

美國對汽車業之扶助可能因違反 WTO 規定而受歐盟控告

李嘉沂、劉馥寧

自次級房貸風暴引發美國兩大房貸機構房利美 (Fannie Mae) 與房地美 (Freddie Mac) 陷入財務危機被政府接管之後，投資銀行雷曼兄弟 (Lehman Brothers) 更在隨後破產倒閉，金融海嘯一觸即發，不僅使美國經濟受到重創，更使全球景氣進入寒冬。至今，美國三大汽車製造商通用 (General Motors)、克萊斯勒 (Chrysler LLC) 與福特 (Ford Motor Company) 紛紛傳出巨額虧損，並請求美國政府出手相救，此舉引起各界的密切關注：美國政府通過的相關汽車業援助計畫，是否可能因違反 WTO 規定被控訴？另一方面，對汽車產業也有補助計畫的歐盟，在監督美國援助政策之餘，本身是否也有違反 WTO 規定的疑慮？此些議題即是本文所欲探討的重點。

汽車融資與整頓案內容與發展概述

美國眾議院於 12 月 11 日通過對三大車廠 140 億美元的「汽車融資與整頓案」¹，並要求此三大汽車業者於 2009 年 3 月底前提出可行的重整方案給「汽車沙皇」(Car Czar)²，以實現長期生存能力、國際競爭力和提高能源效率，其中具體之措施應包括償還政府融資、遵守適當的燃油效率與排放要求、使用合理的成本達成正的淨現值，並重整現有的債務等³。此 140 億美元的紓困案為 7 年期的政府貸款，前五年利率為 5%，後兩年則為 9%，但若三大汽車業者無法提出有效的重整方案，或無法依此重整方案達成適當的進步與發展，「汽車沙皇」可縮短還款期限，或撤除此項資金援助並宣告車廠破產⁴。

在隨後的參議院表決中，此項紓困案雖然未被通過⁵，但美國政府仍於 12 月 19 日宣佈以財政部的「不良資產援助計劃 (TARP)」援助通用汽車及克萊斯勒汽車公司共 174 億美元的緊急貸款⁶。不過，因後者尚無法取得具體文件內容，故本文仍先就眾議院所通過的「汽車融資與整頓案」做法理分析與探討；因為假設新的援助案施行條件及細節和原計畫相似，則美國是否違反 WTO 協定的論理不

¹ CNN, *House Passes \$14 Billion Auto Bailout Package*, <http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/12/11/congress.auto.bailout/index.html> (last updated Dec. 11, 2008).

² 由總統任命，專門監督汽車業的整頓情形。

³ H.R.7321, 110th Cong §2 (2008).

⁴ *Id.*

⁵ CNN, *Auto Bailout Bill Dies in Senate*, <http://edition.cnn.com/2008/US/12/11/auto.bailout/index.html> (last updated Dec.12, 2008).

⁶ 中時電子報國際組，「美拯救汽車業，金援 174 億美元」，中時電子報 (2008 年 12 月 20 日)，<http://www.chinatimes.com>。

會改變，對其做分析仍有參考價值，若兩計畫有所不同，則日後將再做進一步之介紹及探討。

美國資金援助暗藏貿易爭端

歐盟對於美國之「汽車融資與整頓案」表達密切的關注，尤其對於該計畫是否違反WTO補貼規定更加謹慎審視。依照補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 簡稱補貼協定)，補貼的要件有三：一為政府資金之提供，二為企業獲得利益⁷，三則為補貼須具有特定性⁸。美國政府原本計劃的紓困案雖以貸款的方式提供資金，但因營運出現重大危機的三大汽車廠商 (通用、克萊斯勒與福特) 早已無法在一般市場上取得商業貸款，故政府此舉不啻借予企業免擔保之資金，與市場條件大相逕庭，可算是政府提供的優惠⁹；再者，三大汽車廠商為企業，具有特定性，其也確實會因此案而暫時免除破產之疑慮，故檢視各項要件之後，美國政府所訂之紓困案已構成補貼。不過，這項融資整頓案並非以出口實績為提供補貼的條件，故不構成補貼協定下的禁止性補貼；但該紓困計畫是否構成補貼協定下可予控訴之補貼，則需做進一步的探討。

要構成補貼協定下可控訴之補貼，必須以使出口國境內產業受有嚴重損害為要件¹⁰。因此，對於此案，有學者指出，此紓困計畫是否排除或妨礙了歐盟對美國的汽車貿易、美國受補貼之汽車價格是否大幅削減、是否影響了歐盟汽車的市佔率等，這些要件都必須經過一段時間觀察後才可做出嚴重損害之認定，現今並無法有確切的結論。再者，與美國整體市場經濟力量相比，140 億美元的貸款是否足以有效影響汽車進口價格與市場佔有率，仍有待觀察¹¹。

歐盟之汽車業援助計畫

值得一提的是，歐盟為因應金融危機，於 11 月 26 日發佈了一項歐洲經濟復甦計畫 (A European Economic Recovery Plan)¹²，其中包含至少 50 億歐元援助汽車產業，支持汽車廠商使用可再生且非污染的能源，開發更安全又環保的車款¹³。也因此，歐盟委員會主席 Jose Barroso 於 11 月 14 日的演說中已先表示，歐盟的汽車援助案與美國的紓困案不同，歐盟提供的貸款與貸款保證是做為生產綠色

⁷ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM), Article 1.1.

⁸ SCM, Article 2.

⁹ SCM, Article 14(b).

¹⁰ SCM, Article 5(c).

¹¹ *Possible U.S. Auto Industry Bailout Could Face WTO Challenge by EU*, INSIDE US TRADE (Nov. 21, 2008) (hereinafter: *U.S. Bailout*)

¹² Commission of European Communities, *Communication from the Commission to the European Council, a European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final (Nov. 26, 2008).

¹³ *Id.*

科技之用，並非如美國的融資整頓計畫只給予美國國內的汽車公司資金援助¹⁴；意即，歐盟之計畫並非針對特定的汽車製造商而設，不致違反WTO規範。不過，該計畫雖然在法律上並未違反補貼協定，但事實上的施行是否有違反WTO之虞，仍需以實際情況加以檢驗，無法因此而做出斷論。

與美國的紓困案比較，歐盟的復甦計畫與環保目標有關，應屬於補貼協定第8條所謂不可控訴之補貼；但補貼協定第31條卻又規定，第8條僅為暫時適用條款，期限結束前未經延長已經失效，也因此，歐盟並無法受補貼協定第8條安全港的保護，還是有可能受到補貼控訴的挑戰。至於是否受有嚴重損害，則與美國紓困案的相同，仍要一段時間檢視才可做出認定。

不過，有學者認為，萬一歐盟受到補貼控訴，仍可以提出關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）第20條（g）款的环境保護條款作為抗辯，主張該經濟復甦計畫是為了保護可能枯竭之自然資源之措施。此外，討論到例外條款時，又有學者指出，現今無論是美國還是歐盟均面臨了嚴重的金融危機，汽車廠商的破產倒閉可能會威脅一國之經濟安全，故主張美歐也可以GATT第21條之國防安全例外作為抗辯；對於經濟安全與國防安全之間的關聯性，確實仍存在著討論空間，但目前看來似乎是過於牽強的解釋¹⁵。至於GATT與補貼協定之間的適用關係為何，目前仍眾說紛紜，若美歐欲行使以上之例外作為抗辯，也需經過一番激烈的法理爭辯或政治討論。

當前經濟情勢因為金融危機而急劇惡化，歐美汽車業也因此處境維艱，考量到汽車產業為歐美的重要經濟支柱，若其破產或倒閉將影響一國之經濟甚至政治安定，故是否應優先拯救產業以維持並提振國家經濟，或將對汽車業的補貼訴諸WTO爭端解決機制，乃是目前熱門的討論議題，各國也須謹慎及仔細的權衡。

¹⁴ *U.S. Bailout*, *supra* note 11.

¹⁵ *U.S. Bailout*, *supra* note 11.