

歐盟對「跨境型補貼」課徵平衡稅？

以涉及中埃蘇伊士經貿合作區之出口案件為例

魏世和

摘要

由於補貼境外企業通常對國內經濟發展毫無助益，因此所謂的「跨境型補貼」在過去僅止於學術上之概念討論。然而，自從中國開始推動一帶一路計畫後，提供海外企業優惠融資似已成為該計畫之一部，此種「跨境型補貼」在實務上應如何處理，即有研究之必要。以去（2020）年兩件有關歐盟對「受有中國補助之埃及產品」課徵平衡稅的案件為例，究竟歐盟是如部分論者所謳歌的，開啟打擊「跨境型補貼」之先河，抑或僅是基於中埃政府密切合作之事實，而將中國授予之補貼視為埃及所授予者，即為本文探討重點。鑑於「跨境型補貼」在現行相關規範框架下仍難以被認為是可被課予平衡稅者，因此本文認為未來出口國若無具體作為足以顯示其將第三國補貼視為自身所為，歐盟應不會再做出與上述兩案相仿之判斷；換言之，透過上述兩案即認定歐盟是對「跨境型補貼」課徵平衡稅，恐怕言過其實。

去（2020）年 6 月，歐盟執委會（European Commission）先後在「中埃—玻璃纖維編織物案」與「埃及—特定長纖玻璃纖維紗案」兩件平衡稅調查案中，終局認定在中埃蘇伊士經貿合作區（China-Egypt Suez Economic and Trade Cooperation Zone, SETC-Zone）之企業同時受有中國間接補貼，據此對該等企業出口至歐盟的產品課徵平衡稅¹。有論者認為上述兩案對「跨境型補貼（Cross-Border Subsidies）²」具有里程碑之意義，主張執委會既然會在此種情形下課徵平衡稅，顯然是認為「跨境型補貼」應被課以平衡稅³。本文則認為此見解並不妥適，有罔顧世界貿易組織

¹ Commission Implementing Regulation (EU) 2020/776, of 12 June 2020, Imposing Definitive Countervailing Duties on Imports of Certain Woven and/or Stitched Glass Fibre Fabrics Originating in the People's Republic of China and Egypt and Amending Commission Implementing Regulation (EU) 2020/492 Imposing Definitive Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Woven and/or Stitched Glass Fibre Fabrics Originating in the People's Republic of China and Egypt, 2020 O.J. (L 189) 1, 100 [hereinafter Commission Implementing Regulation 2020/776]; Commission Implementing Regulation (EU) 2020/870, of 24 June 2020, Imposing a Definitive Countervailing Duty and Definitively Collecting the Provisional Countervailing Duty Imposed on Imports of Continuous Filament Glass Fibre Products Originating in Egypt, and Levying the Definitive Countervailing Duty on the Registered Imports of Continuous Filament Glass Fibre Products Originating in Egypt, 2020 O.J. (L 201) 10, 21 [hereinafter Commission Implementing Regulation 2020/870].

² 本文所提到之「跨境型補貼」係一國政府授予財務補助給位於他國之企業的情形。

³ Aytaç Çelebi *et al.*, *EU Opens New Front in Anti-Subsidy Probes to Address Cross-Border Subsidies*, FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER (June 30, 2020),

(World Trade Organization, WTO) 之《補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)》(以下簡稱 SCM 協定)、以及「歐盟平衡稅規則」之嫌。

以下先說明若對「跨境型補貼」課徵平衡稅，將與 SCM 協定及「歐盟平衡稅規則」等現行規範抵觸之理由。第貳部份則說明上述兩件歐盟平衡稅案之調查認定，特別是執委會如何強調中埃政府在 SETC-Zone 之密切合作事實，並以此為基礎將中國授予補貼之行為歸責於埃及政府，進而對系爭產品課徵平衡稅之論述邏輯。最後於第參部分作結。

壹、對「跨境型補貼」課徵平衡稅？

一般而言，政府並無誘因授予補貼給與其國內經濟無關之境外企業⁴。儘管在 WTO 的「美國—海外銷售公司案 (United States—Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”)」(以下簡稱 US—FSC 案)中，「海外銷售公司 (Foreign Sales Corporations, FSC)」雖位於美國境外，卻享有美國的租稅補貼 (即美國減免原應向 FSC 收取之租稅)，表面上來看似乎涉及到「跨境型補貼」，然而因涉案之出口產品仍是在美國境內生產⁵，故實際上該案小組不需討論補貼「境外」公司的問題，即可處理該爭端。

此外，該案小組未討論「跨境型補貼」之另一關鍵原因可能是 FSC 雖位處境外 (資料顯示多設在維京群島)，但美國實際上卻對其有租稅管轄權，蓋美國當時之所得稅制是以企業之全球所得為基礎 (world-wide basis)，即使是原不在其課徵範圍內的外國企業之海外所得，一旦被稅捐稽徵機關認定為與美國境內企業「有效關連 (effectively connected)」，仍會被美國課徵所得稅；事實上，很多 FSC 皆與美國企業有關，甚至原本就是美國企業用以遞延稅負而設立者⁶。從美國對 FSC 有租稅管轄權之角度來看，美國在該案的確不是補貼管轄領域外之企業⁷。

另外也有學者指出，不少論者將歐盟在該案所提到之 FSC 於美國境外生產的情

<https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102gaiq/eu-opens-new-front-in-anti-subsidy-probes-to-address-cross-border-subsidies>.

⁴ 理由在於「補貼」本質上係政府推動國內產業發展而對產業或廠商所提供之利益與協助。WTO 及 RTA 中心，補貼及平衡措施議題簡介，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2013 年 12 月 30 日，網址：<https://web.wtocommerce.org.tw/Node.aspx?id=221>。

⁵ Panel Report, *United States—Tax Treatment for Foreign Sales Corporations*, ¶ 4.180, WTO Doc. WT/DS108/R (adopted Mar. 20, 2000) [hereinafter Panel Report, *US—FSC*].

⁶ Appellate Body Report, *United States—Tax Treatment for Foreign Sales Corporations*, ¶¶ 6-9, WTO Doc. WT/DS108/AB/R (adopted Mar. 20, 2000).

⁷ MARC BENITAH, *THE WTO LAW OF SUBSIDIES: A COMPREHENSIVE APPROACH* fn.1448 (2019).

形誤以為是補貼外國產品，但事實上歐盟主張的是「美國原料」若依美國稅法規定須用於境外生產時，始可享有補貼，將構成以出口表現為條件之禁止性補貼⁸。是以認為 *US—FSC* 案涉及「跨境型補貼」，純屬誤解。

不僅 WTO 到目前為止未有涉及「跨境型補貼」之爭端案例，現行 SCM 協定所規範之補貼是否包含「跨境型補貼」亦不無疑義。固然 SCM 協定第 1 條在定義補貼時，係將「在會員境內 (within the territory of a Member)」一詞置於「政府或任何公共機構 (government or any public body)」之後⁹，亦即僅限制提供財務補助之政府或任何公共機構應位於會員境內，而未對接受財務補助之企業所在地有任何地域性之限制。不過，應注意的是在 SCM 協定下之「補貼」須具有「特定性」¹⁰，換言之，若屬政府普遍對人民授予利益之作為，如造橋、鋪路等公共建設，本係政府職能之所在，即非 SCM 協定所關切之補貼。

關於「特定性」之認定，除「禁止性補貼」本身即具有「特定性」，而毋庸另行判斷外¹¹，其他補貼是否符合「特定性」要求，仍須依 SCM 協定第 2 條所定之原則來判斷¹²。由於 SCM 協定第 2 條在揭禁這些原則時，開宗明義即規定「補貼是否對於授予機關『管轄領域內 (within the jurisdiction)』的企業或產業具『特定性』，依下列原則判斷之……」¹³，亦即所謂的「特定性」係針對「管轄領域內」之企業或產業而言。依此定義，除非系爭補貼屬於「禁止性補貼」，而毋庸適用這條所揭禁之「特定性」判斷基準；否則，一旦企業不在補貼國管轄領域內，即便其受有該國補貼，也會因無法符合「特定性」之定義文字，而不能適用 SCM 協定之規定。換言之，即便進口國因該補貼而受有損害，也不能對該企業出口之產品課以平衡稅。

另一方面，若補貼境外企業或產業是屬於「禁止性補貼」的情形，譬如係以「出口表現」或「進口替代」為條件之補貼，雖因其未與上述「特定性」定義文字衝突，表面上未排除 SCM 協定之適用。但補貼境外企業或產業如何該當「禁止性補貼」，實屬難以想像，因為所謂的「出口」及「進口」在境外企業的情形應如何認定？換言之，若要證明 SCM 協定的「禁止性補貼」仍可能有「跨境型補貼」存在之空間，

⁸ *Id.* at 608. 然鑑於系爭措施在決定是否授予美國原料供應商租稅減免優惠時，未特別區分該原料是被用於境內製造、抑或境外製造，故小組認為不需另外對此部分為裁決。Panel Report, *United States—Tax Treatment for "Foreign Sales Corporation, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities*, ¶ 8.163, WTO Doc. WT/DS108/RW (adopted Jan. 29, 2002).

⁹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art.1.1(a), Apr. 15 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14 [hereinafter SCM Agreement] (providing that "...a financial contribution by government or any public body within the territory of a Member....").

¹⁰ *Id.* art. 1.2.

¹¹ *Id.* art. 2.3.

¹² *Id.* art. 1.2.

¹³ *Id.* art. 2.1.

即須進一步釐清所謂的「進、出口」，究竟是以「企業或產業所在領域」為基準，抑或以「補貼國之管轄領域」為基準，始能確定補貼境外企業是否有可能構成 SCM 協定下的「禁止性補貼」。

值得注意的是，在 SCM 協定中，不僅是「特定性」這個部分之定義文字排除了 SCM 協定對「跨境型補貼」適用的可能；另外在 SCM 協定註腳 63 之有關「受補助廠商」定義的文字，同樣也排除了「跨境型補貼」適用 SCM 協定規範的可能性¹⁴。該註腳規定於 SCM 協定附件四，係有關如何計算從價補貼以便確定數額是否超過 5%，而構成 SCM 協定第 6 條第 1 項 a 款的「嚴重損害」¹⁵。根據該附件第 2 段之規定，補貼是否超過該產品價值之 5%，必須以受補助廠商收到補貼前之最近 12 個月內之銷售金額作為該產品價值¹⁶。註腳 63 接著進一步釐清，所謂的「受補助廠商」，係指「在授予補貼之會員『境內』的廠商」¹⁷，這樣的文字當然排除了一國補貼境外廠商之情形。

由以上分析可知 SCM 協定並未允許對「跨境型補貼」課徵平衡稅。惟歐盟內部之相關法規又是如何規範？根據「歐盟平衡稅規則」之前言規定，歐盟立法必須儘量反映 SCM 協定的文字¹⁸，因此檢視「歐盟平衡稅規則」之相關規定，按理不會得到與上述相反的結論，以下即進行檢視。

「歐盟平衡稅規則」之補貼定義與 SCM 協定相同，也包含財務補助、受有利益、以及特定性等三要素，其中「財務補助」之要素係規定於第 3.1(a)條：「由在原產國或出口國『境內』之政府授予財務補助¹⁹」，因為「境內」一詞限制的是授予補助之政府，而非受補助之廠商²⁰，所以乍看之下，並未排除補助境外廠商之可能；然而，與 SCM 協定相同的，規定於次條之「特定性」要求卻排除了這種可能性。

「歐盟平衡稅規則」如同 SCM 協定，亦明文僅在補貼具「特定性」之情況下，執委會始得對之課以平衡稅²¹。關於「特定性」之認定，「歐盟平衡稅規則」之規範架構也與 SCM 協定所採取之二分法相同，亦即將當然具有「特定性」者、以及需由

¹⁴ See also Victor Crochet & Vineet Hegde, *China's 'Going Global' Policy: Transnational Subsidies under the WTO SCM Agreement*, 23 JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 841, 846-863 (2020).

¹⁵ SCM Agreement, Annex IV.

¹⁶ *Id.* Annex IV, para. 2.

¹⁷ *Id.* fn. 63.

¹⁸ Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council, of 8 June 2016, on Protection against Subsidised Imports from Countries not Members of the European Union (codification), pmb. ¶ 3, 2016 O.J. (L 176) 55, 59 [hereinafter Regulation (EU) 2016/1037]

¹⁹ *Id.* art. 3.1(a) (providing that “A subsidy shall be deemed to exist if: 1. (a) there is a financial contribution by a government in the country of origin or export, that is to say, where: ...”).

²⁰ See also Victor Crochet & Vineet Hegde, *supra* note 14, at 859.

²¹ Regulation (EU) 2016/1037, art. 4.1.

原則判斷是否具特定性者分別規定。前者規定於第 4.4 條，包含了「出口補貼」及「進口替代補貼」，即與 SCM 協定的「禁止性補貼」相同，同時該條也明文此等補貼當然具有「特定性」²²。後者則規定於第 4.2 條規定，文字也與 SCM 協定相仿：「為認定對『授予機關管轄領域內』之企業或產業所為之補助是否具『特定性』，應以下列原則判斷……²³」，亦即此規則其所定之「特定性」同樣是針對「管轄領域內」之廠商而言。因此，除了屬於第 4.4 條所定之情形外，歐盟適用其平衡稅規則時，僅能針對原產國或出口國授予其管轄領域「內」之企業的補貼，而不可能對「跨境型補貼」課徵平衡稅。

綜上所述，無論是從履行 WTO 協定義務的角度、抑或從依法行政——忠實執行前述「歐盟平衡稅規則」的角度，歐盟皆無法對受有「跨境型補貼」之產品（假如存在的話）課徵平衡稅。至於「跨境型補貼」是否可能構成「禁止性補貼」（亦即，SCM 協定第 3 條和歐盟平衡稅規則第 4.4 條所述之情形）？由於只要牽涉到補助境外企業之情形，都會面臨前述之「進、出口」認定應以何國為基準的問題，此部分除不明確外，也難以想像，或有待未來其他專論。

貳、歐盟執委會終局認定之論理

本文所擬探討的為兩件被某些論者認為係涉及「跨境型補貼」之歐盟平衡稅案件，分別是：「中埃—玻璃纖維編織物案」與「埃及—特定長纖玻璃纖維紗案」。兩案皆涉及同時受有中埃兩國補助之埃及企業將其產品出口至歐盟之情事，歐盟執委會最後皆認定應對該企業之系爭出口產品課徵平衡稅，以下說明執委會於終局認定中所揭櫫之理由。

一、中埃有關 SETC-Zone 之合作

於平衡稅調查之終局認定中，執委會先描述了中埃政府之合作背景：自 1997 年雙方簽署備忘錄以來，埃及政府為推動 SETC-Zone 之相關發展，不僅直接提供土地和租稅減免等措施，也同意中國政府進行相關協助²⁴。實際上，中國也在此備忘錄鼓勵中國相關產業對在 SETC-Zone 內所發展之專案提供財務補助²⁵。在 2012 年 8 月，埃及總統 Morsi 造訪中國後，SETC-Zone 更是受到埃及政府前所未有的支持與關注²⁶。

²² *Id.* art. 4.4.

²³ *Id.* art. 4.2.

²⁴ Commission Implementing Regulation 2020/870, ¶ 61.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

執委會並指出根據中埃政府於 2016 年所簽署之《中埃合作協定》，雙方同意依據兩國之現行法律及規範發展 SETC-Zone²⁷。而執行該合作協定的立法又規定，負責處理 SETC-Zone 日常事務之管理委員會須依相關多邊和雙邊協定及中埃兩國所簽署之法規來設立²⁸。

執委會接著逐一列出上述《中埃合作協定》中，可將中國補貼視為如同埃及授予之重要條文，包括雙方在第 4 條承諾，會支持並促進 SETC-Zone 內之建設、商業便捷化及營運²⁹；而為此，埃及同意中國將 SETC-Zone 指定為其海外貿易合作區³⁰。第 4.1 條則進一步規定 SETC-Zone 得適用中國對海外經貿合作區所提供之支持及促進政策³¹。中國並於第 5 條明白承諾會鼓勵金融機構提供融資給位在 SETC-Zone 內之企業及投資，以支持 SETC-Zone 之發展³²。而在另一協定——《關於建立中埃經貿合作區管理委員會之合作協定》之第 2.4 條中，執委會也注意到有要求管理委員會應盡其最大努力執行中埃兩國相關法規下的獎勵政策³³。

執委會分析促成雙方合作之原因為：埃及政府期望能吸引中國投資、資金及技術，以促進 SETC-Zone 之發展，並創造當地就業³⁴；中國政府則從企業的角度，考慮到埃及有低廉的勞動成本、以及鄰近歐盟等主要市場等優勢³⁵。執委會並發現涉案廠商巨石集團亦曾在其債券公開說明書中揭露：貿易保護壁壘變相提高了中國玻璃纖維產品的價格，這對巨石集團玻璃纖維產品之出口已造成負面影響，惟在埃及設立子公司後，歐盟、印度及土耳其等國之需求將由巨石埃及供給，而此三國不會對巨石埃及之產品加徵反傾銷稅的結果，大幅降低巨石集團在反傾銷政策下所遭受之衝擊³⁶。

執委會更明言，中國「第十三個五年計畫」的主要任務之一就是加強與「一帶一路」沿線國家的貿易合作，以便促進像玻璃纖維強化這種高科技產品之出口，此

²⁷ *Id.* 此處所稱之《中埃合作協定》係指《中華人民共和國商務部和阿拉伯埃及共和國蘇伊士運河經濟區總局關於埃及蘇伊士經貿合作區的協定 (Agreement between the Ministry of Commerce of the People's Republic of China and the General Authority for the Suez Canal Economic Zone of the Arab Republic of Egypt on the Suez Economic and Trade Cooperation Zone' of 21 January 2016)》。中譯參考：「國家級經貿合作區，憑啥被稱作“國家級”？」，中埃·泰達蘇伊士經貿合作區，新聞中心，2020 年 12 月 3 日，網址：<http://www.setc-zone.com/system/2020/12/03/020047244.shtml>。

²⁸ Commission Implementing Regulation 2020/870, ¶ 62.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.* ¶ 63.

³² *Id.*

³³ *Id.* ¶ 64.

³⁴ *Id.* ¶ 66.

³⁵ *Id.* ¶ 67.

³⁶ *Id.*

由該計畫之內容即可得知³⁷。執委會表示，正如某篇文章所指出的，依照中國各政府部會的指導綱領，無論是在「一帶一路」的架構方面、或是與地主國最高戰略有關方面，海外經貿合作區已成為實踐「一帶一路」計畫及全球產能合作之重要利器³⁸。

執委會推論埃及政府盼望、並歡迎中國為 SETC-Zone 之密切合作而提供融資，以促進此埃及最貧困地區之一的發展³⁹；另一方面，中國政府也期盼中國公司在「一帶一路」計畫下，得以在中國境外營運、並增加產品出口（可能得以規避目標市場之貿易防衛措施）⁴⁰。在以上情況下，執委會認為「歐盟平衡稅規則」第 3.1(a)條所指之「財務補助」，包含的不該僅是埃及政府直接授予者，根據現有證據，中國授予者得以「歸責」於埃及政府之部分，亦應包含在內⁴¹。執委會接著討論「歸責」概念，即國家行為之責任歸屬，依國際法原則應如何解釋。

二、將中國補貼視為埃及補貼之法理基礎

執委會首先表示 WTO 規則之解讀不能獨立於一般國際法之外，具體而言，一般國際法構成 WTO 法秩序之一部⁴²；而依《爭端解決規則與程序瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes）》第 3.2 條及《維也納條約法公約（The Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT）》第 31.3(c)條之規定⁴³，於解釋協定用語（terms）時，任何得以適用於會員間關係之「相關」國際法規則皆應納入考量⁴⁴。這些「規則」包括對所有 WTO 會員具拘束力之習慣國際法（customary international law）⁴⁵，而構成習慣國際法之重要分支之一的「有關國家責任之規則」，已被聯合國國際法委員會（International Law Commission）所編纂的《國家責任公約（Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts）》草案法典化⁴⁶。

執委會認為此公約草案第 11 條之規定應屬於 VCLT 第 31.3(c)條含義中之「相關」國際法規則，因為該條規定為「歸責概念（the notion of attribution）」之解釋提供了指引，亦即，當某些作為、不作為並非直接源自某一國時，在何種情況下可將

³⁷ *Id.* ¶ 68.

³⁸ *Id.* ¶ 69.

³⁹ *Id.* ¶ 71.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Id.* ¶ 72.

⁴² *Id.*

⁴³ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 3.2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401; Vienna Convention on the Law of Treaties, art. 31.3(c), May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

⁴⁴ Commission Implementing Regulation 2020/870, ¶ 73.

⁴⁵ *Id.* ¶ 74.

⁴⁶ *Id.*

之歸責於該國⁴⁷。這個歸責概念在解釋 SCM 協定第 1.1(a)條補貼係「政府所為 (by a government)」時有關，特別是若兩國如本案在補貼方面有合作之情形時，更可用以決定行為之正確歸責⁴⁸。因此，執委會認為，即便系爭財務補助並非直接出自於埃及政府，亦可透過該公約草案第 11 條解釋 SCM 協定第 1.1(a)條之「政府所為」，而將該補助歸責於埃及政府⁴⁹。理由是該公約草案第 11 條規定：「如果一國承認 (acknowledges) 並採納 (adopts) 系爭行為如同自己所為，則系爭行為根據國際法應視為該國所為」⁵⁰。

執委會分析：自 1997 年計劃肇始，埃及政府就把中國政府對巨石之融資視為是其自身對 SETC-Zone 政策之一環⁵¹。且在埃及總統 Morsi 於 2012 年造訪中國時，更公開歡迎中國之投資與資本⁵²。埃及政府規劃部門也曾經承認，中國對 SETC-Zone 提供之融資，在埃及產業升級上扮演了相當重要的角色⁵³。此外，埃及總統 Sisi 於 2014 年另次造訪中國時，也曾表示中國國家主席習近平所提出之共同建造「一帶一路」計畫，為埃及提供了經濟復甦之重大機會，並謂埃及已準備積極投入並給予支持⁵⁴。Sisi 亦希望能和中國政府協力發展蘇伊士運河走廊、SETC-Zone 等，以吸引中國企業投資埃及⁵⁵。

執委會接著指出：中國「一帶一路」計畫之性質眾所周知，如中國在 2015 年公布之「國務院關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見」文件，即提到：中國將透過財政和稅務支持政策、優惠貸款、銀行聯貸、出口信貸、專案融資、股權投資以及出口信用保險等方式支持向海外發展之中國企業，於實務上也已經有許多銀行或絲路基金提供這些企業優惠融資⁵⁶。

基於前述事實，執委會認為埃及總統一定知悉中國之「一帶一路」計畫牽涉中國透過優惠融資或其他金融工具來大量提供財務支持之情形，因此，當埃及聯合中國設置 SETC-Zone 時，就等於是在最高政治層級承認並採納中國政府這種財務支持

⁴⁷ *Id.* ¶ 75.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.* ¶ 76.

⁵⁰ International Law Commission, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001, UN Doc. A/56/49(Vol. I)/Corr. 4 (Dec. 12, 2001).

⁵¹ Commission Implementing Regulation 2020/870, ¶ 78.

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.* ¶ 79; 國發 2015 (30) 號文件，國務院關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見，中華人民共和國中央人民政府，2015 年 5 月 16 日，網址：http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/16/content_9771.htm。

⁵⁷；埃及承認並採納中國優惠融資的事實更可從《中埃合作協定》的文字獲得進一步支持⁵⁸，因該項協定第 1 條規定埃及明示接受中國將其法律適用於 SETC-Zone 之營運及營運者⁵⁹。

雖然埃及政府不願全面配合歐盟之調查，使執委會無法就細節為更深入之分析，但執委會認為現有證據所顯示的事實，正是雙方政府為了在 SETC-Zone 內之玻璃纖維強化產品出口商的利益，而進行如同前述之相互合作⁶⁰，故認定中國政府對系爭廠商提供之優惠貸款得歸責於埃及政府所為⁶¹。

參、結論

固然有論者主張執委會在此兩案之認定，代表歐盟已肯認「跨境型補貼」係屬可被課予平衡稅者，但本文認為執委會若真有意將其平衡稅規則擴張適用至「跨境型補貼」，在上述的終局認定中，大可不必以如此大之篇幅介紹中埃政府共同發展 SETC-Zone 之背景，也不用強調埃及政府種種將中國行為視為己身作為的跡象，更毋須透過《國家責任公約》草案第 11 條之規定解釋 SCM 協定下的「政府所為」，以便將中國授予之補助歸責於埃及政府所為。換言之，若歐盟認為得對「跨境型補貼」加徵平衡稅，僅須確定出口產品之埃及企業自中國獲得補貼，即可對系爭產品課徵平衡稅，而不必如此迂迴。

另一方面，由本文上述對 SCM 協定及「歐盟平衡稅規則」條文之分析可知，「跨境型補貼」在現行規範框架下仍難以被認為是可被課徵平衡稅者，因此執委會不可能違反上述規範而對受有「跨境型補貼」之產品課徵平衡稅。是以將執委會在此兩案立場解釋為其罔顧法條規定，誤以為「跨境型補貼」屬可被課以平衡稅者，並不合理；應是執委會基於中埃合作之特殊個案背景，根據國際法的國家責任原則，認定埃及所授予之補貼不僅包括其親授者，亦包含其所承認與採納之中國補貼的部分。換言之，若未來出口國無相當作為足以顯示其將第三國補貼視為自身所為時，執委會應不會作出與此兩案類似之認定。

⁵⁷ Commission Implementing Regulation 2020/870, ¶ 80.

⁵⁸ *Id.* ¶ 81.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.* ¶ 84.

⁶¹ *Id.* ¶ 87.