

第五章 ITA 產品範圍爭議體制面解決方案

儘管國際上最具執行規範效果者，應屬多邊貿易體系下之爭端解決程序機制，²³⁷惟無可諱言者，本文第四章爭議實例，實務上已突顯 ITA 協定難以因應科技發展之體制性問題。按此等體制性問題，主要在於 ITA 嚴格的產品結構與 ITA 委員會擴大產品範圍功能僵化，資訊科技的發展反而使參與國有機會藉重新進行稅則歸列以達其課徵關稅、保護產業之目的。此外，除了系爭三項產品，歐盟目前亦考慮對多功能手機課徵關稅。若歐盟贏得本案之訴訟，其他國家或將仿效以求降低外國生產者的競爭。此除侵蝕了 ITA 原有的產品適用範圍外，亦為全球資訊科技產品自由貿易投下逆轉的不利因素。因此，在技術匯流的發展趨勢下，多功能產品必然與日俱增，可以預見的是，此類爭議將更為常見。²³⁸

如前所述，科技發展將帶動更多資訊科技產品之發展與改良，倘以爭端解決方式處理爭議頻仍的性質相近案件，勢將耗費諸多司法資源，並非最佳策略，特別是爭端解決機制並非純然以規則為導向。²³⁹鑒此，本文認為應可基於 ITA 現行規範內容與 WTO 相關機構運作現況，由體制面進行檢討，統一解決爭議問題之方式，爰試擬提出下列面向，分述如次。

第一節 建立 ITA 委員會通知處理機制

第一項 通知處理機程序內涵

如前所述，ITA 協定生效後許多資訊科技產品已經歷若干變革與轉

²³⁷ 羅昌發，前引註 5，頁 823。

²³⁸ 林彩瑜，前引註 11，頁 13。

²³⁹ 基本上國際貿易規範相當程度上傾向於以規則導向(rules oriented)為依歸。不過實務上多邊貿易體系運作數十年來未必純粹以規則導向為考量依據，包括政治外交因素等其他實力導向(power oriented)之考量亦可能納為決議依據。質言之，WTO 允許各會員先以政治外交方式解決爭議問題，解決不成時始以法律規則方式進行。此等爭端解決程序之安排或許有利於政治外交較為強勢的會員，惟是否衝擊弱勢會員的利益造成不公，以及是否可解決體制性的問題，實有待斟酌；參見：羅昌發，前引註 5，頁 823 至 827。

型，新型產品較舊型產品精良，科技匯流趨勢亦造就若干多功能的資訊科技產品。ITA 生效當時的產品範圍係以 HS1996 版進行承諾，迄今已發生兩次改版，分別為 HS2002 與 HS2007 年版，此外，協定附件 B 的產品範圍釐清工作雖有進展，惟仍待進一步推動完成。前述因科技發展衍生的問題，事實上在若干程度已造成 ITA 產品規範的不確定性，此等不確定性將嚴重減損 ITA 生效當時的立法目的，倘依個案方式進行爭端解決，不僅難竟其功，並將耗費相關參與國極大的訴訟資源。

為了要維持 ITA 既定的效能，回應當前資訊科技產品的變革問題，強化 ITA 產品範圍的透明度與可預測性，刻不容緩。事實上 ITA 附錄第 3 段與第 5 段已揭示相關推動原則，重點為所有參與國共同檢討附錄中所訂的產品範圍，以共識決的方式從科技發展與關稅減讓的經驗，或稅則歸列法的改變等方面來考量，以決定是否需要修訂附件以涵蓋他類的資訊科技產品；此外，所有參與國亦應討論有關附件 B 產品項目的稅則歸列問題。

基於此等推動原則，參考本文第三章所述日本建議成立的監督機制，倘可在 ITA 委員會建立一套全面性的解決處理機制，或能由體制面根本解決此等問題。鑒此，本文分別針對 HS 稅則轉換與當前 ITA 產品範圍疑問等兩個部分，試擬相關推動步驟如下。

有關 HS 稅則轉換部分：第一，先由 ITA 委員會指示 WTO 秘書處研擬改版後可能產生疑義的產品項目清單，此等工作應於改版生效前 [30] 日完成。第二，ITA 委員會於改版生效後 [30] 日內成立工作小組檢討前述產生疑義的產品項目，工作小組成員應納入 WCO 秘書處的專業意見。第三，前述檢討工作應於 WTO 秘書處提報可能產生疑義的產品項目清單後 [90] 日內完成，嗣後由工作小組提報 ITA 委員會採認結

果。

此方面值得注意者，專責稅則轉換工作之國際組織為 WCO，對於非屬 WCO 會員國的 WTO 會員而言(例如我國)，因為無法參與改版過程的討論，從而難以藉由稅則分類議題爭取權益，甚至貿易利益因此受損。前述建議有關稅則轉換相關問題在 WTO 之討論，雖仍具可能效益，惟 WTO 並無屬稅則歸列之決定權，相關結果或將面臨窒礙難行之局面。鑑此，倘 ITA 參與國有機會參加 WCO 就資訊科技產品稅則轉換與解適之討論，結合海關業務與貿易法律等兩個層面專家之意見，應有助於獲致更為衡平的稅則轉換結論。此節涉及 WTO 與 WCO 兩個國際組織之協調聯繫，實際上在 WTO 原產地規則調和談判議題已有合作前例，²⁴⁰建議 ITA 委員會亦考量朝此方向推動，推動 ITA 參與國就訊科技產品稅則轉換與解釋之問題得參加 WCO/HS 稅則委員會之討論。

另有關當前 ITA 產品範圍疑問部分：第一，倘 ITA 參與國發現特定產品項目未獲相關參與國提供 ITA 零關稅之貿易待遇，則依 ITA 委員會通過的特定時程內，提報 ITA 委員會請求處理，提報內容應詳列產品項目、受關切的參與國、稅則號列與關切的理由等內容，目的為確保 ITA 產品範圍既定之內涵。第二，受到關切之參與國應就本身所採取的措施於[30]日內提出說明，倘未能合理解釋則受到關切之項目逕納入 ITA 產品範圍。第三，推動釐清過程涉及產品稅則歸列問題部分，ITA 委員會應與 WCO 密切配合。第四，相關推動結果應列入 ITA 委員會年度報告，其中達成共識之 ITA 產品項目，相關參與國應逐級提報貨品貿易理事會與總理事會，完成修訂關稅減讓表之工作。

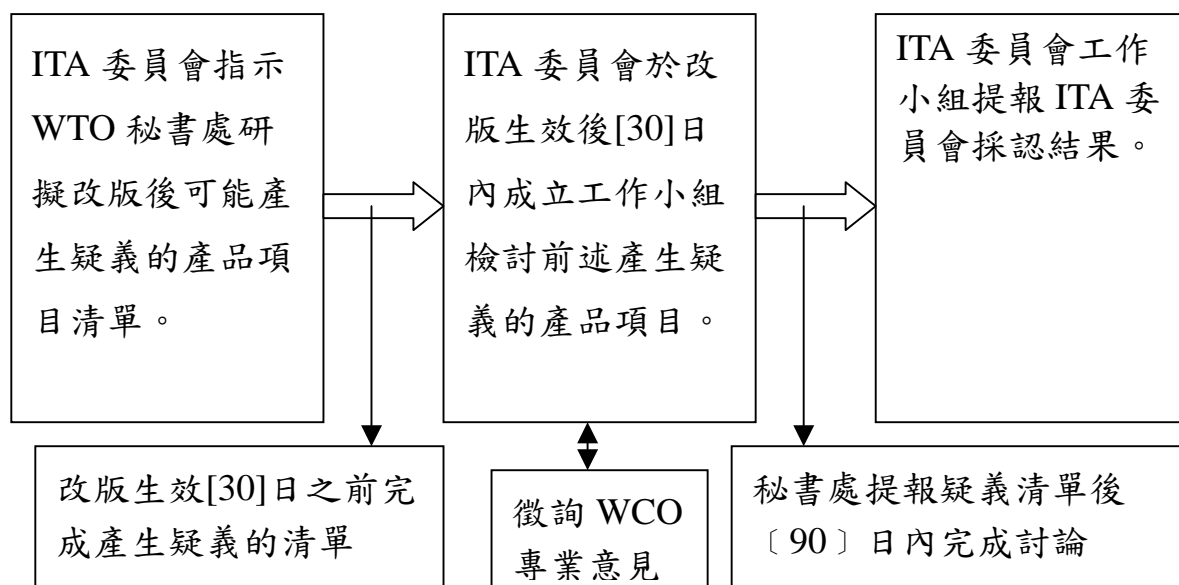
²⁴⁰ WTO 原產地規則協定旨在調和非優惠性原產地規則，確保該等規則不致造成非必要的貿易障礙，該協定揭示的相關工作方案明訂，WTO 成立以後應與 WCO 合作進行原產地規則調和談判。據此，WCO 已成立相關技術委員會，處理原產地規則調和談判工作與相關的技術性問題，該委員會開放予所有 WTO 會員參加。參見：WTO 原產地規則協定第 4.2 條與附錄 1。

此方面值得注意者，有關受到關切之參與國倘未能提出合理解釋則受到關切之項目逕納入 ITA 產品範圍部分，或將招致流於武斷與易遭操控之抨擊，例如關切某項產品未獲其他參與國提供零關稅待遇者，或將故意比照辦理採取課徵關稅之措施而招引其他關切參與國在 ITA 委員會提出後，刻意不作合理解釋與回應。鑑此，如何明訂合理解釋的義務與釐清合理解釋的原則範圍應屬通知機制成功與否之重點。針對多功能產品，或可考量就原屬 ITA 產品範圍之項目，不因加入其他功能而絕對排除在 ITA 產品範圍之外，以此原則縮小問題爭議。至於合理解釋討論過程之考量面向，本文建議以「同類產品」概念為判斷準據、延請專家提供專業見解、並以折衷漸進方式建構低關稅的貿易環境等為衡量標準，將於本章第二節續予說明。

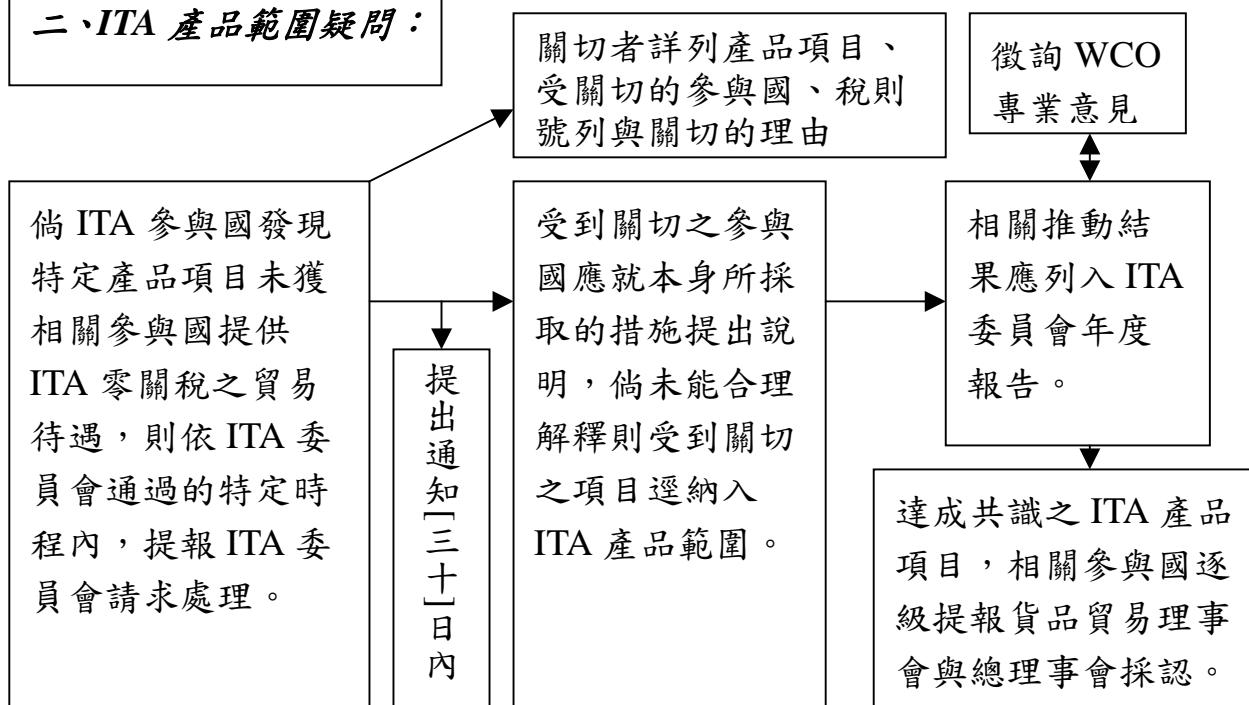
前述有關 ITA 委員會通知處理機制示意圖如次頁，另同列於附表 15。

ITA 委員會通知處理機制示意圖

一、HS 稅則轉換問題：



二、ITA 產品範圍疑問：



謹註：有關達到通知處理機制目標之考量面向，本文建議(一)以「同類產品」概念為判斷依據；(二)延請專家協助提供專業見解；(三)以折衷漸進方式建構低關稅的貿易環境等為衡量參考標準。

第二項 通知處理機制可行具體案例

論者或許認為前述之通知處理機制並無法定拘束效力，成功之可能性有待商榷。事實上 ITA 委員會成立迄今，已有相關參與國針對個案，提報委員會與受到關切的參與國協商後，獲致解決的若干成功案例。下列泰國/印尼數位相機案與我國電阻器案之處理歷程即屬適例。²⁴¹

第一目 泰國/印尼數位相機案

照相機功能的發展，由傳統類比式演進為數位式，數位相機更由靜態影像升級為兼具攝影功能的機具，市場價格不因功能升級反而更為廉價；當今市場可見之數位相機，其實殆已兼具攝取靜態與動態影像之功能。數位相機相關產品之主要出口國包括：日本、中國、歐盟、美國、印尼、馬來西亞、新加坡、泰國、韓國、智利、巴西、瓜地馬拉與哥斯大黎加等。²⁴²

有關泰國/印尼數位相機，依據 ITA 協定附件 A，數位靜相攝影機(ex.HS 8525.40)係屬零關稅之項目，一般專用攝影機(video camera)並未屬於 ITA 協定產品範圍。然而因為目前所生產的數位相機兼具攝影功能，故已有 ITA 參與國(泰國、印尼)將其歸列為攝影機而課徵進口關稅 4.9% 到 15%²⁴³ 不等。日本爰於 ITA 委員會向泰國與印尼表示關切與提請解決。雙方協商後，最後泰國同意將兼具攝影功能的數位相機改歸列數位靜相攝影機(ex.HS 8525.40)適用零關稅，印尼則同意逐年調降該等產品之關稅至零。²⁴⁴

²⁴¹ 相關個案資料來源係參考 ITA 委員會歷次會議紀錄整理而成。

²⁴² WTO, "Communication from the United States, Coverage for Information Technology Products under the Information Technology Agreement", G/IT/W/26 (January 12, 2007), para.6.

²⁴³ WTO, "Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Products, Minutes of the Meeting of 25 May 2005", G/IT/M/43 (September 6, 2005), para.1.2.

²⁴⁴ WTO, "Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Products - Minutes of the Meeting of 24 February 2005", G/IT/M/42 (April 15, 2005), para.1.2 - para.1.6(Japan vs. Thailand); "Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Products - Minutes of the Meeting of 20 October 2005", G/IT/M/44 (February 17, 2006), para.1.2 -

第二目 我國電阻器案

電阻器泛指所有用以產生電阻的電子或電機配件，拜科技發展之賜，近年來電阻器產品態樣不斷更新，例如已有廠商開發出「可復位電路保護元件」(或稱「熱敏電阻」)產品上市，有助於防止商用和家用電器產品因過負荷、過熱、失速、中性電線斷開和其他損壞而引發的故障，在過電流狀況排除以及供電斷開後，電路將恢復至正常運作；這種產品具靈活、擁有更長的使用期限及更低的電磁干擾等特點，事實上與只適用一次的保險絲不同，無需在發生故障後更換。不過實際上電阻器與保險絲的功能仍有若干相近之處。依據 ITA 協定附件 A，電阻器係歸類 HS 8533.21(其他固定電阻器，操作功率未超過 20 瓦者)，屬於零關稅之項目。電阻器新興產品，諸如「可復位電路保護元件」或「熱敏電阻」，其關鍵技術來自美商，故主要由美國獲享該等產品的貿易利益。

有關我國電阻器案，美國自 2004 年 6 月起在 ITA 委員會表達關切，認為我國將「熱敏電阻」歸列為 HS 8536.30 (電路保護器，或稱保險絲)，課徵關稅 7.5%，而非歸列 HS 8533.21 (其他固定電阻器)適用 ITA 零關稅待遇，不符合我國在 ITA 協定的承諾。我方當時回應表示已確實遵守 ITA 協定規範，惟該案屬於稅則歸列問題，相關主管機關正研議解決方案；²⁴⁵最後美國將該產品送交 WCO 核歸號列，WCO 於 2005 年間作出決定，認為系爭產品兩個可能歸列之稅號，分別為 HS 8533.21 與 HS 8536.30，鑒於前者之節名較具明確性(more specific description)，且該項貨品屬 HS 第 8533 節註解所稱之非線性電阻器，故決定歸列為 HS

para1.3(Japan vs. Indonesia).

²⁴⁵ WTO, G/IT/M/43, *supra* note 243, at para. 1.5-1.6; G/IT/M/44, *supra* note 244, at para.1.5-1.6; “Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Products - Minutes of the Meetings of 4 and 28 June 2004”, G/IT/M/39 (April 15, 2005), para.2.5-2.6; “Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Products - Minutes of the Meeting of 3 December 2004, G/IT/M/41” (April 15, 2005), para. 1.8-1.9.

8533.21。依據上開 WCO 稅則歸列見解，我國財政部已於 2005 年 10 月間以令發布該項貨品由 HS 8536.30 (電路保護器，或稱保險絲)改歸列 HS 8533.21(其他固定電阻器)。²⁴⁶因此，電阻器產品在我國已適用 ITA 零關稅待遇。

第二節 達到通知處理機制目標之考量面向

前述之泰國/印尼數位相機案，原來課徵關稅的泰國與印尼最後均同意提供零關稅待遇，另我國電阻器案則因 WCO 的 HS 委員會作出最新稅則歸列見解，我國爰於該歸列生效後將爭議產品改列稅號提供零關稅待遇，若干程度已呼應本文建議之通知處理機制的成效。

儘管建立通知機制有助於突顯此等重要問題，強化所有 WTO 會員對於問題本質的瞭解，以及決策透明化等目的；無可諱言者，通知機制對於相關爭議產品項目的解決並無法律強制性，特別是 ITA 委員會就所有爭議項目進行討論，倘受到關切參與國之解釋與回應未獲接受，又不同意將受到關切之項目列入 ITA 產品範圍時，ITA 委員會應如何處理？此問題可謂通知機制的最大限制。鑒此，本文認為通知機制進行過程，相關參與國共議過程倘基於下列客觀面向進行判斷，或有助於進一步的釐清。

第一項 以「同類產品」概念為判斷依據

WTO 爭端解決體系中，無論在貨品貿易或是服務貿易領域，所謂「更為不利的待遇」(no less favorable treatment)之標準，亦分別適用「同類產品」(like products)與「同類服務與服務供給者」(like services and services suppliers)，殆無疑義。²⁴⁷具體而言，GATT 第 I、II、III 等條文

²⁴⁶ 參見：財政部中華民國 94 年 10 月 7 日台財關字第 0940105710 號令。

²⁴⁷ WTO, "Background Note by the Secretariat, The Fundamental WTO Principles of National Treatment, Most-Favoured-Nation Treatment and Transparency", WT/WGTCP/W/114 (April 14, 1999), para.33.

均屬 WTO 重要原則，其中第 I 與第 III 條敘及同類產品之規範，惟第 II 條條文並未敘及。雖然本文探究重點在於 ITA 產品的貿易待遇是否符合第 II 條關稅減讓規範，不過由於 ITA 通過當時產品範圍的不確定性(例如附件 B 清單僅列產品描述而未列具體稅號)，且資訊科技產品迭因科技發展技術匯流等趨勢而轉型，為避免減損 ITA 原訂的產品範圍與立法目的，倘將審核相關資訊科技產品是否屬於 ITA 產品範圍，納入同類產品的概念，²⁴⁸應有助於解決持續發生的歧見。²⁴⁹

有關 GATT 第 III 條國民待遇條款對於同類產品議題，實務上 WTO 爭端解決小組與上訴機構均已進行相當廣泛討論，主要焦點為第 III:2 條有關內地稅與其他內地捐的規範，惟討論過程容易引起混淆之處在於，除同類產品的概念外，第 III:2 條的註解(interpretative note)亦提及所謂的「直接競爭或替代性產品」的概念，致使 GATT 第 III:2 條產生比同類產品定位更廣泛的目的。值得注意者，WTO 上訴機構強調 WTO 相關協定條款所列同類產品中的「同類」定義，必須參考特定條款的目的，以及該等條款適用於特定個案之情境。²⁵⁰一般而言，小組係基於個案方式審查同類產品的定義，相關的標準包括：產品在特定市場的最終用途、消費者偏好與習性、產品成份與品質、以及相關產品是否歸類於相同的稅號等。至於有關檢視「直接競爭或替代性產品」的標準，曾有小組判決應參考產品特徵、最終用途、配銷管道、價格、其他國家市場

²⁴⁸ 有關「同類產品」的概念，引用蘋果為例來說明或有助於瞭解，兩顆蘋果中，如果未以諸如可食度、口味、顏色、大小或其他特徵等標準衡量，則難以認定為同類產品。值得注意者，法律上通常依照近似度來比較有關「同類產品」的不同定義，例如倘出現兩組有關蘋果「同類產品」的法律見解，其一為「只有像蘋果者才屬蘋果」，其二為「任何可吃的水果就是蘋果」，則明顯地前者要求的相似度標準高於後者。

²⁴⁹ 除 GATT 第 I 與第 III 條外，WTO 關稅估價協定亦見「同樣貨物」之定義，係指在所有方面，包括物理特性、品質及商譽，均為相同之貨品；符合此一定義之貨品縱其外觀上有些微差異，並不影響其為相同貨品；參見：羅昌發，前引註 5，頁 146。

²⁵⁰ WTO, “Japan – Taxes on Alcoholic Beverages”, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R and WT/DS11/AB/R.

情況、以及實際的競爭潛力等。²⁵¹

此外，有關判定 GATT 第 III:4 條(或「直接競爭或替代性產品」概念)的標準，重要考量之一在於是否具保護國內產業的意圖，按此等考量主要依據為 GATT 第 III:1 條敘及「以保護國內生產為目的」(so as to afford protection to domestic production)之規範；不過此等觀點亦招致評議，因為倘以寬鬆標準將外國與國內產品界定為同類產品，則將促使諸如環保與標準等具政策意涵的措施易於違反 GATT 第 III 條，因此，論者認為同類產品的定義不可不必要地影響政策規範與選擇。²⁵²事實上小組在審查同類產品與「直接競爭或替代性產品」時，在內地稅部分已明確將立法目的排除考量，上訴機構亦持相同見解，認為無需將立法者或規範者的意圖納入考量，應僅就課稅措施的客觀因素納入考量，包括產品的設計、組成與結構等。²⁵³

此外，GATT 第 I 條最惠國待遇條款有關同類產品的認定標準，基本上如同爭端解決對於 GATT 第 III 條的認定。值得注意者，GATT 起草階段迄今均普遍支持不同情境下的同類產品定義亦不盡相同，²⁵⁴不過整體而言 GATT 時代小組普遍認為與關稅相關的 GATT 第 I 條的同類產品定義，應採取較為嚴格限縮的解釋，²⁵⁵特別是在稅則歸列方面，不過此等見解並無完全約束性，²⁵⁶基本上特定會員在針對特定貨品進行談判所承諾的關稅減讓同時，已考量到本身可能獲得的「利益」(benefits)，故檢視 GATT 第 I 條同類產品標準時，應可將所承諾會員所預期獲得之

²⁵¹ WTO, “Korea – Taxes on Alcoholic Beverages”, WT/DS75/R, pp. 171-192.

²⁵² WTO, “United States – Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages”, paras. 5.23 to 5.26 and paras. 5.71 to 5.74, WT/DS23/R and BISD 39S/206.

²⁵³ WT/DS8/R, WT/DS10/R and WT/DS11/R, *supra* note 250, paras. 6.15-6.19.

²⁵⁴ WTO, *Guide to GATT Law and Practice* (1995) Vol. I, p.35.

²⁵⁵ WTO, “Japan – Tariff on Imports of Spruce, Pine, Fir Dimension Lumber”, BISD 36S/167, L/6470, (adopted on July 19, 1989).

²⁵⁶ WTO, “Spain – Tariff Treatment of Unroasted Coffee”, BISD 28S/102, L/5135 (adopted on June 11, 1981).

利益範圍納入考量。

根據前述 GATT 第 I 與第 III 條有關同類產品的解讀，有關「同類產品」的認定，第一個標準應為該產品的「物理特性」(physical characteristics)；按兩種產品的「物理特性」越加近似，則越能認定為「同類產品」，然而就政策層面而言，「物理特性」可能成為一個危險的概念，因為有時候很難理解為何因為「物理特性」的些許差距而造成無法歸類為「同類產品」的認定，不過可確定者，高近似性的「物理特性」，相較於具商業替代考量等政策意涵的其他「同類產品」標準，仍具穩定作用，兩種產品的「物理特性」越為相近，則其替代性越高；因此，「物理特性」通常為法律認定「同類產品」與否的第一考量；一旦發現兩者的「物理特性」差異後，則需要進一步依據其他標準來檢視該等差異是否仍與「同類」的待遇問題有關，由於 GATT 為一種國際政府間的商務協定，故基於商業角度描述一個或更多市場的情況來認定「同類」概念應較合理，而商業概念的中心思想則為所謂的「競爭性」，實際上過去許多認定「同類產品」的標準，係與「競爭性」相關或重疊，可分如次。第一，兩者應存在可替代性，基於消費者角度，認定兩種產品的功能一致，倘無法取得其中一個產品時，消費者亦有意願採購另一個產品當做替代品，另外，亦可衡量兩種產品價格差異影響購買意願的情況。第二，基於產品功能，考量兩種產品功能的近似性，即衡量兩者產品功能的相近程度。第三，基於生產者角度，考量兩者在諸如原物料、生產基地、機器設備、操作員工的一致性等情況。²⁵⁷

前述說明可知，倘無法設定「同類產品」中有關「同類」的衡量標

²⁵⁷ Robert E. Hudec, "Like Product": The Differences in Meaning in GATT Articles I and III", *Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law*, University of Michigan Press (Thomas Cottier & Petros Mavroidis, eds. 2000), pp. 101-123.

準，似乎難以引用「同類產品」的概念來處理貨品歸列與關稅課徵的問題，ITA 產品範圍的認定亦同。鑒此，本文認為應可參考爭端解決過去在第 I 與第 III 條在「同類產品」的判斷標準，研訂適用第 II 條中有關「產品」(products)的認定依據，且此認定專屬於 ITA 產品範圍，基於產品態樣變遷的實務合理解釋 GATT 第 II 條中所敘有關「產品」(products)的內涵。至於相關判斷標準，建議基於(一)產品物理特性；(二)商業競爭性(包括替代性、消費者習性與產品功能近似性等)；(三)生產者觀點(包括原物料、生產基地、機器設備、操作員工的一致性)；以及(四)產品歸列之稅號等要素進行檢討，研議當前相關具體的 ITA 他類產品 (additional products) 號列，提供納入關稅減讓表的依據。

第二項 延請專家協助提供專業見解

此處所提之專家，主要係參考 WTO 相關協定既有之建制。²⁵⁸ 按爭議之產生通常涉及科學技術等複雜度高之事實認定問題，例如爭議當事國針對特定產品的衛生風險標準產生歧見時，應訴求專業見解即屬著例。不過針對爭議案件，由於通常裁決者主要為國際貿易或是法律專家，對於科學技術問題較為陌生，因此 DSU 提供裁決小組就相關技術性問題請求專家協助的機制，質言之，當裁決小組需要專家協助提供事實或技術認定的客觀資料時，得徵詢個別專家或專家小組提供諮詢意見。²⁵⁹

如前所述，資訊科技產品發展日新月異，專責國際貿易或國際法的專家難以瞭解 ITA 協定產品範圍的實質內涵，因此有關 ITA 產品範圍，

²⁵⁸ WTO 相關協定揭示可於必要時請求專家協助者包括：Article 11.2 of the SPS Agreement、Article 14.2 and Annex 2 of the TBT Agreement、Article 19.3, 19.4 and Annex 2 of the Agreement on Implementation of Article VII of GATT 1994 與 Article 4.5 and 24.3 of the SCM Agreement；參見：WTO, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, Cambridge University Press (2004), p.25。

²⁵⁹ 實務上爭端解決裁決小組迄今僅徵詢個別專家意見，尚未見成立專家小組的案例；參見：前揭註，頁 26。

應可延請相關領域的專家認定爭議案件的實際情況。具體而言，倘就產業面、配銷面與消費面等領域通盤考量，延請生產、銷售與消費等三個層面的專家共同提供意見，針對爭議產品就前述第一項所列之相關要素進行考量，應有助於釐清新興資訊科技產品是否仍屬 ITA 產品範圍的問題。

不過值得注意者，專家意見仍無決定性的影響，應僅具諮詢效用，提供建構事實與技術等層面的參考價值，最終決定機制仍在於 ITA 委員會所有參與國的共識決，畢竟 WTO 仍為會員所驅動的國際組織 (member-driven organization)。此外，延請的專家所提之意見，純屬個人見解，並不代表所屬會員政府的意見，各會員政府亦不應對延請的專家作出任何指示，影響渠等所表示的意見內容。

第三項 以折衷漸進方式建構低關稅的貿易環境

前述之討論可知，ITA 欲在短期內全面納入消費性電子產品，恐無法符合政治現實的期待。惟儘管如此，在 WTO 架構下致力消除或降低消費性電子產品之關稅，縮短其與 ITA 產品間之關稅差異，仍是正確且具意義的方向。²⁶⁰ 本文認為應可參考 WTO 多年來頗受認可的折衷與漸進自由化的降稅模式據以進行；此外，針對此等新興議題之處理解決，將性質相近的歷史案例納入考量或有助益，鑑往知來應屬處理新興爭議之重要法則。

有關過去發生過的類似案例，GATT 時代曾出現許多貨品歸列爭議之爭端解決案件，其中德國曾於 1956 年間對於希臘所提的爭端解決案件應與本文探討之產品範圍爭議最為相關。²⁶¹ 該案起因為希臘針對若干留聲機唱片 (phonograph records) 調高其進口關稅，超出希臘原來以

²⁶⁰ 林彩瑜，前引註 11，頁 13。

²⁶¹ WTO, L/726 (October 30, 1957)、L/726/Add.1 (November 21, 1957)、SR.12/21 (December 11, 1957).

「gramophone records」所承諾的約束稅率。希臘辯稱所調高稅率的貨品項目為長時間播放的唱片(long-playing records)，其轉速為 33 1/3 與 45 r.p.m，係屬當時新興的產品，在希臘作出有關 gramophone records 約束稅率之承諾時並未存在，並認為系爭的貨品材質不同，且音樂容量更大，與原所承諾之貨品歸列顯有差異。

然而當時審理者(Group of Experts)並不認同希臘的說詞，認為針對新興貨品的稅則適用，倘該貨品名稱已存在於特定稅則號列，則適用該已存在之稅則，倘未有相關之稅則號列存在，則依據國內關稅法定之原則，將該新興貨品「納入」(assimilate)相關現行號列之中。值得一提者，當希臘就留聲機唱片 gramophone record 的約束稅率進行談判當時，相關國家並未就該項貨名設定任何條件或限制(qualifications)。因此，Group of Experts 認為每分鐘 78 轉速以下的長時期播放唱片應屬希臘在 gramophone record 之承諾範圍，並依此向當時的 GATT 大會提出此見解。

然而該見解並未獲得當時的 GATT 大會通過，原因並非在於法律專業之認定，而係礙於政治因素，按當時審理本案的 Group of Experts 成員所屬國家的代表性受到質疑，因為開發中國家的代表名額不足。GATT 大會爰將該案移請當時在比利時布魯塞爾的稅則歸列機構，即 WCO 的前身關稅合作理事會²⁶²表示意見。該理事會認為本案之爭議未涉其職權，故拒絕提供具體意見，然而提出 2 點意見供參，其一為依據歸列原則，未列入任何稅則號列之貨品，應歸列於最接近該貨品之稅號，其二為前述原則並不適用於「其他」類之稅則號列²⁶³，該案似乎屬於此類。因此，該理事會未就長時期播放的唱片認定具體的稅則號列。該案最後

²⁶² 關稅合作理事會全名為 Customs Cooperation Council (CCC)，該機構主要協助建立與管理 Brussels Tariff Nomenclature。

²⁶³ 英文名稱為：“Residual heading, other articles not elsewhere specified”。

的結果為，德國與希臘談判後彼此妥協，決議在關稅減讓表中原來承諾的 gramophone record 項下設立”long-playing records”(即適用爭議的”gramophone record”產品)的次項目，並賦予一個新的約束稅率，即希臘同意將”long-playing records”，其約束稅率由原來承諾的 40%調降為 36%，降幅為 10%。

參考前述案例，考量本案系爭產品所對應的 ITA 項目，由於 ITA 協議當時並未就產品名稱設定任何條件或限制，且依照 WCO/HS 委員會的見解，針對新興貨品的稅則適用，倘該貨品名稱已存在於特定稅則號列，則適用該已存在之稅則，倘未有相關之稅則號列存在，則依據國內關稅法定之原則，將該新興貨品「納入」(assimilate)相關現行號列之中。然而 WCO 的見解並不必然拘束 WTO 的會員，特別是 WCO 尚未針對特定新興資訊科技產品作出稅則歸列之前，課徵液晶顯示器關稅的會員，必然不同意該產品的主要功能為電腦螢幕而提供 ITA 之免關稅待遇。因此，前述案例提出的折衷解決方式應值得參考，以液晶顯示器為例，針對歐盟措施似可在 0%(電腦螢幕)至 14%(電視機)的稅率間尋找一個折衷平衡點，賦予該等產品一個新的約束稅率，另外參照本章第三節所述 WTO 歷次回合談判引用的漸進式調降關稅方式，逐年將新的約束稅率調降至 ITA 零關稅的目標。

此處可能有疑問者為仍課徵進口關稅的參與國為何有義務調降關稅，實際上由 ITA 生效以來對於已開發及開發中國家均具利益的結果而論，資訊科技產品貿易自由化的政策應屬真理(如附表 16：已開發及開發中國家在 ITA 相關產品部門的比較利益)，本文第二章第二節第二項與同章第三節第二項之討論已見端倪，況且針對市場開放的敏感性問題，前述逐年調降的機制已提供若干緩衝年限，應可適度化解調降關稅

者的疑慮。

第三節 爭取杜哈回合談判結果為標的

第一項 通過部門別自由化方案擴大 ITA 產品範圍

WTO 歷次回合有關市場進入議題的談判(如附表 17：WTO 歷次回合談判達成之關稅減讓幅度)，除了烏拉圭回合(1986-1994)成功制定服務貿易總協定及與貿易有關的智慧財產權協定，以及杜哈回合(2002 起)就服務貿易總協定之市場開放幅度進一步討論外，數十年來基本上係著重於關稅承諾之談判(如附表 18：WTO 主要談判回合成果回顧)，儘管歷次回合關稅議題的處理方式不盡相同，惟朝向更為開放與自由化的基調從未改變。

WTO 杜哈回合談判自 2001 年杜哈部長會議採認後展開，談判議題廣泛，包括農業、非農產品(工業與漁產品)市場進入、服務貿易市場開放、智慧財產權保護、貿易便捷化、貿易規則、爭端解決、貿易與環境與貿易與發展等九大議題²⁶⁴，原訂於 2005 年底前完成，實際上已數度錯過預訂達成之程期(如附表 19：杜哈回合談判大事紀)，至 2009 年 3 月間，仍因農業等若干重點議題而陷入僵局，何時獲致協議迄未明朗化。按當前主要 WTO 會員偏廢多邊貿易談判的重要性，主要有三點原因，包括：第一，對於既得利益的維護，許多會員擬保留日後談判籌碼；第二，杜哈回合係定位為有利開發中國家的發展回合，若干開發中會員往往在無實質貿易利益的情況下，仍運用發言權杯葛議事進行，導致共識難以形成；第三，雖然針對特定議題召集主要關鍵會員進行小型集團的討論，藉以形成初步共識有其效益，惟密室會議與黑箱政治的陰霾仍存在，許多會員因無法參與該等小型會議而擔心其意見不獲尊重，致使

²⁶⁴ Pascal Lamy, *supra* note 39, at 197.

會員間仍存在猜忌心態。²⁶⁵

然而無可否認者，多年來各國努力不懈致力於杜哈談判工作，仍可見若干進展，其中有關資訊科技產品市場開放之相關建議方案則甚受矚目。有關資訊科技產品市場開放問題，係屬杜哈回合談判九大議題中非農產品市場進入(NAMA)議題²⁶⁶之領域，主要分為處理關稅及非關稅貿易障礙等兩方面之問題。

與本文探討重點有關的關稅貿易障礙方面，WTO 會員已同意以非線性公式調降關稅的方式來處理包括資訊科技產品的降稅問題，²⁶⁷並普遍同意瑞士公式可為調降關稅的基準(如附表 20：NAMA 談判有關降稅公式之提案)；此外，資訊科技產品除適用前述公式降稅模式外，亦可能適用部門別之降稅方案，目前已有約十五個部門別提案(如附表 21：WTO/NAMA 談判部門別自由化方案提案情形)，與 ITA 相關者主要為日本提出有關電機電子部門別的降稅方案，其產品涵蓋範圍較 ITA 為廣，獲得香港、中國、韓國、新加坡、泰國、美國等連署，²⁶⁸建議已開發會員分三年、開發中會員分五年平均調降相關電機電子產品的進口關稅至零稅率，惟在尋求其他會員支持過程，諸如中國、巴西及印度等開發中會員堅持反對類似擴大 ITA 協定產品範圍之舉措，主張任何部門別自由化方案應屬自願參與之性質。²⁶⁹

²⁶⁵ 經濟日報，〈杜哈回合談判進展及我國產業因應策略研討會紀要〉，2008 年 12 月 31 日，A17 版。

²⁶⁶ 非農產品市場進入英文為 Non-Agriculture Market Access (NAMA)，主要包括工業產品與漁產品，談判進展情形請參閱：http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm (最近瀏覽日期：2009 年 3 月 15 日)。

²⁶⁷ WTO, "Doha Work Program: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004", WT/L/579, (Aug. 2, 2004), p.B-1.

²⁶⁸ WTO, "Communication from Hong Kong, China; Japan; Korea; Singapore; Thailand; and the United States, Draft Modalities for the Liberalization of Tariffs in the Electronics/Electrical Products", JOB(08/67) (July 7, 2008).

²⁶⁹ NAMA 談判有關部門別方案，至 2009 年已提出者包括日本提出有關電機電子等 14 個部門，由於範圍廣泛不易獲開發中國家支持，加拿大爰於 2009 年 2 月間建議改採垂直性(horizontal approach)的部門別自由化方案，例如將林產品與相關的工業機械等兩部門一併討論，召集主要生產國與貿易國共同討論推動之可能性，避免 14 個部門一起討論(horizontal approach)難以形成

此外，若會員能夠進一步談判同意以 HS 2007 四位碼水準為談判基礎擴大產品的適用範圍，將可含納更多未來新興資訊科技產品的空間，在體制面建立更為健全與明確的 ITA 產品範圍。²⁷⁰不過本文認知以四位碼水準為基礎的關稅談判，實未符 WTO 殆以六位碼為基礎之先例，或將招致過度理想化之評論；以 ITA 產品範圍包括的 HS 第 84、85 與 90 章而言，四位碼水準涵蓋的項數遠超過現行基本上以六位碼承諾的 200 餘項 ITA 產品範圍，故預期短期內可能難獲多數會員認同；然而資訊科技產品可謂全球化分工最為深透的產業，幾乎全球各國都可能成為相關零組件的供應者，且實證顯示已開發及開發中國家均蒙資訊科技產品貿易自由化之利益，各有其比較利益(如附表 16：已開發及開發中國家在 ITA 相關產品部門的比較利益)；因此，針對資訊科技產品以四位碼為基礎進行關稅談判，倘短期內有敏感產品難以開放的困難，相信未來全球資訊科技產業分工持續深化後，以中長期為目標仍有實現之可能。

基本上本文探討之新興資訊科技產品爭議問題，倘能藉由目前杜哈回合有關「非農產品市場進入」(Non-Agriculture Market Access)多邊貿易談判，通過電子相關產品部門別自由化方案，亦將可協助建構體制面的爭議解決基礎。特別為前述日本所提有關電子/電機產品部門別的降稅方案，其產品涵蓋範圍較 ITA 為廣，該方案已獲得不少會員之支持，惟仍需進一步努力推動。

第二項 重新詮釋 ITA 規範

如前所述，ITA 並非 WTO 內括協定之一部分，係源自 1996 年新加坡部長會議有關「資訊科技產品貿易部長宣言」，因此倘引用 WTO 相關

共識的缺失。參見：WTO Reporter, “Proponents to Try New NAMA Approach Aimed at Winning Support for Sectorals” (February 18, 2009)。

²⁷⁰ 林彩瑜，前引註 11，頁 13。

協定規範之程序修改 ITA，似乎於法無據；²⁷¹不過，倘能比照既有 WTO 相關規範行使協定條文之解釋，²⁷²藉由未來的部長會議²⁷³或是總理事會議釐清 1996 年新加坡部長會議當時所訂的產品範圍內涵，²⁷⁴程序上應屬適當。²⁷⁵另針對爭議性之產品項目，本文認為仍應考量 ITA 前言揭示的「達成世界資訊產品貿易之最大自由」的目標，參考前述建議在 ITA 委員會採取折衷與漸進自由化的策略，藉由相關決策會議通過，指示各國據以修改關稅減讓表，除可建立體制面的解決方案外，亦可兼顧現實面的市場開放敏感性。

ITA 附錄第三段揭示：「貨品貿易理事會應定期召集參與國，開會檢討附錄中所定的產品範圍，以共識決的方式從科技發展、關稅減讓的經驗、或稅則歸列法的改變等方面來考量，以決定是否需要修訂附件(產品清單)以涵蓋他類資訊科技產品」；此外，附錄第五段亦敘及：「參與國應於 1997 年 9 月 30 日以前，視需要經常性的召開會議從附件 B 先開始討論參與國之間對資訊科技產品歸列的差異...，在有任何歸列差異存在的情況時，參與國應行考慮是否要對 WCO 提出有關更改現行 HS 稅則歸列或解決對 HS 歸列解釋差異之聯合建議。」如前所述，附錄第三段屬於 ITA 2 談判，第五段為稅則歧異歸列之談判，兩者迄今仍無結果，亦為 ITA 產品範圍難以釐清的背景規範。

²⁷¹ WTO 協定第 X 條對各項協定之修正有頗為詳細之規定；參見：羅昌發，前引註 5，頁 31-32。

²⁷² WTO 協定第 IX.2 條規定：「部長會議與總理事會對本協定與多邊貿易協定之解釋，應有其專屬權...」。

²⁷³ WTO 總理事會主席 Mario Matus(智利大使)於 2009 年 3 月間表示，原則上 WTO 應定期每二年召開一次部長會議，上(第五)屆會議係於 2005 年 12 月間在香港舉行，盼下屆部長會議可於 2009 年下半年召開，惟仍待取得會員間的共識。參見：WTO Secretariat, “WTO chairman expects ministerial conference in H2”, World Trade News (March 13, 2009), No.1904。

²⁷⁴ 有關 WTO 部長會議與總理事會議等相關機構運作機制與流程，參見：Mary E. Footer, *An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, (2006), pp. 35-71。

²⁷⁵ WTO 部長會議為最高決策機制，有權對於多邊貿易協定所有相關事宜作決定，原則上兩年召開一次；WTO 總理事會為第二層的決策機制，並於兩次部長會議期間代理部長們針對協定相關事宜作決定；參見：前揭註，頁 42-53。

本文認為，前列背景規範提供相關參與國就產品範圍進行談判之法律依據，惟當前爭議焦點仍在於新興資訊科技產品是否納入 ITA 零關稅的產品範圍，該等規範已無助於解決此問題。鑑此，倘由各會員部長藉由部長會議，或是各會員駐 WTO 代表團大使(或常任代表)藉由總理事會議，參考本章第二節第一項所列之判斷依據，共同提出有關 ITA 附錄第三段與第五段的補充規範，應可解決未來仍隨時可能發生的貿易待遇不一致的問題。

具體而言，本文建議於未來 WTO 部長會議或適當時機的總理事會中通過下列決議：「有關 ITA 附錄第三段所討論之其他類的資訊科技產品，以及附錄第五段敘及之附件 B 產品歸列等問題，部長們(或會員們)同意 ITA 委員會基於(一)產品物理特性、(二)商業競爭性(包括替代性、消費者習性與產品功能近似性等)、(三)生產者觀點(包括原物料、生產基地、機器設備、操作員工的一致性等)以及(四)產品歸列之稅號等要素，研判是否納入 ITA 產品範圍；另針對經討論後仍具爭議性的資訊科技產品項目，課徵進口關稅的參與國同意採逐年平均調降方式進行市場開放，已開發國家執行期為〔3〕年，開發中國家則為〔5〕年，ITA 相關參與國應據以修訂關稅減讓表提報貨品貿易理事會採認後展開降稅措施執行工作。」

前述建議旨在重新詮釋 ITA 規範，用以因應新興資訊科技產品的貿易問題，應可提供體制性解決方案處理本文所探討的主題，具正本清源之效，倘獲成就應屬全球資訊科技產業與消費者之福祉。