

從美國高地棉案之後續發展省思 DSU 第 22.1 條之規範

趙思博、劉盈君

美國政府因民主黨與共和黨未能對歐巴馬總統主導之醫療改革方案取得共識，因而未通過政府預算支出法案，使美國政府之支出失去法源，是以美國政府於今（2013）年 10 月 1 日暫時停止運作¹。而由於美國政府之停擺，其與巴西政府所約定因美國高地棉案（US-Upland Cotton）敗訴而每月應支付之補助款，亦因未取得美國政府授權而停止支付；在其停止支付之情況下，巴西政府表示其可能將對美國進行貿易報復手段²。

美國之所以有此支付義務乃源於巴西於世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之爭端解決機構（The Dispute Settlement Body, DSB）中勝訴，且於 2009 年底取得授權報復後，兩國協商簽署了協議與備忘錄，約定每年由美國支付 1.47 億補助款、進行補貼措施的修改等，以換取巴西暫緩施行報復。

在今年 10 月美國因其政府停擺而停止支付補償之後，巴西本得實施報復，惟其外貿審議委員會（Council of Ministers of Foreign Trade Chamber, CAMEX）卻表示尚未做出最終決定，其中一位巴西官員聲明：「巴西仍希望可以不施行報復，但前提為美國須採取行動。³」

現行爭端解決程序與規則瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）第 22.1 條，僅規定有補償與報復兩種因應敗訴國沒有履行之方法，而前者指的是額外降低關稅或給予其他優惠，而不包含給予金錢⁴。是以美國與巴西於本案中所約定之補助款，非屬 DSU 第 22.1 條之補償，惟金錢賠償（monetary compensation）作為違反 WTO 相關協定之補償方式，其實曾在爭端解決機制之改革中被許多會員國提出，是以本文之欲於透過本案之發展，檢討金錢賠償制度之必要性。

本文首先將概述美國高地棉案之發展過程，以及美國巴西簽訂之協議與備忘錄；其次，討論巴西在取得 DSB 授權對美國進行報復之後，美國選擇支付補助款以防止巴西施行報復之理由；第三，簡介金錢賠償制度與其配套措施，並以本

¹ 美國聯邦政府確定關門！3 分鐘解讀停擺危機，天下雜誌，2013 年 10 月 1 日，網址：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5052553>（最後瀏覽日：2013 年 10 月 21 日）。

² *Brazil to decide steps against US on cotton next month*, FIBRE2FASHION, Oct. 5, 2013, available at http://www.fibre2fashion.com/news/textile-news/newsdetails.aspx?news_id=153453 (last visited Nov. 17, 2013).

³ *Brazil Edges Toward Retaliation In Cotton Case, But Makes No Final Decision*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 3, 2013.

⁴ MITSUOMATSUSHITA, THOMAS J. SCHOENBAUM & PETROS C. MAVROIDIS, *THE WORLD TRADE ORGANIZATION: LAW, PRACTICE, AND POLICY* 120 (2d ed. 2006).

案發展所面臨之問題對爭端解決機制中制裁手段改革進行評論；最後作一結論。

概述高地棉案發展

高地棉案始於 2002 年 9 月，巴西針對美國依農場安全與農村投資法向其棉花農民提供補貼的措施提出諮商，在雙方諮商未果的情況下，向 WTO 爭端解決機構提出控訴⁵。WTO 之爭端解決小組與上訴機構皆認定美國違反補貼暨平衡稅措施協定，要求美國調整其政策使之符合 WTO 相關規範，惟其後雙方對於美國是否履行有所爭議，因此於 2007 年依據 DSU 第 21.5 條成立履行審查小組，於該認定中，小組裁決美國未取消非法補貼，於 2008 年 6 月上訴機構維持小組裁決，是以巴西據此提出仲裁之請求，並得到爭端解決小組授權對美國實施總額 8.29 億美元的貿易報復，其中若巴西於對貨品採取之報復措施不足以有效運用時，得進行跨部門報復⁶。

巴西依據仲裁小組裁決結果提出初步報復清單，包括報復美國之 222 項出口產品及關稅稅則號別，主要為製造業及化工產品，並於 2010 年 3 月公布其對美國進行貿易制裁之最終報復清單，包括對 102 項商品課徵關稅，範圍包含小麥、汽車、紡織等產品價值 5.91 億美元，及針對 21 種智慧財產權商品進行價值 2.38 億美元的跨部門報復⁷。

巴西原定於 2010 年 4 月開始實施報復，在美國終於願意做出讓步後兩國再度展開磋商，於 4 月簽署備忘錄 (Memorandum of Understanding) 及 6 月簽署針對高地棉案達成之共同協議 (Framework Agreement)⁸ (以下合稱此二者為「系爭協議」)，因此巴西同意暫緩執行報復計畫。備忘錄內容包含兩國協議美國盡快通國修改動物疾病之法規，及美國同意和巴西共同建立每年約 1.47 億美元的基金，為巴西棉花生產者提供技術援助及訓練，基金將營運至美國通過新的農業法案或兩國達成最終解決方案時⁹；高地棉案達成之共同協議則包含了美國同意每半年檢視其對棉花出口實施的出口信貸擔保計畫 (GSM-102 program)，須逐步降低出口信用保證費用上限¹⁰。另外，美國答應每季與巴西討論農業措施現狀並提供資訊，以確保美國對國內棉花產業進行的扶助不致產生貿易扭曲¹¹。

美國接受支付補助款以防止巴西施行報復之理由

⁵ WTO Dispute settlement, *United States — Subsidies on Upland Cotton*, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm (last visited Nov. 18, 2013).

⁶ *Id.*

⁷ 鄭燕黛、黃茲立，巴西針對美國高地棉案提出最終報復清單，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，99 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no99/2.pdf>。

⁸ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *BRAZIL'S WTO CASE AGAINST THE U.S. COTTON PROGRAM*, available at <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32571.pdf> (last visited Nov. 18, 2013).

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

在巴西取得爭端解決機構授權對美國進行報復之後，美國何以不逕接受報復而儘快修改其措施，而是選擇與巴西簽署上述二項協議，支付巴西補助款，其可能之若干理由如下。

首先，美國之棉花出口於近年來愈趨增長，於其經濟上占重要地位，因此倘若修改違法之系爭措施，亦即停止對美國棉花進行補貼，則美國棉花將無法進行外銷¹²。加以棉花占美國經濟重要性的提升，亦增加了美國棉花農民於選舉中的地位，在美國棉花農民的壓力下¹³，也促使美國政府傾向暫不修改違法之措施以繼續進行補貼，而選擇與巴西進行協議，向其支付補助款。

另一個促使美國選擇支付補助款以換取巴西暫停實施報復的原因在於，巴西被授權報復之清單中，所影響的產業對於美國而言更具重要性¹⁴。在巴西所提出之第一次報復清單中之 102 項產品，其範圍包括汽車、食物、輪胎、化妝品、電子產品及紡織品等¹⁵。此些產業之利益團體聯合起來對美國政府施加極大的壓力，其中又以汽車產業為最；汽車業自 2006 年起便花費約 6,000 萬美金進行遊說¹⁶（相較之下棉花業每年約花 40 萬美金於遊說活動¹⁷）。除了貨品之報復外，巴西亦被授權跨協定之報復，於本案是暫停對智慧財產權之保護以進行報復¹⁸。儘管只是暫時性之作為，由於智慧財產權之性質，一旦其受到侵害，將造成難以回復的影響¹⁹；而在智慧財產權部門被報復的情形下，受到損害最嚴重的預估將會是製藥業及電腦產業，而製藥業為數年來對於聯邦選舉貢獻最多之產業之一²⁰。於上述之情況下，使得巴西對美國的談判優勢大幅增加²¹。是以除了前面所提及，美國一方面為了日漸重要之棉花業之利益，另一方面為了包括汽車業等產業的利益，以及避免其智慧財產權遭受嚴重損害，均使美國不願巴西施行報復，而選擇支付巴西補助款。

除此之外，該授權報復之時點正巧碰上全球發生金融危機；金融危機、財務赤字與失業率上升使得美國經濟變得脆弱²²。而數項可能被施以報復的商品在金融危機時已遭受嚴重的打擊，因此若巴西實施報復將對美國產生相當大的威脅²³。事實上，巴西的確也是鎖定對美國打擊最大之產品進行報復，其外交部官員

¹² Ingrid Stolpestad, *What can explain the change in US policy vis-à-vis Brazil in the WTO case on cotton subsidies?*, MASTER THESIS OF DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE in UNIVERSITY OF OSLO 55 (2011).

¹³ *Id.* at 56.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.* at 69.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.* at 70.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.* at 73.

²³ *Id.* at 74.

Carlos Marcio Cozende 即表示其係基於使施行報復之效果最大化，而挑選報復之產品清單²⁴；而選擇跨協定對美國之智慧財產權進行報復，亦基於相同之邏輯²⁵。因此配合上金融海嘯發生之時點，加強了上述美國之考量因素²⁶，使美國選擇支付巴西補助款以換取巴西暫緩實施報復。

另一方面，由巴西之立場觀之，棉花生產在巴西的經濟地位亦日趨重要²⁷，惟由於其重要性仍然不及巴西之其他糧食作物，美國對於國內棉花之補貼尚未對其造成很大的負擔²⁸。是以巴西亦不急於要求美國立即修改其違法之措施，而有餘力可以等到兩國達成協議²⁹；且要求美國對巴西棉花進行補助，亦有助於其棉花產業之發展。加以對巴西之選民而言，棉花發展係一重要議題³⁰，而實施報復對巴西之消費者亦有不利之處，蓋其須花更高價格購買美國商品³¹，因此就巴西而言，其亦傾向接受與美國進行協議，而非施行報復以迫美國修改其違法措施。

由系爭協議檢討金錢賠償制度之必要性

美國與巴西間之系爭協議並非 DSU 第 22.1 條規定的補償，因 DSU 第 22.1 條規範之補償係在執行裁決的合理期限過後仍未履行，控訴國藉由被告國自願以降低關稅等優惠作為暫時性措施，促使被告國遵守裁決之建議或要求，而非如本案中以直接提供金錢作為補償的方式為之³²。

過去，WTO 之會員國於爭端解決機制改革之相關討論中，曾有把「金錢賠償 (monetary compensation)」納入 DSU 第 22.1 條補償方式之提議³³。因經濟規模較小的開發中國家認為，經濟能力的限制往往使其無力實施報復，即便勉為實施貿易報復也無法造成足夠壓力；而降低關稅作為補償的作法，則因有最惠國待遇之要求，而極少有國家願意選擇此方式，因此現行 DSU 第 22.1 條所規定之補償與報復被質疑不利於小國運用，而應該增設金錢賠償制度作為促使敗訴國履行裁決的一種手段³⁴。除此之外，由於金錢賠償制度相對於實施報復而言，其不會影響國際貿易，因此貿易不會被扭曲。蓋若執行報復措施，勢必會影響其他被報復的產業，且消費者也會遭到制裁轉嫁，因此選擇實施報復對勝訴國而言並非無

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.* at 73.

²⁷ *Id.* at 57.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.* at 58.

³¹ *Id.*

³² WORLD TRADE ORGANIZATION, THE FUTURE OF THE WTO 53 (1d ed. 2004).

³³ WTO, Communication from Pakistan to the General Council, Preparations for the 1999 Ministerial Conference-The Dispute Settlement Understanding (DSU), ¶¶ 14-15, WT/GC/W/162 (Apr. 1, 1999).

³⁴ *Supra* note 35, at 54.

所顧忌³⁵。反之，金錢賠償制度係由政府支付協議的賠償額，不會傷害敗訴國之其他產業，且其係由勝訴國及敗訴國雙方評估不履行造成的損害後所決定之賠償數額，得解決小國無法透過報復施予足夠壓力，或是報復對其本身帶來不利影響的問題³⁶。加以，當勝訴國對敗訴國實施報復時，被報復之敗訴國可能產生激烈的反報復行動，開發中國家往往因害怕對自己更大損害，不敢對規模龐大的被控訴國為貿易報復³⁷，而金錢賠償即無此顧慮。

在有上述優點的情況下，WTO 會員國及學者有認為於實際運作上，除了由敗訴國定期支付賠償金以外，尚可搭配階段性提高該支付金額的方式作為敗訴國長久不修改違法措施之懲罰，增加敗訴國履行之誘因，以防止金錢賠償制度發展成終局性購買違反權 (permanently buy the obligation)，亦即寧願持續支付賠償金而拒絕修改違法措施之疑慮³⁸。

然金錢賠償制度亦具有數項缺點。首先，其實際運作上，由於 WTO 體系下並沒有一個強制執行的機構，因此即便敗訴國選擇金錢賠償，惟倘若敗訴國事後不願支付用以補償之金錢，勝訴國並無法可施。此不同於報復之施行僅需要勝訴國單方面即可發動，金錢賠償僅能在雙方自願性同意下達成協議，並於被控訴國願意履行賠償義務時才真正有實益³⁹。對此，有學者認為可以實施保證金制度，要求會員國依其經濟規模或人口比例，預先存入一定之金額或具財產價值的金融替代品，以確保各會員國將來對 WTO 協定的確實履行，當會員國違反規定而被課與補償金時，即可從預繳的金額中直接扣抵⁴⁰，以解決事後敗訴國不予支付之問題；惟因保證金制度的計算欠缺合理依據，且縱使計算出一個數額，各國是否有意願配合並且能夠負擔，又保證金抵充罰金不足後會員國是否需要補繳缺額，皆造成實際運作上之種種困難⁴¹，而使金錢賠償制度尚難納入 DSU 之規範中。

於本案之情況，則係美國與巴西雙方約定之系爭協議，由美國每年支付約 1.47 億美金之補助款予巴西，直至美國修改其違法措施為止；此項約定即類似於上述 WTO 會員國於爭端解決機制改革中討論之金錢賠償制度。惟巴西相對於美國，其經濟規模並非小到難以對美國實施報復的程度，因此並非上述金錢賠償制度之討論中預設適用之對象，在金錢賠償制度有須透過雙方同意，而非如施行報復僅須勝訴國一方即可執行此一本質上的不同，未避免執行上之困難，如今日美

³⁵ 參見王韋傑，WTO 爭端解決機制下貿易制裁手段缺失及改革方案之探討，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文，頁 17-18，2003 年 7 月。

³⁶ 同上註，頁 23。

³⁷ 同上註，頁 24。

³⁸ William J. Davey, *The Sutherland Report on Disputes Settlement: A Comment*, 8(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 321, 322(2005).

³⁹ 同上註 38，頁 37。

⁴⁰ 同上註，頁 31。

⁴¹ 同上註。

國停止支付補助款之情況，巴西原應以採取實施報復為優先選項。惟巴西亦有其額外考量，促使其選擇系爭協議此種近似於金錢賠償制度之安排。在此種情況下，其應從過去討論之金錢賠償制度之缺失中，尋求避免金錢賠償制度執行上的阻礙，亦即透過建立保證金支配套制度，以防止今日美國因政府停擺而停止支付補助款之情形；同時，亦應考量到美國是否會藉由系爭協議，寧願持續支付補助款以換取不修改違法措施之情況，而於系爭協議中約定有階段性提高支付金額支配套，以防止美國終局性購買違反權。

結論

因今年 10 月美國政府停擺之事件突顯了其與巴西近似於過去於爭端解決機制之相關改革所提出之金錢賠償制度之系爭協議之問題。美國與巴西之所以皆選擇協議支付金錢而非施行報復有其緣由，因此可以看出仍有國家對於金錢賠償制度有所需求，惟此近似於金錢賠償制度之協議卻沒有汲取過去相關討論之經驗，使得美國有透過持續支付補償款而無意修改違法措施之可能，以及在今日美國停止支付補償款之情況，僅能回歸到採取報復之方式予以解決。在美國政府重新開始運作之後，其仍無編列預算以支付巴西補助款，因此美國停止支付而使巴西可能重新決定採取報復之情況仍未解決⁴²。若是 WTO 會員國可以正視此金錢賠償之需求，而對其配套進行更周延的討論與設計以解決金錢賠償制度執行上的困境，則對於欲選擇金錢賠償促使敗訴國履行義務的國家而言，將更有保障。

⁴² *Cotton subsidy dispute may hurt U.S.-Brazil ties -Brazilian group*, CNBC, Nov. 20, 2013, available at <http://www.cnbc.com/id/101216034> (last visited Nov. 22, 2013).