

美國強化貿易救濟措施新規則草案刪除農業補貼不具特定性規範之緣起與影響

曾泓霖 編譯

摘要

美國商務部於今 (2024) 年 7 月 12 日，發布強化貿易救濟措施管理政策之提案規則，大幅修改現行反傾銷及平衡稅法規。美國商務部擬透過修正相關規範，刪除其中認定針對農業部門之廣泛補貼不具特定性之部分，以符合現行平衡稅法規。此次修訂或將使得美國農產品生產者更容易針對他國補貼政策提出貿易救濟申訴。隨著農業部門產值於多個國家整體經濟之比重下降，在過去國際貿易環境下基於各國農業部門之重要性而設置的規範已不再適用，故該修訂旨在確保美國農業補貼規範符合全球經濟現況，並與國際貿易法規達成一致。

(取材資料：Margaret Spiegelman, *Lawyers: Commerce Rule Could Open New Door for AG Subsidy Probes*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 36, Sept. 13, 2024.)

近期美國商務部體認到，現今的國際貿易環境中，各國農業部門佔整體出口貿易之比重逐漸下降，然而商務部既有針對農業部門補貼之規範卻未適切回應整體貿易環境的變化¹。基此，美國商務部遂於今 (2024) 年 7 月 12 日發布強化貿易救濟措施管理政策之提案規則，擬透過修訂並新增貿易救濟規範，改進與加強對於反傾銷及平衡稅法規之管理，使該等法規能夠更適切地應對現今之貿易狀況²。

本文以下就提案規則中針對農業補貼規範之修訂進行探討，首先說明原先農業補貼規範之緣由，再簡述本次提案規則針對農業補貼規範之修改內容，接著說明本次修正可能造成的影響，最後做一結論。

壹、商務部現行之農業補貼規範與其發展脈絡

商務部過往在認定一補貼計劃構成得課徵平衡稅之補貼 (countervailable

¹ Regulations Enhancing the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Trade Remedy Laws, 89 Fed. Reg. 57286 (July, 12, 2024) (to be codified at 19 C.F.R. pt. 351) [hereinafter Proposed Rule].

² *Id.*

subsidy) 時，須確定該補貼計劃所提供之利益在法律上具有特定性，即該補貼計劃並非廣泛對各產業授予利益，而是僅針對經濟體中範圍有限之特定部門為之³。然而就農業部門而言，根據目前商務部法規第 351.502(e)條之規範⁴，商務部不會將僅針對農業部門之國內補貼視為基於「1930 年關稅法 (the Tariff Act of 1930)」第 1677(5A)(D)條下之具特定性之補貼⁵。

此項規範係參照商務部於 1980 年代所進行，包括有關墨西哥蘆筍⁶、以色列鮮切玫瑰⁷，以及墨西哥鮮切花⁸等多個行政調查案件之決定所訂立。在有關墨西哥蘆筍之行政調查中，商務部認定以統一費率向本地所有農業生產者提供水資源並非可課徵平衡稅之補貼，其解釋商務部認為「整個農業部門」超過「1930 年關稅法」中所指稱的「一個特定的產業群」⁹。在關於墨西哥鮮切花之行政調查中，商務部再次重申其先前之判斷，認定農業部門不僅僅是特定產業或產業群，並認為該案所涉及，由政府資助的貸款計劃係針對整個農業部門，不具特定性，故非可課徵平衡稅之補貼¹⁰。

關於墨西哥鮮切花之行政調查，後續發展為 *Roses Inc. v. United States* 一案，其中商務部於該行政調查中對於特定性之解釋，獲得國際貿易法院 (United States Court of International Trade, CIT) 的支持，即不屬於服務業或製造業之整體農業部門，不符合法定文字中「產業或產業群體 (industry or group of industries)」之定義¹¹。因此，考量當時農業部門在全球許多國家之經濟體系中佔據重要地位且僱用相當大比例之勞動力，商務部認為整體農業部門不能被視為經濟中一個單獨部分而具有特定性，故商務部在前述判斷經國際貿易法院認可之前提下，將該判斷編入其行政規則法規，即第 351.502(e)條¹²。

貳、提案規則針對農業補貼之修改內容與理由

自商務部將該做法制定為實體法以來之四十年來，整體經濟環境已發生變化；隨著技術進步以及許多國家為促進經濟發展而優先推動經濟多元化，最初制定農業補貼規範時之條件已然消失，同時，現今補貼更多針對的是農業整體產業，無法細分特定部門或類別，為防止商務部法規使平衡稅法失去其功能，因此商務部

³ Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. § 1677(5A).

⁴ 19 C.F.R. 351.502(e) (1998).

⁵ *Id.*

⁶ Final Negative Countervailing Duty Determination: Fresh Asparagus from Mexico, 48 Fed. Reg. 21618, 21621 (May 13, 1983) [hereinafter Fresh Asparagus from Mexico].

⁷ Fresh Cut Roses from Israel: Final Results of Administrative Review of Countervailing Duty Order, 48 Fed. Reg. 36635, 36636 (Aug. 12, 1983).

⁸ Certain Fresh Cut Flowers from Mexico, 49 Fed. Reg. 15007, 15008 (Apr. 16, 1984).

⁹ Fresh Asparagus from Mexico, *supra* note 6, at 21621.

¹⁰ Certain Fresh Cut Flowers from Mexico, *supra* note 8, at 15008.

¹¹ *Roses Inc. v. U.S.*, 774 F. Supp. 1376 (Ct. Int'l Trade 1991).

¹² Proposed Rule, *supra* note 1, at 57308; 19 C.F.R. 351.502(e).

提案刪除其法規第 351.502(e)條¹³，其理由並詳述如下。

一、農業部門佔比持續減少

全球經濟的廣泛趨勢在國際組織收集及發布的數據中均顯示農業部門在經濟產出與就業中的佔比在最近幾十年內持續減少。例如，世界銀行的數據顯示，農業就業佔全球總就業的比例從 1991 年的超過 43% 下降到 2021 年的約 26%¹⁴。商務部在有關墨西哥鮮切花之行政調查中特別指出當時墨西哥約有三分之一的勞動力從事農業¹⁵，然，世界銀行的數據顯示，墨西哥農業佔總就業的比例從 1991 年的近 26% 下降到 2021 年的略超過 12%¹⁶。在商務部經常對其進行平衡稅調查的中國與印度等大型經濟體中也有類似的情況¹⁷。

另外，世界銀行的數據亦顯示，自 1980 年以來，農業、林業及漁業部門的產值增加佔國內生產毛額 (GDP) 的比例穩步下降，無論是在中等收入國家還是在中國與印度等大型經濟體中，該趨勢都十分顯著¹⁸。

二、符合特定性測試之原始目的

在重新審視農業補貼規範的設計動機時，根據特定性測試的原始目的，並考慮到全球經濟環境的變化，商務部認為這一規範已不再有效¹⁹。商務部指出特定性測試之設計並非旨在成為漏洞，使那些針對經濟中特定領域之狹隘補貼得以逃脫平衡稅法的監管²⁰。

鑑於農業部門在各國經濟中所佔的份額逐漸減少，無論是在 GDP 還是就業方面，針對農業部門提供的補貼已不再普遍、廣泛地適用²¹。相反的，在許多國家，農業部門可能只佔經濟中的一個較小且不斷萎縮的部分，根據特定性測試的原始目的，這樣針對經濟中特定領域的補貼不應免於平衡稅法的適用²²。因此，為確保商務部的法規仍與平衡稅法保持一致，並能夠正確反映出不斷變化的現實貿易環境，故進行此次修訂。

¹³ Proposed Rule, *supra* note 1, at 57309.

¹⁴ *Employment in Agriculture (% of Total Employment) (Modeled ILO Estimate)*, WORLD BANK (Feb. 7, 2024), <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?view=chart>.

¹⁵ Certain Fresh Cut Flowers from Mexico, *supra* note 8, at 15008.

¹⁶ *Employment in Agriculture (% of Total Employment) (Modeled ILO Estimate)*, *supra* note 14.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Agriculture, Forestry, and Fishing, Value Added (% of GDP)*, WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/>.

¹⁹ Proposed Rule, *supra* note 1, at 57309.

²⁰ Statement of Administrative Action Accompanying the Uruguay Round Agreements Act, H.R. Doc. 103-316 (1994) (SAA) 929 (reprinted in 1994 U.S.C.C.A.N. 4040, 4200).

²¹ Proposed Rule, *supra* note 1, at 57309.

²² *Id.*

參、修改農業補貼之規範後可能之影響

隨著各國農業部門的比例縮小，針對整個部門的補貼計劃的重要性日益增長。商務部所要表達之意涵或為：國家在單一作物上提供補貼效果不佳，而對整個農業提供補貼更為有效。雖此修訂並不保證申請的一方必定會勝訴，但若美國農業行業面臨進口壓力，此修訂可能會增提升其獲得救濟的機會。

同時，美國東南部的農民多年來一直指責墨西哥從事不公平貿易行為，並敦促美國採取更強硬的行動予以應對²³。但若通過該修訂，可能反而會為更多它國針對美國農業的貿易救濟行為樹立先例。如果該一標準被採用，其他國家也可能會對美國出口商採取這種對平衡稅規則的擴大解釋，並將其用於對美國的出口補貼控訴中。

肆、結語

綜上所述，美國商務部此次擬刪除農業補貼不具特定性之規範，反映全球經濟變遷對農業補貼監管的挑戰。儘管該修訂旨在強化對農業補貼的監管，避免狹隘補貼逃避平衡稅法的制裁，且可能強化美國農業的貿易救濟手段，但該對於農業補貼的解釋方式也容易造成他國對於美國本土的補貼進行控訴，故該修訂之前景仍存在諸多不確定性。

²³ E.g, Chris Koger, *U.S. Growers Testify that Mexico Trade Practices Harm Them*, THE PACKER (Aug. 14, 2020), <https://www.thepacker.com/news/produce-crops/us-growers-testify-mexico-trade-practices-harm-them>.