

試析「貨品進口救濟案件處理辦法」與 WTO「防衛協定」 之合致性

一以美國對我國近期法規修正通知之 15 點質疑為中心

王耀誠

「我國推動貿易自由化政策已有多多年，由於市場的開放使國內產業面臨的進口競爭日益強烈，為避免因進口激增造成產業一時無法調適，自應在自由化的同時建立安全閥 (Safety Valves) 制度，使受害產業有紓解壓力，調整適應自由化環境之機會¹。」故我國於 1994 年乃以貿易法第 18 條為法源，制定公布「貨品進口救濟案件處理辦法」(以下簡稱「辦法」)作為我國貨品進口救濟制度之主要法規；自其制定以降歷經多次修正。

本「辦法」於今年 (2014 年) 1 月 14 日再度為最新一次修正，並於同月 28 日依防衛協定 (Agreement on Safeguards) 第 12 條第 6 項向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 通知法規修正²。然美國旋即於同年 3 月 7 日，透過防衛措施委員會對我國通知之法規提出 15 點質疑³，惟其質疑之條文不僅為本次最新修正之相關條文，更及於「辦法」中其他條文；經查閱防衛措施委員會相關紀錄，我國上次於 2009 年 4 月 17 日向防衛措施委員會通知修正⁴至本次最新修正，近 5 年間該「辦法」並未再有修正，是以尚無從理解美國為何對此次修正以外之條文提出質疑。

針對美國所提之 15 點質疑，本文初步將其類型分為三大類：第一類為涉及實體規範之內容，包括 (一)、對嚴重損害之虞認定之爭議、(二)、防衛措施所得採行措施之爭議、以及 (三) 其他；第二類為涉及條文定義與程序性規定之闡釋；第三類則涉及法規中英版本歧異所生之爭議。鑑於篇幅所限，本文將主要以美國所提出涉及本「辦法」之實體規範的質疑點，嘗試分析該等規定是否如美方

¹ 貨品進口救濟制度介紹，經濟部貿易調查委員會，網址：
<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/webform/wFrmRule.aspx?programid=547> (最後瀏覽日：2014 年 4 月 9 日)。

² Agreement on Safeguards, art. 12.6: "Members shall notify promptly the Committee on Safeguards of their laws, regulations and administrative procedures relating to safeguard measures as well as any modifications made to them."; WTO, Committee on Safeguards, *Notification of Laws, Regulations and Administrative Procedures Relating to Safeguard Measures*, G/SG/N/1/TPKM/3 (Jan. 28, 2014).

³ WTO, Committee on Safeguards, *Notification of Laws and Regulations under Article 12.6 of the Agreement*, G/SG/Q1/TPKM/7 (Mar. 7, 2014).

⁴ WTO, Committee on Safeguards, *Notification of Laws, Regulations and Administrative Procedures Relating to Safeguard Measures*, G/SG/N/1/TPKM/2/Suppl.3 (Apr. 17, 2009).

所質疑、有違反 WTO 防衛協定之疑。

嚴重損害之虞認定之爭議

美國對臺灣所提出的第一點質疑，即針對我國「辦法」第 3 條第 2 項對於國內產業有無受嚴重損害之虞之認定，該項規定要求此一認定應考慮同條第 1 項提及之進口產品之絕對增加數量及比率以及市產占有率、生產力等⁵，此等要件基本上同於防衛協定第 4 條第 2 項 a 款中所列出之相關因素，但除此之外，該項規定尚進一步要求應同時考慮「主要出口國之產能」及「出口能力」等兩個於防衛協定中未提及之因素⁶，藉以認定該產業是否將因不採取救濟措施而將受嚴重損害之虞。美國認為若考慮此兩個因素，似表示臺灣乃針對尚未發生的進口增加而對未來的嚴重損害作認定⁷，與防衛協定第 4 條第 2 項 a 款要求對「已增加之進口產品 (increased imports)」作認定之規定⁸不相符合。

首先，應先檢視防衛協定第 4 條第 2 項 a 款中所列應考量之因素究為列舉或例示清單。該款規定「…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…⁹」之用語可知，所列因素僅為特別需要考量者，但所有客觀及可計量性的相關因素主管機關仍有義務應予評估，故其應為一例示而非列舉清單；因此我國並非不得增加本款未列出之因素，惟若要評估該未提及之因素，則應符合同項之其他要件。

而防衛協定第 4 條第 2 項 a 款有關認定之相關因素及 b 款因果關係的認定，不論造成嚴重損害或有嚴重損害之虞的調查，均須以「已增加之進口產品 (increased imports)」作為前提¹⁰，該產品必須已經進口而不及於尚未進口產品之情形，故我國認定之因素亦應符合此一前提。

⁵ 貨品進口救濟案件處理辦法，第 3 條第 1 項：「國內產業有無受嚴重損害之認定，應綜合考量該案件進口貨品之絕對增加數量及比率，及其與國內生產量比較之相對增加數量及比率，並考量國內受害產業之下列因素及其變動情況：一、市場占有率。二、銷售情況。三、生產量。四、生產力。五、產能利用率。六、利潤及損失。七、就業情況。八、其他相關因素。」

⁶ 貨品進口救濟案件處理辦法，第 3 條第 2 項：「國內產業有無受嚴重損害之虞之認定，除考慮前項因素之變動趨勢外，應同時考慮主要出口國之產能及出口能力，衡量該產業是否將因不採取救濟措施而將受嚴重之損害。」

⁷ 前揭註 3，Question 1。

⁸ Agreement on Safeguards, art. 4.2(a): “In the investigation to determine whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury to a domestic industry under the terms of this Agreement....”

⁹ Agreement on Safeguards, art. 4.2(a): “...the competent authorities shall evaluate all relevant factors of an objective and quantifiable nature having a bearing on the situation of that industry, in particular....”

¹⁰ Agreement on Safeguards, art. 4.2(a): “In the investigation to determine whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury to a domestic industry under the terms of this Agreement....”; Agreement on Safeguards, art. 4.2(b): “The determination referred to in subparagraph (a) shall not be made unless this investigation demonstrates, on the basis of objective evidence, the existence of the causal link between increased imports of the product concerned and serious injury or

自我國「辦法」第 3 條第 2 項之兩個因素本質觀察，即使「主要出口國產能」及「出口能力」均高，其至多可作為用以推測未來進口增加的可能性較高，並不一定必然等於進口至我國的產品數量已有所增加，除非有其他證據可以顯示出口國因為出口產能增加或出口能力增加所生產之出口產品，多數或全數預計將輸往我國，故。若採納此二因素，反可能對國內產業是否受到嚴重損害之虞的判斷增加困難度；更重要的是，即便有此類的證據得證明出口國所生產的出口產品，多數或全數預計將輸往我國，此一進口亦尚未發生，本質上即似乎與防衛協定中第 4 條第 2 項 a 款要求須以「已增加之進口產品」作為認定「嚴重損害之虞」的前提有所未合，故美國之質疑有其道理。

防衛措施所得採行措施之爭議

美國所提出的第二點質疑，則針對我國「辦法」之第 4 條第 1 項第 3 款。該款規定政府得採行「提供融資保證、技術研發補助，輔導轉業、職業訓練或其他調整措施或協助」作為貨品進口救濟案件之救濟措施¹¹，美國要求我國解釋何以採行這些救濟措施，特別是以補貼之方式，可符合我國於防衛協定及其他 WTO 協定之義務¹²。而檢視「辦法」之第 4 條第 1 項第 3 款提及之四種措施，其中可能落入補貼範圍者似為「提供融資保證」及「技術研發補助」兩者，故以下針對此二者做分析：

美國之質疑似因整部防衛協定，僅於第 5 條對以採取數量限制措施以及於供應國間實施配額之方式¹³、於第 6 條對以關稅之方式¹⁴，採行救濟措施時所應遵守之規定。然是否救濟措施僅得以配額、數量限制或關稅之方式為之，為爭議核心之所在。

按關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 19 條第 1 項，其僅規定「締約國對此項產品為防止或彌補損害，於必要時期及必要範圍內，得暫停履行本協定全部或一部之義務或取消或修正對該產品之關稅減讓。¹⁵」而未限制暫停履行協定義務之內容與所使用之方式。又防衛協定中雖明文規範配額、數量限制與關稅，然其第 5 條第 1 項亦僅規定「會員採行防衛措施應僅

threat thereof....”

¹¹ 貨品進口救濟案件處理辦法，第 4 條第 1 項第 3 款：「提供融資保證、技術研發補助，輔導轉業、職業訓練或其他調整措施或協助。」

¹² 前揭註 3，Question 2。

¹³ Agreement on Safeguards, art. 5.1: “...If a quantitative restriction is used...”; Agreement on Safeguards, art. 5.2: “In cases in which a quota is allocated among supplying countries...”

¹⁴ Agreement on Safeguards, art. 6: “...Such measures should take the form of tariff increases to be promptly refunded...”

¹⁵ The General Agreement on Tariffs and Trade, art. XIX.1: “...the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.”

至足以防止或救濟嚴重損害及促進調整所必要之程度。¹⁶」同樣並未限制採行防衛措施之方式；故以文義觀之，WTO 並未明文限制防衛措施之類型。

而自過去發生的爭端解決案例觀察，一般採行防衛措施除透過提高關稅、設定數量限制外，更有修改減讓表、有秩序的市場協議¹⁷、臨時限價¹⁸與關稅配額¹⁹等；然從未有以補貼之方式進行並進而引發爭端解決案件者。故我國藉由提供融資保證或技術研發補助之方式進行救濟措施，究竟是否合於 WTO 協定下義務，應回歸 GATT 第 19 條及防衛協定第 5 條第 1 項之要件為判斷；將兩條文對於救濟措施之要件整理後實可歸納為以下兩者：一、為防止、救濟或彌補損害及促進產業調整；二、必要性。

以此二要件為標準判斷，首先應檢視補貼之方式是否有助於防止、救濟或彌補損害及促進產業調整；因防衛協定之損害乃來自於進口產品之增加，而如何防止、救濟或彌補此種損害，或可先由現存的救濟措施尋求答案。提高關稅之作法，使得國外產品的價格增加，而達成以價制量，避免價差過大的過度競爭而使國內產業遭受嚴重喪失市占率的損害；而施以數量限制之作法，則直接限制進口產品數量以達成相同的效果；是以，不論直接限制數量或縮小本國與外國同類產品間的價差均應能達到防止、救濟或彌補損害及促進產業調整的目的。故若「辦法」中的補貼方式能透過例如提升生產技術使國內產業製造之產品價格壓低，進而達成縮小價差的結果，則或許有機會符合第一項要件。此外，若系爭補貼並非透過提升原有產品的生產技術以壓低價差，而是直接促使產業轉型，轉而生產其他產品，降低原同類產品在該產業生產總值的比重，那國內產業受到進口產品的衝擊亦會降低，不僅達到防止、救濟或彌補損害並直接達成產業調整的目的，亦有機會符合第一項要件。救濟措施乃暫時採行之措施，其最長不過 8 年²⁰，是否真能透過補貼之方式達成產業調整之目的，實宜一併考慮。

依前述所言，補貼理論上有可能達成防止、救濟或彌補損害及促進產業調整之目的，然而，實際上是否得達成此一目的，尚須視具體之補貼措施內容方得確認，因此，「辦法」之第 4 條第 1 項第 3 款所稱之「提供融資保證」及「技術研

¹⁶ Agreement on Safeguards, art. 5.1: "A Member shall apply safeguard measures only to the extent necessary to prevent or remedy serious injury and to facilitate adjustment...."

¹⁷ 此方式現已被禁止。從紡織品談美國對中國大陸採取之防衛措施，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2003 年 10 月 6 日，頁 1，網址：

<http://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?nid=11076&pid=101701> (最後瀏覽日：2014 年 4 月 9 日)。

¹⁸ 黃茂夫，經濟部貿易調查委員會 96 年度『貿易救濟知識發展中心一知識庫之擴增』委辦計劃期末報告，台灣發展研究院，2007 年 10 月 4 日，頁 56，網址：

<http://web.thu.edu.tw/jrlln/www/96-database.pdf> (最後瀏覽日：2014 年 4 月 9 日)。

¹⁹ WTO, Committee on Safeguards, *Notification Under Article 12.1(b) of The Agreement on Safeguards, of a Finding of Serious Injury or Threat of Serious Injury Caused by Increased Imports, Notification Under Article 12.1(c) of The Agreement on Safeguards*, G/SG/N/10/MAR/1 (May 22, 2001).

²⁰ Agreement on Safeguards, art. 7.3: "The total period of application of a safeguard measure including the period of application of any provisional measure, the period of initial application and any extension thereof, shall not exceed eight years."

發補助」，是否能夠達成前述之目的，則尚須就實際所採取之措施內容與設計方得確認，而不能一概認可或否定。即使該二措施的方式確實可以達成目的，但若其要成為合法的救濟措施尚須符合第二個要件，即必要性之要求；綜觀 WTO 相關協定以及爭端解決案件中的實踐上，對於必要性的審查相當謹慎嚴格，必須審查包括措施達成目的的貢獻程度、措施的貿易限制性、是否有貿易限制性較小、但達成目標的貢獻度相當的其他可行之替代措施等等要件，故，即便「辦法」中的二措施得符合第一個要件，但若欲符合第二個必要性的要件，亦有相當程度的困難。

最後，若欲使用「辦法」中的此二措施，則更需要注意此二措施是否為「補貼暨平衡措施協定」下之補貼措施，若是，則此二措施的使用必須符合該協定之相關規範，避免違反該協定之義務。

綜上所述，補貼究竟能否達成防止、救濟或彌補損害及促進產業調整之目的，及其是否具有必要性，繫諸於個案中措施內容之設計；故在我國「辦法」未明確交待制定理由、無具體個案以供檢視的情況下，面對美國的質疑，究竟補貼是否為合法的救濟措施、是否合於補貼暨平衡措施協定及其他 WTO 相關協定尚難有所定論，然至少可能存在一個合法的立基。

其他實體爭議

首先，美國提出的第 13 點質疑，認為對我國「辦法」第 22 條規定「經濟部作成前項決定前，必要時得事先通知利害關係國進行諮商。²¹」僅要求經濟部於「必要時，得」通知利害關係國進行諮商。而防衛協定第 12 條第 3 項規定「擬議採行或延長防衛措施之會員，應提供與出口涉案產品而具有實質利益之會員事先諮商的機會...。²²」所要求的「應」提供具有實質利益之會員事先諮商機會，我國「辦法」之規定並未賦予經濟部一強制性之義務，而有違反 WTO 義務之虞²³。而參酌經濟部貿易調查委員會對貨品進口救濟制度之介紹²⁴，其解釋不論經濟部是否採行貿易調查委員會對救濟措施的建議，其之後實際決定採行的救濟措施同樣僅於「必要時得於作成決定前與利害關係國諮商」，故我國法規應確實賦予了經濟部一定的裁量空間，決定是否通知利害關係國並進行諮商，而此裁量空間乃應受防衛協定所限制，故我國除非實務上一概通知並為諮商，否則確有違反 WTO 相關協定之疑慮。

²¹ 貨品進口救濟案件處理辦法，第 22 條第 2 項：「經濟部作成前項決定前，必要時得事先通知利害關係國進行諮商。」

²² Agreement on Safeguards, art. 12.3: "A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned...."

²³ 前揭註 3，Question 13。

²⁴ 前揭註 1。

第二，美國提出的第 15 點質疑，乃針對我國「辦法」第 25 條關於防衛措施實施期間之規定²⁵，並未如防衛協定第 7 條第 4 款定有「依據第二項延長之措施，不得較初始期間終了時更有限制性，並應繼續予以自由化。²⁶」中，關於延長實施期間應繼續自由化之規定²⁷。然參酌經濟部貿易調查委員會對貨品進口救濟制度之介紹，其於結語提及「為確保進口救濟措施的有效性並維持貿易自由化，貿調會將定期檢討實施的成效及其對相關產業及消費者的影響。貿調會若檢討發現實施的原因已經消失應向經濟部建議原措施停止，以免形成長期保護。²⁸」故實踐上仍有為繼續的自由化，而未違反協定義務。

結論

睽違近 5 年，本次我國方再次將「辦法」之修正通知 WTO，然我國該「辦法」多次的修正過程中，我國均有依規定通知 WTO，其他 WTO 會員本應能參與、瞭解我國進口救濟制度之運作，故無法確知何以發生此次美國對我國所通知之法規羅列 15 點質疑，其中尚包括非本次修正範圍且過去有為通知之其他條文的事件。

雖此 15 點質疑多數質疑仍僅針對程序上、定義性用語的解釋；然「對嚴重損害之虞認定之爭議」與「防衛措施所得採行措施之爭議」此兩大爭議，涉及複雜之實體爭議，甚至於 WTO 相關爭端案件均無以參酌，我國規定不乏牴觸防衛協定及其相關協定之可能性，我國相關主管機關實宜仔細檢視並考量是否有其規範之必要性，或宜遵循防衛協定相關之規範予以修正，以使我國之產品進口救濟制度與之相符，避免因違反 WTO 之相關義務，而有遭其他會員控訴之可能。

²⁵ 貨品進口救濟案件處理辦法，第 25 條第 2 項：「進口救濟措施實施期滿前，申請人認為有延長實施期間之必要者，得列舉有延長實施期間之必要之具體理由、該產業調整之成效與計畫說明，並檢附證據，至遲應於原措施實施期滿一百二十日前向經濟部申請延長救濟措施。經濟部應自收受申請延長書之次日起九十日內對是否延長救濟作成決定，公告延長實施之措施及期間。其處理程序，準用第二章至第四章之規定。第一項延長措施之救濟程度，不得逾越原措施。延長期間不得逾四年，並以延長一次為限。」

²⁶ Agreement on Safeguards, art. 7.4: "...A measure extended under paragraph 2 shall not be more restrictive than it was at the end of the initial period, and should continue to be liberalized."

²⁷ 前揭註 3，Question 15。

²⁸ 前揭註 1。