

試析中國稀土案中有關中國入會議定書第 11.3 條

得否適用 GATT 第 20 條之一般例外之規定

唐君豪

近年來隨著稀土原料，在科技產品製造中所扮演的角色越來越重要，世界各國無不積極確保其來源供給的穩定。其中，中國為世界上稀土產量甚為豐富的國家之一，且因過去大量的開採，提供了世界各國低價且大量的稀土資源。因此各國對於中國大陸所生產的稀土資源，依賴極深。但隨著環保意識地抬頭，中國亦開始對稀土資源的進行出口管制。透過出口關稅、出口配額等等措施，使得世界稀土資源的供應大為減少。

今(2014)年 3 月 27 日，中國稀土案小組 (China— Rare Earths)¹ 報告正式出爐。該份報告統整了美國、歐盟以及日本的主張²，針對中國對於稀土資源進行出口限制等相關措施 (出口關稅、出口配額、出口相關行政規定) 所引發的爭議進行判決。而本文將聚焦在中國出口關稅的措施，深入討論當中國違反 WTO 入會議定書 (WTO, Accession of the People's Republic of China) 之承諾後，得否主張 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 以下簡稱 GATT 1994) 第 20 條一般例外規定之適用。此爭議將延續先前 WTO 爭端解決小組在中國視聽案 (China-Audio Visual)、中國原物料案 (China-Raw Material) 對於中國入會議定書之定位等爭議之探討。

本文主要分為三個部分討論。首先，透過中國稀土案之簡介以期讀者對於本案有基本的認識；再者，分析小組對於中國在出口關稅相關措施的判決，其中以中國入會議定書的違反是否得透過 GATT 第 20 條之規定主張例外免責，作為論述的核心。最後進一步簡析，本案中的不同意見書對於得否適用 GATT 之一般例外規定之看法。

一、中國稀土案之簡介

2012 年美國、歐盟、日本正式向 WTO 控訴中國對於稀土等原物料資源的出口所進行的相關措施有違反 GATT 之規定、中國入會議定書之承諾、工作小組報告之虞，即主張：中國之出口關稅 (export duties) 措施違反了中國入會議定書

¹ Panel Report, *China— Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (Mar. 15, 2012).

² Panel Report, *China — Rare Earths*, ¶1.3.

第 11.3 段之出口關稅之承諾³；出口配額之措施 (export quota) 違反 GATT1994 第 11 條之禁止數量限制之規定⁴；出口配額之分配與管理之措施 (export quota allocation and administration) 之措施違反了入會議定書第 5.1 段之承諾開放所以企業貿易之權利⁵以及工作小組報告第 83 段和第 84 段關於承諾逐步取消貿易權審核制度⁶ (即放棄以出口實績、最低註冊基本額、過去貿易經驗等要求作為企業貿易權之審核條件)。

而其中，本文將聚焦在中國所課徵之出口關稅之相關措施之討論，即從中國國務院關稅稅則委員會公告「2012 關稅實施方案」⁷中可以看見中國對於稀土原料 (主要分為 Rare Earths、Tungsten、Molybdenum) 課徵了平均 5%-25% 的出口關稅。依據中國入會議定書第 11.3 段之規定，除了入會議定書附件 6 所規定之 84 項可課徵出口稅之例外商品或適用於 GATT 1994 第 8 條之規定外，中國皆已承諾取消所有商品的出口稅收。然本案之專家小組認為其中所涉及之稀土原料並非屬於該附件 6 所列的 84 項例外產品，且關於稀土原料所課徵之稅收亦非 GATT 1994 第 8 條所規定之出入境規費和手續費。故本案小組判決認為中國已違反其在入會議定書中所示之承諾⁸。關於此一判決中國並無提出反對，反而進一步主張，其乃為保護其國內之人類、動植物之生命健康，因此得以主張 GATT 1994

³ WTO, *Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, Nov. 23, 2001, ¶11.3: "China shall eliminate all taxes and charges applied to exports unless specifically provided for in Annex 6 of this Protocol or applied in conformity with the provisions of Article VIII of the GATT 1994."

⁴ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art.11: "no prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party."

⁵ WTO, *Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, Nov. 23, 2001, ¶5.1: "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, so that, within three years after accession, all enterprises in China shall have the right to trade in all goods throughout the customs territory of China..."

⁶ WTO, Working Party of the People's Republic of China, WT/ACC/CHN/49, Oct. 1, 2001
¶83(a): "...China would eliminate for both Chinese and foreign-invested enterprises any export performance, trade balancing, foreign exchange balancing and prior experience requirements, such as in importing and exporting, as criteria for obtaining or maintaining the right to import and export..."
¶83(b): "In order to accelerate this approval process and increase the availability of trading rights, the representative of China confirmed that China would reduce the minimum registered capital requirement (which applied only to wholly Chinese-invested enterprises) to obtain trading rights to RMB 5,000,000 for year one, RMB 3,000,000 for year two, RMB 1,000,000 for year three and would eliminate the examination and approval system at the end of the phase-in period for trading rights."
¶84(a): "The representative of China reconfirmed that China would eliminate its system of examination and approval of trading rights within three years after accession."

⁷ 中華人民共和國國務院關稅稅則委員會，第 27 號，關於 2012 年關稅實施方案之通知，2011 年 12 月 9 日。

⁸ Panel Report, *China - Rare Earths*, ¶7.48.

第 20 條 B 款⁹一般例外之適用¹⁰。

類似的主張亦出現在先前的中國原物料案¹¹中，但該案之專家小組以及上訴機構一致認為中國的入會議定書承諾之違反，並無法主張 GATT 第 20 條之一般例外之適用¹²。本案中專家小組認為，在 WTO 爭端解決機制中，先判例雖然不具有拘束往後案例的實際效力，但為確保爭端解決機制的安全性以及可預測性 (security and predictability)¹³，引用美國不鏽鋼案 (US- Stainless Steel) 之上訴機構之判決內容說明“若缺少有力理由 (Cogent Reasons)，判決機關 (adjudicatory body)，原則上將會以同樣的處理方式處理後續相同的法律爭議”。因此中國於本案中必須提出足夠有力的理由，始能說服專家小組做出不同以往判決¹⁴，在此特別說明之。

二、中國對於違反其入會議定書承諾後之主張

面對美國、歐盟、日本對於中國出口關稅的指控，中國主要提出四項主張。以下將針對中國的四項主張，分別說明之。

(一) 有關涵括協定記載未明之解釋

中國雖然接受先前中國原物料案中上訴機構之判決，即針對因議定書 11.3 段與 GATT1994 第 20 條並沒有明顯的文字關連性，而因此不得主張一般例外之主張¹⁵。但本案中，中國企圖引用美國碳鐵案 (US-Carbon Steel) 之上訴機構之判決¹⁶，認為縱使沒有明確文字聯結，亦不代表著中國不得適用 GATT1994 第 20 條之規定。而本案專家小組進一步檢視中國原物料案與美國碳鐵案之相關內容，發現兩者有許多的相似之處。首先，在條文解釋上面，在美國碳鐵案中上訴機構認為雖然在補貼既平衡稅措施 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 簡稱 SCM 協定) 中交互參照 (cross-reference) 之情況相當頻繁，但

⁹ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art.20 (b): “necessary to protect human, animal or plant life or health.”

¹⁰ Panel Report, *China – Rare Earths*, ¶ 7.49.

¹¹ Panel Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS394/R and WT/DS394/R, ¶ 7.117.

¹² Panel Report, *China – Raw Materials*, ¶ 7.145.

¹³ Panel Report, *China – Rare Earths*, ¶ 7.55.

¹⁴ *Id.* ¶ 7.61.

¹⁵ *Id.* ¶ 7.63.

¹⁶ Appellate Report, *United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion- Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R (adopted Dec.19, 2002), ¶ 134.

如果其欲參照其他條文規定時，皆會明顯地 (expressly) 表示之¹⁷。

承上所述，本案之專家小組認為，中國原物料案以及美國碳鐵案中之上訴機構之判決在此爭議上並沒有任何不一致性，因此認為中國引用美國碳鐵案作為適用 GATT 第 20 條之一般例外之主張是不正確的。因此關於中國所主張的文字沈默的爭點，本案小組亦認為無法構成改變先前在中國原物料案中對於此一爭議的判決的有力理由¹⁸。

(二) 入會議定書與 WTO 涵括協定之間的體系關係

中國之主張欲透過入會議定書第 1.2 段¹⁹與馬拉喀什協定第 12.1 條²⁰，將入會議定書解釋為馬拉喀什協定之一部分，並依據該入會議定書內之各規定之性質，將其視為附屬於馬拉喀什協定下之多邊貿易協定之一部份²¹。小組對此提出不同的主張，分析如下：

1. 針對入會議定書第 1.2 段所用之文字

小組認為入會議定書第 1.2 段之文字 WTO 協定 (WTO Agreement) 應僅包含馬拉喀什協定，而未如同中國之主張，擴及其他多邊貿易協定。主要原因如下，第一點，入會議定書第 1.2 段之一般文意並不能解釋為每項個別入會議定書條文都可以成為多邊貿易協定之一部份。應從整體的入會議定書解釋出發，才得以作為判斷是否成為另一協定之一部份之依據²²。第二，小組認為 GATT 1994 的第一段利用封閉清單 (closed list) 的方式規定了其組成內容。在 WTO 成立之前，入會議定書因僅涉及貨品貿易，故將其視為 GATT 1947 之一部份，並無疑問。但 WTO 成立之後，入會議定書之內容包含了服務與智慧財產權，已超出了 GATT 1994 之範圍。故中國之主張無理由。第三、依中國入會議定書第 2 部分之第 1 段之規定，明定將入會議定書之減讓表視為附隨於 GATT 1994 之減讓表，且依

¹⁷ Panel Report, *China – Rare Earths*, ¶ 7.69.

¹⁸ *Id.* ¶ 7.72.

¹⁹ WTO, *Accession of the People's Republic of China*, ¶ 1.2: "The WTO Agreement to which China accedes shall be the WTO Agreement as rectified, amended or otherwise modified by such legal instruments as may have entered into force before the date of accession. This Protocol, which shall include the commitments referred to in paragraph 342 of the Working Party Report, shall be an integral part of the WTO Agreement."

²⁰ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 12.1: "Any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO. Such accession shall apply to this Agreement and the Multilateral Trade Agreements annexed thereto."

²¹ Panel Report, *China – Rare Earths*, ¶ 7.76.

²² *Id.* ¶ 7.82.

GATT 1994 第 7.2 條之規定，附隨本協定之減讓表本亦應屬本協定之一部分。因此小組認為附屬入會議定書之減讓表應屬於 GATT1994 的一部份，但亦涉及關稅減讓之第 11.3 段之規定，因未有同第 2 部分之第 1 段之文字，故非屬 GATT1994 之一部份²³。第四點，小組認為從過去涉及解釋中國入會議定書之案例中，小組與上訴機構皆假設第 1.2 段俱有以下兩個功能，其一為使得入會議定書之義務在 DSU 下，是可以被執行的；其二關於這些義務的解釋是符合依據 DSU 第 3.2 條所規定之國際公法的解釋慣例²⁴。而為維持這樣的假設，在將第 1.2 段之 the WTO Agreement 解釋為馬拉喀什協定以為足夠，乃主因為馬拉喀什協定已被列在 DSU 的附錄一中，屬於 DSU 所管理之範圍。第五、若採取中國之主張，將入會議定書第 1.2 段之 WTO Agreement 解釋為其他多邊貿易協定之一部份，則其本可直接適用多邊貿易協定之規定，則小組認為無需在入會議定書中特別標示交互參照條文。

2. 針對馬拉喀什協定第 12.1 條

中國認為入會議定書與中國在 WTO 中所必須遵守的權利義務有著本質上的關係，因此其入會議定書僅是用來具體化 (merely serves to specify) 其在 WTO 協定與附屬於多邊貿易協定的特定義務，故本應屬於附屬於馬拉喀什協定之多邊貿易協定的一部份。小組則認為觀察馬拉喀什協定第 12.1 條之文字，亦無指示入會議定書中的規定將會成為與其有相關聯的多邊貿易協定的一部份。此外，若採中國的主張，那麼 SCM 協定為特定 GATT 1994 第 6 條與第 16 條，關於平衡稅與補貼之特定義務，是否亦得以適用 GATT1994 之規定²⁵？再此，不無疑問。因此中國之主張無理由。

3. 根據入會議定書內規定之性質，將其視為與本質上有關聯性的多邊貿易協定的一部份

關於此一部份，小組已不同意中國將入會議定書解釋為多邊貿易協定之可能，因此對於入會議定書中的規定究屬哪一項多邊貿易協定之一部份的討論，已無實益。故在此並不多加論述²⁶

²³ *Id.* ¶ 7.84.

²⁴ *Id.* ¶ 7.85.

²⁵ *Id.* ¶ 7.92.

²⁶ *Id.* ¶ 7.94

(三) 關於 GATT1994 第 20 條前言²⁷ nothing in this Agreement 之解釋

本案的專家小組引用了中國原物料案中見解，認為第 20 條前言之 this agreement 在文字解釋上僅限於 GATT 1994²⁸。中國強調其並非藉由擴張解釋 this agreement，使得一般例外規定可以適用在其他附屬於 WTO 協定附件 1A 下之貨品貿易的多邊協議，而僅當入會議定書合法成為 GATT1994 之不可或缺的部份時，始可以適用一般例外之規定²⁹。然而，在第一次中國呈交書面的文件中，中國卻聲明了入會議定書有關出口關稅承諾的部分，是屬於 WTO 協定之一部份而非 GATT1994 的一部份³⁰。因此本案專家小組最終仍認為中國的入會議定書第 11.3 段並非 GATT 1994 的不可缺的一部份，因此仍不得適用 GATT1994 一般例外之規定。

(四) 關於 WTO 協定之宗旨與目的

中國對於原物料案中上訴機構對於入會議定書不得適用一般例外規定之判決提出爭議，認為不計一切代價推動貿易自由化，將會使會員忍受環境的惡化、稀有自然資源的耗竭等等不利，此舉將與 WTO 協定之宗旨與目的相違背。並且認為在考慮是否得以適用一般例外之規定時，應該合理考量到 (due account) WTO 協定之宗旨與目的³¹，而主張當其違反入會議定書第 11.3 段得以主張第 20 條一般例外之適用³²。然而，本案專家小組，首先同意原物料案中的上訴機構基於 WTO 宗旨的解釋，除了自然資源的保護外，其目的仍為發展出一個具有整合性且更高度可行性、耐久性的多邊貿易系統，因此認為上訴機構並無輕率地撤回 (summary dismissal) 中國之主張³³。再者，本案的專家小組亦認為中國除了課徵出口關稅之外，還有其他的措施可以進行對於環境的保護以及人類的健康，且其並不會違反 WTO 下的義務，或若是違反程度較低，亦尚能主張 20 條一般例外之規定³⁴。

綜上所述，本案小組同意中國在解釋允許國家合法地避免採取必須保護環境

²⁷ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art.20: "Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:"

²⁸ Panel Report, *China – Rare Earths*, ¶ 7.102

²⁹ *Id.* ¶ 7.102.

³⁰ *Id.* ¶ 7.104.

³¹ *Id.* ¶ 7.105.

³² *Id.* ¶ 7.106.

³³ *Id.* ¶ 7.109.

³⁴ *Id.* ¶ 7.112

人類動植物生命健康之措施的涵括規定時，將可能面臨到與 WTO 宗旨與目的不一致。但本案小組仍無法認同中國以此作為正當化其違反入會議定書第 11.3 條取消出口關稅之承諾³⁵。

三、不同意見書之看法

持有不同意見之小組成員，雖然同意本案小組所作出的最終判決認為中國的入會議定書第 11.3 條不得適用 GATT1994 第 20 條一般例外規定，但其仍持有不同的看法，以下為不同意見之小組成員分析之過程，主要分為三個面向，首先解析 WTO 協定之架構，再者分析入會議定書包裹與 WTO 協定之間的關係，最後討論入會議定書第 11.3 段與 GATT1994 之間的關係。

(一) WTO 協定之架構

不同意見之小組成員認為，本次爭議主要涉及了入會議定書之內容與 WTO 協定之間的關係，依據馬拉喀什協定第 12 條之規定，當一國家之加入，應適用本協定與附屬之多邊貿易協定，且小組引用巴西案之上訴機構³⁶的見解，認為 WTO 協定的適用機制為一個單一認諾的機制。即為，對一個單獨條約而言，一般皆是同時且適用全部的 WTO 規定，並沒有特定對某些 WTO 規定之適用有所保留。因此某一措施，在同一時間內，可能會受制於許多不同的 WTO 規定。並引用美國的主張，認為其中不同的多邊貿易協定可能會重疊適用，而有些則會相互排斥。而若發生適用衝突時，則應有 WTO 之協定或者是判例之解釋去處理之。

(二) 入會議定書與 WTO 協定之間的關係

其中入會包裹的各條款之解釋究竟是屬於特定 WTO 協定(WTO agreements)之一部份或屬於 WTO 協定中的獨立規定，其解釋方式之選擇上，則主要是取決于入會國與其他會員國之意圖³⁷。此外亦需考量到 WTO 單一任諾的原則以及需要對於規定進行全面性的解釋³⁸。

(三) 入會議定書第 11.3 段與 GATT1994 之間的關係

本案中，不同意見之小組成員認為，中國之入會議定書第 11.3 段，因涉及出口關稅之取消，此與 GATT1994 第 2 條以及第 11 條之規定有著密切的關係，

³⁵ *Id.* ¶ 7.114.

³⁶ *Id.* ¶ 7.124.

³⁷ *Id.* ¶ 7.130.

³⁸ *Id.* ¶ 7.132.

因此在解釋該段之權利與義務時，則應要與這兩條 GATT 之規定一起考量之 (read together)，故認為入會議定書應該屬於 GATT 1994 不可或缺的一部份³⁹。其中，為了依循在 WTO 成立之宗旨與貿易政策間能夠保持平衡而設立的 GATT 1994 相關例外免責規定，不同意見之小組成員認為除非申請入會的會員與其他會員國有明顯的反對意圖，否則應得自動地適用在和 GATT 相關義務之違反上。因此本案例中，中國與 WTO 之會員國，若遇排除入會議定書有關 GATT 一般例外之適用，則應該要明顯地表達此意圖。但從中國入會議定書第 11.3 段的法律文字中，我們並無法看見此一排除適用的意圖。故不同意見的小組成員依然認為中國入會議定書承諾之違反仍得適用 GATT 1994 之一般例外規定。

四、結論

透過簡析中國稀土案的報告，專家小組的見解很明顯地認為中國入會議定書第 11.3 條之規定，應僅為馬拉喀什協定之一部份。並非如同中國之主張，將其解釋為屬於 GATT 1994 之一部份，而得以主張適用 GATT 之一般例外規定。從入會議定書第 11.3 段之文字來看，小組並不認為當規定文字中未明確禁止交互參照時，而得主張適用其他多邊貿易協定之規定；而從體系解釋來看，入會議定書第 1.2 段以及馬拉喀什協定 12.1 條僅能解釋入會議定書為馬拉喀什協定的一部份，而非得以擴張解釋其為屬於其他多邊貿易協定。再者，從 WTO 成立之宗旨與目的之觀點，小組認為中國以出口關稅作為保護環境之唯一手段而主張其得適用一般例外之規定之主張始屬無理。但持有不同意見之小組成員則認為在處理入會議定書與 WTO 相關協定之間的關係時，亦需考量到入會會員國與其他會員國間的解釋意圖。此外，中國的入會議定書第 11.3 段因在基本的 GATT 義務上，新增了承諾取消出口關稅，故應為 GATT 之一部份，而得以主張試用 GATT 第 20 條之一般例外規定。目前中國已針對小組在入會議定書與 WTO 之間的體系關析解釋之爭點提出上訴⁴⁰，故上述機構未來將如何處理，值得我們繼續觀察。

³⁹ *Id.* ¶ 7.136.

⁴⁰ WTO News, Appeals announced by China in rare earths dispute and by US in products from China dispute, Apr. 17, 2014, available at: http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/ds449apl_17apr14_e.htm (last visited Apr. 20, 2014)