

## 謝笠天

新加坡管理大學法學院助理教授；美國賓夕法尼亞大學法律博士(J.D.)

### 「以實務面探討 WTO 法律能力建構」

在場的各位教授以及先進大家好，今天我所要報告的題目為「以實務面探討 WTO 法律能力建構」。法律能力建構(capacity building)，大陸譯為「能力建設」。這個題目主要在探討類似兩岸的開發中國家，在參與 WTO 訴訟以及國內法制建設時所遭遇的困難及政府因應的措施。

WTO 爭端解決機制在烏拉圭回合談判之後，對國際貿易體系的法制化有相當的進展，但現今制度的運用層面仍然有諸多限制，這就是為何許多國家投入相當多資源建構本身的法律能力。每個國家因其經濟發展和法律成熟度不同，參與訴訟的能力亦有所不同，而此種能力直接影響對外貿易糾紛的處理。尤其對兩岸，皆是以外貿為導向的經濟體，因此經濟危機下形成的貿易保護主義對兩岸影響甚劇。尤其貿易保護主義出現許多新的型態，對貿易關係的威脅將會更為嚴重。舉例而言，最近的哥本哈根會議，在與會各國無法就減碳承諾達成共識的情況下，各國政府可能採取所謂「綠色貿易保護主義」(green protectionism)，欲以關稅達到環保目的。而為維護企業利益，各國極有可能以貿易訴訟的方式達到所謂「公平貿易」的目標，這與國家本身 WTO 訴訟能力即有直接的關聯性。

### 兩岸與 WTO 訴訟

就兩岸政府而言，對於 WTO 爭端解決之熟悉程度亦會影響到未來兩岸處理雙方貿易爭端的能力。自 2009 年開始兩岸所談的「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)<sup>1</sup>，將包括有關「早期收穫」(Early Harvest Program)的部分，ECFA 可能包涵處理該部份的爭端解決條款。未來如果要訂定一個更完整的自由貿易協定，爭端解決制度必定更完備，也必須引用 WTO 既有的法律原則及判例，因此 WTO 法律能力對兩岸關係發展來說亦相當重要。

在上個月，韓國在 WTO 對美國進行一個關於反傾銷措施「歸零法則」(zeroing)的訴訟<sup>2</sup>。包含這個案件在內，WTO 的爭端解決案件已達 402 件。但各國由於其

<sup>1</sup> 大陸方面譯為「兩岸經濟合作框架協議」。

<sup>2</sup> DS402, *US - Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea* (filed in Nov. 2009).

法律能力不同，參與的積極程度也不同。先進國家如美國、歐盟及加拿大最為積極，而我們的鄰國，如日本、韓國也進行許多訴訟。雖然參與 WTO 的爭端解決制度，對資源有限的發展中國家有諸多限制，但仍有些異數，例如巴西與印度。本人在參與 WTO 訴訟的聽證會(hearing)以及爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)的過程中，經常看到巴西及印度的外交官及政府律師積極參與及發表意見，此種態度讓人不禁聯想到民國初年的外交情勢。為什麼呢？因為這些國家的經濟程度相對落後，但是這些國家的外交及法律人才，在國際場合為維護本身國家利益展現了先進國家的專業程度。對於包括兩岸在內的發展中國家，參與 WTO 最大限制在於 WTO 法律體系的高度專業以及外語的掌握，尤其是對法學英語寫作和判例研究的能力。這些訓練在兩岸法學教育裡，皆屬於相當缺乏的一塊。

目前大陸在做為原告(complainant)方面，已經有六個訴訟案件<sup>3</sup>，主要針對美國、歐洲對中國禽肉、緊固件(fastener)、鋼鐵等產品的貿易限制措施。在 2009 年就有三件，由此可見中國政府對 WTO 訴訟的態度轉為積極。而態度轉變相當大的原因是：它不得不積極，因為被告案件太多了，受影響的貿易利益及國內就業市場甚鉅。自入世以來，目前大陸在 WTO 已有 17 個案件作為被告(respondent)。針對大陸提出訴訟最頻繁的原告是美國，其次為歐盟，訴訟主要是針對大陸原料出口的限制、補貼以及其它國內市場開放的部分。大陸也瞭解到貿易訴訟將來會持續增加，為學習 WTO 訴訟經驗，所以也相當積極地加入其它案件成為第三方，目前共計有 60 個案件。而台灣方面，雖然當原告的次數較少，但是台灣最近和日本、美國共同對歐盟提出訴訟，控告歐盟違反「資訊科技協定」(Information Technology Agreement)，對台灣的三項原來免稅的科技產品進行課稅<sup>4</sup>。這個案子預計對「維也納條約法公約」也會有進一步的解釋。台灣參與第三方案件數目沒有大陸那麼多，但是大陸參與的訴訟，台灣幾乎皆以第三方參與，這解釋了台灣和大陸貿易依存程度，也表示台灣政府對在大陸台商對外的貿易利益相當關切。

### 政府單位與智庫

如前所述，各國皆重視其政府的 WTO 法律能力，此以美國最為積極。美國的貿易代表署(United States Trade Representative)為美國主要負責對外貿易爭端的政府單位，裡面有諸多律師，處理所有貿易訴訟。在 WTO 訴訟實務方面，美國商務部(Department of Commerce)的律師亦常出席聽證會，因為認定反傾銷和補貼，是由商務部來決定的。美國對於聘用法律專才特殊的制度，是所謂的「旋轉門制度」(revolving door)。此種制度有效結合政府及民間的法律事務所，也就是

---

<sup>3</sup> DS252, DS368, DS379, DS392, DS397, and DS399.

<sup>4</sup> DS377, *European Communities - Tariff Treatment of Certain Information Technology Products* (filed in June 2008).

政府有經驗的律師會轉到事務所承接廠商業務，而事務所資深的律師也能直接進入政府處理貿易訴訟，聘用程序如民間機構，不須經過一般的公務人員考試。此種彈性制度可大幅增加政府處理訴訟的能力。

韓國的「外交通商部」採取類似美國政府的概念，在該部成立特別法律小組，位於政府體系之內但人事卻獨立於一般公務人員。該小組延攬韓國在美國的執業律師回國擔任貿易訴訟工作，延攬對象甚至包括韓裔但不具韓國籍的美國律師。巴西的外交部亦和律師公會合作，讓年輕律師進入巴西在華府及日內瓦的使館實習，參與相關 WTO 訴訟。

在大陸方面，處理 WTO 訴訟的工作主要由商務部條約法律司的「世貿法律處」負責，該處共有五至八位法律官員處理 WTO 訴訟。條約法律司在日內瓦亦派駐一位法律官員參與 DSB 會議及出席訴訟聽證會，這些法律人員皆屬於公務人員體系。在台灣方面，以前是由經濟部國際貿易局處理 WTO 相關案件，但明顯的制度問題在於承辦人員多非法律背景，且無專職單位處理訴訟，案件則以涉及協定種類分發給各科承辦人員。基於此制度缺陷，於 2007 年台灣政府在經濟部下成立一個特別單位「經貿代表談判辦公室」，以全權處理對外貿易談判及訴訟<sup>5</sup>。台灣在日內瓦的駐 WTO 代表團亦有一位律師在協助處理案件，此律師職位，先後由兩位台籍的美國律師以約聘的方式擔任。不過「經貿代表談判辦公室」為任務編組，意即無政府機關之法源基礎，所需人員由各單位借調，例如由法務部借調兩位檢察官處理 WTO 訴訟。未來政府努力方向應將此單位法人化，使此單位獲法律授權聘請國內外優秀律師參與訴訟工作。<sup>6</sup>

除政府機關外，大陸的北京、上海、深圳皆有智庫<sup>7</sup>分析對外貿易政策及舉辦訓練活動和研討會。與台灣不同的是，這些大陸智庫所需經費主要是由市政府提供，一部分經費則來自商務部的諮詢案。台灣方面則是由經濟部和外交部投資，成立「中華經濟研究院」，內設有「台灣 WTO 中心」負責相關研究。學術界研究中心則有台大法學院的「亞洲 WTO 暨國際衛生法與政策研究中心」，簡稱為「台大 WTO 中心」，亦定期參與政府諮詢工作。

現在兩岸政府在處理 WTO 的訴訟主要是聘請國外的事務所，政府單位及國內事務所仍然無法單獨處理訴訟案件。但特殊的是，大陸在參與第三方訴訟的案件，皆以招標的方式聘請北京的國內事務所，這是結合民間事務所和政府的一個很好的方式，亦可訓練本國貿易法律師。對於遭遇外國貿易障礙的企業，大陸亦

---

<sup>5</sup> 兩岸談判主要由海協會及海基會負責，但實際負責兩岸貿易的政府機關分別為大陸商務部港澳司及台灣經濟部國際貿易局，而非經貿代表談判辦公室。

<sup>6</sup> 本年度首次在經濟部國際經濟商務人員考試加入國際經貿法組，招收員額二名。

<sup>7</sup> 這些智庫包括北京 WTO 事務中心、上海 WTO 事務諮詢中心、及深圳市世貿組織事務中心。

有類似美國 301 條款所訂定的暫時規定「對外貿易壁壘調查暫行規則」，該企業可要求商務部對該外國措施調查並提出訴訟，但實際上運用此一機制的企業甚少。

在國際組織方面，WTO 跟亞太經合會(APEC)提供有限的技術協助。WTO 法律諮詢中心(Advisory Centre on WTO Law)則為協助發展中國家處理 WTO 訴訟所成立的國際組織。其所收取費率與事務所相較低許多，並以國家發展程度不同分四級收費。該中心並接受會員國推薦，招收發展中國家的培訓律師，代訓六個月從實務中學習 WTO 法律運用。但值得注意的是，WTO 法律諮詢中心不能完全幫助國家處理訴訟，主要有以下的問題：第一，該中心因不熟悉國內政府的對外貿易政策，無法從貿易政策的方向來思考訴訟策略。第二，其無法蒐集事實證據，因證據蒐集並非其業務範圍，且無通曉中文之律師，難以瞭解國內法規實際運作。第三，因為該中心僅有律師，並無經濟學家，故無法作以經濟模型作經濟分析。而經濟分析在訴訟中有重要影響，例如對起訴決定於產業利益的影響，勝訴後亦需要相關分析決定報復的對手國產業。

在 WTO 訴訟實務中，兩岸分別有專家擔任小組成員。但是兩岸政府更關心的重點是在 WTO 秘書處中是否有常設職員，因為據其它國家經驗顯示，具有 WTO 經驗的專才返國後將對該國 WTO 法律或談判有相當助益。根據 2009 年 11 月發佈的最新資料，在所有 629 位職員中，有三百多位職員來自下列四個國家：美、英、法、瑞。而百分之七十來自已開發國家<sup>8</sup>。發展中國家人數相當少，如大陸僅有五位。所以大陸、印度及諸多國家最近提案欲增加 WTO 秘書處職員國籍多元性，希望增加更多來自發展中國家的參與<sup>9</sup>。

## 結語

WTO 法律能力建構對兩岸政府而言皆為重要的發展目標，尤其對日趨複雜的貿易訴訟和談判，培養相關人才刻不容緩。政府應學習外國經驗，與在日內瓦 WTO 代表團及華府、布魯塞爾的使館共同規劃，增加實習機會，讓有經驗的律師或是專攻國貿法學生可以參與，並能有效結合事務所及企業的力量。也希望兩岸能夠共同加強國際法的教育，並推動國際經濟法的發展。謝謝大家。

---

<sup>8</sup> *Table of Regular Staff by Nationality, Overview of the Secretariat*, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/secre\\_e/intro\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/intro_e.htm) (last visited Dec. 10, 2009).

<sup>9</sup> *Joint Proposal on the Improvement of Diversification of the WTO Secretariat*, WT/BFA/W/191, proposed by Brazil, China, Cuba, Ecuador, India, Pakistan, and South Africa.