

泰菲因授權報復歧見影響爭端解決機構會議之進行

張騰元 編譯

摘要

2008 年「泰國香菸案」後續之履行審查案，遭逢上訴機構停擺無法繼續審理案件。控訴國菲律賓見此一案件已纏訟 10 年，遂於今 (2020) 年 2 月 14 日要求爭端解決機構授權報復。然泰國認為案件仍在上訴，菲律賓無權於此時提出貿易報復，因此於 2 月 27 日要求爭端解決機構 2 月 28 日會議之主席將其自議程撤除。雙方皆指出此事件之發生係上訴機構的停擺所致，泰國亦指責菲律賓係利用此漏洞來請求貿易報復授權。本事件可說是上訴機構停擺後第一個浮現的潛在問題，對於各會員具有警示作用，未來是否會出現類似的問題也值得觀察。

(本篇取材自：Bernie Cahiles-Magkilat, *WTO Suspends Dispute Settlement Meeting over PH-Thai Cigarette Tax Row*, MANILA BULLETIN (Mar. 4, 2020), <https://business.mb.com.ph/2020/03/04/wto-suspends-dispute-settlement-meeting-over-ph-thai-cigarette-tax-row/>.)

世界貿易組織(The World Trade Organization, WTO)之爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)原訂於今(2020)年2月28日召開之會議，因泰國及菲律賓間對於議程有所爭執而暫停¹。此事件係與2008年之「泰國—針對菲律賓香菸產品之關稅及財政措施案」(Thailand—Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines，以下簡稱泰國香菸案)有關²。在該案中，菲律賓控訴泰國對其出口香菸產品課徵歧視性關稅，菲律賓在小組與上訴機構裁決以及兩次履行審查小組中皆勝訴。由於泰國拒絕履行2011年之上訴機構裁決，菲律賓遂在今年2月14日向WTO請求授權對泰國暫停減讓，涵蓋之貿易金額高達5.94億美元³。

¹ *DSB Meeting Suspended over Disagreement between the Philippines and Thailand in Cigarette Dispute*, WTO NEWS (Feb. 28, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dsb_28feb20_e.htm.

² Appellate Body Report, *Thailand—Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines*, WTO Doc. WT/DS371/AB/R (adopted on July 15, 2011).

³ Recourse to Article 22.2 of the DSU by the Philippines, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, ¶ 1, WTO Doc. WT/DS371/32 (Feb. 14, 2020) [hereinafter WT/DS371/32].

泰國在今年 2 月 28 日之 DSB 會議剛開始時，聲明若不能將菲律賓暫停減讓之請求自議程中移除，其不願通過議程⁴。泰國表示菲律賓之請求不恰當，因為該案先前做成之兩份履行審查小組報告目前仍在上訴階段⁵，其進一步主張菲律賓之要求彰顯了解決上訴機構危機的迫切需要⁶。以下本文將簡單說明本次事件發生之過程，並梳理雙方的論理。

壹、事實背景經過

泰菲之爭執源自於 2008 年之泰國香菸案，菲律賓作為該案之控訴國，陸續於小組以及上訴階段取得勝訴判決，DSB 於 2011 年 7 月 15 日通過該案小組及上訴機構報告⁷，建議泰國修正措施，泰菲雙方並同意該案之合理執行期限將於 2012 年 5 月 15 日到期⁸。2012 年 6 月 1 日，泰菲雙方向 DSB 提交《泰菲間關於爭端解決規則與程序瞭解書第 21 及 22 條程序之諒解書》(Understanding between the Philippines and Thailand Regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU，以下簡稱《菲泰程序諒解書》)⁹，以處理《爭端解決規則與程序瞭解書》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 第 21.5 條履行審查程序以及 22.2 條授權報復之間是否能並行之順序問題¹⁰。

其後菲律賓針對其認為泰國並未修正之措施，先後於 2016 年 7 月 29 日及 2018 年 3 月 14 日提出兩次履行審查控訴，兩次履行審查小組之報告裁決皆對泰國不利¹¹。因此泰國分別於 2019 年 1 月 9 日及 9 月 9 日提出上訴。然上訴機構

⁴ WTO NEWS, *supra* note 1.

⁵ Communication from the Appellate Body, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, at 1, WTO Doc. WT/DS371/31 (Nov. 11, 2019).

⁶ Communication from Thailand, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, ¶ 26, WTO Doc. WT/DS371/36 (Mar. 11, 2020) [hereinafter WT/DS371/36].

⁷ WTO Secretariat, Case Summary of *Thailand—Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds371_e.htm (last visited Apr. 27, 2020).

⁸ *Id.*

⁹ Understanding between the Philippines and Thailand Regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU, WTO Doc. WT/DS371/16 (June 7, 2012) [hereinafter Sequencing Understanding].

¹⁰ 依照 DSU 第 21.3 條，在小組或上訴機構報告作成後，被控訴國應該依照爭端解決機構之建議於合理期限內修正其措施。若控訴國於合理期限到期後認為被控訴國仍未修正其措施，得依 DSU 第 21.5 條提出成立履行審查小組之要求，或是依第 22.2 條提請授權報復。惟 DSU 中並未規定此兩項程序之先後，因此爭端當事國可能會對其時序有所爭執。Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes arts. 21.3, 21.5 & 22.2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401 [hereinafter DSU]; PETER VAN DEN BOSSCHE & WERNER ZDOUC, THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION 296-297 (3rd ed. 2013).

¹¹ Panel Report—Recourse to Article 21.5 of the DSU by the Philippines, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, ¶ 8.5, WTO Doc. WT/DS371/RW (circulated Nov. 12, 2018); Panel Report—Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by the Philippines, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, ¶ 8.4, WTO Doc. WT/DS371/RW2 (circulated July 12, 2019).

遲遲未做出報告，更於去年 12 月因成員不足而正式停擺¹²。菲律賓有感此案已纏訟 10 多年仍無法得到滿意之結果，遂請求 DSB 授權報復，泰國認為由於案件仍在上訴階段，因此菲律賓之請求不合理，故要求本次會議議程應撤銷此議案，導致 2 月 28 日之 DSB 會議無法繼續¹³。

貳、泰菲雙方之論據

本事件之爭執點主要在於雙方對於《菲泰程序諒解書》之規定理解不同。《菲泰程序諒解書》第 7 段規定若 DSB 在履行審查程序中，認定泰國未履行原案小組及上訴機構之建議，則菲律賓可依 DSU 第 22.2 條請求授權報復；泰國不應以此請求所為之時點已超出 DSU 第 22.6 條規定之期限提出反對¹⁴。該諒解書第 5 段規定，兩國負有使履行審查上訴程序於 90 日內完成的協力義務¹⁵。菲律賓認為依據《菲泰程序諒解書》，一旦上訴案件無法於 90 日內完結，其仍有權依照 DSU 第 22.2 條請求暫停減讓，因為《菲泰程序諒解書》第 9 段規定此諒解書僅在規範 DSU 第 21.5 條及 22.6 條之程序問題，並不影響兩造於 DSU 第 21 條及 22 條下之權利義務¹⁶。而泰國則認為菲律賓請求暫停減讓的行為已經違反《菲泰程序諒解書》第七段，因為該段第一句規定僅有在 DSB 認定泰國並未修正其措施時，菲律賓方得請求授權報復。若菲律賓執意違反該規定，則應該回歸 DSU 之規定來處理兩造之爭端。以下將分別詳述雙方主張之論據。

一、菲律賓要求授權報復之依據

菲律賓主張，根據《菲泰程序諒解書》第 7 段，泰國承諾在 DSU 第 22.6 條第一句規定的授權報復期限屆滿後¹⁷，不會反對菲律賓依照第 22.2 條所提出之報復請求¹⁸。菲律賓表示，其於 2016 及 2018 年發起的兩次履行審查程序，係基於對《菲泰程序諒解書》的善意遵守，即雙方必須合作使上訴程序在開始的 90 天內結束，以及出於對泰國上述承諾的信賴¹⁹。兩次履行審查小組皆裁定泰國未履行爭端解決機構之建議及裁決²⁰。泰國則分別在 2019 年 1 月 9 日以及 9 月 9 日

¹² *Members Urge Continued Engagement on Resolving Appellate Body Issues*, WTO NEWS (Dec. 18, 2019), https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dsb_18dec19_e.htm.

¹³ WTO NEWS, *supra* note 1.

¹⁴ Sequencing Understanding, ¶ 7.

¹⁵ *Id.* ¶ 5.

¹⁶ *Id.* ¶ 9.

¹⁷ 根據 DSU 第 22.6 條第一句，爭端解決機構在收到控訴國提出之授權報復請求後，須於合理執行期限到期後 30 日內授權控訴國對被控訴國暫停減讓或其他一切義務。DSU art. 22.6 (“[T]he DSB, upon request, shall grant authorization to suspend concessions or other obligations within 30 days of the expiry of the reasonable period of time unless the DSB decides by consensus to reject the request.”).

¹⁸ Sequencing Understanding, ¶ 7.

¹⁹ WT/DS371/32, ¶ 11.

²⁰ WTO Secretariat, *supra* note 8.

提出上訴²¹。然而，在 2019 年 12 月 10 日，上訴機構成員通知雙方兩案件已無限期停擺²²。

菲律賓表示，《菲泰程序諒解書》規定雙方須共同努力尋找迅速解決任何程序性問題的方法，且上訴程序應在通知 DSB 後的 90 天內完結²³。因此，兩件上訴案在菲律賓要求授權報復之前早該結束，但上訴機構的停擺使得兩件上訴案不可能如期完結。菲律賓主張其已多次要求泰國依善意原則努力使其措施符合 WTO 規範或是尋求雙方皆能接受且迅速的解決方法，並且依照善意原則來合作解決現在的程序僵局²⁴。惟泰國未解決此一事項²⁵，菲律賓在別無選擇之下只好請求授權暫停減讓或暫停其他義務²⁶。

二、泰國認為菲國無權報復之理由

泰國基於以下兩個主要理由認為菲律賓之報復請求並不恰當。首先，根據《菲泰程序諒解書》，菲律賓承諾在履行審查小組以及上訴程序完結之前，不會請求授權暫停減讓或其他義務²⁷。而本次菲律賓提出請求的作為，似乎認為其已不受《菲泰程序諒解書》之拘束²⁸。其次，若菲律賓選擇無視《菲泰程序諒解書》，則其提出請求之時間已經超出 DSU 第 22.6 條所規定之期限，亦即任何暫停減讓之請求須於合理期限終了之 30 日內得到之 DSB 授權²⁹。由於本案的合理期限在 2012 年 5 月 15 日已到期，暫停減讓之授權期限亦已於 2012 年 6 月 15 日終了³⁰。

泰國認為菲律賓執意罔顧 DSU 規則與《菲泰程序諒解書》，反而在 DSB 岌岌可危之時單方地為此請求。此行為極不恰當，且完全違反了爭端解決體系以規則為基礎、二層級制的設計與精神，也違反了在多邊爭端解決機制下菲律賓所應遵守之承諾³¹。菲律賓不能一方面要求泰國尊重《菲泰程序諒解書》中允許菲律賓在授權報復期限屆滿後請求暫停減讓之規定，但自己卻在上訴程序完成前請求暫停減讓，違反該諒解書³²。

²¹ *Id.*

²² WT/DS371/32, ¶ 12.

²³ *Id.* ¶ 13; Sequence Understanding, ¶ 5.

²⁴ WT/DS371/32, ¶ 15

²⁵ *Id.* ¶ 15.

²⁶ *Id.* ¶ 16.

²⁷ Communication from Thailand, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, at 1, WTO Doc. WT/DS371/33 (Feb. 27, 2020) [hereinafter WT/DS371/33].

²⁸ WT/DS371/36, ¶ 16.

²⁹ *Id.* ¶¶ 19-21.

³⁰ WT/DS371/33, at 1.

³¹ *Id.*

³² WT/DS371/36, ¶ 23.

泰國認為菲律賓堅稱《菲泰程序諒解書》部分失效，但其他部份仍有效，DSB 不能且不應接受菲國之主張³³。泰國更進一步表示，支持菲律賓的請求將會對上訴程序之存在必要性以及 DSU 規則之價值產生嚴重疑慮，並使目前已影響 WTO 爭端解決體系的棘手情況進一步惡化³⁴。鑑於上述原因，泰國要求自今年 2 月 28 日會議之議程中，刪除菲律賓對於暫停減讓及其他義務之請求³⁵。

三、菲律賓認為泰國無權撤銷其提出之議程

針對泰國的指控，菲律賓回應，其有平行行使 DSU 第 21.5 條履行審查以及第 22.2 條請求暫停減讓的權利，且基於以下原因泰國無權要求將其請求自議程中撤銷。首先，根據《菲泰程序諒解書》，所有的上訴案件應在開始後 90 天內強制結束，兩次履行審查小組報告之上訴完結期限早已在 2019 年到期³⁶。因此，此次提出的請求完全屬於菲律賓行使權利的範圍，且泰國也已經明確承諾會尊重菲律賓於第 22 條下的各項權利³⁷。

其次，將此議案列入 DSB 的議程當中完全符合菲律賓身為會員之權利，以及「爭端解決機構會議議事規則 (Rules of Procedure for Meetings of the Dispute Settlement Body)」的規定³⁸。議事規則中特別提到應開放會員對議程的提案清單提出建議³⁹。菲律賓係根據此規則要求將暫停減讓之請求列入擬議議程，並是在主席規定填寫議案的時限內完成。因此，菲律賓之暫停減讓請求係被正當地列入擬議議程中⁴⁰。

最後，泰國要求主席撤除菲律賓之請求以修改 DSB 議程並不適當，因為此等事項並不屬於主席的裁量權限⁴¹。根據 DSB 過往的實務，當會員有權請求 DSB 做出特定決定時，除非 DSB 以共識決同意，否則其他會員不得將該請求自議程中移除⁴²。

參、事件之後續處理

³³ WT/DS371/36, ¶ 22.

³⁴ WT/DS371/33, at 1.

³⁵ *Id.* at 2.

³⁶ Communication from the Philippines, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, ¶ 3, WTO Doc. WT/DS371/35 (Mar. 4, 2020).

³⁷ *Id.*

³⁸ Communication from the Philippines, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, at 1, WTO Doc. WT/DS371/34 (Feb. 27, 2020) [hereinafter WT/DS371/34].

³⁹ Rules of Procedure for Meetings of the DSB—Rules of Procedure for Sessions of the Ministerial Conference and Meetings of the General Council, Rule 3, WTO Doc. WT/L/161 (Jul. 25, 1996).

⁴⁰ WT/DS371/34, at 1.

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.*

為解決泰菲間的爭端，DSB 主席 David Walker 在暫停會議後舉行了諮商⁴³。主席在諮商過程中，提出以替代方案及規定來解決延宕中的上訴案件，例如 DSU 第 25 條仲裁條款的方式⁴⁴。對此，菲律賓表示其已準備好接受以主席以及 DSB 的建議進行和解，並且會將其意願傳達給主席及泰國⁴⁵。但是菲律賓亦表明其不會無限期地暫停行使其在 DSU 第 22 條下的權利⁴⁶。若泰國不接受替代解決方案，包括以 DSU 第 25 條之仲裁方式來迅速完結上訴案件，則依照 DSU 第 22.6 條的規定，此事將無可避免地強制回到由 DSB 來決定⁴⁷。

肆、結論

本次事件雖然表面上係菲律賓是否有權依照《菲泰程序諒解書》行使貿易報復之爭，但本文認為此一事件之緣起其實與上訴機構功能之凍結關係密切。因為若是上訴機構依照 DSU 規定，於 90 天內完成審理，菲律賓應當不至於有纏訟多年卻仍無結果之感，從而要求行使貿易報復。

此外，針對泰國指控菲律賓係利用上訴機構停擺之漏洞，來提出貿易報復授權之要求，本文認為泰國當初提出上訴之日期距離上訴機構預期停擺之日期頗為接近，因此也難逃利用上訴機構即將癱瘓而無法審理案件之預期心理，來逃避遵循履行審查小組報告中對其不利判決之口實。目前尚不確定兩造會選擇以何種方式來化解彼此的爭端，但本文認為若此案能成功地利用 DSU 第 25 條的仲裁方式解決，或許能成為在上訴機構停擺期間解決上訴案件無法繼續被審理問題的借鏡。此案作為第一個受到上訴機構停擺影響的爭端，再再凸顯了功能健全的爭端解決機制對 WTO 的重要性，也期望各國能夠見微知著，以免越來越多待完結的案件隨著上訴機構的停擺而無法完結，造成更多類似的問題，加劇對整個 WTO 體制的威脅。

⁴³ Brett Fortnam, *U.S.: Chinese WTO Appellate Body Member is Ineligible, Not Impartial*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, Issue. 11, Mar. 5, 2020.

⁴⁴ Communication from the Philippines, *Thailand—Cigarettes (Philippines)*, ¶ 11, WTO Doc. WT/DS371/37 (Mar. 11, 2020) [hereinafter WT/DS371/37]; DSU 第 25 條為歐盟、加拿大等國提倡之臨時仲裁上訴協議之焦點。請參考：黃意晴，*歐盟與加拿大協議以仲裁解決上訴機構危機*，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，260 期，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no260/3.pdf> (最後瀏覽日：2020 年 4 月 26 日)。

⁴⁵ WT/DS371/37, ¶ 13.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.* ¶ 12.