

試析 GPX 公司指控美國 1930 關稅法修正案之違憲主張

張凱媛、趙思博

美國商務部 (United States Department of Commerce, 以下簡稱商務部) 過去認為對非市場經濟體 (non-market economies, NMEs) 並無平衡稅 (countervailing duty, CVD) 規定之適用, 然其態度於 2007 年後轉變, 認為對 NMEs 亦可課徵平衡稅, 因而遭廠商如 GPX 輪胎公司控訴; 對於商務部政策態度的轉變, 美國國際貿易法院 (U.S. Court of International Trade, CIT) 認為美國 1930 年關稅法沒有明文規定得否對非市場經濟國家徵平衡稅, 因此難謂商務部無權對非市場經濟國家課徵平衡稅, 惟商務部併課反傾銷稅之作法可能造成雙重救濟, 因此 CIT 發回商務部要求其重新評估, 商務部不服因而上訴至美國聯邦上訴法院 (United States Court of Appeals for the Federal Circuit, 以下簡稱上訴法院), 然上訴法院認為商務部應遵照其於 1984 年的決議, 因為此決議已獲得當時美國國會的批准認同, 故不得對非市場經濟國家課徵平衡稅, 除非透過立法授權¹。為呼應司法機關的呼籲, 美國國會於今 (2012) 年 3 月 6 日通過美國 1930 關稅法修正案², 該法案授權主管機關得對非市場經濟國家課徵平衡稅並處理對其併課平衡稅及反傾銷稅所造成之雙重救濟的問題³; 然而, 此修正案引發中國不滿, 認為美國對非市場經濟國家課徵平衡稅具溯及效力之規定, 將溯及 2006 年年底以來的案件, 然對於處理雙重救濟之規定卻無相同的溯及規定, 造成過去三十餘起案件落入雙重救濟的可能, 不符合其於 WTO 下之義務, 是以於今 (2012) 年 9 月 20 日關於該法案可能導致之雙重救濟和程序問題與美國提請諮商, 該法案與 WTO 規範合致性分析可參考本中心第 137 期經貿法訊⁴。

另一方面, 針對該修正案不滿之廠商 GPX 公司亦循美國司法單位之管道提起訴訟, 主張其違反美國憲法禁止溯及既往條款⁵, 和正當法律程序等相關要求

¹ GPX International Tire Corp. v. United States, 666 F.3d 732 (Cir. 2011), at 16.

² 19 U.S.C. §§ 1671, 1677f-1, 3538; H.R. 4105, 112th Cong. (2012).

³ 有關此修正案之詳細背景, 可參見: 陳家豪, 試論美國《1930 年關稅法》修正案對課徵非市場經濟體平衡稅之影響, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 129 期, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no129/4.pdf>。

⁴ Request for Consultations by China, *United States – Countervailing and Anti-dumping Measures on Certain Products from China*, WT/DS449/1 (Sept. 20, 2012). 另可參考: 周芷維, 試析美國 1930 關稅法修正案與 WTO 規範之合致性, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 137 期, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no137/3.pdf>。

⁵ The Constitution of the United States of America, Section 9: “No bill of attainder or ex post facto Law shall be passed.”

⁶，GPX 公司於今年 8 月 17 日請求美國國際貿易法院推翻今年立法通過允許美國商務部對非市場經濟國家回溯課徵平衡稅的違憲規定⁷；該修正案同時涉及近年中美之間不斷爭執的兩項議題：得否對非市場經濟體課徵平衡稅以及對非市場經濟體併課平衡稅及反傾銷稅所可能產生雙重救濟的問題，繼中國針對該法案與 WTO 規範合致性訴請諮商後，今 GPX 廠商亦向美國司法單位主張該修正法案違憲，鑑於該修正案部分係美國為履行美國雙反案上訴機構之判決，此番 GPX 主張修正案違憲勝敗與否所涉之條文變動，對於美國雙反案履行有何等影響值得探究，故本文欲藉由檢視 GPX 公司之違憲主張，自本修正法案之合憲性問題探討相關意涵。

以下本文將分為三部分作論述：第一部分概述本案 GPX 公司提訴之違憲主張，以作為後續評析之基礎；第二部分試析 GPX 公司提起之系爭法規合憲性問題所引發之意涵；最後作一結論。

GPX 公司控訴系爭法案違憲之主張

針對美國 1930 年關稅法修正法案，GPX 主張該法案特定條文之違憲主張如下：一、禁止溯及既往條款 (Ex Post Facto Clause)；二、正當法律程序：GPX 主位主張聲明若平衡稅係一租稅措施，亦有其應遵守之租稅正當程序，次之，備位主張表示縱非租稅其亦可能是經濟法規，亦有其須遵守之正當法律程序；三、正當法律程序之平等保護要求 (Equal Protection)；以下針對 GPX 公司指控新法違憲之各別主張詳述之。

禁止溯及既往條款

GPX 首先引述美國聯邦巡迴上訴法院之判准，認為系爭法規構成刑罰 (penal statute)，故其主張禁止溯及既往條款適用之；接著，其主張新法第 1(b) 條針對非市場經濟國家回溯性課徵罰款，違反禁止溯及既往原則，並引述數項美國最高法院之認定支持其論點，以下詳述之。

⁶ The Constitution of the United States of America, Amendment V: "No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation."

⁷ GPX International Tire Corp. v. United States, 366 1st 1 (Cir. 2012).

GPX 首先引述美國聯邦巡迴上訴法院的認定標準，主張系爭措施構成**刑罰法規**，且禁止溯及既往原則亦適用於所有溯及既往的刑罰法規 (all retroactive penal legislation)。GPX 援引 *Huntington v. Attrill* 案中針對法規是否得以被認定為「刑罰 (penal)」所設下之檢驗標準如下：(1) 所課徵之數額並非基於實際所受之損害，而係為了**懲罰當事人的行為 (penalized party's conduct)**；(2) 因違法而課徵之稅收係繳給政府，而非給予**實際受損害之個人**，稅收非為填補受害個體的損失；(3) 該立法係為了**撫平大眾的傷害 (address a harm to public)**，而非對於受害個體的損失填補⁸；據此，GPX 認為，在回溯期間內所被課徵之稅額高於新法立法前的稅額，亦高於未來適用新法之稅額，前者係因並無課徵平衡稅之法律基礎，是以其稅額應為零，後者係因新法僅要求未來課稅時，須考慮到避免雙重救濟的可能，而於回溯期間內則無此要求，是以其數額必然較高，且美國現行的法律制度底下，亦無如 WTO 反傾銷協定第 9.1 條⁹、補貼暨平衡措施協定第 19.2 條¹⁰之規定予以控制，意即美國現行法下並無自我糾正的機制，在沒有調整並行的傾銷稅額而回溯性課徵平衡稅的情況下，新法相當於增加處罰，因此認為其所課徵之數額並非基於實際所受之損害，而係為了**懲罰當事人的行為**¹¹；此外，其繳稅之對象為政府，而非給予實際受損害之個人，課徵之**稅收非為填補當事人之損害**¹²；再者，縱觀新法之立法過程時間極短，且無任何公聽會，其立法會議中多位議員曾提及「須讓中國及其他國家負起相應的責任」，均顯示其立法目的係為了懲罰中國之行為，而非為了填補受害者之損失；且新法的此番狀況正顯示出最高法院所告誡的情況——國會在政治壓力之下，會傾向以追溯性立法作為手段來報復 (retribution) 非主流 (unpopular) 的群體或個人；綜上，GPX 主張新法構成刑罰 (penal)，適用禁止溯及既往條款。

關於新法第 1 (b) 條授權商務部對非市場經濟國家回溯性課徵平衡稅，但雙重救濟之調整規定卻無回溯性適用之規定，據此，GPX 引述數項美國最高法院之認定和判准主張新法違憲，GPX 控訴新法係課徵新的罰款 (new penalties)，且新法的實施相當於課以比犯罪時更重的刑責 (inflict a greater punishment)，再者指控新法挑出特定群體課以新的處罰，諸般指控主張新法違反禁止溯及既往原則，詳述如下。GPX 引述最高法院認定之回溯性民事罰款 (civil penalties) 亦可

⁸ *Id.* at 13.

⁹ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 9.1: "... it is desirable... that the duty be less than the margin if such lesser duty would be adequate to remove the injury to the domestic industry."

¹⁰ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 19.2: "... it is desirable that... that the duty should be less than the total amount of the subsidy if such lesser duty would be adequate to remove the injury to the domestic industry..."

¹¹ *Supra* note 7, at 13-15.

¹² *Id.* at 15-16.

能違反禁止溯及既往原則¹³，並引述 *Calder v. Bull* 解釋何謂溯及既往法律，該法院認定只要法律符合以下任一定義即是：(1) 事後處罰行為時不罰之行為；(2) 事後對某行為課以比犯罪時更重的處罰 (inflict a greater punishment)¹⁴；據此，GPX 主張中國進口商之前被課徵反傾銷稅，現又被新法事後追徵平衡稅，相當於新法事後處罰行為時不罰的行為¹⁵，再者，新法實施不對稱的實行日期 (asymmetrical effective dates)：新法授權商務部課徵平衡稅的追溯性 (retroactively) 和未來性 (prospectively) 適用，追溯適用期間到 2006 年 11 月 20 日，但授權調整雙重救濟的規定卻只有未來性，意即，新法課徵平衡稅，卻沒有要求任何回溯性調整併行課徵的反傾銷稅，且也未賦予主管機關去調整其傾銷稅額的機制下，新法的實施相當於課以比犯罪時更重的刑責 (inflict a greater punishment)¹⁶。此外，最高法院對於法律針對特定產品或特定情形追溯性課稅之情形亦有認定，法院強調挑出一個特殊的群體 (singling out a group for punishment) 來處罰可能會越過憲法的邊界，國會挑出特定群體制定處罰的規範，以向後生效的方式未來性適用 (prospectively) 該條款是可行的，但若挑出特定群體制定處罰的規範追溯性適用，則恐有踰越憲法邊界的違憲疑義¹⁷；據此，GPX 主張新法針授權商務部對非市場經濟國家回溯性課徵平衡稅之規定，相當於新法特別挑出非市場經濟國家的進口商此一特定群體課以新的懲罰，恐有踰越憲法之嫌；綜上，GPX 主張新法第 1 (b) 條違反禁止溯及既往原則。

違反正當法律程序

關於新法第 1 (b) 條，GPX 引述數項美國法院判決之認定，以指控系爭條文違反憲法正當法律程序之保障，GPX 主位聲明主張若平衡稅措施係一租稅措施 (tax)，亦有其應遵守之租稅上的正當程序；次之，備位主張縱令其非租稅措施，其亦可能係一經濟法規 (economic regulation)，然新法的溯及性和不對稱性亦違反相關規定，故主張新法違憲，以下分別詳述之。

GPX 主位聲明主張若平衡稅措施係一租稅措施 (tax)，亦有其應遵守之租稅上的正當程序，並引述數項美國最高法院之認定及相關資料支持其論述，概述如下。GPX 首先引述歷來的法律文件和實際運作的資料指出，平衡稅歷來皆被定性為一種特殊形態的稅，並引用國會研究服務報告之資料，主張雖然平衡稅有其

¹³ *Id.* at 10.

¹⁴ *Id.* at 11.

¹⁵ *Id.* at 12.

¹⁶ *Id.* at 13.

¹⁷ *Id.* at 12.

規範目的 (regulatory purpose) 但亦不妨礙其作為稅的性質¹⁸；再者，GPX 引述 *United States v. Hemme* 一案述及回溯性課稅如何遵守其正當程序，該案揭示最高法院歷來透過個案建立一「嚴苛和壓迫性的標準 (the harsh and oppressive standard)」¹⁹來檢視該問題，該標準揭示須考量的關鍵因素如下：(1) 早於該標準建立前，法院已透過前案建立「全新的稅 (wholly new taxes) 可能無法溯及既往適用」之認定，意即當尚未進行適當的通知程序時，溯及既往地適用全新的課稅規定，恐有違正當程序之要求²⁰；(2) 考量「對納稅人造成的影響 (consequences to affected taxpayer)」，法院須考量相關的情況為，假若有被適當地通知，則納稅人的情況是否會更惡化，抑或是若有被通知則納稅人的情況較不會如此惡化，並且，考量納稅人之行為是否為自願性行為，若不管有沒有適當通知程序納稅人皆會自願為之，則通知與否即無影響²¹；(3) 檢視系爭法規制定的回溯適用期間是否適當，以認定回溯性適用的期間是否逾越正當法律程序的保護²²。

GPX 公司主張新法第 1 (b) 條違反憲法正當法律程序之保障，詳述如下。GPX 引述過去資料指出，商務部對非經濟市場國家並無平衡稅規定之適用，然此次新法通過對於非市場經濟國家課徵平衡稅可謂國會改變其立法意圖，但該立法意圖的改變並非出源於任何先前法律的邏輯推演 (any logical extension of prior law)，亦非出自於任何法律上的適用或潛在性適用的結果，於舊的平衡稅法下認定非市場經濟國家不存在補貼故不適用平衡稅法，非市場經濟國家根本無法意識到其有潛在性被課徵平衡稅之可能，故當新法授權對非市場經濟課徵平衡稅時，相當於對非市場經濟國家課徵一項「全新的稅則 (wholly new tax)」，且未予其適當的通知或告知程序，故違反正當程序之要求²³；再者，關於新法修正資訊之公佈日期與新法實施日，兩者之間的期限過短，且回溯適用至 2006 年，讓利害關係人沒有機會去對法律的修正做因應，對納稅人造成許多不利影響的後果²⁴；此外，即便認為對非經濟市場國家回溯課徵平衡稅並非一項「全新的稅」，新法之回溯期間幾乎長達六年，遠超過最高法院所指約莫一年的「適度的回溯期間 (modest period of retroactivity)」，因此引發高度的違憲疑義²⁵；綜上，GPX 主張新法第 1 (b) 條違反憲法正當法律程序之租稅正當程序的保障。

再者，GPX 備位主張表示即便認定系爭法規僅屬於一種「經濟法規 (economic

¹⁸ *Id.* at 20.

¹⁹ *Id.* at 21.

²⁰ *Id.* at 21-22.

²¹ *Id.* at 22.

²² *Id.* at 22-23.

²³ *Id.* at 24.

²⁴ *Id.* at 24-25.

²⁵ *Id.* at 25-26.

regulation)」，新法回溯性適用以及不對稱 (asymmetrical) 的本質，並無任何正當之立法目的支持，亦非透過合理的方式達其立法目的，故違反憲法正當法律程序之保障。GPX 引述美國法院判決指出欲使經濟法規符合正當法律程序之要求須滿足兩項要件：(1) 系爭之回溯性經濟法規須有正當之立法目的 (legitimate legislative purpose)；(2) 須以合理的方式 (rational means) 來回溯性的適用法規以達到立法目的²⁶；據此，GPX 主張新法回溯性適用平衡稅法，其中有關雙重救濟之規定卻只適用於未來的案件，而毋須對以往案件調整可能重複課稅的部分，條文此處的不對稱設計，難以被認為有何正當之立法目的²⁷；綜前所述，GPX 主張無論新法係定位為「稅」或是「經濟法規」，皆違反憲法保障的正當法律程序之規定。

違反正當法律程序之平等保護要求

GPX 公司主張新法第 1 (b) 條違憲，因其違反憲法平等保護之要求 (Equal Protection of Law)，詳述如下。新法授權商務部對非市場經濟國家課徵平衡稅之規定溯及既往適用，但規定對非市場經濟國家同時課徵反傾銷稅及平衡稅時有關雙重救濟之規定只適用於未來的案件，造成此項法規條文的不對稱，GPX 主張新法不對稱的溯及既往適用期間係邏輯上不連貫 (logically incoherent)，且恣意的歧視溯及既往期間內被課徵平衡稅的廠商，因雙重救濟之規定只適用於未來的案件，而毋須對以往可能重複課稅的案件進行調整，這樣的不一致無法彰顯任何合法的立法目的，亦違反憲法平等保護之要求²⁸。

試析本件 GPX 主張的合憲性問題引發之意涵

美國商務部過去認為對非市場經濟體並無平衡稅之適用，隨後轉變態度認為對其亦可課徵平衡稅後即遭 GPX 公司控訴，後美國聯邦巡迴上訴法院認定除非透過立法授權否則不得對非其課徵平衡稅，為呼應司法機關呼籲，美國國會通過美國 1930 關稅法修正案，該案引發中國不滿已於 WTO 提請諮商，另一方面針對該修正案不滿之廠商 GPX，亦循美國司法單位管道提起訴訟，訴請求法院針對系爭法規宣告違憲；有鑑於該修正案部分係美國為了履行美國雙反案上訴機構之判決，試析 GPX 此番違憲主張勝敗與否，是否會影響美國履行雙反案上訴機構判決之結果？今以 GPX 此番違憲主張觀之，若 GPX 違憲主張勝訴，該修正案關於對非市場經濟國家溯及既往課徵平衡稅之規定被宣告違憲，此亦弭平可能有

²⁶ *Id.* at 26.

²⁷ *Id.* at 26-27.

²⁸ *Id.* at 28.

雙重救濟之疑慮，對於美國履行雙反案之表現可謂更佳，但若 GPX 違憲主張失敗，系爭法規未被宣告違憲，即法規適用情況為溯及既往課徵平衡稅但雙重救濟調整之規定未溯及既往適用，此情形是否意味將使得美國履行雙反案之成果較差？本文認為亦不盡然，雖國會通過立法未要求行政機關於雙重救濟調整之規定回溯適用，但法條亦未規定商務部溯及既往適用時不得注意雙重救濟之問題，假若行政部門於溯及既往之案件中，亦注意到雙重救濟問題，即便條文 GPX 違憲控訴失敗，亦不必然表示美國履行雙反案情形會受影響，綜上，本文認為若行政部門留意雙重救濟之問題，即便法規未被宣告違憲，美國雙反案之履行亦難謂有何等問題。

結論

鑑於該修正案部分係美國為履行美國雙反案上訴機構之判決，此番 GPX 勝敗與否，於美國雙反案履行之影響觀之，本文認為若 GPX 違憲主張勝訴，系爭條文被宣告違憲亦弭平雙重救濟之疑慮，或可使得美國針對雙反案上訴機構判決之履行表現更佳，但即使 GPX 敗訴，系爭條文未被宣告違憲，只要美國行政部門於溯及既往之案件中亦注意到雙重救濟問題，關於此修正案所涉之美國雙反案之履行亦難謂有何等問題。