



歐盟修正貿易救濟法規 因應中國大陸「非市場經濟體」 地位屆期研析

◎吳柏寬／中華經濟研究院WTO及RTA中心 分析師

中國大陸2000年加入WTO之際，接受在加入最初15年的「非市場經濟國」地位，進口國可例外允許採取其他可以比較的第三國市場價格或成本計算傾銷額度，這也使中國大陸進口產品在進口國市場較易構成傾銷與高額的反傾銷稅率。不過中國大陸入會議定書第15條規定在2016年12月11日屆期，歐盟隨之修正貿易救濟法規。在全球景氣低迷，中國大陸鋼鐵等產品低價傾銷歐洲市場的情況下，會員國與民間社會抗議四起。歐盟目前修法草案不論進口國「非市場經濟」地位，對干預扭曲價格的國家或產業改採特殊反傾銷計算公式的新立法，或值得我國參考。。

依據WTO反傾銷協定，當進口國發現受調查產品的國外銷售價格低於正常價格（出口國本國市場的銷售價格），該項產品即有可能遭認定構成傾銷。中國大陸至今仍為計畫經濟體，國家常干涉主導市場經濟的發展，其國內銷售價格可能為扭曲的非正常市場價格。在2001年中國大陸之入會議定書第15條中，允許WTO會員考量中國大陸經濟環境下政府主導資源分配的角色，可使用其他可以比較的第三國市場價格或成本來計算反傾銷稅。該條第a(ii)款規定受調查的業者若未能明確證明生產該同類產品的產業在製造、生產和銷售該產品方面具備市場經濟

條件，則進口國可以不使用中國大陸國內價格或成本進行計算。

WTO協定雖未明定何謂「非市場經濟」資格以及其待遇，不過中國大陸於2001年在加入WTO之際，接受在加入最初15年的「非市場經濟」地位。進口國調查機關在判斷中國大陸產品的出口價格是否過低時，可以與中國大陸以外的第三國產品價格進行比較。相較於中國大陸不透明的國內價格，調查機關將出口價格與第三國產品價格進行比較，能夠正確判斷是否存在傾銷，從而易於啟動反傾銷措施。

中國大陸視非市場經濟地位為歧視性待遇，並已積極透過雙邊協商或在FTA談判中，



要求貿易夥伴國承認中國大陸的市場經濟地位。目前全球已有80幾個WTO會員已經透過雙邊方式承認中國大陸的市場經濟地位，不過全球主要經濟體目前仍拒絕在2016年12月15日之後承認。特別在近年來國際市場低迷的情況下，充斥大量中國大陸產能過剩的鋼鐵、鋁鎂等產品，各國製造業者苦不堪言的情況下，歐美日仍然主張拒絕對進口中國大陸產品全面適用WTO相關規範。

中國大陸「非市場經濟」地位在15年期間屆滿後的法律效力為何？是否進口國在12月中之後，國內法有關反傾銷調查中將中國大陸視為非市場經濟的相關規定違反國際協定義務？目前法律界對此解釋仍然莫衷一是。本文由此脈絡檢視歐盟貿易救濟法規將中國大陸視為「非市場經濟」的影響，以及修正該等法規的沿革以及目前立法程序各方意見與挑戰。

歐美在反傾銷程序中以非市場經濟對中國大陸產品的影響

《美國貿易法》第1677(18)條規定，行政機關在確認一國是否為「市場經濟」檢視下列六個要件：(1) 該國貨幣兌換為其他外幣是否自由；(2) 工資是否由勞資雙方進行談判；(3) 自由設立合資企業或外資企業的程度；(4) 政府對所有權或生產方式的控制程度；(5) 政府對企業資源配置、商品價格、產出的控制程度；(6) 其他美國商務部認為合適的判斷因素。雖然美國政府在近年的評估報告中指出，中國大陸自從加入WTO

之後已進行經濟改革，但其體制仍不符合其入會承諾，在非關稅措施、透明化措施、出口限制、境內補貼方面仍須改進，尤其是政府對國營企業、對外來投資廣泛的干預，檢疫規定、智慧財產權保護、服務業之開放仍未完全符合WTO相關協定。

美國反傾銷調查實務中，若中國大陸廠商未能於個案調查中證明國內價格並未受到非市場經濟干預，則引用第三國資料來計算傾銷差額，進而推導較高的傾銷差額以及課徵較高的反傾銷稅率。中國大陸進口產品常遭美國調查機構徵收高額反傾銷稅，而美國至今並未承諾將進行相關修法，授予中國大陸市場經濟地位，中方對此則表達強烈不滿。

同樣地，《歐盟第2016/1036反傾銷法規》第7(a)條，賦予執委會針對非市場經濟國家以第三國價格或者推算價格(constructed value)計算傾銷幅度，而「非市場經濟」國內的銷售價格則不予採納作為「正常價格」。依據WTO秘書處的統計，歐美兩大主要經貿體在1995-2014年間對中國大陸產品展開的反傾銷調查均高達111件。在2012至2016年間，歐盟執委會每年也對中國大陸進口產品展開6至7件不等的反傾銷調查。

中國大陸2001年加入WTO，並於2003年6月要求歐盟賦予其市場經濟地位，以避免其進口產品遭到歐盟反傾銷調查後所造成的負面不利影響。中歐雙方於2004年正式設立市場經濟地位工作小組進行對話。歐盟在檢討報告中審視中國大陸以下五項「市場經濟地位」標準：(1) 政府對資源配置及企業決策

干預程度低；（2）未扭曲私營企業運作；（3）適當的公司治理、公司法規範及執行；（4）有效執行市場經濟運作與商業法制架構；（5）真實反映其實際狀況的金融部門。

歐盟執委會在2010年6月報告中認定，在上述五項標準中，中國大陸僅符合第2項標準，難以認定其整體符合市場經濟地位。中國大陸廠商也可以在反傾銷過程中調查自行舉證其商業活動符合市場經濟（Market Economy Status, MES）作法，倘若獲得執委會認可，則可獲得較低反傾銷的單獨廠商稅率。不過，依據執委會的報告指出，在2006至2010年間，在173件市場經濟地位申請案中，有37件獲得執委會認定市場經濟地位。而在2011年至2015年間在75件申請案中，更僅有4件獲得執委會的肯認。

歐中經貿關係近年來更為緊密，但中方也在市場經濟地位一事上對歐盟施加強大壓力。歐盟貿易執委馬倫斯壯（Cecilia Malmström）在2015年上任後表示，中國大陸2016年底並不會自動獲得市場經濟地位。執委會並透過修改歐盟貿易法規，進行公眾諮商及影響評估中國大陸市場經濟地位事宜。

歐盟公眾諮商與影響評估

歐盟執委會在2016年2月10日正式提出有關授予中國大陸市場經濟地位的公眾諮商。執委會的線上問卷在十周內共收到5千3百份的回覆，同時也邀請超過三百位的利害關係人進行座談討論。執委會貿易影響評估已行之有年，評估的面向也包括環境、人權以及

經貿等層面。執委會除分析質性資料外，也進行量化模擬評估。在情境二中，模擬歐盟取消中國大陸非市場經濟地位，並且以一般正常標準方式計算反傾銷稅率：模擬結果顯示歐盟境內直接受到負面影響的就業人口，長期將介於11萬8千至18萬6千人左右。倘若將上下游就業人口併計，則受到影響的就業人口將高達12萬6千至20萬人左右。

在情境三，歐盟另採取新的計算方式，並且符合以下三個條件：（一）是在特定情況下課徵中國大陸進口貨品較高的反傾銷稅，（二）在短中期間中國大陸進口產品仍然保持現行的反傾銷稅率，並且（三）強化反補貼調查。在此等模擬情境下，歐盟長期受負面影響的就業人口則大幅下降至1萬5千人至2萬3千人。

歐洲議會壓倒性通過反對授予中國大陸非市場經濟地位決議

歐盟執委會在3月間的政策文件「鋼鐵業：保持歐洲永續就業與成長」中，針對歐盟鋼鐵業的經營困境以及歐盟貿易防衛工具（也就是貿易救濟法規）說明修法的迫切性。歐盟鋼鐵業以德國、義大利、法國等為重要生產國，為僅次於中國大陸的全球第二大鋼品製造國。但在過去幾年間全球鋼品產能過剩，主要是中國大陸的鋼鐵製品大量低價銷售，部分鋼鐵產品價格已經大跌四成以上。

目前歐盟對進口鋼鐵產品課徵反傾銷稅在案共有37件，其中16件為中國大陸生產的



鋼品。歐盟在2014年與2015年分別在5件與7件調查案結束後正式課徵反傾銷稅，執委會另在2015至2016年間對進口鋼鐵產品提起10件新反傾銷調查案。歐盟頻繁使用進口救濟工具表示面對全球鋼鐵市場崩跌，歐盟鋼鐵業者遭受國外業者不公平競爭的困境。

在歐盟工業界怨聲四起，以及歐洲工會對歐盟機構與各國政府強力遊說的背景下，歐洲議會在2016年5月12日以546票支持以及28票反對，通過不具拘束力的決議（resolution）。歐洲議會要求執委會不應在中國大陸未符合市場經濟的五個條件下，在貿易救濟調查中與他國相同採用一般計算基礎。

歐盟修正貿易相關法規必須依據「共同立法程序」，由代表會員國的理事會以及歐洲議會共同通過。歐洲議會的決議雖不具拘束力，但已經對執委會造成極大的政治壓力。執委會不可能無視於歐盟議會的立場，提出與該決議案立場相反的立法草案，結果必然以失敗收場。歐盟執委會因而在7月20日再度召開執委共同會議，討論面對中國大陸非市場經濟待遇屆期的政經與法律影響，並且希望不再針對中國大陸是否符合市場經濟條件，而聚焦於透過強化貿易救濟工具，以及雙邊、複邊與多邊方式強化歐洲鋼鐵業競爭力。

歐盟11月提出貿易法修正

歐盟執委會在11月9日提出「2016/0351貿易法修正草案」，上述的影響評估則成為法律提案的說明附件。歐盟執委會在此草案

2.7條的正常價格計算，僅區分為WTO會員以及非WTO會員，而非市場經濟國家與非市場經濟國家。未來歐盟法規將中國大陸適用於WTO會員，但對於市場被政府干預、扭曲的國家的「顯著扭曲」（Significant distortion）情況，則改採特殊公式計算其正常價值。歐盟執委會強化貿易防衛工具，以應對中國大陸與其他國家產能過剩的情況。目前歐盟在空窗期間繼續沿用舊法，而非直接將中國大陸視為市場經濟國家，並於立法程序中尋求歐盟各國政府及歐洲議會的支持。

不過全球主要經濟體目前仍拒絕在2016年12月15日之後承認中國大陸的市場經濟地位。美國商務部部長普利茲克（Penny Pritzker）在11月23日表示賦予中國大陸市場經濟地位的時機仍未成熟。此外，日本在12月初亦表示，未來將維持現行做法繼續維持易於採取提高關稅等措施，以應對中國大陸的進口產品傾銷。

我國目前依據《平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法》以及財政部2006年5月29日公告，將中國大陸視為非市場經濟體。在近來的反傾銷案件調查中常以印度、斯里蘭卡或韓國等國家為替代國，作為計算傾銷差率的基準。在國際間對於中國大陸「非市場經濟待遇」已由貿易議題外溢至外交攻防，外界也觀察中美是否即將在WTO透過爭端解決尋求法理解釋。我國亦應密切注意歐美日等主要貿易體如何適時修正其國內貿易救濟法規，以尋求未來能夠符合WTO規範，並且達成適度保護我國產業免受中國大陸產品傾銷之苦的政策選項。