

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：參加國際會議)

參加亞洲區貿易救濟調查機關 研討會議

服務機關：經濟部貿易調查委員會

姓名職稱：張碧鳳科長

派赴國家：印度

出國期間：105年10月3日至5日

報告日期：105年10月31日

摘要

WTO 鑒於亞洲地區國家頻繁採取反傾銷措施，盼藉由辦理「亞洲區貿易救濟調查機關研討會議」，透過亞洲開發中國家調查機關間之討論及經驗交流，期使反傾銷措施能符合 WTO 相關規範。本次研討會議所涉均為實務性、技術性議題，故參加者設定為負責反傾銷案件調查之資深官員，講座包括 WTO 秘書處規則小組(Rules Division)之成員；或已開發國家，例如美國、歐盟、澳洲等；或頻繁使用反傾銷措施者之調查官員。會議係由 WTO 與印度外貿協會(Indian Institute of Foreign Trade)下之 WTO 研究中心共同辦理，該機構隸屬印度商工部(Ministry of Commerce and Industry)。會議進行的方式類似 WTO 反傾銷技術小組會議，由 WTO 秘書處規則小組(Rules Division)列出討論議題以及導引式的提問大綱，每一議題安排 1 位引言者(moderator)，由 2 位會員(多為已開發國家，或頻繁使用反傾銷措施者)說明所屬國家調查機關的作法，再由其他會員提問、分享以及討論。

參加亞洲區貿易救濟調查機關研討會議

目 次

壹、目的.....	3
貳、課程活動	3
參、課程內容重點	3
肆、心得及建議	7
附件 1、課程表	
附件 2、參加者名單	

壹、目的

WTO 鑒於亞洲地區國家頻繁採取反傾銷措施，盼藉由辦理「亞洲區貿易救濟調查機關研討會議」，透過亞洲開發中國家調查機關間之討論及經驗交流，期使反傾銷措施能符合 WTO 相關規範。本次研討會議所涉均為實務性、技術性議題，故參加者設定為負責反傾銷案件調查之資深官員，講座包括 WTO 秘書處規則小組(Rules Division)之成員；或已開發國家，例如美國、歐盟、澳洲等；或頻繁使用反傾銷措施者之調查官員。由以上課程議題、參加者及講座之安排，即可知會議確實可藉由充分討論及交流經驗，協助調查機關成員思考，並進一步檢討調查程序及調查技術之完備性及細緻度。

貳、課程活動

會議係由 WTO 與印度外貿協會(Indian Institute of Foreign Trade)下之 WTO 研究中心共同辦理，該機構隸屬印度商工部(Ministry of Commerce and Industry)。會議進行的方式類似 WTO 反傾銷技術小組會議，由 WTO 秘書處規則小組列出討論議題以及導引式的提問大綱，每一議題安排 1 位引言者(moderator)，由 2 位會員(多為已開發國家，或頻繁使用反傾銷措施者)說明所屬國家調查機關的作法，再由其他會員提問、分享以及討論。課程表詳如附件 1。

參、課程內容重點

課程首先由 WTO 秘書處規則小組的律師 Jesse Kreier 介紹幾個爭端解決案件¹，並提供渠自行整理的重點及對調查機關的啟發，其中部分爭點亦列為本次研討會之討論議題。由於國內主管傾銷業務之財政部關務署亦派員參加會議，故謹將與本會損害認定有關者，包括國內產業、產業代表性以及部分程序性議題，併同 K

¹重點及系爭案件案號分別為：附正當理由主張機密資料處理者(DS397/DS454/460)、國內產業定義(DS397)、累積評估(DS436)、目標傾銷(DS464)、個別稅率之核給(DS397)、傾銷微量(廠商)是否停止調查(DS295)、資料揭露程度(DS414/DS454/DS460)、資料蒐集及查證(DS454/DS460)、部分可得資料之處理(DS206)、以可得資料決定其他稅率(DS427/DS454/DS460)、與生產銷售相關成本之取捨(DS473)。

講座介紹之爭端解決案件相關爭點進行說明。另報告中所指協定條號均為 1994 關稅及貿易總協定第 6 條執行協定，即反傾銷協定，條文內容不再贅述。

一、有關「國內產業定義」：什麼程度才構成協定第 4.1 條所稱全部生產量的「主要部分」(major portion)？調查機關是否可逕將不合作的生產者排除在國內產業外？上訴機構(AB report, *EC-Fasteners*, DS397)裁決顯示，並無一明確數字可說明「主要部分」的門檻為何。但講座認為偏低的數字可能會使得調查機關的「選擇」(selection,即指抽樣)形成「扭曲的實質風險」(material risk distortion)。只將該些願意納入抽樣者認定為國內產業，將造成上述的「自行挑選」風險。講座強調，不能選擇性地挑選生產者，特別是以抽樣進行時，若其結果只針對那些自願參與調查者，而未將不合作廠商(non-cooperating producers)納入國內產業，則會造成前述所稱之扭曲。講座提醒調查機關要確保國內產業不是不具代表性(are not unrepresentative)。

另有關是否將兼具進口商之國內生產者納入國內產業，對後續之損害評估又有何影響一節，部分會員表示若進口業務屬常態，則將該生產商排除在外。歐盟表示，只要該生產者有意願在歐盟繼續維持一定程度的生產活動，就可將其納為國內產業。而南非的意見是，若生產者同為進口商，則在進行產業損害評估時，假設該生產者之進口未涉傾銷，故其進口量會予以排除。

在產業代表性部分，巴西表示農產品之代表性認定十分困難，例如咖啡種植者通常未加入特定農會。歐盟回應表示即使是農產品或分散型產業，也多是集中在特定國家或地區，在統計數據及代表性認定上或許因而不如其他國家來的困難。此外，歐盟在收受申請書後即會發代表性問卷詢問所有已知利害關係人，以做為申請書資料之查證(verify)，且其重要性似乎凌駕於協定第 5.5 條。另一般咸認為，若在調查程序中發現新的生產者或將部分生產者排除於國內產業之外，並不會重新檢視(revisit)產業代表性的問題。

另有關生產量用於內部使用是否用於計算產業代表性，是長久以來爭議的問題。講座的見解為，若生產者亦提供同類貨物予內部生產下游產品，則

由於仍可以選擇要使用自家所生產者或便宜的進口品，故既已支持調查案件，表示其在生產同類貨物上仍受到傾銷進口品的威脅。又渠認為，從協定第4.1條文字本身來看，生產量(production)一字應該足以解釋可以將所有的生產量都納入以計算產業代表性。

二、有關「附正當理由主張機密資料者」之爭點為，調查機關在駁回利害關係人主張以機密資料處理時需不需要附理由。講座認為，利害關係人主張以機密處理者，必須提供正當理由；而該些正當理由應該由調查單位予以客觀評估。爭端解決小組則必須在公開版報告以及其佐證資料的基礎上進行評估。若只是針對各造主張進行總結，則無法顯示調查機關已經有客觀地評估該正當理由。講座另表示，部分會員針對機密資料之處理有其國內法律規範，應予遵守。而調查機關若不同意利害關係人主張機密資料之理由，則似乎只有二種選擇：即棄之不用，或逕予公開；無論如何，調查機關應注意利害關係人之權利，並評估各種選項之風險。

三、有關「交叉累積評估」之爭點為，若涉案產品同時涉及反傾銷及平衡稅案件，則由傾銷造成的損害是否可與由補貼造成的損害予以累積評估(此處以cross-cumulation稱之)。上訴機構(AB report, *US-CVD on carbon steel flat products from India*, DS436)認為傾銷但未受補貼的效果不能與受補貼但未傾銷的效果累積評估。講座表示，在平衡稅案件中，傾銷進口品係在不可歸因分析中以「其他因素」評估。

四、在「落日檢討」部分，澳洲之經驗分享十分務實。例如，在考量損害重現性時，主要視其市場特性而定，考量因素可包括：進口數量及價格、市場供給及需求、市場上對於進口繼續之反應、市場上於競爭環境改變後的反應、市場價格的趨動者為何、產業的現狀為何、政府政策及法規的效果為何。另外澳洲也分享其認為進行落日調查的困難度在於，落日調查預測性的本質及出口商的不合作，而以上二點又隨著落日調查的次數而愈見顯著。在蒐集資料方面，澳洲表示多依賴學術性的資料庫以及其他國家類似的報告。另針對有

關申請人如何提供落日檢討申請書中之各項資料，調查單位又如何確保協定第 5.3 條的義務一節，講座表示，申請人有責任提供落日檢討的資料，包括網路以及海關進出口資料庫都可以運用。而申請人既然是國內產業的一部分，必然對產業更為瞭解，尤其部分產業的各國狀況也應該很容易自網路或其他資料蒐集。

肆、心得及建議

一、雖然反傾銷協定條文不甚多，但經由參與本次課程，才有機會再次仔細檢閱部分條文，也發現各會員之調查實務及方法，似乎與各會員對協定文字之理解及解釋息息相關。例如，協定第 4.1 條對國內產業之定義為：「國內產業」一詞係指國內同類產品之生產者全部、或指部分生產者之合計產量占國內同類產品總產量主要部分者。歐盟在定義國內產業及評估產業損害調查時，若使用抽樣方法，則其使用的國內產業定義似乎可以是該條文之前半部分，即「國內同類產品之生產者全部」(the domestic producer as a whole)。另與傾銷議題相關之協定第 2.2 條，有關通常貿易過程(ordinary course of trade)與附註 2 之充分性測試(sufficiency test)，有適用先後(sequencing)的問題，但協定並未就此予以規範，故會員的做法各異。又協定第 6.8 條及 ANNEX 2 所規範者係「最佳可得資料」(best information available, BIA)，與美國所規範適用於不合作廠商之「不利可得資料」(adverse facts available, AFA)，二者間其實有別。調查機關在廠商未提供資料，或所提供者未臻完全時可採 BIA，但同時也有義務說明針對該些未提供或所提供資料未臻充分者，將以何種資料取代(gap filling)？是採用部分所提供資料，或是其他類似廠商所提供資料予以加權平均？或是用申請人的資料？總之，調查機關並不能基於廠商提供的資料不完整，而全盤否定並改採(最不利的)申請人資料。

總之，時時檢閱協定每一條條文，重新深究及理解文字，並反映在實務上，應該是每位調查人員所應具備最基本的工作倫理。尤其在調查程序中若

涉及利害關係人的權利時，調查機關更需謹慎，力求完備。

二、很顯然地，美國及歐盟等先進會員無論在反傾銷法規及實務之調查及認定上，均較為成熟、完整以及周延。除了調查機關的規模及預算外，該些會員調查實務甚至法規之修正逐漸細緻化，應亦與所涉之 WTO 爭端解決案件裁決，以及全球產業供應鏈及交易型態的變化息息相關。例如，當講座提及爭端解決案件有關歸零法之最新裁決(AB report, *US-Washers from Korea*, DS464，有關目標傾銷)，來自美國商務部的調查官員就不免出言抱怨，並表示未來在法規及實務上勢必面臨修正及調整的種種問題。又有關若涉案產品同時涉及反傾銷及平衡稅案件，則由傾銷造成的損害是否可與由補貼造成的損害予以「交叉累積評估」一節，雖然美國的作法被上訴機構所駁回，但實務上美國國際貿易委員會(USITC)於 *Polyethylene Terephthalate (PET) Resin from Canada, China, India, and Oman*²之後的產業損害認定報告中均說明，將維持長久以來的行政慣例，依美國聯邦巡迴上訴法院的判決，即在符合特定條件下，強制性(mandatory)採「交叉累積評估」作法³。又於討論個別稅率之核給時，會員一直圍繞著「有無義務探求無關聯貿易商(trading company)之存在、寄發問卷給該貿易商以及是否給予單一稅率」等問題，此應與交易及通路型態的多樣化有關。

此外在會議中，WTO 秘書處規則小組的成員針對各調查人員所提對解讀協定文字之疑慮，或實務作法是否符合協定的問題時，通常並不會正面回答，而係一再提醒調查人員對協定條文中每一個文字的意義，應確實思考。又相較於部分國家的調查機關具準司法或司法地位，在我國作為調查人員，處理調查程序中之任何行政行為亦具有一定的裁量空間，自然亦有被利害關係人提起訴訟的風險。但無論如何，在調查案件較少，經驗較不足的情況下，

² Investigation Nos. 701-TA-531-532 and 731-TA-1270-1273 (Final)April, 2016

³ USITC 並指出，國會之烏拉圭回合協定法(URAA)已經把 WTO 烏拉圭回合協定之執行問題保留給國會。具體而言，USAA 之 Section 102(a)(1)敘明：「任何烏拉圭回合協定中的條文，以及其在任何人及任何狀況之適用上，若與美國的任何法律牴觸，都無效」 [n]o provision of any of the Uruguay Round Agreement, nor the application of any such provision to any person or circumstance, that is inconsistent with any law of the United States shall have effect.”

如何使本會維持良好行政慣例，仍是一個公正、客觀的產業損害調查認定機關的重要工作。因此，瞭解爭端解決案件之相關爭點，以及關切如歐、美等會員的案件調查報告，應為本會調查人員持續性的工作。