

## 簡析美巴 2014 年高地棉案和解備忘錄

陳稚卿、林潔如

歷經逾 10 年於世界貿易組織 (World Trade Organization, 下簡稱 WTO) 之訴訟, 美國與巴西於今 (2014) 年 10 月 1 日簽署高地棉案和解備忘錄 (Memorandum of Understanding Related to the Cotton Dispute(WT/DS267), 下簡稱 2014 年高地棉案和解備忘錄), 就雙方爭訟已久之高地棉案達成共識。美國承諾將一次性支付給巴西棉花協會 (Instituto Brasileiro do Algodão, 下簡稱 IBA) 3 億美元, 並為國內棉花出口信貸擔保計畫 (U.S. General Sales Manager 102 Program, 下簡稱 GSM102 計畫) 改採新的費用結構以及限制貸款期限。而巴西則同意在美國國會今年 2 月通過之農業法案五年生效期間不再就美國棉花補貼問題提起新訴訟, 並放棄對美國採取貿易制裁措施之權利<sup>1</sup>, 使自美國出口至巴西之產品免受報復性關稅之威脅。

回溯至 2010 年 4 月, 美巴亦曾簽署過一備忘錄及架構協議 (下簡稱 2010 年高地棉案協議) 就高地棉案爭端達成初步協議, 惟該協議於 2013 年 9 月破局<sup>2</sup>。今年美巴二國再度簽署協議欲終局解決高地棉案爭端, 此次雙方協議內容為何, 何以在 2010 年高地棉案協議破局後得再次達成和解, 而此次協議又將帶來什麼影響, 為本文所欲探討之方向。以下本文於第一、第二部分將分別介紹 2010 年高地棉案協議及 2014 年高地棉案和解備忘錄之內容, 並就此二協議進行比較, 分析美巴二國於此次協議是否有更大讓步; 第三部分整理各方評論, 進一步評析 2014 年高地棉案和解備忘錄日後可能之影響; 最後做一結論。

### 2010 年高地棉案協議

2009 年 8 月, WTO 裁決美國對其國內棉花產業提供鉅額補貼違反了 WTO 規則, 並授權巴西得對美國採取制裁措施, 美國為避免遭受巴西的貿易制裁, 於 2010 年 4 月與巴西共同簽署棉花備忘錄 (Memorandum of Understanding)<sup>3</sup>, 而

<sup>1</sup> 關於 2009 年巴西取得 WTO 授權之貿易報復可參考: 張毓欣、鄭琇雲, WTO 仲裁小組授權巴西對美國實施貿易報復, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 91 期, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no91/1.pdf>。(最後瀏覽日: 2014 年 11 月 14 日)

<sup>2</sup> 趙思博、劉盈君, 從美國高地棉案之後續發展省思 DSU 第 22.1 條之規範, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 153 期, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no153/1.pdf>。(最後瀏覽日: 2014 年 11 月 14 日)

<sup>3</sup> 此備忘錄約定事項有: 1. 美國將支付巴西一定金額作為巴西棉花產業基金 2. 2010 年 4 月 22 日起 60 天內共同討論完成高地棉案爭端解決架構協議。

後於同年 6 月 17 日簽署架構協議 (Framework Agreement)，雙方暫時性地對高地棉花案爭議達成共識，美國同時也避免巴西在 WTO 授權下對美國商品、服務及智慧財產權 (IPR) 進行貿易報復。此一協議奠定雙方後續討論步驟及基礎，持續朝向以談判解決爭端為最終目的一途前進。

2010 年所達成之共識內容主要包括以下三個方面：基金移轉、基金用途、GSM102 計畫之定期審查及運作限制，於下分述之：

1. 基金移轉：協議內容要求巴西成立一收受巴西棉花產業基金的獨立機構<sup>4</sup>，美國應支付該獨立機構 3000 萬美元，而後並應於每月月底前支付 1227.5 萬美金 (每年合計共 1 億 4700 萬美金) 作為巴西棉花產業基金<sup>5</sup>。

2. 基金用途：雙方約定巴西政府必須確保該筆基金款項不得用於研究，僅能用於技術協助 (technical assistance) 及能力培養 (capacity building activities)<sup>6</sup>；而其適用對象除巴西棉花部門外，也包括撒哈拉以南非洲國家及南方共同市場等開發中國家的棉花部門<sup>7</sup>。

3. GSM-102 計畫之定期審查及運作限制：美國對 GSM-102 計畫的運作將採取部分短期修改，並與巴西每半年就 GSM-102 計畫的實施進行定期審查 (Operation Review)，審查項目包括 GSM-102 計畫擔保金額 (Uncancelled Guarantee Value) 及其加權平均借貸期間 (Weighted Average Tenor)。GSM-102 計畫擔保金額 (Uncancelled Guarantee Value) 須滿足一定基準，若其實施不符合一定基準，美國必須調整 GSM-102 計畫運行費用使之符合基準<sup>8</sup>；而加權平均借

<sup>4</sup> 即日後的巴西棉花協會 (IBA)。

<sup>5</sup> Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Government of the Federative Republic of Brazil Regarding a Fund for Technical Assistance and Capacity Building with respect to the Cotton Dispute (WT/DS267) in the World Trade Organization, art.1&2.

<sup>6</sup> 包括病蟲害防治 (Pest and disease control, mitigation and eradication)、採收後技術應用 (Application of post harvest technology)、資本設備 (如存儲和軋花設備) 的購買及使用 (Purchase and use of capital equipment)、棉花使用的推廣 (Promotion of use of cotton)、植物品種的採用 (Adoption of plant varieties)、勞工法的遵守 (Adoption of plant varieties)、工人及雇主的培訓教育 (Training and education of workers and employers)、市場訊息服務 (Market information services)、自然資源管理及保護 (Natural resources management and conservation)、提升棉花品質的技術應用 (Application of technologies to improve quality of cotton)、提升分級服務的應用方法 (Application of methods to improve grading and classing services) 及與前述各項內容延伸相關的服務等。

<sup>7</sup> *Supra* note 5. Art.4.

<sup>8</sup> 定期審查將就 GSM102 計畫擔保金額 (Uncancelled Guarantee Value) 數額進行審查，可分為以下不同三種情形：1. 在一定審查期間內，若 GSM102 計畫擔保金額價值超過 13 億，則美國在宣布新一期擔保額度分配 (the allocation of guarantee availability) 時必須增加平均費率 11% 以上的保費 (premia) 2. 在一定審查期間內，GSM102 計畫擔保金額價值雖未超過 13 億，惟於下期卻超過 15 億，則美國在宣布新一期擔保額度分配 (the allocation of guarantee availability) 時必須增加平

貸期間則以於 2012 年前達成小於 16 個月為目標<sup>9</sup>。

美國簽署 2010 年高地棉案協議雖成功避免遭受巴西貿易制裁，但此一決定在美國內部招致許多批評，於 2011 年間眾議院雖有數次提案修訂欲禁止美國對巴西支付棉花產業基金，但皆未能成功。至 2013 年 9 月間，美國農業部 (U.S. Department of Agriculture, USDA) 聲稱受聯邦政府削減預算之影響，支付予巴西之數額每年將減少 5% (即每年減少 736.5 萬美金)。2013 年 10 月，美國農業部全面終止支付<sup>10</sup>。同時，美國 2008 年農業法案亦已屆期，巴西對美國國內棉花補貼政策之調整持續採取觀望態度，於斯時，巴西是否對美國進口產品採行貿易制裁取決於美國新農業法案是否將就棉花補貼政策予以修正。

### 2014 美國巴西棉花爭端協議備忘錄

2014 年 2 月美國國會通過新農業法案，新增了「累積所得保護計畫」並修訂了 GSM-102 計畫<sup>11</sup>。原依先前 2010 年高地棉案協議內容，美巴雙方應進行會晤，就美國 2014 年新農業法案的修訂進行審視、評估是否符合雙方期待。惟於 2014 年 2 月初，巴西政府逕將美國新農業法案報告交予巴西外貿委員會 (Câmara de Comércio Exterior, CAMEX)，由其評估是否對美國進行貿易制裁<sup>12</sup>。2014 年 2 月 19 日，CAMEX 宣布其評估結果，建議巴西依循爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, 下簡稱 DSU) 第 21.5 條請求成立履行審查小組以認定美國新農業法案是否已將違法補貼措施移除或改正。惟於隔日，巴西政府通知美國政府，於請求成立履行審查小組前，巴西願意先與美國進行談判，尋求達成雙方滿意的協議，於此同時，CAMEX 也再次推遲其於 2009 年獲得的貿易制裁權限。歷經長達 8 個月的協商，於今 (2014) 年 10 月 1 日終於達成協議，完成 2014 年高地棉案和解備忘錄之簽

---

均費率 15% 以上的保費 (premia)；而後幾期 GSM102 計畫擔保金額價值若介於 13 億以上 15 億以下，則在宣布新一期擔保額度分配 (the allocation of guarantee availability) 時僅需增加平均費率 11% 以上的保費 (premia) 3. 在一定審查期間內，若 GSM102 計畫擔保金額價值未超過 8 億，則在宣布新一期擔保額度分配 (the allocation of guarantee availability) 時可減少保費。

<sup>9</sup> 即使 GSM102 計畫擔保金額價值符合一定基準，若加權平均借貸期間大於 16 個月，則美國應透過增加保費、減少借貸期間或是二者並用，已達成於 2012 年加權平均借貸期間小於 16 個月的最終目標。

<sup>10</sup> CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, Status of the WTO Brazil-U.S. Cotton Case, available at <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/R43336.pdf> (last visited Nov. 14, 2014).

<sup>11</sup> 關於 2014 年新農業法案美國棉花補貼措施之修訂可參考：陳韻竹，試析美國新農業法案棉花計畫對高地棉案之因應措施，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，159 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no159/5.pdf>。(最後瀏覽日：2014 年 11 月 14 日)

<sup>12</sup> *Supra* note 10.

署<sup>13</sup>。

2014 年高地棉案和解備忘錄其內容相當程度延續 2010 年協議，包含基金移轉及其用途、IBA 組織透明性及審計要求、GSM-102 計劃運作、和平條款以及諮商等共計 11 條，以下本文就基金用途、GSM102 計畫之調整及和平條款此三點加以說明之。

1. 基金移轉及其用途：美國應於協議簽署後 21 日內一次性支付 3 億美元予 IBA，此筆基金除用於維持 IBA 組織運作所需花費外<sup>14</sup>，延續 2010 年高地棉案協議之內容，亦可用於棉花產業之技術協助與能力培養。值得注意的是，此次就技術協助及能力培養新增了「設計、規劃與執行關於棉花貯存、運送、施肥之計劃」(storage, conservation and transportation of cottons, cotton seeds, and cotton inputs such as fertilizer)，並且放寬 2010 年協議中所禁止的研究用途，允許基金用於「巴西公私性研究組織與美國農業部、學院或研究基金會共同合作之研究<sup>15</sup>」，且該研究得開放給第三國組織共同參與。

2. GSM-102 計劃之調整：美國 2014 年農業法案明文賦予美國農業部相當權限，使之與巴西就 GSM-102 計畫進行談判協商時更多彈性<sup>16</sup>，於此次協議中，美國做出最關鍵之承諾，即為對 GSM-102 出口信用擔保計畫貸款期限與費用結構之調整。在貸款期限方面，美國將貸款期限由 2014 年農業法案中所規定的 24 個月縮短為至多 18 個月<sup>17</sup>，且於貸款核發後不得延長或更新，除因違約而生債務的情況可被重整 (reschedule) 之外，擔保不得作為債務重整目的之使用。在費用結構調整方面，美國改以風險基礎 (risk-based) 計算與收取擔保之費用。倘擔保貸款之期間不超過 12 個月，所收取之費用必不得少於整體計劃長期的運作成本；倘擔保期間介於 12 個月至 18 個月，依據風險基礎計算所須額外增加之費用不得低於對應於經濟合作暨發展組織 (OECD) 之最低加價等級 (minimum premia rate)<sup>18</sup> 之 90%。倘擔保期限為 18 個月，依據風險基礎計算所須額外增加之費用不得低於對應於經濟合作暨發展組織 (OECD) 之最低加價等級之百分之

<sup>13</sup> US, *Brazil Clinch Deal Resolving Cotton Trade Row*, Cotton, Bridge, ICTSD, Vol.18, No. 32, Oct. 2, 2014, available at

<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-brazil-clinch-deal-resolving-cotton-trade-row> (last visited Nov. 17, 2014).

<sup>14</sup> 「合理的行政支出」係一切合於備忘錄目的且關於 IBA 運作之必要費用，稅賦支出亦包含在內。

<sup>15</sup> Memorandum of Understanding Related to the Cotton Dispute (WT/DS267), art. 2.5.

<sup>16</sup> *Supra* note 10.

<sup>17</sup> *Supra* note 15. art. 4.1.

<sup>18</sup> *Supra* note 15. art. 6.3, "OECD MPRs are set in the OECD Arrangement on official Support Export Credit, Annex: Calculation of Minimum Rates or its successor."

九十五<sup>19</sup>。

3.和平條款：基於美國於 GSM-102 計劃的讓步，巴西簽署和平條款，承諾於 2014 年農業法案的生效期間內將不再就棉花爭端案件採行貿易報復。此外，在符合協議內容條件下運作 GSM-102 計畫，巴西便不會就 GSM-102 計畫以及其他棉花補貼政策依據 GATT 第 22、23 條向 WTO 請求諮商<sup>20</sup>。而巴西雖保留就其他國內補貼政策仍可對美國於 WTO 提出控訴之權利<sup>21</sup>，惟在向 WTO 提出控訴前，須先通知美國並預先提供合理機會予其非正式協商以盡量避免進入 WTO 爭端解決程序<sup>22</sup>。

相較於 2010 年協議美國以每月支付的方式轉移基金予巴西，美國此次承諾一次性移轉棉花產業基金，可降低巴西對於發生如 2010 年協議美國於協議期間中不願繼續支付基金之擔憂。另，本次和解備忘錄較顯著的突破在於美巴雙方分別同意 GSM-102 計畫結構性調整及和平條款之簽署。關於 GSM-102 計畫的結構性調整，美國同意以較為精準的風險計算基礎，針對 GSM-102 計畫進行調整以減少美國對其國內棉花產業的補貼程度，惟其中關於借貸期間限制，此次協議約定縮短到至多 18 個月，較先前協議美國承諾在 2012 年達到使加權平均借貸期間低於 16 個月的目標，似未有顯著讓步。而巴西方面則承諾簽署和平條款，於 2014 年農業法案的生效期間內不再就棉花爭端案件爭執或採行 WTO 授權之貿易報復措施。雖未獲致最滿意的結果，但雙方因已各自獲取所需進而達成此次協議。

### 各方意見

針對此次 2014 年高地棉案和解備忘錄的簽署，美國與巴西官方均對於能和平、終局地解決高地棉案爭端感到相當滿意。美國貿易代表處 (USTR) 認為備忘錄之簽訂係為美國與巴西在棉花補貼爭端問題上，找到了永久性解決方案，並期待以此為基礎深化美巴雙邊經貿關係<sup>23</sup>。美國農業部長則表示，若無本項和解協議，美國企業每年將面臨巴西政府高達上億美元之關稅制裁<sup>24</sup>。美國棉花協會

<sup>19</sup> *Supra* note 15. art. 4.2.

<sup>20</sup> *Supra* note 15. art. 6.1.

<sup>21</sup> *MOU Preserve Brazil Ability To Sue U.S. over Ag Subsidies*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 3, 2014.

<sup>22</sup> *Supra* note 15. art. 6.2.

<sup>23</sup> *United States and Brazil Reach Agreement to End WTO Cotton Dispute*, USTR, Oct. 1, 2014, Available at

<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/October/United-States-and-Brazil-Reach-Agreement-to-End-WTO-Cotton-Dispute> (last visited Oct. 25, 2014).

<sup>24</sup> *United States and Brazil Reach Agreement to End WTO Cotton Dispute*, UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, available at

<http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2014/10/0219.xml> (last visited Oct. 25, 2014).

(National Cotton Council, 下簡稱 NCC) 除讚許美國政府成功地致力於透過協商方式與巴西達成合議, 從而避免受到貿易報復的威脅, 亦重申 NCC 在現行新農業法案中針對農業補貼政策亦已做出全面的改革。2014 年農業法案包括了針對棉花政策之必要性調整以及出口信用擔保計畫, 相較於 2008 年農業法案, 棉花政策已較為市場導向, 同時透過強制生產者購買保險產品而建構了嚴密的安全網<sup>25</sup>。然而, 該筆鉅額的基金支出在國內亦引起不少反對聲浪, 美國國會議員即嚴厲批判, 站在納稅人立場觀之, 以納稅人民金錢換取和平無疑是對於農業支出的一種浪費, 同時亦指出政府應將重心放在補貼計畫改革<sup>26</sup>, 現行農業法案補貼計畫方向為根本性錯誤, 最好的方式應是完全移除任何會對市場造成扭曲的補償<sup>27</sup>。

而對巴西政府而言, 美國一次性支付 3 億美元, 該筆基金不僅可彌補巴西國內棉花農因補貼所受之損失, 且美國此次同意修改 GSM102 計畫, 可望使巴西產品在國際市場上提升競爭力; 至於協議中巴西所承諾之和平條款, 不免令人質疑為巴西方面無條件投降<sup>28</sup>, 惟巴西外交部強調, 和平條款僅限於關於 GSM-102 計畫不再向 WTO 提出訴訟, 巴西仍然維持農業法案之下對於其他農產品補貼計畫的訴訟權利。至於巴西國內棉花業者, 此協議似未能達成最理想目標—即美國完全停止所有棉花貿易補貼, 但其仍肯認此協議重要性, 借重美國棉業經濟規模並藉此協議改善雙方經貿關係, 對巴西亦為一大優勢。

此外, 美國此次雖與巴西達成協議, 但並未完全革除違反 WTO 規定的補貼政策, 故仍使許多以棉花出口貿易為主的國家持續蒙受不公平競爭的傷害。非洲、加勒比海、太平洋國家集團 (African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP) 即指摘美國與巴西的臨時協議只會強化棉花貿易的不公平性, 批評美國身為 WTO 會員, 其貿易政策自然有遵守 WTO 規範的義務, 而非為了維持不當的貿

<sup>25</sup> *NCC Commends Resolution of Brazil WTO Dispute*, National Cotton Council Of America, Oct. 1, 2014, available at <http://www.cotton.org/news/releases/2014/brazres.cfm> (last visited Oct. 25, 2014).

<sup>26</sup> Rep. Ron Kind, *Rep. Ron Kind Slams Brazil Cotton Deal Costing Taxpayers \$300 Million*, available at <http://kind.house.gov/latest-news/rep-ron-kind-slams-brazil-cotton-deal-costing-taxpayers-300-million/> (last visited Oct. 25, 2014).

<sup>27</sup> Rep. Rosa DeLauro, *DeLauro Statement On U.S.-Brazil Cotton Case Settlement*, available at [http://delauero.house.gov/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1718:delauero-statement-on-u-s-brazil-cotton-case-settlement&catid=2&Itemid=21](http://delauero.house.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=1718:delauero-statement-on-u-s-brazil-cotton-case-settlement&catid=2&Itemid=21) (last visited Oct. 25, 2014).

<sup>28</sup> Dr. Steve Suppan, *Unconditional surrender: The U.S.-Brazil deal to end WTO-authorized retaliation*, INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY, Oct. 4, 2014, available at <http://www.iatp.org/blog/201410/unconditional-surrender-the-us-brazil-deal-to-end-wto-authorized-retaliation> (last visited Nov. 11, 2014)

易政策，以給付方式補償其他會員國之農民<sup>29</sup>。

## 評析

就美國而言，美國以 3 億美金及 GSM-102 計畫調整換取巴西同意簽署和平條款，實質上仍只是暫時性的解決爭端，而非根本性地全盤改革農業補貼政策及農業法案立法方向，以金錢換取和平仍非永久解決之道。且巴西所承諾者只限於就棉花相關補貼政策放棄爭訟權利，現階段雖買到「棉花」和平，但美國在其他農產品（如：玉米及大豆）的補貼政策仍處於被控訴危機。此外，美國農業法案依其立法慣例，每隔幾年必須予以檢討評估重新制訂<sup>30</sup>，此次和解備忘錄到期後可能又適逢農業法案評估調整期，倘美國屆時仍維持 GSM-102 計畫，巴西似仍得就棉花補貼提起控訴。美國長期在國際貿易制度挹注大筆資金以換取暫時的和平，似忽略了改正違反措施才是解決的根本之道。而巴西方面，雖然獲取鉅額基金挹注，基金用途仍受限於備忘錄授權之項目，即便本次協議放寬基金得使用於研究目的，但合作對象也有所限制；且由於棉花出口貿易之性質，巴西棉農真正所需係出口融資的協助，惟由於基金用途的限制，美國的基金挹注對於巴西棉花產業助益相當有限，不見得能夠提高巴西國內棉花產業競爭力，長期而言巴西可能會花費更高昂的成本。

而由 WTO 制度層面觀之，美國與巴西透過訴訟外方式，以金錢換取巴西撤銷追訴權無疑是對於 WTO 爭端解決機制的一大衝擊，同時亦對於諸多以棉花為主要出口產品的弱勢國家造成不利。此些弱勢國家（主要是非洲棉花四國）因無法負擔在 WTO 提起訴訟所需的龐大訴訟成本，引頸期盼藉由巴西取得 WTO 授權報復能向美國施壓，迫使美國移除其國內棉花補貼政策。惟巴西卻因獲得金錢補償放棄對美國行使貿易報復之權利，而美國國內 GSM-102 計畫仍得以持續實行，使得盼望公平正義能獲得伸張之弱勢小國仍持續蒙受不公平之貿易對待。再者，WTO 爭端解決機制的首要目標在於爭端當事國之間恢復權利義務的平衡，因此「撤銷違反措施」乃是爭端解決機制的基本原則，DSU 第 22.1 條<sup>31</sup>所規定

<sup>29</sup> *Finding the key to the cotton issue at the WTO cannot wait!*, AFRICAN, CARIBBEAN, AND PACIFIC GROUP OF STATES, available at <http://www.acp.int/content/finding-key-cotton-issue-wto-cannot-wait> (last visited Nov. 11, 2014)

<sup>30</sup> 簡立賢、鄭美變、黃琮琪，美國新農業法案及啟示，興大農業，第 64 期，頁 22-23，2008 年。

<sup>31</sup> Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art. 22.1:

“Compensation and the suspension of concessions or other obligations are temporary measures available in the event that the recommendations and rulings are not implemented within a reasonable period of time. However, neither compensation nor the suspension of concessions or other obligations is preferred to full implementation of a recommendation to bring a measure into conformity with the covered agreements. Compensation is voluntary and, if granted, shall be consistent with the covered agreements.”

之補償與貿易報復手段皆係用以敦促敗訴國能夠調整其違法措施以配合 WTO 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, 下簡稱 DSB) 之建議與裁決, 純粹的金錢賠償是否能夠納為 WTO 爭端解決合法的方式之一, 雖有不少倡議改革者提出<sup>32</sup>, 惟至今尚未有定論。而此次美國挾鉅額基金援助的誘因與巴西達成協議, 而非以 DSU 條文所明定之貿易制裁或補償途徑, 這種「示範」的效果可能招致他國之間在爭端解決上亦採用此種方法, 外觀上看似兩國達成了「協議」, 本質上卻是「以金錢補償購買違反權」而繼續採行違反措施, 此舉無疑是抵觸 WTO 所欲追求的貿易自由化以及避免不公平貿易之目標。

## 結論

美巴代表於今年 10 月 16 日依據 DSU 第 3.6 條通知 DSB 兩國之協議結果, 達成雙方在 2010 高地棉案協議第 3.3 條下持續尋求爭端解決之共同目標<sup>33</sup>。雙方已同意終止棉花爭端案, 因此依據 DSU 第 22.8 條, 巴西被 DSB 授權得對美國中止減讓之貿易報復已不得再適用, 亦不得再依據 DSU 21.5 條提出爭端解決請求。

歷經 12 年的爭訟, 美巴就高地棉案再度達成和解, 國際上與美巴和解協議一樣在 WTO 爭端解決之外尋求和解之情況雖相當常見, 但並非所有國家都能能力如美國挾其經濟優勢以高額補償金解決貿易紛爭, 而此種透過協議以金錢補償的方式招致抵觸 WTO 落實貿易自由化以及維持公平市場競爭之質疑。而雙方看似達成圓滿互惠之協議, 簽署備忘錄雖能維持雙方表面和平, 惟其於國際法上正式法律效力為何不無疑問, 且有鑒於 2010 年高地棉案協議於 2013 年底因美國片面違約破局, 可知和解備忘錄仍可能隨時被違反, 加上國農業法案每 4~5 年定期更新檢討之慣例, 難保美國不會於下次立法為國內棉花補貼政策重新披上外衣持續實行違法補貼, 因此, 兩國之間就棉花補貼之爭議是否確實能隨著簽署 2014 備忘錄而終局結束, 仍有待日後持續關注。

<sup>32</sup> Marco Bronckers & Naboth van den Broek, *Financial Compensation in the WTO: improving the remedies of WTO Dispute Settlement*, 8 J. INT'L ECON. L. 101-26(2005).

<sup>33</sup> Notification of a mutually agreed solution, *United States —Subsidies on Upland Cotton*, WT/DS267/46 (Oct. 23, 2014).