

## 中國能源政策受美鋼鐵工會控訴之初步研析

黃滋立、李光涵

近年來，由於環保意識的高漲，為兼顧經濟發展與環境保護，各國漸將發展重心移至低污染且能永續利用的綠色能源產業，而該產業所帶來的龐大就業量、貿易量等其他潛在效益，亦讓各國不敢小覷。中國 2009 年在綠色能源上投資金額高達 346 億美元<sup>1</sup>，一躍而成為全球第一大可再生能源投資國，而各國對綠色能源亦競相推廣及發展，使得綠色能源產業在全球市場下愈發競爭。其中，關於中國為保護及扶植其國內綠色能源產業而制定之相關政策<sup>2</sup>，美國鋼鐵工人聯合工會<sup>3</sup> (United Steelworkers Union，以下簡稱 USW) 認為其促使原本欲投資於美國之研究發展資金移轉至中國，中國因此成為全球主要綠色能源技術供給者，使美國國內綠色能源產業發展受阻，造成勞工失業、貿易赤字等情況<sup>4</sup>。

USW 於今 (2010) 年 9 月 9 日向美國貿易代表署 (United States Trade Representative，以下簡稱 USTR) 指控中國政府採取產業保護政策，其中主要包含：對重要原料限制出口、給予綠色能源產業之業者補貼、審核外資之合資契約時將技術移轉納入考量以及歧視進口貨品及外國廠商<sup>5</sup>。以下將逐一針對上述 USW 所指控之主要措施作介紹，並直接對於個別指控是否能在世界貿易組織 (World Trade Organization，以下簡稱 WTO) 涵括協定下成立作一初步探討，最後以其指控之成案可能性作一小結。

### 一、對綠色能源產業之重要原料限制出口

多數綠色科技產品如：渦輪機、太陽能板和節能照明燈具等，因其材質具特殊之物理及化學特性，故在生產原料之使用上有其不可替代性，因此，若掌握上述原料之國家進行出口管制，將會對其他國家能源產業之發展造成影響。例如：稀土為製造前述產品之主要原料，而目前 90% 以上皆產於中國，美國境內因未生產，故多年來皆須向中國購買<sup>6</sup>。今 USW 指控中國依國內法規<sup>7</sup>，對鎳

<sup>1</sup> National Economic Council, *A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable Growth and Quality Jobs*, at <http://assets.usw.org/releases/misc/section-301.pdf>.

<sup>2</sup> ICTSD, *US Steelworkers Lash out at Chinese Clean Energy Subsidies*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 14, No.31, Sep. 15, 2010, at <http://ictsd.org/news/bridgesweekly>.

<sup>3</sup> 美國鋼鐵工人聯合工會為美國最大的製造業職業工會，其代表勞方之部門包括鋼鐵生產、太陽能電板、節能照明及綠色能源技術之製造等，以保障勞工合法權益為其宗旨。詳情請參照：[http://www.usw.org/our\\_union/who\\_we\\_are](http://www.usw.org/our_union/who_we_are)。

<sup>4</sup> USW, *United Steelworkers' Section 301 Petition Demonstrates China's Green Technology Practices Violate WTO Rules*, at <http://assets.usw.org/releases/misc/section-301.pdf> [hereinafter *United Steelworkers' Section 301 Petition*].

<sup>5</sup> *Id.*

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

(Antimony)、鎢 (Tungsten) 及稀土，透過配額及許可證及等管制實施出口之數量限制，並由商務院訂定出口配額之申請資格條件，而該條件使外資企業無法參與該出口配額之申請<sup>8</sup>，且配額數量逐年下降，至 2010 年之配額數量驟降為 2006 年配額量的 50%，造成美國製造能源設備原料短缺，故 USW 主張中國違反關稅暨貿易總協定 (The General Agreement on Tariff and Trade，以下簡稱 GATT 1994) 第 11.1 條和中華人民共和國入會議定書關於貿易權之承諾<sup>9,10</sup>。

GATT 1994 第 11.1 條禁止 WTO 會員對於貨品之進出口數量採取限制措施，係為避免此種措施造成國際貿易發展之阻礙，中國對於能源產業之重要原料以每年限制一定之數量出口，即對出口貿易造成限制，而符合該條所禁止會員透過配額之方式實施數量限制之要件，故系爭措施違反本條規範應無疑義。就系爭措施可能之違反，中國商務部長陳德銘曾表示，相關能源產業原料之限制出口，是出於環境保護之需要<sup>11</sup>。就此，系爭措施是否得以 GATT 1994 第 20 條 (b)、(g) 款作為豁免依據<sup>12</sup>，則須檢視措施是否符合該款要件。

首先，若中國欲以 GATT 1994 第 20 條 (b) 款作為抗辯，除須證明該配額之實施是為保護動植物生命、健康外，亦須證明配額之實施具達成該目標之必要性，並且符合該條前言之要求<sup>13</sup>。若依照中國相關規範之意旨<sup>14</sup>，稀土等相關資源之限制出口確為保護環境而設，然在必要性之檢驗階段，是否在保護環境的目標上，仍存在限制性相對較小之合理可行替代措施？USW 對此提出中國亦可針對開挖業者課徵礦業稅 (mining tax) 以達到相同政策目的，而不須以配額之方

<sup>7</sup> 中華人民共和國對外貿易法第 16 條規定：國家基於特定之原因可以限制或者禁止有關貨品、技術的進口或出口；第 19 條規定：國家得對限制進口或者出口的貨物，實行配額、許可證等方式管理；對限制進口或者出口的技術，實行授權管理，網址：[http://www.gov.cn/flfg/2005-06/27/content\\_9851.htm](http://www.gov.cn/flfg/2005-06/27/content_9851.htm)。

<sup>8</sup> USW, *For Relief under Section 301 of the Trade Act of 1947, as Amended, China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 27-28, 37, at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2010/petition-chinas-policies-affecting-trade-and-inv> [hereinafter *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*].

<sup>9</sup> *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 31-35, *supra* note 8.

<sup>10</sup> 中國入會議定書第 5.1 及 5.2 段主要內容為：在不損害中國以與符合 WTO 協定的方式管理貿易的權利的情況下，中國應逐步放寬貿易權的獲得及其範圍，以便在加入後 3 年內，使所有在中國的企業均有權在中國的全部關稅領土內從事所有貨物的貿易。除本議定書另有規定外，對於所有外國個人和企業，包括未在中國投資或註冊的外國個人和企業，在貿易權方面應給予其不低於給予在中國的企業的待遇。

網址：<http://policy.mofcom.gov.cn/section/wto.html>。

<sup>11</sup> 廖雷、王希，陳德銘：中國限制稀土產業是不得已而為之，新華網，2010 年 8 月 30 日，網址：<http://news.hexun.com/2010-08-30/124738252.html>。

<sup>12</sup> GATT 1994 art. XX.(b) covers, ...measures necessary to protect human, animal or plant life or health; art. XX.(g) covers,...relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption.

<sup>13</sup> WTO Panel Report, *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/R, ¶ 6.20, Jan. 29, 1996.

<sup>14</sup> 中國對外貿易法第 16 條規定，國家得基於下列原因：保護人的健康或者安全，保護動物、植物的生命或者健康、保護環境等，限制或者禁止有關貨物、技術的進口或者出口。

式造成限制出口貿易之效果<sup>15</sup>，故中國欲合理化其手段及目的間之必要性，有其困難性，且中國雖主張其以配額限制原料之出口係為保護環境，然其卻持續鼓勵國內生產製造能源設備，故難認其系爭措施未對國際貿易產生隱藏性限制及不合理之歧視。

若是援引 GATT 1994 第 20 條 (g) 款做為抗辯，中國須證明限制稀土等資源之出口，係為保育可耗竭之自然資源，且實施配額與該保育目的相關聯，此外，該系爭措施須同時有效限制本國生產或消費，並符合該條前言要求<sup>16</sup>。稀土等重要資源雖具耗竭性，惟依據 USW 提供之資料顯示，中國限制出口量逐年下降，其國內 2009 年至 2010 年之生產配額卻上升<sup>17</sup>，故中國實難以證明系爭措施符合本款所要求之對本國及外國具有相同限制之要件。

另關於 USW 指控中國系爭措施違反貿易權者，從中國於其入會議定書第 5.1 及 5.2 段所列之貿易權承諾內容可知，係允許所有私營及外資企業皆有權於中國境內從事貿易<sup>18</sup>。今中國制定相關標準以限制許可證申請之資格條件，如出口實績及企業資本額之下限等，係針對中國企業而設，而規定外資企業就配額之申請依另外之規定辦理<sup>19</sup>，並由中國另行公布外資企業得參與出口配額之名單<sup>20</sup>，亦即與中國廠商之配額申請許可名單係分別公告。就此，中國是否違反貿易權承諾，則須視其對於中國本土和外資企業於申請之資格上是否有差別待遇而定，由於 USW 並未進一步提出相關證據，證明中國分別公告許可之程序及廠商，對於外資企業參與出口之資格有何差別之限制或歧視，故中國大可就其程序分別公告及審理之規定，主張係為管理貿易行政上之效率所作之考量，鑑於其貿易權之承諾是以不妨礙其管理貿易為前提，故並不會因此而違反貿易權之承諾。

## 二、中國補貼綠色能源產業

USW 關於補貼之指控，以下分成禁止性補貼及可控訴補貼兩部分作介紹，並於各控訴下，針對系爭措施是否符合 WTO 規範作出分析。

### (一) 禁止性補貼之指控

<sup>15</sup> *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 56, *supra* note 8.

<sup>16</sup> WTO Appellate Body Report, *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, ¶ 135, 143, Oct. 12, 1998.

<sup>17</sup> *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 51, *supra* note 8.

<sup>18</sup> WTO Panel Report, *China-Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363/R, ¶¶ 7.249-7.250, Aug. 12, 2009.

<sup>19</sup> 依據商務院公布之「2009 年稀土出口配額申報條件和申報程序公告」，符合條件的中國企業可申請稀土出口配額之許可，其中之申報條件包括：2006 年出口供貨量須達到 2000 噸以上或出口供貨金額達到 5000 萬元人民幣以上等；本公告亦針對外商投資企業規定，其稀土出口仍按現行規定辦理。詳情請參照：<http://wms.mofcom.gov.cn>。

<sup>20</sup> 商務部貿易司，商務部關於下達外商投資企業 2010 年第一批工業品出口配額之通知，網址：<http://wms.mofcom.gov.cn>。

此部分之分析又可分為進口替代補貼及出口補貼，兩者對貿易影響皆甚為重大，故皆為補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，以下簡稱 SCM 協定) 第 3.1 條所禁止者：

### 1. 進口替代補貼

中國透過其於 2008 年設立之特別基金，給予在中國製造且自中國購買主要零件之風力發電機製造商，前 50 單位每千瓦 600 人民幣之補助，該補助金額相當於製造成本之 5% 至 10%；其中 50% 之補助係給予該發電機製造商，而剩下之部份則按風力發電機生產成本之比例給予主要零件之生產者<sup>21</sup>。另外，中國政府並透過乘風計畫之施行，對於所提交之風力發電專案中，使用國產風力設備之廠商，給予貸款利息之補貼及優先使用電力網絡連結之權利；即使是外資企業（合資），若購買中國風力設備從事電廠營運，亦得享有增值稅和營利事業所得稅之優惠<sup>22</sup>，故 USW 指控中國之系爭措施構成進口替代補貼。

中國政府對於風力發電機製造商，以使用國內零件作為給予補助之條件，致中國風力發電機製造商有誘因去使用國產零件，而增加中國零件業者之購買者，故使中國之零件製造業者享有更有利之競爭環境，並對外國之零件製造商產生限制性之貿易效果。此外，系爭措施針對使用國產風力發電設備之廠商，給予財務補助及電力網絡優先使用權，亦使廠商會優先考量使用中國設備以取得較佳之競爭機會及市場地位，造成外國風力設備於中國市場上之競爭機會受到限制，故系爭措施不論是對於風力發電設備或其主要零件給予之補助，皆構成 SCM 協定第 3.1.b 條之進口替代補貼。

### 2. 出口補貼

USW 又指控，凡出口中國政府所列之綠色科技產品，其出口占其產量一半以上或至少出口額達 1,500 萬美元之中國企業，得享有中國出口產品研發基金之補助。在出口信貸與保險方面，根據美國輸出入銀行之報告，中國進出口銀行之融資條件，皆不符合 OECD 之指導原則，而中國出口信用保險公司所收取之保費亦似不足以支撐其出口信用保險成本<sup>23</sup>，此由其自成立以來持續虧損的情形可見一般。USW 主張上述措施使中國廠商得在國際市場進行削價競爭而取得競爭優勢，故構成出口補貼。

SCM 協定就出口補貼之規範，涵蓋事實及法律上之以出口實績為條件之情

<sup>21</sup> *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 66-70, *supra* note 8.

<sup>22</sup> *United Steelworkers' Section 301 Petition*, at 2, *supra* note 4.

<sup>23</sup> 中國出口信用保險公司，是中國唯一承辦政策性出口信用保險業務的金融機構，目前已形成覆蓋全國的服務網絡，其主要任務為積極配合國家政策，透過政策性出口信用保險手段，支持貨物、技術和服務等出口，特別是高科技、附加值大的機電產品等資本性貨物出口。詳細介紹請參照：<http://www.sinosure.com.cn/sinosure/gywm/gsjj/gsjj.html>。

形，並於附件一列有出口補貼之例示清單，列舉主要構成出口補貼之措施。就中國綠色科技產品之出口，中國給予出口商之補助，明顯係以出口實績作為條件，故構成附件一第 a 項之情況。至於出口信貸部分，中國進出口銀行給予綠色科技產品之出口貸款，依據 USW 所提供之資料，利率為 3.51%，遠低於中國一般商業銀行給予相同類型貸款之貸款利率 5.4%<sup>24</sup>，故系爭措施使綠色科技產品出口商於支付政府貸款之金額，確低於自市場上商業貸款須實際支付之金額，故該當附件一第 k 款之出口補貼要件，且該 3.51% 之出口貸款利率亦低於經濟合作開發組織 (The Organization For Economic Cooperation And Development，以下簡稱 OECD) 出口授信協議之最低商業參考利率 (Commercial Interest Reference Rates, CIRRs)<sup>25</sup>，此外，許多貸款之還款年限長達 20 年以上，遠超過 OECD 所擬定最長不超過 18 年之協議<sup>26</sup>，故系爭措施無法藉由 k 款但書去推翻出口補貼之推定。另關於中國出口信用保險公司之措施，其設立係以包含扶植綠色科技在內之高科技產業為宗旨，承辦政策性出口信用之保險業務，該公司於 2002 至 2008 年之財務報表顯示，其長期虧損已累積達 14 至 17 億人民幣，顯示其所定之保險費率，難吸收其長期營運之成本及損失<sup>27</sup>，故其對於綠色能源設備出口商所提供之優惠承保計畫，構成附件一第 j 項之出口補貼。由前述分析可知，中國上述措施之施行，皆違反 SCM 協定第 3.1.a 條對於出口補貼之禁止規定。

## (二) 可控訴補貼之指控

除上述禁止性補貼外，中國仍投注大筆金額來扶植國內綠色能源產業，例如：中國之經濟刺激方案投注 216 億美元補貼其綠色科技，此金額相當於美國所投注之兩倍，更占全球綠色產業刺激方案投注金額之 50%。USW 指控前述之補貼造成美國出口至中國之綠色產品被取代、美國國內市占率被侵蝕，且出口至歐洲之風力渦輪機零件數量減少超過三分之一<sup>28</sup>。另一方面，中國之補貼也導致像太陽能面板價格大幅下滑 40%，同時在 2008-2009 年時，美國對太陽能之需求成長約 41%，然美國國內太陽能面板生產只增加 7%，中國之進口卻成長了兩倍之多<sup>29</sup>。根據上述指控，USW 認為系爭措施違反 SCM 協定下第 5、6 條關於可控訴補貼之規定。

SCM 協定僅禁止進口替代補貼和出口補貼，至於其他特定性補貼，則限制不得對他國產生不利影響，舉例而言，中國之 216 億補貼即屬 SCM 協定第 1.1 (a) (1) 條所指之政府之財務補助，而對於這類型補貼若欲尋求救濟，則須證明產業所受之損害。根據 USW 前述之主張，系爭措施之施行使產品價格下滑 40

<sup>24</sup> *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 79, *supra* note 8.

<sup>25</sup> OECD 出口授信協議所提供之最低商業參考利率，係用以衡量政府補貼特定對象是否落入附件一第 k 項之規定。

<sup>26</sup> *United Steelworkers' Section 301 Petition*, at 3, *supra* note 4.

<sup>27</sup> *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 88, *supra* note 8.

<sup>28</sup> *United Steelworkers' Section 301 Petition*, at 4, *supra* note 4.

<sup>29</sup> *Id.*

%，市占率亦相對減少，美國產品出口至中國、歐洲相對被中國取代，故構成損害之事實，得依可控訴補貼之規定對中國課徵平衡稅；然 USW 亦在其申訴書中承認，上述損害之量化仍待進一步補強<sup>30</sup>，方得以協助美國政府去計算應對中國課徵之實際平衡稅金額

### 三、中國審核外資之合資契約時對技術移轉之考量

USW 主張中國政府於審核綠色能源企業與國營企業之合資契約時，將技術移轉列為其批准之考量條件<sup>31</sup>，並對技術移轉之內容設有諸多規定<sup>32</sup>，例如：除非雙方同意，外資企業不得限制移轉之技術之產品產量、價格及銷售區域；此外，在合資協議終結後，中國企業仍得繼續使用移轉之技術。上述條件引起許多國際企業之不滿，認為此措施迫使他們將技術外流至中國，並造成競爭上之劣勢，故 USW 認為此措施違反中國入會議定書第 7.3 段中<sup>33</sup>，關於中國自加入 WTO 時起，應遵循與貿易有關之投資措施協定 (The Agreement on Trade Related Investment Measures，以下簡稱 TRIMs 協定) 不對投資加諸任何自製率 and 技術移轉之要求。

中國在入會議定書第 7.3 段承諾自加入 WTO 時起，將遵守 TRIMs 協定，但不援用此協定第 5 條關於通知及過渡性安排之規定，故中國入會後本應立即取消並停止執行會對投資權產生不當限制之措施，技術移轉即為其一。中國入會後，確實也修正相關法規，不過卻鼓勵合資契約進行技術移轉。雖然該鼓勵措施看似非強制性之規定，惟 USW 認為，既然通用電子 (General Electric)、西門子 (Siemens) 等國際大廠，均抱怨必須移轉技術才有辦法進入中國市場，上述措施應具有相當之強制效果<sup>34</sup>。此外，根據「日本—半導體案」(Japan—Semi-conductors) 和「日本—農產品案」(Japan—Agricultural Products I) 之小組見解<sup>35</sup>，一措施對於此類規定是否具有強制性並不以形式作為認定，而須檢視該

<sup>30</sup> *China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology*, at 182, *supra* note 8.

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> 中華人民共和國中外合資經營企業法第 43 條為：合營企業訂立的技術轉讓協議，應當報審批機構批准。技術轉讓協議必須符合下列規定：(一) 技術使用費應當公平合理；(二) 除雙方另有協議外，技術輸出方不得限制技術輸入方出口其產品的地區、數量和價格；(三) 技術轉讓協議的期限一般不超過 10 年；(四) 技術轉讓協議期滿後，技術輸入方有權繼續使用該項技術；(五) 訂立技術轉讓協定雙方，相互交換改進技術的條件應當對等；(六) 技術輸入方有權按自己認為合適的來源購買需要的機器設備、零部件和原材料；(七) 不得含有為中國的法律、法規所禁止的不合理的限制性條款。

<sup>33</sup> 中國入會議定書第 7.3 段為：自加入時起，中國應遵守《TRIMs 協定》，但不援用《TRIMs 協定》第 5 條的規定。中國應取消並停止執行通過法律、法規或其他措施實施的貿易平衡要求和外匯平衡要求、當地含量要求和出口實績要求。此外，中國將不執行設置此類要求的合同條款。在不損害本議定書有關規定的情況下，中國應保證國家和地方各級主管機關對進口許可證、配額、關稅配額的分配或對進口、進口權或投資權的任何其他批准方式，不以下列內容為條件：此類產品是否存在與之競爭的國內供應者；任何類型的實績要求，例如當地含量、補償、技術轉讓、出口實績或在中國進行研究與開發等。

網址：<http://policy.mofcom.gov.cn/section/wto.html>。

<sup>34</sup> *United Steelworkers' Section 301 Petition*, at 4, *supra* note 4.

<sup>35</sup> WTO Panel Report, *Japan—Trade in Semi-Conductors*, BISD 35S/116, ¶ 117, Mar. 24, 1988; WTO Panel Report, *Restrictions on imports of certain agricultural products*, BISD 35S/163, ¶¶ 3.2.6

措施是否涉有誘因或加諸不利因素，使吾人相信該措施會產生效力，然 USW 並未提供具體證據證明是否所有的合資企業與國營企業簽訂契約時，皆須具備技術移轉之條件，故上述措施是否具有強制性，仍待 USW 提出更多證據以資證明。

#### 四、中國歧視進口貨品及外國廠商

USW 對於中國政府於綠色能源政策下歧視外國貨品及廠商之指控，可分成：碳排放權之環保減排專案計畫，選商程序對外國廠商之差別待遇，選商程序中對於太陽能及風力電廠之自製率要求，以及與國營企業合資之契約要求。以下分別說明之。

##### (一) 申請碳排放權之環保減排專案計畫

依據聯合國制訂之清潔發展機制 (Clean Development Mechanism, CDM)，開發中國家擬於其推動之環保減排專案計畫者，得藉由銷售該專案所減少之排放權予已開發國家來籌措專案所需之資金，然中國政府作為中國境內碳排放權之監督單位，卻禁止非由中國公司百分之百投資或控制之專案計畫申請上述排放權，以致外資企業在中國投資環保減排專案計畫時，喪失重要之籌資管道，故 USW 主張上述對於外國企業之限制，違反中國入會議定書第 3.a 段之承諾<sup>36</sup>。

依據中國入會議定書第 3.a 段之承諾，中國對於外國廠商生產所需之原料、貨品及服務之採購，及其貨品生產、營銷或銷售之條件，皆不得低於給予本國企業之待遇<sup>37</sup>。對於進行環保減排專案計畫之外國廠商而言，中國政府禁止其申請放權，致其喪失一重要之籌資管道，亦即使其在生產條件相對不利，故中國違反其於入會議定書第 3.a 段中之承諾。

##### (二) 選商程序對外國風力廠商之差別待遇

USW 主張中國政府於特許經營風力發電之選商程序中，不但給予中國廠商 5% 之競價優惠，且對欲參與選商程序之外國廠商則設下技術及程序性之障礙，造成外國廠商從未獲得主要風力電廠之特許經營權，故指控中國違反其於入會議定書中第 3.a 段中之承諾<sup>38</sup>。由於中國政府在選商程序中對外國風力廠商給予差別待遇之結果，使外國風力廠商不論是價格或是銷售電力之條件皆劣於中國廠

---

& 5.4.1.4, Feb. 2, 1988.

<sup>36</sup> *United Steelworkers' Section 301 Petition*, at 3, *supra* note 4.

<sup>37</sup> Accession of the People's Republic of China paragraph 3.(a):

Except as otherwise provided for in this Protocol, foreign individuals and enterprises and foreign-funded enterprises shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to other individuals and enterprises in respect of: (a) the procurement of inputs and goods and services necessary for production and the conditions under which their goods are produced, marketed or sold, in the domestic market and for export.

<sup>38</sup> *United Steelworkers' Section 301 Petition*, at 3, *supra* note 4.

商，故中國確有可能違反其於入會議定書第 3.a 段中所規範，對外國廠商之銷售條件不得低於對本國廠商待遇之承諾。

### (三) 選商程序中對於太陽能及風力電廠之自製率要求

USW 主張中國於 2009 年同意取消風力或太陽能電廠之廠商應符合自製率以取得特許經營權之要求，卻仍於採購電力時將供應商之自製率列為參考條件，2009 年中國第一座太陽能電廠之自製率據悉即高達 80%。USW 並指出，上述電力採購之契約並非為政府採購所用，因此中國政府不能以 GATT 1994 第 3.8 條之政府採購例外主張其不須遵循國民待遇原則，故中國偏好使用國產設備違反 GATT 1994 第 3.4 條之國民待遇規定。

由於中國政府採購之綠色電能，並非供作政府之用，而是轉售予消費者，故 USW 指控系爭措施不符政府採購要件應屬合理。問題是中國採購電力時將自製率列為「參考條件」是否具有強制力，依本文前述於分析「中國審核外資之合資契約時對技術移轉之考量」中已提及，過去小組裁決已明白表示，一政府措施是否具有強制力不以形式上去作認定，而應視該措施是否具有誘因。中國政府雖僅是將自製率列入參考條件，但投標廠商為了拉高己身之評選分數，應有誘因優先使用中國製造之設備，故得合理相信該自製率之參考條件實質上為強制性規定，因此違反 GATT 1994 第 3.4 條國民待遇之規定應無疑義。

### (四) 與國營企業合資之契約要求

USW 指出有些與國營企業訂定之合資契約及供應契約中包含有自製率之要求，例如美國半導體公司 (American Semiconductor Corporation) 與中國國營企業於 2008 年簽訂之供應契約中，同意在當地生產整流器，使該公司製造之整流器不再使用進口零件進行組裝。USW 因此主張，若中國政府確將自製率納為批准與國營企業訂定契約之條件，將違反 GATT 1994 第 3.4 條國民待遇之規定<sup>39</sup>。

USW 就關於上述合資契約究竟是否有將自製率作為批准條件，於其指控上未提供具有說服力之證據，亦未舉出是否有合資契約因未答應國營企業自製率之要求，中國政府即因此未批准該契約者，故未來 USW 若真要以此點指控中國違反 GATT 1994 第 3.4 條國民待遇之規定，恐仍須盡到更多的舉證責任。

## 總結

USW 指控中國為扶植其綠色能源產業，對其重要之綠色能源原料實施出口管制、對其國內綠色能源產業進行補貼、審核外資之合資契約時將技術移轉納入考量，並且在申請碳排放權之減排專案計畫、電力採購之選商程序和批准國營企

<sup>39</sup> *United Steelworkers' Section 301 Petition*, at 3, *supra* note 4.



業契約時歧視外國廠商及進口貨品，故主張上述措施違反了中國於 WTO 下之義務與其在中國入會議定書之承諾，根據本文前述分析，USW 之指控多數皆能成立，惟有些部分仍須待 USW 提出進一步之證據。

在對重要原料之出口管制方面，中國違反了 GATT 第 11.1 條和其入會議定書關於貿易權之承諾，但因 USW 未提出相關證據，證明系爭措施對於外資企業參與出口之資格條件造成差別待遇，故關於貿易權之違反仍有疑義。

在補貼綠色能源產業方面，中國對國內廠商之補貼違反 SCM 協定第 3 條對於出口補貼與進口替代補貼之禁止規定，且又違反同協定下第 5、6 條關於可控訴補貼之規定，但因美國無法提出確切之損害量化資訊，故若欲對中國課平衡稅，仍有其困難性。

在合資契約中將技術移轉列入批准之考量上，中國之措施是否確實對外資企業有以技術移轉以換取進入中國市場之要求，而違反其入會議定書第 7.3 段中之承諾，仍須 USW 提出進一步之證據，證明系爭措施確實具有強制性，以支持其指控。

最後在歧視外國廠商方面，中國對申請碳排放權減排專案計畫之外資廠商所設之資格限制，違反了其於入會議定書第 3.a 段給予外國廠商相同產品生產條件之承諾；中國於選商程序給予國內風力廠商之競價優惠，也同樣違反其入會議定書第 3.a 段給予外國廠商相同產品銷售條件之承諾，而於選商程序中對於太陽能及風力電廠設備自製率之要求，則違反 GATT 1994 第 3.4 條國民待遇之規定；另外，針對中國政府將自製率納入外資與國營企業簽訂契約之批准條件，其是否違反 GATT 1994 第 3.4 條國民待遇之規定，則仍須待 USW 提出更多具體證據以資證明。