

論印度優先購買國內製電子產品措施

與 WTO 相關規定之合致性

黃以涵

印度於今(2012)年2月公布「優先市場開放措施(Preferential Market Access, 以下簡稱 PMA 措施)」之公告¹, 規定有關電信通訊之「政府採購」與「有安全考量之採購」皆須優先購買印度國內製電子產品。在政府採購部分, 由於印度並非政府採購協定 (Government Purchase Agreement, 以下簡稱 GPA) 締約國, 依 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱 GATT 1994) 第 3 條第 8 項第 (a) 款規定², 印度可制定措施要求政府機關採購為政府使用之物品時, 須優先購買國內製之產品, 惟採購之產品不得轉售或供商業性銷售生產使用。關於「有安全考量之採購」, 公告中言明, 政府向「受管理之服務提供者 (Managed Service Provider, 以下簡稱 MSP)」購買電子產品以作為電信服務者, 須遵守本措施規定, 優先購買國內製電子產品, 但有關此電信服務的使用者為政府或民間單位並無明確定義, 故無法推論此種電子產品之購買是否屬於 GATT 1994 第 3 條第 8 項第 (a) 款規定之政府採購, 由於此措施可能限制外資私人企業購買電子產品之來源, 引發在印度投資電信業之貿易對手國, 如美國的疑慮, 憂心此措施可能對外國製電子產品造成歧視, 而違反 GATT 1994 條文, 故本文將分析此「向 MSP 購買電子產品之採購」, 其本質是否屬於政府採購, 又若其不屬於政府採購, 印度此措施究竟有無違反 GATT 1994 之規定?

本文以下將簡介印度 PMA 措施, 並討論本措施造成疑慮之爭點; 接著就美國在國際貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 下與貿易相關之投資協定 (Trade-Related Investment Measures, 以下簡稱 TRIMs) 委員會對此措施的提問, 及印度之回覆, 進一步釐清向 MSP 購買電子產品以作為電信服務之具體情況, 以便後續分析此類採購的性質; 最後就印度回覆之具體情況, 討論此類電信服務使用者為何, 以探究向 MSP 購買電子產品之採購本質, 並分析此措施是否違反 GATT 1994 條文。

印度 PMA 措施簡介

印度通訊與資訊科技部 (Ministry of Communications and Information

¹ Ministry of Communication and Information Technology Notification, 2012, Gazette of India, part I, section I (Feb. 15, 2012)

² General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 3.8.(a): “The provisions of this Article shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of products purchased for governmental purposes and not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale.”

Technology) 下之資訊科技局 (Department of Information Technology) 於今年 2 月 15 日公布 PMA 措施之公告，基於國家安全考量，避免國家電信基礎建設遭受攻擊，印度資訊科技局規定電信設備相關之電子產品的「政府採購」與「有安全考量之採購」皆須優先購買國內製電子產品³，但由於此措施的適用範圍不甚明確，引發印度貿易對手國之疑慮。在「政府採購」部分，各部門及其下之政府單位為政府使用之目的，購買電子產品時，須適用此優先購買國內製產品的規定，而此些政府採購之電子產品不得轉售或供商業性銷售之生產使用⁴。另外，有別於一般的政府採購，由於電子設備與資訊科技在政府各部門的應用越來越廣泛，倘若此些電信設備遭受網路攻擊，影響國家整體安全的程度將更甚以往，故鑒於國家安全之考量，PMA 措施適用範圍亦涵蓋「有安全考量之採購」。相關主管機關將通知何謂「有安全考量之電子產品」及「使用該些電子產品之單位」，並會在通知中敘明理由，而被通知的單位必須在購買此些「有安全考量之電子產品」時，優先購買一定比例之國內製電子產品⁵，其比例也會在通知中一併由相關主管機關指定。然不論是政府採購或有安全考量之採購，國內製電子產品佔採購案之比例皆不得低於三成，相關主管機關也會以電子產品在國內創造之附加價值率界定「國內製」電子產品之資格⁶。值得注意的是，公告中闡明此措施亦適用於向 MSP 購買電子產品以作為電信服務之採購⁷，即政府向 MSP 購買電信服務，而 MSP 為提供服務所使用之電子產品，亦須遵守此規定，優先購買印度國內製品，但由於公告中並未對 MSP 之資格明確定義，進而使印度的貿易對手國，如美國，擔心此措施恐將限制外資私人企業購買電子產品之來源，並歧視外國製電子產品。

向 MSP 購買電子產品以作為電信服務之具體實例

由於 PMA 措施之適用範圍未能確定，而美國擔心此措施可能要求外資私人企業也須優先購買印度國內製電子產品，故其於今年 4 月 19 日在 WTO 的 TRIMs 委員會⁸，針對此措施將會如何適用於 MSP 提出疑問，印度亦於今年 5 月 4 日作出回覆⁹，並舉兩實例說明向 MSP 購買電子產品以作為電信服務之情況。如上段所述，印度 PMA 措施公告中僅提及此措施適用於「向 MSP 購買電子產品以作為電信服務」之採購，並未舉出具體實例，以界定此種採購之性質，也未明確定義 MSP 之資格，故美國在 TRIMs 委員會中對此提問，請印度賦予 MSP 明確定義，並說明此措施將如何規範 MSP。印度對此回應，表示某政府單位若無法自

³ *Supra* note 1, ¶ 2.1.

⁴ *Id.* ¶ 2.2.2.

⁵ *Id.* ¶ 2.2.1.

⁶ *Id.* ¶ 2.2.3.

⁷ *Id.* ¶ 2.2.4.

⁸ WTO, Committee on Trade-Related Investment Measures, *India – Certain Preferences to Domestically Manufactured Electronic Goods*, G/TRIMS/W/94 (Apr. 20, 2012).

⁹ WTO, Committee on Trade-Related Investment Measures, *India – Certain Preferences to Domestically Manufactured Electronic Goods*, G/TRIMS/W/97 (May 10, 2012).

行建造資訊科技或通訊的基礎建設以提供相關服務，可向有能力建造此基礎建設之 MSP 購買，譬如某些政府單位就曾向 MSP 購買專用網路(dedicated networks)與資料處理中心(data centre)之服務，而為提供此服務之基礎建設即由 MSP 建造。

討論兩具體實例之採購性質與分析 PMA 措施是否違反 GATT 1994 條文

印度雖於回覆美國提問中舉出兩具體實例——專用網路與資料處理中心，以說明政府機關向 MSP 購買電子產品作為電信服務之情況，但卻未闡明此兩項服務究竟為何單位所用，故本文以下討論此電信服務若由不同單位使用，將對此電子產品之採購性質產生何種影響。首先討論專用網路部分，由於此政府單位購買之電信服務為「專用」網路，並非一般所言無限定使用者之網路，故本文推測，此項電信服務之使用者應為政府，用以聯繫與傳送政府各單位之公文或資料等，然若如此，此項由政府單位向 MSP 購買電子產品以作為電信服務之採購，實屬政府採購之性質，如本文開宗明義所言，由於印度並非 GPA 締約國，PMA 措施在此方面並無違反 GATT 1994 條文。接著在資料處理中心部分，則不如專用網路之概念明確。若此資料處理中心之資料內容為國民犯罪或稅收等資料，使用者當然為政府，故此採購性質屬於政府採購，則 PMA 措施在此方面並無違反 GATT 1994 條文；但若此資料內容可為民間單位以商業基礎或付費方式取得者，不單只為政府所使用，如我國內政部之「地政電子資料流通服務網」¹⁰，則此類採購不為政府採購，PMA 措施於此可能有違反 GATT 1994 規定之虞。

釐清專用網路之採購性質為政府採購，及資料處理中心之採購性質可能有兩種情況後，本文以下將繼續分析若資料處理中心之採購不屬於政府採購，則 PMA 措施是否有違 GATT 1994 條文。由於資料處理中心之服務使用者並非全然只有政府機構，民間單位亦可透過付費方式使用之，故此類採購不屬政府採購，但 MSP 係透過公開招標方式獲得此標案，並向政府提供電子產品以架設資料處理中心，形同取得政府給予之特許權利，若 PMA 措施規定此類採購亦須優先購買國內製電子產品，在獲得特許之廠商購買建設資料處理中心所需之電子產品時，限制其必須購買至少三成之印度國內製品，對自他國進口之電子產品造成歧視，將違反 GATT 1994 第 17 條第 1 項第 (a) 款給予企業特許權利不得構成歧視 (non-discriminatory) 之規定¹¹，若印度不修正或撤銷此措施，恐於日後遭致貿易對手國在 WTO 之控訴。

¹⁰ 行政院主計處電子處理資料中心，「內政部『地政電子資料流通服務網』簡介」，政府機關資訊通報，第 286 期，2011 年 8 月，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/18116413071.pdf>。

¹¹ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 17.1.(a): “Each contracting party undertakes that if it establishes or maintains a State enterprise, wherever located, or grants to any enterprise, formally or in effect, exclusive or special privileges, such enterprise shall, in its purchases or sales involving either imports or exports, act in a manner consistent with the general principles of non-discriminatory treatment prescribed in this Agreement for governmental measures affecting imports or exports by private traders.”

結論

鑒於國家安全之考量，印度在制定優先購買國內製電子產品之規定時，特別將採購分為政府採購與有安全性考量之採購兩大類，在此措施的適用範圍部分，包含政府向 MSP 購買以作為電信服務之電子產品，但針對此類採購的具體情況並未清楚說明，也未針對 MSP 之資格做出明確定義，使印度貿易對手國憂心此措施將適用於外資私人企業，限制外資私人企業於提供服務時所需購買之電子產品來源，雖然印度於回覆美國提問中，舉出兩具體實例說明「向 MSP 購買電子產品以作為電信服務」之情況，但因其仍未闡明此服務的使用者，使此採購之性質仍不明確。經本文分析後，發現實例一之「專用網路」採購性質應為政府採購，故此部分而言，印度 PMA 措施並無違反 GATT 1994 條文；但實例二之「資料處理中心」，其採購性質則有不為政府採購之可能性，又其以歧視的方式給予企業特許權利，因而違反 GATT 1994 第 17 條第 1 項第 (a) 款之規定。

由於本文資料來源為翻譯印度文之英文，在無法探求原文的情況下，亦無法確知措施中相關細節訂定之真義，然從翻譯版的措施公告觀之，本文推測印度此措施之適用範圍應皆屬政府採購性質，惟在翻譯上不甚清楚，才會造成貿易對手國之疑慮。以此措施之最大爭議——「向 MSP 購買電子產品以作為電信服務」的採購來看，MSP 即受管理之服務提供者，其中「受管理 (managed)」一詞，隱含由政府負責或與政府計劃有關之意，故本文推測此類採購不屬於政府採購之可能性並不高，然由於翻譯版之措施公告未能詳盡解釋此類採購的具體情況，使貿易對手國擔憂此措施將干涉其電子產品的採購，對其電子產品之貿易造成扭曲的效果，印度有必要於此部分加強說明，化解貿易對手國之疑慮，也使其措施免於有違 WTO 相關協定條文之爭議。