

「國家安全例外」條款引入立即的「重新平衡」機制

吳雨陽 編譯

摘要

華盛頓國際貿易協會於今 (2023) 年 3 月 7 日舉行研討會，討論《關稅暨貿易總協定》第 21 條國家安全例外條款之援引。研討會中提及一立即之「重新平衡」機制，係學者 Simon Lester 於 2019 年提出，表示應針對國家安全例外條款設置此機制，採取與世界貿易組織爭端解決下傳統訴訟過程不同的途徑，以更快速地解決並平衡國家安全與貿易之間的衝突。於此機制下，即使因援引國家安全例外條款而被控訴之會員不願修正系爭措施，利益受損之會員無需透過傳統訴訟即可採取相當程度之報復，以恢復貿易平衡。研討會中學者亦指出爭端解決機制改革應考量政治面的現實，涵蓋美國主張之國家安全例外自行判斷原則，以維持世界貿易組織貿易體系的順利運行。

(取材資料：Hannah Monicken, *Analysts: WTO Needs 'Rebalancing' Process for National Security Issues*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No. 10, Mar. 10, 2023.)

今 (2023) 年 3 月 7 日，華盛頓國際貿易協會 (Washington International Trade Association) 舉行一場線上研討會，針對國家安全例外條款相關裁決進行討論¹。其中數名學者分析指出，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 必須將國家安全例外條款視為完全自行判斷 (self-judging) 且不可由司法機構受理 (non-justiciable)。遂有學者提出立即的「重新平衡 (rebalancing)」機制，以確保利益受損之會員仍得以進入援引例外條款並實施限制性貿易措施之會員的市場。

本文首先簡述國家安全例外條款所面臨的爭議，接著介紹學者 Simon Lester 所提出「重新平衡」機制之概念，並說明各方對於國家安全例外條款之意見，最後作一結論。

壹、國家安全例外條款

¹ *WTO JurisPrudence – Were the National Security Cases Prudent Even If They Were Permitted?*, WASH. INT'L TRADE ASS'N (Mar. 07, 2023) <https://www.wita.org/event-videos/wto-jurisprudence-webinar/>; Washington International Trade Association, *WITA Webinar: WTO JurisPrudence*, YOUTUBE (Mar. 7, 2023), https://www.youtube.com/watch?v=v_MbuvqNInE&ab_channel=WITA_DC.

面對在國家安全例外條款相關案件上的多次敗訴²，美國遂呼籲應對《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》第 21 條國家安全例外條款作出權威性解釋，並主張該例外應為「自行判斷」，而不受 WTO 爭端解決機制管轄³。

美國貿易代表戴琪 (Katherine Tai) 曾提出警告，表示 WTO 目前的處境可謂如履薄冰，美國或將堅持，僅有如此解釋例外條款，爭端解決改革談判方得以繼續⁴。然其他會員不甚同意美國的觀點，認為其將使計畫「以國家安全之名，行保護主義之實」的國家有漏洞可鑽⁵。

在本次的研討會中，曾擔任上訴機構秘書處的法律事務官及創設新聞網站 China Trade Monitor 的 Simon Lester 指出，此矛盾之解方為：允許美國所期望的自行判斷例外，同時增加一項立即的「重新平衡」機制，以平衡受影響會員之權利與利益。

貳、重新平衡之基本概念

Simon Lester 於 2019 年提出，應針對國家安全例外條款設置一項立即的「重新平衡」機制⁶。平衡的基礎在於：各國在進行貿易協定談判時，所承擔之減讓與其他義務，如承諾降低關稅、避免保護主義等，皆為組成一平衡之貿易體系的一部分⁷。大致而言，每一方皆承擔了一定程度的貿易自由化或其他義務，因此整個貿易體系的平衡為全體會員協商後之結果⁸。

但有時可能出現失去平衡的情況。例如當一國政府被認為採取違反 GATT 義務之措施，並於裁決後確認違規之舉為實，則該國可取消、修改措施或提供補償

² E.g., Panel Report, *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, paras. 7.146, 8.3, WTO Doc. WT/DS556/R (Dec. 9, 2022); Panel Report, *United States — Origin Marking Requirement*, para. 7.186, WTO Doc. WT/DS597/R (Dec. 21, 2022) [hereinafter Panel Report, *US — Origin Marking (Hong Kong, China)*].

³ Press Release, *Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body*, OFF. OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE [USTR] (Jan. 27, 2023) <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/january/statements-united-states-meeting-wto-dispute-settlement-body>; *WTO Trade Policy Review of the United States Day 2 Statement*, U.S. MISSION TO INT'L ORG. IN GENEVA (Dec. 16, 2022), <https://geneva.usmission.gov/2022/12/16/wto-trade-policy-review-of-the-united-states-day-2-statement/>.

⁴ Council on Foreign Relations, *A Conversation with Katherine Tai - Peter C. McColough Series*, YOUTUBE (Dec. 20, 2022) <https://www.youtube.com/watch?v=FiLDGUrXQes>.

⁵ E.g., Panel Report, *Russia—Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.50, WTO Doc. WT/DS512/R/Add.1 (adopted Apr. 26, 2019).

⁶ Simon Lester & Huan Zhu, *A Proposal for “Rebalancing” to Deal with “National Security” Trade Restrictions*, 42(5) *FORDHAM INT'L L. J.* 1450, 1469 (2019).

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹。然若該國不進行任何修正，其將遭受控訴方的貿易報復，報復的程度相當於違反協定產生之影響。與此同時，整體之平衡即得以恢復¹⁰。

各國政府可能基於各種原因實施違反 WTO 規範之關稅或貿易限制，包括暫時性之防衛措施、反傾銷稅或平衡稅，以及以保護環境、公共道德、公共衛生以及國家安全為由所實施之措施¹¹。一般而言，重新平衡可能出現在當一會員指控另一會員違反 WTO 義務，但被控訴方不同意而進入爭端解決的情況中。因訴訟結束時，爭端解決機構 (Dispute Settlement Body) 將授權利益受損之會員進行貿易報復，故各會員間也能進行重新平衡¹²。

另一方面，立即之重新平衡則是出現於系爭措施已確定違反 WTO 相關協定，且實施系爭措施之會員不可能撤銷其措施 (因為並未滿足撤銷的條件) 的情況，防衛措施即為一典型例子¹³。當會員的國內產業利益嚴重受損害時，會員得實施防衛措施，但是該會員必須負擔補償之義務；若雙方無法就補償事項達成協議，出口會員得逕自實施貿易報復¹⁴。實施防衛措施之會員在利益仍嚴重受損的情形下不可能撤銷其防衛措施，因此為使 WTO 的貿易體系立即恢復平衡的狀態，得允許會員逕自實施暫時性貿易報復。若將立即的重新平衡機制套用至國家安全例外條款之援引，不僅使該爭端免於傳統訴訟¹⁵，利益受損之會員逕自進行貿易報復，該結果事實上亦與勝訴無異¹⁶。

參、對於國家安全例外條款之各方意見

目前重新平衡的問題在於如何計算遭到剝奪之利益，不論正當程序存在與否，這種情況都會發生。若最終取得的結果皆為重新平衡，則做出「國家安全例外條款是否被適當且合法援引」之判決似乎並非如此重要。至於濫用國家安全例外條

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² *Id.* at 1470.

¹³ *Id.*

¹⁴ Agreement on Safeguards arts. 8.1-8.2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S 154, 157-158 (“To achieve this objective, the Members concerned may agree on any adequate means of trade compensation for the adverse effects of the measure on their trade... If no agreement is reached within 30 days in the consultations under paragraph 3 of Article 12, then the affected exporting Members shall be free, not later than 90 days after the measure is applied, to suspend, upon the expiration of 30 days from the day on which written notice of such suspension is received by the Council for Trade in Goods, the application of substantially equivalent concessions or other obligations under GATT 1994, to the trade of the Member applying the safeguard measure....”).

¹⁵ See Lester & Zhu, *supra* note 6, at 1471.

¹⁶ See *id.* at 1473.

款的可能性，學者也指出，在爭端解決機制改革談判期間，WTO 會員國只得嘗試運用外交手段抑制濫用國家安全例外條款的情形。

Simon Lester 表示，儘管在理想情況下，國家根本不應實施保護主義措施，然不得不承認建構貿易體系時仍必須考慮政治上的現實面。另一方面他也指出，儘管承認國家安全例外條款屬於自行判斷不為某些會員所樂見，然這可能是讓美國留在 WTO 貿易體系所必須做出的妥協。

此外，學者認為讓貿易與經濟官員（如 WTO 小組成員）處理國家安全方面的問題是不合理的。並直指在近期的爭端解決裁決中，小組成員得以代替外交部長、國務卿，甚至國家總統，判斷其維護國家安全的行動是否合正當是十分荒謬的。

有學者建議，WTO 應接受會員—尤其是美國—訴諸體制外手段之事實，特別是涉及中國的案件。因為透過傳統的 WTO 爭端解決機制來對付中國恐稍嫌不足。然而，有學者持反對意見，其認為美國之最終目標不宜為無視國際法，而是應將國際法的問題納入考量，否則當案件涉及美國時，其他會員可能以此為理由指控美國為「不法之徒」、或是其破壞整個 WTO 爭端解決制度。因此，爭端解決機制改革應涵蓋美國所尋求的自行判斷且不可由司法機構受理的國家安全例外，以避免近期荒謬的小組裁決再度出現¹⁷。

肆、結語

援引國家安全例外條款是否具規避 WTO 義務之嫌，為長久以來會員間的爭論。Simon Lester 提出的立即「重新平衡」機制，有效縮短正式程序裁決過程，可能解決有關國家安全例外條款案件懸而未決的窘況。美國未來的立場將如何變化，以及 GATT 第 21 條的未來運用與發展，仍值得持續關注。

¹⁷ See Panel Report, *US — Origin Marking (Hong Kong, China)*.