

國立政治大學國際經營與貿易學系
碩士學位論文



《水俣公約》下貿易限制措施之 WTO 合致性
研究：以針對非締約方之汞貿易限制措施為例

Trade Restrictions Measures under the Minamata Convention
and Their Compatibility with WTO Law: Focusing on Mercury
Trade Restrictions Measures Against Non-Parties

指導教授：施文真 博士

研究生：蔡佩璇 撰

中 華 民 國 115 年 6 月

謝 辭

能夠完成這篇論文，由衷感謝我的指導老師—施文真教授。從最初的研究發想、文獻篩選到最後定稿，老師總是幫助我釐清邏輯架構，並指出我在寫作上的盲點與論述漏洞。同時，感謝兩位論文口試委員—許耀明教授與張南薰教授，提供清晰的修改建議，也補足我論文中許多思考未臻周延之處。

在法組學習的兩年期間承蒙許多老師的提點與幫助，非常感謝楊光華老師、施文真老師、楊培侃老師與薛景文老師，讓我在豐富的課程中學習與思考國際法的議題與知識，並給予我許多日常的溫暖。同時，感謝在法組遇到的學長姐育瑋、家卉、思妤、楷勛、語萱、意晴、和潤及宇倫，還有法組的朋友昀庭、雨陽、子維、維萱與汶憲，很開心這段時光有你們一起努力與相互鼓勵學習。

感謝父母、弟弟妹妹、爺爺奶奶、外公外婆、姑姑、阿姨等家人，一直以來的鼓勵與支持；謝謝讀書會同學宥蓁、大學同學依蓮、外交女籃的學妹們、朋友們怡靜、品妮、妮蓁、映婷、鈺嵐、子葳、紀元、楷凌、自己也很忙碌但不忘鼓勵我的 Frank、大馬小隊玟璇、雅竹、柏丞及于暄，很幸運有你們的陪伴。

值得一提的是，我有幸參與第一屆（2025 年）教育部海外圓夢基金計畫《承的陰影：從水俣到世界》，這段見習讓我有機會與熊本縣水俣市政府、水俣環境研究院及熊本縣立大學等單位進行實地交流。感謝北科大張添晉教授與王立邦教授，在計畫過程中提供的指導與協助，還有謝謝夥伴奕馨、植毅、庭妤、莉雯、柔嘉、威翔與宜蓁的鼓勵，讓這份研究能跨越書本，看見更寬廣的環境治理現場。

最後，也想特別感謝在大學尾聲時，有幸修習 朱曦大使的課程。是您為我開啟國際經貿法的大門，鼓勵我進一步進入法組學習。很抱歉沒能讓您得知我順利畢業，但這份由您種下的求知熱忱與引領，我將永遠銘記在心、繼續前行。

摘要

隨著全球對跨境有害化學物質風險之重視，多邊環境協定（MEAs）所採行之貿易限制措施，常與世界貿易組織（WTO）之自由貿易與非歧視原則產生體制交織與規範衝突，而本研究以《水俣公約》為核心研究對象。該公約作為全球首部聚焦於汞生命週期管理的法律框架，其制度設計兼具污染源頭管制與產品流通管理之雙軌特徵，對國際經貿秩序帶來顯著之張力，具有重新檢視貿易與環境法制平衡之學術與實務意義。本研究進一步聚焦於《水俣公約》下非締約方之特殊處境，探討《水俣公約》第 3 條關於非締約方貿易在 GATT 第 XX 條以及前言（chapeau）下之法律評價。

本研究採取文獻分析、比較分析及案例研析法。首先，系統性整理《水俣公約》下包含附件清單管理、分階段淘汰、事先知情同意及最佳可行技術與最佳環境實務等實體與程序義務。其次，本研究梳理國際法學界就 WTO 法制與其他國際規範之潛在衝突的調和所提出的「國際法整體性觀觀點」、「WTO-only 規則觀點」與「協調解釋模式」之學說辯證，並結合 WTO 環境例外案例法（如美國—蝦案、巴西—輪胎案、歐洲—海豹案）之演進，剖析杜哈回合談判第 31(i) 段關於 MEAs 下之特定貿易義務（STOs）與 WTO 規範之關係的談判中的界定基準與主要會員立場，藉此確認多邊合作脈絡之環境措施在 WTO 審查中制度正當性基礎。

為進行實體法之合規性檢驗，本文建構一組由《水俣公約》締約方（A 國、C 國）與非締約方（B 國）所組成之模擬爭端個案，分析 A 國針對非締約方所採之汞貿易限制措施，是否可能構成 GATT 義務之初步違反，並進一步檢視其於 GATT 第 XX 條下之正當化空間。尤其於前言審查部分，若於具體個案中，B 國已具備與締約方相近之風險控制能力，而 A 國仍採取僵硬且缺乏彈性之締約身分區分，不容許非締約方透過效果上實質等同之措施證明其環境治理能力，

則該措施即可能構成前言所禁止之任意或不合理歧視

最後，本研究認為，當非締約方雖因外部因素未正式締結《水俣公約》，然其內國法制已全面實質轉化公約標準，使保護水準符合 WTO 案例法上所確立之「比較有效性 (Comparable Effectiveness)」標準時，本研究進一步將此審查標準轉化為前置性的「實質效果等同」評估模式。透過此模式，本研究提出作為中間路徑之「有限調和」主張，建議進口國之執行邏輯應由形式上之「締約身分區分」轉向實質上之「客觀風險治理」；亦即，實質遵約之非締約方在面對國際邊境環境規制時，應有權援引 WTO 程序正當性原則，要求進口國於國內法中建立客觀透明之比較有效性審查機制，以落實貿易與環境之相互支持性，進而防免隱性經貿歧視，並有效捍衛實質經貿利益與產業競爭力。

關鍵詞：水俣公約、GATT 第 XX 條(b)款、GATT 第 XX 條前言、特定貿易義務 (STOs)、非締約方評估機制

Abstract

With growing global attention on the risks of cross-border hazardous chemical substances, trade-restrictive measures adopted under Multilateral Environmental Agreements (MEAs) frequently give rise to regime interplay and normative conflicts with the principles of free trade and non-discrimination encapsulated within the World Trade Organization (WTO) framework. This study centers on the Minamata Convention on Mercury.

As the first global legal framework dedicated to the life-cycle management of mercury, its institutional design features a dual track comprising source pollution control and product distribution management, thereby creating a pronounced tension with the international economic and trade order, and carrying significant academic and practical implications for re-examining the equilibrium between trade and environmental legal systems. This research further focuses on the specific predicament of non-parties under the Minamata Convention, exploring the compatibility of trade measures under Article III of the Convention with GATT Article XX and its chapeau.

This study employs literature analysis, comparative analysis, and case study methodologies. First, it systematically characterizes the substantive and procedural obligations under the Minamata Convention, including annex-based inventory management, phased-out timelines, prior informed consent (PIC), and Best Available Techniques (BAT) / Best Environmental Practices (BEP). Second, this study reviews the doctrinal debates advanced by international law scholars regarding the reconciliation of potential conflicts between the WTO legal system and other international norms, namely the “integrative international law perspective,” the “WTO-only rule perspective,” and the “harmonious interpretation model.”

Concurrently, by integrating the evolution of WTO environmental exception jurisprudence (such as US – Shrimp, Brazil – Retreaded Tyres, and EC – Seal Products), this paper dissects the defining benchmarks and major members' positions within the Doha Round negotiations under Paragraph 31(i) concerning the relationship between Specific Trade Obligations (STOs) set out in MEAs and WTO rules, thereby confirming the institutional legitimacy of environmental measures within multilateral cooperation contexts under WTO scrutiny.

To conduct a substantive compliance analysis, this paper constructs a hypothetical dispute involving a Minamata Convention party (Country A), a non-party (Country B), and another party (Country C). It analyzes whether the mercury trade restrictions

imposed by Country A against the non-party constitute a prima facie violation of GATT obligations, and further examines the scope for justification under GATT Article XX. Particularly within the scrutiny under the chapeau, if Country B has achieved a risk-control capacity comparable to that of contracting parties in a concrete case, yet Country A maintains a rigid and inflexible distinction based solely on signatory status, refusing to permit the non-party to demonstrate its environmental governance capabilities through measures with substantially equivalent effects, such measures would likely constitute “arbitrary or unjustifiable discrimination” prohibited by the chapeau.

Finally, this study posits that when a non-party, despite not formally acceding to the Minamata Convention due to external factors, has comprehensively and substantially transposed the Convention standards into its domestic legal system, rendering its level of protection compliant with the “comparable effectiveness” standard established in WTO jurisprudence, this study further transforms this judicial review standard into a pre-emptive “substantially equivalent effects” assessment model.

Through this model, this research proposes a “limited harmonization” approach as a middle ground, suggesting that the enforcement logic of importing countries should shift from formal “political status segregation” to substantive “objective risk governance.” That is, a substantially compliant non-party, when facing international border environmental regulations, should be entitled to invoke WTO principles of procedural justice to demand that importing countries establish objective and transparent comparable effectiveness review mechanisms within their domestic laws. This approach aims to operationalize the mutual supportiveness of trade and environment, prevent disguised economic and trade discrimination, and effectively safeguard substantive economic interests as well as industrial competitiveness.

Keywords: Minamata Convention, GATT Article XX(b), The Chapeau, Specific Trade Obligations (STOs), Non-party Assessment Mechanism

目次

表次.....	viii
縮寫對照表.....	ix
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法、範圍與限制.....	4
第三節 研究架構.....	5
第二章 《水俣公約》之制度背景與規範內容.....	6
第一節 公約之談判背景與形成.....	8
第一項 全球汞污染問題與國際關注.....	8
第二項 《水俣公約》之談判歷程與公約主要規定.....	10
第三項 小結.....	14
第二節 《水俣公約》之整體架構與規範設計.....	15
第一項 締約方之一般義務.....	15
第一款 國內法律與行政措施.....	16
第二款 技術與政策措施.....	16
第三款 國際合作與責任承擔.....	17
第二項 貿易限制措施之架構.....	18
第一款 《水俣公約》第 2 條：規範客體之界定.....	18
第二款 《水俣公約》第 3 條：汞之供應來源與貿易管制.....	19
一、規範客體與定義.....	21
二、出口限制.....	21
三、進口限制.....	22
四、對非締約方之特別條件.....	23
第三款 《水俣公約》第 4 條：添汞產品之製造、進出口與淘汰機制.....	25
第三項 汞排放與釋放之管制路徑.....	27
第一款 最佳可行技術（BAT）與最佳環境實務（BEP）之應用.....	27
一、技術硬體之標準化：最佳可行技術（BAT）.....	27
二、管理制度之體系化：最佳環境實務（BEP）.....	28
第二款 排放控制義務與彈性標準之實施時程.....	28
一、新排放源（New Sources）之強制合規義務.....	29
二、既有排放源（Existing Sources）之彈性履行路徑.....	29
三、國家計畫、排放清冊與報告義務.....	30
四、小結.....	30
第四項 替代措施、技術轉讓與能力建構之制度保障.....	31

第一款 替代產品與替代技術.....	31
第二款 能力建構與技術支援機制.....	32
第三節 小結	33
第三章 WTO 法制與多邊環境協定之關係	35
第一節 WTO 法制下之環境議題	36
第一項 WTO 核心原則之規範位階與價值優先性	38
第二項 GATT 第 XX 條環境例外	38
第三項 WTO 爭端解決機制對環境爭議之適用	39
第四項 WTO 案例法中之重要環境爭端	40
第一款「美國—蝦案」(US-Shrimp)	41
第二款「巴西—輪胎案」(Brazil – Retreaded Tyres)	44
第三款「歐體—海豹案」(EC-Seal Products)	45
第二節 多邊環境協定 (MEAs) 與 WTO 之制度互動	47
第一項 MEA 中貿易措施之設計邏輯	48
第二項 MEA-WTO 之四種衝突類型	50
第一款 規範內容衝突 (Normative Conflicts)	51
第二款 義務履行衝突 (Obligational Conflicts)	55
第三款 措施效果衝突 (Operational / Effect Conflicts)	56
第四款 管轄權與程序衝突 (Jurisdictional Conflicts)	56
第三項 制度協調與互補之學說爭議	57
第一款 國際法整體性觀點	59
第二款 WTO-only 規則觀點	61
第三款 協調解釋 (harmonious interpretation)	62
第三節 杜哈回合貿易與環境議題之制度分析	64
第一項 杜哈宣言下貿易與環境議題之制度安排	64
第二項 杜哈回合下之貿易與環境議題之制度分析	65
第一款 制度安排	65
第二款 第 31(i) 段之規範功能與談判範圍	67
第三款 第 31(i) 段下主要會員立場之整理	69
一、瑞士立場	69
二、歐盟與日本立場	72
三、我國立場	74
四、各方立場之歸納	77
第四節 小結	80
第四章 《水俣公約》之模擬個案分析	83
第一節 模擬個案之事實背景、法律爭點與 GATT 初步違反分析	84

第一項 模擬個案之事實背景.....	85
第二項 本案之法律爭點.....	86
第一款 A 國進口限制措施是否初步違反 GATT 第 I 條最惠國待遇義務.....	86
第二款 該措施是否構成 GATT 第 XI 條第 1 項所禁止之數量限制.....	87
第三款 系爭措施是否得依 GATT 第 XX 條第 (b) 款及前言獲得例外正當化.....	87
第四款 系爭措施是否構成 GATT 第 I 條之初步違反.....	88
第五款 系爭措施是否構成 GATT 第 XI 條之初步違反.....	90
第三項 小結.....	92
第二節 模擬個案於 GATT 第 XX 條第 (b) 款下之合規性分析.....	93
第一項 GATT 第 XX 條第 (b) 款之構成要件.....	94
第二項 系爭措施是否為保護人類、動植物生命或健康所採取.....	94
第三項 系爭措施是否具有必要性.....	95
第一款 系爭措施所欲保護法益之重要性.....	98
第二款 系爭措施對保護目的達成之貢獻.....	98
第三款 系爭措施對國際貿易之限制程度.....	99
第四款 是否存在合理可得且較低限制之替代措施.....	100
第四項 小結.....	100
第三節 模擬個案於 GATT 第 XX 條前言下之合規性分析.....	101
第一項 GATT 第 XX 條前言之審查功能與判斷基準.....	102
第二項 B 國與 C 國是否為「狀況相同之國家」.....	104
第三項 A 對 B 國與 C 國之差別待遇是否構成任意或不合理歧視.....	105
第四項 系爭措施是否構成對國際貿易之變相限制.....	107
第五項 小結：不同事實假設下之可能.....	109
第四節 《水俣公約》貿易限制措施與 WTO 法制衝突之調和方向.....	110
第一項 《水俣公約》第 3 條之貿易措施與 STO 脈絡.....	111
第二項 杜哈宣言與「相互支持性」原則之制度意義.....	112
第三項 《水俣公約》貿易限制措施與 WTO 法制之「有限調和」模式.....	114
第四項 本文對制度調和方案之具體主張.....	116
第一款 規範解釋層面.....	117
第二款 國內執行設計層面.....	118
第三款 國際制度互動層面.....	120
第四款 本文所主張之有限調和模式及其界線.....	121
第五章 結論.....	124
參考文獻.....	127

表 次

表 1 《水俣公約》第 3 條非締約方貿易管制架構表.....	24
表 2 杜哈談判主要會員 STO 立場對照表.....	77



縮寫對照表

英文簡稱	英文全名
MEAs	Multilateral Environmental Agreements
WTO	World Trade Organization
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
DSB	Dispute Settlement Body
UNEP	United Nations Environment Programme
BAT	Best Available Techniques
BEP	Best Environmental Practices
PIC	Prior Informed Consent
GEF	Global Environment Facility
LDCs	Least Developed Countries
SIDS	Small Island Developing States
CBDR	Common But Differentiated Responsibilities
STOs	Specific Trade Obligations
DDA	Doha Development Agenda
MFN	Most-Favored-Nation
NT	National Treatment
AB	Appellate Body
DSM	Dispute Settlement Mechanism
TEDs	Turtle Excluder Devices
MERCOSUR	Southern Common Market
ESM	Environmentally Sound Management
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties
CTE	Committee on Trade and Environment
CTESS	Committee on Trade and Environment Special Session



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

隨著全球對環境保護與公共健康議題之重視日益提升，跨境污染所引發之風險已難以透過單一國家之內國法制有效回應，國際社會遂逐步透過多邊環境協定（Multilateral Environmental Agreements, MEAs）建構跨國合作與共同管制之規範架構¹。上述發展趨勢顯示，當代環境治理已由早期偏重污染末端處理之模式，逐漸轉向涵蓋源頭預防、產品管制、跨境流通與最終處置之整合性治理²。於此脈絡下，環境保護與國際貿易之關係，亦不再僅止於抽象政策層次之價值衡平，而係逐步演變為涉及市場准入、邊境措施及國際經貿秩序配置之具體法律問題³。

《水俣公約》（Minamata Convention on Mercury）係此治理轉型下之代表性規範⁴。作為首部以全球汞污染控制為核心之多邊法律架構，《水俣公約》之規範範圍不僅及於初級汞礦開採與汞供應來源之限制，亦涵蓋添汞產品之製造與淘汰、特定製程之使用管制、跨境貿易流通之條件設定，以及含汞廢棄物之最終處置等面向⁵。是以，該公約所呈現者，並非傳統環境條約僅就個別污染行為進行禁止或矯正之規範模式，而係透過全生命週期之管制設計，將汞風險之管理直接嵌入國際經貿活動之運作之中⁶。尤其《水俣公約》所倚賴之技術標準與風險控制要

¹ United Nations Environment Programme, Multilateral Environmental Agreements, UNEP, <https://www.unep.org/resources/report/multilateral-environmental-agreements> (last visited June 6, 2026); Edith Brown Weiss & Harold K. Jacobson eds., *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords* 1–12 (MIT Press 1998).

² Daniel Bodansky, Jutta Brunnée & Ellen Hey eds., *The Oxford Handbook of International Environmental Law* 505–25 (Oxford Univ. Press 2007).

³ Ernst-Ulrich Petersmann, *International Trade Law and International Environmental Law: Prevention and Settlement of International Environmental Disputes in GATT, WTO and NAFTA*, 27 J. WORLD TRADE 43, 45–49 (1993).

⁴ *Minamata Convention on Mercury*, Oct. 10, 2013, T.I.A.S. No. 14-816 [hereinafter Minamata Convention].

⁵ *Id.* arts. 3–11.

⁶ United Nations Environment Programme [UNEP], *Global Mercury Assessment 2018* 5–7 (2019), <https://www.unep.org/resources/publication/global-mercury-assessment-201>.

求，往往以具體行政措施與產品流通條件之形式加以實現，使其在法律效果上，自然與貨品貿易之進出口秩序發生密切關聯。

然而，《水俣公約》因具有明顯之貿易限制效果，其實施過程即可能與世界貿易組織（WTO）法制下之自由貿易原則產生規範交錯與潛在衝突，尤其在涉及市場准入、非歧視待遇與例外正當化之判斷時，更有進一步釐清之必要⁷。換言之，《水俣公約》與 WTO 法制之制度互動，已非單純之政策協調問題，而係涉及環境措施如何於既有國際經貿規範體系中取得正當性定位之法律命題⁸。特別是在當代 MEAs 日益採取具體且具拘束力之貿易管制手段之情形下，如何理解環境保護要求與自由貿易義務之關係，已成為國際經濟法與國際環境法交會下不可忽視之課題⁹。

相較於既有研究多著重於特定類型之多邊環境協定（如早期含有貿易措施設計者），或一般性探討多邊環境協定與 WTO 規範間之制度衝突與調和問題，相關文獻近年亦逐漸轉向關注國際環境法規範設計之變遷，以及環境治理中「邊緣化」規範與新型治理工具之興起¹⁰。惟既有國際經濟法學界之研究，多半仍著眼於締約方環境措施是否得依關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）第 XX 條取得一般性正當化，對於當公約規範實際作用於非締約方時，其合法性判準應如何細緻區辨，則仍未有充分處理。

尤有進者，當出口國雖非《水俣公約》之締約方，然其內國法制與行政實踐

⁷ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 arts. I, XI, XX, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187 [hereinafter GATT 1994].

⁸ Steve Charnovitz, *Trade and the Environment in the WTO*, 10 J. INT'L ECON. L. 299, 302–07 (2007).

⁹ Gabrielle Marceau, *Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship Between the WTO Agreement and MEAs and Other Treaties*, 35 J. WORLD TRADE 1081, 1084–1102 (2001).

¹⁰ See generally Robert L. Howse, *The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary*, 1 EUR. J. INT'L L. 9 (2016); Joanne Scott, *The WTO Agreement on Technical Barriers to Trade, the SPS Agreement and the Precautionary Principle*, 53 INT'L & COMP. L.Q. 525 (2004); Steve Charnovitz, *The WTO and the Environment*, 8 EUR. J. INT'L L. 33 (1997); Elisa Morgera, *The External Environmental Dimension of the EU's Trade Policy*, 1 EUR. Y.B. INT'L ECON. L. 53 (2010). For scholarship emphasizing newer generations of environmental agreements and their regulatory design features beyond traditional trade-linked MEAs, see Duncan French, *International Environmental Law and the "Marginalized Majority"*, 19 YEARBOOK OF INT'L ENV'T L. 3 (2008).

在客觀上已達與公約相當之風險控制效果時，締約方若於國內法轉化過程中，仍僅以是否具有締約國身分作為市場准入與否之判準，則此種差別待遇是否仍具備 WTO 法下之正當性，即成為值得深入探究之核心¹¹。申言之，當「政治身分」與「實質風險治理能力」呈現分離狀態時，進口國若仍一律以締約資格作為市場准入之排他判準，即難謂符合 GATT 第 XX 條前言下要求正當連結之意旨，進而彰顯出國際經貿體系與多邊環境治理間進行「有限調和」之必要性¹²。本文即基於上述問題意識，擬就《水俣公約》下汞及特定汞化合物之貿易限制措施，探討其於 WTO 法制架構下之規範定位及可合致性，並進一步聚焦於非締約方之法律地位與其規範手段「是否具備同等保護效力」之評價可能，藉此回應當代多邊環境協定與自由貿易體系交會下所衍生之法理課題。

基此，本文之研究目的有三：其一，釐清《水俣公約》下相關汞貿易限制措施之法律性質，並分析其可能涉及之 GATT 義務類型；其二，檢視該等措施於 WTO 法體系下，特別是在 GATT 第 XX 條架構中，是否存在可供正當化之解釋空間；其三，進一步探討當非締約方已具備與公約相當之風險控制效果時，締約方是否仍得僅以締約身分作為區別待遇之依據，並就非締約方實質風險控制能力於相關法律評價中應否、以及如何被納入考量，加以分析。

除環境保護與公共健康之一般性考量外，《水俣公約》所建立之汞供應來源、跨境貿易與含汞產品淘汰規範，對高度依賴初級礦產出口、低成本製造或汞相關原料加工之開發中經濟體，亦意味顯著之產業與制度轉型成本。此類國家一方面可能受限於財政、技術與行政能力，難以及時完成國內法制調整並承擔履約成本；另一方面，倘未能成為締約方，復可能無法充分取得公約下之技術協助與財務機制支持，卻仍須承受主要貿易夥伴依公約規範調整進出口條件所形成之外部市場

¹¹ Appellate Body Report, *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ¶¶ 164–165, WTO Doc. WT/DS58/AB/R (Oct. 12, 1998) [hereinafter AB Report, US—Shrimp].

¹² *Id.* ¶¶ 171–177.

壓力。是以，《水俣公約》下對非締約方之貿易限制措施，不僅涉及環境保護與自由貿易之衡平，更觸及開發中礦產國家在締約能力、轉型成本與市場準入之間的結構性困境。

尤有進者，我國雖非《水俣公約》締約方，國內法制已明顯朝接軌公約之方向推進。環境部於民國 115 年 6 月 22 日公告修正「限制含汞產品輸入」，並自同年 7 月 1 日起擴大禁止輸入之含汞產品與電子量測儀器項目，新增汞真空泵、輪胎平衡器、太空載具推進劑等八類含汞產品及熔體壓力轉換器等三項電子量測儀器，並規劃於 116 年及 117 年分階段禁限特定螢光燈具¹³。就此最新實務顯示，即使並非締約方，國際減汞規範仍可能透過國內輸入管制與市場準入條件，對我國法制與經貿實務產生具體影響。

第二節 研究方法、範圍與限制

本文採用文獻分析法、比較分析法以及法規解釋與案例研析法作為主要研究方法。文獻分析法係透過蒐集並整理國際組織（如 WTO、聯合國環境規劃署（United Nations Environment Programme, UNEP）之相關文件、官方談判紀錄及學術期刊文獻，進行分類整理、比較歸納，並釐清 WTO 與 MEAs 之制度互動及學術爭議的背景與原因。法規解釋與案例研析法則透過對 WTO 爭端解決機構（Dispute Settlement Body, DSB）判例之分析，特別是涉及 GATT 第 XX 條「一般例外」（GATT Article XX: General Exceptions）適用之案例，評估《水俣公約》貿易措施在 WTO 法制下的合法性及可容許性¹⁴。

本文之研究範圍主要聚焦於《水俣公約》貿易措施與 WTO 法制之制度互

¹³ Ministry of Environment Announces Amendments to “General Explanation for the Restrictions on the Importing of Mercury-Added Products”: Expanding Source Control to Align with International Conventions, MINISTRY OF ENV’T (June 23, 2026), <https://enews.moenv.gov.tw/page/3b3c62c78849f32f/bbe7b1be-94bd-465c-8629-c8f2e14c832d>.

¹⁴ WTO, *Dispute Settlement: DSI – United States – Restrictions on Imports of Tuna*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds29_e.htm (last visited June 6, 2026).

動。為避免研究範圍過於龐雜，本文僅針對具有貿易限制之條款進行分析，並透過比較其他相關 MEAs 之規範設計及執行模式，以釐清《水俣公約》之制度特性及其在 WTO 法制下的可能適用性。研究中亦將探討 WTO 與 MEAs 之間缺乏明確制度性衝突解決機制所帶來之挑戰，並結合現行法理及制度發展趨勢進行分析。

關於研究限制與方法論，本文主要採取理論及法規分析。鑑於《水俣公約》於 2017 年方正式生效，實務執行經驗與相關經貿爭端案例累積尚有限，難以進行大規模之司法實證研究。此外，考量各國法律制度及 WTO 與 MEAs 實務運作之歧異，本文之分析與推論旨在提供制度設計之參考與一般性政策建議，而非針對特定行政部門之內國法規進行細部技術性評析。

基於上述限制，本文遂採用模擬個案方法，結合 WTO 爭端解決實務與相關學說，將非締約方之「實質效果等同」作為法理推論之背景參照，藉此探討特定貿易措施於現行法架構下之規範合致性。

第三節 研究架構

本文架構共分為五章。第一章為緒論，旨在闡明《水俣公約》與 WTO 貿易規範之制度互動，說明選擇此新興公約作為研究對象之動機，以及分析其源頭管制特性對貿易自由化之衝擊。透過文獻分析與案例研析法，界定研究範圍聚焦於含貿易限制條款之合致性討論。最後，詳述全文五章之架構與邏輯連結，為後續調和多邊環境協定與國際貿易規範作為法理分析之參考。

第二章首先就《水俣公約》之制度背景、規範目的與具體管制措施加以整理，藉以界定哪些條款具有實質貿易限制效果，並作為後續經貿法分析之事實前提。第三章則由 WTO 與多邊環境協定之制度互動切入，說明特定貿易義務之界定方式、相關學說與 WTO 爭端解決實務之解釋脈絡。

第四章將以前述理論架構為基礎，透過模擬個案檢驗《水俣公約》相關貿易措施於 WTO 架構下之合規性，並特別分析當非締約方已具相當風險控制能力時，締約方之封閉式身分限制是否逾越第 XX 條前言所容許之界限。第五章則綜合前述分析結果，說明本文所稱「有限調和」之具體內涵及其成立條件，並據以提出對非締約方之法理啟示與制度建議。第五章，綜合前述之分析作一結論。

第二章 《水俣公約》之制度背景與規範內容

《水俣公約》為目前國際上針對汞及其化合物全生命週期管理所建立之全球性公約，其規範範圍涵蓋供應來源、國際貿易、含汞產品、工業製程、排放與釋放，以及含汞廢棄物之管理。尤有進者，該公約在制度運作上並與《控制危險廢棄物越境轉移及其處置巴塞爾公約》（以下簡稱《巴塞爾公約》）（Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Basel Convention）、《關於在國際貿易中對某些危險化學品及農藥實施事先知情同意程序的鹿特丹公約》（以下簡稱《鹿特丹公約》）（Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, Rotterdam Convention）與《關於持久性有機污染物的斯德哥爾摩公約》（以下簡稱《斯德哥爾摩公約》）（Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants / Stockholm Convention）三公約體系保持密切之制度連結，特別表現在秘書處合作、技術協助、財務資源、履約與汞廢棄物管理等面向¹⁵。

有別於早期偏重單一行政管制的環境協議，《水俣公約》不僅設有明確之實體管制義務與貿易限制，並整合技術協助、資金機制與能力建構等配套安排，使其規範內容兼具「管制性」與「促進性」之雙重特徵。《水俣公約》亦為目前國際社會就汞及其化合物生命週期管理所建構之全球性法律框架，其規範範圍涵蓋

¹⁵ Henrik Selin, *Global Environmental Law and Treaty-Making on Hazardous Substances: The Minamata Convention and Mercury Abatement*, 14 GLOB. ENVTL. POL. 1, 4-9 (2014) [hereinafter Selin, *Global Environmental Law*].

汞之開採、供應與貿易、含汞產品、工業製程、大氣排放、環境釋放及廢棄物管理等各個階段。就制度建構而言，該公約並非孤立運作，而係與既有化學品及廢棄物公約體系形成一定程度之制度連結與功能協調¹⁶。

此外，針對特定污染源，公約要求採用最佳可行技術（Best Available Techniques, BAT）與最佳環境實踐（Best Environmental Practices, BEP）作為管制手段¹⁷。此類技術規範之引入，顯著借鑒《長程跨境大氣污染公約》（Convention on Long-range Transboundary Air Pollution）下之《重金屬議定書》（Protocol on Heavy Metals to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution）以及《斯德哥爾摩公約》之經驗；談判人員透過檢視早期協議中關於技術定義模糊所導致的執行困境，進而在《水俣公約》中建構出更為精確且具操作性之技術準則¹⁸。除實體義務外，公約亦將全球環境基金（Global Environment Facility）運作之資金機制與能力建構納入架構，並為締約方在轉化國際義務時，保留特定豁免與國家計畫之調適空間¹⁹。

本章旨在透過對《水俣公約》制度架構之分析，說明其全球汞治理之形成背景、規範設計及制度特徵。首先，回顧公約之談判背景與形成過程，分析公約如何在全球汞治理之急迫性與各國技術落差間尋求平衡，進而論述公約如何透過規範手段之設計，將能力建構從邊緣機制轉化為履行義務。

¹⁶ Minamata Convention, *supra* note 4, arts. 3–5. Compare *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants* art. 3, May 22, 2001, 2256 U.N.T.S. 119 [hereinafter Stockholm Convention], and *Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade* art. 10, Sept. 10, 1998, 2244 U.N.T.S. 337 [hereinafter Rotterdam Convention].

¹⁷ Minamata Convention, *supra* note, 4 art. 8, paras. 2–3.

¹⁸ 參見《水俣公約》第 8 條。該條記取早期實務困境，不僅強制新污染源須採取 BAT 與 BEP，更明定締約方大會須通過具體操作指南。相較之下，早期的《斯德哥爾摩公約》第 5 條及附件 C 關於非故意排放之規範，多流於原則性或鼓勵性宣告；而更早期的區域性協定如 1998 年《長程跨界大氣污染公約重金屬議定書》第 3 條，其技術附件亦僅具非強制性指引效力，缺乏實質約束力與動態調整機制。Compare *id.* art. 8 with Stockholm Convention, *supra* note 16, art. 5 & annex C, and Protocol to the 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution on Heavy Metals art. 3, June 24, 1998, 2237 U.N.T.S. 4.

¹⁹ Minamata Convention, *supra* note 4, arts. 6, 13, 14, 30; see also Stockholm Convention, *supra* note 16, arts. 7, 12, 13; Selin, *Global Environmental Law*, *supra* note 15, at 3, 15.

在此基礎上，本章將進一步整理並定性締約方之一般義務、添汞產品之貿易限制、以及針對源頭之排放控制措施。透過分析其運作邏輯，本章旨在闡明《水俣公約》所展現之制度優勢，即如何藉由技術路徑之引導與差異化時程之安排，誘發產業之「綠色範式轉移」；同時，亦將指出該制度在實務執行上可能面臨之規範限制。最後，彙整上述發現，說明《水俣公約》在全球汞治理架構中的制度特徵與規範意義。

第一節 公約之談判背景與形成

為釐清《水俣公約》之形成背景，以下將依序說明全球汞污染問題及國際社會之關注情況，進而探討公約談判歷程與談判中之核心爭點。

第一項 全球汞污染問題與國際關注

汞（mercury）因其高度毒性、環境持久性及生物累積特性，長期以來被認定為對人類健康及生態系統構成重大風險的有害物質²⁰。與其他污染物相比，汞在自然環境中極難被分解或轉化為無害形式，且可透過大氣、水體及食物鏈進行長程傳輸與跨境擴散，構成典型之跨界環境污染問題²¹。循此思維，汞污染不僅涉及國家層級之環境管制，亦迫切需要國際社會透過合作性治理機制予以應對。

自二十世紀中葉以降，工業化進程促使汞廣泛應用於化學製程、能源生產、礦業開採、醫療器材及消費性產品中，汞排放之累積性環境與健康風險逐步浮現²²。其中，日本水俣汞污染事件之責任企業為「窒素株式會社（Chisso Corporation）」，該公司自 1932 年起於乙醛生產過程中以含汞化合物作為催化劑，並將含有甲基汞（Methylmercury）成分之廢水排入水俣灣（Minamata

²⁰ UNEP, *supra* note 6, at 5–7.

²¹ *Id.*; World Health Organization [WHO], *Mercury and Health* (2020), <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health>.

²² UNEP, *supra* note 6, at 5–7.

Bay)²³。排放之甲基汞經由生物濃縮作用進入魚類與貝類體內，當地居民因長期攝取受污染之海鮮，導致中樞神經系統受損並爆發水俣病，造成嚴重傷亡與長期健康損害²⁴。

此類歷史性公害事件，不僅顯現有害化學物質對生態環境與人類健康之累積性毀滅風險，更進一步彰顯單一國家於事後追責跨國企業或進行境內污染救濟時，在法律與行政管轄權上之結構性極限²⁵。隨著工業供應鏈之全球化發展，汞之生產、轉移與消費已深嵌於跨國經貿體系之中；當面對具備長程傳輸能力之公害物質時，各國若僅訴諸境內之法律責任追究，顯然無法阻絕環境風險之跨境移轉與跨代累積²⁶。

基於上述單邊治理之侷限性，國際社會逐漸認識到，必須建立跨國合作的法律架構，針對汞之開採、流通、使用、排放與處置進行整體規範²⁷。該公約之建制目標，係透過法律約束力的多邊架構，針對汞的開採、進出口、產品使用及廢棄物處置建立統一準則²⁸。準此，汞污染防治已由單一國家之環境議題，演變為

²³ 日本水俣的 Chisso 公司工廠自 1932 年至 1968 年排放含甲基汞及無機汞的工業廢水至水俣灣，導致汞污染事件。Nat'l Inst. for Minamata Disease, *Current state of mercury pollution in Minamata Bay* (Akito Matsuyama), https://nimd.env.go.jp/english/kenkyu/proceedings_of_nimd_forum_2018.html.

²⁴ Minamata Convention, *supra* note 4, pmbl.

²⁵ 關於水俣病事件之企業民事責任與體制演變，該污染責任企業「窒素株式會社（Chisso Corporation）」雖於 2011 年依據日本法律成立「JNC 株式会社（JNC Corporation）」並移轉主要營運業務，然窒素株式會社本身至今仍維持註冊存續，以控股公司身份與 JNC 株式会社構成企業集團，負責處理後續之公害賠償與相關化學製品業務。此一由日本內國法與企業法制主導之責任重組方案，雖部分緩解內國救濟之財務壓力，然其在面對全球化背景下有害化學物質之供應鏈溯源與跨境流向控管時，仍彰顯出國家單邊行政與司法管轄權之範疇，難以有效涵蓋跨國經貿活動之整體化風險治理。Timothy S. George, *Minamata: Pollution and the Struggle for Democracy in Postwar Japan* 255–60 (2001); see also Tsuguyoshi Suzuki & Reiko Kanzaki, *Minamata Disease: Its History and Medical Approach* 45 (2010); Kazuki Hozumi, *Corporate Accountability and Public Redress: The Evolution of Chisso Corporation's Liability in the Minamata Case*, 18 ASIA PAC. J. ENVTL. L. 112, 124–28 (2015).

²⁶ See Ministry of the Environment, Japan, *Minamata Disease: The History and Measures* 12–15 (2002); see also Ministry of the Environment, Japan, *Lessons from Minamata Disease and Mercury Management in Japan* 8–11 (2013).

²⁷ See U.N. Environment Programme (UNEP), *Report of the Conference of Plenipotentiaries on the Minamata Convention on Mercury*, U.N. Doc. UNEP(DTIE)/Hg/CONF/4 (Oct. 14, 2013); see Minamata Convention, *supra* note 4.

²⁸ *Id.*

需要透過多邊合作機制加以回應之全球治理課題。



第二項 《水俣公約》之談判歷程與公約主要規定

《水俣公約》之談判始於二十一世紀初，當時國際社會對汞之毒性特性、全球傳輸能力及生態累積效應已有充分科學證據²⁹。UNEP 於 2003 年發布之《全球汞評估報告》（Global Mercury Assessment）指出，汞污染具有跨境傳輸及全球性擴散之特性，其環境與健康風險已超越單一國家管轄範圍，該評估作為決策依據，促使國際社會對汞污染議題之全球性治理需求展開更深入之政策討論與制度性反思³⁰。

基於汞污染之全球性傳輸特性及既有治理架構之限制，各國及國際組織逐漸形成共識，認為有必要建立一套專門且具整體性的國際法律制度，以規範汞及汞含產品於生產、貿易、使用、排放及最終處置各階段的管理措施³¹。

為此，UNEP 理事會於 2009 年通過第 25/5 號決定（Decision 25/5），授權召集政府間談判委員會（Intergovernmental Negotiating Committee），制定一項具有法律約束力的全球性汞治理文書，作為後續談判的主要授權基礎³²。談判自此正式啟動，並於 2010 年至 2013 年間展開多輪多邊磋商³³。在談判過程中，各國主要圍繞以下四大議題展開協商並達成共識：

一、汞產品及貿易管制範圍

《水俣公約》對於添汞產品及其貿易規制的法律架構，旨在從源頭阻斷汞進

²⁹ See UNEP, *supra* note 27, at 5–7; Minamata Convention, *supra* note 4, Preamble.

³⁰ *Id.*

³¹ Henrik Selin & Noelle Eckley Selin, *From Stockholm to Minamata and Beyond: Governing Mercury Pollution for a More Sustainable Future*, 5 *ONE EARTH* 1109 (2022).

³² UNEP Governing Council, Decision 25/5 (2009); United Nations Environment Programme (UNEP), *The Minamata Convention on Mercury: A Success Story for Global Environmental Governance* (2013).

³³ *Id.*; M. H. H. Eriksen & F. X. Pérez, *The Minamata Convention: A Comprehensive Response to a Global Problem*, *RECIEL* 23(2) (2014).

入全球流通市場。公約的核心管制邏輯建立在第 4 條與附件 A 之上，要求締約方應採取適當措施，禁止生產、進口與出口該附件第一部分所明定之添汞產品³⁴。

該等受管制的類別廣泛涵蓋民生與工業領域，包括特定類型的電池、開關、繼電器、用於普通照明的高壓汞燈與螢光燈，以及汞含量超過 1 ppm 的化妝品（如美白霜）、農藥、殺蟲劑與特定醫療用測量儀器（如體溫計與血壓計）³⁵。藉由設定明確之「淘汰期限」（phase-out date），《水俣公約》建構出針對特定含汞產品之全球性管制架構，其功能不僅在於限制相關產品之持續流通，亦在於引導產業加速研發與採用無汞替代技術，以降低汞於產品生命週期後段之環境釋放風險³⁶。

在跨境貿易的管制面上，公約第 3 條進一步強化控管網絡，規定締約方原則上不得向非締約方出口汞，除非該貿易活動獲得進口方的書面同意，且該出口汞的最終用途必須符合公約允許之範圍，要求出口國必須追蹤汞的流向³⁷，或用於符合環境友善標準的臨時儲存（Environmentally Sound Interim Storage）³⁸。

然而，考量到開發中國家在替代技術研發與產業調整成本上的顯著差異，《水俣公約》除了明定排除部分在現階段技術上難以取代或具有特殊公共利益的項目（如軍事用途、醫學研究或關鍵組件）外³⁹，公約第 6 條亦允許締約方就附件 A 或附件 B 所列類別登記「特定豁免」（specific exemptions）。該等豁免機制使特定產品或製程於原定淘汰期限屆至後，原則上仍得維持五年之豁免期間；並得經締約方請求，由締約方大會決定再延長五年，但每一產品就各該淘汰期限僅得延長一次⁴⁰。

³⁴ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 4, annex A.

³⁵ *Id.* annex A, pt. I.

³⁶ *Id.* art. 4, annex A.

³⁷ *Id.* art. 6, paras. 3–4.

³⁸ *Id.* art. 10.

³⁹ *Id.* annex A, pt. I, n.(c)-(i).

⁴⁰ *Id.* art. 6, paras. 6, 9–10.

二、汞排放及釋放控制標準

關於國際法對汞排放與釋放之控管，核心規範繫於《水俣公約》第 8 條（大氣排放）與第 9 條（土地及水體釋放），實為環境完整性與國家能力差異間的平衡產物⁴¹。其將「新來源」之控管界定為即時性之實體義務，旨在防止污染源之鎖定效應（Lock-in Effect）⁴²；相對而言，針對「現有來源」則採取較具韌性的階段性轉型規則，依第 8 條第 5 項之規定，允許締約方於排放限值或協同控制策略等五種路徑中擇一適用⁴³。進言之，公約透過附件 D 精確鎖定燃煤電廠及有色金屬冶煉等高污染產業，並輔以第 8 條第 8 項下由締約方大會制定之技術指南，將 BAT/BEP 從抽象法律義務轉化為具備操作性之國際技術標準⁴⁴。

此外，為落實公約透明度原則，締約方依第 8 條第 7 項與第 9 條第 8 項負有建立排放清單之義務，以此科學數據作為績效評估之基礎⁴⁵。同時，考慮到各締約方發展程度之差異，公約透過第 13 條（財務資源及機制）與第 14 條（能力建構、技術協助及技術轉讓）之協調機制，旨在降低開發中國家履行控管義務之門檻⁴⁶。最後，依據第 21 條之規定，締約方須定期提交履約報告⁴⁷。準此，各締約方透過落實上述實體規範與程序義務，並配合國際合作與報告制度，方能確保第 8 條與第 9 條控管目標之達成。

三、能力建構與技術支援機制

《水俣公約》除透過實體管制義務推動全球汞治理外，亦藉由第 13 條與第 14 條所建構之財務機制、能力建構、技術協助與技術移轉制度，強化締約方之履約能力⁴⁸。依第 14 條第 1 項，締約方應在各自能力範圍內，向開發中國家締

⁴¹ *Id.* arts. 8, 9.

⁴² *Id.* art. 8, para. 4; *id.* art. 9, para. 4.

⁴³ *Id.* art. 8, para. 5.

⁴⁴ *Id.* annex D; *id.* art. 8, para. 8.

⁴⁵ *Id.* art. 8, para. 7; *id.* art. 9, para. 8.

⁴⁶ *Id.* arts. 13, 14.

⁴⁷ *Id.* art. 21.

⁴⁸ *Id.* art. 13-14.

約方，特別是低度開發國家（Least Developed Countries, LDC）與小島嶼開發中國家（Small Island Developing States, SIDS），以及經濟轉型締約方，提供及時且適當之能力建構與技術協助，以協助其履行公約義務⁴⁹。就支援之提供方式而言，第 14 條第 2 項明定，相關措施得透過區域、次區域及國家層級安排，包括既有之區域及次區域中心，以及其他多邊、雙邊途徑與夥伴關係加以落實⁵⁰。另就技術層面而言，公約並要求有能力之締約方促進環境上較為健全之替代技術的發展、移轉與取得，並特別關注 LDC 與 SIDS 之需求⁵¹。

在財務支援方面，第 13 條所設財務機制，係由全球環境設施（Global Environment Facility, GEF）信託基金與支援能力建構及技術協助之特定國際方案（Specific International Programme, SIP）共同構成⁵²。前者主要支援較具整體性之制度與治理計畫，後者則著重於能力建構與技術協助之直接支持⁵³。另依第 13 條規定，財務機制之運作尚須充分考量特殊處境國家之需求，從而使能力差異之調節不僅停留於原則層次，而得透過具體之資金與技術安排，提升相關國家履行公約減汞義務之可能性⁵⁴。

四、國際合作與責任承擔

為了克服跨國治理的集體行動困境，《水俣公約》以國際合作與責任承擔為核心法理，試圖透過制度化的協作架構，全面落實全球汞治理。在知識治理層面，公約透過第 17 條（資訊交換）與第 18 條（公眾資訊、意識與教育）之規定，要求締約方落實科學與政策之整合（Science-Policy Integration），並於第 14 條中明確納入跨國界的科研成果共享、風險評估資訊交換及監測合作義務⁵⁵。

⁴⁹ *Id.* art. 14, para. 1.

⁵⁰ *Id.* art. 14, para. 2.

⁵¹ *Id.* art. 14, para. 3.

⁵² *Id.* art. 13, para. 5.

⁵³ Financial Mechanism, Minamata Convention on Mercury, <https://minamataconvention.org/en/about/financial-mechanism> (last visited July 3, 2026).

⁵⁴ *Id.* art. 13, para. 4.

⁵⁵ *Id.* arts. 17, 18 & 19.

於制度運作層面，《水俣公約》所採取之合作邏輯，具體展現在締約方透過持續性之法律與政治協商，調和汞治理過程中多元利益與政策需求之制度安排。依第 23 條所設立之締約方大會（Conference of the Parties, COP），締約方得透過多邊協商與集體決策程序，推動公約之執行、檢討與後續發展，從而使締約方之責任承擔不僅停留於原則宣示，而具有持續運作之制度基礎⁵⁶。

此外，為強化公約履行之透明度與可監督性，公約另依第 15 條設立履行與遵約委員會（Implementation and Compliance Committee），並輔以第 21 條之定期報告義務及第 22 條之成效評估機制⁵⁷。透過履約促進、資訊揭露及定期檢視等制度之相互配合，《水俣公約》形成一套兼具合作與監督功能之履約架構，使締約方得以在明確之法律基礎上，就全球汞排放與釋放之控制與減量承擔持續性義務。

第三項 小結

綜上所述，《水俣公約》之談判歷程，具體呈現國際社會在科學實證基礎上，試圖應對汞污染跨境風險之集體共識。追溯本公約之建制脈絡，係由 2009 年 UNEP 理事會第 25/5 號決定授權啟動國際談判，歷經多輪政府間委員會之拉鋸，方於 2013 年完成文本通過。在法律建構的層面上，目前達成的制度性妥協，核心仍繫於已開發與開發中國家雙方，對於環境規制標準、技術移轉義務及成本分擔機制之結構性矛盾。

準此，公約係圍繞貿易限制、排放標準、技術援助及國際合作四項面向，建立一套兼具實體規範與行政執行韌性之治理架構。就實體義務面向觀之，公約透過附件清單管理、分階段淘汰機制與差異化時程安排，將環境科學共識轉化為具法律約束力之國際規範；就程序性履行面向觀之，公約則藉由彈性履行條款、豁

⁵⁶ *Id.* art. 23.

⁵⁷ *Id.* arts. 15, 21 & 22.

免登記制度與能力建構機制，為履約能力不足之締約方提供必要之調適空間，使 CBDR 原則得以於條約文本中獲得具體落實。

進言之，《水俣公約》在制度上並非單純的禁止性規範，而是將管制義務與促進機制結合。透過財務支援、技術移轉與資訊交換等配套安排，公約得以在不同發展程度的締約國之間，有效維持規範的實效性。為進一步釐清這些談判權衡如何落實於條約法體系，以下將具體檢視《水俣公約》的整體架構與實體規範。

第二節 《水俣公約》之整體架構與規範設計

為作為後續個案分析之規範基礎，《水俣公約》與貿易限制最直接相關者，主要為第 3 條「汞的供應來源及貿易」及第 4 條「添汞產品」。前者處理汞作為原料或化學物質之跨境流通與供應源管制，後者則針對已進入產品型態之添汞產品設置製造、進出口與逐步淘汰規範。是以，若欲準確掌握《水俣公約》下貿易限制措施之規範內容及其可能引發之 WTO 法爭議，仍須回到條文本身之結構、用語及要件加以理解。

第一項 締約方之一般義務

《水俣公約》係以具法律拘束力之國際規範回應全球汞污染問題，其規範重點並不在於單獨處理某一污染環節，而是沿著汞之生命週期，從供應來源與跨境貿易、添汞產品（Mercury-added Products）及相關製程，一直到汞廢棄物之處理，建立彼此銜接的管理要求。是以，所謂締約方之一般義務，並非僅指抽象之國際承諾，而係要求各締約方於其國內制度與國際合作層面，採取相應措施，以確保公約目標得以落實⁵⁸。

自規範功能觀之，締約國之一般義務呈現雙軌路徑：其一，係將公約之管制

⁵⁸ *Id.* arts. 3, 4, 5, 11.

規範內國法化，轉譯為具可執行性之法律、行政與政策體制；其二，則藉由合作機制之建構，深化締約方間於資訊、技術與資源之協調與互助。基此，本項將從國內法律與行政措施、技術與政策作為，以及國際合作與責任承擔三個面向，臚陳締約方一般義務之具體內涵與其制度性功能。

第一款 國內法律與行政措施

締約方之一般義務，首先表現在其須於國內建立相應之法律與行政體系，以確保《水俣公約》各項規範得以落實。依公約第 3 條第 11 項，各締約方應於依第 21 條提交之報告中，納入足以說明其已符合本條要求之相關資訊⁵⁹；此一規定顯示，公約不僅要求締約方履行實體義務，亦要求其透過國內制度之建置與資訊之彙整，具體呈現履行情形。

又依第 20 條第 1 項，締約方於完成初步評估後，得斟酌本國情況，制定並執行實施計畫（Implementation Plan），作為履行公約義務之具體安排⁶⁰。雖然第 20 條採「得」之用語，性質上屬鼓勵性規定，惟在實務上，實施計畫仍可作為各國將抽象公約義務轉化為具體行動方案之重要依據。

另依第 21 條第 1 項，各締約方應透過秘書處向締約方大會報告其為實施本公約所採取之措施、該等措施之成效，以及實現公約目標時可能遭遇之挑戰⁶¹。是以，締約方除應完成國內法制與行政措施之建置外，尚須配合監測、資訊蒐集及定期報告等機制，以提升公約執行之透明度與監督效能。

第二款 技術與政策措施

針對公約附件 D（Annex D）所列之點源類別（如燃煤電廠、工業鍋爐等），

⁵⁹ *Id.* art. 3, para. 11

⁶⁰ *Id.* art. 20, para. 1.

⁶¹ *Id.* art. 21, para. 1.

締約方應依第 8 條第 2 項採行 BAT 與 BEP 之法律內涵，並要求締約方針對此類點源類別，強制採行此類技術措施以控制汞排放⁶²。在規範執行上，公約兼顧環境保護與經濟可行性，除要求新源（new sources）應於五年內落實 BAT/BEP 外，對於現有源（existing sources）則容許締約方在維持產業競爭力之基礎上，透過減少排放目標或限值等多元路徑進行治理，以確保跨境供應鏈之流暢運作。

此外，為降低全球汞排放風險並維護公平競爭環境，締約方可依據第 14 條之技術援助機制，透過政策誘因、財政補助及國際技術合作，推動企業採行環境友善技術。此類措施旨在促進技術標準之國際協調，並依據 UNEP 發布之技術指南，將抽象規範轉化為產業可操作之減量策略，藉此達成環境規制與經濟發展之動態平衡⁶³。

第三款 國際合作與責任承擔

鑑於汞污染之跨境特性與全球衝擊，《水俣公約》明確建立締約方於國際合作中之責任架構，涵蓋資金支援、技術援助、能力建構及資訊交換等範疇⁶⁴。此類機制不僅涉及環境治理，亦關係各締約方履約能力、制度協調與技術落差之調整。透過制度化之合作機制，締約方得共享治理經驗，協助履約能力較弱之國家克服執行障礙，並提升整體治理效能⁶⁵。

此外，國際合作為強化公約治理效能之核心手段，藉由技術援助與能力建構之落實，締約方能逐步協調各國規制標準，有效填補因法律或技術落差所致之治理真空。此種制度銜接不僅有助於公約義務之落實，亦能促進全球汞治理體系之

⁶² *Id.* art. 2(b)–(c), art. 8, paras. 2–6 & Annex D.

⁶³ *Id.* art. 14. See also United Nations Environment Programme [UNEP], *Guidance on Best Available Techniques and Best Environmental Practices Explained in Article 8 of the Minamata Convention on Mercury*, UNEP/MC/COP.1/7 (Sept. 2017) [hereinafter BAT/BEP Guidance].

⁶⁴ Minamata Convention, *supra* note 4, arts. 13, 14, 17 (2013); See J. McLagan et al., *Linking Science and Policy to Support the Implementation of the Minamata Convention on Mercury*, 12 ENVIRON. SCI. EUR. 34, 34–40 (2017).

⁶⁵ See Minamata Convention, *supra* note 4, arts. 13, 14.

協調與穩定運作⁶⁶。



第二項 貿易限制措施之架構

《水俣公約》下之貿易限制措施，並非以單一概括禁止之方式運作，而係依受規範客體之不同，分別透過第 3 條與第 4 條建立差異化之管制機制⁶⁷。前者所處理者，係汞作為原料或化學物質本身之供應來源、流向及跨境交易條件；後者所處理者，則係已進入商品化階段之添汞產品，並藉由附件 A 所列產品清單及淘汰期限，逐步實現市場退出。是以，若欲正確掌握《水俣公約》貿易限制措施之制度設計，並進一步評估其於 WTO 法下之合致性，應先回到條文結構本身，分別釐清各該條文之規範客體、構成要件、例外條件及法律效果，再據以展開後續分析。

第一款 《水俣公約》第 2 條：規範客體之界定

《水俣公約》對汞相關跨境流通之管制，並非採取單一旦概括式之禁止模式，而是先區分受規範客體，再依不同客體之性質分別設計相應之管制手段⁶⁸。與貿易限制措施最具直接關聯者，主要包括第 2 條之定義條款，以及第 3 條與第 4 條所建立之具體進出口限制機制⁶⁹。若未先釐清各該規範客體及其對應之管制方式，後續即難以準確判斷特定措施究竟屬於對「汞本身或汞化合物」之流通控制，抑或屬於對「添汞產品」之市場進入限制，亦不利於後續在 WTO 法架構下進行義務判斷與正當化分析⁷⁰。

公約第 2 條首先就若干核心概念作成一般性界定，以劃定規範客體之基本

⁶⁶ *Id.* arts. 13–14. See also David C. Evers et al., *Evaluating the Effectiveness of the Minamata Convention on Mercury: Principles and Recommendations for Next Steps*, 569–570 SCI. TOTAL ENVIRON. 888, 888–903 (2016).

⁶⁷ Minamata Convention, *supra* note 4, arts. 13, 14.

⁶⁸ *Id.* arts. 2–4 & annex A.

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ *Id.*

範圍⁷¹。其中，「汞」係指元素汞（Hg(0)）；「汞化合物」則係指由汞原子與其他化學元素之一個或多個原子所構成，且僅能透過化學反應始得分解為不同成分之物質；「添汞產品」則係指含有有意添加之汞或汞化合物之產品或產品組件⁷²。在此基礎上，第 3 條進一步就其規範對象作技術性具體化，明定該條所稱之「汞」，尚包括汞含量按重量計至少占百分之九十五之汞與其他物質之混合物，其中包括汞合金；而該條所稱之「汞化合物」，則明列氯化亞汞、氧化汞、硫酸汞、硝酸汞、硃砂礦石與硫化汞等數種物質⁷³。由此可見，公約在貿易規制上有意將「汞本身及其特定化合物」與「已進入產品形態之添汞產品」區別處理，而非置於同一規範架構下予以一體評價⁷⁴。

第二款《水俣公約》第 3 條：汞之供應來源與貿易管制

《水俣公約》第 3 條以「汞的供應來源及貿易」為題，其規範重心並非僅止於一般意義下之跨境交易管理，而係試圖自汞之供應來源端即介入其流通與使用條件，藉由限縮市場可得性與強化用途控制，達成降低全球汞暴露風險之治理目的⁷⁵。相較於第 4 條係以添汞產品之製造、進出口與逐步淘汰為規制核心，第 3 條所處理者，毋寧係汞作為原料或基礎化學物質之跨境流通秩序，因此在整體制度架構上具有上游管制之性質⁷⁶。

若進一步觀察管制技術，第 3 條與第 4 條分別對應不同之治理邏輯⁷⁷。第 3 條標示為「汞的供應來源及貿易」，其重點在於控制汞及汞化合物之來源、流向與跨境交易條件，並藉由限制新原生汞礦之開採、要求特定書面同意，以及強

⁷¹ *Id.* art. 2.

⁷² *Id.* arts. 2(d)–(f).

⁷³ *Id.* art. 3, para. 1.

⁷⁴ *Id.* arts. 2(f), 3, 4, annex A.

⁷⁵ *Id.* art. 3.

⁷⁶ *Id.* at arts. 3, 4.

⁷⁷ *Id.* arts. 3–4 & annex A.

化對非締約方之來源證明與用途控管等方式，對汞之國際流通建立較為嚴格之程序與實體門檻⁷⁸。相對而言，第 4 條所關切者並非汞原料本身，而是已含有或添入汞之產品⁷⁹。該條透過附件 A 所列產品項目及其淘汰日期，要求締約方於一定期限後不得再生產、進口或出口該等產品，從而形成一種以清單化、期限化與逐步淘汰為特徵之產品管制模式⁸⁰。換言之，第 3 條之制度核心在於「流向管理」與「來源控制」，而第 4 條則主要以「市場退出」與「替代推進」為規範目的⁸¹。

從進出口限制之基本架構觀之，公約亦未對締約方與非締約方採取完全相同之待遇⁸²。依第 3 條之設計，締約方間之汞出口，原則上須以進口締約方之書面同意為前提，且其用途尚須限於公約允許之用途，或依第 10 條規定進行環境無害化之臨時儲存；若出口對象為非締約方，則除書面同意外，尚須由該非締約方證明其已採取保護人體健康與環境之措施，並確保第 10 條及第 11 條之規定獲得遵守⁸³。至於自非締約方進口汞時，公約亦要求對方提出證書，以證明該汞並非來自公約所不允許之來源⁸⁴。此種規範結構顯示，公約在汞之跨境流通問題上，所處理者並非單純的一般性進出口管理，而是進一步透過締約方與非締約方之區分，建立起更具層次之差異化管制⁸⁵。至於此種差異化設計於後續 WTO 法評價下是否可能構成爭議，則仍有待結合第 3 條與第 4 條之條文要件及其制度目的，進一步檢視⁸⁶。據此，以下即依條文結構，分別說明其規範客體、出口限制、進口限制，以及對非締約方所設之特別條件。

⁷⁸ *Id.* art. 3, paras. 1, 3–8.

⁷⁹ *Id.* arts. 2(f), 4.

⁸⁰ *Id.* art. 4, para. 1, annex A, pt. I.

⁸¹ *Id.* arts. 3–4 & annex A.

⁸² *Id.* art. 3, paras. 6, 8.

⁸³ *Id.* art. 3, para. 6, arts. 10–11.

⁸⁴ *Id.* art. 3, para. 8.

⁸⁵ *Id.* art. 3, paras. 6, 8.

⁸⁶ *Id.* arts. 3–4 & annex A.



一、規範客體與定義

就規範客體而言，《水俣公約》第 3 條之適用範圍，係建立於公約第 2 條之一般定義與第 3 條第 1 項之技術性限定之上⁸⁷。依公約規定，「汞」原則上係指元素汞 (Hg(0))，並進一步包括汞含量按重量計至少達百分之九十五之汞與其他物質之混合物⁸⁸；「汞化合物」則包括氯化亞汞、氧化汞、硫酸汞、硝酸汞、硃砂礦石及硫化汞等特定化學型態⁸⁹。換言之，第 3 條並非抽象性地以「含汞物質」概括其規範客體，而係透過精細之物質分類，明確界定何種上游汞來源與化學型態應受其跨境流通規則拘束⁹⁰。

此外，自體系解釋之角度觀之，第 3 條所欲規制者，主要係尚處於原料、化學物或供應來源階段之汞，而非已進入產品化階段之添汞產品⁹¹。後者另由第 4 條處理，顯示公約係以「原料流通」與「產品管制」作為兩條平行而相互銜接之規範路徑⁹²。此種區分不僅有助於明確化各條文之規範功能，亦為後續分析第 3 條與第 4 條在貿易限制強度及法律效果上之差異，提供必要之前提。

二、出口限制

就出口限制而言，第 3 條所採取者，係為「原則禁止、例外允許」之管制架構⁹³。依其規範意旨，締約方原則上不得允許汞之出口；惟若進口方已向出口締約方出具書面同意，且該汞僅用於公約所允許之用途，或依第 10 條規定作環境無害化之臨時儲存，始得例外准許其出口⁹⁴。換言之，公約並未完全否定汞之跨境移動可能性，而係透過「事前同意」與「用途限定」之雙重條件，將其置於

⁸⁷ *Id.* at arts. 2, 3, para. 1.

⁸⁸ *Id.* art. 2(f).

⁸⁹ *Id.* art. 2(e), annex B.

⁹⁰ *See id.* art. 3, para. 1(a)–(b).

⁹¹ *Compare id.* art. 3.

⁹² *See id.* arts. 3, 4; *see also* Henrik Selin, *Global Environmental Law and Treaty-Making on Hazardous Substances: The Minamata Convention on Mercury*, 14 GLOB. ENV'T POL. 1, 10–12 (2014).

⁹³ *Id.* art. 3, para. 6.

⁹⁴ *Id.* art. 3, para. 6(a)(i)–(ii); *id.* art. 10.

高度受監督之流通秩序之中⁹⁵。

該等規範設計之關鍵，在於出口國不再只是被動允許交易之發生，而須承擔一定程度之流向監督與合規確認責任⁹⁶。亦即，汞之出口是否被允許，不再取決於單純之商業合意，而須回歸公約所預設之用途管理邏輯⁹⁷。從此意義上言，第 3 條之出口限制已將汞之國際流通，由一般自由交易之範疇，轉化為以環境風險控制為核心之例外性制度安排⁹⁸。

三、進口限制

在進口限制方面，《水俣公約》第 3 條同樣特別關注汞自非締約方流入締約方境內之情形⁹⁹。依其規範設計，締約方並非僅須確認形式上之交易對象或通關程序，而係必須於准入階段即審查該批汞之來源是否合法，以及是否符合公約所容許之流通條件¹⁰⁰。尤其在涉及非締約方之情形時，公約要求對方提出證書，以證明所涉汞並非來自公約所不允許之來源¹⁰¹。是以，第 3 條對進口之規制，並非單純之邊境行政管理，而係將來源合法性之審查前置化，藉此阻絕非法、規避性或不符公約目的之汞重新流入締約方市場¹⁰²。

就制度功能而言，公約所設置的進口限制實具防範規避之效¹⁰³。蓋若公約僅禁止締約方內部的開採、使用或出口，卻未對非締約方之汞源建立相對應的邊境准入屏障，則汞極易透過轉運、再出口等迂迴貿易路徑，重新滲入締約方市場，進而架空源頭管制的規範實效¹⁰⁴。準此，第 3 條所設之進口管制條件，本質上

⁹⁵ See *id.* art. 3, para. 6(a).

⁹⁶ See *id.* art. 3, para. 6; see also UNEP, *Guidance on the Operation of the Prior Informed Consent Procedure for Trade in Mercury under the Minamata Convention*, UNEP/MC/COP.1/Dec.3 (2017).

⁹⁷ See Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, para. 6.

⁹⁸ See *id.* art. 3, paras. 6–7.

⁹⁹ *Id.* art. 3, para. 8.

¹⁰⁰ *Id.* art. 3, para. 8.

¹⁰¹ *Id.* art. 3, para. 8(b).

¹⁰² See *id.* art. 3, para. 8.

¹⁰³ See *id.* art. 3, paras. 8–9.

¹⁰⁴ See Pierre-Marie Dupuy & Jorge E. Viñuales, *International Environmental Law* 212–15 (2d ed.

乃是多邊環境協議為維繫整體管制網絡之健全，所不可或缺的防漏配套機制¹⁰⁵。

四、對非締約方之特別條件

值得注意者，《水俣公約》第 3 條並未對締約方與非締約方採取完全相同之交易條件¹⁰⁶。當出口對象為非締約方時，公約所設定之門檻顯然更為嚴格¹⁰⁷。除須具備非締約方之書面同意外，該非締約方尚須證明其已採取足以保護人體健康及環境之措施，並確保與汞之臨時儲存及汞廢棄物管理相關之公約要求獲得遵守；同時，該汞之用途仍須限於公約允許締約方使用之用途¹⁰⁸。由此可知，第 3 條對非締約方之規範，並非僅以是否加入公約作為形式上之身分區分，而係透過較高之證明義務與程序負擔，要求非締約方證明其已達致與締約方相當之保護水準¹⁰⁹。

就制度目的而言，此種差異化安排意在防止非締約方成為規範繞道之漏洞¹¹⁰。若未設較高門檻，則未加入公約之國家或經濟體可能成為汞來源、儲存、處理或再出口之替代通道，進而削弱公約於全球汞治理上之實效¹¹¹。惟亦正因第 3 條對非締約方設有較締約方更高之准入與證明要求，其是否構成 WTO 法下所不許之差別待遇，抑或可藉由環境與健康保護目的而獲得正當化，即成為後續法律分析所不可迴避之核心爭點¹¹²。

除上述對汞原料流向之管理外，《水俣公約》對於已進入商品流通階段之添

2018).

¹⁰⁵ See Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, para. 8.

¹⁰⁶ Compare *id.* art. 3, para. 6(a), with *id.* art. 3, para. 6(b).

¹⁰⁷ *Id.* art. 3, para. 6(b).

¹⁰⁸ *Id.* art. 3, para. 6(b)(i)–(ii).

¹⁰⁹ See *id.* art. 3, para. 6(b).

¹¹⁰ See Dupuy & Viñuales, *supra* note 104, at 214.

¹¹¹ See *id.*; see also Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, para. 6(b).

¹¹² See General Agreement on Tariffs and Trade arts. I, XI, XX, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 [hereinafter GATT 1947]; see also WTO Appellate Body Report, Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres, WTO Doc. WT/DS332/AB/R (adopted Dec. 17, 2007) [hereinafter AB Report, *Brazil – Retreaded Tyres*].

汞產品，則另於第 4 條設有不同之市場退出機制¹¹³。是以，以下將進一步說明第 4 條如何透過附件 A 所列清單及淘汰期限，形成另一套以產品為核心之貿易限制架構¹¹⁴。

為更清楚呈現《水俣公約》第 3 條對非締約方之汞貿易所設之程序與實體要求，本文將其整理如下表。由表中可見，公約並未單純以締約與否作為絕對排除標準，而係透過書面同意、來源合法性審查、用途限制及環境管理要求等要件，對涉及非締約方之汞貿易建立較高之管制門檻。

表 1 《水俣公約》第 3 條非締約方貿易管制架構表

管制面向	自非締約方進口汞	向非締約方出口汞	核心管理邏輯
程序要件	締約方須取得非締約方提供之證明文件	須取得非締約方之書面同意	以事前文件控制交易准入
來源合法性	須證明該汞並非來自公約所不允許之來源	應確保整體交易不致規避公約之來源控制目的	防止非法或規避性供應鏈進入市場
用途限制	進口之容許以前提上符合公約流通條件為基礎	用途須限於公約允許之用途，或依第 10 條作環境無害化臨時儲存	以用途控制維持汞流通之可控性
環境與健康保護要求	側重來源審查與准入控制	非締約方須證明其已採取保護人體健康及環境之措施	要求非締約方具備相當之治理能力
與其他條文連結	與第 3 條供應來源限制規定相互配合	須一併考量第 10 條與第 11 條之要求	將非締約方納入公約整體生命週期治理架構

（本文整理自《水俣公約》第 3 條、第 10 條、第 11 條；Minamata Convention on Mercury arts. 2, 3, 10, 11）

¹¹³ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 4, annex A.

¹¹⁴ *Id.* art. 4, para. 1, annex A.

第三款《水俣公約》第 4 條：添汞產品之製造、進出口與淘汰機制

相較於第 3 條以汞之供應來源與跨境流向為主要規制對象，第 4 條所處理者，則係已進入商品型態之「添汞產品」¹¹⁵。依公約體系，第 4 條與附件 A 緊密連結，其目的不在於就汞原料流通本身設置個案式交易條件，而在於對特定添汞產品建立明確之淘汰時程、進出口禁制與必要之例外機制¹¹⁶。是故，第 4 條所代表者，毋寧係一種產品導向之市場退出策略，而非第 3 條式之來源與流向管理¹¹⁷。

依第 4 條第 1 款規定，各締約方均應採取適當措施，不允許在附件 A 第一部分所列添汞產品之淘汰日期過後，生產、進口或出口該等產品；惟若附件 A 已明文規定例外情形，或締約方已依第 4 條完成豁免登記者，則不在此限¹¹⁸。究其規範意旨，本款設計客體範疇而言，其規制焦點已非單純的汞原料，而是精準鎖定「製程中刻意添加汞或其化合物之產品及產品組件」；就規制手段而言，本條捨棄耗費行政成本的個案審查制，直接確立「時間屆至、自動禁絕」的法律效果¹¹⁹。意即，凡達到附件 A 規定之限期，該產品的生產與進出口即落入公約之禁止義務，毫無個案放寬之餘地。換言之，第 4 條係透過附件列舉與期限設定之方式，直接對特定產品之市場進入與流通設定終止點，進而促使技術替代與產業轉型¹²⁰。

就其制度技術而言，第 4 條之關鍵不僅在於禁止特定產品之貿易，更在於其將產品管制與附件 A 之清單制度結合¹²¹。亦即，公約並未抽象地宣告一切含汞產品均應退出市場，而係透過附件 A 就受管制之添汞產品種類逐一列示，並

¹¹⁵ *Id.* arts. 3–4; *id.* art. 2(f).

¹¹⁶ *Id.* art. 4, paras. 1–3, annex A, art. 6.

¹¹⁷ *Id.* arts. 3–4, annex A.

¹¹⁸ *Id.* art. 4, para. 1, annex A, art. 6.

¹¹⁹ *Id.* art. 2(f), art. 4, para. 1, annex A.

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Id.* art. 4, paras. 1–3, annex A.

分別規定相應之淘汰日期或控制措施¹²²。該等設計一方面提高規範之可預測性，使各締約方及市場參與者得以明確掌握受限制之產品類別；另一方面，亦保留日後透過附件修正調整產品範圍之制度彈性¹²³。從法體系上觀之，第 4 條之規範效力須結合附件 A 具體觀察，始能完整掌握其所禁止之產品、適用時點及例外範圍¹²⁴。

此外，第 4 條並非完全排除彈性安排。依公約規定，部分情形下締約方得依附件規定之例外或第 6 條之豁免制度，於一定條件下暫時不受前述淘汰限制；而第 4 條亦設有替代性規制方式，使締約方在符合條件時，得採取減量與替代措施，而非立即全面禁止¹²⁵。此種設計顯示，第 4 條雖以逐步淘汰添汞產品為主要方向，但其具體運作仍兼顧各國技術可得性、產業調整成本及制度轉換之可行性¹²⁶。亦即，其所呈現者，並非絕對而僵化之禁止體系，而是一種以淘汰目標為主、以附件清單與豁免機制為輔之分階段管制安排¹²⁷。

再者，第 4 條第 3 款尚要求各締約方依附件 A 第二部分所列規定，針對該附件所列添汞產品採取相關措施¹²⁸。此等規定說明，第 4 條之規範內容並不限於「淘汰日期後禁止生產、進口與出口」之單一模式，而尚可能依附件第二部分之設計，對特定產品採取其他類型之管制措施¹²⁹。從而，第 4 條之整體功能，應理解為：以附件 A 為制度核心，分別對不同類型之添汞產品設定禁止、限制、替代或其他管理要求，藉以逐步壓縮其在市場上之存在空間¹³⁰。

與第 3 條相較，第 4 條之最大特徵，在於其所處理者乃產品層次之管制，

¹²² *Id.*

¹²³ *Id.*

¹²⁴ *Id.* art. 4, paras. 1–3, annex A, art. 6.

¹²⁵ *Id.* art. 4, paras. 1–2, annex A, art. 6.

¹²⁶ *Id.* art. 4, para. 2, annex A, art. 6.

¹²⁷ *Id.* art. 4, paras. 1–2, annex A, art. 6.

¹²⁸ *Id.* art. 4, para. 3, annex A.

¹²⁹ *Id.*

¹³⁰ *Id.* art. 4, paras. 1–3, annex A.

而非汞原料或汞化合物之跨境流通本身；其所運用者，亦非書面同意、來源證明及非締約方條件等個案式交易控制技術，而係以附件列示、淘汰日期與例外機制所構成之結構性市場退出安排¹³¹。是故，若後續個案所涉者為特定添汞產品之輸入、輸出或市場禁止，則其法律定位原則上應優先回到第 4 條及附件 A 加以檢視，而不宜逕以第 3 條之汞貿易規範加以處理¹³²。以此作為上述區分，對於後續第四章模擬案例中判斷系爭措施究竟屬於原料性汞流通限制，抑或產品性市場進入限制，具有方法上之基礎意義。

第三項 汞排放與釋放之管制路徑

相較於汞產品之源頭管制，《水俣公約》對汞排放（Emissions）與釋放（Releases）之規範，旨在回應工業製程與能源使用過程中所產生之直接環境負荷。公約透過建立系統性之管理義務，要求締約方針對點源排放採取具體措施，以降低汞進入環境後之長期累積風險¹³³。

第一款 最佳可行技術（BAT）與最佳環境實務（BEP）之應用

在《水俣公約》之規範架構下，針對點源排放（Point Sources）之控制核心，在於 BAT 與 BEP 之協同運用¹³⁴。此種雙軌制之管理策略，旨在結合技術硬體之更新與管理流程之優化，以達成汞排放減量之最大化效益。具體而言，BAT 與 BEP 之內涵與適用重點如下：

一、技術硬體之標準化：最佳可行技術（BAT）

依據公約第 2 條定義，其係指在考量技術可行性與經濟合理性之基礎上，

¹³¹ *Id.* arts. 3–4, annex A, art. 6.

¹³² *Id.* arts. 3–4, annex A.

¹³³ *Id.* arts. 8–9.

¹³⁴ *Id.* art. 8, paras. 2–3

最能有效減少汞排放之技術發展階段及其操作方法¹³⁵。針對附件 D (Annex D) 所列之五大類點源 (如燃煤電廠、工業鍋爐、非鐵金屬生產設施、廢棄物焚化設施及水泥熟料生產設施)，BAT 之實踐涵蓋從源頭製程改善 (如採用低汞原料與燃燒控制)、末端處理技術 (如安裝織物過濾器、靜電集塵器或活性炭噴入法以捕集氣態汞)，至預防性之封閉循環系統設計¹³⁶。透過此類技術標竿之建立，公約旨在為締約方提供具體且可量化之減排基準。

二、管理制度之體系化：最佳環境實務 (BEP)

相對於技術層面之硬體要求，BEP 則側重於管理制度之體系化，強調環境管理策略與準則之最恰當組合¹³⁷。其核心在於要求排放源建立制度化之環境管理系統 (EMS)，包括制定精確之標準作業程序 (SOP) 以降低人為疏失風險、強化員工之能力建構與監測技術培訓，並落實透明化之報告與稽核機制，以確保技術設施之實際表現符合預期之環境效益¹³⁸。

值得注意的是，BAT 與 BEP 之規範位階並非僅具參考性質，其具體內容係經由《水俣公約》締約方大會 (COP) 正式採納，具備多邊程序透明性與全球普遍參與之特徵¹³⁹。準此，締約方依據該等技術指南採取之管制措施，較能建立一致之技術判準與執行基礎，並提升公約規範在實務運作上的可操作性。

第二款 排放控制義務與彈性標準之實施時程

《水俣公約》第 8 條針對大氣汞排放採取「新舊有別」之雙軌管制架構，此項制度安排不僅是公約中最具強制性的法律義務，亦反映 MEAs 在理想治理目

¹³⁵ *Id.* art. 2(b).

¹³⁶ *Id.* art. 8, para. 8 & annex D; see also *BAT/BEP Guidance*, *supra* note 63, at 32–45.

¹³⁷ *Id.* art. 2(c).

¹³⁸ *Id.* art. 8, para. 8.

¹³⁹ *Id.*

標與各國產業現實間之折衷。具體而言，該時程之實施義務與法律定性如下：



一、新排放源（New Sources）之強制合規義務

依據公約第 8 條第 4 項，締約方針對其境內之「新排放源」，負有嚴格之強制義務。凡於公約對該締約方生效後，開工建設或進行重大改裝之設施，締約方必須於五年內要求其採行 BAT 與 BEP¹⁴⁰。此項義務之定性趨近於「結果義務」，旨在確保新增之工業產能從啟動之初即符合全球最高環境標準，避免污染之鎖定效應（Lock-in effect）¹⁴¹。

二、既有排放源（Existing Sources）之彈性履行路徑

相對於新源，針對「既有排放源」之規制則彰顯其高度之行政彈性。依據公約第 8 條第 5 項，締約方應於公約生效後十年內，針對附件 D 所列點源實施一項或多項控制措施。其選項不限於採行 BAT/BEP，亦包含訂定排放限值（Emission Limit Values）、設定量化減排目標或採行多污染物控制策略¹⁴²。公約允許締約方根據國家具體情況、經濟與技術可行性，自主決定適當之管控組合。此種設計雖然提升條約之可接納性，卻也使各國對既有產業之管制強度產生實質差異。

¹⁴⁰ *Id.* art. 8, para. 4.

¹⁴¹ 所謂「污染鎖定效應（Pollution Lock-in Effect）」，係指在基礎設施或工業設施建設初期，若未採行先進之減排技術或低碳配置，該設施將因其高昂之固定資產成本與長達數十年之使用壽命，導致其在未來運行期間持續維持高污染之排放模式，且後續進行技術追溯改裝

（Retrofitting）之成本與難度遠高於初始建設階段。就此，於《水俣公約》第 8 條之脈絡下，強制要求新排放源於五年內採行 BAT/BEP，即係為避免開發中國家在工業化過程中陷入此類技術路徑依賴（Path dependency），從而確保環境治理之長期成本有效性。See Gregory C. Unruh, *Understanding Carbon Lock-In*, 28 ENERGY POL'Y 817, 817–30 (2000).

¹⁴² Minamata Convention, *supra* note 4, art. 8, para. 5.

三、國家計畫、排放清冊與報告義務

除前述新排放源與既有排放源之控制要求外，《水俣公約》第 8 條並設有若干程序性履行義務，以作為大氣汞排放管制之配套機制。依第 8 條第 3 項，締約方就相關排放源應採取控制措施，並得擬訂國家計畫；如擬訂者，應於公約對其生效後四年內提交締約方大會¹⁴³。此項規定使締約方得就其境內排放源之管理方式進行整體規劃，並將相關措施納入執行架構之中。

此外，依第 8 條第 7 項，締約方應於公約對其生效後儘速建立相關排放源之排放清冊，且最遲不得逾五年，並應於其後持續維持之¹⁴⁴。排放清冊之建立，不僅構成締約方辨識相關排放源及掌握排放情形之基礎，亦為後續規劃及執行控制措施之前提。另依第 8 條第 11 項，締約方應於依第 21 條提交之報告中，納入其執行第 8 條之相關資訊，特別是依第 4 項至第 7 項所採取之措施及其成效¹⁴⁵。由此可見，第 8 條除規範排放控制措施本身外，亦要求締約方透過清冊建立、措施執行與定期報告等方式，建構其履約之程序性基礎。

四、小結

綜合前述，《水俣公約》第 8 條就大氣汞排放之管制，區分新排放源與既有排放源而設不同之履行時程與控制方式。就新排放源而言，締約方應於公約對其生效後，就符合要件之設施於五年內要求採行 BAT 及 BEP；就既有排放源而言，締約方則應於十年內，針對附件 D 所列點源實施一項或多項控制措施，包括採行 BAT/BEP、訂定排放限值、設定減排目標或採取多污染物控制策略。

此外，第 8 條亦要求締約方建立相關排放源之排放清冊，並就其執行情形

¹⁴³ *Id.* para. 3.

¹⁴⁴ *Id.* art. 8, para. 7.

¹⁴⁵ *Id.* art. 8, para. 11, art. 21.

依公約規定提出報告；如締約方擬訂國家計畫，則應於公約對其生效後四年內提交締約方大會。是以，第 8 條之規範內容除實體上之排放控制要求外，尚包含國家計畫、排放清冊及報告等程序性義務，建構起實體與程序並行之綜合治理機制。

第四項 替代措施、技術轉讓與能力建構之制度保障

《水俣公約》除了建立產品禁令與排放控制等實體義務外，亦將「替代產品與技術」之推動以及「能力建構」之落實，定位為確保履約成效之制度性配套¹⁴⁶。此類機制不僅旨在降低全球對汞之依賴並促進產業轉型，更透過技術支援與資訊共享，平衡不同締約方在經濟發展與履約承受力上之差異，為具體治理措施之本土化落實奠定法制基礎。

第一款 替代產品與替代技術

《水俣公約》關於替代產品與技術之規範，係將「源頭預防」定位為減少汞污染之核心策略，並主要確立於條文第 14 條。依據該條規定，具備技術優勢之已開發國家及其他具備能力之締約方，應在私人部門與相關利益攸關方之支持下，促進環境無害替代技術之開發、轉讓、擴散與獲取¹⁴⁷。此類替代機制之落實，首先係透過實體法規之禁令與落日條款，針對特定添汞產品設置明確之淘汰期限¹⁴⁸，禁止在該期限後製造、進口或出口，並同步限制個別製造程序之落日日期及新生產設施對汞之使用¹⁴⁹。

準此，為克服技術移轉之障礙，公約進一步結合經濟激勵與財務支援機制，透過第 13 條所定義之財務機制，包含全球環境組織（Global Environment

¹⁴⁶ *Id.* art. 13–14.

¹⁴⁷ *Id.* art. 14, paras. 1, 3.

¹⁴⁸ *Id.* art. 4, para. 1 & Annex A, pt. I.

¹⁴⁹ *Id.* art. 5, paras. 2, 6 & Annex B, pt. I.

Facility, GEF) 信託基金及專門國際計劃，用以支持開發中國家履行環境義務所需之增量成本¹⁵⁰。

此外，資訊交換與市場引導工具亦為制度中之重要環節。公約要求秘書處負責收集並維護添汞產品及其替代品之資訊並對公眾公開¹⁵¹，同時透過第 17 條要求締約方促進有關無汞替代品之科學、技術、經濟與法律資訊之交換¹⁵²。最後，依據第 17 條規定，締約方應向公眾提供關於添汞產品之健康影響及替代品資訊，並藉由推動教育與公眾參與，從消費端強化替代產品之市場認知¹⁵³。

第二款 能力建構與技術支援機制

《水俣公約》關於能力建構、技術輔助與技術移轉之規範，主要確立於條文第 14 條¹⁵⁴。具體而言，締約方應依其各自能力，針對開發中國家締約方，特別是最低度開發國家與小島嶼開發中國家，提供及時且適當之能力建構與技術輔助¹⁵⁵。惟應注意者係，此類支援機制不僅限於國家間之直接往來，亦得透過區域、次區域或國家層級之既有安排，或藉由私人部門之合作夥伴關係進行交付¹⁵⁶。準此，為提升技術支援之實效性，公約明文鼓勵應與化學品及廢棄物領域之其他多邊環境協議加強合作與協調。

就技術移轉面向觀之，公約要求已開發國家締約方應在私人部門之支持下，促進環境無害替代技術之開發與獲取¹⁵⁷。承前所述，為確保技術需求獲得實質滿足，締約方大會應定期審議技術進展，並藉此識別開發中國家所面臨之挑戰

¹⁵⁰ *Id.* art. 13, paras. 5, 6, 7.

¹⁵¹ *Id.* art. 4, para. 4.

¹⁵² *Id.* art. 17, para. 1.

¹⁵³ *Id.* art. 18, para. 1.

¹⁵⁴ *Id.* art. 14.

¹⁵⁵ *Id.* art. 14, para. 1.

¹⁵⁶ *Id.* art. 14, para. 2.

¹⁵⁷ *Id.* art. 14, para. 3.

158。此外，締約方受鼓勵針對減少汞使用之新技術，以及最佳可用技術 BAT 與 BEP 進行資訊交換¹⁵⁹。最後，締約方大會將根據各方提交之履約報告，對上述機制之執行成效進行持續性之審查¹⁶⁰。

第三節 小結

綜合前述分析，《水俣公約》係國際社會為回應汞污染所造成之跨境環境與健康風險，所建構之全球性法律治理框架。其制度設計並非僅著眼於單一污染源之管制，而係以汞及其化合物之生命週期管理為核心，將汞供應來源、國際貿易、添汞產品、製造製程、大氣排放與水土釋放、廢棄物管理，乃至資訊交換、能力建構與財務協助等面向納入整體規範體系之中。該等制度安排彰顯，《水俣公約》已由傳統以污染末端處理為主之規制模式，進一步發展為兼具源頭預防、技術轉型及國際合作之實質合規框架。

就規範內容而言，本章整理出《水俣公約》之幾項制度特徵。首先，在實體義務面向，公約透過對汞供應來源與貿易之控管、對添汞產品及製程之逐步淘汰或限制、以及對特定排放源之控制要求，建立起一套具有明確管制方向之國際規範架構。其次，在制度運作面向，公約並未僅以禁止或限制作為唯一手段，而是同時結合財務機制、技術協助、能力建構、履約報告及資訊交換等配套安排，使締約方得於不同發展條件下逐步推動國內履行。此種制度安排，反映出公約在環境保護目標與締約方履約能力間所追求之平衡。

此外，從制度形成脈絡觀之，《水俣公約》亦延續並調和既有國際化學品與廢棄物治理體系之經驗，特別是在附件清單管理、分階段淘汰、技術指引、能力建構及財務支援等方面，展現出與相關多邊環境協定之制度銜接性。該等特

¹⁵⁸ *Id.* art. 14, para. 4.

¹⁵⁹ *Id.* art. 5, para. 8 & art. 19, para. 1(g).

¹⁶⁰ *Id.* art. 14, para. 5 & art. 21.

徵不僅提升公約之可操作性，亦使其成為當代國際環境法中兼具管制性與促進性之代表性協定。

總而言之，《水俣公約》之制度重點，在於透過多層次之法律義務與配套機制，促使締約方逐步降低汞之供應、使用與排放，並藉由國際合作強化全球治理之整體效能。基於上述分析，已可對《水俣公約》之規範架構及其運作邏輯形成整體理解，並據以作為後續章節進一步探討相關法律問題之前提基礎。

第三章 WTO 法制與多邊環境協定之關係

本章旨在探討多邊貿易體系與國際環境法體系間之法理交織，特別聚焦於 MEAs 所課予之貿易限制義務，在 WTO 規範下之合致性與定性。當代 MEAs 雖具備保護全球公眾健康與生態環境之正當性，然其透過限制特定貨品供應、禁止特定產品之市場准入，或實施跨境流通管制以落實環境義務之設計，必然導致其與 WTO 多邊貿易體系間產生規範重疊（Normative Overlap）與潛在衝突¹⁶¹。在此脈絡下，締約方採行之貿易限制措施，於 WTO 法制下之性質界定及其與非歧視原則間之協調，構成當前國際環境法與經貿法體系交織之核心課題。

傳統學理多聚焦於 WTO 爭端解決機制（DSB）之司法實務，探討會員國如何援引 GATT 第 XX 條作為環境措施之正當化抗辯¹⁶²。然而，單純依賴司法裁決之「事後救濟」，往往受限於專家小組（Panel）與上訴機構（Appellate Body）對環境規範解釋之嚴謹度與權限，且難以根本性地消解 WTO 規範與 MEAs 間之系統性張力。為處理此一制度性困局，WTO 會員遂嘗試將議題重心由「司法防禦」轉向「立法調適」，試圖透過多邊經貿談判為主動調和體制衝突尋求法治化之路徑。

其中最具代表性之實務路徑，即為 2001 年啟動之「杜哈發展議程（Doha Development Agenda, DDA）」¹⁶³。此為 WTO 成立以來，首度將環境議題正式納入談判授權（Negotiating Mandate），其啟動背景實係國際社會對貿易自由化可能侵蝕各國環境政策空間之回應。會員國於《杜哈部長宣言》（Doha Ministerial Declaration）第 31 段中，明確授權就 WTO 規則與 MEAs 之法律

¹⁶¹ See International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, ¶ 8, U.N. Doc. A/CN.4/L.682 (Apr. 13, 2006) [hereinafter *ILC Fragmentation Report*].

¹⁶² GATT 1994, *supra* note 7, art. XX.

¹⁶³ World Trade Organization, Ministerial Declaration of 14 November 2001, ¶ 31, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, 41 I.L.M. 746 (2002) [hereinafter *Doha Declaration*].

關係、資訊交換與觀察員地位，以及環境商品與服務之貿易自由化等議題展開磋商。

儘管杜哈談判歷程因南北歧見而進展緩慢，但其過程中所累積關於 STOs 之制度思考與規範對位，對於理解全球貿易治理如何回應當代環境挑戰，具有關鍵之參考價值¹⁶⁴。本章將依序展開系統性分析，首先於第一節釐清 WTO 法制下環境議題之處理邏輯，探討核心原則之位階與 GATT 第 XX 條等例外架構，並藉由分析「美國—蝦案」、「巴西—輪胎案」及「歐洲—海豹案」等案例，觀測爭端解決機制對環境措施之司法定性。

第二節則剖析 MEAs 與 WTO 體系間之規範、效果、義務及管轄權衝突，並評析國際法學界關於整體性觀點、WTO-only 觀點與協調解釋之理論辯證。隨後，第三節將針對杜哈回合談判進行制度分析，特別聚焦於《杜哈部長宣言》第 31.i 段關於「特定貿易義務」之界定基準與南北國家間之範式分歧。最後，本章將透過小結歸納 WTO 法制面對全球環境壓力之適應性立場，進而為後續針對特定環境公約措施之合致性分析，構築合乎邏輯之論述背景。

第一節 WTO 法制下之環境議題

WTO 之法律架構核心在於促進國際貿易自由化，並確保經貿關係之穩定與可預測性。基於此，當環境保護逐漸成為各國核心公共政策時，WTO 法制如何回應這類「非貿易政策目標」，遂成為制度適應性之關鍵辯論點。

就規範邏輯而言，WTO 之核心原則：如最惠國待遇（MFN）與國民待遇（NT），旨在防止會員國透過歧視性措施扭曲競爭。在此架構下，環境政策若對貿易流通產生影響，原則上須接受較為嚴格的正當性審查，而非自動具備與

¹⁶⁴ See Committee on Trade and Environment, *Report of the Meeting Held on 23-24 February 2006*, ¶ 14, TN/TE/R/15 (Mar. 15, 2006).

貿易自由對等之位階¹⁶⁵。此外，環境問題具備跨境性、長期性與科學不確定性等結構特徵，往往難以符合 WTO 爭端解決機制所要求之明確性與具體證據標準，導致環境措施在實務審查中面臨較高的舉證門檻¹⁶⁶。

儘管如此，WTO 亦透過 GATT 第 XX 條 之一般例外條款，為環境保護保留法律空間。會員國得在符合特定條件下，採取保護生命健康或保育枯竭資源之措施。上訴機構（AB）亦多次強調，環境措施即便具備正當目的，仍需符合非歧視與比例性要求，以防範措施演變為「隱性貿易限制」¹⁶⁷。

綜上所述，在當代全球經貿治理架構下，環境保護納入 WTO 體系時，仍須回應以「市場整合」為中心之規範邏輯。此種制度結構使得環境政策與貿易義務之互動，呈現出「制度調適」而非「價值對等」之關係。於此脈絡下，《水俣公約》等多邊環境協定如何與 WTO 規範相互定位、避免制度衝突，遂成為理解當代貿易與環境法制互動之關鍵課題。

需特別指明者，自 2019 年 WTO 上訴機構陷入停擺以來，爭端解決之司法功能雖受限，但並未削弱相關法理辯證之重要性。相反地，在後 AB 時期（Post-AB Era），會員對於透過多邊談判、貿易與環境委員會（CTE）議程澄清 GATT 例外條款解釋之需求反而更為迫切¹⁶⁸。本研究回顧與援引過去上訴機構之案例法，並非視其為必然延續的判決範式，而是將該等判例視為 WTO 法理演進之結晶，用以探討在司法機制失靈下，會員應如何透過「有限調和模式」

¹⁶⁵ See Joel P. Trachtman, *Trade and the Environment: Fundamental Issues in International Law*, 16 EUR. J. INT'L L. 613, 616–18 (2005); see Sungjoon Cho, *Linkage of Free Trade and Social Regulation: Moving Beyond the Entropic Dilemma*, 29 CHI. J. INT'L L. 625, 633–35 (2005).

¹⁶⁶ See Joanne Scott, *The WTO Agreement On Sanitary And Phytosanitary Measures: A Commentary* 3–10 (2007); see also David Vogel, *Trading Up: Consumer And Environmental Regulation In A Global Economy* 18–25 (1995).

¹⁶⁷ See GATT 1994, *supra* note 7; see also Robert Howse & Donald Regan, *The Product/Process Distinction—An Illusory Basis for Disciplining “Unilateralism” in Trade Policy*, 11 EUR. J. INT'L L. 249, 256–58 (2000).

¹⁶⁸ WTO, *Dispute Settlement: The Appellate Body*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm (last visited June 5, 2026); See WTO, *Appellate Body Reform*, WTO Doc. JOB/GC/251 (Dec. 12, 2022).

達成預防性的衝突解決，這在當前體制現況下更具備深化制度韌性的價值。

第一項 WTO 核心原則之規範位階與價值優先性

WTO 之法制架構，核心在於確保國際經貿關係之穩定與可預測性。其規範體系主要奠基於非歧視原則，即「最惠國待遇」(MFN)與「國民待遇」(NT)；該原則之適用，本質上意味著多邊貿易體制對於「跨境流通便利化」之優先價值追求¹⁶⁹。隨著全球環境議題日益嚴峻，WTO 在回應環境保護等非貿易關切事項 (Non-trade concerns) 時之適應性，遂成為學界檢視該體系之焦點¹⁷⁰。

就體系設計而言，多邊貿易規範旨在消除人為之貿易障礙。其核心機制如 MFN 與 NT，主要功能在於確保各國產品於競爭條件上之形式平等，防止會員國透過規制作為扭曲貿易流向¹⁷¹。此法律架構下，環境保護等政策目標在位階上並非當然與貿易權利對等，而是被置於一種體系性之調和程序中；意即環境措施之採行，仍須在不悖離貿易自由化核心邏輯之前提下，透過例外條款之檢驗（如 GATT 第 XX 條）尋求其合法性¹⁷²。

第二項 GATT 第 XX 條環境例外

為了回應非貿易政策的需求，WTO 並非完全排除環境保護。最典型的做法是透過 GATT 第 XX 條的一般例外條款，在符合「前言 (Chapeau)」規定的前提下，允許會員採取特定措施¹⁷³。該條 (b) 款明文允許會員採取「為保護

¹⁶⁹ John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* 137–40 (2d ed. 1997).

¹⁷⁰ Thomas J. Schoenbaum, *International Trade Law* 1–12 (2d ed. 2001); Edmond McGovern, *International Trade Regulation* ¶ 1.1 (1995).

¹⁷¹ Gregory Shaffer, *Rethinking The World Trade Organization: The Case For Reform* 45–52 (2023); Daniel C. Esty, *Greening The Gatt: Trade, Environment, And The Future* 124–30 (1994).

¹⁷² *Id.* at 145–50; Nicolas DiMascio & Joost Pauwelyn, *Nondiscrimination in Trade and Investment: Mechanisms of Comparative Law*, 102 AM. J. INT'L L. 48, 55–58 (2008).

¹⁷³ Peter Van Den Bossche & Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization*.

人類、動物或植物之生命或健康所必要（necessary）之措施」；(g) 款則針對「與保育可枯竭自然資源（exhaustible natural resources）有關之措施」，要求該措施須與國內限制生產或消費之手段配合執行¹⁷⁴。

然而，援引這些例外並非無條件的。根據 WTO 的「兩階段測試」（Two-tier test），措施除了必須落入上述條款的範疇外，亦必須符合第 XX 條前言的要求，即執行時不得「在情形相同之國家間構成任意或不合理之歧視（arbitrary or unjustifiable discrimination）」，且不得構成「對國際貿易之變相限制（disguised restriction on international trade）」¹⁷⁵。這種條文結構足以顯示，WTO 將環境目標視為一種「例外」，而非與貿易自由化對等的權利；環境保護必須在不損及多邊貿易體制穩定性的前提下，才能獲得合法性空間。

第三項 WTO 爭端解決機制對環境爭議之適用

即便前述 GATT 第 XX 條已為環境政策預留初步空間，但相關規範的具體邊界，仍須透過 DSB 之解釋方能明確。DSB 於多邊貿易體系中負責確保各項協定之統一解釋與適用，並維繫會員對規則可預測性之信賴¹⁷⁶。然而，當爭端涉及環境保護等非貿易政策目標時，DSB 之制度定位與功能界限即顯得尤為敏感。由於 DSB 之職權嚴格限定於對 WTO 涵蓋協定之解釋，其本質上並非環境治理機構，亦不負責評價各國環境政策之實質優劣，而係專注於判斷相關措施是否與既有貿易義務相容¹⁷⁷。

Text, Cases and Materials 545–50 (5th ed. 2021) [hereinafter Bossche & Zdouc].

¹⁷⁴ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX(b), (g).

¹⁷⁵ *Id.* art. XX (Chapeau); see Appellate Body Report, United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, at 22, WTO Doc. WT/DS2/AB/R (adopted May 20, 1996) [hereinafter AB Report, US—Gasoline]; see also AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶¶ 115–20.

¹⁷⁶ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401, art. 3.2 [hereinafter DSU].

¹⁷⁷ Van Den Bossche & Zdouc, *supra* note 173, at 156–60.

於既有實務中，DSB 雖逐步承認環境保護屬正當之公共政策目標¹⁷⁸，但在解釋方法上仍維持高度之司法克制（judicial restraint），強調不得以環境之名行變相貿易限制之實。DSB 在處理此類爭端時，往往採取程序導向之審查：一方面避免對非 WTO 規範作出實質價值判斷，以維繫體制之封閉性；另一方面則透過恪遵協定文本之解釋路徑，避免發展出可能侵蝕會員國政策裁量權之實質環境標準¹⁷⁹。學界對此取向評價不一：有論者認為其有助於維繫 WTO 法制之正當性與體系穩定；亦有學者指出，此種偏重條文文字之解釋方法，可能限縮 WTO 回應具高度科學不確定性環境風險之制度空間¹⁸⁰。

是以，DSB 在環境爭議中所扮演之角色，並非提供積極之治理指引，而係透過設定合法性門檻，間接界定 MEAs 之執行手段在貿易法下之運作空間¹⁸¹。在現行法制架構下，環境保護措施並未被定位為與貿易自由化並列之對等目標，而係被預設為對既有貿易義務之例外事由。

換言之，其合法性須先經由是否違反基本義務之初判，繼而方能進入 GATT 第 XX 條之例外架構，並配合必要性與比例性之嚴格檢驗。此種由「潛在違規」出發，再行正當化論證之審查邏輯，具體反映 WTO 在追求貿易自由化之際，對於非貿易公共政策價值所作之制度性折衷。正是由於這種以貿易為核心的審查邏輯，使得多邊環境協定（MEAs）與 WTO 法制間的制度性協調顯得尤為急迫，進而催生後續杜哈發展議程中有關環境議題之談判路徑。

第四項 WTO 案例法中之重要環境爭端

本章接續前述理論與文獻回顧，轉而聚焦 WTO 歷來具代表性之環境爭端

¹⁷⁸ See AB Report, US—Gasoline, *supra* note 175, at 22.

¹⁷⁹ Jackson, *supra* note 118, at 380–82.

¹⁸⁰ Joost Pauwelyn, *The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?*, 95 AM. J. INT'L L. 535, 540–42 (2001).

¹⁸¹ Robert Howse, *The Appellate Body and the Problem of Public Reason in the WTO*, THE WORLD TRADE ORGANIZATION AT 20: ISSUES AND PROCESSES 112, 115–20 (2015).

案例，旨在考察 DSB 如何在具體個案中詮釋 GATT 第 XX 條及相關審查原則，並藉此評估其對環境政策正當性與手段必要性之司法態度。所選案例涵蓋野生動植物保育、環境標章規範及社會道德消費等多元政策面向，足以全面呈現 WTO 法制在面對跨國環境議題時之解釋邏輯、價值取向及其制度限度。

具體而言，本章將依序分析三項具備高度制度指標意義之判例：首先分析《美國—蝦案》（美國對若干蝦及蝦產品進口禁止案，WT/DS58）（*United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*，簡稱 US — Shrimp），藉此探討旨在物種保護之具域外管轄效力單邊環境措施，如何透過 GATT 第 XX 條之動態解釋獲得合法性評價，並觀察上訴機構對「序文」審查標準之確立；其次檢視《巴西—輪胎案》（巴西對翻新輪胎進口措施案，WT/DS332）（*Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*，簡稱 *Brazil — Retreaded Tyres*），重點在於釐清環境保護與公眾健康措施於「必要性」測試下之審查標準，並進一步探討執行手段與政策目標間之「正當連結」，如何影響序文階段之合規性判斷；最後探究《歐體—海豹案》（歐洲共同體對海豹產品措施案，WT/DS400 / WT/DS401）（*European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*，簡稱 EC — *Seal Products*），檢視其如何以公眾道德為論證核心，並分析 WTO 在面對動物福利與道德性消費議題時，如何在多邊貿易體制中進行法律位階上的價值權衡與規範調和。

第一款「美國—蝦案」（US - Shrimp）

本案源於美國依據其《第 609 條公法》，要求出口國在捕撈蝦類時必須使用「海龜排除裝置」（Turtle Excluder Devices），否則禁止其蝦類產品進口。此舉引發印度、馬來西亞、巴基斯坦及泰國之抗議，主張該措施違反 GATT 第

XI 條禁止數量限制之規定¹⁸²。本案核心爭點在於系爭進口限制措施，是否得依據 GATT 第 XX 條（一般例外）獲得正當化，具體包括：該措施是否屬於第 XX 條 (g) 款所稱保護「可耗竭天然資源」之相關措施，以及其執行手段是否符合該條前言（Chapeau）關於非歧視待遇之規範¹⁸³。

專家小組（Panel）於初審時首先確認美國措施違反 GATT 第 XI 條，但在審查第 XX 條例外時，小組並未深入分析 (g) 款之具體構成要件，而是採取「預防性」立場，判定該措施因具備「單邊性」特質，可能損及多邊貿易體制之穩定與可預測性，故逕行認定其不符合第 XX 條前言之規範，裁定美國措施不具正當性¹⁸⁴。隨後，上訴機構（AB）糾正專家小組之分析邏輯，強調應採取「二階段審查法」，即必須先判定措施是否符合特定款項（如第 (g) 款）之正當性，始得進入前言之執行標準審查¹⁸⁵。

在法理解釋上，上訴機構首先確立「動態解釋（Dynamic Interpretation）」原則，認定海龜雖屬生物資源，但仍符合 (g) 款中「可耗竭之天然資源」之定義；且因美國國內亦有相應之限制措施，故該措施初步具備正當性¹⁸⁶。然而，上訴機構最終仍判定美國措施因違反第 XX 條前言而構成「不合理且不公平之歧視」¹⁸⁷。

究其理由，係因美國強制要求出口國採納與其國內法「實質相同」（Essentially the same）之行政規章，而未充分考量不同國家之環境技術差異與特殊處境；此外，該措施在核准程序上缺乏透明度與「正當法律程序」（Due process），且美國未在實施禁令前與亞洲申訴國進行實質之多邊諮商¹⁸⁸。據此，

¹⁸² Panel Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, para. 2.1, WTO Doc. WT/DS58/R (May 15, 1998) [hereinafter Panel Report, US – Shrimp].

¹⁸³ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX(g).

¹⁸⁴ Panel Report, US—Shrimp, *supra* note 135, para. 7.44.

¹⁸⁵ AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶¶ 119–20.

¹⁸⁶ *Id.* ¶¶ 130–31.

¹⁸⁷ *Id.* para. 184.

¹⁸⁸ *Id.* paras. 164–66 & para. 180.

上訴機構判定該措施雖規範目的合法，但因執行手段違背公平與非歧視原則，最終仍難以獲得 GATT 第 XX 條之豁免¹⁸⁹。據此，上訴機構判定該措施雖規範目的合法，但因執行手段違背公平與非歧視原則，最終仍難以獲得 GATT 第 XX 條之豁免。

值得注意的是，本案之重要意義並不僅在於確認環境保護措施得適用 GATT 第 XX 條例外，而在於其揭示會員於追求環境目標時，不得要求他國採取與本國完全相同之法制設計，而應重視其是否能達成相當之保護效果（comparable effectiveness）。上訴機構並進一步要求會員保留制度彈性、建立適當之認證程序，以及透過真誠協商降低措施之歧視性影響。此種以「效果等效」取代「制度一致」之思維，對於後續多邊環境協定與 WTO 法制之協調深具參考¹⁹⁰。

循此邏輯，就本文研究主題而言，《水俣公約》下之汞貿易管制措施同樣涉及締約方與非締約方間之待遇差異問題。當非締約方雖未加入公約，但已建立足以達成公約目標之汞管理制度時，在本案中所確立之「比較有效性（Comparable Effectiveness）」法理，即構成本研究法理推論之核心參照。

不過，「比較有效性」在爭端解決實務中，主要屬於事後判定合法性的司法審查基準。若要更積極保障非締約方的市場准入權益，有必要將此法理前置化，轉型為「實質效果等同」的評估模式。據此，後續章節除了運用本案的比較有效性標準進行司法審查外，重點將放在如何將該標準制度化，亦即要求締約方承擔制度性義務，提供非締約方進行個案審查或等效性認定，從而建立一套可執行的市場准入保障機制。

¹⁸⁹ *Id.* para. 187.

¹⁹⁰ *Id.* para. 161–166, 171–177.

第二款「巴西—輪胎案」(Brazil - Retreaded Tyres)

在「巴西—輪胎案」(Brazil - Retreaded Tyres)¹⁹¹中，案件背景源於巴西政府為解決廢棄輪胎堆積所引發之公共衛生與環境危機，遂頒布禁令禁止進口翻新輪胎¹⁹²。巴西主張，廢棄輪胎乃病媒蚊（如登革熱、瘧疾）之孳生源，且露天焚燒將產生戴奧辛等劇毒物質，故該禁令係保護國民生命健康所「必要」之手段¹⁹³。然而，歐盟認為此舉違反 GATT 第 XI 條禁止數量限制之義務，並指出巴西雖禁止全球進口，卻對南方共同市場（Mercado Común del Sur, MERCOSUR）成員國給予豁免，且國內法院透過禁制令容許進口舊輪胎作為加工原料，此等實踐存在顯著之貿易歧視¹⁹⁴。

就法律爭點而言，雙方攻防核心在於系爭措施是否得依據 GATT 第 XX 條第 (b) 款「為保護人類、動物或植物之生命或健康所必要」獲得合法性支撐，以及其執行方式是否符合該條前言（Chapeau）所要求之非歧視原則¹⁹⁵。專家小組於初審時支持巴西部分主張，認定禁令確實對實現公共衛生目標有實質貢獻，且歐盟提出之替代方案無法達成巴西預定之保護水準，故符合「必要性」檢驗¹⁹⁶。專家小組也對巴西豁免 MERCOSUR 成員國之做法表示理解，認其係為遵守區域法院裁決，不構成專斷歧視¹⁹⁷。

然上訴機構雖維持原審關於系爭措施符合第 XX 條 (b) 款「必要性」之認定，但在操作第 XX 條「前言」之審查時，則採取更為嚴峻之基準¹⁹⁸。上訴

¹⁹¹ See AB Report, Brazil — Tyres, *supra* note 112.

¹⁹² Panel Report, *Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, paras. 2.1–2.10, 7.39, WTO Doc. WT/DS332/R (adopted Dec. 17, 2007) [hereinafter Panel Report, Brazil—Retreaded Tyres].

¹⁹³ *Id.* paras. 7.46, 7.53–7.91.

¹⁹⁴ MERCOSUR（南方共同市場）為南美洲主要區域貿易協定，成員國包括阿根廷、巴西、巴拉圭及烏拉圭，以關稅同盟為其核心架構。*Id.* paras. 7.1, 7.34, 7.222–7.243.

¹⁹⁵ *Id.* para. 7.37.

¹⁹⁶ *Id.* paras. 7.102–7.103, 7.210–7.211.

¹⁹⁷ *Id.* paras. 7.271–7.281.

¹⁹⁸ Appellate Body Report, *European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, WTO Docs. WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R (adopted May 22, 2014).

機構強調，判斷一項措施是否構成「不合理之歧視」，核心在於該歧視之存在，是否與其所宣稱之「政策目標」具備正當連結（Rational connection）¹⁹⁹。

職是之故，巴西雖主張其禁止翻新輪胎進口係為減量廢棄物以保護公眾健康，然其同時豁免 MERCOSUR 成員國進口，並容許透過法院禁制令引進舊胎；此等差別待遇之實踐，本質上已與其所標榜之環境政策目標背道而馳²⁰⁰。準此，即便巴西措施之規範意旨至屬正當，卻因執行手段之歧視性運作，最終仍難逃違反 WTO 規範之判定²⁰¹。本案之法理意義在於，其明確規範會員國雖保有設定自身保護水準（Level of protection）之主權，惟其執行手段必須與政策目標保持規範上之一致性，嚴禁假環境保護之名，行貿易歧視之實²⁰²。

第三款「歐體—海豹案」（EC - Seal Products）

在「歐體—海豹案」（EC - Seal Products）²⁰³，歐盟因應其境內公眾對海豹捕殺過程殘酷性之道德關切，於 2009 年立法禁止海豹產品在歐盟市場流通。然該法規設有「原住民例外」（IC Exception）與「海洋資源管理例外」（Marine Resource Management Exception, MRM Exception）等豁免條款²⁰⁴。加拿大與挪威遂提起控訴，主張該等例外規定在實務上構成「法律上之歧視」（*De jure discrimination*），導致格陵蘭島之原住民產品得以進口歐盟，而加、挪兩國之商業捕殺產品則遭排除在外²⁰⁵。

[hereinafter AB Report, EC—Seal Products].

¹⁹⁹ *Id.* paras. 210–212, 227–228.

²⁰⁰ *Id.* paras. 225–233, 246–252.

²⁰¹ *Id.* paras. 258, 306.

²⁰² *Id.* paras. 210, 215, 227.

²⁰³ AB Report, EC—Seal Products, *supra* note 198, paras. 1.1, 2.2.

²⁰⁴ *Id.* para. 2.7–2.8.

²⁰⁵ *Id.* paras. 3.1.

本案之核心爭點在於該禁令是否違反 GATT 第 I 條之最惠國待遇與第 III 條之國民待遇義務²⁰⁶。更為關鍵之法律交鋒，則集中於歐盟能否援引 GATT 第 XX 條 (a) 款「公共道德」例外，為其歧視性措施進行合法性辯護²⁰⁷。原告方質疑「動物福利」之保護是否足以納入公共道德之範疇，並主張歐盟之規範意旨並非旨在維護道德，實則係採取隱蔽之貿易保護主義²⁰⁸。

專家小組於初審中傾向支持歐盟部分主張²⁰⁹，認定「動物福利」在歐盟社會脈絡下確實屬於公共道德議題，且系爭措施與保護該道德之目標間具備關聯性²¹⁰。儘管專家小組確認 IC 例外條款對加拿大等國構成歧視，違反最惠國待遇，但認為該措施在原則上仍得透過第 XX 條 (a) 款尋求違法阻卻²¹¹。

隨後，上訴機構進一步深化並修正初審認定²¹²。上訴機構正式確認「動物福利」屬於 GATT 第 XX 條 (a) 條所定之「公共道德」範疇，此一見解為成員國未來以「非經濟性社會倫理」為由限制貿易提供重要之法律基礎²¹³。然而，歐盟最終仍被判定違規，其關鍵在於第 XX 條「前言」(Chapeau)之審查²¹⁴。上訴機構指出，歐盟之法規執行存在顯著之邏輯矛盾且缺乏公正性：一方面宣稱基於動物福利而禁止商業捕殺，另一方面卻允許原住民以同樣殘忍之手段捕殺海豹並販售產品，此舉已構成「任意且不合理之歧視」²¹⁵。職是之故，儘管規範目的正當，但因執行手段存在歧視性缺失，歐盟仍須修正其法規以符合 WTO 之規範一致性²¹⁶。

²⁰⁶ *Id.* para. 3.2.

²⁰⁷ Panel Report, *European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, ¶ 7.385, WTO Docs. WT/DS400/R, WT/DS401/R (adopted Nov. 25, 2013) [hereinafter Panel Report, EC—Seal Products].

²⁰⁸ *Id.* para. 8.2.

²⁰⁹ *Id.* para. 7.409.

²¹⁰ *Id.* para. 7.651.

²¹¹ AB Report, *EC—Seal Products*, *supra* note 155, para. 4.1.

²¹² *Id.* para. 5.167.

²¹³ *Id.* para. 5.297.

²¹⁴ *Id.* para. 5.320.

²¹⁵ *Id.* para. 6.1.

²¹⁶ See Joel P. Trachtman, *WTO Trade and Environment Jurisprudence: Avoiding Environmental Catastrophe*, 58 HARV. INT'L L.J. 273, 275–77 (2017); see also Appellate Body Report, *Japan—Taxes on Alcoholic Beverages*, at 9, WTO Doc. WT/DS8/AB/R (adopted Oct. 4, 1996).

第二節 多邊環境協定 (MEAs) 與 WTO 之制度互動

隨跨境污染、化學物質管制及生物多樣性保護等全球環境議題日益重要，多邊環境協定已成為國際社會處理環境外部性與推動集體治理的重要制度工具。相較之下，WTO 體系則以貿易自由化、非歧視原則及市場可預測性為核心。二者在制度目的、規範邏輯與治理手段上固有差異，亦因此在會員國以具貿易效果之措施履行環境義務時，產生制度交錯與法律緊張²¹⁷。

然而，MEAs 與 WTO 之關係，並不宜簡化理解為環境保護與自由貿易之二元對立。特別是當多邊環境協定透過具體貿易措施確保締約國履約、避免規避管制並維護公約目標時，相關措施即不再僅是一般性的市場限制，而具有多邊合作、共同同意及公共利益導向之制度背景。是以，其在 WTO 架構下之評價，應置於較完整之國際法脈絡中觀察²¹⁸。

杜哈宣言第 31(i) 段及其後續討論，即反映 WTO 會員已普遍意識到，現行 WTO 規則與 MEAs 所涉特定貿易義務之間，確有進一步釐清與協調之必要²¹⁹。惟此一制度發展，尚不足以導出 MEAs 下相關措施當然優先於 WTO 規範，或自動取得合法性推定²²⁰。毋寧言之，STOs 與杜哈談判材料之意義，主要在於提供解釋背景，說明多邊環境措施之形成脈絡與制度功能，而非作為排除 WTO 審查之直接法源²²¹。

²¹⁷ See World Trade Organization, *Understanding the WTO – Principles of the Trading System*, WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm; World Trade Organization, *An Introduction to Trade and Environment in the WTO*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_intro_e.htm

²¹⁸ *Id.*

²¹⁹ World Trade Organization, *The Doha Mandate on Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*, World Trade Organization, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_mea_e.htm; World Trade Organization, *Trade and Environment at the WTO 35–43 (2004)* [hereinafter *Trade and Environment at the WTO*].

²²⁰ Doha Declaration, *supra* note 163, ¶ 31(i); *Trade and Environment at the WTO*, *supra* note 171, at 39-40.

²²¹ *Id.*; World Trade Organization, *Compilation of Submissions under Paragraph 31(i) of the Doha Declaration—Revision—Note by the Secretariat*, WTO Doc. TN/TE/S/3/Rev.1 (Apr. 24, 2003); World Trade Organization, *Committee on Trade and Environment Special Session, Existing WTO Rules and Specific Trade Obligations (STOs) Set Out in Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*, WTO Doc. TN/TE/S/1/Rev.2 (Feb. 20, 2007); Alice Palmer & Richard Tarasofsky, *The Doha Round and*

基於此，本文認為，MEAs 下之貿易措施能否於 WTO 法下獲得正當化，仍應回到 GATT 既有架構加以檢驗，尤其須透過第 XX 條及其前言之審查，判斷系爭措施是否確有助於環境目標之達成，並符合必要性、比例性與非任意、不合理歧視等要求²²²。是故，本節之目的，即在於從制度互動之角度，說明 WTO 與 MEAs 並非必然衝突，而係存在透過解釋與適用加以協調之空間，並作為後續分析《水俣公約》相關貿易措施於 WTO 法下合法性之理論前提。

第一項 MEA 中貿易措施之設計邏輯

MEAs 主要旨在應對具備跨國性、累積性及長期性的環境風險。由於該類環境問題具有高度的外部性與相互關聯性，單一國家的自主政策往往難以有效內部化環境成本，甚至可能因各國規範強度不一，導致環境規制作為失去實效。綜上所述，MEAs 在制度設計上必須結合多元的政策工具，而「貿易措施」即成為確保多邊合作實效、強化公約成員合規動力，並限制規避管制行為以維護公約目標的重要手段²²³。

MEAs 貿易措施之設計架構包含三項核心考量：首先是確保環境效益最大化（Environmental Effectiveness），以實質解決環境問題；其次是透過差別對待與公平分擔（Differentiation and Equitable Burden-sharing），分配國際合作之義務；最後則是追求可操作性與遵循性（Operability and Compliance），以建立透明且可執行的法律架構²²⁴。

Beyond: Towards a Lasting Relationship Between the WTO and the International Environmental Regime 14–18 (Chatham House 2007).

²²² Doha Declaration, *supra* note 163, ¶ 31(i); Appellate Body Report, *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, at 17, WTO Doc. WT/DS2/AB/R (adopted May 20, 1996); AB Report, *US—Shrimp*, *supra* note 11, ¶¶ 155–156, WTO Doc. WT/DS58/AB/R (adopted Nov. 6, 1998); GATT 1994, *supra* note 7, art. XX.

²²³ Scott Barrett, *Environment And Statecraft: The Strategy Of Environmental Treaty-Making* 15–20 (2003).

²²⁴ Robert Howse & Donald Regan, *The WTO, Trade, and Environment*, 24 HARV. ENVTL. L. REV. 1, 118–20 (2000).

一、環境效益最大化 (Environmental Effectiveness)

在 MEAs 制度設計中，首要目標係確保措施能實質減少污染排放、保護生態系統或維護公共健康²²⁵。為達成此目的，相關措施須具備明確的科學依據，並聚焦於核心污染源或關鍵行為模式²²⁶。在 WTO 法制下，環境措施需接受非歧視原則與必要性分析之檢驗，若措施缺乏具體性與針對性，於貿易審查時較難建立手段與目標間之合理關聯²²⁷。

針對跨境性污染（如汞污染或持久性有機污染物）之治理，環境效益最大化更要求透過全球性的措施協調與執行，以實現累積性的改善效果²²⁸。這意味著環境效益的達成已不再僅是單一公約的政策目標，更需仰賴國際制度間的同步落實²²⁹。

一、差別對待與公平分擔 (Differentiation and Equitable Burden-sharing)

MEAs 依據締約國之經濟發展程度與技術能力差異，納入多樣化的差別待遇安排 (Differential Treatment)²³⁰。在制度設計上，該等作法體現為時間性差別義務（如《水俣公約》第 30 條賦予開發中國家之過渡期豁免）、財務與技術援助（如透過資金機制補貼轉型之增量成本）以及行政能力建設 (Capacity Building)²³¹。然而，此類基於國家身份的區別對待，在法律形式上與 GATT 第 I 條（最惠國待遇）及第 III 條（國民待遇）之非歧視原則產生緊張關係，因其對性質相似之產品 (Like Products) 可能依原產國之發展程度給予不同之貿易待遇²³²。

在 WTO 法制交錯下，此類差別化措施需透過 GATT 第 XX 條（一般例

²²⁵ Joseph H. Weiler, *The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement* 31 J. WORLD TRADE 5, 16–17 (1997).

²²⁶ Bodansky, Brunnée & Hey eds., *supra* note 2, at 52–55.

²²⁷ Van den Bossche & Zdouc, *supra* note 173, at 574–81.

²²⁸ Stockholm Convention, *supra* note 17; Minamata Convention, *supra* note 4.

²²⁹ P. Sands & J. Peel, *Principles of International Environmental Law* (4th ed. 2018), at 34–35.

²³⁰ U.N. Conf. on Trade & Dev., *Trade and Environment Review* 2003, U.N. Doc. UNCTAD/DITC/TED/2003/4 (2004); Minamata Convention, *supra* note 4, art. 30.

²³¹ *Id.*

²³² *Id.*

外) 進行合法性檢驗²³³。審查核心在於證明該措施係為達成環境目標所「必要」, 且其差別待遇之實施不構成「任意或不合理歧視」或「變相的貿易限制」²³⁴。實務操作上, 差別化義務將「公平分擔」原則轉化為具體的可執行性, 透過財務補償與技術移轉, 緩解開發中國家在轉型低污染技術與建立監測制度時的經濟壓力, 確保全球環境目標與多邊貿易規範在國內法轉化過程中得以兼顧²³⁵。

二、可操作性與遵循性 (Operability and Compliance)

MEAs 措施的另一設計要素為可操作性, 即措施是否具備可執行的規範、技術標準及監測機制。缺乏完善的執行與違規處置架構, 即使措施具備法理正當性, 其實際效應仍將受限²³⁶。

可操作性的制度安排有助於降低規範不確定性, 並回應 WTO 與 GATT 對於「程序正當性」及「透明度」的審查要求。在 WTO 法制下, 若會員國落實 MEAs 義務的措施未妥善處理非歧視原則, 可能構成 WTO 規範下之貿易障礙²³⁷。因此, MEAs 措施之可操作性, 實質上構成其能否順利「嵌入」WTO 法制的關鍵制度條件。

第二項 MEA - WTO 之四種衝突類型

自 1990 年代以來, 隨著瀕危物種貿易、臭氧層保護及有害化學品管制等跨境環境議題之發展, WTO 會員國在履行 MEAs 義務時, 逐漸面臨與 WTO

²³³ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX.

²³⁴ *Id.*

²³⁵ Laurence R. Helfer & Robert E. Hudec, *WTO Dispute Settlement and the Rule of Law in International Trade*, 31 INT'L LAW. 343, 362-65 (1997); Joost Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law* 310-12 (2003) [hereinafter Pauwelyn, *Conflict of Norms*].

²³⁶ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 310-12.

²³⁷ *Id.* at 310-12.

規範之間的潛在緊張關係²³⁸。此種制度交錯，根源於兩套規範體系在制度目的與規範邏輯上的差異：前者以貿易自由化與非歧視原則為核心，後者則以風險預防與差別責任為導向²³⁹。

為掌握此類衝突之法理結構，本文依衝突發生之「規範層次」、「義務履行結果」、「措施實際效果」及「爭端解決程序」四個面向，將 MEA - WTO 間之制度緊張關係類型化如下：

第一款 規範內容衝突 (Normative Conflicts)

所謂規範內容衝突，係指不同國際規範在條文設計上，因立法目的、規範對象或價值取向之差異，而於「規範指令本身」產生邏輯上之不相容²⁴⁰。此類衝突之判定，應限於規範層次 (normative level)，即聚焦於條文本身是否存在「同時適用上之解釋困難」，而非其履行結果所導致之違反問題。

在當代國際法體系中，嚴格意義之規範衝突，係指兩項規範於同一事實情境下，無法透過解釋方法達成一致適用之狀態²⁴¹。然而，多數情形並非直接衝突，而係呈現為規範間之「張力關係」，例如一方為禁止性規範，另一方則為授權性規範或例外條款。

當單一條約文本無法解決該等衝突時，須依據《維也納條約法公約》(VCLT) 之解釋規則進行調和。除強行法 (*jus cogens*) 外，國際經貿與環境

²³⁸ Steve Charnovitz, *A Critical Guide to the WTO's Trade and Environment Cases*, 14 ARIZ. J. INT'L & COMP. L. 341, 345-48 (1997); WTO Secretariat, *Trade and Environment*, at 35-42, Special Studies No. 4 (1999); *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* arts. III-V, Mar. 3, 1973, 27 U.S.T. 1087, 993 U.N.T.S. 243; *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer* art. 4, Sept. 16, 1987, 1522 U.N.T.S. 3; *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal* art. 4, Mar. 22, 1989, 1673 U.N.T.S. 57.

²³⁹ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 535, 540-47.

²⁴⁰ Campbell McLachlan, *The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention*, 54 INT'L & COMP. L.Q. 279 (2005).

²⁴¹ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 240-44.

規範原則上處於同一位階，因此應透過「特別法優於普通法」(*lex specialis*) 與「後法優於前法」(*lex posterior*) 等原則，判斷具體情境下之適用順序。

進一步而言，依 VCLT 第 31 條第 3 項第 (c) 款之「體系整合原則」(Systemic Integration)，條約之解釋應納入相關國際法規則，以促進不同規範體系間之和諧化 (interpretative harmonization)²⁴²。此一方法論有助於避免國際法之碎裂化，並維持整體法秩序之連貫性。

就 MEAs 與 WTO 法制之互動而言，此種規範內容衝突通常並非必然指涉兩套規範於文字上存在完全對立之命令，而更常見者，係一方基於環境風險預防與污染控制之目的，要求國家對特定物質之跨境流通建立限制、許可或條件性管理機制；另一方則基於自由貿易、市場開放與非歧視待遇之制度邏輯，原則上要求會員不得任意對國際貿易施加差別待遇或數量限制。換言之，規範內容衝突之核心，並不在於條文形式上是否使用相反之用語，而在於於同一事實情境下，國家如依循某一套規範之制度設計行動時，是否可能在解釋或適用上對另一套規範形成壓力或限縮。

以本文所討論之《水俣公約》與 GATT 之關係為例，《水俣公約》第 3 條針對汞及特定汞化合物之跨境流通，建立以供應來源管理、用途限制、書面同意及非締約方特別條件為核心之貿易管制架構，其規範目的在於透過事前控管與流通限制，降低汞於國際市場中無序擴散所生之健康與環境風險。相較之下，GATT 第 I 條最惠國待遇原則與第 XI 條數量限制禁止原則，則要求會員不得僅以來源國身分、貿易對象或其他非關稅障礙措施，任意妨礙貨物流通。是以，若僅由條文表面觀之，前者似鼓勵締約方對特定相對人採取差別化管理，後者則要求此類差別待遇應受嚴格限制，二者於規範方向上遂呈現顯著之

²⁴² Vienna Convention on the Law of Treaties art. 31(3)(c), May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331 [hereinafter VCLT].

張力。

申言之，縱使《水俣公約》第 3 條與 GATT 第 I 條及第 XI 條在規範方向上存在緊張關係，該等張力仍須置於 GATT 第 XX 條一般例外之整體架構下理解。蓋 GATT 並非對一切環境或健康保護措施一概否定，其第 XX 條即明文預留一般例外之制度空間，使會員得於符合必要性及前言（chapeau）要求之前提下，對貿易自由原則為一定程度之調整²⁴³。據此，《水俣公約》第 3 條與 GATT 規範之關係，較適宜理解為「原則與例外如何協調適用」之問題，而非兩套規範命令必然互斥之結果。亦即，國際經貿法與國際環境法之間所呈現者，通常不是非此即彼之排他關係，而係如何透過條約解釋與制度調和，使不同法益在同一法秩序中得以並存。

在此脈絡下，「特別法優於普通法」（lex specialis）原則固可作為分析 MEAs 與 WTO 法制互動之起點，然其適用並非毫無限制。所謂特別法優於普通法，係指當兩套規範同時處理相近事項，而其中一者對特定主體、特定物質或特定風險提供更細緻、具體之規範時，該較具專門性之規範，得優先作為解釋或適用上之參照。就此而言，《水俣公約》第 3 條確實對汞及特定汞化合物之流通、用途、來源及交易條件建立較 GATT 一般貨品規範更具體之制度設計，因此自規範密度觀之，其具有一定之特別法性質。惟此並不當然意味《水俣公約》得全面排除 WTO 規範之適用，蓋特別法原則之功能，在於處理規範競合時之解釋優先順序，而非直接創設對另一套國際義務之整體豁免。尤其於 MEA 與 WTO 成員範圍未必完全重合之情形下，若逕將前者視為後者之當然優位規範，恐將導致條約拘束範圍與效力外溢之疑義²⁴⁴。

同理，「後法優於前法」（lex posterior）原則於本文脈絡下，亦難作為解決

²⁴³ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3.

²⁴⁴ See Xue Hanqin, *Transboundary Damage in International Law* 191 (2003); see also Lorand Bartels, *The Legality of the Application of the EU's Emission Trading System to Aviation*, 23 EUR. J. INT'L L. 429, 444–46 (2012).

規範內容衝突之主要依據²⁴⁵。固然《水俣公約》之成立時間晚於 GATT 之核心規範，形式上似可引發後法原則之聯想，然後法原則之適用，通常仍以當事國相同、規範客體高度重疊，且後法有意取代或修正前法者為前提。MEAs 與 WTO 法制在規範目的、成員組成及履約機制上均存在顯著差異，故難認《水俣公約》之成立，即當然使 WTO 既有規範退居次位。尤有甚者，本文所關注者係《水俣公約》第 3 條對非締約方貿易之法律效果，在此情形下，若僅以後法原則推導出對第三國或非締約方具有當然對抗效力之結論，於國際法理論上亦顯過於跳躍。是故，lex posterior 在本文中較適合作為說明國際法秩序已逐步回應新興環境風險之背景因素，而不足以單獨承擔規範衝突調和之任務。

在前述解釋方法中，VCLT 第 31 條第 3 項第 (c) 款所彰顯之體系整合原則，於處理 MEA - WTO 規範內容衝突時尤具關鍵意義。依該款規定，條約解釋除應考量文義、上下文及條約目的外，尚應斟酌「當事國間適用之相關國際法規則」，該規定之制度功能，即在避免國際法各部門彼此封閉運作，而忽略其實質上所共同回應之公共利益²⁴⁶。就本文之問題而言，縱使 WTO 爭端解決機構並非直接適用《水俣公約》以審查締約方是否已履行該公約義務，其於解釋 GATT 第 XX 條、尤其是必要性判斷與前言審查時，仍得將《水俣公約》第 3 條所體現之風險治理邏輯、非締約方條件設計及跨境流通管理目的，作為理解系爭措施背景與正當性之相關規範脈絡²⁴⁷。如此一來，環境條約並非作為 WTO 外部之抗辯規範，而是被整合進 WTO 內部解釋之素材，使自由貿易原則與環境保護目標得於同一法體系中尋求協調。

惟應進一步指出者，體系整合原則並不等於對任何環境條約措施均自動賦予合法性。縱使《水俣公約》第 3 條反映國際社會對汞污染風險之高度關切，締約方依此所採取之貿易限制措施，仍須回到 GATT 第 XX 條之審查架構

²⁴⁵ VCLT, *supra* note 242, art. 30(4)(b).

²⁴⁶ *Id.* art. 31(3)(c).

²⁴⁷ AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶¶ 128–31,.

下，接受必要性與前言要件之檢驗。換言之，體系整合原則之功能，並非排除 WTO 審查，而係影響 WTO 審查之方向與密度：於必要性判斷上，得更充分理解何以永之跨境流通具有高度風險，亦得說明何以來源管理、書面同意與事前限制具有制度上之必要性；而於前言審查上，則應進一步檢視締約方是否僅以締約資格作為形式標準，而未實質評估非締約方是否已建立具有相當效果之治理機制。若締約方完全拒絕對非締約方所提出之實質效果等同證明進行審查，則其措施縱具有環境保護之正當目的，仍可能因構成任意或不合理歧視而無法通過 GATT 第 XX 條前言之要求。

第二款 義務履行衝突 (Obligational Conflicts)

義務履行衝突係指一國同時受兩項以上國際義務拘束，而該等義務在具體履行層面具有「不可兼得性」(mutual exclusivity)，致使國家無法在不違反其中一項義務的情況下履行另一項義務²⁴⁸。此類衝突發生於「義務履行層次」(obligational level)，其核心不在於規範文本本身，而在於規範適用後所導致之執行困境²⁴⁹。

此類情形通常涉及一項規範要求國家採取特定行為 (affirmative obligation)，而另一規範則禁止該行為或要求相反之作為，使得履行路徑呈現唯一且不可調和之特徵²⁵⁰。在此情境下，傳統之解釋方法往往難以完全消解衝突，必須進一步考量條約是否設有不兼容條款 (incompatibility clauses) 以預先規範義務之優先順序。

若條約未設相關規定，則須回歸國際法上之國家責任體系，處理違約責任之歸屬與可能之免責事由。鑑於義務履行衝突將使國家陷入結構性違約困境，

²⁴⁸ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, with Commentaries, art. 2, U.N. Doc. A/56/10 (2001).

²⁴⁹ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 175–78.

²⁵⁰ Alan Boyle & Christine Chinkin, *The Making of International Law* 210–12 (2007).

當代學說多主張透過事前之制度協調與善意解釋，界定義務範圍及其例外，以降低衝突發生之可能性。



第三款 措施效果衝突 (Operational / Effect Conflicts)

相較於前述規範與義務層次之衝突，措施效果衝突係指一國所採取之措施在形式上符合特定條約規範，惟其實際運作結果卻對另一體系下之利益或預期產生負面影響。此類衝突發生於「措施效果層次」(operational level)，其特徵在於法律上 (*de jure*) 並無違反，但事實上 (*de facto*) 產生制度間之摩擦。

在 WTO 架構下，此類問題常以「利益之喪失或減損」(nullification or impairment) 呈現，特別是在非違反申訴 (non-violation complaints) 中尤為典型²⁵¹。其核心爭點在於，一國行使其政策空間時，是否對他國在貿易自由化下所合理期待之利益造成過度干預。

因此，裁決機構通常透過「必要性測試」(necessity test) 與「比例性原則」(principle of proportionality) 進行審查，以判斷該措施是否在達成正當政策目標之同時，對貿易造成不必要之限制。此外，「善意原則」(good faith) 亦構成評價措施正當性之重要基礎，以防止措施淪為變相貿易保護工具²⁵²。

第四款 管轄權與程序衝突 (Jurisdictional Conflicts)

管轄權與程序衝突係指不同國際制度對同一爭議事項具有並行管轄權 (concurrent jurisdiction)，且其爭端解決機制在程序規則或裁決效果上存在不相

²⁵¹ General Agreement on Tariffs and Trade art. XXIII:1(b), Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194; Japan—Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, WTO Doc. WT/DS44/R (adopted Apr. 22, 1998); Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, WTO Doc. WT/DS161/AB/R (adopted Jan. 10, 2001).

²⁵² Robert Howse & Elisabeth Tuerk, *The WTO Impact on Internal Regulations, in The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, *supra* note 11, at 299–302.

容性²⁵³。此類衝突發生於「程序層次」(procedural level)，其核心問題在於爭端應由何一論壇審理，以及不同裁決結果之間的關係。

在 MEAs 與 WTO 並存之制度環境下，當事國可能基於策略考量選擇對其較為有利之爭端解決機制 (forum shopping)，進而增加裁判衝突 (conflicting rulings) 之風險²⁵⁴。此不僅影響個案之法律安定性，亦可能削弱國際法整體之權威性。

在法理上，程序衝突之處理涉及「爭端同一性」(*lis alibi pendens*) 與「一事不再理」(*res judicata*) 等原則。然而，由於國際裁判機構間欠缺明確之階層關係，單憑傳統原則難以完全解決衝突問題。因此，實務上逐漸強調「司法禮讓」(*judicial comity*) 及「最適論壇」(*appropriate forum*) 之概念，以促進不同制度間之協調。

此外，透過條約中之「論壇選擇條款」或「專屬管轄條款」，以及跨制度之資訊共享與程序透明化，亦有助於降低程序衝突，並強化國際法體系之整體一致性。

第三項 制度協調與互補之學說爭議

為深究 WTO 與 MEAs 於制度運作過程中可能生之衝突，非徒對單一條文適用或例外條款作技術性分析可勝，蓋須上升至國際法理論層次，以檢視諸學說對兩套制度關係之詮釋與理解。本節採學說分析為研究框架，旨在釐清 WTO 與 MEAs 於規範層次之協調與互補可能性，並探討此類協調於 WTO 爭端解決體系中之可行範圍與限制。

²⁵³ DSU, *supra* note 176, art. 23.

²⁵⁴ Yuval Shany, *The Competing Jurisdictions of International Courts and Tribunals* 17–25 (2003); Cesare P.R. Romano, *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, 31 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 709, 738–45 (1999).

就制度功能而言，WTO 為當代國際貿易體制之核心，其法律架構在於促進貿易自由化、確保非歧視原則之遵循，並藉爭端解決機制維持國際貿易規則之法律確定性與可預測性²⁵⁵。然而，MEAs 則以應對跨境環境外部性，重環境風險預防、國際合作治理及全球公共財保護，其規範設計往往容許在科學不確定之下採取前瞻性管制措施。由此，會員國於履行 MEAs 義務時，常藉具貿易效果之國內措施落實環境目標，而易觸及 WTO 條約所規定之市場進入、非歧視及貿易限制規範，致合法性爭議與政策衝突層出²⁵⁶。

尤為關鍵者，於措施設計方式、執执行程序及科學證據採信標準上，WTO 與 MEAs 之差異鮮明。WTO 爭端解決機制傾向要求措施具可驗證科學依據、比例性及一致適用；而 MEAs 則多依預防原則，容許於風險未完全量化前即採限制性行動。正因制度落差存在，學界遂發展不同理論路徑，以回應 WTO 與 MEAs 在國際法秩序中應如何定位之問題²⁵⁷。

依據既有學說，可將 WTO 與 MEAs 制度關係概括為三：一者為國際法整體性觀點（international law as a coherent whole），主張透過整體性解釋方法，將 WTO 條約與 MEAs 納入同一國際法體系加以理解；二者為 WTO-only 規則觀點，強調 WTO 規範之自足性與制度自主；三者為協調解釋或和諧解釋模式（harmonizing interpretation），試圖於維持 WTO 規範完整性之際，為環境義務保留一定政策空間，以下分別詳述之²⁵⁸。

²⁵⁵ World Trade Organization, *Understanding the WTO: The Organization* (2026), https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/orgl_e.htm.

²⁵⁶ Jean-Frédéric Morin, *The Coherence of International Law and Environmental Measures in Trade Disputes*, 28 LEIDEN J. INT'L L. 567, 567–592 (2015).

²⁵⁷ See Steve Charnovitz, *Trade and Climate: The Role of WTO Rules in MEA Implementation*, 9 J. INT'L ECON. L. 179, 179–200 (2006); Ingo Bode, *WTO and MEAs: Harmonizing Trade and Environmental Obligations* 67–82 (2011).

²⁵⁸ Steve Charnovitz, *Integration of Trade and Environment in the International Legal System*, 36 J. WORLD TRADE 1085 (2002).

第一款 國際法整體性觀點

在討論 WTO 與其他國際法制度間可能出現的規範衝突之理論脈絡中，國際法整體性觀點（international law as a coherent whole）堪稱具代表性的分析架構。以 Pauwelyn 等學者為例，其主張 WTO 法制不宜被視為封閉且自足之規範體系，而應置於一般國際法體系中加以理解，並透過體系整合原則處理 WTO 與其他國際法規範間之衝突²⁵⁹。

其理論根基，蓋係對當代國際法「碎片化」問題之規範回應。隨國際社會功能分化漸深，貿易、環境、人權等專門化制度（regimes）紛紛形成，各自發展出高度技術化且具自主性之規範體系²⁶⁰。於此背景下，制度間之規範重疊、價值張力乃至法律衝突，已由例外現象轉化為國際法秩序中之結構性問題。故僅從單一制度內部出發之解釋方法，往往難以妥適回應跨制度爭端所涵之多重規範關係²⁶¹。

是以，國際法整體性觀點主張，裁判者於解釋與適用特定條約義務時，不宜拘泥於單一制度內在邏輯，而應採整體性解釋方法（systemic integration），於尊重專門化制度自主性之餘，維持國際法秩序之規範一致性與體系完整性。此取徑非否認制度分化之現實，乃試圖在分化已成的前提下，避免國際法陷於割裂與相互牴觸之境地²⁶²。

於具體技術層面，該觀點尤重視《維也納條約法公約》第 XXXI 條第 3 款（c）之「相關國際法規則」解釋原則。依此，條約解釋不僅應考量文義與脈

²⁵⁹ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235.

²⁶⁰ Bruno Simma et al., *The Charter of the United Nations: A Commentary* 176–78 (2d ed. 2012) [hereinafter Simma et al., U.N. Charter Commentary].

²⁶¹ Simma et al., U.N. *Charter Commentary*, *supra* note 260, at 113–17; Martti Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, U.N. Doc. A/CN.4/L.682 (Apr. 13, 2006) [hereinafter Koskenniemi, *Fragmentation*].

²⁶² Koskenniemi, *Fragmentation*, *supra* note 161, at 77–99; Simma et al., U.N. *Charter Commentary*, *supra* note 260, at 178–84.

絡，亦宜納入適用於當事國間之其他相關國際法規範。部分學者進而主張，於解釋 WTO 條約義務時，爭端解決機構得且應將會員國所承擔之其他國際法義務納入考量，而非視 WTO 規範為自我封閉、與外部國際法隔絕之體系²⁶³。

換言之，當 WTO 爭端所涉事實同時觸及多重國際義務，裁判者不應預設 WTO 規範自具優位，亦不宜將其他國際規範僅置於外部政策背景，而應嘗試於整體國際法架構中調和不同規範之解釋與適用。此種思維，實質上鬆動傳統以制度界線作為解釋起點之分析模式²⁶⁴。

循此邏輯，於 WTO 與 MEAs 之關係上，國際法整體性觀點認為，MEAs 並非 WTO 法制之外部干擾，而應被視為解釋 WTO 規範時不可忽視之「相關法律背景」²⁶⁵。會員國依國際環境義務所採之措施，縱或對貿易流通產生限制，亦不應僅因偏離市場開放邏輯即被認定違反 WTO 義務；其合法性評價，宜置於更廣泛之國際法脈絡中審視²⁶⁶。

更進一步，此觀點於制度層面之意涵，在於擴張 WTO 爭端解決機構之解釋視野，使其角色不再僅為貿易規則之執行者，而成為國際法整體秩序中不同制度間之協調者²⁶⁷。透過整體性解釋方法，WTO 得以在不修訂條約文本、亦不完全依賴一般例外條款之情況下，為環境保護等非貿易價值保留一定規範空間，從而避免 WTO 法制被理解為對其他國際公共利益具有結構性排他效果²⁶⁸。

然而，國際法整體性觀點亦非無爭議。其一，若允許爭端解決機構廣泛援

²⁶³ VCLT, *supra* note 242, art. 31(3)(c); Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 108–12; Thomas Pletz, *Systemic Integration and WTO Interpretation*, 19 EUR. J. INT'L L. 449, 456–60 (2008).

²⁶⁴ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 170–75; Petschauer, *Interplay Between WTO Law and MEAs: Towards Systemic Integration?*, 12 J. INT'L ECON. L. 885, 890–95 (2009).

²⁶⁵ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 108–12; VCLT, *supra* note 242, art. 31(3)(c).

²⁶⁶ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 113–17; Simma et al., *U.N. Charter Commentary*, *supra* note 260, at 176–78.

²⁶⁷ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 170–75; Koskeniemi, *Fragmentation*, *supra* note 161, at 13–15.

²⁶⁸ Simma et al., *U.N. Charter Commentary*, *supra* note 260, at 176–78.

引 WTO 之外之國際規範，恐削弱 WTO 規範之法律確定性與可預測性，且裁判結果在相當程度上將依裁判者對外部法源之選擇與詮釋而定²⁶⁹。其二，於部分 WTO 會員未必同時為相關 MEA 之締約方者，將該等義務納入解釋基礎，亦可能引發對國家以同意基礎之正當性（consent-based legitimacy）的疑慮²⁷⁰。

雖然如此，多數學者仍認為，國際法整體性觀點為理解 WTO 與 MEAs 之制度互動，提供高度理論完整性與規範說服力之分析框架，且對後續關於制度協調、和諧解釋及裁判者角色定位之討論，具有重要參考價值。

第二款 WTO-only 規則觀點

WTO-only 規則觀點（WTO-only approach）由 Trachtman 等學者提出，其核心理念在於強調 WTO 法制之自足性（self-contained nature）與制度自主性（institutional autonomy）²⁷¹。此觀點認為，WTO 條約宜視為一套封閉且自我完結（self-contained）的法律秩序，其規範設計與解釋不得依賴他國際法規範²⁷²。換言之，於面臨爭端之際，WTO DSB 應以 WTO 條文及其內在規範邏輯為裁判核心，而不應將 MEAs 或其他國際條約納入考量²⁷³。其理論基礎立於法律確定性（legal certainty）及可預測性（predictability）之需求²⁷⁴。

換言之，若 DSB 過度援引 WTO 之外之國際法規範，可能削弱 WTO 條約的明晰性，使裁判結果過度依賴裁判者對外部法源之解釋，並增加會員國之合規成本與制度不確定性。由於部分會員國並非所有 MEAs 的締約方，若

²⁶⁹ *Id.* at 170–175.

²⁷⁰ Koskeniemi, *Fragmentation*, *supra* note 161, at 13–15.

²⁷¹ Trachtman 提出「WTO-only 規則觀點」（WTO-only approach），主張 WTO 法制應被視為自足（self-contained）且制度上具高度自主性（institutional autonomy），強調 WTO 爭端解決機制在解釋與適用 WTO 條約時，不應過度依賴外部國際法規範，以維護其法律確定性與制度完整性。Joel P. Trachtman, *The Domain of WTO Dispute Resolution*, 92 AM. J. INT'L L. 398, 402–405 (1998).

²⁷² *Id.* at 410–412.

²⁷³ *Id.*

²⁷⁴ Robert Trachtman, *The Domain of WTO Law*, 98 AM. J. INT'L L. 231 (2004).

DSB 將外部義務納入裁判程序，可能侵犯這些未同意承擔義務會員國的制度參與權，因而對以締約同意為核心的制度正當性（consent-based legitimacy）構成挑戰。

進一步而言，在實務操作與理論辯證上，「WTO 專屬規則觀點」（WTO-only rules approach）主張 DSB 之職能應受限於審查系爭措施是否符合 WTO 體系之內在規範。此範疇嚴格鎖定於「最惠國待遇」（MFN）、「國民待遇」（NT）之違義務判定，以及 GATT 第 XX 條一般例外之構成要件審核，而不宜跨越權限去評估環境政策之實質正當性，或其與外部國際法規範之法理關聯²⁷⁵。

職是之故，此一策略展現顯著之「制度分離」（Institutional separation）傾向，其核心意旨在於將 WTO 之法制功能限縮於經貿規範之實然範疇，藉由「司法自制」避免制度功能過度擴張。此種解釋路徑旨在確保 WTO DSB 之法律確定性與可預測性，防止貿易裁判官陷入非貿易價值（如環境保護之科學取捨）之實質評斷，進而維繫多邊貿易體制之正統性與專業分工²⁷⁶。此種模式旨在消解 WTO 與 MEAs 之間潛在之規範衝突，並於多邊貿易規則之架構下，尋求貿易自由與環境保護之動態平衡。

第三款 協調解釋（harmonious interpretation）

協調解釋模式被提出是針對 WTO-only 規則觀點之補充，作為介於 WTO-only 與國際法整體性觀點之間的折衷方案²⁷⁷。該模式之核心旨趣，在於維繫

²⁷⁵ *Id.* at 231, 231–250.

²⁷⁶ Trachtman, *supra* note 220, at 402–05.

²⁷⁷ Pauwelyn 提出兩種分析 WTO 與其他國際法規範互動的方法：其一為「國際法整體性觀點」（international law as a coherent whole），主張 WTO 法不應視為孤立制度，而應與其他國際法規範互補，以實現制度一致性與協調；其二為「協調解釋模式」（harmonious interpretation），其於書籍中分別討論規範累積、衝突避免技術、不同衝突情形下之處理，以及 WTO 爭端解決機制中規範衝突的具體分析，提供 WTO 法與其他國際法規範協調性解釋的理論與方法。Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235.

WTO 法制完整性與法律確定性之前提下，為會員國履行 MEAs 義務保留必要之政策裁量餘地（Margin of appreciation）。

具體而言，該模式之核心基礎係落實「推定不衝突原則」（Presumption Against Conflict）²⁷⁸。依此原則，當系爭措施同時涉及貿易義務與環境規約時，條約解釋者應秉持「體系整合」之精神，優先尋求使兩者併行不悖（Pareto-optimal）之解釋路徑，而非預設規範間存在必然之價值抵觸²⁷⁹。此種「衝突避讓」（Conflict avoidance）之解釋技巧，能有效為會員國在履行 MEAs 義務時，保留關鍵之「政策空間」（Policy space），進而於貿易自由之法律確定性與環境保護之公共目標間，實現制度性之動態平衡²⁸⁰。透過此一模式，爭端解決機構得以在 WTO 法律架構內審查措施之合規性，既不致使 WTO 擴張演變為全能之國際法院，亦不因刻意排斥外部國際法規範，而陷入法律孤立主義之困境。

首先，協調解釋強調裁判者應採系統性解釋方法（Systemic Interpretation），於考量 WTO 條約文本、歷史背景及立法目的之餘，亦須適度評估措施與 MEAs 之關聯。蓋此意謂，當一項會員國措施同時涉及貿易規範與環境義務時，爭端解決機構應嘗試於不削弱 WTO 規範效力前提下，理解措施為履行國際環境責任之一環，以降低制度衝突之可能。

進一步而言，協調解釋亦重視比例性與必要性原則（Necessity and Proportionality）²⁸¹。其涵義在於，即便措施對國際貿易產生影響，若目的具正當性、符合環境保護需求，且所採手段在制度上被認定為必要且適度，該措施

²⁷⁸ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 240–44.

²⁷⁹ International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, *supra* note 114, ¶¶ 37–43.

²⁸⁰ See AB Report, *Brazil—Retreaded Tyres*, *supra* note 112, ¶¶ 210–15.

²⁸¹ 比例性與必要性原則強調措施必須在追求正當環境目的與貿易影響之間取得平衡，即手段不得超過達成目標所必需的範圍。此原則在 US – Shrimp 案中被 WTO 上訴機構明確採用，學界亦普遍認為此為「協調解釋模式」落地的方法之一。See, e.g., AB Report, *US—Shrimp*, *supra* note 11, ¶¶ 129–33; Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, chs. 5–6.

仍可被認定為符合 WTO 法規之可接受行為²⁸²。是以，該模式為會員國提供政策空間，使其於履行國際環境義務時，不致完全受制於 WTO 規範之結構性限制。

然而，協調解釋模式並非對外部規範的考量提供無限制擴張。首先，若裁判過度援引外部國際法規範，可能削弱 WTO 法制之法律確定性與可預測性，增加會員國合規成本與制度不確定性；其次，若僅以形式性或象徵性方式承認環境義務，則難以實現 MEAs 之實質保護目標²⁸³。由此可見，裁判者在審理涉及環境措施的貿易爭端時，須於維護 WTO 法制完整性與尊重國際環境承諾之間，進行精密而平衡的裁量判斷。

綜上所述，協調解釋模式實為國際經貿法與環境法對接之「中庸之道」：其一方面避免 WTO 法制陷入「法律臨床孤立」(Clinical Isolation)而漠視非貿易價值²⁸⁴；另一方面，亦防止外部義務之過度擴張，致使 WTO 規範之法律預測性受損²⁸⁵。據此，在涉及環境措施之經貿爭端中，協調解釋不僅為爭端解決機制提供靈活且制度化之裁判準據，更在維持貿易體制自主性的前提下，落實了 WTO 與 MEAs 制度間之法理互補與和諧互動。

第三節 杜哈回合貿易與環境議題之制度分析

第一項 杜哈宣言下貿易與環境議題之制度安排

自 1995 年 WTO 成立以來，多邊貿易體制與國際環境法間之結構性張力

²⁸² Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note, chs. 5–6.

²⁸³ *Id.*

²⁸⁴ See AB Report, *US—Gasoline*, *supra* note 175, at 17.

²⁸⁵ 然而，國際法整體性觀點亦非毫無爭議。以 Trachtman 為代表之學者提出，若任由爭端解決機構無限制地納入外部法源進行解釋，恐將導致 WTO 法律義務之邊界模糊化。其核心論點在於，換言之，倘若裁判者頻繁援引非屬 WTO 談判範圍內之外部規範，將使會員國於簽署條約時，無法預見未來可能承受之法律責任，進而侵蝕多邊貿易體制之正當性與合意基礎。Trachtman, *supra* note 220, at 410–12.

逐步浮現。1994 年《馬拉喀什協議》及其同日通過之《貿易與環境決議》，雖原則性地宣示多邊貿易體制與永續發展之間應具備「相互支持性」，並設置貿易與環境委員會（Committee on Trade and Environment），然 MEAs 在經貿例外條款下的制度定位仍未徹底釐清²⁸⁶。

該議題於 2001 年《杜哈部長宣言》中獲得正式談判授權²⁸⁷。其中最具核心規範功能者為第 31(i) 段，其中最具核心規範功能者，即為第 31 段第 (i) 項。該項明定，會員應在不預斷談判結果之前提下，就「現行 WTO 規則」與「多邊環境協定明定之 STOs 兩者間之關係展開磋商。此項授權之制度意義，在於尋求兩套規範體系如何於既有架構下獲得協調，而非預設其中一方當然優先於另一方²⁸⁸。

本節旨在系統梳理杜哈回合中貿易與環境議題之談判脈絡與範疇，分析 WTO 如何於制度層面確認環境措施之合法性、界定貿易相關環境措施之規範標準，及討論 WTO 與 MEAs 之間之衝突與協調機制，進而釐清兩體系在全球貿易與環境法制發展中之競合關係，並分析雙方達成制度互補之潛力與路徑。

第二項 杜哈回合下之貿易與環境議題之制度分析

第一款 制度安排

在 GATT 與 WTO 之制度演進脈絡中，環境議題雖非始終缺席，然其得多邊貿易體制中之規範地位，長期以來並未取得與自由貿易原則相當之獨立性²⁸⁹。早期相關討論多集中於環境措施是否構成對貿易之障礙，抑或成為新型保

²⁸⁶ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144; see also World Trade Organization, *Decision on Trade and Environment*, Apr. 14, 1994, WTO Doc. WT/MIN(94)/1, 33 I.L.M. 1267.

²⁸⁷ World Trade Organization, *Ministerial Declaration of 14 November 2001*, ¶ 31(i), WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, 41 I.L.M. 746 (2002) [hereinafter Doha Ministerial Declaration].

²⁸⁸ *Id.* ¶ 31(i).

²⁸⁹ Daniel C. Esty, *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future* (1994).

護主義工具，而非正面承認環境保護本身之規範價值²⁹⁰。

直至 1994 年《馬拉喀什協議》(Marrakesh Agreement) 及其同日通過之《貿易與環境決議》(Decision on Trade and Environment)，WTO 始明確表示：維護開放、非歧視且公平之多邊貿易體制，與保護環境及促進永續發展之間，「不應存在、亦無須存在」政策上之矛盾；並進一步設置貿易與環境委員會 (Committee on Trade and Environment, CTE)，使貿易與環境之制度互動首次取得較為明確之組織平台²⁹¹。

前述制度基礎，於 2001 年《杜哈部長宣言》後更進一步具體化。杜哈宣言並非僅停留於一般性宣示，而係將貿易與環境議題納入 WTO 工作計畫 (Work Programme) 之中，並區分為正式談判事項與持續性委員會工作事項²⁹²。

依據 WTO 「貿易與環境」(Trade and Environment) 及其下關於「貿易與環境委員會」與「貿易與環境談判特別會議」之架構說明觀之，《杜哈部長宣言》中與貿易與環境議題最直接相關之核心條文，主要集中於第 31、32、33 段；此外，第 28 段有關漁業補貼 (fisheries subsidies) 之談判，亦因涉及自然資源保育與環境保護問題，而與貿易與環境議題具有一定關聯；另第 51 段則具有制度性關聯²⁹³。

²⁹⁰ Steve Charnovitz, *The Law of Environmental PPMs in the WTO: Debunking the Myth of Illegality*, YALE J. INT'L L. (2002).

²⁹¹ World Trade Org., *Trade and Environment at the WTO* (Apr. 2004), https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf; World Trade Org., *Trade and Environment*, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm.

²⁹² World Trade Org., *Doha Declaration Explained*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm; World Trade Org., *Doha 4th Ministerial Conference, Ministerial Declaration*, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.

²⁹³ World Trade Org., *Doha 4th Ministerial Conference, Ministerial Declaration*, *supra* note 233; World Trade Org., *Environment—Regular CTE and Doha Focus*, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte_doha_e.htm; World Trade Org., *Doha Declaration Explained*, *supra* note 290.

就其內容而言，第 31 段係此一領域最核心之談判授權條文，明定會員應在不預設談判結果之前提下，就 WTO 規則與 MEAs 中特定貿易義務之關係、MEA 秘書處與 WTO 相關委員會間之資訊交換程序，以及環境商品與服務之關稅與非關稅障礙之降低或消除等事項進行談判²⁹⁴。至於第 28 段，則係在 WTO 規則談判脈絡下提及漁業補貼問題，並指出該議題亦與第 31 段所涉之貿易與環境談判相互關聯，故可視為杜哈架構下與環境面向有所交會之相關條文²⁹⁵。

相對而言，第 32 段則係對 CTE 之工作指示，要求其於既有職權範圍內，特別關注環境措施對市場進入之影響、TRIPS 相關條文以及環境標示等議題；第 33 段則進一步強調技術協助（Technical Assistance）、能力建構（Capacity Building）以及環境審查經驗分享對開發中國家之重要性²⁹⁶。

此外，第 51 段雖非如第 31 段般直接設定具體談判項目，然其明確要求 CTE 與貿易與發展委員會於各自職權範圍內，作為辨識並討論談判中環境與發展面向之論壇，從而使永續發展目標得以反映於整體談判架構之中²⁹⁷。由此可知，杜哈宣言下之貿易與環境安排，並非零散條文之拼接，而係由正式談判授權、委員會持續工作及制度性論壇功能所共同構成²⁹⁸。

第二款 第 31(i) 段之規範功能與談判範圍

《杜哈部長宣言》31 段第 1 款（paragraph 31(i)）明文規定，為增進貿

²⁹⁴ World Trade Organization, *Doha 4th Ministerial Conference, Ministerial Declaration*, *supra* note 241.

²⁹⁵ *Id.*; World Trade Org., *Doha Declaration Explained*, *supra* note 241; A.L. Mattice, *The Fisheries Subsidies Negotiations in the World Trade Organization: A Win-Win-Win for Trade, the Environment and Sustainable Development*, GOLDEN GATE U. L. REV. (2004), available at <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1886&context=ggulrev>.

²⁹⁶ World Trade Org., *Environment—Regular CTE and Doha Focus*, *supra* note 293; World Trade Org., *Doha 4th Ministerial Conference, Ministerial Declaration*, *supra* note 241.

²⁹⁷ *Id.*

²⁹⁸ World Trade Org., *Trade and Environment*, *supra* note 240; World Trade Org., *Doha Declaration Explained*, *supra* note 241; World Trade Org., *Environment—Regular CTE and Doha Focus*, *supra* note 242.

易與環境之相互支持，各會員國同意在不預斷談判結果之前提下，就「現行 WTO 規範」與「MEAs 所明定之 STOs」兩者間之關係展開談判；惟該條款亦對此談判設定法律限制：首先，在主體範圍上，談判範疇應嚴格限於該等現行 WTO 規範在特定 MEA「締約國彼此之間（as among parties）」的適用性；其次，在權利保護上，此項談判絕對不得損及任何「非該 MEA 締約國」之 WTO 會員依據 WTO 體制所享有之既有權利²⁹⁹。

由此規範架構觀之，第 31(i) 段所處理者，並非抽象或一般性之貿易與環境政策協調，而係聚焦於現行多邊貿易體制與多邊環境協定中特定貿易措施的「制度銜接」與「管轄權調和」問題³⁰⁰。尤其該段後半明確將談判範圍限縮於特定 MEA 締約方彼此之間之規範適用，並保留非締約方會員之既有 WTO 權利，足見 WTO 雖已承認其與多邊環境協定之間存在制度協調之必要，然其規範設計仍採取相當審慎且限縮之立場，並未逕行賦予 MEAs 下之貿易義務優先於 WTO 規則之效力³⁰¹。

此設計顯示，杜哈宣言並未意圖全面處理 WTO 與所有環境措施之關係，而係聚焦於多邊環境協定架構下所生之特定貿易義務，並試圖在不破壞既有多邊貿易體制權利義務平衡之前提下，尋求與環境公約之制度調和³⁰²。換言之，第 31(i) 段所處理者，並非抽象層次上「貿易與環境是否應相互支持」之政治命題，而係更具體之法律技術問題：當某一項貿易限制措施係源自多邊環境協定之具體義務時，該措施於 WTO 體系下應如何被理解、評價與定位³⁰³。

質言之，第 31(i) 段雖將 WTO 與 MEAs 之關係正式納入談判範圍，卻

²⁹⁹ World Trade Org., *Doha 4th Ministerial Conference, Ministerial Declaration*, *supra* note 241.

³⁰⁰ Alice Palmer & Richard Tarasofsky, *The Doha Round and Beyond: Towards a Lasting Relationship Between the WTO and the International Environmental Regime* 14–18 (Chatham House 2007), <https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/riia/0001541/0001541.pdf>.

³⁰¹ *Id.*

³⁰² *Id.*

³⁰³ *Id.*; World Trade Org., *Trade and Environment at the WTO*, *supra* note 240.

未直接賦予 MEAs 所含貿易義務優先於 WTO 規則之效力，亦未明文將該等義務視為 GATT 第 XX 條一般例外體系之一部分³⁰⁴。其規範意義毋寧在於：第一，會員已承認 WTO 與 MEAs 之間確有制度銜接之需求；第二，該等銜接之處理，仍必須維持對非締約方權利及 WTO 多邊體制穩定性之敏感性³⁰⁵。正因如此，第 31(i) 段既具有開啟制度協調討論之功能，同時亦顯示 WTO 成員對於規範整合仍採取有限、漸進而審慎之態度³⁰⁶。

第三款 第 31(i) 段下主要會員立場之整理

在第 31(i) 段之談判脈絡下，會員雖普遍同意 WTO 與 MEAs 間之關係具有進一步釐清之必要，然對於具體調和路徑，並未形成一致立場³⁰⁷。依據 WTO 貿易與環境特別會議（Special Session of the Committee on Trade and Environment）之文件彙編可知，歐盟、瑞士、日本及我國（Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu (Chinese Taipei)）均曾就第 31(i) 段之談判範疇提出具體提案或書面意見，然其背後所反映之制度偏好與法律技術處理方式卻大相異趣³⁰⁸。本節遂聚焦於上述具代表性之會員立場進行系統性梳理，以期為後續評析多邊環境條約與貿易規範之協合可能性，奠定實證分析之基礎。

一、瑞士立場

瑞士之立場較傾向於一種可稱為「規範連結（normative linkage）」之取向。其關注重點並非僅止於爭端解決機構於個案爭訟中應如何審查 MEA 措

³⁰⁴ World Trade Org., *Doha 4th Ministerial Conference, Ministerial Declaration*, *supra* note 241; Palmer & Tarasofsky, *supra* note 249.

³⁰⁵ Palmer & Tarasofsky, *supra* note 249.

³⁰⁶ *Id.*

³⁰⁷ *Id.*

³⁰⁸ Committee on Trade and Environment Special Session, *List of Documents Circulated in the Committee on Trade and Environment Special Session*, WTO Doc. TN/TE/INF/4/Rev.6 (June 6, 2006); Palmer & Tarasofsky, *supra* note 249.

施，而係更進一步著眼於 WTO 與 MEAs 關係之制度性釐清。依瑞士之見解，第 31(i) 段所欲處理者，應由會員透過談判形成一項具解釋性質之制度安排，而非完全交由爭端解決機制於個案中逐步發展³⁰⁹。就此，瑞士明確主張，WTO 與 MEAs 均屬平行之國際法體系，兩者關係應建立在「無階層性（no hierarchy）」、「相互支持性（mutual supportiveness）」及「尊讓（deference）」等原則之上，而非透過單純訴訟審查以消極方式處理規範交錯問題³¹⁰。

在 STOs 之界定上，瑞士之特色尤為明顯。其並不贊成以列舉特定 MEAs 條文清單之方式，靜態界定第 31(i) 段之適用範圍，而較傾向採取概念性標準，以較一般化之方法識別 STOs³¹¹。瑞士認為，STOs 未必總是存在於單一條文之中，亦可能源自一組條文之整體安排、條約修正案，甚至在一定授權基礎下，來自 MEA 機構所作成之決議；是以，若僅以清單方式加以界定，不僅難以周延，亦不足以回應多邊環境協定制度運作之實態³¹²。基於此一理解，瑞士大致將 STOs 區分為兩類：其一，係 MEAs 明文規定且具有強制性之貿易措施；其二，則係為達成 MEA 特定目標而屬相關且必要之其他措施。相較於較為狹義之見解，瑞士第二類之理解顯然較廣，並不限於條文明確逐項列舉之措施，而及於為實現公約結果義務所必要之貿易手段³¹³。

由此可見，瑞士之問題意識已不僅停留於訴訟層次上「審查密度（standard of review）」高低之爭，而係更前端地觸及：WTO 是否應對源自多邊環境合作之 STOs，賦予某種較高程度之事前制度性承認。此一思路進一步延伸至 STOs

³⁰⁹ World Trade Organization, *Multilateral Implementation of Environmental Agreements (MEAs): the Doha Development Agenda—Switzerland*, TN/TE/W/4 (June 6, 2002), https://jmcti.org/2000round/com/doha/tn/tn_te_w_004.pdf.

³¹⁰ *Id.*

³¹¹ World Trade Organization (Switzerland Submission), https://jmcti.org/2000round/com/doha/tn/tn_te_w_032.pdf (last visited May 29, 2026).

³¹² *Id.*

³¹³ World Trade Organization, *Compilation of Submissions under Paragraph 31(i) of the Doha Declaration—Revision—Note by the Secretariat*, TN/TE/S/3/Rev.1 (Apr. 24, 2003), reprinted in *Trade and Environment at the WTO* (2004), https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf.

之法律效果問題。依瑞士立場，對於依據 MEAs 所採取之特定貿易措施，應有較強之 WTO 相容性推定，亦即在規範評價上，賦予其近似於「推定正當化」之效果，並在一定程度上將舉證責任轉由主張其不符 WTO 規範之一方承擔³¹⁴。是故，瑞士所關注者，已非單純個案中是否構成例外抗辯，而是 WTO 是否應透過制度性解釋或會員共同決定，承認多邊環境協定下特定貿易義務之特殊規範地位³¹⁵。

上述立場之重要性，在於其凸顯第 31(i) 段下之核心爭議，實非僅屬爭端解決體制中之司法審查技術問題，而係涉及 WTO 對外部多邊環境合作成果應賦予何種制度地位之根本問題。若採瑞士所主張之路徑，則為確保規範適用之可預測性，STOs 之內涵與範圍勢必須維持相當程度之明確性，以確保僅有真正源自 MEAs 締約方共同同意、具備具體規範基礎，且足以作為行為指引之貿易措施，方能獲得較高度之制度尊重³¹⁶。此亦說明何以瑞士一方面主張較強之制度承認，另一方面卻仍持續強調 STOs 識別標準之建立，而非任由「凡具貿易效果之環境措施」概括納入第 31(i) 段之範圍。

此外，依公開會議紀錄之內容，瑞士曾就中國所提「對貿易之實質影響 (Substantial Impact on Trade)」標準提出質疑，並要求其說明 STO 類型分類之法律效果差異；同時，瑞士亦表達對我國提案之肯認，支持其所稱即使 WTO 對 STOs 作成制度性澄清，仍不應排除對個案中任意或不合理歧視之審查；此外，瑞士並與歐盟共同歡迎美國所提出較具彈性之討論方向³¹⁷。此等互動顯示，瑞士之立場不僅體現在其自身文件中，亦實際參與並影響第 31(i) 段下關於 STO 定義及其法律效果之跨會員對話³¹⁸。

³¹⁴ *Id.*

³¹⁵ *Id.*

³¹⁶ *Id.*

³¹⁷ World Trade Organization, *Committee on Trade and Environment Special Session, Meeting Report* (July 8, 2003), https://www.jmcti.org/2000round/com/doha/tn/tn_te_r_007.pdf.

³¹⁸ *Id.*; World Trade Organization, *TN/TE/INF/4/Rev.6* (July 8, 2005),

二、歐盟與日本立場

由公開文本觀之，歐盟（當時為歐洲共同體，European Communities）與日本在第 31(i) 段下之立場，較接近「體系整合」之取向，惟其具體重點仍有差異。首先，就 STOs 之界定而言，歐盟較早即提出分層分類之理解方式，將多邊環境協定下之貿易措施區分為數種類型，並認為對 STOs 之理解不應僅限於條約原始文本中以單一條文明文列出之義務，而應結合多邊環境協定在實務運作中的制度全貌加以掌握³¹⁹。尤其在其後續文件中，歐盟進一步主張，第 31(i) 段所稱「明定於多邊環境協定之中之特定貿易義務（set out in MEAs）」不應僅限於原始條約本文，亦應包括締約方大會（COP）後續所作、且具有法律拘束力之決議，例如條約修正案及技術附件之增修；至於不具法律拘束力之 COP 決議，雖不當構成 STOs，仍得作為解釋既有 STOs 及相關 MEA 義務內容之參考³²⁰。

相較之下，日本對 STOs 之界定雖同樣採取分類方法，並大致承接歐盟所提出之類型化思考，但其範圍與法律效果之設定較為審慎。依日本之公開提交文件，其認為僅有第一類，即 MEA 明文規定且具強制性之貿易措施，得視為 WTO 會員間相容於 WTO 規則之 STO；至於第二類措施，則須限於係為達成 MEA 環境目標而採取，且符合科學原則及比例原則者，方得享有「可推翻之相容性推定（rebuttable presumption of consistency）」；至於第三、四類措施，則應被排除於第 31(i) 段談判範圍之外。由此可見，日本固然不否認 WTO 規則

https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=42423&filename=Q/TN/TE/INF4R6.pdf.

³¹⁹ World Trade Organization, *Compilation of Submissions under Paragraph 31(i) of the Doha Declaration—Revision—Note by the Secretariat, TN/TE/S/3/Rev.1* (Apr. 24, 2003), reprinted in *Trade and Environment at the WTO* (2004),

https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf.

³²⁰ World Trade Organization, *The Relationship Between MEAs and WTO Agreements: “Set Out in MEAs”—Submission by the European Communities, TN/TE/W/31* (May 14, 2003), https://jmcti.org/2000round/com/doha/tn/tn_te_w_031.pdf (last visited May 29, 2026).

與 MEAs 間應透過解釋與制度安排加以協調，然其對 STOs 範圍之承認，仍較明顯侷限於規範內容較具體、法律拘束性較高之措施類型³²¹。

循此思維，若從公開文件整體觀察，歐盟與日本之共同點，在於皆不主張脫離 WTO 現有規則架構另行創設一套獨立優先機制，而較傾向於透過解釋論、類型化分析及制度協調方式，處理 WTO 與 MEAs 之關係；然而，兩者之差異則在於，歐盟對「明定於多邊環境協定之中之特定貿易義務（set out in MEAs）」及 STOs 之理解較為開放，願意將具有法律拘束力之後續 COP 決議納入考量，並強調非拘束性文書亦具有重要之解釋功能；日本則較強調應區分不同類型措施之法律效果，並僅對其中較明確、較具拘束性之類型賦予較高程度之 WTO 正當化效果³²²。

此外，依相關會議紀錄可見，歐盟與日本之立場並非各自獨立表述，而係在第 31(i) 段談判過程中，透過與其他會員之具體交鋒逐步形塑其主張。就日本而言，其主要係回應我國對其先前文件之質疑。日本特別澄清，其並非主張凡屬 STOs 之措施即當然與 WTO 規則相容，而僅係提出「解釋性瞭解（Interpretative Understanding）」可作為談判結果之一種可能形式，並表示此一構想本身仍具有彈性。其後，日本亦與澳洲就談判方向發生意見分歧：澳洲認為日本所提「可推翻之相容性推定」已有逾越授權範圍之虞，日本則進一步說明，其並非反對持續分享各會員之國內經驗，而係認為談判最終仍有必要自此類討論中歸納出若干制度性結論³²³。

³²¹ World Trade Organization, *The Relationship Between WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in MEAs*, WTO Doc. TN/TE/W/26, https://www.jmcti.org/2000round/com/doha/tn/tn_te_w_026.pdf (last visited May 29, 2026); World Trade Organization, *Compilation of Submissions under Paragraph 31(i) of the Doha Declaration—Revision—Note by the Secretariat*, *supra* note 262.

³²² See World Trade Organization, *The Relationship Between MEAs and WTO Agreements: “Set Out in MEAs”—Submission by the European Communities*, *supra* note 269; World Trade Organization, *The Relationship Between WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in MEAs*, *supra* note 270.

³²³ World Trade Organization, *TN/TE/R/7* (Aug. 1, 2003), https://www.jmcti.org/2000round/com/doha/tn/tn_te_r_007.pdf (last visited May 29, 2026); World Trade Organization, *Summary Report on the Tenth Meeting of the Committee on Trade and*

就歐盟而言，其互動對象則更為廣泛。首先，印度曾直接評論歐盟關於 COP 決議之見解，指出歐盟將具有法律拘束力之 COP 決議逕認為可構成 STOs，仍有待進一步證立，因為具拘束力之決議未必當然包含 STO。其次，歐盟曾回應我國之提案，表示贊同並行推動概念分析與具體個案分析之作法，但同時對我國文件中所提 STOs 之「合法性 (legality)」概念提出疑問。再者，歐盟亦曾針對中國之文件內容，質疑其所提出「貿易影響 (Trade Impact)」及「相關性 (Relevance)」等判準之必要性，並要求中國說明區分不同類型貿易措施之理由。

此外，歐盟亦曾就日本所提「可推翻之相容性推定」進一步追問，要求說明其中有關科學依據及比例原則之具體條件³²⁴。其後，在與澳洲之討論中，歐盟則明確表示，不應將第 31(i) 段之談判僅限於國內經驗分享，而應進一步處理 WTO 與 MEAs 關係之制度性釐清；並指出談判授權之目的本即在於釐清既有關係，而非必須先證明已有明確衝突存在始能展開討論³²⁵。

由此可見，日本與歐盟雖同樣主張應在 WTO 體系內處理第 31(i) 段所涉問題，但其主張之具體內涵，乃係在與我國、印度、中國及澳洲等會員之持續討論中逐步展開。是故，二者之立場應理解為第 31(i) 段下跨會員對話之一部分，而非單純各自獨立之政策宣示³²⁶。

三、我國立場

由公開文件觀之，我國於杜哈談判第 31(i)段下對於 STOs 之理解，並未採取最嚴格之字義解釋³²⁷。依秘書處彙整各會員提交文件之內容，我國認為，

Environment in Special Session, TN/TE/R/10 (Dec. 3, 2004),
https://www.jmcti.org/2000round/com/doha/tn/tn_te_r_010.pdf (last visited May 29, 2026).

³²⁴ *Id.*

³²⁵ *Id.*

³²⁶ *Id.*

³²⁷ Communication from the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, Negotiations on the Relationship Between Existing WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in Multilateral Environmental Agreements, WTO Doc. TN/TE/W/42 (July 8, 2003).

STOs 除包括 MEAs 及其相關法律文書中具有法律拘束力之貿易措施外，亦應涵蓋協定體系下可合理期待會員履行之措施，以及由附件、修正案、決議或建議等衍生文件所具體化之規範要求³²⁸。換言之，我國並未將 STOs 限縮於條約本文明文規定之貿易措施，而係主張應結合 MEA 整體制度架構與相關法律文書加以判斷，以認定何種措施足以構成第 31(i)段所稱之「特定貿易義務」。

然而，我國對 STOs 採取較寬廣之概念界定，並不代表其主張相關措施得當然取得 WTO 法上之正當化效果³²⁹。我國於提交文件中明確指出，依 MEA 所採取之貿易措施，仍應接受 WTO 規範之檢驗，不能僅因其具有 STOs 性質即推定其與 WTO 規則相容。具體而言，相關措施仍應符合必要性、比例性、透明性及科學基礎等要求，並受 GATT 第 XX 條前言所揭示之禁止任意或不合理歧視原則拘束³³⁰。基此，我國在 STOs 法律效果問題上採取相對保守立場，反對賦予其自動豁免或自動正當化之效果。

就我國與其他會員之互動而言，相關會議紀錄顯示，我國之立場係在與主要會員持續交涉過程中逐步形成。其中，在 STOs 法律效果問題上，日本曾回應我國對其立場之疑慮，澄清其並非主張 STOs 當然與 WTO 規則相容，而僅認為談判結果可能以解釋性理解（Interpretative Understanding）之形式呈現³³¹。歐盟則肯認我國同時進行概念分析與個案分析之研究取徑，但對我國所使用之「合法性（legality）」概念提出質疑³³²。瑞士則明確支持我國所主張之觀點，即縱使 WTO 對 STOs 作成某種澄清，會員仍應保有對個案措施是否構成任意或不合理歧視提出爭端挑戰之空間³³³。

³²⁸ Secretariat Note, Matrix on Specific Trade Obligations Contained in Multilateral Environmental Agreements, WTO Doc. TN/TE/S/5 (Nov. 19, 2002); *Id.*

³²⁹ *Id.*

³³⁰ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX chapeau.

³³¹ Summary Report on the Meeting of the Committee on Trade and Environment Special Session, WTO Doc. TN/TE/R/6, paras. 62–66 (Feb. 20, 2004).

³³² Summary Report on the Meeting of the Committee on Trade and Environment Special Session, WTO Doc. TN/TE/R/7, paras. 83–87 (May 27, 2004).

³³³ *Id.* paras. 90–92.

就此，觀察各會員立場，可發現我國之主張位於兩種極端見解之間。一方面，相較於韓國主張 STOs 應限於協定明文規定且欠缺裁量空間之措施，我國對 STOs 之概念採取較具包容性之理解，將部分可合理期待履行之措施及相關法律文書納入考量³³⁴；另一方面，相較於部分會員傾向賦予 MEA 措施較高程度之 WTO 相容性推定，我國則始終主張相關措施仍應接受必要性、比例性與非歧視性等原則之個案審查³³⁵。是以，我國於第 31(i) 段談判中所採取之立場，可概括為「概念上從寬、效果上從嚴」之折衷模式，即在 STOs 範圍認定上保有彈性，而在其法律效果上維持審慎控制。

綜合我國提交文件、會議發言及與其他會員之互動紀錄觀察³³⁶，我國於第 31(i) 段談判中所採取之立場，並非單純偏向環境保護或自由貿易任一端，而係嘗試在 MEA 制度需求與 WTO 既有規範間維持平衡。其核心特徵可概括為：在 STOs 範圍認定上採取較具包容性之解釋方法，但在法律效果上仍堅持個案審查與比例原則控制，不主張賦予 MEA 措施當然之 WTO 正當化效果。

為更清楚呈現杜哈發展議程下主要會員對 STOs 之理解差異，並避免個別立場之敘述過於分散，本文爰將前述各會員之主要主張整理如下表。由表中可見，各會員間之分歧，不僅在於對 STOs 概念範圍之界定寬窄有別，更在於其對該等義務於 WTO 法制下應產生何種法律效果，亦即是否得推導出較強之相容性推定，抑或仍應回歸 GATT 架構進行個案審查。此種差異，正反映出各會員在維護多邊貿易體制安定性與尊重多邊環境協定治理目的之間，所採取之不同制度平衡方式。

³³⁴ Communication from Korea, Negotiations on the Relationship Between Existing WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in Multilateral Environmental Agreements, WTO Doc. TN/TE/W/17 (Oct. 10, 2002).

³³⁵ Communication from Switzerland, WTO Doc. TN/TE/W/35 (Apr. 30, 2003); Communication from the European Communities, WTO Doc. TN/TE/W/47 (Oct. 20, 2003).

³³⁶ See generally *Communication from the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu*, *supra* note 276; *Summary Reports of the Committee on Trade and Environment Special Session*, WTO Docs. TN/TE/R/1–R/10.

表 2 杜哈談判主要會員 STO 立場對照表

會員	對 STOs 範圍之界定	法律效果主張	核心立場特徵
瑞士	採較寬廣理解，認為不應僅限於條約本文所明列之措施，亦可涵蓋多邊環境協定目的所必要之相關義務與後續制度安排。	傾向承認 STOs 與 WTO 規則具高度之相容性，主張應尊重多邊環境協定下之制度選擇。	偏向規範連結取向，強調 WTO 與 MEAs 間之無階層性與相互支持性。
歐盟	採開放性理解，認為 STOs 不應侷限於條約原始文本，對具法律拘束力之後續 COP 決議亦持較寬容態度。	主張透過體系整合與協調解釋處理 WTO 與 MEAs 之關係，而非完全依賴傳統衝突法則。	偏向體系整合取向，強調應將整體環境治理脈絡納入 WTO 解釋。
日本	對 STOs 採較審慎、類型化之理解，傾向限於條文明示且具有強制性之貿易義務。	不主張一概正當化，而係依措施類型區分其與 WTO 規範之相容程度。	偏向審慎整合取向，重視條文明確性與個案判斷。
我國	對 STOs 概念採相對包容之理解，但不贊成過度擴張至所有與 MEAs 有關之措施。	堅持仍應回歸 WTO 架構進行必要性與非歧視性之個案審查，反對自動正當化。	呈現「概念從寬、效果從嚴」之折衷模式。

（資料來源：World Trade Organization, *Doha Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, para.

31(i), Nov. 14, 2001；另參本文關於瑞士、歐盟、日本及我國等立場之整理。）

四、各方立場之歸納

綜合前述主要會員之立場可知，第 31(i) 段項下之爭議，並非單一方向之意見對立，而主要係圍繞兩項核心問題展開：其一，何謂 MEAs 項下之 specific trade obligations (STOs)；其二，該等 STOs 於 WTO 體系中究應獲得何種程度之承認，以及應如何與既有 WTO 規範加以調和。兩者彼此密切相關：前者涉及談判標的與適用範圍之界定，後者則關係 WTO 與 MEAs 於規

範發生交錯時，應採何種制度上之處理方式。

首先，就 STOs 之界定而言，第 31(i) 段本身並未提供明確定義，故其範圍遂成為談判中之首要爭點。從公開文本可見，各會員對此問題之理解存在明顯差異。部分會員採較廣義之理解，認為 STOs 不應僅限於條約原始文本中明文規定且具強制性之貿易義務，而亦可能及於附件、修正案、締約方會議之後續決議，甚至為實現公約結果義務所衍生之相關措施；歐盟、瑞士及我國之立場，均在不同程度上展現出此種較具包容性之理解³³⁷。

相對而言，韓國等會員則傾向採較嚴格之字義解釋，將具裁量空間或僅屬授權性質之措施排除於 STOs 範圍之外；日本雖不否認類型化理解之必要，然其對得納入第 31(i) 段之措施類型，仍採取較為審慎之界定³³⁸。是以，STOs 之定義表面上雖屬概念界定問題，實則直接反映會員對多邊環境協定下貿易措施應進入 WTO 談判與評價範圍之程度，具有明顯之制度意涵。

其次，就 WTO 與 MEAs 之關係而言，各方分歧之處並不僅在於爭端發生後應如何進行審查，而更涉及：當一項措施係源自多邊環境協定下經締約方共同同意之具體安排時，WTO 法是否應將其與一般單邊環境措施作相同處理，抑或應考量其所具有之國際合作背景，而賦予較高程度之制度性尊重。於此，瑞士之主張較偏向對 STOs 賦予較強之制度性正當化效果，甚至傾向承認某種推定相容性；歐盟與日本則較接近於在 WTO 既有規範架構內透過解釋與分類方法處理該等措施，但兩者之整合強度仍有差異，其中歐盟對 MEAs 相

³³⁷ *Communication from the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu*, supra note 276; World Trade Organization, *The Relationship Between MEAs and WTO Agreements: "Set Out in MEAs"*—Submission by the European Communities, supra note 269; World Trade Organization, *Multilateral Implementation of Environmental Agreements (MEAs): the Doha Development Agenda—Switzerland*, supra note 258; World Trade Organization, *The Relationship Between WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in MEAs*, supra note 270.

³³⁸ Submission by the Republic of Korea, *The Relationship Between WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in MEAs*, at 2–3, WTO Doc. TN/TE/W/38 (May 28, 2004); Submission by Japan, *The Relationship Between WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in MEAs*, at 2–4, WTO Doc. TN/TE/W/26 (Apr. 25, 2003).

關文書之制度地位採較開放看法，日本則僅對部分較明確之 STO 類型承認較高之正當化效果³³⁹。

至於我國之談判立場，則呈現出範疇定義寬容且法律效果審慎之二元特徵。亦即，我國在特定貿易義務之範疇定性上，雖傾向採取較具包容性與彈性之理解，以容納多元的多邊環境實踐；然於規範適用之法律效果上，則抱持高度審慎之防衛性態度，反對逕行賦予外部環境規範凌駕於多邊貿易體制之優先效力。然在法律效果上仍強調必要性、比例性、透明性及非歧視性等 WTO 法控制標準，不主張賦予其當然相容或自動正當化之效果³⁴⁰。

就本文而言，關於多邊環境協定下 STOs 之界定，認為不宜採取過度擴張之理解。若凡具有貿易效果之環境規範、締約方會議決議或技術性文件，均概括納入 STOs 範疇，則不僅有混淆法源拘束力層級之虞，亦將削弱 WTO 規範體系之可預測性與法律安定性。基於此，本文主張 STOs 之認定，原則上應限於多邊環境協定本文或具法律拘束力之附件中，已就特定貨品、特定措施及特定義務內容作出明確規定，且締約國欠缺實質裁量空間者³⁴¹。換言之，僅當會員國若不採取該項貿易措施，即可能構成條約義務之違反時，始得將其定位為真正意義下之 STOs。至於締約方會議決議、技術指引或履約文件，固可作為解釋公約目的、評估科學基礎或衡量措施合理性之輔助材料，然其本身不宜當然被視為與條約明文義務具有相同法效力³⁴²。此種界定方式，較能在環境治理

³³⁹ World Trade Organization, *Multilateral Implementation of Environmental Agreements (MEAs): the Doha Development Agenda—Switzerland*, *supra* note 258; World Trade Organization, *Compilation of Submissions under Paragraph 31(i) of the Doha Declaration—Revision—Note by the Secretariat*, *supra* note 262; World Trade Organization, *The Relationship Between MEAs and WTO Agreements: “Set Out in MEAs”—Submission by the European Communities*, *supra* note 269; World Trade Organization, *The Relationship Between WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in MEAs*, *supra* note 270.

³⁴⁰ See Appellate Body Report, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, at 22, WTO Doc. WT/DS2/AB/R.

³⁴¹ World Trade Organization, Committee on Trade and Environment Special Session, *Existing WTO Rules and Specific Trade Obligations (STOs) Set Out in Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*, WTO Doc. TN/TE/S/1/Rev.2 (Feb. 20, 2007).

³⁴² International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the Work of Its Seventieth Session*, U.N. Doc. A/73/10, at 12–15 (2018).

需求與經貿法規確定性之間維持適當平衡。

因此，第 31(i) 段談判之核心，毋寧在於 WTO 多邊體制應如何於「維持既有規範安定性」與「回應多邊環境合作成果」之間取得平衡³⁴³。換言之，其所試圖處理者，並非單純偏向環境保護或自由貿易之政策選擇，而是 WTO 是否以及如何承認³⁴⁴：源自國際合作脈絡之環境公約措施，在法律評價上，是否應與欠缺共同同意基礎之單邊措施作相同處理³⁴⁵。前述會員之不同主張，正反映出其對此一問題之回答並不一致³⁴⁶；而第 31(i) 段談判之制度意義，亦正體現於如何在此等分歧之間尋求一種可被 WTO 體系容納之調和方式³⁴⁷。

第四節 小結

基於前揭杜哈架構、會員立場及前述 WTO 環境案例法之發展，本文認為，第 31(i) 段雖未最終形成具拘束力之修約成果，然其本身已足以彰顯一項重要制度訊息：即 WTO 會員普遍承認 WTO 與 MEAs 之關係確有進一步釐清與制度化處理之必要。惟此種承認，並不表示會員已就 MEAs 下貿易義務之法律地位形成一致看法；毋寧相反，從談判過程及各會員提交文件可見，真正之爭議核心，始終圍繞於 STOs 之界定，以及該等 STOs 在 WTO 體系中究應獲得何種程度之承認與法律效果。

本文進一步主張，在 WTO 法下評價源自多邊環境公約之貿易限制措施

³⁴³ See, e.g., World Trade Organization, *Compilation of Submissions under Paragraph 31(i) of the Doha Declaration—Revision—Note by the Secretariat*, ¶¶ 5–12, WTO Doc. TN/TE/S/3/Rev.2 (June 8, 2011).

³⁴⁴ *Id.* ¶ 144.

³⁴⁵ *Id.*

³⁴⁶ World Trade Organization, *The Relationship Between MEAs and WTO Agreements: “Set Out in MEAs”*—Submission by the European Communities, *supra* note 269; World Trade Organization, *The Relationship Between WTO Rules and Specific Trade Obligations Set Out in MEAs*, *supra* note 270; World Trade Organization, *Multilateral Implementation of Environmental Agreements (MEAs): the Doha Development Agenda—Switzerland*, *supra* note 258.

³⁴⁷ *Id.*

時，應將其多邊合作背景、締約國共同同意基礎及國際環境治理目的納入整體判斷。該等主張並不意味 MEAs 授權之措施當然優先於 WTO 義務，亦不表示該等措施得完全免除 WTO 審查；然而，相較於單邊且欠缺國際合作基礎之環境措施，來自多邊環境公約之具體貿易義務，至少應於 GATT 第 XX 條及其引言（chapeau）之解釋與適用上，獲得較高程度之制度性理解與尊重。

從此前提出之會員立場觀之，此種理解並非意在否定 WTO 既有規範架構，而毋寧係在該架構之內，尋求如何適切容納多邊環境合作成果之解釋路徑。歐盟與日本之主張固較接近透過解釋論與制度協調方式吸納 MEAs 背景，瑞士則更進一步主張應賦予 STOs 較強之制度性效果；至於我國及部分其他會員，則雖不排斥較廣義之 STOs 理解，惟對其法律效果仍採較為審慎之態度。準此可知，WTO 與 MEAs 之關係，較宜理解為一種應透過協調解釋與體系整合加以處理之互補關係，而非絕對之規範競逐；但其整合之強度與方式，仍有待透過個案解釋與後續制度發展逐步充實。

尤其當 WTO 環境案例法已逐步提升對國際合作、程序誠信及環境目標正當性之重視時，對於具多邊合作脈絡之環境措施，解釋上自不宜完全脫離其所依附之國際合作背景。是故，即使杜哈談判未能最終形成明確結論，其談判過程、會員主張及由此所揭示之制度爭點，仍足以作為後續解釋 WTO 規則與評價 MEAs 措施時之重要參考。

綜上所述，前述關於 STO 及杜哈宣言第 31(i) 段之制度脈絡，固反映國際社會已逐步認知多邊環境協定與 WTO 規範間並非必然處於絕對衝突之關係，且多邊環境措施之形成背景、協商基礎與公共利益目的，於 WTO 體系下具有一定之解釋參考價值。惟此一制度脈絡之意義，並不在於賦予《水俣公約》下相關貿易措施當然優先於 WTO 規範之地位，亦不在於使締約方得逕以環境協定之名排除非締約方於多邊貿易體系下之權利。毋寧言之，前述討論之功能，

係作為後續解釋 GATT 第 XX 條時之背景參照，使系爭措施之制度目的、形成脈絡與規範設計，得置於多邊環境治理之整體架構中加以評價。

準此，本文於下一章將回到 WTO 爭端解決架構下之具體法律檢驗，依序就《水俣公約》相關貿易限制措施是否構成 GATT 第 I 條最惠國待遇義務及第 XI 條數量限制禁止之初步違反，進一步檢視其是否得依 GATT 第 XX 條第 (b) 款獲得正當化，並最終於第 XX 條前言之架構下，分析締約方於面對非締約方且具實質效果等同主張之情形時，其差別待遇是否構成任意或不合理歧視。

第四章 《水俣公約》之模擬個案分析

承接前章對杜哈宣言第 31 段及 STOs 爭議之整理，亦顯示 WTO 會員並未全然否定多邊環境公約下貿易措施之制度正當性，而係嘗試在維護既有 WTO 權利義務架構之前提下，追求貿易與環境之相互支持性³⁴⁸。此一發展意涵在於，多邊環境公約所授權或要求之貿易措施，固未因此取得當然優先於 WTO 規範之地位，然其作為建立於國際合作、共同風險治理及集體履約基礎上之措施類型，於 WTO 法制之解釋與適用上，亦不宜與一般單邊貿易限制措施完全等量齊觀。

然而，對《水俣公約》第 3 條而言，真正值得關注者，或許並非該等措施是否原則上具有正當性，而係當其適用於非締約方時，應如何評價其與 WTO 非歧視原則間之關係³⁴⁹。蓋依公約設計，締約方與非締約方間本即存在不同之貿易待遇；惟當非締約方雖未加入公約，但其國內法制與行政實踐已達與公約相當之風險控制效果時，締約方是否仍得僅以締約資格作為市場准入與否之判斷，即有進一步檢討之必要。

此一問題不僅涉及 GATT 第 I 條及第 XI 條所保障之市場進入權益，更涉及 GATT 第 XX 條前言下「任意或不合理歧視」之判斷標準³⁵⁰。特別是 WTO 爭端解決機構於《美國—蝦》案中所彰顯之比較有效性（comparable effectiveness）法理，已顯示 WTO 所重視者未必為制度形式之一致，而係不同制度安排是否足以達成相當之保護效果³⁵¹。是故，當非締約方已透過其他制度途徑達成與《水俣公約》相近之治理成果時，締約方是否應提供一定程度之個

³⁴⁸ Doha Declaration, *supra* note 163, ¶ 31; Duncan Brack, *International Trade and the Montreal Protocol* 15–18 (Royal Institute of International Affairs 1996); Marceau, *supra* note 9, at 1098–1105.

³⁴⁹ Doha Ministerial Declaration, *supra* note 11, ¶ 31(i).

³⁵⁰ See AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶¶ 164–165.

³⁵¹ *Id.* ¶ 164.

案評估或等效性審查機制³⁵²，即成為本章後續分析之重要切入點。

基於上述問題意識，本章將採取模擬個案分析之方式，假設 A 國為《水俣公約》締約方，基於履行公約義務及防制汞污染之目的，對非締約方 B 國之汞及相關產品輸入施加限制，而對同為 WTO 會員且為公約締約方之 C 國則給予較為寬鬆之待遇。透過此一案例設計，本文除檢驗系爭措施是否構成 GATT 第 I 條及第 XI 條之違反外，亦將進一步分析其於 GATT 第 XX 條第(b)款及前言架構下是否得以獲得正當化，並探討比較有效性法理及實質效果等同 (substantive equivalence) 思維於《水俣公約》脈絡下之適用可能性³⁵³。

第一節 模擬個案之事實背景、法律爭點與 GATT 初步違反分析

承接前章對 WTO 爭端解決實務、相關學說見解及杜哈回合談判脈絡之整理，本文認為，MEAs 與 WTO 法制之間，並非僅存在單一層次之對立，而可能同時展現於規範內容、義務履行、措施效果及管轄程序等不同面向³⁵⁴。尤其於《水俣公約》此類以高風險化學物質跨境流通為規制對象之條約下，貿易限制措施一方面係為回應汞污染對人體健康與環境所造成之重大危害，另一方面卻可能與 GATT 所保障之最惠國待遇、數量限制禁止及非歧視原則產生緊張關係³⁵⁵。是以，前章所建立之理論架構，尚須透過具體個案操作，始能進一步驗證其於 WTO 法制中之適用可能。

³⁵² *Id.* ¶ 171-177.

³⁵³ 本文所稱「實質等同性 (substantive equivalence)」係以 US-Shrimp 案所揭示之 comparable effectiveness 法理為基礎，進一步延伸至《水俣公約》下汞治理措施之評價脈絡，並非 WTO 爭端解決機構既有使用之法律概念。*Id.* ¶ 164.

³⁵⁴ 關於多邊環境公約 (MEAs) 與多邊貿易體制 (WTO) 之間在規範、履約、管轄權等多面向衝突之學說整理，see, e.g., Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 440 - 55; *Inter-Agency Task Force on Trade and Environment*, *Trade and Environment: Conflict or Compatibility?*, 12 J. ENV'T L. 23, 25 - 38 (2000).

³⁵⁵ See Minamata Convention, *supra* note 4.

基此，為確保本章分析之聚焦與精確性，須先就本章模擬個案之規範客體與審查範圍加以界定³⁵⁶。本章之合規性分析，係限於《水俣公約》第3條所規範之汞及特定汞化合物之跨境流通限制，亦即以元素汞、重量比百分之九十五以上之汞混合物，以及公約所列特定汞化合物之供應來源與貿易管理措施為分析核心³⁵⁷。至於《水俣公約》第4條及附件A所規範之添汞產品製造、進出口與淘汰機制，因其規範客體與管制技術均有別於第3條所處理之汞及特定汞化合物跨境流通問題，故不納入本章模擬個案之審查範圍³⁵⁸。本文以下所稱系爭措施，除另有說明外，均係指第3條脈絡下對汞及特定汞化合物所為之進出口限制措施。

最後，在明確上述分析範圍後，本文以下即建構具體之模擬個案，並據以展開GATT架構下之合規性檢驗。同時，進一步探討WTO爭端解決機構於《美國—蝦》案所彰顯之比較有效性（comparable effectiveness）法理，並檢視當非締約方已達與《水俣公約》相當之風險治理效果時，締約方是否仍得僅以締約資格作為市場准入之唯一判準。

第一項 模擬個案之事實背景

本文建構之模擬個案如下：A國、B國與C國均為WTO會員，其中A國與C國同時為《水俣公約》締約方，B國則非《水俣公約》締約方。A國為履行《水俣公約》第3條下對汞及其化合物跨境流通之管制義務，乃制定內國法，限制汞及特定汞化合物之進口³⁵⁹。

依該措施之設計，A國原則上允許來自締約方（如C國）之系爭產品輸

³⁵⁶ *Id.*; GATT 1994, *supra* note 7; see also WTO, Committee on Trade and Environment, *Matrix of Trade Measures Pursuant to Selected Multilateral Environmental Agreements*, WTO Doc. WT/CTE/W/160/Rev.7 (Mar. 18, 2015).

³⁵⁷ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3.

³⁵⁸ *Id.* art. 4, annex A.

³⁵⁹ *Id.*

入；惟對於非締約方（如 B 國）之產品，形式上雖規定得提出符合 A 國要求之相當保證或證明文件，然因其內國行政規章欠缺具體、可操作之個案審查與等同性評估機制，導致非締約方在實務上幾近無從滿足該認證門檻，實際上無從取得准入許可，於執行效果上形同採取絕對進口禁令。

於此情形下，B 國主張，其與 A 國間之系爭產品貿易，僅因其並非《水俣公約》締約方即受到實質排斥，而 C 國作為締約方卻得繼續對 A 國輸出相同或類似產品，故 A 國措施已對不同 WTO 會員來源之同類產品給予差別待遇，並構成對進口之實質限制，違反 GATT 第 I 條與第 XI 條之規定³⁶⁰。A 國則抗辯稱，其所採措施係為履行《水俣公約》之具體義務，且係為保護人類健康與環境免受汞污染危害所必要，故縱構成 GATT 義務之初步違反，仍應得依 GATT 第 XX 條獲得正當化³⁶¹。

為使本模擬個案之法理推論更具代表性，本文後續將於 GATT 第 XX 條之分析中，進一步區分不同事實情境，探討 B 國於汞管理、風險控制及資訊透明方面之制度能力高低，是否影響 A 國措施於必要性與前言審查下之合致性評價。藉此彰顯，非締約方之締約身分固為制度判斷上之重要因素，然其是否足以單獨作為市場准入之絕對區分標準，仍有待結合具體風險治理情境進一步判斷。

第二項 本案之法律爭點

基於前述個案設定，本文認為本案主要涉及以下三項法律爭點：

第一款 A 國進口限制措施是否初步違反 GATT 第 I 條最惠國待遇義務

A 國依《水俣公約》第 3 條所採取之進口限制措施，是否因對締約方與

³⁶⁰ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX.

³⁶¹ *Id.*

非締約方給予不同待遇，而構成 GATT 第 I 條最惠國待遇義務之初步違反³⁶²。此部分之關鍵，在於來自 B 國與 C 國之系爭產品是否屬同類產品，以及 A 國是否對不同 WTO 會員來源之同類產品未為無條件之一致待遇³⁶³。

第二款 該措施是否構成 GATT 第 XI 條第 1 項所禁止之數量限制

A 國措施是否因限制或禁止 B 國產品之輸入，而構成 GATT 第 XI 條第 1 項所禁止之數量限制³⁶⁴。此部分之重點，則在於系爭措施是否具有進口禁止、限制或其他實質妨礙進口之效果。

第三款 系爭措施是否得依 GATT 第 XX 條第 (b) 款及前言獲得例外正當化

若 A 國措施已構成 GATT 第 I 條或第 XI 條之初步違反，則其是否得依 GATT 第 XX 條第 (b) 款主張正當化，並進一步通過第 XX 條前言所要求之審查³⁶⁵，故此一問題將留待後續各節作討論。尤其於第 XX 條前言之審查階段，A 國對非締約方所為之差別待遇是否構成「任意或不合理歧視」，將有賴於具體個案中非締約方之風險治理能力、資訊透明程度，以及 A 國是否設有可供等同性審查之適當制度機制而定

此外，若承接前章對 MEA - WTO 關係之整理，本案首先涉及者，乃屬規範內容衝突。蓋《水俣公約》第 3 條就汞及其化合物之跨境流通設有具體限制，而 GATT 第 I 條與第 XI 條則原則上禁止國別差別待遇與數量限制，兩者於規範指令層次上即存在一定張力³⁶⁶。是以，本文以下之任務，不僅在於判斷 A 國措施於形式上是否違反 GATT，亦在於進一步觀察此種規範內容層次之張力，是否得透過 GATT 第 XX 條之解釋與適用獲得調和。

³⁶² *Id.*

³⁶³ *Id.* art. I:1.

³⁶⁴ *Id.*

³⁶⁵ *Id.*

³⁶⁶ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3.

第四款 系爭措施是否構成 GATT 第 I 條之初步違反

GATT 第 I 條第 1 項要求，會員對任何來源國之產品所給予之利益、優惠、特權或豁免，應立即且無條件地延伸至所有其他會員之同類產品³⁶⁷。是以，欲檢驗 A 國措施是否構成第 I 條之初步違反，應須觀察以下三點：其一，B 國與 C 國輸往 A 國之系爭產品是否屬同類產品；其二，A 國是否就該等產品給予不同待遇；其三，該等待遇差異是否未無條件地延伸至其他 WTO 會員³⁶⁸。

就第一點關於「同類產品（Like Products）」之認定而言，依據包含前章所述《歐洲—海豹案》在內之 WTO 爭端解決實務，通常係採取由 1970 年 GATT《邊境稅調整報告》（Border Tax Adjustments, BTA）所確立之四項指標作為判定基準，即：(1) 產品的物理特性與本質（Physical Properties）；(2) 產品的最終用途（End-uses）；(3) 消費者的習慣與偏好（Consumers' Tastes and Habits）；以及(4) 產品的關稅稅則分類（Tariff Classification）。

將此四項指標帶入本模擬個案中觀察³⁶⁹，若 B 國與 C 國輸往 A 國者，均為同一類型之初級汞或特定汞化合物³⁷⁰，則不論其原產國為何，該等物質在物理化學特性、工業用途及關稅稅則分類上，原則上皆具備高度同質性與替代性；且就工業使用者或專業買主而言，對其作為原料或製程投入物之功能評價，通常亦不因出口國是否為《水俣公約》締約方而產生實質差異。

值得注意的是，A 國對兩國產品所施加之限制差異，並非基於上述 BTA 四項指標中有關產品本身之物理性質或用途差異，而係完全建立於出口國「是

³⁶⁷ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX.

³⁶⁸ Appellate Body Report, *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, ¶ 69, WTO Doc. WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R (adopted May 31, 2000) [hereinafter Appellate Body Report, *Canada – Autos*].

³⁶⁹ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX.

³⁷⁰ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3.

否為《水俣公約》締約方」之身分差異³⁷¹。此種並未實質體現於最終產品外觀、物理特性或品質之中，而僅附著於生產國或出口國監管身分之區別，屬於典型的「非產品相關之工藝與生產方法（Non-product-related Process and Production Methods, Non-product-related PPMs）」。

上述見解實則一脈相承自 WTO 早期之案例。自《美國—石油案》與《美國—蝦案》等早期環境爭端判例以來，爭端解決機構即一再確立一項核心法理：進口國絕不得純粹因出口國之環境法制環境、行政管轄規章或多邊條約地位之不同，而將本質、物理特性相同之貨品恣意判定為非同類產品；此項排除非產品相關 PPMs 影響「同類產品」的司法範式，更在後續之《歐洲—海豹案》中獲得進一步之確認與深化³⁷²。

準此，僅憑本案此類非產品相關之 PPMs（即締約方身分之有無），在規範層次上並不足以動搖 B 國與 C 國系爭產品屬於「同類產品」之法律定性。是以，在初步分析上，B 國與 C 國來源之系爭產品，確具有高度之可比較性並構成同類產品，A 國所施加之區別待遇，在第一階段形式審查中，已具有違反 GATT 第 I 條第 1 項最惠國待遇之高度不法性推定。

就第二點而言，如 A 國允許 C 國之系爭產品輸入，卻原則上禁止 B 國輸入，或對 B 國課以較高門檻、較嚴格之證明義務（如要求提出相當保證文件），即已構成對不同來源會員產品之差別待遇³⁷³。尤其於本案中，A 國係以出口國之入約身分（Non-product-related PPMs）作為主要區分基準，而該基準係附著於出口國法制環境，而非產品本身特性，故更將被認定為係對不同 WTO 會員來源產品給予競爭條件上之不利待遇³⁷⁴。

³⁷¹ *Id.*

³⁷² See AB Report, US—Gasoline, *supra* note 175, at 13–14; AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶¶ 113–115. See also AB Report, EC—Seal Products, *supra* note 198, ¶¶ 5.111–5.116.

³⁷³ GATT 1994, *supra* note 7, art. I:1.

³⁷⁴ See Appellate Body Report, EC—Seal Products, *supra* note 198, ¶ 5.88.

至於第三點，倘 A 國僅將締約方所得享有之市場進入利益保留予 C 國等締約方，而未將之立即且無條件地延伸至 B 國，則在形式上即已涉及 GATT 第 I 條所禁止之差別待遇³⁷⁵。換言之，A 國若允許 C 國輸入同類產品，卻以 B 國非《水俣公約》締約方為由拒絕其輸入，即可能構成未將既有利益無條件延伸至其他會員之情形³⁷⁶。

然而，應注意者係，A 國亦可能抗辯，其對 B 國與 C 國之不同待遇，並非出於任意國別歧視，而係因締約方與非締約方於國際公約義務承擔、資訊揭露、管制可驗證性及履約監督程度上本即存在差異³⁷⁷。若採此一理解，則 A 國措施是否當然構成第 I 條違反，仍可能受到具體制度設計與實際執行情形之影響³⁷⁸。惟至少在初步檢驗上，A 國措施確有被認定涉及 GATT 第 I 條義務違反之相當可能³⁷⁹。

惟若 A 國得具體證明締約方與非締約方於履約監督、資訊透明及風險控制能力上確存制度性差異，則此一差別待遇是否應逕認為違反 GATT 第 I 條，尚非毫無討論空間³⁸⁰，仍有待結合後續第 XX 條前言所要求之審查一併觀察³⁸¹。

第五款 系爭措施是否構成 GATT 第 XI 條之初步違反

依 GATT 第 XI 條第 1 項規定，任何會員原則上不得以配額、進口或出口許可證或其他措施，對其他會員產品之輸入或輸出設有限制³⁸²。此一規定之目的，在於防止會員藉由非關稅手段對國際貿易流通施加障礙，故其適用範圍

³⁷⁵ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3.

³⁷⁶ *Id.* ¶ 5.95; see also Appellate Body Report, *Canada – Autos*, *supra* note 368.

³⁷⁷ AB Report, *EC-Seal Products*, *supra* note 198, ¶5.82.

³⁷⁸ *Id.* at ¶ 5.85.

³⁷⁹ *Id.* at ¶ 5.90.

³⁸⁰ See Joost Pauwelyn, *The Unbearable Lightness of Likeness: Towards a Discipline of Regulating Under GATT Article III:4*, 45 J. WORLD TRADE 295, 301–305 (2011); see also AB Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.93.

³⁸¹ AB Report, *EC-Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.96.

³⁸² GATT 1994, *supra* note 7, art. XI:1.

通常不限於明文之數量配額³⁸³，凡具有實質限制進出口效果之措施，均有可能落入其規範射程³⁸⁴。

就本模擬個案而言，A 國依《水俣公約》第 3 條對來自非締約方 B 國之系爭產品，原則上採取禁止輸入之作法，或要求 B 國必須提出符合其要求之書面同意與相當保證文件（如環境無害化管理證明）始得准許輸入³⁸⁵。在 WTO 爭端解決實務之定性上，此種全面性禁令（Prohibitions）或附加實質條件之准入程序，已直接構成 GATT 第 XI 條第 1 項所明文禁止之「進口限制（Import Restrictions）」³⁸⁶。

誠如前章所述之《美國—蝦案》等環境爭端案件中，專家小組與上訴機構所確立之司法實踐³⁸⁷，GATT 第 XI 條第 1 項之規範射程極其寬廣，其所禁止者並非僅限於傳統行政意義之數量配額。在該案中，美國政府強制要求出口國在捕撈蝦類時必須使用特定之海龜排除裝置，否則即拒絕該國蝦產品進口之作法，即被爭端解決機構明確判定違反 GATT 第 XI 條禁止數量限制之義務³⁸⁸。換言之，只要該非關稅措施（non-tariff measures）在法律上或事實上「對市場進入設下實質實施障礙（broad market access barriers）」，並對外國產品的既有進口機會產生限制或禁止之實質效果，即自動落入該條之違法推定射程。

準此，A 國將「是否取得公約締約方身分」或「是否通過特定環境行政核准程序」作為 B 國產品可否通關之對價³⁸⁹，實質上已對 B 國之進口機會形成制度性障礙。其限制進口之本質與《美國—蝦案》中遭認定違規的《第 609 條

³⁸³ Panel Report, *India – Measures Affecting the Import of Agricultural, Textile and Industrial Products*, ¶ 5.142, WTO Doc. WT/DS90/R (adopted Sept. 22, 1999).

³⁸⁴ Appellate Body Report, *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, ¶ 216, WTO Doc. WT/DS363/AB/R (adopted Dec. 21, 2009) [hereinafter AB Report, *China – Publications*]; see also AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 121.

³⁸⁵ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3(7)–(8).

³⁸⁶ GATT 1994, *supra* note 7, art. XI:1.

³⁸⁷ Panel Report, *US—Shrimp*, *supra* note 135, ¶ 7.11.

³⁸⁸ AB Report, *US—Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 121.

³⁸⁹ See Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3(8).

公法》進口限制手段高度相似³⁹⁰，皆已實質破壞非締約方會員於多邊貿易體系下所合理期待之既得市場進入利益³⁹¹。

A 國或可主張，其措施並非一般經濟性保護手段，而係為履行《水俣公約》所採之環境與健康保護措施，且重點在於跨境流通條件之設定，而非單純之數量管制³⁹²。然而，從《美國—蝦案》的兩階段審查邏輯觀之，一項措施是否具有正當政策目的，通常並不影響其在第一階段被認定是否屬第 XI 條所稱限制措施³⁹³；政策目的之正當性，毋寧係於第二階段 GATT 第 XX 條之一般例外分析中始具決定性意義³⁹⁴。

就此，以「兩階段測試」之司法審查邏輯，正是為了防範各國以非貿易之公共政策為名，行隱性貿易障礙之實³⁹⁵。從而，A 國措施縱係基於環境保護之崇高目的所採³⁹⁶，仍不妨礙其於初步審查上被認定形式上已違反 GATT 第 XI 條第 1 項之不法性³⁹⁷。此種形式違法性之確立，亦順理成章地迫使本案之論證焦點，全面移向 A 國是否得透過 GATT 第 XX 條第 (b) 款之一般例外獲得終局豁免之實質防禦戰場³⁹⁸。

第三項 小結

綜合前述分析，A 國依《水俣公約》第 3 條所採取之系爭措施，於本模擬個案下，至少有相當可能涉及 GATT 第 I 條最惠國待遇義務與第 XI 條數量限制禁止義務之初步違反³⁹⁹。特別是當 A 國對 B 國與 C 國之同類產品，

³⁹⁰ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 135, ¶¶ 2–3.

³⁹¹ *Id.* at ¶ 121; see also Panel Report, *India – Measures Affecting the Import of Agricultural, Textile and Industrial Products*, ¶ 5.142, WTO Doc. WT/DS90/R (adopted Sept. 22, 1999).

³⁹² Cf. AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 112.

³⁹³ *Id.* at ¶ 119.

³⁹⁴ *Id.* at ¶ 121.

³⁹⁵ *Id.* at ¶ 156.

³⁹⁶ See GATT 1994, *supra* note 7, art. XX(b).

³⁹⁷ AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 122.

³⁹⁸ *Id.* at ¶ 124.

³⁹⁹ GATT 1994, *supra* note 7, arts. I:1, XI:1.

以「是否為《水俣公約》締約方」作為市場准入區分標準時，其措施即可能同時產生國別待遇差異與進口限制效果⁴⁰⁰。

惟應指出者係，上述分析尚僅屬初步違法性檢驗，尚不足以直接得出 A 國措施最終違反 WTO 法之結論⁴⁰¹。蓋於 WTO 法制下，一項措施縱構成 GATT 義務之初步違反，若其係為保護人類、動植物生命或健康所必要，且其執行方式未構成於狀況相同國家間之任意或不合理歧視，仍有可能依 GATT 第 XX 條獲得正當化⁴⁰²。是以，本文以下即將進一步檢討 A 國措施是否符合 GATT 第 XX 條(b)款及其前言之要求⁴⁰³。

第二節 模擬個案於 GATT 第 XX 條第 (b) 款下之合規性分析

承前節所述，A 國依《水俣公約》第 3 條所採取之系爭措施，於本模擬個案下，至少有可能構成 GATT 第 I 條與第 XI 條之初步違反。然於 WTO 法制下，一項措施縱使已構成 GATT 義務之初步違反，倘其符合 GATT 第 XX 條所定一般例外要件，仍非無獲得正當化之可能。就本案而言，A 國最可能援引者，為 GATT 第 XX 條(b)款，即主張其措施係「為保護人類、動植物生命或健康所必要」而採取。是以，本文以下即檢驗 A 國系爭措施是否符合 GATT 第 XX 條(b)款之要求。

A 國固得主張，其對非締約方所採取之進口限制措施，係為履行《水俣公約》第 3 條下有關書面同意、用途控制及相關證明文件之要求，從而具有保護人類健康與環境之正當目的⁴⁰⁴。然而，於 WTO 法體系下，該項主張尚不能逕

⁴⁰⁰ See AB Report, EC—Seal Products, *supra* note 198, ¶ 5.96.

⁴⁰¹ AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶ 119.

⁴⁰² See GATT 1994, *supra* note 7, art. XX(b); see also AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶ 156.

⁴⁰³ AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶ 124; see also Brazil—Retreaded Tyres AB Report, *supra* note 112, ¶ 139.

⁴⁰⁴ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, ¶¶ 6(b), 8, 10–11.

行取代 GATT 本身之合致性審查；較妥適之分析方式，毋寧係將《水俣公約》視為解釋系爭措施目的、必要性及制度脈絡之重要參照，並進一步回到 GATT 第 XX 條之架構中，判斷 A 國之措施是否確有助於其所追求之環境保護目的，且其具體執行方式是否逾越多邊貿易體系所容許之差別待遇界線⁴⁰⁵。申言之，《水俣公約》於本案中之功能，並非形成一種脫離 WTO 審查之外部免責事由，而係作為理解系爭措施規範目的與風險背景之解釋脈絡；至於該措施最終能否獲得正當化，仍應依 GATT 第 XX 條各該要件及其前言之要求加以檢視。

第一項 GATT 第 XX 條第 (b) 款之構成要件

依 GATT 第 XX 條(b)款之規定，會員得就「為保護人類、動植物生命或健康所必要」之措施主張一般例外⁴⁰⁶。是以，一項措施如欲依本款獲得正當化，至少須先滿足兩項要件⁴⁰⁷：其一，系爭措施之目的須落入「保護人類、動植物生命或健康」之範圍⁴⁰⁸；其二，該措施須為達成該等保護目的所必要⁴⁰⁹。又縱使系爭措施符合前述要件，仍須進一步符合第 XX 條前言所要求之標準，始得最終獲得合法化⁴¹⁰。本文以下即依此架構，檢驗 A 國系爭措施於本模擬個案下是否符合第 XX 條(b)款之要求。

第二項 系爭措施是否為保護人類、動植物生命或健康所採取

就 GATT 第 XX 條(b)款而言，首先須確認系爭措施所追求者，是否屬「保護人類、動植物生命或健康」之目的⁴¹¹。就本模擬個案而言，A 國所限制

⁴⁰⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties art. 31(3)(c), May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

⁴⁰⁶ AB Report, US—Gasoline, *supra* note 175, at 22.

⁴⁰⁷ *Id.* at 22–23; *see also* AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11.

⁴⁰⁸ *See* GATT 1994, *supra* note 7, art. XX(b).

⁴⁰⁹ *See* Appellate Body Report, *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, ¶ 172, WTO Doc. WT/DS135/AB/R (adopted Apr. 5, 2001) [hereinafter *Asbestos*].

⁴¹⁰ *See* AB Report, US—Gasoline, *supra* note 175, at 22.

⁴¹¹ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX(b).

者為汞、汞化合物之跨境流通，而汞作為具高度毒性之物質，不僅可能對人體健康造成重大危害，亦可能透過跨境移動、流通與使用而擴散其環境風險⁴¹²。是以，對該等產品流通之限制，本質上即與保護人類、動植物生命或健康具有直接關聯⁴¹³。

此外，《水俣公約》第 3 條之規範目的，亦在於透過控制汞及其化合物之國際移動，以降低污染擴散及風險外移之可能，並避免高風險物質藉由國際貿易規避既有管制⁴¹⁴。從而，A 國基於履行《水俣公約》而採取之系爭措施，就其目的而言，原則上應可落入 GATT 第 XX 條(b)款所保護之法益範圍⁴¹⁵。

第三項 系爭措施是否具有必要性

在 GATT 第 XX 條 (b) 之必要性審查架構下，判斷系爭措施是否屬「必要」，並非僅止於確認其所追求之保護目的具有正當性，而尚須進一步就其所保護法益之重要性、措施對達成該目的之貢獻程度、以及對國際貿易所造成之限制效果進行整體衡量⁴¹⁶。除此之外，WTO 爭端解決實務亦一再指出，必要性判斷之核心，尚在於是否存在其他較低貿易限制、但仍足以達成相當保護水準之合理替代措施。

若承接前章所提出之「義務履行衝突」觀點，本案尚涉及 A 國同時受《水俣公約》與 GATT 拘束所生之履約張力⁴¹⁷。亦即，A 國一方面須履行

⁴¹² World Health Organization [WHO], *Mercury and Health*, Fact Sheet (Mar. 31, 2017), <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health>.

⁴¹³ Brazil—Retreaded Tyres AB Report, *supra* note 112, ¶ 135.

⁴¹⁴ *Minamata Convention*, *supra* note 4, art. 3.

⁴¹⁵ Brazil—Retreaded Tyres AB Report, *supra* note 112, ¶ 151.

⁴¹⁶ *See Id*; Appellate Body Report, *Korea — Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, ¶¶ 162–64, WTO Doc. WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R (adopted Jan. 10, 2001) [hereinafter AB Report, Korea — Beef].

⁴¹⁷ *See generally International Law Commission, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, U.N. Doc. A/CN.4/L.682 (Apr. 13, 2006).

《水俣公約》第 3 條下對高風險汞流通之限制義務，另一方面又不得恣意違反 GATT 下之最惠國待遇與數量限制禁止義務⁴¹⁸。故於必要性之判斷上，除應考量措施與保護目的間之關聯外，亦應考量 A 國是否確有透過系爭措施處理雙重義務張力之實質需要⁴¹⁹。

進一步言之，依據 WTO 上訴機構自《韓國—牛肉案》(Korea—Beef)、《美國—賭博博弈案》(US—Gambling)，乃至前章所述之《巴西—輪胎案》(Brazil—Retreaded Tyres) 等判例中所確立之司法審查標準，第 XX 條(b)款之必要性測試係透過整體與全面評估之「加權衡平過程 (Weighing and Balancing Process)」⁴²⁰。

在「加權衡平」之分析架構下，裁判者必須如同將複數指標放在天平上秤重般，動態權衡以下三項核心要素：(1) 系爭措施所追求之公共利益或政策價值之重要性；(2) 該限制性措施對於實現既定政策目標之實質貢獻度 (contribution)；以及(3) 該措施對國際貿易流通所造成之限制或干擾程度 (trade-restrictiveness)⁴²¹。在完成上述要素之綜合衡平後，再與原告國所提出之「合理可得且對貿易限制較低之替代措施 (less trade-restrictive alternative measures)」進行橫向對比⁴²²。

將此「加權衡平過程」之模型帶入本模擬個案中觀察，天平之兩端實則承載多邊環境治理網絡與多邊貿易自由化體制間之價值博弈。當《水俣公約》第 3 條下之汞貿易管制措施面臨必要性檢驗時，本文主張，在當前國際社會對於有害化學物質之高度多邊科學共識下，由於汞污染對人類生命與生態健康之危

⁴¹⁸ GATT 1994, *supra* note 7, art. III.

⁴¹⁹ See AB Report, Brazil — Tyres, *supra* note 112, ¶ 108.

⁴²⁰ See Appellate Body Report, Korea — Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, ¶ 164, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R (Dec. 11, 2000) [hereinafter AB Report, Korea — Beef]; Appellate Body Report, United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, ¶ 306, WT/DS285/AB/R (Apr. 7, 2005) [hereinafter AB Report, US — Gambling]; Brazil—Retreaded Tyres AB Report, *supra* note 112, ¶ 178.

⁴²¹ AB Report, Brazil — Tyres, *supra* note 112, ¶ 178.

⁴²² *Id.* ¶ 156; AB Report, Korea — Beef, *supra* note 366, ¶ 166.

害具備極度嚴重性（法益價值被賦予最高權重）⁴²³，且該等貿易限制對於防堵國際化學品管制漏洞、防止非締約方成為全球環境風險破口具有不可替代之實質貢獻⁴²⁴，因此縱使系爭措施對國際貿易具有相對高度之限制強度，其於加權衡平之起點上仍應被認定具備高度之必要性。

就 GATT 第 XX(b) 之必要性判斷而言，仍應依 WTO 爭端解決實務所建立之審查方式，綜合衡量系爭措施所欲保護法益之重要性、其對目的達成之貢獻程度、對貿易所造成之限制效果，以及是否存在合理可得且較低限制之替代措施⁴²⁵。汞及汞化合物之跨境流通，直接涉及人體健康與環境暴露風險，其所欲保護之法益自屬高度重要；而《水俣公約》第 3 條要求就特定貿易流向附加書面同意及用途證明，原則上亦有助於降低汞流向不明、用途失控或最終處置不符環境安全要求之風險⁴²⁶。惟須進一步思考者係，A 國若僅以出口國屬非締約方為由，即當然排除其進口可能，而完全不設個案審查、文件補正或等效性證明之空間，則該措施雖具環境保護目的，仍可能因其對貿易限制程度過高，而難謂已通過必要性檢驗。退步言之，若存在要求非締約方提出可資驗證之治理資料、允許主管機關進行個案審查，並視其用途控管與儲存管理情形決定是否准許輸入之替代機制，則 A 國逕採一概禁止之作法，即有可能被認定並非達成保護目的所不可或缺之手段。

整體而言，惟此種高強度限制措施之合規性是否被最終動搖，終究取決於天平另一端是否存在「同等有效且對貿易限制更小」之替代方案⁴²⁷。基此，本文以下即依此「加權衡平過程」之四項具體構成要件，逐一展開細部之法律實體推演，以確認 A 國措施是否能順利通過第 XX 條(b)款之必要性大關。

⁴²³ Minamata Convention, *supra* note 4.

⁴²⁴ See *id.* art. 3, ¶ 10.

⁴²⁵ Brazil—Retreaded Tyres AB Report, *supra* note 112, ¶¶ 134–141.

⁴²⁶ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, ¶ 6(b).

⁴²⁷ See AB Report, *Korea – Beef*, *supra* note 366, ¶ 166.

第一款 系爭措施所欲保護法益之重要性

就本案而言，A 國所主張保護者，係人類健康、動植物生命及環境安全免受汞污染之危害。此等法益不僅涉及公共衛生與生態保護，亦涉及跨境污染控制與高風險化學物質之國際治理。尤其汞污染具有高度毒性、持久性及跨境影響特質，對人類健康與生態環境所可能造成之損害，難謂輕微⁴²⁸。是以，A 國所欲追求之保護目的，原則上應屬高度重要之法益，於必要性審查中，應可獲得相對較高程度之重視⁴²⁹。

就此而言，A 國若主張其措施係為避免汞及特定汞化合物透過國際貿易流入境內，並防止汞污染經由跨境流通進一步擴散，則其欲保護之法益應具有相當之正當性與重要性。此一點，原則上有利於 A 國於必要性分析中取得較有利之出發位置。

第二款 系爭措施對保護目的達成之貢獻

其次，尚須檢驗 A 國措施是否確實有助於達成其所主張之健康與環境保護目的。若 A 國對非締約方之系爭產品（汞或特定汞化合物）採取限制輸入措施採取限制輸入措施，其作用可能在於降低高風險物質之跨境流通，防止非締約方成為規範漏洞或污染外移之管道，並避免高風險產品藉由較寬鬆之管制環境進入 A 國市場⁴³⁰。若自此角度觀之，系爭措施與其所追求之保護目的間，並非毫無關聯，而應認具有一定程度之實質貢獻⁴³¹。

此外，若《水俣公約》第 3 條之設計邏輯，本即包含藉由締約方與非締約

⁴²⁸ Minamata Convention, *supra* note 4, pmbl.

⁴²⁹ See AB Report, *Korea – Beef*, *supra* note 366, ¶ 162.

⁴³⁰ See Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, ¶¶ 6–8.

⁴³¹ See AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 150.

方間之貿易條件差異，以促進締約方遵約、避免風險物質外流及提升全球治理一致性⁴³²，則 A 國限制來自非締約方之產品輸入，亦可被理解為該多邊環境治理結構之一環。在此情形下，A 國措施對保護目的之貢獻，可能不僅止於國內健康保護，亦及於降低跨境污染與制度規避之風險。

然而，應注意者係，系爭措施對保護目的之貢獻程度，仍須視具體事實而定。若 B 國雖非《水俣公約》締約方，但其國內已建立相當程度之汞流通管制、資訊揭露及風險防制制度，並可證明其保護水準與締約方並無實質差異⁴³³，則 A 國僅以 B 國欠缺締約方身分，即一概限制其產品輸入，該措施對保護目的之額外貢獻程度，即可能需進一步檢驗⁴³⁴。反之，若 B 國確實欠缺足夠之管制與監督能力，則 A 國措施之貢獻即較易被肯認。

第三款 系爭措施對國際貿易之限制程度

再次，必要性審查尚須考量系爭措施對國際貿易之限制程度。就本案而言，A 國對非締約方之系爭產品採取禁止輸入或附加高度條件後始得輸入之措施，其對 B 國之市場進入影響顯然不低。尤其若 A 國實際上並未提供任何彈性審查、個案例外或等同保護認定機制，而係以非締約方身分作為絕對區分標準，則其措施對貿易之限制強度，應屬相對高度⁴³⁵。

惟措施對貿易限制程度較高，並不當然排除其通過第 XX 條(b)款必要性審查之可能。蓋當會員所欲保護者為高度重要之生命健康法益，且風險本身具高度嚴重性時，即使措施對貿易造成相當影響，仍可能於整體權衡下被認為具

⁴³² Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3.

⁴³³ 關於非締約方事實上具備等同環境管制能力之科學與法律證明，可參考我國目前實務運作。參見：毒性及關注化學物質管理法第 7、13 條；汞污染環境商品管理辦法第 3 條。行政院環境部（2023）。《毒性及關注化學物質管理法》第 7、13 條；行政院環境部（2024）。《汞污染環境商品管理辦法》第 3 條。

⁴³⁴ See AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶ 165.

⁴³⁵ See *id.* ¶ 177.

有必要性⁴³⁶。問題之關鍵，毋寧在於該高強度之貿易限制，是否確有助於達成保護目的，並且是否缺乏其他較低限制而同樣有效之替代手段⁴³⁷。

第四款 是否存在合理可得且較低限制之替代措施

最後，必要性分析之核心之一，在於檢驗是否存在其他合理可得、對貿易限制較低、且仍可達成相當保護效果之替代措施。於本案中，可能被提出之替代措施，包括：對 B 國產品建立個案許可制度、要求提供來源與用途證明、要求提出符合一定保護標準之保證、設置等同保護水準認定機制，或透過標示、通報、資訊揭露與加強監測等方式取代全面或高度限制之輸入禁止⁴³⁸。

若前述替代措施於制度上可行，且足以使 A 國在不採全面或高度限制措施之情形下，仍達成相當之健康與環境保護效果，則 A 國措施是否仍屬「必要」，即非無疑⁴³⁹。尤其若 B 國願意接受個案審查，並可提出相當之風險控制與資訊透明保證，則 A 國一律限制其輸入之措施，可能被認為超出達成保護目的所必要之程度⁴⁴⁰。

反之，若 B 國欠缺足夠之國內承流通管制體系，或 A 國基於現有資訊與實際執行能力，無法透過較低限制措施有效確認 B 國產品之安全性、來源管理及用途限制，則上述替代措施是否真具有相同效果，即有可疑⁴⁴¹。

第四項 小結

綜上所述，本文認為 A 國措施之「環境保護與生命健康目的」，在加權衡

⁴³⁶ AB Report, *Korea – Beef*, *supra* note 366, ¶ 163.

⁴³⁷ AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 178.

⁴³⁸ Panel Report, *Brazil—Retreaded Tyres*, *supra* note 145, ¶ 7.42.

⁴³⁹ See AB Report, *US – Gambling*, *supra* note 366, ¶ 307.

⁴⁴⁰ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 164.

⁴⁴¹ See *id.* ¶ 171.

平之結構中已獲得最高之權重。惟在具體「執行手段」之必要性判定上，則取決於不同的個案事實假設。

若採事實假設一，B 國確實欠缺基礎之管制與監督能力，且 A 國在技術執行上並無其他合理可得且同樣有效之替代方案，則 A 國之進口限制手段即因其無替代性而具備終局之必要性。

然而，若採事實假設二，即原告國 B 國主權境內已事實上具備同等之減汞管制與環境追溯能力，且 A 國在技術與行政執行上，存在「建立個案等同性審查制度」或「附加條件之許可程序」等合理可得（reasonably available）且對貿易限制較低之替代措施，且該替代措施足以達成 A 國預定之健康保護水準。此時，依據《巴西—輪胎案》之審查範式，A 國所採取之「絕對進口禁令（Total Ban）」，即會因存在同等有效之替代手段，而在手段層次面臨不具必要性之法律質疑⁴⁴²。

準此，本論文於必要性測試中所導出之調和方向，並非否定多邊環境協定下汞管制方向之必要性，而係指出硬性之市場排除手段，在面對實質等同之非締約方時，必須透過制度設計調整為更具彈性之等同認定機制，始能跨越 GATT 第 XX 條第 (b) 款之必要性法律門檻。

至於該措施於具體「執行層面」下，是否會因出口國之身分差異而轉化為任意或不合理歧視，則有待下節進入第 XX 條前言審查之層次續予討論。

第三節 模擬個案於 GATT 第 XX 條前言下之合規性分析

承前節所述，A 國系爭措施就其規範目的而言，原則上應可落入 GATT

⁴⁴² Brazil—Retreaded Tyres AB Report, *supra* note 112, ¶¶ 156, 170–172.

第 XX 條(b)款所保護之法益範圍，而其是否具備必要性，亦須視具體事實狀況而定。惟縱使一項措施得被認為符合第 XX 條(b)款之構成要件，仍不當然表示其即可獲得合法化；該措施尚須進一步通過第 XX 條前言之審查⁴⁴³。換言之，第 XX 條前言之功能，在於防止會員以一般例外之名，行任意歧視或變相限制貿易之實，並要求會員於措施之執行方式、區別標準及程序設計上，仍應符合 WTO 體系所要求之基本公平性與一致性⁴⁴⁴。

就本模擬個案而言，A 國是否得依《水俣公約》第 3 條對 B 國採取貿易限制，固與其保護目的有關，然其最終是否得通過第 XX 條前言之審查，仍須進一步觀察其對 B 國與 C 國之待遇差異，是否已構成「於狀況相同之國家間之任意或不合理歧視」，或構成「對國際貿易之變相限制」⁴⁴⁵。

第一項 GATT 第 XX 條前言之審查功能與判斷基準

GATT 第 XX 條前言所要求者，並非會員完全不得區別對待不同國家，而係要求此種差別待遇不得構成「於狀況相同之國家間之任意或不合理歧視」，亦不得形成對國際貿易之變相限制⁴⁴⁶。

縱使一項措施得初步落入 GATT 第 XX 條(b)款所定「保護人類、動植物生命或健康」之例外範圍，該措施是否最終得以獲得正當化，仍須進一步通過第 XX 條前言之審查。前言之功能，並非否定會員追求正當公共政策目標之權限，而係在於防止會員以形式上落入一般例外之措施，實際上對其他會員構成任意或不合理歧視，或形成對國際貿易之變相限制⁴⁴⁷。是以，第 XX 條前言所關注者，毋寧係措施之執行方式與制度設計是否符合誠信與一致性要求，而非

⁴⁴³ *Id.* ¶ 115.

⁴⁴⁴ *Id.* ¶ 156.

⁴⁴⁵ See GATT, *supra* note 295, art. XX (chapeau).

⁴⁴⁶ AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 150.

⁴⁴⁷ *Id.* ¶ 151.

僅止於其抽象政策目的是否正當⁴⁴⁸。

就此，《美國—蝦案》即指出：即便一項措施所追求者為環境保護或國際合作等正當目標，若會員於執行上採取過度僵硬、缺乏彈性、未提供充分協商或未考量他國不同制度條件之作法，仍可能構成任意或不合理歧視⁴⁴⁹。換言之，第 XX 條前言之審查，並非否定環境保護目的本身，而係要求會員於追求該等目的時，仍須保留一定程度之程序正當性與執行彈性⁴⁵⁰。此一觀點亦與前章對 WTO 環境案件實務之整理相一致，即 WTO 並非拒絕環境政策，而係要求該等政策於實施方式上不得逾越其對其他會員所負之基本義務⁴⁵¹。

此外，《巴西—輪胎案》則進一步說明，前言審查不僅止於形式上是否存在差別待遇，尚應觀察該差別待遇是否與政策目標之實現具有一致且合理之關聯⁴⁵²。若一項措施一方面主張係為保護公共健康或環境而設，另一方面卻在制度設計上容許相似風險來源繼續存在，或以欠缺合理基礎之方式作成例外，則其差別待遇即可能被認為具有任意性或不合理性⁴⁵³。

再者，《歐盟—海豹案》亦顯示，前言下所稱「在狀況相同之國家間」構成歧視，並非僅能以形式上之國別分類加以判斷，而應回到系爭措施所欲達成之政策目標，檢視不同國家之情況是否就該政策目標而言具有可資比較性⁴⁵⁴。

基於上述理解，本文認為，本模擬個案中 A 國措施能否通過第 XX 條前言之審查，關鍵不在於 A 國是否得一般性地主張《水俣公約》之重要性，而在於其對 B 國與 C 國所採取之差別待遇，是否係基於可合理說明之風險控制差異、履約監督差異與制度可驗證性差異，而非僅以締約方或非締約方之形式

⁴⁴⁸ *Id.* ¶ 158.

⁴⁴⁹ *Id.* ¶ 177.

⁴⁵⁰ *Id.* ¶ 164.

⁴⁵¹ *See id.* ¶ 154–155; see also 羅昌發，《國際貿易法：世界貿易組織多邊貿易體制與法律實務》，三民書局，2020 年，頁 450。

⁴⁵² AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 227.

⁴⁵³ *Id.* ¶ 228.

⁴⁵⁴ *See* AB Report, *EC—Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.305.

身分作為絕對且不可動搖之區分標準⁴⁵⁵。

第二項 B 國與 C 國是否為「狀況相同之國家」

依第 XX 條前言文義，欲判斷一項措施是否構成任意或不合理歧視，首先須觀察受差別待遇之國家彼此，是否屬於「狀況相同之國家」⁴⁵⁶。然而，若回到系爭措施所欲達成之健康與環境保護目的觀之，B 國與 C 國不論其公約締約地位為何，其產品所涉及之汞污染風險本質，原則上並無不同。進一步言之，若於具體個案中，B 國雖非《水俣公約》締約方，然其已在內國法架構下建立相當程度之減汞法制與風險控制機制，並得透過客觀資料證明其所能達成之環境風險控制能力與資訊透明程度，與同為締約方之 C 國相比並無實質差異，則在法律評價上，兩國即可能被視為在「實現系爭環境與健康政策目標之客觀條件」上具有相當程度之可比性，從而落入 GATT 第 XX 條前言所稱「狀況相同之國家」之範圍⁴⁵⁷。

若僅就產品層面觀之，B 國與 C 國輸往 A 國者均為汞、汞化合物，則其產品本身所涉及之污染風險與健康危害，原則上並無根本不同⁴⁵⁸。又若 B 國與 C 國之出口情境相近，對 A 國所欲防止之汞污染危害亦具有同樣之潛在影響，則自風險來源與市場進入效果而言，二者即有被評價為「狀況相同」之可能⁴⁵⁹。若係如此，A 國對 C 國允許輸入，卻對 B 國採取原則上禁止輸入之作法，即須進一步說明其差別待遇與系爭環境保護目的間之合理連結⁴⁶⁰。

然而，若進一步考量締約方與非締約方於國際公約義務承擔、資訊揭露、履約監督、風險控制與制度可驗證性上之差異，則 B 國與 C 國是否仍屬「狀

⁴⁵⁵ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 166.

⁴⁵⁶ GATT, *supra* note 8, art. XX.

⁴⁵⁷ See AB Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.306.

⁴⁵⁸ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, ¶ 1.

⁴⁵⁹ See Panel Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 160, ¶ 7.595.

⁴⁶⁰ See AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 226.

況相同」，即未必可一概而論⁴⁶¹。蓋如 C 國作為《水俣公約》締約方，須接受公約下之通報、合作及相關監督機制⁴⁶²，而 B 國作為非締約方，則不受同等程度之國際義務拘束⁴⁶³，則 A 國主張二者在制度上並非處於相同狀況，並非全無理由。尤其若 A 國得具體指出，C 國於汞及特定汞化合物之跨境流通管理、出口控制及資訊揭露程度上，因受《水俣公約》規範而具有較高之可預測性，而 B 國無法提供相當程度之保證，則 B 國與 C 國是否仍屬「狀況相同之國家」，即容有不同評價。

是以，本文認為，B 國與 C 國是否屬「狀況相同之國家」，不宜預先抽象定性，而應視 A 國所能提出之具體事實與 B 國所能證明之制度能力而定⁴⁶⁴。反之，若 A 國得提出具體事證證明 C 國與 B 國於汞流通管理與風險控制條件上確有制度性差異，則其對二者給予不同待遇，即較有可能被認為並非發生於「狀況相同之國家間」⁴⁶⁵。

第三項 A 對 B 國與 C 國之差別待遇是否構成任意或不合理歧視

即便 A 國得主張 B 國與 C 國在某些制度面向上存在差異，仍須進一步檢驗 A 國對二者所採取之差別待遇，是否已構成任意或不合理歧視⁴⁶⁶。就此而言，《美國—蝦案》所呈現之核心，在於會員不得僅因追求正當環境目標，即當然以僵硬、封閉且欠缺彈性之方式對其他會員施加限制⁴⁶⁷。若 A 國對非締約方一律採取禁止輸入之作法，而未設任何個案審查、等同保護認定、資訊補充或協商機會，則其措施即可能被視為過度僵化，未能合理回應不同國家之實際

⁴⁶¹ See AB Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.299.

⁴⁶² Minamata Convention, *supra* note 4, art. 21.

⁴⁶³ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 165.

⁴⁶⁴ See *id.* ¶ 166.

⁴⁶⁵ *Id.* ¶ 150.

⁴⁶⁶ *Id.* ¶ 177.

⁴⁶⁷ *Id.* ¶ 164.

情況，進而構成任意或不合理歧視⁴⁶⁸。

具體而言，如於個案中，B 國雖非《水俣公約》締約方，然其得提出資料主張其國內已建立一定程度之汞流通與環境保護管制機制，並願接受個案審查、資訊揭露或等同保護水準之認定，而 A 國仍僅以 B 國之非締約方身分為由，完全拒絕其產品輸入，則 A 國此一差別待遇是否與其政策目標具備足夠關聯，即容有疑問⁴⁶⁹。

此時，A 國之措施雖形式上係為保護生命健康而設，然其執行方式若忽視 B 國於具體個案中所主張之制度條件與實際保護能力，即可能被認為欠缺足夠之彈性與合理性⁴⁷⁰。於此意義下，差別待遇之問題不在於 A 國不得區別締約方與非締約方，而在於其是否將此一區分標準絕對化，而未保留對個別情況進行實質評估之空間⁴⁷¹。

相對而言，若 A 國並非單純以締約方身分作為唯一標準，而係允許非締約方提出證據以證明其國內保護水準、風險控制能力及資訊透明程度已達相當程度，並於此基礎上進行個案審查，則 A 國對 B 國與 C 國之差別待遇，即較可能被理解為與其保護目的具有實質關聯，而非任意歧視⁴⁷²。尤其如 A 國對 C 國之開放，係因 C 國除具締約方身分外，尚受到《水俣公約》下之通報、限制及國際監督機制拘束⁴⁷³，而 B 國則未能提出相當之制度保證，則 A 國對兩者為不同待遇，較可能被認為具有合理基礎。

《巴西—輪胎案》與《歐盟—海豹案》所彰顯之另一重要面向在於，差別待遇是否與政策目標具有一致性與關聯性⁴⁷⁴。若 A 國一方面主張其措施係為

⁴⁶⁸ See AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 227.

⁴⁶⁹ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 171.

⁴⁷⁰ See *id.* ¶ 164.

⁴⁷¹ See *id.* ¶ 165.

⁴⁷² Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3 & art. 21.

⁴⁷³ See AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 225; AB Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.306.

⁴⁷⁴ See AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 228.

防止汞及特定汞化合物透過國際貿易流入境內，並降低其對人體健康與環境之風險，另一方面卻對 C 國產品採取寬鬆待遇，而於具體個案中，B 國所提出之管理條件、資訊透明程度或風險控制能力，已足以顯示其與 C 國之情形並無明顯差異，則 A 國之差別待遇即可能顯示其措施在執行上欠缺一致性⁴⁷⁵。反之，若 A 國得證明其對 C 國之開放係以其已接受公約拘束、具有可驗證之出口管理與風險控制制度為前提，而 B 國並不具備相同條件，則其差別待遇即較有可能被認為與其政策目標相一致，而非不合理歧視⁴⁷⁶。

因此，本文認為，本案在任意或不合理歧視之判斷上，關鍵不在於 A 國是否絕對不得區分締約方與非締約方，而在於其所採區分是否與其健康及環境保護目的具有足夠關聯，且是否保留對非締約方具體情況進行評估之制度空間⁴⁷⁷。若欠缺此等連結與彈性，則 A 國措施即較可能被認為構成任意或不合理歧視。

第四項 系爭措施是否構成對國際貿易之變相限制

除「任意或不合理歧視」外，第 XX 條前言尚禁止會員以一般例外作為對國際貿易之變相限制⁴⁷⁸。就本案而言，若 A 國所採措施表面上係為履行《水俣公約》及保護生命健康而設，然其實際運作方式卻欠缺透明標準、未提供任何客觀審查機制，或使非締約方即使得提出資料證明其具備相當保護能力，亦永遠無從取得市場准入資格，則其措施即可能被質疑實際上係以環境保護為名，行排除特定來源產品之實⁴⁷⁹。

尤其當 A 國措施之適用標準不明確、例外條件不透明、審查程序不具可預測性，且對非締約方缺乏任何可利用之制度管道時，該措施即可能產生實質

⁴⁷⁵ See AB Report, *EC – Seal Products*, supra note 198, ¶ 5.313.

⁴⁷⁶ See AB Report, *US – Shrimp*, supra note 11, ¶ 164.

⁴⁷⁷ GATT, supra note 8, art. XX (chapeau).

⁴⁷⁸ AB Report, *US – Gasoline*, supra note 175, at 25.

⁴⁷⁹ AB Report, *US – Shrimp*, supra note 13, ¶ 180.

上封閉市場之效果⁴⁸⁰。在此情形下，即便 A 國主張其目的係為健康與環境保護，仍可能因其措施在執行上過度封閉，而被認為構成對國際貿易之變相限制⁴⁸¹。

反之，若 A 國之措施係建立於清楚、公開且可驗證之標準，並容許非締約方透過提供資料、接受檢驗、申請個案審查或證明等同保護水準等方式，取得進入市場之可能性，則該措施即較不易被認為係對國際貿易之變相限制⁴⁸²。換言之，判斷是否構成變相限制之重點，仍在於該措施是否真誠地以保護生命健康為中心，並以相對透明且可受檢驗之方式加以適用，而非藉由環境目的之名義，實質排除特定來源之產品⁴⁸³。

值得注意者，WTO 上訴機構於《美國—蝦》案中曾指出，會員國固得追求正當之環境保護目的，惟其不得要求其他國家採取與本國完全相同之制度安排，而應重視其是否已達成相當之保護效果（comparable effectiveness）。此一見解顯示，GATT 第 XX 條前言之審查重點，並非制度形式之一致性，而係差別待遇是否具有合理且與保護目的相連結之基礎。

因此，若於具體個案中，非締約方已透過其內國法制與行政措施，就永流通與相關風險管理建立一定程度之管制基礎，締約方是否仍得完全排除其市場進入資格，即有進一步檢討之必要。此一問題已超越單純之最惠國待遇或數量限制分析，而涉及 WTO 法制下，對於不同制度安排與風險管制方式應如何加以評價，並成為後續討論相關法律爭點之重要起點。

⁴⁸⁰ AB Report, *US – Gasoline*, *supra* note 175, at 28.

⁴⁸¹ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 161-186.

⁴⁸² *Id.* ¶ 121.

⁴⁸³ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3 & art. 21.

第五項 小結：不同事實假設下之可能

綜合前述，本文認為，A 國系爭措施能否通過 GATT 第 XX 條前言之審查，關鍵在於 B 國與 C 國是否確屬「狀況相同之國家」，以及 A 國對二者所採取之差別待遇，是否與其保護生命健康及環境之政策目標具有足夠關聯，並以一致、透明且非僵化之方式加以適用。為了具體推演 A 國措施於前言審查下之合規性邊界，本文以下建立兩組不同之事實假設，以界定「多邊履約義務」與「變相貿易限制」間之法律分水嶺。

若採第一種事實假設，即 C 國作為締約方，確受《水俣公約》下之通報、合作及監督機制拘束，並具備可驗證之出口控制與風險管理能力⁴⁸⁴；反之，B 國作為非締約方，其國內尚未建立足夠之汞流通管制與資訊透明機制⁴⁸⁵。於此情境下，若 A 國國內法已明文提供程序性管道，允許非締約方提出相當保護證明或接受個案審查之機會。於此情境下，若 A 國國內法已明文提供程序性管道，允許非締約方提出相關保證或接受個案審查之機會，而 B 國仍因自身法制欠缺或拒絕配合而無法提出足夠說明，則 A 國對 B 國與 C 國採取不同之貿易待遇，本質上即係基於可驗證之風險控制能力差異與履約監督程度差異⁴⁸⁶。

此時，該差別待遇與 A 國所欲追求之保護人類生命健康目標，較可能被認為具有合理且實質之關聯，其區別對待並非出於專斷之政治偏好或經濟保護主義⁴⁸⁷。在此情形下，A 國措施之執行方式如符合誠信與一致性要求，則較有可能被認定不構成任意或不合理之歧視，而得通過第 XX 條前言之審查⁴⁸⁸。反

⁴⁸⁴ *Id.* art. 3, ¶ 10.

⁴⁸⁵ See AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 226.

⁴⁸⁶ See *id.* ¶ 227.

⁴⁸⁷ See *id.* ¶ 228.

⁴⁸⁸ 在國際實務上可對應到我國即使在政治現實下非公約締約方，但國內法規範實質已與公約對接之事實。參見：經濟部國際貿易署，限制輸入貨品表。經濟部國際貿易署。《限制輸入貨品表》，<https://www.trade.gov.tw/>。

之，若採第二種事實假設，即於具體個案中，B 國雖非《水俣公約》之締約方，然其已透過內國法制與行政措施，就汞流通、環境保護及相關追溯管理建立一定程度之管制安排，並得提出資料說明其風險控制與資訊透明情形，而 A 國於國內法轉化與執行公約義務時，仍採取過度僵硬、封閉且欠缺彈性之手段，完全以是否具備締約方身分作為市場進入之決定性標準，既不提供 B 國提出相關說明之管道，亦不設任何個案審查或技術磋商機制⁴⁸⁹。

本文主張，在此情形下，A 國之執行方式即可能與《美國—蝦案》所顯示之前言審查方向產生緊張⁴⁹⁰。依據該案裁決邏輯，成員國固有權設定其所追求之環境保護水準，惟於執行手段上，仍應保留一定程度之彈性，以評估他國所採制度安排是否足以回應相關之環境與健康風險，而非僅以形式上之制度或身分差異即逕行排除⁴⁹¹。

循此思維，A 國區隔締約國與非締約國之差別待遇，其合規性關鍵毋寧在於：該等身分區分是否與其宣稱之公共健康目的具備「正當邏輯連結」。若進口國未設置透明且具可預測性之「實質效果等同」評估機制，逕行排除已達相當保護水準之非締約國，則該措施於司法審查實務下，極易被定性為前言所禁絕之恣意或不合理歧視⁴⁹²。

第四節《水俣公約》貿易限制措施與 WTO 法制衝突之調和方向

承前述分析可知，《水俣公約》第 3 條下之汞貿易限制措施，於 WTO 法制中並非當然無疑義地獲得容許。就形式上而言，該等措施仍可能構成 GATT

⁴⁸⁹ AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 164.

⁴⁹⁰ *Id.* ¶ 165

⁴⁹¹ See AB Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.306.

⁴⁹² See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 166.

第 I 條與第 XI 條之初步違反⁴⁹³；就實質上而言，縱使其得主張係為保護人類、動植物生命或健康所採取，並有可能通過第 XX 條（b）款之必要性審查，仍須進一步符合第 XX 條前言對於非任意歧視與非變相限制之要求⁴⁹⁴。

是以，《水俣公約》下貿易限制措施與 WTO 法制之關係，既非可簡化為「當然合法」，亦不宜逕認其與 WTO 規則必然衝突；毋寧應自多邊環境公約之制度背景、杜哈回合對貿易與環境之處理脈絡，以及 WTO 爭端解決實務對環境措施之審查方式，進一步尋求較為妥適之調和方向。

第一項 《水俣公約》第 3 條之貿易措施與 STO 脈絡

就《水俣公約》第 3 條之規範內容觀之，其並非僅止於一般性之合作倡議，而係對汞及其化合物之跨境流通設定具體之條件、限制與禁止效果，具有明確之行為義務與市場准入效果⁴⁹⁵。從此意義而言，若依杜哈宣言第 31 段第（i）項所使用之用語加以理解，《水俣公約》第 3 條至少在締約方彼此之間適用時，具備作為 STOs 之特徵⁴⁹⁶。然而，將該條理解為具 STO 性質，並不代表其得自動凌駕於多邊貿易體制之上，更不能逕行擴張適用於非締約方⁴⁹⁷。蓋依杜哈宣言第 31 段第（i）項之明文保留，關於 STO 與 WTO 規則關係之釐清，範疇應嚴格限於該等現行 WTO 規範在特定 MEA「締約國彼此之間（as among parties）」的適用性，且不得損及任何「非該 MEA 締約國」之 WTO 會員依據 WTO 體制所享有之既有權利⁴⁹⁸。

是以，在本案 A 國（締約方）對 B 國（非締約方）實施進口限制之脈絡

⁴⁹³ See AB Report, *US – Gasoline*, *supra* note 175, p. 22.

⁴⁹⁴ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, ¶¶ 6–10.

⁴⁹⁵ See Doha Declaration, *supra* note 163, ¶ 31(i).

⁴⁹⁶ *Id.*

⁴⁹⁷ See *id.*

⁴⁹⁸ See *id.* ¶ 32.

下，系爭措施無法直接主張適用杜哈回合下任何關於 STO 的制度性相容推定或寬容待遇⁴⁹⁹。相反地，此種限制對非締約方（如我國）而言，在本質上仍屬單邊環境貿易措施，必須嚴格接受 GATT 第 XX 條之個案審查⁵⁰⁰。相反地，此種限制對非締約方而言，在本質上仍屬須接受 WTO 審查之環境貿易措施，必須回歸 GATT 第 XX 條之個案檢驗⁵⁰¹。在此脈絡下，相互支持性原則之制度意義，並非賦予該環境措施免於貿易法審查之特權，而是要求進口國於內國法轉化與執行公約義務時，兼顧程序對接、資訊透明與制度可檢驗性，以確保非締約方會員依據 WTO 體制所享有之既有權利不致遭受不當壓縮。

換言之，A 國固得追求多邊環境治理之目標，但其執行手段仍應回歸風險治理導向，並透過客觀、透明且非封閉之制度安排，使對非締約方之限制不致單純建立於形式上之政治身分區分，而能與具體之風險管理條件相連結。如此始較能兼顧多邊體制之穩定性與全球環境治理之實效。

第二項 杜哈宣言與「相互支持性」原則之制度意義

杜哈宣言第 31 段將「貿易與環境」之「相互支持性」置於談判目標之核心，顯示 WTO 會員並未將貿易自由化與環境保護理解為必然相互排斥之價值，而係試圖在制度層次上尋求二者之相容與協調⁵⁰²。就本論文主題而言，此一概念之重要性在於，其提供一種理解 MEAs 與 WTO 關係之方法，即不再將多邊環境公約下之貿易措施僅視為 WTO 規則之外部例外，而係將之納入國

⁴⁹⁹ See id. ¶ 31(i).

⁵⁰⁰ GATT 1994, *supra* note 7, art. XX. For the analytical framework of evaluating MEA-based non-party trade restrictions under GATT Article XX, see AB Report, US—Shrimp, *supra* note 11, ¶¶ 119–121.

⁵⁰¹ See AB Report, US – Shrimp, *supra* note 11, ¶¶ 164–166.

⁵⁰² See WTO Committee on Trade and Environment, *Information Session on Multilateral Environmental Agreements*, Note by the Secretariat, ¶¶ 12–15, WT/CTE/W/254 (Mar. 12, 2024) [hereinafter MEA Information Session].

際合作與制度整合之脈絡中加以觀察⁵⁰³。

然而，所謂相互支持性，並不宜被過度擴張解讀為「環境公約優位」或「MEA 措施一律優先」⁵⁰⁴。相反地，依杜哈宣言第 31 段及第 32 段之限制，其較適宜之理解，應係作為 WTO 規則解釋與適用時之一項制度導向：當會員所採措施具有明確之多邊環境公約基礎，且其目的與手段均指向降低跨境環境風險時，WTO 爭端解決機構於解釋 GATT 第 XX 條時，應盡可能避免採取使貿易與環境規範相互抵銷之理解，而應尋求二者得以並存之解釋方式⁵⁰⁵。

抑且，若承接前章關於「管轄權與程序衝突」之論點，本案所提供之制度性省思，關鍵在於如何建立常態性之預防與協調機制。在國際法實踐中，狹義之管轄與程序衝突，通常嚴格表徵為同一爭端於不同司法或準司法程序中受到並行審查，致使論壇選擇競合與裁判結果相牴觸之司法碎片化風險大幅提升⁵⁰⁶。惟本文主張，為根本上緩和前章所述之潛在衝突風險，各國與兩大體系之制度調和，不應僅消極寄希望於爭端發生後裁決機構間之司法禮讓；相反地，應將防免衝突之時間點前移至平時之行政與程序對接⁵⁰⁷。

亦即，多邊環境協定與多邊貿易體制，應在平時運作過程中發展出常態性之資訊合作與跨體制對話等制度協調機制。透過使 WTO 與 MEA 體系就同一環境貿易措施之規範背景、技術基礎與執行目的維持一定程度之制度共識，能有效降低因平時評價分歧而在日後惡化為訴訟衝突之可能。此種以前端行政與程序協調降低後端爭議之模式，方能較實質地緩和兩套裁判制度間潛在之緊張

⁵⁰³ Doha Ministerial Declaration, *supra* note 241, ¶ 32.

⁵⁰⁴ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶¶ 155–156.

⁵⁰⁵ See Panel Report, *US – Shrimp*, *supra* note 135, ¶ 7.41.

⁵⁰⁶ Pauwelyn, *Conflict of Norms*, *supra* note 235, at 237–40.

⁵⁰⁷ Int'l Law Comm'n, *Report of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, ¶¶ 411–415, U.N. Doc. A/CN.4/L.682 (Apr. 13, 2006) (finalized by Martti Koskenniemi).

關係，維護整體國際法秩序之安定性。



第三項 《水俣公約》貿易限制措施與 WTO 法制之「有限調和」

模式

綜合前述，本文認為，《水俣公約》貿易限制措施與 WTO 法制之關係，較妥適之定位，應非「當然優先」或「絕對衝突」之二分，而應採取一種「有限調和」之理解模式。所謂有限調和，係指：一方面承認《水俣公約》第 3 條下之貿易限制措施，因其植基於多邊協商、共同風險治理及國際合作，與一般單邊貿易限制措施相較，確應在 WTO 審查中獲得較高之制度正當性；另一方面，亦不因此否定 WTO 規則對此類措施之審查功能，而仍要求其須經 GATT 第 XX 條 (b) 款及前言之檢驗，以確認其目的、手段與執行方式均未逾越多邊貿易體系所容許之範圍。

就此，本文所稱有限調和，係指 WTO 對多邊環境協定下之貿易措施，得在承認其環境保護正當性之前提下，於解釋上給予較高程度之制度尊重；惟此種尊重並不及於免除必要性審查、前言審查，亦不及於排除進口國對非締約方個案情況加以說明與回應之程序要求。

在實務操作上，上述有限調和模式至少寓有三層意義。首先，從法律解釋學的視角來看，當系爭措施直接源自 MEA 的具體貿易義務，且規制核心是高度嚴重、具跨境外部性的環境風險時，WTO 爭端解決小組在適用 GATT 第 XX 條第 (b) 款時，對「目的正當性」的審查理應趨於寬容。蓋多邊合作之事實，已實質減輕被告國的舉證負擔；其多邊背景必須在「貢獻程度」與「少限制貿易替代措施」的必要性測試 (necessity test) 中，扮演決定性的權衡角色

第二，在執行層次上，MEA 下之貿易措施是否得與 WTO 規則相容，關鍵仍在於措施設計是否避免落入第 XX 條前言所禁止之任意或不合理歧視。是以，即使《水俣公約》第 3 條允許締約方對非締約方之貿易採取較嚴格限制，締約方於國內法執行上，仍不宜僅以「非締約方」身分作為絕對且封閉之區分標準，而應保留一定程度之資訊揭露、個案審查、程序性回應及技術溝通空間

509。

延續《美國—蝦案》第 21.5 條執执行程序所揭示之法理，WTO 爭端解決機制已顯示⁵¹⁰：環境例外條款之正當性，關鍵不僅在於目的本身，更取決於其行政程序是否具備一定程度之開放性與可檢驗性。因此，基於前述的法理脈絡，本文主張締約方應該回歸到透明、客觀的個案程序。唯有透過這種程序性的保障，締約方一方面才能落實《水俣公約》下的環境核心目標，另一方面，亦得有效減免其貿易措施因程序封閉或缺乏透明度，致於 DSB 實務審查下被認定構成「恣意或不合理歧視」之司法風險。

第三，在制度層次上，現行 WTO 架構下固尚無針對 MEA-STO 關係之明文規則，但並不排除會員於未來透過談判、委員會實務或解釋性文件，逐步形成較穩定之處理標準⁵¹¹。

⁵⁰⁸ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 156.

⁵⁰⁹ MEA Information Session, *supra* note 502, ¶¶ 4.2–4.9.

⁵¹⁰ 針對《美國—蝦案》第 21.5 條執执行程序所形塑 WTO 環境例外之審查邏輯，明確將「行政程序的實質開放性」界定為衡量措施是否構成歧視之準據。故本研究構建之「實質等同性評估機制」，即是參考此程序法理轉化為治理實踐之嘗試。該機制要求締約國將「事實審查」納入其執程序中，確保環境規制之採行不僅立足於科學基礎，更須回應外部事實之變化。此外，儘管 WTO 的司法機制目前面臨功能性的制度限制，然《美國—蝦案》第 21.5 條所確立之法理，已內化為多邊貿易體制中的一部分。在現實的貿易外交談判中，成員國儘管避談特定的司法判決，但在 CTE 等多邊對話機制中，均普遍援引程序開放性與實質結果之比較作為談判基礎。See *Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ¶ 171, WTO Doc. WT/DS58/RW (June 15, 2001) (Appellate Body Report) [hereinafter *US – Shrimp (Article 21.5)*]; See generally WTO Committee on Trade and Environment, Report of the Meeting Held on 11–12 November 2025, ¶¶ 4.2–4.9, WTO Doc. WT/CTE/M/81 (Jan. 20, 2026).

⁵¹¹ See Doha Ministerial Declaration, *supra* note 241, ¶ 32.

第四項 本文對制度調和方案之具體主張

基於前述個案分析，本文認為，《水俣公約》第 3 條下之貿易限制措施，固然因其目的在於處理具有高度毒性、持久性及跨境擴散特性之汞污染，而在 WTO 法制中具有相當程度之制度正當性；然此種正當性，並不足以使其當然免於 GATT 規範之審查⁵¹²。換言之，本案所彰顯者，並非《水俣公約》與 WTO 法制間存在一種必然須由其中一方完全退讓之關係，而是顯示在多邊環境公約與多邊貿易體系並存之情形下，如何以較細緻之制度安排，使二者在具體個案中盡可能獲得相容適用，始為真正之問題所在。

若承接前章所提出之四種衝突類型觀之，本案之制度調和需要，實同時回應至少三個層次之檢視。首先，在「規範內容衝突」層次，《水俣公約》第 3 條透過限制汞及其化合物之跨境流通，以降低污染擴散風險；GATT 第 I 條與第 XI 條則原則上反對國別差別待遇及數量限制⁵¹³。其次，在「義務履行衝突」層次，A 國作為《水俣公約》締約方，可能必須採取一定程度之貿易限制始能忠實履行其環境義務，但同時又不得任意違反其於 WTO 下所負之貿易自由化義務⁵¹⁴。再者，在「措施效果衝突」層次，即使 A 國措施形式上源自《水俣公約》，其實際執行結果若對非締約方造成過度排除效果，仍可能於 GATT 第 XX 條前言下遭認定為任意或不合理歧視⁵¹⁵。是以，制度調和之意義，並不在於抽象宣稱環境保護應受尊重，而係在於如何從規範解釋、執行設計及制度互動三個層面，降低上述衝突於個案中轉化為實質違法之可能。

⁵¹² GATT 1994, *supra* note 7; Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3.

⁵¹³ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, ¶ 10.

⁵¹⁴ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 164.

⁵¹⁵ See AB Report, *US – Gasoline*, *supra* note 175, p. 17.

第一款 規範解釋層面

首先，本文認為，對《水俣公約》第 3 條此類具 STO 性質之條文，較妥適之做法，不在於主張其當然優先於 WTO 規則，而在於於 WTO 規則之解釋與適用中，給予其多邊合作背景相應之考量⁵¹⁶。此一觀點，正與杜哈宣言第 31 段所提及之「貿易與環境」之「相互支持性」目標相符⁵¹⁷。杜哈宣言固未直接創設 MEAs 對 WTO 之優先適用規則，亦未明言 STOs 得自動排除 GATT 義務；然而，其至少揭示 WTO 會員已承認：現行 WTO 規則與 MEAs 下特定貿易義務之關係，並非可以完全以封閉體系之方式處理，而有必要於制度層次上尋求較能相互支援之理解⁵¹⁸。

據此，本文主張，對於明確源自多邊環境公約、且以防制重大跨境環境風險為目的之措施，WTO 爭端解決機構於適用 GATT 第 XX 條時，應較傾向承認該措施所欲保護法益之高度重要性，並將其多邊合作背景納入對必要性與前言之評估⁵¹⁹。例如，在必要性判斷上，對於替代措施之比較，不應僅自單一市場開放程度或形式上對貿易限制強弱出發，而應同時考量系爭措施是否承載整體國際合作架構之維持功能、是否防止風險外移與規範漏洞，以及是否有助於公約目標之整體實現⁵²⁰。亦即，多邊環境公約下措施之「貢獻」，不宜被過度狹隘地理解為單一國家內部效果，而應納入其對整體國際治理之制度性貢獻

521。

同樣地，在前言審查上，若一項措施係建立於多邊環境公約所形成之合作框架，而非單邊國家逕自設定之外部條件，則其在制度上原則上應比單邊環境

⁵¹⁶ Doha Ministerial Declaration, *supra* note 247, ¶ 31.

⁵¹⁷ *Id.* ¶ 32.

⁵¹⁸ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 154.

⁵¹⁹ See AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 178.

⁵²⁰ See *id.* ¶ 150.

⁵²¹ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 166.

措施更具正當性基礎⁵²²。惟此種較高之正當性，仍僅能作為「解釋上較友善之起點」，而非「免於審查之結果」⁵²³。換言之，相互支持性原則在本文中之功能，並非用以排除 GATT 規範，而係作為引導 GATT 第 XX 條解釋方向之方法，使 WTO 規則不致以過度形式主義之方式，削弱國際社會透過多邊環境公約所形成之合作成果⁵²⁴。

第二款 國內執行設計層面

其次，從本章第二、三節之分析可知，《水俣公約》貿易限制措施是否能與 WTO 法制相容，真正關鍵並不在於締約方是否有權區分締約方與非締約方，而在於該區分是否於具體執行上轉化為透明、合理且與政策目標相連結之審查標準⁵²⁵。若締約方僅以非締約方身分作為唯一且絕對之市場排除基準，而未保留任何針對具體風險治理條件、資訊透明程度及制度可驗證性進行評估之空間，則該措施即極可能在第 XX 條前言下被認為構成任意或不合理歧視⁵²⁶。從此意義而言，制度調和之第二層面，即應著重於締約方如何透過國內執行設計，降低其措施被評價為僵化、封閉或恣意之風險⁵²⁷。

本文認為，較可採之執行設計，至少應包括以下幾點⁵²⁸。第一，締約方應明確規範非締約方得提出何種資料、證明或保證，以說明其國內對汞流通及相關風險之管理安排⁵²⁹。例如，可要求非締約方提出其汞流通管制法規、出口管

⁵²² See *id.* ¶ 155.

⁵²³ See *id.* ¶ 156.

⁵²⁴ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3, ¶¶ 6–10.

⁵²⁵ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 164.

⁵²⁶ See *id.* ¶ 171.

⁵²⁷ Lorand Bartels, *The Chapeau of the General Exceptions in the WTO GATT and GATS Agreements*, 109 AM. J. INT'L L. 95 (2015).

⁵²⁸ See AB Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.321.

⁵²⁹ 締約方應明確規範非締約方得提出何種資料、證明或保證，以證明其國內風險控制能力已達相當程度，並透過透明且可預測之行政程序，審查其是否已實質達成與公約相當之保護水準，而非僅以締約方身分作為市場准入之唯一標準。AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 13, ¶ 180 ; Sanford E. Gaines, *The WTO's Reading of the GATT Article XX Chapeau: A Disguised Restriction on Environmental Measures*, 22 U. PA. J. INT'L ECON. L. 739, 787–95 (2001).

理措施、資訊揭露制度、用途限制安排或第三方查驗資料，而非僅以抽象之政治承諾作為判斷依據⁵³⁰。第二，締約方應建立客觀、可預測且可公開檢驗之審查標準，以判斷非締約方所提出之資料是否足以支持其市場准入主張，避免審查結果完全依賴行政裁量⁵³¹。第三，締約方應保留個案申請、補件、再審查或技術磋商之程序空間，使非締約方至少有機會針對其具體制度條件提出說明，而非被一概排除於市場之外⁵³²。

此種設計之意義，在於將原本容易被視為身分導向之差別待遇，轉化為以風險治理與制度可檢驗性為核心之審查標準⁵³³。亦即，區別待遇之基礎不再僅止於抽象的「是否為締約方」，而是進一步連結於是否提出足以說明其風險管理條件之資料與程序配合⁵³⁴。如此一來，即使締約方仍在制度上保留對非締約方較嚴格之要求，其差別待遇亦較易被解釋為與保護生命健康之政策目標具有實質關聯，而非任意或不合理之歧視⁵³⁵。此種作法，亦較能回應《巴西—輪胎案》與《歐盟—海豹案》之要求，即差別待遇必須與政策目標具一致性與合理關聯，而非僅停留於形式分類⁵³⁶。

準此，本文所主張之客觀、彈性且非封閉之個案審查與程序回應機制，不僅在 WTO 法理上能協助進口國 A 國通過前言之檢驗⁵³⁷，在國際實務上，亦較能保障無法成為環境協定正式締約方之 WTO 會員，不致因制度身分因素而

⁵³⁰ AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 180.

⁵³¹ *See id.* ¶ 181.

⁵³² *See* AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 227.

⁵³³ *See id.* ¶ 228.

⁵³⁴ *See* AB Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 198, ¶ 5.306.

⁵³⁵ *See* AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 225; AB Report, *EC – Seal Products*, *supra* note 141, ¶ 5.313.

⁵³⁶ 我國雖因國際政治因素未能正式加入該公約，但仍透過分析《毒性及關注化學物質管理法》、《空氣污染防治法》及《廢棄物清理法》等制度，並輔以排放量下降之實證資料，證明臺灣雖非締約方，仍已在功能上建立與《水俣公約》相當之汞管理體系。Wen-Tien Tsai, Chi-Hung Tsai & Yun-Hwei Shen, *Environmental Policy and Legal Framework for Controlling Mercury Emissions from Stationary Sources: A Case Study in Taiwan*, 25 J. MATERIAL CYCLES & WASTE MGMT. 2716, 2716–25 (2023).

⁵³⁷ *See id.* ¶ 166.

當然承受過度之市場封鎖或不合理之經貿不利益⁵³⁸。



第三款 國際制度互動層面

再者，若從前章所提「管轄權與程序衝突」觀點觀察，本案所反映者，並不僅是實體規範之差異，亦涉及不同國際制度對同一措施之評價方式可能並行存在⁵³⁹。就《水俣公約》而言，其締約方會議、技術指引及履行機制，著重者在於如何有效降低汞污染風險並維持公約整體治理效果⁵⁴⁰；相對地，WTO 爭端解決機構關注者，則是該等措施是否不當侵害其他會員在 GATT 下之市場進入與非歧視利益⁵⁴¹。若兩套制度各自以完全獨立且無對話之方式運作，則同一措施即可能在環境法層面被視為必要，在貿易法層面卻被認為程序設計不足，進而形成制度落差⁵⁴²。

因此，本文認為，真正需要發展之處，不僅是「MEAs 是否優先於 WTO」此種二分問題，而更是「兩個制度如何在程序與資訊上對接」⁵⁴³。具體而言，未來較值得發展之方向，應包括：第一，透過 WTO 與《水俣公約》相關機構之資訊交換，使 WTO 爭端解決機構在面對此類案件時，得更充分理解公約下措施之技術背景、風險性質及治理邏輯⁵⁴⁴；第二，於《水俣公約》締約方會議或相關執行文件中，更明確說明締約方對非締約方採取限制措施時，宜具備哪些最低程序保障與資訊處理要求，以提升該措施於 WTO 法制下之可預測性⁵⁴⁵；第三，於 WTO 貿易與環境委員會或後續制度討論中，逐步累積對

⁵³⁸ See Panel Report, *US – Shrimp*, *supra* note 135, ¶ 7.41; ILC, *Fragmentation Report*, *supra* note 161, ¶ 483.

⁵³⁹ Minamata Convention, *supra* note 4, art. 23 & art. 24.

⁵⁴⁰ DSU, *supra* note 176, art. 3.2.

⁵⁴¹ See ILC, *Fragmentation Report*, *supra* note 161, ¶ 485.

⁵⁴² See MEA Information Session, *supra* note 502, ¶ 14.

⁵⁴³ DSU, *supra* note 176, art. 13.1.

⁵⁴⁴ *Id.* Annex 2; Minamata Convention, *supra* note 4, art. 17; ; see also *Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations*, WTO General Council, WT/L/162 (July 23, 1996).

⁵⁴⁵ Minamata Convention, *supra* note 4, arts. 3, 4, 5; GATT 1994, *supra* note 7, Stat. A-11, 55; AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 13, ¶ 159-172.

STO 之識別、執行邊界及對非締約方待遇之理解，使現行制度得以在不修約之情況下，透過解釋性共識與實務累積形成較穩定之標準⁵⁴⁶。

就法律定性上，此研究方向在於其有效回應《杜哈宣言》所建構之限制性前提⁵⁴⁷。既然第 31 段與第 32 段已表明，相關談判不得預斷結果、不得增減既有權利義務，亦不得損害非締約方權利，則現階段較可行之路徑，並非尋求一套明確宣告 MEAs 下 STO 自動優先之新規則，而是透過程序對接、資訊透明與解釋累積，逐步降低兩套制度對同一措施作出相互牴觸評價之可能⁵⁴⁸。亦即，制度調和之重點，應自哪一套規則勝出，轉向兩套規則如何被同時操作而不彼此削弱⁵⁴⁹。

此一見解實則在多邊經貿爭端解決中，具體實踐 VCLT 第 31 條第 3 款 (c) 項所彰顯之體系整合原則。爭端解決機構於適用 GATT 第 XX 條時，無須跨越權限去解釋或執行《水俣公約》之實體責任，而是可透過體系整合原則，將公約所累積之技術指引、締約方會議決議及資訊報告，作為評估經貿措施是否符合誠信原則與非變相限制貿易要求之事實背景與科學參考⁵⁵⁰，從而在程序上建構體系間之良性對話，緩和國際法碎片化可能帶來之結構性緊張⁵⁵¹。

第四款 本文所主張之有限調和模式及其界線

綜合上述，本文認為，本模擬個案中真正之爭點，並不在於《水俣公約》第 3 條下之貿易限制措施是否當然優先於 WTO 規範，而在於締約方於執行

⁵⁴⁶ See Ministerial Decision on Trade and Environment, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 33 I.L.M. 1267 (1994); Committee on Trade and Environment, *Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected Multilateral Environmental Agreements*, WTO Doc. WT/CTE/W/160/Rev.9 (Nov. 14, 2017); also see Asbestos, *supra* note 353, ¶¶ 115–116.

⁵⁴⁷ Doha Ministerial Declaration, *supra* note 247, ¶ 32.

⁵⁴⁸ See ILC, *Fragmentation Report*, *supra* note 161, ¶ 492.

⁵⁴⁹ See *id.*

⁵⁵⁰ VCLT, *supra* note 242, art. 31(3)(c).

⁵⁵¹ See AB Report, *US – Gasoline*, *supra* note 175, p.17; see also Minamata Convention, *supra* note 4, art. 3.

該等措施時，是否仍保留對非締約方具體風險治理能力進行審查與回應之制度空間。是以，本文所主張者，乃一種具界線之「有限調和」模式：一方面承認《水俣公約》第 3 條所體現之特定貿易義務，因其植基於多邊協商、共同風險治理及集體履約結構，於 GATT 第 XX 條之解釋與適用上應享有較高之制度正當性；另一方面，亦強調此種正當性並不當然排除 WTO 非歧視原則之適用。特別是當非締約方已能提出足以證明其風險控制、資訊透明及制度可驗證性之資料時，締約方即不宜僅以是否具有締約身分作為市場准入之絕對標準，而應建立可供個案審查與等效性評估之程序機制。換言之，本文所欲提出者，係將 WTO 實務中之「比較有效性」法理前置化並制度化，轉化為「實質效果等同」之審查要求，藉以在維持環境保護目標之同時，避免非締約方因形式身分而遭受不合理之市場排除。

換言之，本文並不贊成將《水俣公約》與 WTO 法制理解為非此即彼之競合關係。一方面，若採「當然優先」說，將可能忽略杜哈宣言對非締約方權利及既有 WTO 權利義務平衡之明確保留，亦可能削弱 WTO 對差別待遇與程序正當性之審查功能⁵⁵²；另一方面，若採「完全封閉」說，則又可能使多邊環境公約下之具體貿易義務，在面對 GATT 規則時幾乎無法獲得任何制度性尊重，進而削弱國際社會透過多邊合作處理重大跨境環境問題之能力⁵⁵³。是故，較為妥適之路徑，應係在維持 WTO 審查架構之前提下，承認多邊環境公約措施於正當性判斷上應具有較高之起點，並透過執行設計與制度對話，逐步降低二者衝突於個案中轉化為不可調和對立之風險。

惟必須強調的是，本文所主張之「有限調和」亦有其法律界線，亦即其絕非賦予環境公約一項概括豁免權。如果締約國在國內轉化或執行時，其所採之貿易措施超出《水俣公約》第 3 條明文設定之 STO 管制射程，或者其國內行

⁵⁵² See ILC, *Fragmentation Report*, *supra* note 161, ¶ 493.

⁵⁵³ Doha Ministerial Declaration, *supra* note 247, ¶ 31(i); AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 156.

政審查程序存在行政專斷、不透明、或未提供受影響外國會員適當程序參與之瑕疵，WTO 爭端解決機構仍應發揮其審查功能，透過第 XX 條之兩階段檢驗判定該措施是否構成任意或不合理歧視，以維護多邊貿易體制之基本要求⁵⁵⁴。換言之，唯有在此種界線下，始能確保貿易自由化與多邊環境治理在各自規範目標內獲得相對平衡之發展。

最後，回到本章模擬個案之脈絡，本文認為，A 國措施最終能否與 WTO 法制相容，關鍵仍不在於其是否單純源自《水俣公約》，而在於其是否在具體執行上保留足夠之透明性、彈性與個案審查可能。

若 A 國得證明其對非締約方之限制，確係基於可檢驗之風險控制差異，並提供非締約方提出資料與接受程序審查之機會，則其措施較有可能在 WTO 法制下被理解為多邊環境合作之正當延伸⁵⁵⁵。反之，若其僅以非締約方身分作為絕對排除標準，則即使其目的正當，仍難免在 GATT 第 XX 條前言下遭認定為任意或不合理歧視⁵⁵⁶。

前述分析顯示，《水俣公約》下之貿易措施於 WTO 法制中，並非因其多邊環境協定之背景而當然獲得豁免，惟亦非必然構成不可正當化之限制。其合法性評價，仍取決於具體措施是否通過第 XX 條（b）款之必要性檢驗，並於前言審查中避免形成對非締約方之任意或不合理歧視。此一分析結果，顯示系爭措施與 WTO 規範間存在一定程度、但具條件性之協調空間。

⁵⁵⁴ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 155; AB Report, *Brazil – Tyres*, *supra* note 112, ¶ 228.

⁵⁵⁵ See AB Report, *US – Shrimp*, *supra* note 11, ¶ 166.

⁵⁵⁶ See *id.* ¶ 164.

第五章 結論

綜合全文分析，本文認為，《水俣公約》與 WTO 法制間之關係，並非傳統文獻所描述之「環境保護與自由貿易」二元衝突，亦非多邊環境協定是否應優先於 WTO 規範之抽象制度競合問題。相較之下，真正值得關注者，毋寧係當締約方依《水俣公約》採取貿易限制措施時，應如何評價非締約方之具體制度條件，以及進口國是否已建立足以回應不同情況之審查與程序設計。

本文經分析認為，《水俣公約》第 3 條下之汞貿易管制措施，雖可能構成 GATT 第 I 條最惠國待遇及第 XI 條禁止數量限制之初步限制，惟基於汞污染對人體健康及環境所造成之重大風險，以及《水俣公約》所體現之多邊環境治理目的，原則上仍有依 GATT 第 XX 條第 (b) 款獲得正當化之可能。此一結論顯示，多邊環境協定所建立之貿易措施，並非因其限制貿易即當然與 WTO 法制相衝突，而仍得透過既有 WTO 規範體系尋求合法性基礎。

然而，本文進一步指出，系爭措施最終能否通過 WTO 審查，關鍵並不在於其是否追求正當之環境保護目的，而在於其是否符合 GATT 第 XX 條前言所要求之非歧視標準。尤其當非締約方得透過其內國法制與行政措施，提出足以說明其風險治理安排、資訊透明程度及制度運作情形之資料時，若締約方仍僅以條約身分作為市場准入與否之唯一標準，則其差別待遇是否仍具合理基礎，即有進一步檢討之必要。

就此，本文認為，WTO 爭端解決實務所重視者，並非制度形式之一致，而係進口國在執行環境措施時，是否保留對具體情況加以檢視與回應之空間。據此，本文主張，當非締約方已提出與其風險治理條件相關之資料與說明時，締約方應提供一定程度之程序管道，使其得接受個案審查、資訊補充或技術性對話。此種要求並非否定《水俣公約》之拘束力，亦非要求締約方承認所有非

締約方措施均足以產生相同結果，而係要求其在維護環境保護目標之同時，保留一定程度之程序開放性與審查空間。

基於前述分析，本文進一步提出「有限調和模式」作為多邊環境協定與 WTO 法制互動之可能路徑。所謂有限調和，並非賦予多邊環境協定優先於 WTO 規範之地位，而係承認多邊環境協定所形成之特定貿易義務具有較高之制度正當性，並於 GATT 第 XX 條之解釋與適用中予以適度尊重；同時透過程序透明、個案審查與資訊回應要求，避免締約方以條約身分作為排除非締約方之絕對標準。此種模式一方面維持 WTO 法制對非歧視原則與程序正義之要求，另一方面亦保留國際社會透過多邊合作處理全球環境問題之制度空間。

因此，本文認為，《水俣公約》與 WTO 法制間並不存在必然無法調和之規範衝突。相反地，若能在 WTO 既有架構下，透過較為透明、可檢驗且非封閉之執行政序，建立締約方與非締約方間之制度溝通與個案評估空間，則環境保護與自由貿易並非只能處於零和關係，而有可能形成兼顧環境治理、程序正義與市場開放之協調秩序。

此種兼顧程序開放性之「有限調和模式」，亦可對當前因政治或制度因素而未能成為環境協定正式締約方之 WTO 會員提供一定參考。縱然此類非締約方在實務上無法正式締結《水俣公約》，然若其於內國法制上已就相關風險建立一定程度之管理安排，則其於 WTO 法下是否應獲得提出說明與接受審查之機會，即成為檢驗系爭貿易措施是否構成專斷或不合理歧視之重要問題。

總言之，對於因政治或制度因素而未能成為《水俣公約》締約方之 WTO 會員而言，關鍵問題並不在於其是否具備形式上之締約身分，而在於其是否已透過內國法制與行政實踐建立相當之風險治理能力。本文因此認為，唯有建立一套以客觀風險治理、程序透明與制度可檢驗性為核心之審查機制，並使非締約方得就其治理成效接受個案審查或等效性評估，方可能在既有 WTO 架構

下，避免因形式身分所生之隱性經貿歧視，進而促成環境治理、程序正義與市場准入保障之有限調和。



參考文獻



中文文獻

專書

羅昌發，《國際貿易法：世界貿易組織多邊貿易體制與法律實務》，三民書局，2020 年。

施文真，《WTO、氣候變遷與能源》，元照出版公司，2013 年。

施文真，《綠化 WTO：貿易、環境與臺灣》，元照出版公司，2008 年。

葉俊榮，《全球環境議題－台灣觀點》，巨流圖書，1999 年。

期刊論文

蘇義淵，〈關於汞的水俣公約簡介〉，《台灣法學雜誌》，第 277 期，頁 115 - 128
(2015 年)。

張南薰，〈從 WTO 之「歐體海豹產品案」看 TBT 協定第 2.1 條及第 2.2 條與
GATT 1994 第 XX 之關係〉，《貿易政策論叢》，第 24 期，頁 53 - 102
(2015 年)。

薛景文，〈論保存天然資源之出口數量限制措施：政策考量與正當性抗辯〉，《科
技法學評論》，第 11 卷第 1 期 (2014 年)。

施文真，〈由相關國際環境公約檢視我國環境影響評估法制中之民眾參與制
度〉，《月旦法學雜誌》，第 104 期，頁 45 - 68 (2004 年)。

洪思竹，〈WTO 體系與國際環境法之互動 (I)：WTO 下 SPS 協定與生物安全議

定書之關係》，《臺灣海洋法學報》，第 7 卷第 1 期（2008 年）。

許耀明，〈從 WTO 生技產品案爭端解決小組報告看 GMO 國際貿易中國際貿易法與國際環境法之衝突與解決可能〉，《科技法學評論》，第 4 卷第 1 期，頁 225 - 266（2007 年）。

施文真，〈台灣於環境保護 vs. 自由貿易之國際辯論中的定位〉，《臺大法學論叢》，第 31 卷第 1 期，頁 45-74（2002 年）。

牛惠之，〈國際環境公約與 GATT/WTO 之潛在衝突：論相關於環境之貿易措施與獎勵性措施之運用與爭議〉，《臺大法學論叢》，第 28 卷第 4 期，1999 年 7 月，頁 193 - 245。

| | |------| | 國家法規 | |------|

廢棄物清理法，環境部，民國 112 年 5 月 24 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0050001>。

資源循環推動法，環境部，民國 112 年 5 月 24 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0050070>。

商品檢驗法，經濟部，民國 112 年 5 月 17 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0030002>。

中華民國氣候變遷因應法，環境部，民國 112 年 2 月 15 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0020098>。

毒性及關注化學物質標示與安全資料表管理辦法，環境部，民國 111 年 11 月 4 日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0060037>。

貿易法，經濟部，民國 110 年 12 月 15 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0090001>。

關稅法，財政部，民國 110 年 12 月 17 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0340001>。

毒性及關注化學物質管理法，環境部，民國 108 年 1 月 16 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0060012>。

環境基本法，環境部，民國 91 年 12 月 11 日，

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0000010>。

英文文獻

書籍

P. Sands & J. Peel, *Principles of International Environmental Law* (4th ed. 2018).

Tsuguyoshi Suzuki & Reiko Kanzaki, *Minamata Disease: Its History and Medical Approach* (2010).

Daniel Bodansky, Jutta Brunnée & Ellen Hey eds., *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford Univ. Press 2007).

Joost Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law* (2003).

Scott Barrett, *Environment and Statecraft* (2003).

Timothy S. George, *Minamata: Pollution and the Struggle for Democracy in Postwar*



Japan (Harvard Univ. Press 2001).

Edith Brown Weiss & Harold K. Jacobson eds., *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords* (MIT Press 1998).

期刊論文

Kateryna Holzer, *Balancing Trade and Environment: Insights from WTO Disputes over Sustainability Requirements for Biofuels*, 18 J. World Energy L. & Bus. (2025).

Wen-Tien Tsai et al., *Environmental Policy and Legal Framework for Controlling Mercury Emissions from Stationary Sources: A Case Study in Taiwan*, 25 J. Material Cycles & Waste Mgmt. 2716 (2023).

Henrik Selin & Noelle Eckley Selin, *From Stockholm to Minamata and Beyond: Governing Mercury Pollution for a More Sustainable Future*, 5 One Earth 1109 (2022).

J. McLagan et al., *Linking Science and Policy to Support the Implementation of the Minamata Convention on Mercury*, 12 Environ. Sci. Eur. 34 (2017).

David C. Evers et al., *Evaluating the Effectiveness of the Minamata Convention on Mercury: Principles and Recommendations for Next Steps*, 569-570 Sci. Total Environ. 888 (2016).

Robert L. Howse, *The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary*, 1 Eur. J. Int'l L. 9 (2016).

Kazuki Hozumi, *Corporate Accountability and Public Redress: The Evolution of*

Chisso Corporation's Liability in the Minamata Case, 18 Asia Pac. J. Env'tl. L.
112 (2015).

Henrik Selin, *Global Environmental Law and Treaty-Making on Hazardous
Substances: The Minamata Convention and Mercury Abatement*, 14 Glob. Env'tl.
Pol. 1 (2014).

M. H. H. Eriksen & F. X. Pérez, *The Minamata Convention: A Comprehensive
Response to a Global Problem*, 23(2) RECEIL (2014).

Steve Charnovitz, *Trade and the Environment in the WTO*, 10 J. Int'l Econ. L. 299
(2007).

Sanford E. Gaines, *The WTO's Reading of GATT Article XX Chapeau: A Disguised
Restriction on Environmental Measures*, 22 Wis. Int'l L.J. 443 (2004).

Steve Charnovitz, *The Law of Environmental "PPMs" in the WTO: Debunking the
Myth of Illegality*, 27 Yale J. Int'l L. 59 (2002).

Gabrielle Marceau, *Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The
Relationship Between the WTO Agreement and MEAs and Other Treaties*, 35 J.
World Trade 1081 (2001).

Eric Neumayer, *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements and WTO
Rules: Potential for Conflict, Scope for Reconciliation*, 55 Aussenwirtschaft 95
(2000).

Gregory C. Unruh, *Understanding Carbon Lock-In*, 28 Energy Pol'y 817 (2000).

Steve Charnovitz, *The WTO and the Environment*, 8 Eur. J. Int'l L. 33 (1997).

Ernst-Ulrich Petersmann, *International Trade Law and International Environmental Law: Prevention and Settlement of International Environmental Disputes in GATT, WTO and NAFTA*, 27 J. World Trade 43 (1993).



國際規範

Minamata Convention on Mercury, Oct. 10, 2013, T.I.A.S. No. 14-816.

General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187.

Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, May 22, 2001, 2256 U.N.T.S. 119.

Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, Sept. 10, 1998, 2244 U.N.T.S. 337.

Protocol to the 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution on Heavy Metals, June 24, 1998, 2237 U.N.T.S. 4.

Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

政府及國際組織文件

United Nations Environment Programme (UNEP), Global Mercury Assessment 2018 (2019).

UNEP, Guidance on Best Available Techniques and Best Environmental Practices Explained in Article 8 of the Minamata Convention on Mercury,

UNEP/MC/COP.1/7 (Sept. 2017).

UNEP, *Report of the Conference of Plenipotentiaries on the Minamata Convention on Mercury*, U.N. Doc. UNEP(DTIE)/Hg/CONF/4 (Oct. 14, 2013).

Ministry of the Environment, Japan, *Lessons from Minamata Disease and Mercury Management in Japan* (2013).

UNEP Governing Council, *Decision 25/5* (2009).

Ministry of the Environment, Japan, *Minamata Disease: The History and Measures* (2002).

一般機構文件

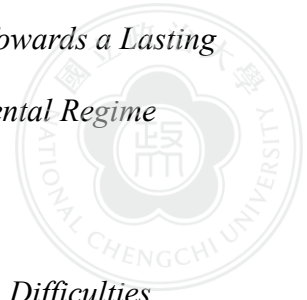
World Trade Organization, Committee on Trade and Environment, *Information Session on Multilateral Environmental Agreements, Note by the Secretariat*, WTO Doc. WT/CTE/W/254 (Mar. 12, 2024).

World Trade Organization, Committee on Trade and Environment, *Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected Multilateral Environmental Agreements*, WTO Doc. WT/CTE/W/160/Rev.9 (Nov. 14, 2017).

World Health Organization, *Mercury and Health*, Fact Sheet (Mar. 31, 2017), <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health>.

World Trade Organization, Committee on Trade and Environment Special Session, *Existing WTO Rules and Specific Trade Obligations (STOs) Set Out in Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*, WTO Doc. TN/TE/S/1/Rev.2 (Feb. 20, 2007).

Alice Palmer & Richard Tarasofsky, *The Doha Round and Beyond: Towards a Lasting Relationship Between the WTO and the International Environmental Regime* (Chatham House 2007).



International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, U.N. Doc. A/CN.4/L.682 (Apr. 13, 2006) (finalized by Martti Koskenniemi).

World Trade Organization, Committee on Trade and Environment, *Report of the Meeting Held on 23–24 February 2006*, WTO Doc. TN/TE/R/15 (Mar. 15, 2006).

U.N. Conference on Trade & Development, *Trade and Environment Review 2003*, U.N. Doc. UNCTAD/DITC/TED/2003/4 (2004).

World Trade Organization, *The Relationship Between the Provisions of the Multilateral Trading System and Trade Measures Pursuant to Multilateral Environmental Agreements*, in *Trade and Environment at the WTO* 35–43 (2004).

World Trade Organization, *Compilation of Submissions under Paragraph 31(i) of the Doha Declaration—Revision—Note by the Secretariat*, WTO Doc. TN/TE/S/3/Rev.1 (Apr. 24, 2003).

Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations, WTO General Council, WT/L/162 (July 23, 1996).

網路資料

U.S. Env't Prot. Agency, *Basic Information about Mercury* (2025),

<https://www.epa.gov/mercury/basic-information-about-mercury>.

Minamata Convention on Mercury, Overview, <https://www.mercuryconvention.org>.

National Institute for Minamata Disease, Current State of Mercury Pollution in

Minamata Bay (Akito Matsuyama), <https://nimd.env.go.jp/>.

World Trade Organization, *The Doha Mandate on Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*,

https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_mea_e.htm.

Ministry of the Environment, Japan, *Minamata Disease*,

<https://www.env.go.jp/en/chemi/hs/minamata2002/>.

