

由中國高性能不銹鋼無縫鋼管案看反傾銷協定下損害之「價格效果」解釋與適用

陳俐伶

日本及歐盟曾分別向中國針對其相關高性能不銹鋼無縫鋼管 (Certain High-performance Stainless Steel Seamless Tubes, 以下簡稱 HP-SSST) 被課徵反傾銷稅, 根據爭端解決程序與規則瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, 以下簡稱 DSU) 第 4 條提請諮商, 惟諮商未果後相繼請求成立小組, 世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 下之爭端解決機構於今 (2015) 年 2 月 13 日公布小組報告¹。

本案所涉及之 1994 關稅暨貿易總協定第六條執行協定 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱反傾銷協定) 條文包含第 2.2 條、第 2.4 條、第 2.4.2 條有關傾銷認定之規定; 第 3.1 條、3.2 條、3.4 條、3.5 條有關損害認定之規定; 第 6.5 條、6.5.1 條、第 6.8 條、6.9 條有關機密性證據之規定; 第 7.4 條採行臨時措施之期間之規定, 以及第 12.2.2 條有關認定之公告及解釋之規定。本中心經貿法訊第 149 期²曾於日本提請成立小組時進行反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條之分析, 惟其結果與目前公布小組報告之內容不盡相同, 本文認為有必要闡明爭端解決小組針對第 3.1 條³及第 3.2 條⁴之適用, 尤其係小組對「削價」(price undercutting) 之解釋與適用, 對各界未來理解及適用第 3.2 條具有重要意義, 故本文將聚焦於反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條就小組對損害之「價格效果」⁵解釋與適用進行說明與分析。

以下將分為三大部分: 第一部分簡述本案之事實背景; 第二部分說明爭端解

¹ Panel Report, *China – Measures Imposing Anti-Dumping Duties on High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes (“HP-SSST”) from Japan and the European Union*, WT/DS454/R, WT/DS460/R (Feb. 13, 2015).

² 陳亮吟, 簡析日本就中國針對相關高性能不銹鋼無縫鋼管課徵反傾銷稅提出控訴案, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 149 期, 網址:

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no149/4.pdf> (最後瀏覽日: 2015 年 3 月 18 日)。

³ 反傾銷協定, 第 3.1 條:「為 GATT 1994 第六條之目的而認定損害時, 應根據明確證據並客觀審查下列兩項因素 (a) 傾銷進口之數量及其對國內市場同類產品價格之影響, 及 (b) 該進口貨物對國內生產此類產品之廠商所造成之影響。」

⁴ 反傾銷協定, 第 3.2 條:「關於傾銷之進口數量, 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。至於傾銷進口對價格之影響, 調查主管機關應考慮傾銷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。」

⁵ 進口產品對國內市場同類產品價格之影響, 一般稱為價格效果, 即反傾銷協定第 3.2 條第二句所規範之三種類型, 包含削價、價格跌落及價格抑制。

決小組於本案中就反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條之適用；第三部分將藉由小組之解釋，佐以過往類似之案例，討論第 3.2 條之適用並歸納分析未來遇到類似案例之可能結果；最後，作一結論。

案件事實背景

本案系爭產品為 HP-SSST，而受調查之產品為三種不同牌號之無縫鋼管⁶，中國商務部於 2011 年 7 月 15 日收到江蘇武邊不銹鋼管廠集團有限公司及常熟華新特殊鋼有限公司代表無縫鋼管產業提交反傾銷申請，而經中國商務部審查後，於同年 9 月 8 日針對日本及歐盟廠商展開反傾銷調查，其傾銷調查期為 2010 年 6 月至 7 月間，產業損害調查期為 2008 年 1 月至 6 月，並於 2012 年完成初步裁決及最終裁決⁷，對日本及歐盟廠商進口之無縫鋼管課徵 9.2%—14.4% 之最終反傾銷稅⁸。然而日本及歐盟質疑中國商務部之反傾銷調查違反 WTO 反傾銷協定，因而向爭端解決機構 (Dispute Settlement Body，以下簡稱 DSB) 提起控訴。

小組報告就進口產品對國內同類產品價格之影響的適用

課徵反傾銷稅時，政府除須證明傾銷存在外，亦須提出國內產業實質損害 (material injury) 或產業遭受實質損害之虞 (threat of material injury) 之證明，且產業的損害與系爭進口產品必須存有因果關係⁹。反傾銷協定第 3 條規範損害之認定，包含損害計算之原則、可構成損害之要件以及最終各要件之整合等。依據第 3.1 條規定，國內產業損害之認定，應以積極證據 (positive evidence) 為基礎，並進行客觀審查 (objective examination)¹⁰。根據第 3.2 條規定，在認定傾銷進口對價格之影響，主管機關應考量傾銷進口相較於國內同類產品是否有顯著削價 (price undercutting)，或其是否造成價格跌落 (price depression) 達重要程度，抑或造成價格本應上漲而無法上漲達重要程度 (preventing price increases to a significant degree)¹¹，此三種由系爭進口產品影響國內價格之現象，簡稱為「價格效果」(price effect)，而本案當事方中國認定日本及歐盟進口之 HP-SSST 產品有削價之情形。

然而系爭受調查產品有三種，其在價格及進口數量上，有很大的差別，故有關中國商務部做出削價認定之部分，日本及歐盟主張其認定違反反傾銷協定第

⁶ 三種不同的牌號分別為，Grade A (TP347HFG)、Grade B (S30432) 及 Grade C (TP310HNBn)。

⁷ 陳亮吟，前揭註 2。

⁸ 中華人民共和國商務部，公告 2012 年第 72 號對原產於歐盟和日本的進口相關高性能不銹鋼無縫鋼管反傾銷調查的最終裁定，網址：

<http://images.mofcom.gov.cn/trb/accessory/201211/1352335615089.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 3 月 18 日)。

⁹ 羅昌發，國際經貿法，頁 371，2010 年。

¹⁰ 林彩瑜，WTO 制度與實務，頁 221，2013 年。

¹¹ 林彩瑜，同上註，頁 221。

3.1 條及第 3.2 條，以下將分別說明有關削價認定之不同爭點。

(一) 進口產品與國內產品之數量差異是否會影響價格效果認定？

進口 Grade C 產品在 2008 年至 2011 年 6 月間，占同牌號產品國內市場之比例皆高於 90%¹²，與國內 Grade C 產品之數量相當懸殊，故中國商務部所作之價格效果認定是否適當，不無疑問。

日本及歐盟主張中國商務部認定 Grade C 產品之削價分析是有缺陷的¹³，認為中國商務部不當地比較 2009 及 2010 年之進口 Grade C 產品與國內 Grade C 產品之價格，蓋因兩者在數量上有龐大的差異，顯著的差異使兩者的價格非屬可資比較¹⁴。又援引中國電器鋼案 (China – GOES) 上訴機構之見解，認為調查機關應將其分析之考量反映於最終裁決或相關文件中，但中國商務部並無說明其如何適當比較兩者之價格¹⁵。

中國聲稱商務部在最終裁決與其他文件中所採之價格認定方法有考量 Grade C 產品之數量差異，此外中國亦主張根據第 3.1 條或 3.2 條，其無義務說明其係如何解釋該差異，因其具有選擇計算方法之裁量權，並且認定商務部係以客觀方式適用其計算方法¹⁶。

小組認為雖然調查機關根據第 3.2 條之上下文就價格效果之認定有裁量權，但該裁量權並非不受限制的。鑒於第 3.1 條之要件，調查機關之價格效果分析必須以積極證據為基礎，進行客觀審查，尤其是當調查機關在認定進口價格效果涉及進口與國內價格之比較時，調查機關必須先確認該價格是可資比較的¹⁷。

因此，小組支持控訴方之主張，認定中國商務部在比較 Grade C 產品之進口及國內價格時，未適當解釋兩者數量上之差異，因此中國商務部違反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條¹⁸。

(二) 認定削價時，進口產品之價格是否需影響國內產品之價格？

雙方對於削價之定義有不同之理解，小組認為此爭點係為決定第 3.1 條及 3.2 條是否排除僅因進口 Grade C 產品之價格低於國內價格，即認定有削價之情形存在，或在決定是否第 3.2 條要求中國商務部認定削價時，必須考量 Grade C 之進

¹² 中華人民共和國商務部，前揭註 5，頁 64。

¹³ Panel Report, *China – HP-SSST*, ¶ 7.105.

¹⁴ Panel Report, *China – HP-SSST*, ¶ 7.108.

¹⁵ Panel Report, *China – HP-SSST*, ¶ 7.109.

¹⁶ Panel Report, *China – HP-SSST*, ¶ 7.110.

¹⁷ Panel Report, *China – HP-SSST*, ¶ 7.113.

¹⁸ Panel Report, *China – HP-SSST*, ¶ 7.115.

口對國內 Grade C 產品是否有削價效果，亦即進口 Grade C 藉由其較低之售價對國內價格帶來降價之壓力¹⁹。

日本及歐盟主張認定削價之存在不僅是進口與國內產品之價格有數學上 (mathematical) 之差異，從第 3.2 條之文義解釋、上下文解釋、第 3 條之目的解釋以及過往爭端解決小組和上訴機構之報告觀之，僅因進口價格低於國內價格即認定有削價之情形似有不足之處。根據第 3.2 條，調查機關尚必須證明傾銷之進口取代國內同類產品，因而造成國內同類產品銷售減少，或進口價格對國內價格帶來降價壓力²⁰。

中國認為當傾銷之進口價格低於可資比較之國內價格時，第 3.2 條准許調查機關假設有「削價」存在，並且不需要進行額外之效果認定，因為削價本身即是一種效果。再者，根據牛津英文字典之解釋，削價之定義為「賣得更低價」。中國主張如果調查機關被第 3.2 條要求削價同時須使國內價格跌落或抑制之效果，則第 3.2 條區分削價與價格跌落、價格抑制則沒有意義²¹。

小組援引中國電器鋼案上訴機構之解釋²²區分削價與價格跌落、價格抑制之差別，認為第 3.2 條規定削價之文字為「是否有顯著削價」(whether there has been a significant price undercutting)，規定價格跌落或價格抑制時則為「進口之效果」(whether the effect of such imports) 是否造成價格跌落或抑制價格達重要之程度，且上訴機構認為後者係進口影響國內價格之變動，而前者僅需比較價格之差異，故小組認為削價是事實問題——是否有削價？根據第 3.2 條比較國內及進口價格即可回答²³。小組雖理解日本及歐盟解釋削價之方式，但削價確實依牛津英文字典定義為「賣得更低價」，且小組根據第 3.2 條之上下文不認為有理由將削價以日本及歐盟之解釋方法解釋，此外如果調查機關被要求證明進口所造成之削價有價格跌落或價格抑制之效果，則削價就跟第 3.2 條所規定之其他價格效果認定完全一樣，然而事實是第 3.2 條所規定者為三種不同的價格效果，故認定削價之存在時不需有價格跌落或價格抑制之效果²⁴。

因此小組駁回日本及歐盟控訴中國商務部未認定 Grade C 之較低進口價格是否對國內 Grade C 產品價格有任何削價效果，亦即進口產品賣得較低價是否確實對國內產品價格造成降價壓力，違反反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條之規定²⁵。

¹⁹ Panel Report, *China –HP-SSST*, ¶ 7.121.

²⁰ Panel Report, *China –HP-SSST*, ¶ 7.117.

²¹ Panel Report, *China –HP-SSST*, ¶ 7.119.

²² Appellate Body Report, *China –Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, ¶¶ 135-136, WT/DS414/AB/R (Oct. 18, 2012).

²³ Panel Report, *China –HP-SSST*, ¶¶ 7.125-7.126.

²⁴ Panel Report, *China –HP-SSST*, ¶¶ 7.128-7.129.

²⁵ Panel Report, *China –HP-SSST*, ¶ 7.130.

(三) 削價認定之範圍

本案受調查之三種牌號產品，在價格及進口數量上有很大的差異，因此中國商務部為更客觀地評估受調查進口產品之價格對國內同類產品價格的影響，調查機關在同一貿易水準上，對受調查產品價格和國內產業同類產品價格進行分牌號之分析²⁶。受調查之 Grade A 產品僅在 2008 年僅有少量進口，因此中國商務部無法對該牌號受調查產品的進口量進行比較分析，僅認定 Grade B 及 Grade C 產品有削價之情形存在，中國商務部在綜合分析後，便認為整體而言被調查之進口產品對國內同類產品有削價之價格效果²⁷。然而，控訴方質疑中國商務部削價認定之範圍有誤。

日本及歐盟主張，中國商務部不當擴張其對 Grade B 及 Grade C 產品之削價認定及於所有國內同類產品（包含 Grade A），亦即雖然中國商務部只對 Grade B 及 Grade C 產品之進口做出削價認定，卻認定該等產品之進口造成中國國內所有同類產品之價格有顯著的削價效果。日本及歐盟認為中國商務部之擴張認定是錯誤的，因為中國商務部沒有同時認定 Grade A 產品之進口有削價，除非中國商務部曾經檢驗過 Grade B 及 Grade C 同時或個別對國內 Grade A 產品有產生任何價格效果，惟中國商務部不曾做過任何跨牌號產品之分析，因此日本及歐盟主張沒有證據得以證明 Grade B 及 Grade C 產品之進口對國內 Grade A 產品有削價效果²⁸。

中國主張，根據第 3.2 條中國商務部並無義務對國內所有同類產品（包含國內 Grade A 產品）做出削價認定，中國商務部之計算方法並沒有特定於考量是否所有傾銷之進口（Grade B 及 Grade C）對所有之同類產品有削價效果，而是認為中國商務部遵守第 3.2 條之規定，比較進口產品之價格與國內所對應產品之價格，因為條文文字所使用者為「一個」(a) 同類產品，該不定冠詞意指第 3.2 條不要求削價認定需對國內所有同類產品為之²⁹。

然而若爭端解決小組確實認為第 3.2 條有意要求中國商務部對國內所有同類產品做出削價效果之認定，則中國主張其商務部確實在系爭三種牌號之產品中，發現價格關聯性（price correlation）³⁰。其認為較高端（high-end）之 Grade B 及 Grade C 產品價格的大幅下降，必然推動 Grade A 產品價格的下降，使得三者之間始終保持一定價差³¹，因此跨牌號之削價認定是合理的³²。

²⁶ 中華人民共和國商務部，前揭註 5，頁 78。

²⁷ 中華人民共和國商務部，同上註，頁 79。

²⁸ Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶¶ 7.131-7.132.

²⁹ Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶ 7.134.

³⁰ Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶ 7.135.

³¹ 中華人民共和國商務部，前揭註 5，頁 70。

小組認為，日本及歐盟之主張是基於其誤解中國商務部所作認定之範圍。因為系爭三種不同牌號產品間之差異，中國商務部遂進行不同牌號產品間之價格比較，其認定 Grade B 及 Grade C 產品有削價之情形產生，但 Grade A 並無，因其僅於 2008 年以非常稀少之數量進口，而中國商務部並沒有進行任何跨牌號之價格分析³³。在認定 Grade B 及 Grade C 有削價之情形後，中國商務部認定此等產品之進口對「國內同類產品」之價格有削價效果，小組認為根據中國商務部之裁決上下文，其所指之「國內同類產品」係指 Grade B 及 Grade C，因其此前之分析僅認定這兩種牌號之產品有削價之情形。因此，小組認為沒有根據可以認為中國商務部亦於 Grade A 產品發現削價之情形³⁴。

小組認為日本及歐盟之所以會誤解中國商務部認定之範圍，可能係因其認為第 3.2 條係要求中國商務部對「所有產品」做出價格效果認定³⁵。根據第 3.1 條及 3.2 條，小組認為該條文並非如日本及歐盟所述，從上下文可知，在反傾銷調查中可以有超過一個的國內同類產品，其沒有要求調查機關考慮是否系爭產品之進口對國內所有同類產品有削價之效果³⁶。因此，小組駁回日本及歐盟主張中國商務部不當擴張其削價認定而違反第 3.1 及 3.2 條之控訴³⁷。

分析

(一) 影響價格效果認定之因素

雖然反傾銷協定第 3.2 條並未提供確切價格影響的計算方法，條文中也未明文規定在調查機關進行價格比較時，必須確認價格可比性，但是在中國電器鋼案上訴機構報告與中國 X 光設備案 (China—X-Ray Equipment) 小組報告中，皆認為主管機關在認定價格影響時，需考量該進口產品之價格與國內同類產品的價格是否可資比較。在中國電器鋼案中，上訴機構認為雖然條文並未規定價格可比性，但是若未確認價格係可資比較的，其不認為主管機關之認定合於反傾銷協定第 3.1 條之規定，亦即該損害認定並非基於積極證據，進行客觀審查³⁸。在中國 X 光設備案中，中國商務部是比較進口產品與國內產品之加權平均數³⁹，然而歐盟進口之主要產品係低能量的 X 光安全檢查設備 (low-energy scanners)，中國國內主要製造的是高能量的 X 光安全檢查設備 (high-energy scanners)，若採用上述

³² Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶ 7.135.

³³ Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶¶ 7.136-7.137.

³⁴ Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶ 7.137.

³⁵ Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶ 7.138.

³⁶ Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶ 7.141.

³⁷ Panel Report, *China—HP-SSST*, ¶ 7.143.

³⁸ Appellate Body Report, *China—GOES*, ¶ 200.

³⁹ Panel Report, *China—Definitive Anti-Dumping Duties on X-Ray Security Inspection Equipment From the European Union*, ¶ 7.19, WT/DS425/R (Feb. 26, 2013).

計算方式，即未考量產品間的差異性⁴⁰，小組援引中國電器鋼案上訴機構之見解，認為進口產品與國內同類產品之價格必須可資比較⁴¹。

本案爭端解決小組也採同一見解，雖然本案係因產品間之「數量」差異導致價格無可比性，並非 X 光設備案中產品「本身」之差異性，但只要係屬會影響考量進口產品與國內產品之價格可比性的可能因素，調查機關做出調查裁決時皆需謹慎納入考量，否則即有可能如中國一般，接連三起貿易救濟案件於同樣的爭點敗訴。

(二) 削價之定義

此外，反傾銷協定第 3.2 條雖未詳細定義何謂削價，但上訴機構曾於中國電器鋼案針對第 3.2 條第二句所規定之三種價格效果做出解釋。就削價而言，上訴機構認為比較進口產品與國內同類產品之價格即為已足，僅在價格跌落及價格抑制之情形時，需認定係因進口產品之價格導致國內同類產品價格之變動。雖然日本及歐盟試圖以新穎的解釋方法挑戰第 3.2 條之解釋，但本案維持上訴機構之見解，徹底區分第 3.2 條第二句所規定之三種價格效果，否則依日本及歐盟之解釋方法，將會僅剩一種價格效果，如此訂定條文時在文字上刻意做出差別即無意義。因此，為了不扭曲立法者之本意，認定削價時僅需比較進口產品及國內同類產品之價格，當進口產品價格較低時，即可認定存在削價情形。

結論

由本案爭端解決小組對第 3.2 條之解釋及適用可知，就價格可比性及削價之定義仍採用過去小組及上訴機構之見解，若未來有類似案例亦涉及第 3.2 條之解釋，當事國即可參考本案及前案推論可能之結果。雖然就不同爭點各有輸贏，但中國商務部所作之裁決仍違反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條，需調整或移除其課徵反傾銷稅之措施。針對本案結果，歐盟貿易執委馬姆斯壯 (Cecilia Malmstrom) 表示肯定，期許中國立即對這項判決做出回應，並且恢復歐盟產品的公平貿易條件⁴²；中國目前對小組報告持保留意見，表示將認真評估小組報告並考慮後續可能採取之行動⁴³。

根據 DSU 第 16.4 條，爭端解決小組之最終報告送予各會員國後，若當事國

⁴⁰ Panel Report, *China – X-Ray Equipment*, ¶ 7.16.

⁴¹ Panel Report, *China – X-Ray Equipment*, ¶ 7.49.

⁴² *EU Wins A WTO Dispute on Chinese Anti-dumping Duties*, EUROPEAN COMMISSION, available at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1257> (last visited Mar. 18, 2015).

⁴³ *WTO Panel Issues Mixed Ruling in EU, Japan Complaint Against China Steel Duties*, *Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol.19, No. 6, Feb. 19, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wto-panel-issues-mixed-ruling-in-eu-japan-complaint-against-china-steel> (last visited Mar. 18, 2015).

未在六十日內提出上訴，且該報告經 DSB 會議通過，該小組報告即為確定。關於本案，當事國皆同意將該六十日期間延長至今年 5 月 20 日⁴⁴，中國是否會針對本案提起上訴，有待後續觀察。



⁴⁴ Joint request by China and Japan for a decision by the DSB, *China – Measures Imposing Anti-Dumping Duties On High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes ("HP-SSST") From Japan*, WT/454/6 (Mar. 13, 2015); Joint request by China and the Europe Union for a decision by the DSB, *China – Measures Imposing Anti-Dumping Duties On High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes ("HP-SSST") From the Europe Union*, WT/460/6 (Mar. 13, 2015).