

簡析中國大陸電器鋼案關於合理執行期間之仲裁判決

陳慧芸

中國大陸電器鋼案 (China—GOES) 上訴機構報告於去 (2012) 年 10 月 8 日出爐¹，本爭端案源自中國大陸在 2010 年 4 月起針對美國進口之「冷軋取向矽鋼產品」(Grain-Oriented Electrical Steel, GOES) 同時課徵反傾銷稅與平衡稅，分別為：7.8%至 64.8%的反傾銷稅，以及 11.7%至 44.6%的平衡稅²。據此，美國於 2010 年 9 月就中國大陸系爭措施，向 WTO 提起爭端解決程序³。

爭端解決小組於去 (2012) 年 6 月 15 日公布中國大陸對美國冷軋取向矽鋼產品實施反傾銷和平衡措施爭端案之裁決結果⁴。小組在大多數重要爭點上支持美國主張，認定中國大陸商務部在欠缺充足證據下發動反傾銷與平衡稅調查，以及未提出充分證據說明進口產品對中國大陸鋼材製造商造成損害⁵。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⁶。

該案判決出爐後，原告國美國和被告國中國大陸針對履行裁決之合理期間 (reasonable period of time) 未能達成合意，按爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes，以下簡稱 DSU) 第 21 條規定，若雙方當事國對於合理期間無法達成合意，即應訴諸仲裁認定之，故本案當事國最終訴諸 WTO 進行仲裁。該仲裁裁決於今 (2013) 年 5 月 3 日發布⁷，前 WTO 上訴機構成員 Claus-Dieter Ehlermann 擔任本案仲裁

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

² 王煜翔，WTO 裁決中國大陸對美鋼品實施反傾銷與平衡措施一案違反 WTO 規定，即時新聞，中華經濟研究院(WTO 及 RTA 中心)，101 年 6 月 21 日，網址：http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=123132&action=content (最後瀏覽日：2013 年 5 月 25 日)。

³ 美國要求 WTO 就其與中國大陸取向電氣鋼爭端解決案成立裁決履行小組，貿易救濟動態週報，2013 年 3 月 1 日，網址：<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/Weekly/wFrmWeeklyDetail.aspx?seq=509&msg=2> (最後瀏覽日：2013 年 5 月 25 日)。

⁴ Panel Report, *China — Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R (adopted Nov. 16, 2012).

⁵ 關於中國電器鋼案小組判決，請參考本中心電子報：葉慈薇，從中國—電器鋼案小組判決看 SCM 協定第 22.3 及第 22.5 條之解釋，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，135 期，頁 20，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no135/4.pdf>。

⁶ 關於上訴機構針對本案價格效果之認定，請參考本中心電子報：李亞璇，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，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，138 期，頁 20，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no138/5.pdf>。

⁷ *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the*

人，認為中國大陸應於今（2013）年 7 月 31 日前履行 WTO 之裁定⁸。

本案是中國大陸首次針對「合理執行期間」所參與的仲裁案件，故有其報導價值。本文分三大部分，首先說明中國對於合理期間的主張，第二部分說明美國的主張，第三部分就仲裁人所下之結論做簡要說明，最後下一結論。

合理執行期間

根據 DSU 第 21.1 條：「為確保爭端有效解決並使各會員受益，訴訟之敗訴會員理應迅速遵行 DSB 所作之建議或裁決」⁹。據此，原則上當爭端解決機構（DSB）通過小組或上訴機構之報告後，敗訴之被控訴國即有義務履行 DSB 於系爭案件所做之建議或裁決。然而若該會員表示其無法立即遵行該建議或裁決時，爭端解決規則及程序瞭解書（DSU）第 21.3 條規定此時應給予該會員一段期間去執行，此即為所謂的「合理期間」。

關於合理期間之決定，規範於 DSU 第 21.3 條 (a)(b)(c) 三款，其中「合理期間」交付仲裁的規定於 (c) 款，具體條文為：「在通過小組或上訴機構報告之日後三十日內所召開之 DSB 會議中，相關會員應通知 DSB 其執行 DSB 所作之建議及裁決之意願。倘無法立即遵行該建議或裁決時，相關會員應有一段合理執行期間；此合理期間應為：於通過該建議及裁決之日後九十日內，由具有拘束力之仲裁決定該期間。在仲裁時，執行小組或上訴機構建議之合理期間，自通過小組或上訴機構報告之日起不得超過十五個月為仲裁人之準則。惟期間之長短得視特殊情形而定」¹⁰。

本仲裁案件背景介紹

2012 年 11 月 16 日，爭端解決機構通過了中國電器鋼案的小組報告與上訴機構報告。在 2012 年 11 月 30 日 DSB 會議中，中國大陸表示其意願履行 DSB 於系爭案件所做之建議或裁決，然其需要一段期間來完成其義務¹¹。2013 年 2 月 8 日，美國向爭端解決機構表示，和中國對於「合理期間」的諮商並未達成共識，

Settlement of Disputes, China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States, WT/DS414/12 (May 3, 2013).

⁸ WTO 仲裁人就中國大陸與美國取向電氣鋼反傾銷稅及平衡稅爭端案設定履行期限，貿易救濟動態週報，2013 年 5 月 17 日，網址：

<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/weekly/wFrmWeeklyN.aspx?type=1&weeklyseq=520#520t1>（最後瀏覽日：2013 年 5 月 25 日）。

⁹ Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, art. 21.1: “Prompt compliance with recommendations or rulings of the DSB is essential in order to ensure effective resolution of disputes to the benefit of all Members.”

¹⁰ Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, art. 21.3.

¹¹ Article 21.3(c) Arbitration Report, *China – GOES*, ¶ 1.1.

據此，美國根據 DSU 第 21.3 條，請求 WTO 介入，並藉由其約束性之仲裁，決定中國大陸之合理執行期間¹²。然，美國與中國大陸無法在十天內針對仲裁人達到共識，根據 DSU 第 21.3 條註解 12，則由 WTO 秘書長指派仲裁人。本案仲裁人於 2013 年 2 月 28 日確定，由 Claus-Dieter Ehlermann 擔任¹³；仲裁報告則於 2013 年 5 月 3 日公布。

中國大陸主張

中國大陸請求仲裁人給予 19 個月之履行期限¹⁴，其表示一半時間係為通過相關法規 (Administrative rulemaking) 所需，俾使商務部取得合法權力及機制以執行 WTO 對於貿易救濟措施之裁定；另一半時間則將針對系爭反傾銷稅及平衡稅案進行重為認定 (administrative redetermination)¹⁵。

關於請求給予 9.5 個月作為通過相關法規之主張，中國大陸說明，雖然中華人民共和國對外貿易法 (China's Foreign Trade Law) 提供概括式貿易救濟措施的法源基礎 (overarching legal basis)，此外，中華人民共和國反傾銷條例 (Regulations of the People's Republic of China on Anti-Dumping) 以及中華人民共和國反補貼條例 (Regulations of the People's Republic of China on Countervailing Measures) 提供了有關反傾銷與反補貼更多更細緻的規定。然，上述的法案並未提供執行 WTO 爭端解決機制下義務的法源依據¹⁶。以中華人民共和國反傾銷條例第 47 條為例，明文規範：「進口產品被徵收反傾銷稅後，在調查期內未向中華人民共和國出口該產品的新出口經營者，能證明其與被徵收反傾銷稅的出口經營者無關聯的，可以向商務部申請單獨確定其傾銷幅度。商務部應當迅速進行審查並作出終裁決定。」該條文授權中國大陸商務部對在調查期內未向中華人民共和國出口該產品的新出口經營者進行審查；此外中華人民共和國反傾銷條例第 47 條以及中華人民共和國反補貼條例第 48 條皆授權中國大陸商務部進行落日審查 (Sunset Reviews)¹⁷。但上述條款，皆未提供「修正/改變貿易救濟措施」的法源依據¹⁸。

¹² *Request by the United States for Arbitration Under Article 21.3(C) Of The DSU, China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/10 (Feb. 12, 2013).

¹³ *Appointment of Arbitrator by the Director-General Under Article 21.3(C) of the Understanding on Rules and Procedures Governing The Settlement Of Disputes, China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/11 (Mar. 8, 2013).

¹⁴ Article 21.3(c) Arbitration Report, *China – GOES*, ¶ 2.1.

¹⁵ 前揭註 8。

¹⁶ Article 21.3(c) Arbitration Report, *China – GOES*, ¶ 2.4.

¹⁷ 中華人民共和國反補貼條例第 48 條第 1 項：「反補貼稅生效後，商務部可以在有正當理由的情況下，決定對繼續徵收反補貼稅的必要性進行復審；也可以在經過一段合理時間，應利害關係方的請求並對利害關係方提供的相應證據進行審查後，決定對繼續徵收反補貼稅的必要性進行復審。」

¹⁸ *Id.* ¶ 2.5.

中國大陸主張，通過新法規之後，該法案具有兩個目的，第一：中國大陸商務部透過行政行為，可以維持、修正或是撤回反傾銷與反補貼的相關措施。第二：該法案將提供中國大陸商務部在執行爭端解決機制下有關貿易救濟措施應履行義務的相關程序¹⁹。綜上所述，中國大陸請求仲裁人給予 9.5 個月來草擬並頒布新法規來作為當前執行的貿易救濟措施。

另一方面，針對系爭反傾銷稅及平衡稅案進行重為認定 (administrative redetermination)，中國大陸同樣請求 9.5 個月的執行期間。中國大陸認為，一旦中國大陸商務部具有合理的法源依據之後，即可開始履行其在爭端解決機制下的義務²⁰。為履行其義務，中國大陸將該行政措施略分為 11 個步驟，預計在 2013 年 9 月 1 後起的 287 天內完成相關的行政行為²¹。

美國主張

然而，美國建議仲裁人，既然中國大陸曾於無明確法源依據下撤銷課稅命令，則系爭案件 1 個月之履行期限已足矣；而若其認為現行之行政復議程序 (administrative reconsideration procedure) 得適用於本案，則可給予 4 個月又 1 週之履行期限²²。

美國主張，在過去的仲裁案件中，以 Argentina—Hides 案為例²³，仲裁人並未接受阿根廷的主張：認為若欲履行其於爭端解決機制下的義務，須先通過新法案或是法條修正²⁴。此外，美國認為中國大陸於其加入 WTO 時，或是在過去入世的 12 年當中，積極彌補國內法的不足。特別是本案於 2010 年業已向 WTO 提出爭端解決、小組報告也於 2012 年 3 月公布，中國大陸於此期間，應意識到其執行的貿易救濟措施具有爭議，於上述時間點，就應開始準備修改國內法，而非等到仲裁合理執行期間時才開始草擬新法案²⁵。

此外，美國認為，基於中國大陸現行內國法，是可以重新檢驗正在執行的貿易救濟措施，包含：中華人民共和國反傾銷條例第 49 條²⁶、中華人民共和國反

¹⁹ *Id.* ¶ 2.7.

²⁰ *Id.* ¶ 2.17.

²¹ *Id.* ¶ 2.33.

²² 前揭註 8。

²³ *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather, WT/DS155/10 (Aug. 31, 2001).*

²⁴ *Article 21.3(c) Arbitration Report, China – GOES, ¶ 2.38.*

²⁵ *Id.* ¶ 2.39.

²⁶ 中華人民共和國反傾銷條例第 49 條第 1 項：「反傾銷稅生效後，商務部可以在有正當理由的情況下，決定對繼續徵收反傾銷稅的必要性進行復審；也可以在經過一段合理時間，應利害關

補貼條例第 48 條²⁷，皆提供針對「繼續徵收反傾銷稅、反補貼稅的必要性進行復審」的法源依據。另一方面，美國也指出，基於中華人民共和國反傾銷條例第 57 條²⁸、中華人民共和國反補貼條例第 56 條²⁹，中國大陸商務部應有足夠權限且合理的處理與反傾銷、反補貼有關的對外磋商、通知和爭端解決事宜³⁰。除此之外，美國認為，中國大陸過去曾透過中華人民共和國行政復議法 (People's Republic of China on Administrative Reconsideration) 以及中華人民共和國反傾銷條例，進行至少三次的行政復審 (administrative review)，且這三次審查分別在：5 周、4 個月、2 個月內完成。據此，美國主張，中國大陸基於現行法律，即可進行復審程序³¹。

另一方面，美國認為，基於中國大陸現行法律，針對系爭反傾銷稅及平衡稅案進行重為認定 (administrative redetermination) 包含五個步驟³²。然而在現行法制下，並未明確規範最短的合理執行期間。於此情形下，美國參考過去仲裁案，仲裁人通常會給予該國「相當程度的彈性」(a considerable degree of flexibility)。基於上述考量，美國認為，系爭案件中，若中國大陸欲針對反傾銷稅及平衡稅的重為認定，不應超過 4 個月又 1 週³³。

仲裁意見

首先，仲裁人 Ehlermann 表示，執行該義務的手段，不論在形式上、內容上或本質上，都需促使該國遵行爭端解決機制下的義務³⁴。此外，參照過去仲裁人的意見，所謂合理期間，是在該會員國的法律體系中：最短的可能時間 (should be the shortest period possible)³⁵。且只要合乎條文規定，各會員國在選擇履行義務的方式上，擁有一定的裁量權。然而，雖然各會員國並未被要求使用特殊程序 (extraordinary procedures) 使其貿易措施合致於 WTO 規範，但各會員國仍必須使用最大的可能彈性 (utilize all the flexibilities available)，在最短的時間內履行其於爭端解決機制下的義務³⁶。

係方的請求並對利害關係方提供的相應證據進行審查後，決定對繼續徵收反傾銷稅的必要性進行復審。」

²⁷ 前揭註 17。

²⁸ 中華人民共和國反傾銷條例第 57 條：「商務部負責與反傾銷有關的對外磋商、通知和爭端解決事宜。」

²⁹ 中華人民共和國反補貼條例第 56 條：「商務部負責與反補貼有關的對外磋商、通知和爭端解決事宜。」

³⁰ Article 21.3(c) Arbitration Report, *China – GOES*, ¶ 2.42.

³¹ *Id.* ¶ 2.44.

³² *Id.* ¶ 2.45.

³³ *Id.* ¶ 2.47.

³⁴ *Id.* ¶ 3.2.

³⁵ *Id.* ¶ 3.3.

³⁶ *Id.* ¶ 3.4.

WTO 仲裁人 Ehlermann 雖接受中國大陸主張依其現行國內法律，商務部無權限及機制來履行其於爭端解決機制下的義務³⁷；仲裁人也同意修正或通過新法案可作為履行義務的第一步³⁸。但表示美國 2011 年 2 月向 WTO 提出爭端解決案，中國大陸即應留意可能必須調整其貿易救濟體制以執行 WTO 之建議或裁定，而 2012 年 6 月出爐之爭端解決小組初步報告則已提醒中國大陸其措施最終仍需符合 WTO 裁定。故認為，本案中國大陸早該於小組及上訴機構報告為爭端解決機構通過前設法確保其有法律基礎以適當地執行 WTO 之建議及裁定，其不認同於此階段應給予中國大陸更長之履行期限³⁹。

至中國大陸請求給予 9.5 個月以進行重為認定 (administrative redetermination) 的主張，仲裁人則表示中國大陸在執行上有相當之彈性，不認為縮短中國大陸所要求之履行期限，將侵害本案利害關係人之程序性權益 (due process rights of interested parties) ⁴⁰。

基於上述各項理由，仲裁人 Ehlermann 表示：自爭端解決機構通過小組及上訴機構報告日，亦即 2012 年 11 月 16 日起，給予中國大陸 8 個月又 15 天之履行期限，換言之，中國大陸於本 (2013) 年 7 月 31 日前應履行 WTO 之裁定義務⁴¹。

結論

本案是中國大陸首次針對「合理執行期間」所參與的仲裁案件，仲裁報告中針對各項合理執行期間的判準及考量因素，值得當事國探究作為未來涉訟時的借鏡。今本案仲裁既已裁定合理期間，當事國應儘速遵循以履行其於 WTO 下的義務。

³⁷ *Id.* ¶ 3.26.

³⁸ *Id.* ¶ 3.28.

³⁹ *Id.* ¶¶ 3.31-3.33.

⁴⁰ *Id.* ¶ 3.47.

⁴¹ *Id.* ¶ 4.1.