

## 試析「美國—『降低通膨法』」爭端解決之可能結果與影響

巫承運

### 摘要

中國控訴美國「降低通膨法」違法授予進口替代型補貼一案，世界貿易組織已於今（2024）年 9 月 23 日通過為其成立爭端解決小組。鑑於美國聲稱該法旨在確保安全且永續的全球潔淨能源供應鏈的發展，故本案之後續發展，在潔淨能源已成為永續發展目標之一的背景下，高度值得關注。小組裁決縱使未來被上訴至目前已停擺之上訴機構，以致無法獲得採認，對目前眾所矚目之貿易與環境議題，仍會產生一定影響。

### 前言

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）爭端解決機構在今（2024）年 9 月 23 日應中國之要求，針對美國「降低通膨法（Inflation Reduction Act, IRA）」<sup>1</sup>中特定的稅額抵減措施，成立爭端解決小組<sup>2</sup>。中國控訴上述立法中之補貼措施有 5 項違反 WTO 規範<sup>3</sup>。美國則辯稱系爭措施是處理氣候變遷危機的劃時代工具，不但減少污染，也追求潔淨能源技術之新投資<sup>4</sup>，旨在確保安全與永續之潔淨能源供應鏈的發展<sup>5</sup>。在全球氣候變遷加劇、且潔淨能源成為世界永續發展目標之一的此刻<sup>6</sup>，是否可以像美國這般利用補貼鼓勵潔淨能源，顯然具有重要意義，故本案之後續發展相當值得關注。

以下先說明中國指責美國補貼潔淨能源的論點，進而理解當追求環保目標的政策工具具有歧視性時，所可能抵觸的 WTO 規範。再根據美國目前對此案已有之官方聲明，推測其未來可能主張《關稅暨貿易總協定（General Agreement

<sup>1</sup> Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. No. 117-169, 136 Stat. 1818.

<sup>2</sup> Dispute Settlement Body, *Minutes of Meeting Held on 23 September 2024*, WTO Doc. WT/DSB/M/493 (Oct. 25, 2024).

<sup>3</sup> Request for the Establishment of a Panel by China, *United States—Certain Tax Credits under the Inflation Reduction Act*, para. 6, WTO Doc. WT/DS623/3 (July 16, 2024) [hereinafter Request].

<sup>4</sup> Communication from the United States, *United States—Certain Tax Credits under the Inflation Reduction Act*, WTO Doc. WT/DS623/2 (Apr. 8, 2024).

<sup>5</sup> *Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body*, U.S. MISSION TO INT'L ORG. IN GENEVA (Sept. 23, 2024) [hereinafter *Statement*], [https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/25/2024/09/Sept23.DSB\\_.Stmt\\_.as\\_.deliv\\_.fin\\_.pdf](https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/25/2024/09/Sept23.DSB_.Stmt_.as_.deliv_.fin_.pdf).

<sup>6</sup> G.A. Res. 70/1, at 14, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Oct. 21, 2015).

on Tariffs and Trade, GATT)》中之一般例外與安全例外<sup>7</sup>，以做為抗辯。並參考過往處理類似例外抗辯的裁決，試析本案小組是否可能接受美國之主張。最後以本案可能結果及後續發展，尤其是對環境課題可能造成的影響，做為結論。

### 壹、中國之指控：環保工具不應具歧視性

中國首先將其所指控的美國 5 項補貼措施分成兩大部分<sup>8</sup>，分別是購置符合一定條件之潔淨車輛（即電動車）得以抵減所得稅額部分<sup>9</sup>，以及原本有關投資再生能源計畫或生產再生能源而得以享有的 4 項租稅優惠，被進一步擴大的部分<sup>10</sup>。

前者包含兩項所得稅額抵減<sup>11</sup>，其一係當電動車電池內的關鍵礦物不僅有一定價值比例來自美國、或來自與美國締結有自由貿易協定的國家、或是在北美地區循環再利用<sup>12</sup>，且未有任何關鍵礦物來自中國時<sup>13</sup>，即可享有的所得稅額抵減；另一則是電動車之電池零組件在北美生產或組裝之價值達一定比例，且未有任何電池零組件是在中國生產或組裝時<sup>14</sup>，可再另外享有的所得稅額抵減。至於後者，則是將投資或生產再生能源原可享有之租稅優惠提高 10%，條件是必須滿足自製率的要求，如興建再生電廠時使用之鋼鐵需百分之百為美國所生產，才得享有此額外的 10% 租稅優惠<sup>15</sup>。

中國指出無論是潔淨車輛的所得稅抵減措施、或是擴大再生能源之投資與生產租稅優惠皆因是否使用源自美國的產品而有不同待遇，故違反國民待遇規定<sup>16</sup>，並構成《補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)》明文禁止的進口替代補貼<sup>17</sup>。同時因系爭措施似涉及與貨品貿易有關的投資措施，進而也違反《與貿易有關之投資措施協定 (Agreement on Trade-Related Investment Measures)》中之國民待遇與禁止自製率要求的規定<sup>18</sup>。最後，

<sup>7</sup> General Agreement on Tariffs and Trade, arts. XX, XXI, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194, 262, 266 [hereinafter GATT].

<sup>8</sup> Request, *supra* note 3, para. 6.

<sup>9</sup> *Id.* para. 9.

<sup>10</sup> *Id.* para. 13.

<sup>11</sup> *Id.* para. 9.

<sup>12</sup> *Id.* para. 10.

<sup>13</sup> *Id.* para. 11.

<sup>14</sup> *Id.* para. 12.

<sup>15</sup> *Id.* paras. 16-17.

<sup>16</sup> *Id.* paras. 21-22; GATT art. III:4.

<sup>17</sup> Request, *supra* note 3, paras. 21-22; Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 3, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14, 16.

<sup>18</sup> Request, *supra* note 3, paras. 21-22; Agreement on Trade-Related Investment Measures, art. 2, Annex 1(a), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 186, 186, 190.

由於潔淨車輛的所得稅抵減措施會因為電動車電池是否含有來自中國的關鍵礦物、或含有在中國生產或組裝的零組件，進而影響該電動車之購置是否得以抵減所得稅額，故中國主張該措施同時違反最惠國待遇的規定<sup>19</sup>。

## 貳、美國可能之抗辯：環保相關例外與安全例外

截至本文發布時 (2024 年 12 月 15 日)，本案尚未進入小組審理程序，故美國會在答辯書狀如何抗辯，並不可知。不過其在爭端解決機構同意為本案成立爭端解決小組的會議中之發言<sup>20</sup>，不但強調現有 WTO 的規範不應被理解為阻止會員對迫切的全球氣候變遷危機採取行動，更重申國家安全問題不應受到 WTO 爭端解決的審查或處理<sup>21</sup>；故可合理推測其應會提出有關環保之一般例外與安全例外的抗辯。然而依過往此類爭端解決案件的裁決法理，美國似難以用此兩種例外正當化系爭措施，以下分別說明之。

### 一、環保相關例外

GATT 條文中與環保有關之例外有兩款，其一是保護人與動植物之生命健康所必要，另一則是與保存可能枯竭之自然資源有關之措施<sup>22</sup>。前者所謂的「必要 (necessary)」，必須無其他對貿易限制更少的措施可達到相同目標，才能滿足<sup>23</sup>；相較於後者，只需與保存可能枯竭之自然資源「有關 (relating to)」，即可符合，顯然是更嚴格的限制。

縱使美國得以成功主張系爭措施與保存可能枯竭之自然資源「有關」，系爭措施之實施方式尚不得構成武斷或無理的歧視，亦不能是對國際貿易之變相限制<sup>24</sup>。過往 WTO 之爭端裁決指出若有其他替代措施可以避免或減少歧視性待遇，而仍能同樣有效地達到政策目標，則相關歧視就會是武斷或無理<sup>25</sup>。美國要達到其所追求之環保目標，相關補貼顯然並不需以歧視為前提，故其歧視性設計應無法滿足一般例外的小前言要求。

<sup>19</sup> Request, *supra* note 3, paras. 21; GATT art. I.

<sup>20</sup> Dispute Settlement Body, *supra* note 2.

<sup>21</sup> Statements, *supra* note 5.

<sup>22</sup> GATT arts. XX(b), (g) (“[N]othing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: . . . (b) necessary to protect human, animal or plant life or health . . . (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption[.]”).

<sup>23</sup> Panel Report, *US–Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, para. 6.24, WTO Doc. WT/DS2/R (adopted May 20, 1996, as modified by Appellate Body Report WT/DS2/AB/R).

<sup>24</sup> GATT art. XX.

<sup>25</sup> Panel Report, *China–Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, para. 7.664, WTO Doc. WT/DS431/R (adopted Aug. 29, 2014, as modified by Appellate Body Report WT/DS431/AB/R).

## 二、安全例外

美國向來認為爭端解決小組無權審查會員有關國家安全的措施，亦無權處理相關爭端<sup>26</sup>。由於 GATT 第 21 條 (b) 款明文規定不「禁止任何會員採取『其認為』是保護其重大安全利益之必要措施」<sup>27</sup>，故美國以為「其認為」一詞已足以彰顯國家安全應由會員自行判斷的本質，而不具可審查性<sup>28</sup>。其將中國產製之關鍵礦物與電池零組件排除在外，既係基於國家安全的考量<sup>29</sup>，未來勢必會主張此部分措施非爭端解決得以置喙。

根據 WTO 目前有關國家安全例外的小組裁決，第 21 條 (b) 款的「其認為」一詞僅修飾「重大安全利益」，故何者構成會員國之重大安全利益，雖得由會員國自行認定<sup>30</sup>，但該詞並不能延伸至 (b) 款 (iii) 目之情況要件之判定，也就是這些要件是否存在仍必須客觀審查<sup>31</sup>。職是之故，相關裁決認為小組對於這些要件是否符合仍有權審查，而非完全任由會員自我判斷<sup>32</sup>。

第 21 條 (b) 款 (iii) 目之要件唯一曾於爭端中出現的乃是有關系爭措施需採行於「戰時或國際關係緊張時期」的規定<sup>33</sup>。過往裁決顯示要滿足此一要件，至少應有武裝衝突、潛在的武裝衝突情事、高度緊張的情勢，或出現國家動盪的情勢，倘若僅是會員間單純因政治或經濟上的歧見而發生的齟齬，尚不足以構成「國際關係緊張時期」狀態<sup>34</sup>。是以美中目前的關係應尚不足以讓小組同意此要件成立。

## 參、本案後續可能發展與影響

綜上所述，美國應很難取得有利之小組裁決。但由於上訴機構業已停擺<sup>35</sup>，故只要美國對不利的裁決提起上訴，小組裁決即無法獲得採認，藉此爭端解決改變美國歧視性補貼的結果，勢必落空。

這樣的發展其實不僅是 WTO 多邊體制的挫敗，也將使得當前迫切需要處理

<sup>26</sup> E.g., Panel Report, *Russia–Measures Concerning Traffic in Transit*, at 107, WTO Doc. WT/DS512/R/Add (adopted Apr. 26, 2019) [hereinafter *Russia–Traffic in Transit*].

<sup>27</sup> GATT art. XXI(b).

<sup>28</sup> E.g., Panel Report, *Russia–Traffic in Transit*, *supra* note 26, at 108.

<sup>29</sup> *Statements*, *supra* note 5.

<sup>30</sup> Panel Report, *Russia–Traffic in Transit*, para. 7.131, WTO Doc. WT/DS512/R (adopted Apr. 26, 2019).

<sup>31</sup> *Id.* para. 7.82.

<sup>32</sup> *Id.* paras. 7.102–7.103.

<sup>33</sup> GATT art. XXI(b)(iii); Panel Report, *Russia–Traffic in Transit*, para. 7.60.

<sup>34</sup> Panel Report, *Russia–Traffic in Transit*, paras. 7.75–7.76.

<sup>35</sup> *Appellate Body*, WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/appellate\\_body\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm) (last visited Dec. 10, 2024).

的氣候變遷問題受到影響。因為表面上美國的補貼會促進潔淨能源之供應，但實際上卻不見得會促進供應鏈的效率；未來若因此導致全面的補貼戰，甚至會使得全球供應鏈更加碎裂化，而不利環保目標之達成<sup>36</sup>。



---

<sup>36</sup> Mandy Meng Fang, *WTO Struggles with US – China Clean Energy Competition*, EAST ASIA F., (May 26, 2024), <https://eastasiaforum.org/2024/05/26/wto-struggles-with-us-china-clean-energy-competition/>.