

專題演講：WTO 爭端解決機制簡介

主講人：黃立教授(國立政治大學法律學系暨研究所專任教授)

GATT/WTO 爭端解決機制總論

黃立* / 林彩瑜**

一、前言

自世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)於 1995 年 1 月 1 日生效以來，全球的注意力大多集中在其全新設計的爭端解決機制。蓋貿易爭端的有效解決，攸關整個 WTO 法律規則之實踐及威信。近年來，WTO 會員利用爭端解決機制之熱潮，特別是開發中國家的積極參與，致使貿易爭端案件急遽增加；¹加以 WTO 對智慧財產權、服務貿易及投資等問題之規範，亦增加爭端案件之複雜性及處理難度。²甚而在環境保護、³食品安全⁴、市場進入競爭、⁵基因改良食品⁶之爭議上，WTO 爭端解決機制亦扮演著，或被期待扮演解決紛爭之重要角色。

WTO 爭端解決機制之司法特質，使貿易爭端之解決有朝向訴訟化之趨勢。過去的經驗顯示，依賴政治協商及主權豁免的爭端解決機制較不具效率。在此全球貿易及經濟互為依賴的時代，主權國家應如何回應並解決貿易爭端，實為一重要課題。特別是我國在加入 WTO 後，對外貿易關係將更為多面化，與他國發生貿易爭端勢將難以避免。對 WTO 爭端解決機制之瞭解實為迫切而必要。本文將對 GATT/WTO 爭端解決機制之制度、沿革、實踐及發展，作一整體性之探討與論析，以供各界參考。

二、GATT 時代之爭端解決程序

1. GATT 爭端解決機制之性質

* 國立政治大學法律學系教授，奧國維也納大學法學博士。

** 東吳大學國際貿易學系副教授，國立政治大學法學博士。

¹ 自 WTO 於 1995 年成立至 2001 年 1 月 1 日止，WTO 已受理 219 件正式諮商之申請，其中有 49 件之爭端解決小組報告及 33 件上訴機構之報告。涉及開發中國家之案件，則約佔有 30%。開發中國加成功控訴已開發國家之案件亦不乏其例，例如哥斯大黎加控訴美國棉及人造纖維內衣進口限制案(*United States-Restrictions on Imports of Cotton and Man-made Fibre Underwear*)、委內瑞拉與巴西控訴美國合成與傳統汽油標準案(*United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*)等。相較於 1948 年至 1994 年近 50 年間，在 GATT 架構下僅有 315 件爭端解決案。Young Duk Park/ Georg C. Umbricht, "WTO Dispute Settlement 1995-2000: A Statistical Analysis," 4(1) *Journal of International Economic Law* 213-230 (March 2001), p.213. Berbard M. Hoekman/Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading Systems, The WTO and Beyond*, (Oxford University Press, second edition, 2001), p.78.

² 過去之爭端案件至多僅涉及一項協定。然今日則約有三分之一之案件同時涉及多項協定之適用爭議。且在 1986-1995 GATT 時代之十年中，爭端解決小組每年撰擬的法律裁決認定(legal findings)平均不到九十頁，然在 1999 年前六個月，爭端解決小組則已撰擬超過六百頁的法律裁決認定。William J. Davey, "The WTO Dispute Settlement System," 3 (1) *Journal of International Economic Law* 15-18 (March 2000), p.16.

³ 例如印度、馬來西亞、巴基斯坦及泰國控訴美國對特定蝦類及蝦類產品之禁止進口措施案(*United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS 58)。

⁴ 例如美國與加拿大控訴歐體影響肉類與肉類產品之措施(荷爾蒙)案(*European Communities-Measures Affecting Meat and Meat Products*, WT/DS56)。有關本案之討論，參見黃立，〈評析世界貿易組織爭端解決機構對荷爾蒙案的裁決〉，《政大法學評論》，第五十九期，民國八十七年六月，頁 277-288。

⁵ 例如美國控訴日本影響消費照相用影片與沖印紙措施案(*Japan-Measure Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44)。有關本案之討論，參見林彩瑜，〈WTO 爭端解決機制與國際貿易反競爭行為-以美日「消費性照相用軟片及相紙」市場爭端案為例〉，《政大法學評論》，第六十三期，民國八十九年六月，頁 447-470。

⁶ 參見林彩瑜，〈論 WTO 架構下基因改良食品標示之貿易法問題〉，《台灣在 WTO 規範下之經貿新頁》，國立政治大學商學院國際經貿組織暨法律研究中心，民國九十年，(元照出版公司經銷)，頁 113-159。

1.1以政治解決代替法律解決

由於關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT 1947)在事實上(de facto)⁷亦為一個國際組織，⁸其「有意」或為情勢所迫逐步建立了處理貿易爭端案件之習慣方式。在 GATT 1947 創立之時，其於條文中即捨棄了以裁判方式為貿易爭端之解決。GATT 1947 未設有須將爭端案件提交國際法庭(International Court of Justice)⁹之規定，亦未設立內部法庭以解決爭端。在一定的範圍內，締約國大會依據第 25 條第 1 項共同行為，或依其他特別規定，具有一些類似法庭的職掌。其後，締約國大會又將此種工作委交小組或工作組¹⁰執行，然最終的裁決權仍屬於締約國大會，其決定是政治性的。由 GATT 1947 授權締約國大會處理的規定觀察，裁決不應依據狹窄的法律理由為之。

1.2以諮商妥協代替強制制裁

儘管 GATT 1947 的條文係以傳統的語言制訂，其在禁止性文句的使用上也相當普遍，然其對於救濟之規定，並未以處罰的方式為之。GATT 1947 的組織原則，依整體觀察，在於維持互惠權利義務關係的均衡。在減讓關稅方面，互惠係達成 GATT 1947 目標及調整或撤回減讓拘束力的根本。締約國不遵守關稅減讓之承諾，並未被視為係應予處罰之行為，只是在締約國大會批准的條件下，受影響之締約國被授與停止履行其互惠減讓的權限。

此一理念大體上也適用於關稅減讓以外的其他義務。若一締約國未能遵守任一重要義務，或違反任一重要禁令，其極限是締約國大會得授權受影響之國家，依據第 23 條的規定，對侵害的締約國，停止其依此情況認為適宜的減讓或其他義務的適用。為促進各締約國遵守 GATT 原則，其寧以諮商妥協代替強制執行，既不同於國內法庭就違反國內法行為所為之處罰，與聯合國會員國違反憲章使用武力時，聯合國安全理事會所得行使的處罰，亦有所不同。¹¹

2. 爭端解決程序

2.1.GATT 1947 中關於爭端解決之規定

GATT 第 23 條係解決爭端之核心規定，惟該規定僅係違反或侵害總協定義務時之最後防線。¹²在達到第 23 條之階段前，GATT 1947 中尚有許多其他的程序規定，如第 22 條關於諮商的規定、第 23 條第 1 項、第 2 項報復前諮商程序、第 19 條第 2 項保護條款及依據第 28 條修正減讓之諮商。其他特別程序，如第 37 條已開發國家不遵守總協定第 4 篇中對於開發中國家特定承諾之諮商，及第 16 條就補貼之諮商。¹³

2.2.提供多邊討論的機會

由許多利害衝突的國家參與諮商，將促使每一諮商國家得以從多邊之觀點考量問題，以取代原先僅從雙邊觀點考慮的事項。若能從多邊之角度加以考量，較不容易意氣用事，而有助於爭端的解決，GATT 即提供了此種討論的架構。

2.3.以豁免解決爭端

⁷ GATT1947 原來是國際貿易組織 International Trade Organization ; ITO 協定（通稱為哈瓦那憲章）的第四章，原先是美國急著在國會授權期限前完成關稅談判的制度，以暫行是用議定書使此一部份先行生效。

⁸ 實際上 GATT1947 為了逃避美國國會的干預，只具備了一般貿易協定的外觀，將所有原先的大會 Assembly 一詞悉數改為全部大寫的 CONTRACTING PARTIES(實質上仍是大會，故譯為締約國大會)，而更由於國際貿易組織 International Trade Organization ; ITO 的胎死腹中，使得原本要納入 ITO 憲章（哈瓦那憲章）第四章的 GATT，必須取代此一真空，成為實際上的國際組織，不過 GATT 的秘書處仍以 ITO 的 Interim Commission 秘書處名義對外，詳見黃立、李貴英、林彩瑜，《WTO 國際貿易法論》，元照出版公司，民國九十年，頁 1-11。

⁹ 個別的條約國於符合國際法院管轄要件的情形，自可將其爭端提交國際法庭審判，GATT1947 並不禁止。但因 GATT1947 所生爭端不構成管轄原因，亦不得視國際法庭為 GATT1947 決議的上訴法院，參見 GATT, Analytical Index, the interpretation of the chairman of the contracting parties, p.133。

¹⁰ 小組 panel 與工作組 working group 不同，工作組係由個別締約國的代表所組成，而小組則係依個人之資格與能力而選擇成員所組成，參與者實際上仍是各締約國的代表，好像只是名義上的變遷，不過這些人在小組內所行使的是他們自己的權利，而不是執行母國政府指派給代表團的職掌，使小組成員能放手執行其調解職務。

¹¹ 聯合國憲章第 39 至 51 條。

¹² 相關的報復條款亦可見之於第 12 條第 4 項 c 款、第 18 條第 12 項 c 款等。

¹³ 其他如第 6 條第 7 項、第 16 條第 1 項、第 24 條第 7 款、第 25 條第 5 項等。

GATT 1947 第 25 條第 5 項之豁免規定亦有助於各國免於發生貿易爭端。由於在若干特殊情況下，締約國國內保護主義的壓力及抗拒太大，使個別政府無法遵守總協定的規範，其情形如總協定的規定與經濟原則有所違背，或因政治社會政策的考慮，迫使此締約國將其他目標置於經濟效率之前。在此情形，締約國大會得豁免一締約國按本協定所應承擔之某項義務。¹⁴此規定可避免出口受影響的締約國動輒因某一限制措施可能違反總協定即訴諸貿易爭端。

2.4. 權利與救濟

在內國法上，有權利就有救濟(There is no right without a remedy)。在 GATT 1947 中的救濟並不相同：

2.4.1. 依據第 23 條救濟程序所生問題

2.4.1.1. 受損害國未因救濟而受益

第 23 條給予受損害國的唯一救濟，係撤回締約國大會認為依情形適當的減讓或其他義務。此救濟係引用關稅減讓互惠原則的當然結果，其撤回乃是對於「可歸責」的締約國課以實質的加害措施，使其出口機會受到限制。然其並未因此帶給受害國以相對的利益。蓋受害國的國內產業雖受到額外之保護，惟該國的消費者卻必須作出額外的支出。若報復的項目是原料，半製品或者資本財，則對受害國的出口未必有利。

2.4.1.2. 受害產業未獲救濟

在實施報復的產品項目上，締約國可能對一不需特別保護之產業給與意外之保護，而原先受損害的產業則未獲有任何益處。例如，歐體採取共同農業政策，德國因此撤回其對家禽的關稅減讓，美國對歐體的報復是對每加侖 9 美元以上的白蘭地酒及價值 1000 美元以上的貨車提高關稅。在此情形，美國的家禽生產者及消費者皆未獲有任何益處，但美國之貨車產業則享受了意外的關稅保護。

2.4.2. 「有權利就有救濟原則」在 GATT 1947 之例外

依據第 23 條之規定，亦可能有雖無權利也有救濟的情形。該條規定提供了三種不同的適用原因，即以一締約國控訴「其根據協定直接或間接可得之利益被剝奪或減損，或本協定目標無法達成」為前提。在 GATT 下之利益遭受剝奪或減損，可能係源自於締約國之下列之行爲：

- (a) 另一締約國未履行其在 GATT 之義務；或
- (b) 另一締約國採行某項措施(而不問該項措施是否與 GATT 相違背)；或
- (c) 有任何其他情形存在。

GATT 對於有違反或不違反總協定的措施都給予平等待遇，顯示了總協定的基礎理念，在於維繫各個別締約國間利益的均衡。換言之，若締約國之利益遭受剝奪或減損，然其相對國並未有違反 GATT 義務或規定之情事存在，該受損之締約國亦得向締約國整體提出控訴，此係所謂「非違反協定行爲之控訴」(non-violation complaints)。為鼓勵締約國進行關稅減讓，當一互惠之減讓因他方締約國採行之任何措施而造成剝奪或減損，不論該措施是否抵觸 GATT，皆須給與締約國一項救濟的權利。因此，任一締約國之任何措施剝奪或減損他國於 GATT 之利益者，即使該措施並不抵觸 GATT，受損締約國仍可依據第 23 條第 1 項 (b) 款之規定提出「非違反協定行爲之控訴」尋求爭端解決。此外，若一締約國之利益遭受剝奪或減損係因有「任何其他情形存在」，該受損之締約國亦得向締約國整體提出控訴，此係為「情況控訴」(situation complaints)。

GATT 1947 並不注重引起報復的措施是否違反其規範，而在於：

- a. 所實施的措施使可得之利益被剝奪或減損，或本協定目標無法達成；
- b. 締約國大會認為情況嚴重到有理由報復；
- c. 締約國大會決定，擬採取的報復措施依情況係屬適當。

¹⁴ GATT 1947 第 25 條第 5 項前半規定：「在本協定其他部分未作規定之特殊情況下，締約國大會得豁免一締約國按本協定所應承擔之某項義務；但此項決議應以所投票數三分之二之多數通過，且該一多數須逾締約國總數之半。」

3. 報復在程序要件上的限制

締約國如欲依據第 23 條進行報復，必須：

- 3.1. 對他締約國或其認為相關的締約國提出書面陳述或建議。
- 3.2. 相對國對其所提的陳述或建議應給與合宜的考量。
- 3.3. 於完成前述手續，而於相關締約國間，在相當期限內無法圓滿解決時，始得將爭端提呈締約國大會。¹⁵

在爭端個案實務的處理上，GATT 最初係由二年一次的締約國大會以共同行動 (joint action) 處理締約國間之爭議。其後則發展出由會期與會期間之委員會、設立工作小組 (working party) 加以處理。1955 年後，則發展出設立「爭端解決小組」(panel) 審查相關爭端。工作小組係由國家作為組成之主體，各組成國家則指定代表該國之個人，故出席之個人需受該國之指示；而「爭端解決小組」則由三至五人之專家組成，此等專家係以個人之身分參與，而非以任何國家政府代表之資格參與，因此較具有中立角色。¹⁶依據 1979 年 GATT 東京回合達成有關「通知、諮商、爭端解決及監視之瞭解書」(Understanding Regarding Notification, Consultation, Disputes Settlement and Surveillance) 之規定，組成「爭端解決小組」的人選係由 GATT 秘書長定之，爭端當事國的國民不得為小組成員。¹⁷爭端解決小組應於「締約國大會」決定設立後儘速成立，通常不得逾 30 日。爭端當事國應該在 7 個工作天內就小組成員向秘書長表示意見。¹⁸任何就系爭案件有重大利害關係的締約國應有向爭端解決小組表示意見的機會，而爭端解決小組有權自任何其認為適當的個人或團體，蒐集資訊或尋求技術諮詢。¹⁹爭端解決小組應對系爭案件之事實作客觀的評估，並確認所有有助於「締約國整體」依據第 23 條作成建議或裁決之事項。爭端解決小組並應時常與相關締約國諮商，給予適當的機會，以發展令雙方滿意的解決方案²⁰。爭端解決小組所須的時間因個案而有差別，小組應致力於避免不當拖延提交其所發現的事實，以確保迅速的解決。²¹

爭端解決小組完成報告後，必須待至下一個「締約國大會」會期通過其報告，該報告始能成為正式的建議或裁決。因此，爭端解決小組之報告僅具有「建議」性質，在未經「締約國大會」通過前，對爭端當事國並無拘束力。這些建議通常要求爭端締約國以一定方法解決其爭端而無須報復。型態之一即是請求侵害國排除有爭議的措施，只有於建議不能解決爭端時，「締約國大會」才會授權報復。²²

在過去 GATT 體制下，進行每一程序步驟皆需全體締約國的一致同意(共識)，包括被控訴國在內，此係意指被控訴國總有否決權。葛小組成立，或其成員之指定。小組的裁決在送請 GATT 理事會通過時仍然適用此一積極共識原則，敗訴的一方仍可再次阻礙共識的達成，阻止理事會給予小組裁決法律拘束力。此一制度並非法律性質，而是政治性質，其效率常繫諸於敗訴國的意思。²³

三、烏拉圭回合之改革

1. 烏拉圭回合談判對爭端解決之變革

爭端解決機制之變革係烏拉圭回合談判重要的成就之一。過去爭端解決程序遭受批評之處，主要集中於該機制之司法性問題。舉凡自爭端解決小組之設立、授權範圍、容易遭特

¹⁵ 但於第 23 條第 1 項 c 款規定之任何其他狀況時，不須有相當期間的等待。

¹⁶ 羅昌發，《國際貿易法》，元照出版社，民國 88 年，頁 839。

¹⁷ 瞭解書第 11 條。

¹⁸ 瞭解書第 20 條。

¹⁹ 瞭解書第 15 條。

²⁰ 瞭解書第 16 條。

²¹ 瞭解書第 20 條。又依其附件的解釋，在多數情形下，小組的程序係在相當期限內完成（即 3-9 個月）。

²² 瞭解書第 22-23 條。

²³ Jose Maria Beneyto, *The EU and the WTO, Direct Effect of the New Dispute Settlement System*, Heft10/1996, EuZW, S.295-299/296。

定國家杯葛及相關國家遵守之情形皆有未盡理想之處。²⁴ WTO 以規範為基礎的法律程序 (rule-based legalistic process)，使國際貿易爭端解決之本質作了根本之變革—自政治性的、以共識為基礎之程序轉變至具司法性格之體系。特別是 WTO 捨棄了 GATT 1947 的「共識原則」，改採「負面共識原則」(principle of negative consensus)²⁵之作法，反映出各會員就國際貿易案件願意捨棄較多的國家自主權。以法律與規範為基礎之爭端解決機制，可排除許多不平等之情況，較符合弱小國家之利益，對開發中國家尤其意義。

新舊制度的差別表列如下：

舊有爭端解決機制的問題	新的爭端解決機制
基於共識原則，程序常被拖延。	專家小組成員，鼓勵任命外聘專家及顧問，並以上訴機構確保 WTO 規範的一致性。
時間掌握不佳	對程序的期間有精確的控制 ²⁶
有不同的爭端解決機制，並可選擇採取非屬 GATT 的爭端解決程序。	各世界貿易組織協定共通且強制的爭端解決程序。
基於共識原則不易強制生效。	就所有程序步驟均採取負面共識原則。

2. 變革是對國際環境的反應

在國際經貿組織之架構下，為使爭端解決程序具有效率，常須與國際環境相互配合始能發揮功能。國際制度對國際環境十分敏感。對舊的爭端解決程序的批評始於七十年代中期，在此之前，爭端解決程序的設計多被接受，也與世界經濟狀態相符合。由於戰後多數國家認為，當時的世界經濟體系相當脆弱，無法承受太嚴格的國際規範。若對政府自治權限過度限制，將迫使各國不願開放門戶，更遑論融入世界經濟體系。惟爭端案件雖在事實認定上並無困難，但以政治方式解決爭端案件卻常發現困難重重。

隨著時間的經過，政府與民間壓力團體逐漸發現舊的爭端解決程序無法配合新的國際經貿環境，變革中的世界環境促使改革成為必要。將爭端解決程序由外交磋商體制轉換成為以規則為基礎之法律體制，反映出 WTO 會員國數目的急遽增加以及協定範圍擴大之經貿環境。一國經濟榮景之確保，係繫諸於世界經濟能不受干擾的加以運作，以規則為基礎的法律體制之重要性因而受到重視。惟另一方面，此理念則與許多政府對於一定限度的國家自主與裁量的本能需求相反。以規則為基礎體制的努力，則須在二者之間求得其平衡。

3. 以規則為基礎但保留談判空間

爭端解決機制之改善，一方面須使國際規則有足夠的拘束力，以創設穩定、規則為基礎的環境，讓私人在從事商業決策時得以信賴。另外一方面，其亦須在體制內留存足夠的彈性，以滿足政府自由裁量的需要。GATT 之成功在於其容許各國政府有相當的自主彈性。以嚴格規律為基礎的制度，在其面臨環境急速變遷時即可能顯得脆弱。環境急速變遷係目前全球經濟之特色。若在制度之設計上保有若干彈性，對處理尚未達成共識或欠缺科學確認之特定議題亦具有相當之益處。尤其是許多原屬於一國國境內之議題（如競爭法之執行），目前也成為國際貿易談判之議題，就此方面，談判可能較司法裁判為妥。

國際經濟政策的目標常在撤除國界障礙，從內國政府的角度觀察，國際義務限縮了國家自主權。過去數十年來爭端解決機制的發展，顯示出各國政府已漸願接受較嚴格的國際規範。蓋世界經濟功能之發揮，始有國家之福祉可言。惟國際體系要影響內國政策，須從影響相關內國政策之均衡做起。若國際體系要求過多，恐將使內國政策失去均衡點。過度強調自由貿易，易引起保護主義者之反擊，以較具彈性的方式可降低反對之聲浪。訂定嚴格的規則，法律上雖經各國的簽署，若事實上各國無法遵守，則無法獲得民間之信賴。

WTO 新的爭端解決機制採取了正確的妥協方式：加強了規則性，並保留了相當的外交要

²⁴ Norio Komuro, "The WTO Dispute Settlement Mechanism, Coverage and Procedures of the WTO Understanding," *Journal of International Arbitration* 81-171, pp. 102-113.

²⁵ 所謂負面共識原則指小組或上訴機構所作決定原則上通過，除非所有會員國以共識決定不採納特定的議案。換言之，只要爭取到多數國家的贊同，縱然有一票反對，仍然必須通過相關決定。此種設計讓小組或上訴機構可以不受干預的獨立運作。

²⁶ 見附件 3：作業程序第 12 項規定。

素。這些要素包括：

- 3.1. WTO 強調爭端解決的首要目的在於對爭端作有效的解決，²⁷相互可接受的解決可以在相關政府間諮商解決，未必須經過爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, 以下簡稱 DSB)。此一妥協優先於裁決的方式，係一良好之設計。
- 3.2. 由於負面共識原則之採行，使得爭端解決機制有相當程度的自動性。²⁸惟另一方面，程序需由控訴國請求 DSB 成立爭端解決小組以審理案件，DSB 不能自行展開程序。²⁹
- 3.3. DSB 強調，爭端解決小組得隨時暫停其程序，容許當事國尋求雙方滿意之協議，此種結果亦係較被期待之結果。
- 3.4. DSB 強調，爭端解決機制與內國司法程序並不相同。最重要的是，不論是爭端解決小組報告或是上訴機構之報告，唯有經 DSB 通過該報告後，始被賦予強制力。換言之，裁決報告須經國際外交行動之認可始取得強制力，DSB 並非單純的超國際法庭或當然具有超國際的管轄權。
- 3.5. 爭端解決小組在作成認定時僅能依據 WTO 的現行規範，使小組裁決不會形成彈性的案例法，無形中降低了內國的自主權。³⁰
- 3.6. 建構單一爭端解決體系：在 GATT 體制下，東京回合的若干協定，例如技術性貿易障礙協定、補貼與平衡稅協定、反傾銷協定、農業協定等，均設有獨立的爭端解決體系及其特設的爭端解決小組。若一爭端案件涉及數個不同的協定，則應在不同的協定下成立個別的爭端解決小組。此常產生由控訴國任意選擇爭端解決機構的情況 (forum shopping)。WTO 僅設有單一而融合的爭端解決體系，以統一事權，並由 DSB 統籌處理爭端事項。不論系爭案件有多複雜，只能成立一個小組，而有全權去解釋並適用任何協定的規定。值得注意的是，WTO 雖整合了各協定的爭端處理程序，然其仍容許個別協定保有其特殊的部分。例如紡織品與成衣協定、技術性貿易障礙協定、補貼暨平衡稅協定、服務貿易總協定及反傾銷協定等皆各有其特別之規定與程序，在與 DSU 有所差異的範圍內，優先適用。³¹

四、WTO「爭端解決規則與程序瞭解書」之內涵

烏拉圭回合最終協定之「爭端解決程序與規則瞭解書」(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, 簡稱 DSU)，為爭端解決體系的主要法律依據。DSU 第 23.1 條規定：

「會員國對有違反本瞭解書所涵蓋協定之義務或有其他剝奪或減損利益之情形，或對本瞭解書所涵蓋協定目標之達成有所妨礙之情形，尋求救濟者，應依循本瞭解書所規定之規則與程序，並應受其拘束。」³²

DSU 強調各會員國應以 DSU 所規定的程序為唯一的爭端解決程序。若有違反 WTO 義務、剝奪或減損 WTO 下之利益，或妨礙 WTO 目的之情事者，會員僅得訴諸 WTO 爭端解決程序，不得尋求其他之爭端解決方式。其意義可分三點說明：³³

²⁷ DSU 第 3 條第 7 款之規定。

²⁸ 爭端解決機制改採負面共識決之方式，將使敗訴當事國不再有能力杯葛對其不利之裁決報告。若要進行杯葛，其僅能說服每一 WTO 會員國同意予以杯葛，此機會將微乎其微。新的決策模式使爭端解決小組之裁決較具拘束力而免於受到敗訴國的不當干擾，因而大幅提昇了爭端案件被確實解決的可能性。

²⁹ DSU 第 5 條及第 6 條之規定。

³⁰ Bernhard Speyer, *The WTO Dispute Settlement Mechanism - A New Era for the World Economy?* pp.144-145。

³¹ 例如反傾銷協定第 17.1 條規定：「除另有規定外，爭端解決瞭解書應適用於本協定下爭議之磋商與解決」，換言之，以適用爭端解決瞭解書為原則，只有在反傾銷協定另有規定時，才優先適用反傾銷協定的特別規定。

³² DSU art 23.1 "When Members seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment to the attainment of any objective of the covered agreements, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of the Understanding."

³³ 羅昌發，《國際貿易法：世界貿易組織下之法律新秩序》，月旦出版社，民國 85 年，頁 842。

- 一、除依照 DSU 所定程序外，會員國不得自行認定其他會員國有違反 WTO 協定之措施、或有剝奪或減損 WTO 利益之情事、或相關協定目的之達成遭到妨礙。會員國所作成之任何決定均應符合 DSB 所通過之爭端解決小組報告或上訴機構報告之認定。³⁴DSU 第 23 條之適用範圍相當廣泛，其本質即係在「指示」(dictate) WTO 應為爭端解決的第一管道。³⁵
- 二、會員國應依照第 21 條(建議與裁決之執行監督)之規定以決定相關會員國執行建議與裁決之合理期間，而不得自行決定其期限。³⁶
- 三、會員國應依照第 22 條(補償與暫停減讓)之規定，以決定暫停減讓或暫停其他義務之程度，且須在對其他會員國實施前，獲得 DSB 之授權；不得自行決定報復之程度，以及在未獲 DSB 授權前，自行實施報復或暫停減讓。³⁷

1. 程序的開始

1.1. 雙邊諮商

依據 DSU 第 4 條第 2 款及第 3 款之規定，原則上，每一會員國在符合一定要件下，均可利用 WTO 的爭端解決程序，但是其程序必須由一個以上的會員國發動，而無法由 WTO 依職權展開。請求諮商的目的，多係請求他方犧牲其立場，以改善自身的地位。被請求國原則上多會偏好維持現狀，也較無意願參與談判。欲使對方願意參與談判，即需有強制變更現狀之力量，此種強制力則來自 WTO 之規範。³⁸

1.2. 小組程序

若當事國在 60 天內無法妥協達成協議，控訴國可以請求成立小組。若控訴國提出請求，則爭端解決小組至遲應在該控訴國之請求初次被列入 DSB 議程後，下一次召開 DSB 會議時成立，除非在該次會議中，DSB 以共識決議議不成立小組。³⁹此「自動列入議程」(automation in agenda setting) 的設計強化了爭端解決制度及時處理的特色。小組審理程序的時間表由小組與當事國諮商後決定，通常情形下不超過 6 個月。若以書面附具理由可獲得延長期限至最多 9 個月。小組的程序並不公開，有利害關係的第三國則被給予表示意見的機會，在小組報告中也會對此加以考量。若第三國認為，小組所審理的措施對其造成直接的侵害，也可以自行請求成立小組。此種附加程序通常會由原小組一併審理。

經過 20 天至 60 天在 DSB 會議中討論後，並將小組報告通函給各會員國後六十天內，該報告應在 DSB 會議通過，除非當事國之一正式通知 DSB 其上訴之決定，或 DSB 以全體共識之決議不通過該報告。小組報告雖不再是確定之裁決，但勝訴的小組報告不失為此一程序的勝利指標。上訴機構之裁決通常與小組報告並非一致，但是被推翻的多半是小組報告之理由，而非裁決自身。若當事國未在期限內提出上訴，小組報告即為確定。

1.3. 上訴機構程序

每一爭端當事國均有向上訴機構上訴的權利，上訴審未有任何門檻的設置，然上訴審的審查職權卻在兩方面受到限制。依據 DSU 之規定，上訴機構的管轄權限僅限於處理爭端解決小組報告所涵蓋之法律上問題以及小組所為之法律解釋部分，⁴⁰故係扮演「法律審」之角色。事實認定則以爭端解決小組認定者為準，上訴程序中不再有推翻小組就事實所作認定之機會。另一方面，上訴機構也侷限於爭端當事國在其上訴通知(Notice of Appeal)中提出之點，任一上訴國原則上不須擔心上訴會惡化其待遇⁴¹，除非雙方爭端當事國都有理由提起上訴，

³⁴ DSU art.23.2(a).

³⁵ Jared R. Silverman, "Multilateral Resolution Over Unilateral Retaliation: Adjudicating the Use of Section 301 Before the WTO," in 17 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 233-294 (1996), p.270.

³⁶ DSU art. 23.2(b)

³⁷ DSU art.23.2(c).

³⁸ Hauser/Martel, a.a.O. S.532。

³⁹ DSU 第 6.1 條。

⁴⁰ DSU 第 17.6 條。

⁴¹ 被稱為上訴不利益變更禁止原則。

始有可能有一造獲得更不利的裁決。⁴²

上訴機構亦有審查期間之限制。⁴³原則上，由當事國正式通知其上訴決定之日起算，至上訴機構將其報告送交會員國之日止，不得逾 60 日。若其無法在此期限內作成報告，則其應將延遲之理由書面通知 DSB，無論如何不得逾 90 日。⁴⁴除非 DSB 在上訴機構將其報告分送會員國後的 30 日內，以共識決定不通過該上訴機構之報告，否則該報告應由 DSB 通過。⁴⁵當事國對上訴機構之報告應無條件遵守，且不得再上訴。該報告為最終之認定。

上訴機構由七人所組成，每一個案件輪流由其中之三人行使職權。⁴⁶其輪流之方式依據上訴機構內部之作業規則決定。上訴機構之成員由 DSB 任命，任期四年，每一成員得連任一次。為避免所任命之上訴機構成員同時任期屆滿，瞭解書規定 WTO 協定生效後首次任命之七名成員中之三人，首次任期僅有二年，以抽籤決定。若任期中有所出缺，則應予補實，但其任期為原來出缺者之剩餘任期。⁴⁷

上訴機構之成員應具有被公認之權威，且在法律上、國際貿易上以及本瞭解書所涵蓋協定之一般主題上，展現其專業知識者。⁴⁸該等成員不得與任何國家之政府相關連。上訴機構之成員對會員國而言，應具有廣泛之代表性。任職於上訴機構之所有成員，應隨時在短期內接到通知後即得參與處理案件；且其必須參與爭端解決之各項活動及 WTO 相關活動。但若其就爭端案件有直接或間接之利益衝突，則其不得參與該案之決定。⁴⁹

至目前為止，爭端當事國少有捨棄上訴程序而不為者。⁵⁰蓋採取上訴途徑，爭端當事國可改善其在原爭端裁決中之既有地位、獲取執行爭端裁決之額外時間並有助於面對國內之政治壓力等。

1.4. 執行階段

若爭端解決小組或上訴機構認定受到控訴之措施不符合 WTO 義務，則其報告得建議當事國將其不符合協定之部分改正。⁵¹相對於通過爭端小組報告的嚴格時間限制，DSU 對敗訴國執行對其不利之報告期限則較為寬鬆。

基本上，敗訴會員國被期待立即履行 DSB 的建議或裁決。其須在通過小組報告或上訴機構報告後之 30 日內，通知 DSB 執行該裁決之意願。若「立即實施係不符實際者」，當事國被期待在「合理期間」(reasonable period of time)內執行之。如何決定所謂「合理期間」將依個案情況而有所不同。「合理期間」可能包括任何由被控國建議且由 DSB 以共識決同意的任何期間；或由具拘束力之仲裁所認定之期間，但原則上不得逾 15 個月。⁵²

若被控訴國表現的並不合作，甚或拒絕執行裁決，多邊貿易體制或控訴國仍然是無能為力。換言之，被控訴國在合理期間內並未執行裁決，控訴會員國只能請求被控訴國進行補償談判。在 20 天內未能達成協議，控訴國可以在 DSB 授權下暫停其減讓承諾等。⁵³就撤回之減讓額度被控訴國仍可請求仲裁，其判斷應被強制接受。全部過程均需接受 DSB 的監督。此種授權的對抗措施，是 WTO 爭端解決機制對於控訴國提供的唯一制裁，也是唯一合法的制裁。在此方面，並無多邊禁運之可能，亦無任何快速而有效的單邊制裁措施得以運用。

⁴² 在美國控訴加拿大關於雜誌的措施(*Canada- Certain Measures Concerning Periodicals*, WT/DS31)一案，加拿大原先在被控訴的三點中，只輸了兩點，乃決定針對此兩點提起上訴，因而促使美國對另一點也提起上訴，將第三爭點再度搬上台面，上訴機構認為美國有理，對第三點也認為美國有理，這是上訴造成不利後果的案例。

⁴³ DSU 第 17 條。

⁴⁴ DSU 第 17.5 條。

⁴⁵ DSU 第 17.14 條。

⁴⁶ DSU 第 17.1 條。

⁴⁷ DSU 第 17.2 條。

⁴⁸ DSU 第 17.3 條。

⁴⁹ DSU 第 17.3 條。

⁵⁰ 爭端當事國尋求上訴案件，約佔 78.3%。Park/Umbrich, *supra* note 1, at 218.

⁵¹ DSU 第 19.1 條。

⁵² DSU 第 21.3 條。

⁵³ DSU 第 22 條第 2 款。暫停減讓或其他義務時，控訴國應適用第 3 款的嚴格原則及程序。

在實施報復之項目上，由於 WTO 所涵蓋的實體規範除貨品貿易外，亦擴及於服務貿易及智慧財產權規範，故可被容許之報復項目較為廣泛與複雜。在具體個案中，係由控訴國選定所擬採行的報復項目。基本上，若控訴國認為在相同部門之內實施報復為「不實際或不具效率」，則其得尋求進行交叉報復之授權。⁵⁴例如，為回應被控國對美國服務提供者或智慧財產權人之違法限制，美國可尋求授權對被控國之進口產品課徵關稅，只要美國認為對美國境內之外國服務提供者加以限制將無法產生實際之效果。⁵⁵

DSB 所授權實施之報復程度應「相當於」被控訴國所剝奪或減損之利益程度。⁵⁶被控訴國有權向原爭端解決小組或由秘書長指定之仲裁人質疑任何報復程度已逾或有違 DSU 之原則。⁵⁷有關報復程度之「相當性」，當事國必須接受小組或仲裁員之判斷。⁵⁸

DSB 通過建議或裁決後，應「持續監督」被控訴國執行之情形。此項監督並未設有期限。相關會員國應就其履行 DSB 之建議或裁決之進展向 DSB 提出書面報告。⁵⁹

五、對敗訴國執行爭端裁決措施的問題與爭議：美國等國控訴歐體香蕉進口機制案的特殊問題⁶⁰

1. 爭端概要

香蕉係一種全年可採收之熱帶植物，自水果之貿易量與貿易值而言，均居歐體之首位。歐體之香蕉有三大供應來源，包括來自中美洲之香蕉；其次為 ACP 國家⁶¹之產品；其三則為歐體自產之香蕉。歐體各會員國對於香蕉的進口規範，受其傳統貿易關係之影響而有顯著差異。德國一向容許香蕉免稅且無限制的進口。為了使香蕉在歐體內部市場得以自由流通，歐體部長理事會於 1993 年 2 月 13 日，在德國的反對下通過了協調進口規則市場規範，⁶²此一歐體規定每年容許自 ACP 國家免稅進口 875,000 公噸之香蕉。超出此一數量之部份，每年容許 200 萬公噸之香蕉，以每公噸 100 ECU 之優惠關稅進口，此一關稅配額將分配予所有有意願供應之國家。每年並依據預測之需求重新訂定配額。⁶³

厄瓜多爾、瓜地馬拉、宏都拉司、墨西哥與美國於 1996 年向 WTO 控訴歐體有關香蕉規範 EC/404/93 第 17 條以下之外貿體制，違反 GATT 之規定。在控訴國之請求下，DSB 於 1996 年 5 月 8 日成立爭端解決小組審理之。本案爭端解決小組與上訴機構均認定歐體香蕉體制違反 GATT、輸入許可協定及 GATS 之相關規定。⁶⁴DSB 於 1997 年 9 月 25 日通過了經上訴

⁵⁴ DSU 第 22.3 條。

⁵⁵ Richard O. Cunningham and Clint N. Smith. "Section 301 and Dispute Settlement in the World Trade Organization," in Terence P. Stewart(ed.), *The World Trade Organization, The Multilateral Trade Framework For the 21st Century and U.S. Implementing Legislation* (Washington, D.C.: American Bar Association, 1996), p. 588.

⁵⁶ DSU 第 22.4 條。

⁵⁷ DSU 第 22.6, 22.7 條。

⁵⁸ DSU 第 22.7 條。

⁵⁹ DSU 第 21.6 條。

⁶⁰ 厄瓜多爾、瓜地馬拉、墨西哥與美國控訴歐體有關香蕉進口、銷售與經售案(*European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27*)。有關本案之討論，參見黃立、林彩瑜，《世貿爭端機制就第三國與歐體間反傾銷案件裁決之研究》，經濟部貿易調查委員會八十八年度委託研究報告，頁 38-50。

⁶¹ 即所謂的洛梅協定國家，分別是「非洲國家為 Angola、Benin、Botswana、Burkina Faso、Burundi、Cameroon、Cape Verde、Central African Republic、Chad、Comoros、Congo、Congo Brazzaville、Côte d'Ivoire、Djibouti、Equatorial Guinea、Eritrea、Ethiopia、Gabon、Gambia、Ghana、Guinea、Guinea Bissau、Kenya、Lesotho、Liberia、Madagascar、Malawi、Mali、Mauritania、Mauritius、Mozambique、Namibia、Niger、Nigeria、Rwanda、Sao Tomé & Principe、Senegal、Seychelles、Sierra Leone、Somalia、South Africa、Sudan、Swaziland、Tanzania、Togo、Uganda、Zambia、Zimbabwe。加勒比海國家為 Antigua and Barbuda、Bahamas、Barbados、Belize、Dominica、Dominican Republic、Grenada、Guyana、Haiti、Jamaica、St Christopher and Nevis、St Lucia、St Vincent & the Grenadines、Suriname、Trinidad and Tobago。太平洋國家為 Fiji、Kiribati、Papua New Guinea、Solomon Islands、Tonga、Tuvalu、Vanuatu、Western Samoa。

⁶² Council Regulation 404/93/EC, OJ 1993 L 69, p.7。

⁶³ Waldemar Hummer, unter Mitarb. von Sebastian Bohr, *Europarecht in Faellen*, 2. Aufl., 1994, S.314。該案之前曾因為德國的控訴，由歐洲法院以 Rs.C-280/93 文號審理在案，德國也曾主張其規範違反第四洛梅協定以及 GATT 的歧視禁令，但德國政府提起的訴訟被歐洲法院駁回。

⁶⁴ 包括 GATT 第 13 條、第 1 條第 1 款、第 10 條第 3 款 a 目及 GATS 第 2 條、第 17 條之規定。詳見黃立、林彩

機構修正後之小組報告，該報告建議歐體修正其被認定違反 GATT、輸入許可協定及 GATS 之部分，以符合歐體在該等協定下之義務。⁶⁵

2. 執行情形

WTO 指定之仲裁人嗣後決定歐體執行 DSB 建議與裁決之合理期間應在 1999 年 1 月 1 日屆至。歐體農業部長理事會於 1998 年 7 月 20 日正式通過對香蕉體制之修正，並於同年 7 月 28 日在歐體公報發布。⁶⁶1998 年 10 月 31 日，歐體執委會並公布對管理香蕉輸入許可證之附加規定，⁶⁷其於 1999 年 1 月 1 日生效。惟美國認為歐體之修正措施仍具歧視性，並未能使歐體香蕉體制在合理期間內符合歐體對 WTO 之義務。

由於歐體未能在 1999 年 1 月 1 日起，使其進口、銷售與分銷香蕉之體制符合 GATT 1994、GATS 或 DSB 之建議與裁決，美國爰依據 DSU 第 22.2 條請求 DSB 授權其暫停對歐體及其會員國適用 GATT 1994 之關稅減讓及義務，涉案金額高達五億二千萬美元之貿易。歐體對此則回應，美國就本案應先獲得爭端解決小組作出歐體修正措施不符合 WTO 之裁決後始得進行報復。⁶⁸在歐體「執行與否」尙未明確之前，美國不應立即要求報復。此外，歐體在秘書長之協調下，亦針對美國所提貿易報復範圍與金額提出異議，並提付仲裁。⁶⁹1999 年 4 月，由原爭端解決小組成員組成之「執行審議小組」認定歐體修正之香蕉體制仍不符合 WTO 之原裁決，並正式授權美國對歐體產品實施金額達一億九千一百四十萬美元之貿易報復。1999 年 11 月，鑑於歐體香蕉爭端案之懸宕未決，厄瓜多爾則向 DSB 請求授權在四億五千萬美元的額度內對歐體進行貿易報復。此外，厄瓜多爾特別要求 DSB 同意在貨品關稅之外，對智慧財產權部分進行報復。歐體對其所提貿易報復範圍與金額提出異議，並提付仲裁。DSB 並於 2000 年 5 月授權厄瓜多爾進行報復。此為開發中國家運用 WTO 貿易報復條款之首例，亦是跨產業貿易報復首次獲得合法授權。惟厄瓜多爾在自身利益的考量下始終未進行報復。

2001 年 4 月間，歐體分別與美國、厄瓜多爾達成協議，以化解香蕉配額之僵持。歐體將於 2006 年完全撤除香蕉進口的配額限制。在此之前，其將繼續維持國家關稅配額制度，並自本（2001）年七月一日開始實施三類配額的分配制度，以兼顧前殖民國家及非殖民國家的貿易利益。⁷⁰

3. 本案之意義

本案彰顯出一會員在爭端解決程序中敗訴後，其所提執行方案仍被指控為違法所產生之爭端。由於 DSU 並未對此情形有所規範，故本案可謂創下先例。對爭端當事國而言，「遵守」DSB 裁決之意涵究指為何，如何適當解釋裁決之意涵並非易事，並易生歧見。美國於本案獲得 DSB 之正面裁決後，其認為歐體應廢止香蕉進口體制，始符合歐體於 WTO 之義務；然歐體對裁決則有不同之解讀，其並以執行經修正之香蕉進口體制為遵守裁決之方法。惟嗣後歐體此新的香蕉體制仍因具歧視性而再度受到 DSB 之否決。由於 DSU 欠缺對何謂「完全遵守」之明確規定，勝訴國與敗訴國雙方對敗訴國應遵守之義務若存有相當之認知差距，將使 DSB 裁決之執行與遵守複雜化而遲遲難以解決，並使 DSU 「合理期間」之規定失去意義。⁷¹此外，DSU 第 21.5 條及第 22 條間的關係為何，尙待大會進一步釐清。厄瓜多爾雖

瑜，前揭註 60，頁 41-44。

⁶⁵ WT/DS27/AB/R, para. 257; WT/DS27/R, para. 9.2。

⁶⁶ 部長理事會歐體規定 EC 1637/98；以下簡稱"Regulation 1637"。

⁶⁷ 執委會歐體規定 EC 2362/98；以下簡稱 "Regulation 2362"。

⁶⁸ DSU 第 21.5 條規定：「對為遵守該建議及裁決之措施的存在或與涵括協定之相符性有不同意見存在時，此種爭端應循爭端解決程序尋求救濟，並應儘可能借重原來的小組審理。小組應於受理案件後九十天內提出報告。如小組認為其無法在此時限內提供其報告，其應以書面知會 DSB 遲延之理由，連同預估其能提出報告之期間。」

⁶⁹ WT/DS27/46。

⁷⁰ 蕭振寰，〈由歐盟香蕉案認識世界貿易組織的爭端解決制度〉，《進口救濟論叢》，第十八期，民國九十年六月，頁 31。

⁷¹ Benjamin L. Brimeyer, "Note: Bananas, Beef, and Complacance in the World Trade Organization: The Inability of the WTO Dispute Settlement Process to Achieve Compliance form Superpower Nations," 10 *Minnesota Journal of*

經授權得對歐體進行貿易報復，然該國之貿易實力並無法改變歐體之政策，亦說明了國際貿易之現實層面。

依據現行第 21.5 條規定，敗訴會員所提之修正措施是否符合 WTO 相關規範有爭論時，應經由爭端解決程序裁決，且儘可能由原案之審查小組進行審理；第 22.6 條則規定，當敗訴會員未能於合理期間修正其不符 WTO 規範之措施或未能執行 DSB 之建議與裁決時，勝訴會員可請求 DSB 授權其暫停減讓或其他義務。

包括大多數會員均同意明定此二條文之適用程序，並建議修正於第 21.2 條中。一般認為，應先完成 DSB 之建議與判決是否符合 WTO 規範之審查後，再執行建議與判決，即應先適用 21.5 條，再適用 22.6 條。

我國支持應對第 21.5 條與第 22.6 條之適用程序建立明確之規定；同時認為，依據 DSU 第 3.7 條規定，WTO 爭端解決機制之首要目標，在於撤除不符合 WTO 規範之措施，因此第 21.5 條之適用應優先於第 22.6 條，即先完成 DSB 之建議與判決符合 WTO 之內建協定要求之審查後，再執行該建議與判決。

六、結 論

WTO 爭端解決機制雖建構自 GATT，但其所具有的「法律規範」及「規則導向」之特殊設計與功能，大幅提高了爭端案件被確實解決之可能性。各會員對此制度之信賴亦促使 DSB 成功處理了眾多不同領域之貿易爭端，並建立了可預測及穩定之經貿關係。惟決定 WTO 成功與否的重要因素之一，係敗訴國是否切實執行 DSB 之裁決。在絕大多數的案例中，由於事涉對 WTO 相關貿易協定之忠誠與國家整體之名譽，促使會員對 DSB 之裁決皆加以尊重與執行。⁷²但在美歐有關歐體香蕉進口體制爭端案中，歐體雖已具體提出相關之執行計畫，卻仍造成 DSB 裁決之執行受到冗長之延誤及不盡完整之情形。該案透露出 WTO 未來在使敗訴國遵守 DSB 之裁決上或將面臨潛在的困難。敗訴國或將因國內政治生態之困境或對健康風險所持態度及規範體制之重大差異而難以執行 DSB 之裁決。⁷³較具經濟實力之國家亦有可能寧願接受報復或補償，而較不願遵守對其不利之裁決。然訴諸貿易報復措施亦未必能終止因執行問題所產生之爭端。若 WTO 無法有效處理執行 DSB 裁決之問題，將損及新的爭端解決體制與 WTO 整體之公信。

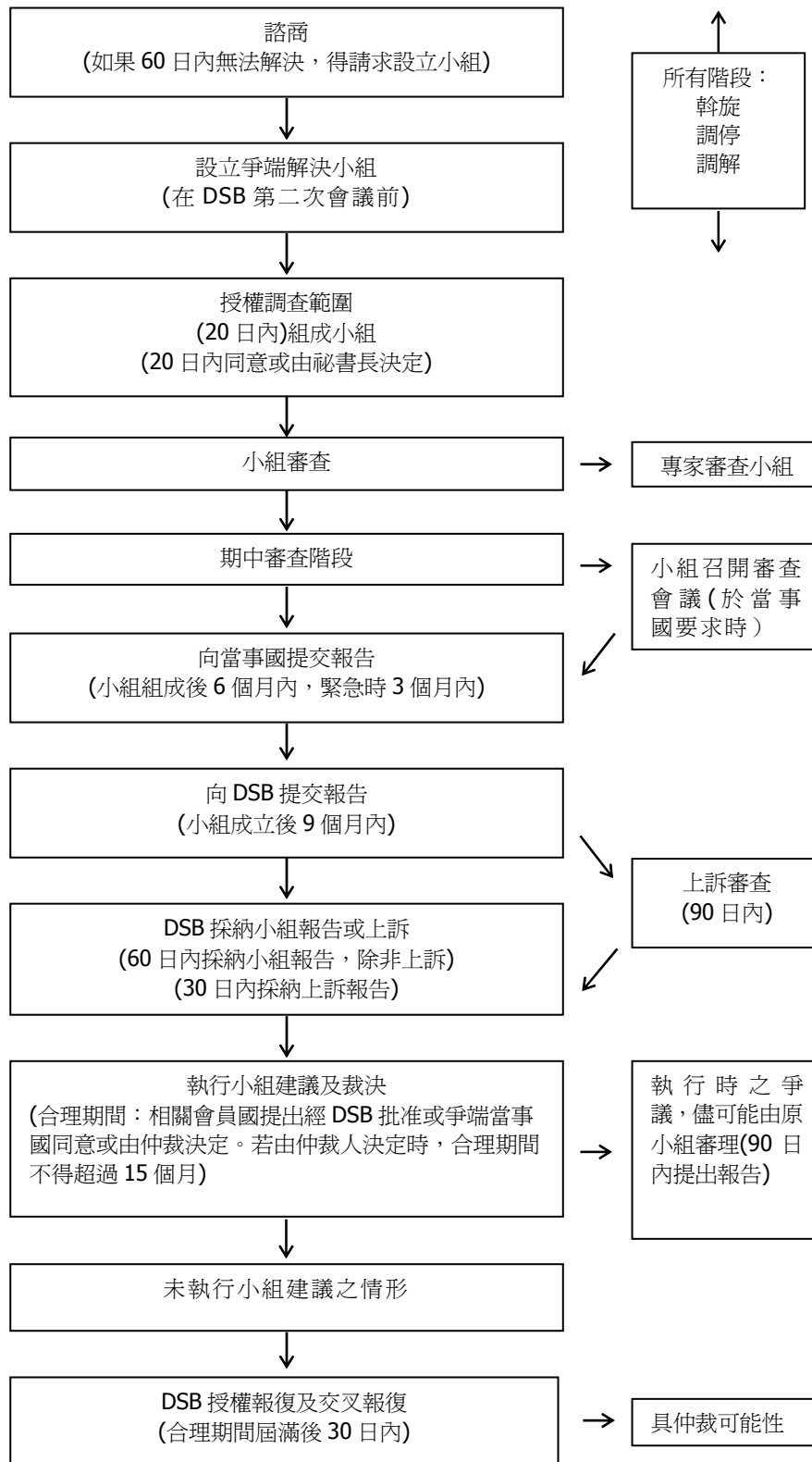
Global Trade 133-168 (Winter 2001), pp.161-164.

⁷² 黃立、林彩瑜，前揭註 60，頁 31-36。

⁷³ 在美國與加拿大控訴歐體影響肉類與肉類產品之措施（荷爾蒙）案中，歐體在 15 個月執行期間屆至前，即通知 DSB 其無法遵守裁決之內容。DSB 並授權控訴國實施貿易報復措施。

附件：WTO 爭端解決程序流程圖⁷⁴

(從小組成立至報告採納之總期間，未上訴時為 9 個月，上訴時為 12 個月)



⁷⁴ 資料來源，網站 <http://www.wto.org/wto/about/dispute2.htm>。