

WTO 防衛協定第 9.1 條開發中國家 微量排除條款之實證研究

楊健弘 *

綱 要

- | | |
|----------------------|--------------------------------|
| 壹、前 言 | 一、曾依據防衛協定第 9.1 條排除我國之主要 WTO 會員 |
| 貳、近年防衛措施案件巨幅成長趨勢 | 二、未依據微量調款排除我國之主要 WTO 會員 |
| 參、防衛措施之基本概念及實施要件 | 三、獲微量排除之國家嗣後被重新納入防衛措施之適法性 |
| 一、進口增加 | 陸、自由貿易協定中的全球防衛措施特別條款 |
| 二、嚴重損害 | 柒、結論—我國之因應策略 |
| 三、因果關係 | 一、於個案中積極爭取微量豁免 |
| 四、不可預見之發展 | 二、獲微量排除之案件之後續作法 |
| 五、防衛措施之實施方式 | 三、針對防衛調查浮濫之因應策略 |
| 六、防衛措施與反傾銷稅、平衡稅之比較 | |
| 肆、防衛協定第 9.1 條之要件 | |
| 一、開發中國家 | |
| 二、微量之認定標準 | |
| 三、違反防衛協定第 9.1 條之法律效果 | |
| 伍、WTO 會員微量排除我國之案件分析 | |

* 國立臺灣海洋大學海洋法律及政策學院助理研究員
前經濟部國際貿易局法制室專業研究員
美國加州大學戴維斯分校(UC Davis)法律博士

壹、前 言

「貿易救濟」係進口國為因應他國公平或不公平之貿易行為，導致該國內產業受到損害時，所得實施之暫時性貿易限制措施。目的為使其國內產業損害情況得以舒緩。(註一) 世界貿易組織(WTO)與貿易救濟有關之協定包括：反傾銷協定(Anti-Dumping Agreement) (註二)、補貼暨平衡措施協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 以及防衛協定(Agreement on Safeguards)。WTO 會員之貿易救濟法規及調查程序，個案的調查過程、認定及救濟措施都必須符合上開協定規定。倘法規與程序有違反 WTO 規定之情形，受影響之會員得以利用 WTO 爭端解決機制提出控訴，並要求被告修正或移除其違反 WTO 規定之內國法或課稅認定。(註三)

數十年來，WTO 會員經常利用課徵「反傾銷稅」及「平衡稅」之方式，救濟國內產業因外國廠商之「傾銷行為」或外國政府之「補貼行為」所受到之損害。(註四) 相對而言，WTO 會員因應「進口大量增加」對國內產業造成之損害所實施之「防衛措施」，其案件總數少於各國調查反傾銷或反補貼之案件數。(註五) 反傾銷及反補貼案件係針對部分國家進行調查，倘若決定課徵反傾銷稅或平衡稅，被調查國以外之國家將不受影響。然而，防衛措施則是不分進口來源、一體適用於所有外國進口之受調產品，猶如對外國產

註一：林彩瑜(2013)，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究(三)，頁 208，台北：元照。

註二：正式名稱為一九九四關稅暨貿易總協定第六條執行協定(Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)。

註三：例如我國曾於 2014 年提出之「加拿大焊接碳鋼管反傾銷案(DS/482)」及 2015 年提出之「印尼鋼鐵防衛措施案(DS/490)」。

註四：林彩瑜，同前註一，頁 209。

註五：依照經濟部國際貿易局之統計資料，截至 2020 年 5 月 12 日止，各 WTO 會員正進行防衛調查之案件共 18 件，正實施防衛措施之案件共 17 件。相對地，各會員刻正對我國廠商進行反傾銷調查之案件數共 15 件，我國廠商被課徵反傾銷稅之案件為 107 件。參閱參見經濟部國際貿易局，表 1-7 各國實施防衛措施一覽表(2020.5.12)，<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1367> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

品的一堵高牆，「打擊面」遠較反傾銷稅及平衡稅為廣。(註六)而防衛措施不涉及價格計算，對於調查機關之負擔也不若反傾銷調查為重，調查機關也握有較大行政裁量權。因此，防衛措施近年來成為許多國家廣泛使用的貿易救濟工具。

近年來 WTO 會員展開防衛調查的情況亦有大幅增加之趨勢，2019 年 WTO 會員展開 44 件防衛調查案，創近五年的新高紀錄。而 2019 年迄今，諸多開發中國家大量展開防衛措施，作為保護國內產業貿易政策工具。尤其印尼及烏克蘭於 2019 年至 2020 年 6 月之間展開了 12 件防衛調查案，而土耳其、菲律賓、印度、菲律賓、馬達加斯加於同期之防衛調查案也各達 8 件以上。這些防衛措施是否均符合 WTO 規定，值得各會員仔細檢視。

此外，亦有防衛案件是為了防止單一產品之貿易轉向效果，所為之預防性措施。例如，歐盟、加拿大及土耳其等 WTO 會員為因應美國於 2018 年 3 月依據其貿易擴張法(Trade Expansion Act)第二三二條對於進口鋼鐵額外課徵百分之二十五關稅，先後針對多種鋼鐵產品展開防衛調查，以防止中國原擬出口美國之鋼鐵，轉向外銷至自身國家。

在此背景下，本文首先探討防衛措施之基本概念，進一步檢視實施防衛措施的各項構成要件，再比較防衛調查案與反傾銷、反補貼調查案之不同。其次，本文將焦點集中於防衛協定第 9.1 條「開發中國家微量排除條款」，逐一探討該條之構成要件及認定標準。進一步以案例研究方法，整理並分析近期 WTO 會員依據第 9.1 條排除及未排除我國適用防衛措施之案例，盼能歸納出各國對於此一議題之態度及實踐。另外，本文亦簡介我國簽署之自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)中的全球防衛措施特別條款，以因應我國 FTA 夥伴之防衛調查案。最後，於文末提出我國未來因應他國防衛調查案及爭取為量排除之策略性建議。

註六：王震宇，〈WTO 及區域貿易協定下防衛措施之實證研究〉，《臺北大學法學論叢》，第 92 期，頁 281，2014 年 12 月。

貳、近年防衛措施案件巨幅成長趨勢

2019 年為防衛措施案件暴增之年，WTO 會員共展開 44 件防衛調查案，創下新高紀錄，較 2018 年多了 19 件。而 2020 年上半年各會員已展開 19 件防衛調查案（詳見表一）。2020 年上半年全球受新冠肺炎疫情影響，各國產業受創嚴重，各 WTO 會員是否因此展開更多防衛調查案以救濟國內產業，值得持續觀察。

表一 2015 年至 2019 年各 WTO 會員展開防衛調查案件數目（註七）

年	2015	2016	2017	2018	2019	2020/1-6
件數	23	18	13	25	44	19

（作者自製）

此外，許多過去較少實施防衛措施之國家，亦紛紛將防衛措施作為主要貿易救濟手段。近年來大量展開防衛調查的國家包括：烏克蘭、印尼、菲律賓、土耳其、印度、馬達加斯加（詳見表二）。尤其烏克蘭和菲律賓 2019 年到 2020 年 6 月 30 日之前就展開了 7 件防衛調查案，印尼則在同期展開 6 件調查案，顯見前述國家大量使用防衛措施，已達浮濫的程度。（註八）相對地，美國、歐盟、加拿大傳統上經常採行反傾銷、反補貼調查之國家，使用防衛措施之頻率則遠低於上述國家。而我國則自加入 WTO 以來，僅展開兩件防衛調查案，分別為：2005 年的「毛巾進口救濟案」以及 2013 年的「高密度及線性低密度聚乙烯」，惟該兩案最終均未採行防衛措施。（註九）

註七：資料來源：WTO DOCUMENTS ONLINE，https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S003.aspx。（瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日）

註八：同前註。

註九：參見經濟部貿易調查委員會網站：進口救濟案件，

https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmInquireCase.aspx?kind=2&menu_id=94
（瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日）。

表二 2015 至 2020 年 6 月主要 WTO 會員展開防衛調查案件數目排名

WTO 會員	件數
印尼、烏克蘭	12
土耳其	9
印度、菲律賓、馬達加斯加	8
摩洛哥	7
南非	6
泰國	5
越南、埃及	4
馬來西亞、俄羅斯	3
美國、約旦	2
歐盟、加拿大、瓜地馬拉	1
台灣、韓國、日本、新加坡	0

(作者自製)

參、防衛措施之基本概念及實施要件

防衛措施，係指一會員因進口產品之絕對或相對增加，導致國內生產同類產品之產業受到嚴重損害或嚴重損害之虞，所得採取之暫時性緊急措施。

(註十) 防衛措施與反傾銷稅及平衡稅最大不同在於，防衛措施係針對「公平貿易行為」所為之反制，具有政治上「安全閥」之作用。(註十一) 相對地，反傾銷與反補貼調查係針對他國「不公平貿易行為」，包括外國廠商之傾銷行為或外國政府之補貼行為。(註十二)

調查機關僅須審查客觀要件：(一) 進口增加；(二) 國內產業受到嚴重

註十：王震宇，同前註六，頁 261。

註十一：羅昌發 (2004)，國際貿易法，頁 483，台北：元照。

註十二：王震宇，同前註六，頁 258。

損害或有嚴重損害之虞；(三) 進口增加與嚴重損害間具有因果關係（註十三）；(四) 進口增加係肇因於不可預見之發展。僅將各要件簡述如下：

一、進口增加

進口增加包括「絕對進口增加」及「相對進口增加」。「絕對增加」係指絕對進口數量之增加，防衛協定第 2.1 條文義上似乎僅要求在調查期間之進口量有所增加，即可解釋為有進口絕對增加。（註十四）然而，上訴機構於阿根廷鞋類案(*Argentina-Footwear*)案中進一步詮釋「進口增加」要件，指出進口絕對增加及相對增加之情形必須「相當近期、相當突然、相當急遽、相當重大(recent enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough)」始符合進口絕對增加之要件。（註十五）另一方面，「相對增加」係指進口量相對於國內生產量之增加。小組於烏克蘭小客車案(*Ukraine – Passenger Cars*)案中重申「進口相對增加」亦須符合「相當近期、相當突然、相當急遽、相當重大」之要件。（註十六）

二、嚴重損害

防衛協定所稱之「產業」，係指國內生產同類或直接競爭產品之產業。（註十七）而「嚴重損害」，係指對國內產業之情況有全面性之重要損害。「嚴重

註十三：SG Agreement, Article 2.1: “A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.”

註十四：Id.

註十五：“The increase must have been “recent enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough, both quantitatively and qualitatively, to cause or threaten to cause ‘serious injury.’” Appellate Body Report, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 131.

註十六：Panel Report, *Ukraine – Passenger Cars*, paras. 7.147-7.148.

註十七：SG Agreement, Article 4.1: “(c) in determining injury or threat thereof, a “domestic

損害之虞」，係指對於損害之造成，有明顯而立即之可能性。(註 十八)亦即在非常近期之將來，嚴重損害即將發生，或有非常高的可能性成為嚴重損害。此外，在認定嚴重損害之虞時，調查機關必須以客觀且可量化之因素加以評估，不可僅依據臆測。(註 十九)

三、因果關係

基於客觀證據之調查證明，受調產品之進口增加與嚴重損害或嚴重損害之虞之間，存有因果關係(causal link)。(註 二十)主管機關須排除其他造成國內產業嚴重損害之「其他已知因素」，例如：重大天災（如地震、海嘯）、貨幣貶值、國內廠商經營不善或是惡性削價競爭。(註 二十一)

四、不可預見之發展

雖然「不可預見之發展(unforeseen development)」之要件僅規定在 GATT 第 XIX:1 條 (註 二十二)，而未規定於防衛協定第 2 條。惟依據上訴機構於

industry" shall be understood to mean the producers as a whole of the like or directly competitive products operating within the territory of a Member, or those whose collective output of the like or directly competitive products constitutes a major proportion of the total domestic production of those products."

註十八：SG Agreement, Article 4.1: "(a) 'serious injury' shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry"

註十九：SG Agreement, Article 4.1: "(b) 'threat of serious injury' shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent, in accordance with the provisions of paragraph 2. A determination of the existence of a threat of serious injury shall be based on facts and not merely on allegation, conjecture or remote possibility[.]"

註二十：SG Agreement, Article 4.2: "(b) [...]When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports."

註二十一：林彩瑜，同前註一，頁 291。

註二十二：GATT Article XIX:1 "(a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in

韓國乳製品案(*Korea-Dairy*)及阿根廷鞋類案(*Argentina-Footwear*)明白揭示應「累積適用(cumulative)」GATT 第 XIX:1 條所揭示之「不可預見之發展」要件。(註二十三)因此，WTO 會員在實施防衛措施時，須充分論述進口增加之原因係肇因於不可預見之發展，始完備防衛措施之實施要件。(註二十四)

另外，GATT 第 XIX:1 條並未規定「不可預見之發展」之判斷時間點，以至於學理上及會員在認定上出現爭議。WTO 實踐上，諸多報告援引 GATT 時期美國絨毛氈帽案(*US-Fur Felt Hats*)工作小組報告之見解，認為「不可預見之發展係指國家的條約談判者在進行減讓談判時，所無法合理預期該談判者應該或得以預見之發展」。(註二十五)因此，不可預見之發展之判斷時間點並非防衛措施調查期間時，而係在該會員「進行減讓談判當時」不可預見。可想而知此要件調查國僅需合理且充分論述不可預見之發展造成受調產品之進口增加(即「不可預見之發展與進口增加間之因果關係」)，即可滿足此一要件。(註二十六)

五、防衛措施之實施方式

防衛措施之實施方式包括：課徵防衛稅、進口配額及關稅配額。「防衛

such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.”

註二十三：王震宇，同前註六，頁 271。林彩瑜，同前註一，頁 285。

註二十四：FERNANDO PIÉROLA, *THE CHALLENGE OF SAFEGUARDS IN THE WTO* 140 (2014).

註二十五：“‘[U]nforeseen developments’ should be interpreted to mean *developments occurring after the negotiation of the relevant tariff concession* which it would not be reasonable to expect that the negotiators of the country making the concession could and should have foreseen at the time when the concession was negotiated.” Panel Report, *Steel Products*, para. 10.70. See Appellate Body Reports, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 96, and *Korea – Dairy*, para. 89, citing *US – Fur Felt Hats*, adopted 22 October 1951.

註二十六：林彩瑜，同前註一，頁 289。

稅」係指加徵一定額外關稅，例如在原本的關稅之上，附加百分之二十五的從價稅(*ad valorem duty*)。(註 二十七)而「配額」係指設定配額，超過配額不予進口，例如限制每年進口 10 萬噸鋼品。(註 二十八)最後，關稅配額(Tariff-Rate Quota, TRQ)係兩者之折衷，亦即未超過配額之進口，課徵原本之關稅，超過配額之進口則課予額外之防衛稅。(註 二十九)例如關稅配額為 10 萬噸，超過 10 萬噸後之進口課予 25%關稅。

六、防衛措施與反傾銷稅、平衡稅之比較

(一)目的不同

貿易救濟之三大協定之目的係因應不同原因的所導致的國內產業損害情況。首先，「反傾銷稅」係進口國為因應外國廠商的傾銷行為所造成國內產業之實質損害。傾銷為出口國廠商的國際差別取價行為，以低於其母國市場價格出口至進口國，造成進口國產業實質損害。(註 三十)進口國得對廠商課徵反傾銷稅，使進口品回歸原本合理價格。「平衡稅」則係因應外國政府的補貼行為所造成國內產業之實質損害。出口國政府具特定性之補貼行為，使出口國受補貼產品較進口國國內產品更具競爭地位，造成進口國產業實質損害。(註 三十一)進口國得對廠商課徵平衡稅，使進口品回歸原本合理價格。最後，「防衛措施」則係進口國為因應進口品大量增加導致進口國國內產業之嚴重損害所採取之措施，以抑制進口量，使國內產業得以獲得喘

註二十七：Fernando Piérola, *supra* note 二十四 at 308.

註二十八：SG Agreement, Article 5.1: “[...]If a quantitative restriction is used, such a measure shall not reduce the quantity of imports below the level of a recent period which shall be the average of imports in the last three representative years for which statistics are available, unless clear justification is given that a different level is necessary to prevent or remedy serious injury. Members should choose measures most suitable for the achievement of these objectives.” Fernando Piérola, *supra* note 二十四 at 311.

註二十九：Fernando Piérola, *supra* note 二十四 at 310.

註三十：黃立、林彩瑜、李貴英(2005)，WTO 國際貿易法論，頁 181，台北：元照。

註三十一：林彩瑜，同前註一，頁 237。

息。(註 三十二)

(二)國內產業損害狀況及調查方式不同

反傾銷稅、平衡稅及防衛措施之實施，均以國內產業受到損害為構成要件。然而，防衛措施係針對所有進口來源一律適用，影響其他會員之出口利益較反傾銷稅、平衡稅更為重大。因此防衛措施實施國產業受到損害的程度，亦必須較實施反傾銷稅、平衡稅更為嚴重。

依據協定內容，課徵反傾銷稅或平衡稅僅須調查國國內產業受到「實質損害(material injury)」(註 三十三)，而實施防衛措施則必須是調查國國內產業受到「嚴重損害(serious injury)」。(註 三十四)因此，理論上實施防衛措施之損害要件門檻較課徵反傾銷稅或平衡稅為高。

(三)調查方式不同

反傾銷調查及反補貼調查涉及價格之計算以及政府補貼計畫之調查，調查機關須設計繁複的問卷，令受調查廠商或出口國政府限期回覆。(註 三十五)又因為調查機關必須遵守國內有關調查時程之規定，也必須在短時間內檢視廠商填覆問卷內容之真實性，並計算出傾銷差額，因此對於調查機

註三十二：同前註，頁 285。

註三十三：Anti-Dumping Agreement, Article 3, footnote 9: "Under this Agreement the term 'injury' shall, unless otherwise specified, be taken to mean material injury to a domestic industry, threat of material injury to a domestic industry or material retardation of the establishment of such an industry and shall be interpreted in accordance with the provisions of this Article." See also Article 15, footnote 45 of SCM Agreement.

註三十四：SG Agreement, Article 2.1: "(a) A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products."

註三十五：例如美國商務部反傾銷調查問卷範本即長達 152 頁。參見 <https://enforcement.trade.gov/questionnaires/questionnaires-ad.html> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

關而言亦為不小的負擔。

相對地，防衛措施之實施要件並不涉及個別廠商價格之計算，也不必認定他國政府之補貼。調查機關僅須審查客觀要件，即可據以實施防衛措施，因此行政裁量權較高。而防衛調查之問卷一般而言篇幅遠少於反傾銷問卷。

（註 三十六）因此，部分國家將防衛措施作為反傾銷調查之替代手段，縱然其構成要件及救濟目的相當不同。（註 三十七）（其他差異請參見表三）

表三 防衛措施與反傾銷稅、平衡稅之比較

	反傾銷稅	平衡稅	防衛措施
針對公平或不公平貿易行為	不公平貿易行為 （廠商傾銷行為）	不公平貿易行為 （政府補貼行為）	公平貿易行為
造成進口國國內產業損害程度	實質損害或 實質損害之虞	實質損害或 實質損害之虞	嚴重損害或 嚴重損害之虞 （損害程度較高）
微量條款	傾銷差額小於 2% 或進口量小於 3%，不得對其課徵反傾銷稅	補貼差額小於 1%，不得對其課徵平衡稅	開發中國家，調查期間進口量小於 3%，不得對其實施防衛措施（例外：微量開發中國家總體進口量大於 9%）
課徵對象	個別廠商	個別廠商	所有外國進口來源（一體適用）
課徵方式	反傾銷稅 （特別關稅）	平衡稅 （特別關稅）	防衛措施 （特別關稅、配額或關稅配額）
課徵期限	一次不得超過 5 年，但得持續課徵	一次不得超過 5 年，但得持續課徵	一次不得超過 4 年，得延長一次。開發中國家得再延長 2 年
補償機制	無	無	須提供受影響之會員諮商機會 會員得要求補償或暫停減讓

（作者自製）

註三十六：例如在土耳其聚酯合成纖維棉防衛調查案，土耳其貿易部公布的調查問卷僅 2 頁，係詢問利害關係人對於是否應對於系爭產品課徵防衛稅之意見。參閱 <https://www.ticaret.gov.tr/>（瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日）

註三十七：例如在土耳其尼龍紗案，價格列為重要因素，最終防衛措施也是以課徵從量稅的方式實施。

肆、防衛協定第 9.1 條之要件

防衛協定第 9.1 條規定：「若個別開發中國家會員涉案產品在進口會員之進口占有率並未超過百分之三，則防衛措施不得對原產自該開發中國家會員之產品採行，惟以進口占有率低於百分之三的數個開發中國家會員，合計占涉案產品總進口量不超過百分之九時為限。」（註 三十八）其背後之理由在於，該等進口量既屬微量，並非造成進口國產業嚴重損害之重要因素。由本條可以歸納出三要件：（一）本條適用之對象為來自於開發中國家會員之進口產品；（二）其進口占有率低於調查國整體進口量的百分之三，換言之，進口量係屬微量(*de minimis*)；（三）倘若進口占有率屬於微量之開發中國家會員，其總進口量超過調查國整體進口量百分之九，則調查國不必將其排除適用於防衛措施。茲將上述要件分述如下：

一、開發中國家

WTO 對於會員之開發中國家地位係採「自我認定」原則(*self-selection*)，WTO 並未認定各會員之開發程度，亦無具體標準認定某一會員是否為開發中國家。（註 三十九）許多 WTO 會員參考聯合國、經濟合作暨發展組織(OECD)或世界銀行(World Bank)之標準認定其他 WTO 會員是否為開發中國家。（註 四十）各 WTO 會員採行防衛措施時，會自行認定該案中獲得微量排除的開

註三十八：SG Agreement, Article 9.1: "Safeguard measures shall not be applied against a product originating in a developing country Member as long as its share of imports of the product concerned in the importing Member does not exceed 3 per cent, provided that developing country Members with less than 3 per cent import share collectively account for not more than 9 per cent of total imports of the product concerned."

註三十九：參見〈何謂已開發國家？何謂工業化國家？而台灣是否已列入已開發國家？〉，WTO 入口網。<https://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=865&pid=321608>。（瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日）。

註四十：參見世界銀行網站：<https://data.worldbank.org/country>（瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日）

發中國家，並依據防衛協定第 9.1 條附註二之規定，通知 WTO 防衛委員會。
(註 四十一)

至於我國是否為開發中國家，係頗具爭議之議題。我國於 2018 年 9 月我國第四次貿易政策檢討(Trade Policy Review)會議發表聲明：「在 WTO 未來回合談判，我國將不要求開發中國家的特殊及差別待遇。」(註 四十二)惟自 2018 年 9 月後，諸多 WTO 會員實施之防衛措施時，仍依照該國先前作法，在我國出口係微量之情形下，依據防衛協定第 9.1 條將我國排除適用防衛措施，例如印尼、菲律賓及海灣理事會成員國。由此實踐可知，我國於 2018 年有關開發中國家地位之聲明對於此議題並無絕對影響。

二、微量之認定標準

「微量」之認定標準亦為值得釐清之議題。在許多防衛調查案中，可見到我國在調查期間(period of investigation)之部分年度之出口量，占調查國該年度之總進口量的百分之三以下，然而在同屬調查期間之其他年度，我國之出口則超過百分之三甚多，此時我國是否得援引防衛協定第 9.1 條規定，主張我國之出口係「微量」，要求該調查國將我排除於防衛措施？(註 四十三)有關此一爭議，WTO 爭端解決小組明確認定，防衛協定第 9.1 條所稱之「微

註四十一：SG Agreement, Article 9.1, footnote 2: “A Member shall immediately notify an action taken under paragraph 1 of Article 9 to the Committee on Safeguards.”

註四十二：See TRADE POLICY REVIEW OF THE SEPARATE CUSTOMS TERRITORY OF TAIWAN, PENGHU, KINMEN AND MATSU (12 AND 14 SEPTEMBER 2018), RD/TPR/983*, dated on 14 September 2018. “We would also like to state that my government would not claim the special and differential treatment granted to developing country Members in the future rounds of WTO negotiations.”
<https://wto.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=346&pid=650997>
(瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)

註四十三：例如在土耳其聚酯切片(PET chips)案，調查期間橫跨 2015 至 2019 年，我國於 2015 年、2016 年出口量大於百分之三，然而於 2019 年淡出該國市場，出口量低於微量。
資料來源：土耳其統計局(Turkish Statistical Institute)(瀏覽日期：2020 年 6 月 16 日)。

量」，係以「整體調查期間」調查國之整體進口量為基礎，而非以調查期間之某一年度或最近年度之進口量作為認定標準。

在多明尼加防衛措施案(*Dominican Republic – Safeguard Measures*)中，泰國於調查期間出口多明尼加系爭產品之數量僅占多明尼加整體進口量的百分之零點五三，且泰國與其他開發中國家會員於調查期間出口多明尼加之加總僅為百分之一點五三，並未超過百分之九。然而，多明尼加並未將泰國排除於防衛措施之外。因此，小組認定多明尼加違反了防衛協定第 9.1 條之規定。(註 四十四)

至於防衛措施之調查國是否必須提出具體名單，臚列在該案中獲得排除之國家始符合防衛協定第 9.1 條之規定？上訴機構在美國圓形碳鋼管案(*US – Line Pipe*)中認定調查國不必備有適用微量排除條款會員之具體名單，只要實質上將符合第 9.1 條條件之會員排除於最終防衛措施即可。(註 四十五)然而，實施 WTO 會員多依據防衛協定第 9.1 條附註二規定，在通知 WTO 之文件上臚列適用微量排除條款之國家。

三、違反防衛協定第 9.1 條之法律效果

倘一開發中國家於調查期間出口量係屬微量，則調查國在實施最終防衛措施時未將該國排除，則調查國即違反其於防衛協定第 9.1 條之義務。例如，在多明尼加防衛措施案及美國圓形碳鋼管案中，上訴機構均明確表示：調查國未採取任何可能之作法，將微量出口之開發中國家排除於防衛措施，此作法不符防衛協定第 9.1 條之規定。(註 四十六)

註四十四：Panel Report, *Dominican Republic – Safeguard Measures*, para. 7.398.

註四十五：Appellate Body Report, *US – Line Pipe*, paras. 127-128.

註四十六：Members which apply safeguard measures are obliged to adopt all reasonable measures available to them to exclude all developing countries that meet the requirements in Article 9.1 of the Agreement on Safeguard.” Panel Report, *Dominican Republic – Safeguard Measures*, para. 7.393. See also Appellate Body Report, *US – Line Pipe*, para. 132.

此外，防衛協定第 6 條規定所採取之「臨時防衛措施(Provisional Safeguard Measures)」亦為防衛措施的一種（註 四十七），防衛協定第 9.1 條規定「防衛措施」不得對原產自該開發中國家會員之產品採行，因此調查國亦不得對於調查期間微量出口之開發中會員採取臨時防衛措施。實務上，調查國依據防衛協定第 12.4 條規定通知 WTO 防衛委員會該國將採行臨時防衛措施時，亦會在通知文件上列出適用本條微量排除條款之國家。（註 四十八）例如印尼於紡紗案及窗簾案臨時防衛措施之通知文件即明文排除我國。（註 四十九）

伍、WTO 會員微量排除我國之案件分析

各國依據防衛協定第 9.1 條將我國排除適用防衛措施之實踐頗不一致。部分國家依據該條將我國列入豁免名單（例如：印尼、馬來西亞、菲律賓之防衛調查案件）。然而，因為我國發展程度較高，是否仍為開發中國家頗受爭議，因此在不少案件中，未被調查國列入開發中國家豁免名單（例如：美國、歐盟、印度之防衛調查案件）。本研究發現亦有國家先前未將我國納入開發中國家豁免清單，而在我政府交涉下在後續案件中將我國納入豁免名單（例如：印尼）。

註四十七：SG Agreement, Article 6: “In critical circumstances where delay would cause damage which it would be difficult to repair, a Member may take a provisional safeguard measure pursuant to a preliminary determination that there is clear evidence that increased imports have caused or are threatening to cause serious injury[...].”

註四十八：SG Agreement, Article 12.4: “A Member shall make a notification to the Committee on Safeguards before taking a provisional safeguard measure referred to in Article 6. Consultations shall be initiated immediately after the measure is taken.”

註四十九：Indonesia, Yarn (Other Than Sewing Thread) of Synthetic and Artificial Staple Fibres, G/SG/N/7/IDN/3, G/SG/N/11/IDN/19, dated 6 November 2019. Indonesia, Curtains (Including Drapes), Interior Blinds, Bed Valances, and Other Furnishing Articles, G/SG/N/7/IDN/4, G/SG/N/11/IDN/20, dated 6 November 2019.

此外，部分國家係於不同案件中，依其內部認定標準臚列開發中國家豁免名單（例如：印尼、土耳其）。亦有國家另行公告該國所認定之開發中國家名單，在防衛措施個案中援引該清單，將開發中國家排除適用（例如：印度）。我國倘若未名列其中，則難以在個別案件中獲得排除。

一、曾依據防衛協定第 9.1 條排除我國之主要 WTO 會員

過去曾依據防衛協定第 9.1 條排除我國之 WTO 會員包括印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、約旦、南非、摩洛哥以及海灣理事會(Gulf Cooperation Council, GCC)成員國等 WTO 會員。(註 五十)(案例詳見表四)

印尼在 2015 年對於「I 型及 H 型之其他合金鋼」展開防衛調查，我國於調查期間出口印尼占比低於微量門檻。我政府為對印方表達關切，主張我國係開發中國家，並符合防衛協定第 9.1 條之要件，印方應排除我國產品適用防衛措施。惟印方在該 2015 年 2 月 5 日之通知文件中仍未將我國納入豁免清單。(註 五十一)然而，在同年 9 月的「熱軋矽錳鋼條及桿防衛調查案」，印尼在通知文件中將我國列入豁免名單。(註 五十二)近幾年的案件，印尼在通知文件中多將我國納入開發中國家微量豁免名單，包括：2020 年的窗簾案、紡紗案、蒸發器案，以及 2019 年的鋁箔紙案。

其他國家將我國納入開發中國家微量豁免名單之案件包括：馬來西亞 2017 年鋼線材與條鋼盤元案及混凝土用鋼筋案、菲律賓 2019 年浮式玻璃案及地磚及壁磚案、泰國 2013 年熱軋扁鋼案、海灣理事會 2019 年化學塑化劑案、約旦 2018 年鉛棒案、南非 2018 年六角頭螺絲案及 2017 年熱軋扁鋼案、摩洛哥 2019 年焊接鋼管案（詳見表四）。

註五十： GCC 成員國包括巴林、科威特、阿曼、卡達、沙烏地阿拉伯及阿拉伯聯合大公國。

註五十一： Indonesia, I and H Sections of other alloy Steel, G/SG/N/8/IDN/17/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/17/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/15, dated 5 February 2015.

註五十二： Indonesia, G/SG/N/8/IDN/17/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/17/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/15, dated 7 September 2015.

表四 我國近期被納入開發中國家微量豁免名單之案例（註 五十三）

國別	受調產品	WTO 通知文件編號	文件日期
亞洲			
印尼	窗簾 Curtains (Including Drapes), Interior Blinds, Bed Valances, and Other Furnishing Articles	G/SG/N/10/IDN/24/Suppl.1 G/SG/N/11/IDN/20/Suppl.2	2020 年 6 月 3 日
	紡紗 Yarn (Other Than Sewing Thread) of Synthetic and Artificial Staple Fibers	G/SG/N/10/IDN/25/Suppl.1 G/SG/N/11/IDN/19/Suppl.2	2020 年 6 月 3 日
	蒸發器 Evaporators	G/SG/N/10/IDN/22/Suppl.1 G/SG/N/11/IDN/22	2020 年 1 月 24 日
	鋁箔紙 Aluminum Foil	G/SG/N/10/IDN/21/Suppl.1 G/SG/N/11/IDN/21	2019 年 11 月 6 日
	熱軋矽錳鋼條及桿 Bars and Rods, Hot-Rolled, in Irregularity Wound Coils, of Iron or Non-Alloy Steel or of Other Alloy Steel	G/SG/N/8/IDN/18/Suppl.1 G/SG/N/10/IDN/18/Suppl.1 G/SG/N/11/IDN/16	2015 年 9 月 7 日
	帆布 Tarpaulins made from Synthetic Fibres apart from Awning and Sunblinds	G/SG/N/8/IDN/10/Suppl.1 G/SG/N/10/IDN/10 G/SG/N/11/IDN/10	2011 年 12 月 2 日
馬來西亞	鋼線材與條鋼盤元 Steel Wire Rods and Deformed Bar in Coils	G/SG/N/8/MYS/3/Suppl.1 G/SG/N/10/MYS/3/Suppl.1 G/SG/N/11/MYS/3/Suppl.1	2017 年 5 月 18 日
	混凝土用鋼筋 Steel Concrete Reinforcing Bar	G/SG/N/8/MYS/2/Suppl.1 G/SG/N/10/MYS/2/Suppl.1 G/SG/N/11/MYS/2/Suppl.1	2017 年 5 月 18 日
菲律賓	浮式玻璃 Float Glass	G/SG/N/7/PHL/11 G/SG/N/8/PHL/12 G/SG/N/11/PHL/13	2019 年 8 月 2 日
	地磚及壁磚 Ceramic floor and wall tiles	G/SG/N/7/PHL/10 G/SG/N/8/PHL/11 G/SG/N/11/PHL/12	2019 年 5 月 24 日
	水泥 Cement	G/SG/N/7/PHL/9 G/SG/N/8/PHL/10 G/SG/N/11/PHL/11	2019 年 2 月 4 日

註五十三：本研究僅列出較具代表性之國家及案件。資料來源：WTO DOCUMENTS ONLINE, <https://docs.wto.org/>

國別	受調產品	WTO 通知文件編號	文件日期
泰國	熱軋扁鋼 Hot Rolled Steel Flat Products with Certain Amounts of Alloying Elements	G/SG/N/8/THA/2/Suppl.3 G/SG/N/10/THA/2 G/SG/N/11/THA/2/Suppl.2	2013 年 9 月 25 日
海灣理事會 (GCC)	化學塑化劑 Chemical Plasticizers	G/SG/N/10/ARE/2, G/SG/N/11/ARE/3, G/SG/N/10/BHR/2, G/SG/N/11/BHR/3, G/SG/N/10/KWT/2, G/SG/N/11/KWT/3, G/SG/N/10/OMN/2, G/SG/N/11/OMN/3, G/SG/N/10/QAT/2, G/SG/N/11/QAT/3, G/SG/N/10/SAU/2, G/SG/N/11/SAU/3	2019 年 4 月 5 日
約旦	鋁棒 Aluminum bars, rods and profiles	G/SG/N/11/JOR/6/Suppl.5	2018 年 4 月 4 日
非 洲			
南非 /SACU	熱軋扁鋼 Flat Hot-Rolled Steel	G/SG/N/8/ZAF/3/Suppl.1	2017 年 4 月 27 日
	六角頭螺絲 Other screws fully threaded with hexagon heads made of steel	G/SG/N/7/ZAF/3/Suppl.1, G/SG/N/11/ZAF/4/Suppl.1	2018 年 8 月 7 日
摩洛哥	焊接鋼管 Welded Tubes and Pipes, of Iron or Steel	G/SG/N/6/MAR/12 G/SG/N/7/MAR/5 G/SG/N/11/MAR/8	2019 年 10 月 4 日

(作者自製)

二、未依據微量調款排除我國之主要 WTO 會員

在近期的防衛措施案中，許多 WTO 會員並未依據微量條款排除我國適用防衛措施，包括：美國、歐盟、印度、土耳其(註 五十四)、越南(註 五十五)、

註五十四：土耳其於 2017 年的牙刷案(G/SG/N/8/TUR/16)、2014 年的壁紙案(G/SG/N/6/TUR/20)及 2011 年的 PET 案及該案於 2017 年的延長防衛措施案均未將我國納入微量豁免名單。

註五十五：越南於 2018 年的肥料案(Diammonium Phosphate and Monoammonium Phosphate fertilizers) (G/SG/N/11/VNM/7)、2017 年的味精案 (Monosodium glutamate)

烏克蘭（註 五十六）。

美國早期的防衛調查案件，係援引其「普遍化優惠關稅措施(GSP)」名單，作為適用開發中國家微量排除條款之國家名單。例如 1999 年的羊肉案及 1996 年的高粱製掃帚案。（註 五十七）然而，在上述案件中，因我國並名列美國 GSP 名單，因此亦未獲得排除。而近期的「矽晶太陽能電池及模組產品案(Crystalline Silicon Photovoltaic Cells)」及「大型洗衣機(Large Residential Washers)」之通知文件中，美國並未再援引其 GSP 名單，而係另行列出開發中國家微量豁免名單。

2018 年美國的「矽晶太陽能電池及模組產品防衛案」，因我國太陽能電池產品為美國之主要進口來源，因此並不適用開發中國家微量排除條款。（註 五十八）然而，2017 年美國的「大型洗衣機展開防衛調查案」，調查期間美國主要進口來源為中國、韓國、泰國、越南。（註 五十九）我國產品占調查其間進口總額之百分比僅百分之零點一一，我政府曾向調查機關主張我國應適用第 9.1 條之開發中國家微量豁免條款。（註 六十）惟我國最終仍未被列

(G/SG/N/11/VNM/3/Rev.1) 均未將我國納入微量豁免名單。

註五十六：烏克蘭於 2019 年的混合肥料案(Complex fertilizers)中未將我國納入微量豁免名單。

該案中，「烏國經濟部接獲我方信函，惟稱烏國不承認臺灣為單一國家，本案將交由 WTO 於日後審議。」參見經濟部國際貿易局，表 1-7 各國實施防衛措施一覽表 (2020.5.12)，頁 17。

註五十七：United States, Fresh, chilled, or frozen lamb meat, G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/11/USA/3, dated 12 July 1999. United States, Broom corn brooms, G/SG/N/10/USA/1, G/SG/N/11/USA/1, 6 December 1996.

註五十八：United States, Crystalline Silicon Photovoltaic Cells (Whether or Not Partially or Fully Assembled into Other Products), G/SG/N/8/USA/9/Suppl.4, G/SG/N/10/USA/7, G/SG/N/11/USA/6, dated 26 January 2018.

註五十九：USITC Investigation No. TA-201-076

註六十：經濟部國際貿易局新聞稿，美國「大型家用洗衣機全球防衛措施調查」裁定進口導致美國產業損害(2017 年 10 月 6 日)，

<http://db2.wto.org.tw/Barrier/newsDetail.aspx?newsid=298672>

（瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日）

入微量排除條款之國家名單。(註 六十一)

歐盟早期的防衛措施案件直接將我國列入通知文件中的開發中國家微量豁免名單，例如歐洲共同體(EC)時期的鮭魚案及柑橘案。(註 六十二)然而在 2019 年的鋼鐵防衛措施案，歐盟通知 WTO 文件中，我國並未被列入開發中國家清單。(註 六十三)

印度所認定之開發中國家清單，係由其財政部依據該國關稅法(Customs Tariff Act)於 2016 年公告第 19/2016 號通知文件(Notification No. 19/2016 - Customs (N.T.))，惟我國並未名列其中。(註 六十四)例如：在「太陽能產品防衛措施案」，印度 WTO 通知文件引述第 19/2016 號文件作為開發中國家微量豁免名單，再排除超過微量之開發中國家(中國與馬來西亞)於豁免名單之外。(註 六十五)我國在太陽能產品案中超過微量，但因為不在第 19/2016 號文件之開發中國家名單中，因此印度也不另外將我國列入排除豁免之名單。

最後，加拿大歷年來僅展開四次防衛調查，而僅有鋼鐵防衛調查案最終實施防衛措施。2018 年的鋼鐵防衛調查案，加國對於九類鋼品展開防衛調查，然而最後僅針對碳鋼鋼板(Heavy plate)及不鏽鋼線材(Stainless steel wire)實施防衛措施。惟我國係調查期間加國進口上述兩項鋼品第五大進口來源，

註六十一：United States, Large Residential Washers G/SG/N/8/USA/10/Suppl.3, G/SG/N/10/USA/8, G/SG/N/11/USA/7, dated 26 January 2018.

註六十二：European Communities, Farmed (other than wild) Salmon, whether or not fresh, chilled or frozen, G/SG/N/8/EEC/3, G/SG/N/10/EEC/3, G/SG/N/11/EEC/3/Suppl.1, 10 January 2005. EUROPEAN COMMUNITIES, Mandarins, G/SG/N/8/EEC/2, G/SG/N/10/EEC/2, G/SG/N/11/EEC/2/Suppl.1, dated 16 March 2004

註六十三：European Union, Certain steel products, G/SG/N/8/EU/1, G/SG/N/10/EU/1, G/SG/N/11/EU/1/Suppl.1, dated 4 January 2019.

註六十四：資料來源：Customs India Online,
<http://www.customsindiaonline.com/content.php?id=nt192016>,
(瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

註六十五：India, Solar Cells whether or not assembled in modules or panels, G/SG/N/8/IND/31/Suppl.1, G/SG/N/10/IND/22, G/SG/N/11/IND/17/Suppl.1, dated 2 August 2018.

不符合開發中國家豁免之要件，亦未列在開發中國家豁免清單。(註 六十六) 因此，無從得知倘若我國調查期間出口係微量，加國是否會依據防衛協定第 9.1 條排除我國適用於防衛措施。

三、獲微量排除之國家嗣後被重新納入防衛措施之適法性

開發中國家於初始防衛調查獲得微量排除後，得於防衛措施的實施期間豁免於防衛措施，然而，倘若獲得豁免之會員嗣後大量出口該國，趁機壟斷該國市場，則防衛措施實施國得否將其重新納入防衛措施，此議題似有爭議。

防衛協定第 7.4 條規定：「如該項措施之實施期間超過三年，採行該項措施之會員應在實施期間的中期以前進行檢討，適當時則撤銷該措施或加速自由化。」(註 六十七) 該條規定防衛措施實施國進行期中檢討之義務。因此，調查國在期中檢討後，將原本獲微量排除之國家，因該國於防衛措施實施期間第一年之出口量超過微量，重新納入防衛措施。此作法是否違反防衛協定第 9.1 條之規定，似有爭議。

WTO 小組及上訴機構未審理過相關爭議(註 六十八)，惟在概念上防衛措施既然為救濟國內產業嚴重損害之安全閥，倘若調查其間為微量之開發中國家廠商利用其受到豁免之競爭優勢，在防衛措施期間大量出口防衛措施實施國。若實施國無從防堵此類行為，則實施防衛措施以救濟內國產業之目的即無法達成，原受豁免之開發中國家亦有權利濫用之嫌。

註六十六：經濟部國際貿易局新聞稿，加拿大公佈對碳鋼鋼板及不銹鋼線材採取最終防衛措施，2019 年 5 月 13 日

<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=40&pid=668610>

(瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

註六十七：SG Agreement, Article 7.4: “If the duration of the measure exceeds three years, the Member applying such a measure shall review the situation not later than the mid-term of the measure and, if appropriate, withdraw it or increase the pace of liberalization.”

註六十八：參閱 WTO ANALYTICAL INDEX, Agreement on Safeguards – Article 9 (Jurisprudence), https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/safeguards_art9_jur.pdf (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

南非熱軋扁鋼產品(flat hot-rolled steel products)防衛措施案即為適例。南非於 2017 年 7 月 7 日起對於熱軋扁鋼產品實施三年期的防衛措施，我國因調查期間出口微量，獲得南非排除在案。(註 六十九) 然而，南非於 2019 年 5 月 24 日公告，因為 2018 年自我國出口之熱軋扁鋼產品，超過原調查期間「總進口量」的百分之三，因此依據南非增修防衛規則(Amended Safeguard Regulations, SGR)第 21.20 條規定(註 七十)，將我國移除開發中國家微量豁免清單，我國產品於剩餘的期間被課徵防衛稅。(註 七十一)

陸、自由貿易協定中的全球防衛措施特別條款

部分國家簽署之 FTA 之貿易救濟專章中訂有防衛措施之特別條款。(註 七十二) 而我國與瓜地馬拉、尼加拉瓜及薩爾瓦多等友邦簽署之自由貿易協定亦有相關規定。

註六十九：South Africa, Certain flat hot-rolled steel products G/SG/N/8/ZAF/3/Suppl.1, G/SG/N/10/ZAF/3, G/SG/N/11/ZAF/3, dated 27 April 2017

註七十：South Africa Amended Safeguard Regulations, 21.20: “A developing country exempted from the application of a safeguard measure in terms of subsection 18 may become subject to such safeguard measure without a new investigation being conducted if, subsequent to the imposition of the safeguard measure, its share of the imports increases to a level that exceeds three percent of the total import volume in the original investigation period.”

註七十一：“Under section 57 of the Customs and Excise Act, 1964, Schedule No. 2 to the said Act is hereby amended to the extent that Chinese Taipei (Taiwan) is removed where it appears in the description column of Part 3 in Schedule No. 2 published in Notice No. R. 829 of Government Gazette No. 41038 dated 11 August 2017, with effect from the date this Notice is published in the Government Gazette, up to and including 10 August 2019.” SOUTH AFRICAN REVENUE SERVICE, Government Gazette No.42475, NO. R.750, DATE: 24-05-2019. <https://www.wylie.co.za/wp-content/uploads/2019.05.24-Notice-750-of-2019.pdf> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

註七十二：王震宇，同前註六，頁 282。

例如「中華民國(臺灣)與瓜地馬拉共和國自由貿易協定(台瓜 FTA)」即訂有防衛措施排除條款，規定在一定條件下，FTA 締約方在實施全球防衛措施時，應排除另一締約方。此外，亦規定締約方展開防衛調查之通知及諮商義務。台瓜 FTA 規定，除符合下列條件外，實施防衛措施之締約方應將來自另一締約國之產品進口排除於該措施之外：(一) 另一締約方為涉案產品之前三名主要供應者；以及(二) 另一締約方造成嚴重損害或有嚴重損害之虞之重要原因。(註 七十三)

此外，台瓜 FTA 亦訂有「通知條款」，要求締約國擬實施防衛措施前五日以書面通知另一締約國(註 七十四)、「諮商條款」，若實施防衛措施之締約國事先未提供他方諮商機會，則不得依對某一產品採取限制性措施(註 七十五)，以及「關稅措施條款」，限制對來自另一締約國之產品採取防衛措施時，僅限於採取關稅措施。(註 七十六)

2019 年 9 月，瓜地馬拉針對扁軋鋼品展開防衛調查。(註 七十七) 在該

註七十三：台瓜 FTA 第 6.03 條第 2 項：「任一締約國依第 1 項規定實施防衛措施時，除符合下列條件外，應將來自另一締約國之產品進口排除於該措施之外：(a) 自另一締約國之進口占總進口實質比重；為決定另一締約國之進口是否占總進口實質比重，應以最近三年在總進口中所占比重為準，若該締約國非屬涉案產品之前三名主要供應者，該等進口一般應不被視為具實質比重；且(b) 自另一締約國之進口為所有進口造成之嚴重損害或有嚴重損害之虞之重要因素；為決定另一締約國之進口是否為造成嚴重損害或有嚴重損害之虞之重要原因，主管調查機關應考量自該另一締約國之進口占總進口之比重變化，進口數量及其變化情形等因素。如自該締約國之進口成長率，在進口造成損害之期間，明顯較同一期間自所有地區總進口成長率為低時，一般不應被認定為造成嚴重損害或有嚴重損害之虞之重要原因。」

註七十四：台瓜 FTA 第 6.03 條第 3 項：「一締約國依據第 1 項規定展開擬實施防衛措施之程序時，應於十五日內以書面通知另一締約國。」

註七十五：台瓜 FTA 第 6.03 條第 4 項：「如未事先於可行範圍內儘早以書面通知締約國另一方及提供另一締約國事先諮商之適當機會，任一締約國不得依第 1 項規定對某一產品採取限制性措施。」

註七十六：台瓜 FTA 第 6.03 條第 5 項：「如一締約國依本條規定，決定對來自另一締約國之產品採取防衛措施時，僅限於採取關稅措施。」

註七十七：Guatemala, Flat-rolled products of other alloy steel, of a width of 600 mm or more, G/SG/N/6/GTM/1, dated 9 September 2019.

案中，我國扁軋鋼品過去幾年未出口瓜國，故我國非屬涉案產品之前三名主要供應者，亦非造成嚴重損害或有嚴重損害之虞之重要原因。故依台瓜 FTA 第 6.03 條第 2 項規定，瓜國應將來自我國之產品進口排除於該措施之外。此外，倘瓜國未儘早以書面通知我國，並提供我國事先諮商之適當機會，則瓜國不得對我出口之產品採取限制性措施。最後，倘若瓜國對我國實施之防衛措施，限於關稅措施。

另依據阿根廷鞋類案所揭示之「平行原則(Parallelism)」(註 七十八)，瓜國必須在調查一開始時就排除我國之進口量，在最後實施措施時才能排除我國。本案瓜國依據台瓜 FTA 須將我國產品排除於最終防衛措施，因此瓜國在「開始調查階段」就必須排除我國之進口量，以符合平行要件。惟瓜國 2020 年 1 月 28 日宣布終止調查(註 七十九)，否則該案將是我國於 WTO 防衛協定及區域貿易協定下防衛措施之實證研究之絕佳案例。

柒、結論—我國之因應策略

防衛措施係一項僅得為救濟國內產業受到進口貨品影響而受到嚴重損害所採取之緊急措施，其構成要件相較於反傾銷稅及平衡稅之實施更為嚴格。此外，因防衛措施係不論進口來源一體適用，因此受影響之會員亦遠較反傾銷及補貼調查為廣。然而，近期的數據可知許多 WTO 會員大量運用防衛措施作為其貿易政策工具，已達浮濫的程度。防衛措施調查國是否在各個案件均符合防衛協定及 GATT 第 XIX 條所規定之構成要件，殊為可議。

然在此趨勢下，我國身為出口導向國家，受到各國防衛調查之影響甚

註七十八：林彩瑜，WTO 貿易救濟與爭端解決之法律問題：世界貿易組織法律研究(一)，頁 184 (2006)。

註七十九：Guatemala, Flat-rolled products of other alloy steel, of a width of 600 mm or more, G/SG/N/9/GTM/1, dated 28 January 2020.

鉅。我國除了在部分影響我經貿利益重大之案件中積極與調查國表示關切、參加公聽會、提交書面意見並要求雙邊諮商，在我國為微量出口之案件中亦向調查國積極爭取適用防衛協定第 9.1 條開發中國家微量排除條款，使我國貨品能豁免於防衛措施。

然而，並非所有調查國均依據該條將我國豁免於防衛措施。依據本文之實證研究，WTO 會員對於我國是否適用防衛協定第 9.1 條微量排除條款並無一致之實踐。近年來曾依據第 9.1 條排除我國之會員包括：印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、約旦、南非、摩洛哥以及海灣理事會成員國。而未依據微量調款排除我國之會員包括：美國、歐盟、印度、越南、土耳其及烏克蘭。加拿大對此議題的態度則無法依據現有的案例得出。此外，過去的案件中，亦有國家在單一案件中未將我國納入微量排除名單，然而在我方積極交涉下，在後續案件獲得微量排除之情形（如：印尼）。根據上述實證研究結果，本文提出我國因應策略如下：

一、於個案中積極爭取微量豁免

我國政府未來因應外國防衛調查案時，宜先確認我國系爭產品在調查期間之出口量是否屬於微量，據以擬定因應策略。倘若為微量，我國可維持一貫的策略，在個案中積極向調查國爭取微量排除，若調查國與我簽署之 FTA 有特別條款，應依據該條款主張我國應排除適用防衛措施。倘若調查國先前已有將我國納入微量豁免清單，則可以援引並強調該國過去之案例，盼於刻正調查之案件循例排除我國。倘若調查國過去未將我國納入微量豁免清單，亦不表示全然無機會獲得排除。基於各案件均單獨成立，調查國得以在個別案件中擬定開發中國家豁免名單，我政府仍可援引他國將我國排除之案例，以爭取調查國將我排除於防衛措施之外。

雖然 WTO 小組肯認依據防衛協定第 9.1 條排除微量之開發中國家係 WTO 會員之義務，未依據該條排除微量之開發中國家即不符合該條規定。

惟我國經濟發展較中、後段之開發中國家甚高，又於 2018 年已政策性宣示「在 WTO 未來回合談判不要求開發中國家特殊及差別待遇」，因此對於未將我國排除之 WTO 會員，似不宜提交 WTO 爭端解決。又我國在該等案件既然出口為微量，則受影響之貿易利益有限，在衡量資源運用上，WTO 爭端解決亦非適當選項。

二、獲微量排除之案件之後續作法

另一方面，我國產品在個案中獲得微量排除後，我商之出口較其他未被排除的國家更具優勢。政府得以思考如何協助及輔導我商輸銷該國，以享有豁免於防衛措施之優勢。惟應注意我國若在個案獲得微量排除，亦不代表得以無限量出口該國。例如南非即訂期中審查條款，得以將原本為微量但嗣後大量出口之國家重新納入防衛措施實施範圍。而此種作法似符合防衛協定之精神，倘若我國欲控訴防衛措施國此種做法違反防衛協定第 9.1 條，較無堅強立場。為避免我國因出口量暴增而嗣後被納入防衛措施，政府或可思考以貿易管理方式，監控我國對該防衛措施實施國之出口量，使我國之出口量仍維持微量之水準，以持續享有豁免優勢。

三、針對防衛調查浮濫之因應策略

最後，諸多 WTO 會員近期大量實施防衛措施，諸多會員已在 WTO 防衛委員會中注意到此一問題並提出嚴正關切。然而，調查國之防衛調查案倘未被他國提交 WTO 爭端解決，調查國違法之調查程序及措施就不會被小組及上訴機構檢視，他會員亦無法要求調查國移除違法之調查程序及措施。我國曾於 2015 年控訴印尼鋼鐵防衛案(DS 490)，獲得小組及上訴機構判決勝訴在案，並要求印尼修正該課稅措施，即為捍衛我國貿易利益最佳案例。(註

八十) 不過，調查國如雨落春筍般的防衛調查案需要他國提交爭端解決始得一一受到檢視，如此耗費訴訟資源甚鉅且曠日廢時。遑論近年上訴機構停擺，所增加之不確定性，使各會員難以使用爭端解決途徑解決防衛措施浮濫的問題。

本文建議，在有限的資源下我國得以運用之因應策略為：在 WTO 防衛委員會中針對我國廠商受影響的案件提出關切（註 八十一），並聯合其他 WTO 會員共同關注調查國頻繁使用防衛措施；積極參與調查國國內舉行之公聽會，於會中發言關切並提交書面意見，指出調查程序及構成要件不合於 WTO 規定之處。（註 八十二）此外，我國可依據防衛措施第 12.3 條規定，要求與擬議採行或延長防衛措施之會員進行雙邊諮商（註 八十三），並將我國於諮商會議中的關切通知 WTO 貨品貿易理事會，使將我國之主張得以提交 WTO 並供其他會員參照。（註 八十四）

註八十： 行政院新聞稿，我國在 WTO 控訴印尼特定鋼鐵產品案獲上訴機構勝訴判決（2018 年 8 月 16 日），

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/f8766f92-0a93-435c-b7a1-3b6476a5db87>（瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日）。

註八十一： 例如我國於 2019 年 11 月 18 日舉行之防衛委員會關切印尼布料案、菲律賓磁磚案、土耳其尼龍紗案等案件，並促請調查國之調查程序符合防衛協定等相關規定。

註八十二： 我國政府於 2019 年積極參與調查國國內舉行之公聽會並提交書面意見。相關內容請參閱：出席印尼對進口合成及人造纖維紗、布料、窗簾等三案防衛措施調查公聽會出國報告（經濟部國際貿易局，2019 年 11 月 22 日）、參加「美國太陽能防衛措施期中複查公聽會」出國報告（經濟部國際貿易局，2019 年 12 月 18 日）。

註八十三： SG Agreement, Article 12.3: “A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned [...]”

註八十四： SG Agreement, Article 12.5: “The results of the consultations referred to in this Article, [...], shall be notified immediately to the Council for Trade in Goods by the Members concerned.”

參考文獻

中文部分

專書

林彩瑜 (2006), WTO 貿易救濟與爭端解決之法律問題：世界貿易組織法律研究 (一), 台北：元照。

林彩瑜 (2013), WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究 (三), 台北：元照。

黃立、林彩瑜、李貴英 (2005), WTO 國際貿易法論, 台北：元照。

羅昌發 (2004), 國際貿易法, 台北：元照。

期刊論文

王震宇, 〈WTO 及區域貿易協定下防衛措施之實證研究〉, 《臺北大學法學論叢》, 第 92 期, 2014 年 12 月。

英文部分

FERNANDO PIÉROLA, THE CHALLENGE OF SAFEGUARDS IN THE WTO (2014).

網路資料

Customs India Online,

<http://www.customsindiaonline.com/content.php?id=nt192016>,

(瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

SOUTH AFRICAN REVENUE SERVICE, Government Gazette No.42475, NO. R.750, DATE: 24-05-2019.

<https://www.wylie.co.za/wp-content/uploads/2019.05.24-Notice-750-of-2019.pdf> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

WTO ANALYTICAL INDEX, Agreement on Safeguards – Article 9
(Jurisprudence),

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/safeguards_art9_jur.pdf (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)

WTO DOCUMENTS ONLINE,

https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx
(瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)

WTO 入口網，〈何謂已開發國家？何謂工業化國家？而台灣是否已列入已開發國家？〉，

<https://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=865&pid=321608> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)

土耳其貿易部，<https://www.ticaret.gov.tr/> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)

世界銀行，<https://data.worldbank.org/country> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)

行政院新聞稿，我國在 WTO 控訴印尼特定鋼鐵產品案獲上訴機構勝訴判決
(2018 年 8 月 16 日)，

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/f8766f92-0a93-435c-b7a1-3b6476a5db87> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

經濟部貿易調查委員會，進口救濟案件，

https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmInquireCase.aspx?kind=2&menu_id=94 (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)

經濟部國際貿易局，表 1-7 各國實施防衛措施一覽表(2020.5.12)，

<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1367> (瀏覽日期：2020 年 6 月 24 日)。

經濟部國際貿易局，加拿大公佈對碳鋼鋼板及不銹鋼線材採取最終防衛措

施，2019 年 5 月 13 日

<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=40&pid=668610>（瀏覽

日期：2020 年 6 月 24 日）。