

僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：2585

議題研析

一、題目：WTO 爭端解決機制簡析—以風電國產化爭端為例

二、議題所涉法規

爭端解決規則與程序瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes，DSU，為 WTO 協定附件之一）

三、背景說明

據報載，歐盟認為我國風電選商指定由國產化承諾高低決定排序，違反世界貿易組織（WTO）規定，而訴諸 WTO 之爭端解決機制（Dispute Settlement Mechanism，DSM），我相關談判人員於 2024 年 9 月 13 日在歐盟進行諮商¹。就 DSM 此機制相關程序規定及該機制運作現況所面臨的危機，析述如下。

四、探討研析

（一）基本程序規定概述²

當會員國發生貿易、投資等爭議時，爭議國可依 DSU 向 WTO 爭端解決機構（簡稱 DSB，由全體 WTO 會員組成，相當於總理事會層級）尋求解決。其基本程序略以：

¹ 呂雪慧，〈國產化爭議...經部組團赴歐盟 13 日首諮商 曝 3-3 期選商朝向「開放」、作最壞準備〉，工商時報，2024 年 9 月 1 日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20240901003079-260410?chdtv>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 9 日。

² 因本案目前處於諮商階段，故就諮商及組成爭端解決小組程序為較多介紹；至於上訴階段，因上訴機構目前停擺，為節省篇幅，故簡略介紹之，合先敘明。

1、諮商³(consultation)

爭端解決機制雖具司法性質，惟國家間爭議畢竟與國內有別，優先以爭端國諮商為程序之第一步驟（妥協優先於裁決）；且當事國尚可隨時合意採取斡旋、調解及調停程序，即使在成立爭端解決小組後，仍可繼續斡旋、調解及調停之程序（DSU 第 5 條）。而諮商、斡旋、調解及調停等程序，應予保密。

諮商請求必須以書面提出，並指出系爭措施與該措施違法之法律基礎（DSU 第 4.4 條）；未列為諮商請求之爭點，不得列為小組請求中，而小組請求即是判斷訴訟標的範圍之基準。是否諮商及諮商會議如何進行、會議時程、舉行次數等，取決於兩造合意；若被告杯葛，僅是原告可在請求諮商 60 日後，逕向 DSB 請求成立小組（DSU 第 4.7 條）而已，故有批評見解認為強制諮商程序流於形式。

2、請求小組成立（DSU 第 6 條）

承前述，如諮商無法解決爭端，原告可在請求諮商 60 日後，以書面向 DSB 請求成立（爭端解決）小組。然而，實務上遠超出此期限，2015 年後，提出諮商請求日至提出成立小組請求日，平均約 162 日。此項請求至遲列入下次 DSB 會議議程，即成立小組，除非該次會議共識決議不成立小組。小組成立時，訴訟標的即不得更改或擴張⁴。

3、成立爭端解決小組（Panel）（二審制之第一審）⁵

首先，會先依兩造意見決定 3 位小組成員（其中 1 人為主席），

³ 整理自：黃立主講，〈WTO 爭端解決機制簡介〉，2003 專題演講，理律文教基金會，網址：https://www.leeandli.org/wp-content/uploads/2024/06/2003%E5%B0%88%E9%A1%8C%E6%BC%94%E8%AC%9B_WTO%E7%88%AD%E7%AB%AF%E8%A7%A3%E6%B1%BA%E6%A9%9F%E5%88%B6%E7%B0%A1%E4%BB%8B.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 9 日；李柏青，〈程序的權與變—淺說 WTO 爭端解決機制〉，《貿易政策論叢》，第 32 期，2020 年 8 月，頁 146-148。

⁴ 李柏青，同前註，頁 148-149。

⁵ 整理自：黃立主講，同註 3；李柏青，同註 3，頁 150-154、156；張心悌，從法律經濟分析觀點論 WTO 爭端解決機制，中正法學集刊，第 15 期，2004 年 4 月，頁 191。

若兩造無法合意，任一造可請求 WTO 秘書長指派小組成員（DSU 第 8 條）。不過實務上，被告可以策略性地反對小組成員人選以拖延程序。

小組成立後，小組主席會邀請兩造召開程序會議，以決定該爭端審議之工作規則、期程表，包括提交書狀、聽證等。審理最後會提出期中報告（interim report），予兩造評論，倘未有評論，則該期中報告即應被視為最終小組報告。該最終報告，將分送各會員國，於分送 60 日內，DSB 原則上應通過該報告，除非當事國提出上訴或 DSB 全體共識決不通過該報告。小組程序原則上應於 6 個月內完成，延長亦不得超過 9 個月（DSU 第 12 條、第 16.4 條）。此一法定期限，實務上幾乎無法被遵守，2015 年後，小組成立至報告分送約費時 22 個月，而期中報告至最終報告分送期間，亦往往有數月之久。

4、上訴機構（Appellate Body，AB）（二審制之終審，法律審）

對爭端解決小組所做裁決，仍可上訴。上訴機構僅限於處理爭端解決小組報告所涵蓋之法律上問題及小組所為之法律解釋部分，係扮演「法律審」之角色，事實認定則以爭端解決小組認定者為準。上訴審理期間規定為不超過 60 日，若延遲，最長不超過 90 日。AB 得維持、修正或撤銷小組之法律上見解及結論（DSU 第 17 條）。

5、履行(Compliance Procedures)程序與報復(Retaliatio)程序⁶

若認定某一措施不符合 WTO 規定時，應建議該相關會員立即或在「合理期間」改正該措施（通常係終止該措施），「合理期間」長短原則上由兩造合意，但自報告通過日起不得超過 15 個月（DSU 第 19 條、第 21.3 條）。合理期間決定日起 6 個月後，敗訴國應於 DSB 會議議程中提交履行現況之報告（DSU 第 21.6 條）。惟若其不履行裁決，勝訴國只能請求敗訴國進行補償諮商；諮商未果，勝訴國得在 DSM 授權下暫停對敗訴國履行 WTO 下之減讓或其他義務以為報復（DSU

⁶ 整理自：黃立主講，同註 3；李柏青，同註 3，頁 158-161；張心悌，同註 5，頁 192。

第 22.2 條、第 22.6 條)，較常見手段是對敗訴國產品課以報復性關稅。

(二) DSM 之危機

1、上訴機構停擺，歐盟另主導成立替代機制，惟參加會員有限

因美國持續杯葛上訴機構成員提名，成員任期屆滿後，一直無法補足，使得上訴機構在 2019 年 12 月因不足法定人數 3 名而停擺。只要提出上訴，上訴機構因無法審理做出最終決定並執行，該案將呈現懸而不決之狀態，歐盟因此主導成立臨時上訴仲裁多邊協議 (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA) 做為 WTO 上訴機構停擺期間的替代性方案。MPIA 援引 DSU 第 25 條規定，授權參與會員可經由該協議建立之臨時上訴仲裁機制，解決彼此貿易爭端，但我國目前並未加入 MPIA⁷。

2、審理期限逾期

案件量過大及貿易爭議之複雜度提高，造成程序嚴重延宕，絕大多數 DSU 之法定期限均無法被遵守，減損 DSM 之救濟效果，增加了會員國採取限制性貿易措施之射倖心態。蓋自諮商請求至被告完全履行（即「終止」該限制性貿易措施）常耗時數年，勝負未定之數年間，被告仍可繼續採行限制性貿易措施，減損 DSM 救濟功能⁸。

3、DSM 政治負荷過大

DSM 理想設計原係以諮商、調解、仲裁等政府間談判機制解決爭端。然而，據統計指出，七成六爭端進入小組程序，其中七成三小

⁷ 張愷致，〈RTA 與 WTO 爭端解決機制競合研析〉，《貿易政策論叢》，第 31 期，2019 年 9 月，頁 61；黃禾田，〈WTO 臨時上訴仲裁多邊協議正式運作〉，2020 年 8 月 12 日，網址：<https://web.wtocommerce.org.tw/Mobile/page?pid=343322&nid=120>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日；鄭昀欣、羅絜，〈淺析 WTO 爭端解決替代方案—「多方臨時上訴仲裁協議」〉，2024 年 3 月 18 日，網址：<https://web.wtocommerce.org.tw/Page/21/396233>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。

⁸ 李柏青，同註 3，頁 166。

組報告經上訴至最終審，顯見大多數當事國執意爭執至最終裁決階段，而非於過程中尋求妥協。一方面迫於會員國國內利益團體壓力，會員國無法輕易讓步，另一方面貿易爭端在國際上亦有國家利益因素考量，例如烏克蘭與俄羅斯一連串爭端，會員國間難以協商。此類具政治性之重大敏感議題，使得 DSM 過度背負政治負荷，造成雪上加霜之困境⁹。

(三) 小結

本案歐盟請求我方就風電國產化比例涉及貿易限制予以諮商一節，暫先不論實體面有無理由，惟就程序面言，雖 DSM 以諮商或妥協為理想設計，但據文獻指出，諮商多半流於形式，「實務上，原告通常企圖藉由諮商獲取更多被告措施的資訊，以為後續小組程序做準備」¹⁰。再者，即使進入爭端解決小組程序，後續因上訴機構停擺，若上訴，似無法得到最終判決，而難以執行。爭端解決過程曠日廢時，即使最後歐盟勝訴，亦已經歷數年，屆時我國風電選商恐已履約多年，是否還能否「終止」或採取何種補償措施，效應如何，尚難估量。末者，國內廠商權益之維護及歐盟於國際上之政治經濟實力，似均難以迴避潛在政治角力考量。

撰稿人：方華香

⁹ 李柏青，同註 3，頁 167-168。

¹⁰ 李柏青，同註 3，頁 148。