

# 簡介美國發布強化貿易救濟措施執行之最終規則— 以跨境補貼問題之因應為中心

曾泓霖 編譯

## 摘要

美國商務部於今(2024)年3月25日,發布強化貿易救濟措施執行之最終規則,大幅修改反傾銷及平衡稅法規。其中針對跨境補貼的部分,為應對來自中國「一帶一路」計劃,中國以跨境補貼第三國的方式將商品出口至美國所造成之貿易扭曲效果,商務部認為過去的規定過度限制平衡稅調查的範圍,故重新解釋「1930年關稅法」第701條,同時解除對跨境補貼進行調查及課徵平衡稅的限制。然因最終規則中缺乏對於跨境補貼調查之實質規範,因此在跨境補貼之認定、調查程序、乃至於控訴所需之證據標準方面都尚不明確,有待商務部於後續實際案例中釐清。

(取材資料: Brett Fortnam, *Commerce's Lifting of Transnational Subsidy Case Restriction Raises Questions*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 14, Apr. 12, 2024.)

美國商務部認知到現今的國際貿易中,存在著更勝於以往的複雜性與挑戰,且各國傾銷及補貼行為較以往更加常見,手法亦更加多樣。然而商務部的既有規則並未適切地回應整體貿易環境的變化<sup>1</sup>。因此,美國商務部於今(2024)年3月25日發布強化貿易救濟措施執行之最終規則<sup>2</sup>,修訂及新增貿易救濟法規,以改進與加強反傾銷及平衡稅法的執行與管理,增進效率並解決造成貿易扭曲之因素,使傾銷至美國或受補貼之外國商品與美國國內同類競爭者的競爭環境更加公平<sup>3</sup>。

以下就最終規則中針對跨境補貼之規範修訂進行探討,首先說明跨境補貼對美國產生的不利影響,再簡述本次最終規則針對跨境補貼調查規範修改的內容,接著說明各界及其他國家對此修訂之質疑,最後做一結論。

## 壹、跨境補貼之問題

<sup>1</sup> Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 89 Fed. Reg. 20766, 20766 (Mar. 25, 2024) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> *Id.* at 20766.

## 一、跨境補貼之定義

根據商務部法規第 351.527 條認定，跨境補貼不屬於可課徵平衡稅之補貼，這類補貼係由受補貼企業所在國以外的國家政府提供；或由國際貸款或發展機構提供<sup>4</sup>。

## 二、跨境補貼對美國產生之問題

商務部指出，根據過去行政經驗，一國政府提供補貼通常是為了促進該國及其人民的經濟與社會健康，而具體目的是支持、協助或鼓勵國內製造或生產及相關活動，包括如社會政策、人民就業等活動<sup>5</sup>。而基於「1930 年關稅法 (Tariff Act of 1930)<sup>6</sup>」制定第 351.527 條時，乃是假設一國政府通常不會主動藉由讓納稅人付出相當大的代價，促進外國製造生產或提高就業率<sup>7</sup>。

然而，自第 351.527 條通過以來，商務部發現，政府提供有利於外國生產之補貼的情況遠比假設情況更為普遍<sup>8</sup>。顯而易見的例子就是中國「一帶一路」計劃中支持第三國各產業的出口補貼<sup>9</sup>。在中國政府的大力支持下，中國政府透過「一帶一路」推動了中國工業產能在第三國的快速擴張。此舉既取代了在市場經濟下對永續以及市場導向的投資，也扭曲全球市場的貿易與競爭關係，對美國造成不利影響<sup>10</sup>。

## 貳、最終規則針對跨境補貼之修改內容

有鑑於跨境補貼產生之問題，商務部認為其過去對「1930 年關稅法」第 701 條的監管解釋過於限縮，且不符合法規要求<sup>11</sup>。當外國政府提供的補貼根據平衡稅法將被認定為可課徵平衡稅的補貼，並對國內同類產品的生產者造成損害時，商務部卻自行限制其課徵平衡稅之能力，顯然不符合平衡稅法的根本目的<sup>12</sup>。

<sup>4</sup> Countervailing Duties, 63 Fed. Reg. 65348, 65404 (Nov. 25, 1998) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

<sup>5</sup> Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 88 Fed. Reg. 29870 (May 9, 2023) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

<sup>6</sup> Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §§ 1202-1683 (1930).

<sup>7</sup> Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 88 Fed. Reg. 29870 (May 9, 2023) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 89 Fed. Reg. 20766, 20826 (Mar. 25, 2024) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.*

因此，最終規則就跨境補貼部分廢止商務部法規第 351.527 條中的規定<sup>13</sup>，即廢除禁止將跨境補貼視為課徵平衡稅之對象的規定<sup>14</sup>。換言之，隨著禁令的廢止，商務部現在可以對跨境補貼進行調查及課徵平衡稅。此舉可擴大商務部認定課徵平衡稅的範圍，進行更多平衡稅調查，並在調查中認定補貼行為的存在。

### 參、修改跨境補貼之規範對後續調查引發之問題

商務部本次修訂僅廢止對於跨境補貼不可調查之限制，並未說明調查跨境補貼的積極調查程序規範，因此若按照過往對補貼調查的程序進行，將會面臨以下問題。

#### 一、利害關係國之模糊性

商務部去年 9 月向中國政府發出調查問卷，內容涉及中國向一家馬來西亞公司提供補貼的情況，然中國並非作為實際出口系爭商品至美國的國家，而是作為提供補貼之第三國，是否可視中國為案件中之利害關係國？

美國法律中，並未明文允許商務部將其蒐集資訊之對象外之第三國政府視為「利害關係國」。若第三國政府並非「利害關係國」，則代表該第三國政府無法在平衡稅調查中為自身辯護。而在「1930 年關稅法」中「利害關係國」的定義中唯一提及關於外國政府的是「生產或製造此類商品或從其出口此類商品的國家政府」<sup>15</sup>。

商務部瞭解外界對未來跨境補貼調查中所需之證據標準存在擔憂<sup>16</sup>。因此，最終規則中說明，跨境補貼的認定將視具體案件而定。商務部在規則中表示不會在未先分析過往記錄及證據的情況下，推測需要哪些證據來指控或證明跨境補貼之存在<sup>17</sup>。

#### 二、特定性之判斷模糊

有利害關係人亦質疑，商務部會如何認定跨境補貼之特定性<sup>18</sup>。根據「1930

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> Countervailing Duties, 63 Fed. Reg. 65348, 65404 (Nov. 25, 1998) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

<sup>15</sup> 19 U.S.C. §1677.

<sup>16</sup> Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 89 Fed. Reg. 20766, 20827 (Mar. 25, 2024) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> 特定性是平衡稅必要條件之一，如 SCM 協定亦有相應規範。E.g. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art. 1.2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 15 [hereinafter SCM Agreement].

年關稅法」第 771 條，如果補貼以出口成效為條件，或要求使用本國產品而非進口產品，或提供補貼的機構或機構運作所依據的法律明訂僅補貼特定企業或產業，則該補貼具特定性<sup>19</sup>。然而，最終規則中並未討論特定性之問題，僅強調「1930 年關稅法」第 701 條不包括任何地域限制<sup>20</sup>。

據處理貿易法相關業務之律師稱，引用 WTO 規定以證明跨境補貼之特定性也可能十分困難。《補貼與平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM Agreement)》(以下簡稱 SCM 協定)第 2.1 條規定：補貼必須是提供給「授予補貼之機關轄區內」之單一事業、產業或一群事業或產業，才能被視為特定補貼<sup>21</sup>。

墨西哥在 2023 年 5 月向商務部提交的意見中即援引 SCM 協定第 2.1 條<sup>22</sup>，聲稱該條文禁止會員對跨境補貼課徵平衡稅。SCM 協定第 2.1 條建立判斷特定性之原則<sup>23</sup>，墨西哥主張因系爭商品之出口商不在 SCM 協定第 2.1 規定用語中規範之「授予補貼之機關之管轄範圍內」，故跨境補貼不具特定性。

此外，韓國政府則在評論中援引 SCM 協定第 1.1(a)(1)條<sup>24</sup>，認為 WTO 規則中規定跨境補貼不屬於可課徵平衡稅的補貼<sup>25</sup>。韓國主張「境內」一詞表示 SCM 協定僅適用於在出口商會員境內給予的補貼<sup>26</sup>。

## 參、結語

隨著中國頻繁利用跨境補貼試圖將商品從第三國出口至美國境內，美國商務部透過修訂第 351.527 條之規定做出回應<sup>27</sup>。在此背景下促成本次最終規則中廢止對於跨境補貼不可調查之限制，然而，在缺乏實體規範，如調查與認定程序之情況下，致使商務部在調查中面臨如「利害關係國」及「特定性」之判斷模糊，

<sup>19</sup> 19 U.S.C. §1677.

<sup>20</sup> Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 89 Fed. Reg. 20766, 20826 (Mar. 25, 2024) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

<sup>21</sup> Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art. 2.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S 14, 15 [hereinafter SCM Agreement].

<sup>22</sup> *Comments of the Government of Mexico to Notice No. 230424-0112*, REGULATIONS.GOV (July 10, 2023), <https://www.regulations.gov/comment/ITA-2023-0003-0057>.

<sup>23</sup> SCM Agreement, art. 2.1.

<sup>24</sup> SCM Agreement, art. 1.1(a)(1).

<sup>25</sup> *Government of Korea Comments on the Notice of Proposed Rulemaking: Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Law*, REGULATIONS.GOV (July 10, 2023), <https://www.regulations.gov/comment/ITA-2023-0003-0031>.

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws, 89 Fed. Reg. 20766, 20766 (Mar. 25, 2024) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351).

憑添未來在實際調查與認定跨境補貼上之不確定性。

同時由於 WTO 爭端解決機制並未審理過跨境補貼相關案件，因此目前針對跨境補貼課徵平衡稅在 WTO 規則中仍屬於灰色地帶，況且，即使美國在有關跨境補貼的案件中敗訴，由於 WTO 上訴機構目前正處於停擺狀態，若有一方選擇上訴，該案件亦將發生小組報告無法終局確定的情況，故該最終規則實施之後續發展與影響仍有待觀察。

