

美國對中國進口輪胎實施特別防衛措施

鄭燕黛、董玉潔

美國白宮於今 (2009) 年 9 月 11 日發布聲明，表示將於同年 9 月 26 日開始對中國進口輪胎採取防衛措施。依該聲明，美國將對中國進口之客車 (passenger vehicle) 和輕型貨車 (light truck) 輪胎課徵為期三年的防衛稅¹，中國對此表達強烈不滿，2009 年 9 月 14 日正式向 WTO 提出諮商 (Consultation) 請求²。本文將分為三個部分，分別概述對美國對中國輪胎課徵防衛稅之事實背景、涉及之法律爭點，最後說明中國與美國各業業者之反應，以及中國對美展開其他貿易調查程序所引起之外界質疑。

美國對中國輪胎採取防衛措施

美國認為中國加入 WTO 後，享有最惠國待遇的中國出口產品，勢必將對於美國國內市場造成極大衝擊，因此，美國在入會雙邊談判時要求中國承諾在加入 WTO 以後的某段時間中，美國能夠針對中國進口產品進行歧視性的貿易救濟措施³。因此，美國與中國在 1999 年底完成入會雙邊談判後，雙方所簽署的美中雙邊協議便包含了「特別防衛措施」 (product-specific safeguard)，成為中國入會議定書 (accession protocol) 的第 16 段，直到中國入會後 12 年才可終止⁴。中國入會議定書於中國入會後成為 WTO 規定的一部分，因此其他 WTO 會員得以援用該規定，對中國產品採行特別防衛措施。美國國會同時也修改了部分 1974 年貿易法 (the Trade Act) 規範，增訂了 421 條款，以落實中國同意延長美國單邊對自中國進口產品部分歧視性的過渡機制⁵。

美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 於 2009 年 4 月 24 日，依據 421 條款，在美國鋼鐵、造紙、林業、橡膠、製造業、能源及聯合工業與服務勞工聯合會 (United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union) 之聲請下開啟調查程序⁶，調查中國進口之客車及輕型貨車輪胎數量是否增加，

¹ The White House, *To Address Market Disruption from Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the People's Republic of China*, OFFICE OF THE PRESS SECRETARY (Sept. 11, 2009).

² *United States – Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China – Request for Consultation by China*, WTO Doc. WT/DS399/1 (Sept. 16, 2009) (hereinafter *Request for Consultation by China*).

³ 吳柏寬，「421 條款」，中華經濟研究院 WTO 中心，2006 年 5 月 8 日。

⁴ *Accession of The People's Republic of China*, WTO Doc. WT/L/432, para. 16 (Nov. 23, 2001).

⁵ 吳柏寬，*supra* note 3.

⁶ ITC, *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires from China*, Investigation No. TA-421-7 (July 2009).

並且對國內產業之市場造成負面影響。ITC 之報告結果於同年 7 月出爐，認為中國輸美之輪胎激增，且威脅美國國內同類產品 (like product) 或直接競爭產品 (directly competitive product) 市場⁷。依據 421 條款，ITC 應於做出調查報告後之 20 日內，將報告交給美國總統與美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR)，美國總統對是否採取特別防衛措施一事有裁量權，並且不受 ITC 報告建議的拘束⁸。是以，美國總統歐巴馬 (Barack Obama) 於 2009 年 7 月 9 日收到 ITC 調查報告後，於同年 9 月 11 日發布聲明，表明在月底開始對中國進口之輪胎課徵防衛稅，該措施將為期三年，其間美國將在第一年時額外課徵百分之三十五之從價稅，第二年額外課徵百分之三十，第三年則是百分之二十五⁹。此外，在防衛稅課徵期間，美國亦將透過貿易調整協助 (Trade Adjustment Assistance) 幫助國內受影響之產業¹⁰。

美國依據前述的貿易法 421 條款，對中國輸美的客車及輕型卡車輪胎，採取特別防衛措施，懲罰性關稅於 2009 年 9 月 26 日生效。中國對此表達強烈不滿，2009 年 9 月 14 日向 WTO 正式提出諮商 (Consultation) 請求¹¹。

中國正式提出諮商請求

中國入會議定書第 16 段規定，若中國產品進口數量之增加，對生產同類或直接競爭產品之國內產業造成市場擾亂 (market disruption) 或有市場擾亂之虞時，得對該產品採取防衛措施¹²。中國在請求諮商文件中主張，美國對中國採取特別防衛措施，但是未符合第 16 段的各點規定，包括：中國產品之進口並未快速增加、來自中國的進口產品並非造成實質損害 (material injury) 或造成實質損害之虞 (threat of material injury) 的重大原因 (significant cause)、美國國內輪胎產業沒有經歷市場擾亂或受到實質損害、美國所採取的特別防衛措施超出防止或救濟市場擾亂之必要程度、特別防衛措施的實施期間超出防止或救濟市場擾亂之必要期間¹³。

另外，中國入會議定書第 16 段對於「重大原因」並未作出定義，而美國相關的國內法規卻明定了其意涵，雖要求構成重大原因之因素需對於國內產業造成

⁷ The White House, *supra* note 1.

⁸ Daniel Ikenson, *Burning Rubber: Proposed Duties on Chinese Tires Whiff of Senseless Protectionism* (Sept. 11, 2009), FREE TRADE BULLETIN. <http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-039.html#5>

⁹ *Id.*

¹⁰ USTR, Kirk: *White House Fulfilling Trade Enforcement Pledge With Announcement of Remedies in Chinese Tire Case* (Sept. 11, 2009), <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2009/september/kirk-white-house-fulfilling-trade-enforcement-pl>.

¹¹ *Request for Consultation by China*, *supra* note 2.

¹² *Accession of The People's Republic of China*, *supra* note 4, para. 16.

¹³ *Request for Consultation by China*, *supra* note 2.

重大的實質損害，但是其程度不需要等同或者較其他因素更顯著¹⁴。假如中國主張：「重大」一詞意謂了進口的增加必須在造成實質損害或有實質損害之虞時，扮演較其他因素更重要的角色¹⁵，並獲得爭端解決機構之認可，則美國就面臨必須撤銷系爭措施之可能，甚至會被要求於再度對中國採取任何特別防衛措施前，修改其國內法規¹⁶。

若無法在收受諮商之請求後六十日內以諮商解決爭端，控訴之一方得要求成立爭端解決小組；倘若進行諮商之各方共同認為諮商已經無法解決爭端，則控訴之一方可在六十日之期間內要求成立爭端解決小組¹⁷。中國正式提出諮商請求後，各界大多預期此貿易爭端可能會進行到成立爭端解決小組之階段，屆時無論對美國或中國而言，都會是一場艱難的訴訟。

即使中國勝訴，所獲得之效果實際上有限，因為完整的 WTO 爭端解決程序可能需耗時只略短於系爭措施實施的三年期間；若美國敗訴，也只需在合理期間內移除系爭措施，中國無法依據爭端解決程序的判決進一步對美國提出其他任何要求¹⁸。但仍有意見表示，此舉有助於中國在入會議定書第 16 段於 2013 年失效前，阻止其他會員國適用該項特別措施¹⁹。另外，由法律面觀察，由於實施中國入會議定書中特別防衛措施的門檻比防衛協定 (Safeguard Agreement) 之規定寬鬆，對中國而言，要在爭端解決機制中挑戰美國系爭措施合法性的難度會較高²⁰。例如「市場擾亂」此要件的程度就比防衛協定所規定的「嚴重損害」(serious injury) 低²¹。

中國政府與美國業者之反應

對於美方宣布對中國輪胎課徵防衛稅一事，中國擔心該措施將產生連鎖效應，屆時其他國家之類似主張將層出不窮。中國商務部表示，美國無視與中國之協商及美國國內相關業者之意見，執意採行防衛措施，該行為構成貿易保護，除違反 WTO 規定外，亦違背美國在 G20 峰會的相關承諾，而其於匹茲堡峰會前宣布該項聲明，更對世界發出了貿易保護主義的信號，會引起貿易保護措施的連鎖效應，延緩世界經濟復甦之腳步²²。2009 年 9 月 14 日，中國除向 WTO

¹⁴ Jamie Strawbridge, *China Faces Uphill Battle in Potential WTO Challenge on Tires Safeguard*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27(Sep. 18, 2009).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settle of Disputes, Article 4.7.

¹⁸ Jamie Strawbridge, *supra* note 14.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² 中華人民共和國商務部新聞辦公室，「中方強烈反對美對中國輪胎採取特保措施」，2009 年 9 月 12 日，
<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ag/200909/20090906513251.html?2957406800=1679880187>。

爭端解決機構聲請與美國諮商外，亦向國內有關協會與輪胎生產企業說明美國對中國輪胎採取防衛措施之相關情況，指出中國政府高度重視該措施對國內產業可能造成之負面影響，並會積極研究相應策略，以支持國內業者²³。

美國相關業者對於課徵中國進口輪胎防衛稅一事持不同看法。其中，美國鋼鐵工人聯合會 (The Union Steelworkers, USW) 認為此舉係美國實行既有貿易法，可使中國明白其無法免於掠奪性貿易措施 (predatory trade practices) 之處罰²⁴。該聯合會會長同時表示，美國應重新設計貿易政策，以改善國內勞方與資方需求上的平衡²⁵。有別於此，美國輪胎產業協會 (Tire Industry Association, TIA) 則提出：由於美國輪胎製造業者早已將此等成本較低的製程移往巴西、印度等國，防衛稅無法增加美國國內工作機會，反而會對與輪胎相關之業者 (如輪胎批發商) 與消費者造成負面影響。該協會對美國總統之決定感到失望²⁶。

2009 年 9 月 13 日，中國商務部發布啟動對美部分汽車及禽類產品進口是否構成傾銷或補貼之調查程序²⁷，並於 9 月 27 日發布 2009 年第 74 號及第 75 號公告，決定該日開始調查美國進口中國之禽類產品是否構成傾銷或補貼情事²⁸。由於啟動調查與美國公布課徵中國輪胎防衛稅之時點接近，外界對二者間之關聯性多有揣測。中國表示啟動調查與美國課徵輪胎防衛稅無關，然而，全美養雞理事會 (National Chicken Council, NCC) 認為該等調查係針對美國之報復行為²⁹。

²³ 中華人民共和國商務部新聞辦公室，「商務部和工業信息化部向我輪胎企業通報特保案情況」，2009 年 9 月 14 日，

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/200909/20090906516104.html?675705424=1679880187>。

²⁴ USW, *Obama Decision on Chinese Tires Enforces Existing Trade Law* (Sept. 14, 2009),

http://www.usw.org/media_center/releases_advisories?id=0217.

²⁵ *Id.*

²⁶ TIA, *Tire Industry Association Expresses Disappointment With President's Decision Concerning Chinese Tire Tariff* (Sept. 14, 2009), <http://www.tireindustry.org/news.asp>.

²⁷ 中華人民共和國商務部新聞辦公室，「商務部啟動對美部分汽車、肉雞產品的反傾銷和反補貼立案審查程序」，2009 年 9 月 13 日，

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/200909/20090906513600.html>。

²⁸ 中華人民共和國商務部新聞辦公室，「商務部發布立案公告對原產於美國的進口肉雞產品進行反傾銷和反補貼調查」，2009 年 9 月 27 日，

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/200909/20090906537198.html>。

²⁹ 該理事會表示，中國之所以選擇調查禽肉進口之傾銷與補貼，另一原因在於擔憂美國禁止其農業部批准中國熟肉進口之法案，又中國已針對該法案向 WTO 聲請爭端解決程序。NCC, *China's "Anti-Dumping Investigation" is Unjustified, U.S. Chicken Industry Says* (Sept. 16, 2009), http://www.nationalchickencouncil.com/pressroom/pr_detail.cfm?id=119.