

試析秘魯農產品附加關稅案——以雙邊自由貿易協定與 WTO

協定間之關係為中心

黃馨葳、林潔如

日前瓜地馬拉指控秘魯自 2001 年始針對如牛奶、玉米、稻米及糖類等進口農產品，除固定關稅外還另依變動稅率課徵附加關稅 (Additional Duty，以下稱系爭附加關稅)，且該變動稅率係由價格平準制度 (Price Range System，簡稱 PRS) 所決定¹。瓜地馬拉聲明秘魯此舉可能違反世界貿易組織 (World Trade Organization，以下簡稱 WTO) 的農業協定 (Agreement on Agriculture) 或 WTO 關稅估價協定 (Customs Valuation Agreement)，且附加關稅已超出秘魯加入 WTO 於關稅承諾表所為之關稅承諾，恐亦違反 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，下稱 GATT 1994) 第 2 條所受關稅拘束之義務。瓜地馬拉據此於 2013 年 4 月 12 日請求諮商未果，遂於同年 6 月 13 日向 WTO 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body，以下簡稱 DSB) 請求成立爭端解決小組，7 月 23 日 DSB 成立小組，同年 11 月 27 日小組報告出爐。

近年來，WTO 會員國之間透過簽署雙邊 FTA 相互開放市場日漸成為趨勢，本案凸顯出 FTA 與 WTO 孰可優先適用之議題，例如得否以嗣後簽署 FTA 之方式修改 WTO 涵括協定下的規定。哥斯大黎加、宏都拉斯、瓜地馬拉與巴拿馬於 2010 年 10 月 16 日環太平洋拉丁美洲拱論壇第六次會議 (6th Ministerial Meeting Of the Latin American Pacific Arc Forum) 中決議將各別與秘魯簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreement，下簡稱 FTA)²。隔年 12 月，瓜地馬拉與秘魯共同簽署雙邊 FTA，瓜地馬拉於 2014 年 7 月 4 日完成國內批准程序，惟秘魯尚未完成國內批准程序，故此 FTA 至今仍未生效³。於此一 FTA 中，瓜地馬拉允許秘魯維持系爭附加關稅所依據之 PRS 機制，因此於本爭端案件中，產生了 FTA 與 WTO 協定間之衝突關係該如何處理之爭議。中國、歐盟、美國、印度、韓國等 WTO 會員國亦以第三方 (third party) 之身分參與訴訟，並針對上開 FTA 與 WTO 協定之間關係的爭議表示意見。

本文第一部分先就本案系爭措施、背景事實以及實體爭議做一摘要；第二部

¹ Panel Report, *Peru – Additional Duty On Imports Of Certain Agriculture Products*, ¶ 2.2, WT/DS457/R (Nov. 27, 2014).

² Foreign Trade Information System, SICE, available at http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_PER/GTM_PER_e.asp (last visited Jan. 28, 2015).

³ *Id.*

份以涉及 FTA 與 WTO 間之關係的爭議為主軸，剖析小組及雙方當事國之論述與主張，另進一步針對第三國對於前揭爭點的立場加以說明；最後針對本案做一評析並結論。

本案背景事實

秘魯所課徵之系爭附加關稅乃透過 PRS 決定，針對特定農產品，PRS 參照過往六十個月的國際價格，並按照特定公式每六個月公布最高價格標準 (ceiling price) 與最低價格標準 (floor price)，另依據國際平均市場價格每兩週公告每種農產品的參考價格 (c.i.f. preference price)。若特定農產品的參考價格低於最低價格標準，則對該農產進口品額外課徵附加關稅；反之，倘參考價格超過最高價格標準時則予以退稅 (tariff rebates)，該附加關稅乃伴隨一般關稅或其他進口稅對受影響的特定農產品共同課徵⁴。瓜地馬拉認為於本案中，違反 WTO 相關規定之系爭措施包含秘魯於 2001 年起所公布關於課徵附加關稅之數項最高法令 (Supreme Decree)、國內每半年公告最高與最低價格標準以及每兩週所公告之參考價格的政令，以及其他與課徵附加關稅相關的法律⁵。

瓜地馬拉主張秘魯所採行之措施違反農業協定第 4.2 條⁶禁止課徵進口變動差異金 (variable import levies) 或最低進口價格 (minimum import price)；源自 PRS 的系爭附加關稅違反 GATT 1994 第 2.1 條 b 款之規定；秘魯未充分揭露涉及關稅估價之相關資訊以及未能以合理方式將法令予以執行亦違反 GATT 1994 第 10 條之相關規定；此外，假使小組認為系爭附加關稅乃一般關稅，瓜地馬拉亦以相關措施違反關稅估價協定之相關規定作為備位聲明⁷。

與農業協定第 4.2 條之合致性

小組首先判斷系爭額外關稅是否落入農業協定第 4.2 條註腳⁸所臚列之邊境措施。小組認定系爭額外關稅僅適用進口產品，且秘魯當局要求於邊境實施，因

⁴ Panel Report, *Peru – Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 2.2.

⁵ *Id.* ¶ 2.3.

⁶ Agreement on Agriculture, art. 4.2: “Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties, except as otherwise provided for in Article 5 and Annex 5.”

⁷ Panel Report, *Peru – Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 3.1.

⁸ Agreement on Agriculture, Foot note.1: “These measures include quantitative import restrictions, variable import levies, minimum import prices, discretionary import licensing, non-tariff measures maintained through state-trading enterprises, voluntary export restraints, and similar border measures other than ordinary customs duties, whether or not the measures are maintained under country-specific derogations from the provisions of GATT 1947, but not measures maintained under balance-of-payments provisions or under other general, non-agriculture-specific provisions of GATT 1994 or of the other Multilateral Trade Agreements in Annex 1A to the WTO Agreement.”

此系爭措施為邊境措施應無疑義⁹。小組進一步透過審視基於 PRS 制度所計算出之關稅之結構與設計、運作、特殊性質與共同性質，以認定系徵附加關稅係屬於進口變動差異金或最小進口價格。第一，小組認為參考價格每兩週計算更新，因此適用 PRS 所產生的結果會定期變動，PRS 機制每兩週的變動性質乃是源於該機制的規則公式，能持續且自動的被適用，此種變動性質相較於在特定貿易政策及特定時點下所決定之一般關稅，確實存有差異¹⁰。第二，計算得出的關稅標準缺乏透明性 (Transparency) 及可預測性 (Predictability)。第三，觀察 PRS 之設計與結構，小組認定 PRS 制度所揭櫫的目標是作為穩定價格的保護機制，認定該措施係為了穩定國內農產品價格以及防免價格下跌所產生的不利影響，短期內，設計用來預防價格突然下跌而影響秘魯的國內市場；中期而言，它將阻絕國際市場價格影響國內市場價格。綜上所述，小組認定自 PRS 所構成之關稅乃是進口變動差異金而非一般關稅。秘魯維持課徵進口變動差異金以及實施應被要求轉換為一般關稅之相關邊境措施，同時違反農業協定之目的¹¹及農業協定第 4.2 條。其次，PRS 制度本身並未禁止低於最低價格的產品進入市場，因此以 PRS 計算而課徵之額外關稅並非最低進口價格¹²。

與 GATT 第 2.1 條 b 款之合致性

瓜地馬拉訴稱，由 PRS 所導致的關稅構成其他關稅或費用，已超過秘魯於關稅減讓表之關稅承諾，因此違反了 GATT 1994 第 2.1 條 b 款¹³。關於進口關稅之分類，GATT 1994 第 2.1 條第 b 款將其區分為一般關稅 (ordinary customs duties) 及其他稅費 (all other duties or charges)，並分別為不同之規定。小組首先確認此關稅種類，按前文於農業協定第 4.2 條之推論，系爭關稅乃是進口變動差異金而

⁹ Panel Report, *Peru – Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 7.4.4.2.3.

¹⁰ *Id.* ¶ 7.324.

¹¹ 小組援引智利對農產品實施防衛措施及價格平準制度 (Chile – Price Band System) 案上訴機構對於農業協定及其第 4.2 條之目的解釋，謂農業協定之目標是建立公平且市場導向的農業貿易市場，而此種改革程序應透過對支持及保護承諾的談判，及制定有效的 GATT 規範來進行。為達成目標，有必要對農業支持和保護採取具體及漸進的削減方式，以改善並防止世界農產品市場所受到的限制及扭曲。因此於烏拉圭回合談判，談判者透過農業協定第 4 條立法，試圖將該條之註腳一所列舉將會造成數量限制以及農產品進口價格扭曲之邊境措施轉化為一般關稅。有鑒於一般關稅的透明性、可量化且較易與其他貿易夥伴之間做比較，因此，談判者設想將一般關稅作為唯一邊境保護的形式；*Id.* ¶¶ 7.273-7.275.

¹² *Id.* ¶ 2.3.

¹³ The General Agreement on Tariffs and Trade, art 2.1(b): “The products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.”

非一般關稅¹⁴，小組認為控訴國並無主張且無相關證據顯示系爭關稅屬於 GATT 1994 第 2.2 條內地稅、反傾銷或平衡稅或是其他服務費用¹⁵，確認該措施不受 GATT 1994 第 2.2 條所涵蓋。且由於 PRS 所認定之關稅屬於邊境措施，又不構成一般關稅，亦非 GATT 1994 第 2.2 條下之相關措施。據此小組認定系爭關稅屬於 GATT 1994 第 2.1 條關於進口之其他稅費或費用。

小組進一步審查系爭措施是否超過自 GATT 1994 及其餘相關進口法令生效時起，關稅減讓表中之承諾關稅。按 GATT 1994 第 2.1 條 b 款及其瞭解書之規定，會員被要求將其他關稅或費用記錄在關稅減讓表中，倘會員維持或實行特定種類關稅卻未記載於關稅減讓表中，即違反該條之規定。秘魯關稅減讓表中，關於「其他關稅或稅費」一欄中，並未發現關於系爭措施之記錄，而秘魯持續執行該系爭措施，即是違反其於 GATT 1994 下應遵守之義務¹⁶。小組認定秘魯違反了 GATT 1994 第 2.1 條 b 款第二句所規定禁止課徵超過 GATT 1994 協定生效日所承諾之任何其他進口關稅或其他稅費¹⁷。

FTA 與 WTO 協定之相關爭議

(一) 瓜地馬拉提請該爭端是否基於善意原則？

秘魯與瓜地馬拉於 2011 年 12 月所簽署之 FTA 中，秘魯同意將給予瓜地馬拉適用 PRS 且自瓜地馬拉進口的農產進口品免關稅配額之待遇，且按該 FTA 附件第 2.3 條第 9 段所合意之內容，瓜地馬拉同意秘魯得維持使用 PRS 機制¹⁸，卻於嗣後透過 WTO 爭端解決方式要求秘魯移除之。秘魯據此援引爭端解決規則暨程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 第 3.7 條¹⁹及第 3.10²⁰條之規定，主張瓜地馬拉針對 PRS 提起訴

¹⁴ Panel Report, *Peru – Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 7.423.

¹⁵ *Id.* ¶¶ 7.413-7.414.

¹⁶ *Id.* ¶ 7.31.

¹⁷ *Id.* ¶ 7.432.

¹⁸ *Id.* ¶ 7.40.

¹⁹ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art. 3.7: “Before bringing a case, a Member shall exercise its judgment as to whether action under these procedures would be fruitful. The aim of the dispute settlement mechanism is to secure a positive solution to a dispute. A solution mutually acceptable to the parties to a dispute and consistent with the covered agreements is clearly to be preferred. In the absence of a mutually agreed solution, the first objective of the dispute settlement mechanism is usually to secure the withdrawal of the measures concerned if these are found to be inconsistent with the provisions of any of the covered agreements. The provision of compensation should be resorted to only if the immediate withdrawal of the measure is impracticable and as a temporary measure pending the withdrawal of the measure which is inconsistent with a covered agreement. The last resort which this Understanding provides to the Member invoking the dispute settlement procedures is the possibility of suspending the application of concessions or

訟程序已違反 WTO 爭端解決下應以善意原則行事之義務，儘管 FTA 尚未生效，惟兩國皆未曾表示非該 FTA 締約國，按維也納條約法第 18 條²¹瓜地馬拉有義務不得採取任何足以妨礙條約目標與宗旨的行動，瓜地馬拉訴諸 WTO 爭端解決程序要求移除 PRS 制度無疑將架空 FTA 之協議，使 FTA 所欲達成之目標與目的歸於無效。

小組首先援引墨西哥對美國高果糖漿進行反傾銷調查案 (Mexico – Corn Syrup) 履行審查小組報告²²，推定瓜地馬拉行使訴訟權之判斷符合 DSU 第 3.7 條²³。此外，由於國際條約僅在生效後產生法律效果用以拘束締約當事國，倘雙方僅是簽署 FTA，在生效前僅加諸有限的義務予簽署國，若小組加諸法律效果超過維也納條約法公約 (The Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT) 第 18 條所指，將導致僅簽署而尚未生效的條約與已生效之條約兩者間之法律效果產生模糊²⁴。再者，小組認為條約法公約第 18 條並未要求簽署國於未經國內批准程序前有義務遵守 FTA 之條款，亦未要求簽署國不得採取與該條約不合致的行動²⁵。因此，小組認為會員國違反 WTO 相關協定以外之條約並不構成違背善意原則的證據，退步言，即便得以違反 FTA 義務本身構成違反善意原則之證據，秘魯主張瓜地馬拉開啟訴訟程序之行動即已違背 FTA 的目標與宗旨，然小組認為審查 FTA 的目標與宗旨已超出其標準授權條款可審查的範圍²⁶，尚且秘魯亦未能證明瓜地馬拉之舉有任何惡意的情事²⁷，基此，小組認定無證據指出瓜地馬拉提訴之行動違反 DSU 第 3.7 條及 3.10 條²⁸。

(二) 兩國之間簽定 FTA 是否得修改 WTO 協定所涵蓋之權利與義務？

瓜地馬拉主張無論 FTA 是否生效，皆無關乎此爭端。瓜地馬拉進一步主張，

other obligations under the covered agreements on a discriminatory basis vis-à-vis the other Member, subject to authorization by the DSB of such measures.”

²⁰ *Id.* art. 3.10: “It is understood that requests for conciliation and the use of the dispute settlement procedures should not be intended or considered as contentious acts and that, if a dispute arises, all Members will engage in these procedures in good faith in an effort to resolve the dispute. It is also understood that complaints and counter-complaints in regard to distinct matters should not be linked.”

²¹ Vienna Convention on the Law of Treaties, art. 18: “A State is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when: (a) It has signed the treaty or has exchanged instruments constituting the treaty subject to ratification, acceptance or approval, until it shall have made its intention clear not to become a party to the treaty; or (b) It has expressed its consent to be bound by the treaty, pending the entry into force of the treaty and provided that such entry into force is not unduly delayed.”

²² Panel Report, *Mexico – Anti-Dumping Investigation of High-Fructose Corn Syrup (HFCS) from the United States*, WT/DS132/RW (June 22, 2001).

²³ Panel Report, *Peru – Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 7.74.

²⁴ *Id.* ¶ 7.88.

²⁵ *Id.* ¶ 7.91.

²⁶ *Id.* ¶ 7.92.

²⁷ *Id.* ¶ 7.93.

²⁸ *Id.* ¶ 7.96.

WTO 會員國欲放棄其於 WTO 協定下所享有之權利，僅能透過爭端解決程序和解或在多邊協議共識之多邊法律架構下為之，不得以透過簽署 FTA 之方法修改在 WTO 協定下之權利義務。瓜地馬拉表明其同意秘魯維持 PRS 機制並非代表認同 PRS 機制，亦非豁免秘魯需遵守 WTO 與 FTA 下應負擔之義務，亦非放棄於 WTO 爭端解決機制提訴之權利。瓜地馬拉主張 GATT 1994 第 24 條雖允許簽署 FTA 方式作為最惠國待遇之例外，而賦予特定會員國較 WTO 協定下更多的權利，然並不因此而表示可以透過簽署 FTA 修改會員在多邊架構下被賦予的權利義務²⁹。

秘魯則主張瓜地馬拉既已於 FTA 中承諾表明同意秘魯維持 PRS 制度，當事方既已修改了雙方於 WTO 協定下所涵括互惠的權利和義務，FTA 優先適用即允許 PRS 機制繼續存在。

美國以第三方當事國身份提出與瓜地馬拉相似主張，認同應遵循多邊協定條文，藉由解釋與補充既存的多邊協定之方式修改及放棄 WTO 協定涵括之權利³⁰。歐盟之立場則是保留得透過簽署 FTA 修改 WTO 協定下權利義務之可能性，惟端視該國家於 FTA 中是否明確承諾願意放棄權利，因此主張應依個案狀況認定³¹。歐盟認為本案 FTA 關於權利放棄之條文似互有矛盾，既已規定雙方於 FTA 下之權利義務應符合 WTO 下義務，卻又規定若兩者間存在不合致的情況應以 FTA 優先適用，因此自 FTA 協定內容中觀察得知，瓜地馬拉似無做出明確放棄針對 PRS 措施向 WTO 申訴的承諾。

有鑒於該 FTA 僅受到雙方簽署而尚未生效乃不爭之事實，小組認定其 FTA 所合意之條款於小組報告作出時對雙方皆不具拘束力，因此，小組無必要針對雙方是否得透過 FTA 修改彼此於 WTO 涵括協定下之權利和義務、FTA 規範與 WTO 涵括協定是否產生衝突以及該衝突可能產生之結果等爭議表明觀點³²。

評析

WTO 陷入杜哈談判回合的停滯，致各國紛紛轉以簽署雙邊或區域自由貿易協定來尋求經貿自由化之突破，也使得國際經貿場域呈現多邊自由貿易談判、雙邊或複邊貿易協定並存之局面。然而 FTA 與 WTO 間之規範衝突問題如何解決，卻始終無定論。誠如有評論指出儘管 WTO 之爭端解決程序是設計來處理爭議措施是否符合 WTO 規範，而非調和 FTA 與 WTO 間國際義務衝突的問題，但要正確處理系爭的所有國際義務，WTO 爭端解決小組仍無可避免地必須要考量系爭

²⁹ *Id.* ¶ 7.9.2.2.

³⁰ *Id.* ¶ 7.9.3.2.

³¹ *Id.* ¶ 7.9.3.3.

³² *Id.* ¶ 7.9.4.

FTA 的實質內容，只是這項任務並不容易³³。

FTA 的規定可否做為調整 FTA 締約國彼此間在 WTO 下權利義務的基礎，WTO 會員之立場原本就有歧異，如本案中瓜地馬拉以及第三方的美國皆反對得以雙邊 FTA 修改 WTO 下權利義務，認為僅得依 WTO 協定第 9、10 條所規定之豁免或是協定的解釋及修正程序為之³⁴；然而本案另一第三方歐盟卻似乎肯定秘魯主張，認為 WTO 會員是可以利用 FTA 放棄自身在 WTO 協定下之權利，不過也強調必須依個案具體認定，並認為本案中當事國是否於 FTA 中明確承諾不挑戰對方違反 WTO 協定之措施，其實是有待釐清，因為其發現系爭 FTA 關於此點有相互矛盾的規定，有的規定表示雙方認為本 FTA 相關之權義規定符合 WTO 之規定，但又有的條文明文當 FTA 之規定與 WTO 規定發生衝突時，FTA 條文應優先適用³⁵。

這個問題也牽涉到 GATT 1994 第 24 條及服務貿易總協定 (The General Agreement on Trade in Services, GATS) 第 5 條³⁶之規定，因為兩者允許 FTA 違反 WTO 最惠國待遇之規定，但若是 FTA 違反的並非最惠國待遇之規定，則又如何？有學者主張只要 FTA 條文清楚有效地表達當事國願意放棄其原本得依 WTO 規定對他方所主張之權利，且此豁免不影響第三方之權利，則爭端解決小組應認知 WTO 會員是可以透過 FTA 這樣做的，若忽視這樣的合意，不免有違會員國主權之嫌³⁷。只是細繹本案小組之立場，似乎是盡可能地避免對此衝突進一步表態，此對防止未來類似爭端的發生，並未幫助，故可預期 FTA 與 WTO 規定可能衝突的問題會繼續在爭端解決程序出現。

結論

秘魯使用 PRS 機制對特定農產品課徵附加關稅，屬於農業協定第 4.2 條應轉化為一般關稅之非關稅障礙，而秘魯維持課徵附加關稅之措施已違反農業協定第 4.2 條之規定，且此種附加關稅亦未於 WTO 協定生效時之關稅承諾表內載明，以致同時違反 GATT 1994 第 2.1 條第 b 款之規定。而關於本系爭措施後續之履行

³³ WorldTradeLaw.net Dispute Settlement Commentary (DSC), *Peru – Additional Duty On Imports Of Certain Agriculture Products*, at 16-17, available at [http://www.worldtradelaw.net/document.php?id=dsc/panel/peru-agriculturalproducts\(dsc\)\(panel\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/document.php?id=dsc/panel/peru-agriculturalproducts(dsc)(panel).pdf) (last visited Jan. 29, 2015).

³⁴ Panel Report, *Peru – Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 7.520.

³⁵ *Id.* ¶¶ 7.522-7.524.

³⁶ The General Agreement on Trade in Services, art. 5: “This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement....”

³⁷ Joost Pauwelyn, *Waiving WTO Rights in an FTA? Panel Report on Peru - Agricultural Products*, in INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG, Dec. 3, 2014, available at <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2014/12/waiving-wto-rights-in-an-fta-panel-report-on-peru-agricultural-products.html> (last visited Jan. 29, 2015).

情況，雖然瓜地馬拉請求小組按 DSU 第 19 條要求秘魯完全移除進口變動差異金及現存 PRS 機制。然而，小組認定瓜地馬拉提訴時是以「源於 PSR 機制對於進口品的附加關稅」提起訴訟，因此小組認為透過其裁量權要求秘魯移除 PRS 機制之意見非屬適當。因此，最後僅要求秘魯移除課徵額外關稅之措施以符合 WTO 協定下之義務。

受到日前上訴機構任務繁重之影響，雙方合意延後上訴期限，秘魯同時已表明最晚將於今 (2015) 年 3 月 25 日提起上訴³⁸。有鑒於系爭 FTA 於小組報告作出時尚未生效，小組因而未能針對 FTA 是否可優先於 WTO 協定適用之爭議表示意見。然針對該爭議，雙方與第三國皆對 FTA 與 WTO 之間的關係表達關注，亦提供諸多實質見解。而綜觀 WTO 判決前例，過去小組對於倘 FTA 與 WTO 協定之間產生衝突時，FTA 是否能夠優先於 WTO 協定適用，小組之立場仍未明確。倘日後秘魯儘速通過國內批准程序致 FTA 開始生效，本案上訴機構針對上開爭議將提出之見解便更加值得觀察。

³⁸ WTO News, *Peru — Additional Duty on Imports of Certain Agricultural Products: Joint Request by Peru and Guatemala for a Decision by the DSB*, Dispute Settlement, Dec.17, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/dsb_17dec14_e.htm (last visited Jan. 22, 2015).