

## 淺論我國控告加拿大焊接碳鋼管案對螺絲螺帽銷加國之影響

林鳳律師/詹凱惟律師<sup>1</sup>

我國自 2002 年正式成為世界貿易組織（以下簡稱「WTO」）成員迄今已逾十載，卻從未以單一原告身份<sup>2</sup>參與 WTO 爭端解決機制<sup>3</sup>，處理國際貿易摩擦或不合理措施。惟於 2015 年初，在我經濟首長宣示捍衛出口利益之下，終於 1 月 20 日要求 WTO 就加拿大對我國之焊接碳鋼管廠商課徵反傾銷稅一案成立爭端解決小組（Panel），成為臺灣在 WTO 作為單一原告之首例<sup>4</sup>，而 WTO 亦在 3 月 10 日回應並成立爭端解決小組。

此舉為我國加入 WTO 之一重要里程碑，同時影響我國產業利益甚鉅。加拿大係於 2012 年 5 月起對我國焊接碳鋼管展開反傾銷調查，並自該年 12 月起實施反傾銷措施。根據經濟部國貿局公布之數據<sup>5</sup>，在加拿大實施反傾銷措施前一年，即 2011 年，我國出口加拿大焊接碳鋼管總金額為 1,900 萬美元，但自加拿大開始對我焊接碳鋼管展開反傾銷調查及實施反傾銷措施後，我國對加拿大出口嚴重衰退，2012 年大幅減少至 1,100 萬美元，2013 年更僅 500 餘萬美元，兩年間損失之出口金額高達 1,400 萬美元。

此外，加拿大目前仍對我國螺絲螺帽課徵高達 170% 之反傾銷稅，課徵期間已逾 10 年<sup>6</sup>，根據我經濟部國貿局之統計，每年受影響之貿易額高達千萬美元<sup>7</sup>，受影響之廠商數極廣。再加上加拿大今年開始對我國課徵反傾銷稅之油管，每年出口加拿大之貿易額約 500 萬美元，可預測我國若於本案獲得勝利結果，將得持勝訴結果要求加拿大修改其國內反傾銷法規，排除不利於我出口之法規與計算方法，進而終止加拿大目前對焊接碳鋼管之反傾銷措施，並可能得使螺絲螺帽及油管等產品受惠。

因此，本文旨在說明本案爭議，及本案對我國廠商之影響。

### 一、本案背景

本案緣於加拿大邊境服務署（Canada Border Service Agency，以下簡稱「CBSA」）於 2012 年 5 月對我國、印度、阿曼、韓國、泰國、土耳其、阿拉伯聯合大公國等 7 國輸入加拿大之焊接碳鋼管展開反傾銷調查，並於同年 12 月決定實施反傾銷措施。CBSA 於 2012 年 11 月 26 日公布之決定理由書（Statement of Reasons，以下簡稱「決定理由書」），因存在諸多加拿大獨有之措施與法規，引發我國政府與產業質疑，其中最具爭議者為「微量傾銷」（*de minimis margin*）與「國家傾銷幅度」。

根據決定理由書，我國各廠商之傾銷幅度詳如下表所示<sup>8</sup>。由該表可知，中鴻公司之傾銷幅度為 0.005%、鑫陽公司 0.4%、燁輝公司 4.7%，另加拿大 CBSA 根據可得資料計算我國未配合調查之其他廠商稅率為 54.2%（即下表之 All Other Exporters 稅率）。前述以可得資料計算未配合調查之其他廠商稅率作法，符合 WTO 反傾銷協定<sup>9</sup>，亦與其他國家調查實務無異，並無可議，然其竟再根據前述稅率，計算出一我國平均之傾銷幅度 8.9%（即下表之 Chinese Taipei Overall 稅率），並於次年度要求對微量傾銷幅度之中鴻及鑫陽公司進行複查（Re-investigation）之作法，則相當可議。

<sup>1</sup> 林鳳律師為理律法律事務所初級合夥人；詹凱惟律師為理律法律事務所律師。

<sup>2</sup> 過往我國僅曾提出爭端諮商請求、以第三國身份參與爭訟案件、或與其他原告一起提訴。

<sup>3</sup> WTO 爭端解決機制，指 WTO 為處理成員間貿易爭端所設立之爭端解決機構（Dispute Settlement Body）。

<sup>4</sup> 我國政府於 2013 年 6 月，已就本案根據 WTO 之爭端解決機制向加拿大提出雙邊諮商要求未果。

<sup>5</sup> 詳見蘋果日報（1/21/2015），〈不能騎到台灣頭上，我向 WTO 告加拿大〉，詳 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150121/546286/>

<sup>6</sup> 自 2004 年 9 月 10 日起，加拿大對我國螺絲螺帽實施臨時反傾銷措施迄今。

<sup>7</sup> 同附註 5。

<sup>8</sup> 本表引自加拿大終判理由書第 37 頁。

<sup>9</sup> WTO 反傾銷協定 Article 6.8: 「In cases in which any interested party refuses access to, or otherwise does not provide, necessary information within a reasonable period or significantly impedes the investigation, preliminary and final determinations, affirmative or negative, maybe made on the basis of the facts available.」

按中鴻及鑫陽公司之傾銷幅度均小於 2%，根據 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定，小於 2% 之傾銷幅度，應屬「微量傾銷」，調查機關應即終止調查程序，惟加拿大調查機關不僅未終止對該兩家公司之調查程序，尚依其反傾銷法規計算出我國國家平均傾銷幅度 8.9%，並據此於次年度要求對中鴻及鑫陽公司進行複查，可能有違反 WTO 反傾銷協定第 5.8 條及第 6.10 條規定之疑慮。

上述爭議在我國多次向加拿大反應要求更正不合理之法規與稅率未果後，終在 2014 年 6 月 25 日正式向 WTO 就加拿大課徵焊接碳鋼管業者反傾銷稅一案提出雙邊諮商請求，同年兩國諮商失敗，遂於今年 1 月 22 日正式向 WTO 請求組成爭端解決小組審理本案。

## 二、 本案主要法律爭議說明

加拿大對焊接碳鋼管業者課徵反傾銷稅一案之主要法律爭議，聚焦在加拿大未立即終止對微量傾銷之中鴻公司及鑫陽公司之調查程序，又依我國所有傾銷幅度計算出一國家傾銷幅度，並據以要求微量傾銷廠商參與後續複查，是否違反 WTO 反傾銷協定第 5.8 條及 6.10 條之規定。

### (一) 未對微量傾銷廠商終止調查爭議

按 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定：「主管機關認為無充分之傾銷或損害證據，以證明有正當理由處理該案件時，應立即駁回依第一項所為之申請或終止調查。主管機關如認定傾銷幅度微小，或實際或潛在之傾銷進口數量或損害程度微不足道時，應立即終止處理申請案件。傾銷幅度以出口價格百分比表示如低於百分之二時，應認定係微小」，原文為「An application under paragraph 1 shall be rejected and an investigation shall be terminated promptly as soon as the authorities concerned are satisfied that there is not sufficient evidence of either dumping or of injury to justify proceeding with the case. There shall be immediate termination in cases where the authorities determine that the margin of dumping is *de minimis*, or that the volume of dumped imports, actual or potential, or the injury, is negligible. The margin of dumping shall be considered to be *de minimis* if this margin is less than 2 per cent, expressed as a percentage of the export price.」。可知，根據 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定，調查機關經調查後發現傾銷幅度低於 2%，應立即終止調查程序，是加拿大 CBSA 對於傾銷幅度低於 2% 之中鴻與鑫陽公司，應立即對該兩家公司終止調查程序，並排除該兩家公司為反傾銷措施實施之對象範圍。且該兩家公司既非原反傾銷措施實施之對象，CBSA 次年度對反傾銷措施進行複查時，該兩家公司自不應為複查對象。然 CBSA 卻於次年度複查時，要求對中鴻及鑫陽公司複查，此作法恐有違反 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定之可能。

實務上，爭端解決小組對於 WTO 反傾銷協定第 5.8 條的適用範圍相當限縮，於韓國控美國 DRAM 案中，韓國認為美國行政複查將微量傾銷幅度之標準訂為 0.5%，有違 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定。但爭端解決小組認為解釋 WTO 反傾銷協定第 5.8 條所稱「終止處理申請案件」之範圍時，應將該條第一段所稱「立即駁回依第一項所為之申請或終止調查」納入考慮。而 WTO 反傾銷協定第 5.1 條係規定反傾銷調查應根據書面申請為之<sup>10</sup>，因此，爭端解決小組據此認為第 5.8 條應僅適用原反傾銷調查程序，而不適用於複查<sup>11</sup>。是爭端解決小組認為 WTO 反傾銷協定第 5.8 條所稱 2% 之微量傾銷幅度標準，應僅適用於原反傾銷調查程序，後續之複查，則毋須謹守 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定 2% 微量傾銷之標準。

無獨有偶，在日本控美國不銹鋼產品落日複查案中，日本控訴美國於落日複查中，將微量傾銷標準訂為 0.5%，已違反 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定<sup>12</sup>，但爭端解決小組採取與韓國控美 DRAM 案相同之文意解釋，認為 WTO 反傾銷協定第 5.8 條應僅適用於原反傾銷調查，不適用於落日複查，是美國於落日複查中微量傾銷幅度標準調降至 0.5%，未違反 WTO 反傾銷協定。

<sup>10</sup> 反傾銷協定 Article 5.1: 「... an investigation to determine the existence, degree and effect of any alleged dumping shall be initiated upon a written application by or on behalf of the domestic industry.」

<sup>11</sup> Panel Report, *United States - Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) of One Megabit or Above from Korea*, (WT/DS99/R) (1999).

<sup>12</sup> Panel Report, *United States - Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan*, (WT/DS244/R) (2002)

由上述爭端解決小組之決定可知，WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定，係適用於原反傾銷調查程序，即調查機關一旦於原反傾銷調查中發現低於 2% 之傾銷幅度，即屬微量傾銷，應立即終止調查程序。而本案與韓國及日本控美國案最大之不同，即本文中，CBSA 於原反傾銷調查程序時，即已發現中鴻及鑫陽公司為微量傾銷，是其自應根據 WTO 反傾銷協定第 5.8 條之規定，立即終止對該兩家公司之調查程序。該兩家公司之調查程序被終止後，其非反傾銷措施之實施對象，自無於次年度受 CBSA 複查之必要。是以，CBSA 不僅未終止對兩家公司之調查程序，更以國家平均傾銷幅度作為依據，於次年度要求對該兩家公司複查。該法令規定與作法，實質上架空 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定，使 WTO 反傾銷協定規定 2% 微量傾銷應即終止調查之規定，形同具文，難謂無違反 WTO 反傾銷協定第 5.8 條規定之嫌。

## （二）「國家傾銷幅度加權平均」算法爭議

按 WTO 反傾銷協定第 6.10 條規定：「原則上，主管機關應就每一已知的出口商或生產者決定受調查產品個別之傾銷差額。如涉案出口商、生產者、進口商或所牽涉的貨物類型過多，致個別決定並不可行時，主管機關得依可得資料所作統計上有效之選樣，選擇合理數目之利害關係人或貨物，或選擇可合理調查之涉案國家輸出數量占最大比例者為對象，限定其查證範圍」，原文為「The authorities shall, as a rule, determine an individual margin of dumping for each known exporter or producer concerned of the product under investigation. In cases where the number of exporters, producers, importers or types of products involved is so large as to make such a determination impracticable, the authorities may limit their examination either to a reasonable number of interested parties or products by using samples which are statistically valid on the basis of information available to the authorities at the time of the selection, or to the largest percentage of the volume of the exports from the country in question which can reasonably be investigated.」。可知，根據 WTO 反傾銷協定第 6.10 條規定，傾銷幅度之計算原則上應根據個別廠商分別計算之，僅於例外情形下，例如出口商、生產者、進口商數過多，或涉案產品種類過多時，調查機關得根據調查當時可得資訊，抽樣選定合理數量之廠商或產品種類調查。然而，本案加拿大 CBSA 卻將我國所有傾銷差額合計平均，計算出一「Chinese Taipei Overall」之傾銷幅度 8.9%，並根據此傾銷幅度要求對具有個別傾銷幅度之微量傾銷廠商複查，此作法恐有違反 WTO 反傾銷協定第 6.10 條規定之可能。

加拿大於決定理由書中並未詳細說明其係如何計算出我國傾銷幅度 8.9%。因該幅度高於我國任一家個別廠商之傾銷差額，一般僅能猜測加拿大 CBSA 係將個別廠商之傾銷差額，與其根據可得資料自行計算出之 54.2% 傾銷幅度，簡單或根據出口量加權平均後，計算出我國平均傾銷幅度 8.9%。

縱 WTO 爭端解決小組過去對 WTO 反傾銷協定第 6.10 條是否僅適用於原調查，或亦適用於後續之複查，有不同見解，例如，於日本控美國不銹鋼產品落日複查上訴案中，爭端解決上訴機構（Appellate Body）認為因 WTO 反傾銷協定第 6.10 條第一段稱「受調查」之產品，故該條應僅適用於原調查，而不適用於落日複查<sup>13</sup>。反之，於越南控告美國對蝦課徵反傾銷稅一案中，美國基於越南為「非市場經濟國家」（Non-Market Economy），廠商提供之資料可能受越南政府影響，因此於第四、五及六次行政複查中，均要求越南各廠商證明其提出之資料未受到越南政府之影響，否則即對該廠商課與美國商務部推估之越南國家單一稅率（Vietnam-wide rate）。爭端解決小組則認為美國商務部在行政複查程序，對部分廠商課與越南單一稅率，有違 WTO 反傾銷協定第 6.10 條規定<sup>14</sup>，間接說明其認為 WTO 反傾銷協定第 6.10 條之適用，不侷限於原傾銷調查程序，亦應適用於後續複查程序。

上述兩案雖對 WTO 反傾銷協定第 6.10 條之適用範圍有不同看法，但本文中，加拿大 CBSA 係於原調查程序中，在核定個別廠商傾銷幅度及其根據可得資料認定未合作之其他廠商之傾銷幅度外，再計算出一個適用於我國所有廠商之平均傾銷幅度 8.9%，並以該稅率為由，於 2014 年 1 月 7 日，要求對中鴻及鑫陽公司進行複查，此作法顯忽略中鴻及鑫陽公司之個別傾銷幅度，而有違反 WTO 反傾銷協定第 6.10 條規定之嫌。

## 三、本案對我國廠商之影響

<sup>13</sup> Panel Report, *United States - Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan*, (WT/DS244/AB/R) (2002)

<sup>14</sup> Panel Report, *United States - Anti-Dumping Measures on Certain Shrimp from Vietnam*, (WT/DS429/R) (2014)

加拿大實施反傾銷措施方式與大部分國家直接在進口價格乘以傾銷稅率之課稅方式不同。根據加拿大反傾銷法規，加拿大之反傾銷措施，係藉由核定「正常價格」(Normal Value)之方式實施，若出口商銷售至加拿大之出口價格不低於加拿大 CBSA 核定之正常價格，進口商毋須繳交反傾銷稅，反之，若出口價格低於核定之正常價格，則需依照反傾銷稅率課徵反傾銷稅。又因前述核定之正常價格，嗣後可能因生產成本或市場行情變化而波動，故加拿大於實施反傾銷措施屆滿週年後，原則上每年得針對出口廠商進行「複查」(Re-investigation)，以更新正常價格。

加拿大將中鴻及鑫陽兩家微量傾銷之公司納入複查之結果，實係將我國所有出口廠商都納入實施反傾銷措施之範圍，使本來應被終止調查，且毋須受反傾銷措施影響之微量傾銷廠商，亦陷於可能被課徵反傾銷稅之風險中。此種作法，顯係將計算傾銷幅度之主體從個別廠商擴大至一整個國家，與 WTO 反傾銷協定第 5.8 條及第 6.10 條規定之意旨相違，並因此重挫我國廠商出口權益。此亦為我經濟部國貿局於本案中挺身而出，堅決捍衛我國廠商權益之重要原因。

雖加拿大於本案之作法極可能被認為違反 WTO 反傾銷協定之相關規定，但本案目前仍需 WTO 爭端解決小組審議。不論其結果為何，本案與加拿大對我國螺絲螺帽實施之反傾銷措施，有諸多事實及法律上不同之處，例如，我國螺絲螺帽廠商於加拿大原調查時，並無任何一家廠商達到微量傾銷幅度之標準，因此，縱我國於本案獲得勝訴結果，可能無法直接令我國螺絲螺帽產業受惠。

儘管如此，本案對於我國螺絲螺帽產業而言，仍具指標。加拿大對我國螺絲螺帽已實施長達超過 10 年以上之反傾銷措施，為爭取權益，我國廠商於 CBSA 之複查，或其他國家之反傾銷或其他進口救濟調查時，均宜主動並積極答辯，以避免調查機關得依法根據可得資訊核課極高之稅率。參與調查程序後，一旦發現調查機關之作法，可能有違反 WTO 反傾銷協定時，應透過政府根據 WTO 爭端解決機制，尋求救濟，始得爭取自身權益。