

從中美輪胎案上訴機構之裁決

看中國特別防衛措施之適用爭議

張永阜、張凱媛、黃以涵

防衛措施 (safeguard measures) 之目的在提供進口國於國內產業受到進口產品競爭影響時, 允許進口國實施暫時性之保護措施, 然而此措施若被進口國濫用將造成自由貿易之障礙, 故以往爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 均嚴格檢視防衛措施之要件, 甚至出現因採取防衛措施而被控訴之國家在爭端解決審理後往往無法維持原措施之現象¹; 此外, 針對國家別之特別防衛措施, 由於其為防衛措施適用最惠國待遇之例外, 理應受到更嚴格之檢視。中美輪胎案 (US-Tyres)² 為世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 首件援用中國特別防衛措施 (product-specific safeguard) 之案件, DSB 卻肯認美國對中國進口之輪胎採取防衛措施, 因此本文欲透過檢視此案之上訴機構裁決, 一窺為何中國之控訴均無法突破美國對其施加之貿易救濟措施, 並藉由探討中國於上訴機構提出之控訴以及上訴機構之回應, 觀察上訴機構在檢視會員國採取國家別之特別防衛措施時, 是否有別過去一般防衛措施之解釋³。

本文以下將依據中國之上訴理由分別討論, 以便瞭解中國之主張以及上訴機構如何回應, 分別為: 「快速增加 (increasing rapidly)」要件之認定; 接著討論「因果關係 (causation)」是否成立; 再來說明小組是否違反 DUS 第 11 條之客觀評估義務; 最後作一結論。

「快速增加」要件之認定

中國上訴主張美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, 下稱 ITC) 針對 2004 至 2008 年期間進口量之調查結果, 不符合中國入會議定書第 16.4 條⁴的「快速增加」要件, 中國之主要控訴理由如下⁵: 中國認為小組採認 ITC 對

¹ Alan O. Sykes, *The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence*, 187 JOHN M. OLIN LAW & ECONOMICS WORKING PAPER (2D SERIES), 2 (2003), available at <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html>.

² Panel report, *United States – Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China*, WT/DS399/R, adopted 5 October 2011.

³ 有關本案小組裁決之相關評析請參見朱苔心, 「談防衛協定中之不可歸因性問題—以中美輪胎案為中心」, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 114 期, 頁 1, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/>。

⁴ Protocol on the Accession of the People's Republic of China, §16.4: “Market disruption shall exist whenever imports of an article, like or directly competitive with an article produced by the domestic

於中國入會議定書第 16.4 條「快速增加」之判斷有誤，因為 ITC 未分析中國進口輪胎之「最近期」進口增加量 (most recent import increases)⁶；且 ITC 未使用「進口增加率」(rates of increase in imports) 分析本要件⁷；再者，ITC 未使用調查期間中較「早期」之進口增加率 (rate of import increases in the past) 做為對照，以判斷是否符合「快速增加」之概念，而中國主張「快速 (rapidly)」是一個相對的概念，需要以調查期間中較「早期」之進口增加率來比較，才能看出有沒有符合「快速增加」要件⁸，因此中國認為 ITC 並未針對其結論提出合理和適當的解釋⁹，遂主張小組採認 ITC 的分析報告有誤。

關於中國之控訴，上訴機構之見解如下：關於「最近期」進口增加量 (most recent import increases) 及「進口增加率」(rates of increase in imports) 此點，本案小組認為中國入會議定書第 16.4 條之「快速增加」要件之判斷，毋須使用「最近期」進口增加量來判斷，亦即不需要全然地專注在相當近期之資料來認定¹⁰，且此見解在阿根廷鞋案 (*Argentina – Footwear (EC)*)¹¹ 一案中亦為該案上訴機構所採用—該案上訴機構認為進口「快速增加」要件，只需突然且近期 (sudden and recent) 之增加即符合其要件。本案上訴機構肯定小組見解，認為毋須以「最近期」進口增加量和「進口增加率」及來判斷本要件，上訴機構認為如果只專注在最近時期的資料，反而難以整體觀察來自中國的進口量快速增加之狀況¹²；此外，即便年度進口增加率下降，亦不必然排除或推翻於調查期間中國整體進口增加率快速增加之認定¹³。

關於是否需要使用調查期間「較早期」進口增加率 (rate of import increases in the past) 來分析，上訴機構再次重申，是否符合「快速增加」要件，毋須使用「進口增加率」來判斷，且上訴機構不認同中國的主張—須以早期進口增加率來相互比較現在和早期的進口增加率，以判斷有無符合「快速增加」要件¹⁴。上訴機構進一步指出，小組裁決 ITC 的分析為正確，並肯認 ITC 對於進口增加率之調查，且認為 ITC 已考慮充分並採取完備的資料數據加以分析¹⁵；另外，小組的分析顯

industry, are **increasing rapidly**, either absolutely or relatively, so as to be a **significant cause** of material injury, or threat of material injury to the domestic industry. ..." (emphasis added).

⁵ Appellate Body Report, *United States – Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China*, WT/DS399/AB/R, adopted 5 October 2011, ¶ 141.

⁶ *Id.* ¶¶ 142-143.

⁷ *Id.* ¶¶ 154-155.

⁸ *Id.* ¶ 163.

⁹ *Id.* ¶ 164.

¹⁰ *Id.* ¶¶ 146-148, 149.

¹¹ Appellate Body report, *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, adopted 12 January 2000, ¶ 130.

¹² Appellate Body Report, *US – Tyres*, ¶¶ 146-148, 149.

¹³ *Id.* ¶ 158.

¹⁴ *Id.* ¶ 167.

¹⁵ *Id.* ¶¶ 151-152.

示出 ITC 對於進口增加率是否快速增加之調查結果已提出合理和適當的解釋¹⁶。

「因果關係」是否成立

上訴機構在檢視中國進口快速增加與美國國內產業受有損害間，是否存在因果關係時，分為以下幾點討論之：

(一) 美國輪胎市場的競爭情況

美國國內輪胎市場分為兩種市場，分別為替換輪胎市場 (replacement market, 而該市場中又以品牌和價格區分為三個等級之輪胎) 和委外代工 (original equipment manufacturer, OEM) 市場。中國認為其出口至美國替換輪胎市場的輪胎主要是第二類和第三類的產品，在第一類的輪胎類別中，由於市占率很低，因此無實質競爭 (virtually no competition) 關係，故中國認為小組在肯認 ITC 評估美國國內市場的競爭情況上有誤；另外在 OEM 市場部分，中國認為小組不應將審查重點置於中國輪胎進口的增加趨勢上，而是要審查系爭產品在美國市場中是否有顯著 (significant) 競爭關係，因此中國主張小組裁定系爭產品於 OEM 市場中有競爭關係是錯誤的¹⁷；最後，中國也認為小組在檢視 ITC 的報告以評估美國國內市場的整體競爭狀況時，並未通盤考量在輪胎替換市場 (指其中第一類的輪胎) 和 OEM 市場，兩市場中的競爭關係皆逐漸減弱，因此主張小組對中國進口輪胎與美國國內輪胎間的競爭情況分析有誤¹⁸。

針對替換輪胎市場中的競爭情況，上訴機構肯認小組的裁決，認為中國不能以其出口之輪胎在第一類輪胎市場僅占小於 1% 的比例，就忽略其在第二類和第三類輪胎市場中與美國輪胎存有競爭關係之事實，而主張系爭產品間無競爭關係存在，故上訴機構認為小組的裁決無誤¹⁹，系爭產品在輪胎替換市場中確實存有競爭關係；而在 OEM 市場部分，上訴機構認為小組應提供更完善的分析，審查 ITC 是否針對美國輪胎的「整體市場 (overall market)」— 而非僅對 OEM 市場— 去檢視系爭產品是否有顯著的競爭關係²⁰；最後，在整體市場部分，由於輪胎替換市場佔美國整體市場的 80%，OEM 市場只佔 20%，因此上訴機構認為對美國國內輪胎及中國進口輪胎而言，OEM 市場的重要性皆遠低於輪胎替換市場，因此在輪胎替換市場中，美國國內輪胎和中國進口輪胎的競爭關係即足以建立兩者在整體市場中顯著的競爭關係²¹。綜觀以上，上訴機構肯認小組的分析，認為系爭產品在美國輪胎的整體市場中是有顯著競爭關係的，故小組審查並無錯誤。

¹⁶ *Id.* ¶ 168.

¹⁷ *Id.* ¶ 216.

¹⁸ *Id.* ¶ 221.

¹⁹ *Id.* ¶¶ 208, 214-215.

²⁰ *Id.* ¶ 220.

²¹ *Id.* ¶ 224.

(二) 進口快速增加與實質損害的關聯性

中國認為，在中國入會議定書 16.4 段之下，ITC 判斷中國進口輪胎的快速增加是否為造成實質損害的顯著原因 (significant cause) 時，不應只考量整體調查期間中兩者的相關性，而應該也要考量相關數據逐年之變化，中國並主張小組肯認 ITC 此種分析方式有誤²²，其理由為：中國認為小組並沒有適當地考量，中國進口輪胎量增加和實質損害形成之間有逐年相對改變情形²³，其特別指出在 2007 年中國進口輪胎之數量達到最高峰時，美國輪胎業在銷貨成本／銷售之比率 (the COGS/sales ratio) 以及獲利 (profitability) 上的表現卻都是有改善的²⁴，因此中國認為小組認同 ITC 在此相關性的分析上有錯誤。

針對此點，上訴機構認為 ITC 並不需要分析、比較每年實質損害之相對改變情形，更不需要將此相對改變狀況拿來與中國進口輪胎量增加的速率做比較，因此上訴機構肯認 ITC 的報告系適當地歸結出中國進口輪胎量增加和美國國內產業受損之關聯性²⁵。此外，上訴機構援引在阿根廷鞋案 (*Argentina—Footwear*) 中闡釋的原則²⁶，認為不能因單一受損指標的惡化或改善，就推定進口產品增加與國內產業受損間的關聯性之增減。因此上訴機構認同小組的審查，認為單就銷貨成本／銷售之比率之改善並不能歸結出中國進口輪胎量的增加對國內價格沒有造成負面的影響²⁷；同樣地，也不能只就較低價之中國進口輪胎數量於 2007 年達到最高峰而使整體輪胎業 (包括美國與其他國家之輪胎製造商) 之獲利在該年有改善，就認定整體而言中國進口輪胎增加和美國國內產業受損害指標的惡化沒有關聯性²⁸。綜合以上原因，上訴機構肯認小組的判決，認為中國進口輪胎增加與美國國內產業受到實質損害具有關聯性²⁹。

(三) 造成國內產業損害之其他因素

中國主張小組未評估不同因素對於國內產業所造成之影響，並質疑是否任何能歸咎於中國進口產品所造成之影響，均是造成損害的顯著原因³⁰？此外，亦主張小組不當地將其他因素 (包括：美國國內產業經營策略、國內需求改變、來自中國以外地區之進口產品等) 所造成之損害歸因於中國系爭進口產品。

上訴機構則認為小組在分析中國入會議定書第 16.4 條時已區分「原因 (causal)」要件以及「顯著 (significant)」要件，故並非如中國所稱，任何能歸

²² *Id.* ¶ 227.

²³ *Id.* ¶ 228.

²⁴ *Id.* ¶ 229.

²⁵ *Id.* ¶¶ 239, 241.

²⁶ Appellate Body Report, *Argentina—Footwear(EC)*, ¶ 139.

²⁷ Appellate Body Report, *US—Tyres*, ¶¶ 247-248.

²⁸ *Id.* ¶ 246.

²⁹ *Id.* ¶ 249.

³⁰ *Id.* ¶ 254.

答於中國進口產品所造成之影響，均被認作造成損害之顯著原因³¹。另外，上訴機構指出小組在檢視 ITC 之調查報告時已分析中國所指謫之上列其他要素，並援引過去眾多案例之解釋³²，認為小組的審查在於檢視調查機關對於調查資料之闡釋以及結論是否合理且適當，並非要求小組重新調查證據 (*de novo review*) 亦非完全倚賴調查機關之結論，故認為小組並無違誤³³。

(四) 小結

在分析因果關係是否成立時，最重要的是必須區分出造成國內產業損害之其他因素³⁴；而在採取中國特別防衛措施時，由於僅針對該特定國家提高關稅或實施進口數量限制，因此區分出自中國以外之其他地區進口產品造成之影響，顯得格外重要。本案中，ITC 報告已確實區分出其他國家進口輪胎之市占率與價格等因素對國內產業造成之影響³⁵，故此點並未成為中國上訴時之攻防焦點。綜合以上分析，上訴機構認為中國進口快速增加與美國國內產業受有損害間確實具有因果關係。

DSU 第 11 條客觀評估義務

在程序上，中國另外主張小組在判斷因果關係是否成立時並未遵循 DSU 第 11 條之客觀評估義務，其中小組之違誤有：未考慮證據之完整性 (Totality of the evidence)、未均衡地評估證據 (Balanced Assessment of the Evidence)、審查 ITC 報告時過度依賴美國提供之說明作為判斷基礎、未判斷其他因素造成的影響³⁶。

上訴機構在檢查小組之推論過程後認為，儘管小組應提供更多論點以支持其裁決，但此並不造成小組違反其客觀評估義務³⁷；此外，上訴機構並認為，針對 DSU 第 11 條之指控必須有實體之主張，而非在指控小組錯誤適用某 WTO 協定條文時，附帶以 DSU 第 11 條來支持其控訴³⁸。

結論

一如本文前言所述，防衛措施在適用上常有違反 WTO 協定之狀況，惟本案之特別防衛措施最後通過小組和上訴機構之檢驗，中國於上訴時亦未能針對特

³¹ *Id.* ¶ 257.

³² 包括 Appellate Body Report, *Argentina—Footwear (EC)*; Appellate Body Report, *US—Cotton Yarn* 等數案。See Appellate Body Report, *US—Tyres*, footnote 619.

³³ *Id.* ¶ 280.

³⁴ 防衛協定，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。」

³⁵ 參朱苔心，前揭註 3，頁 5。

³⁶ *Id.* ¶¶ 324, 326-328.

³⁷ *Id.* ¶ 336.

³⁸ *Id.* ¶ 331.

別防衛措施提出新的疑義。中國於本案上訴理由勉強提出三大爭議，在勝訴機會不高情形下仍提出上訴，主要原因可能與國內政治壓力有關，尤其在特別防衛措施即將落日之際卻遭美國對其採取防衛措施，其主管機關面對各界輿論壓力之大不難想像。

另外從本案上訴機構對於防衛措施之闡釋觀之，其與過去其他案件之解釋方式並無太大不同，故當一國國內產業受到進口產品競爭影響時，若調查機關審慎評估產業所受之損害與進口產品增加之間具備因果關係，則採用防衛措施並非不可能之貿易救濟手段。

