

為生產性補貼競賽畫下休止符

吳雨陽 編譯

摘要

歐盟執委會於今 (2023) 年 2 月 1 日公布「綠色新政產業計畫」，以作為針對美國「降低通膨法案」之回應措施，兩方正式展開生產性補貼競賽。即使是為了調節環保產品市場之失靈問題，一旦夾帶有保護本國產業的設計同樣也扭曲貿易，而且更可能使各國競相補貼，形成永無止息的惡性循環。專家分析在世界貿易組織體制內可採取的反制手段包括：訴諸爭端解決、強化《補貼暨平衡措施協定》中透明化條文之履行、以及單邊地課徵平衡稅或暫時中止優惠關稅等。上述手段皆有其副作用，但若不作為而放任上述補貼競賽，勢必對全球貿易有害，絕非各國之福。

(取材資料：Alan Yanovich, *Putting a Stop to the Subsidy War*, AKIN GUMP STRAUSS HAUER & FELD LLP (Feb. 9, 2023), <https://www.akingump.com/en/insights/blogs/ag-trade-law/putting-a-stop-to-the-subsidy-war.>)

隨著美國「降低通膨法案」的施行¹，以及歐盟作為回應所宣布的「綠色新政產業計畫」²，全面性的補貼競賽已經在美歐兩方間正式展開。這些補貼雖旨在鼓勵綠色科技，但是誘使企業在本地進行生產似乎是另一個同樣重要的政策目標³。因此，這場美歐之間的補貼競賽不僅衝擊雙方企業，也對世界其他地區造成負面影響⁴。

面對美國與歐盟的補貼，其他國家將發現更難留住原有外資，遑論要吸引更多外資⁵。若其他國家因此以本國的補貼加以因應，貿易扭曲將倍增。正如世界貿

¹ Inflation Reduction Act of 2022, H.R.5376, 117th Cong. (2022).

² *Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, COM (2023) 62 final (Feb. 1, 2023).

³ Maha El Dahan & Jan Strupczewski, *Davos 2023: EU to Counter U.S. Climate Game Changer with Own Green Deal*, REUTERS (Jan. 18, 2023), <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/davos-ica-director-says-inflation-reduction-act-is-new-climate-accord-2023-01-17/>; *Green Subsidy Race? 5 Experts Explain What to Expect*, WORLD ECON. F. (Mar. 30, 2023), <https://www.weforum.org/agenda/2023/03/inflation-reduction-act-eu-green-deal-subsidy-race-consequences/>.

⁴ Dahan & Strupczewski, *supra* note 3; *Green Subsidy Race? 5 Experts Explain What to Expect*, *supra* note 3.

⁵ Tobias Gehrke & Majda Ruge, *A United Front: How the US and the EU Can Move Beyond Trade*

易組織 (World Trade Organization, WTO) 秘書長近期所指出，此惡性循環顯然對資源較少的國家帶來更大的挑戰⁶。

如何終止這樣的生產性補貼競賽？專家提出在 WTO 體制內可採取之選項，包括訴諸爭端解決、強化透明化義務之履行、以及單邊地實施平衡稅或暫停優惠關稅。以下分別說明之。

一、訴諸爭端解決

儘管訴諸爭端解決往往不是最理想之手段，但仍是選項之一。得以在 WTO 訴諸爭端解決之理由乃是因為《補貼暨平衡措施協定》(以下簡稱 SCM 協定) 明白地禁止要求以購買或使用本國製造產品為條件的補貼⁷。

即使上述自製率之要求據稱是與綠色政策相關，但爭端解決小組向來認定該類要求有違 WTO 規範⁸。此外，即使是不含自製率要求的生產性補貼，若對其他會員造成不利影響，仍可能在 WTO 受到挑戰⁹。這包括補貼效果尚未完全顯現，但已有傷害其他 WTO 會員經濟利益之虞的情形¹⁰。因為如美國之類的補貼國可以透過上訴，而使對其不利之小組裁決於上訴機構停擺期間形同無效，故有些人主張目前訴諸 WTO 爭端解決是徒勞無功的¹¹。

然這樣的觀點過於狹隘，因為不利的小組裁決對敗訴方而言是有聲譽成本的¹²。當爭端解決小組實際上是判定美國違反 SCM 協定時，美國會更難指控是其他會員在補貼其本國產業以及在追求產業政策¹³。再者，若補貼國對小組之不利裁決上訴而使之形同無效，原先之控訴方或許會認為可以合法地採取單邊報復¹⁴。

Tensions to Counter China, EUR. COUNCIL ON FOREIGN REL. (Dec. 20, 2022), <https://ecfr.eu/article/a-united-front-how-the-us-and-the-eu-can-move-beyond-trade-tensions-to-counter-china/>.

⁶ *WTO Must Bolster Cooperation in a Fragmented World — DG Okonjo-Iweala in Davos*, WTO (Jan. 20, 2023), https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/igo_20jan23_e.htm.

⁷ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art. 3.1(b), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14, 16 [hereinafter SCM Agreement].

⁸ E.g., Panel Report, *Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, para. 8.2, WTO Doc. WT/DS412/R, WT/DS426/R (adopted May 24, 2013).

⁹ SCM Agreement art. 5.

¹⁰ SCM Agreement art. 15.8.

¹¹ Simon Lester, *Ending the WTO Dispute Settlement Crisis: Where to from Here?*, INT'L INST. FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (Mar. 2, 2022), <https://www.iisd.org/articles/united-states-must-propose-solutions-end-wto-dispute-settlement-crisis> (“[I]t is extremely difficult right now for WTO members to enforce WTO obligations through complaints against measures they believe are in violation.”).

¹² Aydin B. Yildirim, *Firms' Integration into Value Chains and Compliance with Adverse WTO Panel Rulings*, 17(1) WORLD TRADE REVIEW 1, 4 (2017).

¹³ Alan Yanovich, *Putting a Stop to the Subsidy War*, AKIN GUMP STRAUSS HAUER & FELD LLP (Feb. 9, 2023), <https://www.akingump.com/en/insights/blogs/ag-trade-law/putting-a-stop-to-the-subsidy-war>.

¹⁴ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 3.7, Apr. 15,

二、強化透明化義務之履行以確保補貼規範之遵循

除訴諸爭端解決外尚有其他多重選項。強化透明化義務即為其一。為理解補貼對其他貿易夥伴的潛在影響，並確保補貼與規範之合致性，使提供之補貼更加透明實乃根本¹⁵。透明化要求固然已被納入 SCM 協定¹⁶，但可以改善其履行情形。透明化之義務更必須是對全體會員履行¹⁷。

最近一篇新聞報導暗示，訪問華府的法、德兩國部長已獲美方承諾會全面提供其依「降低通膨法案」所授予之補貼水準¹⁸。此透明化的承諾固然值得歡迎，但相關訊息應該是對所有 WTO 會員揭露才對¹⁹。涉及透明化時，沒有任何正當的政策理由可以如此差別待遇²⁰。

三、多邊解決方案未出爐前考慮課徵平衡稅、或暫停優惠關稅

為解決上述以環保為名之競相補貼噩夢，最理想的選項應該是 WTO 會員皆承諾不授予扭曲貿易的補貼吧！遺憾的是，這似乎不太可能發生。較為務實的選項是由 WTO 會員共同協議出確保補貼符合下列原則的指導方針：一、環保補貼必須嚴格地針對環保的目標；二、不具歧視性；三、貿易扭曲最小化。

在缺乏上述協議，且未出現會員突然地轉向自我限制上述補貼的情況下，受補貼影響之會員必須認真考慮增加補貼國成本的方法。當補貼是流向出口到其他市場的產品時，對該類產品課徵平衡稅即為增加補貼國成本的選項。固然過去爭端解決機構認為將平衡稅的稅收分配給受影響之國內產業有違 WTO 規範²¹，但或許是該重新檢討的時候了。

1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401, 402-403.

¹⁵ *Trade Policy Reviews: Ensuring Transparency*, WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm11_e.htm (last visited May 12, 2023).

¹⁶ SCM Agreement arts. 14, 25.3.

¹⁷ Robert Wolfe, *Letting the Sun Shine in at the WTO: How Transparency Brings the Trading System to Life* 9 (WTO, Staff Working Paper No. ERS2013-03), https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201303_e.pdf (“Equally important for economic actors are the... publication in sufficient time for anyone affected by the rules to know about them before they come into force, both to allow time to comment and time to prepare to take advantage of the new opportunities created.”).

¹⁸ Guy Chazan, *France and Germany Claim Assurances from US over Green Subsidies*, FIN. TIMES (Feb. 8, 2023), <https://www.ft.com/content/036a0564-fa7f-4043-83aa-8fe57000c50c>.

¹⁹ SCM Agreement, art. 25.1.

²⁰ Yanovich, *supra* note 13.

²¹ E.g., Appellate Body, *United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*, para. 318(a), WTO Doc. WT/DS217/AB/R, WT/DS234/AB/R (adopted Jan. 27, 2003). 美國根據「持續傾銷與補貼補償法 (Continued Dumping and Subsidy Offset Act, CDSOA)」將其海關每年對外國廠商所課徵之反傾銷稅或平衡稅，按一定比例分配予受此傾銷影響的美國國內生產者。許裕佳，

由於這些國內產業正是受到來自其他國家之競爭對手得利於補貼的影響，是以何不將針對此類補貼所課徵之平衡稅的稅收分配給這些受影響之國內產業以為補償？應注意的是上述手段有其侷限性，因為平衡稅在救濟補貼所產生之負面效果時僅限於受補貼之產品進口至國內時有效；一旦該類產品是銷往其他市場時，縱使造成本國同類產品在其他市場之競爭失利，由於無法在其他市場課徵平衡稅，就更別提將收取之平衡稅金分配予本國受影響之產業了²²。

另一方面，有些會員可能最終會考慮彼等宜享有立即實施報復的權利，以救濟彼等因補貼國之出口而損失的出口利益²³。這便如《防衛協定》中所規定的暫停減讓的權利，即當防衛措施被認定不符防衛協定時，受影響之會員得對採行防衛措施的對手國暫停減讓²⁴。不過，這種暫停減讓的做法同樣無法處理補貼在第三國市場所造成的不利影響，後者只能訴諸 WTO 爭端解決²⁵。

結語

上述選項皆有其各自的缺陷。無論何種做法都將導致貿易量的減少，而與多邊貿易體系所追求的目標背道而馳，同時帶來各自的貿易扭曲效果。然而，若不採取任何措施以反制當前競相補貼的衝動，補貼競賽可能有成為持久戰之虞，而且貿易緊張局勢將日益加劇。這樣的情況將無任何一國受益。

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，日本表示今年將不會針對美國柏德修正案爭端實施報復性關稅，2014 年 8 月 28 日，<https://web.wtocommerce.org.tw/Page/120/253645> (最後瀏覽日：2023 年 5 月 12 日)。

²² Yanovich, *supra* note 13.

²³ E.g., Andrea Shalal, *UK Gearing Up to Maintain Tariffs on U.S. Goods in Aircraft Subsidy Case - UK Official*, REUTERS (NOV. 21, 2020).

²⁴ Agreement on Safeguards art. 8.2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 154, 158.

²⁵ Yanovich, *supra* note 13.