

## 試析中國提出之電器鋼案履行措施與 WTO 協定之合致性

劉盈君

中國電器鋼案於前 (2012) 年出爐之上訴機構報告<sup>1</sup>中，上訴機構維持了小組認定之結果，指出中國之貿易救濟調查機關對美國冷軋取向矽鋼產品 (Grain-Oriented Electrical Steel, GOES) 實施反傾銷與平衡措施欠缺足夠證據，未能符合反傾銷協定 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994) 與補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)。該案出爐後，原告國美國和被告國中國針對履行裁決之合理期間未能達成合意，是以依照爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) 第 21.3(c) 條規定訴諸仲裁<sup>2</sup>，最後裁決中國須於 2013 年 7 月 31 日前使其措施符合小組與上訴機構之認定<sup>3</sup>。中國商務部遵循履行期限，於 7 月 31 日公告其關於電器鋼案再調查之裁定<sup>4</sup>。

然而中國商務部調查後重為認定並未符合美國之期待，因此美國於今年 1 月 13 日請求與中國針對是否已履行世界貿易組織 (World Trade Organization, 下稱 WTO) 之義務展開諮商<sup>5</sup>，於諮商未果後美國提出成立履行審查小組請求，並獲爭端解決機構同意<sup>6</sup>。中國在敗訴後即表示其一向服從 WTO 裁決，雖不滿意結果但仍會遵守上訴機構意見進行修正，然其重新計算認定之方法仍被美國認為存在

<sup>1</sup> Appellate Body Report, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/AB/R (adopted Nov. 16, 2012).

<sup>2</sup> Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art.21.3(c): “a period of time determined through binding arbitration within 90 days after the date of adoption of the recommendations and rulings. In such arbitration, a guideline for the arbitrator should be that the reasonable period of time to implement panel or Appellate Body recommendations should not exceed 15 months from the date of adoption of a panel or Appellate Body report. However, that time may be shorter or longer, depending upon the particular circumstances.”

<sup>3</sup> Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/12 (adopted Aug. 19, 2013).

<sup>4</sup> 商務部公告 2013 年第 51 號關於取向性矽電鋼執行世貿裁決的公告，中華人民共和國商務部，2013 年 7 月 31 日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/201307/20130700222486.shtml> (最後瀏覽日：2013 年 3 月 25 日)。

<sup>5</sup> 美國要求與中國大陸於 WTO 就其未履行取向電器鋼爭端案之裁決展開諮商，貿易救濟動態週報，2014 年 1 月 24 日，網址：

<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/Weekly/wFrmWeeklyDetail.aspx?seq=555&msg=3> (最後瀏覽日：2014 年 3 月 20 日)。

<sup>6</sup> WTO 同意就中國大陸與美國取向電氣鋼爭端案成立履行審查小組，貿易救濟動態週報，2014 年 3 月 7 日，網址：

<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/Weekly/wFrmWeeklyDetail.aspx?seq=560&msg=5> (最後瀏覽日：2014 年 3 月 20 日)。

程序性問題，中國則重新聲明其為遵守裁決而採取的措施及對於美國提出履行審查請求感到遺憾<sup>7</sup>。作為中國首次被主張未履行之案件，可能對中國其他應履行案件產生何種影響別具意義，因此本文欲分析中國重新認定之方式及結果是否已改正原本不符合規範之救濟措施。

本文以下分為兩個部分。首先，簡述中國電器鋼案，並針對美國此次提起履行審查之請求，介紹原案之小組與上訴機構認定中國敗訴之論理；接著，比較中國商務部前後調查方式，並藉由小組及上訴機構於原案之裁決為基礎，檢視中國履行措施是否符合 WTO 涵括協定；最後作一結論。

### 簡述中國大陸電器鋼案

中國電器鋼案係源於中國武漢鋼鐵與寶鋼集團向中國商務部控訴，美國出口至中國之電器鋼<sup>8</sup>，受美國政府補貼並對中國傾銷，造成中國相關產業受到損害。經商務部調查，於2009年12月10日公布初步裁決<sup>9</sup>，並於2010年4月10日完成終局裁決<sup>10</sup>，認定自美國進口之電器鋼確實受美國政府補貼及對中國傾銷，爰對自美國進口之電器鋼課以平衡稅及反傾銷稅，分別為：7.8%至64.8%的反傾銷稅，以及11.7%至44.6%的平衡稅。據此，美國就中國大陸系爭措施，向WTO提起爭端解決程序。小組在多數重要爭點上支持美國主張，認為中國在進行調查與認定的過程欠缺足夠證據<sup>11</sup>，上訴機構同意小組看法<sup>12</sup>。中國重新審查後，公布裁決結果依然認定中國國內電器鋼產業受到損害，對美國進口之電器鋼課以7.8%至19.9%的

<sup>7</sup> *US Challenges China Compliance with WTO Steel Ruling*, *Bridges Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol. 18, No. 1, Jan. 16, 2014, available at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/182327/> (last visited Mar. 20, 2014).

<sup>8</sup> 全名冷軋取向矽鋼產品，中國譯為電工鋼，為電力工業不可缺少的一種軟磁材料，主要應用於製造變壓器、整流器及大型電機等機械。

<sup>9</sup> 商務部公告2009年第99號對原產於美國和俄羅斯的進口取向電工鋼反傾銷調查及原產於美國的進口取向電工鋼反補貼調查的初步裁定，中華人民共和國商務部，2009年12月10日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/200912/20091206661020.shtml> (最後瀏覽日：2013年3月25日)。

<sup>10</sup> 商務部公告2010年第21號對原產於美國和俄羅斯的進口取向電工鋼反傾銷調查及原產於美國的進口取向電工鋼反補貼調查的最終裁定，2010年4月13日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201004/20100406864469.shtml> (最後瀏覽日：2013年3月25日)。

<sup>11</sup> 本文僅針對美國提起履行審查小組主張之爭點，簡要說明小組與上訴機構之見解，以作為分析中國之履行措施是否有履行原案之裁決以及WTO相關協定的依據，關於中國電器鋼案小組判決，請參考本中心電子報：葉慈薇，從中國—電器鋼案小組判決看SCM協定第22.3及第22.5條之解釋，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，135期，頁20，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no135/4.pdf>。(最後瀏覽日：2014年3月20日)

<sup>12</sup> 關於上訴機構針對本案價格效果之認定，請參考本中心電子報：李亞璇，從中國電器鋼案上訴報告論貿易救濟調查機關分析「價格效果」之義務，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，138期，頁20，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no138/5.pdf>。(最後瀏覽日：2014年3月20日)

反傾銷稅及3.4%的平衡稅<sup>13</sup>。

### 美國提起履行審查所控訴之主張

美國認為中國之認定不符合WTO協定，於是請求爭端解決機構成立履行審查小組，其主張中涉及實體構成要件及認定過程應遵守程序者有三，分別為：一、反傾銷協定第3.1條與第3.2條及補貼暨平衡措施協定第15.1條與第15.2條，中國並未成功以明確證據及客觀審查證明傾銷進口與受補貼進口對價格之影響，是否明顯有壓低價格或阻止價值之提高達相當程度；二、反傾銷協定第3.1條與第3.4條及補貼暨平衡措施協定第15.1條與第15.4條，中國認定傾銷進口與受補貼進口對國內相關產業之影響並非基於明確證據及客觀審查；三、反傾銷協定第3.1條與第3.5條及補貼暨平衡措施協定第15.1條與第15.5條，中國未能以明確證據客觀審查分析傾銷進口及補貼進口與產業所受損害間之因果關係，且中國未排除傾銷及補貼進口外導致損害之其他已知因素<sup>14</sup>。

### 原案中小組與上訴機構之見解

小組認為反傾銷協定第 3.2 條與補貼暨平衡稅措施協定第 15.2 條規定下，倘調查機關認為國內同類產品價格壓低或價格抑制效果係由系爭進口品所造成，必須提出說明。條文規定「關於傾銷（受補貼產品）之進口數量，調查主管機關應考慮絕對進口數量或相對於進口會員生產或消費之數量，是否顯著增加。至於傾銷（受補貼產品）進口對價格之影響，調查主管機關應考慮傾銷（受補貼產品）進口相較於進口會員國內同類產品之價格，是否有顯著的削價、或此種進口明顯有壓低價格、或阻止價格之提高達相當的程度。上述任何一項或幾項因素均非當然構成損害之決定性指標。」<sup>15</sup> 因此若調查機關僅指出存在價格壓低或價格抑制仍嫌不足，必須證明該情形係系爭進口品所造成之效果方顯足夠<sup>16</sup>。上訴機構

<sup>13</sup> 前揭註 4。

<sup>14</sup> Recourse to article 21.5 of the DSU by the United States, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS416/16 (Feb.14, 2014).

<sup>15</sup> Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, art. 3.2: “With regard to the volume of the dumped imports, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant increase in dumped imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in the importing Member....”

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 15.2: “With regard to the volume of the subsidized imports, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant increase in subsidized imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in the importing Member. With regard to the effect of the subsidized imports on prices, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant price undercutting by the subsidized imports as compared with the price of a like product of the importing Member, or whether the effect of such imports is otherwise to depress prices to a significant degree or to prevent price increases, which otherwise would have occurred, to a significant degree. No one or several of these factors can necessarily give decisive guidance.”

<sup>16</sup> Panel Report, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R (adopted Nov. 16, 2012).

認為判斷傾銷或受補貼產品進口量之效果是否造成價格壓低或抑制，僅單就調查國內價格變化去探究原因是不夠的，必須將國內價格情況與進口量相連結後予以檢視，查出是否進口量有足夠的說服力成為造成國內產品價格壓低或價格抑制的原因。綜上，上訴機構支持小組認為中國之措施並未對價格影響提出足夠證明<sup>17</sup>。

依反傾銷協定第 3.5 條「傾銷進口須經證明係透過第二項及第四項所述傾銷之效果，造成本法所稱之損害。主管機關應審查所得相關證據，以證明傾銷進口與國內產業所受損害間之因果關係。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。與此有關之各該因素得包括：非以傾銷價格銷售之進口數量及價格、需求之減少及消費型態之改變、貿易限制措施及國內外生產者間之競爭，以及國內產業技術、出口實績與生產力之發展。」與補貼暨平衡稅措施協定第 15.5 條「受補貼進口產品必須經證明係因補貼之效果造成本協定所指之損害。證明受補貼進口產品與國內產業損害之因果關係，應依據提交予主管機關之所有相關證據為之。主管機關並應審查是否另有其它因素同時對國內產業造成損害，且其它因素造成之損害不得歸因於受補貼進口產品所致。與此方面相關之因素特別包括：系爭產品未受補貼之進口數量及價格、需求量之減少或消費型態改變、國外及國內生產者間貿易競爭之限制做法、國內產業之技術發展、出口實績及生產力等。」<sup>18</sup>

小組認為，其既已認定中國商務部在價格效果分析上有缺失，而此缺失亦將影響有關傾銷或受補貼產品與進口與國內產業損害間因果關係之結論，故，若僅依據商務部有關係爭產品進口之價格效果分析，便支持進口造成國內產業損害之因果關係之認定，並不恰當。另外於考量造成產業損害的其他已知因素部分，調查機關應注意這些因素不能被歸因至傾銷或受補貼產品進口，調查機關應將其他因素造成之損害效果與傾銷或受補貼產品進口造成之損害效果予以區別。商務部

---

<sup>17</sup> 前揭註 1。

<sup>18</sup> Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, art. 3.5:

“It must be demonstrated that the dumped imports are, through the effects of dumping, as set forth in paragraphs 2 and 4, causing injury within the meaning of this Agreement. The demonstration of a causal relationship between the dumped imports and the injury to the domestic industry shall be based on an examination of all relevant evidence before the authorities. The authorities shall also examine any known factors other than the dumped imports which at the same time are injuring the domestic industry, and the injuries caused by these other factors must not be attributed to the dumped imports...”

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 15.5: It must be demonstrated that the subsidized imports are, through the effects of subsidies, causing injury within the meaning of this Agreement. The demonstration of a causal relationship between the subsidized imports and the injury to the domestic industry shall be based on an examination of all relevant evidence before the authorities. The authorities shall also examine any known factors other than the subsidized imports which at the same time are injuring the domestic industry, and the injuries caused by these other factors must not be attributed to the subsidized imports. Factors which may be relevant in this respect include, inter alia, the volumes and prices of non-subsidized imports of the product in question, contraction in demand or changes in the patterns of consumption, trade restrictive practices of and competition between the foreign and domestic producers, developments in technology and the export performance and productivity of the domestic industry.

雖聲稱國內同類產品不是造成產業損害的因素，惟其終判中提出數據資料卻相當有限，小組無法查證。最後，美國建立表面證據 (*prima facie case*) 後主張商務部終判有關損害因素之認定係屬有誤，中國無法提出反證推翻該表面證據，並怠於檢視是否存在傾銷或補貼以外之其他已知因素造成產業損害，故小組裁決中國未能證明進口產品與損害間之因果關係<sup>19</sup>。

## 中國履行措施與 WTO 協定之合致性

### 一、 反傾銷協定第 3.2 條及補貼暨平衡措施協定第 15.2 條

美國在原案並未質疑存在價格壓低的情形，但在價格壓低為系爭進口品造成效果上，原調查報告寫到「進口品價格相對低於國產品，並存在設定進口價格低於國內價格的訂價策略，迫使國內同類產品調低銷售價格」<sup>20</sup>，然中國蒐集平均單價之數據價格比較時並未先行調整以使兩種價格處於可資比較狀態，因此被小組認為不夠客觀。中國商務部重為調查之終局裁決報告指出，由中國生產者提交與下游客戶的議價文件，足以證明被調查產品與國內產業同類產品在銷售和定價上具有直接的競爭關係，美國進口產品低於國產產品價格定價，使得國內產品價格被壓低<sup>21</sup>。調查期間被調查產品和中國產業同類產品的價格變化幅度接近，且市場所占比例百分比變動相同，調查機關認為此乃因進口產品對同類產品價格產生影響<sup>22</sup>。

然中國商務部重為認定的過程中仍未遵從小組判其敗訴的論理，即進行價格比較前並未先行調整以使兩種價格處於可資比較狀態，且美國公司亦於初步裁決評論中提出進口產品價格高於國產品價格。據此，商務部提出的報告中雖試圖解釋價格壓低對中國產品的影響，但相關證據並不足夠，似難認為調查機關已經客觀證明價格變動為進口產品造成。

### 二、 反傾銷協定第 3.4 條及補貼暨平衡措施協定第 15.4 條<sup>23</sup>

<sup>19</sup> 前揭註 16。

<sup>20</sup> 前揭註 10，頁 44。

<sup>21</sup> 前揭註 4，頁 35。

<sup>22</sup> 同上註，頁 37。

調查報告中寫到「受成本上漲推動，被調查產品進口價格和國內產業同類產品價格分別上漲 17.57% 和 14.53%。但由於 2008 年被調查產品進口數量大幅增長，較 2007 年增加 60.64%，所占中國國內市場份額上升 5.56 個百分點，受此影響，國內產業同類產品所占國內市場份額下降 5.65 個百分點，為避免失去更多的市場份額，在單位成本上漲的情況下，國內產業同類產品價格雖上漲 14.53%，但仍無法消化成本，價格成本差較 2007 年下降 7%。」

<sup>23</sup> Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, art. 3.4:

“The examination of the impact of the dumped imports on the domestic industry concerned shall include an evaluation of all relevant economic factors and indices having a bearing on the state of the industry, including actual and potential decline in sales, profits, output, market share, productivity, return on investments, or utilization of capacity; factors affecting domestic prices; the magnitude of the

此爭點首先涉及美國指控原案件中並未提起的主張，蓋爭端解決機構有權對系爭案件進行解決程序係由於當事國之委託，因此進行程序當前當事國必須先訂定授權條款以確定權限範圍。履行審查之範圍可否超越授權調查條款之範圍，在美國蝦龜案履行審查之訴中上訴機構曾作出解釋：「當我們處理履行審查案件時，原則上面對的是新的、與原案不同的措施，因此，既然小組在進行履行審查時不被侷限於檢驗原措施，亦不應限於與原措施相關之主張及事實。」<sup>24</sup>因此美國應得以於履行審查程序中提起新的主張。

若無程序上問題，反傾銷協定第 3.4 條及補貼暨平衡措施協定第 15.4 條係規範國內產業受進口產品影響之審查及應包括之評估。商務部重新調查之報告提出，調查期間中國電器鋼內需求量增加但產量卻未相應增長，然被調查產品的進口量大幅增加，中國商務部據此認定由於不公平進口的衝擊導致中國產業的正常生產和銷售均受到抑制，因而使銷售價格下降<sup>25</sup>。美國受調查公司於中國商務部公告初步裁決後提出評論，認為中國產業產能和國內需求量增長的幅度不同，才使市場供需關係改變，從而影響市場價格<sup>26</sup>。商務部在終局裁決報告中提出 WTO 協定中所列應顯示之經濟因素及指標，如銷售量、市占率、產能、工資等數據，然而卻未針對美國公司提出的評論提出反駁論點及證據，因此是否可認為中國已提出對產業影響的明確證據，從資料所見似仍有不足之處。

### 三、反傾銷協定第 3.5 條及補貼暨平衡措施協定第 15.5 條

商務部於重調查報告中表示，由於美國的進口被調查產品以低於正常價值在中國市場銷售，同時受到美國政府的補貼支持，導致中國國內產業受到實質損害。同時，調查機關認為美國公司在初步裁決判斷公布後提出除價格以外的其他因素，如質量、產品範圍、可獲得性等可能影響購買決策，僅屬於猜測而無證據。

---

margin of dumping....”

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 15.4: The examination of the impact of the subsidized imports on the domestic industry shall include an evaluation of all relevant economic factors and indices having a bearing on the state of the industry, including actual and potential decline in output, sales, market share, profits, productivity, return on investments, or utilization of capacity; factors affecting domestic prices; actual and potential negative effects on cash flow, inventories, employment, wages, growth, ability to raise capital or investments and, in the case of agriculture, whether there has been an increased burden on government support programmes. This list is not exhaustive, nor can one or several of these factors necessarily give decisive guidance.

<sup>24</sup> Article 21.5 Appellate Body Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/RW (adopted Nov. 21, 2001).

<sup>25</sup> 前揭註 4，頁 41。

調查報告中寫到「為適應不斷擴大的中國國內市場需要，中國國內產業在此期間通過技術改造、擴建等手段，擴大產能。被調查產品進口量大幅增加，擠壓中國國內產業。雖然中國國內產業同類產品的產量有所增長，但增長幅度比 2007 年增長幅度下降 12.85 個百分點，低於同期產能增長幅度 29.76 個百分點，並比同期被調查產品進口量增長幅度低 36.73 個百分點。在被調查產品持續大量不公平進口的衝擊下，產能和產量的增長並未給中國國內產業帶來相應的規模效應和收益利潤。」

<sup>26</sup> 同上註，頁 42-53。

且在其他因素分析方面，其已對可能使中國國內產業受到損害的其他因素進行調查，如中國國內產品需求及消費模式變化並未受到金融危機影響、國內產業經營管理、國內外競爭狀況和技術等<sup>27</sup>。

依據原案小組論理中對因果關係分析的要求，中國在重新調查報告中並未排除傾銷及補貼進口外導致損害之其他因素，似無法因其主張美國被調查產品以低於市場價值銷售即認定具有因果關係；另，中國商務部對國內調查其他造成產業影響之因素，雖皆認未對產業發展造成負面影響，然其報告中多僅抽象描述而無具體事證<sup>28</sup>，又未陳述理由逕行忽略美方公司提出應考量之其他因素。美國已建立表面證據，但中國並無提出反證來推翻，從已得資料觀察似難認為有足夠證據支持商務部因果關係判斷。

## 結論

於合理執行期間內，中國對自美國進口之電器鋼產品造成傾銷貨補貼效果重新認定並公布調查報告，然該履行措施仍被美國認為未符合其於 WTO 下之義務。本文試從商務部公告的報告及附件進行檢視，經上述分析後，認為中國在調查與認定的過程中似仍未提出足以支持的證據。此次美國訴諸履行審查程序，中國很可能會被認定就敗訴國義務之履行仍有不足，然作為中國首次被主張未履行之案件，後續將對中國產生何等影響，有待觀察。

---

<sup>27</sup> 同上註，頁 48。

<sup>28</sup> 如針對中國國內產業經營管理的變化，調查報告中僅寫到「調查期內，中國國內產業經營管理狀況良好，各項企業管理制度健全，中國國內取向性矽電鋼產業受到實質損害並非由經營管理不善因素所造成。」