

巴西控美國高地棉補貼措施案 (WT/DS267)

雙方論點及爭端解決機制之裁決意見彙整

United States - Subsidies on Upland Cotton

by OTN, 2008

一、 進口替代補貼 — 使用者行銷給付

1. 巴西認為美國對其國內高地棉使用者所提供之使用者行銷給付措施，係屬進口替代補貼，違反了 SCM 協定第 3.1(b)條禁止性補貼之規定，蓋其係以使用國產高地棉做為給付之條件。
2. 美國雖承認使用者行銷給付係屬「補貼」，惟主張此一補貼係屬農業協定第 6.3 條下境內支持削減承諾範圍內之補貼。依據 SCM 協定第 3 條之前言，農業協定應優先於 SCM 協定適用，而依據農業協定第 6.3 條規定，若會員所提供之補貼仍在其境內支持之削減承諾範圍時，對此一支持措施即不能主張 SCM 協定第 3.1(b)條之禁止性補貼。因為 SCM 協定第 3 條之前言既然規定農業協定優先適用，會員即有採取進口替代給付之權利。
3. 就雙方之主張，爭端解決小組認為，SCM 協定第 3.1 條之前言提到「除農業協定所規定者外」，係指在 SCM 協定下審查農產品之補貼是否符合 WTO 之規範時，須視農業協定之規定而定。而農業協定第 21.1 條亦規定：「GATT1994 及 WTO 協定附件 1A 中之其他多邊貿易協定之相關規定，應在適用本協定之前提下適

用。」依此，除 GATT1994 及 SCM 協定與農業協定發生衝突時應優先適用農業協定者外，GATT1994 及 SCM 協定對農產品仍可適用。因此農業協定之條文僅在與 SCM 協定之條文有所衝突時，才會排除 SCM 協定之適用。小組認為本文中二者並無衝突存在，蓋農業協定第 13(b)(ii)條（亦即所謂的「和平條款」）中，雖然規定若干境內支持措施可排除 SCM 協定第 5 條及第 6 條之可控訴補貼之控訴，但並無涉及第 3 條有禁止性補貼之規範，因此境內支持措施並不排除適用 SCM 協定下禁止性補貼之規定；此外，農產品之境內支持措施義務係規範於農業協定第 6.3 條，而該條並未規定，符合該條規定下之補貼即當然符合其他 WTO 協定下之義務，其亦未明文規定，符合第 6.3 條之境內支持承諾，即當然不構成 SCM 協定下之禁止性補貼。因此小組認為 SCM 協定第 3.1(b)條下之義務與農業協定第 6.3 條下之義務係平行並存的義務，並無相互排除適用之情形。綜上所述，小組認為農業協定第 6.3 條與 SCM 協定第 3.1(b)條並無衝突存在，係屬累積適用之關係（即必須同時符合農業協定與 SCM 協定規範下之義務），亦無農業協定第 21.1 條適用之餘地。上訴機構亦維持爭端解決小組之見解，認為 SCM 協定第 3 條之前言係指農業協定中已明文規定允許實施禁止性補貼之情形，才有排除 SCM 協定禁止性補貼規定之效力，否則仍應受 SCM 協定拘束。

4. 就實質要件的認定上，小組認為系爭措施係以使用國內產品取代進口產品為條件之補貼，構成 SCM 協定第 3.1(b)條之禁止性補貼。美國承認依據其 2002 年 FSRI 法案第 1207(a)條之規定，「適格國內使用者」係指「為將該高地棉製成棉產品之目的而經常性從事拆解成捆適格高地棉之人，…」，且此「適格國內使用者」為取得補貼，程序上又必須提出「適格高地棉」之購買及消費證明，而所謂「適格高地棉」又指美國境內生產之高地棉，不包括進口之高地棉。因此該規定明文規定以購買及使用國內產品為取得補貼之先決條件，即已構成進口替代補貼之要件而違反 SCM 協定第 3.1(b)條及第 3.2 條之規定。

二、出口補貼 (1) — 使用者行銷給付

1. 就美國提供其高地棉出口商之使用者行銷給付，巴西雖認為此措施屬於農業協定第 9.1(a)條下所列得採行之出口補貼措施，然美國並未將高地棉列入出口補貼削減承諾表中，故不得對其採行第 9.1(a)條之出口補貼措施，也因此該措施違反農業協定第 3.3 條及第 8 條之規定。此外，由於該系爭措施不符合農業協定第五部分有關「出口補貼承諾」之規定，故不得依據農業協定第 13(c)(ii)條之規定，免於 SCM 協定第 3 條禁止性補貼之控訴。而該措施在法律上即是以出口實績為條件之補貼，因此有違 SCM 協定第 3.1(a)

條及第 3.2 條之規定。

2. 美國則認為，農業協定第 1(e)條定義下所謂的出口補貼，必須係以出口實績為條件所為者，然而，使用者行銷給付所給付的對象，尚包括美國高地棉的國內使用者，並非僅有出口商，在該計畫下，只要能提出購買高地棉之證明文件，不論是國內使用者或出口商，且不論是係為自用或出口，均可獲得該補貼，因此該補貼係以「使用」為條件，並非以出口為條件。因此使用者行銷給付措施應屬褐匣措施之境內支持措施，而非出口補貼，亦得依據農業協定第 13 條免除 SCM 協定之控訴，且即使不得免除控訴，該措施亦不構成 SCM 協定第 3.1(a)條及第 3.2 條下之禁止性補貼。
3. 爭端解決小組認為依據美國 2002 年 FSRI 法案第 1207(a)節之規定，使用者行銷給付之給付條件可分為二種情形：(1)適格出口商出口成捆美國高地棉時；及(2)適格使用者拆解成捆美國高地棉時。小組認為，前者之出口補貼性質不會因為有後者存在而受影響，雖然後者已構成進口替代補貼。換言之，小組不認為必須整個計畫均以出口實績為條件才能構成出口補貼，否則將被解釋為若會員同時實施二種禁止性補貼時（即出口補貼及進口替代補貼），即可將其合併遂成為非禁止性補貼。
4. 此外，小組認為美國 2002 年 FSRI 法案第 1207(a)節之規定係屬

強制性規定，美國行政部門並無裁量空間，一旦符合規定即必須給予補貼。因此，小組認為，美國在提供出口商補貼上，只要該出口商符合規定即有授予補貼之義務，美國無法利用其裁量權，以符合 WTO 規範之方式提供補貼，所有提供給出口商之補貼均當然構成禁止性出口補貼。

5. 基於上述理由，小組認為，由於美國未將高地棉列入削減承諾，其對出口商所提供之使用者行銷給付亦屬農業協定第 9.1 條所列之出口補貼，因此違反了農業協定第 3.3 條及第 8 條對非減讓表內之產品不得實施出口補貼之規定。此外，由於系爭措施未符合農業協定第五部分之規定，亦無農業協定第 13 條和平條款之適用，即不得免於 SCM 協定第 3.1(a) 及第 3.2 條之控訴。小組認為，雖然 SCM 協定與農業協定係屬二個不同的協定，但是對於相同的要件，例如補貼是否係以出口實績為條件，則可以為相同的解釋。基於與農業協定第 9.1(a) 條之相同理由，小組認為系爭措施亦同樣違反 SCM 協定第 3.1(a) 條及第 3.2 條之規定。

6. 上訴機構同意爭端解決小組上述之見解，認為系爭措施同時違反了農業協定第 3.3 條及第 8 條之規定，也構成 SCM 協定第 3.1(a) 條及第 3.2 條下禁止性之出口補貼。

三、出口補貼 (2) — 出口信用保證措施

1. 就美國出口信用保證計畫，巴西認為此係提供出口補貼給予非減讓表中之產品，因此構成農業協定第 10.1 條減讓承諾之規避或有規避之虞，違反農業協定第 10.1 條及第 8 條之規定，同時亦不得援引農業協定第 13(c)(ii)條之規定免於 SCM 協定之控訴。其次，由於系爭措施所提供之利率，無法適當地涵蓋該計畫長期營運的成本及損失，係屬 SCM 協定下附件 1 出口補貼清單第(j)項之措施，構成第 3.1(a)條下之禁止性出口補貼。
2. 農業協定第 10.2 條規定會員應承諾致力於制定國際共同規範已管理出口信用保證計畫，並在協議達成後依照規範提供出口信用保證，此規範文字是否將出口信用保證措施排除適用第 10.1 條防止會員規避出口補貼承諾之規範？小組認為，欲排除會員在協定下之一般義務時，必定會使用明文表示的方式為之，例如 SCM 協定第 8.2(a)條之註釋中即明文排除民用航空器之適用，因此必須就第 10.2 條之規定進一步分析，以確定起草者是否有以第 10.2 條排除第 10.1 條規定適用之意圖。從文義來看，第 10.2 條並未明示排除第 10.1 條之規定。第 10.2 條僅說明，對於出口信用保證會員可以不同意新的規範，但並不表示舊的規範不適用。由於第 10.2 條並未排除第 10.1 條，則第 10.1 條關於反規避之規定對於出口信用保證仍有適用之餘地，直到國際協議之規範制定出來為止。在國際協議之規範尚在談判中時，仍應適用農業協定原本之規則。上

訴機構維持小組此項見解。

3. 至於營運成本及損失之計算，小組認為應考量美國在執行系爭措施上之過去實績及該計畫的架構設計及運作方式。小組認為，實際之歷史支出係衡量營運成本及損失之最主要的因素。從美國政府每年編列預算支應出口信用保證計畫一點來看，美國依據自己的估算亦認為，在沒有政府預算支應下，該計畫將會無法運作。就該計畫的架構設計及運作方式而言，小組認為從其保費設上限、未就國家風險加以分類等因素可以看出，該計畫的設計無法避免政府的淨損失。而從美國的審計報告中亦可看出，光靠保險費用之收入，根本無法支付長期的營運成本。因此小組認為，GSM102、GSM103 及 SCGP 等三項出口信用保證計畫構成 SCM 協定附件 1 第(j)項之出口補貼。

四、 可控訴補貼 — 使用者行銷給付、行銷貸款計畫給付、市場損失援助、作物保險給付及反循環給付

1. 巴西認為美國自 1999 年至 2002 年所採行的諸項補貼措施，已經對巴西之利益造成「嚴重危害 (serious prejudice)」，違反了 SCM 協定第 5(c)條、第 6.3(c)條之規定。美國則反駁巴西所主張者並不足以認定其補貼措施係構成 SCM 協定下之可控訴

補貼。

2. 雙方就認定上的主要爭點為：(1)美國所提供之作物保險給付是否具有特定性；(2)在認定嚴重危害時，小組是否須先確認實際之補貼金額；(3)在同一世界市場中是否存在價格壓抑之情形；(4)是否造成「大幅」價格壓抑之情形；及(5)補貼措施與大幅價格壓抑之因果關係。

3. 就認定「特定性」之爭議，爭端解決小組認為，SCM 協定第 2 條「對單一事業或產業或一群事業或產業所提供」此一特定性要件並未就產業或一群產業提供更詳細的認定標準，但是所謂的「產業或一群產業」之認定可以參考產品類型而定，即產業係指生產若干產品之生產者。小組認為，產業（industry）係一通常概念，特定性之寬窄並非數量上的定義，是否具有特定性必須視個案而定。而美國收成給付保險給付雖不限於高地棉，但亦非所有農產品均有適用。每一項保險計畫均有其適用之產品清單，且該清單必須經聯邦收成保險公司（Federal Crop Insurance Corporation）通過。主要的保險計畫包含了大約一百項的農產品，高地棉為其中之一項。其他四項計畫則僅有少數幾項農產品有適用之餘地。事實上其並未提供整個農業部門均可申請適用之保險計畫。因此小組認為，生產若干農產品而代表整個農業部門

之一部分的產業，已經足以構成美國經濟體的個別部分（discrete segment），而具有 SCM 協定下之特定性。

4. 至於認定嚴重危害時，是否應先確定補貼金額一點，美國主張應比照平衡稅之計算先行確定補貼金額，但小組認為平衡稅措施中若干數量的概念或方法並不能直接適用，蓋平衡稅係會員得單邊採取之救濟措施，而可控訴補貼則必須透過 WTO 之爭端解決機制才能採取之雙邊救濟管道，故此平衡稅措施中關於損害認定之量化標準，並不能直接適用於嚴重危害之認定。針對可控訴補貼提出控訴時所應提出之證據是有關系爭補貼之存在及性質之證據，至於補貼的數量及金額之確定則非重點。因此，小組認為，關於平衡稅之規定不宜直接適用於可控訴補貼。

5. 就是否在同一世界市場中是否存在價格壓抑之情形，小組認為美國的補貼措施造成了世界市場上高地棉價格壓抑之效果。美國於高地棉的世界市場具有相當比例的影響力，此一相當比例的影響力來自於美國高地棉的產量及出口量。從本案爭議之補貼措施的性質、結構、設計及運作方式來看，其若干取決於價格之補貼措施執行上皆與世界市場價格相連結，故此可判定該等措施之採行與世界市場大幅價格壓抑間存有因果關係，且美國的補貼措施與美國國內市場的價格下跌、世界市場的價格壓抑及

出口量增加間均有時間上的同時存在關係。

6. 如何認定是否造成「大幅」價格壓抑，小組亦認為應視個案而定，即必須視實際狀況而定，且不能僅以數字來判斷是否大幅。就本案高地棉此種基本且廣泛之貿易產品而言，相對較小的價格下滑亦可能構成大幅，因為其係屬毛利率較低、同質性高且價格敏感的初級商品，因此小組認為美國所採措施對高地棉世界市場之價格壓抑構成「大幅」價格壓抑。
7. 最後，依據 SCM 協定第 6.3(c)條之規定，補貼與大幅價格壓抑二者間必須存在因果關係。對此小組認為 SCM 協定第 6.3(c)條下之因果關係認定，只要是能判斷大幅價格下跌是否為補貼所產生的效果即可。因此，只要確認補貼與其他可能原因相比，占有適當的因果關係分配即可，小組於是裁定美國諸項給付補貼措施與上述世界市場大幅價格壓抑之現象存有因果關係。
8. 上訴機構之見解則維持小組之判決，認為包括使用者行銷給付、行銷貸款計畫給付、市場損失援助及反循環給付等「取決於價格」的措施，於 1999 至 2002 年間，在世界市場上對高地棉造成了大幅的價格壓抑效果。對其他非以價格為條件之補貼不被認定構成可控訴補貼，巴西對此並未提出上訴。

五、 農業協定下須受削減拘束之褐匣措施 — 生產彈性給付及直接給付

1. 巴西主張美國諸項措施亦對巴西之利益構成嚴重危害，而有違反了 SCM 協定關於可控訴補貼之規定。然美國認為，其中直接給付與與生產彈性給付二項措施係屬農業協定中之綠匣措施 (green box)，依據農業協定第 13(a)條之規定係屬不可控訴之補貼，巴西不得對此二項措施提起控訴。
2. 但爭端解決小組認為，美國主張該二項措施係屬農業協定附件 2 第 6(b)段之「與生產分離之所得支持措施 (decoupled income support)」，然系爭措施並未要求生產者應種植何種作物，而事實上生產者在選擇作物的種類時即會受到限制，因為若在基期面積上種植水果及蔬菜時，獲得的補貼將會減少。故系爭措施中，生產者當期所能獲得的補貼金額，與基期以後生產者所生產的作物種類有關，故不符合農業協定附件 2 第 6(b)段之規定，非屬綠匣措施，不得援引農業協定第 13(a)條主張免於控訴。
3. 此外，美國亦主張該二項境內支持措施屬於農業協定第 13(b)(ii)條規定下藍匣措施(blue box)之範圍，因此亦得免於 SCM 協定第 5 條和第 6 條規定之控訴。該主要的爭點即在於「此類措施對某一特定初級產品的支持是否超過了 1992 行銷年度已決定

之支持」。小組首先就何謂「已決定之支持」加以解釋，其認為支持額度之決定（decision）與給付（grant）二者不同，前者係指前階段決定的額度，而後者是指後階段的實際給付額度而言。先前所決定的額度往往會高於後來實際給付的額度。決定的支持額度通常係以利率或計算方式表達，因此確切數字必須經過計算才能得知。小組認為，1992 行銷年度已決定之支持係指該段期間所決定的支持額度，而非該段期間內所實際給付的額度。依據小組之計算，小組認為美國對境內支持措施已經超過 1992 年所決定之補貼水準，故無農業協定第 13(b)(ii)條之適用，亦無法免於 SCM 協定補貼規範之控訴。

4. 綜上，小組認定美國所採行直接給付與與生產彈性給付兩項補貼措施既非屬綠匣措施，亦非屬藍匣措施，故該二項措施應落入褐匣措施（amber box）之範疇，應與其他褐匣措施受相同之檢視，也因此並無法主張依農業協定第 13 條相關條項之適用，免除 SCM 協定補貼規範之控訴。