

## 美國於控告中國視聽產品及服務限制措施案之小組裁決取得勝利

陳姿妤、黃滋立

### 中美間視聽服務限制措施引發之爭端背景

美國之電影及出版產業興盛，中國自 2001 年加入 WTO 後，市場漸趨開放，跨國及外資公司更亟欲投入中國市場，但中國對電影產業仍保留每年只進口 20 部美國電影的限額，導致兩國在知識產權保護問題上出現意見分歧，美國並進一步要求與中國就影響部分出版物和視聽娛樂產品貿易權和配銷服務措施進行磋商，以期待更加自由地進入中國視聽服務市場，並享有更公平的市場環境，美國故於 2007 年 4 月 10 日，正式對中國影響出版品及娛樂視聽產品之貿易權與配銷服務限制措施提出諮商要求<sup>1</sup>（以下簡稱，視聽服務案）。

美國指控中國對於進口之戲院放映用影片、視聽及家庭娛樂產品（audiovisual and home entertainment，以下簡稱 AVHE）、錄影節目、音樂、書籍及相關出版品實施若干限制措施，並且對與 AVHE 及相關出版品有關的外國服務提供者亦有市場進入之限制及歧視性待遇，違反中國入會議定書（Accession of the People's Republic of China）之承諾、關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade 1947，以下簡稱 GATT）及服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services，以下簡稱 GATS）<sup>2</sup>。

由於雙方諮商未果，於同年 11 月 27 日正式成立爭端解決小組，並於 2009 年 8 月裁決美國勝訴。

### 中國視聽服務案之小組裁決報告

WTO 爭端解決小組歷經近兩年的調查以及多次的延後裁決日期，於 2009 年 8 月 12 日做出小組報告，分為以下三點析述之：

#### （一）中國入會議定書第 5.1、5.2 段及工作小組報告第 83、84 段之貿易權違反

美國指出，中國相關法規<sup>3</sup>對進口之戲院放映用影片、AVHE 產品、錄影節

<sup>1</sup> *China – Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Product*, WTO Doc. WT/DS363 (Apr. 10, 2007) (hereinafter *China – Audiovisual Services*).

<sup>2</sup> Summary of the Dispute to Date, *China – Audiovisual Services*, available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds363\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds363_e.htm) (last visited Sep. 20, 2009).

<sup>3</sup> 相關法規有禁止外商投資產業目錄(Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investment)、指導外商投資方向規定(Measures for Reinforcing the Management of Imported Cultural Products)、關於文化領域引進外資之若干意見(Several Opinions on the Introduction of Foreign Capital into the Cultural Sector)、出版管理條例(Regulations on the Administration of Publishing)、電影管理條例

目、音樂、書籍及相關出版品之貿易進口權做出限制，禁止外國投資企業及中國私人企業從事進口，僅允許及開放中國企業進口系爭產品<sup>4</sup>，美國認為相關法規不符合中國於入會議定書第 5.1、5.2 段及工作小組報告第 83、84 段<sup>5</sup>對開放貿易權做出之承諾，剝奪外國投資企業、外國企業與個人之進口相關產品之權利，使外國企業受到歧視待遇，中國企業可面臨較少之競爭<sup>6</sup>，但中國抗辯其法規限制文化商品 (culture goods) 的進口，目的為確保一個有效且有效率的内容審查機制，若恣意開放進口，對公共道德 (public moral) 會有潛在性的負面衝擊，應適用 GATT 第 20 條之一般例外原則<sup>7</sup>。

小組檢視相關法規後，針對其措施之「必要性 (necessity)」進行審查，小組認為中國並無足夠證據可證明其法規具有必要性，且美國針對保護公共道德之目的提出替代方法，認為可於進口時或進口前、後皆設置審查機制，外國投資企業及個人亦可訓練或聘請專家為其產品制定審核規範標準，並不須給予中國國內企業壟斷進口之權利<sup>8</sup>，而中國無法舉證此替代方法的缺點及不合理處，因此小組裁決中國之限制法規應無 GATT 第 20 條 (a) 款保護公共道德之必要性<sup>9</sup>，故違反中國入會議定書第 5.1、5.2 段及工作小組報告書第 83、84 段之貿易權開放承諾。

## (二) GATS 第 16、17 條市場進入與國民待遇之違反

美國指控中國相關法規<sup>10</sup>禁止外國投資企業從事系爭產品之總發行 (master distribution) 和總批發 (master wholesale) 等相關配銷業務，其對外資企業之不平等待遇包括審核過程、註冊資本及營運條件<sup>11</sup>，違反 GATS 第 16、17 條，以下為小組討論：

第一，中國若干法規中皆有類似規定，以出版品為例，中國之訂戶訂購進口出版物之管理辦法中規定，中國訂戶若訂購進口出版物，須由新聞出版總署批准之進口經營單位經營<sup>12</sup>，其他任何單位和個人不得從事訂戶訂購進口出版品的經營活動，為變相限制外國服務提供者之進口行為<sup>13</sup>，而小組於審視中國

---

(Regulations on the Administration of Film)等規定。

<sup>4</sup> Panel Report on *China – Audiovisual Services*, WTO Doc. WT/DS363/R, para. 4.5 (Aug. 12, 2009).

<sup>5</sup> 在不損害中國且符合 WTO 規定的情況下，中國應逐步開放貿易權之取得及其範圍，以便於加入之三年內，使所有在中國的企業均有權在中國的領土內從事貨物貿易；並對於所有外國個人及企業包括未在中國投資或註冊的外國個人與企業，在貿易權方面應給予其不低於中國企業之待遇。

<sup>6</sup> *Id.* para. 7.335.

<sup>7</sup> *Id.* paras. 7.331, 7.751.

<sup>8</sup> *Id.* para. 7.873.

<sup>9</sup> *Id.* para. 7.911.

<sup>10</sup> 包括出版物市場管理規定(Provisions on the Administration of the Publications Market)、訂戶訂購進口出版物管理辦法(Measures for Administration of Subscription of Imported Publications by Subscribers Order of the General Administration of Press and Publication)、電影企業經營資格准入規定(Examination and Approval of the Electronic Publication Products Imported by Electronic Publications Importing Entity)等

<sup>11</sup> *China – Audiovisual Services*, *supra* note 4, paras. 4.16, 4.18.

<sup>12</sup> 規定於中國之「出版管理條例」第 42 條。

<sup>13</sup> *Id.* para. 7.935.

之特定承諾表後，認為中國確實已將批發配銷業務列為其開放之服務，但此法規對外國出版品之服務提供者仍設有限制，而中國出版品之服務提供者並無此種限制<sup>14</sup>，故有歧視待遇；又，於註冊資本方面亦有歧視，中國之書籍批發商註冊資本額為 28 萬美元，但外國投資的書籍批發商之註冊資本額至少須達 400 萬美元，中國表示此差別待遇並不會影響競爭能力，因中國企業須於公司成立時將其資本額準備完成，外國投資企業則可於公司成立後分期籌資，後經小組調查後發現，於 2005 年修改法規後，中國企業與外國投資企業一樣可享有分期之待遇，在資本額方面卻依舊實施歧視待遇<sup>15</sup>；此外，於營運年限亦有不平等待遇，外國投資圖書、報紙、期刊之批發企業有 30 年之營運年限，年限到期須重新申請營業許可證，中國企業則無此限制，使外國投資企業處於不穩定的商業條件，因此削弱其競爭力<sup>16</sup>。綜合以上論述，小組裁定外國投資企業受到較中國企業不利之歧視待遇，故違反 GATS 第 17 條國民待遇原則。

第二，美國指出中國於特定承諾表中，對於模式三之 AVHE 產品的配銷並無限制，但於其相關法規卻限制 AVHE 產品之進口及配銷，違反 GATS 第 16 條之市場開放與進入，中國抗辯其措施僅對中外合資企業間之營利率及損失分配做出限制<sup>17</sup>，小組認為中國之法規規定，若外國服務供應者欲在中國境內進行系爭產品之服務配銷，必須與中國合資始可進行此業務，是為外資持股比例的限制措施，且於其特定承諾表內並無此限制，故違反 GATS 第 16.2 條 (f) 款市場開放原則。

小組綜合上述理由，認為中國對於系爭產品於中國境內配銷之限制措施及歧視待遇，違反 GATS 第 16 條市場進入及第 17 條之國民待遇原則。

### (三) GATT 第 3.4 條國民待遇原則之違反

美國針對下列三種產品提出其控訴：第一，關於書籍及報章雜誌之進口，外商投資書、報紙、期刊分銷企業管理辦法 (Measures for Administration of Foreign-Invested Book, Periodical and Newspaper Distribution Enterprises) 第二條規定，外商投資企業須適用異於國內企業的法規<sup>18</sup>，此法規使外資企業受到較多限制，而企業體於找尋系爭產品經銷商時，必定會先洽詢不受特定法規限制之而有優勢競爭力的國內經銷商，使外資企業產生被排除在進口系爭產品經銷商之外的潛在風險，故小組判決此法規構成歧視待遇，違反 GATT 第 3.4 條國民待遇原則<sup>19</sup>；第二，美國亦指控中國大陸對於進口之音樂唱片，在轉檔透過網路傳輸之前，必須再次經過中國文化部 (Ministry of Culture, MOC) 對其內容進行審查並核准

<sup>14</sup> *Id.* para. 7.953.

<sup>15</sup> *Id.* paras. 7.1103-1104, 7.1111.

<sup>16</sup> *Id.* para. 7.1122.

<sup>17</sup> *Id.* paras. 7.1314-1315.

<sup>18</sup> 出版物市場管理規定第十六條：「設立從事圖書、報紙、期刊分銷業務的中外合資經營企業、中外合作經營企業和外資企業，按照新聞出版總署和對外經濟貿易合作部製定的『外商投資圖書、報紙、期刊分銷企業管理辦法』辦理。」；外商投資圖書、報紙、期刊分銷企業管理辦法第二條規定：「本辦法適用於在中華人民共和國境內設立的外商投資圖書、報紙、期刊分銷企業。」，與國內企業適用之法規有所不同。

<sup>19</sup> *Id.* para. 7.1545.

後始可進口，增加進口負擔及拖延其進貨速度，係對進口音樂唱片之歧視行為<sup>20</sup>，但美國無法具體舉證此措施會影響其銷售情形，故小組裁決此法規不違反 GATT 第 3.4 條國民待遇原則<sup>21</sup>；第三，針對戲院放映用之影片進口，須經由中國之國家廣播電影電視總局 (The State Administration on Radio, Film, and Television, 簡稱 SARFT) 所指定的兩家國營企業始能進口，但中國認為僅有兩家廠商控制美國影片的配銷與進口，大多數之中國廠商可經由向 SARFT 申請後自由經銷及進口影片，只是因進口影片之成本與風險過高以至於現階段並未有廠商申請<sup>22</sup>，而美國也未能舉證中國有歧視性的配銷寡占措施，因此小組駁回美國此點主張，認為並不違反 GATT 第 3.4 條<sup>23</sup>。

綜合上述理由，小組並未完全支持美國論點，裁決中國於書籍及報章雜誌之進口違反 GATT 第 3.4 條國民待遇原則，於音樂唱片及影片方面則不違反。

### 美國回應及中國之上訴

美國對此判決感到相當振奮，美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, 以下簡稱 USTR) 代表 Kirk 認為此為美國創意產業的一大勝利，對於美國產品合法進入中國市場之保障為一大進展，將可改變中國盜版猖獗之現況，亦可幫助中美間之貿易市場更加開放自由<sup>24</sup>；中國商務部表示，中國自加入 WTO 後，在市場進入方面一直認真履行 WTO 協定之義務，國外出版物、電影及音像製品等產品進入中國市場的管道是相當暢通的，因此中國經過專家討論後，於 9 月 22 日就本案之小組裁決結果提出上訴<sup>25</sup>。

---

<sup>20</sup> *Id.* paras. 7.1546, 7.1554-1555.

<sup>21</sup> *Id.* para. 7.1649.

<sup>22</sup> *Id.* paras. 7.1663-1664.

<sup>23</sup> *Id.* paras. 7.1693, 7.1699.

<sup>24</sup> USTR, *World Trade Organization Report Upholds U.S. Trade Claims against China*, USTR NEWS (Aug. 12, 2009).

<sup>25</sup> 劉國遠，「美中出版物市場准入爭端 我方對裁決結果上訴」，新華社，2009 年 9 月 23 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com>。