

(出國類別：國際會議)

參加「APEC 貿易救濟能力建構研討會 -WTO 及 FTAs/RTAs 之規則及實務」

服務機關：經濟部國際貿易局

姓名職稱：曾科長寶郎

張稽核肇鐘

林編譯百芳

何三等經濟秘書怡潔

派赴國家：韓國首爾

出國期間：106年6月21日至23日

報告日期：106年6月22日至23日

摘要

本次課程共計2天，主辦單位為亞太經濟合作會議（APEC）及韓國外交部，邀請WTO等國際組織、相關政府單位及學界講授全球貿易救濟措施概況及其對國際貿易之影響、貿易救濟規則在國際貿易法之重要性及FTAs/RTAs中相關條文之特色與限制、WTO反傾銷、補貼及平衡措施、防衛協定等議題。

參訓人員為 APEC 各經濟體負責 FTA 談判或貿易政策官員，本次學員暨與會人數將近 40 名，包括來自韓國、中國大陸、香港、馬來西亞、墨西哥、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、越南、泰國、印尼及我國等會員。

參加「APEC貿易救濟能力建構研討會-WTO及 FTAs/RTAs之規則及實務」

出國報告書

目錄

壹、課程時間及地點.....	1
貳、課程表.....	1
參、課程目的.....	2
肆、課程講授內容.....	2
一、 近期貿易救濟在全球貿易環境之概況及限制.....	2
二、 WTO 協定下之貿易救濟措施.....	8
三、 反傾銷措施.....	10
四、 補貼暨平衡措施.....	13
五、 防衛措施.....	16
六、 各經濟體經驗分享.....	21
伍、心得與建議.....	23

參加「APEC貿易救濟能力建構研討會-WTO及FTAs/RTAs之規則及實務」

出國報告書

壹、課程時間及地點

一、時間

106年6月22日至6月23日

二、地點

韓國首爾

貳、課程表

日期	時間	課程名稱	講師
6月22日 (星期四)	10:00-13:30 14:30-17:50	1. 貿易救濟在近期全球貿易環境之概況及限制 2. WTO 協定下之貿易救濟措施 3. 反傾銷措施 4. 補貼暨平衡措施	1. Prof. Duk-geun AHN (韓國首爾大學) 2. Mr. Michael ANDERSON (美國國際貿易委員會) 3. Mr. Daniel IKENSON (美國CATO研究所) 4. Prof. Junji NAKAGAWA (日本東京大學) 5. Ms. Judith CZAKO (WTO秘書處規則部門) 6. Prof. Julia QIN (美國韋恩州立大學) 7. Prof. Jaeh-Hyoung LEE (韓國首爾大學)
6月23日 (星期五)	9:00-12:00	1. 防衛措施 2. 各經濟體經驗分享	1. Prof. Junji NAKAGAWA 2. Mr. CHOE Hyeok-Jae

			(韓國外交部區域經濟組織組) 3. Mr. Michael ANDERSON 4. Mr. LUONG Kim Thanh (越南工業暨貿易部)
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------

參、課程目的

本次研討會旨在使參訓人員透過各領域專家之分享討論、與各國代表之交流及案例學習深入了解貿易救濟規則及實務，落實 APEC 區域經濟整合能力建構需求倡議(CBNI)。

肆、課程講授內容

一、近期貿易救濟在全球貿易環境概況及限制

- Duk-geun AHN 教授主要說明近期貿易救濟措施相關發展如下：

- (一) 全球之反傾銷、補貼及防衛措施之採行有增加之趨勢，近來部分國家對採行貿易救濟之產業損害有新觀念，即使未造成產業實質損害或未有實質損害之虞，只要阻礙產業發展者，即採行貿易救濟措施。
- (二) 因美國係全球出口市場，成為啟動貿易救濟最頻繁國家之一，是可理解的，但美國川普政府對貿易救濟之採行態度值得後續觀察。另部分國家採行貿易救濟措施，發展出新的認定標準，如特殊市場情形(Particular Market Situation, PMS)，值得注意觀察。
- (三) 另有一個觀察重點為中國大陸入會議定書第 15 條之落日問題，對此，中國大陸已就美國及歐盟對此議題之立場訴諸 WTO 爭端解決，另 WTO 反傾銷協定第 2.2 條敘及之「特殊市場情形」，則被視為可技術性處理中國大陸及越南等非市場經濟國家之反傾銷調查條款。美國應用特殊市場情形條款以防堵傾銷移轉，如美國以韓國承認中國大陸市場經濟地位，而得以使用中國大陸低價原料製成最終產品，再低價輸銷美國，係具特殊市場情形為由，對韓國產品課以高額反

傾銷稅。惟倘此做法繼續採行，因韓國產品多自中國大陸進口原料再製成成品外銷，將產生許多爭議。

(四) 在 WTO 爭端解決小組案例中，貿易救濟案件居首，自 2014 年迄今，有 15 件爭端解決案件係反傾銷案件，其中 3 件係針對美國。至平衡措施，共有 14 件爭端解決案件，其中 6 件係針對美國。

(五) 數位貿易(Digital Trade)之產損調查如何認定是未來觀察之重點。

- Michael ANDERSON 組長(美國國際貿易委員會, USITC)主要說明美國貿易救濟經驗，包括防衛措施與 USITC 在防衛措施扮演的角色、美國防衛措施概況及近期趨勢、美國 FTA 及 TPP 防衛措施之規定、美國啟動反傾銷及平衡措施之歷史經驗及趨勢、遭美國採行反傾銷及平衡措施之產業及進口來源等，分析內容摘述如下：

(一) USITC 在防衛措施調查之角色

1. USITC 係進行防衛措施調查之主管機關，調查原則分為損害調查(120 天)及救濟調查(60 天)二階段：

(1)損害調查階段：確認大量進口為造成國內產業嚴重損害或嚴重損害之虞之重要原因(substantial cause)。倘確認，則進入救濟調查階段。

(2)救濟調查階段：研擬救濟方案，通常為提高關稅或採行關稅配額，並向總統提出建議。

2. 在確認是否嚴重損害時，USITC 會考量經濟因素及其相關性，如產能是否閒置、產業利潤、失業率等。

(二) 美國防衛措施之歷史經驗

1. 美國從 1975 至 2016 年，共發起 73 件全球防衛措施。防衛措施並非美國常用的貿易救濟措施，距 2002 年鋼品採行防衛措施，2017 年對太陽能晶矽產品及大型洗衣機展開防衛措施調查等，係 15 年

來之首例。

2. 在 73 個案子中，美國 USITC 做出 40 次肯定性裁決，其中總統核准採行救濟措施計 24 件(約佔所有調查案之三分之一)，不同意採行救濟措施計 16 件。在同意案件中，總統同意 USITC 建議之救濟措施共 11 件，修改 USITC 建議之措施計 13 件。烏拉圭回合後，美國共發起 10 件防衛措施調查，其中 USITC 做出 6 件肯定性裁決，3 件否定性裁決(1 件撤回)。
3. 近來美國繼對中國大陸及臺灣太陽能晶矽產品及中國大陸大型洗衣機課徵反傾銷稅後，又發起防衛措施調查，係因產業指出，課徵反傾銷稅後，生產者移往東南亞生產，仍無法停止對產業造成損害，爰應業者要求展開防衛措施調查。

(三) TPP 協定貿易救濟條款

包括反傾銷及平衡措施、全球防衛措施及過渡性防衛措施，除重申會員國在 WTO 貿易救濟相關協定下之權利及義務外，主要重點如下：

1. 反傾銷及平衡措施：強化程序透明及通知義務、維護並提供大眾相關檔案、揭露反傾銷及平衡措施調查之基礎資料。
2. 全球防衛措施：在展開防衛措施調查時，向 TPP 會員提供電子通知，另禁止對同一產品同時採行一種以上救濟措施。
3. 過渡防衛措施：在關稅減讓期間，可對一個或多個 TPP 國家採行過渡防衛措施。

(四) 反傾銷及平衡稅在美國調查分工

目前美國執行反傾銷程序的主要機關為國際貿易委員會及商務部，其調查程序區分為兩大部分，分別由商務部負責傾銷調查，國際貿易委員會負責國內產業損害調查。

(五) 美國反傾銷及平衡措施調查情形

1. 反傾銷及平衡措施

(1)主要涉案產業：鋼品(51%)、化學品(13%)、金屬製品(6%)、農產品(6%)。

(2)主要遭課稅國家：中國大陸(39%)、印度(8%)、韓國(7%)、臺灣(6%)。

2. 現行 305 件反傾銷措施主要針對中國大陸、印度、土耳其、韓國、印尼等 40 個經濟體。現行 92 件平衡措施主要針對中國大陸、印度、土耳其、韓國、印尼等 10 個進口來源。

(六) 美國貿易救濟措施趨勢

1. 歷年來貿易救濟案件依經濟及產業狀況迭有波動。申請採行反傾銷及平衡措施案件在 2001 年達到高峰，在 2016-2017 年申請案件亦有飆高情形。另許多反傾銷及平衡措施因落日調查決定繼續採行，已課稅長達 15-20 年。

2. 自 2012 年起，貿易救濟調查案件持續增加。增加之原因可能包括：一般經濟活動增加、來自進口品之國內競爭增加、全球價值鏈盛行、特定產業全球產能過剩。

(七) 總結

1. 全球防衛措施調查，歷史上並非美國常用的貿易救濟措施，調查案件中有三分之一由 USITC 建議採行救濟措施，最終獲總統批准。目前美國立案調查之太陽能晶矽及大型洗衣機防衛措施案件對全球之影響有待觀察。

2. 在反傾銷及平衡措施方面，近年來調查案件持續增加，鋼品及化學品為最易遭受採行措施之對象。

- CATO 研究所組長 Daniel IKENSON 及 Junji NAKAGAWA 教授就前述講者

之分享發表看法及評論：

(一) CATO 研究所組長 Daniel IKENSON

1. 進一步說明 USITC 係依認定損害、進口激增和損害因果關係的調查單位，但認為 USITC 對於下游產業影響之認定，因沒有標準，較為困難，認同講者所言，近年貿易救濟案件增加，美國貿易救濟規則及資訊透明完備，但認為在某些地方仍有模糊地帶，如認定特殊市場情形。
2. 開發中國家使用貿易救濟措施激增，如印度已為啟動反傾銷調查第 1 名國家，而 WTO 反傾銷之友則持續推動將更多的貿易救濟作法 (more scope)，如避免濫用貿易救濟措施，納入規範，美國並非反傾銷之友，其態度較為保守。另美國總統川普任命之官員亦有曾任鋼鐵公司律師及鋼鐵參議員之背景，因此美國後續會否加強採行貿易救濟措施，值得觀察。
3. 美國以國安考量，啟動 232 條款展開對進口鋼品調查，是否會引發其他國家仿效之後續效應，亦值得觀察。

(二) 東京大學教授 Junji NAKAGAWA

1. WTO 爭端解決案件大約有 50% 係貿易救濟案件，而這些爭端解決案是由少數 WTO 會員提出。
2. 有關美國啟動 232 調查，關切在目前政治氛圍下，美國調查機關是否受到高層壓力，擔心調查結果可能與傳統 232 條款認定不同，而有新思維。

各會員體代表問答情形：

- (一) 貿易局曾寶郎科長提問，美國防衛措施調查，最終係由美國總統決定是否採行救濟措施，講者指出 USITC 經過冗長調查程序，做出產損肯定裁決，但有些案件仍遭總統否決，爰盼瞭解美國總統否決

的理由為何？另新加坡代表亦詢問，當美國總統對防衛措施採行與否做出決定時，是僅簡單訊息之公布，或會敘明技術性考量之理由？USITC Michael ANDERSON 組長回應，美國總統做決定時，除基於 USITC 相關專家所做損害認定及救濟措施建議之專業意見外，亦會考量整體情形，或基於政治或非政治理由判斷，可能影響之因素複雜。對於總統否決或決定採行防衛措施，是否給予具體理由則因人而異。另已採行防衛措施者，亦有因國內產業反彈而停止課徵，如在布希總統時期，USITC 對於 2001 年展開之鋼品防衛措施調查，並未建議採行救濟措施，惟最終總統仍決定採行措施，但其後則因汽車、家電等下游業者抗議，最後取消防衛措施。

- (二) 韓國代表提問，請教講座對於曾有人建議以反競爭法及反托拉斯法取代貿易救濟法之說法，並認為爭端解決機制程序太繁複，造成過多應訴負擔。USITC Michael ANDERSON 組長回應，十幾年前確有討論貿易救濟法律已死，後來在經濟社會環境變遷後，貿易救濟證明對國內小規模業者仍相當有幫助。
- (三) 中國大陸代表提問，對於已課徵反傾銷及平衡稅產品，倘又進行防衛措施調查，USITC 在進行產損及救濟措施調查時，如何避免三重救濟？USITC Michael ANDERSON 組長回應，事實上，依據美國法律規定，在進行產損調查時，並不易判定對產業造成嚴重損害或嚴重損害之虞，這也是為何近 15 年 USITC 未有防衛措施調查案的原因，再者，是否採行防衛措施係由總統決定，更增加定案之困難。USITC 在處理類此案件時，會檢視已課徵之反傾銷及平衡稅之效果，在資料收集時，也會將已課徵反傾銷及平衡稅之進口產品，與來自其他國家進口分開，並考量不同的訂價結構(price structure) 。有關美國對太陽能晶矽產品及大型洗衣機之防衛措施調查，兩者產業型態不一，太陽能晶矽產品之供應者少，但使用者多，對下游業者影響較大，而大型洗衣機上游製造者及下游使用者均多，防衛措

施對兩項產品影響是不一樣的。

- (四) 墨西哥代表提問，FTA 排除 FTA 締約國適用全球防衛措施情形?效果如何?其在 NAFTA 中如何適用?菲律賓代表則詢問在 FTA 排除 FTA 締約國適用全球防衛措施之適法性? USITC Michael ANDERSON 組長表示，以 TPP 為例，當進行防衛措施調查時，USITC 會向總統建議排除適用微量進口貿易夥伴，並不清楚在 NAFTA 協商如何適用。東京大學教授 Junji NAKAGAWA 續回應，根據調查，有 25%FTA 納入排除 FTA 締約國適用全球防衛措施，有 36%為強制排除，25%為選擇性排除，相關條款曾經 RTA 委員會檢視，但倘納入此條款遭爭端解決控訴之機率很小，是否納入該條款，建議與國內業者共同評估。惟韓國首爾大學教授 Duk-geun AHN 則認為，在全球防衛措施排除 FTA 締約國之適用(Selected global safeguard)有極大的法律爭議(legal dispute)，對於美國 USITC 對大型洗衣機展開防衛調查，事實上，這些洗衣機主要是由 SAMSUNG 及 LG 製造，本案主訴該等業者改至中國大陸、越南等第三地生產，再將涉案產品賣至美國，顯示先前對中國大陸大型洗衣機採行雙反措施，無法有效保護美國業者，惟此類情形美國可採行反規避或反傾銷措施，但卻選擇採行防衛調查，美韓 FTA 亦有除非締約國產品係造成損害的重要原因(substantial cause)，否則應排除適用全球防衛措施之排除條款，後續發展亦值得關注。

二、WTO 協定下之貿易救濟措施(WTO 秘書處規則部門 Judith CZAKO 首席法務官)

近年來世界各國積極簽署區域貿易協定(RTA)，根據經濟及政治整合程度，RTA 型態可分為:

- (一) 部分範圍協定(Partial scope agreement):僅涵蓋部分產品，並非 WTO 協定定義之 RTA，但仍依授權條款(Enabling Clause)第 4(a)款進行通知；

- (二) 自由貿易區(Free Trade Areas)：區域內自由貿易，取消自由貿易區國家間絕大多數貿易之關稅及非關稅措施。自由貿易區之各簽約會員國持續設定並擁有自己既有對其他非簽約國貨物的進口關稅；相關規範為 GATT 第 24 條第 8(b)條款及第 5(b)條款。
- (三) 關稅同盟(Customs Unions)：區域內自由貿易，取消關稅同盟國家間絕大多數貿易之關稅及非關稅措施；關稅同盟會員國以共同對外關稅取代原先各自的最惠國待遇關稅；相關規範為 GATT 第 24 條第 8(a)條款及第 5(a)條款。
- (四) 經濟整合協定(Economic Integration Agreement)：RTA 的服務業，協定涵蓋了大部分的部門類別，並且免除幾乎所有的歧視待遇，依據規範為服務貿易總協定第 5 條；
- (五) 共同市場及經濟聯盟(Common Market and Economic Union)：WTO 對此並無特定明顯之規範，此為較高層次的經濟及政治整合。

目前有興趣洽簽 RTA 者持續增加中，但 RTA 中納入貿易救濟條款者形式不一。現有 RTA 的條款中，有些以 WTO 規範條款為依歸，未特別強調貿易救濟措施者，例如東協自貿協定、澳洲-美國或加拿大-以色列自貿協定等；有些 RTA 禁止使用一個或全部貿易救濟措施，並強調競爭法的重要性以平衡缺乏貿易救濟條款的不足，案例包括有加拿大-智利 FTA，澳洲-紐西蘭經濟協定、中國大陸-香港、中國大陸-澳門貿易協定等；有些則訂有專用之貿易救濟條款，例如澳洲-新加坡、歐盟-智利、歐盟-南非貿易協定及 NAFTA 等。在 RTA 中相關貿易救濟條款對簽署國間或對非簽署國之成效影響，目前很難論定。

依據 WTO 統計，1995 年至 2016 年間，WTO 會員國使用的反傾銷案約有 5000 件，平衡稅案約有 400 件，防衛案則有約 300 件。其中：

- (一) 在反傾銷案中，發動調查國家前 3 名為印度(839)、美國(606)及歐盟(494)；受調目標國前 3 名為中國大陸(1218)、韓國(398)及臺灣

(285)；採行該反傾銷措施國家前 3 名為印度(609)、美國(395)及歐盟(315)；啟動調查產業主要有金屬製造業、化學、塑膠及機器設備。

(二) 平衡稅案中，發動調查國家前 3 名為美國(195)、歐盟(77)及加拿大(54)；受調目標國前 3 名為中國大陸(119)、印度(74)及韓國(28)；啟動調查產業主要有金屬製造業、塑膠、化學品及食品。

(三) 在全球防衛案中，發動調查國家前 3 名為印度(42)、印尼(27)及土耳其(21)；主要使用該措施國家前 3 名為印度(21)、印尼(17)及土耳其(15)。

三、反傾銷措施(美國 CATO 研究所 Daniel IKENSON 組長)

傾銷係指某一種貨品出口市場的銷售價格低於正常價格(normal value)，該正常價格一般係以生產者國內市場的價格為依據，但也可以是第三國的價格或生產成本加上利潤(推算價格 Constructed Value)。例如:如果外國生產者在國內銷售機械零件價格為 10 美元，但在外國市場銷售價為 8 美元，該產品之傾銷價差為 2 美元，傾銷差率則為 25%。通常如果查出進口產品有傾銷情形並且造成國內產業實質受損或有受損之虞時，或者產業發展因為進口產品傾銷而發展實質遲緩時，則可對該進口產品課以傾銷稅。

在反傾銷法發展方面，加拿大是全世界第一個國家制定及採用反傾銷法者(1904 年)，其後澳洲、紐西蘭、英國、法國及美國相繼實施，美國 1921 年反傾銷法強調重點從掠奪式價格改為損害價格歧視，該項法條後來成為關稅貿易協定(GATT1947)有關反傾銷條文的基礎。

近年來各國使用貿易救濟，尤其是反傾銷措施，數量越來越多。但是實際上，很多措施均具有政治因素考量，而非以經濟因素考量，目標似乎均以保護國內產業為主，對於外國產業受到傾銷稅之影響結果、國內受保護產品相關中下游業者之成本墊高失去競爭力、相關產品價格高漲傷害一般大眾消費權益等，似乎均未受到重視，凡此種種均使反傾銷措施是否濫用及各國調

查單位的裁量公平性遭受質疑。

反傾銷調查單位有相當大裁量權，調查期間使用傾銷稅率計算方式造成差率提高，無法反映對產業受害情況之適當調整，情況包括：

- (一) 定價改變造成傾銷稅率增加：如果某項產品 1 至 6 月定價為 2 美元，美國市場進口數量為 5 個，則每月價值為 10 美元(共 60 美元)，出口商本國市場每月數量為 10 個，每月價值為 20 美元(共 120 美元)；另 7 至 12 月定價改為 1 美元，美國數量改為 10 個，每月價值為 10 美元(共 60 美元)，出口商本國市場每月數量為 12 個，每月價值為 12 美元(共 72 美元)；經過計算美國加權平均價格為每個 1.33 美元，本國市場則為 1.45 美元，差價為 0.12 美元，所以傾銷稅率為 9.09%。此說明即使國內外價格相同情況下，同一產品因定價改變，則會產生不同平均價，進而在判定時有傾銷稅率產生。
- (二) 成本測試扭曲(Cost Test Distortions)：假如 5 種產品訂價在美國及出口國分別為 1 至 5 美元(平均價均為 3 美元)，在單位成本為 2.5 美元，則在計算傾銷行為時，1 美元及 2 美元者因低於成本價而不列入計算，因此調查單位所使用的平均價為 4 美元，造成較國內外實際平均價格高出 1 美元的情況。
- (三) 歸零計算法：所謂「歸零」係指反傾銷調查在進行傾銷幅度裁決時，需將外國生產商之被訴產品的出口價格與進口國同類產品之正常價格進行比較。當正常價格高於出口價格時，該差額即為計算傾銷幅度之基礎。然而當出口價格較高於正常價格時，計算出的傾銷幅度有可能為負數，此時，調查機關會將此負數的傾銷差額歸「零」，其後再將所有傾銷幅度相加後，除以出口銷售合計數量，而估算出總體傾銷幅度。日本、加拿大、歐盟、泰國及其他 WTO 會員前曾向 WTO 就美國反傾銷調查中之「歸零」計算方法提起訴訟，最後裁定美國的「歸零」作法違反 WTO 規定，要求美國修改其國內反傾銷相關法規。

由於目前反傾銷協定無法防止各國濫用傾銷稅以保護各國國內產業，因此建議修改 WTO 反傾銷協定，構想包括：

- (一) 反傾銷協定第 5.2 條應修正為要求傾銷案件提出時，國內產業必須提供可信之證據證明提告之產品市場受到傾銷扭曲。
- (二) 修改第 6 條並給予被告方有權利提出證據並說明受調之產品定價行為無關市場扭曲之形成因素。
- (三) 修改第 2.2.1 條，除在不合理銷售情況下，方得將本國市場銷售價格排除於正常價格之計算。
- (四) 修改第 2 條，明確禁止歸零計算方式。
- (五) 修改第 9.1 條，要求如果反傾銷稅在較低情況下已足以去除國內產業的損害時，所定稅率必須低於傾銷差率。

各會員體代表問答情形：

與會者踴躍針對反傾銷現況提問，本局曾科長寶郎提問表示，各國實施傾銷調查及課稅旨在防止外國廠商之不公平貿易行為，但目前現況是各國實施反傾銷稅大多在保護國內產業，並且一旦實施有些多達 20 年均不落日，結果是國內市場無法提供公平競爭環境予國內外業者，並且完全抹殺外國出口商之出口貿易機會及行為，造成國際貿易之衰減，此應非 WTO 成立宗旨，爰 WTO 反傾銷協定似乎有修正之必要。主講者 Mr. IKENSON 表示認同，並認為各國反傾銷措施現況大都為保護國內產業，甚具政治性考量，而非經濟考量，同時調查單位調查過程具有太多裁量權，無法給予涉案產品或產業公平競爭機會，進而排擠國際貿易之正常運作。另外 WTO 秘書處資深顧問 Ms. Judith CZAKO 亦表示，WTO 各項協定並非不可修改，只要獲得所有會員國同意即可進行修正。另外，韓國等與會代表也表示，其負責反傾銷業務十餘年，各國所實施反傾銷之救濟措施數目每年增加，且未來各國有越來越普遍使用之趨勢，為防止各國濫用該項措施保護特定產業，贊成 WTO 會員國就修正反傾銷協定進行協商。

四、 補貼暨平衡措施(美國韋恩州立大學 Julia QIN 教授)

補貼並非典型之貿易型態。就政府而言，資源重新分配屬其重要功能之一，因此常藉由稅收來進行，例如辦理各項社會福利措施、地區援助、產業政策及研究發展等。其中由於產業政策（如補貼）可能對於相對競爭力造成影響，故許多國際規範均將其納入管制。1947 年制定之 GATT 僅有三個條文處理補貼之問題（第 3 條規定國民待遇、第 6 條平衡稅及第 16 條出口補貼規範等）。東京回合談判(1979)又重新解釋前述條文，並針對出口與國內補貼及多邊協定等內容實際進行討論。最後，於烏拉圭回合談判(1995)制定補貼暨平衡措施協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures; SCM)，進一步規範政府對於補貼及平衡稅之使用原則，並暫時確定了國際上對於補貼與平衡稅爭議之處理模式。

關於補貼之成立要件，如從生產者的角度來看，補貼對於貿易會產生反效果，如藉由不公平的價格優勢取代國外產品在國內市場的地位，或取代外國產品在國外市場的地位等。因此平衡稅正是為了抵銷國內生產者受該被補助影響之方式之一。因其屬於一報復反制(retaliation)行為，故使用的前提須為補貼確實存在，且對於國內產業成實質損害(material injuries)。其中實質損害必須經過詳細的調查與說明，以避免平衡稅措施被用為貿易保護之工具，反而變成貿易障礙。而依目前 SCM 協定，認定具補貼要件有三，即政府資金之提供或實施收入或價格支持、企業獲得利益、特定性。分述如下：

(一) 政府資金之提供或實施收入或價格支持

一般而言，構成補貼之第一要件為政府或公立機構(public body)有財務的提供。此處所謂公立機構，係泛指被政府或政府機構所控制的組織體。而此財務的提供係以以下三部分判斷：

1. 直接或潛在直接的資金移轉：包含政府之措施涉及資金之直接提供。
2. 放棄財政收入：放棄到期之應收歲入或未收取到期之應收歲入款

項。

3. 貨品或服務的提供(而非基礎設施)：提供一般性基礎設施以外之貨品或服務。

(二) 企業獲得利益(a benefit is thereby conferred)

政府提供利益，企業未必即受到利益。因此補貼之認定尚須考量企業所相對應之獲益。而此利益需藉由與市場基準(market benchmark)比較來決定，例如貸款與貸款擔保的利息是否與一般商業貸款利息相當、提供貨品或服務時是否依市場行情得到合理報酬等。

(三) 特定性

指依據經濟或政治上之考量，針對特定企業或特定產業提供利益。而認定上，又可區分如下：

1. 法律上的特定(De jure specific)：規章明文納入。
2. 實際上的特定(De facto specific)：實際獲益或受損狀況。
3. 區域特定(Region specific)：限於某一管轄領域範圍。

補貼分屬三類型，分別為禁止性補貼、可控訴補貼及不可控訴之補貼。其中不可控訴之補貼已於 2000 年終止適用。內容分述如下：

(一) 禁止性補貼(prohibited)

禁止性補貼包括出口補貼(export subsidies)及進口替代補貼(import substitution subsidies)。前者為依出口實績(export performance)而給予之補貼，藉由補貼刺激出口，如列於 SCM 協定之出口補貼列示清單(illustrative list of export subsidies)項目。後者係指以購買國內產品為條件之補貼，如要求優先考慮購買國內產品，結果將進口產品置於不利之地位。而此類爭議救濟方式主要係由相關會員先進行諮商，倘諮商不成時，始依照 SCM 協定所規定之爭端解決程序提出控訴。爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)若認為該措

施為禁止性之補貼，則應明訂期限，建議實施補貼之國家停止該補貼措施，不得延遲，倘未被遵守，則授權控訴國家實施報復(retaliate)措施。

(二) 可控訴之補貼(actionable)

此情形必須在補貼之效果確實對其他國家造成不利影響的前提下，受害國始有權對此種補貼給予質疑。然而，SCM 協定本身並不禁止各會員實施可予控訴補貼，僅係要求各會員儘量避免對其他國家造成負面影響，因此關於嚴重損害之認定標準就需嚴謹且充分。倘採多邊途徑進行救濟，其諮商期間較長，且被控訴之國家應採取適當步驟去除不利效果或撤銷該補貼，或可經調查後採行平衡稅。

(三) 不可控訴之補貼(non-actionable)

即不論對其他國家之利益有無負面之影響，會員均有實施之權利，如研究發展、輔助弱勢地區及環境議題等，惟已於 2000 年終止適用。

補貼之救濟可採多邊及雙邊管道，對於禁止性及可控訴補貼可採多邊管道，針對禁止性補貼可要求立即取消補貼，或以補貼額度為限進行報復；對於可控訴性補貼則可要求移除不利影響，或以受到不利影響為限實施報復。另可透過雙邊管道，啟動平衡措施調查，只要符合存在補貼、具特定性、對產業造成實質損害、補貼行為與造成實質損害間具因果關係，則可課徵平衡稅，平衡稅最多課徵五年，除非在期滿前經落日檢討延長。

WTO 爭端解決歷史資料呈現(依 SCM 資料顯示)，超過 20% 爭端涉及補貼；超過 40 案補貼案成立小組討論，過半數涉及平衡稅課徵。1995 年至 2016 年 6 月 30 日計有 28 個會員實施 431 個平衡措施，其中又以美國(191)、歐盟(77)、加拿大(53)及澳洲(23)最常採行平衡稅措施。49 個會員被列為目標，其中以中國大陸(112)、印度(73)、南韓(28)及印尼(21)為大宗。此外，APEC 會員體中，除香港、汶萊及巴布亞新幾內亞外，均曾採行平衡稅或成為平衡稅

調查對象。

爭議與發展趨勢

目前補貼問題中，主要爭議在於補貼定義(含公立機構及市場標竿認定)模糊、缺乏公共政策的例外、WTO 補貼通知不完全及農業補貼等。例如中國大陸國營商業銀行(state-owned commercial banks)及國營企業(state-owned enterprise; SOEs)是否屬於前述的公立機構(public body)經常是以逐案(case-by-case)判斷，並無放諸四海皆準的標準。此外，因原本為了研究發展、輔助弱勢地區及環境議題等不可控訴之補貼已於 2000 年終止，導致目前相關公共政策性補貼是否可以援引 GATT 第 20 或 21 條採行，亦無定論。另外各國對於實施補貼之通知亦非主動積極，僅少數會員確實執行。農業補貼更是備受爭議，開發中國家為糧食安全等目的欲保有農業補貼之權利，惟各國間無法達成共識。另在平衡措施調查中，對於中國大陸及越南等非市場經濟體之價格計算方式，並未明定適用期限。

TPP 貿易救濟章引用 SCM 協定之規定，僅就調查過程增訂一些程序及透明化規定，如以書面通知已收到平衡稅申請等。而 TPP 協定國營企業及指定的壟斷企業章除對於國營企業之認定做了較明確規定，另指出提供 SOE 之非商業協助不得影響其他會員國利益，對於後續平衡措施調查之影響，亦值得關注。

五、防衛措施 (日本東京大學 Junji NAKAGAWA 教授)

倘 WTO 會員的國內產業因進口的劇增受到損害或威脅時，可以採取「防衛(safeguard)」措施或暫時限制某個產品的進口。

過去 GATT 1947 第 19 條允許成員採取防衛措施，但各成員卻很少引用該條實施防衛措施，只有約 150 個案件，然而許多國家卻利用政治或經濟上之壓力，使出口國自行限制其出口量，此即灰色領域(grey area)。過去有些 GATT 締約會員透過「灰色領域措施」保護紡織、汽車或半導體等國內產業，灰色領域措施又稱為「自願出口設限」(Voluntary Export Restraint, VER)，或

有秩序行銷協定(Orderly Marketing Arrangements, OMAs)，被稱為「灰色領域措施」是因為雖非完全合法，但亦難被認定為違法。而若干國家偏好採行灰色領域措施是因為針對性地對部分國家施壓，相較於採行全球防衛措施，在「政治」上所面對的壓力較小。WTO 防衛協定(WTO Agreement on Safeguards)禁止灰色領域，並設定防衛措施之落日條款。

關於啟動防衛措施之實體要件，根據 GATT 1947 第 19-1(a)條，倘若由於未能預期之發展，且由於締約國在本協定下負擔義務(包括關稅減讓義務)之結果，致使某一產品進口至該締約國領域之增加數量以及其增加之情況，造成該領域內生產同類產品或直接競爭產品之生產者之嚴重損害，或有嚴重損害之虞，則該締約國就此產品，有權在防止損害或救濟損害之限度內，暫停全部或部分之義務，或撤回或修改其減讓。

WTO 防衛協定中關於調查至實行之 6 個程序如下：

- (一) 展開調查：基於國內廠商/產業公會之申請或由調查機關發起；
- (二) 公共通知：透過防衛委員會對於所有利害關係人之合理通知(第 3.1 條)，並於開始進行損害調查時通知防衛委員會(第 12.1(a)條)；
- (三) 調查程序：執行調查期間應以舉行公聽會等方式使利害關係人提出證據或意見(第 3.1 條)，並應對機密資料給予保護(第 3.2 條)；
- (四) 採行臨時防衛措施：情況緊急時允許於最終調查確定前採行臨時性措施(第 6 條)，但最多不超過 200 日；
- (五) 採行防衛措施(第 5 條)；
- (六) 防衛措施之實施期間與檢討(第 7 條)。

防衛措施之調查須證明(一)進口數量之增加、(二)對國內特定產業造成嚴重損害或有嚴重損害之虞，及(一)和(二)之間存在因果關係，且應客觀評估所有相關因素，包括該產品進口增加之絕對與相對比率及數額、進口產品之市場占有率、銷售、生產、產能、設備利用率、利潤與損失、就業情況之

改變。講者認為，相較於反傾銷及反補貼之調查，防衛措施之調查需要在總體經濟上進行非常全面的分析。

而措施之實行應僅限於防止或救濟損害及促進調整之必要程度(第 5.1 條)，且應適用於所有涉案產品的進口會員，倘以配額分配予進口會員，應基於以往代表性期間之進口比率分配(第 5.2(a)條)。措施不得超過 4 年(第 7 條)，在必要且於實施期間內進行調整之前提下，最多可延長至 8 年。倘實施期間超過 1 年，需進行逐步自由化，另如果防衛措施之實施期間超過 3 年，應進行期中檢討(第 7.4 條)。

實施措施之會員應致力於維持減讓之實質均等水準(substantially equivalent level of concession)，並與相關會員就補償進行協議(第 8.1 條)，倘無法達成共識，受影響之會員得對實施措施之會員進行報復，即對其終止實質均等之減讓義務(第 8.2 條)，惟倘因進口量絕對增加而採行防衛措施，不得在 3 年內採行報復措施。講者認為實行防衛措施之難度高，因為涉及之層面除了經濟還包含政治。

從 1995 年 WTO 設立迄今，印度是實行防衛措施數量最多的國家，印尼和土耳其則分別位居第 2 及第 3 位。而各國實行防衛措施之頻率不高原因，除了措施應適用所有進口會員，面臨和許多會員關切之壓力，其不管在調查程序、損害程度認定上更為嚴格，且鮮少有實施防衛措施之會員在爭端案件中勝訴¹。講者認為 WTO 會員更偏好用課徵反傾銷稅之方式保護國內產業，因為防衛措施涉及之「政治問題」更為複雜，需在政治上面臨出口國的壓力，比起其他兩種貿易救濟措施，實務上各國鮮少使用防衛措施。

另比較各貿易救濟措施如下表：

	防衛措施	課徵反傾銷稅	課徵平衡稅
對象	公平貿易	不公平貿易 (傾銷)	不公平貿易 (補貼出口)

¹ US-Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China, WT/DS399/AB/R (Sept. 5, 2011)

措施啟動之條件	A. 進口增加 B. 嚴重損害 (serious injury) C. 未能預期之發展 (GATT 第 19 條) D. 在 GATT 下負擔義務 (GATT 第 19 條) E. 進口增加(以及 C、D 點)和嚴重損害間具因果關係	A. 傾銷之存在 B. 實質損害 C. 傾銷和實質損害間存在因果關係	A. 補貼 B. 實質損害 C. 補貼和實質損害間存在因果關係
救濟措施	暫停 GATT 下的減讓義務 實施關稅配額或提高關稅	以傾銷差額為上限課徵關稅	以補貼額度為上限課徵關稅
實施對象	所有出口會員	傾銷會員之個別廠商	實行補貼會員之個別廠商
實施期間	4 年(可延長至 8 年)	5 年(經檢討後可延長措施)	5 年(經檢討後可延長措施)
補償機制	有	無	無

*關於防衛措施之補償機制，因為該措施是在「公平貿易」下實施的，所以應該給予合理的補償。

區域貿易協定(RTA)中的雙邊防衛措施：

雙邊防衛措施(bilateral/intra-RTA safeguards)常見於 RTA 中，而 RTA 夥伴間進出口之數量基本上會隨著市場開放而增加，故應仔細考量雙邊防衛措施機制之設計。

關於啟動雙邊防衛措施條件，大部分 RTA 在設計雙邊防衛措施條文時，明定可啟動防衛措施之情形，許多 RTA 引用防衛協定之條文，但僅少數將「未能預期之發展」納入條文中。另許多國家之 RTA 條文(如歐盟、EFTA、日本、加拿大及美國)規定採行雙邊防衛措施需基於因 RTA 關稅減讓，造成進口增加，並對國內產業造成嚴重損害或有嚴重損害之虞。

有關損害認定，許多 RTA 採用 GATT 第 19 條及防衛協定之文字「嚴重損害或有嚴重損害之虞」，另在歐盟部分 RTA 中，增加了如嚴重惡化(serious deterioration)、對該經濟體某一產業之破壞(disruptions in a sector of the economy)

等較寬鬆之認定標準，有的 RTA 則增加了產品價格、存貨、薪資等認定損害之要素。而儘管各個 RTA 中臚列了不同要素，在進行損害認定時須將所有相關要素納入考量。

在確認進口增加與損害之因果關係時，部分國家之 RTA(如美國、加拿大、日本、智利、新加坡、中國大陸)採用「實質原因(substantial cause)」這個字眼，即須證明進口增加是導致嚴重損害之最重要原因。而許多 RTA 並未納入防衛協定第 4.2(b)條提到之損害不應歸因於進口增加以外之要素，而部分國家之 RTA(日本、新加坡、智利、中國大陸及印度)則保留此要求。

許多訂有雙邊防衛措施條文之 RTA 就實行調查設有特別規範，如 NAFTA 以美國國內法為基礎，就防衛措施之申請、公聽會、機密資訊之處理、考量各損害證據及因果關係之因素、調查機關之報告等訂有詳細管理辦法，並成為後續簽署之 RTA 參考範例。

多數 RTA 複製防衛協定條文，例如，防衛措施只能在對防止或救濟嚴重損害及促進調整有必要下實行。GATT 第 19 條及 WTO 防衛協定皆沒有對採行之措施形式進行規範，給予會員選擇提高關稅、進行數量限制或選擇其他形式之彈性。近期歐盟和中國大陸的多數 RTA 明訂，採取之救濟措施應為中止關稅減讓或提高關稅等，另允許之措施期間因不同 RTA 而異。

許多 RTA 並未納入補償與報復之相關條款，惟韓國的部分 RTA 之條文指出，雙方應於 30 天內就補償達成合意，倘協議未能達成，受影響之一方得立即採取報復手段。其他 RTA 則引用防衛協定第 8.3 條，即倘一方因進口量之絕對增加而採行防衛措施，另一方在一定期間內不可採取報復行動。

最後，多數 RTA 未含有與全球防衛措施相關之條文，部分 RTA 重申在 GATT 第 19 條及防衛協定下之義務，部分將 RTA 夥伴強制或選擇性排除於全球防衛措施之施行，另關於實行全球防衛措施時將 RTA 夥伴排除在外是否違反協定第 2.2 條「採行防衛措施時應不論其來源」，引發許多討論，講師並未就適法性正面回答，只說明目前尚未引起相關訴訟。

總結與交流

各 RTA 中的雙邊防衛措施條款有許多實質上的差異，而實務上鮮少被運用。講師認為制定雙邊防衛措施及特定產品防衛措施條文時，應充分和國內利害關係人諮商，如消費者、成本將受影響之國內進口業者、相關公會，並應設計更易實行之雙邊防衛措施，並善用該工具，以在需要時運用雙邊防衛措施保護國內產業。惟有與會者提出不同的意見，其認為為減少調查工作之複雜性，各國在設計雙邊防衛措施的條文時應更傾向直接引用防衛協定之條文，另在進行 RTA 談判時，本就會透過比較長的降稅期程(staging)設計和較嚴格的原產地規則去限制 RTA 夥伴敏感產品之大量進口，所以實際上不應過度使用雙邊防衛措施給予額外保護。講師亦表同意，惟倘只是引用防衛協定之文字而未於 RTA 談判中爭取更易實行之雙邊防衛措施設計，則政府單位未盡保護國內產業之責任。

新加坡代表提問，為何開發中國家採用防衛措施的頻率比起已開發國家來的高，講師回應開發中國家有許多幼稚產業(infant industry)，需要透過採行防衛措施保護各國尚不具競爭力但有發展潛能之產業。雖然已開發國家也有需要保護的幼稚產業及夕陽產業，然據其觀察，其(如美國)更常運用反傾銷措施保護夕陽產業，因為不像防衛措施須將「政治因素」納入考量，且可多次延長，但這對已失去競爭力的產業來說不是一個好的保護方式。

韓國代表提問，為何比起其他貿易救濟措施，防衛措施被運用之頻率明顯較低？講師認為實行防衛措施前，認定「嚴重」損害是一件困難的事，證明因果關係時需考量之要件亦較複雜，且做成損害認定及採行措施決定時，需要和許多國家諮商，另實行防衛措施除了有最長實行期間之限制，還面臨補償的問題。CATO 研究所 IKENSON 組長補充，以企業觀點來看，相對於以防衛措施去限制對手國之「公平貿易」，以其他救濟措施去制裁他國之「不公平貿易」似乎更站得住腳。

六、各經濟體經驗分享

(一) 美國(國際貿易委員會(USITC)調查組長 Michael ANDERSON)

各國對美國實行之貿易救濟措施以課徵反傾銷稅為大宗，對美國課徵反傾銷稅及平衡稅案之前三大國家分別為中國大陸、巴西及印度，而近幾年案件量持續上升之原因為與各國簽署 RTA 後，貿易自由化使得貿易夥伴，尤其是新興經濟體的關稅降低、全球供應鏈之普及使各項產品更頻繁地來往於各國間、貿易夥伴近年加深了對貿易救濟法之瞭解及應用能力等。

另提到，目前還需要更多的分析及數據以了解反傾銷稅及平衡稅案件之趨勢。而關於防衛措施之調查，美國正在嘗試建立總體經濟模型，以分析對產業造成衝擊之不同因素，未來亦可能依據相關成果修正國內貿易救濟法律。

(二) 越南(工業暨貿易部 LUONG Kim Thanh 次長)

目前有 17 個已簽署或正在談判之 RTA，多數皆包含貿易救濟條文，主要以 WTO 之條文為基礎擬定，而較近期簽署/談判的 RTA 中逐漸納入 WTO plus 之規範。

(三) 韓國(外交部 CHOE Hyeok-Jae 副組長)

韓國簽署的 RTA 中，係以 WTO 協定中之貿易救濟條文為基礎，納入 WTO plus 內容，而這些內容多是就調查程序進行補充，並未增加貿易救濟措施採行之困難度。例如關於反傾銷稅之調查，美韓 FTA 中指出，應在另一方提出要求時給予諮商之機會，惟該講者指出，此處所指之諮商為給予提出要求之一方獲得資訊之機會，但並不一定會對調查及結果有直接影響，盼透過此機制提供釐清之機會，以節省時間成本。

交流提問

馬來西亞代表詢問：就防衛措施之補償進行諮商之合適時間點為何？講者回答，倘防衛措施之期間少於 3 年，並不涉及補償與報復之問題，有的防

衛措施經過檢討後，認為已無採行之必要而終止。CATO 研究所 IKENSON 組長補充，以美國 2001 年全球鋼鐵防衛措施為例，當時因為考量下游廠商因全球防衛措施面臨的高進口成本，而停止防衛措施之實行，USITC ANDERSON 組長補充，在進行調查及檢討時會全盤考量實行貿易救濟措施是否為一個正確的商業決定(business decision)。

曾科長寶郎對於美國就大型洗衣機進行全球防衛措施調查案提出：該案主要對象為韓國三星及 LG 公司，美韓間簽有 FTA，目標即為讓兩國降低關稅，產品自由流通，進而發展成經濟整合階段，不解為何兩國間無法協商解決兩國業者市場競爭問題，反而發動防衛調查，讓所有生產該項產品之國家均成為受調查對象。USITC ANDERSON 組長回應，美國大型洗衣機業者因為面臨來自陸製韓國品牌產品的競爭而課徵反傾銷稅，業者為規避高稅率，將生產轉移至越南、泰國，使美國廠商面對低價衝擊的問題未獲解決，而他們認為比起提請採行另一項反傾銷措施，倘能採行全球防衛措施，將會是更有效率之作法。CATO 研究所 IKENSON 組長補充，有時政府不同部門間資訊不對稱，因此，造成某些部門對外洽談 FTA，促進關稅之降低，而另一部門以保護產業為目標進而透過貿易救濟措施調升關稅之不一致現象，值得深思。

伍、心得及建議

一、可考量建立初期諮商機制，避免資源徒耗

貿易救濟措施為各國協助其國內產業之合法手段，其中防衛措施係處理國內產業受到嚴重損害或嚴重損害之虞的情形，而政府於因應過程扮演重要角色，受到各國重視。目前 WTO 防衛協定條文第 12 條之通知及諮商規範，目的在於檢視擬採措施會員國所提供之資料及就所擬實施之救濟措施交換意見。針對具開發中國家身分且出口量占該國總進口量不及 3% 者，協定未明訂給予事前之諮商機會，建議應提供各國調查初期諮商機會，如此將可更有效率地處理部分國家之關切，避免上述符合防衛措

施排除適用的國家，仍需參與冗長之調查過程，甚至花費昂貴律師聘雇等費用。

二、未來經貿環境多變，相關單位宜提早因應

貿易救濟措施利弊兼具，可以保護國內特定產業，但也同時會對於相關下游產業以及消費者造成不利影響。惟美國川普政府為實現其保護勞工就業機會競選承諾下，為追求公平貿易，未來相關反傾銷、平衡稅及全球防衛之調查案件可能會越來越多，而各國似乎也將爭相效法。經貿大國（如美國、歐盟、中國大陸等）實施貿易救濟措施，除可能引起貿易戰外，更易對他國涉案產品之外銷產生貿易移轉作用。因此，實施救濟措施前，擬採取相關措施之國家應做好完整之經濟影響評估，以分析實施該措施之後，對於國際及國內相關產業之利弊，以及可能造成之影響。

三、透過案例學習，有利深度交流

倘未來此工作坊能繼續舉辦，亦希望可以就各個子題增加時數，除可增加提問及交流之時間，亦可以近期發生之案件為例詳細說明。