

對非市場經濟國家之進口產品實施雙反措施之雙重救濟問題

張南薰*

綱 要

壹、問題之提出	一、美國之 GPX 案
貳、雙重救濟問題在 WTO 協定下之適法性	二、2012 年美國 1930 年關稅法修正案
一、雙重救濟存否之判斷	三、2012 年修正案之實施
二、雙重救濟是否違反 SCM 協定第 19.3 條及第 19.4 條之規定	四、新法是否符合 SCM 協定第 19.3 條之規定?
三、小結	肆、以 SCM 協定第 19.3 條 處理雙重救濟問題之界限（代結論）
參、2012 年美國 1930 年關稅法之修正	一、雙重救濟之考量義務
	二、實際處理雙重救濟問題之方式

壹、問題之提出

近年來由於中國大陸的崛起，美國為了對抗大量低價的大陸進口產品，一改以往的態度，於 2007 年起開始對中國大陸輸往美國的若干產品，尤其

* 東吳大學國際經營與貿易學系專任助理教授
政治大學法律系法學博士

是針對使用國營企業所產之原物料或享有國營銀行低利貸款下所生產之產品，展開平衡稅之調查及課徵，再加上同時進行的反傾銷稅調查及適用非市場經濟國家（non-market economies，以下簡稱 NMEs）（註一）之正常價值計算方式，使得其同時課徵平衡稅及反傾銷稅之結果，產生了是否構成雙重救濟（double remedies）或雙重計算（double counting）之問題。在國際貿易法上，反傾銷稅與平衡稅原本即有不同的課徵目的，反傾銷稅是為了抵銷出口商之歧視性定價所產生的貿易移轉效果，而平衡稅則是為了抵銷出口國政府之財務干預所造成之貿易移轉效果，二者本無重疊而可同時實施，因此，雙反措施之本身並無問題。但是，某些政府補貼的效果會反應在產品的價格上，包括正常價值或出口價格，若反傾銷稅的課徵包含有抵銷政府補貼之效果時，即產生了對同一補貼行為重複課徵之問題。

對於同一低價並受有補貼的進口產品是否可以同時實施反傾銷稅措施及平衡稅措施，GATT 1994 第VI:5 條規定，締約國不得對其他締約國之進口產品，為了補償傾銷或出口補貼（export subsidization）所造成之同一情況（same situation），同時課徵反傾銷稅及平衡稅（註二）。因此，在產品受有出口補貼之情形下，GATT 1994 第VI:5 條明文禁止同時課徵反傾銷稅及平衡稅。然而，對於產品受有國內補貼之情形則未有規範，因此即產生了，受有國內補貼之低價產品能否同時採取雙反措施之疑問。GATT 1994 第VI:5 條之所以僅禁止對受有出口補貼之產品實施雙反措施，其主要的原因在於，在出

註一：非市場經濟國家（non-market economy）係指未實施成本或定價結構之市場原則之任何外國，因此該國國內之商品銷售無法反應商品的公平價格，此一定義規範於 19. U.S.C. § 1677(18)(A)。關於美國貿易法對非市場經濟國家之定義及認定標準，參見何婉君，反傾銷與反補貼之雙重救濟問題：評析「美國對中國特定產品同時課徵反傾銷及平衡稅」一案，第十一屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，楊光華主編，頁 95-97，2011 年 10 月。

註二：Art. VI:5 of GATT 1994: “No product of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be subject to both anti-dumping and countervailing duties to compensate for the same situation of dumping or export subsidization.”

口補貼的情形，計算出口價格與正常價值之傾銷差額時，該出口價格因同時受到傾銷及出口補貼的影響，因此傾銷差額即包含了出口補貼的效果，在課徵反傾銷稅時會同時抵銷補貼的效果，若再允許課徵平衡稅，即會構成重複計算及重複課稅之情形，因此必須禁止同時採取雙反措施。相反地，在國內補貼之情形，由於進口產品之出口價格及其同類產品之正常價值同時受到補貼影響，因此在傾銷差額的計算上即不會包含補貼所造成之低價效果，故其所課徵之反傾銷稅時並無抵銷補貼之效果，因此得同時課徵平衡稅而不產生雙重課徵之問題。

然而，若進口產品來自非市場經濟國家，在課徵反傾銷稅時，因其正常價值常非透過市場供需原則產生，因此在 GATT1994 下即允許其以第三國之替代價值取代之。依據 GATT 1994 對第 VI 條補充條款第 1 項第 2 點之規定，進口國得以第三市場經濟國之價格作為非市場經濟國家之正常價格之基礎（註三）。美國在其反傾銷稅法中，對非市場經濟國家之產品，亦採取相同做法，即以 NMEs 方法認定正常價值。然而，此一做法使得進口產品雖屬受有國內補貼之產品，但在計算傾銷差額時，其所使用的正常價值係未包含補貼效果之正常價值，產生了與出口補貼類似之情形，即未受有補貼之正常價值與受有補貼之出口價格之傾銷差額，會包含補貼之效果，故以此傾銷差額課徵反傾銷稅時，同時產生了抵銷補貼效果之情形，因此，雖是受有國內補貼之進口產品，若同時對其採取雙反措施，亦有可能產生對同一行為為雙重計算之雙重救濟問題。

針對雙重救濟問題，中國大陸已陸續透過美國國內的司法程序及 WTO 下之爭端解決程序對美國的雙反措施提出訴訟，並獲得了美國修法的回應。我國雖未就雙反措施加以規範，但對非市場經濟國家產品之正常價值亦採特別認定方式（註四）。因此，我國若欲對非市場經濟國家採取雙反措施時，

註三：林彩瑜，WTO 制度與實務，頁 214，2013 年 8 月。

註四：依據「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」第 32 條第 5 項規定：「產製國或輸出國為非市場經濟國家者，得以市場經濟第三國可資比較之銷售或推算價格，或該第三國輸往其他

亦會遇到雙重救濟的問題，美國的 1930 關稅法修正案、在 WTO 下是否合法及得否做為我國實施雙反措施之借鏡等，均是值得討論之問題。

貳、雙重救濟問題在 WTO 協定下之適法性

中國大陸對針對美國的雙反措施，曾於 2008 年向 WTO 之爭端解決機構提出控訴，此即著名的「美國對中國大陸之若干進口產品實施平衡稅及反傾銷稅案（United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, DS379，以下簡稱美國雙反措施案）。自 2006 年美國商務部陸續對自中國大陸進口之環狀焊接碳素鋼管（Circular Welded Carbon Quality Steel Pipe）、充氣式工程機械輪胎（Certain New Pneumatic Off-the-Road Tires）、薄壁矩形鋼管（Light-Walled Rectangular Pipe and Tube）、複合編織袋（Laminated Woven Sacks）等四項產品同時展開反傾銷稅及平衡稅之調查及課徵後，中國即針對美國的措施向 WTO 爭端解決機構提出控訴。爭端解決小組於 2010 年 10 月 22 日提出小組報告（註五）。在小組報告中，針對雙重救濟部分，爭端解決小組認為中國無法證明美國同時採取平衡稅及反傾銷稅措施有違反 SCM 協定及 GATT 1994 第 VI:3 條之處，中國因此就此點向 DSB 提出上訴。上訴機構於 2011 年 3 月 11 日所提出之上訴機構報告中推翻了爭端解決小組之見解，並指出美國以 NME 方法所計算的反傾銷稅與平衡稅同時課徵時，可能對同一補貼行為重複抵銷，美國商務部因未調查雙重救濟之有無及程度，違反了 SCM 協定第 19.3 條、第 10 條及第

市場經濟國家或我國可資比較之銷售價格為正常價格。如無法決定時，得以其他合理基礎推算之。」

註五：Panel Report, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, para.17.1(e), WT/DS379/R, adopted 25 March 2011.

32.1 條之規定（註六）。本案關於雙重救濟問題有二項重要爭點，分別為事實認定及法律適用之爭點。第一，在事實認定上，對於受有國內補貼之進口產品以 NMEs 方式計算傾銷差額時，是否會構成雙重計算；第二，在法律適用上，若認定雙反措施有雙重救濟之情形時，違反 WTO 協定下之何項規定。

一、雙重救濟存否之判斷

中國在該案中主張，美國在對同一產品同時課徵反傾銷稅及平衡稅時，由於其反傾銷稅傾銷差額的計算方式是以 NME 方式計算，使得此一受有國內補貼之產品，其補貼的部分被抵銷了二次（註七）。即平衡稅中已經抵銷的補貼在反傾銷稅中又再被抵銷一次。中國認為，當美國商務部使用 NME 方式計算正常價值時，其實已經把生產者置於未經補貼且由市場決定生產成本的位置，並且以此正常價值與生產者之出口價值計算傾銷差額，因此當其計算傾銷差額時，必然會把補貼所造成之貿易扭曲效果一併計算進去。換言之，當商務部將生產成本拉到市場經濟的水準，並以其為計算稅率的基礎時，此一 NME 方式必然造成補貼效果的抵銷，因此若另外再課徵平衡稅時，即會造成重複課徵之結果（註八）。美國則主張，中國的主張係基於一假設性的前提，即其國內補貼會全部移轉到價格上時，其主張才能成立，但此一前提並不一定存在。美國認為，補貼的效果，並不一定會按比例地呈現在生產成本的減少上，並因此被算入傾銷的差額中（註九）。

針對雙重救濟之存在與否，爭端解決小組雖然承認在同時課徵反傾銷稅及平衡稅並以 NMEs 方式計算傾銷差額時，有產生雙重救濟之可能性，但亦同意美國之主張，即實際上是否會產生雙重救濟之效果必須視個案事實而

註六：Appellate Body Report, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, para. 611(d), WT/DS379/AB/R, adopted 25 March 2011.

註七：Panel Report, *supra* note 5, para.14.47.

註八：Ibid., para.14.50.

註九：Ibid., para.14.55.

定，即必須確認該國內補貼所產生之效果是否能完全地移轉到生產要素的成本降低上，尤其是反應到出口價格的降低上（註十）。因此，對於雙重救濟之有無問題，仍必須視個案情形而定。

上訴機構則認為，GATT 1994 第VI:5 條會規定出口補貼的原因是，因為通常在出口補貼的情況下，補貼會依比例反映在出口價格上，但不會影響國內產品之價格，故該出口補貼會增加價格歧視的程度及拉大傾銷差額，在此情形下，出口補貼與傾銷係同時存在的同一情況，若同時採取二項措施，會造成為補償同一情況卻重複抵銷之結果，因此禁止雙重救濟。相較之下，國內補貼則會同時對出口產品及國內產品產生影響，並以相同程度反映在其價格上，因此在計算傾銷差額時，即不會反映出補貼的效果，此時二稅同時課徵即不會造成雙重救濟之問題，因為反傾銷稅無法抵銷補貼對價格所造效果，補貼效果得另以平衡稅抵銷（註十一）。上述推論在正常價值係依國內產品之銷售價格計算且國內補貼對傾銷差額之計算無影響的前提下，看似符合邏輯。但是依據反傾銷協定第 2.2 條之規定，正常價值的計算並非只有國內銷售價格此一方法，尚有其他非以出口國國內市場價格為計算基礎之計算方式，例如 GATT 1994 第VI:1 條之附註（Ad Article VI）第 2 項，即允許對非市場經濟國家以替代價值計算正常價值，此時，同時採取二項措施即有可能造成雙重救濟（註十二）。但是，上訴機構雖然承認以 NMEs 方式計算差額並採取雙反措施時，會產生雙重計算之問題，但是，其亦明確表示，並非所有以 NMEs 方式計算傾銷差額之雙反措施必然會產生雙重計算之效果，只是有發生之可能性而已（註十三）。因此，對於雙重救濟之有無問題，其結論與小組相同，即必須視個案情形而定。

註十：Ibid., para.14.71.

註十一：Appellate Body Report, *supra* note 6, para.568.

註十二：Ibid., para.569.

註十三：Ibid., paras.582, 596, 599.

二、雙重救濟是否違反 SCM 協定第 19.3 條及第 19.4 條之規定

由於 GATT 1994 第 VI:5 條明文僅處理出口補貼之情形，而美國雙反措施所實施的對象係受有國內補貼之產品，因此中國並未主張美國的雙反措施違反該條規定。中國轉而主張系爭措施違反 SCM 協定第 19.3 條及 19.4 條應課徵適當稅額之規定。針對此點，爭端解決小組與上訴機構持有不同見解

(一) 爭端解決小組之見解

依據 SCM 協定第 19.4 條之規定，平衡稅之課徵不得超過產品每單位所受補貼之數額（註十四）。本條係平衡稅課徵額度的上限規定，並規定若不存在補貼時，即不得課徵平衡稅。中國主張，當美國同時課徵反傾銷稅及平衡稅時，由於其反傾銷稅傾銷差額之計算方式已經抵銷了補貼之效果，因此在平衡稅課徵上，已經無任何補貼存在，亦無課徵平衡稅之理由（註十五）。爭端解決小組認為，從文義上，SCM 協定第 19.4 條係規定得課徵稅額的上限，而此一上限決定於被認定之補貼數額。因此，從第 19.4 條亦可看出，在課徵平衡稅時可能同時存在反傾銷稅。反傾銷稅的計算方式或許會有抵銷部分或全部補貼的效果，但對 SCM 協定第 1 條之補貼認定並無影響，因為第 1 條補貼之有無是取決於政府的財政支持與企業所獲得之利益，也可能對補貼額度之計算不會有影響，因為依據 SCM 協定第 14 條之規定，補貼額度之計算必須視市場狀況來決定。因此，嚴格而言，SCM 協定第 19.4 條並未處理雙重救濟之情形（註十六）。

小組認為，真正處理雙重救濟之規定，應屬 GATT 1994 第 VI:5 條之規定。該條款定，會員國不得同時採取反傾銷稅及平衡稅去補償出口補貼或傾

註十四：“No countervailing duty shall be levied on any imported product in excess of the amount of the subsidy found to exist, calculated in terms of subsidization per unit of the subsidized and exported product.”

註十五：Panel Report, *supra* note 5, para.14.110.

註十六：Ibid., para.14.112.

銷所造成的同一情況。小組認為，該條已經明白顯示出立法者之意旨，即只有針對出口補貼所造成之低價出口，才會禁止同時課徵反傾銷稅及平衡稅，換言之，亦排除了對出口產品授與國內補貼之情形。由於在 GATT 1994 第 VI 條及第 XVI 條之規定中，出口補貼與國內補貼係採不同的規範方式，因此若僅指出口補貼，即表示排除國內補貼。既然僅有出口補貼之情形才禁止採取雙反措施，反面推論即可認為在國內補貼之情形並未禁止採取雙反措施。從此一規定亦可得知，WTO 之會員對於雙重救濟問題之存在早有所知悉，並在欲處理之條文中已明白規定。至於 SCM 協定第 19.4 條，因無特別針對雙重救濟問題予以處理，故小組不認為該條對國內補貼有禁止雙重救濟之立法目的（註十七）。

SCM 協定第 19.3 條規定，當對任何產品課徵平衡稅時，此一平衡稅的課徵，對於所有被認定有實施補貼國家所進口之產品，必須基於不歧視原則課徵，且對於每一案件應於適當額度內（in the appropriate amounts）課徵（註十八）。基於該條規定，會員國在課徵平衡稅時，應遵守不歧視原則，對於所有來源之進口，只要被認定受有補貼並造成國內產業之損害，即應予以課徵，且每一案件的課徵的額度應適當，故中國認為，會員國課徵平衡稅時應符合適當額度之規定且不得超過適當額度，而美國商務部的雙反措施，其平衡稅的課徵係屬重複課徵，即違反了課徵適當額度平衡稅之義務（註十九）。小組認為，由於其已認定以 NME 方式所計算之反傾銷差額，對於同時課徵平衡稅時所認定之補貼的存在並無影響，且在課徵反傾銷稅時所產生的所謂的雙重救濟，在相關協定下亦無法直接轉換成平衡稅，因此以 NME 方式計

註十七：Ibid., para.14.120.

註十八：“When a countervailing duty is imposed in respect of any product, such countervailing duty shall be levied, in the appropriate amounts in each case, on a non-discriminatory basis on imports of such product from all sources found to be subsidized and causing injury, except as to imports from those sources which have renounced any subsidies in question or from which undertakings under the terms of this Agreement have been accepted....”

註十九：Panel Report, *supra* note 5, para.14.126.

算反傾銷差額所課徵之反傾銷稅，對於同時課徵之平衡稅是否符合適當額度之要件並無影響（註二十）。其次，與 SCM 協定第 19.4 條之理由相同，小組亦不認為 SCM 協定之草擬者有以第 19.3 條處理雙重救濟問題之意圖（註二十一）。故小組認為美國商務部之做並未違反 SCM 協定第 19.3 條之規定。

(二) 上訴機構之見解

然而，針對 GATT 1994 第 VI:5 條之規定，上訴機構認為 GATT 1994 第 VI:5 條雖然未提及國內補貼，但其並不具有重要性，重要的是該條禁止對同一情況（same situation）同時課徵反傾銷稅及平衡稅（註二十二）。雖然反傾銷稅及平衡稅有其不同的目的，但其形式及所產生的效果相同，調查機關在決定平衡稅時，不能直接忽略反傾銷稅對同一補貼所產生之抵銷效果（註二十三）。因此，依據 SCM 協定第 19.3 條之規定，在認定平衡稅之適當額度時，不能不考量反傾銷稅對同一產品之同一補貼所產生之抵銷效果。而依據 NME 方式所計算之傾銷差額，即有可能會包含補貼效果（註二十四），因此，上訴機構認為美國商務部以 NME 方式課徵反傾銷稅，並同時課徵平衡稅之做法，形同對同一補貼所為之二次抵銷，構成雙重救濟並違反 SCM 協定第 19.3 條之規定（註二十五）。

三、小結

雖然爭端解決小組及上訴機構均承諾，雙反措施合併以 NME 方式認定傾銷差額有產生雙重救濟之可能性，但對於完全未考量雙重救濟可能性之雙反措施是否違反 SCM 協定第 19.3 條則意見相左。上訴機構主要認為，以 NME

註二十：Ibid., para.14.128.

註二十一：Ibid., para.14.129.

註二十二：Appellate Body Report, *supra* note 6, para.567.

註二十三：Ibid., para.571.

註二十四：Ibid., para.582.

註二十五：Ibid., para.611(d).

方式計算傾銷差額時，雖是國內補貼之情形，但與 GATT 1994 第 VI:5 條所欲禁止之情形較類似，但是由於 GATT 1994 第 VI:5 條明文排除國內補貼，以 SCM 協定第 19.3 課予調查機關考量雙重救濟可能性之義務實屬牽強，這也致使美國在決定履行上訴機構裁決的方法上，享有了較大的空間。

參、2012 年美國 1930 年關稅法之修正

一、美國之 GPX 案

雙重救濟之問題並非僅發生在 WTO 爭端解決機構，早在 2007 年美國商務部對中國大陸之進口產品改變態度開始課徵平衡稅起，雙重救濟問題即正式浮上檯面。美國國內第一起與雙重救濟有關之司法案件，即 GPX International Tire Corp. v. United States 一案（以下簡稱 GPX 案）。在該案中，美國商務部對自中國大陸進口之充氣式工程機械輪胎（new pneumatic off-the-road tires）同時展開反傾銷稅及平衡稅之調查並對其課徵反傾銷稅及平衡稅（註二十六）。該項產品之進口商 GPX 國際輪胎公司即向美國國際貿易法院（Court of International Trade，以下簡稱 CIT）提出控訴。在該案中，GPX 主張美國商務部同時課徵反傾銷稅及平衡稅，並在認定傾銷差額時使用 NME 方式下，造成了對同一不公平貿易行為重複處罰之情形。因為商務部先使用平衡稅抵銷（offsetting）了國內補貼的效果，然後再使用未受補貼之替代國家之正常價值與受有補貼之出口價格計算傾銷差額，形同再以反傾銷稅抵銷補貼效果的結果，因此同一補貼行為即受到了重複抵銷（註二十七）。在本案中，有二項重要的問題，一為是否能對非市場經濟國家之進口產品實施平衡稅措施，另一為同時課徵平衡稅及反傾銷稅是否會構成雙重救濟。CIT

註二十六：GPX International Tire Corp. v. United States, 645 F. Supp. 2d at 1231(Ct. Int'l Trade 2009).

註二十七：Ibid., at.1240-1241.

認為，美國商務部有權對非市場經濟國家之進口產品實施平衡稅，但是由於二稅同時課徵時，有產生雙重救濟之可能性，因此商務部在同時課徵平衡稅及反傾銷稅時應予以調查並避免雙重救濟之情形發生。CIT 更進一步認為，若商務部無法判斷是否有雙重救濟存在或其程度為何時，即應避免實施平衡稅之措施，直至其找到判斷方法為止（註二十八），CIT 並將此案發回商務部重新調查。

2010 年，針對商務部重新調查後所採取之雙反措施，GPX 公司再次向 CIT 提出控訴。在重新調查的程序中，商務部為解決雙重救濟之問題，遂將透過平衡稅所抵銷的部分，從反傾銷稅之稅率中扣除。原告主張，若是依據商務部之做法，花費許多時間及金錢所為之平衡稅調查結果，如果只是用於在認定反傾銷稅時得以扣除，顯然是多此一舉。CIT 不但同意原告之主張，且認為更重要的是，此一方法違反了美國反傾銷法之規定。因為依據美國反傾銷法（註二十九），在計算傾銷差額時，已認定課徵之平衡稅並未被允許用於調整出口價格（註三十）。由於 CIT 認為商務部仍然無法透過合法的方式判斷雙重救濟之有無及程度，因此認為商務部不得對中國之進口產品採取平衡稅措施，並再次將案件發回商務部重新調查（註三十一）。

之後，美國政府及國內廠商不服 CIT 之判決，並向美國聯邦巡迴上訴法院（Court of Appeals for the Federal Circuit，以下簡稱 CAFC）提起上訴。2011 年 12 月，CAFC 維持 CIT 關於商務部不得採取平衡稅措施之判決，但理由與 CIT 不同，其認為商務部依法不得對非市場經濟國家實施平衡稅措施（註三十二）。CAFC 認為，商務部自 Georgetown Steel 案以來一直維持其對非市場經濟國家不課徵平衡稅之政策，即使貿易法經歷了 1984 年、1988 年及 1994

註二十八：Ibid., at 1243.

註二十九：19 U.S.C. § 1677a(c)-(d).

註三十：GPX Int'l Tire Corp. v. United States, 715 F. Supp.2d 1337, 1345(Ct. Int'l Trade 2010).

註三十一：Ibid., 1346.

註三十二：GPX Int'l Tire Corp. v. United States, 666 F.3d at.739 (Fed. Cir. 2011).

年的數次修正，均未進行任何修法動作，顯見該案見解應仍予以維持。CAFC 最後亦提到，若商務部認為法已改變，適當的方法應尋求立法解決（註三十三）。這也促使美國國會決定改以修法方式，處理對非市場經濟國家課徵平衡稅之問題（註三十四）。

二、2012 年美國 1930 年關稅法修正案

與 GATT 第 VI:5 條類似，美國在其反傾銷法中，要求商務部在同時採取反傾銷稅及平衡稅措施時，對於已經因平衡稅而抵銷之出口補貼部分，在計算反傾銷稅之出口價格時應予調整（註三十五）。但對於國內補貼之雙重救濟問題則未有規範，在實務上，對於自市場經濟國家受有國內補貼之進口產品採取雙反措施時，亦不會做任何調整（註三十六）。為了回應上訴機構在美國雙反措施案（DS379）中之裁決，美國國會於 2012 年 3 月 13 日通過了「對非市場經濟國家平衡稅條文之適用（Application of Countervailing Duty Provisions to Nonmarket Economy Countries, Public Law 112-99）」法案（註三十七）。修正案主要分為二節，第 1 節處理 CAFC 在 GPX 中認定不得對非市場經濟國家課徵平衡稅之問題，第 2 節則是處理雙重救濟之問題。

修正案第 2 節（Section 2）規定，在能證明國內補貼會影響產品之出口價格之情形下，商務部為了避免雙重救濟之產生，應對傾銷差額加以調整（註三十八）。該條規定修正了 1930 年關稅法第 777A 條（19 U.S.C. 1677f-1）之

註三十三：Ibid., 740-43.

註三十四：Stephanie E. Hartmann, *Putting the Specter of Double Counting to Rest: How Public Law 112-99 Resolves the Issue of Double Counting in Concurrent Countervailing and Non-Market Economy Antidumping Investigations*, 10 B.Y.U. Int'l L. & Mgmt. Rev. 139, 150 (2014).

註三十五：19 U.S.C. §1677a(c)(1)(C).

註三十六：Wentong Zheng, *Counting Once, Counting Twice: The Precarious State of Subsidy Regulation*, 49 Stan. J. Int'l L. 427, 441 (2013).

註三十七：Stephanie E. Hartmann, *supra* note 34, at.150.

註三十八：Seth T. Kaplan and Joseph F. Francois, *The Pass-Through of Countervailable Subsidies*

規定，規定若調查機關對於自非市場經濟國家之進口，在決定反傾銷稅時以 NME 方式認定正常價值者，且對該進口產品亦同時課徵平衡稅時，該補貼被證明有降低進口產品之平均價格者，且調查機關得合理評估該補貼在使用 NME 方法計算正常價值導致擴大了加權平均傾銷差額之程度時，就其所增加之加權平均傾銷差額，調查機關在課徵反傾銷稅時應予扣減（註三十九）。在反傾銷稅所扣減的部分不得超過在平衡稅中所課徵之部分（註四十）。

就第 2 節雙重救濟部分，由於就出口補貼之雙重救濟問題原本即有規範（註四十一），本法案僅適用於商務部同時對受有國內補貼之進口產品課徵平衡稅及反傾銷稅之情形。其要件大致可分為以下幾項：

to the Export Price, 21 Tul. J. Int'l & Comp. L. 467, 470(2013).

註三十九：(f) Adjustment of antidumping duty in certain proceedings relating to imports from nonmarket economy countries

(1) In general If the administering authority determines, with respect to a class or kind of merchandise from a nonmarket economy country for which an antidumping duty is determined using normal value pursuant to section 1677b (c) of this title, that—

(A) pursuant to section 1671 (a)(1) of this title, a countervailable subsidy (other than an export subsidy referred to in section 1677a (c)(1)(C) of this title) has been provided with respect to the class or kind of merchandise,

(B) such countervailable subsidy has been demonstrated to have reduced the average price of imports of the class or kind of merchandise during the relevant period, and

(C) the administering authority can reasonably estimate the extent to which the countervailable subsidy referred to in subparagraph (B), in combination with the use of normal value determined pursuant to section 1677b (c) of this title, has increased the weighted average dumping margin for the class or kind of merchandise, the administering authority shall, except as provided in paragraph (2), reduce the antidumping duty by the amount of the increase in the weighted average dumping margin estimated by the administering authority under subparagraph (C).

註四十：(2) Maximum reduction in antidumping duty

The administering authority may not reduce the antidumping duty applicable to a class or kind of merchandise from a nonmarket economy country under this subsection by more than the portion of the countervailing duty rate attributable to a countervailable subsidy that is provided with respect to the class or kind of merchandise and that meets the conditions described in subparagraphs (A), (B), and (C) of paragraph (1).

註四十一：19 U.S.C. § 1677a(c) (2006).

(一) 已對某類型產品課徵平衡稅

適用本法案之補貼係指對某類型產品 (class or kind of merchandise) 所提供之補貼即可，不限於對特定產品之補貼。因為大部分的國內補貼並非只針對特定產品為之，故就受補貼之產品採較廣義的定義。

(二) 補貼必須造成平均進口價格之減少

其次，該被課徵平衡稅之補貼必須是已被證明 (been demonstrated) 對進口產品之平均價格有所影響之補貼，但是由於法條中並未明文指出應由何人負舉證責任，此處即給予了商務部最大的裁量權 (註四十二)。在下述實際案例中，商務部即認定應由被調查廠商負舉證責任。

(三) 調查機關得合理評估補貼對加權平均傾銷差額之擴大程度

最後的要件則是，若調查機關得合理評估補貼對傾銷差額所造成的效果時，即可依據其擴大的部分，在反傾銷稅中予以扣除。假設非市場經濟國家以降低主要原料價格的方式補貼下游業者時，例如補貼額度為原料價格之 10%，商務部即須合理評估這 10% 的補貼對出口產品價格的影響程度，即會降低出口價格並增加傾銷差額的程度為何。然而，調查機關的評估義務亦僅限於其得合理評估 (can reasonably estimate) 之情形，換言之，若評估有困難或無法評估者，調查機關即可能無評估之義務。因此亦有認為其修法之結果被認為並未完全履行 WTO 上訴機構所為之建議 (註四十三)。

三、2012 年修正案之實施

雖然 2012 年修正案關於雙重救濟之部分於公佈後才生效，對 2012 年以前之雙反措施無須適用，但是由於 2012 年以前之若干雙反措施因違反 SCM

註四十二：James P. Durling and Thomas J. Prusa, *The Problem of "Double Remedies" in International Trade Disputes and the Economics of Pass-Through*, 21 Tul. J. Int'l & Comp. L. 513, 518(2013).

註四十三：Wentong Zheng, *supra* note 36, at.448.

協定第 19.3 條之規定，被 WTO 上訴機構裁決應予修正，故在美國國會通過修正後，美國商務部為了執行 DS379 案中上訴機構之裁決，遂依烏拉圭回合協定法（The Uruguay Round Agreements Act，以下簡稱 URAA）第 129 節「執行 WTO 爭端解決小組報告之行政程序（Administrative action following WTO panel reports）」之規定，針對該案中之四項措施，重新依新法檢討其反傾銷稅之稅率，並於 2012 年 8 月 21 日做出下修反傾銷稅率之決定，將環狀焊接碳素鋼管的反傾銷稅率由 69.2% 降到 45.33%、充氣式工程機械輪胎由 12.91% 降到 12.83%、薄壁矩形鋼管由 249.12% 降到 247.90%、複合編織袋由 64.28% 降到 20.19%（註四十四）。在本案中，首先美國商務部認為，解決雙重救濟問題之方式既然是調整反傾銷差額，即應由受調查廠商就欲調整反傾銷稅稅率之內容負舉證責任。其次，商務部為了判斷補貼對出口價格或傾銷差額之影響，將原料價格之變動視為補貼，比較成品價格指數之變動與中間產品價格指數之變動後計算出成本與價格之變動率，即 RCT（Ratio Change Test）（註四十五），並計算出原料成本穿透到成品價格的比例約 63.07%。若一廠商因自政府取得相當於銷售收入 10% 的原料補貼計算出其補貼稅率為 10% 時，這 10% 的原料成本補貼中之 63.07% 會穿透到價格上，即補貼影響出口價格約為 6.307%，故反傾銷稅即得扣減 6.307%（註四十六）。

中國大陸認為，美國商務部應從反傾銷稅中扣除百分之百的平衡稅，而非依 RCT 方式計算應扣除的部分。中國大陸認為，課徵 10% 的平衡稅，即是基於補貼全部移轉到出口價格的降低的假設上，否則課徵 10% 的平衡稅如

註四十四：Implementation of Determination Under Section 129 of the Uruguay Round Agreements Act: Certain New Pneumatic Off-the-Road Tires; Circular Welded Carbon Quality Steel Pipe; Laminated Woven Sacks; and Light-Walled Rectangular Pipe and Tube from the People's Republic of China, 77 Fed. Reg. at 52,683. (August 30, 2012).

註四十五：James P. Durling and Thomas J. Prusa, *supra* note 42, at.523.

註四十六：Elizabeth J. Drake, *Different Remedies for Different Wrongs: Adjustments for "Double Remedies" Under the Amended Antidumping Statute*, 21 Tul. J. Int'l & Comp. L. 451, 457(2013).

何消除所有的補貼？美國則認為，補貼稅率的決定與價格無關，平衡稅的課徵只是為消除實際補貼的金額，並不考量該補貼對價格的影響，因此平衡稅法中並無補貼金額全部反應到出口價格之假設存在。此外，美國商務部認為，由於並無國內補貼會影響出口價格之推定存在，因此應由被調查廠商負舉證責任，證明其所受的補貼造成了出口價格之降低，亦即必須證明國內補貼移轉至出口價格上，即所謂的穿透要件（pass through）（註四十七）。

美國商務部主要的論點在於，平衡稅與反傾銷稅之目的並不相同，反傾銷稅的目的在於消除價格歧視上的不公平貿易，但是平衡稅則在消除政府補貼金額所造成的不公平比較利益。企業獲得政府補貼之利益並不一定會完全反映在產品價格的降低上，亦有可能反應在增加投資、償還債務、改善金融風險、訓練員工、提昇員工福利等選項上，而平衡稅的目的即為了抵銷此類因獲得政府補貼而產生之比較利益，而這些比較利益並非只有在降低價格上。因此用來決定平衡稅稅率之國內補貼與價格間並無一定的關係存在（註四十八）。這也是為何，特別是針對國內補貼，必須由被告廠商負舉證責任，證明其價格的降低係來自於補貼的效果，否則商務部即不用調整反傾銷稅稅率之原因。

美國商務部依據修正案第 2 節之規定，以穿透率計算補貼對傾銷差額之影響後再予以扣除的做法，被認為未能完全解決雙重救濟之問題。首先，在 URAA Section 129 的審查程序中，美國商務部認為在上述四案中，中國大陸主要是藉由國營企業提供低價原物料所構成之補貼，因此在計算補貼穿透至出口價格上時，只須考慮影響生產原料成本之補貼，除了影響原料成本之補貼外，其他補貼則不列入計算，因此有許多在計算平衡稅被算入之補貼，但在穿透率的計算上則未被列入者，包括政府租稅的減免、土地利益之提供等（註四十九）。此外，由於美國在 Section 129 的審查程序中，美國商務部受

註四十七：Ibid., 458-459.

註四十八：Ibid., 465.

註四十九：Stephanie E. Hartmann, *supra* note 34, at.159.

限於時間限制，直接以彭博（Bloomberg）電子資料庫的中的原料價格指數及生產者價格指數做為計算基礎，係以整個產業的數據為計算基礎，因此最後得出四項產品的補貼穿透率均為 63.07%，故充氣式工程機械輪胎可扣減的補貼稅率只有 0.08% 之結論（註五十）。

由於美國商務部在 Section 129 審查中所使用的穿透率計算方式受到許多批評，其在之後的 Drawn Stainless Steel Sinks 雙反措施案件中，則改變做法，在判斷穿透率時，改向受調查廠商以發放問卷方式，取得其因補貼所受到影響的製造成本資料，而且不限於原料補貼（註五十一）。但在 Hardwood and Decorative Plywood 雙反措施案中，美國商務部則以受調查廠商所提供之資料無法證明補貼對出口價格之影響，即無法證明受補貼產品其成本與價格的關係，因此未就反傾銷稅稅率予以調整（註五十二）。

就美國商務部之穿透率認定要件是否符合修正案之規定，就審查基準而言，從法條用語對行政機關的評估義務，係在其得合理評估（can reasonably estimate）的情況下才會產生可知，其授與行政機關很大的裁量空間，因此即使對商務部用於評估雙重救濟之穿透率方式有疑義，亦不易認定其有違法之處。此外，就舉證責任而言，雖然法條中並無舉證責任配置之明文規定，但依商務部之見解，雙重救濟之評估目的既是為了調整反傾銷稅，應由請求調整反傾銷稅之一方應負舉證責任。雖有認為將舉證責任置於被調查廠商係屬

註五十： Ibid., at.160.

註五十一： Issues and Decision Memorandum from Christian Marsh, Deputy Assistant Secretary for Antidumping and Countervailing Duty Operations, to Paul Piquado, Assistant Secretary for Import Administration, for the Final Determination in the Antidumping Investigation of Drawn Stainless Steel Sinks from the People's Republic of China (Feb. 19, 2013) (Dep't of Commerce).

註五十二： Decision Memorandum from Christian Marsh, Deputy Assistant Secretary for Antidumping and Countervailing Duty Operations, to Paul Piquado, Assistant Secretary for Import Administration, for the Preliminary Determination in the Antidumping Investigation of Hardwood and Decorative Plywood from the People's Republic of China, at 32 (Apr. 29, 2013).

過重的責任，然而在原本的反傾銷稅調查程序中，提供資料供調查機關評估本即被調查廠商的責任，調查機關並無為廠商尋求資料之義務（註五十三）。因此卻主張商務部之穿透率做法違反新法規定恐屬不易。

四、新法是否符合 SCM 協定第 19.3 條之規定？

由於美國 1930 年關稅法修正案是針對美國雙反措施案之上訴機構裁決所為之修法，美國亦於 2012 年 8 月 31 日的 DSB 會議中報告其已依據上訴機構之報告修正其國內法，主張其已完全履行 DSB 之建議及裁決。但中國並不同意美國的說法（註五十四）。然而，中國大陸並未依據 DSB 第 21.5 條向 DSB 請求成立履行審查小組，進一步審查美國的新措施是否已遵守上訴機構之建議及裁決，反而另起爐灶，向 DSB 請求成立另一新的爭端解決小組，審查美國 1930 年關稅法修正案之合法性並審查美國自 2006 年至 2012 年間對中國大陸之進口產品所採取之雙反措施違反 SCM 協定第 19.3 條之問題（註五十五）。因此，關於以使用穿透率之計算方式避免雙重救濟之調查方式是否已符合美國在 SCM 協定第 19.3 條下之課予適當數額平衡稅之義務，目前為止並未真正在 WTO 下被檢視。

由於美國新法的規定課予被調查廠商過重的舉證責任、在認定穿透率上所使用的數據有些問題，例如只考慮變動成本的穿透率而不考慮固定成本的穿透率、僅以 6 個月期間的數據為計算基礎及僅考慮整個產業而未考慮個別廠商之穿透率等問題，都有可能使美國的措施面臨挑戰（註五十六）。

註五十三：Stephanie E. Hartmann, *supra* note 34, at.164.

註五十四：http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds379_e.htm.

註五十五：Appellate Body Report, United States-Countervailing and Anti-Dumping Measures on Certain Products from China, WT/DS449/AB/R, adopted 22 July 2014.

註五十六：James P. Durling and Thomas J. Prusa, *supra* note 42, at.316-319.

(一) 舉證責任之配置

就補貼對出口價格之影響應由何人負舉證責任一點，上訴機構在美國雙反措施案中並無明確指示。在該案中，上訴機構雖然提到，SCM 協定第 19.3 條課予調查機關確認適當補貼數額的義務，而這個義務包括了應對相關事實的蒐集進行充分努力的調查，且基於正面的證據做成決定，包括當同時課徵平衡稅及反傾銷稅時，系爭產品之補貼是否被重複計算及其程度等之證據（註五十七），並認定美國商務部因未進行任何有關雙重救濟之調查而違反 SCM 協定第 19.3 條之規定。然而，上訴機構對於雙重救濟之有無及程度課予調查機關調查義務，但並未明確指示應由何人負舉證責任。縱使認為調查機關對於雙重救濟之有無及程度負有舉證責任，但充其量仍然只是蒐集資訊之義務，實際上提供資料及數據之責任仍在被調查廠商身上（註五十八）。

(二) 使用穿透率方式計算雙重救濟之程度

其次，美國新法新增以穿透率之計算方式計算補貼對出口價格的影響，並在傾銷差額中予以扣除一點，是否已滿足其在 SCM 協定第 19.3 條下之義務，須視其是否已經採取必要的步驟確認雙重救濟的有無及程度並同時防止雙重救濟之產生而定。在雙反措施案中，上訴機構並未認定美國的雙反措施實際上產生了重複計算補貼的效果，只是認為有發生之可能性，而調查機關必須採取必要的步驟加以確認（註五十九）。穿透率的要件本身或許沒有太大爭議，但是對於在計算穿透率所使用的數據則存有較大的爭議。此點依據反傾銷協定第 6.8 條之規定，調查機關在無法取得廠商資料下，雖然得依據可得事實進行判斷，但美國商務部在上述四項產品的 Section 129 審查中，顯然因為時間因素並未向被調查廠商要求提供資料而逕行使用資料庫的數

註五十七：Appellate Body Report, *supra* note 6, para.602.

註五十八：Stephanie E. Hartmann, *supra* note 34, at.168.

註五十九：Appellate Body Report, *supra* note 6, para.605.

據，恐有違反反傾銷協定之虞。但在之後的案件中，美國商務部已變更其做法，改向被調查廠商要求提供資料並針對個別廠商進行穿透率之分析，在做法上已逐漸減少爭議。

肆、以 SCM 協定第 19.3 條 處理雙重救濟問題之界限（代結論）

一、雙重救濟之考量義務

在 WTO 協定中，真正處理雙重救濟之條文主要仍是 GATT 1994 第 VI:5 條。從上述美國雙反措施案可知，小組及上訴機構對於 GATT 1994 第 VI:5 條之解釋，主要基於四項假設：一、出口補貼僅會影響出口價格，不會影響正常價值（國內價格）；二、國內補貼會同時影響出口價格與正常價值；三、國內補貼影響出口價格與正常價值的程度相等；及四、補貼的效果會完全反映到價格上。當四項假設均成立，才會產生已被平衡稅抵銷之補貼效果會再次被反傾銷稅抵銷之情形（註六十）。雖然使用 NME 方式計算反傾銷稅之效果與出口補貼相同，因此有發生雙重救濟之可能性，但是縱使是針對市場經濟國家之進口產品，若在採取雙反措施時，只要有一項假設不成立，例如國內補貼的效果未等比例地同時反映在出口價格及正常價值上，亦有可能產生雙重救濟之問題。因此，雙重救濟之問題並非出在 NME 方式之使用，而是出在於正常價值與出口價格受補貼所影響的程度不同，即是否以未受補貼影響之正常價值與受到補貼影響之出口價格相比較（註六十一）。而 GATT 1994 第 VI:5 條之規定究竟是未預見此一問題之複雜性或實已簡化了問題的複雜

註六十： Adarsh Ramanujan & Seetharaman Sampath, 'Double Counting': Is There Light at the End of the Tunnel? 49(2) Journal of World Trade 223, 232(2015).

註六十一： Ibid., at 244.

性？在 GATT 的談判過程中，對於同時採取雙反措施所造成之雙重救濟問題，顯然已有認知，並決定在 GATT 第 VI:5 條中僅處理出口補貼所造成的雙重救濟問題。此亦顯示，由於補貼是否會影響到出口價格之穿透率問題及計算過於複雜，立法者僅同意在出口補貼的情況下，補貼會 100% 穿透到出口價格，但不會影響國內產品之價格，因此必須禁止其同時採取雙反措施，以避免補貼之重複抵銷。至於國內補貼部分，不論是 GATT 1947 的立法者或 SCM 協定的立法者，均未改變其不禁止雙反措施之態度。法規的制定顯然是簡化了經濟分析之結果，因此即使經濟分析可以得出，不論國內補貼或出口補貼均會穿透到國內價格或出口價格上之結論，亦不能改變法律的明文規定，尤其是上訴機構做為裁判者的角色，而非立法者的角色，更不宜變更 GATT 第 VI:5 之條文內容，做出對國內補貼亦禁止其採取雙反措施之結論（註六十二）。

雖然雙反措施在國內補貼之情形仍得採取，但是調查機關是否有考量雙重救濟存在及處理該問題之義務？在美國雙反措施案中，雖然上訴機構認為，依據 SCM 協定第 19.3 條之規定，調查機關在同時課徵平衡稅及反傾銷稅時，有義務調查是否有雙重救濟存在並應將其反映在實際稅率的調整上，以符合該條應課徵適當數額平衡稅之義務。但此一見解受到許多批判，最重要的理由在於，從 SCM 協定的談判過程來看，SCM 協定第 19 條與 AD 協定第 9 條之規定相同，均屬技術性規定，只是要求課稅機關在課稅時不得超過調查機關所認定之補貼額度及傾銷差額，與補貼額度及傾銷差額的認定無關。因此上訴機構過度解讀「適當額度（appropriate amount）」之重要性時，將會對會員產生原本 SCM 協定所未規定之新義務（註六十三），因此在解釋

註六十二：Joost Pauwelyn, *Treaty Interpretation or Activism? Comment on the AB Report on United States: –ADs and CVDs on Certain Products from China*, 12(2) World T. R. 235, 238(2013).

註六十三：Michel Cartland, Gérard Depayre & Jan Woznowski, *Is Something Going Wrong in the WTO Dispute Settlement?* 46(5) Journal of World Trade 979, 993-996(2012).

SCM 協定第 19.3 時，仍不宜過度嚴格。

美國 1930 關稅法修正案已針對使用 NME 方式計算反傾銷稅時所造成之雙重救濟問題訂出判斷及評估之方法，縱使該方法仍然受到許多質疑，但是由於 SCM 協定第 19.3 條對於實際用於評估及衡量雙重救濟問題之方式並無任何規範，恐難以此條判斷美國之措施是否違法。反而是對市場經濟國家之進口產品實施雙反措施時，由於並無任何調整機制，若有產生雙重救濟之可能性而未加以考量時，即有違反 SCM 協定第 19.3 條之虞（註六十四）。

二、實際處理雙重救濟問題之方式

其次，以 SCM 協定第 19.3 條處理雙重救濟之問題，恐仍無法真正解決重複計算之問題。因為該條僅課予會議考量適當額度之義務，至於應考量之因素及計算方式則未加以規範。雙重救濟問題的困難在於如何確定已被平衡稅抵銷的補貼再次被反傾銷稅抵銷，而重複抵銷的比例為何。就此一部分，不論是從 GATT 1994 第 VI:5 條或 SCM 協定第 19.3 條，均無法得出其判斷標準，故留給 WTO 會員國之調查機關很大的裁量權。美國的做法雖然仍有許多爭議，但至少已為雙重救濟之考量提出處理方式，或許可提供我國實施雙反措施時之參考。

註六十四：Ibid., at 247.

參考文獻

一、中文文獻

1. 林彩瑜，WTO 制度與實務，元照出版社，2013 年 8 月。
2. 何婉君，反傾銷與反補貼之雙重救濟問題：評析「美國對中國特定產品同時課徵反傾銷及平衡稅」一案，第十一屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，楊光華主編，2011 年 10 月。

二、外文文獻

1. Adarsh Ramanujan & Seetharaman Sampath, 'Double Counting': Is There Light at the End of the Tunnel? 49(2) Journal of World Trade 223 (2015).
2. Elizabeth J. Drake, Different Remedies for Different Wrongs: Adjustments for "Double Remedies" Under the Amended Antidumping Statute, 21 Tul. J. Int'l & Comp. L. 451(2013)
3. James P. Durling and Thomas J. Prusa, The Problem of "Double Remedies" in International Trade Disputes and the Economics of Pass-Through, 21 Tul. J. Int'l & Comp. L. 513(2013)
4. Joost Pauwelyn, Treaty Interpretation or Activism? Comment on the AB Report on United States –ADs and CVDs on Certain Products from China, 12(2) World T. R. 235(2013)
5. Michel Cartland, Gérard Depayre & Jan Woznowski, Is Something Going Wrong in the WTO Dispute Settlement? 46(5) Journal of World Trade 979(2012).
6. Stephanie E. Hartmann, Putting the Specter of Double Counting to Rest: How

Public Law 112-99 Resolves the Issue of Double Counting in Concurrent Countervailing and Non-Market Economy Antidumping Investigations, 10 B.Y.U. Int'l L. & Mgmt. Rev. 139(2014).

7. Seth T. Kaplan and Joseph F. Francois, The Pass-Through of Countervailable Subsidies to the Export Price, 21 Tul. J. Int'l & Comp. L. 467(2013)
8. Wentong Zheng, Counting Once, Counting Twice: The Precarious State of Subsidy Regulation, 49 Stan. J. Int'l L. 427(2013)