

中國提案修正 WTO 貿易救濟規則

紀珮宜 編譯

摘要

中國於今 (2017) 年 6 月 26 日提出第二份針對貿易救濟規則的修正案，此份提案內容以中國 4 月 21 日提出之第一份修正案的內容為基礎，提出針對透明化和正當程序更具體的細節。第二份修正案的內容包含釐清和修正反傾銷協定中申請者適格、啟動調查前的通知義務、利害關係人取得資料的規則和調查內容的揭露，同時也包含補貼及平衡稅措施協定中有關啟動調查所需證據之修訂。美國拒絕就該提案討論，而其他 WTO 會員一方面批判該提案部分內容，另一方面也擔心此議題之討論會影響禁止漁業補貼規範於今年 12 月部長會議的進展。

(本篇取材自：*China Pushes Trade Remedy Rules at WTO, Despite U.S. Refusal to Engage*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 27, July 03, 2017.)

中國於今 (2017) 年 6 月 26 日提出第二份針對貿易救濟規則的修正案，此份提案內容以中國 4 月 21 日提出之第一份修正案的內容為基礎，但將內容著重在透明化和正當程序方面，因其認為這些方面不但重要、且在會員間已有高度共識故應屬可行。中國主張根據杜哈部長會議宣言，各會員應釐清且改進反傾銷協定 (Antidumping Agreement) 和補貼與平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 之規範；並強調貿易規則談判的結果應在各議題間有所平衡。美國以該議題談判已無法律基礎為由，拒絕參與；其他會員則憂心中國所謂的「維持貿易規則談判結果之平衡」是擬將該討論與禁止漁業補貼談判掛勾，如此一來可能影響漁業補貼議題在今年 12 月部長會議的進展。

本文重點為介紹中國上述第二份提案內容，以下先說明相關背景；第二部分分成五點說明中國之提案重點；第三部分則以會員之回應了解中國提案之可能影響，最後為結論。

壹、背景介紹

根據杜哈回合談判之授權，規則談判包含反傾銷、補貼及平衡稅措施以及漁業補貼三個議題¹，反傾銷和平衡稅措施一直都是規則談判的主要部分以及杜哈

¹ WTO, Ministerial Conference, *Doha Ministerial Declaration*, ¶¶ 28-29, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1 (Nov. 20, 2001).

發展議程 (Doha Development Round) 核心之一²。如杜哈部長會議宣言所明示，反傾銷和補貼及平衡稅措施的規則談判目的，乃在於一方面保留反傾銷協定與補貼及平衡稅措施協定之基本概念、原則、以及這些協定與其工具及目標的有效性，另一方面考慮開發中與低度開發國家的需求，在兼顧以上兩方面之同時，釐清並改善上述協定規範內容。

中國主張世界經濟目前以緩慢的速度復甦，但貿易保護主義卻正在興起；現行規則的模糊與不明確和正在擴張的單邊貿易救濟主義已經導致反傾銷和平衡稅措施經常被誤用，嚴重擾亂國際貿易和受調查之 WTO 會員的國內市場，造成 WTO 爭端的增加³。中國解釋在這些情況下，為依杜哈回合談判的要求，釐清、改善現行規範，其本於先前的談判基礎和共識提出上述提案，以促進規則談判結果的平衡以及多邊貿易體系的健全發展⁴。

WTO 的規則談判小組 (Negotiating Group on Rules, NGR) 目前正針對漁業補貼進行廣泛的諮商，但尚未對中國或任何特定會員有關貿易規則的具體提案進行討論，因此中國進一步主張漁業補貼、反傾銷和平衡稅措施既皆為規則談判的一部分，理應齊頭並進、平衡發展⁵。

中國雖於今 (2017) 年 4 月 21 日之規則談判小組會議中提出第一份貿易救濟規則提案，但未能獲得 WTO 其他多數成員如：澳洲、加拿大、歐盟和南韓的支持；據日內瓦方面的消息來源指出，美國甚至於 5 月的非正式會議中表示不會參與此種議題的談判⁶，因其堅信杜哈回合談判業已逾期而告終，作為杜哈回合談判的一環，中國提案如今應已無基礎可以繼續；同時其亦強調美國注意到會員未再重申杜哈談判授權，表示其他會員應也默示該授權確已過時且與現實脫節⁷。

貳、中國的第二份貿易救濟規則提案 (2017 年 6 月)

今 (2017) 年 6 月，中國不顧之前所獲的不佳回應，仍然提出第二份貿易救濟規則修正提案，此回中國強調提高透明化程度以及強化正當程序是會員的共同

² *Regular Press Conference of the Ministry of Commerce, MINISTRY OF COMMERCE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA*, (May 12, 2017), <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/201705/20170502577390.shtml> (last visited May 12, 2017).

³ *Id.*

⁴ WTO, *Negotiating Group in Rules, Follow-Up Paper on Enhancing Transparency and Strengthening Due Process in Anti-Dumping and Countervailing Proceedings*, ¶ 2, WTO Doc. TN/RL/GEN/190 (June 26, 2017).

⁵ MOFCOM, *supra* note 2.

⁶ Bryce Baschuk, *Chinese Trade Remedy Fight Threatens WTO Fisheries Accord*, BLOOMBERG, Apr. 25, 2017, <https://www.bna.com/chinese-trade-remedy-n57982087099/> (last visited May 12, 2017).

⁷ *U.S. Rejects Chinese proposal for trade remedy rules negotiations at WTO*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 29, June 01, 2017.

目標，故在這些方面，會員於先前談判中已有深度討論並取得高度共識、且具有良好基礎；其認為既然已吸引許多會員關注，則這方面議題應該是重要且可行，而這也正是其此回提案內容。其並進一步說明中國此回提案之大部分內容，乃是根據 2011 年當時規則談判主席所公布之修正條文案草案彙編，但為減少可能加重調查機關負擔的疑慮，又稍加調整而成。無論是對雙方利害關係人有效捍衛其權益和利益，或是對調查機關作出公平且公正的決定，中國強調上述修正提案，均是十分重要。

中國此番提案包含以下五大部分：一、申請者適格；二、啟動調查前的通知；三、資料的取得；四、調查內容的揭露；五、平衡稅程序啟動調查所需之證據。

一、申請者適格（反傾銷協定第 5.4 條）

中國企圖修改反傾銷協定之「國內產業」定義，藉著刪除「部分生產者之合計產量占國內同類產品總產量主要部分者」之文字，以限縮該定義。刪除後，國內產業的定義僅剩「國內同類產品之生產者全體」⁸。另一方面，對於反傾銷協定第 5.4 條的註腳 14「會員了解在某些會員境內同類產品之國內生產者的員工或員工代表可提出或表示支持調查的申請」之文字，中國亦主張應予釐清，認為即使國內生產者的員工或員工代表提出或表示支持調查的申請，同類產品的國內生產者的總產量仍應該滿足反傾銷協定第 5.4 條的要求，以免在國內同類產品的生產者保持沉默或表達反對的情況下，相關的調查主管機關仍展開調查。同時亦建議此註腳文字應移置到關於申請者適格規定的條文本文，以便申請者適格規定的條文脈絡更為清楚⁹。

二、啟動調查前之通知（反傾銷協定第 5.5 條和第 6.1.3 條）

2011 年主席彙編之修正草案第 5.5 條釐清了兩點：第一，啟動調查前的通知時間明訂為「至遲於啟動調查前的 15 天」。第二，除了通知外，完整的書面申請文件亦應提供給有關的出口會員國。因為這些修正文字不但釐清了調查主管機關的通知義務，保障了利害關係人知的權利，同時也反映部分會員的實務情形，故中國建議予以採納¹⁰。

三、資訊的取得（反傾銷協定第 6.4 條和第 6.5.1 條）

⁸ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art.4.1, (providing that: “For the purposes of this Agreement, the term “domestic industry” shall be interpreted as referring to the domestic producers as a whole of the like products or to those of them whose collective output of the products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products.”).

⁹ WTO, *supra* note 4, at ¶ 2.1.

¹⁰ *Id.* at ¶ 2.2.

2011 年主席彙編修正草案第 6.4 條、第 6.4 條之 1 和第 6.5.1 條亦釐清並改善利害關係人取得非機密資訊和非機密摘要的問題，例如：即時取得所有非機密資訊，以及調查主管機關維持非機密資訊檔案的義務，中國也提議採納這些修正¹¹。

四、調查內容之揭露（反傾銷協定第 6.9 條）

2011 年主席彙編修正草案第 6.9 條明訂揭露予所有利害關係人的重要事實應以書面為之，且要求調查機關應確保利害關係人有充足的時間回應—即 20 天，並應在最終認定中處理上述回應。該修正草案第 6.9 條之 1 進一步就應揭露予出口商或生產者之內容、形式和標準，加以詳細規定。為了增加透明度以達到提供更清楚詳細的指導原則之目標，中國提議以上述 2011 年修正草案中第 6.9 條及第 6.9 條之 1 的文字作為進一步討論的基礎¹²。

五、平衡稅程序啟動調查所需證據

中國注意到目前的補貼及平衡措施協定第 11.2 條第 3 項及第 11.3 條規定，對於補貼指控的證據欠缺明確標準，而認為有必要進一步釐清，以改善調查之啟動以及會員有關的實務、同時增加程序的透明度、並更加保護出口會員的合法權利。其主張申請者提出之補貼控訴的證據必須充分證明系爭補貼的基本要件，如：財務之提供、特定性和利益；惟有具正確且充份證據之下，調查機關才能啟動調查，方不至增加被控訴國的負擔、或不必要地鼓勵申請人提出基於傳聞或沒有根據的補貼控訴，也才能真正滿足正當法律程序的要求。

參、中國提案之可能影響

中國於今 (2017) 年 7 月 14 日的非正式會議中說明上述提案之同時，也向其他 WTO 會員表示其不會把貿易救濟規則的進展與禁止漁業補貼的談判掛勾，故讓其他會員原本對於兩個議題的掛勾會使漁業談判偏離，而無法在今年 12 月之部長會議有所成果之疑慮暫時緩解。中國此舉獲得歐盟、挪威和新加坡的支持。

至於美國，則是再一次表示拒絕參與中國更新貿易救濟規則的談判，並重申其認為杜哈回合的談判授權已經到期的立場；同時更進一步強調目前因為某會員之非市場性經濟、不透明政策以及扭曲的貿易實務導致全球關鍵部門皆產能過剩，故相較於以往，此刻全球更需要有效的貿易救濟規則¹³。美國儘管拒絕參與

¹¹ *Id.* at ¶ 2.3.

¹² *Id.* at ¶ 2.4.

¹³ *China Says It Will Not Link Trade Remedy Talks with Fisheries Negotiations at WTO*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 29, July 14, 2017.

討論，其他會員卻已開始對中國所提之修正案提出諸多批判性意見，譬如中國要求在反傾銷調查開始前就提供出口廠商非機密的申請摘要，此點就飽受歐盟、土耳其、南非、台灣及俄國等之批評。

中國所提關於補貼及平衡措施協定第 11 條之修正文字亦遭受加拿大和日本批評。該條原係規定申請平衡稅調查啟動的標準，譬如該條第 2 項第 3 段即明訂申請書所應包含之合理可得資訊是有關於系爭補貼之存在、金額以及性質的證據。惟中國提案卻要求將該段文字改以補貼三要件（即財務的補助、受有利益及特定性）代之，換言之，要求申請書內容所應包含之合理可得資訊是關於財務補助、受有利益以及系爭補貼之特定性等要素存在的證據。加拿大、日本和澳洲批評此舉將會增加國內公司的負擔，並阻礙平衡稅的申請¹⁴。

肆、結論

對於中國所提修正貿易救濟規則之提案，各會員仍有諸多疑慮，再加上其限制救濟措施採行之心昭然若揭，儘管其強調是為了程序透明及程序正義。另一方面，相較於貿易救濟規則的修正，各會員更關心禁止漁業補貼議題；中國雖已說明不會將其有關貿易救濟規則提案和漁業補貼議題掛勾，但後續發展仍有待觀察。

¹⁴ *Id.*