# 簡析中國－原物料案小組裁決

# ——以 GATT 第 20 條抗辯為中心

李光涵、戴心梅、李亞璇

中國在中國—原物料案（*China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*）[1]中，針對其課徵出口稅之措施違反中國入會議定書（the Protocol on the Accession of the People's Republic of China to the WTO）之控訴，援引了 1994 年關稅及貿易總協定（the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994）第 20 條一般例外作為抗辯，然 GATT 1994 一般例外之規定得否做為入會議定書承諾違反之正當化理由？此案為世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之爭端解決機構（Dispute Settlement Body, DSB）繼中國—視聽服務案（China — Audiovisual Services）後，第二次針對 GATT 1994 第 20 條是否適用中國入會議定書做出判決。單從結果觀之，兩案之判決似乎並不一致，然中國—視聽服務案並非直接確認 GATT 1994 第 20 條之適用中國入會議定書與否，而是檢視系爭措施違反條文之段落，判定其適用性與否。若本案亦採此法，則可確立 DSB 日後係以中國入會議定書內之相關段落個別判斷其適用 GATT 1994 第 20 條之可能性。

本文以下將先簡介小組報告中案件事實，接著再針對中國以 GATT 1994 第 20 條做為違反入會議定書中有關出口稅承諾之抗辯是否有理，先討論 WTO 會員入會議定書是否為 WTO 協定之涵括範圍，若是，再檢視中國入會議定書第 11.3 段與 GATT 1994 第 20 條之關係，接著再相互參照（cross-reference）中國工作小組報告（Report of the Working Party on the Accession of China），最後做一結論。

## 小組裁決

### 一、本案事實

中國於 2009 年遭歐盟、美國及墨西哥控訴其仍針對鐵鋁氧石（bauxite）、焦炭（coke）、氟石（fluorspar）等多項原物料課徵出口稅、實施出口配額（export quotas）、出口許可證（export licensing），以及要求最低出口價格等 40 項相關措施，違反了中國在 WTO 下承諾之義務[2]。小組最終認定中國課徵出口稅措施違反了中國入會議定書第 11.3 段；

[1] Panel Report, *China－Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS 395/R, WT/DS398/R, 5 Jul. 2011.
[2] *Id.* ¶¶ 2.1-5.

出口配額措施違反了 GATT 1994 第 11.1 條、中國入會議定書第 1.2 段和入會工作報告第 162、165 段；出口配額管理和配置措施違反了中國入會議定書第 1.2 和 5.1 段，及工作小組報告第 83.（a）、83.（b）、83.（c）段和 84.（a）、84.（b）段；出口許可證措施違反了 GATT 1994 第 11.1 條、中國入會議定書第 1.2 段和入會工作報告第 162、165 段；最後，中國最低出口價格需求之措施違反了 GATT 1994 第 11.1 條[3]。

有關課徵出口稅之部分，中國有鑑於中國－視聽服務案中，上訴機構肯認 GATT 1994 第 20 條一般例外得為入會議定書承諾違反之正當化理由，故亦於此案援引此一般例外規定以作為中國入會議定書第 11.3 段承諾違反之抗辯[4]。中國於入會議定書第 11.3 段承諾：應取消所有對出口之稅賦及附加費用，但議定書附錄 6 或 GATT 1994 第 8 條所規定者不在此限[5]。中國遭控訴限制的 7 項產品中，皆未列示於 84 項例外之其中，並且未符合第 8 條之規範範圍，在此情況下，控訴會員國認為中國未遵守起初對 WTO 所有會員國的承諾[6]。針對此項控訴，中國援引的 GATT 1994 第 20 條一般例外的（b）和（g）款，以正當化其課徵出口稅之措施，然控訴會員國並不認為此項援引合理，故小組在認定系爭措施是否違反中國入會議定書之前，先針對 GATT 1994 第 20 條適用中國入會議定書與否進行分析，若此項援引為合理，小組接著再對系爭措施是否符合第 20 條（b）和（g）款之各項要件進行審理[7]。

## 二、GATT 第 20 條是否適用中國入會議定書承諾違反之抗辯

為了分析 GATT 1994 第 20 條是否能適用於中國入會議定書，小組首先須確立 WTO 會員的入會議定書為 WTO 協定的一部分，接著才能討論中國入會議定書與 GATT 1994 第 20 條之關係。以下將依序討論會員入會議定書之定位，接著再針對中國入會議定書第 11.3 段與工作小組報告，檢視其相關段落是否得合理適用 GATT 1994 第 20 條作為承諾違反之抗辯。

### （一）WTO 會員的入會議定書之定位

WTO 會員之入會議定書為 WTO 協定之一部分，根據馬拉喀什設立世界貿易組織協定（ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization，馬拉喀什協定）第 12 條規定[8]，入會議定書是欲加入會員和 WTO 會員之共識[9]。大部分的入會談判都是

[3] *Id.* ¶¶ 8.2-8.6.
[4] *Id.* ¶ 7.117.
[5] *Id.* ¶ 7.108.
[6] *Id.*
[7] *Id.* ¶¶ 7.109-7.111.
[8] Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Art. XII: “Any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO.”
[9] Panel Report, *China －Raw Materials*, ¶ 7.112.

經由數年之協商，會員國之加入條件已在議定書以及工作小組報告（Working Party Report）確定，而會員的責任和義務就隱含在多年來刻意且小心地訂定的文字上[10]。WTO 的會員亦認為密集談判的入會承諾，就如同是加入 WTO 的入會費一般[11]。

小組由中國入會議定書第 1.2 條之內容判斷，中國的入會議定書是 WTO 協定的一部分[12]，並認為工作小組報告中的承諾可與入會議定書互相參照[13]。中國入會議定書第 1.2 條規定[14]：「本議定書，包括工作小組報告第 342 段所指的承諾，應為 WTO 協定的組成部分」，小組依此文字認為中國的入會議定書應為 WTO 協定的一部分。有鑑於中國議定書亦為 WTO 條文所涵蓋之，如同其他 WTO 之內括協定，亦可依照國際公法（Public International Law）中的習慣法（Customary Rule）來闡釋入會議定書的內容，其中亦包括維也納條約法公約（Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT）第 31、32 和 33 條[15]。

### （二）入會議定書第 11.3 段得否以 GATT 第二十條正當化

小組檢視中國入會議定書第 11.3 段得出，第 11.3 段明指出其例外情況（exceptional circumstances）僅包含於附錄 6 所列之 84 項產品及符合 GATT 1994 第 8 條之情況，條文中並無明示或隱含中國得引用 GATT 1994 第 20 條之可能性。小組認為中國入會議定書第 11.3 段中「應取消（shall eliminate）」之文義（ordinary meaning）為：中國在入會議定書擬定完成時，仍保有出口稅，然在加入 WTO 之際，與各會員國達成協議，除列在附錄 6 之產品及符合 GATT 1994 第 8 條之情況，一律消除出口稅[16]。小組並注意到中國入會議定書第 11.3 段，無類似第 5.1 段中之引言條款（introductory clause）；亦即，缺少類似第 5.1 條「在不損害中國以與符合 WTO 協定的方式管理貿易權的情況下…」[17]，用以表示參照 GATT 1994 第 20 條之文字[18]。此外，附錄 6 中「最大程度（maximum level）」之字義，已明確定義中國最高可課徵之出口稅，亦即超越此一稅率之出口稅一律為違反承諾。又，除附錄 6 表列之清單，第 11.3 段亦已明確指出第二種例外情況為依照 GATT 1994 第 8 條規定適用。第 11.3 段僅提及 GATT 1994 第 8 條，未與其餘 GATT 1994 之任何條文做連結，乃各會員國有意限縮第 11.3 段承諾之例外範圍，並故意排除中國利用

[10] *Id.*
[11] *Id.*
[12] *Id.* ¶ 7.114.
[13] *Id.*
[14] WTO, Accession of the People's Republic of China, WT/L/432, Nov. 23, 2001, ¶ 1.2: "The WTO Agreement to which China accedes shall be the WTO Agreement as rectified, amended or otherwise modified by such legal instruments as may have entered into force before the date of accession. 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."
[15] Panel Report, *China －Raw Materials*, ¶ 7.115.
[16] *Id.* ¶ 7.122.
[17] WTO, Accession of the People's Republic of China, *supra* note 14, ¶ 5.1: "Without prejudice to China's right to regulate trade in a manner consistent with the WTO Agreement, China shall progressively liberalize the availability and scope of the right to trade…."
[18] Panel Report, *China －Raw Materials*, ¶ 7.124.

第 20 條之可能性。由於小組無法在第 11.3 段中找到其得以使用 GATT 1994 第 20 條規避其承諾之法條基礎，因此小組判定此案不得使用第 20 條一般例外以正當化中國違反出口稅承諾之部分。

維護 WTO 之可預測性及法律機制的安全性，為小組及上訴機構判決各案件欲追求之目標，本案小組對於第 11.3 段之檢視亦秉持此一原則。由於各國之入會議定書乃 WTO 協定之一部分，各會員國共同擬訂、同意而成為他國入會議定書[19]。一國在擬定入會議定書時，可能考慮遊走規範灰色地帶之可行性，而各國亦於此時共同監督，避免他國成為 WTO 會員時，預留日後規避 WTO 規範的巧門。由中國－原物料案，即可看出中國入會議定書第 11.3 段裡，各會員國早已預先排除中國將 GATT 1994 第 20 條正當化之可能性，不將兩者作任何可以互相利用的連結。因此此案結果，係小組認為在無明白顯示法條可適用援引之下，小組應尊重原各會員國協商後之談判成果，以維持各國入會議定書訂定時平衡及謹慎之狀態，亦可在不違反會員期待下，持續體制之穩定性。

### （三）中國工作小組報告是否隱含得以 GATT 第二十條為正當化之理由

中國認為由工作小組報告第 170 段上下文義（Context）可知，入會議定書第 11.3 段得以 GATT 1994 第 20 條正當化。工作小組報告第 170 段規範內容為[20]：「中國代表確認，自加入時起，中國將保證其與對進口產品和出口產品徵收的所有規費、稅費有關的法律及法規，將完全符合其 WTO 義務，包括 GATT 1994 第 1 條、第 3 條第 2 款和第 4 款及第 11 條第 1 款…。」中國主張，其中之「包括」係指 WTO 內括協定內所有貨品貿易相關之義務，亦包括了 GATT 第 20 條之權利及義務，是故，此處之「包括」並非一窮盡之列舉[21]。再者，中國主張第 170 段中「完全符合其 WTO 義務（in full conformity with WTO obligations）」，亦為允許中國得以正當化使用 GATT 第 20 條之憑據。

小組認為工作小組報告第 170 段所規範的稅制與入會議定書第 11.3 段出口稅並不相同，是故兩者無法交互參照並予以中國使用 GATT 1994 第 20 條正當化之理由。入會議定書第 11.3 段是規範在「出口」課徵之稅費，亦即是僅在「出口」課徵之稅費，而此種出口稅費正是第 11.3 段所禁止，且不受 GATT1994 所規範[22]。亦即，第 170 段係課徵於進出口貨品之「內地稅（domestic tax）」，故須受 GATT1994 規範；相反地，第 11.3 段所課予中國「禁止使用『出口稅（export duty）』」之義務，係中國給予多於在 GATT 1994 之承諾，並不存在於 GATT 1994[23]。小組認為既然入會議定書第 11.3 之承諾不存在於

[19] *Id.* ¶ 7.160

[20] WTO, Report of the Working Party on the Accession of China, WT/ACC/CHN/49, Oct. 1, 2001, ¶ 170: "Upon accession, China would ensure that its laws and regulations relating to all fees, charges or taxes levied on imports and exports would be in full conformity with its WTO obligations, including Articles I, III:2 and 4, and XI:1 of the GATT 1994...."

[21] Panel Report, *China －Raw Materials*, ¶ 7.131.

[22] *Id.* ¶ 7.141.

[23] *Id.* ¶ 7.142.

GATT 1994 之框架下，則亦不得存有使用 GATT 第 20 條一般例外之彈性空間。

小組相互參照在中國工作小組報告與入會議定書第 11.3 段之平行部分－第 155 及 156 段，再度確認第 11.3 段沒有任何可援引 GATT 1994 第 20 條之根據。工作小組報告第 155 段的內容等同於複述入會議定書第 11.3 段，承諾出口稅的取消，除非該措施係符合 GATT 第 8 條及入會議定書附錄 6[24]。工作小組報告第 156 段則指出可以徵收出口稅之例外 84 件產品[25]。工作小組報告書第 155 及 156 段為構成具有法律意義的入會議定書第 11.3 段之部分，也清楚地表示除在二明確之例外情況下，中國不可施加出口稅之承諾，此亦無明文或暗示中國得於違反上述特定承諾時，以 GATT1994 第 20 條抗辯[26]。

本案小組運用 VCLT 第 31 條規定檢視工作小組報告，認定中國工作小組報告並未有得以 GATT1994 第 20 條正當化之理由。小組於此依 VCLT 第 31 條規定，循序以文義、上下文義檢視工作小組報告，由於已透過此兩者確認中國所主張第 170 段之文義，而未再以目的宗旨（objective and purpose）檢視。本文認為 VCLT 第 31、32 條之規定係提供檢視規範內容之參考，無需窮盡其所列舉之方法，故肯定小組於此檢視之方法及結論。

**結論**

中國在中國—原物料案中，針對其課徵出口稅之措施違反中國入會議定書之控訴，援引了 GATT 1994 第 20 條一般例外作為抗辯，本案小組不認為此項援引有理可據。小組首先確立 WTO 會員入會議定書應為 WTO 內括協定之一部分，故中國入會議定書亦為 WTO 協定所包含，且入會議定書與工作小組報告應可相互參照。接者，小組針對中國入會議定書第 11.3 段之文字進行檢視，認為第 11.3 段在文字上已刻意排除可援引 GATT 1994 第 20 條作為承諾違反正當化之依據。小組再針對中國主張之工作小組報告第 170 段進行檢視，然小組並不認為第 170 段與入會議定書第 11.3 段為平行可相對應之部分，因其所規範之標的稅並不相同：工作小組報告第 170 段與 GATT 1994 接是針對內地稅做規範，而入會議定書第 11.3 段乃是中國在 GATT 1994 義務下多給予之出口稅之承諾；因此，兩者非可交互參照之關係。小組認為工作小組報告第 155、156 段才是可與之相互參照之平行部分，然此部分亦無明示或暗示中國可援引 GATT 1994 第 20 條用以抗辯。

[24] WTO, Report of the Working Party on the Accession of China, *supra* note 20, ¶ 155: "Some members of the Working Party raised concerns over taxes and charges applied exclusively to exports. In their view, such taxes and charges should be eliminated unless applied in conformity with GATT Article VIII or listed in Annex 6 to the Draft Protocol."

[25] *Id.* ¶ 156: "The representative of China noted that the majority of products were free of export duty, although 84 items, including tungsten ore, ferrosilicon and some aluminum products, were subject to export duties…."

[26] Panel Report, *China －Raw Materials*, ¶ 7.145.

基於維護 WTO 之可預測性及法律機制的安全性之理由，一議定書之擬定乃是各會員國精心協商下之結果，其中之文字拿捏必定有其目的存在，小組亦依循 VCLT 第 31 條規定予以檢視，因此本文亦同意小組之判決。經由本案小組之判決，可確立 DSB 日後係以中國入會議定書內之相關段落個別判斷其適用 GATT 1994 第 20 條之可能性，而非直接定義中國入會議定書與 GATT 1994 第 20 條彼此之適用性。

Research Center for Int'l Organization & Trade Law