

## 論爭端解決機構改革在世貿組織第 13 屆部長會議之前景

曾泓霖、蔡昀庭 編譯

### 摘要

世貿組織爭端解決體系曾有「皇冠之珠」的美譽，但自川普政府阻止上訴機構新成員之任命以來，部分爭端解決體系的運作，即上訴審部分陷入停擺狀態。Robert Howse 教授對此提出獨特的見解，認為上述停擺並未實質影響爭端解決，若擬恢復二審制，則或可參考國際法庭之設計，在特殊情況下允許會員選擇不適用上訴。不過無論如何，Robert Howse 教授認為相較於 WTO 現在面臨之其他重要議題，恢復上訴機構之運作並非當務之急。

(取材資料：Robert Howse, *Unappealable but Not Unappealing: WTO Dispute Settlement Without the Appellate Body*, INT'L INST. FOR SUSTAINABLE DEV. (July 17, 2023), <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-dispute-settlement-without-appellate-body>.)

世界貿易組織（以下簡稱 WTO）的爭端解決體系自川普政府阻止上訴機構新成員之任命後，即陷入一種懸而未決的狀態<sup>1</sup>。繼任之拜登政府亦未推翻川普政府的作法<sup>2</sup>，這代表作為爭端解決改革談判一環的上訴審之未來，反而該被重新檢討。

在 WTO 第 12 屆部長會議中，會員承諾在 2024 年前恢復爭端解決體系之完全運作<sup>3</sup>。為預期此過程可能之成果，需平心靜氣地檢視現況。同樣不宜過度緬懷遭川普顛覆的原始安排而使判斷受到蒙蔽。

### 壹、先例常存

WTO 會員對爭端解決小組程序的信心反映此體系並未如經常所宣稱般地崩壞。即便缺少上訴機構，會員仍持續將爭端訴諸爭端解決小組程序<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> NINA M. HART & BRANDON J. MURRILL, CONG. RSCH SERV, R46852, THE WORLD TRADE ORGANIZATION'S (WTO'S) APPELLATE BODY: KEY DISPUTES AND CONTROVERSIES 2 (2021).

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> WTO, MC12 Outcome Document, para. 4, WTO Doc. WT/MIN(22)/24, WT/L/1135 (June 22, 2022).

<sup>4</sup> *Current Status of Disputes*, WTO,

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_current\\_status\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm) (last visited Oct. 25, 2023). 上訴機構停擺後，爭端解決小組仍發布 13 件小組報告。

另一項驚人的事實是小組遵循上訴機構所建立之法理的程度，即使是在後者已停擺多時之後。這些小組報告處理了諸多領域的議題，從防衛措施、食品安全、到以國家安全為由正當化相關貿易措施<sup>5</sup>。這些報告之共通點是除了一些細微的差別外，小組皆忠實地適用先例<sup>6</sup>。起碼，從小組摘要雙方當事國的主張看來，沒有任何當事國要求小組利用上訴機構停擺之機會大膽地重新思考過往先例——縱使是極具爭議者亦不例外。

上訴機構法理中的主要看法或已成為「WTO 非正式憲法」的一環。哥斯大黎加與墨西哥之間關於酪梨之爭端在上訴機構停擺後之裁決即為很好的例子<sup>7</sup>。在適用《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》規定前<sup>8</sup>，小組先很快地綜整上訴機構有關該協定審查基準之方法，彷彿是任何小組闡釋該協定的根本起點<sup>9</sup>。因此，對於後上訴機構時代的小組而言，上訴機構之過往裁決仍至關重要且無疑地具權威性。

## 貳、先例之外

與此同時，有些 WTO 會員正試用《爭端解決規則與程序瞭解書》第 25 條之仲裁規定進行一種個案式的上訴審查<sup>10</sup>。歐盟及其他數個會員則試圖透過「多邊暫行上訴仲裁安排」(以下簡稱 MPIAA) 將此做法制度化<sup>11</sup>。

到目前為止，雖然一些 MPIAA 上訴仲裁仍在繫屬中，但歐盟與哥倫比亞間有關冷凍薯條反傾銷案之 MPIAA 仲裁判斷已出爐<sup>12</sup>。另外，雖非依照 MPIAA，

<sup>5</sup> Panel Report, *European Union — Safeguard Measures on Certain Steel Products*, WTO Doc. WT/DS595/R (adopted Apr. 29, 2022) [hereinafter Panel Report, *EU — Safeguard Measures on Steel (Turkey)*]; Panel Report, *Costa Rica — Measures Concerning the Importation of Fresh Avocados from Mexico*, WTO Doc. WT/DS524/9 (adopted May 31, 2022) [hereinafter Panel Report, *Costa Rica — Avocados (Mexico)*]; Panel Report, *United States — Origin Marking Requirement*, WTO Doc. WT/DS597/R (circulated Dec. 21, 2022) [hereinafter Panel Report, *US — Origin Marking (Hong Kong, China)*].

<sup>6</sup> Panel Report, *EU — Safeguard Measures on Steel (Turkey)*, para. 7.22; Panel Report, *Costa Rica — Avocados (Mexico)*, para. 6.140; Panel Report, *US — Origin Marking (Hong Kong, China)*, para. 7.156.

<sup>7</sup> Panel Report, *Costa Rica — Avocados (Mexico)*.

<sup>8</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures arts. 5.1, 5.6, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 493, 496.

<sup>9</sup> Panel Report, *Costa Rica — Avocados (Mexico)*, paras. 7.3-7.4.

<sup>10</sup> Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 25.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401, 419 (“Expedient arbitration within the WTO as an alternative means of dispute settlement can facilitate the solution of certain disputes that concern issues that are clearly defined by both parties.”). 李子維、蘇意晴，〈《爭端解決規則與程序瞭解書》第 25 條仲裁替代上訴程序〉，經貿法訊，305 期，頁 6-10，2022 年 11 月 10 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no305/3.pdf>。

<sup>11</sup> *Statement on a Mechanism for Developing, Document and Sharing Practice and Procedures in the Conduct of WTO Disputes: Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU*, para. 1, WTO Doc. JOB/DSB/1/Add.12 (Apr. 30, 2020) [hereinafter MPIAA].

<sup>12</sup> Agreed Procedures for Arbitration Under Article 25 of the DSU, *Colombia — Anti-Dumping Duties*

而是當事國間在個案上同意上訴仲裁的案件也有一件，即土耳其要求境內銷售之藥品必須在地生產，因而遭歐盟控訴之爭端<sup>13</sup>。

在前案中，上訴仲裁判斷儘管大致上依循上訴機構之法理，不過也有重要的演化：《反傾銷協定》第 17.6 條中有關尊重反傾銷調查機關對於法律及事實之判斷的特別規定<sup>14</sup>，仲裁人使之復活<sup>15</sup>。上訴機構過去以此規定無法與一般國際公法中之條約解釋規則相容為由，忽視了此項規定<sup>16</sup>。在這點上，MPIAA 仲裁人的表現可能比原始的上訴機構更出色。

在「土耳其—藥品案」之上訴仲裁則著重 GATT 中政府採購例外之解釋。本案中，仲裁人大體上倚賴了上訴機構在「加拿大—再生能源案」中<sup>17</sup>，對採購的解釋方法<sup>18</sup>。

在這兩件爭端案件，如同前述之後上訴機構時代的其他小組報告一樣，上訴仲裁人皆視上訴機構法理如同解釋之憲法基礎一般，不過也使用一些新意使之演化，這或許是正面的發展。

### 參、允許美國可以選擇退出的上訴審新制？

如同 Howse 教授在其他文章中所建議的，或許必須設想一種新的上訴機構，即不要求所有 WTO 會員皆接受其例行的強制管轄、或允許美國得以豁免而不受其管轄之上訴機構<sup>19</sup>。

儘管美國及其他許多國家在大多數的爭端類型中不接受國際法院

---

on *Frozen Fries from Belgium, Germany and the Netherlands*, WTO Doc. WT/DS591/3/Rev.1 (circulated Apr. 22, 2021) [hereinafter MPIAA Award, *Colombia — Frozen Fries*].

<sup>13</sup> Agreed Procedures for Arbitration Under Article 25 of the DSU, *Turkey — Certain Measures Concerning the Production, Importation and Marketing of Pharmaceutical Products*, WTO Doc. WT/DS583/ARB25 (circulated July 25, 2022) [hereinafter MPIAA Award, *Turkey — Pharmaceutical Products (EU)*].

<sup>14</sup> Agreement on Implementation of Article VI of General Agreement on Tariff and Trade 1994 art. 17.6, Apr. 15 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 201, 221.

<sup>15</sup> MPIAA Award, *Colombia — Frozen Fries*, para. 4.14.

<sup>16</sup> E.g., Appellate Body Report, *European Communities — Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-Type Bed Linen from India - Recourse to Article 21.5 of the DSU by India*, para. 118, WTO Doc. WT/DS141/AB/RW (adopted Apr. 24, 2003).

<sup>17</sup> Appellate Body Report, *Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector; Canada — Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, para. 5.59, WTO Doc. WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R (adopted May 24, 2013).

<sup>18</sup> MPIAA Award, *Turkey — Pharmaceutical Products (EU)*, para. 6.48.

<sup>19</sup> Robert Howse, *A New Approach to the Appellate Body Impasse at the WTO*, TRADETAKES (May 26, 2023), [https://tradetakes.substack.com/p/a-new-approach-to-the-appellate-body?r=21w70&utm\\_campaign=post&utm\\_medium=web](https://tradetakes.substack.com/p/a-new-approach-to-the-appellate-body?r=21w70&utm_campaign=post&utm_medium=web).

(International Court of Justice) 的管轄<sup>20</sup>，但其裁決仍被廣泛地認為是高度具說服力的先例。因此 Howse 教授推測即使美國僅接受以個案為基礎的上訴管轄權（或提出保留清單列出某些類型案件不受上訴管轄，譬如涉及國家安全或與中國有關之特定爭端類型），新的 WTO 上訴法庭仍得以存續。

#### 肆、恢復原本的上訴審級顯非當務之急

目前 WTO 有許多重要議題尚待解決，其中包括對開發中國家特殊與差別待遇之未來發展，以及進一步完成漁業補貼協定<sup>21</sup>。因此，改革或恢復類似最初的爭端解決安排絕非唯一的優先事項，且鑒於如上所述雖有些混亂，但尚不致是災難的爭端解決現狀，就更無必要非使之成為首要議題不可。

與此同時，試圖利用爭端解決體系以外之場域，解決高度涉及事實與科學證據之爭端，也已獲得正面成果，例如透過 WTO 技術性貿易障礙委員會促進相關管制之對話<sup>22</sup>。

最後，儘管近期劇碼是環繞著國家安全、新的產業政策及供應鏈移轉至友好國家等大戲，但絕大部分的國際貿易仍然繼續基於最惠國待遇拘束關稅及其他關於關務運作與政策等 WTO 架構運作。如果不加諸過多要求，並能夠接受不甚完美的法律主義，則爭端解決體系將會繼續發揮其應有的大部分功能。

---

<sup>20</sup> STEPHEN P. MULLIGAN, CONG. RSCH SERV, THE UNITED STATES AND THE “WORLD COURT” 1 (2018).

<sup>21</sup> *DG Okonjo-Iweala: “We Cannot Afford to Have an MC13 that Does Not Deliver”*, WTO (Feb. 23, 2023), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news23\\_e/hod\\_28feb23\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/hod_28feb23_e.htm).

<sup>22</sup> *Members Discuss Cybersecurity, Intangible Digital Products, Raise over 60 Trade Concerns*, WTO (June 23, 2023), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news23\\_e/tbt\\_23jun23\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/tbt_23jun23_e.htm).