

初探「峇里公共儲糧決議」中「和平條款」於 WTO 爭端解決機制下之地位

張騰元

摘要

由於印度之公共儲糧措施已超過《農業協定》規定之境內支持上限，今（2020）年 3 月印度首次依照 2013 年峇里部長會議通過之「以糧食安全為目的之公共儲糧部長決議」向世界貿易組織之農業委員會提交通知，尋求決議第二段「和平條款」之保護以避免訴訟，此一行為遭到部分會員的反彈與質疑。鑒於此事可能引發進一步的貿易爭端，但前述決議卻未敘明應如何於世界貿易組織的現有體制下執行決議內容，因此，前開訂有「和平條款」之決議於世界貿易組織爭端解決機制下的法律地位與解釋適用，即有待探究。

印度於今（2020）年 3 月通知世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之農業委員會，其給予境內稻米生產者優惠之公共儲糧計畫，超出《農業協定（Agreement on Agricultural）》¹第 6.4 條規定的「微量（*de minimis*）」例外²。印度並首次主張 2013 年峇里部長會議通過之「2013 年關於以糧食安全為目的之公共儲糧計畫的峇里部長決議（2013 Bali Ministerial Decision on Public Stockholding for Food Security Purposes）³」（以下簡稱「峇里公共儲糧決議」）第二段的「和平條款」⁴，試圖避免其措施因違反《農業協定》受 WTO 會員之控訴，此舉引起美歐等會員的不滿與質疑⁵。

「和平條款」係會員於峇里部長會議中，就「非以市價收購之公共儲糧計畫，是否應被豁免於境內支持總額（Aggregate Measurement of Support, AMS）的計算」爭議所作出之妥協。惟和平條款雖然使用較具強制力的文字，但其內容並未說明

¹ Agreement on Agriculture, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 410 [hereinafter AoA].

² Committee on Agriculture, *Notification from India*, at 1, WTO Doc. G/AG/N/IND/18 (Mar. 31, 2020) [hereinafter India Notification].

³ Ministerial Conference, *Public Stockholding for Food Security Purposes: Ministerial Decision of 7 December 2013*, WTO Doc. WT/MIN(13)/38 (Dec. 11, 2013) [hereinafter Bali Decision].

⁴ *Id.*

⁵ Amiti Sen, *India's Support Price for Rice under WTO Lens as US, EU Question 'Peace Clause'*, BUSINESS LINE (July 30, 2020), <https://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/indias-support-price-for-rice-under-wto-lens-as-us-eu-question-peace-clause/article32229771.ece>; 相關討論見：張騰元，印度主張其公共儲糧計畫適用和平條款遭美歐等國質疑，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，273 期，頁 1-6，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no273/1.pdf>。

其執行機制，導致決議在 WTO 爭端解決機制下之法律效力仍不明確。因此本文試圖從過往部長決議在 WTO 下的法律地位出發，先了解「峇里公共儲糧決議」的性質，再由此探討該決議在 WTO 爭端解決機制中應如何解釋適用。

壹、「和平條款」及其潛在爭議

「峇里公共儲糧決議」的目的在於創設一過渡期間，使會員能進行談判以解決在公共儲糧議題上的分歧，並透過決議內的「和平條款」避免會員在談判期間就公共儲糧的爭議訴諸爭端解決機制⁶。然而，本文發現該條款在設計上有潛在疑慮，造成其無法避免爭端。此外，由於其在 WTO 下之法律地位未定，即使進入爭端解決程序後，對當事國是否具有拘束力亦有待確認。以下將先說明本次爭議事件的背景，再介紹「和平條款」的內容，並藉由上述部分點出本文所欲討論的問題。

一、事件背景

此次爭議緣起於印度透過其各級行政機關執行「最低價格支持 (Minimum Support Price)」計畫，以最低支持價格向農民收購糧食來確保其得賺取之一定的收入，並透過「公共分發系統 (Public Distribution System)」與「2013 年國家糧食安全法 (National Food Security Act, 2013)」⁷等福利計畫使其境內之貧窮人口能夠以可負擔之價格取得糧食⁸。由於此些計畫並非以市場價格向農民收購糧食⁹，因此根據《農業協定》附件二第三段註腳 5 的規定，應該要將收購價格與市場價格之差額納入「總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, AMS)」的計算¹⁰，且不得違反《農業協定》第 6.4 條規定，即超過生產總額 10% 的微量例外¹¹。

印度於今 (2020) 年 3 月 28 日，依據「峇里公共儲糧決議」通知農業委員會，其於 2018 至 2019 年度給予之境內支持，超過了前述的微量上限¹²。並表示其已依照決議的內容提交了相關資料，因此其措施得以受到決議第二段之「和平條款」保護¹³。然此舉引發了美歐等會員的不滿，並對印度提供資料之可信度、

⁶ Bali Decision, ¶¶ 1, 2.

⁷ National Food Security Act, 2013, Acts of Parliament, 2013 (India).

⁸ India Notification, at 9, 10.

⁹ 根據《農業協定》附件二第三段之規定，以市價收購之公共儲量計畫得以被豁免計入總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, AMS)。AOA, Annex 2, ¶ 3.

¹⁰ 《農業協定》附件二第 3 段註腳 5：「為本附件第 3 段的目的是，發展中國家以糧食安全為目的之公共儲糧計畫，如果其運作是透明的，並按照官方公佈的客觀標準或準則進行，則應視為符合本段的規定。該等計畫包括以糧食安全為目的而按行政價格收購和發放糧食庫存的計畫，但收購價格與外部參考價格之間的差額應在 AMS 中加以說明。」AoA, Annex 2, ¶ 3, n.5.

¹¹ AoA, art. 6.4.

¹² India Notification, at 1.

¹³ *Id.*

完整度提出質疑¹⁴，醞釀了潛在的貿易爭端。

二、決議內容

「峇里公共儲糧決議」係為了暫時解決非以市價收購之公共儲糧計畫是否應屬於《農業協定》中的「綠匣 (Green Box)」措施的爭議¹⁵。決議的重點在於第二段的「和平條款」。該段敘明：「在找到永久的解決方法之前，於此過渡期間，只要開發中會員遵守此決議所設之條件，針對其依照符合《農業協定》附件二第 3 段註腳 5 以及註腳 5 與 6 之標準¹⁶、且在決議做成時既存之以糧食安全為目的的公共儲糧計畫，而給予傳統主食作物的支持措施，其他會員「應避免 (shall refrain from)」訴諸 WTO 爭端解決機制來挑戰該等措施與《農業協定》第 6.3 條及 7.2 條 b 款的合致性¹⁷。」但為了避免開發中國家濫用此一條款，決議第 3 段到第 6 段也對欲主張此條款的會員設有條件，包括符合通知及透明化義務¹⁸、設置防衛措施以確保該等計畫收購之糧食不會扭曲貿易或是對其他會員之糧食安全造成不利影響¹⁹、以及與其他會員進行諮商²⁰。

該決議的目的在於透過過渡期間之設計，讓會員能夠為公共儲糧計畫之爭議找尋永久的解決辦法。然而在峇里部長會議之後，尋找解決辦法的進程緩慢，最終會員於 2014 年 11 月的總理事會會議中通過了「有關以糧食安全為目的之公共儲糧計畫總理事會決議」²¹，當中再次肯認了「峇里公共儲糧決議」的內容，並做出了兩個主要的更動。其一，過渡期從原本的第 11 屆部長會議前，展延至在永久方案出現之前，「和平條款」皆可適用²²。其二，在「和平條款」的文字上，從要求會員「應避免」提起爭端，改為力度更強之「不應 (shall not)」²³的用語。

三、決議於爭端解決機制下的潛在問題

此次爭議的發生，令人不禁思考「峇里公共儲糧決議」，是否真能如其所冀望，

¹⁴ Amity Sen, *supra* note 5.

¹⁵ See Anwarul Hoda, *Public Stockholdings Issue in the WTO- the Way Forward for India*, 1, No.17 of ICIER POLICY SERIES (Nov., 2017); Christophe Bellmann, *The Bali Agreement: Implications for Development and the WTO*, OPEN EDITION JOURNALS, <https://journals.openedition.org/poldev/1744#text> (last visited Nov. 10, 2020).

¹⁶ 註腳 5 與 6：「為本附件第 3 段和第 4 段的目的，以補貼價格提供糧食，並旨在以合理的價格定期滿足發展中國家城鄉貧困人口的糧食需求，應視為符合本段規定。」AoA, Annex 2, ¶3, n.5&6.

¹⁷ Bali Decision, ¶2; 《農業協定》第 6.3 條規定，若一會員給予的境內支持總額不超過其於承諾表承諾之上限，則視為符合其減量承諾。第 7.2(b)條規定，若會員承諾表對總 AMS 沒有承諾，則其給予的境內支持不得超過第 6.4 條規定的微量例外。AoA, arts. 6.3, 7.2(b).

¹⁸ *Id.* ¶3.

¹⁹ *Id.* ¶4.

²⁰ *Id.* ¶6.

²¹ General Council, *Public Stockholding for Food Security Purposes: Decision of 27 November 2014*, WTO Doc. WT/L/939 (Nov. 28, 2014).

²² *Id.* ¶2.

²³ *Id.* ¶1.

透過對採行措施之會員加諸詳細的額外義務，並且以具有拘束力的文字禁止其他會員提訴，使會員能在一個平穩的環境下，解決公共儲糧計畫之爭議。「和平條款」之採行，係同時對主張會員與其他會員課有分別的義務（前者需要先符合額外的義務方得主張「和平條款」，後者有不得控訴的義務），但是其設計上卻造成其他會員不得提訴之前提，係為採行措施的會員符合其額外義務。即使該決議責成農業委員會監督有關決議提交之資訊，但是卻似乎沒有提及應由誰來認定採行措施會員繳交的資料是否已符合決議規定之義務要求？因此可以預期的，採行措施的會員永遠不會提交不利自己的資訊，其他認為利益受到影響的會員也不會停止質疑採行措施會員提交的資訊是否可信。

上述的情況從本次印度提交通知後各會員如此激烈的反應可以窺知一二，也進而點出了本文想要討論的問題：既然「和平條款」似乎無法自始避免爭端的發生，也沒有講明應由誰來認定決議中的條件是否被滿足。那麼在進入爭端解決程序後，若有會員無視「和平條款」，挑戰印度之公共儲糧措施與《農業協定》第 6.3 條以及第 7.2 條 b 款之合致性，印度是否得以援引「和平條款」作為抗辯，並由小組來審理印度是否已滿足決議之要件？亦或者是「峇里公共儲糧決議」為一紙沒有法律效力的宣言，僅能仰賴會員的自我約束以及同儕壓力來達成減少爭端的目的？

為解決上述問題，本文認為可以先從學者對於部長決議的法律地位之討論來定性「峇里公共儲糧決議」的性質。接著再由此出發，設想若真的進入爭端解決機制，實務上可能之運作情形。

貳、WTO 部長決議之法律地位

爭端解決小組雖然對於 WTO 會員之間有關於含括協定下的爭端有強制的管轄權，但是其並非毫無界線。根據上訴機構在「巴西—椰乾案 (*Brazil—Measures Affecting Desiccated Coconut*)」中所述，授權條款 (terms of reference) 界定了爭端解決小組的管轄權範圍²⁴。根據《爭端解決規則與程序諒解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)》第 7.1 條規定，除非當事國另有合意，小組應擁有基於爭端當事國所引用的含括協定相關條文之規定，來審查爭端之授權條款²⁵。第 7.2 條則規定小組應審理爭端各當事方援引的含括協定之相關條文²⁶。至於何謂「相關條文」，上訴機構在「阿根廷—鞋類案 (*Argentina—Safeguard Measures on Imports of Footwear*)」中解釋，小組根

²⁴ Appellate Body Report, *Brazil—Measures Affecting Desiccated Coconut*, at 22, WTO Doc. WT/DS22/AB/R (adopted Mar. 20, 1996) [hereinafter AB Report, *Brazil—Desiccated Coconut*].

²⁵ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 7.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401 [hereinafter DSU].

²⁶ DSU, art. 7.2.

據 DSU 第 11 條有客觀審理的義務，相關條文並不侷限於爭端當事方所援引的條文，亦包括了與含括協定下與該些條文相關的其他條文²⁷。

由此可知，小組的管轄權受到了其授權條款範圍之拘束，僅能侷限於爭端兩造援引的含括協定下的條文以及其相關條文。而「峇里公共儲糧決議」屬於部長決議，其法律效力是否能等同於 WTO 下各含括協定的「相關條文」，並且由小組或上訴機構於爭端解決程序中適用，在學說上可說是眾說紛紜，且將會影響到本文後續之分析。因此本文認為有必要先整理學者對於 WTO 部長決議之性質以及是否具有拘束力的看法，並以此為基礎，來討論「和平條款」能否在爭端解決程序中發揮其作用。

一、部長會議之功能與職權

部長會議是 WTO 最高的決策機構，有權對於 WTO 下各多邊協定之任何事項作出決議²⁸。根據《馬拉喀什 WTO 成立協定 (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization)》(以下簡稱《WTO 成立協定》)，部長會議通常能對以下事項作出決議：

首先，根據第 9.2 條，部長會議享有對《WTO 成立協定》及各多邊協定做出解釋的權力²⁹。其次，根據第 9.3 條，在特殊情形下，部長會議得對特定會員給予豁免³⁰。第三，根據第 10 條，除了第 10.2 條所列舉需經全體會員同意通過方得修正之條文外，有關於 WTO 下各多邊協定條文的修正，部長會議得以三分之二多數通過³¹。第四，會員之入會申請需經部長會議通過³²。最後，根據第 4.1 條，部長會議有權對於 WTO 下各多邊協定之任何事項作出決議³³。學者為了區別其與前述幾種決議的差異，通常會將其冠以「其他決議 (Other Decisions)」之名³⁴。

本文欲討論之「峇里公共儲糧決議」，基於以下原因，可以判斷其並不屬於前四種的決議類型。第一，若是其為對於某一多邊協議之權威解釋，則其應由監督該協定之理事會提出³⁵，然如前所述，此一決議係為會員於談判時之妥協，且上訴機構於「美國—丁香菸案 (*United States—Measures Affecting the Production*

²⁷ Appellate Body Report, *Argentina—Safeguard Measures on Imports of Footwear*, ¶ 74, WTO Doc. WT/DS121/AB/R (adopted Jan. 12, 2000) [hereinafter AB Report, *Argentina—Footwear (EC)*].

²⁸ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization art. IV (1), Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154 [hereinafter WTO Agreement].

²⁹ WTO Agreement, art. IX (2).

³⁰ WTO Agreement, art. IX (3).

³¹ WTO Agreement, art. X (1).

³² WTO Agreement, art. XII (2).

³³ WTO Agreement, art. IV (1).

³⁴ E.g., Hunter Nottage & Thomas Sebastian, *Giving Legal Effect to the Results of WTO Trade Negotiations: An Analysis of the Methods of Changing WTO Law*, 9(4) J. INT'L ECON. L. 989, 989 (2006).

³⁵ WTO Agreement, art. IX (2).

and Sale of Clove Cigarettes)」中已表示，若一部長決議要歸屬於此類，必須能明確的表示該決議係依《WTO 成立協定》第 9.2 條為之³⁶，然本決議並不符合。第二，若其屬於豁免，則應由會員向部長會議或貨品貿易、服務貿易、與貿易有關之智慧財產權 (Trade-related Intellectual Property Rights, TRIPS) 理事會提出，且決議內應載明使此給予豁免之決議具有正當性之特殊情形³⁷。第三，此一決議若是屬於修正條文，則其應該已被納入《農業協定》當中，亦即不會有本文所述的爭議。最後，此決議很明顯與非會員之入會申請無關。

對於部長會議針對條文作出解釋、給予豁免、同意條文修正、准許入會而做出的決議，一般皆認為此些決議對會員具有當然之拘束力³⁸。然而對於《WTO 成立協定》第 4.1 條所述之其他決議，其實際上之效力為何則尚無定論³⁹。原因之一在於，其他決議在名稱以及內容上非常多樣，例如其名稱可能採用決議或是宣言；而不同協定之間使用的文字力度亦不相同。有關於其他決議於 WTO 下的地位，學者過往多有討論，以下將簡介之。

二、學者對於其他決議之法律效力見解

部長會議為 WTO 最高之決策機構，且部長決議一般係以共識決為之⁴⁰。有學者以同為部長決議之「杜哈公共衛生宣言 (Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health)」⁴¹為例，並參考《維也納條約法公約 (The Vienna Convention on the Laws of Treaties, VCLT)》中對於條約解釋工具的分類，主張部長會議之決議在 WTO 下可能具有以下的幾種地位：

(一) 部長決議為 VCLT 第 31.3 條 a 款意義下之嗣後協定且具有拘束力

VCLT 第 31.3 條 a 款規定，有關條約解釋或其條文適用的嗣後協定 (subsequent agreement)，應於解釋條約時與上下文一併考慮⁴²。有學者認為其他決議屬於此類，並具有與原協定相同的法律拘束力⁴³。例如，2001 年杜哈部長會議後所作出之「杜哈公共衛生宣言」，允許會員國自行認定得以進行藥品專利強制授權的標準，此類文件雖以宣言為名，但由於係經過全體會員通過，且宣言內使用的文字似乎想給予其法律拘束力，因此其應屬於《TRIPS 協定》的嗣後協定，

³⁶ Appellate Body Report, *United States—Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, ¶¶ 255, 256, 268, WTO Doc. WT/DS406/AB/R (adopted Apr. 24, 2012) [hereinafter AB Report, *US—Clove Cigarettes*].

³⁷ WTO Agreement, arts. IX (3), IX (4).

³⁸ Nottage & Sebastian, *supra* note 34, 1004-1005.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ 林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究 (三)，2 版，頁 17、21 (2013 年)。

⁴¹ *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*, WTO Doc, WT/MIN(01)/DEC/2 (adopted on Nov. 14, 2001).

⁴² VCLT, art. 31(3)(a).

⁴³ James Thuo Gathii, *The Legal Status of the Doha Declaration on TRIPS and Public Health Under the Vienna Convention of the Law of Treaties*, 15 Harv. J. L. Tech. 291, 300 (2002).

會員有權逕行認定該等標準⁴⁴。再加上學者認為，上訴機構在「日本—酒稅案 (*Japan—Taxes on Alcoholic Beverages*)」中，曾做出有關解釋的嗣後協定與約文效力相等的裁決⁴⁵，因此此類部長決議具有與原協定相當之拘束力⁴⁶。

從過往爭端解決案例看來，也可以觀察到將部長決議視為嗣後協定，能夠做為小組或上訴機構在解釋條文並釐清會員是否違反義務時之有用指引。例如在「美國—丁香菸案」中，小組認為「杜哈部長決議」第 5.2 段中有關於《技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade)》第 2.12 條「合理期間」的解釋，雖不構成《WTO 成立協定》第 9.2 條下的權威解釋，但仍構成有關於解釋 TBT 協定第 2.12 條的嗣後協定，並以此認定美國並未給予印尼足夠的合理期間而違反該條規定⁴⁷。同案上訴機構於該爭點上支持小組的裁決，更進一步解釋，若一協定在時間上係於相關協定之後做成，且其內容能體現會員對特定 WTO 條文之解釋或適用的合意，則該決議即屬於 VCLT 第 31.3 條 a 款的嗣後協定⁴⁸。由此可見即使非屬於修正案、豁免、權威解釋的部長決議，仍能透過作為有關係文解釋的嗣後協定而在爭端解決中發揮相當的拘束力。

(二) 部長決議為 VCLT 第 31.3 條 b 款下的嗣後實踐而不具有拘束力

另一派的學者則不認為部長決議具有與約文相當的效力，最多也僅能作為 VCLT 第 31.3 條 b 款下，由締約方之嗣後實踐 (subsequent practice) 所形成對協定解釋的合意⁴⁹。為此主張的主要論點在於，《WTO 成立協定》僅允許部長會議以修正條文之方式來變更會員之權利及義務，若並非依此為之的決議能夠具有與條文或條文修正同等的法律效力，則實質上會減損了《WTO 成立協定》第 10 條的效力⁵⁰。因此，即使「峇里公共儲糧決議」似乎為會員創設了其他的義務，但由於其並非依照第 10 條進行之條文修正，因此不具有法律上拘束力，最多僅能在解釋與該部長決議相關的協定條文時，得以將其與上下文一併考慮，並不會增減會員的權利及義務⁵¹。

(三) 部長決議為政治性承諾或軟法

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ Appellate Body Report, *Japan—Taxes on Alcoholic Beverages*, at 24, n. 52, WTO Doc. WT/DS8/AB/R (adopted Nov. 1, 1996).

⁴⁶ *Id.*; 牛惠之，從 WTO 自由貿易論「杜哈 TRIPS 協定與公共衛生宣言」對「國家緊急危難或其他緊急狀況」的解釋與潛在爭議—兼論預防原則的適用，收於：楊光華編，第七屆國際經貿法發展學術研討會，頁 22 (2007 年)。

⁴⁷ Panel Report, *United States—Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, ¶ 7.576, WTO Doc. WT/DS406/R (adopted Apr. 24, 2012)

⁴⁸ AB Report, *US—Clove Cigarettes*, ¶¶ 256-260.

⁴⁹ VCLT, art. 31(3)(b).

⁵⁰ 牛惠之，前揭註 46，頁 24。

⁵¹ 同上註。

最後，有學者主張部長決議僅為政治性的承諾或軟法，縱使其已經全體會員之同意，然而若缺乏完備的執行方式或是爭端解決管道，其拘束力僅能倚靠會員本身之意願⁵²。學者以「杜哈公共衛生宣言」為例，解釋道若此為一具有強制力的嗣後協定，或者是會員願意共同接受的實踐，為何會員之後還需以修訂《TRIPS 協定》第 31 條的方式將該宣言的內容納入，由此可見宣言本身根本沒有任何的拘束力⁵³。

三、小結

本文討論的「峇里公共儲糧決議」，相較於前述的「杜哈公共衛生宣言」，除了在名稱上使用了「決議」，也對於相關的條件做了更清楚的描述，甚至還在不久後又通過相關的總理事會之決議，並且在文字上從「應避免」轉換成「不應」，加強約束會員不得挑戰公共儲糧措施。因此依循第一派學者的邏輯，此一決議似乎可視為《農業協定》以及 DSU 做成後，經會員全體同意所構成 VCLT 第 31.3 條 a 款意義下《農業協定》及 DSU 的嗣後協定，因此具有拘束力。然而，其並不屬於基於豁免、條文修正、權威解釋所做成的部長決議，加上其設計上並無法阻止會員提訴，都使其較接近軟法或政治性宣言的性質。基於爭端之兩造當事方一定會選擇對其最有利的法律性質主張，且小組對其性質的認定將會影響到其於爭端解決下的效力以及適用方式，本文將於以下部分詳細討論之。

參、爭端解決下「峇里公共儲糧決議」的效力及運作方式

如第貳部分前言所述，目前普遍上認為小組的授權條款範圍，僅能侷限於含括協定之條文以及其相關條文。因此，控訴方與被控訴方針對「峇里公共儲糧決議」法律地位的主張，將會影響到其於爭端解決下的法律效力及運作的方式。

一、印度（被控訴國）可能之主張

假設有會員不滿印度之措施而提起爭端解決之控訴，主張印度之措施違反《農業協定》的第 6.3 條以及第 7.2 條 b 款。對此等控訴，應可預見印度援引「和平條款」，主張控訴國之控訴不符合「和平條款」的規定，認為小組的授權條款不應包括《農業協定》第 6.3 條以及第 7.2 條 b 款，藉此來避免小組做出其措施違反該等條文的裁決。因此，印度除了證明其已符合「和平條款」加諸的額外義務之外，其主要目標即在說服小組接受「峇里公共儲糧決議」係一有拘束力的規定。其可能的主張如下：

⁵² Christian Haberli, *After Bali: WTO Rules Applying to Public Food Reserves*, 9, FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 46,

https://www.wto.org/media/filer_public/69/d9/69d97768-3086-457a-87b6-94c261a7041d/fao-ch.pdf.

⁵³ 牛惠之，前揭註 46，頁 27 至 28。

首先，「峇里公共儲糧決議」係於 WTO 最高之決策機構以共識決做成，因此就整個 WTO 之體系設計來看，其應與豁免、權威解釋、條文修正等部長決議一樣，擁有等同於 WTO 含括協定之效力。

再者，從談判的歷史來看，決議中的「和平條款」，雖然一開始使用的文字為效力較弱的「應避免」，但是透過隔一年總理事會決議將文字修改成「不應」後，可知會員具有想要拘束彼此不挑戰此等措施的意圖。

最後，從決議的設計可以看出，「和平條款」對於採行措施的會員以及其他會員皆課有明確的義務，可以看出其並非只是紙上空談的政治性宣言。因此「峇里公共儲糧決議」可以做為《農業協定》、DSU 等的嗣後協定，而屬於 DSU 第 7.2 條意義下所謂「含括協定的相關條文」，可用來拘束控訴國以及小組。由於其已經依照決議履行額外義務，因此應該受到「和平條款」的保護，小組應該拒絕將《農業協定》第 6.3 條以及第 7.2 條 b 款納入其授權條款當中，以符合「和平條款」之規範意旨。

二、控訴國可能之主張

然而對控訴國來說，最有利的情況就是主張「峇里公共儲糧決議」並非一具有強制力的規定，如此一來不論「和平條款」的規定為何，《農業協定》第 6.3 條以及第 7.2 條 b 款皆可落入小組的授權條款範圍。

控訴國可能會有以下主張：第一，「峇里公共儲糧」決議屬於「其他決議」，並非豁免或是修正案等具有拘束力的決議，因此僅能做為一政治性的承諾或軟法，無法改變會員所享有控訴之權利。第二，從談判的過程來看，此一決議產出的過程充滿高度妥協，其正當性並不足夠。第三，從 WTO 體系上來看，唯一能夠增加或減損會員權利義務的方式僅有透過豁免或是條文修正的方式，因此「和平條款」要求會員不得挑戰特定措施是否符合《農業協定》第 6.3 條及第 7.2 條 b 款的規定，應不具有任何法律拘束力。

三、小組可能之看法

有些學者主張，《WTO 成立協定》附件一並沒有涵蓋其他部長決議，因此其無法包含於小組授權條款之範圍中，但也有些學者持相反之意見⁵⁴。因此，小組是否會認同印度的主張，將「峇里公共儲糧決議」視為含括協定的相關條文進行審理，對於其授權條款之範圍至關重要。

若小組支持被控訴方的主張，認為「峇里公共儲糧決議」係《農業協定》第

⁵⁴ Nottages & Sebastian, *supra* note 34, at 1008.

6.3 條以及第 7.2 條 b 款的相關條文，則似乎代表小組支持會員得以利用做成「其他決議」的方式，來修改含括協定的內容，並暫時或永久的修改會員的權利義務。然而，如此一來則會造成系統性的問題，因為這表示會員可以利用必要時得以過半數會員同意即通過的其他部長決議⁵⁵，來架空通過門檻相對高的《WTO 成立協定》第 10 條有關係文修正的規定。若其他部長決議具有如此效力，可以預見的是各會員在部長會議時將更難達成共識，而大量行使半數投票。結果可能導致規則體系紊亂，並且傷害 WTO 以會員共識決策的精神⁵⁶。因此本文認為，「峇里公共儲糧決議」即使在設計、用字上較許多過往的決議來的更加有拘束會員的意圖，在 WTO 的架構底下，其仍僅具有政治性宣言或軟法的性質。

然而，這並不代表峇里公共儲糧決議將形同具文，且在爭端解決中不能被執行。根據第二部分所舉「美國—丁香菸案」中上訴機構的觀點，即使不屬於豁免、條文修正、權威解釋的部長決議，其仍可能屬於 VCLT 第 31.3 條 a 款下，有關係文解釋或適用的嗣後協定，而需在解釋條文時與上下文一併納入。根據 DSU 第 3.2 條規定，爭端解決機構擁有「根據國際公法之慣例規則來釐清既有條文」的職權⁵⁷。亦即當既有條文規則有不清楚之時，爭端解決機構即有權力加以釐清。「峇里公共儲糧決議」的存在，明顯會造成會員以及爭端解決機構對於 DSU 第 7 條關於小組授權條款涵蓋範圍是否可以及於《農業協定》第 6.3 條以及第 7.2 條 b 款有所疑問。

由於授權條款之範圍直接影響到了小組的管轄權，在 WTO 案例發展下有兩種實務方式來解決管轄權的問題。第一種是由爭端當事方對小組是否有管轄權提出「先行裁決 (preliminary ruling)」的請求，例如在「巴西—椰乾案」中，巴西就曾主張《1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994)》得做為該案的適用法而不屬於小組的授權條款，並請求小組就此問題做出先行裁決⁵⁸。第二種則是如上訴機構於「墨西哥—玉米糖漿案 (*Mexico—Anti-Dumping Investigation of High Fructose Corn Syrup (HFCS) from the United States*)」之履行審查報告所述，小組有就會根本地影響其管轄權之問題自行做出判決的職責，而不論爭端當事方是否對此有所爭執⁵⁹。

不論實際情況發生的是哪一種，都肯認小組有義務去審視其對於特定爭端是否有管轄權。而在此過程中，本文認為，小組應將「峇里公共儲糧決議」視為 VCLT 第 31.3 條 a 款意義下之嗣後協定，並在解釋其授權審查範圍時與 DSU 第 7 條之

⁵⁵ WTO Agreement, art. IX (1).

⁵⁶ See Nottages & Sebastian, *supra* note 34, at 1007.

⁵⁷ DSU, art. 3.2.

⁵⁸ Panel Report, *Brazil—Measures Affecting Desiccated Coconut*, ¶ 18, WT/DS22/R (adopted Mar. 20, 1996).

⁵⁹ Appellate Body Report, *Mexico—Anti-Dumping Investigation of High Fructose Corn Syrup (HFCS) from the United States—Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States*, ¶ 36, WTO Doc. WT/DS132/AB/RW (adopted Nov. 21, 2001).

上下文一併考慮。如此一來，小組就有機會檢視印度提交過之各項資訊是否符合決議中所規定的各項條件。若小組認為印度並未符合條件，則印度就不會受到「和平條款」之保護，因而小組得以決定第 6.3 條與第 7.2 條 b 款屬於其授權條款，繼續審理印度是否符合該兩條文之規定。反之，小組若認為印度得以受到「和平條款」之保護，則應拒絕審理印度措施與該兩條文之合致性。

肆、結論

本文發現，「峇里公共儲糧決議」得否在爭端解決機制中適用具有不確定性，此可能源自會員當初即不希望將此議題置於爭端解決機制下解決，才透過此法避免賦予其強制的拘束力。且經過學者們過往的討論分析，本文認為縱使該決議屬於 WTO 最高決策機構之部長會議所做成，且文字及內容上似乎隱含了拘束的意圖，但其終究僅屬於「其他決議」，與豁免、權威解釋、修訂條文等目的而為之部長決議在法律效力上有根本的差別，因此只能屬於會員間之政治性承諾或是軟法。不過本文認為「峇里公共儲糧決議」對小組在解釋其授權條款範圍時仍有所影響，因此可能構成 VCLT 第 31.3 條 a 款下與解釋相關之嗣後協定，並可以如同「美國—丁香菸案」中上訴機構之判決，透過小組和上訴機構在解釋條文時審視當中的各項條件賦予其事實上的拘束力，惟此拘束力將僅限於爭端當事國。

惟與「和平條款」相關之爭端解決案件尚未出現，且誠如本文第貳部分之整理，學說討論仍處於分歧狀態，因此部長決議之法律定性究竟為何仍不明朗，最終還得視小組在實際案例的判斷來決定。最後，本文認為印度此次打破慣例主張「和平條款」，立意並不僅侷限於避免措施受到挑戰，而是想要提醒會員們應謹記「峇里公共儲糧決議」中，會員應共同努力尋找永久解決方案之承諾。因此也希望 WTO 之會員能夠謹記「和平條款」之精神，為此一延宕已久的議題找出共同的解方。