

試析韓國影響商船貿易措施之適法性——

以「禁止性補貼」為中心

林政君

摘要

日本於去(2018)年11月6日提交諮商請求文件至世界貿易組織，主張韓國政府提供其國內造船廠財務支持之一系列措施，違反關稅暨貿易總協定及補貼暨平衡措施協定之規定，該等措施包含韓國政府及其相關機構所實施的(一)公司重整措施、(二)造船廠訂單相關融資保證及保險、(三)購買者訂單相關融資、(四)環保船舶汰換補助，及(五)船舶購買財務支持措施等。儘管本案仍在諮商階段，本文認為措施一及措施二可能符合補貼暨平衡措施協定中所定義之「補貼」，但可能未構成禁止性補貼，對此仍須搜集更多證據及市場資訊才得以進一步判斷。另外，本文認為措施三、措施四及措施五可能並非補貼暨平衡措施協定所規範的「補貼」，主要爭議在於間接利益是否可視為「利益之賦予」，以及價格支持型的環保補助是否落入補貼暨平衡措施協定之規範。

韓國政府長期提供其國內造船廠財務支持而設計並實施一系列措施，該等措施包含給予製造商補助，如直接提供資金給韓國造船廠，使之能夠持續營運且長期提供低價產品，也包含提供造船廠及其顧客的銷售補助，目的在於刺激韓國造船廠的銷售額，特別在船舶市場相對低需求量時能發揮作用¹。日本於去(2018)年11月6日就韓國所實施之影響商船貿易措施(以下簡稱系爭措施)向世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)提出諮商請求，主張系爭措施違反《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)，以及《補貼暨平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM協定)²。韓國產業通商資源部(Ministry of Trade, Industry and Energy)對此則表示，將與相關部門進行討論，重新審視日方提及之措施是否違反WTO協定之規

¹ Request for Consultations by Japan, *Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels (Japan)*, at 1, WTO Doc. WT/DS571/1 (Nov. 13, 2018) [hereinafter *Korea – Commercial Vessels (Japan)*].

² *Id.*

定，以在日後與日本進行諮商時，說明其相關機構提供的補貼均基於商業判斷所作之決定，因此符合 WTO 協定³。

歐盟與台灣皆以第三國的身份提出參與諮商之請求⁴，前者在 2005 年時與韓國發生相似爭端，韓國同樣實施相關影響商船貿易的公司重整措施、預付款退款保證及貸款計畫等措施，此案稱為「韓國—影響商船貿易措施案 (*Korea—Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*)」⁵，且由於台灣重要傳統產業之一即為船舶業，所以全球第二大造船國韓國所實施的影響商船貿易措施，對台灣將造成一定程度之影響⁶，故兩國皆關切此議題。韓國於去年 12 月 12 日接受歐盟加入諮商程序的請求⁷。

為使讀者了解日本與韓國間的造船業爭議，本文首先簡介系爭措施之內容，接著簡述日本主張系爭措施違反 GATT 與 SCM 協定之理由，接著以 SCM 協定中禁止性補貼為核心，輔以 WTO 先前相關案例，分析韓國影響商船貿易的五項措施中是否可能構成禁止性補貼，以及日韓可能之主張或抗辯，最後則為本案未來發展。

壹、本案系爭措施之內容

韓國長年對其國內造船業提供補助，2005 年時就已經與歐盟就類似爭議進入 WTO 爭端解決程序，2015 年之後一系列財務上之產業獎勵措施，最終觸發日本於去年 11 月 6 日向 WTO 提出諮商請求。日本在諮商文件中指出，大宇公司及其他海運公司受有政府大量數額之財務支持⁸，並依據「造船業發展戰略 (*Development Strategy for the Shipbuilding Industry*)」與「海運重建五年計畫 (*Five-Year Marine Transportation Industry Rebuilding Plan (2018-2022)*)」獲得發展援助，韓國政府也依照《造船業發展戰略》向環保船購買者提供汰換補助⁹，日

³ 施燕飛，韓日因造船業補助起爭端 日提雙邊磋商，中央社，2018 年 11 月 7 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201811070055.aspx> (最後瀏覽日：2019 年 1 月 10 日)。

⁴ Request to Join Consultations, Communication from the European Union, *Korea—Commercial Vessels (Japan)*, WTO Doc. WT/DS571/2 (Nov. 22, 2018); Request to Join Consultations, Communication from Chinese Taipei, *Korea—Commercial Vessels (Japan)*, WTO Doc. WT/DS571/3 (Nov. 26, 2018).

⁵ Panel Report, *Korea—Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*, WTO Doc. WT/DS273/R (adopted Apr. 11, 2005) [hereinafter *Korea—Commercial Vessels (EU)*].

⁶ 陳宗慶，臺灣船舶產業概況，中時電子報，2017 年 5 月 25 日，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170525000136-260210> (最後瀏覽日：2019 年 1 月 9 日)。

⁷ Acceptance by the Republic of Korea of a Request to Join Consultations, *Korea—Commercial Vessels (Japan)*, WTO Doc. WT/DS571/4 (Dec. 12, 2018).

⁸ *Id.* at 1-2.

⁹ *Id.* at 3, 5.

本認為韓國政府上述行為違反 GATT 與 SCM 協定¹⁰。以下詳述諮商文件中，日本認為影響商船貿易的六種措施類型。

一、措施一：旨在協助韓國造船廠的公司重整措施

韓國政府透過其擁有、控制、委託或指導的公共及私人機構或政府本身 (directly and/or through public and private institutions owned, controlled, entrusted and/or directed by the Korean Government, 以下簡稱韓國政府及其相關機構)，如韓國產業銀行 (Korea Development Bank, KDB)、韓國進出口銀行 (Export-Import Bank of Korea, KEXIM)、韓國貿易保險公司 (Korea Trade Insurance Corporation, K-Sure) 以及韓國海洋商事公司 (Korea Ocean Business Corporation, KOBC) 等機構，在非商業條件下提供公司重整措施，以協助韓國造船廠商¹¹。該等公司重整措施包含低於市場利率之貸款、認股與減股、購買永續債券及債務股權交換等形式¹²。

二、措施二：提供韓國造船廠訂單相關融資保證及其他融資保險

韓國政府及其相關機構在韓國造船廠之商船訂單相關的支付和融資上，以優惠利率提供保證或其他形式之保險，以防止韓國造船廠或客戶未能履行其購買商船合約之相關義務¹³。這種支持包括 KEXIM 依「韓國進出口銀行法 (Act on the Export-Import Bank of Korea)」第 18 條規定所提供的退款保證¹⁴，也包括由韓國政府及其相關機構提供給造船廠的出口融資相關退款保證、保證或保險。這邊所提及的相關機構係包含 KEXIM、KDB、K-Sure 以及韓國信用保證基金 (Korea Credit Guarantee Fund)¹⁵。

三、措施三：裝運前貸款、新造船計畫相關措施，及提供購買者訂單相關融資

韓國政府及其相關機構向韓國造船廠及其客戶提供裝運前貸款及非商業條件上的其他特定銷售融資¹⁶。另外，如「造船業發展策略」及「海運重建五年計畫」等政策文件所示，韓國正在發展及執行計畫，提供購買韓國製商船者財務上支持，以協助韓國造船廠及海運公司¹⁷。此外，韓國政府及其相關機構也提供包

¹⁰ *Id.* at 5.

¹¹ *Id.* at 1-2.

¹² *Id.* at 2.

¹³ *Id.*

¹⁴ Act on the Export-Import Bank of Korea, Act. No.14000, Mar. 29, 2016, art. 18, *amended by* Act No. 12307, Jan. 21, 2014 (S. Kor.); *Id.* at 2.

¹⁵ 韓國信用保證基金對發行退款保證的金融機構提供保證。Korea – Commercial Vessels (Japan), at 3.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

含貸款在內的數種方式，支持購買韓國製商船之海運公司的新商船啟用活動，及保證海運公司的資金流動性¹⁸。

四、措施四：環保船舶汰換之補助

韓國政府及其相關機構向購買韓國製商船者，提供非商業條件的財務援助，包含對購買符合特定環境標準之韓國製商船者提供價格支持，如負擔部分成本¹⁹。2017 年，韓國海洋水產部 (Korean Ministry of Oceans and Fisheries) 發表其計畫，預計提供購買者價格上的支持，鼓勵購買環保商船或高效率能源船舶以取代舊船²⁰。根據「造船業發展策略」及「海運重建五年計畫」，韓國政府鼓勵並支持更換環保船舶以汰換既有商船，其提供現金，支付符合環保要求之新船訂單價格的 10% 至 20%²¹。此外，韓國政府及其相關機構亦提供利率支持，向提供環保船舶融資方案的金融機構提供資金²²。

五、措施五：其他韓國政府對於購買商船的支持措施

韓國政府及其相關機構提供韓國造船廠或商船的購買者、出租人、承租人或營運者，非商業條件上的財務支持²³。由「造船業發展策略」及「海運重建五年計畫」等政策文件內容得知，韓國正發展並執行特定計畫，藉由購買或促進購買韓國製商船以支持其造船廠或海運公司²⁴。

六、措施六：修訂措施及其他措施

此諮商文件內容擴展至上述措施之任何修訂、修改、實施或與之相關的措施，以及上述措施所依據、反映或構成的法律和習慣²⁵。此外，此諮商請求也延伸適用至涉及韓國提供財務支持的任何措施，而此種財務支持直接或間接賦予韓國造船商或製商船之承租人、出租人、所有人或營運者利益²⁶。

貳、日本之主張內容及理由

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.* at 4.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.* at 4-5.

²² *Id.* at 5.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

日本主張韓國提供補貼，如商船之研發、製造、行銷與銷售及購買給予其國內造船廠商，並認為該等措施違反 GATT 第 3.4 條及 SCM 協定第 1 條至第 6 條之規定²⁷：

(一) 前述措施一至措施六違反韓國於 SCM 協定下的數種義務，尤其該等措施可能構成補貼而對日本利益產生負面影響，詳述如下²⁸：

1. 措施一至措施六違反 SCM 協定第 1.1 條之規定，因各措施中皆有「補貼」之存在，即措施構成「財務提供」且從中有「賦予利益」；
2. 措施一措施六違反 SCM 協定第 2 條之規定，因各措施中的補貼均具有「特定性」；
3. 措施一至措施六違反 SCM 協定第 5 (a) 條、第 5 (c) 條、第 6.3 (a) 條、第 6 (b) 條及第 6 (c) 條之規定，因該等措施為 SCM 協定第 1 條與第 2 條所定義的特定性補貼，且對日本國內造船商之利益造成負面影響或有負面影響之虞。措施一至措施六包含透過取代及阻礙日本同類產品之進口，或出口至韓國及其他國家之市場，以及透過重要之削價情形、價格抑制、跌價或喪失在相同市場銷售之機會等方式，嚴重損害日本之利益。

(二) 措施一至措施六構成「出口補貼」之禁止性補貼，違反 SCM 協定第 3.1 (a) 條及第 3.2 條之規定。

(三) 措施三至措施六構成「進口替代補貼」之禁止性補貼，違反 SCM 協定第 3.1 (b) 條及第 3.2 條之規定，亦可能違反 GATT 第 3.4 條國民待遇原則。

參、試析系爭措施與 WTO 規範之合致性

本案主要爭議集中於 SCM 協定相關爭議，故本文暫不論 GATT 規範相關爭議。再者，根據現有可得之參考資訊，難以就有限的資料分析本案可控訴補貼的相關主張，即難以判斷負面影響之真實狀況，又因篇幅有限，故本文僅針對文件所列之具體描述的措施內容（即不包括措施一至五中概括性措施及措施六）。以下分析系爭措施是否構成 SCM 協定中之補貼，進而判斷是否為禁止性補貼。

一、系爭措施是否為 SCM 協定定義之補貼

SCM 協定第 1 條規定，就 SCM 協定目的而言，如符合下列三項要件，應視為有補貼之存在，即在會員國領域內之政府或任何「政府機構 (public body)」

²⁷ *Id.* at 5-6.

²⁸ *Id.*

有財務之提供，或存有 GATT 第 16 條意義下「任何形式之收入或價格支持」，因此而有「利益之賦予」²⁹。故 SCM 協定第 1.1 條意義下之補貼，係指符合「財務提供」及「利益」兩項要件，並且該財務提供必須由政府或政府機構所為³⁰。綜上所述，分析系爭措施是否為補貼時，需分別討論系爭措施所中「韓國政府及其相關機構」，是否為 SCM 協定意義下的政府機構、系爭措施是否係為財務提供，以及系爭措施是否賦予利益，以下將依序探討之。

(一) 是否是政府或政府機構所為的措施

首先，應判斷韓國 KDB、KEXIM、K-Sure、KOBIC 及韓國資產管理公司(Korea Asset Management Corporation, KAMCO)³¹等韓國政府相關機構是否為 SCM 協定下之「政府機構」。日本可參考「韓國—影響商船貿易措施案」中歐盟之論點，主張該等韓國政府相關機構係依據韓國政府授予其公法地位而設立及運作，韓國政府掌控實質決策權，又政府相關機構從事公共政策目標，且其獲利來自國家資源的運用³²。韓國則可能抗辯，僅在從事官方行為或擔任政府職務時才算「政府機構」，若其在商業市場中活動，只是一個執行商業行為的私人組織，並不屬於「政府機構」³³。惟根據「韓國—影響商船貿易措施案」小組所述，若一個主體係由政府或其他政府機構所控制，即為「政府機構」³⁴。

2005 年時 KEXIM 被認定係韓國政府 100% 控股之銀行，時至今日仍為一國有政策性銀行³⁵。而 KDB 雖於 2009 年著手民營化工作³⁶，但於 2013 年韓國金融服務委員會預計以持股超過 KDB 一半股權之方式，達成簡化政策性融資程序之目標³⁷，且目前多數觀點皆認定 KDB 為韓國國有銀行³⁸。K-Sure 的前身韓國出口

²⁹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art. 1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14 [hereinafter SCM Agreement].

³⁰ SCM Agreement, art. 1.1.

³¹ KDB、KEXIM、K-Sure 及 KOBIC 主要實施措施一的公司重整措施，而 KAMCO 則係實施措施三，基於新造船計畫，提供購買商船者財務支持，且以超越適當報酬或低於市場利率的方式進行商船貸款及租賃。*Korea—Commercial Vessels (Japan)*, at 2, 4.

³² Panel Report, *Korea—Commercial Vessels (EU)*, ¶ 7.32.

³³ *Id.* ¶ 7.37.

³⁴ *Id.* ¶ 7.50.

³⁵ 廖志峰、黃博怡、梁連文，韓國產業銀行民營化轉型案例分析，兩岸金融季刊，5 卷 1 期，頁 1-2，4 (2017)。

³⁶ *Id.* at 13.

³⁷ 中央社，南韓取消最大政策銀行民營化，中時電子報，2013 年 8 月 27 日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20130827002787-260408> (最後瀏覽日：2019 年 1 月 9 日)。

³⁸ World Maritime News Staff, *HMM to Sell USD 883 Mn of Bonds to KDB*, WORLD MARITIME NEWS (Oct. 24, 2018), <https://worldmaritimeweb.com/archives/263181/hmm-to-sell-usd-883-mn-of-bonds-to-kdb/>; Marine Log, *South Korea Unveils Restructuring Plan for Shipping and Shipyards*, MARINE LOG (Apr. 5, 2018), https://www.marinelog.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=28830:south-korea-unveils-restructuring-plan-for-shipping-and-shipyards&Itemid=257; Joyce Lee, *South Korea's Daewoo Shipbuilding Unlocks \$2.6 Billion Bailout after Bondholder Approval*, REUTERS (Apr. 18, 2017),

保險公司 (Korea Export Insurance Corporation) 於 1992 年成立，為韓國設立的官方組織³⁹。KOBC 方於去年 7 月 5 日設立，其內部重要人士乃由韓國政府所指派⁴⁰，而 KAMCO 則為亞洲金融危機時韓國政府為處理公司重整相關問題所成立⁴¹，且政府持股比例超過 50%、相關組織持股比例超過 80%⁴²。雖然韓國可能抗辯該等組織所為之決策，皆為組織內部自行決議，無關於政府本身，但從整體五大機構系爭措施之相關規範而言，可推斷政府對組織有實質影響力，故可認為該等組織為 SCM 協定 1.1 (a) (1) 條所定義之「政府機構」。

至於韓國政府本身執行系爭措施，在措施執行主體上顯然為 SCM 協定第 1 條所規範者。綜上所述，KDB、KEXIM、K-Sure、KOBC 及 KAMCO 等組織皆為 SCM 協定 1.1 (a) (1) 條所稱之「政府機構」，故本案實施系爭措施之主體皆為 SCM 協定所規範者。

(二) 財務提供的型態

判斷措施一是否具財務提供之要件時，日本可能主張韓國 KDB、KEXIM、K-Sure 及 KOBC 等政府相關機構，依據其機構相關規範所提供之重整措施，以低於市場利率之貸款、認股及減股、購買永續債券及債務股權交換等形式，提供大宇公司或其他韓國造船廠財務補助⁴³，構成 SCM 協定第 1.1 (a) (1) (i) 條所規範之第一種財務提供類型，即「政府措施涉及直接移轉資金、直接移轉資金或責任之潛在可能性」。針對此一主張，韓國可能得參考「韓國—影響商船貿易措施案」之抗辯，第一種財務提供形式之「政府措施」文字，係指政府主權之執行，應指涉擁有各項政府之權力，如制定法案的權力及賦稅的主權，但韓國政府及其相關機構僅係執行一般銀行之職能，並非政府之功能⁴⁴。韓國也可能主張優惠利率貸款、認股與減股及購買永續債券及債務股權交換等措施，並無涉及金錢價值轉換，所執行措施乃常見之公司重整措施，目的在於協助公司維持持續營運價值高於清算價值⁴⁵。但依據「韓國—影響商船貿易措施案」小組判決，SCM 協定第 1.1 (a) (1) (i) 條所稱之「政府措施」應是指「政府與政府機構措施」，並無關乎制定法案權力或賦稅之主權⁴⁶，且小組亦認為，優惠利率貸款及債務股

<https://www.reuters.com/article/us-daewoo-restructuring/south-koreas-daewoo-shipbuilding-unlocks-2-6-billion-bailout-after-bondholder-approval-idUSKBN17K0KX/>.

³⁹ K-Sure, *About K-sure: Profile*, K-SURE, <https://www.ksure.or.kr/en/company/profile.do> (last visited Jan. 10, 2019).

⁴⁰ Michael Herh, *Korea Ocean Business Corporation to be launched on July 5*, BUSINESSKOREA (July 2, 2018), <http://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=23400>.

⁴¹ DONG HE, *THE ROLE OF KAMCO IN RESOLVING NONPERFORMING LOANS IN THE REPUBLIC OF KOREA 1* (2004), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04172.pdf>.

⁴² KAMCO, *About KAMCO: Overview*, KAMCO, http://kamco.or.kr/eng/intro/02_01.jsp (last visited Jan. 10, 2019).

⁴³ Request for Consultations by Japan, *Korea—Commercial Vessels (Japan)*, at 1-2.

⁴⁴ Panel Report, *Korea—Commercial Vessels (EU)*, ¶ 7.25.

⁴⁵ *Id.* ¶ 7.408.

⁴⁶ *Id.* ¶¶ 7.28-31.

權交換等措施之交易含有「移轉資金」的性質，且與 SCM 協定中所列之「直接移轉資金」的獎學金、貸款及股份參與等財務提供例子有同樣性質⁴⁷，而公司可藉認股與減股及購買永續債券獲取資金，因此得基於同樣理由推斷為財務提供之一種型態，故措施一整體而言係符合「財務提供」之要件。

判斷措施二是否係財務提供，日本可能主張 KDB、KEXIM 及 K-Sure，針對客戶預付款項目，以優惠利率提供退款保證給韓國造船廠商⁴⁸，構成 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條之財務提供。韓國則可能對此抗辯退款保證並不必然發生資金移轉。惟依據「韓國—影響商船貿易措施案」小組判決，退款保證措施具直接移轉資金之潛在可能性⁴⁹，構成 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條之財務提供要件，故韓國政府相關機構之預付款退款保證措施符合「財務提供」之要件。又 K-Sure 提供以優惠利率提供出口相關貸款保證予韓國造船廠⁵⁰，貸款保證明顯為財務提供類型之一，故措施二之退款保證及貸款保證符合「財務提供」之要件。

判斷措施三是否為補貼要件之「財務提供」，應分析 KDB、KEXIM、K-Sure、KOBC 及 KAMCO 對商船購買者以超過適當報酬或低利率形式提供貸款及租賃⁵¹，是否為 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條範圍內之任何型態之財務提供。根據 SCM 協定 1.1 (a) (1) (i) 條，其所明列之財務提供態樣包含貸款，但未明列租賃，且租賃係指價金和使用權的對價交換，其概念與直接移轉資金相差甚遠，亦無其他財務提供的稅收或購買貨品性質⁵²，故僅貸款具有 SCM 協定下之財務提供性質。至於措施三中由 KEXIM 單獨或與 K-Sure 共同提供給購買人的貸款或貸款保證⁵³，如前述可推論為具有財務提供之性質。

措施四環保商船汰換補助明顯係韓國政府直接提供資金，故為 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條中之財務提供。而在措施五中較為具體例子，係 KOBC 的新商船投資及提供融資予韓國造船廠商之新商船⁵⁴，融資如同前述較無異議，日本可能主張投資涉及金錢流動，雖未明列於條文之中，但此種投資可分擔製造成本的 30%，可視為一種財務提供。然或許韓國可以抗辯此投資行為乃根據市場狀況所為之決定，目的為獲取經濟上收益。惟根據學者文獻中對投資是否為補貼的討論，多集中於投資是否與市場上私人投資人之一般投資習慣相符，若不相符則可能構

⁴⁷ *Id.* ¶ 7.413.

⁴⁸ Request for Consultations by Japan, *Korea—Commercial Vessels (Japan)*, at 3.

⁴⁹ Panel Report, *Korea—Commercial Vessels (EU)*, ¶ 7.120.

⁵⁰ Request for Consultations by Japan, *Korea—Commercial Vessels (Japan)*, at 3.

⁵¹ *Id.* at 4.

⁵² 民法，第 421 條第 1 項：「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約。」

⁵³ KEXIM 提供出口執行基金貸款給韓國造船商以生產出口訂單之商船，且 KEXIM 單獨或與 K-Sure 共同提供關於購買韓國製商船的貸款或貸款保證。*Id.*

⁵⁴ *Id.* at 5.

成補貼⁵⁵。據學者討論重點可推論，投資係財務提供之態樣並無爭議，而重點在於討論此種財務提供是否屬利益之賦予，故措施五具有 SCM 協定定義之財務提供性質。

(三) 是否有利益之授予

對於措施一是否授予利益給韓國造船商，根據「加拿大—航空器案(*Canada—Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*)」上訴機構之裁決，其認為若利益受領者所獲取之財務提供，條件優於市場中可取得者，即產生「利益」，可認為此種財務提供具有潛在的貿易扭曲效果⁵⁶。在諮商文件中，日本主張韓國政府及其相關機構授予國內造船廠利益，日本可能進一步主張韓國政府及其相關機構所實施之措施，並非一般商業銀行所可能提供⁵⁷，又該等獎勵措施不需根據市場條件以及風險作調整⁵⁸，故該等措施如同政府無限挹注資金給予韓國造船商⁵⁹。本文認為，以現有舉例之具體措施內容觀之，韓國造船商在時運不佳時，仍然獲取大量資金挹注⁶⁰，以一般商業生態而言，難以在一般市場上獲得同等條件之貸款或其他措施，也可能無法在短期內獲得如此大量資金的挹注。綜上所述，措施一可能形成貿易扭曲，產生賦予利益之效果，構成 SCM 協定下之「補貼」。

判斷措施二是否授予韓國造船廠商利益，日本可能主張 KDB、KEXIM 及 K-Sure，針對客戶預付款項目，以優惠利率提供退款保證給韓國造船廠商，可能實質上等同於韓國政府相關組織以優惠條件為韓國造船廠支付退款額，使之違約負擔變低而輕易獲取預付款利益，故可能構成 SCM 協定第 1.1 條所定義之「利益賦予」。另外，K-Sure 以優惠利率提供出口相關貸款保證予韓國造船廠⁶¹，究竟是否屬於補貼定義中所述之「賦予利益」，如同前述，日本可能主張此種貸款保證，實質上可能等同於 K-Sure 為韓國造船廠償還貸款，且以優於市場上之條件此種財務提供，故構成 SCM 協定第 1.1 條所定義之「利益賦予」。綜上，措施二構成 SCM 協定下之「補貼」。

分析措施三，即 KDB、KEXIM、K-Sure、KOBIC 及 KAMCO 對購買者提供低於市場利率之貸款，此舉是否授予韓國造船廠利益，容有疑義。日本可能主張提供海運業優惠貸款，且只針對向韓國造船廠商下訂單之海運業者，實質上等同

⁵⁵ Rajeev Ahuja, *Export Subsidies: Theory, Evidence and the WTO Agreement on Subsidies*, in THE WTO, DEVELOPING COUNTRIES AND THE DOHA DEVELOPMENT AGENDA 263 (B. Guha-Khasnobis ed., 2004).

⁵⁶ Appellate Body Report, *Canada—Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, ¶ 157, WTO Doc. WT/DS70/AB/R (adopted Aug. 4, 2000).

⁵⁷ Panel Report, *Korea—Commercial Vessels (EU)*, ¶¶ 7.69-75.

⁵⁸ *Id.* ¶¶ 7.75-78.

⁵⁹ *Id.* ¶¶ 7.78-85.

⁶⁰ 陳穎芃，韓政府二度紓困大宇造船，工商時報，2017 年 3 月 24 日，網址：<https://m.ctee.com.tw/focus/lgsc/144377> (最後瀏覽日：2019 年 1 月 10 日)。

⁶¹ Request for Consultations by Japan, *Korea—Commercial Vessels (Japan)*, at 3.

間接給予韓國造船廠利益。韓國可能就此抗辯，潛在獲取利益者為海運業者，已經與直接移轉資金給韓國造船廠無緊密關聯，若將此一措施賦予海運業者的利益解釋為等同賦予韓國造船廠，已過度擴大解釋 SCM 協定規範。依據「美國—軟木案 III(United States—Preliminary Determinations with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada)」，關於伐木權人從立木計畫中獲取之利益是否「傳遞」至軟木生產者的爭議，小組認為若生產者不具關聯性，且貨品以正常交易價格銷售，則不應認為上游生產者所受領之補貼，將間接傳遞給下游生產者⁶²。綜上所述，本案中證明海運業者之貸款有間接利益之授予相當困難，因海運業者與造船廠之關聯性難以具體量化，且本案非上游生產者授予利益給下游生產者之情況，在下游海運業者未確定獲取利益的情況下，將更難確認利益是否回饋到上游生產者本身，故是否能構成補貼仍有相當大的不確定性。至於由 KEXIM 單獨或與 K-Sure 共同提供給購買人的貸款或貸款保證，因無法確認其與市場條件之差異，且如同前述間接利益之問題，故無法認定該措施是否授予韓國造船廠利益。整體措施三可能並不構成 SCM 協定所定義之補貼。

判斷措施四即政府對購買環保船舶者的補助，此種補助行為是否可稱為受有「利益」容有疑義。日本可能提出受補貼之海運業者限定為向韓國造船廠商下單者，等於係一間接給予資金之狀態，若僅為鼓勵環保目的，應對於所有環保船舶的購買行為皆給予補助，故此行為對市場產生扭曲效果。韓國則可能抗辯給予購買韓國製環保船舶者補助，間接給予韓國造船廠商之利益甚微，對市場競爭之影響更是微乎其微，故在利益要件上應不屬於 SCM 協定所禁止之態樣。根據學者對環保補貼之研究，收入或價格支持型的環保補貼，目前 WTO 過往案例認定此種補貼是否受 SCM 協定規範時，仍有很高的不確定性⁶³。在授予利益方面，「加拿大—再生能源案(Canada—Feed-In Tariff Program)」上訴機構認為，可用 SCM 協定第 14 條計算所受領之利益，但也強調這只是其中一種計算方式，目前報酬之適當性，可透過貨品或服務在提供國或採購國之現行市場行情（包括價格、品質、供應情況、銷售情況、運輸及其它有關買賣之條件）認定之⁶⁴，不過上訴機構也建議未來應該進一步針對市場狀況作認定⁶⁵。故要認定措施四是否有授予利益之特性，須先解決此關鍵問題，對此以下將不對措施四進行進一步的禁止性補貼分析。

最後判斷措施五，即 KOBC 的新商船投資及提供融資給韓國造船廠商之新商船，此措施中造船廠商受有政府之融資及投資。融資及投資皆須判斷 KOMC

⁶² Panel Report, *United States—Preliminary Determinations with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, ¶ 7.71, WTO Doc. WT/DS236/R (adopted Nov. 1, 2002).

⁶³ Steve Charnovitz, *Green Subsidies and the WTO*, 2014/93 GW LAW FACULTY PUBLICATIONS & OTHER WORKS 1, 29-30 (2014).

⁶⁴ Appellate Body Report, *Canada — Feed-In Tariff Program*, ¶ 5.162, WTO Doc. WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R (adopted May 24, 2013) [hereinafter *Canada — FIT*]; SCM Agreement, art. 14(d).

⁶⁵ Panel Report, *Canada—FIT*, ¶ 5.226.

提供之條件與市場條件的差異，以辨別兩者是否有授予利益之虞，故目前尚難判斷措施五是否為 SCM 定義之補貼。

綜上所述，因措施三、措施四及措施五未具有利益賦予要件，故不構成 SCM 協定下之「補貼」。僅有措施一及措施二為補貼，以下將針對此二類措施分析其是否為「禁止性補貼」。

二、系爭措施是否為禁止性補貼

判斷措施一是否為禁止性補貼時，依 SCM 協定第 3.1 (a) 條應討論其是否以出口表現為條件之補貼，或依第 3.1 (b) 條判斷其是否以購買國內貨品而非國外貨品為條件⁶⁶。對此日本可能主張韓國政府相關機構提供該等措施後，得大幅改善韓國造船廠的財務狀況，進而刺激出口表現並取得優勢地位，因而可能構成出口補貼。韓國則可能抗辯該等重整措施主要以改善公司內部財務狀況為目的，與禁止性補貼以「出口表現為條件」的特性相差甚遠。本文認為，即使韓國造船廠在重整措施執行後大幅改善財務狀況，是否會影響到船舶出口市場，仍須判斷韓國造船廠對於船舶出口市場的影響力，以及韓國造船廠國內外訂單之比例，故難以直接認定措施一為禁止性補貼。

判斷措施二的退款保證及貸款保證是否為禁止性補貼時，日本可能主張，韓國政府及其相關機構提供之優惠性退款保證，僅限定適用於向韓國造船廠商所下之商船訂單的相關支付與融資，以及提供韓國造船廠出口相關貸款保證，能有效影響韓國造船廠商之出口表現，應符合出口補貼之定義。韓國對此可能抗辯，針對訂單之支付與融資相關的保證，依據 SCM 協定附件 1 出口補貼例示清單所述，第 j 項優惠條件之出口授信為其中一種出口補貼，又其應被解釋為不論是外銷融資保證計畫，或是彌補出口產品成本增加之保證計畫，若涵蓋計畫之長期經營成本及損失之保險費率，並不構成出口補貼⁶⁷。然「韓國—影響商船貿易措施案」小組不接受此種反面解釋，故韓國應無法以此抗辯⁶⁸。本文認為，此種措施所針對之韓國是否明確構成第 3.1 條禁止性補貼的法律要件，須視韓國造船廠之國內廠商訂單多寡，才可判斷出該措施以使用國內產品為條件，實質上對整體市場有何種程度的利益影響。

三、小結

⁶⁶ SCM Agreement, arts. 3.1(a), 3.1(b).

⁶⁷ Panel Report, *Korea—Commercial Vessels (EU)*, ¶¶ 7.193-194; SCM Agreement, Annex I, ¶ 5, (providing that: “(j) The provision by governments (or special institutions controlled by governments) of export credit guarantee or insurance programmes, of insurance or guarantee programmes against increases in the cost of exported products or of exchange risk programmes, at premium rates which are inadequate to cover the long-term operating costs and losses of the programmes.”).

⁶⁸ Panel Report, *Korea—Commercial Vessels (EU)*, ¶¶ 7.207-209.

措施一及措施二雖然為 SCM 協定定義下之補貼，但本文認為，目前該等措施不具明顯的禁止性補貼特性，詳細結果仍須就韓國措施細部內容及市場資訊以作進一步判斷。另外，本文認為措施三、措施四及措施五並非 SCM 協定所規範的補貼，其中主要爭議在於間接利益是否可視為利益之賦予，以及價格支持型環保補貼是否落入 SCM 協定的規範中。本文僅為初步之推測，並分析其中的關鍵疑義，至於最終結果還需視是否有更多韓國措施的相關資訊，以及爭端解決小組之判斷。

肆、結論與未來發展

本文認為，日本雖難以主張韓國措施構成禁止性補貼，但仍有機會成功主張其為可控訴補貼，故日本應加強提出相關證據，以茲證明系爭措施違反 WTO 協定相關規定。另一方面，韓國也應提供更多證據，證明其措施並非補貼或未具有扭曲市場競爭效果，否則可能如同「韓國—影響商船貿易措施案」，多數補貼措施都被認定違反 SCM 協定之規範。由於韓國政府長期直接或透過相關組織，實施眾多產業獎勵措施，以扶植國內產業，對此可能對國際貿易產生重大扭曲效果，而且近年收入或價格支持型的環保補貼亦為世界趨勢，因此本案後續發展值得吾等持續關注。