

開發中國家積極使用反傾銷措施捍衛貿易利益

徐遵慈/中華經濟研究院台灣 WTO 中心副研究員

一、前言

隨著國際間貨品關稅水準逐年下降，各國使用反傾銷措施等貿易政策工具來遏阻低價進口商品大量湧入國內市場的情形卻日趨頻繁。根據世界貿易組織(WTO)頃於今(2007)年6月中旬公佈的最新統計資料，WTO自1995年1月1日成立起至2006年12月31日止，WTO會員共計啟動3,044件反傾銷調查案件，其中經調查後確定實施反傾銷措施案件共計1,941件。該統計亦顯示，開發中國家實施反傾銷措施的總數已凌駕已開發國家，其中尤其以印度、中國、巴西、南韓等貿易實力備受關注的重要開發中國家，近年莫不積極運用貿易救濟手段捍衛其貿易利益，其作法值得國人參考。

此外，WTO會員因使用反傾銷手段而引發之爭議亦未曾間斷。根據WTO爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)所公佈的統計資料，自WTO成立至2007年5月間，WTO會員訴請爭端解決機構處理與其他會員間貿易爭端案件累計達363件，其中係指控其他國家違反WTO《反傾銷協定》(Anti-dumping Agreement)的案件共計71件，如排除針對違反《關稅暨貿易總協定》所提出之指控案件，則與指控違反《補貼與平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM)的案件總數，並列WTO所有多邊協定涉及爭端案件之冠，此一現象顯示WTO架構下有關反傾銷、平衡措施的規則亟須進一步釐清，俾能提供更臻明確、合理及符合公平原則之規範原則，進而減少WTO會員藉由救濟手段遂行貿易保護之實的機會。

二、WTO會員使用反傾銷措施之統計分析

依據 WTO 統計，1995 至 2006 年間，WTO 會員共計啟動 3,044 件反傾銷調查案件，其中經調查後確定實施反傾銷措施案件共計 1,941 件，實施率近達三分之二。從整體趨勢觀察，WTO 會員實施反傾銷調查及課徵反傾銷稅的案件數量自 1995 年以後節節攀升，約在 2000、2001 年達到高峰。2001 年全年 WTO 會員實施反傾銷調查的案件數量為 364 件，其後逐漸下降，至 2006 年全年降至 193 件；2000 年全年 WTO 會員終裁課徵反傾銷稅的案件數量為 227 件，其後亦大致呈遞減趨勢，而於 2006 年時降至 137 件。值得注意的是，近幾年 WTO 會員啟動反傾銷調查與最終裁決課徵反傾銷稅的比例漸趨合理化，以 2006 年為例，啟動調查與課稅比率約為 70%，亦即每 10 件調查案件中約有 7 件最終獲判課徵反傾銷稅，較 WTO 成立初期僅約 4 成至 5 成的比率，顯示 WTO 會員對於啟動反傾銷調查案件的態度漸趨謹慎，但另一方面也顯示，遭到調查的企業得以經由調查程序擺脫被課徵反傾銷稅的機會，已較過去降低許多。

自 1980 年代以來，以反傾銷手段作為維護公平貿易的政策工具，一向為已開發國家慣於採行的作法，也經常成為已開發國家阻擋開發中國家低價產品大量進口的第一道防線。不過，近年因開發中國家經濟實力快速崛起，逐漸在國際貿易上扮演舉足輕重的角色，同時亦多參考歐美立法，建立其國內反傾銷相關法規，以致部分開發中國家開始大量使用反傾銷措施，一方面用以「反制」歐美國家，另一方面則在防止同為「競爭者」的其他開發中國家對其出口劇增，妨礙其自身產業發展地位。

以印度為例，印度在 1995 年以前僅實施 9 件反傾銷稅案件，但自 WTO 成立後即積極使用反傾銷措施。根據 WTO 統計，印度自 2001 年起，每年展開反傾銷調查案件的數量已超越美國，甚至在 2002 年創下全年發動調查案達 81 件的紀錄，迄今仍無人能出其右。總計自 1995 年至 2006 年間，印度發動調查案件總數高達 457 件，最終裁決課徵反傾銷稅的案件總數亦達 331 件，均列全球之冠。同一時期中，美國、歐盟發動調查案件總數分別為 373 件與 362 件，最

終裁決課徵反傾銷稅的案件總數則分別 239 件與 231 件，分居全球第二、第三位。

另一個值得觀察的國家則是中國。中國與印度號稱近年亞洲經濟高速成長的雙引擎，但其開始運用反傾銷措施的時間則落後印度數年，1997 年中國發起第一件反傾銷調查案係針對美國新聞紙，其後逐漸加強使用的頻率，根據 WTO 統計資料，中國自 2000 年至 2006 年間，共計發起 133 件反傾銷調查案件，自 2002 年至 2006 年間，共計實施 92 件反傾銷稅課徵案件。中國實施反傾銷稅的對象主要為美國、歐盟、日本、韓國，其次則為東南亞國家、台灣、俄羅斯和印度。

如果從實施反傾銷措施的對象觀察，1995 年至 2006 年間，遭受反傾銷調查最頻繁的國家前三位依序為中國、南韓、美國，調查案件數量分別 536 件、229 件及 175 件，我國則位居第四，案件數量為 173 件。至於最終被裁定課徵反傾銷稅最頻繁的國家，前三位則依序為中國、南韓及我國，案件數量分別 375 件、136 件及 107 件，美國則位居第四，案件數量為 104 件。

另外，如果以實施反傾銷措施較集中的產業觀察，如依據海關稅則分類做統計，排名第一位的產品為基本金屬及其相關產品，共計被課徵反傾銷稅案件達 601 件，約為每 3 件反傾銷稅案中即有一件屬基本金屬產品；其次為化學、化工產品，被課徵反傾銷稅案件為 383 件，排名第三、第四位者為塑膠、橡膠產品，及紡織品，被課徵反傾銷稅案件分別為 254 件與 158 件。這些產品項目與前述反傾銷措施實施的主要對象關於傾銷之涉案產品內容，大致相符。

三、反傾銷措施與杜哈談判

反傾銷措施近年因在國際間被大量使用，而被開發中國家譏稱為「貿易恐怖主義」。根據國外學者研究指出，1980 年至 2000 年間，美國等動輒使用反傾銷措施的國家中，因實施反傾銷措施而造成進口貿易抑制效果，每年最高可達

200 億美元；而對於部份遭受反傾銷措施頻繁的國家而言，其對該國貿易活動的負面影響幾已抵消貿易自由化帶來的好處。

反傾銷措施被認為已接近「氾濫成災」的原因極多，包括 1995 年以後各國紛紛建立自身的反傾銷法律體系，以因應 WTO 自由化後日益激烈的國際貿易競爭。在國際貿易領域中，以反傾銷手段來進行貿易報復，或遏阻其他國家產業發展腳步的實例時有所聞，皆助長反傾銷措施的擴散。另一重要原因，則為國際間反傾銷法規立法與執行尚未統一標準，以致不同國家實施反傾銷調查程序、計算損害方式或有不同，亦未盡符合透明化等原則，因而亦導致進口產品面對反傾銷措施的機會升高。

WTO 自 2001 年開啟的新回合多邊談判，亦即「杜哈談判」，歷經 2006 年 7 月宣布談判「暫停」後，已於今年年初起在日內瓦重新復談。在諸多談判議題中，除農業補貼、工業產品降稅等敏感議題一直是各國談判代表拉鋸角力的焦點外，有關 WTO 架構下反傾銷、補貼等貿易規則(trade rules)應如何改善及釐清，亦引發出口國家與進口國家間的激烈辯論，希望能在貿易自由化及維護產業公平競爭間取得一個平衡點。惟在杜哈談判順利達成協議前，反傾銷措施所引起之爭議及可能遭到濫用的現象，短期間恐尚不易改善。

四、結語

自 WTO 成立以來，主要貿易國家間因反傾銷措施引發的貿易摩擦壓力不僅未曾減少，反而隨著重要開發中國家如印度、中國、巴西、南韓等加入戰局，更加深已開發國家與開發中國家的對峙。雖然，自 2000、2001 年以後，國際間動用反傾銷調查及課徵反傾銷稅案件的數量雙雙下降，但因其日漸集中於特定出口國家及產業部門、所涉貿易金額日益龐大，因此仍對國際貿易造成嚴重威脅，其影響不容忽視。

我國在加入 WTO 前，即飽受歐、美等已開發國家動輒對我產品實施反傾銷措施的壓力，近年開發中國家開始大力使用貿易救濟手段，對我國產品課徵反傾銷稅的案件數量遂快速增加，在我國產品被課徵反傾銷稅的 107 件案件中，由開發中國家課徵案件所佔比例高達四分之三，包括阿根廷、巴西、中國、埃及、印度、印尼、南韓、馬來西亞、墨西哥、巴基斯坦、秘魯、波蘭、南非、泰國、土耳其等，其中尤以印度對我課徵案件達 25 件，居各國之冠。而反觀我國自加入 WTO 後迄今經調查後決定課徵反傾銷稅案件僅 3 件，課徵對象分別為中國、南韓及菲律賓產品。此種極度不對稱現象是否反映我國反傾銷相關法規與執行程序有待強化，抑或顯示國內企業仍不乏以傾銷手段進入市場，其相關問題實值深入探究。

此外，鑒於中國近年已成為各國動用反傾銷措施的首要目標，使得我在中國大陸投資台商遭受其他國家祭出反傾銷措施的風險大增，其中如紡織成衣、製鞋、家具等產業已因歐、美課徵反傾銷稅而重挫大陸投資台商。未來台商在大陸投資步局必須慎防其他國家對中國實施反傾銷措施，同時應注意分散投資風險，進行全球步局，同時改善在中國生產產品的品質與設計，以避免淪入價格戰的惡性循環之中。

尤其值得注意者，中國雖已加入 WTO 而享有最惠國(Most-Favored-Nation, MFN)待遇及國民待遇，但為避免中國入會後其生產低價產品大量流入國內市場，美國、歐盟等堅持處理中國貿易救濟相關問題時，仍將視其為「非市場經濟」(Non-Market Economy)之國家，亦即未來這些國家得依其國內法規定，於中國進口產品涉及傾銷或補貼調查時，繼續對中國適用「非市場經濟」體制國家的相關規定，此即中國入會文件中之「補貼及傾銷價格比較決定 (Price Comparability in Determining Subsidies and Dumping)」條款，亦即「如受調查的生產者未可明確地提供同類產品製造、生產及銷售之普遍性市場經濟條件存在時」，調查國得不以中國國內市場價格或成本之嚴格比價為基礎而為計算，而改採以其他第三國

(替代國)之價格及成本計算之，該項規定自中國入會日起 15 年有效適用。適用「非市場經濟」的結果導致中國產品在反傾銷調查中被認定有傾銷事實的機率增加，被課徵反傾銷稅的稅率亦可能大幅提高。如何避免遭受反傾銷調查及被課徵反傾銷稅，現已是大陸台商必修的一門重要課程。