

談美國歸零案之困境與近期發展

張永阜、邱俊諺、田起安、葉慈薇

今(2011)年9月7日，美國分別與日本及歐盟針對世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)下US — Zeroing (Japan)¹及US — Continued Zeroing²兩案達成暫緩報復仲裁程序之協議，並正式向爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)提出兩案合理執行期間展延兩個月之申請。由於美國國會對於商務部提出之歸零法則修正案需要六十日以上之審查期間，在展延期間內欲通過修正案的可能性微乎其微，故論者多謂美國此舉僅係緩兵之計，其目的在於拖延原應於同年9月8日再開之報復仲裁程序³。美國拖延歸零法則修正之原因一方面可能是不滿上訴機構(Appellate Body, AB)逾越會員國之授權範圍所為之裁決⁴；另一方面，若其昭然違背爭端解決機構已採納之法律見解，將可能瓦解爭端解決機制，此亦非美所樂見。面對此一困境，美國嘗以何種方式解決？本文欲藉由觀察美國所採行之方案，探討歸零案近期之發展。

在美國陷入僵局之際，其希冀透過不同途徑去解決此困境，包括從根本上修改反傾銷協定之相關條文，並利用改派上訴機構成員企圖改變該機構過去以來對歸零案之見解，因此本文以下先說明歸零案之爭議，再來就美國為解決歸法則爭議所採取之不同方式分別說明，最後作一結論。

歸零案之爭議

事實上，反傾銷協定並未明文禁止歸零法則，然上訴機構卻在US — Zeroing (EC)一案中，否認反傾銷條文有一種以上的可能解釋，認為不論在任何階段，皆應禁止歸零法則之適用⁵。另外，有論者認為，上訴機構在此案件的法律分析，無視小組之事實認定，反以其所建立之事實獲致自身所欲達成之結論，此舉逾越其法律審之職權範圍⁶。是以上訴機構之裁決不但逾越職權，其擴張解釋反傾銷協定相關條文以禁止歸零法則之作法，更使得美國必須履行其未於反傾銷協定中

¹ Appellate Body Report, *United States — Measures Relating to Zeroing and Sunset Reviews*, WT/DS322/AB/R, adopted 23 January 2007.

² Appellate Body Report, *United States — Continued Existence and Application of Zeroing Methodology*, WT/DS350/AB/R, adopted 19 February 2009.

³ *U.S. Reaches Agreement With EU, Japan On Zeroing Arbitration Process*, INSIDE U.S. TRADE, 12 September 2011.

⁴ 邱俊諺，「美國—巴西橙汁案小組呼籲各國對歸零法則找出持久性之解決方法」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，117期，頁6-9，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no117/2.pdf>。

⁵ Roger P. Alford, *Reflections on US-Zeroing: A Study in Judicial Overreaching by the WTO Appellate Body*, 45 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 196, 210 (2006).

⁶ *Id.* at 215-216.

承諾之規定。

何以美國在認為上訴機構裁決不合理之情況下，不明示拒絕履行之？本文以為，美國若以拒絕履行裁決之方式非難上訴機構之裁決，各國可能會群起效尤，使得不履行爭端解決機構裁決之情形愈趨嚴重，進而導致爭端解決機制崩潰，倒退至 GATT 時代以政治協商缺乏效率方式處理爭端之弊⁷。故美國雖認為上訴機構擴張解釋反傾銷協定之裁決已逾越其權限，但為維護爭端解決機制之完整性，其並未直接表明其不履行裁決。

美國為解決歸零法爭議所採之方式

美國除欲透過修訂 WTO 相關協定方式解決歸零法則爭議外，另亦希望藉由司法途徑解決，以下分別說明之：

(一) 立法途徑

美國為了根本解決其所面臨之困境，欲藉由杜哈回合修訂反傾銷協定條文，讓歸零法則之使用合法化，一勞永逸地解決此問題。然各國於杜哈回合對歸零法則修正提案之意見分歧不一：其中，美國希望歸零法則在各階段均能完全被接受、使用，又某些會員亦認為在特別情況下可能有容許使用歸零法則的空間；但另一極端反對方認為不論在何種程序下皆應完全禁止適用歸零法則⁸。在此意見紛擾之情況下，反傾銷協定第 2.4.2 條未能做任何改變，其修正再度陷入僵局⁹，美國在無法從立法角度改變其困境，只好另尋他法。

(二) 司法途徑

在過去歸零案件中，即使上訴機構成員中有美國代表，但上訴機構裁決卻甚少出現有利美國之見解，故美國決定於其代表今年任期屆至時撤換之，並另外提出兩名新的候選人爭取席位¹⁰。本文認為，從美國政府撤換原先代表，不予其連任機會之舉，可看出美國在數個歸零案皆出現不利裁決後，似乎累積相當之不滿，期望藉由上訴機構成員之更換，得以出現有別於過往上訴機構對歸零法則之意

⁷ 楊光華，從「歸零法則」之發展看 WTO 司法與立法之互動，載：第八屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 114-118。

⁸ WTO, Negotiating Group on Rules, *Communication from the Chairman*, TN/RL/W/254, 21 April 2011.

⁹ 世界貿易組織於今 (2011) 年 4 月 21 日發布貿易規則談判小組 (Negotiating Group on Rules) 所提交有關貿易規則議題之最新發展報告中將之放置於 12 項爭議議題，說明了此議題雖有進展但仍難有重大突破之窘境。參張永阜，「杜哈回合反傾銷爭議問題檢視」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，119 期，頁 10，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no119/2.pdf>。

¹⁰ *For Appellate Body Candidates, USTR Prioritized Willingness To Dissent*, INSIDE U.S. TRADE, 9 September 2011.

見。

美國派駐之新成員在將來之歸零案件或能提出不同見解，雖無法對美國敗訴之歸零案件帶來立即益處，但至少可顯現出上訴機構過往之見解並非牢不可破，在時光推移及上訴機構成員之交替後，透過「不同案件可做不同解釋」原則下，於將來上訴機構在歸零案件之見解，亦可能朝有利於美國立場之方向發展。然而，WTO 爭端解決機構雖不適用先例原則 (doctrine of precedent)，但在維護司法安定性以及可預測性之考量下，上訴機構尚不致貿然全盤改變過去見解，且在外界對上訴機構成員應超然於國家利益、獨立審判之預期下，美國選派之新成員是否會如美國貿易代表署期待為其國內利益發聲，亦值得關注。

結論

美國為維護爭端解決機制之有效運作，即便其認為上訴機構之裁決不妥，仍不得明示拒絕履行；在此情況下，美國欲於杜哈回合修訂反傾銷協定之條文，使歸零法則之使用合法化，然各國對歸零法則修正意見分歧，難有重大突破。是以美國欲藉由改變上訴機構成員之結構，進而使上訴機構有產生不同見解之可能性；但在外界對上訴機構成員獨立審判之期待下，美國派駐之成員是否會如美國期待，為其國內利益在上訴機構審判時提出不同意見，仍待觀察。綜上，儘管美國欲從不同途徑解決，歸零法則之僵局近期仍難以解決，因此不難看出為何美國姑且以拖延戰術不斷與歐、日談判展延。