加拿大之反傾銷「公共利益考量」與「較低稅率原則」之適用與案例分析

顏慧欣*

綱　　要

壹、前言
貳、「公共利益」考量與「較低稅率」原則之結合
　一、「公共利益」調查之立法規範
　二、「公共利益」調查之程序要件
　三、「公共利益」調查之實質審查要件
參、案例分析
　一、美國低滲透含碘顯影劑案
　二、美國嬰兒食品案
肆、結論與評析
　一、「公共利益原則」與「較低稅率原則」結合實施之評析
　二、較低稅率之考量方式
　三、較低稅率原則應於 WTO 架構下予以強制化

壹、前言

依據現行 WTO 規範，在確定傾銷與損害，以及傾銷與損害與兩者間存在有因果關係時，即可對被控傾銷之產品課以反傾銷稅。不過以反傾銷制度作爲保護國內相關產業的概念，逐漸被消費者與其他工業使用者的權益應同

* 中華經濟研究院台灣 WTO 中心助研究員，美國威斯康辛大學法學博士。

時考量的觀念所取代，爰於反傾銷調查中，開始對所謂「公共利益」原則亦予思量，而落實此等考量的典範國家當以歐盟爲首，其在歐盟執委會 384/96 號規則（此爲歐盟反傾銷主要法源）中，規定執委會在反傾銷調查中，若作成對傾銷、損害與兩者因果關係均爲肯定之裁定時，尚須另行調查歐盟利益（the Community interest）之評估，以確定實施反傾銷稅對於歐盟整體的影響。不過除了歐盟之外，加拿大在其反傾銷調查程序中亦採取「公共利益」的考量，但是其在程序上與歐盟有所不同；並且，於其反傾銷規範中，若有課徵完整的反傾銷稅有違公共利益時，得以不課徵或以較低稅率替代原措施，故係將公共利益原則與較低稅率原則做某種程度的結合運用，此亦爲加拿大與歐盟在進行公共利益考量時略屬不同之作法。故本文主要以加拿大的反傾銷公共利益調查程序與較低稅率適用上之問題加以探討。

貳、「公共利益」考量與「較低稅率」原則之結合

一般而言，只要能確定傾銷與損害與兩者因果關係之存在，即可對涉案產品課以反傾銷稅。不過隨著貿易救濟及調查制度的發展，單純對受損產業發動救濟之思維已有所轉變，一般而言，更需考量貿易救濟措施對整體上下游在課徵反傾銷稅時產業的影響。從而在加國反傾銷制度下，將公共利益考量納入其法律制度，使經過調查確定徵收反傾銷稅的產品，只有在未違反公共利益的情況下，才會以全額的反傾銷稅額課徵，否則可能以不課徵或以較低稅率課徵之措施來取代原訂稅率。

一、「公共利益」調查之立法規範

加拿大反傾銷規範之主要法源爲 1984 年訂定的「特別進口措施法」(Special Import Measure Act, 以下簡稱SIMA) ，其中涉及反傾銷措施者爲特

別進口措施部分。（註一） 該法提供加國主管機關對造成加國產業損害之進口產品得課以反傾銷稅之法源依據，加拿大反傾銷法制係採雙軌制，故SIMA之規範內容係由加拿大國際貿易法庭(CITT)與加拿大邊境服務署(CBSA)共同執行。CITT主要職責在反傾銷調查程序中，有幾項重要之執掌，包括有：負責調查與確定傾銷的產品是否對加國產業造成實質損害或損害之虞，與傾銷與損害之間是否有因果關係；負責進行公共利益質詢之調查；負責落日複查調查之發動。至於CBSA主要由海關與稅務總署改組而成，其所轄業務繁多，涉及反傾銷調查之執掌包括有：受理反傾銷申訴並決定是否立案、負責調查傾銷是否存在與確定傾銷幅度、並根據傾銷幅度確定徵收反傾銷稅之稅額。（註二）

根據 SIMA 規定，加拿大反傾銷調查之流程，原則上爲 CBSA 接受國內產業之申訴後，正式發文立案，並立即通知 CITT。CITT 應於 60 日內作出初步損害之認定。CBSA 在收到 CITT 之初步損害認定後，原則上應於 30 日內作出初步傾銷認定，最多得延長至 45 日。隨後，CITT 應於 120 日內作出最終損害之裁定，而 CBSA 則應於 CITT 之裁定後 90 日內，作出最終反傾銷措施之裁定。

不過，於CITT作成初步損害認定後，若有利害當事人或CITT認爲課徵最終反傾銷稅將有不符合公共利益之疑慮， SIMA第 45 條賦予CITT擔任公共利益諮詢者之角色，換言之，當事人得向CITT提出或CITT依職權發動「公共利益質詢」調查，故於前揭所述之反傾銷調查流程中，會另起一「公共利益調查」程序。不過，「公共利益」調查係屬一選擇性的程序，CITT並無在每一反傾銷案件中考量公共利益之義務，該調查程序是否啓動端視該案之利害當事人之申請或CITT之主動發動，CITT作成之建議亦僅具有諮詢功能，

註一： SIMA 涵蓋規範主要有三大部分：特別進口措施、北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)締約國之產品爭端解決與美國產品爭端解決。SIMA 全文請見：http://laws.justice.gc.ca/en/S-15/(2008/9/30)

註二： 參考 CBSA 網站資料：http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/menu-eng.html(2008/9/26)

對加國財政部長並無拘束力。從 1984 年至 2000 年，加拿大已提出 381 件反傾銷調查，最後作成實施最終反傾銷措施的有 256 件。（註三）相對於此，反傾銷調查中提起公共利益審查者僅有 18 起案件，其中CITT最後作成向財政部長建議減徵反傾銷稅的僅有 5 件，包括有：1987 年的食用玉米案（Grain Corn）、1991 年啤酒案（Re Beer）、1998 年嬰兒食品案（Prepared Baby Food）、2000 年含碘顯影劑案(Iodinated Contrast Media)與 2005 年不銹鋼圓鋼圈案（Stainless Steel Round Wire）。（註四）「公共利益」調查之程序要件與審查標準如下說明。

二、「公共利益」調查之程序要件

反傾銷調查中啓動公共利益質詢的主要規範爲SIMA第 45 條和 41 條的規定，以及 2000 年 4 月 15 日公佈的「國際貿易裁判庭公共利益質詢(Public Interest Inquiry)準則」（註五）（以下簡稱「準則」），「準則」基本上爲指導CITT進行公共利益質詢的重要依據。以下說明進行公共利益調查之程序與實質審查之要件。

(一) 發動程序之主體

依據SIMA第 45 條以下之規定（註六），CITT對於做出按第 42 條規定之

註三：參考 WTO 反傾銷調查與實施措施之統計數據，連結如下 http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm

註四：詳細案號請另參考 CITT 網站資料：http://www.citt.gc.ca/DUMPING/INTEREST/CONSIDER/PBIN02_E.ASP

註五：Guideline for Public Interest Inquiries, http://www.citt-tcce.gc.ca/doc/english/Publicat/PubInt_e.pdf

註六：詳見CITT網站： SIMA(Section 45)：(1) If, as a result of an inquiry referred to in section 42 arising out of the dumping or subsidizing of any goods, the Tribunal makes an order or finding described in any of sections 3 to 6 with respect to those goods, the Tribunal shall, on its own initiative or on the request of an interested person that is made within the prescribed period and in the prescribed manner, initiate a public interest inquiry if the Tribunal is of the opinion that there are reasonable grounds to consider that the imposition of an anti-dumping or

初步損害認定後，若其認爲全部或部份課徵反傾銷稅不符合公共利益，有權依職權或依利害關係人之請求，在損害認定裁決作出後 45 日內向財政部提出公共利益質詢的申請。因此除了CITT有權發動公共利益調查外，利害關係人亦得爲之。至於利害關係人之定義，則按SIMA第 41 條規定，利害關係人包括任何從事調查項下產品的生產、購買、銷售、出口和進口的人及其代理人；任何在加拿大從事與調查項下產品有關的相同產品生產、購買和銷售的人及其代理人以及任何與調查項下產品有關的相同產品的使用者和其目的旨在維護加拿大消費者利益的任何組織等。依照此規定，加拿大反傾銷法中所定義的公共利益關係人基本上包括國內產業、進口商/貿易商、工業用戶、最終消費者及他們各自的代表協會或組織。

(二) 程序規則

依據 SIMA 第 45 條以下關於公共利益之規定，在「CITT 按第 42 條完成損害認定後 45 日內，提出公共利益質詢」，基於第 42 條爲 CITT 在作成初步損害認定之規定，故就法條解釋上應認定 CITT 在初步損害裁定後，利害關係人或 CITT 即可提起公共利益質詢。隨後 CITT 應依據利害關係人之資料判斷是否繼續進行公共利益調查之決定。若 CITT 認爲無公共利益考量之必要，則須附理由加以說明；若有考量公共利益而有繼續進行反傾銷調查之必要，亦須發布公告(Notice)，說明理由與未來將進行之調查程序。

任何利害關係人有權在公共利益質詢啓動後，向CITT陳述相關意見。在該調查程序中，CITT可基於相關當事人之申請而決定是否有召開聽證會(public hearing)之必要。於調查程序終結後，若CITT最終認定未有公共利益理由從而應減幅課徵或免徵反傾銷稅，則以CBSA原先核定之反傾銷稅率課

---

countervailing duty, or the imposition of such a duty in the full amount provided for by any of those sections, in respect of the goods would not or might not be in the public interest. 連結如下：http://www.citt-tcce.gc.ca/dumping/interest/index_e.asp(2008/9/24)；

徵，不過CITT必須詳附理由說明其決策過程。反之，若CITT認定按傾銷幅度全額課徵反傾銷稅不符公共利益者，其必須將理由及決定結果上呈加拿大財政部長(the Minister of Finance)，並建議降低反傾銷稅課徵幅度，或調降至足以消除產業損害之價格。此報告之副本並應刊載於加拿大公報(Canada Gazette)。不過最終是否按較低稅率或免徵反傾銷稅，仍由財政部長對此作出決定。（註七）

不過 SIMA 的程序規範基本上屬於原則性說明，故 2000 年訂定之「準則」，對於公共利益質詢的進行期程與程序規則上，提供更為詳細之運作依據，主要內容如下：

CITT 做出損害認定後，如果認為全部或部分徵收反傾銷稅不符合公共利益者，則可以基於利害關係人的請求或自己主動決定根據 SIMA 第 45 條的規定，在損害認定做出後 45 日內，進行公共利益調查，調查的結果將報告給財政部長，並向其建議減徵反傾銷稅及相應數額。

進行公共利益質詢可以分為兩個階段，一是發動階段（commencement phase），係屬 CITT 決定是否有合理理由啓動公共利益調查；二是調查階段(investigation phase)，則為 CITT 開始調查並向財政部長提出建議。

1.發動階段

CITT 在損害認定做出後 45 日內，由其主動提出，或收到利害關係人按「準則」附件一規定之申請書要件，提出檢附完整資訊的請求書，若 CITT 接受申請書，則將通知利害關係人公共利益質詢之立案，並提供關係人表達回覆意見之機會。

利害當事人應於前述通知發佈後 21 日內，將其對該案之事實與主張回覆 CITT，並且盡可能提供可協助 CITT 作成應減徵或不課徵反傾銷稅之資訊與理由。 在回覆期限屆期後 10 日內，CITT 應作成該案是否有合理理由啓

註七：參考 CITT 網站資料：http://www.citt-tcce.gc.ca/dumping/interest/consider/pb92001_e.asp (2008/9/29)

動公共利益調查。若理由不足以啓動調查，CITT 將通知利害關係人，並於 15 日內提出其說明。反之，若 CITT 作成肯定之認定，亦即有充分理由啓動公共利益調查，其亦將「發動調查」通知予所有利害關係人，該通知包括 CITT 後續調查進行之程序與擬調查之資訊，並於加拿大公報(Canada Gazette)公布。發動調查階段的進度見表 1。

表 1　發動調查階段的進度

損害決定後的天數	事件
1-45	利害關係人之請求開始公共利益調查（或 CITT 主動調查）
45	CITT 公布接到開始公共利益調查請求的通知
66	對開始公共利益調查請求的答覆
76	CITT 決定是否開始公共利益調查
91	CITT 決定不進行公共利益調查的理由

2.調查階段

進入調查階段後，CITT 審查個案判斷時應依據之程序規則如下：

(1) 發動考量公共利益原則之公告

CITT在作成發動考量公共利益原則之公告時，內容將遵照法律（註八）所規定的相關程序時間進行。所進行之程序，依據個案中對於公共利益原則中所考量之各項因素複雜性與當事人數目，而有所不同。當事人將有機會針對CITT進行之程序提出陳述，並回應其他當事人所提出之意見。因此，CITT 對於公共利益之考量常藉由舉行公聽會(public hearing)形式爲之。

相關當事人欲向 CITT 爲公共利益之陳述，必須於 CITT 發布發動公共利益原則考量公告 21 日內，以書面請求向 CITT 秘書處爲之。

(2) 公共利益原則所考量之各項因素

於個案中爲公共利益原則之考量時，CITT 應將各種相關因素納入考量

註八：此所謂依據法律內容係指加拿大國貿易法庭規則（Canadian International Trade Tribunal Rules）第 68 條以下規定。

範圍。包括「準則」附件 2(Appendix 2)所載各項因素。

當事人應於提出意見與回應他人主張時，提出所有有利因素，以便協助 CITT 形成適用公共利益原則之心證；而考量 CITT 未來可能做出因適用公共利益原則而消減賦稅之情形，相關當事人並應針對可能的賦稅削減方法提供意見。

(3) CITT 提交財政部長之建議

於考量公共利益原則請求開始後約 100 天，無論 CITT 是否將考量公共利益原則而爲降低稅負，CITT 都將針對系爭案件做出具體之建議。CITT 如認爲不削減賦稅係有正當理由，將發布附理由的簡短公告說明其決定；而當 CITT 認定依據公共利益原則爲削減稅賦之請求係爲有理由時，則 CITT 會將其意見做成報告，並呈交加國財政部長(Minister of Finance)。CITT 亦會將該報告以發布公告方式，刊載於加拿大公報（Canada Gazette），且將副本送達提出公共利益原則請求之所有當事人。該報告並得於法庭網站上閱覽之。

向財政部長所提交之報告應包含對於公共利益原則考量之特定建議，並附理由說明下列項目：

- 反傾銷稅所應削減幅度；
- 價格或對於消除國內產業損害、阻礙國內產業、威脅國內產業之適當價格。

一般典型公共利益調查中，調查階段的時程表如表 2 所示。

表 2　調查階段進度表

調查開始後的天數	事件
35	各方提交文件
46	各方提交答覆
56	舉行公共聽證會
100	CITT 做成意見

三、「公共利益」調查之實質審查要件

(一)「準則」建議之考量項目

根據 2000 年訂定之「準則」規定，在公共利益調查中，CITT應具體考量的相關因素包括（註九）：

1. 是否可以從其他國家即從非反傾銷調查以外之國家或出口商獲得同類產品。
2. 是否全額課稅會產生或可能產生下列影響：
   (1) 實質性的降低國內同類產品的市場競爭；
   (2) 對使用該進口產品作爲其生產元素(原料)或提供服務的加拿大生產商造成嚴重(substantially)損害；
   (3) 對競爭力造成嚴重損害：
      A.若因限制取得作爲生產要素或提供服務使用之該進口產品；或
      B.若因限制獲得技術
   (4) 嚴重限制消費者以競爭價格選擇或獲得產品的機會，或基於其他原因對消費者造成嚴重損害；
3. 是否反傾銷稅的降低或取消可能對國內同類產品生產中使用相關原料（包括初級商品）的國內生產商造成嚴重損害；
4. 任何其他相關因素。

(二) 實質審查要件在案件之適用

依據上述「準則」之原則，CITT 在進行公共利益審查時必須適用以上準則，從若干案件可觀諸 CITT 之相關見解。

1. 在判斷是否可以從其他非該涉案國家以外之國家或出口商獲得同類產品。

註九： Guideline for Public Interest Inquiries, Appendix 2: FACTORS TO BE CONSIDERED BY THE TRIBUNAL IN A PUBLIC INTEREST INQUIRY. 連結如下：http://www.citt-tcce.gc.ca/doc/english/Publicat/PubInt_e.pdf

以 1995 年對來自美國的供家庭使用的帽、蓋、罐產品（註十）反傾銷調查案爲例，CITT考慮各方提交的資料後認爲，涉案產品的市場很小，縱使購買這些產品的花費亦僅占消費者很小部份的支出，下游廠商對涉案產品的購買也有限，並且尚有其他可選擇的貨源存在，價格也會因多種因素的限制而上漲有限，從而價格的上漲並不會導致消費者轉向使用不安全的產品。CITT並認爲各種收入階層的人皆可能會使用涉案產品作爲家用，省錢僅是可能的目的之一。基於上述考慮，CITT認爲並無迫切的公共利益因素存在，無進一步進行公共利益調查之必要。

復如 2000 年的冰箱、洗碗機和乾衣機案（註十一），CITT分析各方提交的陳述後認爲，出口商並未因課稅的結果而退出加拿大市場，同類產品仍有其他供應來源，市場競爭性的存在，使生產商繼續進行技術創新；此外，由於傾銷幅度相對較低，消費者應有能力進行產品選擇。至於課稅對環境的影響，CITT認爲，加拿大對於該類產品均有能耗標準，在市場上販售的這些產品均符合標準，不會影響加拿大政府節能和減少二氧化碳排放的政策實踐。據此，CITT認爲無需進一步進行公共利益調查。

2. 是否全額課稅會產生或可能產生下列影響

在此要件中考量之影響，包括有(1)實質性的降低國內同類產品的市場競爭；(2)對使用該進口產品作爲其生產原料或提供服務的加拿大生產商造成嚴重損害；(3)對競爭力造成嚴重損害；以及(4)嚴重限制消費者以競爭價格選擇或獲得產品的機會，或基於其他原因對消費者造成嚴重損

註十：caps, lids and jars suitable for home canning,whether imported separately or packaged together,originating in or exported from the united states of america（NQ-95-001）

註十一：imposition of anti-dumping duties on imports of certain refrigerators, dishwashers and dryers originating in or exported from the united states of america and produced by, or on behalf of, white consolidated industries, inc. And whirlpool corporation, their respective affiliates, successors and assigns（PB-2000-002）

害。而針對此等要件的衡量，如以 2000 年含碘顯影劑案爲例（註十二），CITT就徵收反傾銷稅對醫療保健、放射線業者的產品選擇、醫院的產品供應、合同競爭、LOCM（low osmolality contrast media）的新供應來源、國內產業等各種影響作了分析，CITT的意見如下：

(i) 就醫療保健方面，價格上漲將導致對涉案產品使用的減少和對 HOCM（high osmolality contrast media）的大量使用，將降低對病人醫療保健的品質，故不符合公共利益；

(ii) 就產品選擇方面，價格上漲影響放射線業者對 LOCM 的選擇，此不符合病人的最大利益，故亦不符合公共利益；

(iii) 就產品供應方面，價格上漲使醫院以較高價格購買 LOCM，不符合公共利益；

(iv)就合約競爭方面，競爭性的降低使醫院必須花較多錢購置產品，不符合公共利益；

(v) 就新產品供應來源方面，其價格和供應能力均不確定，故僅仰賴於此將不符合公共利益；

(vi)就國內產業方面，維持對國內產業一定水準的保護以免受傾銷損害符合公共利益，相關資料亦顯示，國內產業無法完全受益於徵收反傾銷稅的全面結果，其價格上漲也受到一系列因素的限制。

綜上理由，CITT 認爲全額徵收反傾銷稅不符合公共利益。

3. 是否反傾銷稅的降低或取消可能對國內同類產品生產中使用原料的（包括初級商品）的國內生產商造成嚴重損害

涉及此要件的考量，同以 2000 年含碘顯影劑案爲例，CITT 認爲取消反傾銷稅會使出口商以任意的低價在加拿大市場銷售產品，國內產業將繼續受到損害，此不符合公共利益。而削減反傾銷稅則有助於維持其

註十二：Certain iodinated Contrast Media originating in or exported from the United states of America(including the Commonwealth of Uerto Rico),(PB-99-001) August 29, 2000.

他 LOCM 供應來源，並能使較高的 LOCM 價格所引發的負面影響降低，同時國內產業也能從更高的平均價格與增加其市場佔有率中獲益，有利於平衡各方利益。基於上述分析，CITT 認爲存在有充分的公共利益因素，故向財政部長建議削減反傾銷稅。

4. 其他有關的因素。

1998 年發生的嬰兒食品案（註十三）是加拿大第一起涉及健康安全的公共利益案，主要源自於加拿大財政部決定對進口的嬰兒製成品徵收反傾銷稅。本案涉及之利害關係人眾多，約有 50 個利害關係團體派出代表表示支持或反對提起公共利益調查。

在加拿大只有 Heinz 和 Gerber 兩家公司供應嬰兒製成食品，Heinz 公司是在加拿大製造嬰兒食品的公司，Gerber 則是進口其母公司位於奧勒岡州佛蒙特的工廠所生產之嬰兒食品到加拿大。本案之癥結在於，若對 Gerber 徵收反傾銷稅後，其可能退出加拿大市場，僅存 Heinz 公司生產嬰兒食品。因此 CTIT 著重分析價格因素對消費者的影響，尤其是對低收入家庭的經濟影響以及對嬰兒健康所帶來的後果。若課徵反傾銷稅後，消費價格將會大大提高，勢必會間接影響到嬰兒的健康。出於此等考量，維持產品在一較低價格水平上似乎是較好的方式。相對的，若免課反傾銷稅，則傾銷的進口產品又會回到加拿大市場，SIMA 立法保護國內產業的目的即無法達成。綜合上述， CITT 建議降低反傾銷稅以兼顧各方之利益。

註十三： Certain prepared Baby Food Originating in or Ecported from the United Sates of America, (PB-98-001) , available at http://www.citt.gc.ca/dumping/interest/consider/pbin02_e.asp

參、案例分析

一、美國低滲透含碘顯影劑案（註十四）

(一) 案例事實

本案為美國(包括波多黎各)向加拿大進口低滲透顯影劑(Low Osmolality Contrast Media, 以下簡稱 LOCM) ，被認為構成傾銷，而在 CITT 作成該產品對於加國境內同類產品之產業造成實質損害之認定後，利害關係人提出公共利益的質詢調查。

在公共利益調查過程中，CITT曾向MCI、進出口者、購買者、其他LOCM潛在製造者，以及加拿大放射醫師協會(Canadian Association of Radiologists)與醫藥幅射科學技術人員，做出要求其提供相關資訊之請求。CITT亦向專利藥物價格審查委員會(Patented Medicine Prices Review Board, PMPRB)（註十五）、健康部門的有益健康產品計畫(Therapeutic Products Programme of Department of Health, TPP)以及加拿大稅務局(Canada Customs & Revenue Agency, CCRA)徵詢意見。

(二) 公共利益原則所考量之各種因素

CITT 認為依據加國 SIMA 之授權，對於公共利益原則質詢案件應將各種因素納入考量範圍，藉以決定適當的反傾銷稅課徵額度。在本案中，此類因素包含醫療開業者選擇 LOCM 之直接或間接價格影響因素、實行放射線醫學步驟的數目、以及病人健康安全等因素。CITT 亦將其他來源的 LOCM 範圍，延伸至所有在 MCI 與 Berlex 可知範圍內的放射醫療器材，

註十四：Certain iodinated Contrast Media originating in or exported from the United states of America(including the Commonwealth of Puerto Rico),(PB-99-001), August 29, 2000. available at ftp://ftp.citt-tcce.gc.ca/doc/english/Dumping/Public_Interest/Considerations/pb2a001e.pdf

註十五：PMPRB 為一具有獨立性質之準司法機構，以其委員會運作的透明化減少利益干預，並與外界相關團體互換訊息以客觀的制定藥價政策。

並考量相關國內產業依據 SIMA 規定，可從損害性與傾銷行爲中獲得保障之限度。

(三) 建議內容

CITT 認爲，針對從美國與波多黎各所進口 LOCM 商品課徵全額反傾銷稅之效果分析，其認爲應對完整的反傾銷稅額進行削減；故 CITT 進一步考慮削減賦稅額度，以及實行稅負削減的最佳方法。

1. 稅負削減方式

CITT 認爲反傾銷稅削減之方式，係透過確定個別公司的價格增幅比例，而後加諸於出口商的最終認定出口價格，則出口價格加上該價格增幅比例後應爲新的正常價格，而該正常價格應爲比原始調查認定的正常價格爲低。此外，個別公司的銷售、進口到加國的費用，以及利潤的總和，應爲新的正常價格重新計算時的一部份，並且其占正常價格之比例應維持不變。至於反傾銷稅額降低與公共利益價格間的關係，應對該涉案產品要求以新認定的正常價格加上銷售、進口到加國的費用，以及利潤的總和的總數，作爲其在加國銷售的價格。

2. 價格計算

CITT 決定向財政部長所爲降低反傾銷稅額之建議，應以系爭 LOCM 產品的平均國內純淨銷售價格(average net-net domestic market selling price)爲判斷基礎，或是透過得平衡眾多公共利益考量的「公共利益價格(public interest price)」方式爲之。所謂「純淨價格」計算法，其係指產品的標價扣除所有的折扣、補貼、貼現等實際的轉售價格。此種以進口商品「平均國內純淨銷售價格」爲計算基礎之理由，在於實際上即該價格對 MCI 造成損害；復所謂對公共利益有負面影響者，亦本於課徵反傾銷稅對「純淨價格」產生的影響。爰決定公共利益價格時，CITT 採用 1997 到 1999 年間以及 2000 年前 5 個月，該商品在國內市場上的平均價格。同時，CITT 亦一併考量若維

持全額反傾銷稅可能造成國內市場價格升高的情況。

此外，CITT在公共利益質詢之發動公告中，要求各利害關係人針對稅額降低之目的與額度，提出其個別主張。同時，CITT針對若干當事人如MCI、Nycomed與Bracco，要求其提供LOCM的確切國內市場價格；CITT並要求LOCM主要購買者，包括數家醫院採購團體、各放射線醫師協會與醫藥幅射科學技術人員團體，說明在購買進口或MCI與Bracco所銷售之LOCM產品時，購買價格的減少、增加等變化情形。（註十六）

CITT要求MCI、Nycomed、Bracco與Berlex提供 1997 到 1999 與 2000 年一月到五月間，關於LOCM產品的純淨價格與銷售量資訊，CITT期望藉由該資料推算涉案產品的平均國內市場銷售價格，則 1997 年平均國內市場銷售價格爲 33（加幣），1999 年平均國內市場銷售價格爲 26（加幣），2000 年前五個月平均國內市場銷售價格爲 22（加幣）。按照前述CITT可取得價格資訊，其建構出一價格區間，最低點價格爲LOCM在 2000 年的最低加國市場價格；最高點價格的意義則爲， MCI仍可以該價格售出LOCM，但不會喪失大部分加國市場的極限。在此案例中，最低價格爲 22 分/ml，最高爲 35 分/ml，而若課徵全額反傾銷稅時，價格將爲 60 分/ml。（註十七）故此價格區間提供CITT作爲判斷何種價格可達到公共利益價格之基礎。

爲了確定「公共利益價格」應具備的程度，CITT尚須考量若干因素，諸如價格從 1999 年變動至今的情形、使用其他替代產品對病人權益的減損、或LOCM價格提高後各放射醫師的選擇性變少，故無法基於病患之最佳利益做選擇等等因素。基於從 1999 年變動至今的價格有 10%的成長，故CITT認爲LOCM最低價格應爲 26 分/ml，並限縮價格區間自 26 分/ml至 33 分/ml之間。最後，CITT認爲以 1998 年的銷售價格 28.5 分/ml，爲最適當的公共利益價格。（註十八）

註十六： Certain iodinated Contrast Media, at 18.

註十七： *Ibid*, at 19.

註十八： *Ibid.*

最終，CITT 說明該公共利益價格高於平均市場銷售價格，不過遠低於課徵全額反傾銷稅後的價格。

二、美國嬰兒食品案（註十九）

(一) 案例事實

本案涉及美國廠商 Gerber 傾銷嬰兒食品(CPBF)至加拿大，經加拿大廠商 H.J.Heinz 提起反傾銷控訴之案件。

1998 年 4 月 29 日加拿大貿易法庭(CITT)依據 SIMA subsection 43(1)之規定認定，從美國生產或出口的嬰兒食品傾銷至加拿大，已經對加拿大國內嬰兒食品產業構成嚴重損害。作成此損害認定後，有利害關係人頃提出公共利益質詢的調查。

在案件調查過程中，CITT 向加拿大的嬰兒食品製造商、出口商、進口商以及購買者發出調查問卷。同時，CITT 依據 SIMA 第 42 條授權實施之調查中，取得被告方面所提供之資料，包括一些涉及公共利益之資訊。

在 1998 年 3 月 30 日 CBSA 的最終認定報告上指出，美國廠商 Gerber 銷售的嬰兒食品對加拿大構成傾銷。

調查過程中的證據顯示，自 1995 年起連續三年，以國內所有嬰兒食品銷售基礎作比較，Gerber的每重量單位的純淨價格(net-net price)一直都是低於Heinz。

加拿大的嬰兒食品市場一直以來都是由 Heinz 與 Garber 兩家廠商供應，Heinz 供給加拿大嬰兒食品市場的產品，均由位於安大略省利明頓的工廠所生產。Gerber 則自 1990 年 6 月起即進口其母公司位於奧勒岡州佛蒙特的工廠所生產之嬰兒食品到加拿大。

註十九：Certain prepared Baby Food Originating in or Ecported from the United Sates of America, available at http://www.citt.gc.ca/dumping/interest/consider/pbin02_e.asp

(二) 反傾銷稅之價格效果

在評估反傾銷稅之價格效果階段，CITT把重點放在若課徵反傾銷稅，對涉案產品的加權平均純淨批售價格(net-net wholesale prices)可能引發的改變，而非對零售價格的影響。主要係因零售價格差異較大，其可能因不同國家，不同零售區域而產生差異。基於Heinz與Garber兩家廠商主要是在批售交易的層級上作競爭。因此，CITT採用以扣除掉所有形式的折扣（註二十），採Heinz與Garber兩家廠商向加拿大境內消費者收取的淨銷售價格(net delivered selling prices)來作計算。因此CITT進行分析的基礎，主要是採用加國境內單位重量純淨價格。

1. 全額反傾銷稅

CITT 經計算平均傾銷差額之後，進一步依據加拿大稅務署調查期間內 Gerber 進口的嬰兒食品所進行的評估，來認定反傾銷平均稅額，依據其種類大約是在每瓶 20 分到 45 分。在法庭的觀點來看，若是課徵全額反傾銷稅，將可能導致沒有新的廠商得以進入加拿大的嬰兒食品市場。此外， CITT 並根據 Heinz 戰略價格選擇、潛在性商業競爭、新生產者進入障礙、購買者平衡力量、價格增加的消費者反映等各種因素進行綜合評估。

根據 CITT 的觀點，Heinz 嬰兒食品在純淨價格上可以提升的數額，正好就落在 Gerber 被課予全額反傾銷稅後其嬰兒食品在加拿大市場應該販售的的價格差距。然而，在受制於市場因素之前，Heinz 嬰兒食品的純淨價格將可能較目前水平出現顯著的增加。這些市場因素包括零售商與母公司自商用嬰兒食品轉型爲家用嬰兒食品後的價格磋商力量，以及嬰兒食品市場可能的新進廠商。

2. 反傾銷稅的消除

在本案當中，Heinz 的部分工廠確實面臨關廠的威脅。如以 Heinz 的利

註二十： 所謂「折扣」，包括所有嬰兒食品供應商提供的補貼，退款，貼現，以及其他貿易費用，無論這些折扣的給予是基於銷售時點，銷售期間，或是購買數量而定。

明頓生產工廠爲例，確實有證據顯示該處工廠處於關廠威脅之中，根據工會主管的證詞，員工認爲利明頓的工廠隨時都有關閉的可能。並且，Heinz 的母公司一直對所有的生產工廠進行評估，在過去數年當中也實際上關閉部分的工廠。

若 Heinz 利明頓生產工廠關閉，則將對其員工、農民、供應商以及鄰近生產工廠的社區產生莫大影響。若在利明頓的嬰兒食品生產停擺，則所有在加拿大銷售的嬰兒食品均需仰賴進口，並且完全受美國 Heinz 與美國 Garber 的定價政策影響。CITT 認爲就長期利益而言，失去本地生產來源以及完全仰賴進口將可能導致加拿大嬰兒食品的價格更爲提高。

3. 反傾銷稅的削減

CITT 認爲，市場因素將會使 Heinz 的嬰兒食品預期價格控制在低於 Garber 被課予全額反傾銷稅之後應銷售的價格。因此，這當中存在著一個稅賦調降的區間，其調降幅度將不至於影響 Heinz 對嬰兒食品訂價的價格上限，換言之，這部分的反傾銷稅削減並不影響嬰兒食品在加國境內售價的認定。

(三) 反傾銷稅之其他效果

在此部份，CITT 又針對如低收入家庭、嬰兒健康、市場競爭、消費者選擇、供應的安全穩定、研發改良、服務品質等因素綜合考量。

綜合上述因素分析後，CITT 認爲本案存在有充分的公共利益理由。此外，削減反傾銷稅相較於消除反傾銷稅將是一個較適當的選項。因此，法庭建議自美國進口的嬰兒食品，所課徵之反傾銷稅應予削減。

(四) 稅賦削減

1. 賦稅削減的基礎與形式

反傾銷稅額是以一般價格與出口價格的差額來計算，此稅額正是 Gerber 於加國市場銷售嬰兒食品的純淨價格程度，但最終構成對 Heinz 實質上的損害，於是，CITT 以純淨價格作爲認定應削減之反傾銷稅額的基礎。CITT 取

1994-95 會計年度的 Heinz 之平均純淨價格，作爲其計算之起始點。在選定基準年之後，CITT 並參考基準年的嬰兒食品平均價格，頃選定一適當的純淨價格，爰以確定建議增加價格的額度(以及上限)。

CITT 比較多種計算方法的特性後，決定採用「最低國內市場轉售價格」（a minimum domestic market resale price），該價格意謂產品自美國進口到加拿大給第一位非關係人的消費者的首次移轉價格，此亦即採用扣除所有折扣、補貼、貼現以及其他形式的貿易費用後之純淨價格。

整體來說，「最低國內市場轉售價格」對於主管機關來說應屬較爲簡單執行之方式，且不會對 Gerber、美國 Gerber 或是其他美國製嬰兒食品的進出口商加諸額外之負擔。

據此，CITT 建議採進口美國製嬰兒食品之最低國內市場轉售價格作爲計算反傾銷稅額削減額度的基礎。

2. 價格觀點之考量

關於各利害關係人提供的純淨價格與市場因素的文件，CITT 在認定反傾銷稅額之削減額度時均納入考量。如涉及通貨膨脹的水平，CITT 檢視自 1995 年以來消費者價格指數的變動及其構成部分，了解到消費者價格在這段時間出現通貨膨脹之趨勢。更進一步，CITT 檢視 1995 至 1998 年 7 月的綜合消費者指數、消費者指數中食品之店內購買價格、以及嬰兒與幼童食品的消費者指數。此外，Heinz 賦稅削減之提案、市場對新近入者的限制、Gerber 提供批發商與零售商的價格、Heinz 所增加的成本以及 Gerber 賦稅削減之提案，均爲 CITT 進一步調整「最低國內市場轉售價格」的參考依據。

最後，CITT 建議針對自美國進口的每一類嬰兒食品訂定個別(specific)最低國內市場轉售價格。該價格並應按「店內食品購買」(Food Purchased from Stores)的索引所反映的價格變動，每年更新每一類嬰兒食品國內市場轉售價格。

肆、結論與評析

一、「公共利益原則」與「較低稅率原則」結合實施之評析

公共利益質詢制度在加國反傾銷調查程序僅爲一選擇性程序，並非必要程序。換言之，公共利益質詢只有在 CITT 作出損害認定後，由其主動或利害關係人對 CITT 提出要求時才會進行。此與歐盟在決定是否採取臨時反傾銷稅、是否終止反傾銷調查、是否課徵確定反傾銷稅、以及是否中止施行反傾銷措施等情形即考量公共利益之作法並不相同。

再者，公共利益調查究應屬損害調查之一部分，抑或是應在主要損害調查後始另爲進行之程序之問題，在實務上亦有相當爭議。在食用玉米案（註二十一）中，CITT在損害認定後 6 個月內，就公共利益爲單獨調查。在啤酒案（註二十二）中，CITT亦採類似程序，在損害認定後 2 個月爲單獨的公共利益調查。不過在腳踏車案（註二十三）中，CITT則採不同程序。在該案展開損害調查公告中（亦即通知損害調查之利害關係人參與公聽會），亦包括依據SIMA第 45 條有關公共利益條款的請求提出，故於第 45 條下之利害關係人，亦要求在期限下提出回覆。換言之，在此案中公共利益質詢並未單獨調查，而係爲損害調查之一部分。

準此，「較低稅率」原則在加國之反傾銷案件是否會予以考量或予適用，

註二十一：PANEL ON CANADIAN COUNTERVAILING DUTIES ON GRAIN CORN FROM THE UNITED STATES", Report of the Panel adopted by the Commmittee on Subsidies and Countervailing Measures on 26 March 1992 (SCM/140 and Corr.1 - 39S/411)

註二十二：BEER ORIGINATING IN OR EXPORTED FROM THE UNITED STATES OF AMERICA BY OR ON BEHALF OF PABST BREWING COMPANY, G. HEILEMAN BREWING COMPANY INC. AND THE STROH BREWERY COMPANY, THEIR SUCCESSORS AND ASSIGNS, FOR USE OR CONSUMPTION IN THE PROVINCE OF BRITISH COLUMBIA, (NQ-91-002) （PI-91-001）

註二十三：BICYCLES AND FRAMES ORIGINATING IN OR EXPORTED FROM TAIWAN AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA（ NQ-92-002）

端視該案件是否在最終裁定後續行公共利益質詢程序而定。（註二十四）綜言之，加國較低稅率之實施與公共利益質詢之認定結果，係產生具體結合之效果。加國調查機關在一般調查程序並不會特別考量「較低稅率」原則，唯有在公共利益質詢提出後，才由主管機關對做成「較低稅率」是否具公共利益之效果加以判斷。

誠如前述，加拿大至今提起公共利益審查計有 18 起案件，其中最後作成向財政部長建議減徵反傾銷稅的僅有 5 件。並且，按加拿大反傾銷之規定，CITT 若認為課徵全額反傾銷稅不符合公共利益者，除可建議削減稅額外，亦可建議不予課徵反傾銷稅，不過觀諸所有案件之實踐，尚未有因公共利益調查而建議不課徵反傾銷稅的案例。此實務運作之意涵顯示，即使有公共利益質詢程序， CITT 在反傾銷調查中，顯然對於國內產業保護仍優先於其他利益之考量。

二、較低稅率之考量方式

基於較低稅率之適用係基於公共利益考量，從案例觀之，CITT 在評估若課徵全額反傾銷稅的價格效果時，多採所謂的「成本效益分析」(Cost Benefit Analysis, CBA)，亦即針對所有對產品來源的可替代性、全額課稅產生的市場競爭的影響、對加拿大原料廠商的影響、其他廠商進入該市場的可能性、或價格對消費者的影響等等所有因素，對課以反傾銷稅的產品所產生的影響進行綜合分析，以決定其採取實施全額反傾銷稅的經濟效益性(economic desirability)。簡言之，亦即透過該課徵措施政策的淨效益是否超出它的淨成本之評估，作為加國政府實施反傾銷措施之參考。原則上在此階段，CITT 會廣納各相關利害關係人的意見，並且從若干案例觀察，利害關係人提供的資訊，相當程度為 CITT 決定形成過程時所採用。

註二十四： 案例全文請參考加拿大法規網站資料：http://laws.justice.gc.ca/en/S-15/(2008/9/22)

此外，一旦 CITT 決定不應課徵全額稅率時，則採取重新認定新的較低的正常價格。而重新認定時，CITT 多採取所謂的「純淨價格」方法（net-net price），純價價格爲產品標價扣除所有「對價格產生優惠效果」（ie. 折扣、貼現等）的淨值，亦即實際淨銷售價格。對於何謂合理的產品純淨價格， 基本上 CITT 係透過要求利害關係廠商提供相關資訊，歸納出產品的淨值。惟該產品純淨價格是否即可轉化爲「國內市場最低轉售價格」（ a minimum domestic market resale price）作爲建議反傾銷稅減幅的基準點，在不同公共利益考量上，尚有不同處理結果。如在前述的嬰兒罐頭食品案，即採「國內市場最低轉售價格」作爲最後認定基礎；對應的，在前述含碘顯影劑一案，CITT 以「純淨價格方法」得出「最低轉售價格」後，認爲尚須考量價格波動上漲的程度、產品使用習慣、消費者的權益保護等面向，再決定最適宜的「公共利益價格」，故在該案中，「國內轉售價格」僅爲成爲「推定的價格基準點」，在此基準上必須再進一步針對公共利益要素衡量與調整價格。然而，不論係爲最低轉售價格或公共利益價格的推知，均可瞭解「純淨價格」方法爲加國計算完整傾銷差額、與評估公共利益間之反傾銷稅率之間，得出一「較低稅率」之主要方法。

三、較低稅率原則應於 WTO 架構下予以強制化

有人提出，若確保公共利益條款之落實，則可以透過將「較低稅率」原則強制化的方式爲之。所謂「較低稅率原則」，按現行 WTO 反傾銷協定第 9.1 條規定：「課徵反傾銷稅之一切條件具備時，是否課征，及課徵金額應爲傾銷差額之全部或低於傾銷差額，均應由進口國或關稅領域內之主管機關決定之。本協定期待在所有會員國領域內皆准許此種課徵，如低於傾銷差額的稅額即足以消除國內產業所受之損害時，則期待以該較低之稅額課徵。」

從條文內容以觀，反傾銷稅應等同或低於所謂之傾銷幅度，若較低稅率已足以彌補傾銷對國內產業造成的損害，反傾銷稅得以低於傾銷幅度之稅率

進行課徵，此即爲「較低稅率原則」之意涵。然而，目前反傾銷協定該條款關於較低稅率的規定並非強制性規定，因此在各會員國實踐上，即使有較低稅率即足以抵消傾銷帶來損害之情況，部分成員國仍傾向於使用等同傾銷幅度之反傾銷稅率，亦即反傾銷稅之徵收仍可能在實際上超出傾銷造成之損害範圍。據此，有些會員提議，公共利益條款應與強制化較低稅率原則在 WTO 反傾銷協定中予以結合，始能達到落實公共利益考量的結果。不過此等概念是否最終會落實成爲 WTO 反傾銷多邊的新規範，仍需視 WTO 會員對於此次杜哈回合談判的成果是否還有期待，以及主要國家間的角力是否能在往後有所改善而定。