

學術活動

反傾銷所扮演之角色及其與競爭政策之關係*

陳盈儒*

壹、本文簡介

本文係以「反傾銷所扮演之角色及其與競爭政策之關係」為主題，嘗試引用競爭政策應用於反傾銷案件的實例，並用以證明競爭政策確實具有影響力。EPG 一九九三年之報告中明白表示，APEC會員國運用反傾銷政策之方式，已逐漸成為各會員國間均須加以重視並討論的議題。該報告更進一步指出，有部分反傾銷政策分析家主張，有效解決反傾銷問題之良策在於競爭政策之整合。準此以觀，為達到競爭政策與反傾銷政策能相互運作之目的，未來研究競爭政策之方向，應架構在國際及國內規範反傾銷行為之基礎上。

本文將探討傾銷法之演進、國際反傾銷策略的缺失，以及反傾銷所導致之國際貿易等議題，除此之外，本文亦將探討反傾銷案件處理原則之經濟層面之理由，並以考量競爭政策為前提，如何有效促進反傾銷案件處理原則做結。

貳、傾銷：關於傾銷之定義及其演進

* 本文譯自亞太經濟合作會議競爭政策暨競爭法研討會Margaret Liang所發表論文「Anti-dumping: Role of Anti-dumping and its relationship with competition policy」。

** 本文譯者為行政院公平交易委員會第二處專員。

「傾銷」的觀念於國際貿易理論中有其久遠的歷史背景。一九〇四年加拿大引用反傾銷案件處理原則係該原則最早被引用的案例，其後依序為，一九〇五年紐西蘭之案例、一九〇六年澳大利亞之案例、一九一六及一九二一年美國之案例、以及一九二一年英國之案例。這些案例主要是處理卡特爾之掠奪性行爲，所謂卡特爾掠奪性行爲係指一國之市場中受保護且具有主要控制力之廠商，以低於其國內售價之價格，對他國輸出，而該廠商之主要目的係為破壞輸入國之較小廠商或競爭者。然而，經實證發現，在各國國內司法體制下，欲證明外國廠商有掠奪企圖，是非常困難的。因此，美國及加拿大自一九二一年起即引用行政救濟的方式處理反傾銷的問題，此亦現行反傾銷法之先驅。一九二三年Jacob Viner 於其著名的傾銷行爲之研究中，將傾銷依時間長短區分為短期偶發或間歇性傾銷，及長期連續性傾銷二者，他證實連續型的傾銷型態中多有獨占廠商於分隔市場中進行價格歧視行爲的現象，惟因輸入國之消費者自低價傾銷所得之利益足以抵銷該國競爭廠商為因應傾銷之調整成本，故連續型傾銷被認為是對輸入國有利的。Viner 同時證實了短期、偶發具掠奪性傾銷行爲具有排除競爭的效果。基此，他認為，當有類似的間歇掠奪性反競爭傾銷情形出現時，輸入國引用反傾銷做為行政救濟是正當的，因為此時輸出國廠商或卡特爾多係有計畫地以極低之價格銷售商品，促使輸入國之進口商或相關競爭對手無法在該市場中生存，其後再以較高之獨占價格訂價以彌補其先前傾銷之損失，惟Viner亦表示實證上有關「價格傾銷」之實例並不多見。

近十年來，傾銷之定義範圍有被擴張的趨勢，國際價格差異化及低於生產成本輸出等議題均含蓋其中，邇來，經濟學家更指出，在開放性之全球經濟體系下，「掠奪性傾銷」成功的可能性實已降低，因為沒有任何一個傾銷者可以百分之百地確定其傾銷行爲足以排除所有輸入國之競爭者及國際市場之競爭。

一九一二年，美國及加拿大之相關傾銷法律增修條文中引用國際關稅暨貿易總協定（以下簡稱GATT）第六條（Article VI）之約定（編按：GATT Article VI係規定，一國銷售至另一國之產品售價小於該產品之正常價值，且肇致輸入國已存在產業實質損害或實質競爭障礙時，輸出國之行爲具可責性。），其實GATT第六條公約對傾銷之定義十分僵化，甚至在不須考慮任何反競爭行爲或企圖之情況下，即可遽以認定該行爲是否為傾銷，公約中定義傾銷係指於輸出市場中，輸出產品之售價

低於「正常」價值之行為。所謂正常價值則係指輸出廠商於其母國銷售該等產品之價格，倘缺乏母國市場之銷售資料，則其他市場中相同產品之最高競價，或該輸出廠商所預估之生產成本等相關資料均可用來定義正常價值。「輸出售價低於母國市場售價」意味著價格歧視，而「輸出售價低於生產成本」則意味著銷售損失。故GATT處理傾銷案件時基本上認同並肯定各國之反傾銷行為，只要主張反傾銷之一方能舉證出該輸出廠商之傾銷行為已導致或對其國內進口商或競爭廠商造成實質的傷害或威脅，即可進行反傾銷。

參、反傾銷案件處理原則之經濟理論基礎

本節將說明反傾銷案件處理原則及反傾銷政策實際上並無顯著的經濟理論基礎，並說明現今引用反傾銷之真正目的係做為降低輸入競爭之手段等較具爭議性的問題。

GATT第六之一條之規定並非禁止傾銷亦非視傾銷為不公平交易而加以譴責，該條款僅規範「一國銷售至另一國之產品售價小於該產品之正常價值，且肇致契約一方之區域內已存在產業之實質損害或國內已存在產業之實質競爭障礙時，則該行為具可責性。」，反傾銷同時必須具備以下之要件，即「除非契約之一方可確認傾銷造成的影響，例如傾銷已造成或對國內已存在產業有實質損害之虞，或對國內產業造成競爭障礙，否則其將不得對另一方輸入之任何產品課徵反傾銷稅。」（Article VI：6a）

GATT第六條最初原有縮小例外許可保護貿易範圍的構想，藉以達到GATT「僅能透過非歧視性關稅保護貿易」的基本原則，並同時使各國保護其廠商免於受到傾銷輸入品「不公平」競爭的傷害。基此，各國引用反傾銷時應予以極大的關切及嚴格的限制，必須有明確的需要並基於實證的結果，在避免國內廠商受到進一步傷害的情況下，才能進行反傾銷。然而，國際間與一國處理傾銷案件實際上多係基於法律的因素，或為減少輸入性價格歧視，而忽略了輸入競爭之本質是否「公平」或是否「不公平」，或為保護國內廠商而未考慮以反傾銷為手段是否具有經濟上的正當理由。總之，具歧視性的輸入限制實質上扭曲了貿易多樣性及因生產重置而產生之競爭及交易的動機，進行反傾銷行動更會加重這類扭曲，使之成為無效率及無效的

保護貿易工具。

經濟學家長期以來業已對反傾銷法的理論基礎產生質疑：

一、國際價格歧視的原因很多，不一定與傾銷有直接關係。舉例來說，輸出廠商於其母國通常較具市場力，主要是由於運輸成本的保障及外國市場的關稅障礙，使得其母國國內售價較低，而輸出廠商在外國市場似乎亦須面臨較多與外國廠商的競爭，故其傾銷動作可能並非是故意的，例如非預期的匯率變動亦有可能導致價格下跌。實際上，並不存在任何經濟上的理由去解釋或定義所有型式的輸出售價低於母國售價、或其平均生產成本等狀況，恰如「低於正常價值」亦很難定義一樣。

二、除非輸出國存有貿易障礙足以阻止傾銷商品的跨國套利活動（編按：即輸出品再回銷的問題），否則傾銷並不會存在。倘國際間價格差異性一直持續著，則防止回銷的貿易障礙確有其存在的必要，倘貿易障礙不存在，則不同市場的價格差異性會因套利而消失，在過去，曾發生之國際貿易價格歧視案例如：當賣方（輸出廠商）於其母國享有獨占地位時，或當輸出國之國內市場很大（編按：指需求量）而該輸出廠商能有效遏止各種不同來源的競爭，並同時藉由提高價格降低產量等方法操控其市場力、使其得以於外銷市場中以「正常價值」銷售商品時，都會發生。基此，典型的價格歧視案例中，實際上有問題的不是低價傾銷，而是國內售價太高了，高到足以使人質疑，然而，輸入國通常會以一些不具經濟意義的觀點引用反傾銷限制行爲。總之，不論反傾銷之目的是爲了防止掠奪性獨占價格歧視、或是爲了與輸出國保護國內廠商之高價策略、補貼其輸出品之政策相抗衡，現行反傾銷法並非減輕貿易障礙的有效救濟方式。因此，反傾銷稅並非第一，亦非最佳解決問題的方法，真正能發生效果的救濟方式係對所有輸出者開放市場，以降低獨占限制，排除其傾銷的能力。

三、近來反傾銷案件處理原則與一九一六年美國法所不同的是，課徵反傾銷稅毋需舉證被課徵者有「掠奪性訂價」，反傾銷的救濟標準爲反對國際價格歧視，而各國國內商業部門之競爭案件處理原則，則並未對價格歧視問題做任何回應。舉例而言，反傾銷所牽涉到的低於成本的售價的認定部分實係爲各國企業界的合理現象，相關案例或競爭法亦一致認其爲合法行爲，於市場走下坡或蕭條時期，短期內價格低於平均成本、高於邊際成本係合理的經濟行爲，以該類行爲爲例，美國國內反托

拉斯法並不予處分，除非有證據顯示類似的價格歧視行為有任何掠奪市場的企圖。然而，美國反傾銷法卻容許其引用反傾銷策略抵制低於平均成本高於邊際成本的訂價行為，當引用反傾銷策略係用做限制正常價格競爭，而非架構於防止「掠奪性獨占價格歧視」時，倘該引用標準被視為常態，實在很難援引競爭政策的理論基礎視該行為是否具有正當理由。

四、Viner 最初的反傾銷法理論之論理基礎係基於保護國內消費者免於受到掠奪性傾銷的傷害（即反競爭傷害），基此，該類法律或有存在之必要。惟實際上，並不存在任何掠奪性傾銷案例成功地被紀錄下來，為使掠奪性訂價成功，獨占廠商（卡特爾）不僅須要排除國內的競爭，還必須樹立其在全球的領導地位，實在是很難想像這樣的情形會發生在任何產業中，因為跨國企業於掠奪訂價之前期內，在所有市場中的定價都必須一樣的低，並足以使任何可能的競爭者都因此而被淘汰，於掠奪訂價後之後期，則必須建立相當的進入市場障礙以維持其市場力。

五、以掠奪性訂價做為引用反傾銷之理由時，必須先行考量消費者的利益，而非國內進口商或水平競爭者的利益，實際上，由於缺乏成功的掠奪訂價行為之案例，課徵反傾銷稅可能只會帶來損害國內消費者權益的效果，當輸入國引用反傾銷策略分化出口者在該國市場之銷售時，輸入國的競爭壓力降低，國內價格提高，故反傾銷其實只能達到保護輸入國進口商及同產品之水平競爭者免於損失的目的，卻降低了保護競爭環境、促進效率所帶來的利益。

六、GATT反傾銷案件處理原則係為保護「契約之一方所處區域內繼存之產業或國內產業」而設計，調查當局並不需要在保護進口商、水平競爭廠商或其他廠商的利益，與輸出廠商和消費者在提供競爭和享受低價消費的利益間尋求平衡點，因此，反傾銷案件處理原則僅專注於輸入品對國內生產廠的影響（傷害測試），完全忽略了傾銷可能帶來消費者於長短期中皆能享受到的低價利益。

肆、關於GATT反傾銷處理原則之缺失：反競爭效果

國際上規範反傾銷行為的架構有若干缺失，GATT烏拉圭回合談判已對上述缺失進行檢討，同時WTO反傾銷協議亦針對此做了改進，例如考量公平對等原則的

必要性，更改發生損害的因果關係之文字表達，Sunset機制的必要性、透明化的必要性等實質規範型式業已初步完成。

各國之反傾銷行爲已成爲發生貿易摩擦的原因之一，擴張使用及重視反傾銷亦逐漸損害了多邊貿易的基礎，特別值得注意的是GATT第XIX條一般性的保護條款，引用反傾銷做爲貿易手段時通常不以進行傾銷之輸入品或正在進行傾銷的他國輸出業者爲限，而係以「行政上方便作業」爲理由，對所有自任何輸出國輸入的產品進行反傾銷，即使該類產品係由未受調查的他國輸出廠商製造且未經證實其有傾銷行爲。曾有經濟分析針對反傾銷行爲繁複的技術性問題提出見解，表示爲了擴張傾銷的界限及所謂損害的定義，支持反傾銷者多存有專橫無理的私心及偏見。反傾銷方法提供了具歧視型態的保護模式，該類保護模式通常並不透明亦不公開，而且扭曲了生產、消費和交易狀況。總之，本節主要係探討GATT反傾銷案件處理原則的基本缺失，並未論及WTO反傾銷協議中有關反傾銷案件處理方法所產生之反競爭效果的問題，GATT反傾銷案件處理原則仍不需要或使用市場競爭標準，而各國反托拉斯政策卻如常引用該類市場競爭標準。

當考量傾銷者是否有反競爭的意圖或反競爭的行爲之必要性被忽略時，將損及市場價格機能之運作。舉例而言，從美國及加拿大一九二一年的國家反傾銷規範中得知，爲了處理市場導向之價格差異性的問題，引用反傾銷仍屬可行的方法之一，惟一般誠實的商人可能並不認爲市場中之價格差異性有何不公平現象存在。現今的反傾銷政策與國內競爭法並不一致，反傾銷行爲極易誘使類似價格協議之「類卡特爾」行爲產生，並對經由價格機能運作後價格不一致情形加以處分，事實上於競爭法之下，價格機能運作導致之價格不一致情形，應屬正常的商業習慣。

關於各國國內商品之價格歧視問題，各國之司法制度、反傾銷案例和GATT第六條均未加以苛責，GATT第六條和反傾銷協議均係建基於價格競爭及因爲交易環境的差異所導致的價格差異應爲市場正常現象的假設上。只有在各種情況和環境下之不同銷售行爲造成的價格差異無正當理由，並且導致實質損害時，該銷售行爲才會被認爲是積極且主動的價格歧視行爲。反傾銷案件處理原則原始的構想並非企圖在比較利益的國際貿易基礎上從事限制競爭行爲，然而，部分國家的反傾銷相關法律運用過當而限制了進口品的競爭，對其國內生產者產生了保護的效果，甚或對已

具有市場力的廠商加以保護，使其免於正常的價格競爭，由競爭的觀點視之，現存的反傾銷相關案例確實產生反競爭效果，至少反傾銷阻礙競爭的程度遠高於其鼓勵競爭的程度。

大部分立有反傾銷法或相關行政命令的國家，通常同時也立有保護競爭的法律（即反托拉斯法），然而，這些國家的反傾銷案件處理原則卻多存有體制內的反競爭效果，茲述如下：

(a)反傾銷案件處理原則中對價格歧視的標準較競爭法對價格歧視標準鬆散、且更具保護色彩。

(b)許多有競爭法的國家均認為售價低於完全配置平均成本可能具有經濟上的正當理由，市場蕭條時，短期訂價多維持在邊際成本以上（每增加一單位的生產所增加之成本），而長期平均成本係固定不變。然而，一般反傾銷案例定義「正常價值」時並不同時考慮「低於成本銷售」究係屬低於平均成本或低於邊際成本（意即，於長期時，相對於一定數量的商品，定一售價，惟於較短之合理期限內，倘仍以該低於成本價格銷售，乘以平均產量，則顯然無法回收總成本）。基於正常價值的定義問題，低於成本的輸出售價自然而然屬於當然違法的傾銷行為，而倘國內市場中的廠商以相同的低於成本之售價銷售，在競爭法規範之下，則並非當然違法。一九八〇年代中期，世界性鋼鐵業經濟不景氣，集中度頗高的美國鋼鐵業者們提出進行反傾銷案，以抗爭進口鋼品低於成本價之銷售行為，然而同時美國鋼鐵業者自身之低於成本價之銷售行為卻被當局視為正常的商業現象。

(c)於反托拉斯法之規範下，價格卡特爾屬於原則禁止、例外許可的行為，且在幾種特殊的情況下方得被許可，須於事前申請價格卡特爾許可的主要法律原因係為避免具有掠奪企圖的聯合低價策略，足以排擠較弱的競爭者退出市場，而有濫用市場地位的情形。相對於加拿大及美國的反傾銷法，現今對傾銷的定義顯然相當機械化，與反托拉斯法不同的是，反傾銷並不需要證明廠商有無掠奪行為或企圖即可認定。

(d)反傾銷法傾向於鼓勵企業卡特爾化及其他輸入進口商間協定提高售價限制競爭等之相關國際貿易限制行為，倘該類行為在反傾銷規範架構之外，則該等廠商極有可能會因為違反反托拉斯法而被起訴。

(e)藉由競爭政策及產業競爭架構中之競爭水準可知，競爭法在維持國內經濟效率及競爭效能方面反應出較廣泛之公共利益，並非僅視個別廠商行為而定。然而當競爭政策尋求避免濫用市場力量及避免運用掠奪行為破壞競爭時，反傾銷法卻反映出其傾向於保護主要特定廠商避免價格競爭之權利。

(f)進行反傾銷增加國內大量經濟成本，近來之經濟分析已開始重視反傾銷使產品售價上漲致消費者增加支出的現象，於重重保護下，實際上將產生較高的進口品價格及較高的國產品價格等情形。價格的上漲亦有可能反應在投入要素中並造成國際競爭的實質傷害，特別是在進口品僅占國內需求的一小部分的時候，以中間商品為例，額外增加的投入成本可能會導致國內使用者（即其下游生產廠商），較不具國際競爭力，並於所產商品同質之進口品價格競爭者面前更容易洩露出底價。

上述雙重之價格競爭標準使GATT第三條中各國平等對待原則產生爭議，亦顯示出各國國內反托拉斯法中促進價格競爭之議題及反傾銷法中對限制價格競爭之議題，僅能組合成一個次佳（較不受歡迎）之處理方式，兼具處理進口品涉有低價輸入及處理保護國內生產業者問題之功能。重要的是，競爭法規範下，企業家可利用具彈性的價格做為競爭的手段，例如，於個別市場或區隔市場中視情況訂定較具優勢的價格較不會引起異議，然而於反傾銷法下，其限制價格競爭之舉可能為嚴重地妨礙企業主之經營利潤及其促進企業進步成功動機，且當該類限制僅針對外國企業家時，亦有可能與GATT第三條對各國的相關規定不符。

伍、反傾銷案件處理原則之修正：競爭政策到底扮演什麼角色

於前面幾節當中，我們已經研議了反傾銷政策中並無強制性的經濟上的合理理由，同時我們也討論了實施反傾銷下造成的反競爭效果，反傾銷的實施與國內競爭法的規範並不一致，並證實了國際間和各國之反傾銷法的基本缺失，本節將要探討未來反傾銷案件處理原則應將如何修正以符合各國國內現存的競爭法及政策，並將盡可能著重於修正反傾銷法的方向探討：

(a)在價格競爭方面第一且最好的方式為藉由非歧視競爭原則取代反傾銷原則，此即應用競爭法衡量國內有關價格歧視交易的標準，來衡量國際貿易中價格歧視的問題。

(b)第二個方式為反傾銷案件處理原則應以「掠奪性的獨占價格歧視」為限，基於本文前述結論，執行反傾銷之唯一合理正當理由為傾銷者具有掠奪行為，雖然有關傾銷者的掠奪性企圖很難證明，惟執行反傾銷案件仍應審慎處理此部分問題，亦有必要取得與先前假設具關聯性的證據，例如市場占有率、市場集中度等等。

(c)倘因輸出國政府干預使該國貿易障礙過高並足以使廠商分隔輸出國及輸入國市場進行傾銷時，最好以進行協商之方式改變輸出廠商母國政府之政策，例如，建議輸入國政府引用反托拉斯法打破輸出國國內獨占情形或降低對與之競爭之輸入產業的保護程度。

(d)為提高促進貿易自由化的動機，從產品的角度，倘輸出廠商母國市場係完全開放市場，則該國之輸出品可以被排除於反傾銷適用範圍之外，即倘一國邁向成立自由貿易區，則毋須對其進行反傾銷。

陸、結論

本文以下列各點做結：

(a)反傾銷政策並無任何強制性的經濟上的合理理由。

(b)反傾銷行為本身包含了競爭政策，反傾銷藉由誘使輸出廠商卡特爾化及處分該廠商不當價格策略阻礙競爭，然而於競爭法規範之下，該等行為是合理的經濟現象，故反傾銷與國內競爭法產生不一致的情形。

(c)國際及各國國內反傾銷法令之基本缺失為其無法符合任何市場競爭所需之標準，例如防止國際價格歧視之反傾銷救濟標準引用原則中，並不以任何強制性企圖為要件，與競爭法處理國內商業中價格歧視的原則不一致。

(d)於競爭政策限制之下，反傾銷案件處理原則及反傾銷政策得以被善加運用，故反傾銷應是競爭政策之議題之一。

柒、亞太經合會（APEC）未來之工作計畫

如果APEC係主導競爭政策計畫的機構，則其應將反傾銷議題含蓋其中，反傾銷亦應被視為競爭政策的議題之一，名為「反傾銷及其與競爭政策的關係」之計畫可能是整個競爭政策計畫工作中的一部分，該計畫最主要的內容如下：

- (a)發展並瞭解反傾銷如何能與競爭政策妥協，及
- (b)發現並認定反傾銷原則及政策如何能更進一步與競爭政策取得一致立場的方式。

EPG 報告曾建議「為了達成此一重要議題（競爭政策）向前邁進的實際可能性，該議題應包括對各國逐漸加以運用之反傾銷行為可能發生之影響做回應」，該報告亦提及有關APEC對反傾銷議題獨立嘗試研析所做的努力，已超出具全球共識救濟標準（WTO）欲達成之目標，讓我們共同分享此一成果。