

第二十四屆國際經貿法學發展學術研討會

貿易救濟制度之新挑戰與美國之修法回應

東吳大學國際經營與貿易學系副教授 張南薰



一、貿易救濟制度之新挑戰

- 貿易救濟制度之社會標準差異問題
 - 社會傾銷理論之再起
- 政府干預造成市場價格扭曲之問題
 - 被賦與重任之「特殊市場狀況 (particular market situation, PMS) 」要件
 - 美國TPEA之修法
 - NEXTELL案之困境
- 以平衡稅處理跨國補貼之難題
 - 跨國補貼之問題
 - 歐盟處理跨國補貼之借鏡
 - 埃及玻璃纖維產品平衡稅案

二、美國商務部2024年反傾銷及平衡稅規則之修法

- 新增政府不作為 (government inaction) 之要件
 - 政府不作為之定義
 - 當一國政府「對財產權 (包括智慧財產權) 、人權、勞動及環境之保護係屬薄弱、無效或有所欠缺 (weak, ineffective, or nonexistent) ，且該保護之欠缺可能 (would likely) 影響其價格時」
 - 於市場存在「政府不作為」時，該市場價格即無法反映真實的市場價格，故在認定市場價格之基準時，得排除適用，改用其他方式認定市場價格

二、美國商務部2024年反傾銷及平衡稅規則之修法

- 新增政府不作為 (government inaction) 之要件
 - 平衡稅規則之修正
 - 新增政府不作為之補貼類型
 - 將外國政府依其國內法規應執行而未執行或暫緩執行之規費 (fee)、罰金 (fine) 或罰款 (penalty) 視為對系爭企業所提供之補貼
 - 在有暫緩執行之情形時，對於暫緩執行之金額，將視為政府提供給企業之貸款，補貼金額即以利息計之
 - 無須考量該政府是否已盡力執行及是否知悉有該未付款項
 - 行政機關與企業間透過和解來減輕或免除規費及罰款等，不論訴訟上之和解或訴訟外之和解，仍應視為補貼

二、美國商務部2024年反傾銷及平衡稅規則之修法

- 新增政府不作為 (government inaction) 之要件
 - 平衡稅規則之修正
 - 於判斷政府提供或購買商品或服務是否構成補貼時，USDOC得以政府不作為排除該市場價格。
 - 當市場上存在政府不作為時，當地之市場價格即會因受到扭曲而無法做為適當的比較基準 (benchmark)，故於第351.511(a)(2)(v)條下新增可排除市場價格之情形

二、美國商務部2024年反傾銷及平衡稅規則之修法

- 新增政府不作為 (government inaction) 要件
 - 反傾銷規則之修正
 - 在認定非市場經濟國家之進口產品之正常價值時，將政府不作為納入替代價格 (surrogate value) 之選擇考量
 - 例如，「自中國進口的活性碳反傾銷措施案」中，USDOC即認為馬來西亞的電力部門及電子產業中普遍存在強迫勞動之情形，故認定該勞動成本不具參考性。

二、美國商務部2024年反傾銷及平衡稅規則之修法

- 特殊市場狀況 (PMS) 之明確化
 - PMS之定義及類型
 - 特殊市場狀況係指某一狀況或一系列狀況 (a circumstance or set of circumstances) ，且經認定：
 - 使其國內市場或第三國市場之銷售價格 (sales prices) 無法與出口價格為適當比較者→ sale-based PMS
 - 造成原物料、製造或任何其他加工成本之扭曲，致使系爭產品之生產成本無法正確地 (accurately) 反映通常貿易過程中之生產成本→cost-based PMS

二、美國商務部2024年反傾銷及平衡稅規則之修法

- 特殊市場狀況 (PMS) 之明確化
 - sale-based PMS
 - 新增例示規定，例如對受調查產品課徵出口稅或實施出口限制、通過或實施反競爭法導致特定產品受益或阻礙新產業之進入、政府直接控制產品價格致該產品價格無法視為係透過市場競爭而產生等
 - USDOC得以存在sale-based PMS為由，排除出口國國內價格或第三國價格，而改採推算價格做為正常價格

二、美國商務部2024年反傾銷及平衡稅規則之修法

- 特殊市場狀況 (PMS) 之明確化
 - cost-based PMS
 - 對cost-based PMS 為例示規定，包括因政府不作為而造成成本扭曲之PMS
 - USDOC若認為有cost-based PMS存在時，得在成本的計算上根據PMS對成本所造成之扭曲效果加以調整。
 - 若無法準確地將PMS對於生產成本所造成的扭曲效果量化時，得依據所得資料，在考量相關可得資訊後使用任何合理方法 (reasonable methodology) 為適當的調整

二、美國商務部2024年反傾銷及平衡稅規則之修法

- 刪除禁止對跨國補貼課徵平衡稅之規定
 - 美國反傾銷稅及平衡稅規則第351.527條規定，若USDOC認定補貼之資金係根據以下計畫或項目所提供且包含在內者，均不視為補貼：
(a) 由受補貼企業所在本國以外國家之政府所提供及 (b) 由國際貸款或開發機構所提供
- 本次修法刪除反傾銷稅及平衡稅規則第351.527條規定

三、新規則在WTO協定下之問題

- 政府不作為與SCM協定第14(d)條之合致性
 - 由WTO案件中上訴機構之見解可知，即使能證明有干擾市場價格之因素存在亦不見得能排除國內價格之使用，例如僅證明有國營事業之存在及其高市占率仍有不足，尚須有該因素對市場價格之影響分析，並證明有扭曲價格之效果存在。
 - 政府不作為之存在並不等於存在價格扭曲之效果
 - 在WTO爭端解決程序所面臨之舉證責任困難問題，恐難以透過本次修法解決之

三、新規則在WTO協定下之問題

- 跨國補貼與SCM協定之補貼定義
 - SCM協定第1.1(a)(1)條對於補貼之定義，補貼須是「由在一會員領域中之政府或公共機構（by a government or any public body within the territory of a Member）所提供之財務支出」
 - SCM協定第2.1條之特定性要件，要求補貼應賦予利益給「補貼機關管轄境內之特定企業、特定產業或一群企業或產業（specific to an enterprise or industry or group of enterprises or industries within the jurisdiction of the granting authority）」

三、新規則在WTO協定下之問題

- Cost-based PMS與ADA第2.2.1.1條之合致性
 - 正常價值之計算採推算價格時，當原物料價格受PMS影響時，是否構成ADA第2.2.1.1條之無法合理反映實際成本而得以排除之問題
 - 上訴機構認為，ADA第2.2.1.1條之「合理（reasonable）」是用來形容「反映（reflect）」，而不是用來形容「成本（costs）」，因此此處的合理性非指調查機關享有不受拘束的裁量權而得以主觀地決定合理性的基準，並用以認定生產者/出口商所提紀錄內之成本欠缺合理性

四、結論

- 新增政府不作為之要件
 - 以政府不作為排除市場價格，平衡稅與反傾銷稅應有不同考量。
 - 平衡稅本即為處理政府干預市場而設，考量政府不作為較具正當性。惟依據WTO之案例法，應考量其對市場價格所造成之扭曲效果，而非僅是政府不作為本身
 - 反傾銷稅中排除市場價格做為正常價值之理由在於，PMS或政府不作為對國內價格造成扭曲以致於欠缺與出口價格之可比較性。若PMS與政府不作為對國內市場價格與出口價格之影響並無不同，則不影響二者之比較，亦欠缺排除之正當理由。

四、結論

- 特殊市場狀況要件之明確化
 - PMS之功能係為取代非市場經濟國家使用替代價格之做法，對於非市場經濟國家採取雙反措施所生之雙重救濟爭議，亦有可能發生在市場經濟國家之產品
 - Cost-based PMS與ADA第2.2.1.1條之合致性問題已有多起WTO案例存在，修法可能導致法規本身違法之爭議

四、結論

- 對跨國補貼採取平衡稅措施
 - 歐盟法院採取支持之見解
 - 跨國補貼仍有不符合SCM協定下之補貼定義及特定性之疑義

報告完畢，敬請指教
nhchang@scu.edu.tw