

跨國補貼與世界貿易組織補貼及平衡措施協定之合致性—

以歐盟對印尼冷軋扁鋼雙反案之小組裁決為中心

黃芷羿

摘要

在世界貿易組織的「歐盟—對印尼冷軋扁鋼雙反案」中，爭端解決小組首度處理所謂的「跨國補貼」問題。小組認定：歐盟以印尼政府利誘中方提供優惠的財務補助為由，而將中方提供之補貼歸責於印尼的認定方法，並不符合《補貼及平衡措施協定》相關規定之解釋；不過並未對上述協定是否允許會員對跨國補貼課徵平衡稅，明確表示立場。

壹、前言

「跨國補貼」或稱「跨境（型）補貼」，自中國推動「一帶一路」計劃後，就已成為眾多扭曲公平貿易問題中，遭歐、美高度關注並有所因應的重點¹。不過世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之《補貼及平衡措施協定》（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM Agreement）（以下簡稱 SCM 協定）²之規範究竟是否涵蓋此類補貼，此前在 WTO 爭端解決中尚未有小組報告明確正面處理此一歸責問題，直至今（2025）年 10 月 2 日所公布之「歐盟—對印尼冷軋扁鋼雙反案（EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)）」小組裁決報告才做出解釋³。

歷時兩年才出爐的本案裁決報告，涉及歐盟對產自印尼之冷軋扁鋼製品同時課徵平衡稅與反傾銷稅⁴。在平衡稅之課徵方面，歐盟除認定印尼政府免除進口至保稅區之原物料的關稅，以及印尼鎳礦公司以低於市價提供鎳礦予業者此

¹ 見本中心經貿法訊 2024 年與 2021 年之報導：曾泓霖，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，經貿法訊，330 期，頁 8-12，2024 年 5 月 27 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no330/3.pdf>；魏世和，歐盟對「跨境型補貼」課徵平衡稅？以涉及中埃蘇伊士經貿合作區之出口案件為例，經貿法訊，281 期，頁 11-19，2021 年 4 月 12 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no281/3.pdf>。

² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14 [hereinafter SCM Agreement].

³ Panel Report, European Union—Countervailing and Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia, WTO Doc. WT/DS616/R (Oct. 2, 2025) [hereinafter Panel Report, EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)].

⁴ *Id.* ¶¶ 1.5, 1.11, 2.1.

兩措施均構成補貼外⁵；亦認為中國與印尼雙方既有利用印尼的鎳礦及中方財務與技術投入，共同在印尼發展完全整合的下游不鏽鋼產業之協議中，印尼政府以中方提供在印尼發展不鏽鋼產業的中方公司優惠的財務補助做為彼等取得生產所需之鎳礦的條件⁶，故中方提供給位於莫羅瓦利 (Morowali) 工業園區之涉案公司的財務補助，應可歸責於印尼政府，而被視為是印尼政府授予之補貼，是以當系爭產品輸出至歐盟時，得對之課徵平衡稅⁷。不過小組卻對這種跨國補貼的歸責認定不以為然，認為並不符合 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條的規定⁸。

以下即分別說明小組此部分裁決的論理，以及學者專家對此部分裁決的評析與觀察，最後則為結論。

貳、SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條之正確解釋

SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條前言規定補貼被認定存在的條件之一為假設有「由一政府或會員境內任何公共機構提供之財務補助」⁹。歐盟與印尼雙方的爭點即在於上述「由一政府 (by a government)」提供財務補助一詞之解釋是否允許、或在何種情況下才允許調查機關將一國政府提供的財務補助歸責於 (attribute to) 另一國¹⁰？小組認為解決這個問題僅需討論歐盟認定歸責於印尼所採取的特定方法是否為上述規定所容許即可，並不需擴大討論上述條文或整個 SCM 協定是否普遍允許國家間責任轉嫁 (state-to-state attribution)¹¹。至於不同於歐盟所採取的方法之其他歸責認定法是否為上述條文規定所允許，也不在小組考慮範圍內¹²。

此外，歐盟雖主張印尼「利誘 (induce)」中方提供相關財務支持，且所謂的「利誘」構成「主動尋求／採為己有 (proactively seeking/adopting as its own)」，但小組強調其不會對此表示立場；換言之，被一國採認為是自己行為的另一國行為是否可因此被歸責於該國，小組同樣不考慮¹³。

⁵ *Id.* ¶ 8.1.

⁶ *Id.* ¶ 7.42.

⁷ *Id.* ¶ 7.45.

⁸ *Id.* ¶ 8.1.

⁹ SCM Agreement art. 1.1(a)(1) (“[A] subsidy shall be deemed to exist if: (a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as [‘]government[‘]) . . .”).

¹⁰ Panel Report, *EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)*, ¶ 7.58.

¹¹ *Id.* ¶ 7.59.

¹² *Id.*

¹³ *Id.* ¶ 7.61.

釐清上述考量後，小組並依《維也納條約法公約 (The Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT)》第 31 條解釋上述條文¹⁴，亦即根據上述條文的文義、上下文以及目的與宗旨進行解釋¹⁵。

一、文義與上下文解釋

由於 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條規定文句包含「亦即在下列情況 (i.e. where)」之文字，並進一步臚列第 (i) 至第 (iv) 點，共 4 種政府行為，故小組認為這其實就是在定義何種政府行為構成「由政府提供財務補助」，因為此種語彙「id est 或 i.e.」通常是用在提出解釋的情形，也就是在釐清該詞彙前面的文句¹⁶。

除了臚列的 4 種政府行為外，是否有他種政府行為也可構成「由政府提供財務補助」？小組以 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條前言並未含有其他更多文字可以提供這種解釋為由，否定了這種可能性¹⁷。並且表示這也與「美國—大型民用航空器」案上訴機構的看法一致¹⁸，亦即臚列的 4 種政府行為並非例示，而是完整清單¹⁹。換言之，「利誘」他國政府採取該條臚列的行為並不屬於該條明列的 4 種行為範疇²⁰。

小組還認為臚列的第 4 種行為態樣的規定提供了更進一步的上下文解釋²¹。該點規定當政府「支付資金機構」、或「委託或指示 (entrusts or directs)」民營機構執行前 3 種行為亦構成「由政府提供財務補助」²²。也就是在這些情況下，民營機構的行為會被視為是會員國的行為²³。固然上訴機構在過去「美國—暫

¹⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331 [hereinafter VCLT].

¹⁵ VCLT art. 31 (“A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”); Appellate Body Report, *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WTO Doc. WT/DS2/AB/R (adopted May 20, 1996) (“This rule has received its most authoritative and succinct expression in the Vienna Convention on the Law of Treaties (the [‘]Vienna Convention[’]) . . . The [‘]general rule of interpretation[’] . . . has attained the status of a rule of customary or general international law.”).

¹⁶ Panel Report, *EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)*, ¶ 7.66.

¹⁷ *Id.* ¶ 7.67.

¹⁸ Appellate Body Report, *United States—Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft—Second Complaint*, ¶ 613, WTO Doc. WT/DS353/AB/R (adopted Mar. 23, 2012).

¹⁹ Panel Report, *EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)*, ¶ 7.68.

²⁰ *Id.* ¶ 7.69.

²¹ *Id.* ¶ 7.70.

²² SCM Agreement art. 1.1(a)(1)(iv) (“[A] government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above . . .”).

²³ Panel Report, *EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)*, ¶ 7.70.

存記憶體 (DRAMs)」的案件中²⁴，曾表示「威脅或利誘」可作為判斷是否存在「委託或指示」之證據²⁵，但小組強調這是指「政府對民營機構之利誘」²⁶。小組並進一步分析本條納入第 4 種行為態樣等於是指出二重考量，第一，條文前言中之「由政府」(提供財務補助)一詞本身並不包括利誘的行為，第二，第 4 種行為態樣是「政府對民營機構之利誘」而非「政府對政府之利誘」²⁷。換言之，SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條未明文規定一政府利誘他國政府提供財務補助，使小組無法認為這種行為足以構成 SCM 協定之財務補助²⁸。

總之，小組表示其不僅是因為「政府對政府之利誘」行為未被明文列在上述條文中，同時也因為「亦即在下列情況」之明確文字使其確信臚列的行為態樣是份完整清單²⁹，故其無權再增加如歐盟所主張的政府對政府之利誘行為³⁰。

二、目的與宗旨解釋

上述解釋是否符合 SCM 協定的目的與宗旨？小組指出 SCM 協定之目的雖是要強化並改進 GATT 既有關於補貼之使用與平衡措施之實施的規範，但同時也體認會員在特定條件下採取這些措施的權利；換言之，協定的目的反映出欲增加更多補貼規範的會員以及欲增加更多平衡措施規範的會員間之微妙平衡³¹。

儘管歐盟要求小組在解釋上勿僵化或拘泥於形式以免限制其對扭曲貿易之補貼的反制能力³²，但小組表示其與之前其他案件的小組看法相同，「並非所有」在經濟理論上可能扭曲貿易的政府干預行為都屬於 SCM 協定所定義的補貼，而這種看法與 SCM 協定之目的並不衝突³³。正如同「美國—軟木案四」的上訴機構所指出，並非所有政府授益措施皆是補貼，否則就無必要明文臚列 4 種行為³⁴；小組因此認定其嚴格的文義解釋符合協定之目的與宗旨³⁵。

²⁴ Appellate Body Report, *United States—Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, ¶ 116, WTO Doc. WT/DS296/AB/R (adopted July 20, 2005).

²⁵ Panel Report, *EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)*, ¶ 7.71.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.* ¶ 7.72.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.* ¶ 7.75.

³⁰ *Id.* ¶ 7.76.

³¹ *Id.* ¶ 7.91.

³² *Id.* ¶ 7.94.

³³ *Id.* ¶ 7.96.

³⁴ Appellate Body Report, *United States—Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, n.35, WTO Doc. WT/DS257/AB/R (adopted Feb. 17, 2004); Panel Report, *EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)*, ¶ 7.97.

³⁵ Panel Report, *EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)*, ¶ 7.98.

三、「國家責任條款」草案的適用性

完成上述解釋後，小組仍不忘花一些篇幅說明其對歐盟援引聯合國國際法委員會所草擬之「國家責任條款（Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts）」草案第 11 條以作為解釋上下文之用的看法³⁶。小組先澄清關於 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條之規定「一般而言」是否可解釋為允許國家責任轉嫁的問題，「國家責任條款」草案第 11 條規定在何種程度內可為參考，其不擬表示意見³⁷；其僅考量在處理 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條之規定是否允許於本案這種「特定情形」（意即「政府對政府之利誘」）產生責任轉嫁之問題時，「國家責任條款」草案第 11 條規定可參考之程度³⁸。鑑於之前其已依文義、上下文、以及目的與宗旨解釋，確立 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條規定排除政府對政府之利誘，故小組認為其無法如歐盟所主張的，因為參考「國家責任條款」草案第 11 條之規定而再將之納入³⁹。

參、跨國補貼問題之反制發展：以歐美為代表

近年來，不少國家已針對跨境補貼所帶來的挑戰，實施新的政策措施⁴⁰。多個會員也因此向上述爭端解決小組提交第三方意見，而小組亦於最終裁決中加以考量⁴¹；其中澳洲、我國⁴²、加拿大與美國支持歐盟立場以及其對 SCM 協定的解釋；相對地，阿根廷、中國、埃及與南韓則是提出較有利於印尼立場之主張。

目前有關跨國補貼已知問題之反制，國際趨勢較普遍的做法是強化相關法律架構與執法機制⁴³。如本案所示，歐盟執委會處理本問題的方式是將補貼「

³⁶ G.A. Res. 56/83, annex, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, art. 11 (Dec. 12, 2001) (“Conduct which is not attributable to a State under the preceding articles shall nevertheless be considered an act of that State under international law if and to the extent that the State acknowledges and adopts the conduct in question as its own.”); Panel Report, EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia), ¶ 7.39.

³⁷ Panel Report, EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia), ¶ 7.101.

³⁸ *Id.*

³⁹ *Id.* ¶ 7.102.

⁴⁰ 譬如本文以下提到的歐美做法可為代表。

⁴¹ Panel Report, EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia), Annex C, WTO Doc. WT/DS616/R/Add.1 (Oct. 2, 2025).

⁴² 我國認為，印尼對 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條的解釋過於狹隘。該條款使用了不定冠詞「一」(a)（例如「一政府」、「一會員」），即暗示補貼不限於來自「提供補貼的會員國政府」，從而表明該條款的適用具有一定靈活性。另外，針對印尼擔憂擴大解釋會限制外國直接投資的論點，我國亦認為誠屬過慮，因為印尼政府與中國在具體聯合倡議中的積極協調行為所涉及之給予特定國內產業不公平補貼的做法，與會員國常用之吸引外資安排並不相同。*Id.* Annex C-9.

⁴³ Alan Yanovich et al., *WTO Rules Against EU's Attribution Method, Avoids Definitive Ruling on Legality of Transnational Subsidies*, AKIN GUMP (Oct. 8, 2025), <https://www.akingump.com/en/insights/alerts/wto-rules-against-eus-attribution-method-avoids-definitive-ruling-on-legality-of-transnational-subsidies>.

歸責」於出口國，以試圖修補原先多邊架構下之漏洞。至於美國，商務部於去(2024)年3月修訂法規，使其得在平衡稅調查程序中，打擊跨國補貼計畫⁴⁴；該次修正乃是廢除商務部規則中原本有關跨國補貼的規定（即美國聯邦規則彙編第19編下之第351.527條）——該條原是明文規定公司接受「其所在國以外的外國政府所提供之補助」不得視為補貼，因而限制了商務部對之課徵平衡稅的可能⁴⁵。商務部此次提出修正時即指出⁴⁶：「提供補貼以嘉惠外國生產之情形，已益發普遍。」

今年4月，商務部在對源自柬埔寨、馬來西亞、泰國及越南之太陽能板的平衡稅調查中，已首度認定有（來自中國之）跨國補貼⁴⁷。不過由於當事廠商及柬埔寨政府皆對上述平衡稅之課徵不服，而向美國國際貿易法院提出上訴⁴⁸，因此目前尚未終局確定。

肆、本案小組裁決之價值——代結論

鑑於反制跨國補貼之措施是否符合WTO之規範仍具爭議，正如上述之進口國與出口國之間立場完全相左，故各界對於本案裁決皆寄予厚望，只是其是否真正化解了相關爭議？

有學者以為⁴⁹：從法律政策的觀點，小組之處置或許已竭盡其所能，終究其已提供本案正面的解決方案；而且對於許多會員建議彼等宜享有之「政策空間」，其亦設法加以尊重。不過，很明顯地，合法反制跨國補貼的大門只是半開而已，因為小組並未明確給予許可；事實上，其甚至明確表示其決定不對此做出決定，因為即使如此亦不妨礙其解決本爭端⁵⁰。

⁴⁴ *Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws*, 89 Fed. Reg. 20832, 20841 (Mar. 25, 2024) (“Remove and reserve §351.527.”).

⁴⁵ 19 C.F.R. § 351.527 (2013) (“[A] subsidy does not exist if . . . the subsidy is supplied in accordance with . . . (a) By a government of a country other than the country in which the recipient firm is located . . .”).

⁴⁶ *Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws*, 88 Fed Reg. 29850, 29870 (proposed May 9, 2023).

⁴⁷ *U.S. Department of Commerce Announces Final Determinations in the Antidumping and Countervailing Duty Investigations of Solar Panels from Multiple Countries*, INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION (Apr. 21, 2025), <https://www.trade.gov/press-release/us-department-commerce-announces-final-determinations-antidumping-and-countervailing>.

⁴⁸ David LaRoss, *Cambodia Asks CIT to Bar AD/CVD Probes for “Transnational” Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 43, No. 35, Aug. 29, 2025.

⁴⁹ Luca Rubini, *Transnational Subsidies: At Last the WTO Dispute Settlement Has Decided Not to Decide (or Has it?)*, LUCASLAWS (Oct. 5, 2025), <https://lucaslaws.com/transnational-subsidies-at-last-the-wto-dispute-settlement-has-decided-not-to-decide/>.

⁵⁰ *Id.*

小組此種處理方式，對於某些人而言，似乎已暫時緩解如歐美等已調整國內法規以便反制跨國補貼的國家所面臨的壓力⁵¹。不過對於這些國家而言，小組的處理或許仍不足夠，這正可說明為何歐盟於今年 11 月 21 日決定提起上訴⁵²。由於 WTO 上訴機構目前停擺，歐盟之上訴意謂本案小組裁決在上訴機構恢復運作前形同無效，其價值當然也就微不足道了。



⁵¹ *Id.*

⁵² Notification of an Appeal by the European Union, *EU—CVD/AD on SSCRFP (Indonesia)*, WTO Doc. WT/DS616/6 (Nov. 25, 2025) 歐盟一向反對於上訴機構停擺期間提出上訴，因為如同使小組裁決無效，不過由於印尼始終不同意利用歐盟所鼓吹之「多邊暫行上訴仲裁安排（Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA）」以代替上訴，以致歐盟也不得不對小組裁決中之嚴重法律錯誤提出上訴。*Id.*