

試析中國稀土出口管制措施在 WTO 下之正當性

鄭琇雲、林于仙

稀土為許多高科技產業不可或缺之重要原料之一，中國作為唯一能提供全部十七種稀土、且占全球稀土供應高達 95% 之國家¹，其對於稀土之管制政策因此成為各國關注焦點。在今(2010)年七月，世界貿易組織(World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 秘書處對中國提出之貿易政策檢討報告中，也特別針對中國在原物料之出口管制政策與環境保護目標間之關聯性提出質疑²，其中包括對於稀土之管制措施，如出口關稅、出口配額、出口許可證等。繼中國對於部分原物料之管制政策在去(2009)年遭美國、歐盟和墨西哥向 WTO 提出控訴一案³後，有報導指出美國目前也在醞釀針對中國之稀土政策訴諸 WTO 解決⁴。由於中國對稀土之管制措施，與前述原物料案中被指控者有許多相似處，未來 WTO 爭端解決小組對於該案之判決如何，也可能影響後續對於稀土爭議之解決⁵。

本文以下將先針對出口關稅、出口配額及出口配額許可證等措施之採行，是否違反中國在 WTO 下之義務作檢視，並討論中國可否援引 WTO 中之例外規定作為正當化其措施之依據，最後做一結論。

課徵出口關稅是否違反中國入會議定書第 11.3 段

中國於 2007 年 6 月開始對稀土金屬之出口課徵 10% 之出口關稅，而稀土原礦的出口關稅則由 10% 提高至 15%⁶。在自 2010 年 1 月 1 日起實行之「2010 年關稅實施方案」中，將稀土產品之出口關稅提高至 15% 及 25%⁷。至於中國現正研擬中的「稀土工業發展專項規劃(2009—2015)」和「稀土工業產業發展政策」，將把稀土出口分為鼓勵、允許和禁止三類，對於某些隸屬允許類的產品加徵 20%

¹ Jane Korinek & Jeonghoi Kim, *Export Restrictions on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade and Global Supply*, OECD Trade Policy Working Paper No. 95, TAD/TC/WP(2009)27/FINAL, Table 2, Mar. 29, 2010.

² Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review, Reported by the Secretariat, China, Revision*, WT/TPR/S/230/Rev.1, ¶¶ 72-94, July 5, 2010.

³ *China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, DS 394/395/398.

⁴ Keith Bradsher, *Trade Officials Ponder China's Rare Earth Stance*, THE NEW YORK TIMES, Oct. 13, 2010.

⁵ See James Bacchus, *Hoarding Resources Threatens Free Trade*, THE WALL STREET JOURNAL ASIA, May 19, 2010.

⁶ 安蓓，「中國 6 月 1 日起調整部分商品進出口關稅稅率」，中國網，2007 年 5 月 22 日，網址：http://big5.china.com.cn/economic/txt/2007-05/22/content_8294318.htm (最後瀏覽日：2010.10.27)。

⁷ 中華人民共和國國務院關稅稅則委員會，「2010 年關稅實施方案」，2009 年 12 月 8 日。稀土產品之出口關稅可見該方案之附表七，出口商品稅率表。

的出口關稅⁸。

在現行 WTO 架構下，對於關稅之規範主要針對進口關稅，對出口關稅則無特別限制，除非各會員國在入會時另有對出口課稅相關事項作出承諾。中國在其入會議定書 (the Protocol on the Accession of the People's Republic of China to the WTO) 第 11.3 段中，承諾除議定書附件六所列之商品，或符合 GATT 第 VIII 條規定外，將不對出口徵收關稅或其他規費。觀察中國入會議定書附件六，稀土原礦並不屬於此 84 項產品之中；又中國對稀土所課徵之此出口關稅，是否屬於 GATT 第 VIII 條所指之限於提供服務所需之成本，由於中國並非對所有稀土產品課徵出口關稅，且依「稀土工業發展專項規劃 (2009—2015)」和「稀土工業產業發展政策」之規劃，僅對劃歸為「允許」類之稀土出口課徵關稅，顯然此出口關稅之課徵另有非提供服務成本之目的存在，因此，中國對稀土之出口課徵出口關稅，違反其入會議定書第 11.3 段之承諾。

出口配額制度是否違反 GATT 1994 第 XI 條

中國對稀土產品實施出口配額始於 1998 年⁹，每年的配額總量不定，例如今年的出口配額總量為 30,258 噸¹⁰，較去年的 50,145.1 噸減少近 40%¹¹。另在「稀土工業發展專項規劃 (2009—2015)」中亦提及，未來六年中國稀土的年出口量將不超過 3.5 萬噸¹²。又自 2002 年起，稀土每年皆列屬須實行出口配額許可證的貨物¹³，在「2010 年出口許可證管理貨物目錄¹⁴」及「2010 年出口許可證管理貨物分級發證目錄¹⁵」中，稀土產品屬出口配額許可證類並由商務部駐各地特派員辦事處簽發。

出口配額涉及一國對其貨品之貿易管制，而 WTO 原則上禁止會員採取數量限制方式之貿易保護措施，此原則亦體現於 GATT 第 XI 條普遍消除數量限制之規定，該條第 1 項規定會員不得以配額、輸出入許可證等措施對進出口設下數量

⁸ 「工信部將推動稀土政策出台，禁止外商進入礦山」，化工知識與信息網，2009 年 8 月 13 日，網址：<http://www.hgzx.com.cn/> (最後瀏覽日：2010.10.26)。

⁹ 湯冰，「稀土訂價權：一場曠日持久的戰爭」，國土資源導刊，2010 年 04 期，頁 48—49，48。

¹⁰ 該數據為加總中華人民共和國商務部下達 2010 年第一批一般貿易稀土出口配額的通知 (商貿函 2009 第 147 號，2009 年 12 月 29 日)、2010 年第二批一般貿易稀土出口配額的通知 (商貿函 2010 第 497 號，2010 年 7 月 5 日) 及外商投資企業 2010 年第一批工業品出口配額的通知 (商貿函 2010 第 106 號，2010 年 2 月 23 日) 而得。

¹¹ 李卓，「稀土出口配額稀缺，一噸難求引非法爆炒」，中國經濟網，2010 年 8 月 20 日，網址：<http://big5.ce.cn/> (最後瀏覽日：2010.10.26)。

¹² 湯冰，前揭註 9，頁 48。

¹³ 中華人民共和國商務部，2002 年出口許可證管理商品目錄，2002 年 1 月 1 日。

¹⁴ 中華人民共和國商務部，商務部、海關總署公告 2009 年第 125 號「2010 年出口許可證管理貨物目錄」，2009 年 12 月 25 日。

¹⁵ 中華人民共和國商務部，商務部公告 2009 年第 132 號「2010 年出口許可證管理貨物分級發證目錄」，2009 年 12 月 10 日。

限制。而依上述中國對於稀土之出口管制方式，先設定每年可以出口之總量，再要求欲從事出口之企業提出配額申請，經中國主管機關許可後再核發出口許可證。對於稀土出口數量設下配額限制，此措施已明顯違反 GATT 第 XI 條第 1 項；雖然輸出許可證係為確保配額制度之有效執行，但此種非自動核發之輸出許可證規定，亦在 GATT 第 XI 條第 1 項禁止之列，因此中國對於稀土出口配額部分違反 GATT 第 XI 條數量限制禁止規定。

出口配額許可證是否違反中國入會議定書第 5.1 段貿易權承諾

稀土業者欲獲出口配額須逐年申請，以今年為例，企業須按商務部所公告之「2010 年稀土出口配額申報條件和申報程序」進行申報，申報條件包括最低資本額、2008 年或近三年之稀土出口數量或金額、須符合一定國家標準、參加特定社會保險制度等，符合資格的企業才能依程序申請並繳交指定資料，但外資企業適用其他現行規定¹⁶。企業申報後由商務部審定並公布合格企業名單¹⁷，待出口額度決定後另行分批通知。

在中國入會議定書第 5.1 段中，中國承諾將逐步開放對貿易權之限制，在中國入會後三年內，使所有在中國境內之企業得在中國自由進出口貨品。然而針對上述中國對於出口許可證申請之程序中，要求出口廠商必須滿足特定條件始能出口，且對於外資企業申請出口配額要求不同於本國企業，與其入會議定書中承諾給予「所有」外國之企業和個人，包含在中國之企業，可以進出口貨品之權利相違背，因此中國對此出口許可證之措施，違反其入會議定書第 5.1 段關於貿易權之承諾。

中國可否以 GATT 第 XX 條一般例外條款正當化其措施

關於中國之出口配額和出口關稅措施，本文認為可能違反中國在其入會議定書及 GATT 下之義務，但若中國認為此些限制稀土出口之措施，事實上為國內稀土管理改革之一環，目的在保護珍貴稀土資源以及維護人類健康時，可能以 GATT 第 XX 條 b、g 款為正當化其措施之依據。以下將先針對 GATT 第 XX 條在中國入會議定書之適用可能性問題作判斷，其次分別檢驗 b、g 款成立之可能性。

GATT 第 XX 條適用可能性問題

¹⁶ 中華人民共和國商務部，商務部公告 2009 年第 94 號「2010 年稀土出口配額申報條件和申報程序」，2009 年 11 月 6 日。

¹⁷ 中華人民共和國商務部，商務部公告 2009 年第 129 號 發布 2010 年稀土出口企業名單，2009 年 12 月 29 日

在針對 GATT 第 XX 條 b、g 款之各項要件進行檢視前，須先處理關於適用可能性此先決問題。由於在 GATT 第 XX 條之前言中包含「本協定 (this Agreement)」一詞，因此本條款似僅限於違反 GATT 內之規定時始有適用，則中國所違反之入會議定書中承諾之部分，得否援引 GATT 一般例外條款加以正當化？對於此爭議問題，在中美視聽服務案中，上訴機構透過解釋中國入會議定書第 5.1 段，認為對貿易進行管制為各會員之固有權限，只要符合相關 WTO 規範即可，而該段中之「WTO 協定」也包含了 GATT 協定及其中之第 XX 條¹⁸，因此肯認中國在中美視聽服務案中得援引該條款以為抗辯。

在本文所討論之稀土出口爭議中，針對中國違反其入會議定書第 5.1 段之部分，依照上訴機構在中美視聽服務案中之判斷應可援引 GATT 第 XX 條，有疑義者為中國入會議定書第 11.3 段部分。在中國原物料限制措施案件中控訴會員也對此適用性提出質疑¹⁹，因中美視聽服務案上訴機構係從中國入會議定書第 5.1 段文字出發，透過解釋「WTO 協定」一詞之範圍而認定可以適用，但在第 11.3 段中並無類似文字，因此無法做相同解釋或類推適用。本文認為，在中美視聽服務案中，上訴機構雖未對 GATT 第 XX 條中之「本協定」範圍作出明確回應，但中國入會議定書作為整個 WTO 協定之一部分²⁰，且中美視聽服務案中上訴機構亦肯認，若該承諾下之措施與貨品有關即可適用 GATT。第 11.3 段承諾消除所有出口關稅和規費，性質上屬與貨品貿易相關之措施，因此應可適用 GATT 第 XX 條。

GATT 第 XX 條 g 款

GATT 第 XX 條 g 款之適用，依過往 WTO 上訴機構案例所建立之原則，有以下三要件：（一）所欲保護之天然資源必須是可能枯竭者；（二）系爭措施須與保護可枯竭天然資源間具有關聯性；（三）會員國所採取系爭措施之生效，需與國內之生產或消費之限制相關聯。關於何謂可枯竭之天然資源，過去上訴機構認為此類資源不論是否為生物，也不限於稀少或瀕臨消失之情況，則在此種範圍極廣之定義下，幾乎所有天然資源皆可納入，稀土可作為此款所指之可枯竭之天然資源應無疑義。關於要件（二）所提關聯性，小組在加拿大鮭魚和鯡魚案中對此作出解釋，所謂「關於」必須系爭措施主要目的係在保護可能枯竭之自然資源

¹⁸ Appellate Body Report, *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363/AB/R, Jan. 1, 2010, ¶¶ 209-215.

¹⁹ *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, Opening Oral Statement of the Complainants at the First Substantive Meeting of the Panel with the Parties, Aug. 31, 2010, ¶¶ 56-65.

²⁰ WTO, *Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, Nov. 23, 2001, ¶ 2 “...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.”

²¹。出口配額和出口關稅皆為用以管制稀土資源之措施，而在中國所公布之一系列稀土改革措施之列，因此系爭措施與稀土資源之保護間應可成立關聯性。

就要件(三)系爭措施是否同時限制國內消費或生產，依中國所宣稱，課徵出口關稅和訂定出口配額，目的在調整被低估之稀土價格，避免其他會員國大量囤積低價稀土，減緩中國境內稀土資源之開採，並鼓勵產業往較高技術層面發展等目的。事實上，中國並非對所有稀土產品或稀土原礦設限，另一方面也未限制其境內業者之使用，且對境內業者使用也未收取類似規費，似乎變相給予境內稀土業者競爭優勢，並促使其他國家必須在中國投資以進行相關生產，因而本文認為在欠缺相應的國內限制措施下，出口關稅和出口配額措施無法達成中國所主張之有助減少稀土開採之目的。

即使認為中國在國內改革措施中，涉及停止核發新的稀土開採權²²，也對中國境內之稀土業者進行更嚴格之控管等，已經屬於與出口關稅和出口配額相對應之國內限制措施，而符合了 g 款之要件，仍須再檢視 GATT 第 XX 條前言，即系爭措施不得構成專斷及無理之歧視，且不得成為對國際貿易之變相限制。在取得出口配額許可方面，規定中國和外國業者須遵循不同程序，雖然無法明確得知外國業者須遵循之程序和標準為何，假若此不同標準對外國業者實際上較不利，則系爭措施構成專斷或無理之歧視。又中國目前每年之配額數量由政府自行決定公布，企業出口許可證之取得及得出口之數量也完全由政府決定，而欠缺公開透明標準，兼以中國目前對其稀土產業整體之規劃和限制如何仍有許多不清楚之處，而難謂完全未造成對貿易之變相限制，因此無法以 GATT 第 XX 條 g 款正當化其措施。

GATT 第 XX 條 b 款

稀土開採會產生大量廢水、廢氣和廢渣而污染環境，稀土礦也伴生大量放射性元素鈾，其在開採過程中可能會流入水源，除採礦區受水土破壞，若放射性元素污染水源土壤，將對當地之生態和居民之生命、健康造成嚴重威脅²³，因此中國可能援引 GATT 第 XX 條 b 款作為正當化其措施之依據。b 款係規定為維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施，在美國鮭魚案中，小組確立欲主張此款之要件：(一)系爭措施之目的系為保護人類、動物或植物生命或健康；(二)系爭措施具有必要性²⁴。

²¹ Panel Report, *Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, BISD 35S/98, Mar. 22, 1988, ¶¶ 4.5-4.6.

²² 中華人民共和國國土資源部，2010 年第 30 號「2010 年鎢礦、鎢礦和稀土礦開採總量控制指標的通知」，2010 年 3 月 4 日。

²³ 張興勝、胡婕，「中國稀土的故事」，銀行家，2010 年 4 期，頁 48-53，51。

²⁴ Panel Report, *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, DS29/R, June 16, 1994, ¶ 5.29.

若認定中國之出口關稅及出口配額等措施，係以透過調整稀土之合理價格、減少出口總量、限定僅具特定資格者得出口等措施，減少中國境內之開採量和欠缺秩序之開採方式，進而減少污染之產生，則系爭措施在要件（一）目的性之要求上似可成立。但在要件（二）必要性方面，由於中國並未限制其境內繼續使用稀土，甚至鼓勵外資在中國投資稀土相關產業，因此針對稀土開採可能發生之污染問題，出口關稅和出口配額等措施在必要性上似有欠缺；又設法管理國內開採稀土礦之業者、限制可開採之區域或開採之方式等，對污染問題之處理似為較可行而直接之方式。因此，除非中國能提出其他證據，說明出口配額和出口關稅在保護人類、動物或植物生命或健康之必要性，否則無法援引 GATT 第 XX 條 b 款以為正當化系爭措施之依據。

結論

中國作為稀土之世界主要供應國，其對於稀土之管制措施勢必會影響世界稀土市場，而在中國近年規劃之一連串改革措施中，包含了對稀土之出口課徵關稅、出口配額和輸出許可證之要求，但中國採取此等措施，可能違反其在入會議定書第 5.1 段貿易權、第 11.3 段取消出口關稅之承諾，以及在 GATT 第 XI 條下禁止數量限制措施之義務。至於中國可否援引 GATT 第 XX 條一般例外，作為上述措施之正當化依據，本文認為系爭措施未符合 b 款及 g 款之要件，因此不能正當化中國之措施。