

從中國電器鋼案上訴報告

論貿易救濟調查機關分析「價格效果」之義務

李亞璇

今 (2012) 年 10 月世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 公布中國電器鋼案上訴機構報告 (*China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electronic Steel from the United States*, 簡稱 *China – GOES*)¹, 上訴機構同意小組看法, 指出貿易救濟調查機關在計算價格效果 (price effect) 時, 不僅須證明國內價格變動, 其尚須證明該價格效果係由補貼或傾銷之進口產品所造成。在小組報告中, 中國指摘美國傾銷及補貼的電器鋼對其產業造成損害, 蓋美國低價銷售此產品使中國亦須配合降價銷售, 然而, 由於中國僅成功提出國內的電器鋼價格下跌率以及成本價格差額減少之數據以證明價格效果確實存在, 卻未能證明此現象是由美國系爭產品之進口所致, 故小組判定此價格效果分析未能充分符合反傾銷協定 (Anti-Dumping Agreement, 以下簡稱 AD 協定) 第 3.2 條與補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱 SCM 協定) 第 15.2 條。對此, 中國認為此兩條文僅要求調查機關呈現國內價格變動的現象, 因此請求上訴機構針對此兩條文之解釋予以判定, 並檢驗小組的結論是否踰越了條文本身所要求。由於本案中, 中國對於 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條條文提出之質疑與上訴機構對該條文之解釋, 對日後其他會員於貿易救濟調查時甚有參考價值, 是故, 本文欲於此作一討論²。

首先, 本文先介紹價格效果之意義, 及其在損害認定 (injury) 中之地位; 其次, 本文將概述中國於本案上訴之內容, 檢視中國對於 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條之理解為何; 第三部分, 引入上訴機構對該條文之解釋, 視上訴機構駁回中國之依據; 最後, 本文將藉由上訴機構之解釋與中國之主張, 並佐以過往類似的貿易救濟案例, 以討論調查機關在價格效果分析之義務。

損害認定與價格效果

課徵反傾銷稅或平衡稅時, 政府除須證明傾銷或補貼之存在外, 亦須提出國

¹ Appellate Body Report, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electronic Steel from the United States*, WT/DS414/AB/R (adopted Nov. 16, 2012).

² 由於反傾銷協定第 3 條與補貼暨平衡措施協定第 15 條「損害認定」之規定, 大致上僅有 dumped imports 與 subsidized imports 之別, 因此接續兩條條文之註腳皆僅以補貼暨平衡措施協定之條文以代反傾銷協定之條文 (由於兩條損害認定之內容、架構皆相似, 因此小組及上訴機構也是一併討論此兩條下各項之義務)。

內產業實質損害 (material injury) 或產業遭受實質損害之虞 (threat of material injury) 之證明，且產業的損害與系爭進口產品必須存有因果關係³。由於損害可由不同因素及不同面向證明之，因此 AD 協定第 3 條與 SCM 協定第 15 條逐步將損害計算之原則、可構成損害之要件以及最終各要件之整合等訂定詳細之規範與義務，而 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條規範即視國內價格衝擊為構成國內產業損害的其中一種方式，即在進口產品傾銷或接受補貼之情形下，進口產品大幅削價 (price undercutting) 輸入相對便宜之產品至進口國，或者，進口國是否為與進口產品競價，刻意將國內產品價格壓低 (price depression) 或阻止價格調漲 (price suppression)⁴，此三種由係爭進口產品影響國內價格之現象，簡稱為「價格效果 (price effect)」，而本案之中國僅針對後兩者提出價格效果分析。

中國上訴主張

針對 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條條文的文字，中國認為其僅須證明價格效果之現象，而無須證明價格效果是由系爭進口產品所影響。中國認為，本條條文要求主管機關進行調查的義務是以「考量 (consider)」此動詞之文字表示，而「考量」之意涵為檢視、思考等，相較之下，AD 協定第 3 條與 SCM 協定第 15 條第 4 項及第 5 項之條文分別使用的「評估 (evaluate)」與「證明 (demonstrate)」才較能感受義務之強制性，因此認為第 2 項之義務並非強制的要求。此外，價格效果是否為進口產品所致之影響 (the effect of subsidized/dumped imports)，中國也強調，由於條文中「effect」係以名詞形式表示「影響」，因此應視價格效果為「影響的結果」，反之，若條文以「affect」動詞表示，才較可能要求調查機關連結因 (進口產品) 與果 (價格效果) 之「影響過程」⁵。故據此兩字詞，中國認為小組過度解釋此條文。

除條文字義外，中國提到 AD 協定第 3 條及 SCM 協定第 15 條之架構及義務分配，亦可看出 AD 協定第 3.2 條與 SCM 協定第 15.2 條僅要求調查機關證明價格效果此現象而不須證明因果關係，蓋 AD 協定第 3.5 條與 SCM 協定第 15.5 條⁶

³ 羅昌發，國際經貿法，頁 351-357，371-377，2010 年。

⁴ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 15.2: “With regard to the volume of the subsidized imports, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant increase in subsidized imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in the importing Member. With regard to the effect of the subsidized imports on prices, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant price undercutting by the subsidized imports as compared with the price of a like product of the importing Member, or whether the effect of such imports is otherwise to depress prices to a significant degree or to prevent price increases, which otherwise would have occurred, to a significant degree. No one or several of these factors can necessarily give decisive guidance.”

⁵ Appellate Body Report, *China – GOES*, ¶¶ 9-11.

⁶ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 15.5: “It must be demonstrated that the subsidized imports are, through the effects of subsidies, causing injury within the meaning of this Agreement. The demonstration of a causal relationship between the subsidized imports and the injury to the domestic industry shall be based on an examination of all relevant evidence before the authorities. The authorities shall also examine any known factors other than the subsidized imports which at the

之規範已要求主管機關證明進口產品與構成國內損害之連結性，因此小組若要求中國的價格效果須與進口產品作因果連結，則將會誤把第 5 項之義務轉嫁(graft)予第 2 項，不僅加重第 2 項證明的義務，亦造成此兩項義務重疊。中國解釋由 AD 協定第 3 條與 SCM 協定第 15 條的架構下，可於該兩條之第 1 項先看出損害分為兩大類計算，第一類包含價格效果與進口量效果，而第二類為產業之衝擊，而此兩類分別於第 2 項及第 4 項條文訂定詳細義務，而第 5 項才得以基於上述之影響，作出構成損害的因果關係連結並整合出國內損害。是故，「價格效果」應視為第 5 項損害計算之基礎(basis)，為連結因果關係的「因」，而不應被視為已判定完因果關係之「果」，此為第 2 項與第 5 項最根本之差異(fundamentally difference)。就中國來說，權責義務已於條文中劃清，第 2 項僅要求主管機關提出價格效果之現象，而證明價格效果是否為進口產品所致為第 5 項證明損害因果關係之義務，這也是為何第 5 項使用較強制性的文字(must be demonstrated)，要求主管機關於此必須作出國內損害與進口產品之因果連結⁷。

上訴機構解釋 AD 協定第 3.2 條與 SCM 協定第 15.2 條條文

對於中國提請上訴機構解釋 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條之要求，上訴機構以維也納條約法公約第 31 條解釋，以釐清條文是否要求進口產品與國內同類產品價格波動之因果說明，上訴機構首先進行文義解釋，提出條文確實要求說明價格效果影響來源為進口產品。上訴機構先澄清，「考量」雖不具有強制概念，然仍不影響調查機關應作考量的「內容」，而內容須包含何者，上訴機構以「進口產品是否有壓抑價格或阻止調漲之效果(whether the effect of the subject import is...to depress price...or to prevent price increase)」此段語法作解釋，主格(進口產品)是否對受格(國內價格)進行某項動作(壓抑或阻止調漲)，明確將進口產品與價格效果作一連結，且「to depress」及「to prevent」已將「effect」一字所須考量的影響動態化，故亦與「affect」意味相似，由此，上訴機構駁回中國片面對於「effect」之解釋而提出調查機關僅須表示結果而非過程之論述。此外，上訴機構認為壓抑及阻止調漲兩詞之概念皆為被外力影響而致的狀態，且條文並非只要求證明價格下跌(price decline)此現象，因此，除了表示價格效果外，也應考量價格係被何種外力因素影響⁸。上訴機構整段之語句與用詞解釋後，表示完整的價格效果分析應被視為整體單一的分析(unitary analysis)，故調查機關之義務不僅須證明有價格效果，亦須完成後段之分析。

same time are injuring the domestic industry, and the injuries caused by these other factors must not be attributed to the subsidized imports. Factors which may be relevant in this respect include, inter alia, the volumes and prices of non subsidized imports of the product in question, contraction in demand or changes in the patterns of consumption, trade restrictive practices of and competition between the foreign and domestic producers, developments in technology and the export performance and productivity of the domestic industry.”

⁷ Appellate Body Report, *China – GOES*, ¶ 14.

⁸ *Id.* ¶¶ 129-141.

上訴機構檢視 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條之上下文，可看出 AD 協定第 3 條與 SCM 協定第 15 條架構下各項條文係按照邏輯推演，指導調查機關計算出最終「國內損害」之步驟及各階段須遵循之義務，該兩條之第 2 項要求調查機關提出價格效果分析與進口量之影響，第 4 項要求檢視產業之衝擊，而價格效果及產業衝擊將構成第 5 項產業損害之計算基礎，各項皆有其必要性，故未有義務重疊。上訴機構同意中國關於第 2 項為第 5 項國內產業損害計算基礎之說法，然而，此前提並不排除第 2 項之價格效果無須解釋其與進口產品間之關聯，同理，第 4 項不僅要求提供國內產業之變化，亦必須提出此該變化是由系爭進口產品所影響，如此第 5 項損害計算才有可用的參考基準。上訴機構亦提出，第 5 項係要求調查機關依據第 2 項與第 4 項之分析以及所有相關的證據 (all relevant evidence)，專注於證明進口產品與國內損害的因果關係，然而第 2 項要求分析的對象僅為進口產品與國內價格之關聯，因此第 2 項不須考量進口產品所致的價格效果是否對產業造成損害，此外，第 5 項還要求調查機關分析因果關係時，須作「不可歸因 (non-attribution)」之排除，將非係爭進口產品造成的影響排除於損害計算外，而第 2 項亦未作此要求，因此上訴機構表示兩項分別有其義務且並未重疊⁹。

上訴機構提出，AD 協定第 3 條與 SCM 協定第 15 條之目的為訂定損害計算之義務。首先，該兩條設立損害認定之基本原則，再檢視國內產業受到進口產品的影響，最後再由影響推向損害程度之評估，而此兩條第 2 項之目的為建立調查機關分析價格效果之義務，以提供予最終的損害認定一可使用的計算基礎¹⁰。

統整上訴機構對於條文的解釋，可知上訴機構不贊成中國所提的主張，反而，其認為在 AD 協定第 3.2 條與 SCM 協定第 15.2 條之條文以及 AD 協定第 3 條與 SCM 協定第 15 條之架構下，若調查機關欲指摘出口國的補貼或傾銷產品所導致的價格效果，係構成該國國內產業損害的原因之一，則其主張須符合該兩條第 2 項之義務，亦即，調查機關須證明傾銷或接受補貼的系爭進口產品能夠解釋該國國內所發生的價格效果，而非僅提出國內出現的價格變動現象，如此第 5 項才能藉由第 2 項之分析，作出合理的損害認定。

本文分析

由本案例中，上訴機構分別解釋補貼或傾銷的進口產品對國內產業的價格影響以及該進口產品對國內造成的損害，兩者應當被視為不同概念，由上訴機構之解釋可知，前者為「影響評估」，僅限進口產品與國內價格間之關聯，而後者為「損害評估」，須證明進口產品與所有相關損害證據的因果關聯，故 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條的義務未與 AD 協定第 3.5 條及 SCM 協定第 15.5 條的

⁹ *Id.* ¶¶ 143-152.

¹⁰ *Id.* ¶ 153.

義務相互重疊。兩者的區別亦可再藉由 *EC – Countervailing Measures on DRAM Chips* 之小組報告獲得進一步闡明，原告韓國要求歐體於價格效果分析時，除須解釋係爭進口產品對價格效果之影響外，亦須檢視其他導致國內產品價格變動的因素，然而，小組駁回韓國之要求，認為 SCM 協定第 15.2 條僅要求調查機關提出進口產品所影響的價格效果，而未要求調查機關須分析造成價格效果的所有其他因素，若韓國認為有係爭產品以外的因素造成歐體價格變動，且要求歐體將該些因素排除於損害計算外，則該項義務應落於第 15.5 條之範疇下¹¹。由於 AD 協定第 3 條與 SCM 協定第 15 條損害認定的條文大致相同，因此本文認為 *EC – Countervailing Measures on DRAM Chips* 的小組與本案的上訴機構對條文有一致的認知，即第 2 項之義務應僅就係爭進口產品對價格效果進行分析，而後續第 5 項之損害評估才能藉由此基礎，再檢視其他可能導致損害之因素，並排除不可歸責於係爭進口產品之因素，更清楚地區別第 2 項與第 5 項之義務。

根據中國的說法，本文不排除中國的主張也可基於積極證據與客觀檢視此原則下，作出符合 AD 協定第 3.5 條與 SCM 協定第 15.5 條之損害認定，其可先證明國內的價格效果，再將後續的價格效果分析一併於因果關係完成連結或排除，然而，由於 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條條文已明白訂定主管機關在價格效果分析時所須盡的義務，因此本文仍肯定上訴機構之裁決。由於造成損害的因素及面向甚廣，因此 AD 協定第 3 條及 SCM 協定第 15 條不限制各會員選用不同計算損害的方式 (methodology)¹²，然而，由本案中國欲以計算損害的方式挑戰條文之義務卻仍遭判敗訴可知，上訴機構有義務維持貿易救濟之秩序，因此調查機關仍須確保其所選用的計算方式能夠完成各項所要求的義務。

結論

根據本案上訴機構對 AD 協定第 3.2 條及 SCM 協定第 15.2 條的解釋，可知該兩條要求調查機關提出的價格效果分析，必須證明系爭進口產品有對該價格效果造成影響，因此中國若僅成功證明國內價格變動之現象，也勢必無法盡到該兩條所要求的義務。而為避免各條文義務不清或權責不明之情形，上訴機構亦透過 AD 協定第 3 條與 SCM 協定第 15 條之架構，闡明各項條文所要求的不同義務。此外，藉由本案及過往之案例，本文亦知損害認定之各項條文中，雖未規範計算損害之方法，然調查機關仍須遵守各項條文下所須盡之義務，蓋如此設計規範之目的無疑是為確保最終可計算出客觀的損害程度，是故，本文肯定上訴機構仍遵照條文所指示的義務進行裁決。

¹¹ Panel Report, *European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, ¶ 7.338, WT/DS299/R (June. 17, 2005).

¹² Panel Report, *Thailand – Anti-Dumping Duties on Angles, Shapes and Sections of Iron or Non-Alloy Steel and H Beams from Poland*, ¶ 7.159, WT/DS122/R (Sept. 28, 2000), “...it is for the investigating authorities in the first instance to determine the analytical methodologies that will be applied in the course of an investigation, as Article 3 contains no requirements concerning the methodology to be used.”