

美國課徵墨西哥糖產品雙反案之停課協議

黃馨葳

2014 年 3 月 28 日美國糖業聯盟(American Sugar Alliance)向美國商務部(U.S. Department of Commerce, 以下簡稱 DOC)控告墨西哥糖產品出口傾銷及受有補貼, 影響美國製糖產業¹, 隨後同年 8 月 26 日 DOC 作出補貼初步認定後, 引起墨西哥反彈²。美墨兩國經過多次協商後, 於 12 月 19 日確定停課協議之最終版本³, DOC 並據之暫停課徵反傾銷稅(antidumping, 以下簡稱 AD)及平衡稅(countervailing duties, 以下簡稱 CVD)。

糖業是相當複雜之產業, 有些國家對糖業高度保護, 美國亦為其中之一。北美自由貿易協定(North America Free Trade Agreement, 以下簡稱 NAFTA)中雖早已規範糖業貿易自由化, 但美國和墨西哥間有關糖業貿易問題爭執不下 20 年⁴, 首次出現爭端可回溯至與高果糖漿(High Fructose Corn Syrup, 以下簡稱 HFCS)相關的墨西哥飲料案(Mexico—Soft Drinks), 於該案中, 小組⁵與上訴機構⁶均支持美國政府的立場, 判定墨西哥政府之系爭措施違反國民待遇原則。

對於上述暫停徵收 CVD 及 AD 之協議內容是否能平息美國與墨西哥長期以來的糖業貿易問題, 抑或引發雙方在世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)下另一波關於糖貿易之爭端, 值得觀察。本文首先介紹本次美墨雙方糖產品之貿易爭議始末, 第二部份介紹停課協議草案內容, 並陳述各界意見, 第三部分概述協議最終版本, 最後做一結論。

爭端始末

¹ *U.S. Sugar Producers Seek AD, CVD Relief From 'Flood' Of Mexican Imports*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 3, 2014.

² 墨西哥經濟部長表示考慮就美國對其糖製品課稅案向 WTO 提出控告, 貿易救濟動態週報, 2014 年 10 月 24 日, 網址:

<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/weekly/wFrmWeeklyN.aspx?type=1&weeklyseq=593#593t3> (最後瀏覽日: 2014 年 12 月 10 日)。

³ *Update 5-U.S., Mexico Clinch Deal to Avoid Duties on Mexican Sugar Imports*, REUTERS, Dec. 19, 2014, available at

<http://www.reuters.com/article/2014/12/20/usa-sugar-mexico-idUSL1N0U32C720141220> (last visited Jan. 24, 2015).

⁴ *Mexico Warns US of Retaliation in Sugar War*, THE FINANCIAL TIMES, Oct. 23, 2014, available at <http://www.ft.com/cms/s/0/1f69c20a-5aa6-11e4-8625-00144feab7de.html#axzz3KSbbKW1F> (last visited Dec. 12, 2014).

⁵ Panel Report, *Mexico—Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/R (Oct. 7, 2005).

⁶ Appellate Body Report, *Mexico—Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/AB/R (Mar. 6, 2006).

根據 NAFTA 的規定，墨西哥糖類產品自 2008 年起可以不受配額限制，且免關稅輸出至美國；儘管墨西哥因此得以每年出口相當數量之糖類產品至美國，但也卻一直面對美國業者的抗議，2014 年甚至遭控受有墨西哥政府之補貼並以低於正常價格銷售至美國，DOC 爰於本年 4 月 18 日展開是否課徵 AD 及 CVD 之調查⁷。

2014 年 8 月 26 日 DOC 公布對自墨西哥進口糖補貼成立的初步認定，並根據此初步認定之補貼差率（2.99%~17.01%）開始對涉案產品徵收現金擔保⁸。在 DOC 作出補貼初步認定後，墨西哥經濟部長於 8 月 27 日之記者會表示，因上開認定可能對美墨兩國帶來更大損失，墨西哥試圖在陷入訴訟前與美國展開協商，若雙方無法達成協議，墨西哥不排除依 NAFTA 及其他貿易協定來解決紛爭⁹。

經過多次密集協商，墨西哥經濟部與 DOC 於 10 月 27 日公布達成 AD 及 CVD 停課協議草案。美墨雙方協議重點包括：1. 訂定墨西哥輸入美國之糖最低參考價格；2. 設計一套計算方法來訂定墨西哥糖產品出口至美國之配額；3. 設立相關機制，在不損害墨西哥利益下，使其出口至美國之糖產品配合整年之生產期¹⁰。以下將介紹協議草案內容。

協議草案內容

AD 協議草案價格具結部分

AD 協議的目的為消除墨西哥糖傾銷所造成對美國生產者之不利影響，主要以業者之價格具結方式達成，所有簽署協議之業者同意未來墨西哥出口至美國之糖價不得低於下列任一價格¹¹。

第一，參考價格：分別為精煉糖（refined sugar）每磅 0.2357 元，其他糖產品每磅 0.2075 元¹²。至於精煉糖定義為純度至少 99.9%；其他糖產品為純度少於

⁷ 墨西哥試圖與美國解決進口砂糖之爭端，貿易救濟動態週報，2014 年 9 月 12 日，網址：<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/weekly/wFrmWeeklyDetail.aspx?seq=587&msg=3>（最後瀏覽日：2014 年 12 月 10 日）。

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ 此重點歸納係依據我國駐墨經文處引述墨西哥經濟部之新聞稿。美國與墨西哥已就糖產品反傾銷稅及平衡稅調查案研議終止調查協議草案，台灣經貿網，2014 年 11 月 5 日，網址：<http://www.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/7679473>（最後瀏覽日：2014 年 12 月 10 日）。

¹¹ USDOC, Draft Agreement Suspending the Antidumping Duty investigation on Sugar from Mexico, para. VI (Oct. 27, 2014), available at <http://www.idfa.org/docs/default-source/d-news/mexican-sugar---draft-ad-suspension-agreement.pdf?sfvrsn=2>.

¹² *Id.* Appendix I.

99.9%，包含生糖 (raw sugar)、標準糖 (standard sugar)¹³。

第二，若任一批出口價格低於正常價值，則其差額不可超過該業者傾銷差額的 15%¹⁴。換言之，若某業者之傾銷差額經調查後認定為 40%，則該業者出口價格除了不得低於上述參考價格外，亦不得低於正常價格之 6%，俾消除 85% 的傾銷差額。

CVD 協議草案

CVD 協議之目的是避免受補貼之墨西哥糖類產品過度出口至美國，以減少墨西哥補貼所造成之不當競爭。根據此協議，墨西哥出口至美國之糖配額須根據美國之糖需求量，該需求係依農業部 USDA 所出版之世界農業供需預估 (World Agricultural Demand and Supply Estimates, WASDE)，再以公式計算出來。該公式為¹⁵：(總使用量 * 1.135) - 初始庫存 - 國內產量 - 關稅配額進口量 - 其它進口計畫量；該數量稱之為目標需求量 (Target Quantity)¹⁶。配額設定則分初始年度配額 (元月生效至 2015 年 9 月底) 及之後年度配額 (每年 10 月生效至翌年 9 月底)¹⁷。初始年度配額係根據 2014 年 12 月的 WASDE 統計所計算出之目標需求量的八成；之後的年度配額係根據 7 月的 WASDE 統計所計算出之目標需求量的七成，不過在 9 月、12 月、3 月時會再根據當月之 WASDE 統計重新計算目標需求，並對 10 月、1 月及 4 月生效之出口配額，分別依目標需求之七成、八成及全部，修訂出口配額，惟此修改僅限於不會導致配額低於或等於之前計算的出口配額，換言之，出口配額之修訂僅限於統計顯示需求增加之情況。前述之初始年度配額亦適用有關 3 月修正配額之規定¹⁸。

為避免墨西哥糖集中於某一特定期間進口，上述配額在特定期間之使用比例亦受到限制，這部分是由墨西哥政府以出口許可證 (export licenses) 來進行掌控。其配額之使用比例，規定如下¹⁹：一、7 月計算，10 月生效之配額，於 10 月至 12 月間之出口量不得逾該配額之 30%；二、12 月計算，1 月生效之配額，於 10 月至 3 月底的出口量不可逾此配額的 55%，上述的初始配額亦適用此部分規定；三、任何期間精煉糖之出口量不得超過配額之 60%。

若墨西哥糖出口至美國的數量超過配額限制或是欠缺有效的出口許可證，

¹³ *Id.* para. I.

¹⁴ *Id.* para. VI.

¹⁵ USDOC, Draft Agreement Suspending the Countervailing Duty investigation on Sugar from Mexico, para. II. P (Oct. 27, 2014), available at <http://www.idfa.org/docs/default-source/d-news/mexican-sugar---draft-cvd-suspension-agreement.pdf?sfvrsn=2>.

¹⁶ *Id.* para. II. L.

¹⁷ *Id.* para. II. G.

¹⁸ *Id.* paras. V. A~ B.

¹⁹ *Id.* para. V. C

DOC 應告知墨西哥政府，且要求墨西哥政府減少該生產者或出口商兩倍的出口量²⁰。

各界關於協議草案之評論

DOC 副部長塞利格 (Stefan Selig) 表示該協議能給市場帶來穩定性，這對美墨兩國皆具重要性，確保美國農民和製糖業者有機會進行公平競爭²¹。而代表美國國內製糖業者的美國糖業聯盟雖發表聲明肯認美墨雙方達成共識²²，但在書面意見中指出協議存有無法有效執行的問題²³。

糖的使用業者則多表示反對意見例如：美國糖料使用者協會 (Sweetener Users Association, 下簡稱 SUA) 形容該協定為管理式的貿易 (managed trade)²⁴，以管理式的貿易方式取代原本美墨兩國之間糖產品的自由貿易，這代表美墨之間的貿易的退步²⁵。此外，SUA 認為上述協定可能會造成美墨糖貿易的不確定性及糖價上升的狀況發生²⁶。

SUA 和國際酪產品協會 (International Dairy Foods Association, 以下簡稱 IDFA) 對於 CVD 協議草案中美國糖需求量之計算公式提出質疑，因公式之基準為總使用量 * 1.135²⁷，而雙方均認為以庫存占需求的比重 13.5% 來計算可能與實際情況有差距，因美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA) 過往在執行國內糖計畫時，經常主張美國糖類庫存占需求的比重應達 14.5%，且一般庫存占需求的比重範圍在 13.5% 到 15.5% 之間，因此 IDFA 質疑為何要選擇最低的比重作為計算標準，IDFA 認為可能會因限制糖的供給而造成糖價的攀升，且會使美國市場陷入糖類短缺的風險²⁸。SUA 則是提議上述計算公式中之庫存占

²⁰ *Id.* para. V. D

²¹ *US and Mexico Reach Deal on Sugar Trade*, SUGARONLINE, Oct. 29, 2014, available at http://www.sugaronline.com/website_contents/view/1237975#sthash.51Vchizy.1LkCTFB5.dpuf (last visited Dec. 12, 2014).

²² *ASA Reacts Cautiously to Mexico Sugar Deal; Sweetener Users Cry Foul*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 31, 2014.

²³ 美國業者及使用者對美墨砂糖協定草案發表評論，貿易救濟動態週報，2014 年 11 月 28 日，網址：<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/Weekly/wFrmWeeklyDetail.aspx?seq=598&msg=4> (最後瀏覽日：2014 年 12 月 10 日)。

²⁴ *ASA Reacts Cautiously to Mexico Sugar Deal; Sweetener Users Cry Foul*, *supra* note 22.

²⁵ 美國業者及使用者對美墨砂糖協定草案發表評論，前揭註 23。

²⁶ *ASA Reacts Cautiously to Mexico Sugar Deal; Sweetener Users Cry Foul*, *supra* note 22.

²⁷ CVD 協議草案中公式中為總使用量 * 1.135 係假設在一般市場運作下，美國糖類庫存占需求的比重 (stock-to-use ratio) 為 13.5%，使用庫存占需求的比重來計算需求量，在糖類市場是很常見的方式；IDFA, *Sugar from Mexico – Comments of the International Dairy Foods Association on Draft Agreements Suspending Antidumping and Countervailing Duty Investigations on Sugar from Mexico*, available at <http://sugarreform.org/wp-content/uploads/2014/11/IDFA-Comments-for-Suspension-Agreements.pdf>. (last visited Jan. 27, 2015).

²⁸ *Id.*

需求的比重應改為 14.5%²⁹。

另一方面，墨西哥政府表示協議草案的存續期間用語需再釐清與修改，蓋原 CVD、AD 協議草案中有關 DOC 得終止協議的規定為當任一方 (any party) 要求對進口自墨西哥的糖繼續進行反傾銷或補貼之調查時，墨西哥糖業商會認為任一方 (party) 一詞應改為簽署方 (signatory)，或是改為此協議之相關方 (party to this agreement)，即在 CVD 協議中為墨西哥政府和 DOC，而在 AD 協議中則為墨西哥生產者、出口商和 DOC³⁰。墨西哥之所以提出此修訂之原因可能為避免美國製糖產業提出繼續調查之要求，而造成協議終止的情形發生，因為根據美國貿易法，利害關係方 (interested party) 皆得向 DOC 提出繼續調查之要求，而 DOC 也必須據此繼續進行調查；利害關係方之定義很廣泛，包含外國製造商、生產者、出口者或美國產品進口者、美國市場中同類產品的製造商、生產者或批發商等，而美國的製糖業者應屬上述之利害關係的一方之範圍。因此，若用語不變動的話，對此協議不滿意的美國的製糖業者很有可能提出繼續調查的要求，使得協議終止，這是墨西哥政府不樂見的³¹。

最終協議內容

今年 12 月 19 日美國與墨西哥雙方確定協議之最終版本，其內容相對於草案有部分修改³²。最終版本之 AD 協議³³：提高參考價格，精煉糖最低價格由每磅 0.2357 元調整為每磅 0.26 元，而其他糖產品則由每磅 0.2075 元調整為每磅 0.2225 元³⁴；其次，修改精煉糖之定義，原定義純度至少 99.9%，最終協議則改成純度至少 99.5% 即為精煉糖³⁵。最終版本的 CVD 協議³⁶：降低精煉糖占配額的比例，由不得逾 60%，降為不得逾配額之 53%³⁷。有關終止協議的規定也有更動以回應墨西哥糖業商會之建議，在 AD 協議中改為「簽署方 (signatory) 或 DOC」可以在任何時間終止協議³⁸，而在 CVD 協議中則更改為「墨西哥政府或 DOC」可以在任何時間終止協議³⁹。另外，雖在評論期間 CVD 協議草案中計算糖需求量公式之數據遭 IDFA 和 SUA 提出質疑，但在最終版 CVD 協議仍維持計算公式為：(總使用量 * 1.135) - 初始庫存 - 國內產量 - 關稅配額進口量 - 其它進口計畫

²⁹ *Mexico Seeks to Head Off Potential Unravelling of Sugar Suspension Deals*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 26, 2014.

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

³² *Update 5-U.S., Mexico Clinch Deal to Avoid Duties on Mexican Sugar Imports*, *supra* note 3.

³³ *Sugar from Mexico: Suspension of Antidumping Investigation*, 79 Fed. Reg. 78,039 (Dec. 29, 2014).

³⁴ *Id.* Appendix I.

³⁵ *Id.* para. II. H.

³⁶ *Id.* at 78,044.

³⁷ *Id.* at 78,044 para. V. C.

³⁸ *Id.* para. X. B.

³⁹ *Id.* at 78,044 para. XI. B.

量⁴⁰。

後續發展——代結論

就在上述協議確認後不久，美國兩間製糖業者⁴¹於 2015 年 1 月 8 日向美國國際貿易委員會 (U.S. International Trade Commission, 以下簡稱 ITC) 提出調查申請，要求查明本次協議是否能移除國內糖產業之損害，並表示本次協議事實上並沒有達成上述目標，反而是使製糖業者蒙受損害。此舉被視為企圖推翻目前已達成之協議，因為若 ITC 確認協議並未能移除國內糖產業之損害，對自墨西哥進口之糖展開是否課徵 AD 及 CVD 之調查案將會繼續進行，而使上述中止協議告終⁴²。後續如何發展，值得持續追蹤。



⁴⁰ *Id.* at 78,044 para. II. R.

⁴¹ 此兩間公司為 Imperial Sugar Company 及 AmCane Sugar ; *Imperial, AmCane Seek to Kill Mexico Sugar Deal with Rare ITC Petitions*, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 8, 2015.

⁴² *Id.*