

## WTO 法規初探與實務

授課者：譚偉恩

授課時間：2017.04.14

本次課程以世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的成立、該組織的基本架構及其從屬之重要協定規範內容（尤其是 SPS 協定）與適用等面向為主軸。WTO 機制下的特色之一是，各會員可將任何與貿易協定相關之爭端訴諸具「準司法」性質的爭端解決機制（Dispute Settlement Mechanism, DSM），其裁決對於會員國或貿易實體（例如：獨立關稅領域）具有拘束力。

由於貿易法是持續發展的法律規範，又與國際政經情勢互動甚密，故而許多議題或由此衍生的貿易爭端還處於高度爭辯的階段，這使得無論法、政、經性質之研究單位，還是處理相關事務之公職人員，皆有必要對其基本內容具備一定程度之熟悉和理解。

### 壹、基礎知識（組織沿革、相關法規概述、名詞定義等）

WTO 的基本精神與宗旨在於使各會員經由互惠互利的協商，削減關稅與非關稅的各種貿易障礙，摒除歧視待遇，以便提高生活水準，並且確保充分就業，使各締約方經濟發展穩定成長，促進世界資源的充分利用及有利於世界商品的生產與行銷。為貫徹上述精神與宗旨，有下列幾項原則應予瞭解。<sup>1</sup>

#### ☞ 最惠國待遇原則（Most-Favored-Nation treatment, MFN）

最惠國待遇原則規定在《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）的第 1 條，根據在 1948 年與總協定同時締簽之《暫時適用議定書》（Protocol Provisional Application, PPA）中的規定，締約國應完全履行本條義務，而非如同稍後所述的國民待遇等其它原則，僅在與既有法律不相牴觸的前提下予以盡可能地履行。因此，MFN 的規定係支撐 GATT 法制的基石，而其具體的義務內容係指，「任何締約方對於來自或輸往任何其他國家之任何產品，所給與之任何利益、優惠、特權或豁免，應立即無條件給與來自或輸往其他締約方領域之相同產品。」

#### ☞ 國民待遇原則（National Treatment）

本原則規定於 GATT 第 3 條，與第 1 條的最惠國待遇原則皆在揭櫫無歧視的貿易精神。簡言之，最惠國待遇係禁止對輸入或輸往其他締約方的產品，給予不利的差別性對待；而國民待遇原則係將無歧視原則適用到本國產品與自其他締約方進口到本國之產品上；二者相輔相成，對消除或降低貿易障礙具有莫大意義。

<sup>1</sup> 此六大原則為國際貿易法規之原理原則，他們或單獨或共同被體現於 GATT 和 WTO 法制規範之中，若能熟稔此些原則的旨趣與立意，對於國際貿易法規的應用會有莫大裨益。

國民待遇原則的具體適用係針對：(1)內地稅及其他內地規費；(2)影響內地銷售情形之政府法令。

#### ☞ 關稅減讓原則 (Tariff Concession)

GATT 之目的在於撤除所有的貿易障礙，但因現實世界無法消除所有貿易障礙，而關稅因透明 (transparent) 有形、易於談判處理，乃成為 GATT 所容許之唯一合法的貿易障礙，惟規定各國的關稅仍須朝**減讓**之方向邁進。因此，各締約方應基於**互惠、不歧視等原則**，相互協商以制定關稅減讓表 (schedule)。關稅一旦減讓後，非依 GATT 有關係文規定，不得任意修正或撤銷其減讓。

#### ☞ 數量限制普遍禁止原則 (Rule of General Crimination of Quantitative Restrictions)

有別於前述之關稅，影響自由貿易的措施尚有「**非關稅型的貿易障礙**」(non-tariff barriers, NTB)，其中數量限制 (Quantitative Restriction, QR)，即一般吾人所稱之配額 (quota)，為最基本的非關稅措施，係指於一定期間 (通常為一年) 內，對特定貨物僅准許進口或出口一定數量或價值之政府法令。GATT 禁止締約方採行「任何」數量上的限制措施，僅於若干特定情形可設有例外，惟在例外准許締約方採行數量限制時，必須遵守無歧視待遇的原則及符合下列事項之一：

1. 為避免糧食或其他基本物資的嚴重缺乏；
2. 為貨品分類或分級所必須的限制；
3. 為農漁產品的限制。

#### ☞ 減少非關稅貿易障礙原則

GATT 除設有不得以非關稅措施限制或禁止貿易之一般規定外 (第 11 條)，對於傾銷、補貼 (第 6、16 條)、關稅估價 (第 7 條)、輸出入手續 (第 8 條)、產地標示 (第 9 條)、國內貿易法規 (第 10 條)、國營事業 (第 17 條) 等，均設有規定，以防此等本質上同樣係屬非關稅貿易之手段成為貿易進行的障礙。自東京回合以後，凡是不屬於關稅型態的貿易障礙或措施，一律改稱為 NTB。本質上，NTB 具有兩項含義：(1) 須非屬關稅性質；(2) 具有影響貿易之效果。

#### ☞ 諮商原則 (consultation)

締約方之間的任何貿易爭端，應先由雙方相互諮商，如仍未能於合理期間內達成協議，得提交爭端解決機構 (詳後述)。而在 GATT 1947 的年代，「締約方整體」是適當之建議或裁決 (第 23 條) 單位，而 1979 年 11 月經「締約方大會」決議通過之《有關通知、磋商、爭端解決及監督協議》(Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance)，是構成當時各國間貿易爭端解決的重要基礎。

## 貳、法規 1：關稅及貿易總協定 (GATT)

《關稅暨貿易總協定》(GATT) 雖因世界貿易組織 (WTO) 的成立及其組織協定的生效而被取代，但這項於 1947 年形成的國際貿易規範機制並未因此走入歷史，而是在若干修正與調整後，被吸納為現有 WTO 組織協定架構下的一項附件。<sup>2</sup>GATT 的成立可追溯到第二次世界大戰後，美國為重整國際經濟，號召各國在聯合國之下成立國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)、國際復興暨發展銀行 (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)，及國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO) 等建制。1947 年 10 月，23 個國家完成 GATT 之草簽，並於翌年 1 月 1 日由其中 8 國正式簽署《暫時適用議定書》(PPA) 後生效啟用，作為 ITO 憲章成立前的暫時性國際貿易規範。ITO 憲章於 1948 年 3 月由 53 國完成草簽，但卻在 1950 年底，因大多數國家仍然無法接受憲章中所訂定之責任與義務，且主導國家—美國的國會對憲章持否定態度，未給予批准，致使國際貿易組織無法成立，而僅得以 GATT 作為當時國際間貿易的主要規範。

GATT 係一多邊協定，而非組織。本身分為 4 篇，列有前言及 38 個條文。前言說明 GATT 之基本精神；第一篇處理最惠國待遇原則 (MFN) 與關稅減讓表；第二篇包括各種非關稅措施及爭端解決 (DS)；第三篇則為 GATT 適用之領域、效力、盟員加入與退出等有關手續之規定；第四篇係有關協助開發中國家經貿發展之原則。

## 參、法規 2：馬拉喀什設立世界貿易組織協定 (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization)

成立於 1995 年 1 月 1 日的 WTO，是依據烏拉圭回合 (Uruguay Round) 馬拉喀什部長會議所達成的一系列協定所成立之國際組織，其中以《設立 WTO 組織協議》(Agreement Establishing the WTO，即本章導言所稱的《WTO 協議》) 作為基礎核心規範。WTO 成立之後，仍以原 GATT 的機制與原則為基礎，但進一步將其權限明確化並擴大其管轄範圍與職能。目前，WTO 主要係建立在以三個層次為主要組織建制的基礎上，即：(1)部長會議；(2)總理事會；(3)專門性質之理事會或委員會 (詳見下頁圖示)。

《WTO 協議》內容本身雖然僅 16 條，但規定了組織的結構、決策過程、成員資格、加入與生效的要條等內容；另有規範多邊或複邊貿易關係之實質條款明載於四個附件之中。WTO 組織協定第 2 條規定，WTO 所轄之範圍包括：迄 1994

---

<sup>2</sup> 1946 年 2 月，聯合國經社理事會 (UNESCO) 召開第一次會議，並決定舉行聯合國貿易暨就業會議 (U.N. Conference on Trade and Employment)，俾為 ITO 研擬條文，並進行多邊談判，降低關稅稅率。同年 10 月至 11 月在倫敦召開第一次籌備委員會會議，除研擬 ITO 憲章草案外，並建議為確保關稅稅率減讓談判之效果，應有必要締結一項 GATT。此乃國際社會首度出現 GATT 之名詞。1947 年 1 月至 2 月，UNESCO 在紐約舉行第二次會議，完成 GATT 的草案初稿，並認為其僅係 ITO 憲章架構下之一項協定，因此有關組織性及秘書功能的部分，將由 ITO 提供補足。毋寧，GATT 原僅為附屬在 ITO 架構下的法律文件。詳見：The GATT years: from Havana to Marrakesh, via at: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm)

年烏拉圭回合談判結束時所達成之各項多邊及複邊貿易協定與其附屬之法律文件，計有四大類，共同組成 WTO 組織協定（請見本授課講義之最後一頁附圖）。

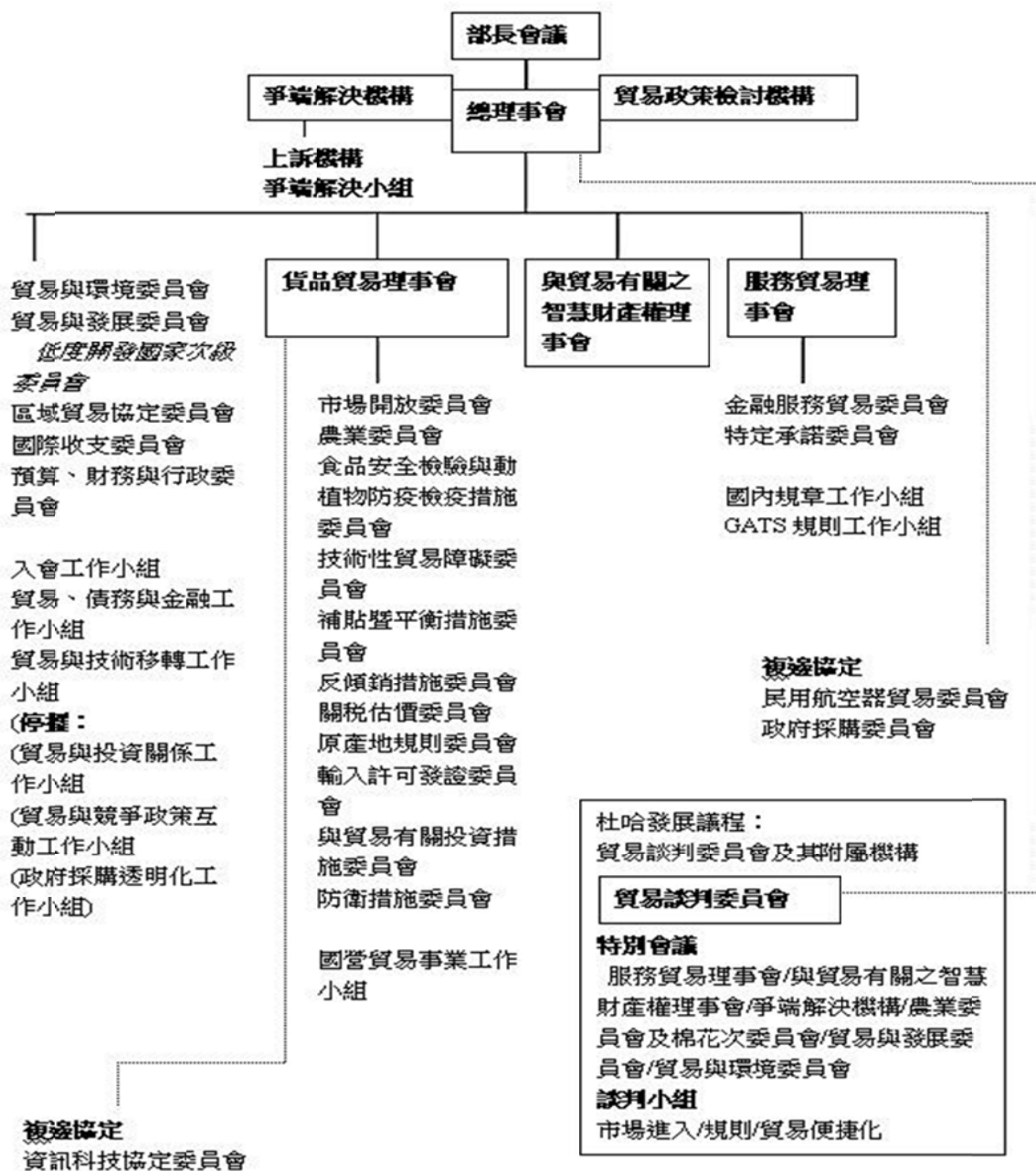


圖 1：WTO 組織架構圖\*

資料來源：作者將 WTO 網站之英文圖示修改成中文

(見：[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm))

### 肆、法規 3：食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定（Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 協定）

SPS 協定所規範的對象為對食品、農畜產品之進口所實施之安全檢驗與防疫檢疫措施；其目的在於保護人類、動物或植物之生命或健康，以免受疫病或細菌之侵害。因此，有關環境保護、消費者權益及動物福利等措施，並不屬於 SPS 之保護範疇。SPS 協定就其功能的設計上具有一種潛在的內部衝突，蓋依此協定，會員國為維護人類或動、植物之生命與健康，得依其主權在管轄的領土境內採行必要之措施。此種措施在本質上屬於以管理風險為核心之評估方式與決策制訂，惟會員在採行此等措施時，難免會對食品貿易或動、植物入境之相關活動造成限制，從而損及其他會員國的貿易利益。為防止會員訂定不合理或恣意的食品衛生與動植物防疫檢疫措施，SPS 協定在其序文第一、四、五段；第 2 條第 2、3 項；第 3 條；第 5 條，載明其維護自由貿易與防止不當或無理歧視措施之立場。

SPS 並沒有禁止各會員國採用本國的檢驗標準（SPS 第 6 條「地區性條件的適應與適用性」），但要求會員國必需遵守科學原則，以避免恣意性的檢測措施，尤其是當輸出入國家間標準一致或相當時，輸入國應接受輸出國之標準及檢驗方法（SPS 第 4 條）。又會員國於必要時得依科學原則及風險評估設定較 SPS 為高或嚴格之標準，並依安全理由採用預防措施（SPS 第 5 條）。

隨著各國對其他會員國所採行之 SPS 措施日漸頻繁，如何在既有雙邊諮商模式之外增加其他協調與斡旋管道，已引起 WTO 的高度重视。對此，SPS 委員會（Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures）已規劃會員國可選擇由委員會主席或具代表性人士（見 G/SPS/1 號文件），如世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health, OIE）、國際食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission, Codex）等專門機構與人士擔任調解或斡旋的中間人，以發揮斡旋調解之職能。

#### ☐ 專題：食品貿易與食品安全

食物（food）在貿易過程中即是一項商品（food product），與其它國際貿易的交易標的在本質上沒有太大差別，但其透過消費者的購買行為與隨後之食用（或飲用），卻極可能對消費大眾的身體健康構成影響。論及健康，國際上最重要的組織莫過於世界衛生組織（World Health Organization, WHO），在該組織的憲章中載有若干與食品安全有關之規定，例如：(1)援助各國政府強化關於食品安全的健康服務效能(Art. 2(c))；(2)促進各國政府改進食物的營養、衛生，以及其它與環境衛生有關之事項(Art. 2(i))；(3)建立一套關於食物的國際性標準(Art. 2(u))；(4)協助發展裨益於全人類意見與資訊交流之食品安全機制(Art. 2(r))。

為了落實上述食品安全的目標，WHO 一方面在技術議題上與個別的國家進行合作，並同時設法促成廣泛性的國際間合作。另一方面則致力於全球健康環境的維護。在這些工作項目中，WHO 與 FAO 長期保持著密切的合作關係。例如在 1961

年第 11 屆的 FAO 大會以及 1963 年第 16 屆 WHA 上分別通過建立食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission, 以下簡稱 CAC）的決議。此外，鑑於食品安全與國際貿易密不可分，1986 年至 1994 年間的烏拉圭回合多邊貿易談判開始將食品安全的問題納入討論。參與此回合談判的國家普遍意識到，各國採取之保護本國國民健康以及動植物衛生檢疫的相關措施將可能成為潛在之貿易障礙或歧視性貿易政策，因此在 1994 年 4 月 15 日於馬拉喀什簽署兩項與食品和貿易密切相關的協定，即《SPS 協定》和《技術性貿易障礙協定》（Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 協定），並於 1995 年 1 月 1 日起生效。其中《SPS 協定》包括與食品有關之法律以及程序規定，特別是食品的加工與生產方法、檢驗、監督和認證程序（例如採樣標準和風險評估方法之規定，以及與食品安全直接相關的包裝和標示要求），其目的在於保護消費者的生命和健康，防止因食品中的添加劑、污染物、或致病微生物所帶來的風險。《SPS 協定》第 3.1 條更指出，成員國應將本國的 SPS 措施建立在既有的國際標準、原則或建議之基礎上。言下之意就是 WTO 的會員國要以前述 CAC 所制定之有關食品安全的相關規範為基礎。至於《TBT 協定》則是用來規範未包含在 SPS 協定中之與技術、商業、倫理或者宗教問題有關的法規或標準，適用對象除了國際貿易中的工業產品，也同時包含了農業產品（當中包括了食品）。若就食品安全而言，《TBT 協定》多半係指與食品的標示、營養成份之說明，以及品質和包裝有關的規定。《TBT 協定》第 2.4 條規定，成員國在制定其本國的技術法規時，應以現有之國際標準為基礎。毋寧，儘管條文中雖未有明確提到 CAC，但依國際社會所普遍認知的食品「國際標準」來看，《TBT 協定》中指的是就是 CAC 所訂定之標準。

然而實踐上，各國食品法規在實施過程中常會出現標準不一致的情形，甚至反映出工業先進國家與發展中國家在技術水準上的差距和觀念的衝突，導致不同國家或區域發生有關食品貿易之糾紛，也就是涉及技術性障礙的爭端。目前國際貿易中國家實施綠色貿易障礙或有關之技術性貿易障礙的比率佔所有非關稅貿易障礙的 30% 左右，特別是許多工業先進國家以本國的利益為考量，透過 WTO/TBT 協定允許國家基於保護人類、環境而採取必要措施的條款，制定高規格食品安全管理標準和環境保護法令，形成綠色障礙，限制國外食品進入。其中發展中國家（developing countries）與已開發（或工業先進）國家（developed countries）是此種貿易綠色障礙爭端的主要兩造，前者是國際食品貿易的主要出口國家，後者則是主要進口國家。但兩者往往因為對於食品安全的標準或認知不一、相關技術和檢驗水準有所落差，以致紛爭不斷。例如美國對與產品有關之製程或生產方法（Product-related Process or Production Methods, PR-PPMs）要求應予標示，故銷售至該國的鮭魚罐頭食品必須具有無害於海豚（dolphin safe or free）的標示方屬合法商品。

此外，由於《SPS 協定》對於個別國家實施與國際標準不符，但較為嚴苛的食品標準或是動植物檢疫措施，基本上並沒有限制，而僅是在該協定的第 5 條規定，各國需要依據風險評估結果來確定本國適當的衛生和動植物保護標準，不得主觀

武斷的以保護國民健康或是環境為由，設置過於嚴格的標準與措施，從而妨礙貿易的公平進行。故有研究指出，風險評估（risk assessment）因而成為國際食品貿易中國家設置食品安全相關法規是否得宜的判準與制訂食品標準和相關驗證程序的基礎。實際上，攸關公共衛生與健康的食品安全問題在國際貿易中尚屬邊緣性的（peripheral）議題。也就是說，從 WTO 爭端解決小組（dispute panels）在涉及因食品安全標準設定而生之貿易爭端中的立場來看，似較傾向維護自由貿易的價值與出口貿易商之權益，而將食品輸入國的國民健康或環境安全居於次要考量。例如在澳洲禁止鮭魚進口案（Australia-Measures Affecting Importation of Salmon）中，爭端解決小組裁定澳洲違反《SPS 協定》，採行之食品安全措施並非基於風險評估，且構成差別待遇，造成貿易限制。而上訴機構也認為澳洲所做之風險評估並不適當，其中涉及過多未知及不確定的因素。<sup>3</sup>

#### 1. 法規 4：爭端解決程序與規則瞭解書（DSU）

多邊貿易體制，如缺乏一有效解決爭端的機制，將變得毫無價值。有鑑於此，WTO 有關爭端解決之規則和程序，係以法律規範作為基礎，以期使貿易體系具有安定性及可預測性。此一爭端解決規則和程序，對於完成每一個案件的時間訂有明確的時間表。而程序上，先由爭端解決小組（Panel）作成裁決，並提交 WTO 全體會員予以採認或否決。嗣後，當事方並有機會得對於爭端解決小組之報告提起上訴，俾以法律觀點再為審查。惟整個爭端解決程序之重點並不在於最後裁決之作成，而係在於爭端之當事國應盡可能地透過諮商方式解決貿易爭端。

國際貿易爭端解決機制的發軔源自 GATT 第 22、23 條。目前此兩個條文仍然有效，但在 WTO 運作之後，爭端解決程序所依循的規範主要是 DSU 以及《爭端解決規則與程序行為準則》（Rules of Conduct on rules and procedures for settling disputes）和《上訴審查工作程序》（Working Procedures for Appellate Review）等三份文件。

爭端解決程序的第一個步驟即是各涉案會員間的諮商，同時即使在有關之案件進入整個程序的其他階段之時，涉案國仍隨時得以斡旋或調解之方式解決爭端。爭端解決程序可大致分為六個階段，茲簡述如下：

##### (1) 諮商

被告國應在原告國提出諮商要求的 10 日內予以回應、30 日內展開諮商、以及於 60 日內試圖達成協議。否則原告國得要求成立爭端解決小組。

---

<sup>3</sup> 參考：[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/1pagesum\\_e/ds18sum\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds18sum_e.pdf)；類似的案件另如日本影響農產品措施案（Japan-Measures Affecting Agricultural Products），該案中爭端解決小組認為，日本針對蘋果、櫻桃、桃以及胡桃等四種進口食品採行的「品種檢疫」措施，違反 SPS。因為日本沒有提供充分之科學證據，亦未符合 SPS 中有關採行暫時性措施之要件。此外，日本採行之「品種檢疫」措施較其他經濟或技術上可行之替代措施具有較大的貿易限制效果。而上訴機構也認同小組的裁決，判定日本敗訴。參考：[http://www.wto.int/english/tratop\\_e/dispu\\_e/76r.pdf](http://www.wto.int/english/tratop_e/dispu_e/76r.pdf)

## (2) 斡旋、調解及調停

在爭訟程序之外，爭端當事國亦得隨時透過斡旋、調解及調停等管道解決爭端，或由秘書長出面協助解決。

## (3) 爭端解決小組

要求成立爭端解決小組的提案，於第二次列入爭端解決機構會議議程時，除非會員全體以共識決一致反對成立爭端解決小組，否則即依法通過成立。爭端解決小組原則上由三名成員組成，<sup>4</sup>該等成員應自爭端解決機構所通過的儲備名單中選任，除非另有合意且不得為爭端當事國的國民。爭端解決小組應在 6 個月內完成其審查工作，必要時得延長 3 個月；而在緊急個案中，其審議期間應縮短為 3 個月。

## (4) 爭端解決小組報告之通過

爭端解決小組應將審查結果製作爭端解決小組報告，並送交爭端解決機構通過；除非有「共識決」一致反對（即所謂之負面共識決），否則該機構至少應於收到該報告後 60 日內通過之。惟爭端當事國若對該報告之法律認定不服者，得於收到該報告後 60 日內向上訴機構提起上訴。

## (5) 上訴程序

當事方經上訴後，應由上訴機構七位上訴成員中隨機指定三位審理該案，<sup>5</sup>並於 60 日內完成報告書，必要時得延長 30 日。該上訴報告應送交爭端解決機構通過，且爭端當事國應無條件接受之。

## (6) 監督與執行

爭端解決小組或上訴機構之報告經過後，敗訴之被告國應表明接受與執行該裁決之意願；若確有困難而無法立即遵守時，則可要求一合理的緩衝期間。爭端解決機構將長期監督其執行情形，直到該案確實執行完畢。若被告國未能如期執行，則爭端解決機構應授權原告國進行合法的報復。報復項目原則上應盡量針對同一或同類產業，但亦可擴及至其他產業。

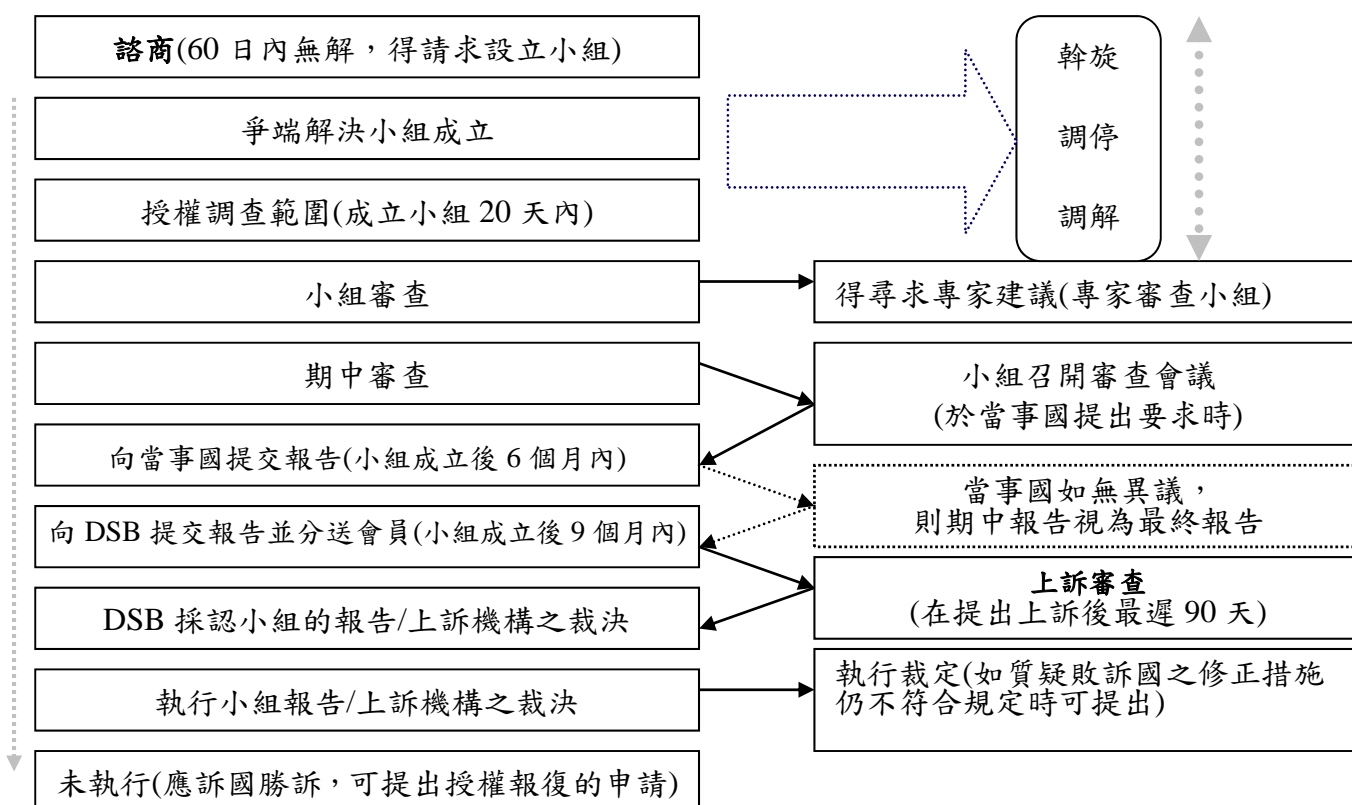
---

<sup>4</sup> 根據 DSU 第 8 條第 5 項的規定，專家小組應由 3 名人員組成，其中一人為主席；惟在專家小組設立 10 日內，經爭端當事國同意後，專家小組成員可增加為 5 人。通常小組成員係由 WTO 秘書處從爭端議題相關專家名單中挑選，並向當事國徵詢。原則上，當事國會接受秘書處提名之人選；若當事國基於強制性理由（compelling reasons）拒絕接受，且在 20 日內仍無法達成協議時，當事國得請求 WTO 秘書長與 DSB 主席、相關委員會及當事國協商後，根據爭端解決規則任命最適當之人選。另外，當發展中國家與先進國家發生爭端時，前者得要求專家小組成員中至少應有一位是來自發展中會員國，以避免不公平的情形發生。

<sup>5</sup> 上訴機構成員為 7 人，由 DSB 按照地理區域平衡原則挑選具備法律、國際貿易專長之權威人士出任，成員應具中立立場，並遵守利益迴避原則。每件爭端案件由其中 3 位組成一「庭組」(division) 聽案，其任期為 4 年，得連任 1 次，但其中 3 人經抽籤決定為任期 2 年。上訴機構下設秘書處，有 10 位律師級助手，4 位行政人員及每年來自已開發或開發中會員的 8 位實習生，實習期限為 3 個月。



● 爭端解決程序之施行步驟



PS：從小組成立至報告採納或裁決執行之總期間，未上訴為9個月，上訴時為1年。

伍、案例研究

🚩 **DS26 (United States v. EC) : European Communities — Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products (荷爾蒙牛肉案)**

Short title:	EC — Hormones
Complainant:	United States
Respondent:	European Communities
Third Parties:	Australia; Canada; New Zealand; Norway
Agreements cited: (as cited in request for consultations)	Agriculture: Art. 4 GATT 1994: Art. III, XI Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS): Art. 2, 3, 5 Technical Barriers to Trade (TBT): Art. 2
Request for Consultations received:	26 January 1996
Panel Report circulated:	18 August 1997
Appellate Body Report circulated:	16 January 1998
Article 21.3(c) Arbitration Report circulated:	29 May 1998
Recourse to Article 22.6 Arbitration Report circulated:	12 July 1999

