

防衛協定之適用及措施的認定問題

——以多明尼加防衛措施案為中心

陳家豪

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 於今 (2012) 年 1 月 31 日公布多明尼加防衛措施案 (*Dominican Republic — Safeguard Measures*) 之小組報告 (Panel Report)¹。本案係多明尼加針對進口塑料袋和管狀織物採行防衛措施並課徵 38% 之關稅, 雖然所訂之關稅低於系爭產品的拘束關稅 (40%), 然而, 由於哥斯大黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉及宏都拉斯等四國與多明尼加本簽有自由貿易協定², 系爭措施的施行, 使得原本 0% 的貨品關稅驟增至 38%, 上述四國因而對多明尼加提起控訴, 認為其採行之防衛措施, 於調查、評估及適用對象上皆不符合 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱 GATT 1994) 第 19 條³及防衛協定 (Safeguard Agreement) 之規定⁴。值得注意的是, 多明尼加欲藉由排除 GATT 1994 第 19 條及防衛協定對系爭措施之適用, 以規避原告四國之控訴, 此抗辯為過去防衛措施案件中所未見, 小組於報告中針對被告此主張也做出了分析和判斷, 本案對日後類似案件的適用判斷上實有影響及重要性, 因此, 本文欲透過小組之分析與判決, 整理歸納出防衛措施的適用範圍及具備要件, 並討論本案後續之發展及影響。

本文以下將分為四部分: 第一部分先就當事國之主張作整理, 以釐清爭議之所在並作為後續討論之基礎; 第二部分則分述小組的分析經過及判斷結果, 討論防衛措施的認定及適用問題; 接著依據小組的判段結果, 簡評此次判決之重要性及後續可能的影響; 最後統整以上論述作一結論。

¹ Panel report, *Dominican Republic — Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R and WT/DS418/R, adopted 22 February 2012.

² 多明尼加、中美洲和美國自由貿易協定 (Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, CAFTA-DR)。

³ GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款: 「如因不可預見之發展或由於締約國基於本協定所負義務之效果, 包括關稅減讓, 某一產品並大量輸入該締約國, 以致損及國內同類產品或直接競爭產品之製造商或有損害之虞, 則該締約國對此項產品為防止或彌補損害, 於必要時期及必要範圍內, 得暫停履行本協定全部或一部之義務, 取消或修正對該產品之關稅減讓。」

⁴ Panel report, *Dominican Republic — Safeguard Measures*, ¶ 3.1.

當事國主張

原告認為多明尼加在防衛措施的施行上，欠缺合理且足夠的調查，違反了防衛協定下關於主管機關調查及損害認定的規範，此外，系爭措施僅排除了少數的開發中國家，原告亦認為違反了防衛協定對開發中國家所設計的特別規定⁵。原告於控訴理由中指出，多明尼加無法針對系爭措施的採行提出合理且詳盡的調查資料，因此違反 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款、防衛協定第 3.1 條後段⁶及第 4.2 條 (c) 款⁷關於主管機關所應負擔的調查義務⁸，而關於事實的認定上，原告認為被告錯誤地判斷「進口增加 (increase in imports)」、「致國內產業受到嚴重損害 (serious injury to the domestic industry)」以及「因果關係 (causation)」等防衛措施實行上應符合的構成要件，因而違反了 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款、防衛協定第 2.1 條⁹、第 3.1 條後段及第 4.2 條之規定¹⁰，此外，由於多明尼加採行的防衛措施排除對哥倫比亞、印尼、墨西哥和巴拿馬等開發中國家的適用，並未依據防衛協定第 9.1 條¹¹之規定排除所有符合上述規定之開發中國家，因此原告認為被告違反防衛協定第 9.1 條¹²。

由前文可知，原告認為多明尼加違反了 GATT 1994 第 19 條及防衛協定下之義務，然而被告卻主張系爭措施不得適用上述規定，對此，原告認為小組應從系爭措施是否違反最惠國待遇原則以及被告是否違反關稅減讓義務做判斷，若違反，則被告所採行之關稅調整有暫停履行上述兩項義務之事實，應視其為一防衛措施，而落於 GATT 1994 第 19 條及防衛協定之範疇。多明尼加於小組調查期間要求小組做成一初步裁決 (preliminary ruling)，判定系爭措施並非 GATT 1994 第 19 條及防衛協定所得適用，雖遭小組拒絕，但小組提到其會於最終報告中做出認定¹³，因此，原告提出反對被告主張之論點以供小組參考，其認為被告所採行之措施基於防衛協定第 9.1 條之設計，排除特定開發中國家之適用，明顯造成會員國間不同進口關稅之待遇，因此違反了 GATT 1994 第 1.1 條¹⁴的最惠國待遇原則，此外，

⁵ *Id.*

⁶ 防衛協定第 3.1 條：「……主管機關應公布書面報告，詳載其所發現之事實及所有關於事實與法律爭點所推理之結論。」

⁷ 防衛協定第 4.2 條 (c) 款：「主管機關應依據前條之規定，迅速公布對受調查案件之詳細分析，及所審查因素之相關性的證明。」

⁸ Panel report, *Dominican Republic — Safeguard Measures*, ¶ 3.1.

⁹ 防衛協定第 2.1 條：「會員僅得於依據如後條文規定，認定一產品係在絕對或相對於國內生產為數量增加之情況下進口，並因而對生產同類或直接競爭產品之國內產業造成嚴重損害或有嚴重損害之虞時，始得對該產品得採行一項防衛措施。」

¹⁰ Panel report, *Dominican Republic — Safeguard Measures*, ¶ 3.1.

¹¹ 防衛協定第 9.1 條：「若個別開發中國家會員涉案產品在進口會員之進口占有率並未超過百分之三，則防衛措施不得對原產自該開發中國家會員之產品採行，惟以進口占有率低於百分之三的數個開發中國家會員，合計占涉案產品總進口量不超過百分之九十為限。」

¹² Panel report, *Dominican Republic — Safeguard Measures*, ¶ 3.1.

¹³ *Id.* ¶ 1.11.

¹⁴ GATT 1994 第 1.1 條：「對輸出或輸入，有關輸出或輸入，或因輸出或輸入所生之國際支付所課徵任何種類關稅或規費；及對該等關稅及規費之徵收方法，有關輸出及輸入之一切法令及

原告認為被告所調整之關稅措施乃有別於一般關稅的附加稅率，此並無記錄於多明尼加的關稅減讓表中，因此違反了 GATT 1994 第 2.1 條 (b) 款¹⁵關於排除額外附加稅費之規定¹⁶；原告認為被告違反上述兩項義務，其措施確有 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款所提及「暫停履行本協定一部或全部之義務」之情形，因此，系爭措施應適用 GATT 1994 第 19 條及防衛協定。

對於原告上述之主張，多明尼加認為其雖提高課徵的關稅¹⁷，然而性質上仍屬一般關稅且並未超過拘束關稅稅率，應不得視為關稅減讓義務的違反，而針對排除特定開發中國家之情形，被告認為此舉雖違反了 GATT 1994 第 1.1 條關於最惠國待遇之規定，然不應將此違反情事認定為 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款所稱之暫停履行協定義務，否則恐造成法條間的衝突或矛盾。多明尼加認為其針對系爭產品提高關稅至 38% 並非附加或是第二項關稅，而是符合 GATT 1994 第 2.1 條 (b) 款的一般關稅，非此款第二句所稱「超過在本協定簽訂日對輸入或有關輸入所課徵之任何關稅或規費，或超過在該日輸入國已生效之法律規定嗣後所徵收之任何關稅或規費者」的情形，此外，此關稅調整沒有超出被告於關稅減讓表所訂立 40% 的拘束關稅，因此符合其於協定底下之關稅減讓義務，應無所謂如 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款所稱暫停履行義務之情形¹⁸；而針對原告提出其違反最惠國待遇原則之質疑，多明尼加提出了以下幾點做抗辯：(一) 其認為防衛協定第 2.2 條明示：「對進口產品採行防衛措施時，應不論其來源」，其已含有最惠國待遇之精神，若防衛措施可暫停此一原則之履行，則將造成 GATT 1994 第 19 條和防衛協定第 2.2 條的衝突、(二) 雖然防衛協定第 9.1 條明確禁止對開發中國家採取防衛措施，但是卻沒有允許得暫停履行最惠國待遇原則之義務，因此，應可判斷出暫停最惠國待遇之義務並非此協定所欲包含之範圍、(三) 從 GATT 1994 第 19 條 (a) 款的內容可推知，所暫停履行的義務應該是造成嚴重損害的主因，但是最惠國待遇之違反實際上並不會造成進口大量增加進而對國內產業造成嚴重損害，所以應該排除在此法條所稱之義務外。總結上述，多明尼加認為其措施雖造成會員國間之差別待遇，然而最惠國待遇原則之義務仍不應包含在 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款所稱的義務範圍內，兩者不可混為一談¹⁹。

程序以及本協定第三條第二項及第四項所涉事項，各締約國對來自或輸往其他締約國之任何產品所給予之利益、優惠、特權或豁免，應即無條件給予來自或輸往一切其他締約國之同類產品。」

¹⁵ GATT 1994 第 2.1 條 (b) 款：「任一締約國之減讓表第一部份所列產品自其他締約國輸入時，如符合該減讓表所定條件或限制，該輸入締約國應免除一般關稅超過該減讓表所定關稅部份。對該項產品所課徵之關稅或任何種類之規費，如超過在本協定簽訂日對輸入或有關輸入所課徵之任何關稅或規費，或超過在該日輸入國已生效之法律規定嗣後所徵收之任何關稅或規費者，該輸入締約國亦應免除其超過部份。」

¹⁶ Panel report, *Dominican Republic — Safeguard Measures*, ¶ 7.35.

¹⁷ *Id.* ¶¶ 2.6, 2.24.

¹⁸ *Id.* ¶ 7.28.

¹⁹ *Id.* ¶ 7.27.

小組判決

透過當事國之主張，小組認為本案要先判斷系爭措施是否可以適用 GATT 1994 第 19 條以及防衛措施，才能針對原告之控訴做進一步的判斷，依據案件特殊的事實背景及原告之主張，小組認為應針對系爭措施是否暫停了被告於 GATT 1994 第 1.1 條及第 2.1 條 (b) 款所應負擔的義務來判斷是否有 GATT 1994 第 19 條以及防衛措施之適用。小組審查過去的案件後發現，對於 GATT 1994 第 19 條所指稱的「義務」皆沒有超出 GATT 1994 第 2 條關稅減讓及第 11 條數量限制的範圍，本案雙方對於第 1 條的最惠國待遇原則做討論實屬特殊²⁰，而另一項值得注意的事情是，本案所採行的爭議措施乃針對兩項系爭產品提高關稅至 38%，此稅率的調整並沒有超出被告原本應負擔的拘束關稅義務，此情形亦屬罕見，在過去案例中，此類情況意味著當事國認為，貿易救濟措施還不需要做到取消或修正對系爭產品關稅減讓表的程度²¹；除了本案涉及最惠國待遇原則的義務討論以及課徵關稅低於拘束關稅的特殊情形外，原告於報告中也明確指出，若小組依據被告暫停履行 GATT 1994 第 1.1 條及第 2.1 條之義務，判定系爭措施為一防衛措施，則原告便不再針對防衛措施的適用上，提出其他額外的主張要求小組作判斷；總結上述，小組最終決定針對 GATT 1994 第 1.1 條及第 2.1 條做分析，進一步判斷系爭措施是否有 GATT 1994 第 19 條以及防衛措施之適用²²。

針對被告關於 GATT 1994 第 1.1 條是否包含於第 19.1 條 (a) 款的涵蓋範圍內，小組認為第 19 條所涉及乃廣泛的義務，且防衛協定第 2.2 條同樣有最惠國待遇原則之規定，防衛措施的施行本就必須同時符合最惠國待遇原則，因此二者不可分別而論，據此，系爭措施排除特定開發中國家之適用，明確違反了 GATT 1994 第 1.1 條的最惠國待遇原則，此不影響小組後續依據第 19 條作分析的動作；若被告欲排除 GATT 1994 第 19 條與防衛協定之適用，則其不應引用防衛協定下針對開發中國家給予例外待遇的規定作開脫，因此，小組認為系爭措施確有暫停履行協定之義務，應落於防衛協定的範圍內。小組認為從第 19.1 條 (a) 款的規定可以發現其並沒有給予一個明確的義務範圍限制，僅提出了兩種可能的義務作為參考：(一) 第一句所指稱的關稅減讓義務、(二) 最後一段所稱取消或修正對該產品之關稅減讓義務。從英文法條字面上解釋，小組和原告皆認同第 19.1 條 (a) 款末所出現的「obligation」和「concession」，意思同於前段所出現的「obligations」和「concessions」，此外，透過對於文字的單複數作比較，小組認為若單數的「obligation」前方加上一定冠詞「the」，意思應等同於「obligations」，否則應該加上「an」才對，認為第 19.1 條 (b) 款指的應該是廣泛包含的義務²³，此外，防衛協定第 2.2 條規定：「對進口產品採行防衛措施時，應不論其來源」，

²⁰ *Id.* ¶ 7.53.

²¹ *Id.* ¶ 7.57.

²² *Id.* ¶ 7.60.

²³ *Id.* ¶¶ 7.63, 7.64.

由此可知防衛措施之施行亦須符合最惠國待遇原則²⁴，因此，小組否定了原告所主張 GATT 1994 第 1.1 條和第 19.1 條 (a) 款須分開討論的立論；接著小組從多明尼加內國立法的事實面出發，認為被告之內國法規係依據防衛協定第 9.1 條的設計，對開發中國家給予特別待遇²⁵，明顯的違反 GATT 1994 第 1.1 條關於最惠國待遇之規定，若多明尼加認為其措施非防衛協定所得適用，則其內國法規即無理由依據防衛協定第 9.1 條的設計排除特定開發中國家之關稅調整，總結上述，小組認為系爭措施依據防衛協定第 9.1 條作為最惠國待遇原則之例外，即 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款所稱的暫停履行義務，因此，系爭措施應適用 GATT 1994 第 19 條及防衛協定。

雖然已確定系爭措施落於 GATT 1994 第 19 條與防衛協定的規範內，小組仍針對當事國所爭執的 GATT 1994 第 2.1 條 (b) 款做分析²⁶，小組認為系爭措施有別於一般關稅，乃一額外的附加關稅，因而有違反 GATT 1994 第 2.1 條 (b) 款之義務，同樣符合第 19.1 條 (b) 款所稱的暫停履行義務，因此，系爭措施亦適用 GATT 1994 第 19 條及防衛協定之規定。依據 GATT 1994 第 2.1 條 (b) 款之規定，原則上禁止兩項課徵情形：(一) 課徵超出拘束稅率的一般關稅、(二) 於協定簽訂日後，課徵任何關稅或規費，或於輸入國相關關稅律法生效後，徵收任何關稅或規費。當事國所爭執即系爭措施是否屬於第二種情形的額外關稅，對此，小組依據維也納條約法公約第 33 條之文意解釋方法，比較三種 WTO 官方語言對於「一般關稅」及「其他額外關稅」於法條上的字詞解釋，發現西班牙語以及法語關於「一般關稅」皆使用較為嚴格的用字，認為一般關稅應具備基本的屬性或特質²⁷，此外，於智利價格平準制度案 (*Chile—Price Band System*) 的報告中，上訴機構同樣明確地對一般關稅作出了解釋，認為一般關稅雖然可以透過內國立法隨時作更動，然而此變動必須是「不連續更動」且「非計畫或公式所計算出的」²⁸，總結以上論述，小組認為一般關稅必須具備穩定性，而不應包含例外或是特殊的關稅課徵²⁹；由於本案的爭議措施僅持續十八個月，且施行六個月後便會開始調降³⁰，且系爭措施具有排除開發中國家的特殊情形，因此小組認為應有別於一般關稅，而其形式上雖然沒有超過拘束關稅，然而若從最惠國待遇原則來看，其對於非開發中國家加諸了較其原本施行的關稅更高的負擔，從原本的 20% 及 14% 提高至 38%，因此小組最後認定被告的關稅措施應歸類於 GATT 1994 第 2.1 條 (b) 款所禁止的第二類情形，因此，被告暫停了其於 GATT 1994 第 2.1 條 (b) 款第二句所應負擔的義務，應落入 GATT 1994 第 19 條及防衛協定之適用範圍。

²⁴ *Id.* ¶ 7.67.

²⁵ *Id.* ¶ 7.68.

²⁶ *Id.* ¶ 7.74.

²⁷ *Id.* ¶¶ 7.80-7.83.

²⁸ *Id.* ¶ 7.84.

²⁹ *Id.* ¶ 7.85.

³⁰ *Id.* ¶ 2.24.

確定適用 GATT 1994 第 19 條與防衛協定後，小組便針對系爭措施是否違反上述規定做判斷，由於被告在施行調整關稅措施的調查、損害認定以及適用對象上，欠缺足夠的分析以及理由，因此小組最後判定被告違反 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款以及防衛協定底下所要求程序上調查以及事實認定的義務。多明尼加認為：(一) 中國加入 WTO 及其對國際貿易的影響、(二) 簽署美國、中美洲和多明尼加自由貿易協定所實行的降低關稅過程所造成的進口增加構成了不可遇見之發展³¹。然而小組認為被告所主張之抗辯欠缺合理的分析，僅參考國內業者單方面所提供的理由，而沒有提出任何具體的解釋及資料³²，此外，原告對於「進口大量增加」與「對國內產業造成嚴重損害」兩項要件的事實調查以及認定上，同樣無法提出合理且足夠的分析以及解釋³³，因此小組最後判定被告違反了 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 以及防衛協定第 2.1 條、第 3.1 條後段、第 4.1 條 (a) 款、第 4.2 條 (a)、(c) 款及第 11 條 (a) 款。

簡評

本文中，小組將「一般關稅」和「其他關稅」做了明確的劃分及定義，此分析結果對於日後類似的案件實具重要性；小組建立了一套關於「一般關稅」的認定方法，並將系爭措施做了清楚的歸類，此外，對於其他會員亦有實質的影響，此分析及結論將使得會員國更謹慎地採行調整關稅的措施。本案被告對於排除 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款以及防衛協定適用的抗辯具有非常關鍵的意義，多明尼加提高進口產品之關稅卻刻意使其低於拘束稅率藉以規避相關協定的拘束，此種作法看似符合關稅減讓義務，然而小組於判決中明確地排除了此方式的可行性，此類措施被小組明確的歸類在「其他關稅」中，因此違反了關稅減讓的規定，還是需落入防衛措施的範疇，而防衛措施的認定以及調查程序繁瑣，要符合防衛協定之規定要件實有難度；本文認為，小組此次的判決使得防衛措施的範圍更加擴大，將此類短暫的關稅調整歸入防衛措施，以要求其須符合更高的要件標準，目的是為了防止各國以調整拘束關稅為名，包裝為達保護產業目的所採行的暫時性關稅調整以避免國際貿易產生更多的不確定性或是障礙，此判決實有其意義及影響。

結論

本文中，多明尼加欲藉由排除防衛措施的適用，藉以規避掉原告針對 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款以及防衛協定的控訴，然而小組認為被告的措施排除特定開發中國家，明顯違反最惠國待遇原則，而其採行的關稅調整雖低於拘束稅率，然而其性質並非一般關稅，因此仍違反了關稅減讓的義務，系爭措施違反了上述

³¹ *Id.* ¶ 7.130.

³² *Id.* ¶ 7.150.

³³ *Id.* ¶¶ 7.242, 7.314-7.315.

的兩項義務，應屬於 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款所稱「暫停履行本協定全部或一部之義務」的情形，因此適用 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款以及防衛協定；由於被告採行之防衛措施，對於事實的調查以及相關要件的認定上欠缺合理且足夠的分析解釋，因此違反了 GATT 1994 第 19.1 條 (a) 款以及防衛協定底下所要求程序上調查以及事實認定的義務，小組的此次判決提供日後類似案件一項重要的參考及依歸，可避免未來可能產生的貿易紛爭，實有其重要性及意義。

