

WTO 仲裁小組授權巴西對美國實施貿易報復

張毓欣、鄭琇雲

今 (2009) 年 8 月 31 日世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 仲裁小組就美國高地棉案 (*United States – Subsidies on Upland Cotton*) 作出裁決, 授權巴西可因美國未撤銷其對國內棉農之補貼, 對美國採取貿易報復措施¹。

美國於 2002 年頒布「2002 年農場安全與農業投資法案 (The Farm Security and Rural Investment Act 2002, 簡稱 2002 Farm Bill)」, 該法案決定增加對農業部門的援助與補貼, 其中對高地棉 (Upland Cotton) 生產者、出口商及消費者所為之補貼包括使用者行銷給付 (User Marketing Step 2, 以下簡稱 Step2 補貼計畫)、出口信貸保證措施 (Export Credit Guarantees, ECGs)、對棉花之交易融資 (Marketing Loans) 及反循環給付 (Counter-cyclical Payments) 等。本案之 WTO 爭端解決小組報告及上訴機構報告, 皆裁決美國之補貼違反農業協定 (Agreement on Agriculture) 與補貼及平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱 SCM 協定), 隨後之履行審查小組報告及上訴機構之履行審查報告皆裁決美國未撤銷或移除其禁止性補貼及可控訴之補貼, 違反其在 WTO 下的義務。嗣後由於美巴兩國未能藉 2008 年 7 月杜哈回合談判的機會解決此延宕已久之棉花補貼問題, 巴西即於同年 10 月向仲裁小組提出授權對美國進行貿易報復之請求²。

巴西獲授權之貿易報復金額較其原主張低, 且報復範圍受有限制

巴西原主張對 Step 2 補貼計畫一次性 3 億 5,000 萬美金之報復金額, 及對出口信貸保證措施下之第三項擔保計畫 (U.S. General Sales Manager 102 Program, 普遍銷售管理 102 計畫, 以下簡稱 GSM102 計畫)、交易融資及反循環給付每年 23 億 3,000 萬美金之報復金額, 然仲裁小組授權巴西之總報復金額為 2 億 9,740 萬美元, 較巴西原先之主張低, 且雖允許巴西於 GATS 及 TRIPS 實施交叉報復,

¹ *United States – Subsidies on Upland Cotton, Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement, Decision by the Arbitrator, WTO Doc. WT/DS267/ARB/1 (Aug. 31, 2009) [hereinafter US – Subsidies on Upland Cotton, Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM].*

² 「巴西要求 WTO 仲裁小組授權對美國實施貿易報復」, 謝易衡、張毓欣, 國際經貿組織暨法律研究中心, 經貿法訊第 83 期, 2009 年 4 月 13 日, <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no83/2.pdf>。關於本案之爭端解決小組報告、上訴機構報告以及與本案相關之新聞, 可參考本中心之經貿法訊第 43、59、61、71、73 及 83 期, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/success.htm>。

但需當年報復金額超過一定門檻才可實施。

關於 Step 2 補貼計畫，美國已於巴西請求成立履行審查小組前撤銷，然巴西至仲裁小組時又主張美國之後制定的「2008 年農業法案 (2008 Farm Bill)」與 Step 2 補貼計畫之目的相同，故美國事實上等於未終止對棉農之補貼。仲裁小組認為，固然 WTO 可授權會員對於對手國未於履行期間內遵守爭端解決機構之裁決時進行貿易報復，但美國已撤銷 Step 2 補貼計畫，所以仲裁小組未授權巴西實施貿易報復³。

關於 GSM102 計畫此禁止性補貼，巴西主張應以美國棉農因補貼所獲之利益 (benefit) 來衡量美國之補貼量 (amount of the subsidy)，以進一步計算貿易報復金額，而美國則主張應以此計畫對美國政府之成本淨額 (net cost) 計算之⁴。仲裁小組裁決，授權巴西對美國進行貿易報復為適宜之對抗措施 (appropriate countermeasures)，且認為巴西主張以補貼量衡量報復金額較為適當，但巴西之計算方法並無法確切衡量出補貼量，蓋巴西依據美國 2006 年之財政資料主張之報復金額共 11 億 5,500 萬美元，其中包括利率補貼 (interest rate subsidy) 2 億 3,740 萬美元、美國出口商可因此計畫而獲得之額外出口銷售額 (additional export sales) 9 億 1,730 萬美元，小組認為有高估之情形⁵。故仲裁小組即進一步修正巴西主張之計算方法，以利率補貼及額外出口銷售額分別對巴西生產者及出口商造成的貿易干擾效果來計算貿易報復金額，但此金額需限縮於巴西市場內以及巴西 GSM102 計畫下之產品於美國市場以外之全球棉花市場所占之份額。仲裁小組最後裁定巴西可依據上述經修正之計算方法，以當年之資料計算每年的貿易報復金額，以 2006 年為例，巴西之報復金額為 1 億 4,740 萬美元⁶。

關於交易融資與反循環給付兩項可控訴補貼，巴西主張此兩項補貼抑制了世界的棉花價格，也因此對全球棉農造成實際生產收入之損失，以及影響美國市場以外之全球棉花市場供給。巴西依據 2005 年之資料，主張棉花市場價格因美國對棉花之補貼而遭抑制 10.75%，且補貼後美國棉花之產量較補貼前增加了 18.8%，促使美國棉花之出口量增加 24%，據此，2005 年美國對棉花之補貼造成的不利效果為 33 億 3,500 萬美元；然巴西於提起仲裁時主張美國每年共補貼 10 億 3,700 萬美元，故其仍主張 10 億 3,700 萬美元之報復金額⁷。仲裁小組認為巴西主張之貿易報復措施與美國對棉花之補貼所造成的不利效果程度及性質相

³ *US – Subsidies on Upland Cotton, Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM, supra note 1, ¶¶ 3.9, 3.22, 3.30-32, 3.37, 3.50, 3.52-62, 3.64.*

⁴ *Id.* ¶¶ 4.6-4.9.

⁵ *Id.* ¶ 4.7.

⁶ *Id.* ¶¶ 4.244, 4.255, 4.277-278.

⁷ *United States – Subsidies on Upland Cotton, Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM Agreement, Decision by the Arbitrator, WTO Doc. WT/DS267/ARB/2, ¶¶ 4.1-4.3 (Aug. 31, 2009) [hereinafter *US – Subsidies on Upland Cotton, Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM*].*

當，裁定巴西可實施貿易報復，且依據巴西提出之公式，以補貼對全球棉花市場價格所造成之抑制來認定美國、巴西及全球之供需彈性受影響之程度，進而計算補貼所造成之不利效果。最終仲裁小組以 2005 年之資料，裁決交易融資與反循環給付等兩項補貼對美國以外之全球市場造成 29 億 500 萬美元之不利效果，然巴西可獲得之報復金額須限於其棉花產品於美國以外之全球棉花市場所占之份額，故巴西之報復金額限縮為 1 億 4,730 萬美元⁸。於此，仲裁小組授權巴西對 GSM102 計畫、交易融資及反循環給付等三項補貼之總報復金額為 2 億 9,740 萬美元⁹。

關於貿易報復範圍，巴西主張暫停對美國進口產品實施關稅減讓之作法不實際且無效，無法促使美國撤銷禁止性補貼、停止貿易干擾，故欲於 GATS 及 TRIPS 實施交叉報復¹⁰。仲裁小組裁定，若巴西依據上述小組提出之計算公式所計算出之報復金額，超過當年巴西自美國進口貨品總額，此時實施暫停減讓已不實際或無效且構成相當嚴重之情況，巴西才能於 GATS 及 TRIPS 實施交叉報復。仲裁小組乃依據巴西進口美國消費品之資料來計算巴西可實施交叉報復之門檻，以 2008 年為例，交叉報復之門檻為 4 億 970 萬美元¹¹。

美、巴對本裁決之回應

在仲裁報告出爐後，美國貿易代表處 (United States Trade Representative, 以下簡稱 USTR) 發言人 Carol Guthrie 表示雖然對於裁決結果感到失望，但對於仲裁小組授權巴西可實施之報復金額感到相當欣慰，因為該金額遠低於巴西原先要求之金額，並且樂見仲裁小組拒絕授權巴西於智慧財產權和服務貿易對美國進行無限制的貿易報復¹²。而此裁決結果亦促使美國境內如 CoBank、北美穀物協會 (North American Grain Association)、農業信用委員會 (the Farm Credit Council) 等相關團體對美國政府施加壓力，要求 USTR 再次向 WTO 請求成立履行審查小組，以確認美國之棉花補貼措施已不再違反 WTO 規定，因其擔心美國政府會為了減少巴西可實施之貿易報復金額而縮減補貼政策¹³。對此，有消息來源表示，USTR 目前正在等待美國農業部 (U.S. Department of Agriculture, USDA) 相關的

⁸ *Id.* ¶¶ 4.193-195.

⁹ *Id.* ¶ 5.129.

¹⁰ *US – Subsidies on Upland Cotton, Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM, supra note 1, ¶ 5.1; US – Subsidies on Upland Cotton, Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM, supra note 9, ¶ 5.1.*

¹¹ *US – Subsidies on Upland Cotton, Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM, supra note 1, ¶¶ 5.201, 5.221, 5.231-232; US – Subsidies on Upland Cotton, Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM, supra note 9, ¶¶ 5.200-201, 5.230-231.*

¹² *USTR Statement on Awards in Brazil Cotton Dispute*, UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, Aug. 31, 2009, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2009/august/ustr-statement-awards-brazil-cotton-dispute>.

¹³ Erik Wasson, *USTR under Pressure to Bring Cotton Compliance Panel after Ruling*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27, No. 34, Sept. 4, 2009.

經濟計算結果出爐以決定如何應對¹⁴，若巴西依據仲裁小組提出之公式而計算出之貿易報復金額有誤，將會再向 WTO 提起訴訟。

巴西則表示，仲裁小組使用的是 2006 及 2007 年之資料，若其使用最近的資料，巴西之總貿易報復金額將高達 8 億美元，而實行交叉報復的門檻只有 4 億 970 萬美元，此意味巴西能立即對美國實施交叉報復¹⁵。



¹⁴ Erik Wasson, *USDA Analyzing Brazil Cotton Retaliation, Brazil Prepares List*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27, No. 35, Sept. 11, 2009.

¹⁵ Erik Wasson, *WTO Cotton Panel Breaks New Legal Ground on Subsidy Retaliation*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27, No. 34, Sept. 4, 2009.