

WTO 爭端解決改革談判 2024 年終盤點

鄒鶴慈 編譯

摘要

世界貿易組織上訴機構於 2019 年停擺，成為推動爭端解決機制改革的契機。儘管第 12 屆部長會議訂下於 2024 年底完成改革的目標，但最終未能達成。事實上，在負責協調談判的前瓜地馬拉公使無預警地於第 13 屆部長會議前被其政府撤換後，即可預知本談判前景並不樂觀；不過無法於期限內完成談判，主要仍是會員在上訴／複審機制的可能樣態上存在嚴重分歧。對於不想恢復舊有上訴機構的美國而言，最大的妥協頂多是以個案方式給予會員或非常設性的機構檢視小組裁決之機會，而且還必須以兩造同意為前提；但多數會員卻認為上訴的權利不應取決於對手之同意。另一方面，以基金資助、或補償開發中國家的爭端解決成本的倡議也難以獲得主要已開發國家的支持。未來此談判如何繼續，勢必待總理事會主席徵詢會員意見後才見分曉。鑑於川普即將重返白宮，美國在未來 4 年內勢必難以對爭端解決改革談判展現更多的彈性。在這樣的情況下，如何維持談判動能，以便 WTO 爭端解決發揮應有功能，顯然考驗所有會員的智慧。

(取材資料：Hannah Monicken, *WTO Dispute Reform's Biggest Hurdles: Form, Scope of Appeal Mechanism*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 48, Nov. 27, 2024.)

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 上訴機構於 2019 年 12 月 10 日之後停擺，因所剩成員不足三名而無法再聽取新的上訴案件¹，不過此困境也成為 WTO 爭端解決改革之契機²。經過持續的討論，會員於 2022 年第 12 屆部長會議 (12th Ministerial Conference, MC12) 訂出在今 (2024) 年底前完成改革談判之目標，以便建立全體會員皆可使用之完整且良好運作的爭端解決體系³。2024 年初之第 13 屆部長會議 (13th Ministerial Conference, MC13) 雖未通過任何相關改革建議，但仍重申上述目標⁴。遺憾的是正如 11 月時會員已意識到事

¹ *Members Urge Continued Engagement on Resolving Appellate Body Issues*, WTO (Dec. 18, 2019), https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dsb_18dec19_e.htm.

² Jennifer Dikler, *Future of WTO Reform: Paths Forward for the Appellate Body*, WORLD ECONOMY BRIEF, Mar. 23, 2021, 1, 1.

³ World Trade Organization, MC12 Outcome Document of 17 June 2022, WTO Doc. WT/MIN(22)/24 (June 22, 2022).

⁴ World Trade Organization, Ministerial Decision of 2 March 2024 on Dispute Settlement Reform, WTO Doc. WT/MIN(24)/37 (Mar. 4, 2024).

不可為⁵，歲末最後一次之總理事會（12 月 16~17 日）終究無法如期達成上述目標⁶。

此改革談判未來何去何從，勢必受到日內瓦外之國際情勢變化影響，特別是川普上任後華府對 WTO 的態度。儘管如此，理解目前談判之核心爭議點仍有助於未來對此議題發展之持續觀察。

壹、MC 13 會議前之意外發展

原本爭端解決改革非正式談判，拜自去（2023）年 2 月起擔任會議主席的瓜地馬拉公使莫里納（Marco Molina）之賜⁷，已於 MC 13 會議前，完成共含 10 主題（Title）的部長會議決議文草案（又稱「整合文本（Consolidated Text）」）⁸。該草案如英國牛津布魯克斯大學副教授黃珏於本中心今年 3 月舉辦的「WTO MC13 談判議題進展與成果」研討會中所報告的⁹，10 主題中僅第三主題「上訴／複審機制（appeal/review mechanism）」之內容尚付之厥如¹⁰。遺憾的是這樣有效率的談判¹¹，卻在 MC 13 前夕出現令人意外的發展：莫里納大使因國內政治因素無預警地被瓜地馬拉新政府解職¹²，使其無法於部長會議繼續協助推動此文本草案。

⁵ Hannah Monicken, *WTO Unlikely to Hit December Deadline for Dispute Settlement Reform*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 47, Nov. 22, 2024.

⁶ *General Council Chair Welcomes “Significant Progress” in Dispute Settlement Reform Talks*, WTO (Dec. 17, 2024), https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/gc_17dec24_e.htm [hereinafter *Progress in DS Talks*].

⁷ 幾乎所有代表團都讚揚莫里納公使的出色領導。Rep. by Chairman of the DSB, at Special Meeting of the General Council of 14 February 2024, WTO Doc. JOB/GC/385, para. 1.6 (Feb. 16, 2024).

⁸ 由於莫里納公使在 DSB 主席於 2024 年 12 月 14 日總理事會報告時，亦以談判協調大使身份報告爭端解決改革談判進度，而其所提之書面報告（即基於談判結果所草擬之關於爭端解決之部長會議決議文草案），也被 DSB 主席附於本身之報告後。 *Id.* n.*, at 1. 因此所謂的「整合文本」即成為 DSB 主席報告之附件一。 *Id.* Annex 1, at 7 [hereinafter *Consolidated Text*].

⁹ 黃珏，WTO 爭端解決與制度改革議題之最新進展，WTO MC13 談判議題進展與成果研討會，國立政治大學國際經貿組織暨法律研究中心主辦，頁 4（2024 年 3 月 25 日），[https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/files/forum/0325MC13 研討會/WTO 爭端解決與制度改革議題之最新進展.pdf](https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/files/forum/0325MC13%20研討會/WTO%20爭端解決與制度改革議題之最新進展.pdf)。

¹⁰ *Consolidated Text*, *supra* note 8, at 29.

¹¹ Hannah Monicken, *Facilitator of WTO Dispute Settlement Reform Talks Abruptly Let Go*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 8, Feb. 23, 2024.

¹² Doug Palmer, *Guatemala Fires Key Official in Charge of WTO Reform Talks*, POLITICO (Feb. 21, 2024), <https://www.politico.com/news/2024/02/21/guatemala-fires-key-official-in-charge-of-wto-reform-talks-00142399>.

在這種情況下，談判自然也無法於 MC 13 後立即恢復談判。直到 4 月，模里西斯大使 (Usha Dwarka-Canabady) 同意接任協調人之工作¹³，此改革談判才以前述文本草案為基礎續行。

貳、MC 13 後之談判情形

在徵詢各會員意見後，模里西斯大使設置了 3 個技術工作小組，分別討論以下主題：「上訴／複審」、近用性 (accessibility)、以及其他可能議題¹⁴。前兩者之工作小組主席又將討論暫時分成下列子題進行¹⁵：

一、上訴／複審

- (一) 機制的近用；
- (二) 釐清會員對裁決者的期待；
- (三) 機制的形式；
- (四) 減少／改變上訴的誘因；
- (五) 上訴審查之範疇；
- (六) 上訴審查的標準。

二、近用性

- (一) 對於需求者近用性的意義；
- (二) 成本與行政負擔 (包含基金機制)；
- (三) 技術援助與能力建構 (包括爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes, DSU) 第 27.2 條與第 27.3 條)；
- (四) 現有內外部支援機制；

¹³ Dispute Settlement Body, Minutes of Meeting of 26 April 2024, WTO Doc. WT/DSB/M/489, para. 6.1, at 18 (June 10, 2024).

¹⁴ Minutes of the Heads of Delegation Meeting of 30 May 2024, WTO Doc. WT/GC/DSR/M/1 (June 4, 2024).

¹⁵ Minutes of the Heads of Delegation Meeting of 20 June 2024, WTO Doc. WT/GC/DSR/M/2, para. 2.2 (June 20, 2024).

(五) 快速程序及其他爭端解決方式。

相對於「上訴／複審」議題，會員在「近用性」議題之共識較高，討論的許多元素已進入條文起草過程，唯一例外是關於訟爭成本，也就是子題（二）¹⁶。一些開發中經濟體提議設立爭端解決基金協助減輕彼等之訴訟負擔¹⁷，另一提案則是建議設置一種補償勝訴的開發中經濟體之模式¹⁸。兩提案皆遭到主要的已開發經濟體的強烈反對，認為這種作法無異於要求他們去資助或提供誘因給控訴他們措施之會員¹⁹。

在「上訴／複審」下之 6 子題，雖有半數已可進入條文起草，譬如：在上訴之審查範圍方面，是否應審查小組對於事實之評估，多數會員已支持應僅限於小組之事實認定犯有非常嚴重錯誤（即其認定完全喪失客觀性）²⁰；同樣地，對於法律錯誤之審查，亦考量限縮於對被控訴方履行義務有重大影響者²¹。不過在機制的形式、上訴審查的標準、以及機制的近用性三項相互牽連之子題上，會員的立場仍存在嚴重分歧²²。

參、恢復常設上訴機制與否仍是核心爭議

會員間的分歧在於是否要保留一個常設機構（如現已停擺之上訴機構），或是像小組階段以個案方式選取複審之裁決者²³。關於此，有 5 種不同之改革倡議，分別是²⁴：

- 一、個案選任裁決者，可能選自常設的建議名單；
- 二、增加常設裁決者的人數；

¹⁶ Hannah Monicken, *WTO Dispute Reform's Biggest Hurdles: Form, Scope of Appeal Mechanism*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 48, Nov. 27, 2024.

¹⁷ Monicken, *supra* note 5. 代表非洲國家之賴比瑞亞與巴西等皆提到訴訟費用與設立基金對開發中國家的重要性。Minutes of the Heads of Delegation Meeting of 11 October 2024, WTO Doc. WT/GC/DSR/M/4 (Oct. 17, 2024).

¹⁸ Monicken, *supra* note 16.

¹⁹ Monicken, *supra* note 5.

²⁰ Statement by Chairperson of the General Council, at General Council Meeting of 16-17 December 2024, *Agenda Item 11: Dispute Settlement Reform Process*, WTO Doc. JOB/GC/DSR/5, Annex, at 24 (Dec. 18, 2024) [hereinafter Progress Report].

²¹ *Id.* at 1.

²² *Facilitator Urges Members to Be Practical, Flexible as Dispute Reform Talks Intensify*, WTO (Nov. 21, 2024), https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/refrm_22nov24_e.htm.

²³ Monicken, *supra* note 16.

²⁴ Progress Report, *supra* note 20, at 26.

三、結合常設與個案裁決者之混合模式 (例如由 1 名常設成員與 2 名個案成員組成)；

四、取代獨立的上訴／複審階段，改為在小組期中審查階段增加額外的裁決者，以便審查小組的結論；

五、取代上訴／複審之裁決者，改由 WTO 會員所組成的委員會審查小組之結論。

決定採取何種倡議的結果亦將影響其他元素，即裁決者的選擇方式，也會牽連如「機制的近用」及「審查的標準」等子題。若是選擇「個案式」選項 (如上述一、四及五之提案)——似乎會是美國所支持的選項 (因為過去美國曾表示假如確實需要設立第二階段，它會更傾向於採取這種方式)——則在「機制的近用」子題下，同樣地就會選擇「根據爭端當事方之間一次性或持續性的雙邊或複邊之協議，才得以使用上訴／複審機制」，此改革提案也很可能為美國所支持。相反地，大多數成員認為上訴權必須受到保障，不應以另一造之同意為條件²⁵。

肆、結論

第 13 屆部長會議後，模里西斯大使接手談判協調工作，雖暫時解決群龍無首的局面，會員也設法在期限內針對「上訴／複審機制」以及「機制之近用性」兩大爭議主題，尋求共識之可能，但終究因立場差異過大而無法在今年底完成談判。

在今年最後一次總理事會上，負責本談判協調的模里西斯大使因已奉調回國，故談判進展報告其實是由總理事會主席歐柏格 (Petter Ølberg) 代行²⁶。雖然歐柏格主席表示歡迎本談判之「重大進展」，因有不少議題已進入條文草擬階段；但也鼓勵會員化解彼此在「上訴／複審機制」之形式與功能方面之歧異²⁷。至於未來如何繼續這部分的談判工作，則表示將於明年初徵詢相關會員意見再做定奪²⁸。

²⁵ Progress Report, *supra* note 20, at 43.

²⁶ Hannah Monicken, *WTO Fails to Finalize Dispute Settlement Reform but Welcomes "Significant Progress"*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 50, Dec. 17, 2024.

²⁷ *Progress in DS Talks*, *supra* note 6.

²⁸ *Id.*

另一方面，國際環境丕變，如川普將於明年一月重返白宮²⁹，參考其於第一任期對 WTO 不友善的立場³⁰，實在難以期待美國在未來四年會對 WTO 爭端解決改革談判展現彈性。在談判進程難以向前推動的情況下，如何確保 WTO 爭端解決機制仍能發揮應有功能，顯然考驗所有會員之智慧。



²⁹ Jude Sheerin & Matt Murphy, *Trump Pulls Off Historic White House Comeback*, BBC NEWS (Nov. 7, 2024).

³⁰ Farah N. Jan & Megan Phansalkar, *Trump's War on the World Trade Organization*, THE DIPLOMAT (Dec. 12, 2019).