

WTO 委員會就重新平衡措施之參考期間爭論不休

劉瑋佳 編譯

摘要

世界貿易組織防衛協定委員會就土耳其於 2017 年對泰國採取之重新平衡措施，是否符合《防衛協定》第 8.2 條之實質相當水準，已進行了二回合非正式討論，主要爭點為應使用之參考期間。泰國認為應以防衛措施實施前之三年平均進口值為基礎，土耳其則主張《防衛協定》並未對成員所使用的參考期間設有限制，且大部分個案皆是以防衛措施實施前一年做為參考期間。相關討論對美國 232 措施所引發之爭議亦具有重大意涵，後續討論值得關注。

(本篇取材自：Isabelle Hoagland, *No Consensus Reached among WTO Members on 'Rebalancing' of Safeguard Measures*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 38, Sept. 21, 2018.)

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 防衛協定委員會 (Committee on Safeguards, 以下簡稱委員會) 於今 (2018) 年 9 月的非正式會議中，仍未能解決土耳其究竟得對泰國進口空調加課多少數額之重新平衡 (rebalancing) 關稅，以反制泰國對熱軋鋼 (hot-rolled steel) 所採取之防衛措施。本案與美國今年稍早防衛性地限制進口後所遭遇到之挑戰相似¹，因而具有重大意涵。

以下先介紹土耳其重新平衡措施引發之爭議，然後說明 6 月與 9 月委員會針對此議題所召開之非正式會議中，各方所提出之觀點。希望藉此使讀者關注在全球防衛措施泛濫的情況下，反制措施所引發之重要問題。

壹、土耳其的重新平衡措施

當會員國採取防衛措施時，必須提供補償或同意暫不享有關稅減讓之利益，以彌補對手國因此受有之不利影響，這是《防衛協定》(Agreement on Safeguards) 第 8.1 條之規定²。不過，第 8.2 條亦規定，若在補償諮商過程中，雙方無法於三

¹ 此處指的是美國以國家安全為由所採行之 232 措施。U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, Entry Summary: *Section 232 Tariffs on Aluminum and Steel*, U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, <https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/entry-summary/232-tariffs-aluminum-and-steel> (last modified Oct. 24, 2018).

² Agreement on Safeguards art. 8.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 154 [hereinafter Safeguards Agreement], (providing that: "A Member proposing to apply a safeguard measure or seeking an extension of a safeguard measure shall endeavour to maintain a substantially equivalent level of concessions and other

十日內達成協議，則受影響之出口會員有權在其與採取防衛措施之會員進行貿易時，暫停實質相當 (substantially equivalent) 之減讓或其他義務³。如此，雙方貿易減讓之水準方可以保持平衡，這樣的措施被稱為「重新平衡措施」。

2017 年 9 月，土耳其依上述規定採取了「重新平衡措施」，不過受影響的泰國卻有異議。泰國辯稱土耳其依《防衛協定》第 8.2 條規定對泰國空調所課徵的 9.27% 反制關稅⁴，相較於泰國在 2014 年對土耳其熱軋鋼課徵之 20.87% 防衛稅率⁵所造成之不利影響，兩者並不實質相當⁶。

泰國於今年 4 月委員會之正式會議中，依《防衛協定》第 13.1 (e) 條之規定⁷，要求委員會審查土耳其之撤回減讓是否符合「實質相當」水準⁸。儘管土耳其辯稱該條規定僅允許委員會審查撤回減讓之「提案」，而非已經付諸實行之措施，但委員會最後仍決定接受泰國之請求⁹，並分別於今年 6 月 20 日與 9 月 14 日舉行了二回合的非正式討論¹⁰。

貳、委員會 6 月之非正式討論 (第一回合)

土耳其於今年 6 月的討論中，辯稱其與泰國曾經就其撤回「實質相當」之減讓的提案進行磋商，然而因雙方並未達成協議，故才逕行宣布實施重新平衡關稅。同時其亦主張《防衛協定》並無任何規定，限制會員計算重新平衡關稅時使用之

obligations to that existing under GATT 1994 between it and the exporting Members which would be affected by such a measure, in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 12. To achieve this objective, the Members concerned may agree on any adequate means of trade compensation for the adverse effects of the measure on their trade.”)

³ *Id.* art. 8.2, (providing that: “If no agreement is reached with 30 days in the consultations under paragraph 3 of Article 12, then the affected exporting Members shall be free, not later than 90 days after the measure is applied, to suspend, upon the expiration of 30 days from the day on which written notice of such suspension is received by the Council for Trade in Goods, the application of substantially equivalent concessions or other obligations under GATT 1994, to the trade of the Member applying the safeguard measure, the suspension of which the Council for Trade in Goods does not disapprove.”).

⁴ Committee on Safeguards, *Minutes of the Regular Meeting Held on 23 April 2018*, ¶ 99, WTO Doc. G/SG/M/53 (July 25, 2018).

⁵ Committee on Safeguards, *Request Under Article 13.1(e) of the Agreement on Safeguards*, Annex, ¶ 1, WTO Doc. G/L/1213/Rev.1, G/SG/158/Rev.1 (Mar. 16, 2018).

⁶ Committee on Safeguards, *supra* note 4.

⁷ Safeguards Agreement, art. 13.1(e), (providing that: “A Committee on Safeguards is hereby established, under the authority of the Council for Trade in Goods, which shall be open to the participation of any Member indicating its wish to serve on it. The Committee will have the following functions:[...](e) to review, at the request of the Member taking a safeguard measure, whether proposals to suspend concessions or other obligations are "substantially equivalent", and report as appropriate to the Council for Trade in Goods...”).

⁸ Committee on Safeguards, *supra* note 4.

⁹ *Id.* ¶¶ 101, 104.

¹⁰ Committee on Safeguards, *Unofficial Room Document - Informal Meeting - 20 June 2018*, WTO Doc. RD/SG/24 (June 8, 2018); Committee on Safeguards, *Unofficial Room Document - Thailand's Request under Article 13.1 (e) of the Agreement - Informal Meeting - 14 September 2018 at 3.00 P.M.*, WTO Doc. RD/SG/25 (Sept. 5, 2018).

進口參考期間。在此次會議中，美國亦要求 WTO 秘書處製作一份「目錄」，以臚列各國為反制防衛措施而採行的重新平衡關稅，俾在未來審查及計算加徵之關稅是否達到「實質相當」的減讓水準時，得以引導會員之討論。

參、委員會 9 月之非正式討論 (第二回合)

本案之審查報告於 9 月 14 日的會議中，由主席以草案之形式提出 (即仍在尚未公開的階段)，該報告並包括一份臚列過去採行重新平衡關稅案件的附件。於本次非正式會議中，泰國重申被視為「實質相當」之減讓，其計算不應涵蓋近期進口激增期間，而應基於防衛措施實施前之三年平均進口值。土耳其貿易官員則注意到上述附件所概述的過往案件，與土耳其使用的方法論相仿，即這些案件同樣是根據防衛措施實施前一年之出口值。土耳其也主張對於重新平衡措施是否符合《防衛協定》第 8 條之規定，委員會並無立場達成共識，因為該撤回減讓已非「提案」，而是已經付諸實施之措施。

本次會議中，包括中國、南韓、歐盟、日本、俄羅斯、印度以及其他會員在內之數個國家亦表示，在美國對太陽能面板組件採取防衛措施¹¹，並對鋼、鋁製品課徵 232 條關稅後¹²，彼等未來擬以相仿形式重新平衡關稅水準。儘管美國主張其限制措施是基於國家安全之考量所發動，並辯稱《防衛協定》及其他 WTO 規範對該等措施並不適用，但許多國家仍將美國加徵之關稅定性為防衛措施。

草案中的附件受到美國稱讚，卻遭到俄羅斯質疑，後者主張《防衛協定》第 13.1 條之規定並未加諸委員會於審查系爭撤回減讓之提案時，應分析其他成員 (即非系爭成員) 過去採取反制措施方式的義務，故上述附件實屬不必要。澳大利亞官員則指出會員對此問題缺乏共識，並表示對任何成員撤回減讓之提案的審查，應以個案為基礎，俾不致對未來個案形成先例。

肆、結論

會員因無法就土耳其之作法是否符合《防衛協定》第 8.2 條之規定取得共識，因此接受主席之建議，要求報告草案的修訂版於 10 月初出爐。如此才可於下次例會時 (10 月 22 日) 進行正式討論。鑑於本議題之討論如上所述，對美國 232 措施所引發之爭議亦具有重大意涵，故後續討論之進展值得吾人關注。

¹¹ Donald J. Trump, Proclamation: *Presidential Proclamation to Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Cells*, THE WHITE HOUSE (Jan. 23, 2018), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-facilitate-positive-adjustment-competition-imports-certain-crystalline-silicon-photovoltaic-cells/>.

¹² U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, *supra* note 1.