

提升 WTO 透明化制度之良方

——以美國近期所採行之措施為中心

吳詩云、邱俊諺、田起安、陳家豪

在 WTO 之相關協定中，為使貿易及貿易政策達成更高程度之透明性，常要求會員公開其相關措施，然此些規範多不具強制力，若會員怠於履行時，其他會員有權依據 WTO 相關規範通知 WTO 或要求會員公開其相關措施。美國於今 (2011) 年 10 月即向世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 提交文件，就中國及印度未盡其於補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱 SCM 協定) 下應通知國內補貼措施之義務，提請補貼暨平衡措施委員會 (Committee on Subsidies and Countervailing Measures) 注意¹；此外，美國於同月又要求中國公開其網路限制 (Internet Restrictions) 之資訊。由於美國此些舉動在時間點上非常接近，且皆是針對資訊不透明之問題，因此，本文欲探討其背後之意涵及可能造成的影響。

以下將分成三部分作討論，前兩部分先介紹美國近期針對他國資訊不透明所為的相關手段，並各自探討美國此些舉動之意義，最後本文將分析美國此些舉動對 WTO 透明化制度可能造成的影響，以作為結論。

美就中印補貼措施之不透明通知 WTO

美國在今年 10 月向 WTO 補貼暨平衡措施委員會提交之文件指出，中國及印度已許久未通知其國內之補貼措施，故委員會有必要就會員提交通知之即時性 (timeliness) 與完整性 (completeness) 加以關注。依 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱 GATT 1994) 第 16.1 條²及 SCM 協定第 25.2 條之規定³，會員應將其國內實施之補貼措施通知 WTO。會

¹ USTR, *United States Details China and India Subsidy Programs in Submission to WTO*, Oct. 6, 2011, at http://insidetrade.com/iwfile.html?file=oct2011%2Fwto2011_2887a.pdf.

² 1994 年關稅暨貿易總協定，第 16.1 條：「任一締約國所實施之任何形式之補貼措施，包括對所得之補貼或價格之維持在內，其目的在直接或間接增加任一產品之輸出或減少任一產品之輸入者，應將該項補貼措施之範圍及性質，所影響之產品，該項補貼措施對自該領域輸入或輸出數量所產生之可能影響以及促成該項補貼措施之原因等，以書面告知『大會』。若經『大會』認定該項補貼措施已對其他締約國之利益造成損害或有損害之虞，則實施該項補貼措施之締約國，一經請求，應與有關之各締約國或與『大會』研商限制該補貼措施之可能性。」

³ 補貼暨平衡措施協定，第 25.2 條：「諸會員應通知於其領域內被授與或維持第一條第一項所稱，且為第二條所指具有特定性之補貼。」

員未為通知時，依 SCM 協定第 25.10 條之規定⁴，其他會員得提醒之，若仍未通知，其他會員得將該補貼措施提請補貼暨平衡措施委員會注意。美國指出，中國在成為 WTO 會員十年來僅於 2006 年通知其補貼措施，包含的範圍為 2001 年到 2004 年，其後即未再提交任何有關其國內補貼措施之通知⁵。有鑑於中國補貼通知之不即時，美國遂依據 SCM 協定第 25.10 條之規定，自行向補貼暨平衡措施委員會通報中國自 2004 年後所採行之補貼措施，其中包含綠能科技補貼 (Green Technology Subsidies)、知名品牌出口補貼 (Famous Brand Export Subsidies)、稅捐減免式補貼 (Tax-Related Subsidies) 及其他補貼等四大類⁶。在印度方面，美國認為印度雖於近期有將其補貼計畫通知 WTO，然此為其在 2001 年提交通知後十年來所為之唯一通知，且該通知僅包含中央政府的三項出口補貼計畫，而美國或其他會員於平衡稅調查案件中所發現之補貼計畫均未包含於該通知文件中⁷。有鑑於印度補貼通知之不完整性，美國亦依據 SCM 協定第 25.10 條之規定，自行向補貼暨平衡措施委員會通報印度自 2004 年後所採行之補貼措施⁸。

事實上，美國早已針對中國部分補貼措施採取行動，例如美國曾針對中國大陸出口品牌計畫 (the Chinese Famous Export Brand Programme) 下之出口補貼提請諮商⁹，促使中國同意停止數十項計畫進行和解；其後，又針對中國關於風動力設備之「以國內產品為條件之補貼 (import substitution subsidies)」提請諮商¹⁰，中國大陸而後承諾於今年 6 月取消該措施¹¹；近期，有關中國綠能科技補貼部分，美國太陽能產業亦針對中國太陽能面板補貼向美國商務部提出採行貿易救濟之請願¹²。由上述案例可知，美國所關注之中國補貼措施大部分已揭露於美國此次向 WTO 補貼暨平衡措施委員會提交之文件中，可見美國係欲透過蒐集必要資訊以瞭解他國措施是否與 WTO 規範合致，並隱含要求他國自行遵守或修正未符合 WTO 規範措施之警告意圖，藉以奠定日後美國申請諮商時之談判基礎，並提升在諮商階段即解決爭端之成功率，以避免進入後續繁冗之訴訟程序。

⁴ 補貼暨平衡措施協定，第 25.10 條：「任一會員若認為他會員之措施具有補貼效果，而不依 GATT 1994 第十六條第一項及本協定規定通知者，得將該事項提請該他會員注意。若該他會員隨後未儘速就所稱之補貼為通知，該會員得將系爭所稱補貼提請委員會注意。」

⁵ WTO, Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *Request from the UNITED STATES to CHINA Pursuant to Article 25.10 of the Agreement*, G/SCM/Q2/CHN/42, 11 October 2011.

⁶ *Id.*

⁷ WTO, Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *Request from the UNITED STATES to INDIA Pursuant to Article 25.10 of the Agreement*, G/SCM/Q2/IND/20, 10 October 2011.

⁸ *Id.*

⁹ Request for Consultations, *China — Grants, Loans and Other Incentives*, WT/DS387/1, 7 January 2009.

¹⁰ *U.S. Requests WTO Consultations With China Over Wind Power Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 23, 2010; Request for Consultations, *China — Measures concerning wind power equipment*, WT/DS419/1, 6 January 2011.

¹¹ *China Agrees To Halt Wind Power Subsidies Rather Than Fight U.S. In WTO*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 29, 2011.

¹² *U.S. Solar Firms File AD, CVD Cases On Solar Cell Imports From China*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 2, 2011.

美國要求中國公開對網路限制之資訊

美國貿易代表署 (The Office of the United States Trade Representative, USTR) 於今年 10 月 19 日發佈了一份要求中國公開其網路限制資訊的文件¹³，並藉由中國對此文件的回應，了解具體措施以及相關施行方法的內容。美國依據服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 第 3.4 條之規定¹⁴，要求中國就美國提出之文件予以回應，文件中列舉了多項針對中國不明確的限制措施所提出之疑問，期望透過中國對於此些問題的回答，以釐清其網路限制之明確措施內容¹⁵。美國認為制定鼓勵網路自由流通的政策並優先處理網路服務公司的市場進入申請，才是對於經濟和網路全球化發展最好之方式，然中國大陸對於網路服務提供者作出了諸多限制，且所為的限制內容並不明確，使得許多美國網路服務公司受到此網路限制之阻礙，無法進入中國龐大的網路市場，因此美國要求中國就文件中所提的問題給予明確的回答，使其網路限制內容得以透明¹⁶。

此份文件表面上是要求中國官方公開其網路限制措施，但是從美國國內廠商的態度來看，此文件可能是美國採取爭端訴訟的準備動作，用以回應國內廠商之請求或是立場。根據產業組織提交給 USTR 關於外國貿易限制的文件¹⁷中可以發現，以網路為主要服務的公司，如：Google 公司，對於網路資訊限制措施不透明的議題非常關注，從 Google 公司過去發佈的白皮書便可以了解其對於政府管制網路資訊強烈的反對立場¹⁸。因此，在面對國內產業的反應壓力下，美國提出了要求中國公開其網路限制措施內容的文件，根據此文件內容，美國認為此舉除了使企業在了解中國明確的限制內容後，得以為相應的改善以避免被排除於中國市場之外，更重要的是，美國可以透過蒐集中國阻礙網路服務貿易的限制措施，作為之後提起爭端訴訟之依據¹⁹。由上述可知，此文件含有濃厚之警告意味，表明美國進一步可能採取訴訟之手段，而非單純要求中國網路限制措施之透明化。

簡評代結論

綜上所述，美國依據 SCM 協定第 25.10 條提請補貼暨平衡措施委員會注意他國未盡通知之義務或依據 GATS 第 3.4 條要求中國公開其網路限制資訊等一系

¹³ USTR, *United States Seeks Detailed Information on China's Internet Restrictions*, Sep. 12, 2011, at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/october/united-states-seeks-detailed-information-china's-i>.

¹⁴ 服務貿易總協定，第 3.4 條：「各會員對其他會員所有請求提供第 1 項所指之一般性適用措施或國際協定之特定資訊，應立即答覆。……」

¹⁵ USTR, *supra* note 13.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Industry Groups Submit Comments to USTR for Reports on Foreign Trade Barriers*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 11, 2011.

¹⁸ 可參閱林怡臻、郭于榛，「政府對網路資訊之管制與自由貿易—以 Google 白皮書為討論中心」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，110 期，網址：<http://www.ib.nccu.edu.tw/download/temp/GOOGLE.pdf>。

¹⁹ USTR, *supra* note 13.

列措施，應係欲藉由中國相關措施資訊之收集，以利於美國在與中國採行諮商階段即獲得成功，避免進入後續繁冗的爭端程序，而使美國更容易達成要求他國剔除違反 WTO 相關協定措施之目的。

本文認為，透過各國積極合作與相互監督，應可有效促進提升內國資訊透明化，而此相較於訴諸爭端解決之消極作法，應能更加符合 WTO 鼓勵會員藉由即時及完整之通知使其措施透明化之期待與目的²⁰。由於過往大多是由各國自行依據各協定內之透明度相關規範，將本國之內國法規或措施提交至 WTO，然而此規範對於各國而言並無具太大之強制性，在此情況下，即可能產生未確實通報之弊，或者即使有為通知，通知之時間範圍與內容亦可能相當不即時與不完整，而透過各國積極向 WTO 相關委員會提交他國未確實通報之法規或措施，以達到相互監督之效，即可大幅改善此種弊端，例如此次美國向 WTO 補貼暨平衡措施委員會提交中國未確實通報中國國內相關補貼措施之文件後，中國即重新提交其國內補貼措施之通知文件²¹，且美國貿易代表署亦針對中國網路資訊限制一事表示欲以雙邊合作代替訴諸爭端解決之目標²²，顯示在多國相互監督及合作之趨勢下，確能更加符合 WTO 透明度規範之期待與目的。



²⁰ 例如 WTO 補貼暨平衡措施委員會即於 10 月 26、27 日所舉行之會議中亦著重於鼓勵會員盡其通知之義務，以提升通知之即時性與完整性。See WTO News, *Subsidies Committee focuses on improving notifications*, 26 and 27 October 2011, at http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/scm_26oct11_e.htm.

²¹ WTO, Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *New and Full Notification Pursuant to Article XVI:1 of the GATT 1994 and Article 25 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, G/SCM/N/155/CHN, G/SCM/N/186/CHN, 21 October 2011.

²² *USTR Uses WTO Rules To Request Info On China's Internet Restrictions*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 20, 2011.