

美國商務部頒布對匯率低估國家產品課徵平衡稅之新規則

鍾子晴 編譯

摘要

今 (2020) 年 2 月 4 日，美國商務部發布「平衡稅程序中關於利益與特定性之規則修訂」公告，內容包含：(一) 凡有從事貨品之國際買賣行為的公司，將被視為具有特定性之企業、(二) 在匯率受低估而被認定為可課徵平衡稅之補貼時，應如何認定與計算利益。該規則旨在解決特定國家透過操縱匯率所造成之不公平貿易問題，今年 4 月 6 日起所進行的平衡稅調查與行政複查程序皆有此規則之適用。

(本篇取材自：Scott S. Lincicome & Brian Picone, *US Department of Commerce Publishes Final Rule on Treatment of Alleged Currency Undervaluation* in *Countervailing Duty Proceedings*, WHITE & CASE LLP (Feb. 7, 2020), <https://www.whitecase.com/publications/alert/us-department-commerce-publishes-final-rule-treatment-alleged-currency>.)

美國商務部 (US Department of Commerce, DOC) 於今 (2020) 年 2 月 4 日頒布「平衡稅程序中關於利益與特定性之規則修訂 (Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings, 以下簡稱修訂規則)」之最終版本公告，並於 4 月 6 日起全面適用於平衡稅調查與行政複查程序¹。該規則確立可將「匯率低估 (currency undervaluation)」行為視為補貼，以作為針對進口貨品課徵平衡稅之法源依據。

長期以來，DOC 對來自中國的產品進行平衡稅調查之程序時，一向拒絕將匯率低估視為「可課徵平衡稅之補貼 (countervailable subsidy)」，本修訂規則將反轉此一立場²。DOC 在修訂規則中承認，美國「1930 年關稅法 (the Tariff Act of 1930)」³和 DOC 的現行平衡稅規則皆未明文規定 DOC 在判斷換匯可能產生

¹ Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings, 85 Fed. Reg. 6031, 6031 (Feb. 4, 2020).

² Jing Zhang et al., *US Department of Commerce Finalizes Rule to Investigate Currency Undervaluation as a Countervailable Government Subsidy*, MAYER BROWN (Feb. 10, 2020), https://www.mayerbrown.com/en/perspectives-events/publications/2020/02/us-finalizes-rule-to-treat-currency-undervaluation-as-potential-subsidy#_edn1.

³ 根據「1930 年關稅法」與世界貿易組織的《補貼暨平衡措施協定》，補貼的定義為(1)財務提供 (例如補助款或貸款)；(2)由政府或「公立機構」、或受到政府委託或指示的民營機構給予；(3)授予受領者利益。一項補貼僅在符合「特定性」要件時 (即限於若干企業、產業或特定地區，或禁止性的出口補貼或進口替代補貼)，方有平衡稅的適用。若符合上述要件，並且由美國

的潛在補貼時，應如何認定「利益」或「特定性」。因此，為解決此項議題，DOC 決定修改兩項在平衡稅調查程序中，與認定利益和特定性有關的規定。

修訂規則大多採用 2019 年 5 月 28 日所發布之草案⁴的基本架構，其將 DOC 之平衡稅規則進行以下修改⁵：(一) 凡有從事貨品之國際買賣行為之公司，將被視為「若干企業 (a “group” of enterprises)」，以認定該補貼是否為具有「特定性」之國內補貼⁶；以及 (二) 在匯率低估之補貼中，DOC 應如何認定「利益」之存在並衡量其多寡⁷。然而，修訂規則並未涉及 DOC 應如何認定構成「財務提供」之態樣，且 DOC 在回應公眾評論時亦未詳細說明此問題⁸。

補貼僅於符合「財務提供」、「授予利益」及「特定性」三項要件時，DOC 方得對相關進口產品課徵平衡稅⁹。因此，以下將透過本修訂規則對三要件的修正，說明 DOC 應如何認定「匯率低估」是否為補貼措施，並以該規則之影響及相關評論作結。

壹、簡介新規則之重要內容

若「匯率低估」得被視為一種補貼形式，須符合「財務提供」、「授予利益」及「特定性」三項要件。本次修訂規則僅對「利益」及「特定性」兩項要件新增相關認定方式。至於修訂規則未提及的「財務提供」要件，則得透過 DOC 對公眾評論之回應推測其立場，以下一一說明之。

一、財務之提供

本次修訂規則並未明文規定 DOC 應如何認定匯率低估構成財務提供的情況，亦未說明 DOC 將如何認定財務提供是來自政府或公共機構、或來自於受政府「委託或指示」的私人機構。然而，DOC 對修訂規則草案之公眾評論的回應，提供了一些指引：

首先，DOC 指出，其對財務提供之判斷，將取決於受調查之出口商以其出

國際貿易委員會 (US International Trade Commission) 認定該受有補貼之進口產品，對本國產業造成實質損害或有實質損害之虞，DOC 得做成最終認定，對該等進口產品課徵平衡稅。

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art. 1.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14; 19 U.S.C. §§ 1677 (5), (5A) (2011).

⁴ Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings, 84 Fed. Reg. 24406, 24415 (May 28, 2019).

⁵ Jing Zhang et al., *supra* note 2.

⁶ Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings, at 6043. (to be codified at 19 C.F.R. § 351.502 (c)).

⁷ *Id.* (to be codified at 19 C.F.R. § 351.528).

⁸ Jing Zhang et al., *supra* note 2.

⁹ Sections 771(5), (5A) of the Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §§ 1677 (5), (5A) (2011).

口交易中賺取的美元所能兌換之當地貨幣有多少¹⁰。DOC 尤其重申其於修訂規則草案前言之觀點，即「根據 1930 年關稅法第 771(5)(D)條，從一政府或公共機構（或受其委託或指示的私人機構）收到由美元兌換而來的當地貨幣，得構成財務提供¹¹。」DOC 並進一步表示，其將根據第 771(5)(D)(i)條將此類換匯視為「資金之直接移轉」¹²。

其次，有評論者要求對「公共機構」及「委託或指示」做出官方解釋，但 DOC 明確加以拒絕，反而申明這些議題較適合在實際的平衡稅調查程序中提出¹³。DOC 強調其將對「委託或指示」進行個案審查，並強力執行該條文，而相關條文得保有廣泛的解釋空間¹⁴。此有可能使得即便受調查的貨幣兌換行為發生於市場經濟國家內的兩個私營機構間，DOC 仍得認定其存有財務提供。

二、利益之授予

針對匯率低估行為是否構成授予利益及如何認定該等利益之數額，DOC 於修訂規則中詳細說明其「原則上 (normally)」將採取的判斷方法。此外，DOC 亦闡述財政部在平衡稅調查程序中所扮演之角色。

(一) 認定與計算

修訂規則中詳細說明 DOC 將採取「兩階段方法」來認定利益之存否：

首先，修訂規則規定，在認定一國之匯率是否被低估時，DOC 原則上會將該國之「實質有效匯率 (real effective exchange rate, REER)」¹⁵與「均衡 REER (equilibrium real effective exchange rate)」¹⁶之差距納入考量¹⁷。修訂規則指出，第一，DOC 原則上僅在「政府行為干預匯率以致匯率被低估」之情況下才會認定有利益之存在；第二，在評估是否有前述政府行為時，原則上將排除該國獨立

¹⁰ Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings, at 6034.

¹¹ *Id.*; Section 771(5)(D) of the Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. § 1677 (5)(D) (2011).

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ 實質有效匯率 (real effective exchange rate, REER)，係指名目匯率透過物價或生產成本指數排除物價變動影響後，再予以綜合加權所得的值，其用以估算一國貨幣對一籃子外國（通常為主要貿易對手國）貨幣的匯率變動。實質有效匯率，經濟小辭典，國家發展委員會，https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=1186862B417C7D8F（最後瀏覽日：2020 年 4 月 13 日）。

¹⁶ 即「在中期實現外部平衡並反映適當政策的實際有效匯率」。Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings, at 6043 (to be codified at 19 C.F.R. § 351.528(a)(1)).

¹⁷ *Id.* at 6035.

中央銀行及貨幣主管機關所施行之貨幣與相關信貸政策¹⁸。

其次，修訂規則明訂，若 DOC 確認一國之匯率遭到低估，DOC 於衡量「符合均衡 REER 的名目雙邊美元匯率」與「考量到政府行為對匯率之影響後，相關期間內之實際名目雙邊美元匯率」兩者的差異後，原則上得認定利益存在¹⁹。當此等差異存在，來自匯率低估所授予之利益數額，「原則上」將取決於「公司以低估之匯率兌換美元後實際所得之當地貨幣數額」與「欠缺此等差異時所能收到之當地貨幣數額」之間的差額²⁰。

此外，針對匯率低估將如何影響利益之計算，DOC 對公眾評論之回應亦提供了一定的指引。例如，一名評論者主張，DOC 針對課稅方法所採用之公式為「若匯率被低估 X%，即必然將導致 X%的平衡稅」，惟此舉將造成過度懲罰。DOC 則回應，該名評論者對其利益計算方式有所誤解，並表示其對特定企業之利益計算將「針對個別企業」為之，且立基於出口商之問卷回覆²¹。因此，平衡稅的最終稅率可能低於該國匯率整體被低估之比例，且根據出口商在調查期間回報之換匯交易，個別出口商所適用之稅率可能有相當大差異。DOC 也表明其不會考量受低估之匯率有無增加或增加多少出口商之成本(例如進口原物料或設備之成本)，從而扣減出口商在其出口交易中可能收受的整體利益²²。對此，DOC 指出，現行平衡稅法並未納入此類「抵銷」的制度設計²³。

(二) 財政部之角色

根據修訂規則，美國財政部將在未來所有涉及匯率被低估的平衡稅調查程序中提供意見²⁴。特別是 DOC 將會(1) 要求並期許收到財政部對匯率低估、政府行為與美元雙邊匯率差距的評估與結論；(2) 紀錄財政部之評估與結論，並允許利害關係人提出事實資訊，以反駁、澄清或更正財政部之評估與結論²⁵。

三、特定性之有無

修訂規則亦修改了 DOC 有關認定國內補貼特定性之規則，其規定在認定補貼是否提供予關稅法第 771(5A)(D)條下所指之「若干」企業或產業時，商務部長原則上會將「有從事貨品之國際買賣行為的企業」，視為構成「若干」企業或產業²⁶。DOC 指出其對匯率補貼是否具特定性的認定，將根據規範事實上特定性之

¹⁸ *Id.* at 6043 (to be codified at 19 C.F.R. § 351.528(a)).

¹⁹ *Id.* (to be codified at 19 C.F.R. § 351.528(b)(1)).

²⁰ *Id.* (to be codified at 19 C.F.R. § 351.528(b)(2)).

²¹ *Id.* at 6036.

²² *Id.* at 6037.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* at 6038 (to be codified at 19 C.F.R. § 351.528(c)).

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.* at 6043 (to be codified at 19 C.F.R. § 351.502(c)).

關稅法第 771(5A)(D)(iii)條而為²⁷。對於相關公眾評論，DOC 回應，若補貼僅限於提供給「有從事貨品之國際買賣行為的企業」，或若此等企業為該補貼的主要使用者或取得不成比例的高額補貼，則該補貼即可能具有特定性²⁸。

針對「若干」一詞，修訂規則採用比先前草案更廣義的解釋。草案中規定 DOC 將考量「主要 (primarily)」從事貨品之國際買賣行為的企業，但為了回應公眾評論，最終版本刪除了「主要」一詞²⁹。因此在最終版本修訂規則中，即使企業參與國際貿易的程度不高，仍可能因為匯率被低估之此類補貼而被認為有特定性。

此一改變可能代表著 DOC 在認定事實上特定性時，得擴張對於涵蓋部門別與受領補貼者的認定。例如，有些評論者引用過往針對鋁擠壓型材 (aluminum extrusion) 與銅版紙 (coated paper) 的平衡稅調查案例，說明將所有出口商視為「若干企業」以認定國內補貼的特定性，與過往 DOC 之實踐相左³⁰。將「若干」的定義擴及所有的出口商與進口商，可能會使適用範圍更廣泛。對此，DOC 表示，若改變是合理且有附上說明理由，行政機關得改變其過往實踐，此為行政法之基本原則。儘管 DOC 似乎也認知到此項實踐上的轉變，其仍堅持新認定方法符合美國法；再者，由於美國法與美國之國際義務相符，因此新認定方法亦符合世界貿易組織下的規則³¹。

貳、影響與結論

DOC 之修訂規則適用於 2020 年 4 月 6 日以後提起的平衡稅案件，亦可預見美國之訴願人在此後的新平衡稅調查及行政複查程序中將使用本規則。慮及 DOC 之修訂規則仍有模稜兩可之處，特別是行政機關針對財務提供及利益之認定，因此初期適用此修訂規則之案件，對釐清 DOC 的做法十分關鍵。

初期案件將決定有哪些國家可能受到匯率低估類型之平衡稅控訴所影響。DOC 可能將其調查範圍限縮於「非市場經濟」或擁有大量國有銀行之國家；也可能擴大所涉國家範圍。後者例如，國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 於 2019 年出版之《對外部門報告》(External Sector Report) 中指出，許多國家在 2018 年之 REER 差距為負，表示該國匯率被低估³²，中國、歐元區與日韓等國皆在其列³³。因此，DOC 對前述幾項定義不清之條款所為的解釋(例如「委託或指示」或「政府行為」)，將決定該等國家之出口商於修訂規則下是否受有可

²⁷ *Id.* at 6040.

²⁸ *Id.* at 6039.

²⁹ *Id.* at 6039.

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.* at 6040.

³² INTERNATIONAL MONETARY FUND, EXTERNAL SECTOR REPORT 1 (2019), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/ESR/2019/English/text.ashx?la=en>.

³³ *Id.* at 38.

課徵平衡稅之補貼。

該些 DOC 所做出之初期認定案件，以及修訂規則本身都極有可能在美國國際貿易法院 (US Court of International Trade) 或世界貿易組織之爭端解決機構中面臨法律挑戰。舉例而言，DOC 之修訂規則擴大、甚至完全改變了行政機關以往處理貨幣政策上的實踐，且國會早已多次考慮並拒絕藉此修法來賦予 DOC 此一權責。原告之主張可能與部分公眾評論相同，認為在無國會行為的情況下，DOC 改變其實踐的作法缺乏法律授權³⁴。

此外，針對財務提供、利益以及事實上特定性之意涵的解釋，許多法律專家長期以來認為違背《補貼暨平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 的方式將可能是修訂規則下所允許的。但究竟這些法律挑戰、或來自美國貿易夥伴國之外交抗議是否會出現，或可能達到何種程度，將取決於未來有哪些國家受到匯率低估之指控以及面臨隨之而來的平衡稅措施。

³⁴ Modification of Regulations Regarding Benefit and Specificity in Countervailing Duty Proceedings, at 6033.