

淺論資訊科技協定在科技變遷環境下面臨之困境

— 以歐盟資訊科技產品案為例

董玉潔

校閱：黃滋立、鄭琇霽

資訊科技協定 (Information Technology Agreement, ITA) 係世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下一特定部門別協定，其主要透過簽署會員對資訊科技產品消除關稅與規費，以提升資訊科技產品之國際貿易量，並鼓勵全球科技發展。ITA 生效實施已 15 年，在此期間，資訊科技環境與產品之發展皆有極大改變，使得 ITA 無法有效達成促進資訊科技產品之貿易自由化，而造成此困境的主要因素之一，係 ITA 涵蓋的產品範圍與相關制度設計，可能將使各國關務在稅則分類時意見相歧。2008 年，美國、日本與我國 (以下簡稱「控訴國」) 控訴歐盟若干資訊科技產品之關稅待遇違反 1994 年貿易與關稅總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 第 2 條，再次凸顯新產品在稅則分類時可能產生的認定問題。

依現今科技發展之趨勢與速度，ITA 既有的產品範圍與相關制度，實無法進一步推動資訊科技產品之貿易自由化，針對此一問題，本文擬先簡介 ITA 產品範圍相關規定與特性，以及近期 WTO 與 ITA 相關之歐盟資訊科技產品案¹ (European Communities And Its Member States – Tariff Treatment of Certain Information Technology Products, *EC-IT Products*) 所得結果，最後根據 ITA 就產品範圍與相關制度下的現存問題提出建議。

ITA 背景暨其產品範圍相關規定簡介

ITA 係會員在烏拉圭回合談判結束時的重大成果，其目的為消除對資訊科技產品之貿易障礙，以利其國際流通與發展。ITA 談判當時，美、日、歐盟與加拿大等國為資訊科技產品之主要出口國，為求改善資訊科技產品市場，這些國家共同促成 ITA 的誕生²。自 ITA 生效實施以來，會員之間的資訊科技產品貿易量與貿易額皆有提升，且出口與生產的重心，亦由歐美國家漸轉移至中國、印度、東

¹ Panel Report, *European Communities and Its Member States Tariff Treatment Of Certain Information Technology Products* (“EC- IT Products”), DS375/R, WT/DS376/R, WT/DS377/R, adopted 21 September, 2010

² Iana Dreyer and Brian Hindley, *Trade in Information Technology Goods: Adapting the ITA to 21st Century Technological Change*, ECIPE Working Paper, 5(2008).

歐等開發中國家³。此等成果或可顯示 ITA 對資訊科技產品造成之影響與效果。

ITA 的產品範圍係透過附件 A 與附件 B 為限縮，附件 A 與附件 B 之內容被納入 GATT 1994 減讓表中，ITA 的簽署會員有受其拘束之義務。ITA 附件 A 以國際商品統一分類制度 (Harmonized System, HS) 為架構，附件 B 則以正面表列描述方式列載產品清單內容⁴。產品範圍大致可被歸類為電腦與零組件、半導體、半導體製造設備、通信設備、軟體與科學儀器，但不包含消費性電子產品⁵。有關簽署會員之承諾方式，基本上與會員在 GATT 1994 下所為的關稅減讓相同。ITA 簽署會員義務包含消除 ITA 承諾範圍內產品之進口關稅、稅捐、及其他任何形式的規費，並且將此承諾合併入 GATT 1994 減讓表，藉由將其承諾記載於關稅減讓表之方式受拘束⁶。其與其他複邊協定不同之處在於，簽署會員所為之承諾，須以最惠國待遇為基礎，無條件擴及於所有會員⁷。換言之，僅有簽署會員有義務取消 ITA 涵蓋產品之關稅，然而所有 WTO 會員皆可享受到簽署會員的零關稅待遇。

EC-IT Products 一案反映 ITA 對科技產品變化因應不足的現象

EC-IT Products 為與 ITA 相關爭端解決案件之首例，本案最主要的爭點，係歐盟在資訊科技產品分類上，是否將屬於 ITA 承諾下之產品歸類到其他項目，導致該些產品在進口歐盟時被課徵關稅，而非享有 ITA 零關稅待遇，是以違反 GATT 1994 第 2 條之關稅拘束義務⁸。因歐盟與控訴國就系爭產品之關稅分類看法分歧，小組在認定系爭措施是否抵觸 WTO 規定前，以維也納條約法公約 (The Vienna Treaty Convention on the Law of Treaty, VCLT) 第 31 條與第 32 條解釋歐盟各項承諾內容⁹。申言之，在面對關稅分類項目之解釋時，小組參酌文字之一般解釋與科技相關字典之解釋，進而檢視關稅分類之上下文、目的性及宗旨，以及會員之後續實踐，最後對歐盟減讓範圍做出認定，接著小組以產品本身特性與設計之功能判斷系爭產品是否落入減讓範圍。倘若該系爭產品落入減讓範圍，又系爭措施下的關稅待遇低於歐盟承諾的減讓程度，則歐盟違反其關稅拘束之義務¹⁰。

小組最後認定歐盟違反其關稅拘束義務，此一結果雖未偏離 ITA 之目的與精神，然亦凸顯出 ITA 的缺點。舉例而言，歐盟抗辯液晶顯示器 (Flat Panel Display, FPDs) 應被分類在課稅的關稅分類項目、而非在 ITA 附件 A 與附件 B 之範疇時，主張系爭 FPDs 產品具新的、多樣的功能，故稅則分類時須經個案判斷，而非一

³ *Id.*, at 11-13.

⁴ Ministerial Declaration On Trade In Information Technology Products, WTO Doc., WT/MIN(96)/16, 13 December 1996.

⁵ Iana Dreyer and Brian Hindley, *supra* note 2, at 6.

⁶ WTO, *supra* note 4.

⁷ *Id.*

⁸ Panel Report on *EC-IT Products*, ¶¶ 2.1-3.

⁹ *Id.*, ¶¶ 7.65-67.

¹⁰ *Id.*, ¶¶ 7.121.

定被認定為 ITA 產品範圍¹¹。依歐盟主張，其係採取一較狹義與偏重歷史的解釋，蓋許多新類型的資訊科技產品在談判當時尚未出現，則 ITA 承諾拘束的產品範圍應不包含此類產品。依其見解，則許多在 ITA 談判後才出現的資訊科技產品，可能並不屬於 ITA 產品範圍，或者必須依 ITA 附錄第 3 段，由簽署會員提出討論¹²。

觀察 *EC-IT Products* 小組解釋與裁決結果，其並無法修正 ITA 產品範圍不合於今日之缺點。在對 WTO 應如何處理 ITA 與資訊科技產品分類乙節，小組的解釋方式與過往之爭端解決案件相同，亦即以 VCLT 第 31 條與 32 條為解釋工具，並未因系爭產品為資訊科技產品而採用其他解釋工具或特殊分析；小組雖判歐盟敗訴，使歐盟必須對系爭產品提供零關稅待遇，然基於本案控訴國僅就 FPDs、具通訊功能之機上盒 (Set-top boxes with a communication function) 及影印、掃描及傳真之多功能事務機 ("Input or output units" and facsimile machines) 為爭端解決請求，裁決結果僅會使此等系爭產品在未來享零關稅待遇，而對其他既有、以及未來推出之新產品的稅則分類，*EC-IT Products* 裁決對其無法產生直接、具體的影響。

ITA 產品範圍對資訊科技產品貿易自由化帶來侷限

ITA 產品範圍係阻礙資訊科技產品貿易自由化的原因之一。ITA 排除消費性電子產品的原因，主要為談判當時歐盟欲保護其具敏感性之產品，例如荷蘭和法國境內的電視機製造業者¹³。1996 年談判當時的科技環境，因產品種類較單純，尚可區別消費性電子產品與其他資訊科技產品，然至今日，許多產品同時兼具數項不同功能與特性，例如早期的手機只有通話功能，屬於通訊設備，近年來手機則已發展到兼具 MP3 播放器、鬧鐘、相機、GPS 導航系統等功能，人們甚至可透過手機收發電子郵件、上網、下載音樂與電子書，若依 ITA 產品範圍之設計架構，此等因科技匯流而推出的新產品，可能因同時涵有消費性電子產品的特性，在稅則分類時，被一部分簽署會員的關務人員分類在不屬於 ITA 產品範圍的項目下，因而產生歧異¹⁴。

附件 B 的描述文字，在對於分類多功能產品之關稅項目上，具備消除歧異的功能，然而對產品採正面表列描述，則為另一個可能降低產品自由開放的原因。依 ITA，各國關務無論將資訊科技產品歸類在哪個 HS 分類下，只要其符合附件 B 之描述，仍屬於 ITA 承諾範圍內，換言之，附件 B 所涵蓋的產品，其產品描述規定之適用效果大於尚未調合的關稅分類，可某程度降低各國在關稅歸列上發生爭議¹⁵。然而若從另一角度觀察，附件 B 的正面表列設計，使得新推出的產品

¹¹ *Id.*, ¶ 7.120.

¹² Ministerial Declaration On Trade In Information Technology Products, WTO Doc., WT/MIN(96)/16, 13 December 1996.

¹³ Iana Dreyer and Brian Hindley, *supra* note 2, at 6.

¹⁴ *Id.*, at 10.

¹⁵ See Ministerial Declaration On Trade In Information Technology Products, WTO Doc.,

在不落入附件 A 的 HS 分類時，須符合附件 B 的 14 個描述中的任一項，然而在，科技快速變化的環境中，新的科技產品勢必不斷推陳出新，附件 B 提供的項目卻極為有限，是以其功能緩不濟急。附件 B 之描述性文字，雖然幫助多功能產品消除分類上的爭議，然其正面表列對產品範圍造成大幅限縮，此設計實無法使其達成「資訊科技產品最大貿易自由化」之目的。

既有的產品範圍外，ITA 設有調整附件產品內容之機制，但效果不彰。ITA 附錄第 3 段雖規定簽署會員須定期討論附件承諾下之商品，若其因資訊科技發展而有所改變，簽署會員應檢討、並以共識決方式決定是否修改附件內容，然而該條文並未強制簽署會員在提案後，負有必須達成共識之義務，且亦未就達成共識或修改附件內容設下完成的期限，故對 ITA 產品範圍調整的影響極為有限¹⁶。

會員對 ITA 不足之解決方法

ITA 產品範圍是 ITA 不足以因應現今科技發展的原因之一，其產品範圍與相關規定，導致新類型的科技產品在關稅分類時產生認定之歧異與困難。要解決此一問題，最根本的方法為大幅修改 ITA，包含改變其限制商品範圍之架構設計。根據前述 ITA 制度之缺點，各會員若重新談判，因現今資訊科技產品具多重功能，實難以區辨消費性電子產品與 ITA 資訊科技產品之差別，ITA 應將消費性電子產品納入承諾範圍；就附件 B 之正面表列，ITA 宜將其改為負面表列之設計，當產品符合表列之條件時，方被排除在 ITA 商品範圍外。此二改變皆得以使得 ITA 下新類型資訊科技產品分類困難之問題獲得根本上的解決。

在現存之 ITA 下，會員若有爭議，則仍須依現有產品範圍為依據，透過解釋來認定所爭執的產品是否屬於 ITA 範疇。會員若遇有關稅分類上的爭議，理論上較理想的方式不是直接訴諸 WTO 爭端解決機制，而是交由專門研究海關事務與稅則轉換之世界關務組織 (World Customs Organization, WCO) 認定，蓋與 VCLT 相比，WCO 採較技術性的方式歸列關稅，又 ITA 協定減讓範圍係由 HS 分類與附件 B 組成，且 WTO 會員多為 WCO 成員，WCO 建議與 HS 分類皆為關稅分類判斷上的重要參考資料，是以在目前，關稅分類問題似歸由 WCO 為妥。此外，考量資訊科技產品之變化速度，WCO 似應較頻繁地更新稅則分類，並納入新的產品分類項目。

WCO 之外，ITA 協定下設有 ITA 委員會，負責展開 ITA 執行及相關檢討工作，譬如產品分類分歧之檢視，以及非關稅障礙之諮商¹⁷。本文認為，在面臨產品範圍不斷擴大時，ITA 委員會應敦促締約會員進行實質討論，並且開放更多資

WT/MIN(96)/16, 13 December 1996; Iana Dreyer and Brian Hindley, *supra* note 2, at 11.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ 徐遵慈，歐盟資訊科技產品關稅待遇爭端案件：談判、法律及產業發展之分析，萬國法律，163 期，26 頁，2009 年。

訊科技產品之自由化，以因應快速變革之科技發展。

結語

科技加速發展為人們帶來福祉，然其特性卻可能在貿易上造成稅則分類爭議。WTO 會員紛紛加入 ITA 協定，一方面促進科技發展進步，卻因其附件設計上之僵化，導致新產品或新添功能之資訊科技產品被認定為不同稅則分類，此一現象阻礙 ITA 協定目的之達成。*EC-IT Products* 再次凸顯此一問題，該案小組在解釋時，未就科技產品之快速發展有較多著墨，仍以 VCLT 解釋關稅分類。*EC-IT Products* 雖具參考價值，然對於 ITA 現存問題，該案僅提醒會員 ITA 產品範圍與相關制度的不足，但無法從根本解決此等不足。

ITA 主要面臨的問題為無法因應快速發展的新科技產品與新環境，其緣由一部分來自 ITA 產品範圍的架構與相關規範。ITA 因排除消費性電子產品，並且部分以正面表列，限縮資訊科技產品適用範圍，而現今科技產品又常含有不同功能與特性，導致關稅分類時，各國關務認定不一。為解決此一問題，最根本之方法乃會員重新談判，就此等癥結點對症下藥；依現行 ITA，會員在面臨爭端時，則宜請 WCO 提供解釋與建議，會員們亦應定期檢討既有之承諾表。為求趕上科技發展之腳步，減少關務之爭議，以使資訊科技產品之貿易更自由開放，無論 WCO 或 ITA 委員會，皆應加速其對 HS 分類與承諾表之調整與修正，以俾 ITA 現存問題獲得減緩。