

杜哈回合反傾銷爭議問題之檢視

張永阜

世界貿易組織 (The World Trade Organization, WTO) 貿易談判委員會 (Trade Negotiations Committee) 於今 (2011) 年 4 月 21 日發布貿易規則談判小組 (Negotiating Group on Rules) 所提交有關貿易規則議題之最新進展報告¹。在貿易規則 (rules) 談判中，原則上係採取由下而上 (bottom-up) 之談判方式，並試圖將談判現況呈現在文件當中；然而多項爭議仍缺乏共識，談判結果難以形諸具體內容 (text)，因此文件多以報告方式陳述各領域之爭議議題以及談判所面臨之挑戰²。其中較為特別的是，在「反傾銷 (anti-dumping)」議題上，由於既有 2008 年主席版草案內容作為依循，貿易規則談判主席 Mr. Dennis Francis 即以該草案作為協商基礎，並於本次提交文件中提出修正版草案 (下稱新版草案)；惟主席特別強調，該草案完成不代表各方已解決政治問題之歧見，其僅能反映出目前各方所持立場，以及談判小組於兩年多來所做的努力³。

Francis 主席提交之反傾銷協定談判相關文件分為兩類：其一為無爭議議題 (unbracketed)，該類議題中談判小組在透明化及調查程序等多項條文提出 19 處文字釐清或改善增修之建議⁴，由於這些條文的增修多屬文字上技術性修正，且會員國間亦多有共識，故得以形諸具體文字內容 (text)；另一類則是多年來所擱置之 12 項爭議議題 (twelve bracketed issues)⁵，由於各方立場仍分歧不一，故僅能在增修條文中，穿插說明各爭議問題會員間存在之立場差距，尚未能提出增修文字內容⁶。儘管 12 項爭議議題大體上與過去相似，但鑒於爭議事項誠屬造成反傾銷規則談判無法推進之主要原因，且新版草案對各項爭議問題現況之闡述與過去亦有差異，故從新版草案觀察各爭議問題之進展即有其必要，本文遂將討論範圍限縮在 12 項爭議問題。另外，反傾銷協定之修改為我國在杜哈談判之重要

¹ WTO, Negotiating Group on Rules, *Communication from the Chairman*, TN/RL/W/254 (April 21, 2011).

² *Id.* at 1.

³ *Id.*

⁴ 包括成本之攤提 (第 2.2.1.1 條)、匯率 (第 2.4.1.2 條)、產品型號配對 (第 2.4.3 條)、損害之虞 (第 3.7 條)、申請書之內容 (第 5.2(i)(b) 條及第 5.2(i)(c) 條)、辨明出口商與製造商 (第 6.1.1new 條)、資料補正 (第 6.1.1bis 條)、非機密檔案 (第 6.4bis 條)、基礎事實揭露 (第 6.9bis 條)、抽樣調查 (第 6.10.1 條)、臨時措施 (第 7.1(iii) 條)、公告應載內容 (第 12.1.1 條)、實地調查 (Annex I 之第 3 段及第 5 段)、附註 9、17、26，及在第 9.5 條新增附註 33。參見「WTO 貿易規則談判之最新進展」，經濟部經貿談判代表辦公室，頁 2，2011 年 5 月 2 日，網址：<http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/home/Home.aspx>。

⁵ 包括：「歸零」、「損害之因果關係」、「實質阻礙產業建立」、「排除國內產業之標準」、「受調查產品」、「關係人資料之提供」、「公共利益」、「較低稅率」、「反規避」、「落日複查」、「第三國傾銷」及「特殊及差別待遇／技術協助」等議題。

⁶ 前揭註 4，頁 1。

目標之一⁷，因此瞭解爭議問題之進展亦有助於我國將來參與談判時擬訂因應方案。

本文首先針對反傾銷談判目前擱置之重大議題逐一介紹其發展，最後則針對擱置問題所面臨之挑戰為一小結。

反傾銷談判擱置之 12 項爭議

以下針對各議題分別說明會員間立場之差異，並特別指出新版草案相較於 2008 年版草案而言，有哪些新提出之意見：

(一) 歸零

在計算傾銷差額 (dumping margin) 時是否允許採用「歸零 (zeroing)」方式計算，仍然是反傾銷談判中意見最為分歧之項目：有認為不論使用何種比較方法且不論在何種程序上皆應完全禁止使用「歸零」方式；另一極端則認為應該完全授權使用「歸零」計算⁸。新版草案則另外提到，某些會員代表認為在特別情況下，例如在以加權平均正常價格與逐筆出口交易之價格作比較情況下 (targeted dumping)，是否容許「歸零」計算仍有討論與檢驗的空間⁹。在會員立場南轅北轍現況下，反傾銷協定第 2.4.2 條未為任何變動。

(二) 損害之因果關係

傾銷與損害間之因果關係 (causation of injury) 如何認定亦為爭議焦點，而近期的討論則著重在兩個問題：一為是否應強制區分傾銷進口之影響與其它因素造成之影響？針對此問題在反傾銷協定第 3.5 條第 3 段業已明文要求主管機關應 (shall) 審查同一期間除傾銷以外導致損害之其他已知因素¹⁰，故於新版草案亦明載會員國普遍認為主管機關必須審慎考量其它因素造成損害之影響，並確保這些因素造成之損害未歸因於傾銷之進口；另一問題為，主管機關對不可歸因於傾銷之因素 (non-attribution) 必須採取之量化分析 (quantitative analysis) 其精確度能夠 (或應該) 達到何種水準？對於此問題則出現相當程度的立場差異¹¹。

(三) 實質阻礙產業建立

依據反傾銷協定第 3 條註釋 9，國內產業遭受損害情形有三：即「產業遭受

⁷ 「我國參與杜哈回合規則談判 (Rules Negotiations) 的目標、策略及進展」，經濟部經貿談判代表辦公室，頁 7，2008 年 7 月 24 日，網址：<http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/home/Home.aspx>。

⁸ WTO, *supra* note 1, at 6.

⁹ *Id.*

¹⁰ 反傾銷協定第 3.5 條：「……主管機關亦應審查同一期間除傾銷以外導致損害之其他已知因素，且不得將各該因素所致損害歸因於傾銷進口。……」

¹¹ WTO, *supra* note 1, at 8.

實質損害」、「產業有遭受實質損害之虞」與「產業之建立遭受實質阻礙」¹²，故一般認為，若對「實質阻礙 (material retardation) 建立中產業」加以明確定義，將有助於損害發生之認定¹³。然而核心爭議問題發生在：一產業於哪個階段始得稱為「建立中 (in establishment)」之產業？尤其是某些會員主張即使某一產業已經有些許國內產出時，仍得視為「建立中」之產業；但亦有謂一旦該產業有國內產出，則該產業不再屬於建立中之產業，此時是否有損害發生則必須檢視其他兩種情形，即是否有現時之損害或有損害發生之虞 (current injury or threat)¹⁴。

(四) 排除國內產業之標準

反傾銷協定第 4.1 條 (i) 款明文規定，當生產者與出口商或進口商有關聯，或其本身即為系爭傾銷進口商時，此類生產者應排除在「國內產業」之外¹⁵。對於此除外標準是否需要？以及標準之性質為何？存有不同意見：有認為應該界定明確而得以數字呈現 (numerical) 且具指導性質 (directive in nature) 之標準；另有認為標準不該太過僵化而須從個案判斷；此外，新版草案特別指出有會員主張毋須排除此類生產者之看法，亦有支持毋庸修正此條款者¹⁶。

(五) 受調查產品

受調查產品係反傾銷之立案基礎，故在反傾銷實務中扮演非常重要角色；然而反傾銷協定並未就受調查產品範圍明確規定，而是交由各反傾銷主管機關依據個案自由裁量¹⁷。在條文規範不明情況下，對於受調查產品之界定範圍應該多廣？在認定受調查產品時產品之物理特徵和市場特性可否作為標準？以及受調查產品認定時間點與方式為何？等問題遂在會員間存有不同看法：雖有諸多會員代表主張對上述問題訂立明確條款將可有效解決問題；但亦有謂具體條款對於受調查產品範圍可能有垂直和水平 (vertical and horizontal) 的影響 (例如產品零件之內含物)，以及有涉及後續調查程序之疑慮。新版草案則另外指出，這些疑慮已經導致此議題與「反規避 (anti-circumvention)」議題之討論結果相互牽連¹⁸，但亦

¹² 反傾銷協定第 3 條註 9：「本協定中所稱『損害』，除另有其他說明外，應指對一國內產業重大損害或有損害之虞，或重大延緩此一產業之建立，並應依照本條款之規定解釋。」

¹³ WTO, *supra* note 1, at 8-9.

¹⁴ *Id.* at 9.

¹⁵ 反傾銷協定第 4.1 條：「就本協定之目的而言，『國內產業』一詞係指國內同類產品之生產者全部、或指部分生產者之合計產量占國內同類產品總產量主要部分者，但下列情形除外：

(i) 生產者與出口商或進口商有關聯，或其本身即為涉案傾銷貨物之進口商時，國內產業得解釋為指其餘之生產者。」

¹⁶ WTO, *supra* note 1, at 9.

¹⁷ 劉碧珍，「WTO 杜哈回合談判進展之盤點及對我國影響分析」，中華經濟研究院 (台灣 WTO 中心)，頁 175，2010 年 12 月，網址：<http://www.wto-center.org.tw/>。

¹⁸ 美國和澳洲於 2010 年複邊會議中表示，主席版草案內容將影響調查機關是否得將上游零組件納入調查，除非會員同意訂定反規避相關規範，否則其無法同意該等條款。參劉碧珍，同上註，頁 176。

有會員反對將兩議題牽連在一起¹⁹。

(六) 關係人資料之提供

部分意見支持在反傾銷協定第 6.8 條增加以下規定：當利害關係人因不能掌控 (control) 其相關成員 (affiliates) 而致無法提供其成員之資料時，該利害關係人不能被認定為拒絕配合提供資料；然而反對者則認為，此種規定會誘發利害關係人不配合提供資料，且使用「掌控 (control)」此一概念並不恰當亦過於狹隘²⁰。

(七) 公共利益

在決定是否課徵反傾銷稅時，是否將國內利害關係人列入考量存有相當分歧之看法：有認為此種程序要求會侵犯會員國主權，且耗費成本與時間；但亦有支持納入此程序之意見。其相關爭議包括：哪些要件可以 (或應該) 納入公共利益的考量？考量公共利益的程序在適用第 11 條 (反傾銷措施之檢討) 時的範圍為何？依據公共利益考量程序作成之決定，是否適用反傾銷協定之司法審查機制？以及其適用 WTO 爭端解決程序之範圍為何²¹？

(八) 較低稅率

依現行反傾銷協定第 9.1 條，是否採取較低稅率原則仍屬各調查機關裁量範圍而非強制規定²²，許多會員則強烈支持將該原則改為強制規定；但另有會員以對等性 (equal conviction) 為由而反對之，且有謂損害幅度在技術上並非無法計算。在支持較低稅率原則者之間亦存有不同看法：包括對於新規範在明確性上其適當程度 (appropriate degree of specificity) 為何以及應該規範到何種範圍？或者應採取何種特定順序來決定適當之課徵程度？新版草案另指出，一些會員主張應維持現存條文規範即可，毋須對較低稅率原則之採用多加干涉²³。

(九) 反規避

對於是否應該針對「反規避 (anti-circumvention)」訂定特定條款存在不同意見：有些主張，察覺規避行為的唯一適當因應措施即展開新的反傾銷調查；另有認為反規避事實上存在，且在不同會員國所採的程序之間為達到某種程度之和

¹⁹ WTO, *supra* note 1, at 12.

²⁰ *Id.* at 15.

²¹ *Id.* at 18-19.

²² 反傾銷協定第 9.1 條：「課徵反傾銷稅之一切條件具備時，是否課徵，及課徵金額應為傾銷差額之全部或低於傾銷差額，均應由進口會員之主管機關決定之。本協定期待在所有會員領域內皆准許此種課徵，且如以低於傾銷差額的稅額課徵即足以排除國內產業所受之損害時，應以該較低之稅額課徵。」

²³ WTO, *supra* note 1, at 19.

諧性有其必要。此外，在條文規範範圍內，各國對於下列問題亦持不同之立場：包括何種規避行為必須規範（特別是有關出口品係源自第三國情形之反規避措施）？是否需要訂定量化門檻？構成傾銷之裁決、損害、因果關係是否為其要件？反規避措施應以個別廠商（company-specific）或以國家（country-wide）為實施對象²⁴？等議題。

（十）落日複查

會員對落日複查（sunset reviews）之相關議題亦有相當不同之看法，其中對於是否應該設有經過一段時間後措施即自動終止（automatic termination of measures）之條款存有很大爭議，且該時間應規定多長亦為一問題。支持應設置該條款之一方認為，措施應在五年內終止且不得延長，另一極端看法則完全反對自動終止條款²⁵。至於如何強化落日複查程序則出現以下問題：是否需要對落日之決定（sunset determinations）設置額外標準或條件加以規範？如需要，那麼甚麼是最適當的標準和條件？以及應對展開落日複查訂定何種規範，包括對於職權開啟複查（*ex officio*）應否予以限制？提議複查之產業的代表性（proposed standing）要求以及證據門檻為何？調查程序是否有時程限制？等問題²⁶。

（十一）第三國傾銷

在新版草案中指出，某些代表支持應取消在代表第三國採取反傾銷措施時必須先取得貨品貿易理事會（Council for Trade in Goods）會同意之規定²⁷，理由是目前的規定難以實現；此外，亦有認為雖不應排除此規定，但須考慮到其他爭議問題，例如在會員國獲准代表第三國實施反傾銷措施決定前，必須先釐清此機制如何進行。另外亦有質疑此條款之可行性者，甚至有認為應該完全刪除此條款²⁸。

（十二）特殊及差別待遇／技術協助

新版草案對此項議題相較過去而言有較多之論述。首先談判小組持續檢視給予開發中國家（不論是出口國或是採取反傾銷措施之國家）特殊及差異待遇（special and differential treatment）之相關議題：某些代表提倡對於開發中會員國之調查機關給於其彈性（例如在開展調查程序時），但某些代表則對給予彈性

²⁴ *Id.* at 21.

²⁵ 支持自動終止（或稱強制落日）之會員係認為，反傾銷協定第 11 條隱含原則上反傾銷措施應於 5 年期滿後終止，例外方得要求延長；美國則認為該規定僅係一項機制，使調查機關檢視當初反傾銷措施之因素是否持續存在並非自動終止，特別是若有證據證明損害或傾銷存在的情況下，不應自動終止，因為終止後若重啟調查，國內產業需重新證明傾銷與損害對其有失公平。參劉碧珍，前揭註 17，頁 176。

²⁶ WTO, *supra* note 1, at 23.

²⁷ 反傾銷協定第 14.4 條：「案件是否進行，應由進口國決定。進口國如決定採取行動，則應由其與「商品貿易理事會」接洽，以洽請其同意進口國採此行動。」

²⁸ WTO, *supra* note 1, at 27.

持謹慎態度，特別是考慮到許多開發中國家在現今反倒成為積極行使反傾銷措施之一方²⁹。

至於技術協助 (technical assistance) 方面，有認為應該建置一貿易救濟機制 (trade remedies facility) 來協助較小以及資源有限之開發中會員國來發展他們利用貿易救濟措施之能力；但亦有聲音反對建置任何協助會員使用貿易救濟措施之機制；另有意見認為，所有會員國皆有平等的權利去行使符合 WTO 規範之貿易救濟措施³⁰。

小結

由上述 12 項爭議問題之發展看來，會員國採取立場與 2008 年主席版草案相較，其分歧之程度有增無減，若要使相關談判有所進展即考驗主席是否能營造出由上而下 (top-down) 之談判氛圍，由主席負責引導議題、協調歧異、異中求同以創造更多之協商空間。此外，歸零、較低關稅原則、公共利益及自動終止條款 (強制落日) 等議題因具有高度政治敏感性，加上美國與包括我國在內之反傾銷之友所持立場南轅北轍，故此部分爭議或許最終只能等待 NAMA 與農業談判有重大突破時，透過政治協商始得解決³¹。

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ 劉碧珍，前揭註 17，頁 204。