

美國延長貿易法第 201 條款有關太陽能產品關稅政策

之評析

鄭宇倫 編譯

摘要

美國政府為保護國內太陽能產品製造業，於 2012 年開始採取一系列措施，包含於 2018 年初宣布實施貿易法「第 201 條款」，對太陽能電池及模組等產品課徵額外關稅，為期四年。今（2022）年，美國總統拜登宣布將延長此防衛措施政策，並對延長內容進行些許調整。然而，數據顯示在實施太陽能產品關稅政策期間，美國國內太陽能產業並未受到有效保護，故即使拜登此次修改以較低稅率作為起始稅率抑或調高關稅配額，在美國自身太陽能產品產能不足的情況下，似乎仍難以實質地保護國內太陽能產品製造商。因此，美國必須意識到，此延長關稅之政策似乎只能解決美國在太陽能產業上趨於弱勢的燃眉之急，並非釜底抽薪之舉。

（取材資料：Adams Lee, *Biden Extends, Modifies Solar Tariffs – Climate Change v. Fair Trade*, HARRISBRICKEN (Feb. 9, 2022), <https://harrisbricken.com/chinalawblog/pres-biden-extends-modifies-solar-tariffs-balance-climate-change-and-fair-trade/>。）

今（2022）年 2 月 4 日，美國總統拜登宣布延長前總統川普於 2018 年對進口太陽能電池及模組等產品所實施之為期四年的關稅政策¹。在川普政府之政策下，自 2018 年開始，太陽能產品關稅稅率從 30% 每年遞減至今年的 15%，並預計於今年 2 月 6 日到期²。拜登政府雖決定維持前開進口太陽能產品防衛關稅措施，再次延長四年，然考量到國內太陽能開發商及使用者需求不斷上升，及額外關稅之課徵對市場價格之影響，對政策內容進行微幅修改，以緩和本次關稅延長之影響³。

本文先簡介美國在近十年為保護國內太陽能產業所實施之措施，接著介紹拜登政府在此次關稅延長之實際調整內容，並評析新關稅政策之可能影響，最後做

¹ Proclamation No. 10339, 87 Fed. Reg. 7357 (Feb. 4, 2022) [hereinafter Proclamation No. 10339] (“I have further determined to extend the safeguard measure proclaimed in Proclamation 9693.”).

² Proclamation No. 9693, 83 Fed. Reg. 3541, 3542, 3548 (Jan. 23, 2018) [hereinafter Proclamation No. 9693].

³ Proclamation No. 10339, *supra* note 1, at 7358-7359.

一 結論。

壹、簡介美國保護太陽能產業措施之過去政策措施

在過去十年內，為保護國內太陽能產業，美國曾經採取了若干貿易法上的措施。

首先，美國於 2012 年對來自太陽能相關產品出口大國的中國的太陽能電池及模組課徵反傾銷稅與平衡稅⁴，於 2015 年更擴大對中國太陽能模組之反傾銷稅與平衡稅課徵範圍⁵。

其次，由於對來自中國的太陽能產品課徵的反傾銷稅及平衡稅仍無法保護美國太陽能產品製造商，川普政府在國內太陽能產品製造商的要求下於 2018 年根據美國 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 201 條款實施防衛措施，對特定太陽能產品課徵關稅及對矽晶太陽能 (crystalline silicon photovoltaic, CSPV) 電池實施關稅配額⁶。其中，美國曾於 2019 年 6 月同意豁免雙面太陽能板關稅⁷，惟政策搖擺不定，如川普總統曾於 2020 年發布第 10101 號總統文告 (Proclamation)，試圖取消雙面太陽能板的關稅豁免⁸，然而於 2021 年，美國國際貿易法院 (Court of International Trade) 認定第 10101 號總統文告逾越總統之法定權限，並禁止政府執行該公告，因而目前豁免仍然有效⁹。

再者，於 2019 年，川普政府修改根據 301 條款在 2018 年對中國產品課徵額外關稅之政策，對包括太陽能電池和模組，以及用於製造太陽能模組的其他元件，如強化太陽能玻璃、背板及 EVA 膠膜等特定產品加徵 10% 之從價稅¹⁰。

⁴ Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules, from the People's Republic of China: Countervailing Duty Order, 77 Fed. Reg. 73,017-73,018 (Dec. 7, 2012); Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules, from the People's Republic of China: Amended Final Determination of Sales at Less Than Fair Value, and Antidumping Duty Order, 77 Fed. Reg. 73,018-73,019 (Dec. 7, 2012).

⁵ Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Products from the People's Republic of China: Antidumping Duty Order; and Amended Final Affirmative Countervailing Duty Determination and Countervailing Duty Order, 80 Fed. Reg. 8592-8596 (Feb. 18, 2015).

⁶ 根據 201 條款，美國國際貿易委員會應就特定產品之進口增加，是否為國內生產相同或直接競爭產品產業遭受嚴重損害或受有嚴重損害威脅之「實質原因 (substantial cause)」進行調查與認定，若認定有損害，則可依 203 條款實施防衛措施。19 U.S.C. §§2251, 2253; Proclamation No. 9693, *supra* note 2, at 3542.

⁷ Exclusion of Particular Products from the Solar Products Safeguard Measure, 84 Fed. Reg. 27684 (June 13, 2019).

⁸ Proclamation No. 10101, 85 Fed. Reg. 65,639, 65,640 (Oct. 10, 2020).

⁹ Solar Energy Industries Association et al. v. United States, No. 20-03941, slip op. at 32 (Ct. Int'l Trade. Nov. 16, 2021).

¹⁰ EVA 膠膜為太陽能板封裝的主要材料，擁有高透光、低收縮、高電阻率，高耐候能力等特性，進而保護太陽能電池的性能表現，可使太陽能模組提升發電效能及使用壽命。太陽能模組 EVA 封裝膠膜，三芳化學工業股份有限公司，<https://www.sanfang.com/page/11> (最後瀏覽日：2022 年 4 月 24 日)；Notice of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices

而本次拜登政府延續根據 201 條款所採行的關稅措施，為美國試圖保護其國內太陽能產品製造商的最新發展。

貳、關稅延長之調整內容比較

本次拜登政府宣布之政策雖然是延續川普政府時的政策，然對政策內容有三項調整。

首先，關稅稅率方面，川普政府從 2018 年開始對太陽能產品課徵額外的關稅，起始稅率為 30%，每年下修 5% 至今年之 15%¹¹。而拜登政府之政策延續每年依固定比率下修稅率之模式，但以 15% 作為起始稅率，且逐年微幅下修之稅率改為 0.25%，直至 2026 年 2 月到期¹²。

第二，CSPV 電池的關稅配額方面，本次延長內容同樣繼續對 CSPV 電池採取關稅配額，但是額度改為 5 百萬瓩¹³，相較於川普總統執政時的 2.5 百萬瓩多出一倍¹⁴。

最後，關於雙面太陽能板的關稅豁免，與川普政府時期不同，拜登總統並未試圖取消雙面太陽能板的關稅豁免¹⁵，反而基於雙面太陽能板較受發電廠等級 (Utility Scale) 之太陽能開發商青睞¹⁶，且此規模之太陽能開發商目前尚無法完全依賴國內供應商¹⁷，故同意將雙面太陽能板排除於防衛措施之外。

參、新政策評析及後續可能影響

拜登政府對於太陽能產品延長防衛關稅措施的決定，主要基於在不同利益衝突下如何取得平衡之考量。一方面，對進口太陽能產品課徵額外關稅能讓美國太陽能產品製造商及工會免於進口的打壓，保護本土太陽能產品製造業。然另一方

Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, 83 Fed. Reg. 40823 (Aug. 16, 2018); Notice of Modification of Section 301 Action: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, 84 Fed. Reg. 43,304- 43,305 (Aug. 20, 2019).

¹¹ Proclamation No. 9693, *supra* note 2, at 3541, 3548.

¹² Proclamation No. 10339, *supra* note 1, at 7361.

¹³ *Id.* at 7357-7359.

¹⁴ Proclamation No. 9693, *supra* note 2, at 3549 (“[M]odule manufacturing industry of modifying the safeguard measure to increase the level of the TRQ on CSPV cells from the current 2.5 gigawatts (GW) to 4.0, 5.0, or 6.0 GW (USITC, Crystalline Silicon Photovoltaic Cells....”).

¹⁵ Proclamation No. 10339, *supra* note 1, at 7358-7359.

¹⁶ Jarrett Renshaw & Nichola Groom, *Biden Admin Eases Trump-Era Solar Tariffs but Doesn't End Them*, REUTERS (Feb. 5, 2022), <https://www.reuters.com/business/energy/biden-extends-modifies-trump-era-solar-tariffs-says-official-2022-02-04/> (“The four-year extension of the tariff exempts so-called bifacial panels, which can generate electricity on both sides and are favored by large scale developers, according to a White House announcement.”).

¹⁷ Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Partially or Fully Assembled into Other Products, Inv. No. TA-201-75, USITC Pub. 5266 (Dec. 8, 2021) (Extension), at 20 [hereinafter USITC Pub. 5266].

面，繼續課徵關稅會阻礙拜登總統為因應氣候變化、提高清潔能源使用比例及在 2035 年前使美國能源產業脫碳所做的努力。惟此次根據第 201 條所實施之關稅政策能否達到拜登政府保護及促進國內太陽能產業發展之目的？

首先，課徵此關稅對於美國國內太陽能產品市場之擴大與推動是否有正面效果？持負面觀點者認為，以市場價格之數據面觀之，課徵額外關稅會提高美國太陽能開發商及安裝商的成本，造成太陽能產品之消費者需要負擔比全球市場上平均高出一倍的價格購買太陽能產品，減少國內太陽能產品市場之規模，此關稅政策並無法給予太陽能市場規模之擴展產生正面的效果¹⁸。但對於額外關稅政策的支持者而言，因美國對太陽能產品的需求持續飆升¹⁹，此等額外關稅之成本很容易移轉給太陽能安裝商及開發商，在高度競爭的需求市場狀態下，此等成本不至於轉嫁給消費者負擔，對於太陽能產品設置覆蓋率的推動並不至於造成負面影響。

其次，美國實施此防衛措施能否達到其扶植國內太陽能產業之目的？在太陽能貿易戰的這十年間，中國基於其在太陽能產能上的優勢，以較低價格在市場上競爭，導致大多數美國太陽能生產商倒閉或不再生產太陽能產品²⁰。雖自 2019 年以來，若干太陽能模組工廠設立或擴建於美國²¹，然而現今許多較大型的新美國太陽能工廠如韓華、晶科太陽能等，皆隸屬於韓國或中國的太陽能產品製造商，而非國內業者所設立²²。

此外，由於美國太陽能產業規模小且產能有限，因此政府能否施加足夠高的關稅壁壘來保護剩餘的美國太陽能生產商是有疑慮的。根據美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission) 的報告，2020 年美國太陽能模組

¹⁸ Ewelina Czapla & Tom Lee, *The Impact of Tariffs on Utility-Scale Solar*, AMERICAN ACTION FORUM (Feb. 5, 2021), https://www.americanactionforum.org/research/the-impact-of-tariffs-on-utility-scale-solar/#_ftn1.

¹⁹ *Solar Industry Research Data Solar Industry Growing at a Record Pace*, SOLAR ENERGY INDUSTRIES ASSOCIATION, <https://www.seia.org/solar-industry-research-data> (last visited Apr. 23, 2022).

²⁰ Kelly Pickerel, *The U.S. Solar Industry Has a Chinese Problem*, SOLAR POWER WORLD (Aug. 9, 2021), <https://www.solarpowerworldonline.com/2021/08/u-s-solar-china-polysilicon-battle/> (“The U.S. government, though...that China’s cheap panels were preventing U.S. solar manufacturers from competing in the market, and the U.S. levied antidumping and countervailing (AD/CV) duties against Chinese solar companies. China retaliated with its own tariffs on American-made polysilicon and propped up its domestic production. Ten years later, American polysilicon production for the solar market is still deflated and China now holds 80% of the world’s polysilicon supply.”).

²¹ Kelly Pickerel, *New U.S. Solar Panel Manufacturing Activity Happening in 2019*, SOLAR POWER WORLD (Jan. 8, 2019), <https://www.solarpowerworldonline.com/2019/01/new-solar-panel-manufacturing-activity-happening-in-2019/> (“With technological advances quickly outpacing the abilities of previously successful manufacturing lines (updating old lines to four or five busbars takes a lot of time, money and effort), many foreign manufacturers announced brand new facilities for 2019 openings. Here’s our latest roundup of what’s new in U.S. solar panel assembly—from those actually moving material and others just blowing smoke”).

²² Johnna Crider, *Largest US Solar Panel Manufacturers by Capacity*, CLEANTECHNICA (Dec. 18, 2019), <https://cleantechnica.com/2019/12/18/largest-us-solar-panel-manufacturers-by-capacity/>.

總產能為 2.1 百萬瓩²³，然而，美國太陽能模組總需求量為 21 百萬瓩²⁴，僅佔美國總需求量約 10%。鑑於美國國內太陽能模組之產能有限，顯然美國需要進口才能滿足其對太陽能模組不斷增加的需求。

然即使有足夠多的美國本土太陽能模組生產商，仍無法否定中國在太陽能供應鏈上龍頭的地位²⁵，這使得美國政府無法採取全面或果斷的行動來抗衡中國在太陽能的主導地位。因此，這些生產商可能自始至終仍須依賴中國對整個太陽能供應鏈的市場控制。

綜合以上所述，本文認為拜登總統希望恢復太陽能電池生產或促進美國太陽能模組產量而實施的延長關稅政策，無法實質地滿足美國國內對太陽能產品的市場需求。

肆、結論

從本次關稅延長的決定中，可見拜登政府意識到美國本土太陽能產業仍趨弱勢，故希望透過關稅政策對其提供保護。然由數據得知，僅靠關稅並不能解決美國太陽能產業的困境，拯救美國太陽能產品之製造商。而太陽能產品關稅所產生的成本，也將減緩美國太陽能開發商及安裝廠商的成長，對達到能源產業脫碳之目標造成阻礙。總而言之，延長太陽能產品之防衛關稅措施其實無法真正解決問題，除非美國能另闢他途，否則國內太陽能產業供應鏈的上下游廠商只會承受更多不利益。

²³ USITC Pub. 5266, at 20.

²⁴ *Id.* at 40.

²⁵ 舉例而言，中國在太陽能產品之關鍵原料多晶矽之產能上佔全球產能的約 75.2%。

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, NATIONAL SURVEY REPORT OF PV POWER APPLICATIONS IN CHINA 2019 23-25 (2019), https://iea-pvps.org/wp-content/uploads/2020/09/NSR_China_2019.pdf.