

保護主義持續籠罩美國太陽能產業

陳昱穎 編譯

摘要

美國聯邦巡迴上訴法院日前駁回國際貿易法庭禁止時任總統川普提高太陽能板進口關稅之判決，此舉將使特定期間之進口太陽能板被追徵關稅，亦開創總統將防衛措施提高之先例。美國自 2018 年起對太陽能板等相關產品進口實行防衛措施，徵收為期四年之額外進口關稅，但承諾逐年調降稅率。2019 年川普試圖提高稅率並延長實施期限，遭國際貿易法庭認定逾越總統職權，然該判決遭美國聯邦巡迴上訴法院推翻。目前拜登政府似乎也傾向延續川普的做法，對進口太陽能板實施防衛措施。儘管報告指出此防衛措施實有助於調整國內產業，但對於雙面太陽能板之豁免，相關業者認為此將限制產業進步，尚有違自由貿易精神。如欲真正解決勞工就業問題，唯有更開放的貿易環境，並輔以其他非貿易限制政策配合，才是幫助國內產業發展之正途。

(取材資料：Gabriella Beaumont-Smith, *The Sun Keeps Shining on Solar Protectionism*, CATO INSTIT. (Nov. 21, 2023), <https://www.cato.org/blog/sun-keeps-shining-solar-protectionism>.)

2023 年 11 月 13 日，美國聯邦巡迴上訴法院 (Court of Appeals for the Federal Circuit, CAFC) 撤銷美國國際貿易法院 (Court of International Trade, CIT) 2021 年 11 月做出的一項判決。CIT 之判決推翻前總統川普關於提高進口太陽能板關稅之總統文告 (proclamation)¹，而該判決被廣泛視為太陽能板安裝產業的一場勝仗。儘管目前尚不清楚拜登政府之將如何回應 CAFC 推翻 CIT 見解之舉，惟其肯認開放、自由之貿易有利於美國勞工與環境，並將支持有利於再生能源發展之貿易政策²。

以下首先介紹自川普時代以來針對太陽能板防衛措施之演進，並簡述其後續進展，惟防衛措施對貿易損害之程度不可忽視，故列舉論者提出之防衛措施替代

¹ *Solar Energy Indus. Ass'n v. United States*, 57 Cust. B. & Dec. 24, 25 (Fed. Cir. 2023); *Solar Energy Indus. Ass'n v. United States*, 553 F. Supp. 3d 1322 (Ct. Int'l Trade 2021).

² *E.g.*, *Statement of Administration Policy: H.J. Res. 39 – A Joint Resolution Disapproving the Rule Submitted by the Department of Commerce Relating to “Procedures Covering Suspension of Liquidation, Duties and Estimated Duties in Accord with Presidential Proclamation 10414”*, OFF. OF MGMT. AND BUDGET, EXEC. OFF. OF THE PRESIDENT [hereinafter *Statement of Administration Policy: H.J. Res. 39*].

政策，最後作一結論。

壹、美國太陽能板相關防衛措施之演變

美國對太陽能產業之防衛措施可追溯至 2018 年，時任總統川普對大多數晶體矽光伏 (crystalline silicon photovoltaic, CSPV) 產品，即太陽能電池與太陽能板的主要類型，實施關稅配額及課予額外關稅³。川普政府係利用「1974 年貿易法」第 201 條，以「防止或救濟對國內產業造成的嚴重損害」為由實施防衛措施⁴。自 2018 年起，對上述太陽能相關進口產品徵收關稅，起始稅率為 30%，並在其後三年逐年調降 5%⁵。

2019 年 6 月，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 批准對雙面太陽能板的關稅豁免，僅維持對太陽能電池的關稅配額⁶。然 2020 年 10 月，川普總統發佈文告，取消此一豁免，並將原訂於第四年降至 15% 的 (2021 年 2 月 7 日至 2022 年 2 月 6 日) 關稅稅率提高到 18%⁷。

美國產業團體即對此提出質疑，隨後向 CIT 提起訴訟並獲得勝訴⁸。2021 年 11 月，法院認定該總統文告「明顯誤解了.....『1974 年貿易法』的適用範圍，因而構成逾越總統法定權限之行為⁹。」CIT 裁定，除為實現貿易自由化之目標，總統不得修改 (modify) 防衛措施¹⁰。換言之，由於川普總統之文告撤銷雙面板之豁免並提高第四年關稅稅率，以致貿易具限制性，法院推翻此一文告，恢復原定之豁免與 15% 的關稅稅率¹¹。

美國政府遂將本案上訴至 CAFC¹²，於 2023 年 11 月，CAFC 撤銷 CIT 判決，並裁定「修改」一詞之文義並未限制總統根據「1974 年貿易法」改變防衛措施之關稅的權力¹³。

拜登政府將如何回應，目前尚不得而知。不過，CAFC 之判決之影響有二。首先，2020 年 10 月 25 日至 2022 年 2 月 7 日期間進口的雙面板可能會被追徵關稅：2020 年 10 月 25 日至 2021 年 2 月 6 日期間進口的雙面板將被追徵 20% 的關稅，2021 年 2 月 7 日至 2022 年 2 月 6 日期間進口的雙面板則將被追徵 18% 的

³ Proclamation No. 9693, 83 Fed. Reg. 3541 (Jan. 23, 2018) [hereinafter Proclamation No. 9693].

⁴ 19 U.S.C. § 2251 (1974).

⁵ Proclamation No. 9693, *supra* note 3, at 3548-3549 (Jan. 23, 2018).

⁶ Determination on the Exclusion of Bifacial Solar Panels from the Safeguard Measure on Solar Products, 85 Fed. Reg. 21497 (Apr. 17, 2020).

⁷ Proclamation No. 10101, 85 Fed. Reg. 65640 (Oct. 16, 2020) [hereinafter Proclamation No. 10101].

⁸ Solar Energy Indus. Ass'n v. United States, 553 F. Supp. 3d 1343 (Ct. Int'l Trade 2021).

⁹ *Id.* at 1343.

¹⁰ *Id.* at 1327; 19 U.S.C. § 2254 (1974).

¹¹ *Id.* at 1343.

¹² Solar Energy Indus. Ass'n v. United States, 57 Cust. B. & Dec. 24, 25 (Fed. Cir. 2023).

¹³ *Id.*

關稅。再者，撤銷 CIT 之判決，承認總統得以限制貿易的方式修改防衛措施，亦即提高防衛措施之強度。

貳、防衛措施之後續進展

而防衛措施係僅得維持四年的暫時性措施¹⁴，這使情況變得更加複雜。2022 年，拜登總統的任期甫屆滿一年，其需評估此等關稅措施尚需維持多久，以及是否應提供更多時間予美國太陽能產業以抵禦外國競爭。儘管許多報告指出，防衛措施已成功幫助國內產業爭取時間進行結構調整¹⁵，拜登總統仍於當年 2 月宣布將防衛措施額外延長四年，並進行部分調整，包括將雙面太陽能板納入豁免範圍¹⁶。

拜登總統未來對於進口太陽能板的防衛措施相關決策仍尚待觀察，但國內太陽能板生產商已認定，雙面太陽能板多次豁免於防衛措施實為產業成長受阻的原因之一¹⁷。相對地，太陽能產業公會 (Solar Energy Industries Association, SEIA) 對實施防衛措施、反傾銷與平衡稅的高昂代價表達關切，指稱其將導致成千上萬工作機會及數十億美元的投資損失¹⁸。

唯一能肯定的是，對美國勞工與環境而言，開放貿易必然有利¹⁹，拜登總統也默認了這一點，並承諾利用自己的否決權撤銷對再生能源之發展有害的貿易政策²⁰。此前，有關參議院推翻總統對政府資助電動車充電站部分自製率要求之豁免的聯合決議²¹，拜登總統已承諾否決之²²。

¹⁴ Agreement on Safeguards, art. 7.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 157.

¹⁵ E.g., Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Partially or Fully Assembled into Other Products, Inv. No. TA-201-75 (Extension), USITC Pub. 5266 (Dec. 2021).

¹⁶ Proclamation No. 10339, 87 Fed. Reg. 7357 (Feb. 4, 2022).

¹⁷ Manpreet Singh, CONG. RSCH. SERV., R47093, U.S. SOLAR PHOTOVOLTAIC MANUFACTURING 16 (2022).

¹⁸ 太陽能產業協會 (Solar Energy Industries Association, SEIA) 係美國太陽能產業之代表性組織，集結該領域大多數太陽能板安裝及維護之企業。SEIA 致力於推動潔淨能源經濟轉型，積極協助創造就業機會，制定公平的市場規則，並促進競爭以實現可靠、低成本的太陽能發展。About SEIA, SOLAR ENERGY INDUS. ASS'N, <https://www.seia.org/> (last visited Jan. 10, 2024); see SOLAR ENERGY INDUSTRIES ASSOCIATION, THE ADVERSE IMPACT OF SECTION 201 TARIFF: LOST JOBS, LOST DEPLOYMENT AND LOST INVESTMENTS (2019), https://www.seia.org/sites/default/files/2019-12/SEIA-Tariff-Analysis-Report-2019-12-3-Digital_0.pdf.

¹⁹ Johan Norberg, *Globalization: A Race to the Bottom—or to the Top?*, CATO INSTIT. (Oct. 10, 2023), <https://www.cato.org/publications/globalization-race-bottom-or-top>.

²⁰ *Statement of Administration Policy: H.J. Res. 39, supra* note 2.

²¹ S.J. Res. 38, 118th Cong. (2023).

²² *Statement of Administration Policy: S.J. Res. 38 – A Joint Resolution Providing for Congressional Disapproval Under Chapter 8 of Title 5, United States Code, of the Rule Submitted by the Federal Highway Administration Relating to “Waiver of Buy America Requirements for Electric Vehicle Chargers”*, OFF. OF MGMT. AND BUDGET, EXEC. OFF. OF THE PRESIDENT (Nov. 18, 2023).

參、防衛措施之替代方案

論者認為，美國政府或國會不應繼續採取保護主義手段維持再生能源之高昂價格，而應透過以下方式更有力地支持美國勞工、以及促進再生能源的應用：舉凡取消生產太陽能板之必需原料——鋼鋁之關稅、取消對中國貨品之關稅；或者，取消對自中國、臺灣、柬埔寨、馬來西亞、泰國與越南進口的太陽能電池及太陽能板所徵收之反傾銷稅與平衡稅²³；以及取消對環境商品的所有關稅，皆能降低太陽能板產業之原料取得成本、促進再生能源產業之發展。若非如此，各種政治手段將繼續阻礙潔淨能源之發展。

肆、結語

自川普上任以來，美國的保護主義色彩愈發濃烈，由此次上訴法院推翻「總統無權提高防衛措施之強度」之解釋即可窺知一二。此外，拜登政府延續該等防衛措施，太陽能板產業之貿易自由化目前看來仍遙遙無期。鑑於太陽能板產業已投入大量資金並為美國勞工市場提供相應工作機會，美國政府應積極鼓勵相關產業之發展，並取消阻礙貿易之關稅，而非持續仰賴防衛措施保護再生能源產業。否則該產業恐淪為政治手段的犧牲品，這將是無人樂見之局面。

²³ 美國於 2013 年對來自中國及臺灣之矽光伏產品展開反傾銷調查，並於 2015 年課徵反傾銷稅及平衡稅。2020 年，美國啟動落日調查，認為若撤銷對中國與臺灣之反傾銷稅及平衡稅，將會造成美國產業之實質損害，因此並未停止徵收反傾銷稅及平衡稅。Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Products from China and Taiwan, Inv. Nos. 701-TA-511 and 731-TA-1246-1247 (Review), USITC Pub. 5112 (Aug. 2020). 美國商務部於 2022 年發布最終規則，暫停對進口自柬埔寨、馬來西亞、泰國及越南之矽光伏產品徵收反傾銷稅及反補貼稅，為期兩年。19 C.F.R. pt. 362 (2022).