

第一章 由GATT到WTO

第一節 GATT之「訂定」

關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱GATT或「總協定」）一詞一方面係指規範國與國之間商品貿易往來之國際協定，此為一九九五年「世界貿易組織」成立之前，最重要之國際貿易規範（國際貿易規範或可稱國際貿易法）¹，另一方面此詞在以往（一九九五年以前）亦代表一個實際上之貿易組織。各國在當初設立GATT時，並無意以GATT為一綜理貿易之國際組織，而係欲成立「國際貿易組織」（International Trade Organization，簡稱ITO）以執行組織方面之功能；但歷史的發展並未如人願，以至於「國際貿易組織」無法成立；故在實際運作上，僅得以GATT執行貿易組織上之功能。本書暫時將總協定規範商品往來之部分留待下一篇討論；專就其組織之部分而言，自必須對其成立之歷史背景作一簡要之說明，以便較能瞭解其內涵。

成立GATT及「國際貿易組織」之理念係來自於第二次世界大戰時之美國。其背後有二股美國的基本政策理念促成。其中之一係源自美國自一九三四年制定互惠貿易協定法（Reciprocal Trade Agreements Act of 1934）之後之美國貿易政策（按該法主要係反應一九三〇年之Smoot Hawley Tariff Act保護主義所造成的不利經濟情況而制定）。依照互惠貿易協定法之設計，美國總統有權與外國簽訂互惠協定以降低關稅；美國迄一九四五年共與三十二個國家簽訂此類協定以降低彼此之關稅。其中較後簽訂之此類協定所包含之條款，為其後GATT條文內容之主要來源。第二個促成之背景係在於：美國主張，經濟政策之錯誤為導致第二次世界大戰的主要原因。在第二次世界大戰期間，美國與其同盟國（特別是英國）認為，戰爭之所以發生，主要係由於經濟問題與市場問題。故其解決亦需由此著手。在一九三〇年美國關稅法制定之後，各國競相採取諸如進口配額限制之保護主義措施，使國際貿易停滯。同盟國之政治領導者認為，應建立戰後之經濟機構以管理

¹ 按國際貿易法可以說係國際經濟法之一環，而國際經濟法亦可謂係國際法之一部分。國際法之構成除了國際條約之外，頗重要之一項為國際習慣。惟國際經濟法或國際貿易法甚少國際習慣之成分在內。絕大部分之國際經濟法（特別是國際貿易法之部分）均係透過國際條約而形成規範之整體內容。縱使如「最惠國待遇」此種國際貿易法最基本之原則，亦未形成為國際習慣之性質。國際法對國際貿易法最大約束應只在於「約定應被忠實遵守」（Pacta Sunt Servanda）之原則。

經濟問題並防止錯誤之再度發生。

一九四四年在美國 New Hampshire 州所召開之「不列登森林」會議（The Bretton Woods conference）目的係在處理貨幣與金融之問題；並決定設立「國際貨幣基金」（International Monetary Fund，簡稱IMF）以及「國際復興開發銀行」（International Bank for Reconstruction and Development，又稱「世界銀行」，World Bank）。惟當時並未直接處理貿易問題。不過，該會議仍確認有必要成立類似的貿易組織以配合金融組織之運作。

在上述背景下，對於國際貿易需要一固定性之組織逐漸有一致看法。故在一九四五年美國國會重新延長互惠貿易之立法後，美國政府即同時邀請若干國家進行相互關稅減讓之談判，並期望簽訂多邊協定以執行談判內容。同年（一九四五年）聯合國成立；其附屬組織「經濟社會理事會」（ECOSOC）在一九四六年之首次會議中通過決議，要求草擬「國際貿易組織」（International Trade Organization，簡稱ITO）之憲章。美國在此同時亦公布其所草擬之「國際貿易組織」憲章。而為制定ITO憲章之籌備會議亦於一九四六年十月間在倫敦召開。其後一連串的會議主要係於一九四七年四月至同年十一月在日內瓦召開。並在一九四八年於古巴首都哈瓦那完成ITO憲章（稱為哈瓦那憲章）之草擬。事實上，一九四七年之日內瓦會議同時進行三方面的工作，其一為討論ITO憲章的內容，其二為談判關稅相互減讓之多邊協定（關稅談判之結果最後成為各國附於GATT附錄之減讓表），其三為草擬關稅減讓義務之一般性條款。而後二部分則係其後訂定GATT之主要架構。是故，GATT之制定過程與ITO憲章之草擬，由時間上而言，有其相互糾纏的一面。

以GATT之草擬過程觀之，草擬者顯非有意將其本身變成為一國際組織，國際組織之角色原應由ITO所擔任；GATT原來設計之目的僅係作為一多邊國際協定而已。GATT一般性之條款本係為確保各國關稅減讓之效果；其內容基本上與ITO憲章草案之其中一章相當。而且與美國以往所簽訂雙邊互惠貿易協定之條款類似。草擬者原來的設想為，當ITO成立之後，GATT之一般性條款將配合ITO憲章修正。由於GATT並非國際組織，故其決策之作成係由「締約國整體」（Contracting Parties）（有譯為「大會」或「締約國大會」）以共同行動（acting jointly）之方式為之。其協定本身並未提及理事會（按理事會係後來以決議成立），亦未提及秘書處。秘書處係後來由於為籌備成立ITO之事宜而成立ITO籌備委員會（Interim Commission for the ITO，簡稱ICITO），並因而有若干職員為其工作，此等人員亦為GATT之運作提供服務，其後由於ITO確定無法成立，且渠等以往亦主要為GATT提供服務，故其轉變成為「事實上」之GATT秘書處。

GATT與ITO雖然係約略同時構想及進行，但GATT之談判完成在先，當時有若干因素使得各國認為應先讓GATT付諸實施。因素之一為關稅減讓談判之結果若未能儘速生效，國際貿易之從業者有可能因為預期將來會有較低之關稅而延遲其交易之進行；此對貿易而言顯有負面之影響。因素之二為美國行政部門談判關稅減讓之法律上授權即將於一九四八年年中到期，倘若必須等到ITO憲章完成談判，則無法趕上授權期限。是故當時各方均有意使GATT先行生效。然而欲使GATT先行生效亦非毫無困難。蓋若干國家認為ITO與GATT均需提交其國會通過，故其寧願等待二者均完成談判之後一併提交國會。

對於此二項相衝突之需求，最後之解決方式為通過「暫時適用議定書」（Protocol of Provisional Application，簡稱PPA）。依照此議定書之所示，有八個國家同意於一九四八年一月一日「暫時適用」GATT之規定，另十五個國家則決定其後再行適用。不過由於一九四八年為成立ITO而召開之哈瓦那會議所完成之ITO憲章（亦稱哈瓦那憲章），並未曾生效（其未生效之理由為原倡議成立ITO之美國國會未批准ITO憲章），故PPA被一直暫時適用迄於一九九四年底世界貿易組織（後述）成立之前（實際上GATT於一九九五年之後仍被若干尚未加入WTO之國家暫時適用）。²

GATT事實上國際組織之功能，恰可填補第二次世界大戰「不列登森林」體系所欲建立之國際經濟機構之未足。實際上，GATT亦在其成立後之四十餘年成功的扮演規範國際貿易並促使全球貿易自由化之貿易機構角色。³ 由於「不列登森林會議」原預期設立一機構以減低貿易障礙並使貿易上歧視消除，故「不列登森林」體系一詞除包括IMF與世界銀行外，亦應兼包括GATT。

GATT雖然有實際上國際貿易組織之功能，惟由於GATT所涵蓋的範圍限於有形商品貿易而不包括無形商品貿易（主要係服務貿易），且原來GATT對於有形商品貿易之規範亦顯現其不足之處。故一九八六年所發動之「烏拉圭回合談判」（詳後述）於最後之結果中即包括成立「世界貿易組織」（World Trade Organization），以取代GATT在組織方面之功能，並彌補GATT之不足。

第二節 WTO之設立

為使讀者瞭解WTO之成立背景，必須對GATT轉換成為WTO之過程作一說

² 關於「暫時適用議定書」中之若干重要條款（特別是祖父條款）之說明，見本書第二部分。
³ 有關GATT成立之歷史，See John H. Jackson, *Restructuring the GATT System* 9-16 (1990).

明。按GATT除有前節所述涵蓋範圍不足以及規範上之缺漏外，另在爭端解決機制方面、決策程序方面、官員之外交地位與秘書處之地位方面、暫時適用所造成之祖父條款方面等等（詳後述），在在均有其組織機構上之缺憾。但長久以來，由於各國擔心產生「超國家」之貿易法體制會使其喪失在貿易政策之決策自主權限或使其所受束縛太大，故成立國際貿易機構之構想一直未能成形。不過在此期間仍有論者不斷提出重建GATT組織體制之議。⁴

在一九八六年九月GATT各締約國部長齊集於烏拉圭之Punta del Este作成烏拉圭回合部長宣言（Ministerial Declaration of the Uruguay Round）⁵，並因而展開烏拉圭回合談判。在烏拉圭回合宣言中雖提及欲強化GATT之監督功能、改善GATT整體效率及決策等等與組織機構有關之改革方向⁶，但並未提及設立新的國際組織的想法。不過，由於烏拉圭回合談判主要內容之一為服務貿易自由化，而服務貿易並非GATT組織架構所能涵蓋，故成立新的機構以便能夠容納服務貿易之談判結果，即成為無法避免之事。一九九〇年加拿大首先提議成立WTO；同年稍後，歐體亦主張成立貿易組織，但以「多邊貿易組織」（Multilateral Trade Organization，簡稱MTO）稱之。⁷ 學者John H. Jackson亦曾於稍早明確主張成立之貿易組織，並應以「世界貿易組織」（WTO）為名。⁸

烏拉圭回合談判在布魯塞爾面臨僵局，當時之GATT秘書長（Director-General；台灣翻譯為「秘書長」；大陸常翻譯為「總幹事長」或「幹事長」）Arthur Dunkel 為促使談判有所進展，乃於一九九一年十二月提出一份完整之談判初稿供作談判之基礎；此即所謂之“Dunkel Proposal”。在此草案中包括了成立MTO之協定草案在內。一九九二年與一九九三年之談判主要係以Dunkel Proposal為基礎作進一步之修正以使各國均可接受。最後，在一九九三年十二月烏拉圭回合談判結束時，各國終於達成一致協議，除商品貿易、服務貿易、智慧財產權、爭端解決等重要項目擬定新協定外，更重要者為各國一致決定成立一新的「世界

⁴ See John H. Jackson, *Strengthening the International Legal Framework of the GATT-MTN System: Reform Proposals for the New GATT Round*, in *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal and Economic Problems*, at 18-21 (Ernst-Ulrich Petersmann and Meinhard Hilf ed. 1988).

⁵ GATT, *Basic Instruments and Selective Documents* (hereinafter *BISD*), 33rd Supp. 19 ff. (1987).

⁶ See *id.* Part I, Section E. “FUNCTIONING OF THE GATT SYSTEM”.

⁷ John H. Jackson, William J. Davey and Alan O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text* 301 (3rd ed. 1995).

⁸ John H. Jackson, *supra* note 3, at 94.當時渠係以“World Trade Organization”較為簡潔。後來證明Jackson氏之構想為可行且被接受。

貿易組織」(World Trade Organization, 簡稱WTO)。⁹

WTO之成立，顯示在現今之國際社會中，貿易事務已經成為極其重要而複雜之一環。傳統外交事務亦以貿易事務為重心（許多國家均以貿易事務為其外交事務的重點）。原來之貿易機制未能滿足實際上的需求，成立新的貿易組織乃極為自然之事。由WTO所管轄之範圍而觀，亦可知貿易事務之重要性與複雜性。不過由烏拉圭回合宣言觀之，在一九八六年展開回合談判時，各國並未預期成立WTO或類似的組織，是故WTO之成立亦有其偶然的一面。

雖然如此，各國對WTO仍寄予甚多之期待。一九九四年四月十五日各國部長為完成烏拉圭回合談判而集會並作成之「Marrakesh宣言」第二項即謂：「各國部長確認世界貿易組織之成立，帶進了全球經濟合作之新紀元，更反映了各方為其人民之利益及福祉而欲在更公平且更開放之多邊貿易體制內運作之普遍期待。各國部長於此表達其等抗拒任何種類保護主義壓力之決心……。」¹⁰ 各國期望WTO可以使貿易體制更公平且更開放並成為抗拒保護主義之機制，各國甚至期待可以因為WTO之成立而使全球之經濟合作關係進入新的紀元。

就WTO之生效時點而言，烏拉圭回合談判所同意制定之WTO協定第一條規定謂：「茲此設立世界貿易組織。」但WTO之成立顯然必須待WTO協定生效後始得以實現。「Marrakesh宣言」第六項載謂，各國部長決定在一九九四年四月開始到WTO協定生效之時（即WTO成立之時）為止，先設立籌備委員會（Preparatory Committee）以為WTO協定之生效奠定必要之基礎；各國部長並承諾盡力完成批准WTO協定之必要步驟，以使WTO協定在一九九五年一月一日（或在該日期之後盡早）生效。烏拉圭回合「最終決定」（Final Act）第三項亦明載各國代表期待WTO協定在一九九五年一月一日生效（WTO協定第十四條第一項則規定WTO協定之生效由部長會議依照最終協定第三項決定）。一九九四年四月至一九九四年年底，美國、歐盟、日本等主要貿易國家以及其他多數GATT締約國相繼批准WTO協定，而使WTO終可如期在一九九五年成立。

按在一九四八年時所欲成立之ITO，原先預定之成立方式，係在設立組織之前先制定「憲章」（Charter），將國際經貿關係有關之實體規範予以詳細納入。

⁹ See *supra* note 7.

¹⁰ Marrakesh Declaration of 15 April 1994, para. 2: “Ministers affirm that the establishment of the World Trade Organization (WTO) ushers in a new era of global economic cooperation, reflecting the widespread desire to operate in a fairer and more open multilateral trading system for the benefit and welfare of their peoples. Ministers express their determination to resist protectionist pressures of all kinds...”

WTO之成立則係以完全不同之方式進行；其成立係依據「世界貿易組織設立協定」（Agreement Establishing the World Trade Organization，以下簡稱WTO協定或“WTO Agreement”）；而WTO協定本身主要係用以涵蓋烏拉圭回合談判所制定之各項協定。換言之，WTO協定僅係設置一法律架構，以便將GATT贊助下之談判結果所得之協定集合在一個機構管轄之下。故有稱WTO協定僅為「迷你憲章」（mini-charter）¹¹，而WTO為「傘式組織」（umbrella organization）者。¹² 此種方式之優點為較具彈性；將來因應新的情勢而制定之新規範，可以較容易被納入WTO架構之下而無須修改憲章。

再就WTO之性質而言，論者常將國際經貿機構約略分為五類：第一類為一般性之經濟機構，其設計之目的在於處理各個經濟部門之問題，其結果影響相當多數的國家。此類組織主要包括不列登森林體系之IMF與世界銀行（按世界銀行之關係機構有：為提供無息長期貸款給其會員國之「國際開發協會」（International Development Association），為解決世界銀行因規章之限制而無法貸款給無當地政府保證之企業的「國際融資公司」（International Finance Corporation）；世界銀行之附屬機構尚有處理投資者與地主國投資爭端之「投資爭端解決中心」（International Center for Settlement of Investment Disputes，簡稱ICSID），及針對在開發中國家投資所產生非商業性風險提供保險之「多邊投資保證機構」（Multilateral Investment Guarantee Agency，簡稱MIGA））以及替代ITO成為事實上國際組織之GATT。此外，由當時二十五國組成之經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，簡稱OECD）及聯合國附屬機構之聯合國貿易發展會議（United Nations Conference on Trade and Development，簡稱UNCTAD）等可以包括在此類機構之中。第二類為將重點置於特定問題或特定產業部門之國際組織。例如著重農業問題之糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization，簡稱FAO）、著重航空運輸之國際民航組織（International Civil Aviation Organization，簡稱ICAO）、著重在改善勞工工作與生活條件之國際勞工組織（International Labor Organization，簡稱ILO）、以及重心置於海運的國際海事組織（International Maritime Organization，簡稱IMO）等均是。

第三類係諸如歐盟（European Union，簡稱EU）、北美自由貿易區協定（North American Free Trade Agreement，簡稱NAFTA）等的地區性組織。此類地

¹¹ John H. Jackson, William J. Davey and Alan O. Sykes, Jr., *supra* note 7, at 302.

¹² Jeffrey J. Schott, *The Uruguay Round: An Assessment* 133-34 (1994).

區性組織扮演愈來愈重要之角色（詳本篇第三章）。第四類係關於各種初級商品（此類商品包括糖、錫等等）協定（commodity agreements）之機構。第五類係更專門之國際組織，如處理關稅分類並與GATT建立密切合作關係之關稅合作理事會（Customs Cooperation Council，簡稱CCC）、處理智慧財產權之世界智慧財產權組織（World Intellectual Property Organization，簡稱WIPO）均是。最後尚有許多雙邊綜合性協定（如雙邊投資協定及雙邊友好通商航海條約），此種協定雖非嚴格意義之國際機構，但仍有某種程度之機構功能或性質。¹³

就此等分類而言，WTO顯屬於第一類之經濟組織；而且基於WTO所涵蓋之事務範圍與會員數目以及會員對其所賦予之權限，自屬最重要之第一類經濟組織。

¹³ See John H. Jackson, *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations* 28-29 (1989).