

試析各國尋求新稀土供應來源之原因

李亞璇、顏志昇

今(2012)年9月份,WTO 爭端解決機構成立中國稀土案(*China – Rare Earths*)¹專家小組,美國、歐盟及日本控訴中國限制稀土出口之措施未能符合 WTO 規範及中國入會議定書之承諾,中國稀土案與中國原物料案(*China – Raw Materials*)²之系爭措施雷同,而中國於原物料案遭判敗訴,故不難推測本案中國亦敗訴之結果,然而,目前傳出各國積極尋求其他非中國之稀土供應來源,而此現象是否表示原告國對於判決結果不如預期樂觀,抑或有其他因素導致各國稀土貿易行為之轉變?稀土被稱為 21 世紀重要之戰略資源,其於通訊、電子、環保等高科技產品中,被視為不可或缺之重要材料³。由於中國早期低價出口稀土,全球各地之礦區漸減產或停產並轉而向中國進口,直至 2010 年,中國政府聲明其須保護環境及保存自然資源,因此開始實施稀土出口管制措施,透過如出口關稅、設定出口配額、出口配額之管理、出口許可、最小出口價格等措施控制出口量。中國原物料案之小組及上訴機構報告中,已述明上述五種限制出口之措施違反 WTO 規範,故中國稀土案應能獲得相似之判決結果。然而,若預期中國敗訴,各國卻又為何開始尋找其他非中國之稀土供應來源,而非待小組公佈裁決結果後再要求中國履行 WTO 下之義務?本文欲藉由中國稀土案之合致性分析,探究各國轉換稀土貿易策略之因。

本文首先將依序介紹中國限制稀土出口之措施,並藉由中國原物料案之小組及上訴機構報告之裁決,試推論該些系爭措施是否違反中國入會議定書之承諾或 WTO 規範,視中國稀土案之原告國是否可能仍如預期獲得勝訴,而若推測原告國得以獲得勝訴,則將探究為何目前各國減少向中國進口稀土,並開始尋求其他稀土供應地之原因;最後,作一結論。

中國稀土之出口限制措施與 WTO 規範之合致性分析

以下將分別簡介中國稀土案之諮商文件中,遭原告質疑之系爭措施,依序為

¹ Request for Consultation, *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, WT/DS431/1, WT/DS432/1, WT/DS433/1 (Mar. 15, 2012).

² Panel Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R; Appellate Body Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (adopted Feb. 22, 2012).

³ 稀土金屬,為包含 17 種化學元素之合稱。全世界已知有約 36%之稀土儲藏在中國,而其他擁有稀土金屬礦之國家分別為美國(13%)、獨立國協(19%)、澳大利亞(5%)、印度(3.14%)、加拿大、南非和巴西等,而歐盟和日本基本沒有稀土資源,其稀土來源主要從中國進口。

出口關稅、出口配額、出口配額之管理、出口許可證制度，以及最低出口價格五項系爭措施，本文將藉由中國原物料案之判決，推估中國稀土案可能之發展。

出口關稅 (export duties)

中國國務院關稅稅則委員會公告「2012 年關稅實施方案⁴」中，附件六「出口商品稅率表」將稀土列為被課徵出口關稅之商品，然而，根據中國原物料案，中國入會議定書第 11.3 段承諾除列於議定書附件六上之 84 項商品或適用於 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 第 8 條之情形外，皆須取消所有商品的出口稅收⁵，故中國對稀土產品課徵出口關稅恐也違反中國入會議定書。依照中國原物料案之裁決，由於中國入會議定書附件六所列舉的 84 項可課徵出口關稅之例外清單中未包含稀土產品，且 GATT 1994 第 8 條之規範主體為出入境規費和手續費，本質上與出口關稅不同，故中國對稀土產品課徵出口關稅無法符合中國入會議定書之承諾。對此，由於中國於原物料案中未能成功援引 GATT 1994 一般例外以正當其入會議定書之違反⁶，且中國稀土案與原物料案之出口關稅措施兩者所屬性質雷同，故本文認為中國對稀土產品課徵出口關稅而違反入會議定書第 11.3 段之承諾，亦不得援引 GATT 1994 第 20 條一般例外。再，由於入會議定書屬於 WTO 規範範疇內，故中國此措施違反 WTO 下之義務。

出口配額 (export quotas)

中國進出口貿易最根本之法律基礎為「中國對外貿易法」，其主要制訂出原則性規範，並要求各主管機關執行貿易監管措施，其中一條即要求中國商務部及海關總署每年公布出口配額目錄⁷，而 2012 年公布之目錄中，稀土被列為需要配額許可證才能出口的貨物之一，商務部亦有公布 2012 年獲得稀土出口配額的企業名單⁸，由於 WTO 規範原則上禁止數量限制，故中國於此違反了 GATT 1994 第 11.1 條⁹。中國於原物料案中，由於中國認為其出口配額措施乃符合正當之理由，因此未否認其有針對特定產品擬定出口配額，僅提出 GATT 1994 之例外條

⁴ 中華人民共和國國務院關稅稅則委員會，第 27 號，關於 2012 年關稅實施方案的通知，2011 年 12 月 9 日。

⁵ Appellate Body Report, *China – Raw Materials*, ¶¶ 279-290.

⁶ 李光涵、戴心梅、李亞璇，簡析中國原物料案之小組裁決—以 GATT 第 20 條抗辯為中心，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，第 120 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no120/4.pdf>。

⁷ 中華人民共和國主席令，第 15 號，中華人民共和國對外貿易法，2004 年 7 月 1 日，第 18 條。

⁸ 中華人民共和國商務部，商貿函第 1133 號，商務部關於公布 2012 年稀土出口企業名單並下達第一批出口配額的通知，2011 年 12 月 26 日。

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, import or export licences or other measures, 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.”

款作為抗辯，包含第 11.2 (a) 條與第 20 條 (b)、(g) 款，然而原物料之出口配額未能達到例外條款之要件，故援引失敗。由中國原物料案觀之，可推測中國本次仍會援引例外條款以正當其稀土出口配額措施，並備妥更充分的理由以支持其抗辯。由於本中心第 127 期經貿法訊已討論過中國的稀土出口配額得否援引例外條款，得出中國若單獨限制出口量則應無法成功援引例外條款之結論¹⁰，故構成數量限制的稀土出口配額措施亦違反了 GATT 1994 第 11.1 條。

出口配額之管理及分配 (export quota allocation and administration)

欲取得稀土產品出口配額之中國境內廠商，必須依照商務部逐年公告的稀土出口配額申報條件和申報程序¹¹，凡滿足相關申報條件及程序之企業，才可能獲得稀土之出口配額，然而，由於中國入會議定書第 5.1 段已承諾開放貿易權¹²，且工作小組報告第 83 段及 84 段亦承諾將逐步取消貿易權審核制度¹³，亦即放棄以出口實績 (export performance)、最低註冊資本額 (minimum registered capital requirement)、過去貿易經驗 (prior experience requirement) 等要求作為企業貿易權之審核條件，故中國目前對於稀土之出口配額管理應也違反了入會議定書第 5.1 段與工作小組報告書第 83、84 段。根據中國原物料案之判決，由於中國特別於工作小組報告第 83 段 (a) 與 (b) 款承諾入會三年後將會分別取消出口實績、進出口貿易結餘、外匯結餘、過去貿易經驗或最低註冊資本額要求等，而第 84 段承諾將取消所有貿易權之檢核機制，且中國入會議定書第 5.1 段已承諾開放所有企業貿易之權利，故中國於稀土出口配額之管理及分配措施上，要求企業須符合特定的審核條件才得以獲得出口之權利，應也違反了入會之承諾。

¹⁰ 李亞璇，由中國上訴原物料案敗訴看中國稀土出口政策，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，127 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no127/4.pdf>。

¹¹ 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序的公告，2011 年 11 月 14 日。

¹² WTO, *Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, Nov. 23, 2001, ¶ 5.1: "...China shall progressively liberalize the availability and scope of the right to trade, so that, within three years after accession, all enterprises in China shall have the right to trade in all goods throughout the customs territory of China...."

¹³ WTO, *Working Party Report of the People's Republic of China*, WT/ACC/CHN/49, Oct. 1, 2001, ¶ 83(a): "...China would eliminate for both Chinese and foreign-invested enterprises any export performance, trade balancing, foreign exchange balancing and prior experience requirements, such as in importing and exporting, as criteria for obtaining or maintaining the right to import and export"; ¶ 83(b): "...In order to accelerate this approval process and increase the availability of trading rights, the representative of China confirmed that China would reduce the minimum registered capital requirement (which applied only to wholly Chinese-invested enterprises) to obtain trading rights to RMB 5,000,000 for year one, RMB 3,000,000 for year two, RMB 1,000,000 for year three and would eliminate the examination and approval system at the end of the phase-in period for trading rights."

出口許可證 (export licensing)

中國商務部公布之「貨物出口許可證管理辦法¹⁴」及「出口許可證簽發工作規範¹⁵」，規範企業或廠商申請出口許可證應提交之文件項目，以及發證機構之審核內容與簽發依據，其中，有一項要求企業繳交「其他應當提出之材料」，而「其他材料」亦為發證機構的審核依據之一，由於中國未明確定義「其他材料」之範疇，可能將使得申請出口許可的廠商受主管機關裁量權之影響而處於不利之地位，對某些企業構成出口之限制，故此等措施應也違反 GATT 1994 第 11.1 條。GATT 1994 第 11.1 條規定會員國不得利用配額、出口許可證或其他措施來維持數量限制，根據中國原物料案之小組報告，出口許可證不一定構成 GATT 1994 第 11.1 條之違反，唯有在出口許可證對進出口構成限制，才會違背數量限制之規範，因此仍必須檢視出口許可證之審核依據是否含有模糊字眼，給予發證機構決定發證與否之裁量空間¹⁶。由於中國稀土的出口配額許可證申請辦法中未定義「其他材料」，又此項條件恐足以影響企業獲得出口許可證之結果，對出口構成數量上的限制，故亦有可能違反 GATT 1994 第 11.1 條。

最低出口價格 (minimum export price)

中國稀土案之原告國指摘，中國五礦化工進出口商會¹⁷ (China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemicals Importers and Exporters, 以下簡稱五礦化工) 及中國有色金屬工業協會 (China Nonferrous Metals Industry Association, China NIA) 與政府關係密切，且其職能之一為對廠商之對外貿易經濟活動進行「協調」，並促進行業「自律」，原告國認為五礦化工要求廠商配合訂定最低出口價格以拉抬稀土之出口價，對稀土出口數量造成限制，故有違反 GATT 第 11.1 條之嫌，然透過中國原物料案之判決，本文認為證明最低出口價格的證據僅有商會會員才足以提供，故此部分仍需待小組審查之。中國原物料案中，中國告知小組其已於 2010 年時取消最低出口價格之措施，然而成立小組之時點為 2009 年 9 月，因此當時小組仍僅針對 2004 年版本之五礦化工章程進行裁決。今年的中國稀土案小組成立時，五礦化工章程已更新為 2010 年版¹⁸，然而五礦化工仍留有「協調」對外貿易經濟活動之職權，再加上本文無法確知事實上 (*de facto*) 五礦化工是否有直接或間接影響廠商訂定稀土最低出口價格之行為，故於此無法片面作出結論。

¹⁴ 中華人民共和國商務部，貨物出口許可證管理辦法，2008 年 10 月 9 日。

¹⁵ 中華人民共和國商務部，商務部關於印發出口許可證簽發工作規範的通知，2008 年 10 月 9 日。

¹⁶ Panel Report, *China – Raw Materials*, ¶¶ 7.907-7.918.

¹⁷ 中國五礦化工進出口商會為全國性社會團體，是由在中華人民共和國境內依法註冊、登記的，從事金屬礦產及製品、非金屬礦產及製品、五金製品、建材製品、石油及製品、化工原料及製品對外經濟貿易及相關活動的各類經濟組織自願組成的非營利性社會組織。

¹⁸ 中國五礦化工進出口商會，中國五礦化工進出口商會章程，2010 年。

根據中國稀土案之諮商文件以及中國原物料案之裁決，本文推測裁決結果應仍如原告國歐盟、美國及日本之預期，即中國遭判敗訴，故中國必須將限制稀土出口之措施修正，以符合 WTO 規範，然而，目前各國（包含原告國）皆大幅減少進口中國稀土，轉而向其他稀土礦區尋求合作。本文下一部分則針對此現象，試析為何各國明知中國於稀土案中大抵上將被判敗訴，然卻又積極向外尋找新稀土來源之原因。

試析各國尋求新稀土供應來源之現象

若中國於稀土案中被判敗訴，其得以選擇終止不合乎 WTO 規範之措施外，抑或是選擇修正措施以符合 WTO 義務，由於中國表示其管制稀土出口之目的係為保護環境或保存自然資源，因此本文推測中國最有可能之解決方式為減少礦區之開採行為，以利其援引 GATT 1994 第 20 條 (g) 款¹⁹作為抗辯。由本中心第 127 期經貿法訊之分析可知，中國政府可能須取消出口關稅措施，蓋消除所有產品之出口關稅為中國入會時之承諾，且上訴機構已判此措施無法援引 GATT 1994 一般例外條款，不過，違反 GATT 1994 第 11.1 條數量限制的出口配額及出口許可證之措施則可能得以藉由修正部分內國措施而滿足例外條款之要件。若需藉保存自然資源之理由予以正當出口配額及出口許可證措施，則中國不能僅針對出口量作限制，對於國內之開採（生產）及消耗，其亦必須達到減量之目標才不致構成隱藏之貿易限制，在此情形下，中國既能持續保存稀土資產，亦能合乎 GATT 1994 第 20 條 (g) 款內文及前言之要件²⁰。

在中國 2010 年開始實施稀土之出口限制措施後，美歐日三國除了向 WTO 提出成立小組之請求外，亦開始積極向外尋找合作開發稀土之貿易對象，藉由中國稀土案之結論及中國後續之合致行為，本文認為，由於各國已意識到原本的貿易模式過度依賴中國稀土來源，廠商承擔風險甚高，且由於各國推測中國未來最有可能透過減量開採以維持出口管制措施，因此才開始尋求其他稀土供應來源。在中國限制稀土出口之措施後，世界稀土價格逐漸提升，其他礦山始有意加入開採之列，且由於中國未來極可能逐步走向減量開採之目標，中國稀土將無法充分滿足世界需求量，再加上各國廠商亦意識到單獨依賴中國稀土之商業模式潛藏過高的風險，因此逐漸轉換稀土之貿易策略。目前已知，美國 2013 年將開發加州派斯山（Mountain Pass）之稀土礦產²¹，歐洲則鎖定格陵蘭島（Greenland）蘊藏

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, 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.”

²⁰ *Supra* note 11.

²¹ *Rare-Earth Mining Rises Again in United States*, WIRED, Nov. 5, 2012, available at <http://www.wired.com/wiredscience/2012/05/rare-earth-mining-rises-again/>.

之稀土礦，日本則積極找尋合作夥伴，目前澳洲、印度皆可能成為合作對象，而日本亦於今年宣布，其探勘團隊已發現太平洋海底的礦床中含有高濃度的稀土礦²²。由於歐盟、美國及日本預估中國有長期保存國內稀土之戰略意圖，而該三國為在高科技產業維持領先地位，因此早在中國稀土案判決結果公佈以及中國表態減量開採之前，即先行尋妥未來的稀土合作貿易夥伴。

結論

藉由推估中國稀土案之進展，本文針對各國目前開始轉換稀土貿易策略之現象，得出一項原因，亦即，各國已意識到，即使中國在稀土案中遭判敗訴，中國為保存國內的稀土資源，其仍有可能維持稀土之出口配額或出口許可證措施，惟中國於國內必須採取減量開採及消耗稀土資源之計畫，否則減量出口之舉將被視為隱藏之貿易限制，無法藉 WTO 規範之例外條款予以正當化。於此情形下，本文認為由於各國已察覺中國未來開採的稀土礦恐將無法滿足全球市場，有必要改變過去依賴中國稀土之貿易型態，是故，才有目前各國積極向外尋求新稀土供應來源之現象。



²²日本宣佈發現大規模海底稀土礦床，BBC 中文網，2012 年 6 月 28 日，網址：
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/06/120628_japan_rare_earth.shtml。