

談防衛協定中之不可歸因性問題

以中美輪胎案為中心

朱苔心

2010 年 12 月 13 日，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 公布美國對中國進口輪胎採取特別防衛措施案之裁決結果¹，報告中指出美國對中國進口之客車 (passenger vehicle) 和輕型卡車 (light truck) 輪胎課徵為期三年的防衛稅並未違反 WTO 規則。因本案為 WTO 首件涉及中國特別防衛措施 (product-specific safeguard) 之案件，對於將來其他國家針對中國進口貨品採取特別防衛措施具有重大的參考價值²，故小組對於採取特別防衛措施要件之檢視為本案之重點。

中國主張美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 於不可歸因性檢驗³時並未評估所有造成國內產業損害的成因，使其他非因進口增加而造成之產業損害也被歸咎於進口之增加，故 ITC 違反中國入會議定書 (accession protocol) 第 16.4 段之規定⁴。針對此議題，本文首先介紹與本案相關之事實，包括案件之背景、中國提出對不可歸因性 (non-attribution) 要素之檢驗與小組之看法，最後作一簡評。

本案事實

(一) 案件背景

¹ Panel Report, *United States – Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China (US-Tyres)*, WT/DS399/R, 13 December, 2010.

² 章濤，「WTO 裁定美國勝訴輪胎特保案」，財新網，網址：

<http://overseas.caing.com/2010-12-14/100207098.html> (最後瀏覽日：2011 年 2 月 19 日)。

³ 根據防衛協定第 4.2 條 (a) 款：「依據本協定之規定認定增加之進口產品是否已對國內某項產業造成嚴重損害或有嚴重損害之虞的調查，主管機關應評估所有與該產業有關之客觀及可計量性的相關因素，特別是涉案產品進口增加之絕對與相對比率及數額、增加進口產品在國內市場之占有率、銷售、生產量、生產力、設備利用率、利潤與損失之改變情況及就業情況。」與第 4.2 條 (b) 款：「前款的認定必須依據客觀證據之調查顯示，涉案產品之進口增加與嚴重損害或有嚴重損害之虞間具有因果關係。若進口增加以外之因素，同時對國內產業造成損害，則該項損害不應歸因於進口增加。」，條文中規定調查機關不僅要評估與產業有關之因素，且必須檢驗進口增加以外之因素，故調查機關在認定產業損害與進口增加之間的因果關係時，也必須檢驗其他進口增加以外之因素 (不可歸因因素) 所造成之產業損害，以避免非因進口所造成之產業損害不當的歸因於進口。

⁴ *Id.* ¶7.262.

特別防衛措施為中國於加入 WTO 時，在美國要求下所作針對中國貨品與紡品所制定的歧視性入會特別防衛承諾⁵。中國與美國在 1999 年底完成入會雙邊談判後，雙方所簽屬的中美雙邊協議中即包含特別防衛措施，成為中國入會議定書的第 16 段，其效力僅自 2001 年至 2013 年為止。而後中國入會議定書於中國入會後即成為 WTO 協定的一部分，因此其他 WTO 會員亦得以援引該規定，對中國之產品採取特別防衛措施⁶。

中國入會議定書第 16.4 段之規定中可看出採取特別防衛措施之三要件⁷。其一為進口快速增加；次為對國內產業造成實質損害或有實質損害之虞；最後是進口之增加是造成國內的損害的重大原因。對於「重大原因」此要件，中國主張美國必須證明國內產品與進口產品相互競爭，且快速增加的進口產品與國內產業的實質損害之間具有關聯性⁸，並須檢視會造成國內產業損害之其他因素，以證明調查機關未將其他因素所致的損害歸因於中國進口，而此項要件之檢視即涉及防衛協定中的不可歸因性要素之分析⁹。

不可歸因分析之目的在使調查機關能夠將進口及進口以外之其他因素加以區分，並分別評估其對產業所造成之損害效果¹⁰。根據防衛協定 (Safeguard Agreement) 第 4.2 條 b 款，調查機關除了必須證明進口增加與國內產業受有嚴重損害之間具有因果關係，也必須進行不可歸因性檢驗，即證明其他因素所造成之損害並未歸因於進口增加。在本案中，小組肯認中國根據防衛協定第 4.2 條 b 款對因果關係之認定方式解讀入會議定書中第 16.4 段之因果關係，並對中國所提出之不可歸因性要素進行檢驗¹¹。

(二) 中國主張

中國入會議定書第 16.4 段中規定進口之增加必須是造成國內產業損害的一個重要原因，表示造成國內產業損害之原因可能不只一個，其他客觀因素（如進口量、價格影響或產業影響）都可能造成國內產業之損害，不能將這些客觀因素所造成之產業損害皆歸咎於進口增加，故在因果關係之檢驗中，應個別檢視各

⁵ J. Ma, *Product-Specific Safeguard in China's WTO Accession Agreement: An Analysis of Terms & its Initial Application in Section 421 Investigations*, 22 *Boston University International Law Journal* 194-195 (2004) .

⁶ *Id.*

⁷ 中國入會議定書第 16.4 段：「某項產品、同類產品或與國內製造產品直接競爭之產品，其進口絕對或相對地快速增加，成為對國內產業造成實質損害或有實質損害威脅之重要原因時，市場擾亂即應存在。於決定市場擾亂是否存在時，受影響之 WTO 會員應考慮客觀之因素，包括進口量、進口對同類或直接競爭產品價格之影響，及進口對國內生產類似或直接競爭產品產業之影響。」

⁸ Panel Report, *US-Tyres*, ¶7.161.

⁹ *Id.* ¶7.264.

¹⁰ 李貴英、張南薰，世界貿易組織「美國對若干鋼鐵產品實施確定防衛措施案」（二〇一鋼品案）之研究，「貿易救濟爭端解決案例研究」成果發表會。

¹¹ Panel Report, *US-Tyres*, ¶7.177-7.178.

種可能造成產業損害之因素所產生之損害影響¹²。

中國主張，雖然入會議定書第16段中並未要求不可歸因性之檢驗，但在中國入會工作小組報告書第246段(c)款中即已規定調查機關檢驗因果關係所需考慮之因素¹³，且根據上訴機構於美國羊肉案(*US - Lamb*)¹⁴中對防衛協定第4.2條(b)款「因果關係」的解釋，調查機關應檢驗真正且實質的因果關係(genuine and substantial relationship of cause and effect)，且調查機關必須區分不同因素所造成之效果以證明真正且實質的因果關係，故因果關係之檢驗應包含對不可歸因性要素之檢驗¹⁵。以下將簡述中國所提出所需檢驗之不可歸因性要素，包括美國國內企業之策略、國內需求改變、中國以外地區之進口和其他因素。

國內企業策略

中國認為ITC錯誤的將美國輪胎廠商關閉其工廠歸因於中國的輪胎進口。因美國廠商是基於長期的策略，考量到美國生產輪胎所耗費之成本較高，而將低價之輪胎生產外移至低勞力成本之地區(如中國)，美國國內廠商則生產高價之輪胎，故美國廠商是自願性的將工廠關閉，因此造成美國國內低價輪胎供給減少、中國進口增加之結果不應歸因於中國之進口，ITC不應將廠商所採取的全球採購策略(global sourcing strategy)所產生的結果歸咎於中國進口增加¹⁶。

此外，中國主張根據2004至2006年間宣布閉廠的三家廠商之聲明稿¹⁷，其是因低成本的進口輪胎所造成之壓力而選擇閉廠，但因進口輪胎之價格皆較美國國內生產之輪胎低，故進口輪胎並非專指從中國進口之輪胎¹⁸，且中國進口輪胎是在2007年顯著的增加，故在2007年之前的閉廠應與中國進口無關。

國內需求改變

中國主張美國於2004至2008年時，國內客車和輕型卡車輪胎之消費量已下降10.3%¹⁹，且受到2008年經濟不景氣之影響，美國汽車業受到衝擊，連帶的汽車輪胎業者也受到波及，故輪胎之需求量也減少，而ITC不應將國內產業受到需求

¹² *Id.* ¶ 7.172.

¹³ 中國入會工作小組報告書第 246 段 (c) 款：在確定是否存在市場擾亂時，包括是否存在快速增長的進口產品，無論是絕對增長還是相對增長，與對國內產業的任何實質損害或實質損害威脅之間的因果關係時，有關主管機關將考慮客觀因素，包括 (1) 屬調查物件的產品的進口量；(2) 該產品進口對該 WTO 進口成員市場中同類或直接競爭產品價格的影響；(3) 該產品的進口對生產同類或直接競爭產品的國內產業的影響。

¹⁴ Appellate Body Report, *United States - Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb from New Zealand*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, 1 May 2001.

¹⁵ Panel Report, *US-Tyres*, ¶ 7.172.

¹⁶ *Id.* ¶¶ 7.266-7.268.

¹⁷ 三家廠商分別為 Continental、Bridgestone 與 Goodyear。

¹⁸ Panel Report, *US-Tyres*, ¶¶ 7.269-7.272.

¹⁹ *Id.* ¶ 7.328.

下降而產生之損害歸因於進口之增加。

其他地區之進口與其他因素

中國認為ITC未適當的檢視來自中國以外之地區所進口之輪胎對美國國內產業之影響，且未考慮其他不可歸因性因素，如零件成本的提高、高油價導致駕駛的減少、美國國內勞工團體的罷工等，皆為造成美國輪胎產業損害之可能因素，故ITC應個別檢視，並判斷其對產業之損害是否不當的歸咎於進口之增加²⁰。

(三) 小組對於不可歸因性因素之分析

有關中國入會議定書第16.4段所提及之因果關係檢驗是否包括不可歸因性檢驗之爭議，小組引述*US-Lamb*一案中上訴機構之看法，在有許多因素會造成產業損害的情況下，應先區分進口增加對國內產業造成損害的效果與其他因素造成的損害效果，以確保其他因素所造成的產業損害不會被歸因於進口增加造成的損害效果²¹，並使小組得以判斷進口增加是否為造成產業損害之真正和實質的原因。雖*US-Lamb*中上訴機構是對防衛協定第4.2條(b)款而非中國入會議定書第16段作出解釋，且中國入會議定書第16段中並未明文要求調查機關必須進行不可歸因性分析，但根據美國高地棉補貼案(*US-Upland Cotton*)中小組對補貼協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)第5條及第6.3條之解釋，即使條文中未要求不可歸因性分析，但調查機關在認定因果關係時仍須檢驗不可歸因性要素，故本案所涉及之中國入會議定書第16段雖未明文要求不可歸因性分析，但不表示調查機關得以免除證明進口增加為造成產業損害的一個重大原因之責任，故ITC仍須進行不可歸因性分析²²。

對於中國指控ITC錯誤的將廠商基於企業策略考量而將工廠關閉之行為歸因於中國進口所造成的產業損害，ITC在報告中提及三家於2006至2008年宣布閉廠之廠商之聲明稿，其中指出廠商因為工廠所生產之低價輪胎受到低生產成本國家的強烈競爭而選擇關閉工廠，雖廠商並未指明低生產成本國家為中國，但因當時中國進口輪胎之價格低於除印尼外的其他輪胎出口國，而印尼出口到美國的輪胎數量又僅占美國總輪胎進口量的3.4%，故小組認為美國輪胎廠商主要是受到來自中國進口的競爭而選擇關閉工廠²³。此外，雖中國主張三家廠商是在2007年進口顯著增加以前宣布關閉工廠，故不應將關閉工廠歸因於中國之進口，但小組提出ITC之調查結果，認為中國輪胎之進口數量於2006年以前即有大幅的增加，故不應將工廠之關閉視為廠商基於策略考量的自願性行為²⁴。

²⁰ *Id.* ¶¶ 7.360-7.362; 7.368.

²¹ *Id.* ¶ 7.175.

²² *Id.* ¶ 7.176.

²³ *Id.* ¶¶ 7.298-7.305.

²⁴ *Id.* ¶¶ 7.306-7.308.

有關美國國內需求的減少所造成的產業損害，小組認為根據ITC的報告，可看出美國在2004至2008年間國內需求是波動的，但中國進口輪胎在美國市場的佔有率持續增加²⁵，且即使美國國內需求下降，中國的輪胎進口量仍持續成長²⁶。此外，2008年受到經濟不景氣的影響，國內輪胎消費量大幅下降，國內生產輪胎數量及中國以外國家進口的輪胎數量皆減少，但中國進口之輪胎數量仍有增加²⁷，故小組認為國內產業所受到的損害不應全部歸因於國內需求的減少，因為在需求減少的情況下，中國輪胎進口持續增加，導致美國國內廠商必須承受需求減少造成的損害的後果，故小組裁決指出美國產業的損害是因中國的進口，而非國內需求的減少²⁸。

至於其他國家的進口對美國產業所造成的影響，小組認為雖然自其他國家進口的輪胎價格也低於美國國內輪胎之價格，但因中國進口輪胎之價格又低於除印尼以外的其他國家，而印尼進口輪胎在美國的市場佔有率又甚低，且中國進口輪胎在美國市場的佔有率高於其他進口國，故中國進口應是影響美國產業之主因²⁹。

中國雖提出其他影響美國產業之不可歸因性要素，但因小組認為中國必須提出表面證據證明其他不可歸因性因素與美國國內產業之損害之間的相關性，因中國並未盡到舉證責任，故小組不對中國所提出的其他不可歸因性因素進行審查。

簡評

本案中小組肯認ITC所提出對於不可歸因性因素之分析，認為其所提供之證據足以證明其他因素並不影響中國進口增加所造成的國內產業損害。其中較具爭議者，針對中國認為美國廠商是自願性的將工廠外移，不應歸因於中國進口增加所造成之結果，小組根據ITC所提出之證據，因為在廠商外移工廠之前，中國進口輪胎之數量增加，故無法證明是因工廠外移而導致美國產業受有損害。

本案因ITC所提出之證據可證明中國進口增加之情形早於廠商之工廠外移，進口增加與工廠外移之時間點明確，故小組可判定工廠外移並未影響進口增加造成的產業損害，但也因此衍生出另一問題，若工廠外移之情形與進口增加之情形同時發生，即廠商在進口增加之同時，決定將工廠外移，而導致國內生產減少且進口增加，則小組該如何判定產業所受之損害是歸因於進口增加亦或是廠商將工廠外移之決策³⁰？雖然以上之問題在本案中並無一明確之答案，且無過往案例可

²⁵ *Id.* ¶ 7.333.

²⁶ *Id.* ¶¶ 7.335-7.339.

²⁷ *Id.* ¶¶ 7.352-7.353.

²⁸ *Id.* ¶¶ 7.354; 7.359.

²⁹ *Id.* ¶¶ 7.364-7.367.

³⁰ WorldTradeLaw.net LLC, *Panel Report United States - Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China*, WorldTradeLaw.net Dispute Settlement

參考，然目前全球化之發展，廠商外包 (outsourcing) 的情形普遍，若廠商將生產之工廠外移至低勞力成本之地區，則所造成之進口增加亦會影響因果關係之判斷，此問題雖在本案中尚未有一明確之答案，但仍值得關注。

