

中共反傾銷法制體系及構成因素現況分析

邱 政 宗*

綱 要	
壹、概 說	三、出口價格之確定
一、世界貿易展望	四、價格比較時調整因素
二、國際反傾銷態勢	五、傾銷及傾銷幅度
貳、中國大陸反傾銷法制體系現況	六、損害及損害程度
一、法制體系架構	七、傾銷與損害之因果關係
二、法制體系運用	八、累積評估及微量條款
參、中國大陸反傾銷調查構成因素分析	肆、結論及建議
一、傾銷定義	一、中國大陸部分
二、正常價值之確定	二、我國部分

本文摘要

反傾銷措施為 WTO 所建構法律體系中之重要組成部分，乃抵制國際間不公平貿易及合法保護國內產業之有效手段。自一九七九年中國大陸輸出糖精及鹽類，首度遭受歐體（現為「歐聯」或稱「歐盟」）啟動反傾銷調查以來，大陸出口產品頻頻遭受外國反傾銷指控，截至二〇〇四年五月為止，已超過五〇〇件，居世界各國之冠。

* 國立政治大學法學士、中國文化大學法律研究所法學碩士、美國波士頓學院國際行銷管理班結業。

曾任：經濟部國貿局專門委員；立法院法制局副局長。

現任：立法院經濟及能源委員會專門委員。

自中共國務院於一九九七年頒布「反傾銷及反補貼條例」，並於翌年七月十日起，首次對原產於加拿大、韓國及美國進口之新聞紙徵收反傾銷稅。據大陸官方訊息，近幾年來，大陸加強對 WTO 法律體系涉及反傾銷、反補貼及進口防衛措施（大陸稱爲「保障措施」）等規則之研究，因而能夠制止外國大量向中國大陸低價傾銷產品，在一定程度上保護大陸幼稚產業及新興技術產業之發展。

根據中共商務部統計資料，大陸已對二十五個國家及地區之新聞紙、不鏽鋼冷軋薄板等十七種產品實施反傾銷調查。其中，韓國爲中國大陸採取反傾銷措施最多之國家，累計涉及反傾銷產品有十四種，包括新聞紙、銅版紙、聚氯乙烯、聚酯切片、丁苯橡膠、滌綸短纖維、不鏽鋼冷軋薄板等。其次爲日本及美國，分別涉及反傾銷產品十種及六種，我國（台灣）約爲五種，列爲第四位。

中共在機關改制，商務部成立前已確立反傾銷措施四大工作重點如下：(1) 加快產業損害調查與裁決之進度，提高規範化及程序化水準；(2) 充分發揮省市經貿委及行業協會在反傾銷、反補貼、進口防衛措施工作中之作用；(3) 完善國家經貿委與地方、行業有機結合之產業損害預警機制，發揮預警機制爲產業與企業之服務功能；(4) 密切關注國際反傾銷、反補貼、進口防衛措施發展態勢，積極支持及幫助企業做好對外應訴。可見，中共爲保護國內產業，對於進口救濟，尤其反傾銷措施，寄望甚殷。

中國大陸爲配合入會承諾開放市場之義務，反傾銷成爲保護國內產業之重要工具。爲反制外國產品向大陸傾銷乃有主張應多加運用此一工具，一旦立案調查後，進口商亦將會有顧慮，而使進口量大幅下降。惟中共商務部國際貿易經濟合作研究院專家于維香則認爲，與外國對大陸反傾銷逼人形勢相較，在利用公平貿易原則保護本國產業之道路上，大陸仍在起步階段，乃建議應加強行業協會之協調作用，認爲將企業凝聚爲當務之急。此外，據稱中國大陸能打國際官司之律師只有一千多人，因而迫切需要培養相關人才。我國起步或較中國大陸爲早，惟現階段我國能因應 WTO 爭端解決或反傾銷指控案件爭訟之人才，亦仍待積極培植。

近來中共在一年中雖對外國及地區提起約二十件反傾銷案，惟外國及地區

在一年內約對中共提起五十件至六十件反傾銷案，被指控數量約為指控數量二點五倍至三倍之間。中共所以成爲全球遭受反傾銷調查最多國家，有二項根本原因：其一，中共在加入 WTO 時承諾在十五年內仍將被當作非市場經濟國家。中共近來動作頻頻企圖變更此一承諾，而要求與主要貿易夥伴進行諮商，惟美國卻不爲所動，要求中共繼續信守此一承諾；而歐聯以往在反傾銷個案處理上已有承認中國大陸已實施市場經濟之事實，惟就通案而言，歐聯僅應允再作研究；至紐西蘭爲要示好中共，則已表態承認中國大陸之市場經濟地位。而在中共本身立場，則有部分經濟學家認爲，已有充分事實表明中國大陸已成爲發展中之市場經濟國家。其二，「替代國」價格計算，抬高生產成本而易構成反傾銷：因美國視中共爲非市場經濟國家，美國商務部在反傾銷調查中計算中國大陸產品之正常價格時，一向採用第三國替代方法，即用外國相關生產要素之價格以計算大陸產品之成本，例如在對中國大陸及馬來西亞彩色電視機之反傾銷調查中，美國商務部決定將印度視爲大陸產品之替代國。現該案業經美國商務部於二〇〇四年四月十三日作成終裁決定，因遭受課徵高額反傾銷稅，中共對此案反應甚爲激烈，中共商務部聲明該一終裁不公正云云。

不久前，美國晶片製造商因中共之退稅優待，將加速半導體業者將生產線移往中國大陸，乃向布希政府陳情，指中共利用退稅措施協助大陸半導體業者從事不公平競爭，中共一方面對積體電路與半導體產品課徵 17% 加值稅，同時將大部分稅款退還給在大陸設計及製造之晶片廠商，業者等於只繳交 3% 到 6% 之加值稅，但進口半導體產品則無法享受相同待遇，此舉顯然違反 WTO 所揭櫫之「國民待遇」原則。美國政府乃於二〇〇四年三月十八日正式向 WTO 爭端解決機構提出指控，此爲中共自二〇〇一年十二月加入 WTO 以後，首度遭到美國之指控案件。一般評論，此將係二〇〇四年美國大選前二國之最新及最大衝突。

對於此案，不僅美國提出指控，歐聯及日本相繼表示支持美國之態度，而加入戰局。據報導，因該案影響我國半導體廠商權益甚大，我國亦不排除以第三國之地位參與訴訟，該案可謂係中共最近所面臨之最大挑戰。

至於二〇〇四年三月以還，中共對外國所提出之反傾銷調查案件，包括對日本紫菜進口管理措施進行貿易障礙調查；對原產於俄羅斯、日本之進口三氯乙烯進行反傾銷立案調查；對原產於美國、韓國、泰國、我國（台灣）之進口未漂白牛皮箱紙板進行反傾銷立案調查；對原產於日本、美國、歐聯之進口氯丁橡膠進行反傾銷調查；對原產於我國之進口錦綸 6、66 長絲進行反傾銷立案調查；對原產於日本、美國、德國、伊朗、馬來西亞、墨西哥及我國（台灣）之進口乙醇胺反傾銷之初裁決定等等。不到三個月期間即有五、六件之多，可見，中共加入 WTO 以後，已加速反傾銷之運作，藉以保護國內產業，惟國際觀察家認為，中共方始加入 WTO 未久，即積極展開反傾銷行動，會否操之過急，洵不無可議之處。

事實上，反傾銷為市場經濟之產物。惟中共最近於二〇〇四年四月上旬修正「對外貿易法」，依其立法宗旨仍保留所謂，促進社會主義市場經濟之健康發展，而未承認在加入 WTO 之後已向「市場經濟」轉型，則中國大陸學者主張現階段大陸已屬「市場經濟」者，美國等不應以中國大陸仍為「非市場經濟」，在計算「正常價值」時，動輒以第三國標準，高估生產成本，而對大陸外銷產品課徵高額關稅者，存在矛盾。現中共既有意加強對反傾銷調查，即應儘速完成向「市場經濟」轉軌之大業，從而在法制上需要再修正「對外貿易法」第一條規定，將所稱「社會主義市場經濟」修正為「市場經濟」，並以實際行動，依市場經濟制度運作，始為解決美國等認為大陸為「非市場經濟」釜底抽薪之辦法。

除修正「對外貿易法」之外，中共於二〇〇四年四月中旬相繼修正頒布「反傾銷條例」、「反補貼條例」及「保障措施條例」三種以「對外貿易法」為母法之進口救濟主要法令。以修正「反傾銷條例」而言，旨在增列徵收反傾銷稅應當符合公共利益之條件（該條例第三十七條參照）。此外，則在配合機關重組，因外經貿部及國家經貿委已合併為「商務部」，以故「反傾銷條例」原規定由前外經貿部負責傾銷調查，及由國家經貿委負責損害調查之各相關條文，均一概修正為由商務部負責。為此，商務部設立「進出口公平貿易局」負責傾銷調查；

另立「產業損害調查局」(由原隸國家經貿委改隸商務部)負責產業損害之調查,藉此可收統一事權,應屬合理且必要之變革,並無不合。

中共於頒布修正「反傾銷條例」之前,曾經由外館洽詢主要貿易國家意見,美國對於該一新修正案,認為與 WTO「反傾銷協定」存在若干潛在性之衝突問題,而中共當局則表示,該條例係根據 WTO 反傾銷協定而制定,彼此間不生衝突,對於外商所提交之秘密商業機密在調查中將予保密云云。

中共為與國際接軌,國務院最近修正頒布「反傾銷條例」,其基本架構與 WTO「反傾銷協定」所確立之基本原則,頗為接近。惟如就規範之細節加以探討,則二者間確仍存在甚多差異。即往往在 WTO 反傾銷協定中有所規範,列出具體認定標準者,中共「反傾銷條例」往往大而化之,以較抽象之原則表達,甚或付之缺如。例如在認定傾銷時所應界定之所謂「正常貿易過程」;在確定進口產品之正常價值時,有關「同類產品」範圍之確定;比較價格時應有具體量化標準;適用適當第三國價格應具有代表性;乃至推定價格之構成因素等,WTO 反傾銷協定均設有具體標準可供依循,而中共現行「反傾銷條例」,則未規定,以致適用時難免發生疑義。最近,中共於二〇〇四年四月中旬既修正該條例,而仍未予考慮,難免美國會認為仍存在潛在性衝突,而對中共現行該一條例,有所質疑。

不僅如此,最重要者,因中共已加入 WTO,有關 WTO「反傾銷協定」,中共有遵守之義務,且因反傾銷調查,影響深遠,涉及層面廣,專業性強,有需要以法律規定,較能確保執法之效果。WTO 反傾銷協定乃以國際條約之形式而存在,相對於此,有關反傾銷調查亦宜以法律加以規範。以故,中共如欲建立可長可久之健全反傾銷法律體制,當務之急,應將現行「反傾銷條例」,屬於「行政法規」層次者,提升以「法律」層次,制定「反傾銷法」,並以此作為基本法,由國務院頒訂「實施細則」,再由反傾銷法授權,由商務部頒布各項具體辦法,以建構完善之反傾銷法制體系。從而,將可大幅改善國際社會對中共現行反傾銷體制之信任度,並增加其透明性及可預期性。

縱然,或許將如日本或中共所預測,二〇〇四年中國大陸貿易總額很有可

能將超越日本，而成爲世第三大經濟體，甚至中共預測十年之內或更短期間，中國大陸亦將超過德國，僅次於美國，而將成爲世界第二大經濟體，中共如此自我期許，並無可厚非。

惟中國大陸現階段仍是一個典型開發中國家，加入 WTO 時，亦提出此一要求，成爲大型經濟體，如未能同時改善人民生活，提高人民生活品質，成爲大型經濟體之意義，與已開發國家並不相同。且因歐洲國家在經濟上已整合，最近媒體報導，歐聯甚至正向「政治整合」之路邁進。以故，不限於各別國家，以經濟體而言，歐聯自二〇〇四年五月一日起，既爲二十五個國家（原十五加十結果）之集合體，必定成爲全球最大經濟體；而美國則爲第二大經濟體；中國大陸一旦超越日本之後，確將成爲世界第三大經濟體，並不懷疑此一可能性。

此一現象或可說明所謂：「中國崛起」，尤其是「中國經濟崛起」之事實，惟以中國大陸目前國民所得仍屬明顯偏低之情況，即使「引資」熱絡，外商在大陸投資設廠者增加，而有所謂「世界工廠」之說，惟外國人到中國大陸就業仍以外商公司爲主，效勞大陸公民營企業者，除諮詢或顧問階級外，並不普遍，亦屬事實。

壹、概說

一、世界貿易展望

世界貿易組織(WTO)於二〇〇四年四月五日發布「世界貿易年度報告」(Annual Report of World Trade)指出，二〇〇三年全球商品貿易總額，美國以二〇二九六億美元居第一位；德國以一三五〇一億美元居第二位；日本為八五四九億美元居第三位；中國大陸為八五一二億美元居第四位。如單以進口貿易而言，美國以一三〇五六億美元居第一位；德國以六〇一七億美元居第二位；中國大陸為四一二八億美元，超過日本而居第三位（註一）。一般預測，如無特殊意外，二〇〇四年中國大陸出進口總額，很有可能即將超越日本，躍登全球第三位。易言之，將成為全球第三大經濟體。

近年來中國大陸貿易成長之原因，歸納言之，包括(1)各國製造業大幅向中國大陸轉移，大陸在產品鏈中居於末端，自日本及東南亞國家進口零組件，製成產品向世界各國出口，成為所謂「世界工廠」即指此而言。(2)中國大陸沿海地區消費能力增加，自海外進口高價位消費材增多。(3)大陸國內投資熱絡，原材料進口大幅成長，且因國際原油價格居高不下，鋼鐵製品供不應求，進口量值大幅彈升，二〇〇四年第一季，中國大陸與日本間之貿易，日本出現順差，為近十年來首見。

根據 WTO 統計，二〇〇三年全球商品出口額為七二七四〇億，較二〇〇二年成長 16%，扣除油價上漲及美元貶值因素，實質成長 4.5%。二〇〇三年

註一：參見 WTO 於該日所發布三七三號新聞稿，“World Trade 2003, prospects for 2004” WTO 祕書長蘇帕猜 (Supachai Panitchpakdi) 指出：“Clearly, the improved economic situation in the United States and Asia has given an important boost to world trade.” “But when you look around the world, the pace of trade growth remains uneven and there remain many barriers to trade globally. Greater expansion of trade would provide support for sustained economic growth and job creation. If this potential is to be realised the many trade distortions that exist must be addressed, and the best way to do that is to bring about a successful conclusion to the Doha Development Agenda.”

全球服務貿易出口一七六三〇億美元，較二〇〇二年成長 12%。

一九九〇年至二〇〇〇年間，全球商品出口年平均成長 6%，服務貿易年平均成長 7%；二〇〇一年隨世界資訊技術熱潮消退，全球貿易呈現負成長；二〇〇二年恢復成長 4%；二〇〇三年開始明顯復甦。

依聯合國貿易暨發展會議(UNCTAD)之統計，二〇〇三年全球外人直接投資(FDI)為六五三〇億美元，創近年來新低點，其中美國取得八六六億美元，中國大陸取得五七〇億美元，占亞洲地區九九〇億美元之半數以上。二十世紀九〇年代中後期，外資大量流入新興市場而支持貿易發展，而在二〇〇三年則呈現急遽下降趨勢。

惟二〇〇四年由於經濟成長較為強勁，公司盈利能力及投資加強，投資者信心日益增強，及公司併購活動趨於活絡，FDI 將有所成長（註二）。

WTO 預測，世界經濟在二〇〇四年將延續二〇〇三年下半年之走勢，全球 GDP 成長將可達 3.7%；即全球貿易成長將達到 7.5%，此一成長動能主要來自北美、西歐及拉丁美洲地區之發展。亞洲及經濟轉型期國家將比較持平或略低，但仍將高於全球平均水準，與二〇〇三年相較，顯然將呈現較大轉變。易言之，二〇〇四年全球經濟成長將由已開發國家帶動，二〇〇三年下半年 OECD 國家之商品及服務出口成長折合率接近 9%，從而預估此等國家貿易成長動能將繼續維持強勁走勢。不過，在此同時亦存在若干不確定因素或風險。最近，中共提出所謂：「宏觀調控」、「經濟降溫」或正應驗 WTO 此一預測。

註二：根據 UNCTAD 之統計，最近三年來，各主要貿易國家或經濟體其引資（吸引外人投資）活動，互有消長，茲列表如下：

東道國	2001 年	2002 年	2003 年	經濟體	2001 年	2002 年	2003 年
美國	1440 億	300 億	866 億	亞太地區	1069 億	951 億	990 億
歐聯	3894 億	3744 億	3418 億	拉丁美洲及 加勒比海地區	837 億	560 億	423 億
中國大陸	468 億	527 億	570 億	中東歐地區	250 億	287 億	303 億
日本	62 億	93 億	75 億	非洲地區	188 億	110 億	144 億

單位： 美元

二〇〇四年四月七日「國際貨幣基金」(IMF)在英國倫敦發表半年度「全球金融穩定報告」(Global Financial Stability Report)時指出，目前國際金融市場正處於所謂『甜蜜區』(sweet sport)，在各種相互依賴經濟力量之微妙平衡下，通貨膨脹得到控制，市場流動資金充裕，政策性利率維持在較低水準，經濟景氣已經恢復，唯仍面臨若干風險，包括：(1)恐怖主義；(2)利率上升；(3)美元暴跌。IMF 認為，一旦發生美元暴跌，或更多恐怖攻擊事件，則當前全球經濟很可能被趕出甜蜜區。可見，IMF 持較審慎態度。

二、國際反傾銷態勢

近十五年來中國大陸因經濟快速成長，對外貿易總額迭有大幅成長。發生天安門事件當年，一九八九年出進口總額列為全球第十五位，一九九七年香港回歸時為第十位，二〇〇一年為第六位，加入 WTO 後第一年即二〇〇二年已列入第五位；二〇〇三年再躍升為第四位。中國大陸現已成為「世界工廠」、「世界農場」或「亞洲農場」，其經濟實力及市場地位，洵不容忽視（註三）。

依據日本方面之研判，中共成為世界貿易大國之後，將步日本之後塵，成為國際間貿易摩擦之要角。其一，來自美國、歐聯等已開發國家，因近年中共對美國貿易順差急遽增加，美國與中共間之貿易摩擦已白熱化。在中共加入 WTO 後，以高科技半導體產品退稅問題為開端，今後美國頻頻就與大陸之爭端向 WTO 指控。其二，來自東南亞等開發中國家，基本上，大陸與此等地區之國家，包括我國及東協國家在內，存在著相互吸引外資進入之競爭。其三，來自 WTO 杜哈回合談判，中共堅持不再承諾新義務，惟中共貿易總額正急遽成長，將影響談判進程。各項談判勢必牽涉中共談判立場問題，並可能引發新的

註三：在中國大陸逐漸成為「世界工廠」之同時，部分外商認為中國大陸之農業發展具有願景，希望利用大陸廉價之農村勞動力，大量可耕地，多樣之地理環境，為世界尤其亞洲毗鄰之日本、韓國等地提供高質量農產品，成為「世界農場」，至少有可能成為「亞洲農場」云云。

衝突（註四）。

至於在兩岸貿易方面，二〇〇三年我國對大陸之商品貿易總額為四六三、二億美元，貿易順差達二四三、九六億美元，創下新高紀錄，超過對日本貿易之四四五、五億美元，對美國貿易之四二七、六億美元。現中國大陸不僅是我國最大之出口市場，而且超過美國及日本成為我國最大貿易國家（註五）。惟正因我國對中國大陸出口強勁，近年來，尤其在兩岸均成為 WTO 會員國之後，中共對我國出口產品啓動反傾銷指控者，亦隨同增加，值得重視。

國際間反傾銷指控有隨全球經濟成長而快速增加之趨勢，最近二年全球反傾銷案件雖有下降，乃對以往過度膨脹之反彈，應屬例外，根據 WTO 統計，中共現為全球受到反傾銷調查最多之國家。若干開發中國家，在亞洲包括中共、印度、泰國及印尼等，在頻頻遭受已開發國家之反傾銷指控之後，現已積極反擊，對外國產品低價輸入，提出反傾銷調查。

WTO 成立以後，現每隔半年發布全球反傾銷調查報告。依二〇〇三年五月二日發布二〇〇二年下半年報告指出，在二〇〇二年七月至十二月間計有十七個國家針對來自四十三個國家（地區）之出口產品提出一四九件反傾銷調查，較二〇〇一年同一時期有二十三個國家發動二一〇件者已有下降。其中四十件由已開發國家發動，另一〇九件由開發中國家提出。以各別國家而言，印度提出五十四件居首，泰國提出十四件居次，澳洲及美國各提出十三件，並列第三。至於同一時期被指控傾銷者，中共以十七件居首，韓國十件居次，我國八件列

註四：二〇〇三年大陸企業遭遇出口應訴案件及啓動反傾銷案之涉案金額，分別達二十五億九千三百萬美元及十八億七千五百萬美元，分別較上年遽增 228.5% 及 315%。中共進出口公平貿易局局長王世春表示，由此可見中國大陸已進入貿易摩擦多發期。為因應歐美各國之貿易戰，渠謂應繼續把握好法律性與政策性、短期利益與長期利益、局部利益與全部利益、進口與出口、多邊與雙邊之「五個結合」，積極從容應對貿易摩擦。據稱中國大陸在短期間內已派出赴美採購團，採購訂單金額達一〇七億美元。在人民幣匯率上亦開始作出妥協。媒體報導，中美已就人民幣升值達成共識，二〇〇四年底將升值 5%。參見工商時報（93.2.23）第五版報導。

註五：中國大陸自二〇〇二年成為我國最大出口市場，現僅相距一年，躍升成為我國最大貿易國家，顯示兩岸貿易持續擴張，已經成為不可遏阻之趨勢。參見經濟日報（93.3.2）第十版報導。

爲第三，其餘俄羅斯、泰國及美國各有七件，德國、印尼各有六件，加拿大、印度、日本及新加坡各有五件。

WTO 於二〇〇三年十月二十四日發布二〇〇三年上半年調查報告，二〇〇三年一月至六月間共有十八個國家針對自三十個國家（地區）之出口產品提出七十九件反傾銷調查，較二〇〇二年時期有十七個國家提出一四九件反傾銷調查已有下降。其中二十八件由已開發國家發動，另五十一件由開發中國家提出。就各別國家而言，美國以十六件居首，印度十二件居次，中共十一件列爲第三，其餘國家則提出六件或更少。至於同一時期被指控傾銷者，中共以十二件居首，韓國八件居次，印度六件列爲第三，我國、日本及美國各五件，其他國家則三件或更少（註六）。

據中共官方資訊，目前中國大陸在全球出口總額中所占比重約 4%，而自一九九五年至二〇〇一年，針對大陸啓動反傾銷數量在全球總量中所占比重爲 14%，高居首位。其中 68.6%之調查被採取反傾銷措施，較全球平均比例高出 8.2%。涉案產品擴及礦產，化工、輕工產品、紡織品、畜牧、機械電子、醫藥保健等四〇〇〇多種商品。截至目前，計有三十餘個國家（地區）對大陸出口產品啓動約五〇〇件反傾銷調查，直接影響出口全額達一〇〇億美元以上。

根據中共官方分析，大陸出口產品屢遭反傾銷之基本原因在於：(1)出口產品結構及市場結構過於集中；(2)出口秩序混亂，企業低價競銷；(3)產業轉移帶來貿易摩擦；(4)對外貿易保護主義之反擊能力有限。中共承認此等因素，難以期待在短期內改變，加以中共在加入時被要求在十五年內仍將被視爲「非市場經濟」（註七）。以故，一般預料，針對大陸出口產品啓動反傾銷調查案件之數

註六：根據商務部主管部門表示，二〇〇三年外國對中國大陸提起反傾銷調查者，有二個特點：其一，大案明顯增多，如美國指控彩色電視機傾銷案金額達四．八億美元，歐聯指控聚酯切片傾銷案金額超過八〇〇〇萬美元；其二，開發中國家指控傾銷案金額較小，卻占總件數 80%。

註七：根據中共加入 WTO 所作承諾，大陸面臨十五年非市場經濟國家之待遇，因而 WTO 成員國當局有權否認大陸出口企業之經濟制度是在市場經濟體制下運作。大陸之企業及出口產品在面臨進口國成員之反傾銷指控時，實際上將處於較為不利之地位。大陸上海 WTO 事務諮詢中心資深專家馮軍認爲，非市場經濟條件造成之歧視待遇在短期內會減緩大陸

量，可能會有增無減，由於台商在大陸投資，此一發展，值得關切。

展望未來，二〇〇四年為中共加入 WTO 後，履行有關承諾甚具關鍵性之一年。中共所實施大部分過渡措施特在二〇〇四年年底屆滿。其實，自二〇〇三年十二月起，大陸有關服務貿易項目，包括經銷、保險、銀行、電訊、廣告等，不僅准入門檻降低，開放地區擴大，而且外資持股比例亦告增加，二〇〇四年並將取消油品、天然橡膠、部分汽車及零組件等五十個稅號產品之非關稅措施，加以農產品及化學肥料之關稅配額將進一步增加。凡此，將是中共加入 WTO 以後即將面臨頗為艱巨之任務（註八）。

貳、中國大陸反傾銷法制體系現況

一、法制體系架構

中共加入 WTO 之後，需遵守入會議定書及所作承諾，調降關稅及消除具有扭曲貿易效果之非關稅措施，雖然中共以一開發中國家之地位加入，依入會承諾，亦需在二〇〇五年一月一日以前取消包括汽車在內所有產品之進口配額許可證管理（註九）。其實，並不限於中共，新加入會員國中包括我國在內，當國內市場開放以後，WTO 規範所允許之反傾銷措施，勢必將成為各加入國保護國內產業之重要工具。

對外貿易之成長速度。

註八：中共商務部於二〇〇三年十月下旬發布對外貿易形勢報告指出出口退稅機制，貿易保護主義、加入 WTO 過渡期調整及貿易平衡狀況等四大因素之影響，不容忽視。

註九：中共副總理吳儀在二〇〇四年四月下旬赴美與美國進行雙邊貿易諮商時，在美國商會表示，中國大陸將自二〇〇五年一月一日起，取消包括汽車在內所有產品之進口配額許可證管理。中共加入 WTO 以後，除訂定每年關稅調降比例外，亦承諾逐年降低非關稅障礙。並指謂，中國大陸將根據經濟運行情況及國際收支狀況，進一步完善人民幣匯率形成機制，逐步取消不適宜之外匯管制措施，最終實現人民幣資本項目可兌換。據報導，中美此次經貿諮商時，中共方面並未就晶片增值稅不當補貼問題作出讓步。參見工商時報（93.4.23）第六版報導。

中共反傾銷法制之體系架構，係由全國人民代表大會立法通過屬於「法律」層次之「對外貿易法」，再由國務院依據「對外貿易法」頒布屬於「行政法規」層次之「反傾銷及反補貼條例」，嗣該條例經分割，由國務院分別頒布「反傾銷條例」及「反補貼條例」，而後經由主管機關——前外經貿部（現為商務部）根據「反傾銷案例」之授權，制定屬於「部委規定」層次之各項有關反傾銷各個階段配套之各項執行規則，本質上屬於反傾銷之子法。茲依法令位階順序，分別說明如下：

（一）對外貿易法

中共全國人大常委會於一九九四年五月十二日頒布「對外貿易法」，並於同年七月一日實施。依該法第三十條規定，產品以低於正常價值方式進口，並由此對國內已建立之相關產業造成實質損害或產生實質損害之威脅，或對國內建立相關產業造成實質阻礙時，國家可以採取必要措施，消除或減輕此種損害或損害之威脅或阻礙。該條規定雖未使用「反傾銷」字眼，實質上賦予「反傾銷調查」之法源基礎。新修正法，對此未作大幅變動（註十）。

在該法頒布之後，以迄一九九七年三月頒布「反傾銷及反補貼條例」約三年期間，因欠缺配套規範，加以中共國內缺乏此一領域之經驗，並未嘗真有啟動反傾銷調查之事實。

中共在該法實施十年之後，最近於二〇〇四年四月五日經由全國人代會通過修正，中共商務部副部長曾表示，該法之修正在於適應貿易發展，市場經濟之形塑，履行入會承諾及加速依法治國之需要（註十一）。

註十：修正前「對外貿易法」第三十條規定，於修正後改列為第四十一條，並增列第四十二條，分別規定對中國大陸市場及對第三國市場之傾銷行為。至於構成要件，與修正前並無差別。至於對第三國市場傾銷時，增列主管機關可以與該第三國政府進行諮商，要求其採取適當措施。

註十一：該法修正後最受疵議者，當係依新法第六十九條仍規定，單獨關稅區不適用本法。（修正前列為第四十三條）。亦即排除香港及澳門之適用，從而使依據「對外貿易法」而制定之「反傾銷條例」亦不適用於港澳地區。惟外國產品每經由港澳間接傾銷到中國大陸，尤其香港轉口貿易占有重要地位，中國大陸成為香港轉口貨物之最大市場，在此情況之下，外國產品傾銷香港，再到大陸，將使大陸相關產業造成損害，如何處理

對外貿易法修正之後，中共有意將向「市場經濟」轉型，似乎淡化社會主義路線，並承諾各企業及自然人均享有經營外貿權，此為該法極大之改變。新法強調中共作為 WTO 成員所享有之權利，如對外貿易夥伴進行調查，以減輕企業貿易負擔之權利。又新法突顯對智財權保護，乃以專章規定與貿易有關智財權保護。從而，使對外貿易之領域，不僅包括商品貿易、技術進出口、服務貿易，並及於智財權保護，此一體例與 WTO 規範，允無不合。

依新法第一條規定，為擴大對外開放，發展對外貿易，維護對外貿易秩序，保護對外貿易經營者之合法權益，促進社會主義市場經濟之健康發展，制定本法。與修正前比較，計增列：「擴大對外開放」及「保護對外貿易經營者之合法權益」，事實上，此二者正為此次修法之二大宗旨。另依新法第二條規定，本法適用於對外貿易以及與對外貿易有關之知識產權保護（第一項）；本法所稱對外貿易，乃指貨物、進出口、技術進出口及國際服務貿易（第二項）。與修正前比較，第一項擴及與貿易有關知識產權保護為新增列者。

最值重視者，在加入 WTO 之後，現中共表明將參加區域經濟組織。依新法第五條規定，該國根據平等互利原則，促進及發展與其他國家及地區之貿易關係，締結或參加關稅同盟協定、自由貿易區協定等區域經濟貿易協定、參加區域經濟組織。與修正前比較，該條後段有關參加各類型區域經濟組織，顯示其對外貿易之政策方向。

根據中共商務部資料顯示，目前大陸對外貿易中高科技及機電產品之出口，已占外貿出口金額 5% 以上，二〇〇二年，大陸 71% 之出口企業，39% 受到外國技術障礙之限制，損失高達一百七十億美元。同時，中共國家外匯管理局統計顯示，二〇〇〇年至二〇〇二年，大陸對外支付之專利使用費及特許費，遠高於外國支付大陸之費用，其逆差金額達三十億美元。

此外，據稱中共商務部將根據新法，制定配套法規，執行新法，以促進貿易之便捷化。隨著大陸經濟之發展，以往十年之間，大陸外貿快速成長。二〇

此一問題；中國大陸專家認為此係現行「反傾銷條例」之立法空白，值得注意。

○三年大陸對外貿易總額達八五一・二億美元，中美雙邊貿易額為一二六四億美元，中國大陸對美國享有約六〇〇億美元之貿易順差，新修正「對外貿易法」，定自二〇〇四年七月一日起實施。

(二)反傾銷及反補貼條例：

中共國務院於一九九七年三月二十五日頒布「反傾銷及反補貼條例」，如法規名稱所顯示，該條例係將「反傾銷」及「反補貼」二種行為合併規範，以求立法經濟。事實上，反傾銷與反補貼為二種不同之概念，僅因若干調查程序相同或類似而合併規定。亞洲國家中如日本、韓國等在早期制定此種救濟法案時，常將二者合併立法，惟後來隨 GATT/WTO 規範將二者分立，而採取各別立法方式處理，直到今日，我國現行「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」，仍將「反傾銷」與「反補貼」二者合併規定。

自一九九七年三月頒布「反傾銷及反補貼條例」，以迄二〇〇一年十一月頒布「反傾銷條例」而廢止約三年半期間，據統計中共啓動十二件反傾銷調查案件，其中部分已作成初裁決定或終裁決定，另部分則尚在繼續處理之中，因「反傾銷及反補貼條例」已失效，不擬多贅。

(三)反傾銷條例：

中共國務院於二〇〇一年十一月二十六日頒布「反傾銷條例」，明定自翌年一月一日起實施；此外，於二〇〇二年一月一日頒布「反補貼條例」，明定自公布日起實施，該二條例之頒布，取代原頒「反傾銷及反補貼條例」，用意甚為明顯。中共頒布「反傾銷條例」時，事先已確定成為 WTO 會員國，因而在制定該條例時已考慮到與 WTO 反傾銷協定之配合問題，惟仍存在若干差異性。

該條例計分：(一)總則；(二)傾銷與損害；(三)反傾銷調查；(四)反傾銷措施；(五)反傾銷及價格承諾期限與復審；(六)附則第六章，共五十九條條文。二〇〇四年四月中旬修正該條例時，對此一基礎架構及總條文數目均未作變動。

依該條例第一條規定，為維護對外貿易秩序及公平競爭，根據對外貿易法

有關規定，制定本條例。該條例第二條規定，進口產品以傾銷方式進入大陸市場，並對已建立之國內產業造成實質損害或產生實質損害威脅，或對建立國內產業造成實質阻礙，依照本條例之規定進行調查，採取反傾銷措施。該條對因傾銷造成損害，明定採取「反傾銷措施」，較諸「對外貿易法」第三十條規定所稱「採取必要措施」為具體而明確。

中共國務院於二〇〇四年四月十五日修正「反傾銷條例」；四月十六日修正「反補貼條例」；四月十七日修正「保障措施條例」，此三種措施為 GATT/WTO 規範所容許進口救濟措施。中共所稱「保障措施」者，我國一般譯為「進口防衛措施」，即指 GATT 一九九四第十九條所規定者。中共此次修正「反傾銷條例」，嚴格而言，修改幅度不大。其一，修正該條例第三十七條，明定徵收反傾銷稅應當符合「公共利益」之條件需求。其二，因外經貿部及隸屬於國務院之國家經貿委已合併成立「商務部」，配合中央體制改造，而配合修改該條例相關各條文。

例如，修正前「反傾銷條例」第三條第二項規定，對傾銷之調查及確定，由對外貿易經濟合作部（簡稱外經貿部）負責，現則改為由商務部負責。該條例第七條第二項規定，對損害之調查及確定，由國家經濟貿易委員會（簡稱國家經貿委）負責，其中，涉及農產品反傾銷國內產業損害調查，由國家經貿委會同農業部進行。現則修正為由商務部負責，至於農產品部分由商務部會同農業部進行，均其適例。易言之，依修正後該條例明定「傾銷」與「損害」之調查與確定，合併交由商務部統一負責，WTO 並無相反規定，故並無不可。至於經過調查確定反傾銷成立之後，由商務部提出建議，國務院關稅稅則委員會根據商務部之建議，作出決定，由商務部公告，海關則自公告規定實施之日起執行。依此以觀，程序簡化之後，反傾銷所涉主要政府部門，包括商務部、國務院關稅稅則委員會及海關，如為農產品，尚涉及農業部。

中共在二〇〇四年四月十五日頒布新修正「反傾銷條例」前夕，美國曾提出質疑，認為該新條例與 WTO 反傾銷協定存有潛在性衝突問題。對此，中共當局表示，該條例係根據 WTO 規則及原則制定，彼此間並不衝突。中共向各

WTO 會員國保證該條例符合 WTO 要求，所存在反傾銷及反補貼調查中提交之秘密商業資訊，均將予保密。

中共當局證實，新條例已經廢除及刪除反傾銷規則中之部分規定，包括反傾銷調查中使用者與消費者提供「公共利益」資訊之規定，以及對實際上已排除於反傾銷、反補貼關稅令之外產品，如調查機關認為對損害分析適當，得繼續包括在數量及價格數據之規定。此外，中共當局證實，一旦傾銷及損害裁決為否定，任何與目標產品有關之價格承諾將自動終止。如裁決為肯定，只要特定反傾銷措施正在實施，有關調查之公共檔案即可獲得。

(四)反傾銷各項子法：

中共相關政府部門在國務院頒布「反傾銷條例」之後，於二〇〇二年二月至三月間陸續頒布反傾銷有關之各項子法，其性質屬於所謂「部委規定」，包括「反傾銷調查立案暫行規則」等達十三種之多，其中「反傾銷調查立案暫行規則」等十一種係由前外經貿部（現為商務部）所頒布；「反傾銷損害調查與裁決規定」一種係前國家經貿委（現亦併入商務部）所頒布，至於作為進行反傾銷「司法審查」重要依據之「關於審理反傾銷行政案件應用法律若干問題的規定」一種，則係由中共最高人民法院所頒布，屬於「司法解釋」性質（註十二）。茲列表如下：

註十二：該一規定前言指出，為依法公正地審理反傾銷行政案件，根據中國行政訴訟法及其他有關法律之規定，制定本規定。依此一規定以觀，此類案件除適用「反傾銷條例」之外，亦有「行政訴訟法」之適用。且因行政訴訟法為法律，在法律適用上，似將優先適用「行政訴訟法」，由此益見，「反傾銷條例」洵有儘早提升立法層次之必要。

編號	法規名稱	頒布機關	頒布日期	實施日期
(1)	反傾銷調查立案暫行規則	外經貿部	20020210	20020313
(2)	反傾銷問卷調查暫行規則	外經貿部	20020313	20020415
(3)	反傾銷調查抽樣暫行規則	外經貿部	20020313	20020415
(4)	反傾銷調查實地核查暫行規則	外經貿部	20020313	20020415
(5)	反傾銷調查信息披露暫行規則	外經貿部	20020313	20020415
(6)	反傾銷調查公開信息查閱暫行規則	外經貿部	20020313	20020415
(7)	反傾銷調查公聽會暫行規則	外經貿部條法司	20020602	20020602
(8)	反傾銷價格承諾暫行規則	外經貿部	20020313	20020415
(9)	反傾銷退稅暫行規則	外經貿部	20020313	20020415
(10)	反傾銷新出口商復審暫行規則	外經貿部	20020313	20020415
(11)	反傾銷產業損害調查與裁定規定	國家經貿委	20021213	20030115
(12)	關於反傾銷產品範圍調整程序的暫行規則	外經貿部	20021213	20021223
(13)	關於審理反傾銷行政審件應用法律若干問題的規定	最高人民法院	20021221	20030101

二、法制體系運用：

中共於一九九七年三月頒布「反傾銷及反補貼條例」之後，針對原產於加拿大、韓國及美國進口新聞紙，於一九九七年十二月十日啓動中共第一個反傾銷調查，並於一九九九年六月一日由中共海關總署發布徵收反傾銷稅通知。在該條例實施將近四年期間，中共啓動十二件反傾銷調查，其後，中共於二〇〇一年十一月頒布「反傾銷條例」，於二〇〇二年一月一日開始實施，並由相關部會陸續頒布反傾銷各項子法，使反傾銷體制趨於完備，依 WTO 資訊，中共於二〇〇二年期間共啓動十件反傾銷調查，而二〇〇三年上半年啓動十一件反傾銷調查，一年約二、三十件，顯示已呈倍數成長。

中共於二〇〇一年十二月中旬加入 WTO，迄今所啓動反傾銷調查案件，茲擇比較具有代表性者，分「立案調查」、「初裁決定」、「終裁決定」及「終止調查」等四部分列明如下：

(一)已「立案調查」案件：

此一部分為數較多，且原先立案調查後，多數已經過初裁決定，終裁決定乃至撤銷調查等各種情形，茲僅就截至二〇〇四年五月仍處於立案調查階段，而具有指標意義案件例示。包括：(1)商務部公告對日本紫菜進口管理措施進行貿易障礙調查，為期六至九個月（二〇〇四年四月二十日）；(2)商務部公告決定對原產於美國、韓國、泰國及我國（台灣）之進口未漂白牛皮箱紙板進行反傾銷立案調查（二〇〇四年三月三十一日）；(3)商務部公告對原產於我國之尼龍原絲及尼龍加工絲進行反傾銷調查，我國生產業者計劃參加應訴，以避免被課徵高額反傾銷稅（二〇〇三年十一月二十日）；(4)商務部公告對原產於日本、美國、歐聯之進口氯丁橡膠(Chloroprene Rubber)進行反傾銷立案調查（二〇〇三年十一月十日）；(5)商務部公告對原產於我國之進口錦綸 6.66 長絲進行反傾銷立案調查（二〇〇三年十月三十一日），此項調查通常情況下在一年內（即二〇〇四年十月三十一日前）結束，特殊情況下可延長半年（至二〇〇五年四月三十日）。值得注意者，所列五件中，涉及我國者即多達三件，亟值我國業者關切此一情勢發展。

(二)初裁決定

此一階段亦屬中間過程，調查機關在作成肯定初步裁定，徵收臨時反傾銷稅之後，通常仍繼續進一步調查，而後作成終裁決定或撤銷調查。目前處於此一階段之案件，包括：(1)商務部公告對原產於歐聯、韓國、美國、印度之進口三氯甲烷(Chloroform)反傾銷調查之初裁決定，並決定對該產品採取現金保證金形式之臨時反傾銷措施（二〇〇四年四月八日）；(2)商務部公告對原產於日本、美國、德國、伊朗、馬來西亞、墨西哥及我國（台灣）之進口乙醇胺反傾銷調查之初裁決定，並決定對該被調查產品採取臨時反傾銷措施（二〇〇四年三月二十五日）；(3)調查機關對原產於韓國、馬來西亞、新加坡、印尼之進口丙烯酸酯反傾銷調查之初裁決定（二〇〇二年十二月五日）；(4)調查機關對原產於日本、韓國之進口不鏽鋼冷軋薄板反傾銷調查之初裁決定；(5)調查機關對原產於

日本、美國、德國之進口丙烯酸酯反傾銷調查之初裁決定（二〇〇四年十一月二十三日）。值得注意者，其中第二案有關乙醇胺進口涉及我國。

(三)終裁決定

由於早先立案調查者，經過初裁決定，而到終裁決定，因中共加入 WTO 後積極運用反傾銷機制，現已完成終裁決定之案件較多。包括：(1)商務部公告對原產於日本、韓國、美國及我國（台灣）之進口苯酚反傾銷調查之終裁決定，決定自二〇〇四年二月一日起，對自各該地區進口苯酚徵收反傾銷稅，期限為五年（二〇〇四年二月十八日）；(2)商務部公告對原產於俄羅斯、韓國、烏克蘭、哈薩克及我國（台灣）之進口冷軋板卷恢復徵收反傾銷稅（二〇〇四年一月十四日），該案情況較特殊，在恢復徵收前，於二〇〇三年九月二十三日商務部公告終裁決定有案；(3)商務部公告對原產於日本、韓國、美國之進口甲苯二異氰酸酯(TDI)之反傾銷調查終裁決定，自二〇〇三年十一月二十二日公告起為期五年（二〇〇三年十一月二十二日）；(4)商務部公告對原產於美國、韓國、日本、俄羅斯及我國（台灣）之進口聚氯乙烯(Polyvinyl Chloride)反傾銷調查之終裁決定，決定對該被調查產品徵收反傾銷稅，自二〇〇三年九月二十九日起為期五年（二〇〇三年九月二十九日）；(5)調查機關對原產於俄羅斯、韓國、日本之進口初級形狀充油丁苯橡膠反傾銷調查之終裁決定（二〇〇三年九月九日）；(6)調查機關對原產於韓國、日本、印度之進口苯酐（鄰苯二甲酸酐）反傾銷調查之終裁決定（二〇〇三年八月二十七日）；(7)調查機關對原產於韓國、日本、美國、芬蘭之進口銅版紙反傾銷調查之終裁決定（二〇〇三年八月十二日）；(8)調查機關對原產於韓國之進口聚酯切片反傾銷調查之終裁決定（二〇〇三年二月三日）；(9)調查機關對原產於韓國之進口滌綸短纖反傾銷調查之終裁決定（二〇〇三年二月三日）；(10)調查機關對原產於英國、美國、荷蘭、德國、韓國之進口二氯甲烷反傾銷產業損害調查之終裁決定（二〇〇二年四月十一日）；(11)海關總署對原產於加拿大、韓國、美國之進口新聞紙徵收反傾銷稅之通知（一九九九年六月一日）。

值得注意者，上開十一件終裁決定案件，其中第一案有關苯酚、第二案有關冷軋板卷及第四案有關聚氯乙烯之反傾銷，均涉及我國業者出口大陸市場之利益，遭受課徵確定之反傾銷稅，且期間長達五年之久，影響甚為深遠。

(四)終止調查

此種情形包括在立案調查，初裁或終裁階段，調查機關依職權所作「終止調查」或因申請終止調查，由主管機關作「撤銷調查」二種情形在內。前者，例如在商務部公告自原產於日本、美國、德國、伊朗、馬來西亞、墨西哥及我國（台灣）之進口乙醇胺反傾銷調查之初裁決定，因調查機關發現自德國進口之乙醇胺數量有限，符合可忽略不計標準，而決定僅就德國進口乙醇胺部分終止調查，其他國家進口部分則不受影響，徵收臨時反傾銷稅。至於後者，則為比較常態性之終止調查，由當事人提出，經調查確實後，其處理情況略同。

參、中國大陸反傾銷調查構成因素分析

中共現行「對外貿易法」第四十一條及第四十二條與「反傾銷條例」第二條，對於傾銷構成要素，分別設有規定，二者在條文文字不盡相同，前者以較宏觀角度規範，稱「產品以低於正常價值方式進口」，而後者則以較具體要件界定，而逕稱「產品以傾銷方式進入市場」，惟對於基本構成要件並無差異，即傾銷、損害及傾銷與損害之間因果關係存在之三段論模式，基本上，此與 WTO 反傾銷協定及各國有關反傾銷法之立法例，並無不同。

中共調查機關在具體反傾銷案件之處理上，如認為確定構成傾銷者，亦必先確認傾銷、損害與因果關係。例如中共調查機關於二〇〇三年二月三日公告關於原產於韓國的進口聚酯切片反傾銷調查之終裁決定，對外貿易經濟合作部終裁決定傾銷，國家經濟貿易委員會終裁決定被調查產品對國內產業造成實質損害，兩部委共同認為傾銷及實質損害之間存在因果關係。即為適例。

一、傾銷定義

何謂「傾」？此為構成反傾銷措施所面對之首要課題，對此，中共「反傾銷條例」第三條第一項有原則性界定，乃指在「正常貿易過程」中進口產品以低於其「正常價值」之「出口價格」進入中國大陸市場。此一定義，中共國務院於二〇〇一年十一月制定該條例時，即已明定，二〇〇四年四月修正該條例時未作任何變動。依此，含有二項基本概念，其一，交易應在所謂「正常貿易過程」(ordinary course of trade)完成，否則難以作價格比較；其二，反傾銷調查應在有產品實際進入國內市場時發生，如尚未進口，不得採取反傾銷措施，以故本質上並非預防措施。又同條第二項規定，對傾銷之調查與確定，由商務部負責。目前商務部下已經設立「進出口公平貿易局」及「產業損害調查局」，分別實際擔負傾銷與產業損害之調查工作。

中共雖對「傾銷」之含義有所界定，惟對於界定「傾銷」所指之「正常貿易過程」之範圍則未作界說，因而仍使「傾銷」之概念不盡明確。一般通說，認為「正常貿易過程」係指在不完全競爭市場，即使不免發生壟斷或最低限價情形，市場條件發生作用，在銷售價格仍高於生產成本之情況下，即可認為在正常貿易過程之中。惟 WTO 反傾銷協定及歐美反傾銷法對於「正常貿易過程」乃係採取排除法，即指出何者非屬正常貿易過程，以界說正常貿易過程之範圍。依 WTO 反傾銷協定第二條第二項第一款及第二條第三項規定，包括低於單位成本之銷售及向關聯公司之銷售屬於非正常貿易過程。因此二種情形將造成人為壓低產品價格，並使之偏離生產成本之可能，以故不能作為「正常貿易過程」，由此形成之價格不能認定為正常價值。論者有建議中共主管機關應當借鏡「反傾銷協定」之作法，對「正常貿易過程」有所規定。可在實施細則或對「反傾銷條例」作出補充解釋，以排除法確定正常貿易過程（註十三）。

註十三：依 WTO 反傾銷協定第二條第一項規定，下列情況之銷售，可能視為非屬正常貿易過程，而不適用「正常價值」之確定，例如：次級品 (off-quality)；非依正常規格 (unusual specifications) 之生產；以異常價格 (aberrant prices) 銷售；未依正常買賣條件 (unusual terms of sale) 銷售；不依一般價格銷售給關聯公司。中共「反傾銷條例」所稱「正

二、正常價值之確定

中共「反傾銷條例」第四條規定，進口產品之正常價值，應當區別情況，按照下列方法確定：

- (1) 國內市場價格：進口產品之同類產品在出口國（地區）國內市場之正常交易過程中有「可比價格」（我國稱為「比較價格」）者，以該可比價格為正常價值；
- (2) 第三國價格：進口產品之同類產品在出口國（地區）之正常貿易過程中未有銷售或該同類產品之價格、數量不能據以進行公平比較者，以該同類產品出口到一個適當第三國（地區）之可比價格為正常價值。
- (3) 推定價格：進口產品之同類產品在出口國（地區）國內市場之正常貿易過程中沒有銷售或該同類產品之價格、數量不能據以公平比較者，以該同類產品在原產國（地區）之生產成本加合理費用、利潤為正常價值。
- (4) 轉口價格：進口產品不直接來自原產國（地區）者，原則上依國內市場價格確定其正常價值，惟在產品僅通過出口國（地區）轉運、產品在出口國（地區）無生產或在出口國（地區）中不存在可比價格等情形下，可以該同類產品在原產國（地區）之價格為正常價值。按舊條例對於「轉口價格」未作規定，「反傾銷條例」則有此一規定，乃係參考 WTO 反傾銷協定第二條第五項規定而增列。

與 WTO 反傾銷協定比較，中共「反傾銷條例」所規定有關「正常價值」之確定，較為簡單，所規範者似限於基本原則而已，而對於牽涉之若干更具體之方法及相關因素，則諸多不備，以故，中國大陸研究國際反傾銷法之學者，

常貿易過程」，可能造成不符合 WTO 標準之問題。因大陸主管當局在計算正常價值時，可能包含各種不屬於「正常貿易過程」之銷售在內，自然比較容易構成傾銷。中國大陸直到現今並未指明認定之標準何在，而令人憂心。參見 Kermit W. Almstedt and Patrick M. Norton 合撰：China Antidumping Laws and the WTO Antidumping Agreement-Including Comments on China's Early Enforcement of to Antidumping Laws 載 "Journal of World Trade" (Dec.2000)

乃建議未來修正「反傾銷條例」或制定相關實施細則時，宜作適度補充，以便於操作。茲將所存在問題分述如下（註十四）：

（一）「同類產品」定義明確化問題：

現行「反傾銷條例」第十二條規定，同類產品乃指與傾銷進口產品相同之產品，未有相同產品者，以與傾銷進口產品特性最相似之產品為同類產品。

按有關「同類產品」之界定，關涉反傾銷對象之範圍，顯示保護國內產業之力度。WTO 反傾銷協定對同類產品本質上係著眼於從整體外觀之物理特徵加以判斷。中共「反傾銷條例」第十二條規定，雖符合 WTO 規定，惟論者認為該條所謂「特性最相似」之「特性」，含義不明確，究竟為物理特性或化學特性，容易發生疑義。各主要貿易國家之反傾銷實務，通常對產品之基本物理特、化學特性、外觀特徵、生產技術、過程、性質、相互競爭性及產品可交換性等進行綜合觀察，因而認為中國大陸有適當放寬同類產品範圍之必要。

實務上，中共在具體反傾銷調查案件中，對於「同類產品」之認定，並不限於物理特徵之相似而已。例如中共調查機關對原產於韓國之進口聚酯切片反傾銷調查終裁決定一案，調查機關在考察產品之基本物理及化學特性、生產技術、產品用途、產品替代性及相互競爭性等方面之因素後，認定韓國出口到大陸之聚酯切片與大陸生產之聚酯切片屬於同類產品，具有可比性，又該案裁定後，有關利害關係人向調查機關提出 PETG 聚酯切片(Glycol-modtified PET)不應包括在被調查產品範圍之申請。調查機關徵求申請人意見，並舉行專家座談會，經過調查，調查機關認為原產於韓國之進口 PETG 聚酯切片無論在物理特徵或化學性能上均與初步裁定公告中描述之被調查產品有明顯不同，因此調查機關確認 PETG 聚酯切片不屬於該次反傾銷之被調查產品。據上，中共認定同類產品實務上不限於物理特性，惟「反傾銷條例」未配合修正，並不足取。

註十四：參見中共監察部法規室官員王暉撰：「中國反傾銷法對傾銷的確定及完善」一文，載香港出版：「中國法律」（二〇〇三年十二月號）該文建議修正「反傾銷條例」時尚須對非正常貿易過程中產品正常價值之確定方法作出規定；並對產品非直接自原產地進口時正常價值予以確定。所論甚詳，可供大陸再修法時參考。

(二)「比較價格」之量化標準問題：

現行「反傾銷條例」第四條第一項第一款僅規定，在出口國（地區）國內市場之正常貿易過程中有可比價格者，以該可比價格為正常價值。該規定對於同類產品在出口國國內市場銷量之最低數量如何，並未作規定。

依 WTO「反傾銷協定」第二條第二項之註解指出，出口國國內市場同類產品之消費量通常得視為決定價格所需之足夠數量，但須此同類產品之銷售量占其輸出至進口會員國數量百分之五或以上者。如有證據證明國內雖銷售較低之比例，卻可作為適當比較之足夠數量者，則比較低之比例亦可被接受。依此規定以觀，可比價格在正常貿易過程中，用於國內消費時之價格，應具有代表性，且應有一定量化標準，始為相當。

該一註解之目的乃為防止出口商經由較小之國內銷售量，企圖人為操作，抬高正常價格，降低傾銷幅度或使傾銷不存在。蓋因國內銷售價格與出口價格之間存在許多調整項目，不具可比性，在適用 5% 數量標準時，低於生產成本之部分國內銷售不能計入。而且此 5% 以上之國內銷售必須供國內銷售使用，如國內銷售以出口為目的，售給外銷公司，則在國內銷售時應予排除。

論者認為現行條例未規定及可比價格之量化標準，有所未足，應滿足 WTO 反傾銷協定有關 5% 之標準，並進一步對何種價格為可比價格，何種價格不具可比性予以詳細規定，以便於操作（註十五）。

(三)「第三國」標準明確化問題

現行「反傾銷條例」第四條第一項第二款規定，以該同類產品出口到一個適當第三國（地區）之可比價格為正常價值，至於「適當第三國」之條件或標準則未規定，以致實務處理上依法無據。

依 WTO「反傾銷協定」第二條第二項規定，以同類產品外銷至某一適當可資比較且具代表性之價格，較中共「反傾銷條例」所稱適當第三國，並未及「具代表性」之條件，似有未足。惟所謂「適當」及「具代表性」，均不易選定，尚

註十五：參見大陸學者王新奎、劉光溪主編：「WTO 與反傾銷、反補貼爭端」頁三〇一。

須視第三國是否有意願合作而定。易言之，國際規範在此部分仍未盡明確，因而乃有需參考歐美先進國家之作法。

論者或有認為可採取歐聯作法，即當有數個第三國存在時，選擇其中價格最高者，俾有利於認定傾銷之成立。惟按影響價格之因素包括銷售數量、產品質量等，如概以最高價格作為正常價值，對於開發中國家而言，並不盡有利。至於美國「反傾銷法」規定，其對第三國所選擇之標準為，與出口到美國之產品相比，出口到該國之產品較出口到其他國家之產品具有更大相似性；或產品在該國銷售已達到一定規模，與其他國家相比，其銷售數量最大；該第三國之市場組織及發展程度與美國最為相似等，在此方面，以美國所採行之制度最為合理，且具有可操作性。WTO 反傾銷協定及美國反傾銷法之規定，可供大陸參考。

(四)「推定價格」之構成因素問題

現行「反傾銷條例」第四條第一項第二款後段規定，以該同類產品在原產國（地區）之生產成本加合理費用、利潤，為正常價值。至於如何確定生產成本、合理費用及利潤則無明確規定。

在國際反傾銷實務中，各國傾向以「推定價格」作為確定正常價值。此則因認定第三國價格有時困難或不公允，易生對生產成本高估情形。依 WTO 反傾銷協定第二條第二項後段規定，以原產國之生產成本加上合理之管理、銷售及一般費用及利潤作為可資比較價格。

生產成本通常以被調查之出口商或生產者保存之記錄符合出口國一般公認之會計原則，並合理反映與被調查產品有關之生產及銷售成本。易言之，當進口國與出口國在生產成本計算上不一時，以優先採用出口國規則為原則。管理、銷售及一般費用及利潤之金額應依據被調查之出口商或生產者在正常貿易過程中生產及銷售同類產品之實際數據。

如仍無法依上開標準計算金額者，可依下列基礎計算確定，即依所涉出口商或生產者在原產國國內市場中生產及銷售同一大類產品所產生及實現之實際

金額；依被調查其他出口商或生產者在原產國國內市場中生產及銷售同類產品所產生之加權平均實際金額；依任何其他合理方法，惟依此確定之利潤額不得超過其他出口商或生產者在原產國國內市場中銷售同一大類產品所實現之利潤額。論者認為中共「反傾銷條例」應參考 WTO 反傾銷協定對推定價格之各項構成因素作補充規定。

三、出口價格之確定

依據中共國務院頒布「反傾銷條例」第五條規定，進口產品之出口價格，應當區別不同情況，按照下列方法確定：

- (1) 實際支付或應當支付價格：進口產品有實際支付或應當支付(actually paid/payable)之價格者，以該價格為出口價格。
- (2) 推定價格：進口產品沒有出口價格或其價格不可靠者，以根據該進口產品首次轉售於獨立購買人之價格推定之價格為出口價格。
- (3) 合理價格：該進口產品未轉售給獨立購買人或未按進口時之狀態轉售者，可以商務部根據合理基礎推定之價格為出口價格。依此規定，該條例賦予主管機關在確定出口價格時，有較大自由裁量空間，此與 WTO 反傾銷協定第二條第五項規定略同。

依 WTO「反傾銷協定」第二條第三項規定，若無出口價格（如在易貨貿易或相對貿易之情況），或主管機關鑑於出口商與進口商或第三者之間有特殊關係或有補償性約定之安排，認為該價格不可靠，可根據進口產品首次轉售予獨立買主之價格，推算出口價格。如產品未轉售予獨立買主，或非以進口方式轉售，則主管機關可按其認定之合理基礎決定出口價格。此一規定頗為模糊，賦予主管機關有較大之裁量權，因對出口價格之確定有甚大彈性，裁決結果往往有利於進口國之申請人，而不利於出口商。主管機關很可能對價格拒絕作必要調整，而造成不公平現象。

論者認為對「應當支付之價格」以已存在之契約條款為準，應作明確規定，

而對於出口價格之「合理基礎」亦應作補充規定，以增加運作之透明度。

對於貿易過程經由代理商或貿易商者，原則上應視出口商或代理商、貿易商之間是否有關聯而定。例如在一具體案件，前外經貿部曾接受韓國 Samsung 公司及其代理商間之銷售價格，因根據調查結果，交易未受到任何人為扭曲。惟另案中，前外經貿部曾拒絕香港 Atofina 公司與大陸進口商間之交易價格，而主張以法國 Atofina 公司與大陸進口商間之實際交易價格為準，因根據該部調查結果，產品係在香港 Atofina 公司進口，香港此一公司為法國 Atofina 公司之關係企業。

四、價格比較時調整因素

現行「反傾銷條例」第六條第二項規定，對進口產品之出口價格與正常價格，應考慮影響價格之各種可比因素，按照公平、合理方式進行比較。該條規定所謂「公平、合理方式」為一抽象概念，如何比較？方為公平合理，缺乏具體標準，易使作價格比較時過於彈性，而欠缺可操作性。由於主管機關裁量下，可能存在黑箱作業，而影響反傾銷功能之發揮。

依 WTO「反傾銷協定」第二條第四項規定，出口價格與正常價值間之比較應公平為之。其比較應基於相同之交易層次，以出廠層次為準，且儘可能以相同時期之銷售作為比較，同時依個案考量實際狀況，包括銷售條件及條款、稅賦、交易層次、數量、物理特性等差異，及其他影響價格比較之不同因素，予以調整。

中共有需要參考 WTO「反傾銷協定」該一規定，以具體、明確地規定正常價值與出口價格之比較方法，充分考慮常見影響價格之可比性因素，以及在具體案件中應考慮之其他影響價格之可比性因素。實務上，中共在具體案件上已作此一考慮。以對原產於日本、韓國之進口不鏽鋼冷軋薄板反傾銷調查之初裁決定，外經貿部將每個應訴公司之正常價格與出口價格在出口國出廠價之基礎上予以比較。根據法令規定，外經貿部採用公平合理之方式進行比較，對提供

相關證明資料之以下因素進行調整，包括運輸費用、保險費用、裝卸費用、港口費用、包裝費、庫存費用、擔保費、通關費用、信用費用、稅費以及折扣或回扣等等因素，惟法令上，目前仍未有明文規定在比較價格時所應考慮之調整因素，此或因視個案情況之不同，所需考慮之因素或條件不盡相同，以故，並未作統一規定，是否因此一緣故而致，或有其他原因考慮，不得而知。

五、傾銷及傾銷幅度

現行「反傾銷條例」第六條第一項對所謂「傾銷幅度」(dumping margin)有所界定，乃指進口產品之出口價格低於其正常價值之幅度。此一名詞我國一般譯為「傾銷差額」，傾銷幅度之多寡可謂係反傾銷調查案件一旦成立以後，被指控傾銷者最為關心之問題。而且傾銷幅度因不同出口商之不同情況而異，調查機關係根據各別情況，分別計列各個應訴公司之傾銷幅度。有關計算基準，同條第二項設有一般性規定，即對進口產品之出口價格及正常價值，應當考慮影響價格之各種可比因素，按照公平、合理之方式進行比較。至於在比較複雜，不限於一筆之傾銷案件中，其傾銷幅度之計算，應採加權平均計算方法如下：

- (1) 將加權平均正常價值與全部可比出口交易之加權平均價格進行比較；
- (2) 將正常價格與出口價格在逐筆交易之基礎上進行比較。
- (3) 出口價格在不同購買人、地區、時期之間存在很大差異，可將加權平均正常價值與單一出口交易之價格進行比較。

中共於二〇〇三年二月公告對原產於韓國進口聚酯切片反傾銷調查之終裁決定，該案在作價格比較與調整方面，前外經貿部將各應訴公司之正常價值與出口價格在出口國出廠價之基礎上予以比較。該一案件，對於某些應提供證據而沒有證據支持之費用，外經貿部依據現有材料進行調整。惟據稱利害關係人事先未被告知調整，頗不諒解。同時，該案外經貿部在計算傾銷幅度時，將加權平均正常價值及加權平均出口價格進行比較，計算出傾銷幅度。對於生產並銷售不同型號被調查產品之公司，外經貿部對不同型號之加權平均正常價值與

加權平均出口價格分別進行比較，得出各型號之傾銷幅度，各型號傾銷幅度之加權平均為該公司之傾銷幅度。

中共反傾銷調查之實務，其徵收反傾銷稅之計算，乃以海關審定之成交價格為基礎之到岸價格(CIF)作為計稅價格從價計徵，其計徵公式如下：

$$\text{反傾銷稅稅額} = \text{海關完稅價格} \times \text{反傾銷稅稅率}。$$

六、損害及損害程度

中共「反傾銷條例」第七條對於「損害」有明確界定，乃指傾銷對已建立之國內產業造成(1)實質損害；(2)產生實質損害威脅；(3)或建立國內產業造成實質阻礙。此條規定與 WTO 反傾銷協定所認知之「損害」，可謂如出一轍。所謂「實質」損害，係用以與構成進口防衛救濟需係遭受「嚴重損害」為條件者相區別，本係直接譯自西文“material injury”而來。

依同條例第八條規定，在確定傾銷對國內產業造成之損害時，應審查事項如下：

- (1) 傾銷進口產品數量：包括傾銷進口產品之絕對數量或相對於國內同類產品生產或消費數量是否大量增加或大量增加之可能性；
- (2) 傾銷進口產品價格：包括傾銷進口產品價格削減或對國內同類產品價格產生大幅度抑制、壓低等影響；
- (3) 傾銷進口產品對國內產業之相關經濟因素及指標之影響；
- (4) 傾銷進口產品之出口國（地區）、原產國（地區）之生產能力、出口能力、被調查產品之庫存情況；
- (5) 造成國內產業損害之其他因素。

此一規定與 WTO 反傾銷協定第三條規定所列舉應予考慮之因素略同。為履行 WTO 義務，中共適用很多詳細規定以確定損害。依該條例第八條第二項及第三項規定，對所謂「實質損害威脅」之確定，要求應根據事實，不得僅憑「指控」(allegation)、「臆測」(conjective)或「極小可能性」(remote possibility)，

此係繼受自 WTO 反傾銷協定第三條第七項前段之規定。又損害決定必須依「肯定證據」(positive evidence)，而不得將非傾銷因素歸因於傾銷。

以中共對原產於韓國進口聚酯切片反傾銷調查之終裁決定為例，調查機關（前國家經貿委）對中國化學纖維工業協會提供十二家國內聚酯切片代表企業之相關數據及指標進行調查及綜合評估，並據此對大陸國內聚酯切片產業所受損害及損害程度進行認定。依現有證據表明若干客觀事實如下：(1)調查期內大陸國內聚酯切片表面消費量成長幅度較大。(2)調查期內，被調查產品進口數量變動幅度較大。(3)被調查產品價格呈下降趨勢，其結果抑制國內同類產品價格上升，並導致價格呈現明顯下降趨勢。(4)被調查產品對大陸國內產業之影響，包括國內產業銷售量成長緩慢增幅大幅波動並急劇下降；國內產業銷售收入不穩，並呈下降趨勢；國內產業稅前利潤轉為下降，出現嚴重虧損；國內產業同類產品生產增長受到壓制；國內產業同類產品市場占有率下降較大；國內產業勞動生產率增幅呈下降趨勢；國內產業投資收益下降並出現負成長；國內產業開工率不足，增幅趨緩並呈現停滯狀態（註十六）。

再以中共對原產於英國、美國、荷蘭、法國、德國及韓國之進口二氯甲烷進行反傾銷調查之終裁決定為例，調查機關對該二氯甲烷在大陸境內產業所受損害及損害程度進行調查。現有證據表明：(1)被調查產品無論進口數量及市場占有率均呈逐年上升之趨勢；(2)被調查產品進口價格總體呈現下降趨勢，因而抑制國內同類產品價格；(3)被調查產品對大陸國內產業之影響，包括：國內產業產量成長；銷售量及銷售收入成長不足；國內產業嚴重虧損；市場占有率下降等等。

值得注意者，中共反傾銷調查除調查傾銷及傾銷幅度之外，並作損害及損害程度之調查，似係仿效歐聯作法，惟歐聯國家係以傾銷幅度或損害幅度何者

註十六：該一終裁決定係於二〇〇三年二月三日公告，距離該案初裁決定於二〇〇二年十月二十九日作成，約隔三個月有餘。所列有關產業損害及損害程度，僅屬認定而已，事實上，裁定書上列有具體數據，例如調查期內，韓國向中國大陸出口之聚酯切片占中國大陸進口總量之比重，載明一九九八年、一九九九年、二〇〇〇年及二〇〇一年上半年自韓國進口量占同期總進口量之比重分別為 73.85%、69.4%、51.31% 及 49.1%。

為低作為課徵基礎，以符「低稅」原則。中共雖作損害及損害程度調查，課徵反傾銷稅仍以傾銷幅度為準，在法律邏輯上似未盡一貫。

七、傾銷與損害之因果關係

現行「反傾銷條例」第二條規定，進口產品以傾銷方式進入中國大陸市場，並已對已經建立之國內產業造成實質損害或產生實質損害威脅，或對已建立國內產業造成實質阻礙者，依照本條例之規定進行調查，採取反傾銷措施。基本上，該條規定與 WTO 反傾銷協定所界定構成傾銷之基本要件，並無差異。即必須具備傾銷、損害及二者間因果關係之存在。如外國產品以低價出口，對國內產業未造成損害，或未有國內產業遭受損害，在進口國國內行銷，以嘉惠進口國之一般消費者，政府並無需介入課徵特別稅，以抬高市場價格之必要；反之，進口產品雖對國內產業造成損害，惟係以一般正常價值出口，並未有低價出口之傾銷情事，課徵反傾銷稅自無正當理由。可見，反傾銷稅之構成要件，傾銷與損害之間必需具有因果關係為要件，始為相當，不僅國際規範如此，各國立法例亦大多從同，惟對於如何證明二者之間具有因果關係，在反傾銷實務上，各國大多採取排除法，即指明並未由列舉之因素所造成，以反證方式，證明二者間之因果關係存在。

以中共前外經貿部於二〇〇二年十二月五日公告對原產於韓國、馬來西亞、新加坡及印尼之進口丙烯酸酯反傾銷調查之初裁決定為例，在傾銷與損害因果關係方面，初步證據表明，韓國、馬來西亞、新加坡及印尼等四國向中國大陸大量低價出口被調查產品乃造成大陸丙烯酸酯產業實質損害之直接原因；調查機關對可能使大陸丙烯酸酯產業受到損害之其他因素進行調查，現有證據表明，大陸丙烯酸酯產業之損害，並非由下列因素造成（註十七）：

註十七：該一初裁決定係於二〇〇二年十二月五日公告，距離該案立案調查於二〇〇一年十月十日發布，約隔一年二個月。依該初裁決定採用現金保證金形式實施臨時反傾銷措施，自二〇〇二年十二月五日起，進口經營者在進口原產於韓國等四國被調查產品時，應依據初裁決定時所確定之各公司傾銷幅度向大陸海關提供相應之現金保證金。

- (1) 來自其他國家（地區）之進口產品，依證據顯示，原產於韓國等四國之丙烯酸酯向大陸出口量占大陸總進口量比例逐年大幅上升，到二〇〇一年上半年已達 63.65%，而來自其他國家（地區）之進口量仍甚有限，因此認定是造成國內產業實質損害之直接原因；
- (2) 國內需求情況：調查期內，國內塗料、皮革、粘合劑、化纖及紡織等相關行業亦得到迅速發展，國內對丙烯酸酯之需求大幅上升，但未給國內產業帶來負面影響。
- (3) 國內消費模式變化：調查期內，丙烯酸酯之消費模式無明顯變化，未發現其他可替代產品。
- (4) 國內外競爭狀況：調查期內，國際石油價格波動及金融風波對世界各地丙烯酸酯市場之影響相同，競爭條件仍然處於平等競爭狀態。國內外產品之正常競爭不會造成該一產業之實質損害。
- (5) 國內產業政策之影響：調查期內，據稱大陸公布相關產業政策對推動該產業之發展有所助益，未造成任何不利之影響。
- (6) 不可抗力因素：調查期內，大陸丙烯酸酯產業未發生嚴重自然災害或其他不可抗力事件，企業管理嚴格，科學、生產設備運行狀況良好。

以故，上述因素，調查機關認定不會給大陸丙烯酸酯業者造成實質損害，而韓國、馬來西亞、新加坡及印尼等四國向中國大陸低價出口丙烯酸酯乃造成大陸丙烯酸酯產業實質損害之直接原因。因而裁定傾銷與損害間存在因果關係。

八、累積評估及微量條款

依中共「反傾銷條例」第九條規定，傾銷進口產品來自二個以上國家（地區），並且同時滿足下列條件者，可就傾銷進口產品對國內產業造成之影響進行累積評估：(1)來自每一國家（地區）之傾銷進口產品之傾銷幅度不小於 2%，並且其進口量不屬於可忽略不計者；(2)根據傾銷進口產品之間及傾銷進口產品與國內同類產品之間競爭條件，進行累積評估為適當者。而所謂可忽略不計乃

指來自一個國家（地區）傾銷進口產品之數量占同類產品總進口量比例低於 3%，但低於 3%之若干國家（地區）之總進口量超過同類產品總進口量 7%者除外。

本條有關累積評估之門檻標準與 WTO 反傾銷協定之規定約略相當，以國際規範為標準，最可減少外國利害關係人之爭議。值得注意者為，依本條第一項第一款及第二項之反面規定，即為所謂「微量條款」之規定，即傾銷進口產品之傾銷幅度小於 2%，或自一個國家（地區）傾銷進口產品數量占同類產品總進口量比例低於 3%，或低於 3%之若干國家（地區）總進口量未達同類產品進口量 7%者，均屬於可忽略不計，在此情況下，不徵收反傾銷稅，以資合理，並節省稽徵成本。此一規定，符合 WTO 規範之要求。

實務上，中共調查機關對原產於韓國、美國、日本及芬蘭進口銅板紙反傾銷調查一案，調查結果發現自韓國、美國、日本進口銅板紙構成反傾銷條件，而對芬蘭出口之被調查產品占中國大陸銅板紙總進口量比例低於 1.5%，而經外經貿部認該出口數量屬可忽略不計，乃決定對芬蘭該項產品之反傾銷終止調查。又如對原產於英國、美國、荷蘭、德國、韓國之進口二氯甲烷反傾銷調查一案，原亦及於法國之應訴公司，惟在初裁決定後，法國應訴公司提出其對大陸出口量不足大陸該產品進口總量 3%，應屬可忽略不計範圍，調查機關查明確實後決定終止該部分反傾銷調查。

肆、結論及建議

WTO「反傾銷協定」為現階段各國有關反傾銷調查所遵守之共同規範，該一協定因仍屬國際間已開發國家與開發中國家在烏拉圭回合談判過程中各國利益權衡妥協下之產物。雖非盡善盡美，仍有檢討改善空間，在新一杜哈回合談判中仍在討論尚未定案。惟無論如何，不可否認，現行反傾銷協定已較以往東京回合所達成之反傾銷規約，或更早以前有關反傾銷之協定，更為週延，而具可操作性。

對於 WTO 會員國而言，該一協定是否能夠直接完全適用於國內之出進口經營者，或相關政府部門，包括司法機構在內，法院在裁判時能否直接引用，抑或須由國內立法機關完成國內法之立法程序之後，再約束國內之出進口業者或相關政府部門，此在大陸法系國家及英美法系國家固有差異。一般而言，英美法系國家普遍認為國際條約乃用以約束國與國關係者，至於人民與政府之間仍需經由國內立法加以規範。而與大陸法系國家認為國際條約，經政府簽署之後，即可直接適用於國內人民及相關政府部門者並不相同。惟現今之演變，英美法系國家對於國際條約效力之觀點，已漸為大陸法系國家所接受。

由於反傾銷調查涉及層面甚廣，極富技術性，加以影響深遠，且 WTO 反傾銷協定之目標在於作為國際間反傾銷調查之最低標準，並不反對各國在不違背協定原則之情況下，配合國情與需要，從事國內反傾銷之立法。以故，多數貿易先進國家，包括美國、歐聯、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭等國家類多制定有反傾銷法一類之法案，作為規範反傾銷調查活動之依據。

現有 WTO 各項協定之中，容許採取所謂：「用盡當地救濟」(exhaustion of local remedies) 原則者，以「反傾銷協定」為主。通常反傾銷案件，當事國先作處理，包括行政處理、行政復議及司法審查在內，對於不服當事國對於反傾銷調查之最終裁定或法院之判決者，始轉而向「WTO 爭端解決機構」(DSB)

尋求救濟，此與違反 WTO 其他協定，由受害者逕向 DSB 尋求解決者，有程度上及程序上之差別。

綜觀中共現行反傾銷制度，最受疵議者，當如美國華府著名法律事務所 O'Melveny & Myers LLP. 律師 Kermit W. Almstedt 及 Patrick M. Norton 所撰：

“China's Antidumping Laws and the WTO Antidumping Agreement” 一文結論中所指出，中共反傾銷程序欠缺透明度，對於提出證據，公布機密資訊欠缺明確規則；最重要者，在於中共反傾銷決定，易流於武斷，證據來源未註明出處，以及較少法律理由，對於被指控者所提出之法律立場或證據如與大陸指控者有不同時，較少或沒有回應。中共主管當局似乎並不願意公開他們作成裁定時之必要基礎。(註十八)

中共國際經濟法專家 Lei Wang 等在所撰「中國反傾銷條例-改善以符合 WTO 規則」一文結論中指出，中國在加入 WTO 之後，國內產業及主管當局已更加關切進口競爭。在高關稅及進口配額等傳統工具解構之後，現已迅速轉換運用反傾銷及防衛措施等，以因應競爭。固然，國際反傾銷體制形成之歷史尚短，中國反傾銷條例及其執行，向來要求能夠符合由主要貿易強權如美國、歐聯長期運作之 WTO 反傾銷協定。中國大陸專家並不諱言，中國反傾銷條例及其執行，現階段仍處於「嬰兒期」(infancy)。或因此故，中國所進行之反傾銷調查仍常發生疑問 (doubts)，關切 (concerns) 及批評 (criticism)。最重要

註十八：依 Kermit W. Almstedt 及 Patrick M. Norton 所撰文結論指出「中共反傾銷制度」三項缺點如下：

- (1) Chinese antidumping proceedings lack transparency and have no clear rules for the submission or evaluation of evidence including the release (where appropriate) of confidential information;
- (2) Chinese agencies have frequently made demands that foreign companies produce information in unreasonable quantities and on unreasonable schedules, in some instances where the information would not be relevant under WTO standards; and
- (3) most significantly, Chinese antidumping determinations are almost wholly conclusory, with no evidentiary sources cited, little legal reasoning, and little or no responses to respondents' legal positions or evidence contradicting the position of the Chinese parties. Chinese authorities seem reluctant to disclose the specific basis upon which their decisions are made. 該文載 “Journal of World Trade” (Dec. 2000)。

者，無論如何，中國大陸已重建及發展此一貿易體制，在「正確軌道」(right track)及「正確方向」(right direction)上制定反傾銷法律(註十九)。

有關建議，茲分中國大陸及我國二部分說明如下：

一、中國大陸部分：

(一)提升立法層次，制定反傾銷法：

中共現行「反傾銷條例」係由國務院頒布，未經立法程序，其本質屬於中共所謂「行政法規」，並非「法律」，此與我國立法習慣，稱為「條例」者亦屬法律之一種者有殊。且因作為會員國，中共有遵守 WTO 反傾銷協定之義務，而該協定本質上屬於「國際條約」，而非「行政協定」，相對於國內法之法律地位，國內法亦應以法律制定方式規範反傾銷調查，以確保執法之效果。以故，中共現行「反傾銷條例」，為符合國際慣例，有提升立法層次，由「行政法規」提升為「法律」之必要，以落實確立中國大陸適用之反傾銷調查制度(註二十)。從而，有需要制定「反傾銷法」，有關傾銷調查改為逕以「反傾銷法」為法源。由國務院依該法制頒「實施細則」，再由商務部依據該法之授權，制頒各項屬於「反傾銷法」子法性質之各項規則。以建構較為完整，及堅強法律基礎，且可長可久之反傾銷制度。

註十九：依 Lei Wang 及 Shengxing Yu 在所撰：“China’s New Anti-dumping Regulation – Improvements to Comply with the World Trade Organization Rules” 一文結論中指出，Looking at China’s anti-dumping law and its in its infancy with regard to the anti-dumping rules. Understandably, its anti-dumping practice from time to time gives rise to doubts, concerns and criticism. Most importantly, however, China is restructuring and developing its trade regime, including anti-dumping law on the right track and in the right direction.該文載“Journal of World Trade” (Oct 2002)。

註二十：王暉在前揭文指出，中國「反傾銷條例」應提高立法層次之理由為：(1)立法層次較低：傾銷之確定為一項複雜工作，作為國務院行政法規之該一條例，難以調動各種社會資源充份有效地進行反傾銷調查；(2)條文內容過於簡單、抽象、含糊、缺乏可操作性，若干規定尚未與國際規則完全接軌，又賦予行政機關較強自由裁量權，易使反傾銷權利被利用，導致在 WTO 被訴，(3)現行「對外貿易法」對於反傾銷僅作原則規定，「反傾銷條例」之實施細則尚未出爐，該條例本身存在若干缺陷，使反傾銷工作開展帶來困難。

而中共在制定「反傾銷法」之過程，並非僅將「反傾銷條例」易名，再經立法程序而已，應對二〇〇四年四月中旬修正頒布「反傾銷條例」，配合 WTO 反傾銷協定予以檢討，凡條文內容過於單純化、抽象、含義模糊、缺乏可操作性者，宜多參考「反傾銷協定」及歐美反傾銷調查實務及國內實施經驗，檢討改善，以使趨於完整、週延，而具有可操作性。

(二)各項子法應儘早完成建制化：

中共國務院所頒布之「反傾銷條例」，屬於「行政法規」，而根據「反傾銷條例」，由前外經貿部或國家經貿委所頒布之「反傾銷調查立案暫行規則」等十三種規則，則屬「部委規定」，依中共之體制，「行政法規」似為「部委規定」之上位法規。其實，無論「行政法規」或「部委規定」，其本質均屬行政命令。一般法治國理念，除屬於職權命令者外，行政命令之頒布應依據法律之授權。由「行政命令」（行政法規係廣義行政命令之一種）授權頒布「行政命令」，並不盡符合「依法行政」之要求。何況，由前外經貿部所頒各項暫行規則，並非職權命令，而為典型之法規命令，其實其本質與行政法規之地位無殊，不宜僅因係由部會層級所頒布，而否定其為行政法規之地位。可見，中共國務院所頒「反傾銷條例」，有提升立法層次，並予法制化之必要，否則其性質甚難與現行各項「暫行規則」之地位相區隔。

其次，現行有關反傾銷調查之各項暫行規則，包括立案調查、資訊披露、公開資訊查閱、抽樣調查、價格承諾、產品範圍調整程序等等，均以「暫行」為名，並非常態。蓋所謂「暫行」者，每寓有試辦性質，經過嘗試錯誤後再作修正之意。由於無論立案調查、初裁決定或終裁決定，其所依據者，除現行「反傾銷條例」之外，尚及相關之暫行規則，如所引據法令，僅是暫行規則，易予國內外利害關係人以不確定感，是否隨時可能再作修正，而影響其權益，以各該等規則多係於二〇〇二年二月至三月間所頒布，距今已有二年有餘，允宜儘速參考反傾銷先進國家立法先例以及大陸近年來進行反傾銷調查實務經驗，將各該規則檢討改善後，制定正式規則，俾有助於建立健全之反傾銷法制體系。

再者，各該暫行規則之主管機關，現仍沿舊稱，亦宜儘速修正，以期名實相符，此亦為符合「法治國」條件之要求。

二、我國部分：

(一)參與杜哈新回合談判反傾銷協定之修正會議：

有鑑於近年來各國濫用反傾銷措施，變相實施保護主義漸增，WTO 已於二〇〇四年三月十一日起在日內瓦就修正 WTO 反傾銷協定進行談判，由於我國目前遭受他國反傾銷指控之案件達一百件以上，其中來自美國者十八件，來自歐聯者十四件，來自其他國家者六十八件，為全球遭受反傾銷調查頻繁國家之一，僅次於中國大陸、韓國、印度，而列為全球第四位，值得警惕。

由於烏拉圭回合談判所達成之「反傾銷協定」，若干規定不盡明確，使得各國濫用情況有日趨嚴重現象。原來用以制衡不公平貿易之反傾銷施，已成為保護本國產業之手段，引起部分 WTO 會員國表示不滿。具體言之，現行協定會員國主管機關之裁量權並不明確，使得傾銷成立要件，生產成本之認定，易被高估，從而使反傾銷調查容易成立。我國主張未來修訂該協定時，應重新檢視原有要件外，並應就協定之實務運作中覓得最易造成貿易扭曲效果之議題，優先進行談判。據日本經濟新聞報導，日本現已結合韓國、巴西、瑞士、挪威、新加坡、泰國、哥斯達黎加、哥倫比亞、我國（台灣）及香港等十國組成所謂「反傾銷之友」之團體，聯名提出修正該協定之建議。其中，日本之立場建議應明確界定調查範圍，以結束目前未有根據之反傾銷稅稅率之計算方式（註二十一）。

(二)慎重遴派 DSB 專家小組成員：

我國已於二〇〇四年三月九日正式成為「WTO 法律諮詢中心」(ACWL)會員國，對我國未來處理日益迫切之 WTO 法律事務，特別是貿易爭端案件之

註二十一：參見工商時報（93.3.11）第十五版，及由 WTO 及 UNCTAD 支持成立之「WTO 信息查詢中心」（設在中國大陸海南改革發展研究院）同日資訊。

解決，具有重大意義。按 ACWL 與 WTO 並無直接關連，主要目標在於提供開發中國家之法律諮詢服務，其主要功能在提供 WTO 法律建議、人才培訓及協助 WTO 之爭端解決案件（註二十二）。

據 WTO 估計，現有爭端解決案件中，屬於反傾銷案件約占 16% 以上，易言之，約六件爭端案件即有一件屬於反傾銷引起之爭端，可見二者關係相當密切。WTO 爭端解決機構（DSB）現任七名成員中，其中二人為亞洲籍，事實上欲成為上訴機構成員，需具有國際聲望，並為國際經濟法領域之學者專家，較易勝任，絕非容易。

前不久，中共已向 WTO 提出爭端解決機構專家小組成員（panellist）名單，DSB 於二〇〇四年二月十七日召開例行會議中，通過中共所提三名專家小組成員候選人名單即：(1)張玉卿（曾任商務部條約法律司司長）；(2)曾令良（武漢大學法學院院長）；(3)朱欖葉（華東政法學院教授）。我國似亦宜先自遴派 DSB 專家小組成員著手。我國既為 WTO 會員國，自有此一權利提出名單，以備列冊候用。

(三)建立完善反傾銷法制體系：

除依 WTO 反傾銷協定為「國際條約」，並非「行政協定」，相對於國內法，亦應制定「反傾銷法」等理由，已見前述之外，依我國「中央法規標準法」第五條第二款規定，關於人民之權利義務者，應以法律定之。此為法治國家所普遍奉行之圭臬。事實上，不僅反傾銷調查之過程，涉及國內外商民之權益，即

註二十二：按 ACWL 會員國區分為已開發國家、開發中國家及低度開發國家，其中開發中國家以世界貿易佔有率及平均國民所得又分為 A、B、C 三類，我國（台灣）為該中心第三十五個會員國。我國與香港為開發中國家之 A 類會員，需繳一次性入會費三十萬美元，所享有之權利包括，一定時數免費法律諮詢服務、特定訴訟及法律諮詢優惠價格，及參與該中心為 WTO 會員國代表團團員開辦之法律訓練課程。ACWL 並計劃提供各會員國首府負責 WTO 事務官員實習機會，每年約有三個名額，為期約九個月。該中心除提供實習人員法律訓練外，每月亦提供六千瑞郎津貼。至於 B 類及 C 類開發中國家之入會費分別為十萬及五萬美元，聯合國或 WTO 之低度開發國家即使未加入該聯盟，亦得要求協助或服務。參見：地球村網站：中央社日內瓦二〇〇四年三月九日專電。

以反傾銷調查之結果，如構成傾銷，無論作價格具結、課徵臨時反傾銷稅或確定反傾銷稅，均在在與國內外之利害關係人之權益有關。以故，一般貿易先進國家，包括美國、歐聯、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭等均制定有法律效果之反傾銷法，作為執法之依據，避免行政部門有過大自由裁量權。

我國迄今並未制定「反傾銷法」，數十年來，僅依據由財政部及經濟部會銜發布之「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」一種，作為處理外國反傾銷案件之依據。以行政命令規範涉及國內外廠商權益乃至公共利益之案件，顯有未足與未洽。何況，我國現已加入 WTO，除應遵守 WTO 反傾銷協定之外，我國是否即以該協定作為國內法，或在該協定容許範圍內，制定符合我國國情與需要之反傾銷法，即不無斟酌餘地。除「反傾銷法」外，由於反傾銷調查所牽涉之程序甚多，對於啟動調查、公開資訊、舉行聽證、價格具結、產品範圍調整，乃至退稅等等均確有釐訂執行規範之必要，我國除應制定反傾銷基本法以外，亦須參酌外國立法例及國內實施反傾銷之實務經驗，彙集國內此一領域之學者專家，共同擬訂各種有關反傾銷之子法，以建立我國完整之反傾銷體系網。不可否認，在我國現有法律體系中，「反傾銷」領域，極待開發，不宜長期處於較為脆弱之一環。

此外，有關我國現行貿易調查機構之組織，似亦有調整必要。目前隸屬於經濟部之貿易調查委員會係依據行政院頒訂之組織規程而設立及運作，不僅機構有完成法制化必要，其員額編制亦有適當擴大之需要，否則一旦反傾銷案件增加，勢必難以負荷。惟新近，立法院於二〇〇四年六月十一日，郡第五屆、第五會期休會以前，已三讀通過：「中央行政機關組織基準法」，基於精簡政府機關之原則，如無法大幅擴充貿易調查委員會之人員編制，似非不得考慮將其與享有豐沛人力資源之國際貿易局合併運作，俾能整合資源，使其功能發揮到最大化。以中國大陸為例，商務部下分別設立「進出口公平貿易局」負責傾銷調查，及「產業損害調查局」負責損害調查。我國似亦可參考此一作法，除由調整組織後貿易調查委員會或經合併運作後之國際貿易局負責傾銷調查之外，有關產業業損害調查部分，似亦應以務實態度，分別責由工業局（工業產品部

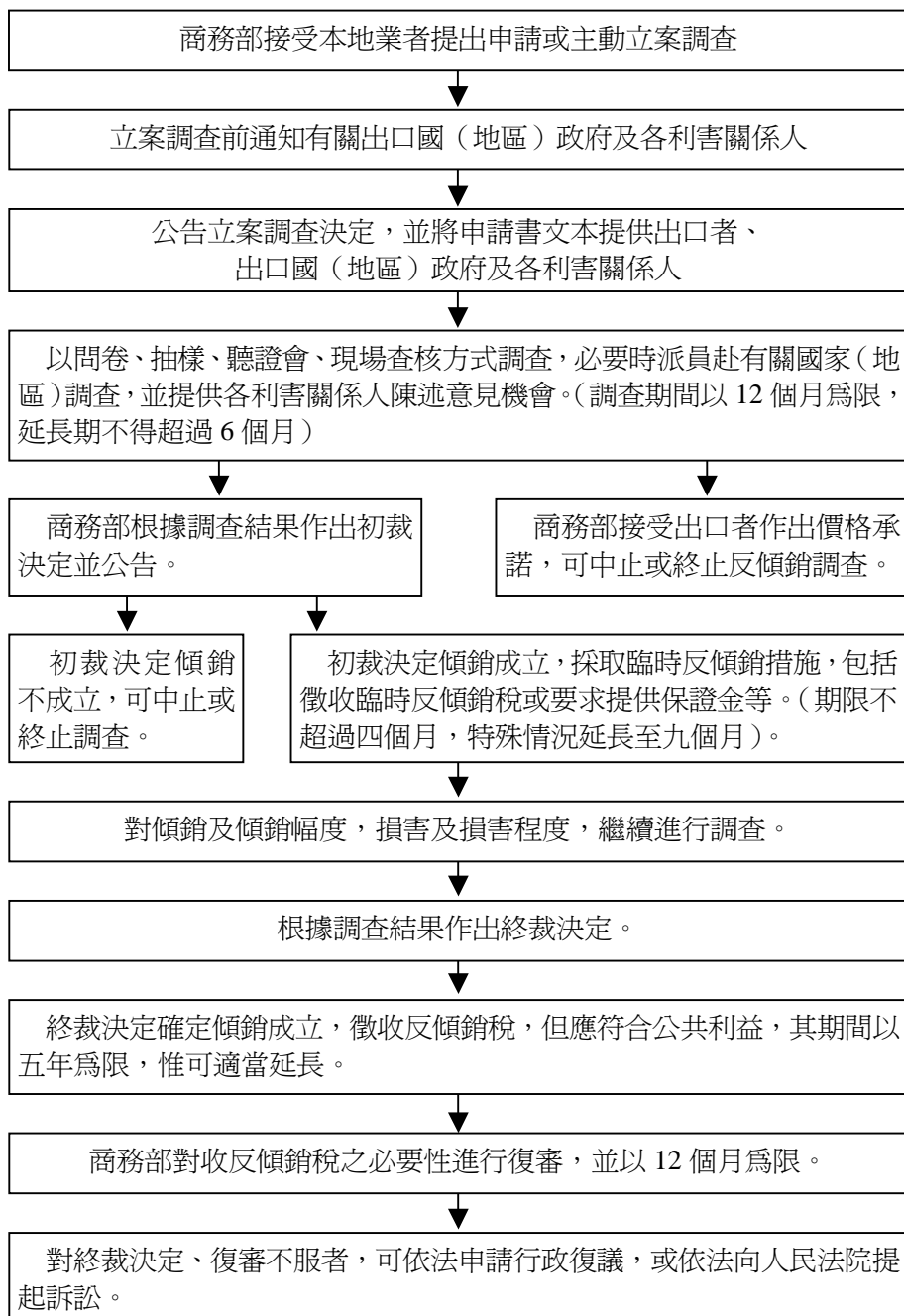
分)及行政院農業委員會(農業產品部分)肩負此一任務,至於財政部關稅稅率委員會則要在課徵反傾銷稅為已足。

(四)培養反傾銷調查人才：

為因應加入 WTO 之需要，我國除應培植各專業領域如商品貿易、服務貿易、智慧財產權、環境保護等等之貿易談判人才之外，亦需培養爭端案件及反傾銷案件之處理人才，各國在履行 WTO 要求開放市場義務之後，無論已開發國家或開發中國家，均已將反傾銷措施視為保護國內產業最重要之政策工具，其重要性超過反補貼及進口防衛措施。

今後我國依入會承諾，進一步開放市場之後，有關現階段仍維持之關稅配額及輸出入許可證等措施，均將面臨與中國大陸相同之境遇，將逐年減少或消除。屆時，所可使用，而且為 WTO 規範所容許者，厥為反傾銷工具。為資培養，宜從養成教育著手，除一般課程如「國際經濟法」、「WTO 法」之外，應加開「WTO 爭端解決制度」及「反傾銷法」等專業課程。

附表：中共反傾銷調查流程圖



資料來源：中共「反傾銷條例」（2004 年 4 月 15 日）

