

加拿大與美國有關軟木出口補貼之各項爭議

童福來

摘要：美加具有共同經濟利益的關係，兩國間之爭端特別多，其中爭議較激烈、時間較長的為軟木的出口補貼。軟木出口補貼的爭議已歷經二十多年仍無法圓滿的解決，其主因在於此一產業對美加兩國間的經濟利益影響很大，因此兩國間皆不輕易放棄其經濟利益。茲摘述歷年所爭議的重點如下：

1. 軟木出口有補貼之爭議過程與重點

其爭議自 1982 年迄今，可分二個階段。第一階段的爭議可說是相互諒解階段，自美國商業部在 1982 年提出向加國課徵「平衡稅」後至次年宣佈加國授權加工業者、生產者與出口商之補貼不具課徵「平衡稅」的條件，此後兩國間相互諒解，相安無事，並相互貿易長達三年。第二階段的爭議可說是單面行動階段，一切指控似乎僅由美國自行決定並獨自裁定加國的軟木出口具有平均 15% 之補貼金額給生產者，出口商必須繳交「平衡稅」。加國於 1986 年與美國協商，同意後徵收 15% 的「平衡稅」，並簽訂協議書。

2. 美加相互控訴軟木出口有補貼

自 1991 年美加間掀起相互控訴軟木出口有補貼之爭議迄今。美國在 1991 年獨自開創一項新的「平衡稅」，又經國際貿易委員會於 1992 年正式具函通知加國，凡自加拿大東部沿岸四省除外之其他各省進口之軟木必須課徵 6.51% 之「平衡稅」。加國於 1992 年 8 月向美加自由貿易協定提出控訴美國的決定不切實際，要求美方取消此一案件。美加自由貿易協定爭端解決小組審議的結果，判定美國商業部的調查不具法令基礎，不得課徵「平衡稅」；美國不服判決再行上訴，判決的結果與第一次同，判決美方敗訴。到 2001 年美國再度指控加國軟木出口補貼達 19.31%，發佈自 2001 年 4 月 1 日起徵收 19.31% 之「平衡稅」。經近一年復查後於 2002 年 3 月 22 日作出最後的確定，徵收 18.79% 之「平衡稅」。加國於 2002 年 4 月 2 日向北美自由貿易協定(NAFTA)提出控訴美國之最後決定不切實際，要求美方取消此一決定。NAFTA 爭端解決小組於 2003 年 8 月 13 日判決美國此舉不合法，要美方在 60 天內修正其決定。

3. 美指控加國有「傾銷」行動與傷害美國木材產業

自軟木出口有「補貼」必須徵收「平衡稅」的指控再度敗訴後，美國又轉入另一面的爭議，指控加國軟木出口有「傾銷」的行動。美國商業部進行全國各地的調查加國軟木出口是否有「傾銷」到美國市場的行為。美國商業部於 2001 年 10 月 30 日發佈其調查結果認為加國有傾銷行為，必須徵收「反傾銷稅」。加國接獲此一報告後，於當日向 NAFTA 及 WTO 提出控告

美國之最後決定加國的軟木出口有「傾銷」的行動不切實際，要求美方取消此一決定，並停止徵收「反傾銷稅」。NAFTA 收到加國的控訴後成立爭端解決小組，並經近一年的時間審查後舉行聽證會，聽取美加雙方的辯論與呈送的各项證據。經近四個月長期審查後，於 2003 年 7 月 17 日判決美國一方敗訴，判定美國徵收「反傾銷稅」違法，要美國在 60 天內修正其決定。加國向 WTO 提出的控訴較遲，於 2002 年 12 月 20 日才向 WTO 提出控訴。WTO 於 2003 年 4 月 3 日才正式成立爭端解決小組審議此一案件，其最後的結果尚在等待中，預期今年年底或明年年初可獲得判決。

美國又轉變其指控方向，由有「傾銷」行動的強烈指控轉為有「傷害」美國有關產業之爭議。美國國際貿易委員會於 2002 年 5 月 2 日通過加國的軟木低價銷售美國的行動已威脅到有傷害美國有關產業的地步，要加國各出口公司繳交「進口稅」。加國接獲此一報告後於當日向 NAFTA 及 WTO 提出控訴美國之此項決定不切實際，要求美方取消此一決定，並停止徵收「進口稅」。NAFTA 接獲加國的控訴案件後立即成立爭端解決小組，進行審理與判決此項上訴案件。經長達近一年的審查後，於 2003 年 9 月 5 日判決美國指控加國軟木出口傷害到美國有關產業的理由不充分，且不符合美國法律規定，要美方在 100 天內修正其決定。由此可知，美方在此項指控上又再度的受到敗訴，但美國是否不再上訴有待觀察，須待 WTO 的判決發佈後始能確定美國的行動。

關鍵詞：加拿大、美國、軟木出口補貼之爭議、傾銷行動之爭議、傷害產業之爭議、爭議階段、FTA、NAFTA、WTO

一、前言

由於加國與美國具有經濟利益的共同市場關係，兩國間之貿易爭端特別多，歷史也特別悠久。過去二、三十年來引發的貿易爭端不計其數，顯著的有：專利權的保護、乳品出口補貼、限制出口補貼、傾銷軟木、烏拉圭回合協議法規、小麥出口補貼、穀物運輸補貼、及其他小規模的貿易等爭議。為避免這些爭議，加國與美國簽訂美加自由貿易協定、北美自由貿易協定等協助解決各項貿易業務與爭議案件的機構。在上述的各项爭議中，時間較長、爭議較激烈的為軟木出口補貼與乳品出口補貼之爭議最激烈。乳品出口補貼的爭議案件已告一段落，但軟木出口補貼的爭議尚在激烈爭辯的階段，因此有必要在此摘述美國採取課徵反傾銷稅及進口稅，限制加國軟木出口的各项爭端，以供參考。

二、軟木出口補貼爭議的緣由

軟木出口補貼的爭議可追溯到自 1980 年代開始迄今，歷經二十多年不斷的爭議，其爭端尚無法圓滿的解決。爭議無法解決的主因在於此一產業對美、加兩國的經濟利益影響很大，因此兩國間皆不輕易放棄其經濟利益，而提出限制貿易急速擴大的各項有效措施。

加國軟木出口至美國的量與值相當可觀，到 2001 年時加國軟木出口至美國的軟木木板達 177 億 1 千 7 百萬塊，值 94 億加元（表 1）。此項貿易關係到兩國間的經濟利益不輕。在加拿大方面，鋸木廠開創了 8 萬個工作機會，約有 300 個社區的民眾依賴森林事業。相反的，美國的軟木供應不足需求，有賴從加國輸入此項木材因應需求的量逐年增加。因此，到目前為止，加國供應超過美國需求之 30%。美國建築及其他產業雇用超過 7 百萬人的各項產業的發展有賴加國軟木的供應。

美國認為加國有補貼軟木生產而傾銷美國市場，限制美國本地的軟木生產，而採取各項相關法案，使得原本無法案限制之下的加國軟木產業受到極大的影響。為此，加國認為美國政府採取的各項措施將影響其軟木出口至美國的出口量銳減，而且同時也違反了 WTO 的貿易原則。由於軟木的貿易均對兩國的經濟體系有很大的衝擊，形成長期爭議的現象。

表 1、加拿大各省軟木出口至美國之數量 單位：百萬檜木板

	2001 年	2002 年	變遷(%)
英屬哥倫比亞省	9,036	9,645	+6.74%
阿爾巴達省	1,368	1,502	+9.80%
沙斯卡其萬省	222	263	+18.47%
曼尼托巴省	100	194	+94.00%
安大略省	1,846	2,044	+10.73%
魁北克省	3,882	3,547	-8.63%
東部沿海各省	1,262	1,618	+28.21%
特別行政區	1	—	—
合計	17,717	18,813	+6.19%

資料來源：加拿大外交與國際貿易部，國際貿易管理局。

三、軟木出口補貼之爭議過程與重點

加拿大對美國指出加國有軟木出口補貼，妨礙其國內相關產業之生產與市場需求，要求加國停止實施補貼軟木產業的爭議已超過二十年，而到目前為止尚未完全解決此項問題的爭議。然各年所爭議的重點卻有些不同。茲將爭議過程摘述如下：

(一)相互諒解階段

在 1982 年 10 月 7 日美國工業界要求美國商業部向加國課徵「平衡稅」(Countervailing Duty)開始至次年 5 月宣佈加國英屬哥倫比亞省、阿爾巴達省、安大略省、及魁北克省並未依不補貼的協議規定，有提供補貼金額給加工業者、生產者與出口商，授于木材採找權採找軟木。但經充分的調查後，美國商業部 (U. S. Department of Commerce, DOC)並未經過各階段的爭議宣佈加國授權加工業者、生產者與出口商之補貼不具課徵「平衡稅」的條件。自此後兩國間相互諒解，持續的相安無事並相互貿易的期間長達三年。

(二)單面行動階段

到 1986 年 5 月 19 日美國各相關產業團體又再訴求美國商業部實施課徵「平衡稅」的行動。美國商業部便單面的裁定加拿大的軟木出口具有平均 15%之補貼金額給生產者，必須繳交「平衡稅」的通告。自此後，兩國間對軟木出口補貼的爭議不斷的增加，甚至導致進入爭端控訴階段。

加國接獲此一通告後，於 1986 年 12 月 30 日進行與美國協商，爭議美國初步決定加國有 15%之出口補貼不切實際。兩國開始進行協商，經協議後與美國簽訂協議書(Memorandum of Understanding, MOU) 同意徵收 15%的「平衡稅」，並同意各省實施減少軟木出口補貼至零時，可免徵收該同意之 15%之「平衡稅」。英屬哥倫比亞省及魁北克省接受此一協議，進行修正林業管理政策符合協議書的同意條件而將該兩省徵收抵消補貼稅的比例從 15%降低至 3.1%，加國也在此時取消此一協議書。

四、美加相互控訴階段之各項爭議

到 1991 年 10 月 31 日美國商業部又再對「平衡稅」進行調查後便可說已進入到兩國對軟木出口補貼疑案相互控訴的階段迄今。美國在這段時間內首先針對出口有補貼而必須課徵「平衡稅」方面提出指控，經敗訴後轉而以定價不公有傾銷行為而傷害美國各產業方面提出指控。其相互指控的各項爭議、控訴的機構及判決的結果摘述如下：

(一)相互控訴軟木出口有補貼之爭議階段

美加間對軟木出口有補貼的爭議已進入到兩個不同的階段。加國對美國第一階段的指控僅向美加自由貿易協定(Canada-U. S. Free Trade Agreement, FTA)提出控訴，而到第二個階段的指控時加國除向北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)提出控訴外，亦向 WTO 提出控訴，以便取得有效的判決，終止長期持續爭議的危機。

1. 第一階段的爭議

此一階段的爭議，可從美國提出的重點與加國抗辯重點及爭端解決小組的結論中窺出。茲將各點摘述如下：

(1)美國指控的重點與加國的控訴

1991 年 10 月 31 日為調查限制軟木進口之需，美國獨自開創一項新的「平衡稅」，經近一年的調查於 1992 年 5 月 28 日確定加國的軟木出口有補貼，認定在加國四省實施的林業管理法與英屬哥倫比亞省的圓木出口具有可抵消的補貼。其後於 1992 年 7 月 15 日由國際貿易委員會(International Trade Commission)正式具函通知加國，凡自加拿大東部沿岸四省除外之其他各省進口之軟木必須課徵 6.51% 之「平衡稅」。

加國以具體事實證明及確定林業管理法與英屬哥倫比亞省圓木的管理制度，以及限制圓木出口補償辦法，不具補貼成份，同時也提出證據證實不足構成徵收「平衡稅」的條件。此一事實證明文件隨同美國商業部及國際貿易委員會的二項指控文件，於 1992 年 8 月向美加自由貿易協定(Canada-U.S. Free Trade Agreement, FTA)提出控訴美國的三項決定不切實際，要求美方取消此一案件。

(2) FTA 爭端解決小組的結論與判決

對此一爭議，美加自由貿易協定依據第 19 條之規定設立爭端解決小組，審議加國提出之控訴事蹟與雙方提出之各項證據。審議的結果判決美國商業部的調查不具法令基礎能證實加國之軟木出口具有補貼成份。美國不服判決再行上訴，美加自由貿易協定爭端解決小組第二次的判決與第一次的判決不變，判決美國一方敗訴。經兩次的敗訴，美國商業部接受加國之授予木材採伐權採伐軟木與限制圓木出口補償措施並非可徵收「平衡稅」的補貼金額，並停止徵收抵消補貼稅，又將已徵收之抵消補貼稅款約 8 億美元全部退還出口商。加國同意與美國協商設立軟木貿易協定，經近二年的協商，於 1996 年 5 月 29 日簽訂為期五年的「軟木木材協定」(Softwood Lumber Agreement)，此一簽約到 2001 年 4 月 2 日失效。

2. 第二階段的爭議

在「軟木木材協定」失效的當天，美國「公平木材進口聯盟」(Coalition for Fair Lumber Imports)便向美國政府提出徵收抵消補貼稅及徵收反傾銷稅的請願書，指控加國有 39.9% 之軟木出口補貼，並指控加國軟木出口有傾銷行動，傷害美國木材產業。「公平木材進口聯盟」，指明出口補貼來自加國聯邦與省府實施的木材採伐權的核發及限制圓木出口的補償，以及其他 5 項聯邦有關計畫及 22 項省府之有關計畫。對傾銷行動的指控來自比較加國境內銷售價格與出口價格後，發現加國國內價格與出口美國的各項相等木材價格的差額達 22.53% 到 72.91% 之差距。

加國於 2001 年 4 月 18 日與美國舉行協商，指出美國「公平木材進口聯盟」的指控不實，要求美國不要進一步的調查，但美國並未同意，於 2001 年 4 月 23 日正式調查有補貼與傾銷行動的案件。因此，軟木出口有補貼的爭端由此便進入第二階段，同時也增加一項新的爭議案件，亦即對軟木出口有傾銷傷害美國有關產業的爭議案。

(1) 美國之指控與加國的控訴

美國於 2001 年 8 月 9 日發佈初步調查的結果稱，加國軟木出口含有補貼的成份。以此資料為依據，美國商業部統計的初步結果顯示，加國之軟木出口補貼達 19.31%。同時也發現自 2001 年 4 月 1 日後，加國軟木出口至美國的數量急增。

美國商業部便以此二項數據為由，發佈自 2001 年 4 月 1 日起徵收 19.31% 之「平衡稅」。這是過去二十多年來第四次的指控。發佈後於 2001 年 9 月 4 日通知各地海關單位開始徵收 19.3% 之軟木進口價值之「平衡稅」。其後加國提出各項證據，辯稱美國商業部的調查方法與統計公式不能表示所有的出口商皆有補貼的不實情況後，美國商業部重新設計其認為是正確的方法與取樣方式，並以此等調查資料重新計算，經近一年的調查統計後，於 2002 年 3 月 22 日作出最後的確定，徵收 18.79% 之「平衡稅」。

(2)NAFTA 爭端解決小組的結論與判決

自此，加國認為美國商業部最後的確定並未確實的依加國提出的調查方法進行，無法接受其最後決定的指控。因此，加國乃將美國商業部決定的案件於 2002 年 4 月 2 日向北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)提出控訴，北美自由貿易協定依第 19 條之規定設置兩國間爭端解決小組，審議加國控訴美國之最後決定不切實際，要求美方取消此一決定，並停止徵收「抵消補貼稅」。NAFTA 爭端解決小組於 2003 年 8 月 13 日判決美國指控加國軟木出口有補貼的案件不合法，要美國商業部在 60 天內修正其決定。

(二)美加的另一面爭議—有「傾銷」行動的爭議

自軟木出口有「補貼」必須徵收「平衡稅」的指控再度敗訴後，美國又轉入另一面的爭議，指控加國軟木出口有「傾銷」(Dumping)的行動。茲將與這方面有關的爭議分述如下：

1. 軟木出口有「傾銷」行動的爭議

美國「公平木材進口聯盟」轉變指控方向，要求美國政府提出徵收「反傾銷稅」(Anti-dumping Duty)請願書，其理由是由於加國的國內市場軟木銷售價格與出口至美國的各項相等木材價格高出許多，顯示加國的軟木木材有廉價「傾銷」美國的行為而必須徵收「反傾銷稅」，以免過度傷害美國木材產業。

(1)美國之指控與加國向 NAFTA 及 WTO 提出之控訴案件

美國商業部接獲「公平木材進口聯盟」的要求後，便進行廣及全國各地的調查加國軟木是否卻有「傾銷」到美國市場的行為。此項調查針對各廠商的定價實務。經調查評估後，美國商業部於 2001 年 10 月 30 日發佈其調查的初步結果，認為加國有傾銷行動，因其銷售到美國的價格較銷售到其國內的便宜許多。在各種不同的產品中所查出的價格差額在 5.94% 至 19.24% 之間，若將所有產品合併後的平均價差也達 12.58%。到 2002 年 3 月 22 日美國商業部公佈其最後的調查結果，該部認為加國銷售美國的軟木價格低於合理價值(Fair Value)。依調查統計的結果顯示，在綜合所有軟木產品種類的平均售價後發現銷往美國的價格低於 9.67% 之合理價格，而在不同的公司產品的售價較合理價值低的程度更大，Abitibi 公司的為 14.60%；Canfor 公司的為 5.96%；Slocan 公司的為 7.55%；Tembec 公司的為 12.04%；West Fraser 公司的為 2.26%；Weyerhaeuser 公司的有 15.83%。美國商業部拒絕加國要求各產品分別統計的要求，並於 2002 年 4 月 2 日發佈此項最後的調查結果，並必須徵收「反傾銷稅」。

加國接獲此一報告後於當日（2002 年 4 月 2 日）向北美自由貿易協定(NAFTA)

及 WTO 提出控訴，控告美國之最後決定加國的軟木出口有「傾銷」的行動不切實際，要求美方取消此一決定，並停止徵收「反傾銷稅」。因此，加國擴大其控訴的機構至 WTO 與 NAFTA 雙管齊下的地步。

(2)NAFTA 爭端解決小組的判決及 WTO 的審議程序

NAFTA 收到加國提出的控訴案件後於 2003 年 4 月 2 日依第 19 條之規定成立爭端解決小組，審查此一案件。在經近一年時間的審查後於 2003 年 4 月 15 日至 17 日舉行聽證會，聽取美加雙方的辯論與呈送的各项證據。經近四個月長期審查後，於 2003 年 7 月 17 日做出最後的判決。再度判決美國一方敗訴。判定美國徵收反傾銷稅違法，要美方在 60 日內修正其決定。

加國向 WTO 提出控訴的時間較遲，於 2002 年 12 月 20 日才向 WTO 提出控訴，要求設置爭端解決小組審議美國對加國軟木出口有「傾銷」行為的案件。WTO 於 2003 年 4 月 3 日正式成立爭端解決小組審議此一案件，其最後的結果尚在等待中，預期在今年年底或明年年初可獲得判決。

2. 軟木出口有傷害美國有關產業之爭議

美國在考量由傾銷的案件不易具有勝算的條件下便轉變其指控方向，由有「傾銷」行動的強烈指控轉為有「傷害」美國有關產業的較緩和的指控。

(1)美國的指控與加國的控訴

「美國國際貿易委員會」於 2002 年 5 月 2 日投票一致同意加國的軟木低價銷售到美國的「傾銷」行動，已威脅到有傷害美國有關產業的地步，並於 5 月 22 日編印在美國聯邦註冊記事簿中，要各公司必須先以現金抵押作為繳交「進口稅」的金額，通知美國各地海關依此規定徵收「進口稅」。因此，美國的指控由「傾銷」行動變為威脅傷害美國有關產業的指控。加國接獲此一報告後，於當日向 NAFTA 及 WTO 提出控訴美國之最後決定不切實際，要求美方取消此一決定，並停止徵收「進口稅」。因此，加國又將其收到的要求向 WTO 與 NAFTA 控訴。

(2)NAFTA 及 WTO 爭端解決小組的審議程序與判決

北美自由貿易協定(NAFTA)於 2002 年 4 月 2 日亦即接獲加國的控訴案件後立即成立爭端解決小組，進行審理與判決此項上訴案件。爭端解決小組經長達近一年的審查後，於 2003 年 3 月 3 日至 5 日期間舉行有關「傾銷」爭端辯論，聽取美加雙方辯論重點與呈報之有關實際證明文件。北美自由協定爭端解決小組審查呈送之各項證明文件及辯論各點後將分二個時段辦決此一案件；首先審議與判決「傾銷」的控訴，而其後在 2003 年 9 月 5 日才判決軟木出口有傷害美國有關產業之爭議。預期完成判決此案件的時間表摘述於表 2。

NAFTA 爭端解決小組於 2003 年 9 月 5 日判決美國指控加國軟木出口傷害到美國有關產業的理由不充分，且不符合美國法律規定，要美方在 100 天內修正其決定。由此可知，美方在此項指控上又再度的受到敗訴，但美國是否不再上訴有待觀察，須待 WTO 的判決發佈後始能確定美國的行動。

表 2、向北美自由貿易協定控訴各項案件之程序表

控訴案件	提出控訴日期	協商控訴日期	爭端解決小組成立日期	判決日期
軟木出口有補貼之爭端	2002 年 4 月 2 日	2003 年 4 月 15-17 日	2002 年 4 月 2 日	2003 年 8 月 13 日
軟木出口有傾銷的爭議	—	2003 年 3 月 3-5 日	2002 年 4 月 2 日	2003 年 7 月 17 日
軟木出口有傷害美國有關產業之爭議	—	—	2002 年 5 月 22 日	2003 年 9 月 5 日

五、結語

加拿大與美國間引起的軟木出口有補貼的爭議來由已久。兩國間雖設有「美加自由貿易協定」、「北美自由貿易協定」，及均是強力支持 WTO 規章的忠實會員國，但這些協定設定後使其爭端增多，且已可說掀起兩國間的爭端更加激烈。爭議重點由有補貼須課徵「抵消補貼稅」轉移到有「傾銷」以及有傷害美國有關產業須繳交「反傾銷稅」及「進口稅」的爭議。

在此次的爭議中，北美自由貿易協定爭端解決小組的判決都對加國的控訴有利。WTO 爭端解決小組的結論除對有補貼之爭議有利加國的初步認定外，一切爭端均尚在審議中。根據以上所述，本爭議案件至目前為止，基本上各項情況似乎對加拿大較為有利，但依本案的時程，WTO 爭端解決小組應該在明年初前做出判決，其結果如何以及美國下一步的反應策略有待觀察。

資料來源：

1. Department of Foreign Affairs and International Trade, October 9, 2003, Canada-U.S. Softwood Lumber Trade Relations (1982-2002), Ottawa, Ontario.
2. Department of Foreign Affairs and International Trade, News Release, September 5, 2003, Softwood Lumber: Canada Pleased with NAFTA Ruling on Threat of Injury, Ottawa, Ontario.
3. Department of Foreign Affairs and International Trade, News Release,

August 13, 2003, “NAFTA Panel Declares U.S. Softwood Lumber Countervailing Duty Illegal” , Ottawa, Ontario.

4. Department of Foreign Affairs and International Trade , News Release, July 17, 2003, NAFTA Panel Orders U.S. to Correct Flawed Softwood Anti-Dumping Determination, Ottawa, Ontario.
5. Department of Foreign Affairs and International Trade , News Release, May 27, 2003, Pettigrew Welcomes Positive Interim WTO Decision on Softwood Lumber, Ottawa, Ontario.
6. World Trade Organization, September 18, 2003, “United States—Final Dumping Determination on Softwood Lumber From Canada—Request for Consultations by Canada” . WT/DS/264 G/L/566 G/ADP/D42/1 (02-5021).