正逢川普總統就任，現階段為新軟木協定達成共識之絕佳時機。

由於川普剛上任，尚未被對該議題在美國國內有影響力的遊說團體牽制；且川普的支持者可能會因軟木爭議的升溫而成為受害者，蓋若對加拿大軟木課過高的反傾銷稅及平衡稅，不僅會使美國房價飆升，亦將導致失業及工資下降，此結果將與川普於競選時的承諾背道而馳。因此，加拿大談判官員應立即向美國新政府官員強調該等議題之嚴重性。

限制軟木供給和提升加拿大軟木價格亦將使川普政府每年 GDP 成長率提升 4% 之目標難以達成。穩定健全的房地產市場是促進經濟成長的好方法之一，當

---

<sup>6</sup> *U.S. lumber industry files petitions against Canadian producers; talks on new deal to continue*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 39, Nov. 25, 2016.

初美國經濟能從2008年金融海嘯復甦乃因房地產市場之穩健所致，其中加拿大進口之軟木扮演重要的角色。蓋美國國內之木材供給不足以滿足國內需求，必須仰賴加拿大軟木之進口。

論者認為，如果川普在乎美國的經濟成長，應避免軟木爭議持續升溫，而聯邦及州政府亦應與川普新政府共同合作，草擬新軟木協定提案<sup>7</sup>

#### 肆、結論

在2006年之美加軟木協定到期後，雙方就新軟木協定之協商遲遲未有共識，近期更因加拿大政府拒絕美國軟木協定之新提案，而為 ITC 後來決定持續進行貿易救濟調查埋下伏筆，使雙方爭端逐漸升溫。近期正逢美國新政府上任，美加軟木協定之協商已停擺，目前尚無法得知川普政府對軟木協定之態度。回顧雙方過去的交易模式即可得知，軟木協定對雙方貿易帶來的穩定性難能可貴。若美國對加拿大軟木課徵反傾銷稅或平衡稅，不僅可能再度遭到加拿大向 WTO 控訴，亦可能衝擊美國國內房屋市場。

---

<sup>7</sup> Naomi Christensen, *Opinion: Trump administration brings fresh shot at new softwood lumber deal*, VANCOUVER SUN Jan. 25, 2017, <http://vancouversun.com/opinion/opinion-trump-administration-brings-fresh-shot-to-getting-new-softwood-deal> (last visited Feb. 24, 2017).