

試析厄瓜多以收支平衡為由全面課徵進口附加稅

與 WTO 規範之合致性

李如蘋

摘要

石油輸出國組織成員之一的厄瓜多因石油價格下跌，面臨國際收支失衡的問題，又因使用美元作為通用貨幣，無法透過貨幣政策來平衡其國際收支，故自 2015 年 3 月 11 日起，以解決收支平衡困難為由，宣布對進口產品實施為期 15 個月的進口附加稅。然此舉對部分 WTO 會員之出口產生衝擊，並有會員質疑厄瓜多課徵附加稅之正當性；惟 GATT 針對收支平衡困難設有例外規定，允許會員在合於特定條件下實施進口限制措施，因此本文欲檢視厄瓜多進口限制措施與 WTO 規範之合致性。

厄瓜多過往曾以收支平衡困難為由，自 2009 年 1 月 23 日開始對進口產品實施為期 1 年的進口限制措施，包含數量限制和進口附加稅¹，其係依據關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT) 第 18 條第 2 節，於收支平衡困難之情形下，例外採取數量限制等進口限制措施。基此，厄瓜多向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 通知其措施並與 WTO 收支平衡限制委員會 (Committee on Balance-of-Payments Restrictions, 以下簡稱 BOP 委員會) 進行協商，並於協商後同意在該年 9 月前以價格基礎措施 (price-based measures) 取代大部分之數量限制，根據情況之改善，修正其措施之程度與範圍，且承諾於 2010 年 1 月 22 日前終止其措施²，惟隨後厄瓜多向各國通知其為了因應經濟情勢而需延長實施該措施 6 個月，並將陸續降低附加稅率，至 2010 年 7 月始終止其進口限制措施³。

於 2015 年 3 月 11 日，厄瓜多再次以面臨收支平衡困難為由，對進口產品課徵附加稅，並於同年 4 月 2 日向 WTO 總理事會通知其將實施為期 15 個月之進

¹ WTO, Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Notification under Paragraph 9 of the Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, WT/BOP/N/65 (Feb. 23, 2009).

² WTO News, *Members conclude consultations with Ecuador on balance-of-payments restrictions*, June 2 & 4, 2009, https://www.wto.org/english/news_e/news09_e/bop_04jun09_e.htm (last visited Dec. 9, 2015).

³ WTO, *Report (2010) of the Committee on Balance-of-Payment Restrictions*, WT/BOP/R/101 (Nov. 2, 2010).

口限制措施⁴。然而各國在協商過程中尚無法對厄瓜多之措施達成共識，會員有支持和反對立場，並向厄瓜多提出質疑，BOP 委員會預計於今 (2016) 年 2 月進行下一次協商會議⁵。

以上事件顯示於 WTO 下欲援引收支平衡困難之理由，採取貿易限制措施時，可能引發的爭議。依據 GATT 第 12 條和第 18 條第 2 節，允許會員在面臨貨幣儲備嚴重下降或不足時，採取進口限制措施，另外「GATT 收支平衡條款瞭解書 (Understanding of the Balance-of-Payments Provisions of the GATT 1994，以下簡稱 BOP 瞭解書)」為 GATT 第 12 條和第 18 條第 2 節、以及 1979 年「以收支平衡為目的所採取之貿易措施宣言 (Declaration on Trade Measures Taken for Balance-of-Payments Purposes，以下簡稱 1979 年宣言)」闡釋相關措施之適用及程序規範。為進一步了解此爭議之發展，本文第一部份首先檢視厄瓜多實施進口限制措施之情形及各國之疑慮；第二部分說明 WTO 下針對開發中國家援引收支平衡例外之規定，包括實體要件和程序要件，以作為後續進行法律分析之依據；第三部分將分析厄瓜多進口限制措施與 WTO 規範之合致性；最後做一結論。

壹、厄瓜多限制進口措施

2015 年 4 月厄瓜多依據 BOP 瞭解書第 9 條之規定⁶，通知 WTO 總理事會其將以收支平衡困難為由，實施全面進口附加稅之暫時性措施。其通知書表示該國自 2014 下半年起即面臨對其收支平衡不利的國際環境，如國際石油價格下跌、厄國法定貨幣美元升值、鄰近主要貿易夥伴之貨幣貶值及其海外居民資金流回 (remittances) 減少⁷。

為了迅速平衡其收支帳及流動性減少之目的，厄瓜多對外貿易委員會決議於 3 月 11 日起實施為期 15 個月之全面附加稅措施，並表示作為防止收支平衡進一步惡化的最後手段，針對進口總額約 30% 之產品課徵 4 種附加稅率：5% 針對非重要之資本財和原物料、15% 針對中度敏感財、25% 針對陶瓷、輪胎、摩托車和電視，及 45% 針對最終消費財⁸。

⁴ WTO, Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Notification under Paragraph 9 of the Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, ¶ 1, WT/BOP/N/79 (Apr. 7, 2015).

⁵ WTO News, *WTO members remain divided on Ecuador's import surcharge for balance-of-payments reasons*, Oct. 16, 2015, https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/bop_16oct15_e.htm (last visited Dec. 9, 2015).

⁶ Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, ¶ 9 [hereinafter BOP Understanding].

⁷ WTO, *supra* note 4, ¶ 3.

⁸ Stephen S. Kho, Alan Yanovich & Suzanne Kane, *Ecuador Imposes Safeguard Import Tariffs*, AKIN GUMP, Mar. 10, 2015, <https://www.akingump.com/images/content/3/5/v2/35379/Ecuador-Imposes-Safeguard-Import-Tariffs.pdf> (last visited Dec. 19, 2015).

另外，厄瓜多表示在符合 GATT 第 18.10 之規範下，依據對其經濟形勢較為重要之產品優先次序，排除對其經濟發展政策下之重要產品(essential products)、和滿足國內基本消費需求之產品(如資本財、生產所需之原物料、衛生醫療用品等)課徵附加稅⁹，亦將排除適用於拉丁美洲整合協會(Latin American Integration Association, LAIA)成員中，經濟發展相對落後之玻利維亞和巴拉圭¹⁰，其通知書亦附有其價格基礎措施超過拘束關稅額度之清單¹¹。

國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)代表於 2015 年 6 月在 BOP 協商會議中，亦針對厄瓜多之經濟情況進行概述。IMF 指出厄瓜多之國際儲備之水準原已在下限指標(at the lower bound of metrics)，2014 年年底國際石油價格大幅下滑影響厄瓜多主要經濟產業，同時伴隨經濟成長下降和貨幣升值，至 2015 年 3 月厄瓜多之國際儲備呈現下跌情形¹²。上述情形於 2015 年 10 月，IMF 根據其協定條款(Articles of Agreement of the International Monetary Fund)第 4 條(關於外匯安排)與厄瓜多進行雙邊諮商之結果中，亦受到肯認¹³。

然而，2015 年 6 月和 10 月 BOP 委員會與厄瓜多之諮商結果顯示，WTO 會員對厄瓜多之進口附加稅措施持有不同意見。大部分會員肯認厄瓜多收支惡化之情形，其中有些會員同意厄瓜多之措施，有些會員則表示附加稅對其出口業者造成負擔並要求厄瓜多盡早移除該措施，且對厄瓜多提出疑問，例如與 2009 年同樣引用 GATT 第 18 條第 2 節之情形有何不同之處、實施該措施之理由、對於不同稅率之衡量標準、移除措施之時間表、以及排除對巴拉圭與玻利維亞課徵附加稅於 WTO 規範下之正當性等疑問¹⁴。

對於厄瓜多進口限制措施是否違反 WTO 相關規範，第二部分透過介紹 WTO 對於開發中國家收支平衡相關之規定，作為分析厄瓜多採行進口限制措施之法律依據，再加以判斷其採行之措施是否符合 WTO 規定之要件。

貳、WTO 收支平衡之相關規定

⁹ WTO, *supra* note 4, ¶ 6.

¹⁰ WTO, Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Consultations with Ecuador-Basic Document Supplied by Ecuador*, ¶ 180, WT/BOP/G/22 (May 28, 2015).

¹¹ WTO, Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Notification under Paragraph 9 of the Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, WT/BOP/N/79/Add.2 (Apr. 7, 2015).

¹² WTO, Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Unofficial Room Document: Ecuador-Statement by the IMF Representative at the Consultation of the WTO Committee on Balance of Payments Restrictions*, ¶ 8, RD/BOP/2 (June 15, 2015).

¹³ IMF, Country Report No. 15/289, *Ecuador: 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador*, Oct. 21, 2015, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15289.pdf> (last visited Dec. 9, 2015).

¹⁴ WTO News, *WTO members consult with Ecuador on its import surcharges imposed on balance-of-payments grounds*, June 29 & 30, 2015, https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/bop_29jun15_e.htm (last visited Dec. 9, 2015).

根據 GATT 第 18 條第 2 節以及 BOP 瞭解書之補充規定，WTO 會員中之開發中國家得以收支平衡困難為由實施進口限制措施，以下分別論述相關規範之實體要件和程序要件。

一、實體要件

(一) 貨幣儲備之狀態

GATT 第 18 條第 2 節 (第 8 項至第 12 項) 係針對其經濟僅能維持低生活水準和處於開發初期的開發中國家¹⁵，為了防護其對外金融狀況及確保其貨幣儲備水準足以 (adequate for) 實施其經濟發展計畫之目的，允許該等國家透過限制進口商品之數量或價值來控制其進口之整體水準¹⁶。各會員咸認此等開發中國家，在處於經濟迅速發展之過程中，易面臨因拓展國際市場及貿易條件不穩定所引起之收支平衡困難¹⁷，故 GATT 第 18 條第 2 節對實施進口限制措施之開發中國家給予較一般會員寬鬆之條件。

由 GATT 第 18.9 條規定可知，會員對允許進口之商品數量或價值加以限制時，其所設立、維持或擴大之進口限制措施不得超過下列之必要：(1) 為了防止貨幣儲備嚴重下降之威脅或停止其下降；(2) 在貨幣儲備金不足 (inadequate) 時，為了使貨幣儲備達到合理的增加率，以確保其貨幣儲備水準足以實施其經濟發展計畫之目的；而 GATT 第 12 條則規定一般會員實施進口限制措施時所面臨之貨幣儲備嚴重下降須有「立即 (imminent)」之威脅、或其貨幣儲備「相當低 (very low)」而非僅只不充足¹⁸，顯示於 GATT 下，對於開發中國家欲援引收支平衡例外之規定，給予較為寬鬆的要件。至於貨幣儲備是否有嚴重下降、是否達到合理的增加率等要件，依據 GATT 第 15.2 條的規定，應接受 IMF 的認定。

此外，即便符合有關貨幣儲備的要件，GATT 第 18.9 條規定此時之進口限制，應為一防止或停止貨幣儲備下降、或達到合理增加率之「必要」措施。BOP 瞭解書第 4 段也強調，會員應確保其為了 BOP 之目的所採取的限制進口措施，僅得係為了控制進口之總體水準，以及不得超過解決 BOP 問題所必要者。同時，對於可能影響會員之貨幣儲備、或其需要貨幣儲備之特殊因素 (例如有國外貸款或其他財源可資運用等)，亦應予以充分考量¹⁹。

(二) 重要產品

GATT 第 18.10 條規定會員實施進口限制措施時，得對不同產品之種類或等

¹⁵ GATT art. 18.4(a).

¹⁶ GATT art. 18.9.

¹⁷ GATT art. 18.8.

¹⁸ GATT art. 12.2(a).

¹⁹ GATT art. 18.9.

級制定限制程度，對其經濟發展政策下之重要產品給予進口之優先考量，惟應避免對其他會員之商業或經濟利益造成不必要之損害，又除了不得任意阻止任何產品之最低輸入量而損及貿易之正常流通外，亦不得禁止商業樣品之輸入或禁止採行專利、商標、著作權或其他類似程序。

BOP 瞭解書對重要產品也有補充規定，第 4 段提到，為了減少任何附帶之保護作用，成員國應以透明之方式管理其限制措施，並對何等產品受到限制之標準提出適當的理由。會員國得對若干「重要產品」排除或限縮適用其收支平衡之限制措施，該「重要產品」應被理解為滿足基本消費需求或有助於改善國際收支情況者，例如資本財及生產所需之原料。在無可避免之情形而使用數量限制時，亦應對允許進口數量之標準提供合理解釋。

二、程序要件

(一) 諮商程序

為了確保會員遵守關於收支平衡限制之紀律，WTO 之相關規範設立了諮商之義務，由 BOP 委員會負責執行諮商之程序，並遵守「充分諮商程序 (full consultation procedures)」之規定²⁰。任何會員於實施限制措施或加強現存之限制水準後之四個月內，應就收入平衡困難之性質、其他可能替代措施，及對其他會員經濟產生之影響等，盡速與 BOP 委員會進行諮商，並且每隔兩年定期諮商以進行複查，惟經諮商會員同意或總理事會另有特別檢視程序之建議時，得改變其諮商周期²¹；此外，諮商之展開也可能是基於其他會員受到限制措施所帶來的負面影響而提起之控訴，且該措施有違反 GATT 第 18 條第 2 節或第 13 條不歧視原則之相關規定²²。

「簡易諮商程序」則是針對低度開發中國家、或為了符合先前諮詢所提交之時間表而致力於自由化之開發中國家，免除其定期諮商之程序，以及簡化其需提交之相關文件，IMF 亦無須對 BOP 委員會做出正式聲明²³。另外，簡易諮商程序也適用於同歷年亦須進行貿易政策檢討 (Trade Policy Review) 之開發中國家。又除了低度開發中國家外，開發中國家僅得連續適用簡易諮商程序兩次，隨後須改為完全諮商程序。在簡易諮商過程中，決定是否須適用完全諮商程序，BOP 瞭解書規定應根據 1979 年宣言第 8 段所列舉的基礎事實加以判定，例如依循先前之諮商而採取之作為、貿易措施之整體程度或本質的改變、收支平衡之情形或

²⁰ BOP Understanding, ¶ 5.

²¹ BOP Understanding, ¶ 6.

²² GATT art. 18.12(d).

²³ BOP Understanding, ¶ 8; WTO, *Technical Information on Balance of Payments*, https://www.wto.org/english/tratop_e/bop_e/bop_info_e.htm (last visited Jan. 7, 2016).

前景的改變，以及收支平衡問題是結構性或是暫時性等²⁴。

(二) 通知及文件

通知為諮商之起點，以收支平衡為由採取進口限制措施之會員除了有進行諮商之義務，亦負有通知之義務；會員對於限制措施之採行或改變，以及對其時間表之修改，應於公布後 30 日內通知總理事會²⁵。

除其他相關資料外，諮商會員應準備諮商之基本文件 (Basic Document)，內容應包含：(a)收支平衡之概況與前景 (考量與國際收支相關之內、外部因素，及在健全及長久之基礎上，為恢復收支平衡所採行之國內政策措施)；(b)詳述為收支平衡之目的所採行之限制、其法律依據及減少附帶保護效果之步驟；(c)自前次諮商後，依委員會結論所採行之放寬進口限制措施；(d)廢除及逐步放寬尚存限制措施之計畫。會員亦得引用其他 WTO 通知或報告之相關資訊。若於簡易諮商程序，諮商會員應提交一份含有基本文件中重要項目之書面聲明²⁶。

另外，為使 BOP 委員會之諮商順利進行，秘書處無論於充分或簡易諮商程序，應備妥一份有關諮商各方面事實之背景文件 (background paper)。秘書處對於開發中國家會員之文件，應包括諮商會員對外貿易環境影響收支平衡現況與展望之相關背景及分析資料²⁷。秘書處所提供之背景文件目前涉及兩個主要領域：一為諮商會員為減輕收支惡化所採取之貿易和匯率政策，另一為諮商會員之經濟發展情形，該背景文件之正確性在流通前受諮商會員及 IMF 之檢查²⁸。

(三) 諮商結果

BOP 委員會可能對諮商會員所採取之措施達成共識，並認為其符合 GATT 相關規範；若委員會認為其措施未與公認之標準一致時，則將要求諮商會員作必要之調整，例如將數量限制改為價格基礎措施；然而當共識無法達成時，例如其他會員認為該措施未符合規定，而諮商會員無改正之作為時，諮商可能以無結論作結束，其他會員則可援引 GATT 第 22 條、第 23 條進行解決爭端程序²⁹。惟 BOP 委員會應向總理事會報告諮商之情形，於充分協商程序後，該報告應顯示該委員會對諮商各方討論要點所作之結論及其所根據之事實及理由，交由總理事

²⁴ WTO, *Declaration on Trade Measures Taken for Balance-Of-Payments Purposes*, ¶ 8, L/4909, Nov. 28, 1979, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tokyo_bop_e.pdf (last visited Dec. 26, 2015).

²⁵ BOP Understanding, ¶ 9.

²⁶ BOP Understanding, ¶ 11.

²⁷ BOP Understanding, ¶ 12.

²⁸ WTO, *supra* note 23.

²⁹ *Id.*

會批准之³⁰。

三、BOP 例外措施

於符合前述所列出之實體與程序要件後，WTO 會員需注意所得採取之 BOP 例外措施的類型。GATT 對於收支平衡措施之規範允許會員採取數量限制，為 GATT 第 11 條數量限制規定之例外，而 1979 年宣言肯認以收支平衡為由之進口限制措施，不限於數量限制³¹。隨後，1994 年 BOP 瞭解書鼓勵會員優先選擇「對貿易干預效果較少」之價格基礎措施 (price-based measures)，而非數量限制之方式因應收支平衡之困難³²。價格基礎措施包含了進口附加稅、進口之擔保要求或其他影響進口產品價格之相當措施，因此，會員得以超過其關稅減讓表之關稅水準實施價格基準措施，亦形成了 GATT 第 2 條關稅拘束之例外，惟應於通知程序中明確標示出價格基礎措施超過約束關稅之數額³³。

BOP 瞭解書要求會員應避免採取數量限制措施，除非收支平衡情形嚴峻，價格基礎措施無法阻止外部收支情況的急速惡化；而在採取數量限制措施時，會員應合理說明為何數量基礎措施不足以解決收支平衡問題，以及在維持該等措施時，應於磋商程序中表明其逐漸消除限制措施之進展³⁴。另外，會員不得對相同產品實施一種以上之進口限制措施³⁵。

最後，會員在情況改善時應逐漸放寬其限制措施，以維持其限制措施在第 18.9 條規定之必要範圍內；如情況不足以有維持限制之必要時，應取消該限制措施³⁶。BOP 瞭解書也要求會員應盡速公布其移除進口限制措施之時間表，並可因應收支平衡之改變修改其時間表，若未公布該時間表，則應提供合理解釋³⁷。

分析厄瓜多進口限制措施與 GATT 規範之合致性

一、實體要件

(一) 貨幣儲備之狀態

由於厄瓜多屬於開發中國家，根據 GATT 第 18 條第 2 節規定，其進口限制措施不能超過以下必要範圍：(1) 防護貨幣儲備嚴重下降之威脅；(2) 停止貨幣儲備嚴重下降；或 (3) 在貨幣儲備不充足下，增加適當的貨幣儲備。因此厄瓜

³⁰ BOP Understanding, ¶ 13.

³¹ WTO, *supra* note 24.

³² BOP Understanding, ¶ 2.

³³ *Id.*

³⁴ BOP Understanding, ¶ 3.

³⁵ *Id.*

³⁶ GATT art. 18.11.

³⁷ BOP Understanding, ¶ 1.

多須有面臨貨幣儲備嚴重下降或不足之情形，才符合實施進口限制措施的首要條件，而對於如何認定厄瓜多貨幣儲備之充足性 (adequacy)，GATT 第 15 條規定會員國大會在處理貨幣儲備、收支平衡或外匯安排問題時，應與 IMF 進行諮商並接受 IMF 提供的統計結果或其他事實；且 WTO 總理事會對 GATT 第 12 條和第 18 條第 2 節相關案例做成最後決議時，關於構成貨幣儲備的嚴重下降、非常低的貨幣儲備水準或適當的貨幣儲備增加率，亦應接受 IMF 的認定標準。

過往印度數量限制案 (India — Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products) 中，小組在認定印度貨幣儲備的充足性時，亦參考 IMF 提供的資訊。該案係印度自 1957 年起依據 GATT 第 18 條第 2 節對農業、紡織及工業產品實施數量限制措施，而美國在 BOP 委員會和總理事會無法對該措施之合法性達成共識下，於 1997 年針對印度之數量限制措施提起控訴³⁸。IMF 對小組之諮詢表示其評估貨幣儲備水準時，係依據現有和潛在對貨幣儲備之索償多寡 (the size of the existing and potential claims on reserves) 來決定，由於印度的政策目標是確保其貨幣儲備超過其短期負債和潛在的投資外流，IMF 將兩項加總作為其貨幣儲備之充足水準，因此當貨幣儲備之下降明顯低於該水準時，視為嚴重 (serious) 之情形，而如此情形之水準則為不充足或非常低；在貨幣儲備為不充足時，任何貨幣儲備之增加高於該水準，應被視為適當之增加³⁹。

對於 BOP 委員會如何處理「貨幣儲備」之問題，WTO 秘書處曾對此進行說明。WTO 關於收支平衡的規定和程序提供了 BOP 委員會衡量之基礎，除了諮商會員的外匯儲備水準，亦應考量與儲備相關之國外負債或其他因素對其貨幣儲備充足性的影響；有會員要求 BOP 委員會應考量諮商會員的國外負債以衡量其貨幣儲備水準之充足性，且 BOP 委員會之紀錄亦顯示國外負債已成為討論之對象，雖然該因素之重要性並未向來受各會員之認同⁴⁰。不過 WTO 秘書處之報告表示，經驗法則 (rules of thumb) 可作為衡量之參考依據，但無法通盤涵蓋所有特殊情形，因此仍須以個案 (case-by-case) 進行評估⁴¹。

以厄瓜多所採取的措施觀察，參酌 IMF 代表曾於諮商程序中指出厄瓜多高度仰賴石油出口作為其收入來源，而國際石油價格之急遽下跌使其貨幣儲備下降，加上厄瓜多使用美元，導致無法有獨立的匯率政策抵制石油價格波動的影響，使其總體經濟情形呈現惡化之情形，考量厄瓜多特殊之經濟體質，加上 WTO 對於開發中國家援引收支平衡困難的第 18 條第 2 節對於「貨幣儲備」之要件較為寬鬆，厄瓜多有可能遭逢收支困難。但其所採取以全面課徵附加稅之方式，尚必須

³⁸ Panel Report, *India-Quantitative Restrictions on Imports of Agriculture, Textile and Industrial Products*, ¶¶ 1.2, 2.1-2.8, WT/DS90/R (Apr. 6, 1999).

³⁹ *Id.* ¶ 3.363.

⁴⁰ WTO, *Coherence in Global Economic Policy-Making: WTO Cooperation with the IMF and the World Bank*, ¶ 3, WTO/TF/COH/S/2 (June 18, 1999).

⁴¹ *Id.* ¶¶ 53-54.

是為因應收支失衡困難的「必要」手段，此一「必要」之要件之解釋，尚未見於過往的 WTO 案例中，因此，較無一明確的標準來認定厄瓜多的措施是否為「必要」，例如於 BOP 委員會時，有 WTO 會員提出該措施排除適用於玻利維亞和巴拉圭是否符合必要性之疑慮，厄瓜多對此表示此係根據其區域協定（1980 Treaty of Montevideo）之規範，依據該協定，拉丁美洲整合協會（Latin American Integration Association, LAIA）會員不得對經濟發展相對落後之國家實施為解決收支平衡之救濟措施⁴²，但此一理由是否得使其進口限制措施符合「必要性」之要件，目前尚無法有一立即的判斷。

（二）重要產品

厄瓜多以全面課徵附加稅之方式因應收支失衡之情形，且對不同產品類別課徵四種不同之附加稅率，同時排除對其經濟發展政策下之重要產品進行課稅。雖然 GATT 第 18 條第 2 節同意，開發中國家為了經濟發展政策之目的而給予產品進口之優先順序，但仍須符合一定之要件。厄瓜多表示，排除對其經濟政策下之重要產品課予附加稅，而對目前經濟情勢不重要之消費性產品課與較高之附加稅率，係依據需求彈性決定課徵稅率。

秘書處的背景文件指出，附加稅可能帶來之財政效果取決於該措施所引起的兩種相反效果，一方面提高每單位進口之關稅水準可以成為增加關稅收入之來源，另一方面進口產品之價格因附加稅而升高將產生對國內類似產品的替代效果，進而使進口和關稅收入下降，因此採行附加稅措施所帶來的淨額外收入效果，將取決於這兩種截然不同的效果之間的平衡⁴³。再者，附加稅所產生的進口替代率取決於不同產品的需求彈性，需求彈性越大伴隨著替代效果越大，在厄瓜多措施之特定情況下，該國政府對其認為需求彈性較大的產品課徵較高的稅率，例如於其國內亦有生產的農產品和衣服，此舉雖可能產生替代效果並降低進口量，然其淨額外收入亦須同時對每單位之關稅收入加以評估⁴⁴。因此，厄瓜多課徵進口附加稅的手段，是否必然有助於改善該國之收支平衡狀況，似乎有待觀察。

更重要的是，雖然 GATT 第 18.10 條和 BOP 瞭解書第 4 段給予會員對於排除或限縮哪些進口產品得受限制程度不一之裁量權，但此應避免對其他會員之商業或經濟利益造成不必要之損害，包括不得任意阻止任何產品之最低輸入量而損及貿易之正常流通，此外，該些無須適用或限縮適用 BOP 限制措施的進口產品，應被理解為滿足基本消費需求或有助於改善國際收支情況者。雖然厄瓜多表示其係以需求彈性之大小作為衡量標準，對部分產品實施較高的稅率，且並無限制正常貿易的流通管道；但如上段所述，其措施並不必然有助於改善該國之收支平衡

⁴² WTO, *supra* note 10.

⁴³ WTO, *Consultations with Ecuador*, ¶ 5.2.4, WT/BOP/S/18 (May 27, 2015).

⁴⁴ WTO, Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Consultations with Ecuador*, ¶ 5.2.4, WT/BOP/S/18 (May 27, 2015).

狀況，例如即有會員認為厄瓜多針對不同產品課徵不同稅率之標準有形成進口替代的可能，仍須與稅收效果同時考量，而做進一步之觀察。

二、程序要件

(一) 通知與諮商

對於會員因收支平衡困難而採行進口限制措施之情形，除了實體要件，會員亦應負向 BOP 委員會進行通知、諮商、提出文件與時間表等程序義務，以增加其管理該措施之透明度，讓各會員有交換意見的機會。

厄瓜多政府於 2015 年 3 月公佈實施進口附加稅措施之 30 日內便向總理事會通知其因面臨收支困難之情形，將實施 15 個月之暫時性進口限制措施，雖其未於通知時提交逐漸解除該措施之時間表，然其承諾將根據 BOP 瞭解書之規範盡早公布時間表，並定期監督和評估其措施以確保其措施有符合解決收支失衡之必要，同時厄瓜多亦附上課徵附加稅後超過拘束關稅額度之清單。

(二) 相關文件

依據 BOP 瞭解書，秘書處和厄瓜多於 2015 年 5 月時分別提交了背景資料和基礎文件，為 BOP 委員會之諮詢程序提供參考之依據，對厄瓜多收支失衡之情形、進口限制措施可能帶來之效果以及實施該措施之法律依據等加以說明，並提出各項數據資料。厄瓜多於 2015 年 6 月和 10 月與 BOP 委員會進行諮商，雖各會員尚未對厄瓜多進口附加稅措施之評估達成共識，並要求於今年 2 月再次舉行諮商會議以決定厄瓜多之措施是否符合 WTO 之規範，然厄瓜多依循諮商之程序，與各會員針對其措施進行討論，並隨後提出其逐漸放寬稅額的時間表，顯示其將於 2016 年 6 月完全消除附加稅之措施⁴⁵。

三、BOP 例外措施

有別於其 2009 年同時採行數量限制和課徵附加稅措施，2015 年厄瓜多根據 BOP 瞭解書鼓勵會員優先採取價格基礎措施之規範，以全面課徵附加稅之方式因應收支失衡之情形，並於通知 BOP 委員會時提出對進口產品課徵附加稅後超過拘束關稅額度之清單，可見其有意遵守 WTO 之規範，選擇「對貿易干預效果較少」之價格基礎措施，而非數量限制之方式因應收支平衡之困難。在其逐漸移除措施之時間表亦顯示除了選擇對貿易干預效果較少之手段，亦會根據情形之改善移除其暫時性之限制措施。觀察厄瓜多 2009 年 1 月同樣以收支平衡為由公布

⁴⁵ WTO, Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Consultations with Ecuador-Communication from Ecuador*, 1-2, WT/BOP/G/23 (Oct. 26, 2015).

實施為期 1 年之進口限制措施，並獲得 BOP 委員會之認可⁴⁶，隨後為因應經濟情勢的變動，厄瓜多於 2010 年 3 月之諮商程序中公布將該措施延長實施至 2010 年 7 月，雖有會員對厄瓜多是否將遵守消除措施之承諾提出疑慮，厄瓜多對此表示，若其貿易政策目標實際反映在數據上以及國際經濟形勢有改善的話，其將遵守其承諾，換句話說，該措施之消除與否須考量國際情形對厄瓜多經濟發展的影響⁴⁷。最後，厄瓜多於該年 7 月消除其限制措施，並未有會員提出異議。

綜上所述，厄瓜多有其收支平衡之必要，以確保其貨幣儲備水準足以執行其經濟發展計畫，並且依據產品之需求彈性課徵不同之附加稅率，以因應收支平衡困難之情形；同時符合相關之程序要件與 BOP 委員會進行諮商和提供適當之文件，雖其時間表顯示其將逐步降低附加稅之稅率，至 2016 年 6 月將完全消除，但仍有待日後觀察厄瓜多之經濟情勢是否出現有利於其解除限制措施之趨勢。由於協商程序仍未結束，WTO 總理事會尚未對厄瓜多之措施做出最後決議，厄瓜多將於 2016 年與各國持續進行協商，目前為止，可見其遵守 GATT 關於收支平衡規範之努力。

結論

厄瓜多以解決收支平衡困難為由，依據 GATT 有關收支平衡之例外規範，對進口產品採行課徵附加稅之措施，鑒於厄瓜多高度仰賴石油出口以及使用美元作為法定貨幣，在國際石油價格大幅波動下，經濟連帶受到影響卻無法以貨幣或匯率政策來進行調整，實有採取附加稅以解決收支平衡之必要，並且受到 IMF 諮詢之肯認，惟後續 BOP 委員會對於厄瓜多之協商結果仍值得持續關注。

⁴⁶ WTO News, *supra* note 2.

⁴⁷ WTO, Committee on Balance-of-Payments Restrictions, *Consultations with Ecuador-Communication from Ecuador Questions from the European Union to Ecuador (12 May 2010)*, WT/BOP/W/34 (June 18, 2010).