美國商務部於頒布平衡稅程序之新規則後首次初裁匯率低估為可課徵平衡稅之補貼

曾崇耘 編譯

摘要

美國商務部於今（2020）年 11 月 4 日初步裁定越南出口至美國的客車與輕型卡車輪胎受惠於各種政府補貼，其中包括因越南盾被低估所構成之補貼。此案為美國商務部在今年 2 月修正平衡稅程序規則中有關利益與特定性之認定後，首次適用於認定匯率低估補貼之情形。更重要的是，由美國目前所採取的各種手段觀之，足見其對其他國家之匯率操縱行為進行反制的努力與立場。

（本篇取材自：Brooks E. Allen et al., *Department of Commerce Issues First-Ever Determination That Currency Undervaluation Is a Countervailable Subsidy,* SKADDEN (Nov. 10, 2020), https://www.skadden.com//media/files/publications/2020/11/departmentofcommerceissuesfirsteverdeterminationth.pdf.）

美國商務部（U.S. Department of Commerce, DOC）於今（2020）年 11 月 4 日初步裁定越南出口至美國的客車與輕型卡車輪胎受惠於各種政府補貼，其中包括基於越南盾被低估之補貼[1]。這是自 DOC 於今年 2 月 4 日為了針對因政府措施導致貨幣被低估國家之進口產品課徵平衡稅，而修改其平衡稅程序規則以來[2]，首次適用此修訂規則。儘管此為 DOC 之初步裁定，且最終裁定預計不會於明年 3 月前出爐[3]，然本次裁定仍就上述修訂規則之意涵與特殊含義提供了重要的啟示；同時，也與美國政府欲對匯率操縱行為採取更廣泛之制裁的立場相符。

以下先簡介本案背景，再進一步介紹 DOC 如何認定越南盾之低估為可課徵平衡稅之補貼；接著透過介紹美國政府對其他案件展開之調查，表明美國欲以貿易救濟手段解決其它國家透過操縱匯率而造成不公平貿易的問題；最後以本案之後續發展作結。

[1] Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam, 85 Fed. Reg. 71607 (Dep't of Commerce Nov. 10, 2020) (Prelim. CVD determination notice).
[2] 19 C.F.R. § 351.528 (2020).
[3] Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam, 85 Fed. Reg. at 71608.

壹、本案背景

在美國鋼鐵工人聯合會、美國勞工聯合會與產業工會聯合會、以及加拿大勞工大會之請求下，DOC 於今（2020）年 6 月展開本案的平衡稅調查[4]。本案與另一起針對來自越南、南韓、臺灣以及泰國之輪胎在美國市場是否構成傾銷之調查同時進行[5]。在取得利害關係人應答之問卷與提交之書面資料後，DOC 初步裁定越南客車與輕型卡車輪胎之生產者與出口商受惠於七項補貼措施，其中之一為越南盾之低估[6]；因為 DOC 初步認定相關證據與用以判定是否存有可課徵平衡稅之補貼的各項要件該當[7]。

此為 DOC 首次適用前述與匯率低估補貼有關之平衡稅程序修訂規則的裁定。依據該規則，倘若外國政府為使貨幣貶值而進行之干預措施符合傳統上補貼之要件—即政府或公部門提供「財務上之補助」，而因此授予「利益」，且該補貼僅提供予特定企業、產業、或特定的企業群或產業群，則 DOC 得認定該干預措施構成可課徵平衡稅之補貼[8]。若 DOC 認定上述補貼存在，且美國國際貿易委員會（U.S. International Trade Commission, ITC）亦認定該匯率低估補貼對美國國內產業造成實質損害或有實質損害之虞，則將對受惠於該補貼之進口產品課徵額外的關稅，亦即平衡稅[9]。

貳、匯率低估該當補貼要件之認定

在本次輪胎案之調查中，DOC 認定越南生產者與出口商在與國有商業銀行（即越南工商銀行與越南外貿股份商業銀行，兩者均在越南經濟上扮演重要角色）進行外匯交易時，受有財務補助[10]。同樣地，DOC 認定，鑑於越南外匯交易法令之實施，越南之私有銀行與外資銀行也受到「委託或指示」在外匯交易中授予生產者與出口商此種財務補助[11]。

---

[4] Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam, 85 Fed. Reg. 38850 (Dep't of Commerce June 29, 2020) (CVD initiation notice).
[5] Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Republic of Korea, Taiwan, Thailand and the Socialist Republic of Vietnam, 85 Fed. Reg. 38854 (Dep't of Commerce June 29, 2020) (Anti-dumping initiation notice).
[6] Dep't of Commerce, Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination: Countervailing Duty Investigation of Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam, at 13-28 (Oct. 30, 2020), http://access.trade.gov [hereinafter Prelim. CVD Decision Memorandum].
[7] Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam, 85 Fed. Reg. at 71608.
[8] 19 C.F.R. §§ 351.528, 351.502(c).
[9] 19 C.F.R. §§ 351.528, 351.211.
[10] Prelim. CVD Decision Memorandum, at 20-21.
[11] *Id*. at 20-22.

DOC 亦認定系爭補貼符合修訂規則中「特定性」之意義[12]。依上述修訂規則中之要素，其初步判定系爭補貼僅提供予特定的企業群，亦即在國際間買賣貨品之越南企業[13]。而在檢視有關美金流入越南之數據後，DOC 認為這些金流絕大部分源於貨品之出口[14]。因此，其認定在國際上買賣貨品的越南企業為越南匯率低估補貼的主要使用者，該補貼具有「事實上」特定性[15]。

至於越南生產者與出口商是否因系爭補貼而受有利益，DOC 基本上採用美國財政部所提供之分析[16]。此係因為根據上述修訂規則，DOC 會向美國財政部徵求有關越南盾是否被低估之意見[17]。美國財政部解釋，越南去（2019）年之「實質有效匯率（real effective exchange rate, REER）」與「均衡 REER」存有一段差距[18]。故其認定越南政府在匯率方面的措施造成越南盾對美元之匯率被低估 4.7%[19]。

根據美國財政部之分析，DOC 初步認定系爭補貼使越南兩家主要生產商受有利益，分別為 Kumho Tire (Vietnam) Co., Ltd. (以下簡稱 KTV 公司)、與 Sailun (Vietnam) Co., Ltd.（以下簡稱 Sailun 公司）[20]。DOC 並將這兩家公司於去年因匯率低估而受有之利益，除以其以美元計價之總銷售額，而初步裁定對 KTV 公司課徵 1.69%之平衡稅、對 Sailun 公司則為 1.16%[21]。

參、美國為反制外國匯率操縱所做之努力

美國針對外國政府操縱匯率而進行之三項調查中，對越南輪胎之平衡稅調查只是其中之一，此亦吻合美國政府為打擊其他國家匯率操縱行為所採取之更廣泛措施。以下並簡述另外兩項同樣由美國政府針對匯率操縱所展開之調查。

今（2020）年 10 月 8 日，美國貿易代表署（U.S. Trade Representative, USTR）亦針對越南盾之匯率展開調查，該調查是基於「1974 年貿易法（Trade Act of 1974）」

---

12 *Id*. at 23-24.
13 *Id*.
14 *Id*.
15 *Id*.
16 *Id*. at 24-25.
17 19 C.F.R. § 351.528(c).
18 Prelim. CVD Decision Memorandum, at 24.「實質有效匯率（real effective exchange rate, REER）」是將一種貨幣對數種外幣之加權平均值除以價格平減指數或成本指數而得。*What is real effective exchange rate (REER)?*, INTERNATIONAL MONETARY FUND, http://datahelp.imf.org/knowledgebase/articles/537472-what-is-real-effective-exchange-rate-reer (last visited Dec. 24, 2020); 均衡 REER 則是在反映適當政策後，得以在中期時達到外部收支平衡水準的實質有效匯率。19 C.F.R. §351.528(a)(1).
19 Prelim. CVD Decision Memorandum, at 24.
20 *Id*. at 25.
21 *Id*.

301 條款之授權所進行（該條款其實就是美國之前得以對中國接連課徵額外關稅之法律依據）[22]。USTR 之調查內容包括越南有關匯率之措施、政策與實務，特別是越南央行在外匯市場之干預以及其他造成越南盾貶值所採取之「相關措施」[23]。第三項調查就是 DOC 於今年 7 月針對來自中國的紮帶是否受有不公平補貼之調查[24]，其中，中國被指控的匯率低估為受到調查的補貼計畫之一[25]。

此外，美國已將匯率相關的條款納入最近簽署之貿易協定中。如《美墨加協定（United States-Mexico-Canada Agreement）》與第一階段之《美中經貿協議（Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States and the Government of the People's Republic of China）》中皆包含對匯率實務加諸約束之章節[26]。前述兩協定為首批對於匯率承諾含有執行機制的貿易協定[27]，此亦反映出美國政府對於遏止其認為之不公平匯率實務的關注。

肆、本案之後續發展

DOC 對越南輪胎之平衡稅調查將會在未來幾個月中持續進行。在該段期間內，DOC 將給予利害關係人提交其他主張的機會，並可能透過問卷蒐集額外的證據。根據目前的時程，DOC 將於明（2021）年 3 月 15 日對本案之平衡稅調查發布最終裁定[28]。而 ITC 則已認定來自南韓、臺灣、泰國以及越南受有補貼且／或傾銷之輪胎，對美國產業構成實質損害，並預定於明年 4 月前做出最終損害認定[29]。倘若 DOC 與

---

[22] Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation, 85 Fed. Reg. 63637 (USTR Oct. 8, 2020) (Section 301 initiation); 在本案調查的同時，USTR 亦針對越南有關使用非法採伐/貿易木材的措施與政策展開 301 調查。Vietnam's Acts, Policies and Practices Related to the Import and Use of Illegal Timber, 85 Fed. Reg. 63639 (USTR Oct. 8, 2020) (Section 301 initiation).

[23] Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation, 85 Fed. Reg. at 63637-63638.

[24] Twist Ties from the People's Republic of China, 85 Fed. Reg. 45188 (Dep't of Commerce July 27, 2020) (Initiation); Twist Ties from the People's Republic of China, 85 Fed. Reg. 77167 (Dep't of Commerce Dec 1, 2020) (Prelim. CVD determination notice).

[25] Dep't of Commerce, Enforcement and Compliance Office of AD/CVD Operations Countervailing Duty Investigation Initiation Checklist, at 20-23 (July 16, 2020) (CVD initiation checklist), http://access.trade.gov.

[26] Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, U.S.-Mex.-Can., chapter 33, July 1, 2020, https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between [hereinafter USMCA]; Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States and the Government of the People's Republic of China, U.S.-China, chapter 5, Jan. 15, 2020, https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf [hereinafter U.S.-China ETA].

[27] USMCA, art. 33.8; U.S.-China ETA, art. 5.4.

[28] Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam, 85 Fed. Reg. at 71608.

[29] Passenger Vehicle and Light Truck Tires from Korea, Taiwan, Thailand and Vietnam, 85 Fed. Reg. at 44322.

ITC 皆做出肯定之終裁，DOC 可能將於明年 5 月發布對越南進口輪胎課徵平衡稅之行政命令[30]。

伍、結論

姑且不論最終結果為何，DOC 在本案之初步裁定已確認匯率低估可做為課徵平衡稅之依據。本案之裁定亦可能促使未來在其他案件中，有更多以匯率問題為基礎之平衡稅主張被提出。

Research Center for Int'l Organization & Trade Law

[30] Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the Socialist Republic of Vietnam, 85 Fed. Reg. at 71609.