

# 美國對非市場經濟國家實施雙反措施之雙重救濟問題

The Issue of Double Remedies and US Countervailing Duty Law

東吳大學國際經營與貿易學系助理教授 張南薰

# 壹、問題之提出



$$2(AD)+5(CVD)=7 ?$$
$$7(AD)+5(CVD)=12 ?$$

## 貳、美國對NMEs課徵雙反措施之實務

- 美國對NMEs課徵平衡稅之實務
  - 2007年以前：Georgetown Steel Corp.案
  - 2007年以後：Coated Free Sheet Paper 案
- 美國對NMEs課徵反傾銷稅之實務
  - 1930年關稅法第773(c)節
    - NME Methodology : normal value → surrogate value
  - 中國大陸入會議定書第15條

## 貳、美國對NMEs課徵雙反措施之實務

- 美國法院對雙重救濟問題之判決
  - **GPX International Tire Corp. v. United States**
    - CIT(2009): 二稅同時課徵有產生雙重計算之問題，在無法判斷雙重救濟之有無及程度時，應避免實施平衡稅。
    - 商務部因應做法：從反傾銷稅中扣除可以證明有影響之平衡稅
    - CIT(2010)：商務部做法違反反傾銷稅法之規定
    - CAFC(2011)：商務部不得對非市場經濟國家課徵平衡稅，Georgetown Steel Corp.案之見解應予維持，除非透過立法方式解決。

## 參、WTO之美國雙反措施案(DS379)

### ● 案例簡介

- 自2006年起，美國商務部陸續對自中國大陸進口之環狀焊接碳素鋼管（Circular Welded Carbon Quality Steel Pipe）、充氣式工程機械輪胎（Certain New Pneumatic Off-the-Road Tires）、薄壁矩形鋼管（Light-Walled Rectangular Pipe and Tube）、複合編織袋（Laminated Woven Sacks）等四項產品同時展開反傾銷稅及平衡稅之調查及課徵。
- 中國對上述措施於2008年9月19日向美國請求諮商
- 2008年12月9日請求爭端解決機構成立爭端解決小組審查本案
- 爭端解決小組於2010年10月22日提出小組報告
- 上訴機構於2011年3月11日提出之上訴機構報告

## 參、WTO之美國雙反措施案(DS379)

- 爭端解決小組報告
  - 中國主張
    - 美國在對同一產品同時課徵反傾銷稅及平衡稅時，由於其反傾銷稅傾銷差額的計算方式是以NME方式計算，使得此一受有國內補貼之產品，其補貼的部分被抵銷了二次。
    - 重複課徵的規定，導致其所課徵的平衡稅超過實際發生之補貼額度，因此違反了SCM協定第19.4條之規定，同時也違反了第19.3條要求會員在課徵平衡稅時僅得課徵適當額度（appropriate amounts）之義務。

## 參、WTO之美國雙反措施案(DS379)

- 爭端解決小組報告
  - 美國主張
    - 中國的主張係基於國內補貼會全部移轉到產品價格上之假設，但此一假設並不一定成立，因為不確定國內補貼的效果是否會按比例地呈現在生產成本的減少上，並因此被算入傾銷的差額中，故無重複課徵之問題。
    - 對於受有國內補貼之進口產品，WTO協定並未禁止同時課徵反傾銷稅及平衡稅，因此其措施並未違反WTO協定之相關規定。

## 參、WTO之美國雙反措施案(DS379)

- 爭端解決小組報告
  - 事實認定方面
    - 美國商務部在課徵反傾銷稅時，雖然使用之NME方式計算反傾銷稅，但是因為國內補貼並不一定會反應在出口價格上，故無法認定採NME方式所計算的反傾銷稅有抵銷補貼之效果。
  - 法律適用方面
    - 在WTO協定中，處理雙重救濟問題者，僅為GATT 1994第VI:5條，而該條僅禁止對受有出口補貼之進口產品同時採取反傾銷稅及平衡稅，並未提及國內補貼，因此國內補貼並無禁止雙重救濟之規定。
    - SCM協定第19.3條及第19.4條僅是單純處理平衡稅課徵額度上限之問題，與雙重救濟之問題無關。

## 參、WTO之美國雙反措施案(DS379)

- 上訴機構報告
  - 推翻小組關於GATT 1994第VI:5條及SCM協定第19.3條之解釋。
  - 雖然GATT 1994第VI:5條忽略了國內補貼，但此點不重要，重要的是該條禁止對同一情況（**same situation**）同時課徵反傾銷稅及平衡稅
  - 依據SCM協定第19.3條之規定，在認定平衡稅之適當額度時，不能不考量反傾銷稅對同一產品之同一補貼所產生之抵銷效果。而依據非市場經濟方式所計算之傾銷差額，即有可能會包含補貼效果。故美國商務部以NEM方式課徵反傾銷稅，並同時課徵平衡稅之做法，形同對同一補貼所為之二次抵銷，構成雙重救濟並違反SCM協定第19.3條之規定

## 參、WTO之美國雙反措施案(DS379)

- DS379案上訴機構報告之爭議
  - 從SCM協定的談判過程來看，SCM協定第19條與AD協定第9條之規定相同，均屬技術性規定，只是要求課稅機關在課稅時不得超過調查機關所認定之補貼額度及傾銷差額，與補貼額度及傾銷差額的認定無關。
  - 在GATT的談判過程中，對於同時採取雙反措施所造成之雙重救濟問題，顯然已有認知，並決定在GATT第VI:5條中僅處理出口補貼所造成的雙重救濟問題。

## 肆、美國1930年關稅法之修正

- 為了回應CAFC在GPX案及上訴機構在美國雙反措施案（DS379）中之裁決，美國國會於2012年3月13日通過了「對非市場經濟國家平衡稅條文之適用（Application of Countervailing Duty Provisions to Nonmarket Economy Countries，Public Law112-99）」法案。
  - 法案第1節即是為了處理CAFC在GPX案中認定不得對非市場經濟國家課徵平衡稅之問題。
  - 法案第2節則是為了處理CIT在GPX案及DS379案中之所提之雙重救濟問題。

## 肆、美國1930年關稅法之修正

- 法案第1節（**Section 1**）規定，除了基於國家經濟之一體性導致無法確認及計算補貼之情形外，原則上得對非市場經濟國家之進口產品得課徵平衡稅。而就本條之生效時間，第1(b)節則規定該條適用於所有在2006年11月20日以後展開的平衡稅程序、決定及司法程序。
- 第2節（**Section 2**）則是規定，若被調查對象可以證明其所受之國內補貼會影響產品之出口價格時，商務部為了避免雙重救濟之產生，應對傾銷差額加以調整。自2012年3月13日起適用。

## 肆、美國1930年關稅法之修正

- 新法之實施狀況
  - 在美國國會通過修正後，美國商務部針對DS379案中之四項措施，重新依新法檢討其反傾銷稅之稅率，並於2012年8月21日做出下修反傾銷稅率之決定，將環狀焊接碳素鋼管的反傾銷稅率由69.2%降到45.33%、充氣式工程機械輪胎由12.91%降到12.83%、薄壁矩形鋼管由249.12%降到247.90%、複合編織袋由64.28%降到20.19%。

## 肆、美國1930年關稅法之修正

- 新法之實施狀況
  - 以調整反傾銷差額之方式處理雙重救濟問題，故應由受調查廠商就欲調整反傾銷稅稅率之內容負舉證責任。
  - 計算穿透率（**pass-through rate**）來決定補貼對出口價格之影響程度，並決定應扣減的反傾銷稅稅率。
    - 據原料成本對價格的穿透率計算補貼對出口價格之影響，即比較成品價格指數之變動及中間產品價格指數之變動後計算出成本與價格之變動率，即所謂的RCT率（**Ratio Change Test**），計算出原料成本穿透到成品價格的比例約63%。若一廠商因自政府取得相當於銷售收入10%的原料補貼計算出其補貼稅率為10%時，這10%的原料成本補貼中之63%會穿透到價格上，即補貼影響出口價格約為6.3%，故反傾銷稅即得扣減6.3%。

## 肆、美國1930年關稅法之修正

- 新法是否符合SCM協定第19.3之規定？
  - 在DS379案中，上訴機構並未認定美國的雙反措施必然產生重複計算補貼的效果，只是認為有發生之可能性，而調查機關必須採取必要的步驟加以確認
  - SCM協定第19.3條下之義務並非用處理雙重救濟問題之條文，若美國在認定平衡稅時已予以考量並避免雙重計算，即難謂違反該條之規定

# 伍、WTO美國1930年關稅法修正案(DS449)

- 案例簡介

- 針對美國1930年關稅法之修正（以下簡稱系爭措施），中國大陸認為其中第1節的部分因回溯適用於2006年起所展開調查及課徵之平衡稅措施，違反禁止溯及既往原則，故違反GATT 1994第X:2條之規定。
- 中國大陸於2012年9月17時旋即要求與美國進行諮商，於諮商不成後，並於同年11月19日請求成立爭端解決小組解決此案
- 爭端解決小組於2014年3月27日提出小組報告
- 上訴機構於2014年7月7日提出上訴報告

# 伍、WTO美國1930年關稅法修正案(DS449)

- 爭端解決小組報告

- GATT 1994第X:2條規定：「會員國所採取任何會造成在已經建立且一致的實務上（**under an established and uniform practice**），更高之稅率或其他進口稅費，或課徵新的或負擔更重之要求、限制或進口禁止等措施，非經正式公布不得發生效力。」
- 爭端解決小組認為，欲主張違反GATT 1994第X:2條之規定，必須滿足二項要件，
  - 一、會員所採取之措施在公布前已被執行；
  - 二、系爭措施必須是對貿易所為更具限制性之措施

# 伍、WTO美國1930年關稅法修正案(DS449)

- 爭端解決小組報告

- 系爭措施必須是對貿易所為更具限制性之措施？

- 中國大陸主張其比較的基礎應該是系爭措施公布前之進口國的內國法及解釋內國法之法院判決等，即所謂的前內國法基準（**prior municipal law approach**）。依據美國先前的法律及法院判決，均可認為美國並不允許對自非市場經濟國家之進口產品課徵平衡稅，因此新法即構成了進一步的限制。
- 美國則主張，對於非市場經濟國家之進口產品能否課徵平衡稅一事，依據美國商務部的解釋是合法的，而且美國的司法機關對此一點亦未做出明確而有拘束的裁判，因此爭端解決小組並無權限以自己的判斷取代美國商務部的判斷。

# 伍、WTO美國1930年關稅法修正案(DS449)

- 爭端解決小組報告

- 系爭措施必須是對貿易所為更具限制性之措施？

- 爭端解決小組認為，除非行政機關的決定在司法程序上已被認定為違法而必須撤銷或更改其決定者，否則仍應以行政機關之決定做為判斷「已建立且一致性實務」之基準
- 雖然美國商務部的平衡稅措施在GPX一系列的案件中，美國的國際貿易法院及上訴法院對其合法性有不同的見解存在，但均未確定地表示美國商務部應撤銷其平衡稅措施或變更其做法，因此小組認為法院的裁決並未改變商務部已建立且一致性的實務
- 故美國系爭措施並未違反GATT 1994第X:2條之規定

# 伍、WTO美國1930年關稅法修正案(DS449)

- 上訴機構之裁決
  - 上訴機構認為，第X:2條係要求就新措施與先前已公佈之措施進行比較，而所謂先前已公佈之措施不應僅限於行政機關之實務，尚應包括行政機關採取措施所適用之法律及相關法院之裁判等
  - 上訴機構不同意「行政機關之措施在未被法院認定為違法並要求其變更前，係屬合法而得做為GATT 1994第X:2條之比較基礎」此點。因為可能被法院判斷為違法的行政機關措施，不會構成貿易商所期待且信賴的內容。這也是第X:3條要求會員國應給予貿易商就與關稅有關之行政措施有救濟途徑之目的

# 伍、WTO美國1930年關稅法修正案(DS449)

- 上訴機構之裁決
  - 所謂行政機關的實務為何，上訴機構與爭端解決小組在判斷的時點上有所不同，爭端解決小組所認定之實務是從2006年起至2012年間美國商務部課徵平衡稅之實務。但上訴機構則認為，應從1984年對自波蘭及捷克所進口之碳鋼線纜案所為不課徵平衡稅案時認定美國商務部之實務，來判斷實務上之一致性
  - 上訴機構雖然推翻了小組關於系爭法案未違反第X:2條規定此點，但是由於實際判斷美國的平衡稅法是否因為系爭法案而增加了新的進口稅或新的負擔，涉及事實判斷，而爭端解決小組報告中所提供之事實不足以讓上訴機構完成該判斷，因此上訴機構實際上並未就美國的新法案是否違反第X:2條之規定為實質的認定

## 六、結論

- 就美國對於2006年至2012年間對中國大陸產品所課徵平衡稅是否合法之問題，上訴機構雖然推翻了小組之見解，但亦未認定美國1930關稅法修正案違反GATT第X:2條之規定，因此美國應持會維持其措施。
- 雙重救濟之問題在於穿透率之計算，雖然可依據不同的理論或數據有不同的計算方式，但僅透過SCM協定第19.3條之規定，仍難認定其違反WTO協定。
- 雙重救濟問題是否會隨中國大陸入會議定書中之對非市場經濟國家之特別處理屆期而消失，仍有待觀察