

簡析日本就中國針對相關高性能不銹鋼無縫鋼管課徵

反傾銷稅提出控訴案

陳亮吟

去 (2012) 年日本向中國就其相關高性能不銹鋼無縫鋼管 (Certain High-performance Stainless Steel Seamless Tubes, HP-SSST) 被課徵反傾銷稅提請諮商未果後，便於今 (2013) 年 4 月 11 日向爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 請求成立小組，並在 5 月 24 日成立之¹。

雖然 WTO 爭端解決機構之裁決僅對爭端當事國有拘束力，然其對於非爭端當事國之其他 WTO 會員國亦具相當之參考價值，而本案係近期中國繼對美國與歐盟乙醇製造商課徵反傾銷稅及對歐盟甲苯胺製造商課徵反傾稅後，又一件對他國課徵反傾銷稅之案件，而本案爭端當事國雙方針對多項反傾銷協定規定之認定有所爭論，了解相關法律爭點對我國實屬重要，職是之故，本文欲就日本提請成立小組之控訴內容討論並分析小組可能將如何作認定。

本文以下將分成三個部分：第一部分將簡介本案之事實背景，以此作為後續討論之基礎；第二部分將介紹日本之控訴內容及爭端當事國雙方立場，並作法律上之分析；第三部分則就分析結果作一小結。

本案事實

本案系爭產品為相關高性能不銹鋼無縫鋼管 (以下簡稱無縫鋼管)，其主要用在超臨界、超超臨界電站鍋爐的過熱器、再熱器上，而本案受調查之產品分別為三種不同牌號之無縫鋼管²，其在價格及進口數量上，有很大的差別。中國商務部於 2011 年 7 月 15 日收到江蘇武邊不銹鋼管廠集團有限公司及常熟華新特殊鋼有限公司代表無縫鋼管產業提交反傾銷申請，而經中國商務部審查後，於同年 9 月 8 日針對日本及歐盟廠商展開反傾銷調查，其傾銷調查期為 2010 年 6 月至 7 月間，產業損害調查期為 2008 年 1 月至 6 月，並於 2012 年完成初步裁決及最終裁決，對日本及歐盟廠商進口之無縫鋼管課徵反傾銷稅。然在中國商務部調查期間所發布之問卷中，有關進口數量與價格，以及傾銷幅度的估算工具，涉案之日

¹ WTO News, *Panel established on measures imposed by China on certain steel from Japan*, May 24, 2013, available at http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/dsb_24may13_e.htm.

² 其分別為：TP347HFG、TP310HNBn 及 S30432，牌號即如同名稱，而由於相關高性能不銹鋼無縫鋼管的種類繁雜，各國對不同型號之相關高性能不銹鋼無縫鋼管有其相對應之牌號，可參考以下網址：<http://wenku.baidu.com/view/52a8c3c25fbfc77da269b14e.html>。

本廠商即曾表達懷疑立場，要求中國終止對其進行反傾銷調查。

依據中國商務部所提出之反傾銷調查報告可知，關於涉案產品之稅號、範圍，以及調查機關對於損害之認定部分有所爭論³。就稅號的部分，中國商務部認為系爭產品應歸在「中華人民共和國進出口稅則」：73044110 及 73044910 的「鍋爐管」(Boiler tubes and pipes) 下，凡不具該稅號下之具體描述者，即不屬於本案調查範圍之產品，對於產品之調查範圍，中國商務部認為由於日本主張應排除者與公告調查產品間，具可替代性且有競爭關係，二者間僅係型號之差別，屬於不同型號在同類產品間之正常差別，因此還是將之列入調查的範圍內。至於損害認定的部分⁴，關於被調查產品進口量對中國同類產品價格之影響，中國商務部調查後發現調查期間內被調查產品之進口量呈逐年下降趨勢，惟其市占率仍高於 50%，而 2010 年被調查產品價格低於國內產業同類產品價格 50% 以上，因此，其認為被調查產品之大量低價銷售，對國內同類產品價格產生明顯之削價作用。

日本控訴內容

日本於提請成立爭端解決小組之文件中⁵，指控中國違反反傾銷協定第 3.1 條、3.2 條、3.4 條、3.5 條有關損害認定之規定；反傾銷協定第 6.5 條、6.5.1 條、第 6.8 條、6.9 條有關機密性證據之規定；第 7.4 條採行臨時措施之期間之規定，以及第 12.2.2 條有關認定之公告及解釋之規定。本文以下將依中國商務部所公布之文件就反傾銷協定第 3.1、3.2、3.4、3.5 條做構成要件之具體分析，而關於證據之保密義務等程序性規定則不在本文分析之範疇。

日本控訴內容—反傾銷協定第 3.1 條、3.2 條⁶

由於受調查產品共有三種，分別有其各自的牌號，日本廠商主張中國應排除進口數量極少之牌號 TP347HFG 產品，然中國卻將之與其他二者納入調查中作整體之分析，此可能造成反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條就進口之絕對數量或相對數量是否有顯著增加之認定上有誤，此外，在價格分析方面，日本廠商主張調查期內「經調整後」的被調查產品價格始終高於中國境內同類產品價格，且中國分牌號作價格之比較並無意義，甚至，被調查產品價格之降幅低於中國境內同類產品價格之降幅，因此，日本廠商認為造成削價者為國內產業同類產品。就進口

³ 中國商務部公告 2012 年第 24 號，頁 19-21。

⁴ 同上註，頁 54-57。

⁵ Request for the Establishment of a Panel by Japan, *China – Measures imposing Anti-Dumping duties on high-performance stainless steel seamless tubes (HP-SSST) from Japan*, WT/DS454/4 (Apr. 12, 2013).

⁶ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, art. 3.2: “With regard to the volume of the dumped imports, the investigating authorities shall consider whether there has been a significant increase in dumped imports, either in absolute terms or relative to production or consumption in the importing Member....”

數量方面，中國商務部則以該牌號產品進口數量雖少，仍與其他牌號產品為同類產品，且三種牌號之產品間之價格變化有一定之關聯性為由，將之納入分析中，與其他牌號產品作整體考察。而就是否具顯著削價之要件，中國認為由於三種牌號之價格與檔次有別，在中國境內同類產品與被調查產品牌號比例不清之情況下，若直接比較二者之加權平均價格，會掩蓋真實之價格比，而應分牌號為比較，日本係故意迴避可比同牌號被調查產品價格低於中國境內同類產品價格之現象，而其片面強調被調查產品加權平均價格高、降幅小，進而否認價格削減並不客觀。惟其於報告書中表明受調查之牌號 TP347HFG 產品對中國市場銷售價格的實質影響有限。

此爭點涉及反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條就損害認定上，關於「傾銷進口之數量」對其國內市場同類產品價格之影響，本案中由於中國商務部之裁決報告中可知日本廠商進口至中國境內之牌號 TP347HFG 產品數量極少，僅在 2008 年有少量進口，且其進口量占同期國內市場份額之 1.45%⁷，依反傾銷協定第 5.8 條「自特定國家傾銷進口之數量如低於進口國同類產品進口量之 3%時」屬於微量，應立即終止處理，此外，連中國商務部都表示其對中國市場銷售價格之實質影響有限；針對此，於歐體鮭魚案 (EC-Salmon) 中⁸，小組裁決歐體在認定某挪威公司之傾銷進口是否造成損害時，將微量傾銷計算在內，因反傾銷協定第 5.8 條明文規定調查機關在認定傾銷差額屬於微量時，應立即終止處理，而歐體卻仍將之納入傾銷計算中，故判定歐體違反反傾銷協定第 3.1 條及 3.2 條之規定，由此一案例中可看出，中國將進口數量僅占同期國內市場份額之 1.45% 之牌號 TP347HFG 產品計入之情況，與本案例中歐體將進口數量僅有微量傾銷差額之生產者計入之情形相似，可能將違反反傾銷協定第 3.1 條及 3.2 條。

日本控訴內容—反傾銷協定第 3.1 條、3.4 條⁹

日本主張中國對於國內廠商因系爭產品受到損害之認定上，由於在考量影響國內價格之因素時，中國未就傾銷差額之幅度 (magnitude of the margin of dumping) 為考量，此外，根據工資、就業等其他不利影響經濟因素與指數而言，中國忽略其中有多達 16 項指標顯示在調查期間內¹⁰，中國之國內產業發展良好，並未受到實質影響，是以，日本認為中國違反反傾銷協定第 3.1 及第 3.4 條之規

⁷ 中國商務部公告 2012 年第 72 號，頁 64。

⁸ Panel Report, *European Communities – Anti-Dumping Measures on Farmed Salmon from Norway*, ¶¶ 7.632-7.634, WT/DS337/R (adopted Jan. 8, 2008).

⁹ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, art. 3.4: “The examination of the impact of the dumped imports on the domestic industry concerned shall include an evaluation of all relevant economic factors and indices having a bearing on the state of the industry, including actual and potential decline in sales, profits, output, market share, productivity, return on investments, or utilization of capacity; factors affecting domestic prices; the magnitude of the margin of dumping....”

¹⁰ 中國商務部公告 2012 年第 72 號，頁 92。

定。討論是否有反傾銷協定第 3.1 條「該進口貨物對國內生產此類產品之廠商所造成之影響」之違反，應就反傾銷協定第 3.4 條所列相關之經濟因素及指標為審查，而中國調查機關於此，未就反傾銷協定第 3.4 條所列之各經濟因素與指標中之「傾銷差額之幅度」為考量，事關第 3.4 條所列之要素是否為調查機關審理時必要考量之點，由歐體床單案 (EC-Bed Linen) 小組見解¹¹，可知由於第 3.4 條明文「應包括 (shall include)」一詞，因此，條文中所羅列各點係調查機關在作損害認定上所應考量者，故中國未將「傾銷差額之幅度」納入考量可能造成反傾銷協定第 3.1 及第 3.4 條之違反。

日本控訴內容—反傾銷協定第 3.1 條、3.5 條

日本主張關於因果關係之推定，中國非依所有客觀證據檢視，而僅依進口數量及其於中國境內之市佔率，便直接推定其對中國境內同類產品造成削價，忽略價格下降可能係因國際金融危機導致國內需求減少或國內產能擴大使國內生產者削價競爭等¹²，且未就此提出積極證據證明其非造成價格下降之因素之一，違反反傾銷協定第 3.5 條之規定。由於依反傾銷協定第 3.5 條¹³，在認定是否具因果關係時，調查機關應審查同一期間除傾銷以外導致損害之「其他已知因素」，且不得將各該因素所致損害歸因於傾銷進口，此所謂其他已知因素係指利害關係人於調查程序中向調查機關所提者，調查機關無須主動尋找所有可能之因素，而本案中，中國商務部在討論國際金融危機是否係造成價格下降之因素之一時，由表觀消費量為觀察，認定縱使表觀消費量下降，其原因應是傾銷造成國內削價，進而影響其他經濟指標的負向移動，其僅以「傾銷所造成國內削價」作為其他經濟指標下降的論理，未提出具體之理由或證據論證，此論理過程似有未恰。中國於日後在 WTO 小組調查時，應提出更進一步具體之證據證明非因其他因素導致價格下降，否則，可能將違反反傾銷協定第 3.5 條就因果關係認定之規定。

結論

日本主張中國對其無縫鋼管課徵反傾銷稅之損害調查違反 WTO 相關義務，首先就進口數量對價格影響之部分，日本主張應將微量之牌號 TP347HFG 產品排除，而中國調查機關卻將之列入計算，係違反反傾銷協定第 3.1 條及第 3.2 條，

¹¹ Panel Report, *European Communities – Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-type Bed Linen from India*, ¶¶ 6.154-6.159, WT/DS141/R (adopted Mar. 12, 2001).

¹² 中國商務部公告 2012 年第 72 號，頁 96-103。

¹³ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade, art. 3.5: “It must be demonstrated that the dumped imports are, through the effects of dumping, as set forth in paragraphs 2 and 4, causing injury within the meaning of this Agreement. The demonstration of a causal relationship between the dumped imports and the injury to the domestic industry shall be based on an examination of all relevant evidence before the authorities. The authorities shall also examine any known factors other than the dumped imports which at the same time are injuring the domestic industry, and the injuries caused by these other factors must not be attributed to the dumped imports....”

依歐體鮭魚案小組之見解，日本之主張可能成立；其次，審查系爭產品對於同類產品廠商造成之影響時，中國未考量反傾銷協定第 3.4 條「傾銷差額之幅度」，依歐體床單案小組見解，有可能違反反傾銷協定第 3.1 條及第 3.4 條之規定；最後，關於因果關係之審查方面，由於中國商務部針對日本提出之其他因素，未以充分且具體之證據推翻之，就此部分日後在 WTO 小組調查時，似尚有討論空間。

