

國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文

指導教授：施文真教授

由中國於 WTO 下之國際法義務探討其稀土出口管制  
政策

研究生：黃滋立 撰

中華民國一百零一年

## 謝辭

這篇論文能夠完成，首先要謝謝指導教授施文真老師的從旁教誨及鼓勵，及口試委員楊光華老師和李貴英老師所給予的寶貴建議。此外，要謝謝父母的支持，讓我在研究所期間，赴德國當交換學生擴展眼界，並對於我的決定，皆毫無保留的支持。而在法組裡，有施老師和楊老師及蔡老師的諄諄教誨，有大川學長及涼怡、毓欣、姿妤和馥寧學姐分享學習及就業經驗，讓我獲益良多，也謝謝琇雲、玉潔、苔心、育英等同學，在我在交換學生和寫論文期間，不時給予我鼓勵。

在兩年半的政大國貿所期間，我每一天都很開心，也相信這些點點滴滴，讓我變得更懂得珍惜，也讓我將來遇到任何困難，都能夠更勇敢的前進！



## 摘要

稀土作為國防工業和科技產品之主要原料，因其材質具有特殊性及不可替代性，故原料供給來源之穩定有其重要性。目前全球稀土 90% 以上皆產於中國，然中國近年來積極地對於稀土之開採及出口，透過配額及許可證、出口關稅、價格控制、開採量限制等，對稀土採取管制措施，造成各國製造能源科技設備原料短缺，而引發美國、日本、歐盟等科技產品製造大國的不滿。

本文以 GATT 1994 及中國入會議定書對貨品貿易所作之承諾，作為分析中國稀土出口限制政策之法律依據，並主要參考「中國－原物料案（*China-Raw Materials*）」之小組裁決，輔以「中國－視聽服務案（*China-Audiovisual Services*）」之裁決，探究違反中國入會議定書承諾之稀土出口管制措施，是否有援用 GATT 1994 第 20 條一般例外條款之正當性，並對於中國稀土出口管制政策於 WTO 規範下之適法性進行分析，最後作出結論。

**關鍵詞：**稀土、GATT 1994、出口關稅、出口配額、出口許可證、出口實績、中國入會議定書

## Abstract

The rare earths are essential for many hundreds of applications. The versatility and specificity of the rare earths has given them a level of technological, environmental, and economic importance considerably greater than might be expected from their relative obscurity. China supplies over 90 percent of rare earths globally, but has applied a series of restraints to limit the exportation and production of rare earths, including export duties and export quotas, and price and production control, leading to raise serious concerns among industry in the U.S., Japan and European Unions.

This thesis takes GATT 1994 and the Protocol of the People's Republic of China (hereinafter China's Accession Protocol) as the legal basis to analyze China's rare earths export restriction measures. And in order to examine whether these dispute measures are pursuant to the WTO's agreements, and whether Article XX of the GATT 1994 is available as a defense under China's Accession Protocol, this thesis takes *China-Raw Materials* and *China-Audiovisual Services*'s ruling as the main references, and providing the conclusion of the study.

**Keywords:** rare earths, GATT 1994, export tariff, export quota, export licensing, export performance, China's Accession Protocol

## 目次

第壹章、緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究方法與限制	2
第三節 研究流程及架構	2
第貳章、稀土產業背景及中國稀土管制架構	4
第一節 稀土之概述	4
一、 稀土名稱由來及分布	4
二、 稀土特性及用途	5
三、 稀土供給和中國稀土價格概況	6
第二節 中國對內稀土管制規範	8
一、 中華人民共和國礦產資源法之概述	8
(一)、中華人民共和國礦產資源法背景	8
(二)、中華人民共和國礦產資源法之制訂	10
(三)、礦產資源法之修正背景	11
(四)、礦產資源法之修正	12
二、 稀土開採限制規範	14
第三節 中國對外貿易管制關於稀土之規範	20
一、 中國對外貿易法之進出口規範介紹	21
二、 出口貨物之配額管理	24
(一)、出口貨物配額管理規範	24
(二)、稀土配額管理規範	26
三、 出口貨物之關稅規範	28
第四節 稀土產業政策未來發展方向	30
第五節 中國稀土政策在國際間引發之爭議	33
第參章、就稀土出口管制措施，中國必須遵守之 WTO 規範	34
第一節 GATT 1994 關於出口管制措施之規範	35
一、 出口管制之程序性規範	35
二、 出口管制之實體性規範	36
(一)、出口關稅	36
(二)、數量限制措施	37
(三)、出口管制之例外規定	38
第二節 中國入會議定書內容—以出口措施承諾為重心	41
一、 中國入會議定書內容簡介	42
二、 中國入會議定書承諾影響出口措施者	43
第三節 小結	45
第肆章、與中國稀土出口管制 WTO 規範相關之爭端解決案件—以中國原物料案為中心	46

第一節、	中國入會議定書是否得援引 GATT 第 20 條之一般例外規範	47
一、	中國視聽服務案上訴機構對中國入會議定書第 5.1 段適用 GATT 1994 第 20 條 (a) 款之解釋	47
二、	中國原物料案小組解釋中國入會議定書第 11.3 段是否有 GATT 1994 第 20 條之適用	50
	(一)、入會議定書第 11.3 段的一般性意義	50
	(二)、中國入會議定書的上下文義	52
	(三)、WTO 各協定間之上下文義	53
	(四)、小組結論	54
三、	小結	54
第二節、	中國原物料案之出口關稅裁決	55
第三節、	中國原物料案關於出口配額之裁決	56
一、	中國對鋁土礦設置出口配額是否符合 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款	57
二、	中國對鋁土礦設置出口配額和對螢石設置出口稅是否符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款	60
三、	中國對於資源性金屬產品和資源分類產品設置之出口稅和出口配額是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款	65
	(一)、資源性產品之出口限制措施	66
	(二)、資源分類產品之出口限制措施	73
第四節、	中國原物料案對於出口配額程序之相關裁決	74
一、	關於中國許可證制度之裁決	75
二、	關於取得配額之行政程序	78
	(一)、關於須出示出口實績和最低註冊資本以取得系爭原物料配額之裁決	78
	(二)、中國五礦商會介入中國配額行政程序, 是否違反 GATT 1994 第 10.3. (a) 條	79
第五節、	小結	81
第五章、	中國稀土出口管制措施於 WTO 架構下之適法性	82
第一節、	中國稀土關稅措施	83
一、	中國稀土關稅措施是否違反入會議定書第 11.3 段承諾	83
二、	違反中國入會議定書第 11.3 段之稀土出口關稅措施是否有 GATT 1994 第 20 條之適用	86
第二節、	中國稀土出口配額措施	90
一、	中國稀土出口配額措施是否違反 GATT 1994 第 11.1 條	90
二、	中國稀土出口配額措施是否符合 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款	94

第三節、 中國對稀土設置出口關稅和出口配額措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b)、(g) 款.....	96
一、 稀土出口關稅和配額限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款.....	97
(一)、系爭制措施和保育可耗竭之自然資源間之關聯性 .	98
(二)、系爭施是否同時對本國生產或消費產生限制 .....	100
(三)、系爭是否對外國企業產生歧視 .....	101
二、 稀土出口關稅和配額限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款.....	101
(一)、系爭措施之施行是否為達成健康和環境之保護目標	103
(二)、系爭措施對於人民健康之保護是否具有必要性 ...	105
第四節、 中國稀土之出口配額程序 .....	109
一、 關於中國稀土出口許可證制度 .....	109
二、 關於須出示出口實績和最低註冊資本之出口許可申請要求	112
第五節、 小結 .....	114
第陸章 結論 .....	115
後記 .....	118
參考文獻 .....	121

## 第壹章、緒論

### 第一節 研究動機與目的

稀土作為國防工業和科技產品之主要原料，因其材質具有特殊性及不可替代性，故原料供給來源之穩定有其重要性。目前全球稀土 90% 以上皆產於中國，然中國近年來積極地發展科技產業及國防工業，並稱其為促進環境及資源之保護，對於稀土之開採及出口，透過配額及許可證、出口關稅、價格控制、開採量限制等，對稀土採取管制措施<sup>1</sup>，造成各國製造能源科技設備原料短缺，而引發美國、日本、德國等科技產品製造大國的不滿。美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）更於 2010 年 10 月，就中國對於其再生能源產業之保護政策展開調查<sup>2</sup>，其中又以中國限制稀土出口之控訴最受矚目。此外，世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）在 2009 年 7 月對中國提出之貿易政策檢討報告中，也特別針對中國在原物料之出口管制政策與環境保護目標間之關聯性提出質疑<sup>3</sup>；而美、墨及歐盟於 2010 年 3 月指控中國針對鋁土礦、焦炭、螢石等原料出口採取限制措施之爭端<sup>4</sup>，為 WTO 首次針對中國關於原料之出口限制措施作出全面性檢討，並裁決其管制是否具正當化理由之爭端案件，由此亦顯現稀土之限制出口措施實有其討論及研究之必要。

1994 年關稅暨貿易總協定（The General Agreement on Tariff and Trade, GATT 1994）係主要規範會員對貨品貿易所採取之限制措施，而中國在其加入 WTO 時所簽訂之中華人民共和國入會議定書中，對中國之貿

---

<sup>1</sup> USW, *United Steelworkers' Section 301 Petition Demonstrates China's Green Technology Practices Violate WTO Rules*, at <http://assets.usw.org/releases/misc/section-301.pdf>.

<sup>2</sup> USTR, *United States Launches Section 301 Investigation into China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technologies*, at <http://www.ustr.gov/node/6223>.

<sup>3</sup> Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review, Reported by the Secretariat, China, Revision*, WTO Doc. WT/TPR/S/230/Rev.1, ¶¶ 72-94, July 5, 2010.

<sup>4</sup> Requests of Constitution of the Panel, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/8 WT/DS395/8 WT/DS398/7, Mar. 30, 2010.



易承諾有加諸比 GATT 1994 規範更重之義務，本文主要以中國對稀土所採取之出口限制措施為焦點，探討系爭措施在 GATT 1994 以及中國入會議定書下的合法性，並探究系爭措施是否得以 GATT 1994 一般例外規定來豁免其於 WTO 下之義務。

## 第二節 研究方法與限制

為探究中國稀土出口限制政策在 WTO 規範下之適法性，本論文將以文獻整理之方式，介紹稀土之定義、範圍、產業用途和供給概況，該部分之資料來源包括：官方和非官方網站資訊、國內外學術期刊等，並透過蒐集中國官方網站和中國法規資料庫，綜覽中國關於稀土管制之相關法規內容。接著，本論文將以規範分析法及比較分析法的分析方式，透過歸納整理類似限制措施於 WTO 下爭端解決案例之裁決，分析中國之各項稀土出口限制措施於 GATT 1994 及中國入會議定書承諾之適法性，並在最後總結前述所有論點作為結論。

在研究限制部分，本論文將以稀土之出口限制措施為研究重心，因中國對稀土產業所採取之限制措施涵蓋範圍廣泛，相關法令之制訂遍及中央及地方政府，且諸多官方資料及政策因涉及政府體制，研究資源及來源廣度有其侷限性。

## 第三節 研究流程及架構

本文共分六章，茲將各章要旨作簡要說明。第壹章為緒論，概述本文之研究動機與目的、研究方法及基本架構，使讀者對本文有概括性之瞭解；第貳章為稀土產業及中國政府管制稀土政策之介紹，概括說明稀土所涵蓋之範圍及其產業發展與前景，以突顯稀土產業之重要性，並就中國針對稀土所採取之對內和對外限制政策所牽涉之主要中國法規作說明；第參

章介紹 GATT 1994 對於貨品出口限制之規定，及中國入會議定書對貨品貿易所作之承諾，用以作為分析中國稀土出口限制政策之法律依據；第肆章則主要以「中國－原物料案（*China-Raw Materials*）」為重心，並輔以「中國－視聽服務案（*China-Audiovisual Services*）」之裁決，就其中牽涉中國貨品出口限制措施及入會議定書承諾之爭點及裁決理由進行說明；第伍章則以政策事實涵攝法律要件之方式，以第貳章中國限制措施之態樣及第參章 WTO 規範作為分析依據，並參考第肆章關於貨品限制措施所作之爭端解決先例，針對中國稀土出口管制政策於 WTO 規範下之適法性進行分析。第陸章則為結論，將彙整本文前述論點，作為本文之總結。



## 第貳章、稀土產業背景及中國稀土管制架構

本章以下先就稀土之定義及其特性、和分佈概況進行介紹，用以了解稀土在綠色科技產業及對中國產業發展之重要性，接著整理及分析中國對內及對外稀土管制規範之架構，及中國政府對稀土產業未來之發展規劃，用以對於稀土在中國產業所扮演之角色和法律架構，及該產業目前在中國所面臨之挑戰有進一步之認識。

### 第一節 稀土之概述

本節主要介紹稀土的基本資訊，首先說明稀土名稱由來及分佈，接著說明稀土主要元素之特性，和目前稀土之供給概況，以期對稀土之定位及其對產業之重要性有更清楚的了解。

#### 一、 稀土名稱由來及分布

稀土或稱稀土元素，是元素週期表第Ⅲ族元素：鐳（Lu）、釔（Y）和鏷（La）系元素共 16 種化學元素的合稱<sup>5</sup>，鐳和釔因為經常與鏷系元素在礦床中共生，且具有相似的化學性質，故被認為包含在稀土元素內<sup>6</sup>。上述元素稱為稀土，並非在於其元素具稀少性，因稀土元素在地殼中的豐度實際上相當高，即使是其中最稀少的兩種元素銩（Tm）和鐳，在地殼中之含量皆高於黃金近兩百倍，故稱其為稀土，是因為過去對其屬性不熟悉之故，然由於其化學性質之特殊性，稀土元素很少分布密集到經濟上可以開採的程度<sup>7</sup>。

<sup>5</sup> 鏷系元素包括：鏷、鈾、鐳、釷、鈾、鈿、鎳、鈾、鈾、鎳、鈾、鈾、鈾、鈾、鈾。

<sup>6</sup> Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *Rare Earth Elements-Critical Resources for High Technology*, USGS, at <http://www.rareelementresources.com/i/pdf/fs087-02.pdf>.

<sup>7</sup> *Id.*

稀土資源主要存在氟碳鈾礦（bastnasite）和獨居石（monazite）等原料中<sup>8</sup>，氟碳鈾礦儲量存在於美國和中國而為稀土資源之主要來源，獨居石則存在澳洲、巴西、印度、馬來西亞、南非、斯里蘭卡、泰國、中國及美國，而為稀土的次要來源<sup>9</sup>。

## 二、 稀土特性及用途

稀土具有優異的光、電、磁、核等特性，且化學性質十分活潑，而能與其它元素組成種類繁多的新型原料，並廣泛運用於國防工業、冶金、機械、石油、化工、玻璃、陶瓷等領域，顯著改善產品性能和增加產量<sup>10</sup>。例如：在科技產品之運用上，稀土中的鎔（Eu）是近年來製造電腦螢幕的陰極射線管（cathode ray tube）和液晶顯示器（liquid-crystal display）不可替代之材料<sup>11</sup>。此外，以鎔所做成之螢光粉，具有白天吸收陽光，夜晚能自動發光的功能，用作鐵路公路標誌、街道和建築物標牌等夜間顯示，方便節能又有裝飾美化效果<sup>12</sup>；而將稀土中的鉺（Er）運用至製造長距離光纖通訊（fiber-optic telecommunication）之電纜上，則能提供更佳之頻寬而逐漸取代傳統銅線和電纜之使用<sup>13</sup>；豐度較高且價格便宜之氧化鈾，則為多數玻璃製品如：鏡子、鏡片、透鏡等之材料。

隨著全球暖化及環境汙染議題愈受重視，近年來稀土最受矚目的用

---

<sup>8</sup>獨居石是稀土元素中重要的原料，又稱為磷鈾鑷礦，其中鈾與鑷都是重要的稀土元素，其名稱 monazite 來自希臘文 monachos，有隱士、獨居者之意，因為經常以單晶型態出現在自然界中。參考資料：臺灣大百科全書網站，網址：<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=9463>。

<sup>9</sup> CSIS, *Rare Earth Elements: A Wrench in the Supply Chain ?*, at [http://csis.org/files/publication/101005\\_DIIG\\_Current\\_Issues\\_no22\\_Rare\\_earth\\_elements.pdf](http://csis.org/files/publication/101005_DIIG_Current_Issues_no22_Rare_earth_elements.pdf).

<sup>10</sup> 寶學宏、關樹黔，神奇的稀土，中國稀土學會，網址：[http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id\\_cat=7&categories=#65](http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=7&categories=#65)（最後瀏覽日：2010年12月27日）。

<sup>11</sup> Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *supra* note 6.

<sup>12</sup> 中國稀土協會，稀土開發應用發展前景廣闊，網址：[http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id\\_cat=7&categories=#58](http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=7&categories=#58)（最後瀏覽日：2010年12月27日）。

最後瀏覽日：民國99年12月27日。

<sup>13</sup> Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *supra* note 6.

途，係在於綠色科技產品之製造。稀土金屬中的釹（Nd）和鈔（Sm）等具有特殊的原子結構，是當今製造永久磁鐵材料的必需元素，而釹鐵硼永磁體的出現，帶動機電產業革命性的變革<sup>14</sup>，各種高性能稀土永磁已被用於風力渦輪機、汽車、精密機構、計算機、工業自動化系統、航空和軍工技術等，使電機產品更加高性能和體型輕薄<sup>15</sup>。此外，稀土鎳氫電池作為綠色能源，不但被大量用於筆記型電腦、行動電話、錄放影機等，並已研發作為綠色交通工具電動汽車的動力來源<sup>16</sup>。全球採用的節能日光燈管，是以稀土中的鈮、鐳、鈾（Cr）、鎔、釷（Gd）、錒（Tb）為原料，以其作為節能照明工具可降低二氧化碳之排放量，並達到減少相當於美國目前三分之一於道路運行之交通工具排放量<sup>17</sup>。目前正在發展並逐漸成熟的技術，以磁致冷凍系統（magnetic refrigeration）最受矚目<sup>18</sup>，因為一般的冷凍空調循環系統是以冷媒作為傳遞輸送之媒介物，惟不論是使用化合冷媒或自然冷媒，皆可能對臭氧層、生態環境或人體健康造成傷害，甚或是技術上仍有安全性之疑慮<sup>19</sup>，而以稀土中之釷（Gd）之化合物作為主要原料之磁致冷材料，有別於傳統冷媒，其不僅可節約電能，並可減少環境汙染和二氧化碳的排放量<sup>20</sup>。

### 三、 稀土供給和中國稀土價格概況

在 1950 年代中期以前，從礦床和岩層中所開採的獨居石、或是從碳酸岩和結晶花崗岩中所開採的稀土元素，用以作為產品原料的數量並不多，直到 1949 年，在美國加州帕斯山脈（Mountain Pass）所發現的氟碳鈾礦，

<sup>14</sup> 中國稀土協會，稀土永磁材料與醫療保健，網址：  
[http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id\\_cat=7&categories=#65](http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=7&categories=#65)（最後瀏覽日：2010 年 12 月 27 日）。

<sup>15</sup> 前揭註 12。

<sup>16</sup> 同上註。

<sup>17</sup> Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *supra* note 6.

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> 鄭人維，「磁氣冷凍材料未來發展潛力之研究」，中華大學科管所碩士論文，頁 7—13（2004）。

<sup>20</sup> Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *supra* note 6.

因內含豐富的稀土元素且其儲量豐富，而成為主要稀土的開挖地，並因為科技進步及彩色電視的商業化生產，廠商開始對鎔（Eu）的需求大幅增加<sup>21</sup>。從 1965 至 1980 年代中期，美國帕斯山脈是稀土主要供應地，而美國透過該地之開挖對於稀土的需求多能自給自足<sup>22</sup>。然自 1985 年起，中國境內白雲鄂博和內蒙古對於稀土的生產開始大幅地增加，且自 1999 年開始，美國境內的稀土幾乎都是從中國進口<sup>23</sup>，其主要原因係因稀土的精煉和分離程序具有勞工密集的特性，且該程序會產生安全和環境的疑慮<sup>24</sup>，而中國的勞工和管制成本較美國低廉，且亞洲電子及製造業的持續擴張、中國稀土儲量及規模較具優勢和美國帕斯山的環境及管制出現問題等因素<sup>25</sup>，造成至今日有超過 97% 的稀土開採和提煉都在中國進行<sup>26</sup>。

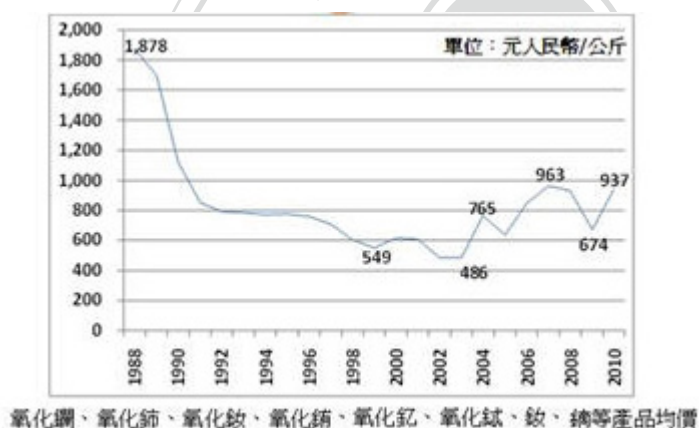


圖 2-1: 中國大陸稀土價格變化。資料來源：曾婉如，2010 年中國大陸稀土材料供需分析，投資台灣入口網。

此外，從上圖中國大陸稀土價格變化中可看出，1985 年至 1988 年可說是中國稀土工業快速發展和產品價格上升期，1989 年中國稀土平均價格達到每公斤 1,878 元人民幣後即開始快速下滑，直到 2002 年美國完全停止稀土生產為止，中國稀土平均價格跌至每公斤 486 元人民幣。之後，隨著

<sup>21</sup> Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *supra* note 6.

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> CSIS, *supra* note 9.

<sup>25</sup> Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *supra* note 6.

<sup>26</sup> CSIS, *supra* note 9.

中國大陸於 2004 年停止出口退稅，並嚴格執行緊縮出口配額制度後，中國稀土平均價格即從低點快速回升，2007 年漲至每公斤 963 元人民幣，2009 年小幅回跌至每公斤 937 元人民幣<sup>27</sup>，顯見中國之稀土政策對於其價格具有緊密之關聯性。

## 第二節 中國對內稀土管制規範

由於自 2002 年起，美國境內不再開採稀土<sup>28</sup>，而中國已成為稀土主要供應國，此使美國長期在稀土產業所保有之領導地位受到威脅，稀土製程技術及應用從美歐移轉至中國，使美國在科技產業對於稀土的需求漸增的同時，更加深其自中國進口稀土的倚賴<sup>29</sup>。而中國自 1980 年代起，由於全球礦產需求的增加，中國礦業亦開始快速發展，卻也因此同時出現了濫採亂挖礦產資源、擾亂礦業秩序等問題<sup>30</sup>，而中國因意識到此問題之嚴重性，因此於 1986 年 3 月 19 日制訂了「中華人民共和國礦產資源法」。以下先介紹中國管制礦產資源之法源依據，接著介紹中國以礦產資源法為基礎，對於稀土產業所採取之勘查開採政策。

### 一、 中華人民共和國礦產資源法之概述

關於中國礦產資源法，以下將分成礦產資源法之頒訂背景、修正前條文及修訂後之現行版本分述之，藉以了解中國對於礦產資源政策之演變，及其對礦產資源發展之逐漸重視及當前中國礦產產業所面臨之問題。

#### (一)、 中華人民共和國礦產資源法背景

<sup>27</sup> 曾婉如，2010 年中國大陸稀土材料供需分析，投資台灣入口網，2011 年 11 月 9 日，網址：[http://investtaiwan.nat.gov.tw/news/ind\\_news\\_chn\\_display.jsp?newsid=122&MID=4](http://investtaiwan.nat.gov.tw/news/ind_news_chn_display.jsp?newsid=122&MID=4)（最後瀏覽日：2012 年 2 月 3 日）。

<sup>28</sup> Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *supra* note 6.

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> 田鳳山，在「中華人民共和國礦產資源法」公布十五週年座談會上的講話，國土資源通訊，4 期，頁 14，2001 年 3 月 19 日。

中國建國十年間（1949—1958年），法律制度作為執政者鞏固政權之工具，頒布之法規著重在確立國家機關之組織和職權、維護社會秩序及實行社會主義改造，至於攸關民生之基礎法規（諸如：刑法、民法），均推遲立法，隨後自1966年至1976年發生文化大革命，十年動亂造成中國法制遭到嚴重破壞，法律制度被架空，完全無法發揮規範作用<sup>31</sup>，而中國在此計畫經濟時期，礦產資源為國家所有，探礦權、採礦權等權利皆倚賴國家權力在運作<sup>32</sup>。

隨著中國經濟社會開始轉型、經濟型態及結構開始轉變，礦產資源之利益主體，由國家壟斷轉變為國家、集體、合資、股份和個人等，使得資源之占有、探礦及開採權上開始產生糾紛，並產生隨意亂採濫挖、惡意私挖盜採等現象<sup>33</sup>。在「礦產資源法」頒布前，全國70%以上的國有礦山企業受到小型礦業之干擾，90%以上的中央直屬礦山、國家統一分配之大、中型重要礦山企業存在著不同程度的礦業糾紛，使得礦產資源遭受了嚴重破壞和資源浪費<sup>34</sup>。

在此情況下，中國領導者意識到過去立法政策上之嚴重錯誤，決定將國家政策重心修正轉移到社會主義現代化建設，1978年12月中共第十一屆三中全會之後，確定了改革開放之方針，開始逐步加強建設社會主義法制，以「有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究」，作為改革開放時期法治建設的基本理念<sup>35</sup>，使經濟逐漸復甦、國內外對礦產資源的需求量快速增長，使國有礦山已無法滿足需求，非國有礦山如雨後春筍般出現，導致不同所有制的礦山企業彼此爭礦，因此中國礦業迫切需要制訂一部法

<sup>31</sup> 王泰銓，中國法律通論上冊，頁40，2009年。

<sup>32</sup> 李健，鑄劍衛礦業—寫在「中國人民共和國礦產資源法」頒布實施20週年之際，國土資源，63期，頁5，2006年10月。

<sup>33</sup> 同上註。

<sup>34</sup> 前揭註30。

<sup>35</sup> 前揭註31，頁41。



律以維持正常的礦業秩序<sup>36</sup>。

## (二)、 中華人民共和國礦產資源法之制訂

1979年，根據時任地質部長孫大光的建議，由地質部主導，並在冶金、煤炭、石油化工、建材、核工業等產業部門人員的參與下，成立了礦產資源法之起草辦公室<sup>37</sup>。由於在起草之前，礦業部門之體制呈現分割狀態，如地質部只勘查礦源，礦產資源之開採由冶金等相關部門負責，且地質部勘查之礦源也僅限於部分固體礦產，其餘的汽油、天然氣之勘查及開採則集中在石油部，而煤炭、鈾礦、建材之勘查和開採，則分別由煤炭部、二機部、建材部承擔，因此在草擬條文之過程中，各部門間之利益有所衝突，使得制訂過程困難重重<sup>38</sup>。直至1982年，地質部更名為地質礦產部，各省（自治區、直轄市）地質局也隨之更名為地質礦產局，使過去單一勘查礦源之權限轉為勘礦兼管理礦產資源<sup>39</sup>，並終於在1986年全國人民代表大會常務委員會通過「中華人民共和國礦產資源法」<sup>40</sup>，。

礦產資源法設立之宗旨，依該法第一條之規定，係為加強地質礦產資源之勘查、開發利用和保護工作。其所規範之客體，依該法施行細則附件之礦產資源分類細目，將礦產資源分為能源礦產及金屬礦產兩類，其中稀土之16種金屬元素列入金屬礦產中，並將上述有爭議之汽油、天然氣、煤炭、鈾等礦產，皆納入能源礦產之類別中，因而擴大該法之管轄範圍。該法並表明礦產資源屬國家所有，而建立探礦及採礦許可制度和礦產資源有償開採制度，須依國家相關規定繳納資源稅和資源補償費<sup>41</sup>，此外，勘查

<sup>36</sup> 前揭註 32，頁 6。

<sup>37</sup> 同上註。

<sup>38</sup> 同上註，頁 7。

<sup>39</sup> 同上註。

<sup>40</sup> 中國全國人民代表大會常務委員會，中華人民共和國礦產資源法，1986年3月。

<sup>41</sup> 礦產資源法第 5 條。

礦產資源須依法登記、開採礦產資源必須依法申請<sup>42</sup>，因此初步形成礦產資源法律體系架構，而建立了依法勘查和開採的礦業秩序。

### (三)、 礦產資源法之修正背景

隨著礦產資源法施行數年後，在礦業秩序之整頓及產業發展上仍有未盡之處，非法採礦、破壞礦產資源之情形仍相嚴重，在礦產資源法中即出現許多立法上之闕漏，主要包括：礦產資源法雖規定礦產資源屬於國家所有，但由何人具體代表國家行使所有權卻並未明確規定，使中國礦產資源出現了部門間、地方間切割礦產資源之所有權，造成礦山規模小、經濟效益差、資源浪費等弊端，所有權代表者不明確，致無法真正落實礦產資源之國家所有權<sup>43</sup>。

此外，礦權包括探礦權和採礦權。在計畫經濟體制下，礦產資源由國家撥款勘探，勘探成果無償交予採礦企業使用，然礦產資源法在當初制訂時，礦產資源市場機制尚處萌芽狀態，故該法僅規定探礦須依法登記，而未將探礦視為一種權利，亦未確立探礦權轉讓原則，並於第3條第4款明文禁止採礦權之買賣、出租、抵押<sup>44</sup>。礦產資源法作此規定，使礦權無法進入市場成為商品進行交易，國家所投入之成本無法回收，使國家無法多元化的吸收資金，而阻礙了礦產資源的合理使用<sup>45</sup>。

在對外開放政策上，礦產資源法第4條僅規定國營礦山是開採礦產資源之主體，鼓勵鄉鎮集體礦山之發展，幫助、監督個人依法採礦，惟外商是否可以投資礦產、進入中國開採礦產資源則未規定。又，關於採礦權之審

<sup>42</sup> 礦產資源法第3條第1款規定：礦產資源屬於國家所有，地表或者地下的礦產資源的國家所有權，不因其所依附的土地的所有權或者使用權的不同而改變；同條第3款規定：勘查礦產資源，必須依法登記。開採礦產資源，必須依法申請取得採礦權。

<sup>43</sup> 三思，《礦產資源法》修正前瞻，中國黃金經濟，4期，頁9，1996年4月。

<sup>44</sup> 同上註，頁9。

<sup>45</sup> 同上註，頁10。

核程序，依據第13、14條規定，國有礦山之採礦許可證由國務院主管部門審核和頒發許可證，而鄉鎮集體礦山開採證和個體採礦之管理辦法，則由省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會制訂。審核制度分成兩種支線之結果，造成資源糾紛難以調解，且該法對於企業體制之劃分亦未順應商業潮流的發展，僅劃分為國營、集體、個人，而公司形式企業之出現，致審核程序之運作出現困難<sup>46</sup>。

隨著中國貿易日漸茁壯興盛，上述問題更突顯出礦產資源法規範之不足及缺失。1993年3月29日，第八屆全國人大第一次會議通過中國憲法修正案，將國營經濟修改為國有經濟、將國家在社會主義公有制基礎上實行計畫經濟修改為國家實行社會主義市場經濟，從而確立建設社會主義市場經濟的目標<sup>47</sup>，並加快推進中國的法制建設，中國經濟開始快速擴展，礦產資源之需求亦大幅增加，因此對礦產資源法之改革修正呼聲不斷。

#### (四)、 礦產資源法之修正

1996年8月29日，中國第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十一一次會議通過『全國人民代表大會常務委員會關於修改「中華人民共和國礦產資源法」的決定』，礦產資源法即依據該決定進行修正，主要修訂之條文為：第3條第1款新增「由國務院行使國家對礦產資源的所有權」，使中國礦產資源明確規定由國務院代表國家去行使所有權。並將第3條第4款改為第6條，修改為：「除按下列規定可以轉讓外，探礦權、採礦權不得轉讓：(一)探礦權人有權在劃定的勘查作業區內進行規定的勘查作業，有權優先取得勘查作業區內礦產資源的採礦權。探礦權人在完成規定的最低勘查投入後，經依法批准，可以將探礦權轉讓他人。(二)已取得採礦

<sup>46</sup> 同上註，頁10。

<sup>47</sup> 前揭註31，頁42。

權的礦山企業，因企業合併、分立，與他人合資、合作經營，或者因企業資產出售以及有其他變更企業資產產權的情形而需要變更採礦權主體的，經依法批准可以將採礦權轉讓他人採礦。」從明文禁止轉為允許探礦權和採礦權得有條件移轉，有利於減少探礦之投資風險，並肯定了探礦權人有優先取得採礦之權利。修正後將第 3 條之第 4 款新增為：「從事礦產資源勘查和開採的，必須符合規定的資質條件。」此款規定強調了探礦權人、採礦權人的資格，在一定程度上抑制了礦業的投機行為和濫挖亂採的可能性<sup>48</sup>。

此外，第 13 條第 2 款和第 14 條合併作為第 16 條，並修改為：開採下列礦產資源的，由國務院地質礦產主管部門審批，並頒發採礦許可證：

「（一）國家規劃礦區和對國民經濟具有重要價值的礦區內的礦產資源；（二）前項規定區域以外可供開採的礦產儲量規模在大型以上的礦產資源；（三）國家規定實行保護性開採的特定礦種；（四）領海及中國管轄的其他海域的礦產資源；（五）國務院規定的其他礦產資源。開採石油、天然氣、放射性礦產等特定礦種的，可以由國務院授權的有關主管部門審批，並頒發採礦許可證。開採第一款、第二款規定以外的礦產資源，其可供開採的礦產的儲量規模為中型的，由省、自治區、直轄市人民政府地質礦產主管部門審批和頒發採礦許可證。開採第一款、第二款和第三款規定以外的礦產資源的管理辦法，由省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會依法制定。」此條之增訂，為呼應第 3 條第 1 款之修改，將採礦權之審核權限統一由國務院行使，並由其集中管理，且不再以企業之型態作為

---

<sup>48</sup> 傅鳴珂，新礦產資源法修改的要義和內涵，中國礦產雜誌，第 6 卷第 1 期，頁 8-9，1997 年 1 月。

主管機關審核程序之區別標準，而係以資源之規模和重要性分級來作為礦權審批之標準，使公司型態之礦產企業亦得享有探勘及開採之權利<sup>49</sup>。

修法前外商於中國勘查、開採礦產資源之數目日益增多，而原法未確立私營和外商投資礦業的法律地位，使此類礦山的管理和監督於法無據，鑒於憲法已經確立私營企業和外商投資之法律地位，且為保障包括外資企業在內之採礦者之合法經營和公平競爭，而將第4條第1款修改為：「國家保障依法設立的礦山企業開採礦產資源的合法權益。」此所謂之企業，包括了所有之企業，而將外資企業亦納入保障範圍<sup>50</sup>，並依礦產資源法第50條規定<sup>51</sup>，於2008年由商務部和國土資源部頒訂「外商投資礦產勘查企業管理辦法」，作為規範外商投資礦產勘查之審批和管理之依據。

## 二、 稀土開採限制規範

隨著中國工業化、現代化腳步的加快，礦產資源作為經濟社會發展的基礎及保障功能愈顯重要。截至2007年底，全國共發現礦產171種，已查明的礦產資源總量和儲量居世界前幾名，其中，鉛鋅、鎢、錫、銻、稀土、菱鎂礦、石膏、石墨、重晶石等資源儲量居世界第1位，原煤、鐵礦石、鎢、錫、銻、稀土、菱鎂礦、石膏、石墨、重晶石、滑石、螢石開採量連續多年居世界第一。隨著礦業經濟快速發展，礦業增值達到1.36萬億元，約佔GDP的5.5%，礦產資源的開發利用促進了區域經濟的發展，已成為推動中國經濟蓬勃發展的重要動力<sup>52</sup>。

礦產資源雖然成為中國主要經濟成長之重要來源，惟礦產資源之使用

<sup>49</sup> 同上註，頁10。

<sup>50</sup> 同上註，頁10。

<sup>51</sup> 礦產資源法第50條規定，外商投資勘查、開採礦產資源，法律、行政法規另有規定的，從其規定。

<sup>52</sup> 國土資源部，全國礦產資源規劃（2008～2015年），2008年12月31日。

也面臨新的挑戰，其挑戰主要表現在：礦產資源供需問題仍然存在、礦產資源配置亦不盡合理、開發利用佈局結構仍存在歧異、開發利用效率不高、礦山地質環境保護與恢復治理仍顯停滯等<sup>53</sup>。上述種種矛盾，中國政府當局認為亟需通過編制及實施礦產資源規劃來化解，透過新的規劃來統籌礦產資源勘查、開發、利用與保護，建構保障和促進科學發展新機制，用以形成良好的礦業秩序、保障礦業可持續健康發展和礦產資源長期穩定供應<sup>54</sup>。

中國對於礦產資源和產業發展之重視，可由其於1991年將鎢、錫、銻、離子型稀土列為國家保護性開採的特定礦種初見端倪，「礦產資源法實施細則」第6條規定：「國家規定實行保護性開採的特定礦種，是指國家根據國民經濟建設和高科技發展的需要，以及資源稀缺、貴重程度確定的，由國務院有關主管部門按照國家計劃批准開採的礦種。」此外，礦產資源法第17條明文規定：「國家對國家規劃礦區、對國民經濟具有重要價值的礦區和國家規定實行保護性開採的特定礦種，實行有計劃的開採。」

國土資源部作為資源管理部門，按其法定職責，近年來採取了一系列管理措施，包括持續對保護性開採特定礦種開發秩序進行專項整治，並在此基礎上，公告了符合開採資格的全國鎢、錫、銻和稀土礦山名單，且進一步規範了鎢、錫、銻和稀土的探礦權和採礦權發證權限，並於2007年將新設之鎢、稀土探礦權和採礦權發證權限劃歸由國土資源部統一辦理<sup>55</sup>。

國土資源部於2008年依據礦產資源法及實施細則等規定，頒布「全國礦產資源規劃（2008～2015年）」，該規劃係作為礦產資源勘查、開發利用

<sup>53</sup> 田春華，全面提高礦產資源保障能力一部規劃司負責人談新一輪《全國礦產資源規劃》，中國國土資源報，2009年1月8日，網址：[http://big5.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200901/t20090108\\_683813.htm](http://big5.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200901/t20090108_683813.htm)。

<sup>54</sup> 同上註。

<sup>55</sup> 鈕東昊，國土資源部對保護性開採特定礦種新規定作解讀，中國網，2009年12月5日，網址：[http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/05/content\\_19012051.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/05/content_19012051.htm)。

與保護的指導性文件，亦是依法審批和監督管理礦產資源勘查、開採活動的重要依據，並以2007年為基期，2015年為規劃期，展望到2020年<sup>56</sup>。關於稀土於該規畫中所著重之重點，主要是體現在礦產資源開發利用的總量調控和加強礦產資源綜合利用等方面，其實踐方針包括：加強重要優勢礦產保護和開採管理、實施礦產資源儲備<sup>57</sup>。

在加強重要優勢礦產保護和開採管理上，該規劃說明應針對保護性開採的特定礦種，實行有計劃勘查和開採，並對鎢、錫、銻、稀土等國家規定實行保護性開採的特定礦種的勘查和開採實行規劃調控、限制開採和綜合利用，嚴格實行保護性開採的特定礦種年度開採總量指標控制，嚴禁超計劃開採和計劃外出口<sup>58</sup>。到2015年的年開採總量，鎢控制在7.8萬噸左右，錫15萬噸左右，銻14萬噸左右，稀土14萬噸左右。

關於實施礦產資源儲備之目的，該規劃說明係為逐步建立適合中國國情的礦產儲備體系，並實行戰略礦產儲備制度，增強應對突發事件和抵禦國際市場風險的能力<sup>59</sup>。為達成該目標，該規劃強調應促進建立石油、特殊煤種和稀缺煤種、銅、鉻、錳、鎢、稀土等重點礦種的礦產資源儲備，並建立完善礦產資源戰略儲備的管理機構和運行機制，形成國家重要礦產地與礦產品相結合、政府與企業合理分工的戰略儲備體系，並進行鎢、錫、銻、稀土等國家規定實行保護性開採特定礦種的重要礦產地儲備，建立10到30個大中型礦產地儲備<sup>60</sup>。

從2006年開始，依照「中華人民共和國礦產資源法和」和「全國礦產資源規劃（2008-2015年的通知）」，國土資源部連續5年對全國稀土礦開

---

<sup>56</sup> 前揭註52。

<sup>57</sup> 同上註。

<sup>58</sup> 同上註。

<sup>59</sup> 同上註。

<sup>60</sup> 同上註。

採企業下達稀土開採總量控制指標<sup>61</sup>（各年之開採總量限制如表 2-1 所示），其係基於過去開採總量控制管理實施情況，和對當年市場因素的預測等綜合研判後，訂定當年之開採總量控制指標<sup>62</sup>，並對未按計劃控制指標開採、超指標生產的鎢礦和稀土礦開採企業，依據礦產資源法有關擅自採礦的處罰規定，依法給予行政處罰。在總量控制期間，各稀土礦山不得擴能改造、加大開採規模。擅自改變開發利用方案、擴大生產規模者，依據中華人民共和國礦產資源法第 39 條、礦產資源法實施細則第 42 條之規定予以處罰<sup>63</sup>。

對鎢礦、銻礦、稀土礦等實行總量控制管理，中國政府表示其主要目的是為防止過度開採、避免盲目競爭，並促進對這些優勢礦產資源的有效保護和科學合理利用。同時，鎢礦、銻礦、稀土礦等這些特定礦產，由於資源本身在儲量、市場等方面的特殊性，直接影響世界礦產品市場供需關係，因此中國認為，有計劃的開採、實施總量控制予以總體調控，有利於維護該類礦產品全球市場穩定、均衡的供求關係，和促進該類礦產品全球可持續開發利用<sup>64</sup>。

表 2-1：歷年稀土礦開採總量控制指標（單位：噸）資料來源：本論文整理

年度 總量控制	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
輕稀土	78,200	78,200	78,500	72,300	77,000	80,400
中重稀 土	8,320	8,820	9,120	10,020	12,200	13,400
稀土控 制總量	86,620	87,020	87,620	82,320	89,200	93,800

<sup>61</sup> 前揭註 55。

<sup>62</sup> 丁全利，保護和合理利用優勢礦產—就 2009 年鎢銻稀土礦開採總量控制指標確定訪國土資源部礦產開發管理司負責人，國土資源部，2009 年 5 月 7 日，網址：  
<http://www.google.com.tw/ig?refresh=1>。

<sup>63</sup> 國土資源部，關於下達 2006 年鎢礦和稀土礦開採總量控制指標的通知，2006 年 4 月 4 日。

<sup>64</sup> 前揭註 62。



此外，中國自 2009 年開始至 2012 年 6 月 30 日為止，除國務院批准的重點項目和使用中央地質勘查基金、或省級地質專項資金開展的普查和必要的詳查項目，得設置鎢、銻和稀土礦探礦權外，全國暫停受理鎢、銻和稀土礦勘查許可證、採礦許可證申請；使用中央地質勘查資金或省級地質專項資金開展鎢、銻和稀土礦勘查者，須制訂鎢、銻和稀土礦勘查專項規劃，通報國土資源部同意後始得按計劃設置探礦權<sup>65</sup>。

國土資源部開始暫停受理鎢、銻和稀土礦勘查許可證、採礦許可證申請，主要原因主要有三方面：一是以往暫停頒發有關礦種採礦許可證進行整體調控發揮了積極作用。中國認為，過去幾年鎢礦、稀土礦等中國優勢資源礦產品國際市場價格明顯偏低、而其產量明顯偏大，故為調控價格、保護和合理利用資源，曾經採取暫停頒發有關礦種採礦許可證等措施，且產生了積極作用。如 1999 年頒發了「關於對稀土等八種礦產暫停頒發採礦許可證的通知」、2000 年制訂「關於繼續對稀土等八種礦產暫停頒發採礦許可證的通知」、2005 年制訂「國務院辦公廳轉發發改委等部門關於加強鎢錫銻行業管理意見的通知」等，而國土資源部亦曾於 2006 年在下達鎢礦、稀土礦開採總量控制指標時也停發了採礦許可證，這些措施有效提升了其國內優勢礦產在國際市場之地位；二是現有資源儲量可以滿足一定時期內的開採需求。據估計，目前按照中國已查明資源儲量及開採比計算的靜態保障年限，輕稀土礦為 1023 年，中重稀土礦為 87 年；三是現有探礦權可提供資源儲量保證，而目前有效的稀土探礦權有 172 個，其探礦成果在近幾年展現<sup>66</sup>。

<sup>65</sup> 國土資源部，關於下達 2009 年鎢礦和稀土礦開採總量控制指標的通知，2009 年 4 月 10 日；國土資源部，關於下達 2010 年鎢礦和稀土礦開採總量控制指標的通知，2010 年 3 月 4 日；國土資源部，關於下達 2011 年鎢礦和稀土礦開採總量控制指標的通知，2011 年 3 月 24 日。

<sup>66</sup> 前揭註 62。

另依照「中華人民共和國礦產資源法」，國土資源部於2009年11月24日頒布「保護性開採的特定礦種勘查開採管理暫行辦法」，該辦法之頒訂，係因礦產資源法規第17條雖規定，對於保護性開採的特定礦種實行有計畫開採，卻並未對礦產之勘查作進一步規定，使得礦業權佈局仍不合理，部分礦種礦產地採礦權仍成多、小、散之局面，且偷挖盜採等行為仍時常發生<sup>67</sup>，因此自2008年以來，依國土資源部之要求所召開之保護性開採的特定礦種管理專題會議中，在聽取各相關產業協會及部門等關於加強保護性開採的特定礦種管理的意見和建議後，頒訂該辦法<sup>68</sup>。

該辦法主要內容為：1.對保護性開採的特定礦種實行有計畫勘查、開採制度。國土資源部按照礦產資源規劃，根據相關產業政策、資源儲量變化、市場需求等因素，按年度分礦種下達保護性開採的特定礦種勘查、開採計畫，依法設立探礦權、採礦權，並加強監管。保護性開採的特定礦種資源調查評價和礦產地儲備工作由國土資源部統一組織實施<sup>69</sup>。2.國土資源部按照規劃對保護性開採的特定礦種實行開採總量控制管理，分年度下達分省（區、市）控制指標。綜合開採、綜合利用保護性開採的特定礦種的，納入開採總量控制管理，且除特殊情況備案外，保護性開採的特定礦種開採總量控制指標不得買賣和轉讓<sup>70</sup>。3.確立保護性開採的特定礦種開採總量控制指標執行情況實行月報和季報統計制度。礦山企業每月應按規定向當地國土資源管理部門報送保護性開採的特定礦種開採總量控制指標執行情況；各有關省（區、市）國土資源管理部門每季度向國土資源部上報保護性開採的特定礦種開採總量控制指標執行情況<sup>71</sup>。

<sup>67</sup> 王迅，國家將對稀土等特定礦種開採實行總量控制，中國有色金屬報第8版，2009年12月7日。

<sup>68</sup> 前揭註55。

<sup>69</sup> 保護性開採的特定礦種勘查開採管理暫行辦法第67條。

<sup>70</sup> 保護性開採的特定礦種勘查開採管理暫行辦法第10、14條。

<sup>71</sup> 保護性開採的特定礦種勘查開採管理暫行辦法第12條。

從上述辦法及規劃之制訂及施行，可看出中國對於其國內稀土等特定礦種之產業發展日漸重視，國土資源部更於2010年5月審議並原則通過「稀土等礦產開發秩序專項整治方案」，會議要求要徹底整頓礦產資源勘查開採秩序，並嚴厲打擊各類違法違規行為，和不斷創新監督管理機制，以確保專項整治行動取得成效，此外，並要求規範勘查開採之行為，嚴格控制開採總量，促進稀土等礦產勘查開採的持續發展<sup>72</sup>，同時並公布「關於開展全國稀土等礦產開發秩序專項行動的通知」，用以對稀土等礦產勘查開採中存在的問題，展開整治行動；同年9月，國土資源部要求各省級國土資源主管部門，要將建立礦區協助管理之工作人員制度作為專項整治行動的重要內容；同年10月，78個稀土等整合礦區列入2010年省級重點掛牌督辦礦區<sup>73</sup>，對稀土產業之整治行動開始在全國開展，顯見中國政府對稀土產業之開發及整合之重視。

### 第三節 中國對外貿易管制關於稀土之規範

隨著中國文化大革命結束，自1978年開始中國實行改革開放政策以來，中國的對外貿易發展速度為全球第一，2001年中國正式加入WTO開始，進出口貿易額由80年代中期的700多億美元上升到2001年的5000多億美元，平均增長率超過13%，並第一次繼歐盟、美國和日本之後，成為世界第四大貿易體，其進出口貿易額佔GDP的比重由1978年的9.5%上升到2001年的43%<sup>74</sup>。中國加入WTO後，原有的法律運行機制面臨來自國際大市場的考驗，來自國外機構、非機構的監督力量，有利於中國打破原有以

<sup>72</sup> 國土資源部，國土資源部通過稀土等礦產開發秩序專項行動方案，2010年5月19日。

<sup>73</sup> 丁全利，大整治優化開採環境—2010年稀土礦產整治述評，中國國土資源報，2011年1月13日，網址：[http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201101/t20110113\\_811496.htm](http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201101/t20110113_811496.htm)（最後瀏覽日：2011年3月1日）。

<sup>74</sup> 李鐵映，WTO與中國，中國社會科學院國際合作局，2002年6月18日，網址：<http://bic.cass.cn/index.asp>（最後瀏覽日：2011年3月1日）。

行政區劃為界限的狹隘利益觀<sup>75</sup>，並促進其社會主義經濟市場的發展與成熟，與廣泛的與國際經濟產生交流，而中國對外貿易管理法制也因為加入WTO而必須大幅度的修正，進而使中國的對外貿易管理法制能與國際接軌。

中國對外貿易管理法律制度以「對外貿易法」作為基本框架，其係於1994年5月12日由全國人民代表大會所常務委員會所通過，惟原對外貿易法設有諸多不合理之限制及規定，尤其是在中國加入WTO後，關於貿易權審批、透明度、知識產權保護等涉及中國履行WTO承諾的規定一直受到批評，因此全國人民代表大會所常務委員會於2004年4月6日修訂對外貿易法，期與WTO涵括協定之規範相符，以達WTO法制統一、公開透明原則的要求<sup>76</sup>。以下將以中國自入會後，對於貨品進出口之貿易規範為重心，先就主要法源「中國對外貿易法」作介紹，其後再就中國主要之出口措施類型分述之。

### 一、 中國對外貿易法之進出口規範介紹

中國對外貿易管理法律制度以對外貿易法為主幹，並輔以貨物進出口管理條例、技術進出口管理條例、關於設立中外合資對外貿易公司暫行辦法、對外貿易經營者備案登記辦法等其他相關法規作為補充。2004年修訂之對外貿易法增加了3章內容，新增26條規定，該三章內容分別涉及與貿易有關知識產權的保護、對外貿易調查和對外貿易救濟，修訂後的對外貿易法不但擴大其適用範圍，更減少行政審批、規範管理措施、完善貿易救濟措施<sup>77</sup>。由於本文著重在探討中國於出口所設之限制措施，故以下將針對對外貿易法中，與貨品貿易邊境措施之相關規範作介紹。

<sup>75</sup> 王泰銓，中國法律通論下冊，頁 614，新學林，2009 年。

<sup>76</sup> 同上註，頁 618-619。

<sup>77</sup> 同上註，頁 619。

關於對外貿易法的適用範圍，依對外貿易法第2條規定：「本法適用於對外貿易以及與對外貿易有關的知識權保護。本法所稱對外貿易，是指貨物進出口<sup>78</sup>、技術進出口<sup>79</sup>和國際服務貿易。」新法增加對外貿易中的知識產權保護規定，原因在於與貿易有關的知識產權系WTO致力保護及促進的重點之一，而且第二條之規定亦與新增的第五章「對外貿易有關的知識產權保護」相對應<sup>80</sup>。

中國加入WTO後，於其入會議定書中第5段中承諾，在不損害中國以及與符合WTO協定的方式管理貿易的權利的情況下，中國應逐步放寬貿易權的獲得及其範圍，以便在加入後3年內，使所有在中國的企業均有權在中國所有的關稅領土內從事所有貨物的貿易，但附件2a所列依照中國入會議定書繼續實行國營貿易的貨物除外。為因應承諾，新修訂的對外貿易法第8條規定，本法所稱對外貿易經營者，是指依法辦理工商登記或者其他執業手續，依照本法和其他有關法律、行政法規的規定從事對外貿易經營活動的法人、其他組織或者個人。因此，中國自2004年正式開放外商從事獨資貿易<sup>81</sup>，打破以往外商只能在保稅區(查)設立獨資貿易公司的規定<sup>82</sup>。惟新法之修正並不意謂著任何個人可以不受限制的從事進出口貿易，而仍須通過一系列法定程序，即依新法第九條規定，從事貨物進出口或者技術進出口的對外貿易經營者，應當向國務院對外貿易主管部門或者其委託的機構辦理備案登記；但是，法律、行政法規和國務院對外貿易主管部門規定不需要備案登記的除外。備案登記的具體

<sup>78</sup> 依「貨物進出口管理條例」第2條規定，貨物進出口，是指從事將貨物進口到中國境內或者將貨物出口到中國境外的貿易活動。

<sup>79</sup> 依「技術進出口管理條例」第2條規定，技術進出口，是指從中華人民共和國境外向中華人民共和國境內，或者從中華人民共和國境內向中華人民共和國境外，通過貿易、投資或者經濟技術合作的方式轉移技術的行為。

<sup>80</sup> 前揭註75，頁619。

<sup>81</sup> 商務部在2004年4月16日發部之外商投資商業領域管理辦法第21條規定：「從事零售的外商投資商業企業及其店鋪的設立地域在2004年12月11日前限於省會城市、自治區首府、直轄市、計劃單列市和經濟特區。自2004年12月11日以後，取消地域限制。」

<sup>82</sup> 前揭註75，頁620。

辦法由國務院對外貿易主管部門規定。對外貿易經營者未按照規定辦理備案登記的，海關不予辦理進出口貨物的報關驗放手續。此規定之修訂，係為履行WTO之承諾，而將原依舊法規定須經由國務院對外經濟貿易主管部門許可之資格取得限制，放寬為備案登記制。

關於貨物與技術進出口之管理規定，在對外貿易法第14條規定，國家准許貨物與技術的自由進出口，但是，法律、行政法規另有規定的除外。關於限制和禁止進出口方面，參照GATT 1994第20條之1般例外規定，和第21條之安全例外規定，增加了限制和禁止進出口的範圍。同法規定，國家基於下列原因，可以限制或者禁止有關貨物、技術的進口或者出口，而其中主要得限制進出口之原因包括：(一)為維護國家安全、社會公共利益或者公共道德，需要限制或者禁止進口或者出口的；(二)為保護人的健康或者安全，保護動物、植物的生命或者健康，保護環境，需要限制或者禁止進口或者出口的；(三)為實施與黃金或者白銀進出口有關的措施，需要限制或者禁止進口或者出口的；(四)國內供應短缺或者為有效保護可能用竭的自然資源，需要限制或者禁止出口等<sup>83</sup>。並於第18條規定，國務院對外貿易主管部門或者由其會同國務院其他有關部門，經國務院批准，可以在本法第16條和第17條規定的範圍內，臨時決定限制或者禁止前款規定目錄以外的特定貨物、技術的進口或者出口。第19條則是進一步規定，國家對限制進口或者出口的貨物，實行配額、許可證等方式管理；對限制進口或者出口的技术，實行許可證管理；實行配額、許可證管理的貨物、技術，應當按照國務院規定經國務院對外貿易主管部門或者經其會同國務院其他有關部門許可，方可進口或者出口；國家對部分進口貨物可以實行關稅

<sup>83</sup> 該條得禁止進出口之原因尚包括：(五)輸往國家或者地區的市場容量有限，需要限制出口的；(六)出口經營秩序出現嚴重混亂，需要限制出口的；(七)為建立或者加快建立國內特定產業，需要限制進口的；(八)對任何形式的農業、牧業、漁業產品有必要限制進口的；(九)為保障國家國際金融地位和國際收支平衡，需要限制進口的；(十)依照法律、行政法規的規定，其他需要限制或者禁止進口或者出口的；(十一)根據我國締結或者參加的國際條約、協定的規定，其他需要限制或者禁止進口或者出口的。

配額管理。

## 二、 出口貨物之配額管理

中國對少數國內供應短缺或者需要保護的可能用竭的國內資源，以及輸往國家或者地區的市場容量有限者，實施貨物之進出口限制，對限制出口的貨物實行配額、許可證等方式管理，對限制出口的技术實行許可證管理<sup>84</sup>。以下將先就中國政府對於境內貨物出口實施配額措施之法源作一概括性介紹，再於該基礎上對關於稀土配額所訂定之規範進行介紹。

### (一)、 出口貨物配額管理規範

關於出口貨物之配額管理規範，主要依據為貨物進出口管理條例<sup>85</sup>。2001年12月10日頒布的「中華人民共和國貨物進出口管理條例」，為中國加入WTO後頒布的第一部外貿法規，其係根據中國對外貿易法和WTO之相關條文為基礎，特別是參考關於WTO允許會員在貨物進出口貿易中使用之管理措施，和借鑒WTO部分會員的相關立法和實務作法所制訂<sup>86</sup>。

關於進出口貨物之適用範圍，依該條例第2條規定，從事將貨物進口到中華人民共和國關境內或者將貨物出口到中華人民共和國關境外的貿易活動，應當遵守本條例。且依同條例第4條規定，國家准許貨物的自由進出口，依法維護公平、有序的貨物進出口貿易；除法律、行政法規明確禁止或者限制進出口外，任何單位和個人均不得對貨物進出口設置、維持禁止或者限制措施。

<sup>84</sup> 香港貿易發展局，中國營商指南，2008年，網址：<http://www.hktdc.com/info/mi/bgcn/tc/中國營商指南.htm>（最後瀏覽日：2011年9月8日）。

<sup>85</sup> 張瓊方，中國對外貿易法制之研究，淡江大學中國大陸研究所碩士論文，頁39（2006）。

<sup>86</sup> 曾華群主編，WTO規則與中國經貿法制的新發展，頁90，廈門大學出版社，2006年。

關於配額數量之公布、申請程序和分配方式，依照該條例第 38 至第 40 條規定，配額可以通過直接分配的方式分配，也可以通過招標等方式分配；對實行配額管理的限制出口貨物，出口配額管理部門應當在每年 10 月 31 日前公布下一年度出口配額總量；配額申請人應當在每年 11 月 11 至 11 月 15 日向出口配額管理部門提出下一年度出口配額的申請，出口配額管理部門則應當在每年 12 月 15 日前將下一年度的配額分配給配額申請人，出口配額管理部門應當自收到申請之日起 30 天內並不晚於當年 12 月 15 日作出是否發放配額的決定。

關於透過直接方式分配之商品配額，中國對外貿易經濟合作部（以下簡稱外經貿部）於 2002 年 1 月依據根據「對外貿易法」和「貨物進出口管理條例」的有關規定，施行「出口商品配額管理辦法」，依該辦法第 1 條規定，本辦法之施行，係為規範出口商品配額管理，保證出口商品配額管理工作符合效益、公正、公開和透明的原則，維護配額管理商品的正常出口。該辦法第 4 條規定，下列出口配額管理商品不適用本辦法：（一）實行配額招標或有償使用管理的出口商品；（二）根據多、雙邊協議的規定，實行被動配額管理的出口商品；（三）本辦法附件中所列商品。其中，該附件所列不適用本辦法的出口配額管理商品清單中，工業品為：原油、成品油、煤炭、焦炭、稀土。除其附件所列之貨品外，第四章出口配額的申請程序則規定，依法享有進出口經營許可或資格，並且近三年內在經濟活動中無違法、違規行為的出口企業可以申請出口商品配額，地方管理企業向地方外經貿主管部門提出配額申請；地方外經貿主管部門對本地區企業的申請審核、匯總後，按外經貿部的要求，上報外經貿部。中央管理企業直接向外經貿部申請出口商品配額。第 20 條則規定，如發生下列情況時，外經貿部可以對已分配給各地方外經貿主管部門或中央管理企業的配



額進行增加或減少的調整：國際市場發生重大變化；國內資源狀況發生重大變化；各地區或中央管理企業配額使用進度明顯不均衡。

此外，關於依招標方式分配配額之商品，則依出口商品配額招標辦法，由外經貿部統一管理出口商品配額招標工作，負責確定並公布招標商品種類及招標商品的配額總量<sup>87</sup>，並由招標委員會根據不同商品的情況確定具體商品招標次數、每次招標的配額數量、招標方式以及各招標方式佔招標總量的比例，和審定具體出口商品配額招標方案，主持開標及評標工作，並審定配額招標的中標結果<sup>88</sup>

## (二)、 稀土配額管理規範

為防止資源流失和促進產業升級，自 1998 年開始，中國政府開始對稀土產品出口實施配額管理制<sup>89</sup>，並將稀土原料列入了加工貿易禁止類商品目錄<sup>90</sup>。近幾年，中國壓縮稀土出口企業和配額的數量以及稀土礦的年度開採量，引起稀土原料使用國美、日和歐盟之重視和憂心。

針對稀土之出口配額管制，中國商務部為加強出口管理，和規範出口經營秩序，根據對外貿易法、貨物進出口管理條例之相關規定，於 2010 年 11 月公布「2011 年稀土出口配額申報條件和申報程序」<sup>91</sup>。依該規定，已獲得 2010 年稀土出口配額的生產和流通企業，須按照下列標準申請 2011 年稀土出口配額，標準包括：1.按國家有關規定經工商管理部門登記註冊、獲得進出口經營資格或辦理對外貿易經營者備案登記、具有獨立法

<sup>87</sup> 出口商品配額招標辦法第 3 條規定。

<sup>88</sup> 出口商品配額招標辦法第 8 條規定。

<sup>89</sup> 王珺之，中國稀土保衛戰，中國經濟出版社，2011 年。

<sup>90</sup> 何欣榮，日美聯手施壓中國稀土背後，新華網，2010 年 11 月 8 日，網址：

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/herald/2010-11/08/c\\_13596093.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/herald/2010-11/08/c_13596093.htm)（最後瀏覽日：2011 年 9 月 8 日）。

<sup>91</sup> 商務部，商務部公告 2010 年第 77 號—關於 2011 年稀土出口配額申報條件和申報程序的公告，2010 年 11 月 10 日。

人資格；2005 年以後登記註冊的企業，必須通過國家主管部門核准。2.符合稀土行業規劃、產業政策及稀土行業管理有關規定，產品質量達到現行國家標準，並取得ISO 9000 質量體系認證。3.生產企業的稀土原料須來自國土資源部公告的具有採礦資格的稀土開採企業。4.具有與生產規模相適應的環保治理設施，污染物排放達到國家或地方規定的污染物排放標準，經省級以上環保部門證明 2009 年和 2010 年排污費依法按時足額繳納、無環境違法行為且制定了環境應急預案及配套設施健全。5.符合國家土地管理的相關政策規定。6.遵守國家相關法律法規和當地政府的有關規定，依法參加養老、失業、醫療、工傷、生育等各項社會保險並按時足額繳納社會保險費，並提供所在地勞動和社會保障部門出具的已按時足額繳納各項社會保險費的相關證明。7.無違反國家有關法律、法規的行為。

此外，中國商務部為了規範出口經營秩序，履行中國加入的國際公約和條約等目的，於 2008 年 7 月依據對外貿易法和貨物進出口管理條例，制定「貨物出口許可證管理辦法」。依該辦法之規定，中國對限制出口之貨物實行統一之出口許可證制度<sup>92</sup>，由商務部作為全國出口許可證的管理部門，負責制定出口許可證管理辦法及規章制度，監督、檢查出口許可證管理辦法的執行情況<sup>93</sup>。該辦法所指之許可證，依該辦法第 6 條條規定，包括出口配額許可證和出口許可證，凡實行出口配額許可證管理和出口許可證管理的貨物，對外貿易經營者應當在出口前按規定向指定的發證機構申領出口許可證，海關憑出口許可證接受申報和驗放。另關於「出口許可證管理貨物目錄」，則依該辦法第 3 條規定，由商務部會同海關總署決定其制定、調整和發佈年度，並由商務部公告形式發佈。而關於出口許可證之簽發，則依據該辦法第 11 第 1、2、7 項規定，各發證機構按照商務部

<sup>92</sup> 貨物出口許可證管理辦法第 2 條規定。

<sup>93</sup> 貨物出口許可證管理辦法第 3 條規定。

制定的「出口許可證管理貨物目錄」和「出口許可證管理分級發證目錄」範圍，對於實行配額許可證管理的出口貨物，憑商務部或者各省、自治區、直轄市、計劃單列市以及商務部授權的單位下達配額的文件和經營者的出口合同簽發出口許可證；實行配額招標的出口貨物，憑商務部發佈的中標經營者名單、中標數量、證明書以及中標經營者的出口合同簽發出口許可證；其它實行出口許可證管理的出口貨物，憑商務部批准文件及經營者的出口合同簽發出口許可證。

在中國商務部和海關總署發布「2011年出口許可證管理貨物目錄」中，除將稀土關稅商品編號共50類之商品原料包含在內外，商務部並於2010年5月20日公布，再將稀土鐵合金（海關商品編碼7202999100）納入稀土出口配額許可證管理<sup>94</sup>。商務部外貿司負責人表示，稀土屬於不可再生的稀少資源，且開採和加工過程對環境的破壞十分嚴重，鎢鐵合金、鉍鐵合金等稀土合金產品中，稀土含量較高，將其納入稀土管理整體框架加以有效管理，有利於密切配合稀土綜合管理政策的實施，使可用盡資源和環境得到更有效的保護<sup>95</sup>。此外，依該2011出口許可證管理貨物目錄所公布，關於邊境小額貿易企業所出口之貨物中<sup>96</sup>，屬出口配額許可證管理者，由商務部授權的邊境省、自治區商務主管部門，根據商務部下達的邊境小額貿易出口配額簽發出口許可證。

### 三、 出口貨物之關稅規範

<sup>94</sup> 王希，商務部：將稀土鐵合金納入出口配額許可證管理，新華社，2011年5月19日，網址：[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2011-05/19/content\\_1867154.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2011-05/19/content_1867154.htm)（最後瀏覽日：2011年9月8日）。

<sup>95</sup> 同上註。

<sup>96</sup> 邊境小額貿易，係指沿陸地邊境線經國家批准對外開放的邊境縣（旗）、邊境城市轄區內經批准有邊境小額貿易經營權的企業，通過國家指定的陸地邊境口岸，與毗鄰國家邊境地區的企業或其他貿易機構之間進行的貿易活動。邊境地區已開展的除邊民互市貿易以外的其他各類邊境貿易形式，均統一納入邊境小額貿易管理，執行邊境小額貿易的有關政策。邊境小額貿易的管理辦法由外經貿部商國務院有關部門制定。

資料來源：國務院關於邊境貿易有關問題的通知，新華網，1996年1月3日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/15/content\\_2699172.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/15/content_2699172.htm)。

中國進出口貨物課徵關稅之法律架構，主要以中華人民共和國海關法（以下簡稱海關法）為主幹，依該法第 2 和第 3 條規定，中華人民共和國的海關為國家進出境監督管理機關，實行垂直領導體制，其基本任務是進出境監管、徵稅、統計，對外承擔稅收徵管、通關監管、保稅監管、進出口統計、海關稽查、知識產權海關保護、打擊走私、口岸管理等主要職責，並由國務院設立海關總署，統一管理全國海關。依同法第 53 條規定，由海關依法對准許進出口的貨物、進出境物品，課徵關稅。

為了貫徹對外開放政策，促進對外經濟貿易和國民經濟的發展，中國商務部根據海關法的有關規定，於 2004 年施行「中華人民共和國進出口關稅條例」。海關依照本條例之規定，徵收進出口關稅<sup>97</sup>，並由國務院於其規範之下，制定「中華人民共和國進出口稅則」、「中華人民共和國進境物品進口稅稅率表」，用以規範關稅的稅目、稅則號列和稅率<sup>98</sup>。商務部並設立關稅稅則委員會，負責稅則和進境物品進口稅稅率表的稅目、稅則號列和稅率的調整和解釋，報國務院批准後執行；並由該委員會決定：實行暫定稅率的貨物、稅率和期限、關稅配額稅率、徵收反傾銷稅和反補貼稅、保障措施關稅、報復性關稅以及決定實施其他關稅措施，及特殊情況下稅率的適用，以及履行國務院規定的其他職責<sup>99</sup>。該委員會依該條例之規定，於出口關稅設置出口稅率，並對出口貨物在一定期限內得實行暫定稅率<sup>100</sup>，此外，適用出口稅率的出口貨物有暫定稅率的，則應當適用暫定稅率<sup>101</sup>。

<sup>97</sup> 進出口關稅條例第 2 條規定。

<sup>98</sup> 進出口關稅條例第 3 條規定。

<sup>99</sup> 進出口關稅條例第 4 條規定。

<sup>100</sup> 進出口關稅條例第 9 條規定。

<sup>101</sup> 進出口關稅條例第 11 條規定。

中國政府自 2006 年 11 月 1 日起，調整部分進出口商品暫定關稅稅率<sup>102</sup>，此次調整的特色在於，資源性和有利於技術創新商品的進口得到鼓勵，高能耗、高污染和資源性商品的出口則得到了更強而有力的限制<sup>103</sup>。其中，中國政府對於 110 項資源性出口商品以暫定稅率形式加徵出口關稅，關於稀土金屬礦等礦產品、和稀土化合物等產品之出口，實施 10% 的出口暫定稅率<sup>104</sup>。中國政府於 2010 年 12 月財政部所發佈之「國務院關稅稅則委員會關於 2011 年關稅實施方案的通知」中，則宣布於 2011 年 1 月 1 日起，對部分產品關稅進行調整<sup>105</sup>。從其稅率表中可看出，大多數稀土產品 2011 年出口稅率不變，但金屬釹出口暫定稅率從 15% 提高至 25%，此外還增加了鐳、鈾，出口暫定稅率為 25%，以及按重量計含稀土元素 10% 以上的鐵合金，出口暫定稅率為 25%<sup>106</sup>。鎳、錒以及其他稀土金屬、銩及釷的出口暫定稅率仍為 25%；氧化釷、鎢、鎢、錒出口暫定稅率仍為 25%，其他氧化稀土的出口暫定稅率仍為 15%；稀土金屬礦的出口暫定稅率保持為 15%。在眾多稀土礦產品中，以釹金屬之調漲最受矚目，因此一金屬可用於製造釹鐵硼永磁材料，廣泛應用於電子、機械等產業<sup>107</sup>。

#### 第四節 稀土產業政策未來發展方向

為體現稀土之重要地位，改變產品廉價出口問題，從 2007 年開始，中國政府對稀土生產計劃由指導性調整為指令性，2005 年之後，稀土管理

<sup>102</sup> 我國調整部分進出口商品暫定關稅稅率，中國財政部新聞辦公室，

<sup>103</sup> 香港貿易發展局，中國調整進出口暫定稅率，「兩高一資」產品受限制，2006 年 12 月 1 日，網址：<http://info.hktdc.com/alert/chi/cba-c0612a-5.htm>（最後瀏覽日：2011 年 9 月 9 日）。

<sup>104</sup> 國務院關稅稅則委員會，關於調整部分商品進出口暫定稅率的通知，稅委會〔2006〕30 號，2006 年 10 月 27 日。

<sup>105</sup> 國務院關稅稅則委員會，關於 2011 年關稅實施方案的通知，稅委會〔2010〕26 號，2010 年 12 月 2 日。

<sup>106</sup> 秦菲菲，稀土礦出口暫定稅率 15% 31 企業獲 2011 稀土出口資格，中國證券網，2010 年 12 月 16 日，網址：

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cnstock.com/index/cj/201012/1049711.htm?page=2>（最後瀏覽日：2011 年 9 月 9 日）。

<sup>107</sup> 同上註。

政策密集頒布，尤其是進入 2011 年以來，從「稀土工業污染物排放標準」到「國務院關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」<sup>108</sup>，皆顯現中國政府大力對於稀土產業發展的重視與改革之決心。以下將針對中國近日所舉辦之稀土工作會議重點為參考，介紹中國政府未來幾年對於稀土產業之施政方針，並對於中國政府針對稀土產業所訂定之環保規範作介紹。

中國於 2010 年 7 月 6 日在包頭舉辦全國稀土工作會議，係由商務部所主辦，參加此會議的組織包括了發展和改革委員會、財政部、工信部、國土部、環保部、海關總署等部門<sup>109</sup>。商務部副部長在會議中強調，目前稀土生產規範與出口配額間缺乏銜接，因此需要進一步完善稀土出口管理和監督檢查，做好貿易政策與產業政策的銜接，將稀土環保標準和即將頒布的產業進入標準納入出口企業資質條件<sup>110</sup>。

商務部在本次會議中所強調者，實與中國政府於 2011 年所頒布之稀土之施政方針相呼應。依照國務院所公告之「國務院關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」，中國政府強調，在嚴格控制稀土開採和生產總量的同時，亦應嚴格控制稀土金屬、氧化物、鹽類和稀土鐵合金等初級產品出口，且有關開採、生產、消費及出口的限制措施應同步實施統籌考慮國內資源和生產、消費以及國際市場情況，合理確定年度稀土出口配額總量<sup>111</sup>。此外，稀土作為一重要戰略資源，基於稀土產業持續健康發展之考量，國務院亦於 2011 年 5 月發文，明確產業發展目標，意即用 1 至 2 年時間，建立起規範有序的稀土資源開發、冶煉分離和市場流通秩序，資源

---

<sup>108</sup> 魏興耘，稀土限產釐鐵硼走俏，中國證券網，2011 年 8 月 26 日，網址：  
<http://company.cnstock.com/listed/top/201108/1507024.htm?page=2>(最後瀏覽日：2011 年 9 月 8 日)。

<sup>109</sup> 同上註。

<sup>110</sup> 同上註。

<sup>111</sup> 國務院，國務院關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見，國發 2011[12 號]，2011 年 5 月 10 日。

無秩序開採、生產盲目擴張等得到有效遏止，形成以大型企業為主導的稀土行業格局，並完善稀土指令性生產計劃管理，建立稀土資源儲備。

此外，在該次會議中，與會企業和相關主管部門一起對稀土出口配額管理進行討論，並提出修改草案，在討論表決通過的草案中，確定在今後的出口配額管理中，一方面企業首先必須通過環保部發布的「稀土工業污染物排放標準」審核，另一方面出口配額要進一步傾向大型生產企業靠攏<sup>112</sup>。

關於「稀土工業污染物之排放標準」之制定背景，係因稀土產業規模雖不斷擴大，惟稀土行業發展中仍存在非法開採、產能過剩、資源浪費等問題，導致中國稀土資源儲量迅速下降，生產過程中環境污染問題日益突出<sup>113</sup>。中國環保部副部長吳曉青亦表示，由於沒有專門針對稀土工業污染物制定的排放標準，長期以來稀土企業污染物排放管理和建設項目的環評、設計和竣工驗收等，只能採用綜合類污染物排放標準和有色金屬工業的污染物排放標準，但通用該標準對於稀土行業生產中排放的污染物如氨氮、帶有微量放射性的鈷鉍塵等難以有效控制，因此亟需根據稀土工業自身特徵，制訂適用於本產業的污染物排放標準<sup>114</sup>。

鑑於上述原因，並為防治污染，保護和改善生態環境，保障人體健康，故中國環保部與國家質量監督檢驗檢疫總局聯合發布「稀土工業污染物排放標準」為國家污染物排放標準，並自 2011 年 10 月 1 日起實施<sup>115</sup>，惟考

---

<sup>112</sup> 多部委擬優化稀土出口政策配額將向大型生產企業傾斜，新華網，2011 年 7 月 7 日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2011-07/07/c\\_121633958.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2011-07/07/c_121633958.htm)（最後瀏覽日：2011 年 7 月 9 日）。

<sup>113</sup> 王怡然，環境保護部發佈《稀土工業污染物排放標準》，中國台灣網，2011 年 3 月 1 日，網址：[http://big51.chinataiwan.org/xwzx/Technology/201103/t20110301\\_1766588.htm](http://big51.chinataiwan.org/xwzx/Technology/201103/t20110301_1766588.htm)（最後瀏覽日：2011 年 3 月 10 日）。

<sup>114</sup> 同上註。

<sup>115</sup> 環境保護部，關於發布國家污染物排放標準《稀土工業污染物排放標準》的公告，2011 年第 5 號，2011 年 1 月 24 日。

慮到中國稀土工業現有企業的實際情況，該標準對現有企業設置了兩年的達標排放過渡期，過渡期後現有企業也必須執行排放限值<sup>116</sup>。該標準根據稀土生產技術、生產裝備和主輔材料的成份，以稀土工業企業生產中排放的主要污染物作為控制項目，對稀土產業廢水、廢氣和放射性物質的排放控制等方面皆作有規定。為防止企業稀釋排放，標準中還規定了單位產品基準排水量和單位產品基準排氣量。標準適用於中國境內從事稀土礦山開採至稀土金屬、合金生產的各種規模特徵生產技術和裝置的水、廢氣污染物排放管理，以及稀土工業建設項目的環境影響評價、設計和竣工驗收<sup>117</sup>。

## 第五節 中國稀土政策在國際間引發之爭議

中國於2001年加入WTO時，於其入會議定書中和工作小組報告中承諾，將降低貨品之進出口關稅及其他出口限制，惟自2009年起，中國為整頓國內資源、限制過量生產和出口，頒布一系列規定對鎢、錫、銻、稀土等實行保護與限制開採，並逐漸削減其出口配額。中國作為世界第二大經濟體，和銻、焦煤、螢石、錳、碳酸鎂等最大原物料生產國，其實施出口限制措施，形同以人為方式提高其出口價格，並同時抬高了世界原物料價格，亦提供誘因使製造商移往中國以利用相對成本較低的原料，造成他國勞工失業<sup>118</sup>，因此引起歐美等國之不滿。

美國鋼鐵工人聯合工會<sup>119</sup> (United Steelworkers Union, USW) 於2010年9月曾向USTR指控中國政府對綠色能源產業採取保護政策，其保護措

<sup>116</sup> 邵曉天，環保部發布稀土工業污染物排放標準，中國證券網，2011年2月28日，網址：<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cnstock.com/index/gdbb/201102/1176378.htm>（最後瀏覽日：2010年3月4日）。

<sup>117</sup> 同上註。

<sup>118</sup> Jennifer M. Freedman, *Chinese Curbs on Raw-Material Exports Break Rules, WTO Says*, BLOOMBERG, July 6, 2011, at <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-05/chinese-curbs-on-raw-material-exports-break-rules-wto-says-1-.html> (last visited: Sep. 11, 2011).

<sup>119</sup> 美國鋼鐵工人聯合工會為美國最大的製造業職業工會，其代表勞方之部門包括鋼鐵生產、太陽能電板、節能照明及綠色能源技術之製造等，以保障勞工合法權益為其宗旨。詳情請參照：



施主要包含：對稀土等製作節能科技產品之主要原料限制出口、給予綠色能源產業之業者補貼、審核外資之合資契約時將技術移轉納入考量以及歧視進口貨品及外國廠商等之控訴<sup>120</sup>，而USTR調查後，就中國對製造風力發電設備提撥專項基金，用以資助國內風力發電設備之製造業生產之補貼措施，向中國在WTO下尋求諮商<sup>121</sup>。

此外，歐、美、墨就中國對錫、鎢、鋅等九種工業用原料所設置之出口限制措施，更於2009年11月向WTO請求成立小組，指控中國對於工業用原物料所設置之措施，包括：訂定出口關稅、設置出口配額和出口許可證等要求，違反其於入會議定書和工作小組報告中所作之承諾及違反GATT 1994之規定，而中國則以其係為保護環境和為保護可耗竭之自然資源等理由作為抗辯<sup>122</sup>。該案小組作出有利於控訴國之判決結果，更被視為歐美等國家若下一步要於WTO下，指控中國對於稀土產業設置出口限制措施違反WTO之規範，「中國－原物料案」之小組裁決結果，將增加控訴國未來勝訴之可能性<sup>123</sup>。

### 第叁章、就稀土出口管制措施，中國必須遵守之WTO規範

對照「中國－原物料案」中，美國、歐盟、墨西哥對於中國以出口關稅和配額等措施，限制鎢、銻等原物料出口之起訴聲明內容，與中國對於稀土所採取之出口管制，所牽涉中國於其入會議定書和工作小組中所承諾者及GATT 1994之規範多數相同。因此本章將以「中國－原物料」案所牽

---

[http://www.usw.org/our\\_union/who\\_we\\_are](http://www.usw.org/our_union/who_we_are)。

<sup>120</sup> USW, *supra* note 1.

<sup>121</sup> WTO, *China - Measures concerning wind power equipment - Request for consultations by the United States*, WTO Doc. WT/DS419/1, Dec. 22, 2010.

<sup>122</sup> Panel Report, *China - Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WTO Doc. WT/DS394/395/398, July 5, 2011 [hereinafter *China - Raw Materials Panel Report*].

<sup>123</sup> Juliane von Reppert-Bismarck and Doug Palmer, *WTO rules China curbs on raw material exports illegal*, REUTERS, July 5, 2011, at <http://af.reuters.com/article/metalsNews/idAFLDE7641AR20110705> (last visited Sep. 12, 2011).

涉之 WTO 規範作為參考，以中國對於稀土所作之出口限制措施為中心，就中國對稀土限制措施所牽涉之 GATT 1994 規定，和中國入會議定書承諾作一介紹。

## 第一節 GATT 1994關於出口管制措施之規範

WTO會員所需遵守之義務可被分為兩類，一類為遵守WTO一般行為規範之義務，亦即須遵守馬爾喀什設立世界貿易組織協定（Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization）及其附件之規範；另一類為個別會員須降低特定貨品和服務之貿易障礙，亦即市場進入義務<sup>124</sup>。前類義務為各會員遵守相同之規範，後一類義務則可能因成員間之承諾有別而有不同之拘束，惟WTO仍要求該市場進入義務須在最惠國待遇之原則下適用於全體會員<sup>125</sup>。以下將先敘明中國政府對於稀土出口所採取之出口限制措施，於GATT 1994 規範下之相關規定，再介紹中國入會議定書對於貨物出口措施之承諾。

### 一、 出口管制之程序性規範

GATT 1994 中針對出口管制包括程序性及實體規範，程序性之規範主要為 GATT 1994 第 8 條及第 10 條，實體的規範則包括 GATT 第 1 條、第 11 條及第 13 條等。

關於程序性之規定，第 8 條規定係主要在規定各WTO會員在課徵進出口規費和費用時，其行政程序和項目應簡化。該條規定係避免進出口程序與規費造成貿易障礙之可能，故該條規定分為兩部分，其一為進出口規

<sup>124</sup> Julia Ya QIN, *WTO-Plus' Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System - An Appraisal of the China Accession Protocol*, JOURNAL OF WORLD TRADE, VOL. 37, NO. 3, at 484 (2003).

<sup>125</sup> *Id.* at 485.

費，其二為進出口程序，並分別對其所指之範圍加以界定<sup>126</sup>。此條規定與輸入許可程序協定（Agreement on Import Licensing Procedures）有密切關聯性，其中，最重要之相同之處在於其功能，皆為使進口程序簡化，而不致造成貿易障礙，而該協定則進一步確保此種程序與實務之公平及合理的適用及管理<sup>127</sup>。

第 10 條則規定關於關稅分類或估價、或關稅內地稅或其他規費，或對於產品進出口所增加之限制等法律、行政規則、司法判決集行政命令等，應立即公布以協助政府及貿易商早日知悉，WTO 會員並應以平等、公正及合理之方式予以執行，惟相關法令之揭露將影響政府執法、或危害公共利益、或損害商業利益之機密資訊等則不在此限。此條和第 8 條之規範目的相同，皆在於促進制度之透明性和程序之效率。

## 二、 出口管制之實體性規範

就實體規範部分，影響出口管制最相關者應為出口稅和貨品出口之數量限制，故以下將先分別對與稀土出口管制相關之出口措施進行討論，接著就出口限制措施的例外規定進行說明。

### （一）、 出口關稅

關稅係 GATT 1994 下唯一合法的貿易政策工具，因此出口關稅並未被禁止<sup>128</sup>，故會員之措施只要不會造成禁止出口之程度，得自由訂定產品之出口稅率<sup>129</sup>，例如原料出口國為鼓勵國內加工業，可透過對原料課徵高出口

<sup>126</sup> 羅昌發，國際貿易法，頁 147，2010 年 9 月 2 版。

<sup>127</sup> 同上註，頁 153。

<sup>128</sup> 施文真，能源安全、GATT/WTO 與區域/自由貿易協定，載：第七屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 348，2008 年。

<sup>129</sup> MITSUO MATSUSHITA, THOMAS J. SCHOENBAUM & PETROS C. MAVROIDIS, THE WORLD TRADE ORGANIZATION LAW, PRACTICE, AND POLICY, OXFORD UNIVERSITY PRESS, at 593-594(Oxford: 2<sup>nd</sup> .ed.,2006).

關稅、對製成品則課徵低出口關稅或不課徵出口關稅的方式，達到保護國內產業之目的<sup>130</sup>。

關於出口關稅之規範，GATT 1994 只有在第 1.1 條有做原則性之規範。該條係針對進出口或與進出口有關、或對因進出口所生之國際支付所課徵之任何關稅或規費、及此類費用的課徵方式和進出口的相關規則，任一 WTO 會員對來自或輸往任一其他會員之任一產品所給予之任何利益、優惠、特權或豁免，應立即無條件給予輸往或來自其他 WTO 會員之同類產品。「加拿大—汽車案 (Canada-Autos)」中，上訴機構進一步解釋該條之範圍，亦即最惠國待遇原則不僅禁止法律上之歧視性措施，亦包括事實上對他會員同類產品之歧視性措施<sup>131</sup>。

## (二)、數量限制措施

GATT 1994 第 11.1 條規定，除關稅、稅捐或其他規費外，WTO 會員對於進口自任一 WTO 會員之產品，或是出口自其他 WTO 會員之出口或為出口銷售之產品 (exportation or sale for export of any product)，不得透過配額、輸出入許可證或其他措施實施或維持限制或禁止，依據本條的規定，WTO 會員原則上不得針對進出口採取禁止或限制措施。

在「中國—原物料案」之前，於 GATT 以及 WTO 下並沒有直接涉及出口數量限制的爭端案件<sup>132</sup>。2000 年「阿根廷—牛皮與皮件 (Argentina-Hides and Leather)」一案中，歐盟控訴阿根廷透過一系列規範，授權其國內的製革業者，得參與牛皮原料出口之海關查驗作業，而構成事實上之歧視，

<sup>130</sup> 前揭註 128。

<sup>131</sup> Appellate Body Report, *Canada - Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/AB/R WT/DS142/AB/R, ¶ 78, May. 31, 2000.

<sup>132</sup> *WTO Analytical Index- Guide to WTO Law and Practice*, at [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gatt1994\\_05\\_e.htm#article11C2c](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_05_e.htm#article11C2c) (last visited: Sep. 18, 2011).

違反第 11.1 條之規定<sup>133</sup>。該案小組先提及第 11.1 條之適用，包括事實上之數量限制措施，並引用「日本—電影案 (*Japan-Film*)<sup>134</sup>」之小組裁決，認為一私人所採取之行為，若足以證明政府有充分介入該行為時，則不應排除其被視為政府行為之可能性，小組並進一步表示，政府之措施縱非具貿易限制性，惟仍有可能該措施會促使私人直接或間接去限制貿易<sup>135</sup>。

關於第 11.1 條之數量限制措施之範圍，在「日本—半導體貿易 (*Japan-Trade in Semi-Conductors*)」案中，小組裁決認為其適用範圍很廣，亦即除關稅、內地稅或規費之課徵外，該條對於構成或維持進出口、或出口產品之銷售遭到禁止或限制之措施，皆有其適用<sup>136</sup>。

此外，在「韓國—牛肉案 (*Korea-Various Measures on Beef*)」中，美國與澳洲控訴韓國實施牛肉雙重零售制度 (dual retail system)，對外國牛肉之經銷實施限制，並設置進口許可證制度，獨家授權其政府設立之牲畜產品行銷組織 (Live stock Products Marketing Organization) 進口牛肉，構成一非自動進口許可證制度，違反 GATT 1994 第 11.1 條<sup>137</sup>。小組裁決認為，許可證制度若係因配合配額措施而設置，則許可證制度本身並不一定會造成額外之限制效果，惟若在配額措施外，許可證制度之施行還與其他限制措施相關連，則可能會因此創造獨立於原限制措施之額外限制效果<sup>138</sup>。

### (三)、 出口管制之例外規定

<sup>133</sup> Panel Report, *Argentina-Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather*, WT/DS155/R, Dec. 19, 2000 [hereinafter *Argentina-Hides and Leather Panel Report*].

<sup>134</sup> Panel Report, *Japan-Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44/5, ¶ 10.56, Jul. 23, 1998.

<sup>135</sup> *Argentina-Hides and Leather Panel Report*, ¶ 11.18

<sup>136</sup> Panel Report, *Japan-Trade in Semi-Conductors*, L/6309 BISD 35s/116, May 4, 1988, ¶104 [hereinafter *Japan-Trade in Semi-Conductors Panel Report*].

<sup>137</sup> Panel Report, *Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, WT/DS161/R, WT/DS169/R, ¶ 781, Jan. 1, 2011 [hereinafter *Korea-Beef Panel Report*].

<sup>138</sup> *Id.* ¶ 782.

GATT 1994 第 11.2 條針對第 1 項的數量限制禁止原則規定三種情形，第一種為涉及糧食或其他重要產品之嚴重短缺情形；第二種為涉及商品商品之分類、分級或行銷之標準或規範；第三種為農漁產品過剩時之限制措施。此三種例外規定中，以第一種與稀土出口限制之背景最為相關，故以下將針對該款說明。

第 11.2 條 (a) 款規定為：「為防止或減輕糧食或其他對出口締約國重要 (essential) 產品之嚴重匱乏，而暫時實施之限制出措施。」符合此一例外要件時，會員得視其必要情形而實施限制出口或禁止進口，惟其限制或禁止必須「暫時性」<sup>139</sup>。因不須認定糧食是否為「重要之產品」而當然有本款之適用，故相較而言其文意較為明確，然本款規定並未就「對出口締約國重要之商品」有所解釋，而使爭端解決機構在該要件上有裁量之空間<sup>140</sup>。

除上述關於數量限制禁止原則的例外規定外，於 GATT 下針對最惠國待遇原則等之一般性例外規定，包括 GATT 1994 第 20 及 21 條之一般及國防安全之例外事項，於出口數量限制措施亦有其適用。GATT 1994 第 20 條規定十款例外事項，於符合該條前言情況下，得正當化會員採取出口數量之限制措施。其中，中國政府最有可能援引作為稀土出口限制措施之正當化理由，為 GATT 1994 第 20 條之 (b)、(g) 款，故以下將就其要件分述之。

GATT 1994 第 20 條 (b)、(g) 款規定：「在下列措施不至於構成對相同條件下之不同國家，有武斷或不正當的歧視、或造成對國際貿易造成之隱藏性限制之前提下，本協定允許締約國採取或執行下列措施：(b) 保護人

---

<sup>139</sup> 前揭註 126，頁 131。

<sup>140</sup> 同上註。

類動、動物或植物之生命或健康所必要者；(g) 關於保育可耗竭之自然資源者，惟此款措施須同時限制本國生產或消費始生實效者為限。」

關於(b)款之要件，依據「美國—石油案(US-Gasoline)」之小組裁決，系爭措施欲符合本款要件須透過三階段檢驗，意即被告方須舉證：一、系爭措施係為保護人類動、動物或植物之生命或健康所設計；二，該措施係滿足政策目標所必要(necessary)；三，該措施符合第20條前款之要求<sup>141</sup>。其中，最為關鍵者為第二階段，對於措施之「必要性」檢驗，在「歐盟—石綿案(EC-Asbestos)」中，上訴機構對於必要性之解釋為：若存在一得合理期待且不違反GATT其他規範之替代措施，則該系爭措施即非(b)款所指之必要措施<sup>142</sup>。該案上訴機構更進一步對替代措施之考量因素作出說明，認為若存在符合WTO規範或抵觸程度為最小之其他可行措施，亦可達成第20條(b)款之政策目標時，則締約成員現行不符合GATT條文之措施，不應視為第20條(b)款之必要措施<sup>143</sup>。

關於第20條(g)款，曾涉及此款之爭端不少，但多涉及進口數量限制，除「中國—原物料案」外，僅有「加拿大—影響飛魚及鮭魚出口

(Canada-Herring and Salmon)」案涉及出口限制<sup>144</sup>，惟欲適用本款必須符合之要件，如：「可耗竭之自然資源」、「關於」、「同時」等，應同樣適用於出口與進口限制上<sup>145</sup>。在「美國—蝦(US-Shrimp)」案中，上訴機構對於「可耗竭之自然資源(exhaustible natural resources)」之解釋，認為「可耗竭」在解釋上應為動態的，意即應以現在各國間所關切的環境保護和生

<sup>141</sup> Panel Report, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/R, ¶ 6.20, Jan. 29, 1996.[hereinafter *US-Gasoline Panel Report*].

<sup>142</sup> Appellate Body Report, *European Communities-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, WT/DS135/AB/R, ¶ 171, Apr.5, 2001.

<sup>143</sup> *Id.*

<sup>144</sup> Panel Report, *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, L/6268-35S/98, Mar. 22, 1988.

<sup>145</sup> 前揭註 128，頁 365。

態保育觀點，去對系爭資源做解釋，故（g）款不應限縮在礦物或無生命之自然資源<sup>146</sup>。此外，WTO會員尚須證明其措施係「關於（relating to）」保育該資源，且相關之限制同時適用於本國之消費與生產上。針對「關於」一詞，在「加拿大—影響飛魚及鮭魚出口」一案中，小組將此要解釋為「主要目的在於（primarily aimed at）」<sup>147</sup>，在「美國—蝦」案中，則進一步將此要件解釋為「於目的與手段之間必須具有密切且真實之關係（close and genuine relationship ends and means）」<sup>148</sup>。此外，對於「同時（in conjunction with）」之解釋，「美國—石油案」小組認為，一國採取限制措施應以公正之方式行之，但並不意味對於國內和國外產品須採相同之待遇，惟對於須同時限制本國生產或消費之「實效（made effective）」評估，則須依實證效果檢驗該系爭措施確實有可衡量之正面效果產生<sup>148</sup>。

## 第二節 中國入會議定書內容—以出口措施承諾為重心

在經過長達 15 年的談判，中國終於在 2001 年 11 月的卡達部長會議中，被宣布通過 WTO 的入會申請，成為 WTO 第 143 個會員國<sup>149</sup>。中國加入 WTO 後，除須受到 WTO 涵括協定規範之拘束外，亦須遵守其入會之承諾。而通常 WTO 成員入會議定書主要文件內容多不超過兩頁，其中多為強調必要之程序性和技術性之入會事宜<sup>150</sup>，然不同於其他 WTO 會員之制式標準文件內容，中國入會議定書之主要內容長達 11 頁，共九個附件（包含貨品及服務承諾表），其主要內容共分 18 段，大部分的工作小組報告內容被納

<sup>146</sup> Appellate Body Report, *United States- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, ¶¶ 128-131, adopted Oct. 12, 1998 [hereinafter *United States- Import Prohibition of Shrimp Products*].

<sup>147</sup> *Id.* ¶ 136.

<sup>148</sup> *US-Gasoline Panel Report*, ¶¶ 20-21.

<sup>149</sup> *China officially joins WTO*, CNN WORLD NEWS, Nov. 10, 2001, at [http://articles.cnn.com/2001-11-10/world/china.WTO\\_1\\_wto-meeting-wto-director-general-mike-moorm-world-trade-organization?\\_s=PM:asiapcf](http://articles.cnn.com/2001-11-10/world/china.WTO_1_wto-meeting-wto-director-general-mike-moorm-world-trade-organization?_s=PM:asiapcf) (last visited Sep. 26, 2011).

<sup>150</sup> Julia Ya QIN, *supra* note 124, at 488.



入成為中國入會議定書之承諾，因此其入會議定書內容涵蓋主題範圍極廣，並規範了諸多特別規定適用於中國和其他WTO會員間。

## 一、 中國入會議定書內容簡介

中國入會議定書中之承諾內容，大致可被分為下列三類：

第一類為關於WTO涵括協定之承諾規範，大多數之議定書內容屬於此類承諾。此類承諾其一包括中國應遵守現存WTO各主題之規範，如議定書第 11.1 段規定，中國應保證國家主管機關或地方各級主管機關實施或管理的海關規費或費用符合GATT 1994；其二包括中國不得主張在多邊貿易協定下，其享有開發中國家成員在部分WTO規定中過渡期間之適用<sup>151</sup>，如議定書第 10.3 段規定，中國應自加入時起取消屬補貼及平衡措施協定

（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，SCM協定）第 3 條範圍的所有補貼，故中國自加入時起，即須終止所有禁止性補貼之措施，而不適用在SCM協定第 27.2.b條，其他開發中國家會員之禁止性補貼措施得延遲至 2003 年 1 月止之規定。

第二類承諾削弱現存WTO規範之強制力，而減低中國作為一WTO會員所應享有之權利。此類承諾主要體現於貿易救濟措施之規定，如反傾銷、反補貼和防禦措施，此類規範和原則規定於議定書第 10.2、15、16 段，其承諾內容有係變更WTO涵括協定之現存規範，抑或缺乏一清楚之法律基礎<sup>152</sup>。如：議定書第 15.a.ii段關於進口國對中國採取傾銷認定和補貼措施之調查方法，規定當被調查之製造商無法清楚證明生產該同類產品產業在製造、生產和銷售該產品方面具備市場經濟條件，則該WTO進口成員可使

---

<sup>151</sup> *Id.* at 490.

<sup>152</sup> *Id.*

用不依據中國國內價格或成本進行嚴格比較；第 15.d 段規定，前述之規定，應在中國加入後 15 年終止。

第三類承諾為加諸於中國比 WTO 涵括協定中所規範者，更嚴格之義務<sup>153</sup>。此類義務的範圍包括：市場開放之透明度、司法審查、外人投資、國民待遇原則、經濟改革、政府採購等。此部分中國承諾之義務，將於以下以貿易權承諾為例作說明，並將以中國於入會議定書和工作小組報告中，關於出口措施所作之承諾為重心予以介紹。

## 二、 中國入會議定書承諾影響出口措施者

中國關於邊境措施所作之承諾，將同時影響進出口，因此以下先介紹其對於貿易主體所做之承諾，接下來就其承諾中有關出口管制的內容，一併做說明。

### (一)、 貿易權承諾

關於 WTO 之基本原則：國民待遇原則之適用，在 GATT 1994 第 3 條貨品貿易之規範中僅限於進口貨物，其他 WTO 規範中對於出口限制之規定亦較少，相對提供 WTO 會員較多之國內政策裁量空間<sup>154</sup>。然中國在入會談判時，承諾對出口措施有比 GATT 1994 更嚴格之拘束，而限縮了中國對此部分規範之裁量空間。

市場經濟之改革作為中國入會議定書中承諾之一部分，使中國在入會議定書第 5.1 段中承諾，其將逐步放寬貿易權的獲得及其範圍，以便在加入後 3 年內，使所有在中國的企業均有權在中國的全部關稅領土內從事所有貨物的貿易。此種貿易權應為進口或出口貨物的權利，但附件 2A 所列依

<sup>153</sup> *Id.*

<sup>154</sup> *Id.*

照本議定書繼續實行國營貿易的貨物除外。第 5.2 段則承諾，除本議定書另有規定外，對於所有外國個人和企業，包括未在中國投資或註冊的外國個人和企業，在貿易權方面應給予其不低於在中國的企業的待遇。此承諾並非在強調進口產品之待遇，而係強調國民待遇原則對於外國企業和個人在中國的商業和貿易機會之適用，因此超越了 GATT 1994 第 3 條之適用範圍，而對於外國貿易主體在中國境內從事進出口貿易，有更進一步之保障。

## (二)、 貨物出口措施承諾

根據入會議定書第 1.2 段之規定，本議定書及工作小組報告書第 342 段所指之承諾，應成為 WTO 協定之一部分。工作小組報告書第 342 段，係作為中國工作小組報告中所述，對於外貿制度的說明和聲明所作之具體承諾，得納入議定書之依據。其中，工作小組報告中第 162、165 段，中國承諾在 WTO 規範下將遵守有關非自動出口許可程序和出口限制之規定，也將使「對外貿易法」符合 GATT 1994 的要求。此外，中國在入會後，只有在被 GATT1994 規範所認定為合理的情況下，才得實行出口限制和許可程序。此承諾實質上與 GATT 第 11 條關於配額及許可證之規定相呼應。此外，關於配額申請之行政程序和申請條件，中國於其工作小組報告中第 83、84 段中承諾，自加入時起，中國將取消對於中國企業和外商投資企業，獲得或維持進出口權之任何出口實績、貿易平衡、外匯平衡和過去經驗之要求。

關於出口關稅之部分，依入會議定書第 11.1 和 11.2 段，中國應保證國家主管機關或地方各級主管機關，所實施或管理的海關規費或費用、國內稅費（包括增值稅）符合 GATT 1994。此外，第 11.3 段更進一步承諾，中國應取消適用於出口產品的全部稅費，除非本議定書附件 6 中有明確規定或按照 GATT1994 第 8 條的規定適用。尤值注意者，議定書附件六僅列明

84 個稅號的商品，不適用取消出口產品的全部稅費之承諾，然資源性產品，如稀土、鎢、銻等則並未被列入。

### 第三節 小結

本章主要是以中國對於稀土之出口管制措施，所牽涉之 WTO 規範為重心，先就 GATT 1994 中，關於配額、配額許可證和出口關稅相關之程序和實體性原則性規定作一介紹，並對 WTO 禁止出口管制之例外性規定，可能適用於稀土管制措施者，於過去 WTO 爭端中，小組及上訴機構對適用例外規定之構成要件解釋作一說明，接著再就中國入會議定書中，所進一步加諸於中國對於出口開放之承諾義務進行檢視。下一章將就 WTO 爭端解決案件中，涉及前述中國進出口管制措施之爭端案件進行進一步討論，其中將包括「中國－視聽服務 (*China - Audiovisual Services*) 案」和「中國－原物料案」，而將以「中國－原物料案」為核心，作為分析中國稀土管制措施之主要參考案件。

## 第肆章、與中國稀土出口管制 WTO 規範相關之爭端解決案

### 件一以中國原物料案為中心

「中國－視聽服務案」為第一宗WTO爭端解決機構，針對中國入會議定書中，關於貿易權承諾之違反所作之裁決<sup>155</sup>，其係美國於2007年向WTO請求成立小組，控訴中國政府對視聽產品之進口和服務之供給設置諸多措施，限制外國廠商對讀物、家庭視聽娛樂產品及院線電影等產品進口之權利，使外國貿易商和服務提供者受到歧視性待遇<sup>156</sup>。美國因此主張中國違反其於入會議定書第5.1段中所作：在不損害中國及符合與WTO協定的方式管理貿易的權利的情況下，中國應逐步放寬貿易權的獲得及其範圍，以便在加入後3年內，使所有在中國的企業均有權在中國的全部關稅領土內從事所有貨物的貿易之承諾<sup>157</sup>。

繼此案開啟對於中國入會議定書承諾之檢視後，美、墨、歐盟於2009年底向WTO請求成立小組，指控中國為鋁土礦、鎂、錳、碳化矽等科技產品所需原料之主要生產國，中國政府卻對該些原物料出口設限，使國內市場有充分原物料供給，並得維持國內較低且穩定之原物料價格，卻造成他國產品製造原料匱乏、全球市場原料價格上升，因此主張中國違反其議定書承諾和GATT規範<sup>158</sup>。

前述兩案之裁決皆對中國入會承諾進行檢視，而對稀土出土管制措施所可能牽涉之規範具有解釋上之指標性。其中，「中國－原物料案」之小

<sup>155</sup> Brendan McGivern, *Chinese Import Restrictions on Publications and Entertainment Products Found to be WTO Inconsistent*, Oct. 27, 2009, AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, at <http://www.asil.org/insights091027.cfm>.

<sup>156</sup> Panel Report, *China- Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363/R, appealed on Sep. 22, 2009, ¶¶ 2.1, 7.736 [hereinafter *China- Audiovisual Services Panel Report*].

<sup>157</sup> Paragraph 5.1 of Accession of the People's Republic of China, "Without prejudice to China's right to regulate trade in a manner consistent with the WTO Agreement, China shall progressively liberalize the availability and scope of the right to trade."

<sup>158</sup> Requests of Constitution of the Panel, *supra* note 4.

組裁決係對於系爭原料之出口管制政策進行檢視，而對本文之研究對象具有重要參考意義，故本章將以「中國－原物料案」之小組裁決為主，輔以「中國－視聽服務案」之部分裁決理由，對中國之出口管制措施在 WTO 規範架構下之合法性進行說明。

「中國－原物料案」中，控訴國將中國對於原物料所設之出口限制措施，分成以下進行攻防：出口關稅、出口配額、出口許可證<sup>159</sup>，而中國對於上述指控，主要皆以 GATT 1994 第 20 條之規範作為其措施正當化之理由，故以下將就與稀土出口限制措施最為相關之系爭措施，小組所作裁決之主要理由進行說明。

## 第一節、 中國入會議定書是否得援引 GATT 第 20 條之一般例外規範

中國得否援引 GATT 1994 第 20 條之一般例外規定，以正當化其違反入會議定書之承諾，在 WTO 架構及制度上，具有解釋之重要性。在 WTO 過去爭端案件中，「中國－視聽服務案」為首宗裁決 GATT 1994 第 20 條 (a) 款之爭端解決案件<sup>160</sup>，故以下將先對該案上訴機構對其爭端是否得援引 GATT 1994 第 20 條 (a) 款進行說明，再就「中國－原物料案」中，小組裁決中國入會議定書第 11.3 段是否有 GATT 1994 第 20 條之適用進行檢視。

### 一、 中國視聽服務案上訴機構對中國入會議定書第 5.1 段適用 GATT 1994 第 20 條 (a) 款之解釋

本案例中，中國被控之措施繁多，主要指控之一為：中國對於經營出版物進口之企業訂定諸多條件，並由單一中國國營單位進行內容審查和批准

<sup>159</sup> *China - Raw Materials Panel Report*, ¶ 2.1.

<sup>160</sup> Brendan McGivern, *supra* note 155.

進口，美國主張其措施阻礙外國出版業者從事出版品之進口，中國因此違反其入會議定書第5.1段之承諾，對此中國則抗辯，其對進口出版刊物所作之限制，是為維護其國內之公共道德而設<sup>161</sup>。

小組認為本案的情況與「美國—海關押金指令案（US-Customs Bond Directive）」<sup>162</sup>案相符，因此參考該案上訴機構之作法，假設中國可以援引GATT 1994第20條，而先檢視各要件之合致性，如果符合各項要件再討論適用性問題<sup>163</sup>。在觀察系爭措施是否為具有維護公共之必要性時，美國認為縱使中國為維護國內公共道德，而設有出版刊物進口之內容審查機制，惟該機制並非須禁止所有外國和中國私人企業進口系爭產品，並由中國國營單位作為單一審查和批准進口機關，始能達到維護公共道德之目的<sup>164</sup>。美國並進一步指出，內容審查機制應獨立於貨品進口之外，視聽產品是進口後由中國政府執行最終內容審查，惟出版刊物卻是同時由國營企業介入內容審查和進口程序，因此美國主張可由中國政府自行執行出版刊物之內容審查<sup>165</sup>。

小組認為，中國承認中國政府對於電子刊物、視聽產品和院線電影擁有最終內容審查決策權，且並未聲明其缺乏對於出版刊物內容審查決策之能力，故由中國政府進行出版刊物之內容審查，係將原中國資助國營企業執行審查之成本，轉移回到中國政府本身，且若因此增加成本，中國政府亦可徵收規費<sup>166</sup>。因此小組裁決認為，中國無法舉證推翻美國提出之替代措施不具有合理可替代性或違反WTO規範，因此系爭措施不具有GATT 1994第20條（a）款維護公共道德之必要性，而不須繼續檢視系爭措施是否

<sup>161</sup> *China- Audiovisual Service Panel Report*, ¶ 7.736.

<sup>162</sup> Appellate Body Report, *United States – Customs Bond Directive for Merchandise Subject to Anti-dumping/Countervailing Duties*, WTO Doc. WT/DS345/AB/R, adopted Aug. 1 2008.

<sup>163</sup> *China – Audiovisual Services Panel Report*, ¶¶ 7.739-741.

<sup>164</sup> *Id.* ¶¶ 7.808, 7.873.

<sup>165</sup> *Id.* ¶ 7.883.

<sup>166</sup> *Id.* ¶¶ 7.901, 7.904, 7.906.

符合GATT 1994第20條前言規定，故裁決中國敗訴<sup>167</sup>，中國因而上訴請求上訴機構撤回小組對其措施不符該款必要性之裁決。

究竟違反中國貿易權承諾之系爭措施，是否得援引GATT 1994之一般例外規定，作為其措施正當化之理由，在此前提上即有爭議，上訴機構體認到，小組裁決中缺乏此部份之論斷，將造成當事人對於規範範圍之不確定性，將來中國在履行裁決建議時亦將會對措施是否符合涵括協定產生爭議，而造成中國將來訴諸爭端解決規則與程序瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute, DSU）第21.5條解決上述爭議之可能性<sup>168</sup>。故上訴機構觀察，過去爭端解決小組及上訴機構曾認為，限制貿易主體參與貿易，與GATT規範貨品貿易之義務間有緊密之連結關係，意即縱非直接管制貨品，對於投資者、製造商等之限制也可能因此違反GATT 1994第3.4或11.1條<sup>169</sup>。

在連結中國入會議定書第5.1段與GATT 1994之關係時，上訴機構指出依過往GATT和WTO之裁決，一項非直接管制貨品或貨品進口之措施，仍然可能與會員在GATT下之義務相牴觸，並舉與貿易相關之投資措施協定（Agreement on Trade-Related Investment Measures，以下簡稱TRIMs協定）為例，指出對於投資者、批發商和製造商等之限制措施，都曾被認定違反GATT 1947或1994下第3.4、11.1條之規定；且在TRIMs協定附件1中，列舉出哪些對企業之要求屬於違反GATT1994第3.4或11.1條之規定；而在TRIMs協定第3條中，更明白指出所有在GATT 1994下之例外規定，在TRIMs協定中皆能適用，上訴機構因此認為限制貿易者之措施有可能違反GATT關於貨品貿易之義務<sup>170</sup>。而從中國入會議定書第5.1段之內容，上訴機構認為其

<sup>167</sup> *Id.* ¶¶7.907,7.912.

<sup>168</sup> Appellate Body Report, *China- Audiovisual Services*, WT/DS363/AB/R, adopted on Jan. 19, 2010, ¶214.

<sup>169</sup> *Id.* ¶ 227.

<sup>170</sup> *Id.*



承諾中所寫「使所有在中國的企業均有權在其全部關稅領土內從事所有進出口貨物的貿易」，將貿易權與企業相聯結，並與GATT 1994第3條和第11條加諸於其他WTO會員管制貨品貿易之義務間緊密相連，故從整體承諾內容觀之，其承諾與貨品貿易相關<sup>171</sup>。

在該案中，中國上訴因欠缺一違反GATT 1994規定之聲明，故其援引GATT 1994一般例外規定之適法性，須基於爭措施為違反貿易權承諾，且該違反貿易權承諾之措施係為管制貨品貿易而設，始有適用該例外規定之餘地<sup>172</sup>。最後上訴機構認定，中國之系爭措施違反其貿易權對於企業開放貿易之承諾，而該承諾與貨品貿易相關，因此中國援引GATT 1994之一般例外規定有其正當性<sup>173</sup>。

## 二、中國原物料案小組解釋中國入會議定書第 11.3 段是否有 GATT 1994 第 20 條之適用

針對「中國—原物料案」中，中國抗辯系爭措施得以GATT 1994 第 20 條 (b) 和 (g) 款正當化，小組先檢視者，為系爭措施於中國入會議定書第 11.3 段之違反，是否得援引GATT之例外規定。小組先承認，WTO會員之入會議定書構成WTO協定之一部分，如中國入會議定書第 1.2 段即聲明：本議定書，包含工作小組報告第 342 段所指之承諾，應成為WTO協定之一部，因此小組將依照解釋WTO涵括協定之方法，以維也納條約法 (Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT) 對系爭承諾內容進行檢視<sup>174</sup>。

### (一)、 入會議定書第 11.3 段的一般性意義

<sup>171</sup> *Id.* ¶ 226.

<sup>172</sup> *Id.* ¶ 229.

<sup>173</sup> *Id.* ¶ 233.

<sup>174</sup> *China-Raw Materials Panel Report*, ¶¶ 7.113, 7.115

中國入會議定書第 11.3 段承諾，中國應取消適用於出口產品的全部稅費，除非議定書附件 6 中有明確規定或按照 GATT 1994 第 8 條的規定適用。在開始解釋系爭承諾之內容前，小組曾欲援引「中國－視聽服務案」，惟該案上訴機構未解釋中國入會議定書和 GATT 1994 兩者間體制上之關係，而著重在解釋該系爭承諾和其議定書上下文之關係<sup>175</sup>。因此在本案中，小組解釋入會議定書第 11.3 段的一般性意義（ordinary meaning）時，認為其內容並未提及 GATT 1994 第 20 條或是廣泛指稱 GATT 1994 的規範，其更不像議定書第 5.1 段「在不損及中國以符合 WTO 協定之方式管制貿易之權利的情況下……」，有一般性指稱 WTO 協定<sup>176</sup>。小組並認為，議定書第 11.3 段列有兩種例外情況：在附件六清單中之貨物，和符合 GATT 第 8 條之適用。附件六中列有 84 項貨物最高關稅稅率之上限，小組認為附件六之文字清楚說明其稅率之「最高上限」，是指中國不得設置稅率超過該絕對性限度，且附件六中，中國更進一步確認除例外情況外，中國不會再增加現行之適用關稅稅率<sup>177</sup>。就議定書第 11.3 段承諾關於 GATT 1994 第 8 條的適用，小組認為該條已清楚規定其適用於特定情況之規費及費用，且議定書第 11.3 段中並未規範任何的一般性例外情況，使中國得於上述兩種例外條件外，仍得維持出口關稅措施<sup>178</sup>。

此外，小組更進一步表示，與議定書第 5.1 段承諾相較，議定書第 11.3 段之承諾並未出現類似第 1.5 段泛稱「WTO 協定或 GATT 1994」之文字，顯見為 WTO 成員於談判時將該文字納入承諾內容之有意忽略，則可以認定 WTO 成員和中國並未有意將 GATT 1994 第 20 條納入成為第 11.3 段之例外抗辯事由<sup>179</sup>。

---

<sup>175</sup> *Id.* ¶ 7.117.

<sup>176</sup> *Id.* ¶ 7.124.

<sup>177</sup> *Id.* ¶¶ 7.124, 7.126, 7.127.

<sup>178</sup> *Id.* ¶ 7.129.

<sup>179</sup> *Id.*

## (二)、 中國入會議定書的上下文義

小組在對入會議定書第 11.3 段之意義進行解釋後，再進一步檢視中國工作小組報告的上下文義。中國主張，其入會議定書第 11.3 段得援引 GATT 1994 第 20 條之依據，亦可從工作小組報告第 D 節「影響外國貨品貿易之國內政策」第 170 段內容得到印證，該段規定：「中國入會後，須確保其關於課徵進出口規費、費用和關稅之法律和規範，完全遵守其於 WTO 下之義務，包含：GATT 1994 第 1、3.1、4、11.1 條....」。中國認為，該段所指之「包含」，表示其所列之條文為例示而非列舉，而係包括所有在 WTO 涵括協定下與貨品相關之義務，故亦包括 GATT 1994 第 20 條<sup>180</sup>。此外，中國亦將工作小組報告第 170 段與入會議定書第 5.1 段進行比較，認為兩者皆強調須遵守 WTO 規範而互為同義詞，故本案小組應依「中國—視聽服務案」之裁決，將 GATT 1994 之例外規定納入適用範圍<sup>181</sup>。

小組在審查中國之抗辯理由之前，認為有必要先去觀察中國入會議定書第 11.1 和 11.2 段內容。第 11.1 段規定：「中國應確保國家主管機關或地方各級主管機關，所實施或管理的規費或費用符合 GATT 1994 之規範。」第 11.2 段規定：「中國應確保國家主管機關或地方各級主管機關，所實施或管理包含增值稅在內之內地稅和規費，符合 GATT 1994 之規範。」小組認為此兩段之內容，皆出現「符合 GATT 1994 之規範 (in conformity with the GATT 1994)」之文句，惟第 11.3 段並無出現此文句，由此可知，在前後接續性的三個次段落間，文字用語出現此種差異，為 WTO 成員和中國在對中國權利和義務進行談判後所期望得到之效力<sup>182</sup>。若 WTO 成員或中國期望 GATT 1994 第 20 條對於中國出口關稅承諾有其適用餘地，他們本得於入會議定書內進行規範，亦可於談判時在議定書內加入：出口關稅承諾為

<sup>180</sup> *Id.* ¶¶ 7.130-7.132

<sup>181</sup> *Id.* ¶ 7.134.

<sup>182</sup> *Id.* ¶ 7.138.

中國在GATT 1994 承諾一部分等字句，惟現在第 11.3 段皆無此類文字，故顯見GATT 1994 第 20 條不適用於此種承諾<sup>183</sup>。

此外小組指出，工作小組報告第 170 段和入會議定書第 11.3 段，雖對中國都有拘束力，惟其加諸於中國之義務卻不相同，前者為規範進出口國內稅須遵守特定GATT 1994 之規定，後者所規範禁止課徵出口稅之義務則為GATT 1994 所未規定者<sup>184</sup>。小組進一步將中國工作小組報告第 155 和 156 段關於終止出口稅之承諾作為其立論根據，認為此兩段雖未涵蓋在中國入會議定書之特定承諾中，但其成為議定書第 11.3 段法律內容之一部分，惟其在該工作小組報告內容中，亦未明示或暗示得以GATT 第 20 條作為該承諾之抗辯理由<sup>185</sup>。小組更認為，若談判時WTO成員和中國有意將GATT 第 20 條納入成為禁止課徵出口關稅之例外條款，則其應參照工作小組報告第 164、165 段內容，使GATT 第 20 條於限制措施下有其適用<sup>186</sup>。

基於上述理由，小組駁回中國之抗辯，即其認入會議定書第 11.3 段，和工作小組報告第 170 段或入會議定書第 5.1 段間，並未有任何類似或同義之文句，工作小組報告之內容亦無明示或暗示允許中國有GATT 1994 第 20 條之適用<sup>187</sup>。

### (三)、 WTO 各協定間之上下文義

小組觀察在馬拉喀什協定（Marrakesh Agreement）中，因各個WTO涵括協定各自訂有例外規定和特定義務之彈性適用規定，故不存在可一般適用於各協定之例外條款，縱GATT 1994 訂有出口關稅之規範，亦未有任何

<sup>183</sup> *Id.* ¶7.140.

<sup>184</sup> *Id.* ¶7.142.

<sup>185</sup> *Id.* ¶7.145.

<sup>186</sup> *Id.* ¶7.146.

<sup>187</sup> *Id.* ¶¶ 7.139,7.148.

一條和中國出口關稅承諾相同之規定，或有提及GATT第 20 條之適用<sup>188</sup>。因此，小組開始思考，GATT 1994 是否可被援引作為GATT 1994 以外其他文件之抗辯。

GATT第 20 條小組前言「...各項措施之實施，均不得構成專斷及無理的歧視...惟下列措施不在在本協定（this Agreement）限制範圍內...」，小組認為該前言所指之「本協定」，係指GATT 1994，而不包括其他協定，因其他協定若要使用該條例外條款，會使用交互參照的方式將例外規定之文字納入其涵括協定中<sup>189</sup>。小組舉例，TRIMs有適用GATT 1994 第 20 條例外條款之法律基礎，在於其將該例外條款文字納入其協定中，而非得用TRIMs直接援引GATT 1994 第 20 條<sup>190</sup>；而GATS亦定有GATS第 14 條作為其義務違反之豁免條款，然觀諸中國議定書第 11.3 段，皆未有將該例外條款納入其承諾內容之暗示<sup>191</sup>。

#### (四)、 小組結論

綜合上述結論，小組裁決中國入會議定書第 11.3 段並無GATT 1994 第 20 條例外規定之適用，而若無法律基礎而允使該禁止課徵出口關稅之承諾得援引例外條款，將破壞中國入會談判之內容和談判所達成之共識，更因此將可能侵蝕國際貿易體系之法律確定性和可預見性<sup>192</sup>。

### 三、 小結

綜觀兩案之裁決理由，可知兩案爭端解決機構皆單就各案所爭執之中國入會議定書段落，是否有 GATT 1994 一般例外規定之適用進行解釋。前

---

<sup>188</sup> *Id.* ¶¶ 7.150-7.151.

<sup>189</sup> *Id.* ¶ 7.153.

<sup>190</sup> *Id.*

<sup>191</sup> *Id.*

<sup>192</sup> *Id.* ¶ 7.159.

者上訴機構之推論方式主要從中國入會議定書第 5.1 段之文字出發，肯定 WTO 會員所管制者為貨品貿易之範疇，且其措施違反貿易權承諾，因而認定第 GATT 1994 第 20 條在此可以適用；後者小組則依據 VCLT，針對系爭條文之一般意義和上下文義進行分析，認為系爭措施所違反之中國入會議定書承諾，並無將 GATT 1994 一般例外規定納入之意圖，因此中國不得以其作為措施正當化之抗辯。兩案皆主要從文義解釋著手，而未整體性的去分析中國入會議定書中，是否關於貨品貿易之承諾，皆有 GATT 1994 第 20 條一般例外規定之適用。

## 第二節、 中國原物料案之出口關稅裁決

在「中國—原物料案」中，控訴國指控中國依照關稅法、貨物進出口管理條例、2009 年關稅實施方案，對原物料設置出口關稅，違反其入會議定書第 11.3 段「除附件六之貨物或有 GATT 1994 第 8 條之適用外，應取消出口貨物全部關稅」之承諾<sup>193</sup>。中國則維持其在程序審查之理由，認小組應僅就 2010 年之措施進行審理<sup>194</sup>。小組依其關於審查範圍之結論，將審查範圍限縮至小組成立時生效之措施<sup>195</sup>，並就各系爭原料之出口關稅措施進行檢視。

關於中國在 2009 年對於黃磷出口設置之特別出口關稅稅率為 50%，控訴國指控已超過其於入會議定書附件六中，承諾最高稅率 20% 之上限，中國則抗辯其在小組成立之前，已於 2009 年 7 月頒布「關於調整部分產品出口關稅的通知」，將其出口關稅調降至 20%。就此原料之出口關稅，小組同意中國之說法，認中國在小組成立前已移除該原料之特別關稅稅率，

---

<sup>193</sup> *Id.* ¶ 7.52

<sup>194</sup> *Id.* ¶ 7.53

<sup>195</sup> *Id.* ¶ 7.56

而未超過其入會議定書附件六之承諾上限，因此未違反其於WTO下之義務<sup>196</sup>。

除黃磷外，對於鋁土礦、焦炭、螢石、鎂、錳、矽金屬等原物料，控訴國亦指控中國對其訂定 10%至 40%不等之出口關稅率，且這些原物料皆非中國入會議定書附件六所列之貨物，亦無GATT 1994 第 8 條之適用<sup>197</sup>。小組同意控訴國之說法，認上述系爭原物料皆未列於入會議定書附件六中，且系爭措施係依據中國關稅法、貨物進出口管理條例、2009 年關稅實施方案所訂定，雖個別規範不一定必然違反WTO規範，但累積適用後即成為違反WTO規範之表面證據（*prima facie*），而造成違反入會議定書第 11.3 段之結果<sup>198</sup>。

針對系爭措施小組作出違反入會議定書第 11.3 段之裁決，中國並未就小組之裁決理由行抗辯，反而對除矽礦以外之原物料，主張其對系爭原料所訂定之出口稅率，得適用GATT 1994 第 20 條（b）或（g）款之一般例外規定<sup>199</sup>。然而，誠如前一節之小組裁決結果，小組認定違反中國入會議定書第 11.3 段者，排除適用GATT 1994 第 20 條一般例外規範，因此未對系爭原物料之關稅措施，在此進一步審查是否得以一般例外規範正當化。

### 第三節、 中國原物料案關於出口配額之裁決

控訴國主張中國對於鋁土礦、焦炭、螢石、碳化矽和鋅設置出口配額，違反GATT 1994 第 11.1 條，和入會議定書第 1.2 段及中國工作小組報告第 162 和 165 段<sup>200</sup>。中國則主張鋁土礦之配額措施屬暫時實施，並符合GATT

<sup>196</sup> *Id.* ¶¶ 7.69-7.71

<sup>197</sup> *Id.* ¶¶ 7.72, 7.78, 7.82, 7.86, 7.95., 7.90, 7.99

<sup>198</sup> *Id.* ¶¶ 7.76, 7.80, 7.84, 7.88, 7.92, 7.97, 7.101.

<sup>199</sup> *Id.* ¶¶ 7.73, 7.99, 7.83, 7.87, 7.91, 7.100

<sup>200</sup> *Id.* ¶ 7.161.

第 11.2 條 (a) 款規定，實施配額係為防止或緩和國內貨品之嚴重匱乏，且該措施亦符合 GATT 1994 第 20. (g) 條要件。中國亦提出對焦炭和碳化矽之出口配額措施符合 GATT 1994 第 20. (b) 條之例外情況<sup>201</sup>。

GATT 1994 第 11.1 條禁止會員國去對進出口造成數量上的限制，包含「不得利用配額對於出口之任何產品維持或新設數量上之限制」，本案小組依據過去「哥倫比亞—港口進入 (*Colombia-Ports of Entry*) 案」<sup>202</sup>和「印度—數量限制 (*India- Quantitative Restrictions*) 案」<sup>203</sup>小組見解，認為在第 11.1 條規定下，出口配額措施違反會員在 WTO 下之義務，因其對出口造成限制性效果<sup>204</sup>。因此小組就中國所採取之一系列措施，包含對系爭原物料採取之出口配額招標或直接公布配額數量之措施<sup>205</sup>，認其對原物料之出口造成限制或是禁止效果，故違反 GATT 1994 第 11.1 條<sup>206</sup>。

以下將依序針對中國之抗辯，檢視系爭措施是否符合 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款，再說明小組透過採取推定之分析方法 (*arguendo*)，去裁決系爭措施是否符合 (b) (g) 款之例外規定。

### 一、 中國對鋁土礦設置出口配額是否符合 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款

中國對小組之裁決結果主張，若小組認為系爭措施構成違反 GATT 1994 第 11.1 條之表面證據，則中國抗辯其得以 GATT 1994 第 11.2 條 (a)

<sup>201</sup> *Id.* ¶ 7.163.

<sup>202</sup> Panel Report, *Colombia – Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry*, WT/DS366/R and Corr.1, adopted May 20, 2009.

<sup>203</sup> Panel Report, *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, WT/DS90/R, adopted Sep 22, 1999.

<sup>204</sup> *China- Raw Materials Panel Report*, ¶¶ 7.206-7.207.

<sup>205</sup> 中國外經貿部和海關每年公布貨品出口配額清單，並透過直接分配或招標之方式來安排出口配額，2009 年中國外經貿部和海關公告「2009 年出口許可證目錄」，訂定焦炭和鋅等金屬貨品直接分配出口配額，而鋁土礦、螢石、和碳化矽等金屬產品則透過招標方式分配出口配額，並於 2008 年和 2009 年對系爭原物料訂定出口配額數量，其中關於鋅金屬產品，中國於 2009 年和 2010 年皆未公告其出口配額數量，小組認為造成其禁止出口之效果。*Id.* ¶¶ 7.215, 7.217.

<sup>206</sup> *Id.* ¶¶ 7.218, 7.225.



款正當化其措施，因其措施係屬於該款所規定「為防止或緩和貨品之嚴重匱乏所採行之暫時性措施」<sup>207</sup>。以下將說明小組對該款要件之解釋，和小組對於系爭措施涵攝至該款要件之裁決理由。

(一)、 小組對 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款適用要件之解釋

小組在觀察 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款所謂「暫時」實施禁止或限制出口之措施，認為縱使是防止或緩和貨品之嚴重匱乏所採行之措施，仍須在一固定之期間框架且在一限制情況下始得施行，且該保護措施與 GATT 1994 第 20 條 (g) 款所強調維護可耗竭自然資源之措施之間，應不相互排斥<sup>208</sup>。

中國對 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款之「糧食或其他重要 (essential) 產品」中之「重要」之解釋，認為該款區分糧食和其他必要產品兩類，表示一貨品之必須性，不應侷限於糧食匱乏此種情況；且糧食或其他重要產品，對於採出口限制締約國之重要性評估，亦僅須去評估該貨品對相關 WTO 會員之重要性即可，而不須去檢視對所有 WTO 會員之重要性<sup>209</sup>。小組先觀察「重要」之文義解釋，認為當一產品符合重要 (important) 或必須 (necessary) 或不可或缺 (indispensable) 之意思時，則符合該款之重要性<sup>210</sup>。且小組認為該重要性之評估，縱僅針對系爭貨品對相關 WTO 會員之重要性作去評估，也不代表是由施行該措施之 WTO 會員「本身」去認定該系爭原料之重要性，而須去考量將該成員在施行限制或禁止措施時之特定情況後，才能去認定該貨品是否具有重要性<sup>211</sup>。

<sup>207</sup> *Id.* ¶ 7.239.

<sup>208</sup> *Id.* ¶¶ 7.254, 7.257.

<sup>209</sup> *Id.* ¶ 7.262.

<sup>210</sup> *Id.* ¶ 7.275.

<sup>211</sup> *Id.* ¶ 7.276.

對於該款「為防止或減輕...之嚴重匱乏」之解釋，小組認同控訴國之看法，認為該款對於施行措施須符合「暫時性」之要求，係在於當一現存之匱乏狀態無終止之可能性時，則其就沒有可能去透過暫時性出口限制去被防止或被減輕，而若當一措施之施行係為保護一可耗竭之自然資源時，則該措施會被施行直到該資源被耗盡為止，故該暫時性之意義，應與嚴重匱乏之「嚴重」概念相一致<sup>212</sup>。小組認為，WTO協定間各條規定之和諧性不應被破壞，若將GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款去解釋成允許中國之出口限制措施得長期施行，則將破壞GATT 1994 第 20 條 (g) 款之本質，故須謹慎對待兩者間之適用效果<sup>213</sup>。小組並進一步解釋，GATT 1994 第 20 條 (g) 款之適用，除須為保護可耗竭之自然資源外，尚須該項措施同時限制本國生產及消費，且受該條前言條款拘束，惟GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款係用以正當化違反GATT 1994 第 11.1 條之措施，故兩者間所要求之情況仍不相同<sup>214</sup>。小組認為，為平衡WTO會員去援引GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款例外規定，和其他會員在同協定第 11.1 條下之權利，且為避免WTO會員在解釋此兩規定間產生失衡情況，條文解釋者應公正去劃分界限，使GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款須在強調暫時性實施之前提下，才能對嚴重匱乏之貨品施行<sup>215</sup>。

(二)、 小組涵攝系爭措施於 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款適用之解釋

中國提供很多質化和量化的資料，包含有關地質、技術、環境、社會、經濟和政治層面等資料，用以印證其對鋁土礦所設置之出口配額係暫時性實施，用以防止或緩和對中國重要貨品之嚴重匱乏<sup>216</sup>。中國首先說明鋁土

<sup>212</sup> *Id.* ¶ 7.297.

<sup>213</sup> *Id.* ¶ 7.298.

<sup>214</sup> *Id.* ¶¶ 7.299-7.300.

<sup>215</sup> *Id.* ¶ 7.304.

<sup>216</sup> *Id.* ¶ 7.338.

礦是生產鋼鐵之媒介，亦為其他在國內和出口市場重要產品之原料，而控訴國亦認同中國為世界重要之鋼鐵生產國，而 70%之鋁土礦為中國鋼鐵業所使用，且促進中國製造和建築產業之發展，小組依據先前解釋要件之法理，認為從中國提出之資料中，可肯定鋁土礦對中國之重要性，而符合 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款之「重要性」要件<sup>217</sup>。

針對措施之暫時實施要件，小組認為「匱乏」表示產品數量之短缺<sup>218</sup>，若 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款被解釋成得允許長期採取保護措施，則第 20 條 (g) 款將喪失其意義，且第 11.2 條 (a) 款並未如同第 20 條 (g) 款之規定，要求該措施之實施須在本國和 WTO 會員間之利益取得平衡，因此才要求一系爭措施適用本款規定時，須受暫時性此一要件之約束，而小組認為中國對於鋁土礦之出口限制已至少十年，且中國亦無表示何時將終止該措施，因此小組認中國不符本款之暫時性要件<sup>219</sup>。

此外，小組亦不認為該系爭原料面臨嚴重短缺，即使小組認同中國觀點，即系爭原料只剩 16 年之儲備量，小組也不認為此即構成一絕對之重要性情況或是嚴重到成為危機之程度，若一措施須永遠實施，如：施行 16 年直到該原料全部消失為止，則其已悖離本款所指「嚴重短缺」之含意<sup>220</sup>。

綜合上述小組對中國鋁土礦之出口限制措施之解釋，最後小組裁決，中國以 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款做為正當化其措施之抗辯理由，並不為小組所接受。

## 二、 中國對鋁土礦設置出口配額和對螢石設置出口稅是否符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款

---

<sup>217</sup> *Id.* ¶ 7.340.

<sup>218</sup> *Id.* ¶ 7.347.

<sup>219</sup> *Id.* ¶¶ 7.349-7.350.

<sup>220</sup> *Id.* ¶ 7.351.

小組在進入例外規定之審查前，先提及在之前就系爭原物料設置出口關稅措施之裁決，認定中國不得援引GATT 1994 第 20 條作為出口關稅措施正當化之結論，然而小組在此又進一步說明，由於控訴國在口頭辯論期間及其所提出之證據，皆強烈主張即使採用推定之分析方法，使中國得援引GATT 1994 第 20 條之一般例外規定，中國之措施亦不符合各該例外條款之要件，導致兩造在訴訟程序中，對於GATT 1994 第 20 條要件之解釋和適用，產生激烈之辯論<sup>221</sup>。因此，小組決定採取推定之分析方法，去檢視系爭措施是否符合GATT 1994 第 20 條 (b) (g) 款正當化之要件，以保護兩造在爭端解決中之訴訟權利<sup>222</sup>，故以下小組會將系爭原物料依中國在第 20 條 (b)、(g) 款抗辯下之分類，在各款下一併檢視出口關稅和出口配額措施是否符合例外規定之要件<sup>223</sup>。

GATT 1994 第 20 條 (g) 款規定：「在...前提下，本協定允許締約締約國採取或執行下列措施：(g) 關於保育可耗竭之自然資源者，惟此款措施須同時限制本國生產或消費始生實效者為限。」中國在此款所欲抗辯之系爭措施為：對鋁土礦設置 930,000 噸之出口配額，和對不同種類之螢石各設置 15% 之暫時性關稅<sup>224</sup>。中國主張其對於鋁土礦和螢石之出口限制，係基於此類礦物為可耗竭之自然資源，且為中國生產鋼鐵和鋁之重要原料，與中國產業發展有著重要影響，因此中國採取諸多措施去管制系爭原物料之使用及維持供給量，以確保資源對於社會和經濟利益之提供，因此出口限制措施為中國資源保護政策之一部分<sup>225</sup>。

小組依照本文前章所說明關於第 20 條 (g) 款要件之法理，先對各款要件作出解釋後，開始將系爭措施涵攝各款要件進行檢視。小組首先對於

---

<sup>221</sup> *Id.* ¶ 7.229.

<sup>222</sup> *Id.* ¶ 7.230.

<sup>223</sup> *Id.* ¶ 7.232.

<sup>224</sup> *Id.* ¶ 7.417.

<sup>225</sup> *Id.* ¶ 7.411.

中國就鋁土礦設置出口配額、對螢石設置出口稅之措施，和保育可耗竭之自然資源間之關聯性，進行檢視<sup>226</sup>。小組認為，兩者間之關聯性，應視目的與手段之間是否具有密切且真實之關係。

中國在第一次書面訴狀中提出，2003年由國務院新聞辦公室所公布之「中國的礦產資源政策白皮書」，其中之礦產資源包括螢石，而該白皮書中，中國提出將按照世界貿易組織規則和加入世界貿易組織的承諾，制定統一的礦產品進出口政策，協調優勢礦產品的出口和短缺礦產品的進口，調整礦產品進出口結構，提高經濟效益，鼓勵深加工高附加值礦產品的出口和初級礦產品的進口。小組認為，此文件著墨最多者，為中國使用其國內礦產資源可獲得之經濟和發展利得，小組無法看出該白皮書中，中國有指出系爭原物料之保育和其所指稱之礦產資源政策間之關聯性<sup>227</sup>。中國為支持其論點，因此進一步列出關於系爭措施之保育政策，在2009年之前公布者主要包括：「全國礦產資源規劃（2008～2015年）」、「國土資源部等部門對礦產資源開發進行整合意見的通知」<sup>228</sup>。小組認為前者主要內容為開採之限制政策，但卻未提及對於系爭原物料之保育計畫，且該規劃雖有提到螢石，卻是針對該礦產之勘查開發目標作出規劃，故其係對未來之限制所作之規劃文件，而非對現在之情況做出限制，且其中根本未提及鋁土礦；而後者雖並未特定指涉鋁土礦或螢石，然卻主要著重在促進勘查礦產效率之目標下，提供重整礦產部門之指導原則<sup>229</sup>。

此外，從中國所提出之文件中可看出，在2000年至2009年間，國內對於系爭原物料之消費數量增加124%，而2008年從中國出口之螢石原物料數量，雖明顯少於2000年，惟2008年以螢石為原料之下游產品卻顯著

---

<sup>226</sup> *Id.* ¶ 7.416.

<sup>227</sup> *Id.* ¶ 7.419.

<sup>228</sup> *Id.* ¶ 7.421.

<sup>229</sup> *Id.* ¶¶ 7.422.-7.423.

增加<sup>230</sup>。因此，小組認中國所提出之證據，並不支持中國所稱即使國內開採量增加，其仍對系爭原物料採取全面性之保育措施之抗辯<sup>231</sup>。

小組更進一步認為，雖中國主張螢石只剩下4年半的儲備量，其卻未解釋對於螢石課徵15%之關稅，對於其生命週期會產生何種影響，且中國亦未抗辯其所課徵15%之關稅，對於螢石儲備量之生命週期有任何正面之影響<sup>232</sup>。因此，小組基於上述理由，認為中國無法對於系爭措施和原物料之保育間之關聯性提供充分理由，因此不符該要件。

接著，小組仍繼續檢視系爭措施是否「同時」對本國生產或消費產生限制。中國提出之措施，在2009年以前，以環境保護法等作為抗辯，該法主要是提供促進環境保護和環保標準指導原則，然小組認為，中國無法舉出該法之任何條文之「主要目的」在於對國內措施和出口產生相同限制，其他證據亦然<sup>233</sup>。而關於2010年之措施，其中中國所提出「2010年高鋁黏土礦螢石礦開採總量控制指標的通知」中，小組觀察螢石礦開採總量控制指標為1100萬噸，超過2009年的940萬噸，更高於2009年之前的開採總量；而2010年高鋁黏土礦開採總量控制指標為450萬噸，也高於2009年的240萬噸<sup>234</sup>。同時期，中國首次公布之「2010年全國高鋁耐火黏土螢石分省（區、市）生產控制指標」中，螢石生產控制指標分別為螢石塊471萬噸、螢石粉244萬噸，而和其2008和2009年的數據相較，前兩年之生產量皆低於該控制總量，顯示2010年之生產控制量並不能達到限制之效果<sup>235</sup>。

---

<sup>230</sup> *Id.* ¶ 7.429.

<sup>231</sup> *Id.*

<sup>232</sup> *Id.* ¶¶ 7.432-7.433.

<sup>233</sup> *Id.* ¶¶ 7.440-7.441.

<sup>234</sup> *Id.* ¶ 7.452.

<sup>235</sup> *Id.* ¶ 7.453.

中國亦曾表示，其無意降低2010年開採控制之目標量，且國土資源部對開採總量之控制政策亦設有過渡期間，並表示對該開採總量預期將會逐年降低。小組認為，依據中國之說法，對於國內生產之限制，中國並未有意使其「同時」產生限制之效果，而是期望其將來會產生限制之效果，然GATT 1994第20條(g)款並未允許WTO會員憑藉未來或潛在之國內限制措施、或是當下同時限制國內和國外，惟國內之限制卻僅有預見性之效果，可以去作為該款正當化之理由<sup>236</sup>。

小組比較資料後發現，中國在本案爭端解決程序進行中，增加對系爭原物料之出口限制，卻同時對於該原物料之國內生產和開採控制指標採取過渡性期間之設置，使國內生產和消費者得於未來始適用該限制，則縱小組依據中國之抗辯，將2010年之修訂措施納入考量，中國國內之系爭原物料供給量仍實際上未受到限制，因此小組認為，系爭措施並沒有「同時」對本國生產或消費產生限制<sup>237</sup>。

最後小組去檢視，中國之出口限制措施是否產生歧視(even-handed)。控訴國指出，出口限制措施只有對境外貿易商產生拘束性效果，而國內管制則同時對國內和外國貿易商適用，因此出口稅和出口配額實為對外國貿易商之加重負擔。小組援引「美國—石油案」之上訴機構見解，認GATT 1994第20條(g)款，有以限制措施不產生歧視作為該款之要件，惟其並未強調對於國內和外國利益相關之待遇該如何給予始符合不歧視要件，然其亦未說明若被告國對於國內生產或消費未產生限制，該出口限制即不得被視為歧視<sup>238</sup>。

---

<sup>236</sup> *Id.* ¶¶ 7.454-7.455.

<sup>237</sup> *Id.* ¶¶ 7.455-7.458.

<sup>238</sup> *Id.* ¶7.462

小組假設中國對螢石之生產總量限制在每年 100 單位，對於出口配額則為每年 40 單位，中國稱這兩個措施之限制效果，導致國內消費只剩下每年 60 單位<sup>239</sup>。然而，小組認為，要去了解一生產限制是否有效限制國內消費，必須去比較國內需求和在國內經濟下可取得之數量，而在國內可獲得之數量則依賴出口之配額量是否完全被使用，若配額有剩餘，則可作為國內之消費數量<sup>240</sup>。因此，小組認為一國同時採取國內生產和出口限制措施時，只有當國內需求大於國內經濟情況可獲得之數量時，國內消費量才會受到國內生產量之拘束，故要證明中國之系爭措施不具歧視性，中國須舉證其設置出口稅或出口配額，對外國貿易商所造成之影響，因為中國也同時對國內貿易商和消費者實施某些管制政策，使兩者間取得平衡，然小組認為，中國之舉證不足，因此小組無法得知在本爭端中，中國之措施是否符合上述情況，故中國之生產限制措施並不能當然證明其對出口管制和國內限制措施間沒有產生歧視<sup>241</sup>。

綜合上述見解，小組對系爭措施於GATT 1994 第 20 條 (g) 款之涵攝，做出以下裁決：中國對鋁土礦設置之出口配額措施，違反GATT 1994 第 11 條，且不符合GATT 1994 第 20 條 (g) 款之例外規定之要件。而中國對於螢石設置之出口稅，縱採取推定之方法認該系爭措施有GATT 1994 第 20 條 (g) 款之適用，惟其仍不符合該款之要件，因此該系爭措施仍不被視為具正當性。且上述系爭措施因不合GATT 1994 第 20 條 (g) 款要件，則不需再去檢視其是否符合GATT 1994 第 20 條前言條款之要件<sup>242</sup>。

### 三、 中國對於資源性金屬產品和資源分類產品設置之出口稅和出口配額是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款

---

<sup>239</sup> *Id.* ¶ 7.463

<sup>240</sup> *Id.*

<sup>241</sup> *Id.* ¶¶ 7.464-7.465.

<sup>242</sup> *Id.* ¶¶ 7.467-7.469.



中國主張得以GATT 1994 第 20 條 (b) 款正當化其出口限制措施之產品可分為以下兩類：1.用於次級生產或回收之資源分類 (Scrap) 產品 (包括鐵、錳、鋅)，和 2.高耗能、高污染之資源性產品 (Resource-based products，包括焦炭、鎂、錳和碳化矽)<sup>243</sup>。中國抗辯其所設置之出口稅和出口配額措施，係為確保前者系爭產品對於資源回收產業之穩定供給，並進而促使產業從污染性高的初級生產，轉型成為污染性較低的次級生產；而對於後者之系爭產品，由於其屬初級生產，對於環境污染嚴重，透過出口限制措施，將降低境外對系爭初級產品之需求，而因此減少生產所帶來之污染<sup>244</sup>。以下將依照中國所主張之分類，分別檢視資源性產品和資源分類產品，是否得以GATT 1994 第 20 條 (b) 款正當化之小組見解。

#### (一)、 資源性產品之出口限制措施

依據前章對於 GATT 1994 第 20 條 (b) 款要件之法理，小組對於各要件之定義進行解釋，並將各要件涵攝之系爭措施進行檢視。

##### 1. 系爭措施之施行是否為達成健康和環境之保護目標

小組首先檢視系爭措施之採取是否為達成健康和環境之保護目標。中國在第一次書面訴狀提出，中國對資源性產品施行出口稅係為履行「國家環境保護十一五規劃(2006-2010)」，而該規劃之目的為降低人類健康之風險，然小組審查後，認為該規劃並未提及對原物料設置出口稅或出口配額，將可以或可能降低因其生產而產生之污染，而達成促進中國人民健康之目標，因此該規劃和系爭措施間並無關聯<sup>245</sup>。

<sup>243</sup> *Id.* ¶ 7.470.

<sup>244</sup> *Id.* ¶¶ 7.471-7.494.

<sup>245</sup> *Id.* ¶¶ 7.502-7.503.

在第二次書面訴狀中，中國進一步舉證其他於 2005 年至 2010 年間制訂之法律，用以顯示其出口限制，和控制污染目標及降低人類動植物健康之生命和風險間，及系爭資源性產品間之關聯性<sup>246</sup>。其中，中國提出於 2005 年頒布的「關於做好控制高耗能、高污染、資源性產品出口有關配套措施的通知」，其中之內容提及「高耗能、高污染、資源性商品大量出口超出了當前中國能源、資源、環境和運輸等外部條件的支撐能力，影響國民經濟的健康平穩運行。控制高耗能、高污染和資源性產品出口，對落實科學發展觀的要求，減少環境污染，破解經濟發展的資源約束，緩解煤、電、油運緊張的矛盾，都是完全必要的」。小組認為，該段內容雖然提及環境，惟亦提到能源、運輸和經濟發展，因此，此證據可作為支持中國追求經濟發展之目標定位，惟不足以作為追求環保和健康目標之證據，且該通知中亦未提到須對系爭產品實施出口配額或出口稅之需求或規劃<sup>247</sup>。此外，小組進一步提到該通知之第一條和第二條，規定控制高耗能、高污染、資源性產品出口的必要性和控制出口的措施，惟小組認為其與降低資源性產品所生之污染間並無明顯關聯性<sup>248</sup>。

小組針對中國提到之其它措施，包括：國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要、國務院辦公廳關於印發 2008 年節能減排工作安排的通知、國務院辦公廳關於印發 2009 年節能減排工作安排的通知等，小組認為，其不爭執這些政策係中國對於資源性產品所產生之污染表達重視，然而小組仍須要一具說服力之證據，證明環境保護標準和出口限制措施間之關聯性，而中國所提出者，沒有一個規範明確表示是為了保護環境之目標而設<sup>249</sup>。且小組進一步解釋，會員不一定需要提供一個或數個政策，以明確表示系爭措施之施行，是為保護人類動物或植物之生命或健康而設，該措

---

<sup>246</sup> *Id.* ¶ 7.504.

<sup>247</sup> *Id.* ¶ 7.505.

<sup>248</sup> *Id.*

<sup>249</sup> *Id.* ¶ 7.507.

施始得以GATT 1994 第 20 條 (b) 款正當化<sup>250</sup>；然而，WTO成員亦不能只提供一張措施清單內容提及環境保護和汙染的產品，即亟欲正當化系爭措施，WTO成員仍尚須去證明這些政策如何能達到其聲明之目標。

小組對此要件審查後之結論認為，中國無法說服小組系爭措施和GATT 1994 第 20 條 (b) 款目標間，具有關聯性<sup>251</sup>。

## 2. 系爭措施對於人民健康之保護是否有實質貢獻

小組援引「巴西－翻新輪胎案 (Brazil-Retreaded Tyres)」上訴機構見解，認為本案中要去認定為保護中國人民之健康，因此對資源性產品設置出口限制具有必要性，須審查該措施之施行對於降低資源性產品製造所生之汙染，是否具有實質貢獻<sup>252</sup>。中國則主張系爭措施對於達成GATT 1994 第 20 條 (b) 款目標之實質貢獻，應區分為達成該目標，所產生之「目前」和「未來」之貢獻檢視。

對於系爭措施「目前」對於保護人類健康之貢獻，中國提出兩個實證研究，其一使用對於鎂、錳金屬實施出口稅，和對碳化矽實施出口配額之模擬供需模型，評估其效果，其二使用迴歸分析模型，去分析對焦炭實施出口稅和配額之效果<sup>253</sup>。中國指出依據該模擬模型，降低鎂金屬出口關稅 10%，將造成國內生產量平均增加 1.65%；降低錳金屬出口關稅 20%，將造成國內生產量平均增加 4.28%；而減少 21.6 萬公噸碳化矽之出口配額，將造成國內生產量平均增加 3.55%；而對焦炭採用迴歸分析的結果，降低焦炭 40%之出口關稅，將增加 2.2%5 的國內生產<sup>254</sup>。

---

<sup>250</sup> *Id.* ¶ 7.511.

<sup>251</sup> *Id.* ¶ 7.516.

<sup>252</sup> *Id.* ¶ 7.518.

<sup>253</sup> *Id.* ¶ 7.519.

<sup>254</sup> *Id.* ¶¶ 7.519-7.520.

小組說明從中國之主張可知，中國對系爭產品所採取之措施不能只個別檢視，因中國認為其同時對系爭產品實施一全面性之政策，因此小組採取「質與量之分析方法」，認同中國在「量」方面依據經濟理論評估出口效果之方法，但小組對於該研究分析之信度有諸多疑慮<sup>255</sup>。

小組認為，中國使用模擬之供需模型，係假設各個系爭產品之國內供給和需求彈性間皆相同<sup>256</sup>，但邏輯上需求彈性通常會因產品種類不同而異。此外，小組認為依照經濟理論，系爭產品的需求和供給彈性尚須考量個別生產技術，和其他原物料之替代程度，然中國並未考量系爭產品之生產技術，且亦未考量下游廠商部門以其他原物料替代系爭產品之程度，因此小組基於同樣理由，亦不認為中國對於焦炭之研究結果有對於其他原物料市場做出評估，且該迴歸分析中，包含不適當之控制變數<sup>257</sup>。

小組說明，縱使假設中國提出之證據，足以證明對資源性產品設置出口限制，通常具有實質貢獻，但小組並不認為中國有盡到系爭措施具有實質貢獻之舉證責任，因中國之經濟分析中，並未考量系爭原物料上下游間之互動關係<sup>258</sup>。依據本案金屬產業之垂直架構，小組本期待中國去評估出口限制所帶來對污染降低之效果時，會將下游部門因出口限制措施之施行，而可能造成國內產品製造量增加所導致之污染量納入考量，因依據經濟分析，在正常情況下，對上游設置出口限制會對下游之製造產生誘因，意即在本案中對上游原物料設置出口限制，會降低國內主要原物料之價格，而提供下游增加製造量之誘因，然中國在評估效果時卻未將該條件納入考量<sup>259</sup>。

<sup>255</sup> *Id.* ¶¶ 7.524, 7.526- 7.527.

<sup>256</sup> 供給和需求彈性係指當產品之價格改變，產品的供給和需求數量變動之程度。

<sup>257</sup> *Id.* ¶¶ 7.529, 7.532.

<sup>258</sup> *Id.* ¶ 7.533.

<sup>259</sup> *Id.*

其次，小組認為產業間之垂直互動之重要性，亦表現在評估系爭措施對於政策目標之實質貢獻時，應考量各政策間之效果是否產生互相抵消的可能性<sup>260</sup>。在本案中，中國並未爭執其對用於製造錳合金之主要原料錳礦砂設置出口限制，小組認為原則上，該系爭措施會降低中國國內礦砂的原料價格，而因此增加國內使用該原料去製造生產資源性產品之誘因，故在下游增加產量所產生之汙染，可能會潛在的抵銷了出口限制所欲達成的降低製造量以減少汙染之效果，同時抵銷中國所稱對於環境保護之正面效果，而中國承認其研究忽略考量該抵銷效果，小組也不認為其抗辯忽略該因素之證據具有說服力，因此小組裁決中國所提出的證據不足以證明出口限制措施，對於達成其目前所追求之目標有實質貢獻<sup>261</sup>。

小組接著檢視系爭措施是否對於達成「未來」之政策目標具有實質貢獻。中國主張出口限制之施行對於未來將有實質貢獻，因為對於資源性產品實施出口限制，將協助中國此一開發中國家，藉由其經濟成長達成長期環境保護之目標，中國此一主張建立在兩個相互依存之假設上：1.對於原物料和上游金屬產品實施出口限制，將促進加速中國的經濟成長。2.國家收入的增加和促進環保間具有關聯性<sup>262</sup>。

關於第一個假設，中國之理由在於，對於原物料實行出口限制，將協助中國從以原物料為主之經濟結構逐漸轉向成為高附加價值和分工精細之部門結構，而因此促進經濟成長<sup>263</sup>。小組認為即使假設出口限制可以促進礦產工業的成長，也並不表示對於原物料施型出口限制和中國整體經濟成長間有關聯性，且一部門之資源移轉至它部門，該移轉是增加抑或降低整體經濟成長，尚須端視不同部門之成長潛力而定<sup>264</sup>。而第二個假設，中

---

<sup>260</sup> *Id.* ¶ 7.538.

<sup>261</sup> *Id.* ¶¶ 7.536, 7.538

<sup>262</sup> *Id.* ¶ 7.541.

<sup>263</sup> *Id.* ¶ 7.543.

<sup>264</sup> *Id.* ¶ 7.547.

國則主張，經濟成長在適當之規範架構支撐下，將可以促進長期的環境保護，然小組認為，即使經濟成長可能帶動環境保護，也不能證明實施出口限制對於促進環境保護具有必要性<sup>265</sup>。綜上所述，關於系爭措施對於未來政策目標之實質貢獻，小組認為，中國之抗辯不足以作為正當化出口限制措施之理由<sup>266</sup>。

### 3. 系爭措施所造成之貿易限制

小組接下來要去評估系爭措施是否具符合GATT 1994 第 20 條 (b) 款之必要性，而其審查之標準在於，若系爭措施所造成之貿易限制性效果越小，則其符合該款必要性要件之可能性越高<sup>267</sup>。

中國主要之主張有三，其一，中國主張其所限制用以製造資源性產品之原物料在世界上產量豐富；其二，中國主張除出口限制措施外，仍有其他因素存在，造成中國系爭原物料之出口量降低，如：控訴國對部分系爭產品課徵反傾銷稅，導致其國內製造資源性產品之產量降低等；其三，中國主張其採取之出口限制措施較出口禁令之效果寬鬆<sup>268</sup>。

小組認為出口限之措施對於全球市場之影響性，不是依據該製造資源性產品之資源在全球市場之產量，而是依據一國家在資源性產品之出口市場占有率高低，而資料顯示中國對系爭產品之出口市場佔有率具有重要地位，因此縱使中國出口限制措施限制性小，也會對全球貿易產生嚴重影響<sup>269</sup>。此外，反傾銷稅之課徵對於國內價格之影響，是依據進口國之規模，亦即若該國為大型進口國，國內價格增加之幅度將少於反傾銷稅率之影響，且其貿易限制效果依據進口國之供給需求情況而定，而出口限制對於

---

<sup>265</sup> *Id.* ¶¶ 7.551, 7.554.

<sup>266</sup> *Id.*

<sup>267</sup> *Id.* ¶ 7.555.

<sup>268</sup> *Id.* ¶ 7.557.

<sup>269</sup> *Id.* ¶ 7.558.

全球市場價格之影響，是依據出口國之規模而定，即若出口國占全球出口市場占有率高者，該出口限制措施對於全球出口價格就會產生影響，而其對貿易限制效果則依據出口國之國內供給和需求情況而定，因此反傾銷稅出口限制措施間之限制性效果，難以單純去作比較<sup>270</sup>。

小組就此要件，未作出中國系爭措施不符必要性之明確裁決，而認為須對系爭措施於 GATT 1994 第 20 條 (b) 款下，需作整體性評估，因此對下一要件進行檢視。

#### 4. 是否存在一貿易限制性較小且符合 WTO 規範之替代措施

小組參考「巴西－翻新輪胎案」之見解，認為若有一可行之替代措施和系爭措施相較，若前者與系爭措施追求相同目標，惟其貿易限制效果又比系爭措施小，又能達到相同之貢獻程度，則系爭措施不足以認為其符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款之必要性<sup>271</sup>。

就此要件，控訴國提出六種類型的替代措施，認為其與系爭措施相較，既能符合 WTO 規範，亦能同時有效的降低污染和保護人民健康，包括：1. 投注更多投資在節能環保技術上 2. 加強鼓勵和推銷使用資源利用再回收之商品 3. 提升環保標準 4. 投資促進資源回收分類之基礎設施 5. 對於初級生產之產品，訂定生產限制或污染控制規範等<sup>272</sup>。中國對控訴國所提出之所有替代措施，抗辯其皆早已在國內施行，而為了降低資源性產品之製造、和資源分類產品回收所造成的環境污染和健康影響，中國所實施之出口限制措施為現存環境保護架構之一環<sup>273</sup>。

小組認為，中國抗辯控訴國所提之替代措施中國已在其國內採行，則

<sup>270</sup> *Id.* ¶ 7.560.

<sup>271</sup> *Id.* ¶ 7.564

<sup>272</sup> *Id.* ¶ 7.566

<sup>273</sup> *Id.* ¶ 7.567

代表中國已承認替代措施具有可行性<sup>274</sup>。小組審查中國所提出在其國內已施行該些替代措施之規範後，認為中國所提出之規範內容，有些欠缺程序性或執行程序上之規範，故其是否具有拘束力或執行力皆有疑問，而有些規範中所指稱之管制範圍，並未具有特定性，且中國部分規範是在近日制訂，小組要去評估其措施是否能達成政策目標具有困難性，此外，有些文件內容僅聲明其所欲達成之政策目標，卻未訂定相關標準<sup>275</sup>。

基於上述理由，小組認為，中國無法證明貿易限制性較小且與WTO規範一致之替代措施，不能替代系爭之出口限制措施，且毫無疑問的，針對生產限制訂定具有拘束力之環境規範，對於生產資源性產品所造成之汙染將有直接性之影響<sup>276</sup>。

綜合對於貿易性限制效果和替代性措施之評估結果，小組裁決，中國對於資源性產品設置之出口限制措施，不具有必要性，因此無法以GATT 1994 第 20 條 (b) 款作為正當化依據<sup>277</sup>。

## (二)、 資源分類產品之出口限制措施

中國認為，利用回收之資源分類產品製造鎂、錳、鋅礦產，即所謂之次級生產，較使用原礦之初級生產過程，汙染較少且較為節能，因此對資源分類產品之出口課稅，可使中國國內之資源分類產品供給穩定，因此有助於次級產業之發展<sup>278</sup>。

小組認為，就此部分爭議因與前述裁決部分重複，故僅須檢視該系爭措施對於目標之實質貢獻，和貿易限制性較小之替代措施之要件即可。

<sup>274</sup> *Id.* ¶ 7.568

<sup>275</sup> *Id.* ¶¶ 7.570, 7.572, 7.577, 7.583

<sup>276</sup> *Id.* ¶ 7.590.

<sup>277</sup> *Id.* ¶ 7.591.

<sup>278</sup> *Id.* ¶ 7.592.



關於系爭措施對於「目前」政策目標之實質貢獻，小組認為中國用以評估對資源分類產品設置出口限制之經濟模型，和前述評估資源性產品之模型相同，且中國在此模型上亦未考量系爭產品上下游間之關係，因此在資料之可信度上面小組也持與前述之系爭產品相同的質疑態度<sup>279</sup>。因此小組秉持其對資源性產品一貫之見解，認為中國對資源分類產品設置出口稅，對於降低目前污染之政策目標，無法舉證具有實質貢獻<sup>280</sup>。

而關於系爭措施對於「未來」政策目標之實質貢獻，小組認為系爭措施對於國際間原料供給產生限制，同時也造成國內系爭原料價格降低，亦給予國內廠生誘因去囤積該原料<sup>281</sup>。且中國雖主張國內次級生產原料價格降低有助於下游產業之發展，卻未考量下游產業將因此增加污染之間接效果，因此小組認為，中國提供之證據不足以解釋系爭措施對於未來政策目標具有實質貢獻<sup>282</sup>。

接著關於控訴國所提出貿易性限制效果較小之替代措施，因小組之前審查資源性產品替代措施已經做出裁決，因此就此部分之系爭措施，小組認為對於資源分類產品所設置之出口管制，不得以GATT 1994 第 20 條(b)款作為正當化依據<sup>283</sup>。

#### 第四節、 中國原物料案對於出口配額程序之相關裁決

控訴國對於中國有關配額之指控，除了前述中國就系爭原料設置出口配額之指控外，控訴國更進一步對於中國配額相關的程序，包括許可證整體制度、及配額分配之行政規範等，提出中國違反 GATT 1994 規範和入會

---

<sup>279</sup> *Id.* ¶¶ 7.600,7.602.

<sup>280</sup> *Id.* ¶ 7.604.

<sup>281</sup> *Id.* ¶ 7.607.

<sup>282</sup> *Id.* ¶¶ 7.608-7.609.

<sup>283</sup> *Id.* ¶¶ 7.610 -7.611

議定書承諾的主張。由於原告國就此之指控條項甚多，故以下先就控訴國針對中國許可證體系整體之指控進行說明，次再就細部規範中，對牽連多數系爭原物料之許可證簽發條件等指控進行探討。

### 一、 關於中國許可證制度之裁決

控訴國指控，中國出口許可證制度使中國當局有權去控制和限制產品之出口，包括對於產品出口數量、產品出口價格、出口商之資格等行使裁量權，且該制度並允許中國相關單位有廣泛之權限去批准或拒絕出口許可證之申請<sup>284</sup>。因此控訴國主張，中國對於原物料出口許可證之要求，屬於非自動（non-automatic）出口許可性質，且構成除出口配額措施外，對於原物料出口之另一限制，因此違反GATT 1994 第 11.1 條<sup>285</sup>。

控訴國除主張系爭措施違反GATT 1994 規範外，亦主張系爭措施違反中國工作小組報告第 162 和 165 段，歐盟進一步主張中國的出口許可證制度亦違反中國入會議定書第 1.2 段<sup>286</sup>，而中國就此則表示小組在審查系爭措施是否違反GATT 1994 第 11.1 條後，應行使訴訟經濟不再對入會議定書和工作小組報告內容進行審查<sup>287</sup>。

小組首先針對系爭措施是否違反GATT 1994 第 11.1 條進行審查。GATT 1994 第 11.1 條禁止出口禁令或限制，包含「不得利用出口許可證維持數量上之限制」。中國抗辯「輸入許可程序協定」之內容可做為本爭議之參考，因在該協定中，明確允許許可證程序之採行，即使採取之許可程序落入該協定第 3.2 條非自動輸入許可之範圍，該許可程序只要未對進出口數量產生限制，就不會違反WTO之規範<sup>288</sup>。小組同意輸入許可程序協定中，對

<sup>284</sup> *Id.* ¶¶ 7.866-7.867.

<sup>285</sup> *Id.* ¶ 7.836.

<sup>286</sup> *Id.* ¶¶ 7.869-7.870.

<sup>287</sup> *Id.* ¶ 7.874.

<sup>288</sup> *Id.* ¶ 7.909.

於「自動」和「非自動」在該輸入許可程序體系中有作出定義，且該協定第 1.2 條規定，會員應確保執行輸入許可制度之行政程序符合依本協定所解釋之 GATT 1994 之相關規定，然該協定並非對產品之「輸出」許可程序訂定之規範，因此小組認為該協定對於 GATT 1994 第 11.1 條之解釋幫助有限，而回歸檢視過去小組和上訴機構見解，認為是否違反數量限制禁止原則，應視系爭措施之訂定在本質上，是否對於進出口程序具有限制性效果或設有限制性條件<sup>289</sup>。

小組認為，就主管機關對於許可程序之裁量，若一許可證制度之設計，使主管機關得基於一非特定之標準，能夠去批准或拒絕許可證之發行，則該制度將不被 GATT 1994 第 11.1 條所允許<sup>290</sup>。小組並認為，許可證之申請本就有被否決之可能性，因此許可證制度本身即具有限制性效果存在，惟若該制度本身對於許可證之給予未提供一確定性，則該制度將不應被允許<sup>291</sup>。

接著，小組開始審查中國對於焦炭、鎂、錳等原物料設置之出口許可程序制度，依據控訴國所提出於「中國對外貿易法下」之規定，系爭原物料有部分落入該法第 19 條允許自動出口許可之範圍，而其餘則落入同法第 15 條須實行配額許可證之範圍<sup>292</sup>。對於小組而言，基於對貨物採取出口限制而施行出口許可證程序，不一定即違反 GATT 1994 第 11.1 條規定，而對外貿易法第 16、17 條訂明得實行出口限制之例外事由，其中規定有諸多與 GATT 1994 第 11 條和 20 條內容相同，而控訴國並未提供任何證據證明，依據對外貿易法第 16、17 條之例外事由簽發出口許可證，有對控訴國之貨品造成附加之限制性效果，因此駁回控訴國主張「中國對系爭原

<sup>289</sup> *Id.* ¶¶ 7.911, 7.914, 7.918.

<sup>290</sup> *Id.* ¶ 7.921.

<sup>291</sup> *Id.*

<sup>292</sup> *Id.* ¶ 7.935.

物料施行出口許可證程序，違反GATT 1994 第 11.1 條」之理由<sup>293</sup>。

小組接下來針對控訴國所主張，「中國主管機關行使裁量權去決定是否簽發出口許可證予申請人，違反GATT 1994 第 11.1 條」進行檢視。兩造所爭執者，為中國是否提供申請人一詳盡之文件出示清單，用以獲得出口許可證。中國分別列舉申請配額許可證和招標之申請人應繳交之文件，證明在相關規範中已訂明<sup>294</sup>。惟小組觀察中國商務部 2008 年公布之「貨物出口許可證管理辦法」第 11.7 條，和「出口許可證簽發工作規範」第 5.5 條和 8.4 條，對於「其他實行出口許可證管理的出口貨物」之出口許可證申請者，須繳交「商務部規定的其他應當提交的材料」，且主管機關將會審核「需要提交的其他材料是否符合有關規定」，對於規範中所指之其他材料，中國皆未明確定義而小組亦不能理解其所指之其它材料，是指稱到中國所列舉文件中之哪一項<sup>295</sup>。因此小組同意控訴國之指控，認為這些不具特定性之文字將可能擴大或調整申請許可證文件之範圍，而造成申請者是否能依貨物出口許可證管理辦法提交完整正確之文件，用以獲得主管機關之簽發許可，留下不確定性，並會對出口產生限制<sup>296</sup>。

中國其後雖抗辯其於「2011 年出口許可證管理貨物目錄」中，已移除具有不確定性之申請許可證文件，惟小組認為該管理目錄僅列明鋅、錳產品為出口許可證申請之範圍，中國並未因此撤銷或修正 2008 年公布之「貨物出口許可證管理辦法」中，關於申請許可證文件之條文內容，因此其所造成對出口之限制違反GATT 1994 第 11.1 條<sup>297</sup>。

接下來關於檢視指控國主張系爭措施亦違反中國工作小組報告第

<sup>293</sup> *Id.* ¶¶ 7.937-7.938..

<sup>294</sup> *Id.* ¶¶ 7.941-7.942.

<sup>295</sup> *Id.* ¶¶ 7.944, 7.946.

<sup>296</sup> *Id.* ¶ 7.946, 7.948.

<sup>297</sup> *Id.* ¶¶ 7.948-7.950

162、165 段及第 83、84 段，和中國入會議定書第 1.2 和 5.1 段。小組採納中國訴訟經濟之主張，認為既已裁決「貨物出口許可證管理辦法」第 11.7 條和「出口許可證簽發工作規範」第 5.5 條和 8.4 條，違反 GATT 1994 第 11.1 條，因此不須再對此進行審查<sup>298</sup>。

## 二、 關於取得配額之行政程序

控訴國指控，為取得焦炭、碳化矽等系爭原物料之出口配額，廠商須依照中國政府之指示，出示過去之出口實績並符合最低註冊資本要求，始可能獲得出口配額，因此中國違反入會議定書第 1.2、5.1 段，和工作小組報告第 83、84 段<sup>299</sup>。美國和歐盟並認為處理中國出口配額之行政機關，竟包含私人企業中國五礦化工進出口商會（以下簡稱五礦商會），違反 GATT 1994 第 10.3 (a) 條<sup>300</sup>。中國則主張，控訴國關於配額行政程序之控訴，小組應行使訴訟經濟予以駁回<sup>301</sup>。

小組認為，對於系爭原物料設置出口配額，和配額之行政程序間，兩者並不相同，因此須檢視中國配額行政管理是否符合 WTO 規範。由於控訴國指控繁多，以下將就與整體出口配額行政程序相關者進行檢視。

### (一)、 關於須出示出口實績和最低註冊資本以取得系爭原物料配額之裁決

小組首先檢視系爭措施和貿易權之間的關係，並援引「中國—視聽服務案」上訴機構見解，認為中國入會議定書第 5.1 段有關貿易權的承諾，「在不損害中國和符合 WTO 協定的方式管理貿易權利的情況下...」，包含兩個層面的涵意，其一為在符合 WTO 協定之義務和標準下，WTO 成員得採取

<sup>298</sup> *Id.* ¶¶ 7.967-7.968, 7.971-7.972, 7.983.

<sup>299</sup> *Id.* ¶ 7.628.

<sup>300</sup> *Id.* ¶ 7.629.

<sup>301</sup> *Id.* ¶ 7.632.

特定形式的措施管制貨品貿易；其二為在WTO協定之例外規定下，會員國得豁免某些義務並採取管制行為<sup>302</sup>。綜合觀察工作小組報告第83、84段和入會議定書第5.1段文字，係承諾所有在中國的企業均有權出口來自中國的幾乎所有貨品，而入會議定書第1.2段也說明，工作小組報告第83、84段亦為WTO協定的一部分，故小組認為中國透過這些規範，承諾自2004年12月11日起終止任何檢驗和批准制度，亦即包含終止出口實績、和最低註冊資本要求等對於批准出口配額之限制<sup>303</sup>。因此，小組裁決，認為中國之系爭措施違反入會議定書第1.2、5.1段和工作小組報告第83、84段<sup>304</sup>。

(二)、 中國五礦商會介入中國配額行政程序，是否違反GATT 1994第10.3.(a)條

美國和墨西哥就此則主張，中國授權私人機構—中國五礦商會，對於系爭原物料不論是透過直接分配或招標之方式，皆直接介入配額分配之行政程序，並由其評估企業出口配額之申請、認定是否符合相關之資格標準<sup>305</sup>。控訴國認為，由於五礦商會之介入，使其有管道知悉企業之機密商業資訊，構成偏頗和不合理之行政審查，因此違反GATT 1994第10.3.(a)條<sup>306</sup>。小組認為，依據GATT 1994第10.3.(a)條之規定，小組須認定：1.設置出口配額之措施，是否為同協定第10.1條所指之「法律、行政規章或司法判決」；2.若符合前者要件，則須檢視系爭措施是否不歧視且具合理性<sup>307</sup>。

針對第一個要件，小組審查美國所提出關於中國出口配額措施之相關規範，認為該些措施一體適用於施行出口配額之貨物，且影響所有欲出口

<sup>302</sup> *Id.* ¶ 7.654.

<sup>303</sup> *Id.* ¶ 7.665.

<sup>304</sup> *Id.* ¶ 7.670.

<sup>305</sup> *Id.* ¶¶ 7.760-7.761.

<sup>306</sup> *Id.* ¶ 7.761.

<sup>307</sup> *Id.* ¶ 7.768.

系爭原物料之企業，因此系爭措施為該項所指之「法律、行政規章或司法判決」要件<sup>308</sup>。其二，關於系爭措施之檢視，在是否具有歧視性上，小組理解控訴國主張理由為：五礦商會本身和配額之行政程序本身具有利害關係，因其可得知出口申請者之機密商業資訊，然小組觀察之重點在於，五礦商會介入配額之行政程序，是否對利害關係人產生極大風險之不利利益<sup>309</sup>。小組參酌中國提出之證據，商務部係透過五礦商會的協助，以確認申請者是否提交所有配額申請資料，並向商務部提出一般建議，包括哪些企業提交已所有申請資料並符合資格條件，最後由商務部進行最終審查並決定配額如何分配，因此小組認為，五礦商會本身並未介入配額之分配程序，而僅在於協助商務部審核申請企業是否符合配額出口申請標準，而關於配額招標程序，美墨所提供之證據亦不足以證明縱使取得配額申請者之機密資料，就一定會使某些申請者獲得較其他申請者更優惠之待遇並產生歧視，且美墨亦未證明五礦商會有實際介入出口配額之分配，並對於利害關係人產生實際之不利益<sup>310</sup>。另關於系爭措施是否合理之檢視，美墨指空出口商須出示過去出口發票、資產負債表和註冊資本、收益、淨利潤及過去進出口資料等，並交由非行政機關之五礦商會處理申請事宜，使得五礦商會能得到各申請者之公司內部資訊，顯非合理<sup>311</sup>。就此小組則認為，申請配額所要求之文件與五礦商會審核配額申請者資格之文件間，具有相關性，然中國要求申請者所提出之資訊，僅係配額措施中所規定者，意即係用以了解出口申請者之註冊資本、出口實績是否符合申請之要求，而美墨未能證明中國所要求之文件與其所規定間有不相符之情況，因此可被理解為，若企業不願揭露文件中之其它資訊，則其可以不出示該資訊，故不會

---

<sup>308</sup> *Id.* ¶ 7.773.

<sup>309</sup> *Id.* ¶¶ 7.774-7.776.

<sup>310</sup> *Id.* ¶¶ 7.778, 7.780, 7.783-7.784, 7.786.

<sup>311</sup> *Id.* ¶¶ 7.788, 7.791.

對利害關係人產生實際風險，而造成不合理之情況<sup>312</sup>。

綜上所述，小組最後裁決，關於五礦商會於出口配額行政程序中之行為，不構成歧視或不合理之情況，因此不違反GATT 1994 第 10.3.(a)條<sup>313</sup>。

## 第五節、 小結

本章主要以「中國－原物料案」小組裁決為主，從觀察中國對於系爭原物料所設置之出口關稅、出口配額和出口許可證相關行政程序等出口限制措施中，檢視該案小組對於系爭措施是否違反 GATT 1994 之相關條文和入會議定書承諾之裁決理由。並輔以「中國－視聽服務」案中，中國貿易權承諾在該案上訴機構之裁決，以探究該承諾是否得援引 GATT 1994 第 20 條一般例外條款，用以了解兩案所採取之解釋方法和能否援引例外條款在議定書不同承諾下之理由。

第五章將綜合前三章內容，嘗試將第三章中國對於稀土所設置之出口管制措施，涵攝至 GATT 1994 和中國入會議定書之相關規範，分析中國稀土之出口限制措施，是否有違反 WTO 規範之虞。

---

<sup>312</sup> *Id.* ¶¶ 7.795-7.796.

<sup>313</sup> *Id.* ¶ 7.797.





## 第五章、中國稀土出口管制措施於 WTO 架構下之適法性

稀土作為尖端科技、再生能源、通訊、電子產品之重要製造要素，其中，中國國內稀土之供給量占全世界 97%，卻在近幾年不斷採取出口限制和補貼相關產業措施，引起美國、日本及歐盟的重視及擔憂<sup>314</sup>。USW 於 2010 年 9 月向 USTR 指控，中國政府對其綠色能源產業採取保護政策，其中關於控訴中國提撥專項基金，用以資助國內風力發電設備之製造業關鍵零組件之生產措施，美國認為已構成禁止性補貼，故雙方於 WTO 下尋求諮

---

<sup>314</sup> Terence P. Stewart, *China Intensifies Dominance of Global Rare Earths as Industry and Policymakers Debate Course of Action*, at [http://www.stewartlaw.com/stewartandstewart/TradeFlows/tabid/127/language/en-US/Default.aspx?udt\\_583\\_param\\_detail=526](http://www.stewartlaw.com/stewartandstewart/TradeFlows/tabid/127/language/en-US/Default.aspx?udt_583_param_detail=526), Jun. 9, 2011 (last visited: Nov. 8, 2011).

商後，中國目前已宣布不在對於風力發電設備之製造資金計畫採取補貼措施<sup>315</sup>。

關於中國政府對於稀土出口採取限制性措施之爭議，在美國參議員 Sherrod Brown 和 Rob Portman 敦促 USTR 向 WTO 開啟與中國之諮商程序下，雖目前仍在國內商討階段，惟進入諮商程序的可能性極高。又關於中國對稀土所採取之出口限制措施，因與「中國—原物料案」之指控措施有許多相似處，且該案之裁決結果將可能影響後續稀土爭議之裁決，因此本文以下將依照「中國—原物料案」中，小組對系爭措施之主要裁決架構，嘗試對稀土之出口限制措施是否違反 WTO 規範進行分析。以下首先檢視中國稀土之出口關稅和出口配額措施，是否違反其入會議定書承諾和 WTO 規範，並綜合分析中國對稀土設置之出口限制措施，是否能以 GATT 1994 第 20 條之例外規定正當化，最後檢視稀土之出口配額程序，並對分析結果作出小結。

### 第一節、 中國稀土關稅措施

以下將首先概述中國對於稀土所採取之關稅措施及規範，並說明中國對其措施設置之看法，和美日等仰賴稀土進口國對中國措施可能之抨擊，去分析中國稀土之關稅措施是否違反 WTO 規範，最後再針對中國可能用來作為抗辯之 GATT 1994 規範進行探討。

#### 一、 中國稀土關稅措施是否違反入會議定書第 11.3 段承諾

中國進出口貨物課徵關稅之法律架構，主要以海關法為主幹，由海關作為國家進出境監督管理機關，海關並依照進出口關稅條例之規定，徵收

<sup>315</sup>吳柏寬、蘇志林，中國大陸宣布撤銷風力發電設備補貼，中華經濟研究院，2011 年 6 月 8 日，網址：<http://taiwan.wtocenter.org.tw/>（最後瀏覽日：2010 年 12 月 20 日）。

進出口關稅，而由商務院設立關稅稅則委員會，負責稅則和設置出口關稅出口稅率，並得對出口貨物在一定期限內實行暫定稅率。

中國稀土出口關稅之課徵，係以中國關稅法、貨物進出口條例和歷年關稅實施方案作為依據，並自 2005 年起，取消了稀土出口退稅<sup>316</sup>，2007 年開始，每年對稀土訂定暫定出口關稅稅率，從原先各稀土元素及化合物訂定之出口稅率為 10%<sup>317</sup>，自 2011 年 1 月 1 日起，對進出口關稅稅目之稅率進行部分調整。其中，為規範稀土管理，中國政府提高個別稀土產品的出口關稅，將金屬釹從 15%提高至 25%<sup>318</sup>，且因鎢鐵合金、鈦鐵合金等稀土合金產品中，稀土含量較高，因此將其納入稀土管理整體框架中，並因此對按重量計稀土元素總含量在 10%以上者，課徵 25%之關稅，中國政府將其納入析土管理政策之理由在於，將有利於密切配合稀土綜合管理政策的實施，使可耗竭資源和環境得到更有效的保護<sup>319</sup>。此外，中國現正研擬在「稀土工業產業發展政策」中，把稀土出口分為鼓勵、允許和禁止三類，對於某些隸屬允許類的產品加徵 20%的出口關稅<sup>320</sup>。

中國對其施行之措施可能認為，中國過去低價的稀土幾乎讓所有外國礦商停產，並讓中國成為過去十年間世界唯一的稀土供應國，如美國自 2003 年起，國內就不再開採稀土資源，日本亦自中國大量儲備稀土資源，而美國和日本成為中國出口稀土的主要國家，主要原因即在於美日為保護本國戰略資源，並避免其國內稀土開採過程帶來的水土流失、植被破壞和

<sup>316</sup> 李紹飛，《瞭望》：中國稀土政策歷史沿革，新華網，2011 年 7 月 25 日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2011-07/25/c\\_121717369.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2011-07/25/c_121717369.htm)（最後瀏覽日：2011 年 12 月 20 日）。

<sup>317</sup> 前揭註 104。

<sup>318</sup> 中華人民共和國上海海關，《2011 年關稅實施方案》導讀，網址：<http://www.customs.gov.cn:82/gate/big5/shanghai.customs.gov.cn/publish/portal27/tab38113/module90015/info288280.htm>。

<sup>319</sup> 湖南省商務廳對外貿易管理處，商務部外貿司負責人就稀土鐵合金納入稀土出口配額管理問題發表談話，2011 年 5 月 26 日，網址：<http://big5.mgc.hunancom.gov.cn/swdt/230282.htm>。

<sup>320</sup> 「工信部將推動稀土政策出台，禁止外商進入礦山」，化工知識與信息網，2009 年 8 月 13 日，網址：<http://www.hgzx.com.cn/>（最後瀏覽日：2011 年 11 月 13 日）。

環境污染問題<sup>321</sup>。此外，也因中國稀土產品價格相對較低，且出口的多為初、中級產品，而美、日擁有稀土高科技之應用技術，因此可充分利用中國的廉價資源，生產高附加價值的產品再銷往中國<sup>322</sup>。然而，經過多年發展，中國稀土產業規模不斷擴大，但稀土行業發展中仍存在非法開採、產能過剩、資源浪費等問題，導致中國稀土資源儲量迅速下降，生產過程中環境污染問題日益突出<sup>323</sup>，因此中國為改變相關稀土資源的出口賤賣、掌握國際價格，並打擊濫採亂挖，除對於稀土之開採總量予以控制外，亦配合出口管制政策，以保護資源和環境。而中國對於未來某些隸屬允許類的稀土產品加徵 20% 的出口關稅，中國政府亦有可能主張其課徵之關稅屬於「出口服務所需之成本」，因此符合其入會議定書第 11.3 段但書之規定。

美國和日本對此可能之回應則為，中國對於稀土採取出口限制措施，大幅調高關稅導致全球稀土價格急漲，且由於中國國內市場稀土不受出口限制措施影響，使中國國內利用稀土的產業加強了在成本方面的競爭力，影響世界貿易的公平競爭，並違反了中國入會議定書第 11.3 段承諾。

在現行 WTO 架構下，對於關稅之規範主要針對進口關稅，對出口關稅則並無特別限制，除非 WTO 會員在入會時有另對出口關稅之拘束做出進一步之承諾。中國入會議定書第 11.3 段中承諾，中國應取消適用於出口產品的全部稅費，除非議定書附件六中有明確規定或按照 GATT1994 第 8 條的規定適用。該議定書附件六中，所列明之 84 個稅號的商品，並未包括稀土等資源性產品。此與「中國—原物料案」中系爭原物料之情況相同，兩案出口關稅之課徵皆係以中國關稅法、貨物進出口條例和歷年關稅實施

<sup>321</sup> 李禾，稀土工業污染物排放標準發布 環保門檻顯著提高，新華網，2011 年 3 月 1 日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2011-03/01/c\\_121135088.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2011-03/01/c_121135088.htm) (最後瀏覽日：2011 年 11 月 28 日)。

<sup>322</sup> 程瀟黎，「淺析我國稀土安全及安全戰略」，中國北京地質大學碩士論文，頁 25 (2006)。

<sup>323</sup> 李雲崢，保護稀土資源“兩手都要硬”，中國評論新聞網，2011 年 5 月 26 日，網址：<http://www.chinareviewnews.com/> (最後瀏覽日：2011 年 11 月 20 日)。

方案作為依據，依據中國原物料小組之裁決理由，雖個別規範不一定必然違反 WTO 規範，但累積適用後，即成為違反 WTO 規範之表面證據，而造成違反入會議定書第 11.3 段之結果。

又觀察中國對稀土所課徵之出口關稅，是否為 GATT 1994 第 8 條所指「提供服務所需之成本」，其一先檢視該稀土課徵關稅之稅率，與該條所指之「因出口而課徵之規費或費用」，在性質上已不同，因該條所指之費用係在規範因處理行政程序所產生者，而課徵關稅並非為行政程序中所提供之服務；其二，中國並非對所有稀土產品皆課徵出口關稅，觀察 2011 年中國所新增稀土產品關稅之稅目，主要是對按重量計稀土元素總含量在 10% 以上者，而稀土產業發展政策，亦僅對劃歸為「允許」類之稀土課徵關稅，顯見此出口關稅之課徵另有非提供服務成本之目的存在。因此，中國對稀土產品課徵關稅，違反入會議定書第 11.3 段之承諾。

## 二、 違反中國入會議定書第 11.3 段之稀土出口關稅措施是否有 GATT 1994 第 20 條之適用

在「中國—原物料案」中，小組就中國對於系爭原物料設置出口關稅之裁決，認其違反中國入會議定書第 11.3 段之承諾，並對於違反該段承諾之措施，是否適用 GATT 1994 第 20 條，依據 VCLT 之解釋方法，對該段之一般性意義、中國入會議定書的上下文義、WTO 各協定間之上下文義進行解釋，最後裁決中國入會議定書第 11.3 段並無 GATT 1994 第 20 條例外規定之適用。然而，小組在其後分析出口配額措施是否符合該條要件時，又轉而強調為保護兩造之訴訟權利，因此採取推定之分析方法，去一併檢視出口關稅制措施是否符合該條要件。

本文認為，「中國－原物料案」小組針對違反中國入會議定書第 11.3 段之措施，是否有 GATT 1994 第 20 條適用之分析理由，並未因此解決該段承諾範圍之爭議。因依照小組之解釋理由，縱其認為中國入會議定書某段承諾無 GATT 1994 第 20 條之適用，則只要雙方在辯論過程中，對於是否得適用例外規定產生爭執並積極提出證據，則小組為兼顧當事人之訴訟權利，就得改採推定之分析方式，推定有 GATT 1994 第 20 條之適用，惟若將來案件中，中國確實能證明其違反中國入會議定書第 11.3 段之系爭措施，符合 GATT 1994 第 20 條之要件，卻因本案小組在前提上已認為中國入會議定書中該段承諾無 GATT 1994 例外規定之適用，從這樣的情況可看出，「中國－原物料案」小組之解釋結果，根本無法解決未來案件中，關於中國入會議定書第 11.3 段是否能適用 GATT 1994 第 20 條之確定性和可預測性。

此外，「中國－原物料案」小組分析中國入會議定書第 11.3 段之理由，和「中國－視聽服務案」上訴機構解釋中國入會議定書第 5.1 段之承諾相較，因議定書第 11.3 段之承諾並未出現類似第 5.1 段泛稱「WTO 協定或 GATT 1994」之文字，故「中國－原物料案」小組認其為 WTO 成員於談判時，將該文字納入承諾內容之有意省略，則可以認定 WTO 成員和中國並未有將 GATT 1994 第 20 條納入成為第 11.3 段之例外抗辯事由<sup>324</sup>。

由於在 GATT 第 20 條前言中包含「本協定 (this Agreement)」一詞，則其所指之協定究竟限縮在專指違反 GATT 之措施，始得援用該例外條款，抑或涵括所有 WTO 之協定皆得援用尚有爭議。在「中國－視聽服務案」中，上訴機構未對 GATT 第 20 條中之「本協定」範圍，做出究竟係涵括所有 WTO 規範抑或專指 GATT 之明確回應，然在「中國－原物料案」中，小組認為，該前言所指之「本協定」，係指 GATT 1994，而不包括其他協定，

<sup>324</sup> *China- Raw Materials Panel Report*, ¶7.129

因其他協定若要使用該條例外條款，會使用交互參照的方式將例外規定之文字納入其涵括協定中<sup>325</sup>。然本文認為，小組所指之其他涵括協定，包括GATS或TRIMS等，其性質與GATT所規範者迥異，故各該協定將例外條款納入、或另訂有例外條款並無疑義，然小組僅以此據為GATT第20條前言所指之「本協定」，係指GATT 1994，而不包括其他協定，顯過於草率，蓋入會議定書亦屬於WTO涵括協定之一環，而中國係以WTO之現存規範作為基礎進行談判，而其中亦包含牽涉貨品貿易之承諾，若此類承諾僅受GATT 1994之拘束，而不受GATT例外條款之保護，則其承諾將失其附麗。

又關於中國入會議定書承諾得否適用GATT之一般例外條款，觀諸「中國—視聽服務案」上訴機構對入會議定書第5.1承諾之解釋，其認為得援用GATT 1994例外條款理由之一在於，中國入會議定書第5.1段之內容「使所有在中國的企業均有權在其全部關稅領土內從事所有進出口貨物的貿易」，該承諾將貿易權與企業相聯結，並與GATT 1994第3條和第11條加諸於其他WTO會員管制貨品貿易之義務間緊密相連，故上訴機構認為，中國援引GATT 1994一般例外規定之適法性，若基於爭措施為違反貿易權承諾，且該違反貿易權承諾之措施係為管制貨品貿易而設，則有適用該例外規定之餘地。而「中國—原物料案」小組係基於VCLT第31.1條的一般解釋規則，對於議定書第11.3段之一般性意義、中國入會議定書和WTO各協定之上下文義進行檢視，最後認該段未出現與WTO規範相關之文字，而排除有GATT例外條款之適用。

依照VCLT第31.1條規定，「條約應依其用語按其上下文並參照條約之目的及宗旨所具有之通常意義，善意解釋之」，故對於條文用語之解釋方式，係包括文義解釋、體系解釋及目的性解釋，三者間並無絕對之解釋順序或位階。在WTO爭端解決實踐中，適用目的解釋原則裁判的案件較其

<sup>325</sup> *Id.* ¶ 7.153.

他兩個解釋原則相比為數較少，而VCLT雖不主張一開始就對締約意圖、條約目的與宗旨加以探討，但並不表示公約排斥目的解釋方法在條約解釋中的應用<sup>326</sup>。在「中國—原物料案」中，小組亦僅就前兩者進行解釋，並認為其對於該段承諾於GATT1994下之適用所作之裁決結果，為中國入會與各WTO會員間談判之共識。本文認為，以文義進行裁決雖為保守且相對安全的裁決方式，然若進一步就GATT 1994第20條之目的性進行解釋，依據「美國—蝦案」就WTO協定前言所為之解釋，上訴機構認為該文字顯示談判成員對於環境保護作為國際和國內政策之充分認識，且前言所指不僅包括GATT 1994，亦包括WTO其它涵括協定對於永續發展目標之肯定<sup>327</sup>。由此看出，環境保護作為WTO協定之上位概念，而中國入會議定書亦亦屬於WTO協定之一環，中國原物料案小組卻僅以文義解釋即作出中國入會議定書第11.3段承諾不得適用GATT 1994第20條，似過於武斷，蓋若系爭措施若實為環境保護而設，卻因小組對中國入會議定書承諾文義上作出限縮解釋，則WTO協定對於兼顧環境保護之目的，將有被忽略之虞。且依照「中國—視聽服務案」上訴機構理由，系爭措施若違反議定書承諾，而該承諾與管制貨品貿易有關即可適用GATT之邏輯，則中國入會議定書承諾消除所有出口關稅和規費，性質上當然與管制貨品貿易相關，雖GATT中無要求會員國消除所有出口關稅和規範之規範，惟中國對其出口關稅之承諾實受到更嚴格之拘束，則在GATT下較為寬鬆之關稅拘束規範既已能得到GATT例外條款之保護，中國對其關稅之嚴格承諾實難想像為何不能援引例外條款，故本文認為其援用GATT之例外條款應有其正當性。

此外，中國在2011年9月已對中國原物料之小組裁決進行上訴，其上

<sup>326</sup> 陳昱安，由「台美日控歐盟對IT產品課稅案」淺談WTO爭端解決機制之條約解釋，萬國法律，163期，頁50-51，2009年2月。

<sup>327</sup> *United States- Import Prohibition of Shrimp Products*, para. 128.



訴聲明中，請求上訴機構撤銷小組對於中國入會議定書第 11.3 段之措施，無 GATT 1994 第 20 條適用之裁決<sup>328</sup>，因此小組在該承諾之法律解釋上，尚有被推翻之可能。為分析中國稀土之管制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b)、(g) 款之各該要件，本文在第三節以下，對於出口管制措施將採取推定適用 GATT 1994 第 20 條之方式進行檢視。

## 第二節、 中國稀土出口配額措施

關於中國稀土所設置之出口配額措施，以下先就措施施行之事實背景進行介紹，分析是否違反 GATT 1994 第 11.1 條之數量限制禁止原則，並討論是否得以該條第 2 項 (a) 款「為防止或緩和糧食或其他出口締約國重要產品之嚴重匱乏，而暫時實施之限制輸出措施」，做為正當化其措施之理由。

### 一、 中國稀土出口配額措施是否違反 GATT 1994 第 11.1 條

中國政府自 1998 年開始，對稀土產品出口實施配額管理制度，並把稀土原料列入了加工貿易禁止類商品目錄<sup>329</sup>，且自 2005 年開始，因中國國內對於稀土之使用需求增加，導致稀土出口之配額量連年減少<sup>330</sup>。2010 年商務部下達的兩批稀土產品出口配額共計 30258 噸，較 2009 年減少了近 40%<sup>331</sup>，2011 年中國商務部公布下半年出口配額企業，共 26 家獲得稀土出口配額，共計 15738 噸，該數字較去年第二批配額 7976 噸，增加約

<sup>328</sup> WTO, *China- Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, Notification of an Appeal by China under Article 16.4 and Article 17 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, and under Rule 20(1) of the Working procedures for Appellate Review*. WT/DS394/11 WT/DS395/11 WT DS/398/10, Sep. 2, 2011.

<sup>329</sup> 前揭註 90。

<sup>330</sup> Terence P. Stewart, Elizabeth J. Drake, Amy S. Dwyer, *Rare Earths, an Update: a Fresh Look at the Supplier(s), the Buyers, and the Trade Rules*, LAW OFFICE OF STEWART AND STEWART, at 8.

<sup>331</sup> 前揭註 90。

97.3%<sup>332</sup>，惟若合計上半年的實際配額，2011年中國大陸出口配額為30,184噸，相較同期微幅減少0.2%。而2011年下半年配額中，包鋼集團公司占全部配額的20.5%<sup>333</sup>，與商務部於2011年7月舉辦之全國稀土出口工作會議中所表示，未來稀土配額將配合稀土整合，並朝向兼併重組的大型生產企業傾斜之發言相呼應<sup>334</sup>。

此外，中國過往每年所公告的稀土出口配額，會公告兩次以中國企業為適用對象的出口配額，而外資企業的配額另行公告，但中國商務部在2010年12月28日所公告之2011年度第一批稀土出口配額的規模為14,446噸，其中卻包含了中國及外資企業，較2010年第一批配額16,304噸（僅中國企業），表面上減少了11.4%，實質減幅超過34%，若比較外資企業的出口配額部分，減幅則達38.4%<sup>335</sup>。

表 5-1：中國 2000—2011 年稀土出口配額量（單位：噸）

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
配額								
中國企業	47,000	45,000	NA	40,000	45,000	48,010	45,000	43,574
合資企業	NA	NA	NA	NA	NA	17,570	16,070	16,069
總量	NA	NA	NA	NA	NA	65,580	61,070	59,643

<sup>332</sup> 劉陽禾，姚堅：第二批稀土出口配額 15738 噸包括稀土合金，中國經濟網，2011 年 07 月 15 日，網址：[http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/specials/zxxx/201107/15/t20110715\\_22544729.shtm](http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/specials/zxxx/201107/15/t20110715_22544729.shtm)（最後瀏覽日：2011 年 9 月 8 日）。

<sup>333</sup> 侯冠智，稀土金屬，金屬材料月報，2011 年 8 月，網址：<http://www.mii.itis.org.tw/default.aspx>（最後瀏覽日：2011 年 9 月 8 日）。

<sup>334</sup> 多部委擬優化稀土出口政策 配額將向大型生產企業傾斜，新華網，2011 年 07 月 07 日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2011-07/07/c\\_121633958.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2011-07/07/c_121633958.htm)（最後瀏覽日：2011 年 9 月 8 日）。

<sup>335</sup> 高雅玲，「雨過天未青— 稀土禁運事件後的餘波蕩漾」，資策會產業情報研究所，2011 年 2 月 14 日，網址：[http://mic.iii.org.tw/institute/institute\\_column/column\\_detail.asp?sqno=47](http://mic.iii.org.tw/institute/institute_column/column_detail.asp?sqno=47)（最後瀏覽日：2011 年 9 月 8 日）。

	2008	2009	2010	2010第一批	2011第一批
中國企業	34,156	31,310	22,512	16,304	10,762
合資企業	15,834	16,845	7,746	5,978	3,684
總量	49,990	48,155	30,258	22,282	14,466

NA：not available

資料來源：Pui-Kwan Tse, *China's Rare Earth Industry*, U.S. Geological Survey Open-File Report 2011-1042, at 4.

中國認為，1990年至2005年，中國稀土出口量增長了近10倍，但價格卻下降了50%，雖然從1998年開始，國家採取稀土產品出口配額制度，但中國稀土低價出口的局面並沒有得到根本扭轉，且由於在中國，開採稀土的勞動力成本和環保成本比較低，再加上長期過度無序開採，導致產品供過於求，國內企業相互壓價、惡性競爭，使中國淪為發達國家廉價的初級產品供應商，規範出口經營秩序已經刻不容緩<sup>336</sup>，中國配額制度和稀土出口關稅設置目的相同，皆為規範稀土出口管理之一環，且也是主要出於環境保護的需要。

美日則可能指控，中國提供全球97%之稀土供給，其對稀土透過出口關稅和配額之管制，使得依賴稀土為主要原料之風力渦輪機、照明和電子產品等國內製造業之競爭力遭受打擊，更違反GATT 1994第11.1條之數量限制禁止之規範。

GATT 1994第11.1條規定：「除關稅、稅捐或其他稅費以外，締約國不得透過配額...，去禁止或限制...輸往任何其他締約領域之任何產品之出口。」在「土耳其—紡品（Turkey-Textiles）」案中，關於GATT 1994第11

<sup>336</sup> 杜燕飛，中國應堅持規範稀土出口，人民日報，2011年7月7日，網址：<http://energy.people.com.cn/BIG5/15093532.html>(最後瀏覽日：2011年12月20日)。

條之架構，小組強調係反映在GATT制度下，相較於配額之限制，WTO較偏好會員以關稅作為邊境保護措施之形式，因為在烏拉圭回合談判後，關稅透過會員國之互惠減讓，應在不歧視之原則下去實行，因而允許最有效率的競爭者去供給貨物之進口，而配額限制則對貿易產生扭曲效果，使配額的分配成為問題，且其配額之行政程序也因此可能不透明<sup>337</sup>。在「日本—半導體」案中，小組裁決認為其適用範圍很廣，亦即除關稅、內地稅或規費之課徵外，該條對於構成或維持進出口、或出口產品之銷售遭到禁止或限制之措施，皆有其適用<sup>338</sup>。

GATT第11.1條制定之目的係在使政府對貿易之干預減少至最低的程度，因此其對於WTO會員所禁止行為包括進出口之限制與禁止，且由該條之規定可知，除關稅以外之邊境管制，包括「配額、輸出入許可程序或其他任何措施」均為非法措施<sup>339</sup>。稀土出口配額措施為中國之貿易管制政策，對於WTO會員間之貿易，相較於中國實施關稅對世界貿易產生之影響，數量限制所產生之貿易限制性效果更為直接。中國對於稀土出口之配額限制，導致中國出口至WTO會員之稀土數量減少，在WTO會員國內之稀土供給產生供需失衡的現象，稀土世界價格因此攀升，而稀土既為綠色能源等科技產品之主要原料，對於倚賴稀土製造此類產品之主要科技大國，會因成本提升而面臨須自行吸收成本或將銷售價格提高之壓力，而導致中國在國內之稀土價格不變之前提下，中國之綠色能源等科技產品更有競爭上之優勢，亦使國內稀土產業保護程度提高。因此，中國之出口配額措施，對稀土出口造成限制性效果，故違反GATT 1994第11.1條規定「不得利用配額對於出口之任何產品維持或新設數量上之限制」。

<sup>337</sup> Panel Report, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/R, May. 31, 1999, ¶ 9.63.

<sup>338</sup> *Japan-Trade in Semi-Conductors Panel Report*, ¶ 104.

<sup>339</sup> 前揭註 126，頁 125。

然而，中國政府面對 WTO 會員之質疑，皆強調措施之訂定，係因稀土礦開採造成大面積開挖，山林被砍伐，泥土裸露、溝壑遍布，水土流失破壞了耕地，造成國內環境資源惡化，且稀土資源非常短缺，屬不可再生之自然資源。且考量到「中國—原物料案」中，中國亦曾主張，若小組認為其對原物料設置之出口配額限制，構成違反 GATT 1994 第 11.1 條之表面證據，則抗辯其得以 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款正當化其措施，因其措施係屬於該款所規定，「為防止或緩和貨品之嚴重匱乏所採行之暫時性措施」。故以下將先考慮是否得以 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款正當化該系爭措施。

## 二、 中國稀土出口配額措施是否符合 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款

在「中國—原物料案」中，小組先檢視系爭原物料是否具有 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款之「重要」性，並去檢視所採取之措施，是否為防止原物料之嚴重匱乏而設之「暫時性」措施，故以下將依照該案小組之解釋理由，對系爭措施涵攝至各該要件進行分析。

稀土所衍生的材料與全球高科技產業的發展息息相關，由於其用途相當廣泛，範圍遍及光電、永磁體、催化、超導、綠能與陶瓷等領域之應用，而中國現為世界上最大的稀土資源、生產、出口和消費國，2010 年中國生產各類稀土分離產品 11.89 萬噸<sup>340</sup>，故可認稀土屬於 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款之「重要」產品。

然而，稀土在中國是否具有嚴重匱乏之情況，中國五礦進出口商會曾表示，在稀土資源開發飛速增長的同時，長期以來中國以低廉的價格供應

<sup>340</sup> 梁倩，中國稀土儲量五年間降 37% 供應緊張加速資源消耗，經濟參考報，2011 年 9 月 16 日，網址：<http://news.hexun.com.tw/2011-09-16/133414434.html>（最後瀏覽日：2011 年 11 月 17 日）。

全球 90% 的稀土市場，其國內稀土資源儲量直線下降，2006 年中國國土資源局發布的全國礦產資源儲量顯示，截至 2005 年底，中國探明稀土資源總量為 8731 萬噸，但 2011 年美國地質資源局的勘探結果顯示，截至 2010 年中國稀土儲量僅為 5500 萬噸，說明從 2005 年到 2010 年的 5 年間中國稀土儲量降幅達 37%。然此一說法，因其比較中國稀土儲量之降幅所使用之標準並不相符，一是中國數據，另一為美國資源局所調查的數據，該準確性有待考證，且由於稀土在中國屬於戰略性資源，中國自 2006 年起，對稀土實行保護性開採勘查和限制開採、保護性開採採總量指標控制，嚴禁超計劃開採和計劃外出口<sup>341</sup>，至 2011 年為止每年之開採總量皆未超過 10 萬噸<sup>342</sup>，此五年間加總之開採總量，和中國五礦商會所述之儲量降幅間之差額出入甚大。

又縱同意五礦商會之說法，即五年間儲量降幅達 37%，然按照目前的開採量計算，稀土在白雲鄂博礦將在 20 年內開採完畢<sup>343</sup>，相較於在「中國—原物料案」中，中國評估鋁土剩 16 年儲備量，小組即已不認為其構成嚴重短缺之程度，則稀土較該原料具有之儲備量年限更長，在產品匱乏之嚴重性評估上，實難符合「嚴重匱乏」之要件。

此外，系爭措施仍須符合 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款，須為「暫時性」實施之要求。根據「中國—原物料案」小組對此要件之解釋，縱使是防止或緩和貨品之嚴重匱乏所採行之措施，仍須在一固定之期間框架且在一限制之情況下始得施行<sup>344</sup>。中國政府自 1998 年起對稀土實施出口配額管制，至今已超過 10 年，且從出口配額之數量逐年下降之趨勢可看出，中國之配額管制將會繼續施行，並且愈趨嚴格，中國國務院亦於 2011 年所

<sup>341</sup> 前揭註 52。

<sup>342</sup> 前揭註 55。

<sup>343</sup> 世貿施壓 考驗中國稀土對策，中國評論新聞網，網址：<http://www.chinareviewnews.com>，2011 年 7 月 15 日(最後瀏覽日：2011 年 11 月 17 日)。

<sup>344</sup> *China- Raw Materials Panel Report*, ¶¶ 7.254, 7.257.

公布之「關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」中，表示將堅持保護環境和節約資源，對稀土資源實施採取更為嚴格的保護性開採政策和生態環境保護標準，並確定年度稀土出口配額總量、完善出口配額分配方式，嚴懲盜賣稀土出口配額行為，由此顯見對於稀土之出口配額管制政策將會持續施行，並未訂有終止期限，而與GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款所規定之「暫時性」實施要件相違背。

綜合上述關於中國稀土出口配額措施之分析可知，中國對於稀土設置出口配額之理由和措施施行之期間，皆難符合 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款之要件，因此應認該系爭措施不得以該款作為正當化違反 GATT 1994 第 11.1 條之理由，而維持系爭措施違反 GATT 1994 第 11.1 條數量限制禁止原則之結論。

### **第三節、中國對稀土設置出口關稅和出口配額措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b)、(g) 款**

關於中國之出口配額和出口關稅措施，本文認為違反中國在其入會議定書及 GATT 1994 下之義務，惟若中國認為此些出口限制措施，事實上為國內稀土管理改革之一環，目的在保護稀土資源以及維護人類健康時，則可能有以 GATT 1994 第 20 條 (b)、(g) 款做為正當化其措施之依據。中國稀土出口配額措施違反 GATT 1994 第 11.1 條，去檢視該措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款之規範並無疑義，惟出口關稅措施係違反入會議定書第 11.3 段承諾，則該承諾之違反是否適用 GATT 1994 第 20 條，則因中國在「中國—原物料案」中，對此部分裁決進行上訴，而仍存有爭議，故本文以下將採用小組之解釋方式，以推定適用之方式來進行分析。

## 一、 稀土出口關稅和配額限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款

近年來中國為大力整頓稀土產業之勘查和開採秩序，於 2008 年依據礦產資源法及實施細則等規定，頒布「全國礦產資源規劃(2008~2015 年)」，作為礦產資源勘查、開發利用與保護的指導性文件，並於 2010 年 5 月，強調為維護稀土資源之合理利用，由國務院頒布「關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」。

中國為保護土資源，在對內政策上，國土資源部從 2006 年開始，連續 5 年對全國稀土礦開採企業下達稀土開採總量控制指標，以防止過度開採、避免盲目競爭，促進對這些優勢礦產資源的有效保護和科學合理利用，並維護稀土全球市場穩定、均衡的供求關係。此外，為調控價格、保護和合理利用資源，提升其稀土在國際市場之地位，國土資源部自 2009 年開始至 2012 年 6 月 30 日為止，暫停受理鎢、銻和稀土礦勘查許可證，並於 2010 年並公布「關於開展全國稀土等礦產開發秩序專項行動的通知」，用以對稀土等礦產勘查開採中存在的問題，展開整治之行動；同年 9 月，國土資源部要求各省級國土資源主管部門，要將建立礦區協助管理之工作人員制度作為專項整治行動的重要內容；同年 10 月，78 個稀土等整合礦區列入 2010 年省級重點掛牌督辦礦區<sup>345</sup>，對稀土產業之整治行動開始在全國開展。

在對外貿易政策上，基於稀土為可耗竭之自然資源，且為中國電子、綠色能源之重要原料，與中國產業發展有著重要影響，因此中國採取諸多措施，不論是對稀土設置出口配額，或是每年實施暫訂出口關稅，皆為管

---

<sup>345</sup> 丁全利，大整治優化開採環境—2010 年稀土礦產整治述評，中國國土資源報，2011 年 1 月 13 日，網址：[http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201101/t20110113\\_811496.htm](http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201101/t20110113_811496.htm)（最後瀏覽日：2011 年 3 月 1 日）。



制稀土之使用及維持供給量，確保資源對於社會和經濟利益之提供，故出口限制措施為中國資源保護政策之一部分。中國表示，中國採取的管理措施並非僅針對稀土出口，而是在開採、生產和出口三個環節並行實施，並且將對稀土初級產品的國內生產消費和出口實施同步管理，並係以礦產資源法和對外貿易法作為國內法之依據<sup>346</sup>。

中國認為，在 1960 年代，由於白雲鄂博礦區的稀土勘查取得重大突破，中國佔全球稀土儲量的比例一舉躍升到 90% 左右，其目前所蘊藏的稀土資源約佔中國已探明儲量的 87%，然由於過去中國稀土資源開發、冶煉加工等管理政策粗陋，導致稀土產能過剩的問題嚴重，市場秩序特別是出口秩序混亂，造成大量資源被破壞、浪費和廉價流失<sup>347</sup>。中國包頭稀土研究院院長趙增祺表示，中國雖然是世界第一稀土資源國，但是按人均資源量計算，卻屬於稀土資源相對缺乏的國家，特別是中國尚未完成工業化，未來的稀土消耗量會很大，所以保護稀土資源意義重大<sup>348</sup>。

關於 GATT 1994 第 20 條 (g) 款規定之要件，依據中國原料案和過去案件之裁決，首先要檢視者，為中國所欲保育之資源是否為可能耗竭之自然資源。稀土為礦產自然資源，故其可耗竭性應無疑義，其次欲檢視者，為中國對稀土設置出口配額和出口關稅之措施，和保育可耗竭自然資源間之關聯性，由於中國對稀土和「中國—原物料案」中之系爭原物料，所設置之出口管制措施多數重疊，故以下將參考該案小組之解釋理由及方法進行要件之涵攝及分析。

#### (一)、 系爭制措施和保育可耗竭之自然資源間之關聯性

<sup>346</sup> 中評電訊，人民日報：中國稀土為何賤賣？，中國評論新聞網，2011 年 7 月 7 日，網址：<http://www.takungpao.com/opinion/top/2011-07-07/869688.html>（最後瀏覽日：2011 年 11 月 7 日）。

<sup>347</sup> 任會斌、張雲龍，稀土產區內蒙古全力保護稀土資源，新華網，2011 年 2 月 20 日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2011-02/20/c\\_121101035.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2011-02/20/c_121101035.htm)（最後瀏覽日：2011 年 11 月 20 日）。

<sup>348</sup> 同上註。

在關聯性之要件上，小組認為，應視目的與手段之間是否具有密切且真實之關係，亦即中國採取出口管制措施，是否係為保育稀土資源而設。在「全國礦產資源規劃（2008～2015年）」中，該規劃中說明主要目標在積極推動稀土礦產資源之開發整合和有償使用，整頓礦產資源開發秩序，使礦山規模化經營程度不斷提高，以建立礦山環境保護與治理的責任機制，所著重者，為礦產資源之勘查和開發利用之管理及佈局，使礦產資源的開發利用促進了區域經濟的發展。其中，對於稀土等出口優勢礦產實行限產保值，雖提及則要求嚴格控制採礦權設置，加強出口配額管理，嚴禁超計劃開採和過量出口，然其規劃中所述目的，卻係為實行戰略礦產儲備制度，增強應對突發事件和抵禦國際市場風險的能力，故其規範之目的並非「主要」在於保育稀土資源。另外，在「國務院關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」中，雖表示將嚴格打擊非法開採和超控制指標開採，並有效保護和合理利用稀土資源，惟其前言即點出主旨係為加快培育發展戰略性新興產業，改造提升傳統產業，促進稀土行業持續健康發展，故上述兩項政府提出之計畫性文件，實難看出口管制措施和中國所強調資源保育間之關聯性。

又在對內之稀土管制上，中國自2009年開始至2012年6月30日為止，全國暫停受理鎢、銻和稀土礦勘查許可證、採礦許可證申請。國土資源部發言人表示，主要原因在於提升其國內優勢礦產在國際市場之地位和調控市場價格<sup>349</sup>，更進一步證明，中國對於稀土之管制，其主要目的不在於保育稀土資源之匱乏。另按照目前的開採量計算，稀土尚有20年之儲量<sup>350</sup>，中國在其歷年對稀土施行暫訂出口關稅之辦法中，對稀土元素及化合物訂定10%至20%不等之關稅稅率，中國從未解釋其課徵之關稅對稀土儲量、

---

<sup>349</sup> 前揭註 62。

<sup>350</sup> 前揭註 343。

或對其生命週期會產生何種影響。因此本文認為，中國對於稀土之出口管制措施和保育間之關聯性並不充分。

## (二)、 系爭施是否同時對本國生產或消費產生限制

中國自 2006 年起，由國土資源部連續 5 年對全國稀土礦開採企業下達稀土開採總量控制指標，並自 2009 年起，頒布保護性開採的特定礦種勘查開採管理暫行辦法，作為對稀土礦實行開採總量控制、和暫停受理稀土礦勘查、開採登記申請之依據。本文觀察，依據本文第貳章表 2-1 所示各年之開採總量限制，2011 年之稀土開採總量控制為 93,800 噸，超過 2010 年的 89,200 噸，更高於 2010 年之前的歷年開採控制總量，相較於中國對外之稀土出口管制配額逐年下降，可見中國對內之稀土管制政策，並不能達到限制之效果。

此外，從本文第貳章第一節圖 2-1 關於中國稀土價格變化之圖表可看出，中國稀土之價格，自中國政府對於其出口配額採取緊縮政策後，其平均價格逐漸上升，且每年增減幅度趨於穩定，可見中國之配額政策和稀土價格之間具有關聯性，而今(2011)年 10 月，中國為因應自六月起已下跌超過 25% 的世界稀土價格，中國最大的稀土生產商包鋼稀土，宣佈停產一個月<sup>351</sup>，觀其停產之主要原因，在於稀土使用大國日本在 2011 年 3 月遭遇巨大天災，導致其減緩生產出口之速度，而全球金融危機更進一步使全球製造商努力尋求他國資源，以降低對中國稀土之依賴<sup>352</sup>。因此，中國若欲以其國內停產，作為對國內生產同時產生限制之抗辯，在其目的性上，就將遭受到質疑，且除了市場供需失衡的原因外，停產另一原因，在於年初

<sup>351</sup> 于萍，應對供需失衡 包鋼稀土“停產保價”，新華網，2011 年 10 月 18 日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/energy/2011-10/18/c\\_122169354.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/energy/2011-10/18/c_122169354.htm)（最後瀏覽日：2011 年 12 月 8 日）。

<sup>352</sup> ICTSD, *Largest Rare Earths Producer Implements One Month Production Freeze*, BRIDGES TRADE BIORES, Vol. 11 No. 19, Oct. 31, 2010, at <http://ictsd.org/i/news/biores/117258/>.

制定的稀土生產指標已用完<sup>353</sup>，前段既已說明中國國內開採量逐年提高，故其停產之結果，顯難符合「對國內產生相同限制」之要件。

### (三)、 系爭是否對外國企業產生歧視

「中國—原物料案」控訴國主張出口限制措施只有對境外貿易商產生拘束性效果，而國內管制則同時對國內和外國貿易商適用，因此出口稅和出口配額實為對外國貿易商之加重負擔。該案小組則認為，一國同時採取國內生產和出口限制措施時，只有當國內需求大於國內經濟情況可獲得之數量時，國內消費量才會受到國內生產量之拘束。目前中國在全球在稀土需求大於供給之情勢來看，中國國內之產量應足夠供給國內和國外之稀土需求，然境外貿易商較國內貿易商相較，卻因此須受到稀土出口管制措施之拘束，故應認中國之出口管制措施，對於國內和境外貿易商之待遇間產生歧視。

綜合上述見解，本文認為，中國對稀土採取之出口配額措施，違反 GATT 1994 第 11 條，且不符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款之例外規定之要件。而中國對於稀土設置之出口稅，縱採取推定之方法認該系爭措施有 GATT 1994 第 20 條 (g) 款之適用，仍不符合該款之要件，則依照「中國—原物料案」小組之見解，即不須再去檢視是否符合 GATT 1994 第 20 條前言條款之要件。

## 二、 稀土出口關稅和配額限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款

中國於 2005 年公布「關於做好控制高耗能、高污染、資源性產品出口有關配套措施的通知」，對於高耗能、高污染、資源性產品之大量出口，

---

<sup>353</sup> 前揭註 351。

認為其加劇了資源環境壓力，故對於稀土等資源性產品進行出口總量管制、加增出口關稅及取消出口退稅。此外，國務院在 2011 年 5 月，發表「國務院關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」中表示，稀土產業發展至今仍存在非法開採屢禁不止，冶煉分離產能擴張過快，生態環境破壞和資源浪費嚴重，出口秩序較為混亂等問題，嚴重影響產業健康發展。因此其意見中表示，改革之一為加強稀土出口管理，在嚴格控制稀土開採和生產總量的同時，嚴格控制稀土金屬、氧化物、鹽類和稀土鐵合金等初級產品出口，而有關開採、生產、消費及出口的限制措施應同步實施，並統籌考慮國內資源和生產、消費以及國際市場情況，合理確定年度稀土出口配額總量、完善出口配額分配方式，嚴懲盜賣稀土出口配額行為，並將稀土產品列入法定檢驗目錄。另外，於 2011 年 9 月「國務院關於印發“十二五”節能減排綜合性工作方案」中亦強調，受國內資源保障能力和環境容量制約以及全球性能源安全和應對氣候變化影響，資源環境的保護日趨強化，故須嚴格控制高耗能、高排放產品出口，並調整進出口稅收政策，遏制高耗能、高排放產品出口。對用於制造大型環保及資源綜合利用設備確有必要進口的關鍵零部件及原材料，抓緊研究制定稅收優惠政策。

另外，為提升開採、冶煉和應用的技術水平，保護國家寶貴的稀土戰略資源，中國環保部於 2011 年 1 月 18 日批准「稀土工業污染物排放標準」，並自 2011 年 10 月 1 日起實施。此規範為環保部首次發布的稀土污染物排放準則。該標準規定了稀土企業水污染物和大氣污染物排放限值、監測和監控要求，適用於稀土工業企業水污染和大氣污染防治和管理。

中國政府曾表示，稀土金屬的提煉過程會造成環境污染並具輕微放射性，防治這些污染的成本昂貴，但在過去二十年中，中國忽略提煉過程中污染及放射性問題，因此得以壓低成本擴大生產，擠垮其他國際競爭者，

從而贏得全球 90% 的市場獨占局面<sup>354</sup>。此外，根據新聞報導，占中國稀土儲量 83% 的白雲鄂博，由於 2003 年稀土價格一度攀升，眾多中小稀土廠便在白雲鄂博蓬勃增設，大量排放氟氣和粉塵，導致包頭市達茂旗白音敖包蘇木牧民們牲畜的死亡數高達六萬頭<sup>355</sup>。

針對中國說明稀土出口限制措施是為環境保護而設，美國曾表示，中國之主要意圖係為確保國內具有充足供應之稀土，並限制出口數量使稀土之世界價格提高，以創造誘因讓廠商將稀土永磁等高附加價值之下游產品之生產製造移往中國<sup>356</sup>。

中國系爭措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款規定：「在下列措施不至於構成...之前提下，本協定允許締約國採取或執行下列措施：

(b) 保護人類動、動物或植物之生命或健康所必要者。」依據中國原料案和過去案件之裁決，欲符合本項例外規定，應滿足之要件包括：系爭措施之施行係為達成保護健康和環境之目標，且爭措施之施行對於環境之保護具有必要性。

#### (一)、 系爭措施之施行是否為達成健康和環境之保護目標

在「關於做好控制高耗能、高污染、資源性產品出口有關配套措施的通知」中，中國強調控制高耗能、高污染和資源性產品出口之必要性，其主要之理由在於，高耗能、高污染、資源性商品大量出口，超出了目前中國能源、資源、環境和運輸等外部條件的支撐能力，影響國民經濟健康。然而，此類產品控制出口和保護國民健康兩者間之關聯性，在該通知中卻未做說明，又控制出口能如何達到保護國民健康，亦並非該通知之主要目

<sup>354</sup> 方涵，稀土賤賣和中國資源戰略，新紀元周刊，第 139 期，2009 年 9 月，網址：<http://www.epochweekly.com/b5/141/6933.htm>。

<sup>355</sup> 同上註。

<sup>356</sup> 前揭註 330。

的，此可由該通知之主要篇幅在講述，控制高耗能、高污染、資源性產品出口的措施該如何施行即可知，包括：削減出口總量、取消產品出口關稅等等。又關於稀土造成環境汙染該如何保護、和稀土控制出口後，對於環境的改善有任何助益，在該通知中亦隻字未提，僅針對稀土之出口退稅和加工貿易之禁止做出聲明。因此本文認為，該通知與降低稀土汙染間無明顯關聯性。

另關於「國務院關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」，其前言說明稀土功用廣泛，對於保護環境，加快培育發展戰略性新興產業，改造提升傳統產業，促進稀土行業持續健康發展，具有十分重要的意義，即可看出保護環境並非中國重視稀土之唯一理由，且由其前言中的結論「要進一步提高對有效保護和合理利用稀土資源重要性的認識，採取有效措施，切實加強稀土行業管理，加快轉變稀土行業發展方式，促進稀土行業持續健康發展」可進一步認為，其對於稀土產業穩定發展之重視更重於環境之保護，而此推論亦可從其通篇意見主要包括「建立健全產業監管體系，加強和改善產業管理；依法開展稀土專項整治，切實維護良好的產業秩序；加快稀土產業整合，調整優化產業結構；加強稀土資源儲備，大力發展稀土應用產業」可知，其對於稀土之出口管制，包括嚴格控制稀土初級產品之出口、制定稀土出口配額總量，皆為促進對其國內稀土產業之管理而設，然究竟出口限制對於稀土產業加強管理，有任何貢獻，該意見中未說明，而縱認為對於稀土產業加強管理即可促進環境之保護，該意見亦並非就稀土出口限制作為促進環境保護為其主要目的。

在「國務院關於印發“十二五”節能減排綜合性工作方案」中，訂有定氮氣、氮氧化物二氧化硫排放總量至 2005 年之控制目標，其中執行該控制目標之政策之一，在於抑制高耗能、高排放產業過快增長，並強調「除

進一步提高產業進入門檻，強化節能、環保、土地、安全等指標約束外，並建立健全項目審核、備案責任制，嚴肅查處越權審批、分拆審批等行為，和調整進出口稅收政策，嚴格控制高耗能、高排放產品出口」。和前兩個規範相比，此方案對於環境保護具有一具體目標，並以改善稀土等高耗能產業之成長作為其政策，雖可看出中國對於環境保護之重視，然稀土係在冶煉程序中會產生污染氣體之排放，而中國為了減少環境污染氣體之排放，去控制稀土之出口，兩者之間究竟有何關聯性，在此方案中仍未做說明，故本文仍難看出出口管制和環境保護之間之關聯性。

此外，參照中國原料案小組所審查之中國相關環保規範，包括：「國家環境保護十一五規劃（2006-2010）」、「國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」，前者主要規劃包括：改善水質環境、削減二氧化硫排放量、保護生態環境等，然其中未提及對稀土設置出口限制措施，以達成其所規劃之目標；後者雖提出應加強稀土和鎢錫銻資源保護，推動稀土在高技術產業的應用，但未就稀土之出口限制措施做出說明，而該規劃亦並非針對環境保護為其重點，而係為「未來五年中國經濟社會發展，作為全國各族人民共同的行動綱領，是政府履行經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務職責的重要依據」。

綜合上述分析中國對於稀土出口限制相關之環保規範後，本文認為，中國對於稀土設置之系爭措施，和達成 GATT 1994 第 20 條 (b) 款之環境保護目標間，關聯性極低。

## (二)、 系爭措施對於人民健康之保護是否具有必要性

在中國原物料中，小組援引「巴西－翻新輪胎」案上訴機構見解，認為系爭措施是否具有必要性，須審查該措施之施行對於降低資源性產品製



造所生之汙染，是否具有實質貢獻。小組依據中國之抗辯，將實質貢獻產生之時間依「目前」和「未來」之貢獻作評估，然中國係採取模擬供需模型、和迴歸分析模型之實證研究作為抗辯，而本文囿於技術上之限制，無法採取相同方法進行檢視。

因此關於GATT 1994 第 20 條 (b) 款必要性的裁決，本案將依照「巴西—翻新輪胎案」，對於必要性之審查所採取之權衡和平衡分析(weighing and balancing)進行分析：1.系爭措施所追求目標之重要性，2.系爭措施是否對國際貿易產生限制，3.是否存在一和系爭措施相較，既能達到相同政策目標，而其貿易限制效果又比系爭措施小之替代措施<sup>357</sup>。

關於第一個要素，「巴西—翻新輪胎」案小組認為，要確定系爭措施所欲達到目標之重要性，必須去考量該措施欲保護之利益或價值之重要性<sup>358</sup>。關於中國所欲達成之環境政策目標，中國學者曾表示，稀土生產過程中的環境污染問題日益嚴重，每生產 1 噸離子型稀土礦，消耗 4~5 噸硫酸銨、1.7 噸碳酸氫銨；分離 1 噸南方離子型稀土礦消耗 8~10 噸鹽酸，6~8 噸液鹼或 1~1.2 噸液氨等，上述化工原材料最終都轉化為廢水、廢渣或廢氣，未有效回收利用<sup>359</sup>，而包鋼集團採自白雲鄂博的鐵礦石富含稀土礦，選礦廠將礦石破碎研磨成粉，經磁選選出鐵，再分離出 10% 的稀土後，將剩餘礦漿全部累積到尾礦程式庫，距離包鋼尾礦壩西約兩千米的打拉亥村，由於受尾礦水的下滲造成地下水以及糧食中的稀土元素、氟元素以及其他重金屬元素的污染，使該村的居民受到嚴重危害，以心血管病、癌症、骨質疏鬆為主<sup>360</sup>。從中國提供之資料可了解，稀土之生產過程對於

<sup>357</sup> *Panel Report, Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/R, ¶ 7.104, Jun. 16, 2007.

<sup>358</sup> *Id.* ¶ 7.108

<sup>359</sup> 中評電訊，中國稀土資源利用率僅 10% 環境污染嚴重，中國評論新文網，網址：[http://www.chinareviewnews.com/doc/1015/6/1/0/101561090\\_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=101561090&mdate=0105160844](http://www.chinareviewnews.com/doc/1015/6/1/0/101561090_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=101561090&mdate=0105160844) (最後瀏覽日：2011 年 12 月 20 日)。

<sup>360</sup> 張麗娜、范春生、譚劍，多地現“癌症村”土地污染帶疾病防控困難，新華網，網址：

環境和人體健康皆具有危害，故應可認系爭措施所欲保護之人類健康和環境保護目標，確實有其重要性。

又關於系爭措施對於國際貿易帶來之限制性，包括關稅和配額措施對於貿易所帶來之限制性效果，從美日等高度依賴中國稀土作為科技產品原料，且中國為稀土主要出口供給國可知，其出口限制措施對於國際貿易確實產生限制性。

最後再進一步檢視，是否存在一和系爭措施相較，既能達到相同政策目標，而其貿易限制效果又比系爭措施小之替代措施。有鑑於稀土的廢棄物對於生態環境破壞嚴重，中國因此對於稀土採取諸多保護措施，而稀土對於環境之汙染，主要是在開採和冶煉階段，故邏輯上中國政府應去對於上游的開採和冶煉程序做出管制及規範，為較為效率之作法。然而，中國雖對於稀土之開採每年做出限制，但其開採總量卻逐年增加，又中國或可主張，其對於稀土原料之出口限制，亦屬對於上游開採限制政策之一環，但中國政府實忽略在其對於稀土開採量限制放寬的同時，稀土的出口限制可能會造成國內稀土供給量上升、價格下降，對國內廠商帶來使用稀土之誘因，而造成國內稀土產品之製造量增加並帶來更多的汙染，因此本文認為，中國對於稀土之出口管制，是否能充分有效的達成降低汙染之目標實有疑問。又針對是否存在一貿易限制性較小且符合 WTO 規範之替代措施，參照中國原料案中，控訴國提出之替代出口限制之措施包括：投注更多投資在節能環保技術上、提升環保標準、對於初級生產之產品，訂定生產限制或汙染控制規範等。

中國原料案小組認為，針對生產限制訂定具有拘束力之環境規範，對於生產資源性產品所造成之汙染，將有直接性之正面影響。中國可能會據此主張其於 2011 年 10 月 1 日，實施「稀土工業污染物排放標準」，以稀土工業生產中排放的主要污染物作為控制項目，對稀土產業廢水、廢氣和放射性物質的排放控制等方面都作了明確規定，為防止企業稀釋排放，標準中還規定了單位產品基準排水量和單位產品基準排氣量<sup>361</sup>。中國環保部官員表示，據中國環境統計公報，2007 年全國氨氮排放總量 132.4 萬噸，稀土產業約佔全國排放總量的 1.81%，新標準實施後，按全國稀土冶煉廢水量 1500 萬噸計算，依法執行現有企業之氨氮排放限值 25 毫克/升、二氧化硫 500 毫克/立方米，全國稀土行業可減排減少 2.36 萬噸氨氮、6750 噸二氧化硫，此外，對硫酸霧、氟化物、顆粒物等污染物排放也有明顯減排效果，預計 70% 以上的企業將難以達標，而隨著後續管理辦法的進一步公布，整個稀土產業將加速重整<sup>362</sup>，故為一對於稀土生產限制具有拘束力之環境規範。然觀察該排放標準之規定，其規定「因考量中國稀土工業現有企業的實際情況，對現有企業設置了兩年的排放過渡期」，故目前該排放標準對於稀土企業仍不具有強制力，且若違反該排放標準，其亦未訂有裁罰，故其拘束力亦仍有疑問，因此本文認為，中國縱主張，除出口限制措施外，其亦對國內之企業制定汙染之排放標準，然此一不具有拘束力和強制力之規範，顯然並不符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款對於「替代措施」之期待，故中國之系爭措施不具有必要性，且其國內亦尚未存在如中國所言，一符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款標準之替代措施。

<sup>361</sup> 環境保護部，環境保護部正式發布《稀土工業污染物排放標準》，2011 年 2 月 20 日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2011-02/28/c\\_121129268.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2011-02/28/c_121129268.htm)。

<sup>362</sup> 前揭註 321。

綜合上述分析結果，本文認為，中國對於資源性產品設置之出口限制措施，並非為保護環境之目的而設，且不具有必要性，因此無法以 GATT 1994 第 20 條 (b) 款作為正當化依據。

#### 第四節、 中國稀土之出口配額程序

中國出口貨物之管理規範，主要依據為 2001 年 12 月 10 日頒布的「貨物進出口管理條例」，關於配額數量之公布、申請程序和分配方式，依照該條例第 38 至第 40 條規定，配額可以通過直接分配的方式分配，也可以通過招標等方式分配關於透過直接方式分配之商品配額。稀土之出口配額申報條件和申報程式，係每年依照對外貿易法、貨物進出口管理條例的有關規定，由商務部另行公告。

此外，商務部為了規範出口經營秩序，履行中國加入的國際公約和條約等目的，於 2008 年 7 月制定「貨物出口許可證管理辦法」，由商務部作為全國出口許可證的管理部門，負責制定出口許可證管理辦法及規章制度，監督、檢查出口許可證管理辦法的執行情況，依該辦法第 3 條規定，出口許可證管理貨物目錄由商務部會同海關總署決定其制定、調整和發佈年度，並由商務部公告形式發佈。2011 年出口許可證管理貨物目錄公布，稀土關稅商品編號共 50 類之商品原料包含在內，另關於邊境小額貿易企業所出口之貨物，包括稀土等屬出口配額許可證管理者，依該許可證管理目錄規定，由商務部授權的邊境省、自治區商務主管部門，根據商務部下達邊境小額貿易出口配額簽發出口許可證。

##### 一、 關於中國稀土出口許可證制度

在出口許可證體系上，美國 USW 向 USTR 遞交有關中國對於稀土管制之申訴書中曾表示，中國雖宣稱其維持自動出口許可證制度，但其對外貿

易法第 15 條卻規定，國務院可以對部分自由進出口的貨物實行進出口自動許可並公布其目錄，使中國出口許可之貨物名單須由國務院批准<sup>363</sup>。

此外，美國亦可能進一步參考「中國—原物料案」之指控，認為商務部對於稀土出口許可證之簽發，依據「貨物出口許可證管理辦法」、「出口許可證簽發工作規範」之規定，對於出口許可證申請者要求之文件，商務部有權規定「其他應當提交之資料」，因此得對出口商之資格設定批准條件，使稀土許可證之申請屬非自動出口許可性質。又關於中國商務部在「2011 年出口許可證管理貨物目錄中」，規定邊境小額貿易企業出口許可證管理貨物中屬出口配額許可證管理者，由商務部授權的邊境省、自治區商務主管部門根據商務部下達的邊境小額貿易出口配額簽發出口許可證，而稀土包含在該管理貨物目錄中，USW 指控這些規定使中國得透過非自動出口許可證體系去限制稀土出口<sup>364</sup>，因此違反 GATT 1994 第 11.1 條。

GATT 1994 第 11.1 條禁止出口禁令或限制，包含「不得利用出口許可證維持數量上之限制」，依照「中國—原物料案」小組見解，輸入許可程序協定中，雖對於「自動」和「非自動」在該輸入許可程序體系中有作定義，然該協定並非對產品之「輸出」許可程序訂定之規範，因此該協定對於 GATT 1994 第 11.1 條之解釋幫助有限<sup>365</sup>。

系爭措施是否違反 GATT 1994 第 11.1 條，「印度—汽車案 (*India – Automotive Sector*)」小組認為其重點不在於措施是歸類在自動或非自動出口證性質，而須視其措施是否具有限制性效果<sup>366</sup>，因此，主管機關對於許

<sup>363</sup> USW, *For Relief under Section 301 of the Trade Act of 1947, as Amended, China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 28, at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2010/petition-chinas-policies-affecting-trade-and-inv> [hereinafter *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*].

<sup>364</sup> *Id.* at 30.

<sup>365</sup> *China- Raw Materials*, ¶¶ 7.911, 7.914, 7.918.

<sup>366</sup> Panel Report, *India – Measures Affecting the Automotive Sector*, WT/DS146/R, WT/DS175/R and Corr.1, ¶¶ 7.266-7.268, Apr. 5, 2002,.

可程序之裁量，若一許可證制度之設計，使主管機關得基於一非特定之標準，能夠去批准或拒絕許可證之發行，則該制度將不被GATT 1994 第 11.1 條所允許<sup>367</sup>。

在「韓國—牛肉案」中，小組裁決認為，許可證制度若係因配合配額措施而設置，則許可證制度本身並不一定會造成額外之限制效果，惟若在配額措施外，許可證制度之施行還與其他限制措施相關連，則可能會因此創造獨立於原限制措施之額外限制效果<sup>368</sup>。對稀土採取進出口配額管制，本身即具有貿易限制性效果，而稀土出口許可證之簽發，若係因配額措施本身對貿易所帶來限制性，則中國商務部對於稀土出口許可證之核發或是公布出口許可貨物名單，則應僅屬配合稀土配額限制措施之行政程序，本身應無附加之貿易限制性，且在中國對外貿易法第 15 條規定，「實行自動許可的進出口貨物，收貨人、發貨人在辦理海關報關手續前提出自動許可申請的，國務院對外貿易主管部門或者其委託的機構應當予以許可；未辦理自動許可手續的，海關不予放行」，在第 16、17 條訂明得實行出口限制之例外事由，其中規定多與GATT 1994 第 11 條和 20 條內容相同，因此商務部對自動許可之貨物予以批准，根據與WTO規範相同之例外事由行使權限去限制或者禁止有關貨物、技術的進口或者出口，其權限之行使應屬中立性質，而並無對其有附加之限制性效果。

然而，若進一步針對依據對外貿易法所制定之「貨物出口許可證管理辦法」作檢視，依該辦法之意旨，商務部負責制定出口許可證管理辦法及規章制度。其中，該辦法第 11 條規定不同貨物簽發許可證之依據，包括：邊境小額貿易企業所出口之貨物，如稀土等屬出口配額許可證管理者，依該條第 1 項「憑商務部或者...外經貿委（廳、局）下達配額的文件和經營

<sup>367</sup> Panel Report, *China- Raw Materials*, ¶ 7.921.

<sup>368</sup> *Korea-Beef Panel Report*, ¶ 782.

者的出口合同簽發出口許可證」、第 7 項「其他實行出口許可證管理的出口貨物，憑商務部批准文件及經營者的出口合同簽發出口許可證」，兩者所指之申請出口許可證之文件，依據「出口許可證簽發工作規範」第 5.5 條，皆需包含「商務部規定的其他應當提交的材料」。而該規範第 8.4 條規定，發證機構對許可證之申請，應審核需要提交的「其他」材料是否符合相關規定。對於規範中所指之其他材料，中國皆未明確定義而導致無法理解其所指之其它材料，是指稱到中國於該規範所列舉文件中之哪一項，而此種不具明確性之文字，將使商務部或發證主管機關有權限得擴大或調整該申請文件之範圍，使申請者是否能提交完整文件留下不確定性，而可能因此造成除出口之數量限制外，於申請程序上又另產生附加之貿易限制性。

中國於「中國—原物料案」中，曾抗辯其於「2011 年出口許可證管理貨物目錄」中，已移除具有不確定性之申請許可證文件，然該文件屬年度性頒布文件，而中國並未因此撤銷或修正 2008 年公布之「貨物出口許可證管理辦法」中，關於申請許可證文件之條文內容，因此該辦法所造成對出口之限制，應認違反 GATT 1994 第 11.1 條。

## 二、 關於須出示出口實績和最低註冊資本之出口許可申請要求

商務部公告之「關於 2012 年稀土出口配額申報條件和申報程式的公告」，為依照中國對外貿易法、貨物進出口管理條例所制定，對於稀土之生產和流通企業，分別訂明申請稀土出口配額應具備之條件。其中，與 2011 年稀土出口配額申報條件相比，生產企業申請 2012 年稀土出口配額條件中，增加了「冶煉分離和金屬冶煉企業須在環境保護部公布的符合環保要求的企業名單之內，及 2008-2010 年每年均有出口實績（2008 年以後獲得出口配額的企業，自獲得配額年份至 2010 年每年均有出口實績）」；另

外，流通企業申請 2012 年稀土出口配額的條件中，增加了「註冊資本在 5000 萬元人民幣以上，2008-2010 年每年均有出口實績，相關數據以海關統計為準」之條件。

對於中國政府向稀土生產企業要求出口實績、向流通企業要求出口實績和註冊資本，始符合申請稀土出口配額之資格，美國 USW 在向 USTR 申訴時曾表示，企業申請稀土出口配額須符合中國所定之出口實績和資本要求，實為違反中國議定書第 1.2 和 5.1 段，及工作小組報告第 83、84 段之承諾。

中國入會議定書第 5.1 段承諾，在不損害中國以符合及 WTO 協定的方式管理貿易的權利的情況下，中國應逐步放寬貿易權的獲得及其範圍，以便在加入後 3 年內，使所有在中國的企業均有權在中國的全部關稅領土內從事所有貨物的貿易。另配合中國工作小組報告第 83、84 段，其並承諾自加入時起 3 年內，取消貿易權的批准制度，並取消中國企業和外商投資企業獲得或維持進出口權的標準的任何出口實績和以往經驗要求。

綜合觀察中國對於貨品貿易之承諾，中國應自 2004 年 12 月 11 日起停止諸如出口實績和最低資本要求等對於批准出口配額之限制，然中國卻仍對稀土出口配額之批准作出上述限制，故中國政府關於申請稀土出口配額之條件，應認違反入會議定書第 1.2、5.1 段和工作小組報告第 83、84 段。

中國政府在關於 2012 年稀土出口配額申報之條件和程序之公告中，雖說明該公告係為保護資源和環境，然依照之前本章第三節，對於稀土配額限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款分析之法理，中國設置這些出口審核條件，對於環境的改善有任何助益其並未作出說明，亦難看出其設置申請條件和環境保護之間之關聯性，故中國對於稀土出口配額之批准



所設置之限制條件，亦無法以 GATT 1994 第 20 條 (b) 款作為正當化之理由。

## 第五節、 小結

本章主要是以中國對於稀土設置之出口限制措施為研究重心，去探討其措施於 WTO 規範下之適法性，因此本章以第貳章所介紹之中國相關稀土限制規範為基礎，配合第參章「中國－原物料案」和視聽服務案之裁決理由，作為本章分析之重點。

本文認為中國之出口關稅措施違反入會議定書第 11.3 段之承諾，雖依照中國原物料小組之解釋方法，其不得援引 GATT 之一般例外條款，惟參考「中國－視聽服務案」對於中國入會議定書關於貿易權承諾之解釋，及分析「中國－原物料案」小組對於該段承諾不適用例外條款之裁決理由後，本文採取與「中國－原物料案」相同之推定適用方式進行分析。然在對系爭措施涵攝至 GATT 1994 第 20 條 (b) (g) 款各該要件進行分析後，不論是稀土之出口關稅或配額措施，皆不符合 GATT 1994 第 20 條 (b) (g) 款中，關於保護可耗竭之自然資源、人類健康和環境之要件。此外，關於稀土之出口配額制度及程序，因中國商務部對於企業申請配額需繳交之文件，含有不確定性之其他要求，而對於申請出口配額之企業，亦有須出示出口實績和最低註冊資本之出口許可申請要求，故分別違反 GATT 1994 第 11.1 條及第 1.2、5.1 段和工作小組報告第 83、84 段。。



## 第陸章 結論

節約能源、提高能源利用效率和開發利用再生能源為世界能源發展的主要議題，而稀土作為綠色科技產品之主要原料，因其材質具特殊之物理及化學特性，故在生產原料之使用上有其不可替代性，若掌握上述原料之國家進行出口管制，將會對其他國家能源產業之發展造成影響。目前稀土90%以上皆產於中國，然中國近幾年倡導環境及資源之保護，對於稀土之開採及出口，透過配額及許可證、出口關稅、開採量限制等採取管制措施，造成各國製造能源設備原料短缺，而引發美國、日本、歐盟等再生能源設備製造大國的不滿。在此之前，歐、美、墨已向WTO控告中國對錫、鎢、鋅等九種工業用原料所設置之出口限制措施違反GATT之相關規範，在該案小組報告出來後，作出對控訴國有利之裁決結果，更增加美日及歐盟等稀土需求大國，下一步控訴中國對稀土採取出口管制之可能性。

本文第貳章首先介紹稀土之特性、定義和供給概況，以了解中國稀土對全球綠色科技產業原料供給之重要性，接下來依序介紹中國對於稀土所制定之對內及對外之相關管制規範。在對內管制上，中國為整頓礦產秩序，於國內制定之礦產資源法，並對稀土實行開採總量限制。在對外貿易管制上，自2001年中國正式加入WTO後，對外貿易管理法律制度以「對外貿易法」作為基本框架，輔以「貨物進出口管理條例」，由商務部訂定稀土出口配額申報條件和申報程序，並發布「2011年出口許可證管理貨物目錄」，作為稀土實施出口配額之依據；關於出口關稅，主要以中國海關法為主幹，中國並自2006年起，對於稀土金屬礦等礦產品，實施10%的出口暫定稅率。此外，為突顯對於稀土產業之重視，中國政府於2011年開始，連續公布「稀土工業污染物排放標準」、「國務院關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」。

第參章則檢視 GATT 1994 和中國入會議定書中，關於貨物出口之相關規範和承諾。GATT 1994 中針對出口管制訂有程序及實體規範，前者為 GATT 1994 第 8 條及第 10 條，後者包括 GATT 1994 第 1 條、第 11 條及第 13 條等。此外，中國政府可能用以作為稀土出口限制措施之正當化理由，為 GATT 1994 第 20 條之 (b)、(g) 款，因此本文亦對該條文要件透過援引過往案例進行說明。在中國入會議定書之部分，首先概述中國入會議定書的整體內容，接著就其承諾影響出口措施者，包括貿易權、貨物出口措施之承諾進行介紹。

第肆章則介紹「中國—原物料案」中，關於出口限制措施之小組裁決，而對於關稅、配額和出口許可證之制度和程序，是否違反 WTO 之規範和中國議定書之承諾進行說明，以作為第五章分析稀土出口限制措施之參考。由於中國對於原物料所採取之出口關稅和配額措施，小組裁決皆認為

違反中國入會議定書承諾或 WTO 之規範，而中國主要皆以 GATT 第 20 條 (b)、(g) 款作為抗辯，然中國違反其於入會議定書之承諾，得否援引 GATT 1994 第 20 條之一般例外規定，「中國－視聽服務案」上訴機構和「中國－原物料案」小組在不同議定書承諾下，所得出之解釋理由和結論並不相同，因此本文先觀察兩案之解釋方法和理由後，於第五章進行分析及批評。

第五章則綜合前三章之介紹和整理，將中國對於稀土所採取之出口管制規範，涵攝至 WTO 規範及中國入會議定書承諾中，並參酌「中國－原物料案」小組對於相關措施之見解，分析中國稀土出口管制措施在 WTO 下之適法性。本文首先對於出口關稅措施進行分析，認為中國歷年課徵稀土出口關稅之措施，違反其議定書第 11.3 段中，中國應取消適用出口產品全部稅費之承諾。然中國對其議定書第 11.3 段承諾之違反，是否有 GATT 1994 第 20 條之適用，「中國－原物料案」小組依據 VCLT 之解釋方法，認該例外條款僅有在違反 GATT 1994 之規定時，始有適用之餘地，然本文認其解釋理由過於草率，且參酌「中國－視聽服務案」之裁決，認為中國入會議定書既作為整個 WTO 協定之一部分，而該段承諾與管制貨品貿易有關，故應有其適用之正當性，且「中國－原物料案」小組最後亦採取推定適用之方式，故本文亦採相同方式，對系爭措施進行 GATT 1994 第 20 條 (b)、(g) 款分析，在觀察中國對於稀土所訂定之相關保護政策後，本文認中國之系爭措施仍難符合例外條款之要件。又最後觀察中國關於稀土出口許可證之簽發程序和申請條件，因其許可證申請需繳交之文件具有不確定性，對於申請許可證之企業亦有出口實績和最低資本要求，故措施分別違反 GATT 1994 第 11.1 條、入會議定書第 1.2、5.1 段和工作小組報告第 83、84 段。

目前中國對於原物料案之小組裁決結果，包括：中國入會議定書第11.3段承諾不得援用GATT一般例外條款、小組對GATT1994條第11.2. (a)、第20. (g) 條要件之解釋，及對於企業申請出口許可證條件違反入會議定書第1.2、5.1段等裁決進行上訴。WTO小組及未來上訴機構針對原物料案之判決結果，對於中國稀土管制政策方向是否會產生影響，值得後續觀察。



### 後記

於筆者在2012年1月16日通過碩士論文學位考試後，「中國－原物料案」上訴機構報告於2012年1月30日公佈<sup>369</sup>，以下將就與本論文探討之爭議相關之中國上訴爭點進行說明，包括：中國入會議定書第11.3段承諾是否有GATT 1994第20條之適用，和小組對於GATT 1994第11.2.(a)條、第20. (g) 條要件之解釋。

針對第一項爭點，中國主張小組錯誤裁決其入會議定書承諾第11.3段無適用GATT 1994第20條之文義基礎。上訴機構首先觀察該段承諾之文字，該段承諾規定：中國應取消適用於出口產品的全部稅費，除非議定書附件6中有明確規定或按照GATT1994第8條的規定適用。其中，該段承諾所指之附件六內容中有規定：除例外情況外，中國將不會增加現所採取

---

<sup>369</sup> Appellate Body Report, China – Measures Related to the Exportation Of Various Raw Materials, Jan. 30, 2012, ¶282.

之適用稅率，其中所指之「例外情況」，中國主張其屬於附件六與GATT 1994 第 20 條之實質重疊範圍，且附件六清單中商品及非於該清單中之商品皆得援引該例外情況<sup>370</sup>。上訴機構則否決中國之主張，即不認該內容得作如此解讀，而認為僅有於該附件六清單中之貨物，始得援引GATT 1994 第 20 條之例外情況<sup>371</sup>。此外，關於GATT 1994 第 8 條，係針對稅費及費用作規定，並不包括出口關稅，上訴機構認為，關於中國有關稅費或費用之措施雖可能得依該條規定正當化，但並不表示該條規定得用來合理化中國出口關稅之課徵，且該段承諾文字和第 5.1 段承諾並不相同<sup>372</sup>。此外，再觀察第 11.1 和 11.2 段承諾內容後，上訴機構認為終止出口關稅之承諾專屬於中國入會議定書，而非源於GATT 1994，因此應可合理認為若WTO成員有共同之意思表同意該例外規定之適用，則應將該文字納入該段內容或添增至議定書中某處<sup>373</sup>。基於以上理由，上訴機構維持小組之裁決結果，認為中國入會議定書第 11.3 段承諾沒有GATT 1994 第 20 條之適用<sup>374</sup>。

中國另針對小組就GATT 1994 第 11.2.(a)條要件之解釋，包括「暫時性實施」和「嚴重匱乏」之解釋理由進行上訴。中國主張小組錯誤將長期實施之出口限制措施排除於該款之適用範圍，且小組未考量中國對系爭原物料所採取之出口配額，係採年度檢討之方式實施，因此對該款之暫時性要件裁決錯誤<sup>375</sup>。對於該款之暫時性要件，上訴機構認其係用來舒緩緊急狀況之過渡性需求，故應為一限期實施之措施，而中國亦未爭執其配額措施已施行超過十年以上，因此上訴機構維持小組之見解，認為中國未能舉證其系爭措施屬暫時性實施，亦無法舉證其係為了防止系爭原物料之嚴重匱乏所實施<sup>376</sup>。

中國最後針對小組對於GATT第 20.(g) 條「須同時對本國生產或消費之限制產生實效者為限」所作之解釋，認小組解讀該要件之方式，使系爭

<sup>370</sup> *Id.* ¶284.

<sup>371</sup> *Id.* ¶290.

<sup>372</sup> *Id.* ¶291.

<sup>373</sup> *Id.* ¶293.

<sup>374</sup> *Id.* ¶ 307.

<sup>375</sup> *Id.* ¶ 314.

<sup>376</sup> *Id.* ¶¶ 330,340.

措施必須滿足兩個條件，其一為系爭措施之限制必須同時適用於國內生產或消費，其二為系爭措施之「目的」係必須對於國內生產或消費具有實際限制效果<sup>377</sup>。中國認為第一個條件符合該款要件之文義，然第二個條件其主張與該款要件之文義不合，而最後中國並未對小組裁決其違反GATT 1994 第 11 條之系爭措施，不符合GATT第 20. (g) 條之要件結論進行上訴<sup>378</sup>。上訴機構參考「美國－石油案」之上訴機構見解，認為該款要件並未要求除了對「國內生產或消費之限制產生實效」外，一貿易性限制必須去確保對於國內產生限制性效果，而應解讀成該款規定允許一為維護可耗竭自然資源之貿易措施，其同時對於國內生產或消費產生限制，使該措施得以對可耗竭之自然資源進行保育<sup>379</sup>。因此上訴機構認為本案小組於解釋理由中使用「不僅...惟除此之外 (not only ...but, in addition)」等語，而確實對於該兩者條件分別進行裁量，進而要求系爭措施之目的必須對於國內生產或消費產生限制性效果顯非妥適，因此上訴機構撤銷小組報告在第 7.397 段之解釋理由<sup>380</sup>。

綜合上述說明，上訴機構除撤銷小組對於GATT第 20. (g) 條要件之部分解釋理由外，對於小組之最終裁決結果皆予以維持，因此建議爭端解決機構要求中國之系爭措施應與GATT 1994 和中國入會議定書承諾相一致<sup>381</sup>。

---


<sup>377</sup> *Id.* ¶ 350.

<sup>378</sup> *Id.*

<sup>379</sup> *Id.* ¶ 360.

<sup>380</sup> *Id.* ¶¶ 359,361.

<sup>381</sup> *Id.* ¶ 363.



## 參考文獻

### 一、 中文部分

#### (一)、 書籍專論

1. 王泰銓，中國法律通論上冊，2009年。
2. 王泰銓，中國法律通論下冊，2009年。
3. 王珺之，中國稀土保衛戰，中國經濟出版社，2011年。
4. 曾華群主編，WTO規則與中國經貿法制的發展，2006年。
5. 羅昌發，國際貿易法，2010年9月2版。

#### (二)、 期刊文章

1. 三思，《礦產資源法》修正前瞻，中國黃金經濟，4期，頁9—11，1996年。
2. 方涵，稀土賤賣和中國資源戰略，新紀元周刊，第139期，2009年9月，網址：<http://www.epochweekly.com/b5/141/6933.htm>。
3. 田鳳山，在「中華人民共和國礦產資源法」公布十五週年座談會上的講話，國土資源通訊，4期，頁14—15，2001。
4. 李健，鑄劍衛礦業—寫在「中國人民共和國礦產資源法」頒布實施20週年之際，國土資源，63期，頁4—13，2006。
5. 施文真，能源安全、GATT/WTO與區域/自由貿易協定，載：第七屆國際經



貿法學發展學術研討會論文集，頁317—405，2008年。

6. 傅鳴珂，新礦產資源法修改的要義和內涵，中國礦產雜誌，第6卷第1期，頁7-11，1997年。

7. 陳昱安，由「台美日控歐盟對IT產品課稅案」淺談WTO爭端解決機制之條約解釋，萬國法律，163期，頁50-51，2009年2月。

### (三)、學位論文

1. 張瓊方，中國對外貿易法制之研究，淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2006年。

2. 程瀟黎，「淺析我國稀土安全及安全戰略」，中國北京地質大學碩士論文，2006年。

3. 鄭人維，「磁氣冷凍材料未來發展潛力之研究」，中華大學科管所碩士論文，2004年。

### (四)、新聞及網路資源

1. 「工信部將推動稀土政策出台，禁止外商進入礦山」，化工知識與信息網，2009年8月13日，網址：<http://www.hgzhx.com.cn/>。

2. 丁全利，大整治優化開採環境—2010年稀土礦產整治述評，中國國土資源報，2011年1月13日，網址：<http://www.mlr.gov.cn>。

3. 丁全利，大整治優化開採環境—2010年稀土礦產整治述評，中國國土資源報，2011年1月13日，網址：

[http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201101/t20110113\\_811496.htm](http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201101/t20110113_811496.htm)(最後瀏覽日：2011年3月1日)。

4. 丁全利，保護和合理利用優勢礦產—就2009年鎢銻稀土礦開採總量控制指標確定訪國土資源部礦產開發管理司負責人，國土資源部，2009年5月7日，網址：<http://www.google.com.tw/ig?refresh=1>。

5. 人民日報：中國稀土為何賤賣？，人民日報，2011年7月7日，網址：<http://www.takungpao.com/opinion/top/2011-07-07/869688.html>。

6. 于萍，應對供需失衡 包鋼稀土“停產保價”，新華網，2011年10月18日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。

7. 中國稀土協會，稀土永磁材料與醫療保健，網址：

[http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id\\_cat=7&categories=#65](http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=FAQ&myfaq=yes&id_cat=7&categories=#65)。

8. 中國稀土協會，稀土開發應用發展前景廣闊，網址：<http://www.cs-re.org.cn>。

9. 中華人民共和國上海海關，《2011年關稅實施方案》導讀，網址：

<http://www.customs.gov.cn:82/gate/big5/shanghai.customs.gov.cn/publish/portal27/tab38113/module90015/info288280.htm>。

10. 中評電訊，中國稀土資源利用率僅10% 環境污染嚴重，中國評論新文網，網址：<http://www.chinareviewnews.com>。

11. 中評電訊，世貿施壓 考驗中國稀土對策，中國評論新聞網，網址：<http://www.chinareviewnews.com>。

12. 王希，商務部：將稀土鐵合金納入出口配額許可證管理，新華社，2011年5

- 月 19 日，網址：<http://big5.gov.cn>。
13. 王迅，國家將對稀土等特定礦種開採實行總量控制，中國有色金屬報第 8 版，2009 年 12 月 7 日。
  14. 王怡然，環境保護部發佈《稀土工業污染物排放標準》，中國台灣網，2011 年 3 月 1 日，網址：<http://big51.chinataiwan.org>。
  15. 田春華，全面提高礦產資源保障能力一部規劃司負責人談新一輪《全國礦產資源規劃》，中國國土資源報，2009 年 1 月 8 日，網址：<http://big5.mlr.gov.cn>。
  16. 任會斌、張雲龍，稀土產區內蒙古全力保護稀土資源，新華網，2011 年 2 月 20 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
  17. 多部委擬優化稀土出口政策 配額將向大型生產企業傾斜，新華網，2011 年 07 月 07 日，網址：  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2011-07/07/c\\_121633958.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/2011-07/07/c_121633958.htm)。
  18. 多部委擬優化稀土出口政策配額將向大型生產企業傾斜，新華網，2011 年 7 月 7 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
  19. 何欣榮，日美聯手施壓中國稀土背後，新華網，2010 年 11 月 8 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
  20. 吳柏寬、蘇志林，中國大陸宣布撤銷風力發電設備補貼，中華經濟研究院，2011 年 6 月 8 日，網址：<http://taiwan.wtocomer.org.tw/>。
  21. 李禾，稀土工業污染物排放標準發布 環保門檻顯著提高，新華網，2011 年 3 月 1 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
  22. 李紹飛，《瞭望》：中國稀土政策歷史沿革，新華網，2011 年 7 月 25 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
  23. 李雲崢，保護稀土資源“兩手都要硬”，中國評論新聞網，2011 年 5 月 26 日，網址：<http://www.chinareviewnews.com/>。
  24. 李鐵映，WTO 與中國，中國社會科學院國際合作局，2002 年 6 月 18 日，網址：<http://bic.cass.cn/index.asp>。
  25. 杜燕飛，中國應堅持規範稀土出口，人民日報，2011 年 7 月 7 日，網址：<http://energy.people.com.cn/BIG5/15093532.html>。
  26. 邵曉天，環保部發布稀土工業污染物排放標準，中國證券網，2011 年 2 月 28 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
  27. 侯冠智，稀土金屬，金屬材料月報，2011 年 8 月，網址：  
<http://www.mii.itis.org.tw/default.aspx>。
  28. 香港貿易發展局，中國調整進出口暫定稅率，「兩高一資」產品受限制，2006 年 12 月 1 日，網址：<http://info.hktdc.com/alert/chi/cba-c0612a-5.htm>。
  29. 香港貿易發展局，中國營商指南，2008 年，網址：  
<http://www.hktdc.com/info/mi/bgcn/tc/中國營商指南.htm>。
  30. 秦菲菲，稀土礦出口暫定稅率 15% 31 企業獲 2011 稀土出口資格，中國證券網，2010 年 12 月 16 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
  31. 高雅玲，「雨過天未青— 稀土禁運事件後的餘波蕩漾」，資策會產業情報研究所，2011 年 2 月 14 日，網址：  
[http://mic.iii.org.tw/institute/institute\\_column/column\\_detail.asp?sqno=47](http://mic.iii.org.tw/institute/institute_column/column_detail.asp?sqno=47)。
  32. 國務院關於邊境貿易有關問題的通知，新華網，1996 年 1 月 3 日，網址：  
<http://big5.xinhuanet.com>。

33. 張麗娜、范春生、譚劍，多地現“癌症村”土地污染帶疾病防控困難，新華網，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
34. 梁倩，中國稀土儲量五年間降 37% 供應緊張加速資源消耗，經濟參考報，2011 年 9 月 16 日，網址：<http://news.hexun.com.tw/2011-09-16/133414434.html>。
35. 曾婉如，2010 年中國大陸稀土材料供需分析，投資台灣入口網，2011 年 11 月 9 日，網址：  
[http://investtaiwan.nat.gov.tw/news/ind\\_news\\_chn\\_display.jsp?newsid=122&MID=4](http://investtaiwan.nat.gov.tw/news/ind_news_chn_display.jsp?newsid=122&MID=4)。
36. 湖南省商務廳對外貿易管理處，商務部外貿司負責人就稀土鐵合金納入稀土出口配額管理問題發表談話，2011 年 5 月 26 日，網址：<http://big5.mgc.hunancom.gov.cn/swdt/230282.htm>。
37. 鈕東昊，國土資源部對保護性開採特定礦種新規定作解讀，中國網，2009 年 12 月 5 日，網址：<http://www.china.com.cn>。
38. 劉陽禾，姚堅：第二批稀土出口配額 15738 噸包括稀土合金，中國經濟網，2011 年 07 月 15 日，網址：<http://big5.ce.cn>。
39. 環境保護部，環境保護部正式發布《稀土工業污染物排放標準》，2011 年 2 月 20 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。
40. 魏興耘，稀土限產鉍鐵硼走俏，中國證券網，2011 年 8 月 26 日，網址：<http://company.cnstock.com/listed/top/201108/1507024.htm?page=2>。
41. 竇學宏、關樹黔，神奇的稀土，中國稀土學會，網址：<http://www.cs-re.org.cn>。

## 二、 英文部分

### (一)、 書籍專論

MITSUO MATSUSHITA, THOMAS J. SCHOENBAUM & PETROS C. MAVROIDIS, *THE WORLD TRADE ORGANIZATION LAW, PRACTICE, AND POLICY*, OXFORD UNIVERSITY PRESS(Oxford: 2<sup>nd</sup>.ed.,2006).

### (二)、 期刊、新聞與其他網路資源

1. Brendan McGivern, *Chinese Import Restrictions on Publications and Entertainment Products Found to be WTO Inconsistent*, Oct. 27, 2009, AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, at <http://www.asil.org/insights091027.cfm>.
2. Brendan McGivern, *Chinese Import Restrictions on Publications and Entertainment Products Found to be WTO Inconsistent*, Oct. 27, 2009, AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, at <http://www.asil.org/insights091027.cfm>.
3. *China officially joins WTO*, CNN WORLD NEWS, Nov. 10, 2011, at [http://articles.cnn.com/2011-11-10/world/china.WTO\\_1\\_wto-meeting-wto-director-general-mike-moorm-world-trade-organization?\\_s=PM:asiapcf](http://articles.cnn.com/2011-11-10/world/china.WTO_1_wto-meeting-wto-director-general-mike-moorm-world-trade-organization?_s=PM:asiapcf) (last visited Sep. 26, 2011).
4. CSIS, *Rare Earth Elements: A Wrench in the Supply Chain ?*, at [http://csis.org/files/publication/101005\\_DIIG\\_Current\\_Issues\\_no22\\_Rare\\_earth\\_elements.pdf](http://csis.org/files/publication/101005_DIIG_Current_Issues_no22_Rare_earth_elements.pdf).
5. Gordon B. Haxel, James B. Hedrick, and Greta J. Orris, *Rare Earth Elements-Critical Resources for High,Technology*, USGS, at <http://www.rareelementresources.com/i/pdf/fs087-02.pdf>.
6. ICTSD, *Largest Rare Earths Producer Implements One Month*

- Production Freeze*, BRIDGES TRADE BIORES, Vol. 11 No. 19, Oct. 31,2010,at <http://ictsd.org/i/news/biores/117258/>.
7. Jennifer M. Freedman, *Chinese Curbs on Raw-Material Exports Break Rules*, *WTO Says*, BLOOMBERG, July 6, 2011, at <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-05/chinese-curbs-on-raw-material-exports-break-rules-wto-says-1-.html> (last visited: Sep. 11, 2011).
  8. Julia Ya QIN, *WTO-Plus' Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System - An Appraisal of the China Accession Protocol*, JOURNAL OF WORLD TRADE, VOL. 37, NO. 3, 483-522(2003).
  9. Juliane von Reppert-Bismarck and Doug Palmer, *WTO rules China curbs on raw material exports illegal*, REUTERS, July 5,2011,at <http://af.reuters.com/article/metalsNews/idAFLDE7641AR20110705> (last visited Sep. 12,2011).
  10. Terence P. Stewart, *China Intensifies Dominance of Global Rare Earths as Industry and Policymakers Debate Course of Action*, at [http://www.stewartlaw.com/stewartandstewart/TradeFlows/tabid/127/language/en-US/Default.aspx?udt\\_583\\_param\\_detail=526](http://www.stewartlaw.com/stewartandstewart/TradeFlows/tabid/127/language/en-US/Default.aspx?udt_583_param_detail=526) , Jun. 9, 2011(last visited: Nov. 8,2011).
  11. Terence P. Stewart, Elizabeth J. Drake, Amy S. Dwyer, *Rare Earths, an Update: a Fresh Look at the Supplier(s), the Buyers, and the Trade Rules*, LAW OFFICE OF STEWART AND STEWART, 2010.
  12. USTR, *United States Launches Section 301 Investigation into China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technologies*, at <http://www.ustr.gov/node/6223>.
  13. USW, *For Relief under Section 301 of the Trade Act of 1947, as Amended, China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2010/petition-china-as-policies-affecting-trade-and-inv>.
  14. USW, *United Steelworkers' Section 301 Petition Demonstrates China's Green Technology Practices Violate WTO Rules*, at <http://assets.usw.org/releases/misc/section-301.pdf>.

### (三)、 GATT、WTO 官方文件

1. Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R, Dec. 17, 2007.
2. Appellate Body Report, *Canada -Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/AB/R WT/DS142/AB/R, May. 31,2000.
3. Appellate Body Report, *China- Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363/AB/R, Jan. 19, 2010.
4. Appellate Body Report, *European Communities-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, WT/DS135/AB/R, Apr.5, 2001.
5. Appellate Body Report, *United States – Customs Bond Directive for Merchandise Subject to Anti-dumping/Countervailing Duties*, WTO Doc. WT/DS345/AB/R, Aug. 1, 2008.
6. Appellate Body Report, *United States- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, Oct.12, 1998.
7. Panel Report, *Argentina-Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather*, WT/DS155/R, Dec. 19, 2000.
8. Panel Report, *Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded*

- Tyres*, WT/DS/332/R, Jun. 12, 2007.
9. Panel Report, *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, L/6268-35S/98, Mar. 22, 1988.
  10. Panel Report, *China - Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WTO Doc. WT/DS394/395/398, July 5, 2011.
  11. Panel Report, *China- Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363/R, Dec. 21, 2009.
  12. Panel Report, *Colombia – Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry*, WT/DS366/R and Corr.1, May 20, 2009.
  13. Panel Report, *India – Measures Affecting the Automotive Sector*, WT/DS146/R, WT/DS175/R and Corr.1, Apr. 5 2002.
  14. Panel Report, *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, WT/DS90/R, Sep 22, 1999.
  15. Panel Report, *Japan-Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44/5, Jul. 23, 1998.
  16. Panel Report, *Japan-Trade in Semi-Conductors*, L/6309 BISD 35s/116, May 4, 1988.
  17. Panel Report, *Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, WT/DS161/R, WT/DS169/R, Jan. 1, 2011.
  18. Panel Report, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/R, May. 31, 1999.
  19. Panel Report, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/R, Jan. 29, 1996.
  20. *the Automotive Industry*, WT/DS139/AB/R WT/DS142/AB/R,, May. 31, 2000.
  20. Trade Policy Review Body, Trade Policy Review, Reported by the Secretariat, China, Revision, WTO Doc. WT/TPR/S/230/Rev.1, Jul. 5, 2010.
  21. WTO, *Analytical Index- Guide to WTO Law and Practice*, at [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gatt1994\\_05\\_e.htm#article11C2c](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_05_e.htm#article11C2c) (last visited: Sep. 18, 2011).
  22. WTO, *China - Measures concerning wind power equipment - Request for consultations by the United States*, WTO Doc. WT/DS419/1, Dec. 22, 2010.
  23. WTO, *China- Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, Notification of an Appeal by China under Article 16.4 and Article 17 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, and under Rule 20(1) of the Working procedures for Appellate Review*. WT/DS394/11 WT/DS395/11 WT DS/398/10, Sep. 2, 2011.
  24. WTO, *Requests of Constitution of the Panel, China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/8 WT/DS395/8 WT/DS398/7, Mar. 30, 2010.