

中國對汽車零件案上訴

編譯：羅錦嵐、陳姿妤

2008.10.31

一、本案背景

近年來中國汽車市場快速成長，已成為次於美國的第二大汽車市場，以及許多汽車生產國投資、出口的目標。由於中國對進口汽車課徵的稅率為 25%；對進口汽車零組件課徵的稅率則為 10%，為防止不法分子利用整車和零部件的稅差規避海關監督、逃漏關稅。中國訂立三項措施：汽車產業發展第 8 號政策（以下簡稱第 8 號政策）、構成整車特徵的汽車零組件進口管理辦法第 125 命令（以下簡稱第 125 號命令）、進口汽車零組件構成整車特徵核定規則第 4 號公告（以下簡稱第 4 號公告），以對於組裝完成後未能符合國內自製率之汽車，將其汽車零組件課予等同於整車稅率之關稅。對於這樣的作法，歐盟、美國與加拿大認為其進口零組件將可能被視為整車進口，被課予額外 15% 的關稅，而在市場上受到較不利之待遇。因此，美國與歐盟於 2006 年 3 月 30 日正式對中國提出控訴，加拿大隨後在 4 月 13 日跟進。原告國美國、歐盟、加拿大指控中國違背其對汽車零組件最高關稅的承諾；同時，系爭措施審查、驗證進口汽車零組件是否為整車進口的管理程序繁複，諸如自行檢測、註冊等流程，將耗費 30 天至數年不等，有損其進口零組件在市場的競爭地位¹。本案小組於 2006 年 10 月 26 日正式設立²。

二、本案小組之裁決

（一）GATT 第 3 條國民待遇原則之違反

小組認為本案中國對汽車製造商進口汽車零組件的課稅措施並不在中國通關時課徵，而是以零組件之來源國與進口商作為認定；且相同進口零組件將根據其裝配至何種車型而課徵不同之關稅³。因此，本案之課稅措施屬於 GATT 第 3 條第 2 項之內地稅（internal charge）而非一般關稅（ordinary custom duties）⁴。由於系爭措施所課之內地稅與相關管理程序耗時甚長，將嚴重影響進口零組件在中國市場的競爭地位⁵，故小組裁定中國系爭措施違反 GATT 第 3 條第 2 項、第 4 項之規定⁶。

¹ Panel Report on *China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts*, WTO Doc. WT/DS339, 340, 342/R, paras. 7.64-7.66 (July 18, 2008 circulated) (hereinafter *China-Auto*).

² *Id.* paras.1.1-1.8.

³ *Id.* para.7.207.

⁴ *Id.* paras.7.204, 7.210, 7.212.

⁵ *Id.* paras.7.262, 7.269.

⁶ *Id.* paras.7.271-7.272.

（二）GATT 第 2 條關稅拘束原則之違反

由於原告國擔心小組將本案中國對進口汽車零組件的課稅措施視為一般關稅措施，而駁回其GATT第3條內地稅措施的主張，因此美國、歐盟、加拿大另提系爭措施違反GATT第2條關稅拘束承諾的控訴，作為備位聲明。小組為解決當事國雙方在GATT第2條認定上的爭議，處理了與關稅措施相關的「多重運送（multiple shipments）」及「主要產品特徵檢驗（essential character test）」問題。首先，關於中國關稅承諾表中汽車關稅是否包括多重運送之汽車零組件的問題，雖然中國根據WCO調和關稅制度委員會之決議，認為產品零組件分開運送（split consignment）及裝配後產品之分類應依其國內法規規定⁷，但小組認為此規定應侷限於產品在海關進行檢驗、分類的階段，而不包括事後組裝的階段⁸，故系爭措施對於在中國組裝完成後之進口汽車零組件，課徵超出減讓表承諾之關稅，已違反GATT第2條第1項第b款的規定⁹。至於在主要產品特徵檢驗的問題上，小組認為中國的兩個認定標準：一、進口零組件總價值占整車價值60%以上的整車認定標準，與二、特定配件件數組成的整車認定標準間，欠缺客觀一致性，因此無法有效界定進口零組件的主要特徵¹⁰。

小組綜合上述理由，認定中國對汽車製造商進口汽車零組件的課稅措施超出其關稅承諾，違反GATT第2條第1項第a、b款的規定。雖然中國欲以GATT第20條第d項，主張其措施系為使其法令規章得以被遵守的必要措施¹¹，但因無法證明措施在GATT第20條下之正當性與必要性，因此遭小組駁回。

（三）中國入會工作小組報告第93段承諾之違反

原告國主張，即使中國可對某些零組件組裝之整車（即所謂CKD或SKD套件）課予等同於整車稅率之關稅，但中國於其入會工作小組報告（China's Working Party Report）第93段¹²，原已承諾若對CKD和SKD課稅，稅率將不超過10%。因此，小組裁決中國對整車課予25%的措施事實上已違反其工作小組報告第93段之承諾¹³。

三、中國對本案之上訴

中國商務部因無法認同小組報告之部分內容及結論，故其在2008年9月22日發佈上訴通知¹⁴，針對小組報告中錯誤法律與法律解釋提起上訴。中國表示小

⁷ *Id.* paras. 7.377.

⁸ *Id.* paras. 7.411-7.415.

⁹ *Id.* paras. 7.523, 7.612.

¹⁰ *Id.* paras. 7.603-7.607.

¹¹ *Id.* paras. 7.613-7.616.

¹² 中國工作小組報告第93段之承諾：「許多會員的工作小組對於中國汽車部門關稅待遇十分關切，為回應汽車套件關稅待遇之問題，中國代表確認中國並無汽車全散套件或半散套件之關稅稅項，若中國創設上述關稅稅項，該關稅稅率將不會超過10%」。

¹³ *Id.* paras. 7.742-7.743, 7.758.

¹⁴ *Notification of an Appeal by the People's Republic of China under Article 16.4 and Article 17 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes(DSU), and under Rule*

組因未參酌調和關稅制度之前後文意，錯誤解讀GATT第2條第1項第b款一般關稅之定義，而誤認其措施為違反GATT第3條國民待遇之內地稅措施。同時，小組在解釋調和制度時，並未將WCO調和制度委員會先前之決議，以及WCO回應小組之特別指示納入考慮，而錯誤解釋與適用中國關稅減讓表中稅項的意義。此外，中國認為小組在原告國未舉出足夠的表面證據證明中國新創CKD或SKD稅號前，即擅自認定中國關稅稅號中之整車稅號為CKD或SKD稅號，而錯誤裁定中國措施違反入世議定書工作小組報告第93段之承諾¹⁵。

本案為中國自2001年成為WTO會員後，第一件以被告國身份進入爭端解決程序而敗訴案件。對此，中國感到相當憤怒，並認為小組的判決等同公開鼓勵走私。但歐盟、美國、加拿大並不認同，他們緊咬中國入世前的承諾不放，聲稱中國對進口汽車零組件徵稅，將迫使海外汽車生產商如通用汽車、大眾汽車等向中國大量採購汽車零組件，而將嚴重打擊美國、歐盟本已脆弱的汽車零組件產業¹⁶。雖然小組最終裁決原告國勝訴，但目前中國境內汽車製造廠多採合資模式，於中國設廠的外國汽車製造商，其組裝作業上已漸漸增加中國零組件之使用，或已自行在中國生產，以減少進口零組件之使用，降低製造成本。因此，學者認為本案之結果，在經濟層面上對原告國的助益有限，也不會對中國產生太大衝擊。儘管如此，中國仍希望藉由本案之上訴，使上訴機構在本案或未來類似案件中，能改正小組偏袒出口國之情形，以期出口國與進口國之攻防地位能更為平等¹⁷。

20(1) of the Working Procedures for Appellate Review, WTO Doc. WT/DS339, 340, 342/12(September 22, 2008).

¹⁵ *China-Auto*, *supra* note 1, paras. 7.748-7.752.

¹⁶ 吳瓊，「零組件爭端敗訴 中國汽車業競爭力遭遏制？」，上海證券報（2008.07.25）。網址：<http://roadshow.cnstock.com>（最後瀏覽日期：2008.10.06）。

¹⁷ *Is the Panel Report on China - Auto Parts Biased toward Exporting Countries?*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (June 31, 2008). Available at: <http://worldtradelaw.typepad.com> (last visited: Oct. 3, 2008), See also Richard McGregor and Geoff Dyer, *China responds cautiously to WTO challenge*, FINANCIAL TIMES (March 31, 2006). Available at: <http://news.ft.com> (last visited: Oct. 3, 2008).