

簡介「美國—中國 301 關稅措施」小組報告及可能影響

鍾雅媛 編譯

摘要

「美國—中國 301 關稅措施案」之小組報告於今 (2020) 年 9 月 15 日出爐，在程序面，小組認定雙方並未於世界貿易組織場域外就爭端達成和解，在實體面，美國違反《關稅暨貿易總協定》第 1 條最惠國待遇與第 2 條關稅拘束義務之關稅措施，且無法被第 20 條 (a) 款公共道德例外正當化。美國雖於本案敗訴，但其已於今 (2020) 年 10 月 26 日向現已癱瘓之上訴機構提出上訴，致小組報告至今無法被採認，職是之故，此裁決之可能影響有限。

(本篇取材自：*DS543: United States—Tariff Measures on Certain Goods from China*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Sept. 15, 2020), https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm; Parthapratiim Pal & Partha Ray, *Lessons from a No-Win US-China Trade War*, THE HINDU BUSINESSLINE (Oct. 18, 2020), <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/lessons-from-a-no-win-us-china-trade-war/article32886904.ece>.)

本案背景

中國於 2018 年 4 月 4 日請求與美國就中國貨品相關之若干關稅措施進行諮商¹，以解決中國關於技術移轉、智慧財產及創新的政策與實務所造成的爭端²。由於諮商未果，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 於去 (2019) 年 1 月 28 日的會議，依中國之請求成立爭端解決小組³。

壹、中國於本案之主張

中國向小組控訴美國於 2018 年 6 月對年貿易額約 340 億美元的產品 (清單 1) 課徵 25% 的額外關稅；而在去 (2019) 年 5 月又將年貿易額約 2000 億美元的產品 (清單 2) 之額外關稅提高至 25% (最初於 2018 年 9 月對清單 2 產品課

¹ 此處之關稅措施係指美國依「1974 年貿易法」第 301 至 310 條規定所實施的關稅措施。

² Request for Consultations by China, *United States—Tariff Measures on Certain Goods from China*, WTO Doc. WT/DS543/1, G/L/1219 (Apr. 5, 2018) [hereinafter Request for Consultations by China].

³ Dispute Settlement Body, *Minutes of Meeting: Held on 28 January 2019*, ¶¶ 5.1-5.6, WTO Doc. WT/DSB/M425 (Apr. 11, 2019).

徵 10% 額外關稅)⁴。中國主張這些額外關稅違反《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)⁵》第 1 條第 1 項與第 2 條第 1 項 (a) 款及 (b) 款之規定⁶。

因為該額外關稅僅適用於中國產品，所以小組認定其表面上已不符合 GATT 第 1 條第 1 項之最惠國待遇規定；同時因為額外關稅超過美國在關稅減讓表中所承諾之拘束稅率，所以小組也認定其表面上已違反 GATT 第 2 條之關稅拘束義務⁷。

貳、美國於本案之抗辯與小組裁決

美國先是抗辯美中雙方早已決定在 WTO 場域外處理此爭端，而且也已達成協議，故小組只需表示本案業已和解，而毋庸進行審理；接著又表示縱使小組對此不以為然，美國加徵之額外關稅也是為了保護公共道德，而得以被正當化。

一、美中業已就爭端達成和解？

美國提出的論點為：藉由雙邊協商以處理若干貿易關切事項（包括本次爭端涵蓋的某些事項），中美雙方其實已決定在 WTO 場域外解決本爭端，並因此達成《爭端解決程序與規則瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)》第 12.7 條第三句所指的「和解 (settlement of the matter)」⁸；因此，小組應將其報告限於對事實的簡要陳述並註明雙方已達成和解⁹。

小組雖然承認中國與美國間正在 WTO 場域外進行雙邊程序¹⁰。然而，小組觀察到此雙邊程序似乎與小組的程序平行進行，且至少中國並不打算以雙邊程序取代小組程序¹¹。所以小組認定，雙方尚未達成 DSU 第 12.7 條第三句意義下之「和解」¹²。

二、額外關稅為保護公共道德所必要？

⁴ Panel Report, *United States—Tariff Measures on Certain Goods from China*, ¶ 2.2, WTO Doc. WT/DS543/R (circulated Sept. 15, 2020) [hereinafter Panel Report, *US—Tariff Measures*].

⁵ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 190 [hereinafter GATT].

⁶ *Id.* arts. 1.1, 2.1(a), 2.1(b); Request for Consultations by China, at 1-2.

⁷ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 7.98.

⁸ *Id.* ¶ 7.4; Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art. 12.7, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401 [hereinafter DSU].

⁹ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 7.4.

¹⁰ *Id.* ¶ 7.15.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.* ¶ 7.22; DSU, art. 12.7.

美國另外提出的論點為：無論如何，因系爭額外關稅為保護美國公共道德之必要措施，故已被 GATT 第 20 條 (a) 款的例外規定正當化¹³。美國主張 301 調查報告所提到之中國作為、政策與實際作法等同於「國家許可的竊取 (state-sanctioned theft)」以及對美國技術、智慧財產和商業機密的侵占，因此違反了美國對於公共道德的普遍認知¹⁴。關於美國援依 GATT 第 20 條 (a) 款所作的抗辯，小組採取整體分析的方法¹⁵，以決定系爭措施是否為「保護公共道德所必要」¹⁶。以下將就小組的分析內容做說明。

(一) 小組認為「是非標準」概念上屬於公共道德

關於確認美國援引的公共道德目的，小組觀察到美國援引的「是非標準」(包括禁止竊占美國技術、智慧財產、商業機密及不公平競爭的規範)至少在概念上屬於第 20 條 (a) 款中的「公共道德」¹⁷。

(二) 小組認為措施須與目的有關聯性

關於系爭措施的必要性，小組將分析聚焦在美國之特定措施(擇定大範圍的中國產品課徵額外關稅)如何有助於達成其所援引之公共道德目的¹⁸。亦即試圖確定美國之特定措施與其公共道德考量間的關聯性，以了解系爭措施是否、以及如何有助於保護第 20 條 (a) 款意義下之公共道德，而得以顯示其具有「必要性」¹⁹。

(三) 小組認為美國未充分證明手段與目的間之關聯性

關於對清單 1 產品所課徵之額外關稅，小組認定美國並未充分解釋課徵額外關稅之手段與其援引之公共道德目的間具有實質關聯性²⁰。特別是小組認為美國既未提出證據支持該被課徵額外關稅的產品有受益於違反美國所認為的公共道德之中國政策與實務，也沒有證據證明該額外關稅有助於美國達成其公共道德目的²¹。

關於對清單 2 產品所課徵之額外關稅，小組同樣也認為美國並未充分說明俾小組了解清單 2 產品之額外關稅與美國援引之公共道德目的間具有「手段和目

¹³ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 7.100; GATT, art. 20(a).

¹⁴ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 7.100.

¹⁵ 此方法為以小組對第 20 條 (a) 款各要件之解釋、以及對本案爭端特定事實之適用為基礎來進行整體評估。

¹⁶ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 7.152.

¹⁷ *Id.* ¶ 7.140; GATT, art. 20(a).

¹⁸ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 7.178.

¹⁹ *Id.*; GATT, art. 20(a).

²⁰ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 7.215.

²¹ *Id.* ¶ 7.191.

的」的關聯性²²。

綜上所述，小組認為美國並未充分說明對於清單 1 和清單 2 進口產品所課徵的額外關稅如何有助於達成其所援引的公共道德目的，進而為保護公共道德所必要²³。因此小組認定美國並未盡到援引 GATT 第 20 條 (a) 款應盡之舉證責任²⁴。

參、裁決之可能衝擊有限

就正常情形而言，此裁決最終得以解決爭端，惟目前之多邊主義正處於一種不同於以往的中斷狀態²⁵。進一步檢視小組報告也可讀出中國表面上雖是贏家，但實際裁決內容卻有更為微妙的意涵²⁶。看起來不僅是美國不會太擔心此小組報告，中國也不會對該報告感到太滿意²⁷。

為什麼呢？首先，小組報告罕見地出現「最後評論 (Concluding Comments)」這樣的小節，並在其中指出，小組非常了解 WTO 體系目前運作所處之大環境正反映各種前所未有的全球貿易緊張關係²⁸。另一方面，對於不屬於小組被具體指派處理的事務，卻做出任何法律上的結論或建議，其也認為不該是小組應扮演的角色²⁹。在這方面，小組聯想到中國對美國之系爭措施所採取的反制措施，美國至今皆未將之訴諸 WTO 的爭端解決³⁰。這樣的評論意見似乎隱約表示若美國根據 DSU 機制控訴中國這些單邊反制措施，中國同樣會獲敗訴裁決³¹。因此正如某些報導可能暗示的，本案小組報告對中國而言並未意謂著確定的勝利³²。

再者，由於上訴機構目前無法正常運作，只要美國向不存在的上訴機構提出上訴，本小組報告就無法被採認，爭端程序亦將停滯³³。事實上，美國也的確於今 (2020) 年 10 月 26 日提出上訴³⁴，而引發中國的不滿³⁵。小組似乎早意識到此無奈的情形，故在上述的「最後評論」中，除了強調其已根據 DSU 第 11 條之

²² *Id.* ¶ 7.222.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* ¶ 8.1.d; GATT, art. 20(a).

²⁵ Parthapratim Pal & Partha Ray, *Lessons from a No-Win US-China Trade War*, THE HINDU BUSINESS LINE (Oct. 18, 2020), <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/lessons-from-a-no-win-us-china-trade-war/article32886904.ece>.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 9.2.

²⁹ *Id.* ¶ 9.3.

³⁰ *Id.*

³¹ Parthapratim Pal & Partha Ray, *supra* note 25.

³² *Id.*

³³ *Id.*

³⁴ Notification of an Appeal by the United States, *United States—Tariff Measures on Certain Goods from China*, WTO Doc. WT/DS543/10 (Oct. 27, 2020).

³⁵ Hannah Monicken, *U.S. Appeals WTO Ruling on China Tariffs; EU Authorized to Impose Tariffs*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No. 43, Oct. 26, 2020.

規定，就審理範圍事項，盡力扮演好裁決者的角色³⁶，也鼓勵雙方當事國對本案爭端繼續努力尋求雙方合意之解決方案³⁷。



³⁶ Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 9.4; DSU, art. 11.

³⁷ Parthapratim Pal & Partha Ray, *supra* note 25; Panel Report, *US—Tariff Measures*, ¶ 9.5.