

美國對產業補貼政策之重新審視

楊和潤 易婕 編譯

摘要

有鑑於美國以往透過國際爭端解決機制以及補貼談判等方式，無法有效處理以非市場經濟手段進行的補貼行為，今（2021）年美國參議院通過「2021 美國創新暨競爭法案」與「基礎建設投資與就業法」，轉而透過對科技、國防等重要產業進行重大投資以對抗外國補貼。雖然此做法可能引起他國質疑美國力倡市場經濟的立場，但對美國而言此時重新審視產業補貼政策仍有其必要性。因現行世界貿易組織的補貼規範仍亟需改革，加上法案中許多投資項目涉及國家安全與學術研究而不致違反補貼規定，且就現階段而言，唯有藉此方能維持美國的科技優勢並與受補貼的外國企業相抗衡，進而促使各國無法再漠視世界貿易組織現行補貼規範不足的事實，以求加速改革，共同建立更有效周延的規範處理補貼問題。

（取材資料：Gilbert Kaplan, *The United States Takes a New Look at Industrial Subsidies*, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (Sept. 27, 2021), [https://www.csis.org/analysis/united-states-takes-new-look-industrial-subsidies.](https://www.csis.org/analysis/united-states-takes-new-look-industrial-subsidies)）

美國貿易政策長期以來將政府對私人企業提供財務支持等補貼行為，視為嚴重違反自由貿易精神之不公平貿易行為。幾乎於所有貿易談判中，美國皆以致力消除、或至少盡量減少此類補貼為首要任務，以有利於促進市場經濟的方式進行貿易。

而美國傳統上反對補貼的嚴正立場可從其平衡稅法規窺知一二，例如根據世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的《補貼及平衡措施協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures）》（以下簡稱 SCM 協定），只要進口產品的補貼金額低於銷售價格的 1%，該補貼即被視為微量（*de minimis*），從而主管機關應立即停止調查；而美國平衡稅法規則甚為嚴格，因其微量標準為 0.5%，這表示進口產品的補貼數額低於銷售價格的 1%，亦可能被課徵平衡稅¹。

¹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art. 11.9, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14 [hereinafter SCM Agreement] (“There shall be immediate termination in cases where the amount of a subsidy is *de minimis*, or where the volume of subsidized imports, actual or potential, or the injury, is negligible. For the purpose of this paragraph, the amount of the subsidy shall be considered to be *de minimis* if the subsidy is less than 1 per cent ad valorem.”); 19 C.F.R. § 351.106 (“[T]he Secretary will treat as *de*

然而，美國前述對補貼的嚴正立場可能很快因拜登政府大力推動的兩項法案：「2021 年美國創新暨競爭法案 (The United States Innovation and Competition Act of 2021)」²與「基礎建設投資與就業法 (The Infrastructure Investment and Jobs Act)」³，而有非常明顯的轉變（前者尚待眾議院通過，後者則已經兩院通過並由總統簽署發布）。前項創新暨競爭法案旨在對科技、國防等重要產業進行重大投資以對抗外國補貼企業之不公平競爭，然而法案採取之相關措施可能違反 SCM 協定而遭受質疑。

以下將介紹兩法案之重要內容以及討論其可能違反 SCM 協定的疑慮，並分析美國過往處理補貼問題所面臨的困境，以說明美國為何轉變補貼政策方向，接著討論此新政策可能受到的質疑與美國可能的回應，及美國認為該政策必要性的理由，最後做一結論。

壹、兩法案的重要內容和可能違反 SCM 協定之疑慮

「2021 年美國創新暨競爭法案」要求政府對人工智慧、5G 電信技術、半導體、生物技術和量子計算等領域進行大規模投資⁴。「基礎建設投資與就業法」則是針對橋樑、管線、鐵路、公車、低成本寬頻、插電式電動車充電站 (plug-in electric vehicle charging stations) 與環境復育等方面進行大規模投資⁵。兩法案的投資總額超過 1 兆美元，而大部分投資可能會有政府直接或間接地向私人企業提供財務之情形⁶，而有違反 SCM 協定的疑慮，例如：根據「2021 年美國創新暨競爭法案」，任何聯邦基礎建設計畫都必須 100% 使用美國生產之鋼鐵及建築材料才能獲得聯邦財政補助，即可能構成「進口替代補貼」而有違反 SCM 協定之虞⁷。

這代表著美國轉變其補貼與貿易政策，改以補貼來對抗他國補貼。雖然有違其力抗補貼的立場，然此產業投資計畫仍具有其必要性。此外，相較美國以往實施的類似項目，此次這些計畫的規模更大、涵蓋的範圍也更廣。

minimis any weighted-average dumping margin or countervailable subsidy rate that is less than 0.5 percent ad valorem, or the equivalent specific rate.”)

² United States Innovation and Competition Act of 2021, S.1260, 117th Cong. (as passed by Senate, June 8, 2021) [hereinafter USICA].

³ United States the Infrastructure Investment and Jobs Act, H.R.3684, 117th Cong. (become Pub. L. No. 117-58, Nov. 15, 2021) [hereinafter Infrastructure Bill].

⁴ USICA §§ 2208(b), 3004(b)(10).

⁵ Infrastructure Bill §§ 11109, 11118, 11130, 11318, 22103, 40801, 60102.

⁶ Ali Zaslav et al., *Senate Passes Massive Bipartisan Bill to Combat China's Growing Economic Influence*, CNN (June 9, 2021), <https://edition.cnn.com/2021/06/08/politics/bipartisan-bill-vote-china-competitiveness/index.html>; Ali Zaslav & Clare Foran, *Senate Passes \$1 trillion Infrastructure Bill after Months of Intense Bipartisan Talks*, CNN (Aug. 10, 2021), <https://edition.cnn.com/2021/08/10/politics/bipartisan-plan-infrastructure-vote-congress/index.html>.

⁷ USICA § 4114(a).

貳、美國對於產業補貼政策立場轉變的原因

美國之所以有前述政策方向的轉變，是為了因應中國等國家採取非市場手段，對國內一系列產業進行巨額補貼來促進產業發展⁸，其中有許多受補貼產業對國家技術領先地位和國家安全至關重要，例如：5G、半導體、鋼鐵、高性能電腦 (high-performance computers) 和海上船舶。如今，美國已不能無視其並非處在完全自由市場經濟世界裡的事實，或是奢望美國企業能夠直接與受政府龐大金援的外國企業競爭。

美國過去在面對削弱其產業和威脅其科技領先地位的外國補貼時，是採「訴諸貿易爭端解決機制」或是「進行補貼談判」的方式，但過去經驗證明這些方式無法有效制衡補貼行為。迄今為止，在貿易爭端解決機制下對受補貼的公司或給予補貼的政府提出告訴是美國處理補貼問題最常使用的方法，然就國際競爭的宏觀角度，過往的方法會遇到以下問題：

首先，國際貿易法律並未涵蓋全部類型的補貼，像目前即缺少對服務部門補貼的完整規範⁹。再者，在 WTO 或其他國際組織提起反補貼案件相對困難，像是美國與歐盟間民用航空器相關的案件即在 WTO 纏訟了 17 年之久¹⁰。在其他情況，美國產業界因對國際爭端解決體系處理補貼問題的能力存有疑慮，故多半不願在多邊體制下提起反補貼訴訟¹¹。最後，外國廠商可能試圖以第三國轉運方式規避平衡稅，雖然美國平衡稅法訂有反規避條款，然相關認定與判斷曠日廢時¹²。除此之外，美國過往也會嘗試與外國談判以限制補貼。其在鋼鐵補貼、研發補貼、漁業補貼等領域已經有過多次嘗試，但此類談判的結

⁸ Melissa Cyrill, *What Is Made in China 2025 and Why Has it Made the World So Nervous?*, CHINA BRIEFING (Dec. 28, 2018), <https://www.china-briefing.com/news/made-in-china-2025-explained/>.

⁹ 例如 WTO 的《服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services)》並無明定服務部門的補貼規範，雖然該協定第 15 條明定會員應進行談判以制定相關多邊規則，惟目前仍未有實際進展。General Agreement on Trade in Service art. XV.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183 (“Members recognize that, in certain circumstances, subsidies may have distortive effects on trade in services. Members shall enter into negotiations with a view to developing the necessary multilateral disciplines to avoid such trade-distortive effects...”); World Trade Organization, *Services: Negotiations: WTO Negotiations on GATS Rules*, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gats_rules_negs_e.htm (last visited Dec. 6, 2021).

¹⁰ *DS316: European Communities and Certain Member States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm (last visited Dec. 6, 2021); *DS353: United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft — Second Complaint*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm (last visited Dec. 5, 2021).

¹¹ Dennis Shea, *No Quick Fixes for WTO Dispute Settlement Reform*, CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES (Mar. 9, 2021), <https://www.csis.org/analysis/no-quick-fixes-wto-dispute-settlement-reform>.

¹² 19 U.S.C. § 1677j; Regulations to Improve Administration and Enforcement of Antidumping and Countervailing Duty Laws, 86 Fed. Reg. 52,378-52,381 (Sept. 20, 2021) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

果成效不彰且難以執行¹³。

參、美國於此次大型產業投資政策可能遭受的質疑以及回應

上述原因促使美國轉而採取「對國內重要產業進行大規模投資」的全新政處理目前難以解決的非市場經濟補貼問題，首度嘗試以補貼國內重要產業之方式力抗外國補貼。其實這種方法早該被採用，或至少應被納入美國反補貼政策之中。因為若美國政府不直接對國內重大產業進行投資，其產業就難以與受到中國政府大量補貼的產業競爭。但這種新策略不免受到外界質疑，特別對其貿易談判代表和執法人員，更是如此。亦即，質疑如美國自己都在其產業發展上亦採取有違反 SCM 協定疑慮的大規模投資行為，那麼其又有甚麼立場繼續在貿易談判和案件中反對他國對其產業進行重大補貼¹⁴？

但美國並不會因這些質疑而動搖，仍會繼續進行所有的貿易談判與執行貿易法規，並同時向美國的重大產業和基礎設施投資數千億美元，以顯著提升其在補貼議題取得成功的可能性。如果有人對此提出異議，美國有幾種可能的回應：

首先，事實證明 WTO 等國際貿易組織其現階段無法有效處理大型非市場經濟體及其補貼行為，美國雖致力嘗試改革 WTO¹⁵，但與此同時，更需要儘速採取適當的行動以即時處理非市場經濟之補貼問題。

再者，根據國際上公認的補貼定義，美國將實施的計畫多半不構成非法或可控訴的補貼 (actionable subsidies)。因為這些計畫項目 (如管線和橋樑等公共基礎建設) 所生的利益可能是一般均可獲得 (generally available) 而不具特定性¹⁶；又或者部分計畫對國家安全至關重要，因而構成 WTO 協定的例外規定¹⁷；且這些投資亦可能不會造成對國際貿易的損害，因為其旨在提高美國的就業基

¹³ See, e.g., *Factsheet: Negotiations on Fisheries Subsidies*, World Trade Organization https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_intro_e.htm (last visited Dec. 4, 2021); David Lawder & Lesley Wroughton, *U.S., China Fail to Agree on Trade Issues, Casting Doubt on Other Issues*, REUTERS (July 20, 2017), <https://www.reuters.com/article/uk-usa-china-trade-idUKKBN1A504W>.

¹⁴ See, e.g., Press Release, United States Wins WTO Challenge to Indian Export Subsidies, Office of the United States Trade Representative (Oct. 31, 2019) (on file with author).

¹⁵ Terence P. Stewart, *WTO Reform – Addressing the Disconnect Between Market and Non-Market Economies*, CURRENT THOUGHTS ON TRADE (Feb. 22, 2020), <https://currentthoughtsontrade.com/2020/02/22/wto-reform-addressing-the-disconnect-between-market-and-non-market-economies/>.

¹⁶ 「特定性」係指補貼係特定對授予補貼之機關其管轄領域內之「某一事業/某一產業或某一群事業/某一群產業」所為。 SCM Agreement art. 2.1.

¹⁷ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 21, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 190 (“(a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests....”); USICA §§ 3225(d), 3226(a).

礎和國民經濟，並非提高出口表現。此外，許多投資是支持大學的競爭前研究（pre-competitive university research）¹⁸，例如國家科學基金會（National Science Foundation）計畫將資助的新研究計畫¹⁹，則可能不會被視為不公平的貿易措施。

美國有時的確能以上述理由成功捍衛其立場，但仍並未真正回應基本立場矛盾的問題。此次投資計畫其實帶有補貼的影子，與美國過往反對產業補貼與力倡自由貿易秩序的嚴正態度有所矛盾，那麼美國如何繼續反對外國產業補貼政策，同時又對其國內實施大規模投資政策？

不過對於此矛盾，美國其實有個顯而易見的说法回應補貼政策立場之轉變。既然目前許多國家以非市場經濟手段進行大規模補貼來扶植關鍵技術產業，又目前透過貿易談判與爭端解決機制無法有效遏止此類補貼行為，那麼美國也必須以相同的作法回應，以求在現階段維持工業技術的領先地位，運用科技實力對抗外國受補貼企業。而美國身為世界上最大的經濟體，若加入這場補貼之戰，勢必將使目前局面產生變化，喚起世界對補貼問題的注意，並意識到 WTO 補貼規範改革之必要性。唯有藉此，才有機會有效促使 WTO 建立更有效周延的補貼規範，以重整自由、公平的世界貿易體系。

肆、結論

綜上所述，美國過往透過國際爭端解決機制以及補貼談判的方式顯然無法處理非市場經濟國家的補貼問題，雖然藉由「2021 年美國創新暨競爭法案」與「基礎建設投資與就業法」對其國內產業進行大規模投資的做法，可能使美國向來反對外國補貼政策的立場遭到質疑，但由於美國此次投資計畫的措施是否違反 SCM 協定下的補貼規範仍有進一步探討的空間，且在目前 WTO 爭端解決體系無法有效處理此類補貼行為之情況下，經重新審視原有的補貼政策，美國遂採取透過加入這場補貼大戰的方式因應，至少在現階段有助於維持美國的科技優勢，使其能以科技實力對抗外國受補貼企業，並促使世界各國重新審視現行 WTO 多邊規則下補貼規範的不足之處。而唯有藉此，才能推動 WTO 制定更有效周延的補貼規範，以期建立更自由、公平的世界貿易體系。

¹⁸ 競爭前研究係指在技術研發或創新的早期階段所進行的研究，其技術的前景與未來應用仍不明朗。吳敬璉，吳敬璉改革文選：探索與反思（上卷），一版，頁 215。

¹⁹ USICA § 2104(a); 國家科學基金會為美國聯邦獨立機構，旨在支持國內基礎科學和工程相關研究計畫，維持美國在科學領域的領先地位。What We Do, NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, <https://www.nsf.gov/about/what.jsp> (last visited Dec. 6, 2021).