

美國「重建美好未來法案」電動汽車稅收抵免規定潛存不 歧視義務之貿易爭議

楊和潤 編譯

摘要

去 (2021) 年美國眾議院通過「重建美好未來法案」，內容包含拜登政府欲推動與醫療保健、環境、教育及社會支出相關等眾多重大事項。其中該法案對電動汽車稅收抵免的相關規定，因可能涉及違反世界貿易組織下國民待遇義務及補貼協定等相關規定，而引起其他會員之貿易關切。法案中有關國內自製率要求之規定最可能違反前述貿易義務。此外，國內組裝及工會要求是否引發「事實上」歧視之結果，則需有其他證據加以佐證。另對於工會要求得否因為具有促進工會發展的政策目的，而不致違反《關稅暨貿易總協定》下的國民待遇義務，學者間存有不同意見，尚難以過往爭端解決實務之見解論斷，仍待關注後續發展。

(取材資料：Simon Lester, *Non-Discrimination and the EV Tax Credits in the Build Back Better Act*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (Dec. 14, 2021), <https://ielp.worldtradelaw.net/2021/12/non-discrimination-and-the-ev-tax-credits-in-the-build-back-better-act.html>.)

於去 (2021) 年 11 月 19 日，美國眾議院批准了一項名為「重建美好未來法案 (Build Back Better Act)」的預算法案¹，其中包含拜登政府欲優先立法處理之醫療照護、環境、教育及社會支出等項目²。

該法案包含應對氣候變遷問題而採取極富野心的新措施，包括稅收抵免、支出措施及其他與氣候相關的倡議。其中部分規定旨在讓美國能夠逐步實現其減少碳排放的目標，但亦有部分規定反映出產業政策方面的考量，包括促進國內生產以及發展清潔能源技術及相關產品³。

該法案中訂有與氣候相關的稅收抵免規定，其中包含對符合使用一定比例

¹ Build Back Better Act, H.R. 5376, 117th Cong. (as passed by House, Nov. 19, 2021).

² Brian Picone & David E. Bond, *House "Build Back Better Act" Sets Stage for Trade Disputes Over Green Energy*, WHITE & CASE LLP (Nov. 19, 2021), <https://www.whitecase.com/publications/alert/house-build-back-better-act-sets-stage-trade-disputes-over-green-energy>.

³ *Id.*

國內零件等規定的電動汽車商，給予特別的稅收抵免⁴。但若此些規定順利施行，美國貿易夥伴可能提出異議，主張該些措施歧視進口產品而偏惠國內產品，違反美國在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下的義務。

以下先簡介「重建美好未來法案」中關於電動汽車稅收抵免之規範，接著討論此政策可能涉及違反 WTO 相關義務之爭議，並統整學者對於法案中工會要求是否可以因政策目的之考量而不致違反國民待遇義務之爭論，最後做一結論。

壹、簡介美國「重建美好未來法案」電動汽車稅收抵免規範

在「重建美好未來法案」中，沿用過往電動汽車稅收抵免的規範先訂立一個基本的稅收抵免額度，再根據消費者所購買的電動汽車所符合抵免項目數量，將抵免金額以累加之方式，使購買一輛電動汽車的稅收抵免最高金額從現有的 7,500 美元上升至 12,500 美元⁵。但法案中，另外也針對收入超過一定金額或購買超出一定金額電動汽車的消費者施加限制，使其無法獲得本法案所帶來的所有電動車稅收抵免優惠⁶。

以下內容著眼於易引發違反貿易規範爭議之部分，即本法案新增的國內自製率及國內組裝要求之稅收抵免規定⁷：

一、符合國內自製率要求之稅收抵免

法案中規定對於任何型號的新出廠充電式電動汽車，消費者若購買製造商符合「使用不少於 50% 的國內零件對此類車輛進行最終組裝，且供電系統之電池必須為國內生產而被計入國內自製率要求中」要件之電動汽車，可獲得 500

⁴ Build Back Better Act §136401(a).

⁵ *Id.*; 26 U.S.C. § 30D. 在原先電動車稅收抵免規定中，規定購買一輛電動汽車時，消費者之基本稅收抵免額度為 2,500 美元，而若該電動汽車電池容量超過 5 千瓦小時，每超過 1 千瓦小時可額外獲得 417 美元之稅收抵免，最高可抵免 5,000 美元，故消費者在舊規範下可獲得的最高可抵免額度為 7,500 美元。本法案則將購買一輛電動汽車之基本稅收抵免額度提升至 4,000 美元，並修改原先對於電動汽車電池容量的稅收折抵要求，規定若所購買之電動汽車是在 2026 年 12 月 31 日以前投入使用之電池容量若超過 40 千瓦小時者；或在 2027 年以後投入使用之電池容量超過 50 千瓦小時者，消費者可獲得 3,500 美元之稅收抵免。也新增可獲得稅收抵免之項目，包含符合國內自製率要求者可獲得 500 美元之稅收抵免，及符合國內組裝要求者可獲得 4,500 美元之稅收抵免，故根據本法案規定消費者可獲得的最高可抵免額度將提升至 12,500 美元。

⁶ Build Back Better Act §136401(a). 本法案規定購買建議售價超過 55,000 美元之轎車、64,000 美元的廂型車、69,000 美元的運動型多用途車 (SUV)、74,000 美元的皮卡車不得獲得稅收抵免，而若購買的前一個納稅年度之收入，配偶聯合申報金額在 800,000 美元以上或單獨申報在 400,000 美元以上之消費者，則在稅收抵免之額度上有所限制。

⁷ *Id.*

美元之稅收抵免⁸。

二、符合國內組裝要求之稅收抵免

此外，法案規定若消費者所購買之電動汽車於組裝過程符合一定要件，則可獲得 4,500 美元之稅收抵免。而法案對於國內組裝應符合的要件之定義中，要求針對任何型號的新出廠充電式電動汽車的最終組裝地點，必須是在透過工會進行團體協約 (collective bargaining agreement) 下運營的工廠進行，始符合稅收抵免要件⁹。由此可知，國內組裝要求實際含有工會要求之意涵。

貳、可能涉及違反 WTO 義務之爭議

本法案對電動汽車新增之稅收抵免規範可能違反 WTO 下特別是《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》的國民待遇義務¹⁰和《補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)》(以下簡稱 SCM 協定)之規範¹¹，以下個別分析上述國內自製率、國內組裝及隱含於其中的工會要求可能違反的貿易規則。

一、符合國內自製率要求之稅收抵免規定

符合國內自製率要求之稅收抵免規定涉及違反的 WTO 義務較為明確，該規定至少違反了 GATT 第 3 條第 4 項，即會員之國內規範應賦予進口產品不低於原產於國內同類產品之待遇¹²，以及 SCM 協定第 3.1(b)條所規定之進口替代，構成禁止性補貼¹³，因要求必須使用國內產品達一定比率始獲得稅務優待之措施，明顯導致歧視外國產品而偏惠國內產品之歧視效果，此等措施之採行不易存有正當的抗辯理由。

二、符合國內組裝要求之稅收抵免規定

至於符合國內組裝要求之稅收抵免規定，其合法性的認定則有些模糊空

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*; 團體協約 (collective bargaining agreement) 係指工會與雇主 (或雇主團體)，以約定勞動關係為目的，在團體協商 (collective bargaining) 中達成合意，所做成之書面契約。王能君，協商 ABC 字典：團體協約 collective bargaining agreement，全民勞教 e 網，https://labor-elearning.mol.gov.tw/co_abc_detail.php?rid=160 (最後瀏覽日：2022 年 3 月 6 日)。

¹⁰ Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. III, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994) [hereinafter GATT 1994].

¹¹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14 [hereinafter SCM Agreement].

¹² GATT 1994 art. III:4.

¹³ SCM agreement art. 3.1(b).

間，無法論斷有國際貿易義務之違反。在判斷國內組裝要求對進口產品是否會產生不利影響上，可能有兩派想法。因理論上即使要求於國內組裝，也可能全部使用外國製造的零件，故這種措施對進口未必會造成影響。但是，另一方面，在何國/地區進行組裝與使用何國/地區的零件密切相關，因此國內組裝要求很可能會構成事實上的歧視。但若欲證明之，尚需其他證據加以佐證。

另外，因組裝的過程可能涉及勞動力及其他服務，國內組裝要求亦可能造成對外國服務的歧視，而違反《服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Service, GATS)》。但因在 GATS 下，國家僅就其列於承諾表上之服務負有國民待遇義務，故在很大程度上國內組裝要求是否違反 GATS 義務，仍取決於美國在哪些服務項目中做出承諾¹⁴。

三、國內組裝中有關工會之要求

關於國內組裝中針對工會要求的部分，鑑於美國及加拿大的本土汽車產業係由勞工參與工會之工廠及勞工未參與工會之工廠混雜而成，而在美國的外國汽車廠商之勞工則多半沒有參與工會¹⁵。故國內組裝之工會要求實則可能隱含偏惠於美國本土汽車工廠進行組裝，按此等工廠之勞工大多有組織並參與工會。因此，對多半由未參與工會勞工之工廠組成的外國廠商，可能構成事實上的歧視。

美國國會或許可以藉由修改法規，使工會要求看似與國內組裝無關，使其不至於違反美國在 WTO 下的義務，然而，這可能會對多半由未參與工會勞工之工廠組成之外國廠商構成事實上歧視，引發外國政府之不滿，進而指控美國違反貿易規範。

參、工會要求是否符合勞工政策之正當目的

由於工會要求的背後似是基於保護工會之政策目的而採行，而對於究竟是否會因政策目的之考量而不違反 WTO 下的國民待遇義務，學者間明顯有兩種不同的看法。

認為會違反國民待遇義務者，質疑小組是否得以目的手段合致性檢驗判斷某項措施有無違反第 3 條第 4 項，即小組是否會認定有事實上的歧視，但以其並非出於保護主義的政策目的加以正當化，而認定該措施不致違反國民待遇義務

¹⁴ General Agreement on Trade in Service art. XX:1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 199 [hereinafter GATS].

¹⁵ Kevin Freking, *Biden Bill Includes Boost for Union-made Electric Vehicles*, AP NEWS (Nov. 12, 2021), <https://apnews.com/article/joe-biden-technology-business-congress-electric-vehicles-577b0b441c6650af252f37bff7fea7ba>.

務¹⁶。此派論點亦認為很難說明在目的手段合致性檢驗下，考量非監管目的以正當化歧視行為，與歐盟—海豹案 (*European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*) 中上訴機構認為在判斷行為是否違反國民待遇義務時，不須將其背後之政策目的納入考量的論理一致¹⁷。

而認為可能不會違反國民待遇義務的論點則指出，小組可能透過目的手段檢驗判斷措施是否違反 GATT 第 3 條第 4 項，因在 GATT 第 3 條第 1 項條文中其實即蘊含需判斷政策目的之文字，故在判斷是否違反國民待遇義務時本須將政策目的納入考量¹⁸。小組及上訴機構多年來一直在討論是否應將政策目的納入判斷有無違反國民待遇義務之要件，上訴機構確實曾經在歐盟海豹案中發表過在判斷措施是否違反國民待遇義務時，無須判斷政策目的的見解¹⁹，但在上訴機構早期的報告如歐體石棉案 (*European Communities—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*) 中，亦曾認為在判斷是否違反 GATT 第 3 條時應考量政策目的²⁰，或許也有相當的參考性²¹。

故即使小組或《臨時上訴仲裁多邊協議 (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA)》²²對於是否將政策目的納入考量尚未有定論，但大多數被控訴方都會嘗試將政策目的納入其抗辯的一部分²³。另外，亦有學者主張工會要求之政策目的可能符合 GATT 第 20 條的一般例外 a 款的維護公共

¹⁶ Brett Williams, Comment to *Non-Discrimination and the EV Tax Credits in the Build Back Better Act*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (Dec. 16, 2021, 05:57AM), <https://ielp.worldtradelaw.net/2021/12/non-discrimination-and-the-ev-tax-credits-in-the-build-back-better-act.html>.

¹⁷ *Id.*; Appellate Body Report, *European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, para. 5.117, WTO Doc. WT/DS400/AB/R (adopted June 18, 2014) [hereinafter Appellate Body Report, *EC—Seal Products*].

¹⁸ GATT 1994 art. III:1; Simon Lester, Comment to *Non-Discrimination and the EV Tax Credits in the Build Back Better Act*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (Dec. 16, 2021, 07:46 AM), <https://ielp.worldtradelaw.net/2021/12/non-discrimination-and-the-ev-tax-credits-in-the-build-back-better-act.html>.

¹⁹ Appellate Body Report, *EC—Seal Products*, para. 5.117.

²⁰ Appellate Body Report, *European Communities—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, paras. 88, 93, WTO Doc. WT/DS135/AB/R (adopted Apr. 5, 2001) [hereinafter Appellate Body Report, *EC—Asbestos*].

²¹ Simon Lester, Comment to *Non-Discrimination and the EV Tax Credits in the Build Back Better Act*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (Dec. 16, 2021, 07:46 AM), <https://ielp.worldtradelaw.net/2021/12/non-discrimination-and-the-ev-tax-credits-in-the-build-back-better-act.html>.

²² 臨時上訴仲裁多邊協議 (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement) 係由歐盟所主導，希望作為 WTO 上訴機構停擺期間的替代性方案，其自 2020 年 7 月 31 日起開始正式運作，適用包括歐盟及中國在內的 23 名 WTO 會員。European Commission, *The WTO Multi-Party Interim Appeal Arrangement Gets Operational* (Aug. 3, 2020), <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2176>.

²³ Simon Lester, Comment to *Non-Discrimination and the EV Tax Credits in the Build Back Better Act*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (Dec. 15, 2021, 03:35 PM), <https://ielp.worldtradelaw.net/2021/12/non-discrimination-and-the-ev-tax-credits-in-the-build-back-better-act.html>.

道德之必要措施，或 d 款的為執行無抵觸 GATT 之內國法規之必要措施，因而得以被正當化²⁴。

總而言之，小組或 MPIA 有可能會認定此項旨在促進工會的措施，對進口產生適度的影響不致違反 WTO 義務。當然這很難一概而論，可能仍須視具體個案作認定。

肆、結論

美國「重建美好未來法案」中關於電動汽車稅收抵免之相關要求，綜上所述，國內自製率要求的部分極有可能違反 SCM 協定和 GATT 國民待遇義務，而國內組裝及工會要求的部分雖可能構成事實上之歧視，然其他會員若欲提出足夠的證據證明該事實上之歧視存在亦有一定的難度。另外，工會要求的部分更可能因其背後之政策目的而不違反 GATT 國民待遇義務，然而在此部分小組和上訴機構過往尚未達成明顯一致之見解，可能仍須視個案情形進行認定。

²⁴ *Id.*; Simon Lester, Comment to *Non-Discrimination and the EV Tax Credits in the Build Back Better Act*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (Dec. 14, 2021, 02:57 PM), <https://ielp.worldtradelaw.net/2021/12/non-discrimination-and-the-ev-tax-credits-in-the-build-back-better-act.html>; GATT 1944 arts. XX(a), XX(d).