

## 試析俄羅斯之汽車投資計劃與 WTO 規範之合致性

顏志昇

俄羅斯自去(2012)年 8 月正式加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO), 成為 WTO 第 156 個會員國, 不過仍有許多貿易政策受到 WTO 會員國的質疑, 認為俄羅斯至今依然維持著與 WTO 規範不一致的貿易障礙<sup>1</sup>。其中, 俄羅斯之汽車投資計劃規定, 滿足特定自製率要求(local content requirement)<sup>2</sup>之外國汽車製造商於進口汽車零組件時方得享有優惠關稅稅率(preferential tariff rate)或關稅豁免(tariff exemption)<sup>3</sup>, 該計劃被認為是一項對國內產業之保護措施, 過多的內國保護政策可能與 WTO 所倡導之自由貿易精神相悖。

俄羅斯入會時承諾將於 2018 年 7 月 1 日前廢除該汽車投資計劃<sup>4</sup>, 但其於今年 1 月份遞交予貨品貿易理事會(Council for Trade in Goods, 以下簡稱 Goods Council)的通知(notification)<sup>5</sup>中, 卻顯示出與上述不一致之廢止年份。此舉引發歐盟、美國和日本之不滿, 此三國於本年 4 月之與貿易有關之投資措施委員會中(Committee on Trade-Related Investment Measures, 以下簡稱 TRIMs 委員會)公開批評俄國, 質疑其是否真能遵守入會承諾移除該措施<sup>6</sup>。因俄國於入會豁免到期後, 關於該汽車投資計劃之存續與否, 仍存有相當大之不確定性, 故本文欲試探究該措施與相關 WTO 規範之合致性。

本文以下將分為三大部分。首先將略述事實部分, 簡介俄國汽車投資計劃於入會談判之最終結果以及該計劃之具體內容。第二部分為法律分析, 探究該項措施和與貿易有關之投資措施協定(Agreement on Trade-Related Investment Measures, 以下簡稱 TRIMs 協定)之合致性, 因歐盟、美國質疑俄國此措施要求外國汽車廠商須具備一定的自製率, 方得享有對汽車零組件之優惠進口關稅或關稅豁免, 故本文將著重於 TRIMs 協定第 2 條有關國民待遇原則及相關內括協定之探討; 最後, 作一結論。

<sup>1</sup> 李欣蓁, 俄羅斯致力解決與貿易夥伴之摩擦, 台灣 WTO 中心, 2013 年 3 月 7 日, 網址: [http://www.wto.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=128683](http://www.wto.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=128683) (最後瀏覽日: 2013 年 5 月 24 日)。

<sup>2</sup> 所謂自製率要求, 主要為直接以法律訂定要求生產者使用或採購地主國境內的特定比例設施或原料, 但亦有利用財務誘因來提升生產者使用境內的設施或原料, 亦屬於與自製率有關規定之廣義範疇。

<sup>3</sup> *Russian Auto Industry Representative Defends Local Investment Program*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 11, 2013.

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> WTO, Committee on Trade-Related Investment Measures, *Notification Under Article 5.1 of the Agreement on Trade-Related Investment Measures*, G/TRIMS/W/120 (Jan. 23, 2013).

<sup>6</sup> WTO, Committee on Trade-Related Investment Measures, *Russia – Local Content Conditions in the "Auto Investment Program"*, G/TRIMS/W/120 (Apr. 17, 2013).

## 俄國汽車投資計劃於入會談判之最終結果

WTO 俄羅斯入會工作小組於 2012 年 11 月 10 日採認俄羅斯最後之入會套案，包括俄國之工作小組報告書、入會議定書以及承諾表。整體而言，最後的協議內容使俄國多項與 WTO 不一致之措施有過渡期間得修改之，此過渡期係給予俄國融入多邊貿易體系之緩衝，而其中包括會員國暫時允許俄羅斯於其汽車部門採行較高的保護主義<sup>7</sup>。

蓋工作小組報告書係說明會員國為使其貿易體制符合 WTO 規定將進行之改革。而俄國於其工作小組報告書中承諾其將於 2018 年 7 月 1 日前移除所有與 WTO 不一致之措施，並於 2016 年 7 月 1 日前與有興趣之會員國諮商討論關於取代違法措施之替代措施。其中俄國之汽車投資計劃亦屬上述須於 2018 年 7 月前移除之措施<sup>8</sup>。以下將續闡述該措施之具體內容。

### 俄國汽車投資計劃之具體內容

俄羅斯為吸引外人投資促進本國汽車產業之發展，自 2005 年以來即建立一套投資獎勵體制並且延用至今<sup>9</sup>。該體制係依據同年 3 月底通過之俄羅斯聯邦第 166 號名為「俄羅斯聯邦關於為工業組裝而進口之零組件之關稅修正案說明」(the Resolution of the Government of the Russian Federation No. 166 of 29 March 2005 “On Introduction of Amendments to the Customs Tariff of the Russian Federation with Respect to the Parts and Components Imported for the Purpose of Industrial Assembly”)之決議（以下簡稱第 166 號決議）而制定<sup>10</sup>。後續俄國之兩項汽車投資計劃即依此號決議而建立，此二項投資計劃皆規定，欲取得汽車零組件進口關稅減免之外國廠商須與俄國主管機關簽定投資協議，於協議生效且滿足若干條件後始得享有優惠關稅，此協議亦確立了雙方其他的權利和義務，包括未能履行該協議須負之法律責任、協議的有效期限、變更和廢止<sup>11</sup>。

根據第 166 號決議，俄羅斯經濟發展與貿易部（Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation, MED）、產業與能源部（Ministry of Industry and Energy of the Russian Federation, MIT）和財政部（Ministry of Finance of the Russian Federation, MOF）於 2005 年 4 月聯合發布第 73/81/58n 號指令（Order No. 73/81/58n），該指令建立一項投資機制（以下簡稱汽車投資計劃

<sup>7</sup> 俄羅斯將於 2012 年正式成為 WTO 會員，貿易救濟動態週報，經濟部貿易調查委員會，2011 年 11 月 18 日，網址：  
<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/weekly/wFrmWeeklyDetail.aspx?seq=446&msg=8>（最後瀏覽日：2013 年 5 月 24 日）。

<sup>8</sup> WTO, *Working Party on the Accession of the Russian Federation*, ¶ 1090, WT/ACC/RUS/70, WT/MIN(11)/2 (Nov. 17, 2011).

<sup>9</sup> *Id.* ¶ 1072.

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> *Id.* ¶ 1075.

一), 規定汽車關稅稅號為 HS 8701-8705 之外國製造商若欲享有對進口汽車零組件之關稅減免者須與 MED 簽署投資協議, 且於協議生效後滿足以下三條件<sup>12</sup>: (一) 每年之計劃產能不得少於 25,000 輛汽車; (二) 有一定的生產活動於俄羅斯進行, 例如沖壓 (stamping) 和塗裝 (painting) 等; (三) 完成前二項條件後, 該汽車製造商至少須達 30% 之自製率 (進口零組件不得超過總零組件 70% 的價值), 同時符合上述要求者, 方可適用對汽車零組件之優惠進口關稅或關稅免除<sup>13</sup>。

2010 年發布的第 678/1289/184n 號指令 (Order No. 678/1289/184n) 修正第 73/81/58n 號指令之內容, 並建立另一套投資獎勵機制 (以下簡稱汽車投資計劃二), 同樣規定相同關稅稅號之汽車製造商欲取得進口零組件於關稅上之減免須與 MED 簽署投資協議, 且於協議生效後滿足以下條件<sup>14</sup>: (一) 逐步建立每年之汽車產能達 350,000 輛; (二) 於俄羅斯從事某些製造業務 (如沖壓製造作業) 等; (三) 於俄羅斯建立汽車現代化研究與發展中心; (四) 逐步達成占單一車輛售價 60% 之價值增值 (value added) 自製率要求; 且須於俄國境內裝配所有汽車零組件和包括引擎在內的其他車體構成部分<sup>15</sup>。綜上所述, 由整體觀之, 汽車投資計劃二相對原投資計劃而言有較多之條件限制, 且關於產能與自治率之要求亦愈趨嚴格。

## 法律分析

### 與本爭議相關之 WTO 內括協定之適用順序探討

依據過往有關自製率要求之案件中, 控拆國常主張會員國同時違反 TRIMs 協定第 2.1 條與 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱 GATT 1994) 第 3.4 條, 而本次爭議中, 歐盟、美國和日本指稱俄國此措施要求外國汽車廠商須具備一定的自製率, 方得享有對汽車零組件之優惠進口關稅, 似有歧視外國產品之嫌, 是亦可能主張俄國同時違反 GATT 1994 第 3.4 條與 TRIMs 協定第 2.1 條, 故以下將探討二者之適用順序。

在印度汽車案中, 小組說明系爭措施可能同時違反 GATT 1994 與 TRIMs 協定, 然關於檢視優先順序方面, 較特定具體之內括協定應優先於較一般規範者, 不過甚難判定 GATT 1994 與 TRIMs 協定何者較為具體, 應於個案中討論 GATT 1994 與 TRIMs 協定何者較能具體且直接處理該項系爭措施<sup>16</sup>。而本文參考近期

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> *Id.* ¶ 1080.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> Panel Report, *India – Measures Affecting the Automotive Sector*, ¶ 7.157, WT/DS146, 175/R (Dec. 21, 2001).

加拿大再生能源案之小組判決<sup>17</sup>且於審視本爭議措施後，擬優先檢示 TRIMs 協定，而後探討 GATT 1994 第 3.4 條。

### 俄國之汽車投資計劃是否係 TRIMs 措施？

TRIMs 協定第一條言及該協定僅適用於與貨品貿易有關之投資措施。故以下將就「投資措施」和「與貿易有關」二要件作討論。關於何謂投資措施，依印尼汽車案之小組見解，其不明確定義之，而是於個案中檢視系爭措施是否具備投資性質，且對投資標的所屬產業部門是否造成重大影響<sup>18</sup>；在「與貿易有關」要件方面，印尼汽車案的小組亦闡明，自製率要求必然「與貿易相關」，根據其定義，使用本國產品相較外國產品能得到地主國提供較多之優惠待遇，因此必然對貿易造成影響<sup>19</sup>。蓋俄國之汽車投資計劃係吸引外國廠商投資進而達到促進本國汽車產業之目的，且亦有自製率要求之規定，故該計劃應為 TRIMs 協定所稱之 TRIMs 措施。

### TRIMs 協定第 2 條

確立俄國汽車投資計劃為 TRIMs 措施後，續檢視該措施與協定第 2 條之合致性。TRIMs 協定第 2.1 條規定在不影響 GATT 1994 中其他權利與義務之前提下，會員國不得採行任何與 GATT 1994 第 3 條或第 11 條條文相牴觸之投資措施。而第 2.2 條續說明協定中之附件<sup>20</sup>載有例示清單闡述與 GATT 1994 第 3.4 條及第 11.1 條之義務相牴觸之 TRIMs 措施，其中第 1 條 (a) 款係要求企業購買或使用

<sup>17</sup> Panel Report, *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, ¶¶ 6.46-47, 7.70, WT/DS412, 426/R (Dec. 19, 2012).

<sup>18</sup> Panel Report, *Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, ¶¶ 14.80-81, WT/DS54/R (July 2, 1998).

<sup>19</sup> Panel Report, *Indonesia – Autos (EC)*, ¶¶ 14.82-83.

<sup>20</sup> Agreement on Trade-Related Investment Measures, annex : “TRIMs that are inconsistent with the obligation of national treatment provided for in paragraph 4 of Article III of GATT 1994 include those which are mandatory or enforceable under domestic law or under administrative rulings, or compliance with which is necessary to obtain an advantage, and which require:

(a) the purchase or use by an enterprise of products of domestic origin or from any domestic source, whether specified in terms of particular products, in terms of volume or value of products, or in terms of a proportion of volume or value of its local production; or (b) that an enterprise's purchases or use of imported products be limited to an amount related to the volume or value of local products that it exports.

TRIMs that are inconsistent with the obligation of general elimination of quantitative restrictions provided for in paragraph 1 of Article XI of GATT 1994 include those which are mandatory or enforceable under domestic law or under administrative rulings, or compliance with which is necessary to obtain an advantage, and which restrict:

(a) the importation by an enterprise of products used in or related to its local production, generally or to an amount related to the volume or value of local production that it exports; (b) the importation by an enterprise of products used in or related to its local production by restricting its access to foreign exchange to an amount related to the foreign exchange inflows attributable to the enterprise; or (c) the exportation or sale for export by an enterprise of products, whether specified in terms of particular products, in terms of volume or value of products, or in terms of a proportion of volume or value of its local production.”

由國內製造之產品或向國內之來源購買，而不論其係指定產品種類、產品數量或價值、或指定產品國內自製比率之數量或價值。然該清單僅係舉例說明，並非窮盡式清單，任何與 GATT 1994 之國民待遇、普遍消除數量限制原則不一致之措施，皆有可能違反 TRIMs 協定第 2 條。前已提及，俄國兩項汽車投資計劃係 TRIMs 措施，且皆有關於附件第 1 條 (a) 款之自製率要求，且進口汽車零組件之關稅減免係 TRIMs 附件之例示清單前言 (chapeau) 所稱之「利益」，故應有違反 TRIMs 第 2.1 條之虞。

### 關於違反 TRIMs 協定第 2.1 條之正當化依據

印尼汽車案之小組曾闡明，關於 TRIMs 協定第 2.1 條之違反，可援引同協定第 3、4、5 條抗辯之<sup>21</sup>，此三條係違反 2.1 條之正當化依據。是以俄國若違反 TRIMs 第 2.1 條，可能引用上述條文回應其他會員國之質疑，故以下將就此三條文略作簡述。

#### TRIMs 協定第 3 條

該協定第 3 條規定 GATT 1994 所有之例外情形，均應在「適當」之情況下，適用於 TRIMs 協定之規定。然關於「適當」之解釋，因 WTO 過往案件中，並無會員國曾援引本條抗辯 2.1 條之違反，是以其標準並未十分明確。且在法律解釋上，例外必須從嚴，主張此一措施之會員國必須接受嚴格之要件審查，綜上所述，對俄國而言，若未來其欲為 TRIMs 協定第 3 條之主張，應負極大之舉證責任。

#### TRIMs 協定第 4、5 條

協定第 4 條為國際收支平衡之例外，該條規定開發中會員應得在 GATT 1994 第 18 條、GATT 1994 收支平衡條款瞭解書、以及 1979 年 11 月 28 日通過之為收支平衡目的採行之貿易措施宣言 (BISD 26S/205-209) 等之下，允許開發中會員不受 GATT 1994 第 3 條及第 11 條條文之限制範圍及程度內，暫時免除 TRIMs 協定第 2 條之限制。然本條與 TRIMs 第 3 條相同，並無過往案例可供參考，且俄國於違法措施之豁免到期後是否仍屬本條所稱之開發中會員，不無疑慮，故其欲主張本條可能是一項艱鉅之挑戰。

協定第 5 條係關於違法之 TRIMs 措施之通知及過渡性安排<sup>22</sup>，而前已提及，

<sup>21</sup> Panel Report, *Indonesia – Autos (EC)*, ¶ 14.92.

<sup>22</sup> Agreement on Trade-Related Investment Measures, art. 5: “Members, within 90 days of the date of entry into force of the WTO Agreement, shall notify the Council for Trade in Goods of all TRIMs they are applying that are not in conformity with the provisions of this Agreement. Such TRIMs of general or specific application shall be notified, along with their principal features. Each Member shall eliminate all TRIMs which are notified under paragraph 1 within two years of the

關於俄羅斯汽車投資計劃之豁免係 WTO 會員國與之談判之結果，並非依本條各款所得之義務免除，且俄國亦於其工作小組報告中承諾其將於 2018 年 7 月前移除此二項汽車投資計劃，故應無再援引本條正當化之可能。

### GATT 1994 第 3.4 條

GATT 1994 第 3.4 條規定，任一締約國之產品輸入其他締約國時，就影響其內地銷售、兜售、購買、運輸、分配，使用之所有法令所予待遇，不得低於本國生產之同類產品所予待遇，但如內地運輸費用之差別，係僅以交通工具之經濟營運為原則，而非以產品之產地而異，則不在此限。根據墨西哥酒稅案之小組見解，關於本條之違反須檢示以下要件：(一) 系爭措施是否影響該產品內地銷售、要約、購買、運輸、分配、使用之法律或規章；(二) 進口產品與本國產品是否為同類產品；(三) 進口產品所受待遇是否低於本國同類產品<sup>23</sup>；同時滿足以上要件始構成本條之違反。

針對第一要件，爭端解決小組曾指出，第 3.4 條之文字係「影響」而非「規範」之用語，隱含著條文起草者不但有意將該條規定適用於直接「規範」銷售或購買條件之法律及規章，亦包括任何可能對國內產品與進口之「競爭條件」有不利改變 (adversely modify the conditions of competition) 之法律或規章<sup>24</sup>。俄國之兩項汽車投資計劃皆規定外國汽車製造商須「使用」本國產品，且達一定之自製率標準，可能改變本國與外國產品之競爭條件，應屬上述範疇中影響產品之內地措施。於第二要件方面，關於同類產品之認定，通常有以下四項標準：產品的最

---

date of entry into force of the WTO Agreement in the case of a developed country Member, within five years in the case of a developing country Member, and within seven years in the case of a least-developed country Member.

On request, the Council for Trade in Goods may extend the transition period for the elimination of TRIMs notified under paragraph 1 for a developing country Member, including a least-developed country Member, which demonstrates particular difficulties in implementing the provisions of this Agreement. In considering such a request, the Council for Trade in Goods shall take into account the individual development, financial and trade needs of the Member in question.

During the transition period, a Member shall not modify the terms of any TRIM which it notifies under paragraph 1 from those prevailing at the date of entry into force of the WTO Agreement so as to increase the degree of inconsistency with the provisions of Article 2. TRIMs introduced less than 180 days before the date of entry into force of the WTO Agreement shall not benefit from the transitional arrangements provided in paragraph 2.

Notwithstanding the provisions of Article 2, a Member, in order not to disadvantage established enterprises which are subject to a TRIM notified under paragraph 1, may apply during the transition period the same TRIM to a new investment (i) where the products of such investment are like products to those of the established enterprises, and (ii) where necessary to avoid distorting the conditions of competition between the new investment and the established enterprises. Any TRIM so applied to a new investment shall be notified to the Council for Trade in Goods. The terms of such a TRIM shall be equivalent in their competitive effect to those applicable to the established enterprises, and it shall be terminated at the same time.”

<sup>23</sup> Panel Report, *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, ¶ 8.25, WT/DS308/R (Oct. 7, 2005).

<sup>24</sup> GATT Panel Report, *Italian – Discrimination against Imported Agricultural Machinery*, ¶ 12, L/833 – 7S/60 (Oct. 23, 1958).

終用途、消費者的偏好與認知、產品的特性以及關稅稅號。本爭議中之進口零件係以組裝成車為目的，於最終用途、產品特性方面應與相對應之本國汽車零件一致；且一般消費者所關心者係成車後之整體性能，對國產零組件和外國零組件之認知和偏好應無較大之落差；惟不同之零組件可能有不同之關稅稅號，而此四標準並非唯一，必須視個案而定。由整體觀之，進口汽車零組件與國產汽車零組件應有較大之機會被認定為同類產品。在第三要件部分，進口汽車零組件獲得關稅減免之先決條件係使用一定比例之俄國零組件，即自製率之要求，可能使國內廠商受惠，進而改變進口產品與本國同類產品於俄國境內之競爭條件。綜上所述，俄國之汽車投資計劃可能有違反 GATT 1994 第 3.4 條之嫌。

## 結論

雖然 WTO 給予俄國逐步移除此二項汽車投資計劃之豁免期，然在該措施正式被修改或移除前，欲享有進口零組件關稅減免之汽車廠商，仍須受到自製率要求與其他多項限制，而近年來俄國汽車市場成長快速，預估將於 2014 年超過德國，成為歐洲第一大車市<sup>25</sup>，此關乎各國未來重大經貿利益，俄國是否逐步改善、移除此項爭議措施或與各國諮商討論其他合致於 WTO 規範之替代措施之可行性，亦為各會員國所關注之焦點。由於俄國是否將履行其入會承諾，於 2018 年 7 月 1 日之前移除本項措施，尚無法得知，此外，為了保護或扶植其相關的本國產業，俄國是否會更進一步的修正本項措施，例如提高自製率的比例等，亦無法預測，故本文旨在簡要此一措施於 WTO 下之合致性進行初步的分析，一旦俄國於過渡期後持續執行此一措施時，WTO 會員便得以思考於 WTO 下挑戰此一措施的可行性。

---

<sup>25</sup> 劉乾，俄制定多項措施保護本國汽車工業，俄新網，2012 年 4 月 7 日，網址：<http://big5.rusnews.cn/xinwentoushi/20120407/43399197-print.html>（最後瀏覽日：2013 年 5 月 24 日）。