

由中國上訴原物料案敗訴看中國稀土出口政策

李亞璇

中國—原物料案 (*China—Raw Materials*, 以下簡稱本案) 於去 (2011) 年小組 (panel) 裁決後, 敗訴方中國被判定其針對鋁土礦 (bauxite)、焦炭 (coke) 等九項原物料課徵出口稅、實施出口配額等 40 項措施, 違反其於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下承諾之義務¹。中國認為此小組判決有誤, 因此向 WTO 之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 請求上訴。由今 (2012) 年本案上訴結果觀之, 上訴機構 (Appellate Body) 仍表示支持小組原來之判決, 亦即中國實施之出口稅及出口配額政策違反 WTO 規範, 並應矯正其政策方向以合乎 WTO 會員之義務²。

本文認為, 本案主要帶來之後續影響, 並非單純僅涉及判定違規之九項原物料出口政策, 因原告國家歐盟與美國已將目光鎖定於高科技產業中不可或缺之原物料, 亦即稀土³。由於中國稀土資源佔世界儲量最多且最齊全⁴, 且由於過去超量開採, 因此全球幾乎皆仰賴中國出售大量又低價之稀土資源。近年來, 中國始針對稀土出口商品實施出口稅及出口配額之措施, 使美歐日等高科技發展國認為中國限制稀土出口之政策似有違反 WTO 規範之嫌。儘管稀土不在本案九項違規原物料之中, 然而稀土亦有課徵出口關稅及實施出口配額之情形, 故由本案之裁決, 可推測處於類似情況之稀土出口政策應也有可能遭到指控, 故本文欲檢視現行之稀土出口限制是否違背 WTO 之規範, 而若違背, 應如何調整以符合 WTO 規範, 抑或能否找到空間援引 WTO 之例外條件以合理化該違規之措施。

以下本文將藉由參考本案之判決過程及結果, 首先討論中國現行之稀土出口關稅政策若遭到控訴, 則是否存在 WTO 規範得以援引, 接著, 再討論中國現行之稀土出口配額政策若遭到控訴, 則是否存在 WTO 所允許之例外條件得以正當化該措施, 若有, 則該如何合理援引, 最後做一結論。

¹ Panel Report, *China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS395/R and WT/DS/398R, adopted 5 July 2011.

² Appellate Body Report, *China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R and WT/DS398/AB/R, adopted 30 January 2012.

³ 中國稀土學會, 「WTO 終裁中國原材料出口限制違規 鎖定稀土為終極目標」, 2012 年 2 月 1 日, 網址: <http://www.cs-re.org.cn/modules.php?name=News&file=article&sid=451> (最後瀏覽日: 2011 年 3 月 9 日)。

⁴ 中國稀土網站, 「稀土資源」, 2009 年 1 月 16 日, 網址: <http://www.cre.net/show.php?contentid=1139> (最後瀏覽日: 2011 年 3 月 9 日)。

檢視稀土出口政策與 WTO 規範之合致性

目前中國政府針對稀土產品課徵出口關稅及實施出口配額之措施，而該等措施有否違反其於 WTO 之承諾或義務係中國未來會否再度面臨 WTO 會員指控之關鍵。中國於本案中遭控訴之九項原物料出口政策情形與中國現行之稀土出口政策類似，因此藉由本案中國遭控訴違反之 WTO 條款與中國提出之抗辯，本文得以預先檢視目前稀土出口政策與 WTO 規範之合致性。

一、出口關稅

中國特別於其入會議定書中第 11.3 條承諾將消除所有出口關稅，且該條明指出例外情況僅容許該議定書附件 6 所示之 84 項產品或符合 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 以下簡稱 GATT 1994) 第 8 條之情況課徵出口關稅⁵，由於條文中未明示或隱含中國得以援引 GATT 1994 第 20 條作為抗辯之可能性，因此本案中國對 9 項原物料課徵出口稅之行為並無法適用於任何 GATT 1994 第 20 條之一般例外⁶。由本案小組及上訴機構之裁決可知，若未存在任一前述之例外情況下，課徵出口關稅皆會被視為違反中國當初於入會時所承諾之義務。由於稀土產品並未於附件 6 所列之 84 項產品之中，課徵稀土出口稅亦未能符合 GATT 1994 第 8 條之情況⁷，且遵守入會議定書之承諾為各 WTO 會員之義務，因此本文認為目前中國針對稀土產品課徵出口關稅之措施係不合乎其原本入會之承諾，亦為不合乎 WTO 規範之行為。

中國目前針對 58 項稀土產品課徵出口暫定稅率，多項稀土產品之出口稅率介於 15% 至 25%⁸，然而中國針對稀土課徵產品出口稅之違規行為，似乎無法找到可合理化該措施之抗辯，故本文認為中國目前應停止針對稀土產品課徵出口關稅。本文認為針對稀土產品課徵出口關稅，實違背當初中國入會之承諾，且在不得援引 GATT 1994 第 20 條一般例外之情形下，似乎不存在其他可適用此情形之例外。因此在此情形下，本文認為中國應停止針對稀土產品課徵出口關稅，以免再次遭到控訴。

⁵ WTO, *Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, Nov. 23, 2001, ¶ 11.3: "China shall eliminate all taxes and charges applied to exports unless specifically provided for in Annex 6 of this Protocol or applied in conformity with the provisions of Article VIII of the GATT 1994."

⁶ Appellate Body Report, *China – Raw Materials*, ¶ 307.

⁷ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 8: "All fees and charges of whatever character... imposed by contracting parties on or in connection with importation or exportation shall be limited in amount to the approximate cost of services rendered and shall not represent an indirect protection to domestic products or a taxation of imports or exports for fiscal purposes."

⁸ 中華人民共和國財政部關稅司，「國務院關稅稅則委員會關於 2012 年關稅實施方案的通知」，2011 年 12 月 9 日，網址：

http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201112/t20111215_615749.html (最後瀏覽日：2012 年 3 月 9 日)。

二、出口配額

配額制度為 GATT 1994 第 11.1 條所禁止⁹，然會員若符合例外條件之情形下仍可實施配額制度，中國於本案提出 GATT 1994 第 11.2 (a) 條、第 20 條 (b) 款及第 20 條 (g) 款作為配額限制出口之抗辯，雖小組及上訴機構之裁決結果皆一致認為中國針對該九項原物料之出口配額無法符合上述三條之例外情況，然而本文認為中國可藉由本案提及之三條例外情況，為稀土現行之出口配額政策找出是否有合乎 WTO 規範之空間，以下將分別檢視稀土目前出口配額制度可否合乎本案提及之上述三條例外。

(一) 以 GATT 1994 第 11.2 (a) 條作為違反 GATT 1994 第 11.1 條之抗辯

首先，中國於本案以 GATT 1994 第 11.2 (a) 條為其出口配額措施作為抗辯¹⁰，然小組及上訴機構認為中國無法證明其出口配額政策符合 GATT 1994 第 11.2 (a) 條要件，即該政策係「短暫實施(temporarily applied)」以因應原物料「嚴重短缺(critical shortage)」，因此中國於本案無法成功援引第 11.2 (a) 條¹¹。由本案可知，為符合 GATT 1994 第 11.2 (a) 條，一產品之出口配額措施必須符合三要件：該產品對於出口國是極度重要的 (critical)、該產品達嚴重短缺，及該措施僅為短暫實行。本案中，小組同意該實施出口配額之原物料對於中國是重要的，但由於小組無法認同長達十年以上之出口配額措施為短暫實施，亦無法認同該原物料十六年之儲量達到嚴重短缺地步，因此小組認為中國無法以第 11.2 (a) 條做為其合理之抗辯。小組認為，除了產品對於出口國是極度重要外，該出口配額措施亦只得短暫實施以預防或減緩該產品之嚴重短缺，第 11.2 (a) 條之例外才得以引用，且小組指出後兩者要件可一併檢視，以免使會員濫用此例外，無限期地實施出口配額，限制他國使用該產品直到完全耗盡¹²。

由以上三要件檢視中國現行之稀土出口配額，中國可能的確視稀土為其國內之重要產品，然而稀土資源應尚未達到嚴重短缺之門檻，中國之稀土出口配額政策亦非短暫實施，因此本文認為中國針對稀土資源實施出口配額政策亦無法適用於 GATT 1994 第 11.2 (a) 之例外。中國可提出多項數據證明稀土對於中國係重要的戰略性及研發性資源，然而 1999 年中國即新增稀土產品為配額管理之商品，顯示稀土出口配額政策亦長達十年以上，符合短暫實施之可能性不高。雖本文無

⁹ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 11.1: “No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, ... shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”

¹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 11.2: “The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to... (a)Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;”

¹¹ Panel Report, *China – Raw Materials*, ¶ 7.354.

¹² *Id.* ¶ 7.350.

法確切得知中國稀土資源剩餘儲量，然而承前一段所述，短暫實施出口配額政策與嚴重缺乏該產品有相當之連結性，由於稀土產品已實施出口配額長達十年以上，較難使人信服該出口配額之目的為預防或減緩稀土資源之嚴重短缺，反而係限制貿易之效果較強，故本文認為中國應無法使 GATT 1994 第 11.2 (a) 條做為稀土實施出口配額之抗辯。

(二) 以 GATT 1994 第 20 條 (b) 款作為違反 GATT 1994 第 11.1 條之抗辯

於本案中，中國為合理化其不合乎 WTO 規範之出口限制政策，提出 GATT 1994 第 20 條 (b) 款作為抗辯，然小組認為中國無法證明該措施之目的為環境保護，該措施實行後達成環境保護之效果不大，且中國亦未採用其他限制出口效果更小且具等質效果之替代措施，因此小組判定中國無法證明本案之出口配額有符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款例外之必要性¹³。由本案小組檢驗 GATT 第 20 條 (b) 款之必要性 (necessity)¹⁴，可知符合此項例外須符合以下四項要件：該措施之目的是為達到維護人類與動植物健康、可證明措施實質地達到該目的 (contribute materially)、該措施之限制性不大，以及有無其他合乎 WTO 規範或限制性更小之替代措施 (less trade-restrictive alternative measures)。本案判決中，中國雖企圖提出多項環保政策以說服小組中國目前許多政策皆係為配合環保目標，且提出原物料之生產過程會造成污染，然而中國無法證明實施原物料出口配額之目的與環保政策之相關性，故無法證明該出口限制有其為達到該目標之必要性¹⁵。又，中國提出其限制原物料出口以達環境保護之數據證明性不強¹⁶，且中國並未採用其他限制出口效果較小且同樣可達環保目標之政策，例如提高環保標準、增加污染控管、投資環保科技產業等¹⁷，小組因此不認為該出口限制政策之目標係為達到環境保護。綜上所述，由於中國未達 GATT 1994 第 20 條 (b) 款例外之必要性，故無法將本案原物料所採行之出口限制政策合理化。

中國目前實施之稀土產品配額出口，部分原因為中國欲控制稀土礦區污染嚴重之問題，目前中國稀土企業採用申請制以獲得出口配額，中國政府僅允許通過環保標準之企業獲得該出口配額¹⁸，透過發放出口配額之權利，迫使高污染之廠

¹³ *Id.* ¶ 7.591.

¹⁴ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 20(b): “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;”

¹⁵ Panel Report, *China – Raw Materials*, ¶ 7.513.

¹⁶ *Id.* ¶ 7.538.

¹⁷ *Id.* ¶ 7.566.

¹⁸ 中華人民共和國商務部，「商務部公告 2011 年第 77 號 關於 2012 年稀土出口配額申報條件和申報程式的公告」，2011 年 11 月 11 日，網址：
<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/c/201111/20111107826440.html> (最後瀏覽日：2012 年 3 月 9 日)。

商改變其生產方式，以達國內環境保護之目標，因此中國雖實施不合乎 WTO 規範之出口配額政策，然亦有可能得以適用 GATT 1994 第 20 條 (b) 款。申報稀土出口配額條件和申報程式之文件指出，中國此項稀土出口配額制度係為保護資源和環境，和進一步加強稀土出口管理而規範之出口經營秩序。目前申請出口配額之稀土企業除必須具有營業證明外，還須具有過去兩年環保評估通過審核之證明文件，因此本文認為此措施之目的應得以符合環境保護之要件。在此情況下，雖中國發放配額以限制出口，然而不致造成貿易障礙，且又可透過環保標準之審核達到環境保護之目的。此外，是否存在其他替代措施且限制效果較小之政策，本文認為前述之替代措施例如提高環保標準、增加污染控管、投資環保科技產業等措施，可能尚無法達到此項政策給予稀土廠商足夠誘因改善其生產過程之程度。綜上所述，本文認為中國此項出口配額制度有達其符合 (b) 款之必要性，因此應得以適用 GATT 1994 第 20 條 (b) 款。

若中國欲以 GATT 1994 第 20 條 (b) 款作為其實施出口配額之抗辯，除 (b) 款之內文得以適用此情形外，仍需符合第 20 條前言，亦即該措施不得構成專斷及不正當歧視之手段，亦不得成為國際貿易之隱藏性限制¹⁹。由於本案中，中國未成功援引第 20 條 (b) 與 (g) 款，因此小組及上訴機構皆未針對第 20 條前言進行檢驗，因此，本文藉美國—汽油案 (*United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*) 之上訴機構報告中針對第 20 條的前言解釋部分²⁰，對中國稀土出口配額政策進行檢驗。該案之上訴機構認為，若類似情況下給予不同會員不同待遇，則可視為專斷之歧視；若系爭措施不具有正當目的，則可視為不正當之歧視；若一措施對於當事國構成專斷或不正當之歧視，則可成為隱藏性的貿易限制²¹。

本文認為此處之出口配額政策由於是為配合環境保護之目標，係為一正當之目的，且申請出口配額有統一程序及相同準備文件，則出口配額制度不致構成專斷之歧視。因此，本文認此出口配額政策非隱藏性的貿易障礙。由於此出口配額措施符合 GATT 1994 第 20 條 (b) 款內文及前言部分，故該配額措施應得以援引 GATT 1994 第 20 條 (b) 款做為其抗辯。

(三) 以 GATT 1994 第 20 條 (g) 款作為違反 GATT 1994 第 11.1 條之抗辯

中國於原物料案中實施不合乎 WTO 規範之出口限制政策時，提出 GATT 第 20 條 (g) 款作為抗辯，認為該政策與保存國內自然資源相關，然而限制出口僅限

¹⁹ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 20: “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade....”

²⁰ Appellate Body Report, *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (US—Gasoline)*, WT/DS2/AB/R, adopted 29 November 1996.

²¹ Appellate Body Report, *US—Gasoline*, at 22-25.

制外國廠商消費該原物料，且中國國內未存在類似限制使用該原物料之政策，因此小組判定中國無法援引 GATT 1994 第 20 條 (g) 款正當化該措施²²。小組將本案提及之 GATT 1994 第 20 條 (g) 款分為兩部分檢視：與保存相關及同時限制國內生產與消費者²³，且兩者應可視為一體同時檢視。中國認為其限制出口之政策下，可減少外國消費而達到保存該可枯竭資源之效果。然而，小組認為僅單方面地限制出口，而不限制國內業者消費實難以令人信服為一保存自然資源之政策，因限制出口情況下，使國內業者使用該資源之成本相對降低，反而有可能使國內業者增加消費，且中國僅限制國外廠商卻未有任何限制國內廠商生產與消費者之規範，無法被視為一平等的措施 (even-handed)，因此綜上所述，小組認為中國無法合理證明其單純限制出口之政策與保存相關²⁴。

中國自 2006 年起即每年限制開採總量，嚴格控管非法盜採及超額開採稀土資源之情況²⁵，國務院於去年發表「關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見 (以下簡稱「若干意見」)」之基本原則為稀土須實施保護性之開採政策²⁶，今年公布之十二五計畫亦提到須加強稀土資源保護²⁷，可知中國之稀土產品不僅以配額政策限制出口，國內亦有限制生產之情形，因此本文認為中國雖實行出口配額政策，然應得以適用 GATT 1994 第 20 條 (g) 款。中國十二五計畫裡，提到中國政府高度重視稀土等具有優勢之戰略性資源，並應加強戰略性資源儲備，其做法為合理規劃資源開發規模，整頓規範礦產資源開發秩序，依法打擊濫采及亂挖。中國國務院發布「若干意見」，為中國首次以國家政府層面以最高等級控管地方單位嚴格執行有關稀土行業之非法開採。由於中國非僅單向地針對國外廠商實施出口限制，亦於國內限制生產以達稀土資源保存之目的，故本文認為此舉應得以符合第 20 條 (g) 款內容。

若中國欲以 GATT 1994 第 20 條 (g) 款作為其實施出口配額之抗辯，則仍

²² Panel Report, *China – Raw Materials*, ¶7.467.

²³ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 20(g): “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;”

²⁴ Panel Report, *China – Raw Materials*, ¶7.430.

²⁵ 中華人民共和國國土資源部，「關於下達 2006 年鎢礦和稀土礦開採總量控制指標的通知」，2006 年 4 月 4 日，網址：

http://www.mlr.gov.cn/tdzt/zxgz/zdhgfkcykfzx/xgwj/200806/t20080627_676987.htm (最後瀏覽日：2012 年 3 月 9 日)。

²⁶ 中華人民共和國國務院，「國務院關於促進稀土行業持續健康發展的若干意見」，2011 年 5 月 10 日，網址：http://www.gov.cn/zwggk/2011-05/19/content_1866997.htm (最後瀏覽日：2012 年 3 月 9 日)。

²⁷ 中國工業及信息化部，「新材料產業十二五發展規劃」，2012 年 1 月 4 日，網址：

<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n13918184/14473714.html> (最後瀏覽日：2012 年 3 月 9 日)。

需符合第 20 條前言。承上訴機構於美國—汽油案檢驗 GATT 1994 第 20 條前言的方法，本文認為此處保存稀土此可枯竭資源係一正當之目的，且廠商取得稀土配額之申請具統一程序，因此此出口配額應不致構成專斷或不正當之歧視，亦不致構成隱藏之貿易限制，未違反第 20 條前言部分。由於此出口配額得以符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款內文及前言部分，故本文認為中國稀土出口配額雖違反第 11.1 條之規範，然中國得以藉由第 20 條 (g) 款正當化，故仍可視為一合乎 WTO 規範之政策。

結論

為保存戰略價值極高之稀土，及為降低國內過度開採稀土資源而造成之污染問題，中國目前針對稀土產品實施出口關稅與出口配額政策，藉由中國—原物料案之判決結果，本文得出以出口關稅限制稀土出口係違反中國當初入會之承諾，且似乎未有任何得以援引之抗辯，因此中國須停止課徵出口關稅；實施出口配額之政策雖違背 GATT 1994 第 11.1 條，然而由於該條允許其餘例外，本文得出中國目前實施之出口配額政策雖無法以 GATT 第 11.2 (a) 條作為抗辯，然而有可能得以適用於 GATT 1994 第 20 條 (b) 款與 (g) 款。因此，本文認為中國應仍有機會得以藉由出口配額制度配合減量開採之政策，減少國內污染問題，亦可能得以長期保存稀土資源。