

WTO 表決模式之研究

洪德欽

中央研究院歐美研究所研究員

e-mail: dchorng@sinica.edu.tw

摘要

表決模式乃國際組織之一項重要議題，足以影響會員國利益，以及國際組織決策的效率、公平性，治理的正當性及民主性，進而攸關國際組織功能發揮與信譽建立。WTO 除了延續 GATT 時期共識決 (consensus) 之表決模式之外，於不同情況亦得依 2/3 或 3/4 多數模式進行票決。本文將研析 WTO 表決模式的概念、發展、種類，意涵及成效；並歸納主要發現，檢驗 WTO 是否得以發展為一種特殊 (*sui generis*) 表決模式，成為其他國際組織決策與治理的典範。WTO 表決模式因此具有學理與實務的重要性，值得我們重視與研究。

關鍵詞：世界貿易組織(WTO)、表決模式、決策程序、共識決、關貿總協定(GATT)

壹、前言

國際組織的討論議案，必須經由表決方式以表達成員國對它的贊成或反對程度，並決定該等議案是否通過。表決因此是國際組織決策程序的核心內容。表決的規則與模式在各個國際組織的議事規則皆有明確規定。

國際組織的表決，包括兩方面內容，一是表決權的分配；另一是表決方式。表決權分配涉及表決權在會員間如何分配，是一國一票平等分配，依據國家大小強弱從事分配，或依會員對組織持有配額或會費負擔比例或加權分配表決權或票數。另一方面，表決方式涉及通過議案所需的票數數量，是一致決同意 (unanimity)、多數決或共識決 (consensus) 等不同方式。¹ 多數決又包括出席人數超過 1/2 同意之單純多數決 (a simple majority)；2/3、3/4 或 3/5 等超過 1/2 同意的條件多數決 (an qualified majority)；相對多數決及絕對多數決 (an absolute majority) 等四種方式。絕對多數決一般使用於複選投票之場合。²

表決在國際法的法理方面分別是，一致決乃源自國家主權平等 (sovereign

¹ 朱建民，《國際組織新論》，台北：正中，1976年，頁291-292。

² A. W. Rudzinski, "Election Procedure in the United Nations," *American Journal of International Law*, Vol. 53 (1959), p. 102.

equality) 之國際法傳統；多數決則受到民主政治哲學少數服從多數的多數決定主義 (majoritarianism) 影響；加權表決 (weighted voting) 或共識決則依據二戰之前歐洲大國外交的菁英主義 (elitism)，同時也反映了國際關係的現實主義。³

表決之前提一般需有某種形式之動議 (initiative) 或提案 (proposal)；這是必要的，其目的係在正式決策過程展開前，激勵討論，並建立對議題的支持或共識。提案不是一種隨意的、偶然的行為，事先皆經充分準備，尤其針對提案草案的擬定，因為該份草案將成為討論依據，最終成果，以及是否產生法律效力。國際組織享有提案權的通常是會員國政府、組織內的機構及其他設立章程允許之組織、團體或個人。在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 方面，提案權屬於會員，在特殊情況，WTO 機構亦有提案權。

在一般會員提案權方面，WTO 設立協定⁴ 第 10.8 條規定，任何 WTO 會員均得向部長會議提交修正附件 2 有關「爭端解決規則與程序瞭解書」(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 及附件 3 有關「貿易政策檢討機制」(Trade Policy Review Mechanism, TPRM) 等多邊貿易協定條文之提議。另外，WTO 協定中存有一些特殊情況，得由 WTO 機構行使提案權，亦即採取集體行動。例如，「與貿易有關之投資措施協定」(Trade-Related Investment Measures, TRIMs) 第 9 條規定，貨品貿易理事會於 WTO 協定生效之日起五年內，檢討本協定執行情況，向部長會議提出有關本協定之相關修正。WTO 協定就 WTO 秘書長並無有關提案權之相關規定，然而實踐方面，秘書長與秘書處提案之可能性並未被否認，尤其針對議事規則施行細則的授權或 WTO 提案議程的建議。另外，某些國際組織及非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 得成為 WTO 觀察員，針對 WTO 議案或討論事項提出政策立場說帖或文件，就特定議題提供 WTO 參考。會員產業及利益團體亦得透過本國政府，向 WTO 提案，產生間接甚至實質影響力。

表決模式乃國際組織之一項重要議題，足以影響會員國利益，以及國際組織決策的效率、公平性，治理的正當性及民主性，進而攸關國際組織功能發揮與信譽建立。WTO 除了延續關稅與貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 時期共識決 (consensus) 之表決模式之外，於不同情況亦得依 2/3

³ 朱建民，前揭註 1，頁 292。

⁴ WTO, *The Legal Texts. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* (Geneva: WTO, 2002).

或 3/4 多數模式進行票決。本文將研析 WTO 表決模式的概念、發展、種類，意涵及成效；並歸納主要發現，檢驗 WTO 是否得以發展為一種特殊 (*sui generis*) 表決模式，成為其他國際組織決策與治理的典範。

貳、共識決

一、共識決

WTO 決策的法律規範，主要是 WTO 憲法性文件，尤其是 WTO 設立協定及其附件協定。另外，WTO 決策規範亦散見於其他輔助性規則 (subsidiary rules)，例如，WTO 機構會議議事程序規則 (Rules of Procedures for Meetings of WTO Bodies)，⁵ 其規定了適用於 WTO 各種機構之會議進行的補充性規則，有時候包括關於決策的更具體規則，秘書長任命程序 (Procedures for the Appointment of Directors General)，⁶ WTO 機構幕僚任命程序 (Procedures of the Appointment of Officers to WTO Bodies)，⁷ 甚至一些從 GATT 保持下來的實踐，例如第 28 條談判程序 (Procedures for Negotiations under Article XXVIII)。⁸

WTO 設立協定第 2 條規定，WTO 之範圍包括 WTO 設立協定及其附件協定。附件 1A 商品貿易多邊協定包括 GATT。所以 GATT 也在 WTO 範圍之內。WTO 設立協定第 16.1 條進一步規定，WTO 應遵循 GATT 大會及於 GATT 架構下所設立各種機構之決定 (decisions)、程序 (procedures) 及慣例 (customary practices)。共識決在 GATT 並無明文規定，乃由其長期實踐形成的慣例，成為 GATT 決策的主要方式。WTO 遵循 GATT 此一共識決慣例，並明文規定之。

WTO 設定協定第 9.1 條規定，WTO 應延續 GATT 以共識決做為決策之運作方式。除另有規定之外，當任何決議無法達成共識時，應以投票進行表決。第 9.1 條腳註並說明了共識決的意義為：WTO 相關機構送交之討論事項，如決議時出席之會員未正式表示異議 (objects)，即視同已形成通過該決議之共識。與 GATT 時期比較，共識決在 WTO 之意涵是，其已正式明文化、制度化，並明確界定其定義及行使方式。WTO 正式承認共識決為其決策的主要方式，投票僅是

⁵ WTO, Rules of Procedure for Sessions of the Ministerial Conference and Meeting of the General Council, WT/L/161, 25 July 1996.

⁶ WTO, WT/L/509, 20 January 2003.

⁷ WTO, WT/L/510, 21 January 2003.

⁸ GATT Council, C/113 and Corr. 1, 10 November 1980, 另見 GATT, BISD 27S/26.

無法達成共識後之一種補充性決策方式。另外，WTO 機構依據 WTO 設定協定第 4 條包括部長會議、總理事會、商品貿易理事會、服務貿易理事會、與貿易有關智慧財產權理事會、前述機構所成立或附屬之各種委員會、次級委員會及工作小組等。

共識決做為 WTO 的一種主要決策模式，其特點是強調決策過程的討論、談判與調和，以達到大部分會員可以接受的妥協結果。共識決促進更廣泛之參與，更多成員的商談與議價過程，使成員得以表達對提案的立場及意見，從談判過程產生共識；得以避免 WTO 內部針對特定議題的嚴重分裂，或針對性孤立某些會員或會員集團。共識決因此結合了談判、程序及技巧等多重功能，促進了 WTO 決策過程民主性與決策正當性。⁹

共識決容許會員共同參與討論或談判。共識決通過之決策，即使在過程存有不同立場甚至對立意見，但是最後結果不會危及任何先前達成之共識，同時也不會掩飾任何存在於會員間之歧異。共識決在實踐上賦予對於某項決議有實質經濟後果 (pragmatic economic consequence) 的利害關係重大會員尊重，另賦予對該等決議有困難表示同意之會員保持沈默的機會。因此，WTO 會員惟有在國家、經濟或其他利益陷入危急關頭時，才會考慮明示反對，杯葛共識決。國際經濟法大師 John H. Jackson 認為共識決賦予所有 WTO 會員否決權，然而會員不會輕易行使或濫用，所以基本上維護了經濟大國的利益，並容許其他會員參與議案談判的機會。GATT 與 WTO 並未如同國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 及世界銀行 (World Bank Group) 採取加權投票模式，共識決因此對經濟大國提供象徵性與實質性保護，乃是一種有效的決策模式。¹⁰

WTO 決策原則上採取共識決，而不採一致決，因為一致決實際上賦予每一會員平等的否決權。從積極方面，一致決尊重國家主權平等，以該方式通過的決議體現全體會員共同意志，維護各成員的利益，有利於決議的實施。從不利的一面觀察，一致決忽略了各國國力及其在組織內的貢獻及責任存有重大差異之現實。一致決如果被少數會員所濫用，甚至形成少數決定多數。國際聯盟 (League of Nations) 採取一致決，致使許多重大議案懸而未決，不能解決爭端，此乃其失

⁹ Mary E. Footer, *An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2006), pp. 139-141.

¹⁰ John H. Jackson, *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence* (London: Royal Institute of International Affairs, 1998), p. 46.

敗的一項重要原因。聯合國於戰後採取多數決，《聯合國憲章》第 18 條規定，聯合國大會對於重要問題之決議應以出席及投票會員國 2/3 多數決定之，其他問題，應以過半數決定之。聯合國於大部分決議採取多數表決制，大大推動了這一表決方式在其他國際組織的普遍適用。惟聯合國專門機構 (UN Specialized Agencies) 的 IMF 及世界銀行則採取加權投票方式，以反映會員國的經濟實力及在該等組織出資比例所持有的份額，決定各國投票權。GATT 及 WTO 則以共識決做為主要決策模式，在不同情況，則另包括一致決及多數決等不同方式。¹¹

共識決的一項優點是其所通過之決議一般較沒有重大反對，有利於事後之執行。因此，WTO 重大議題如果有多數重大反對，則很難形成共識，通過決議。例如，1996 年於新加坡舉行之第一屆 WTO 部長會議，歐盟提案將貿易與投資、貿易與競爭、政府採購透明化、以及貿易便捷化 (trade facilitation) 等四大議題，列入議程談判，惟遭受很多開發中國家質疑而未形成「明確共識」(explicit consensus)，因此沒有進行實質討論。¹² 2001 年杜哈舉行之第四屆 WTO 部長會議重申除非事先大部分 WTO 會員同意談判前揭所謂的新加坡議題，否則不可能針對該等議題形成進行談判之明確共識。¹³ 坎昆 WTO 部長會議的失敗，大部分歸咎在 WTO 會員缺乏明確共識之情況下，歐盟仍然堅持展開有關貿易與投資的談判。事後 2004 年 7 月，WTO 會員針對新加坡議題的貿易便捷化達成明確共識，WTO 因此成立了一個貿易便捷化談判小組進行談判。不過此一議題並非歐美等經濟大國所關心的重要議題。據此，針對重大議題的明確共識，在 WTO 決策是必要的。

共識決另一項優點是不容許會員針對 WTO 協定或通過之決議，表示保留。WTO 與其他國際條約不同，不容許保留，以維持 WTO 協定及決議的完整性，避免執行方面的複雜性及不可預測性，而減損 WTO 功能。WTO 設立協定第 3.1 條規定 WTO 應促進本協定之執行、管理、運作，以及更進一步目標的達成。DSU 第 3.2 條亦規定，WTO 爭端解決制度係提供多邊貿易體系安全性及可預測性的重要因素。法理上，不容許保留才能符合 WTO 多邊談判結果的「單一承諾」以及 WTO 規範的「單一協定」(single undertaking)。WTO 設定協定第 2.1 條規定指出，WTO 應為會員在進行與本協定及附件協定所列相關法律文件之貿易關係

¹¹ 饒戈平 (主編)，《國際組織法》，北京：北京大學出版社，1996 年，頁 207-211。

¹² WTO, *Ministerial Declaration*, WT/MIN(96)DEC, 18 December 1996, para. 20.

¹³ WTO, *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)DEC/1, 20 November 2001, para. 27.

運作，提供一個共同之體制架構。第 2.2 條規定 WTO 設立協定附件 1、2、3 所列之各協定與附屬文件，亦即多邊貿易協定，對所有會員均有拘束力。WTO 設立協定第 14.1 條規定，會員對於 WTO 協定之接受，應同時適用本協定及附件多邊協定。WTO 共識決不容許保留，也得以避免其內部分裂為不同對立集團，在適用不同規範導致更多爭端之風險；同時也避免會員選擇性適用 WTO 協定，導致「搭便車」(free rider) 問題，或會員間權利義務關係的不均衡，而影響 WTO 功能發揮及穩定發展。

共識決往往使 WTO 決策效率低落，無法進行有意義的重大改革，可能強化了 WTO 保守傾向。¹⁴ 針對共識決的改革，《桑德蘭報告》(Sutherland Report) 建議 WTO 會員如果要阻止某一提案之通過，該等會員必須敘明理由以書面提出；並且只有該理由是因待決提案影響到該會員重大國家利益，該反對才有效。¹⁵ 然而，此一改革建議受到很大質疑，一來 GATT 及 WTO 規範與實踐並無明文規定書面方式；二來重大國家利益如何界定，又由誰界定皆有爭議性；只限於經貿利益或包括其他文化、發展、人道、甚至政治、安全等利益？¹⁶ 另外，國際組織發展趨勢，已強調決策程序與民主性及正當性的相互聯結。共識決比多數決得以保證更多的提案參與、討論及協調，而產生協商一致。共識決決策過程的開放性及普遍性參與，提高了決策的民主性及正當性。共識決決策雖係艱難費時，然而，就一廣受支持且正當的 WTO 體系而言，這是相對必須付出的代價。共識決在 WTO 體系內部與外部正當性所扮演角色，大大彌補了 WTO 決策遲緩及貿易談判的有限成果。共識決經由長期實踐擴張至 WTO 豁免及新會員加入等投票方式，在國際組織建立了一種特殊模式，大大提高了 WTO 信譽。¹⁷

二、反向共識決

GATT 時期，爭端解決僅規定於總協定第 22 及 23 條，由締約國大會解決爭端；後來隨著爭端逐漸增加而有工作組，進而工作小組 (panel) 的設立以處理爭端。GATT 東京回合多邊貿易談判於 1979 年 11 月 28 日通過了一項《有關通知、

¹⁴ Bernard M. Hoekman and Michael M. Kosteci, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 57.

¹⁵ Peter Sutherland, et al., *The Future of the WTO: Addressing the institutional challenges in the new millennium* (Geneva: WTO, 2004), p. 65.

¹⁶ 國家利益參閱 Joseph S. Nye, Jr. "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, 1999(4), p. 22.

¹⁷ Richard H. Steinberg, "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO," *International Organization*, Vol. 56(2), 2002, pp. 360-361.

諮商、解決爭端及監視之諒解協議》，¹⁸ 反映了 GATT 爭端解決機制朝向法規化及建制化的過程。WTO 在爭端解決程序採用了「反向共識決」(negative or reversal consensus) 做為決策方式，其範圍包括：爭端解決小組之設立、小組報告、上訴機構報告、中止減讓或其他義務之通過等決策。反向共識決並具體規定於 DSU 第 6.1、16.4、17.14 及 22.6 等相關條款。

DSU 第 6.1 條規定，爭端解決小組最遲應於指控國請求列入爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 議程後之下次會議成立，除非 DSB 於該會議以共識決決議不成立。指控國一般不會於 DSB 中表示不成立小組，所以小組幾乎都會成立，並且 DSB 會議應於請求後十五日內召開。被控國最多只能阻擋一次，於列入 DSB 議程後之下次會議即可成立小組。第 16.4 條規定小組報告向會員傳送六十天內，除非爭端當事國的一方正式通知 DSB 其決定上訴或 DSB 以共識決不予通過小組報告外，否則認為 DSB 通過小組報告。小組報告對有利的一方，不會阻擋報告之通過，所以共識決不通過小組報告的情況很少發生。第 17.14 條規定，除非 DSB 於上訴機構報告提交會員三十天內，以共識決決定不通過此一報告，否則該報應經由 DSB 通過且當事國應無條件接受。第 22.6 條規定 DSB 依據請求，應於合理期間屆滿三十天內，授權暫停減讓或其他義務，除非 DSB 以共識決決議拒絕該請求者。請求豁免 WTO 義務之會員，對其較為有利，所以很難想像其會反對授權，因此全體對反對之情況很難發生。逆向共識決形成自動通過，使得 DSB 針對爭端解決具有較強而有力的司法性，包括管轄權的強制性、判決的強制性、執行的強制性，促使爭端能夠得到有效及時的解決。¹⁹

GATT 第 22、23 條雖然規定了爭端解決程序，但均以諮商解決方式為基本導向。第 23 條雖然有控訴程序，但是，對爭端解決小組的成立、職權範圍、報告通過，皆採「共識決」方式；只要爭端一方反對，小組就不可能建立，即使成立，其報告也需 GATT 大會或理事會全體一致同意，而使被控國家得以單邊、片面地阻擾報告之通過，而使 GATT 爭端解決程序，充滿政治調解色彩，而不是一種多邊的法律解決方法。WTO 針對此一決策模式之缺點，改採「反向共識決」，即除非 DSB 會員全體反對，否則有關的報告或決議視為通過，而使 WTO

¹⁸ GATT, L/4709, adopted on 28 November 1979, BISD 26S/210.

¹⁹ 蔡劍波，〈WTO 爭端解決機制的“反向協商一致”規則研究〉，《當代法學》，2003 年第 1 期，頁 53、54。

爭端解決程序較具法律色彩之「司法程序」。²⁰ WTO 爭端解決體系此一新決策模式提高小組及上訴機構之司法性、專業性、權威性、對 WTO 整體效率、功能、信譽也有正面性助益。

GATT 爭端解決機構以往分散於理事會及東京回合協定所設立之各種不同委員會，WTO 則已統一事權，設立單一的爭端解決體系，並由 DSU 統籌其事。DSU 附件三針對小組及上訴機構作業程序及時程皆有詳細規定，一般爭端案件必須於兩年內完成。尤其，反向共識決模式，大大提高爭端案件的可預測性及 WTO 體系的安全性。實踐上，WTO 爭端案件因此大量增加，一方面反應 WTO 會員的增加及國際貿易利益對各個會員的重要性；另一方面則顯示 WTO 爭端解決體系的可靠性，會員樂於透過該體系解決爭端。

GATT 從 1948 年至 1994 年間受理總協定第 23 條控訴案件共有 196 件；其中 107 件由 GATT 成立專家小組進行審查；小組報告事後被 GATT 大會通過者，僅 82 件。²¹ WTO 於 1995 年至 2010 年 12 月 30 日止，共有 419 件控訴案件提出。如同 GATT 時期，WTO 爭端解決體系最頻繁使用者是美國與歐盟。惟值得注意的是，開發中國家的使用量已呈現增加趨勢。1995 年至 2010 年間 WTO 爭端原告：巴西 25 件、加拿大 33 件、智利 10 件、中國 7 件、歐盟 82 件、印度 19 件、日本 14 件、韓國 14 件、墨西哥 21 件、美國 97 件、其他已開發國家 22 件、其他開發中國家 102 件、低度開發國家 1 件，總計 447 件。歐盟與美國為原告共 179 件，佔所有控訴案的 42.7%。同期間較常被控告者是：美國 110 件、歐盟 70 件、中國 21 件、印度 20 件等。美國與歐盟為被告共 181 件，佔所有被控告案件 43.2%，其中 50 件爭端直接是美國與歐盟間的爭端。²²

²⁰ John H. Jackson, "The WTO Dispute Settlement Understanding—Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation," *The American Journal of International Law*, Vol. 91, 1997, pp. 62-64.

²¹ WTO, *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, updated 6th ed. (Geneva: WTO, 1995), pp. 772-787.

²² Kara Leitner and Simon Lester, "WTO Dispute Settlement 1995-2000. A Statistical Analysis," *Journal of International Economic Law*, Vol. 14, No. 1, 2011, pp. 191-201.

參、投票方式

一、多數決

WTO 設立協定第 9.1 條規定，除另有規定之外，當任何決議無法達成共識時，應以投票進行表決。WTO 決定原則上採取共識決，投票是補充性質，此乃延續 GATT 的實踐。第 9.1 條規定 WTO 每一會員在部長會議及總理事會均擁有一票。除本協定或相關多邊貿易協定另有規定外，部長會議與總理事會之決議應採多數決。WTO 規定每一會員均有一票，建立 WTO 會員投票權平等之基本原則。依據 WTO 設立協定，有四種情況需進行票決。²³

1. 有關 WTO 設立協定及任何多邊協定之解釋案，應以 3/4 多數決通過。WTO 設立協定第 9.2 條規定，部長會議及總理事會對通過本協定及多邊貿易協定之解釋，具有專屬權力。對解釋案之決議，應以 3/4 會員多數決通過。
2. 有關豁免特定會員在多邊協定下之特定義務之決議，應以 3/4 多數決通過。WTO 設立協定第 9.3 條規定，豁免之請求需送交部長會議，並以共識決方式做成決議；如於九十天內無法達成共識，任何給予豁免之決議，應經 3/4 會員之同意。

豁免在 WTO 已較 GATT 時期嚴格，GATT 第 25 條第 5 項只須 2/3 以上之同意。另外，WTO 部長會議對豁免之決議，應載明其決議合於特殊情形，豁免之條款與條件及豁免之日期。對於超過一年之豁免，部長會議至遲應自豁免日起一年內予以檢討；並在豁免終止前，逐年為之。部長會議於各次檢討時應審查合於豁免之特殊情況是否存續，及是否遵守合於豁免之條款及條件。部長會議於年度檢討，得延長、修正或終止該項豁免。此等規定皆較 GATT 時期嚴格並具體，以維護 WTO 會員法律關係安定性，避免豁免被會員所濫用。

3. 多邊貿易協定之修正案，應視各該條文之性質採取一致決、2/3 多數決或 3/4 多數決；為其修正內容改變會員之權利義務則僅對接受修正案之會員生效。

WTO 設立協定第 10.1 條規定，任何 WTO 會員均得向部長會議提出修正本協定或附件一多邊貿易協定之提案。第 4.5 條所列之各理事會，亦得向部

²³ 評論參考 Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 140-144.

長會議提出修正其所監督附件一各相關多邊貿易協定之提案。部長會議對該等提案應以共識決為之。部長會議未能在所定期限達成共識。應以 2/3 多數，決定是否將此修正案送交各會員接受。

除 10.2 及 10.6 條所列舉之修正外，WTO 設立協定或附件 1A 及 1C 之多邊貿易之不涉及會員權利及義務改變之修正條文，於獲得 2/3 會員接受後，應即對所有會員生效。

GATS 之修正原則上採取 2/3 之多數決；部長會議對於不接受者得以 3/4 多數決，決定該會員是否自由退出 WTO。如果符合 TRIPS 協定第 71.2 條要件，得經部長會議通過，不須再經由正式接受程序。附件 3 有關貿易檢討機制之修正，經部長會議通過後，應即對所有會員生效。

4. 新會員之加入，須在部長會議經由 2/3 多數通過。WTO 設立協定第 12.2 條規定，加入之決定應由部長會議經由 2/3 多數決，通過載明加入條件之議定書。

值得注意的是，WTO 於 1995 年開始運作後不久，針對第 9.3 條豁免及 12.2 條加入的多數決，透過 WTO 總理事會主席的聲明，原則上採取了共識決。1995 年 11 月 15 日主席聲明如下：WTO 設立協定第 9 及第 12 條之決議，除另有規定外，當任何決議無法達成共識時，才採取投票表決。WTO 實踐，只有 1995 年厄瓜多加入時投過一次票，事後皆採取共識決。豁免及加入以共識決取代投票，此即所謂的「WT/L/93 程序」。²⁴

二、一致決

適用一致決方式，WTO 大部分亦遵守 GATT 相關規定及實踐。GATT 第 30 條規定，締約成員修改 GATT 第一篇，亦即第 1 條最惠國待遇，第 2 條之關稅規範以及相關之減讓時程表，須採取一致決。WTO 設定協定第 10.2 條規定，WTO 設立協定第 10 條及下列各條條文之修正，應於所有會員均接受後，才生效，包括：GATT 設立協定第 9 條有關 WTO 決策規定；GATT 第 1、第 2 條；GATS 第 2.1 條；及 TRIPS 第 4 條有關最惠國待遇及減讓承諾之修正等。最惠國待遇條款乃 GATT 及 WTO 憲法性基本條款，攸關多邊貿易自由化，乃所謂「帝王條款」；另外 GATT 第 2 條涉及減讓承諾及各會員間權利義務關係，其修正皆

²⁴ WTO, "Decision-Making Procedures under Articles IX and XII of the WTO Agreement," Statement by the Chairman, WTO Document WT/L/93, 15 November 1995.

須一致決，以維護 WTO 體系安定性及可預見性。

肆、WTO 表決模式的實踐與意涵

一、WTO 表決模式的實踐

共識決在 GATT 時期，總協定並無明文規定，而是經由實踐而建立此一模式。WTO 設立協定第 9.1 條反映了 WTO 決策從投票演化到共識決的發展過程，將共識決做為決策主要方式，WTO 設立協定第 16.1 條並強化了此一方式。此一共識決發展過程是，第二次大戰之後，開發中國家紛紛獨立，逐漸在各種國際組織取得多數，因此多數決將損及已開發國家的重大經濟利益，尤其：(1) 開發中國家會嘗試使用投票決策以逃避其義務；及 (2) 快速通過的修正案，尤其針對相關法律條款，也會損及美國等已開發國家的主權。WTO 針對其決策因此延續 GATT 時期建立的共識決方式。²⁵

GATT 共識決的實踐本質上乃非正式，GATT 大會僅用以做成正式決議，更重要的是在會議外，透過談判達成共識。例如，「綠屋會議」(green room meetings) 自 GATT 時期已發展為共識建立的重要諮商程序，雖然綠屋會議仍屬於非正式會議。綠屋會議的正式名稱因此是非正式諮商。綠屋會議就各個時期所面臨重要議題進行討論，形成初步共識，然後秘書長在 GATT 大會再向全體成員提出建議，最後在大會通過決議。GATT 時期，綠屋會議成員每次大約 20 至 25 位代表，大部分來自歐美日等已開發國家，外加阿根廷、巴西、印度等具有代表性開發中國家。此種以小型集團參與討論的綠屋會議，因此又被稱為「核心集團」(inner circle)，此種共識建立過程又稱為「同心圓模式」(concentric circles model)。²⁶

綠屋會議在整個 GATT 時期持續運作，並且延續到 WTO，其名稱更改為「小型集團會議」，以避免沒有參與的開發中國家之抗議。2008 年 7 月 WTO 小型部長會議促使綠屋會議成為「可變組合」(variable geometry)。綠屋會議參與者除了核心成員維持近 20 個不變之外，非核心成員近 10 個會員，得視討論主題的不同而變化。核心成員一般得參考《哈瓦那憲章》第 78 條擬議成立 18 個成員組成的「執行理事會」(Executive Board) 的標準：(1) 具有廣泛的地理代表性；(2) 具

²⁵ Claus-Dieter Ehlermann and Lothar Ehring, "Decision-Making in the World Trade Organization," *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 1, 2005, p. 62.

²⁶ Richard Blackhurst and David Hartridge, "Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfill Their Mandate," *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 3, September 2004, pp. 707-708.

有經濟重要性；(3) 國際貿易總額；(4) 代表不同經濟體制；及 (5) 代表不同的經濟發展水準。WTO 目前的核心成員在世界貿易及 WTO 體系各方面均占多數或重要地位，構成所謂的「關鍵多數」(critical mass)，其所形成共識，具有一定代表性及可接受性；另外透過關鍵多數建立的共識較易通過決議，對 WTO 決策較具效率。²⁷

綠屋會議並非沒有改進之處，尤其如何強化其透明性及民主性方面。另外，在代表性方面，台灣一直是世界第 15 至 17 大貿易大國，相對於香港，台灣沒有被列入核心成員，是美中不足之處。另外，在透明性方面，綠屋會議由於非正式會議性質，不對外公開，也沒有正式會議紀錄，對於未參與會員，形成密室會議或黑箱作業，形成密室會議的主要缺失，有時甚至不足以證明此種非正式諮商對 WTO 決策的有效性。例如 WTO 部長會議前舉行的小型部長會議，遭到很多開發中國家質疑，論者因此認為此乃導致 1996 年新加坡第一屆部長會議、1999 年西雅圖第三屆部長會議、2003 年坎昆第五屆部長會議失敗的一項重要原因。²⁸ 針對透明性之一項改革方案是，綠屋會議非正式諮商結果應立即通知 WTO 全體會員；另外，台灣貿易地位具有代表性，如果不列入核心成員，也宜於可變更或可輪替之其他成員中被邀請，以便對 WTO 做出適當及更多貢獻。²⁹

二、WTO 決策模式的意涵

共識決之實踐在 GATT 時期本質上是非正式的表決方式，源自一種在國際關係中很常見的實踐；會議用以做成正式決議，而在會議外，已透過談判達成共識。IMF 及世界銀行雖然有加權投票決 (weighted vote) 之規定；然而 IMF 及世界銀行的理事會與執行董事決議時經常以共識決取代投票。IMF 及世界銀行偏好共識決，其理由與 WTO 一樣，係因共識決過程仰賴且較能反映 IMF 及世界銀行會員國之權力關係，避免未經深入討論逕付表決可能產生的內部分裂。值得注意的是，共識決在 WTO 已正式明文規定，成為正式表決模式，並且優先於投票表決，這是其他國際組織少見，因為其他國際組織的共識決仍未明文規定，乃非正

²⁷ 傅星國，〈WTO 非正式決策機制“綠屋會議”研究〉，《世界貿易組織動態與研究》，2010 年 3 月，第 17 卷第 2 期，頁 30-36。

²⁸ Footer, *supra* note 9, at 169.

²⁹ 參考 WTO General Council, “Internal Transparency and the Effective Participation of all Members,” Discussion Paper by the Chairman, Job (00)/2551, 26 April 2001.

式決策方式。³⁰

共識決重視決議過程的參與及談判，以建立共識。主要會議雖然只有代表可以參加，但是各種利害關係人、產業公會、NGOs、消費者等，仍有機會透過本國政府影響會議的進行及決議。據此，歐美日等經濟大國得透過共識決，形塑實質的「審議權力」(power in deliberations)，適當地照顧到本國利益。

共識決賦予 WTO 秘書長及會議主持人或主席更重要角色，包括議題的選擇、議程的設定、參與會員資格的界定、會議地點的選定及進行等。主席也得做出許多解釋性聲明 (explanatory statements) 以及提交主席文件，以反映特定會員或會員集團之觀點，在核心集團國家已建立共識，這將有利於正式會議共識決之通過。共識並不當然表示意見一致，或對一項決定各會員皆表示支持。不出席會議或出席會議成員代表保持沉默或棄權，或僅從事一般性評論之發言等，皆不構成正式的反對意見，而應視為決議已以共識決通過。主席在非正式會議的協調及正式會議的導引決議的通過，皆擁有決定性影響力。WTO 秘書長、各種會議及委員會主席的導引會議及達成共識，使 WTO 成為一種動態發展、充滿活力的有機性國際組織。

WTO 爭端解決程序採取反向共識決，除非 WTO 會員於 DSB 協商一致不通過設立小組、小組報告、上訴機構報告或報復授權的請求，否則這些決議即應通過；亦即只有一會員同意，該等決議在 DSB 即獲通過。反向共識決強化了 WTO 爭端解決程序具有強制管轄的司法性質，使 WTO 從 GATT 時期較具強權政治權力導向 (power-oriented) 邁向司法導向 (rule-oriented) 的國際組織。惟 WTO 爭端當事者必須先行諮商，所以仍保留一些權力導向色彩。反向共識決強化了 WTO 爭端解決的效率、公平性及強制性。強制管轄雖然使 WTO 會員主權，尤其經貿主權受到限制，但是符合 WTO 全體會員之共同利益。在「日本酒類稅」案，WTO 上訴機構強調：「WTO 協定是國際條約法，在國際上等同契約。WTO 各會員所達成的協定，正式通過行使主權，追求其國家利益的結果。為了獲得 WTO 利益，WTO 會員同意依據 WTO 協定的義務行使其主權。」³¹

WTO 會員針對小組及上訴機構報告，大皆遵守履行其義務，並從中獲得利

³⁰ 有關 IMF 共識決，詳見 Joseph Gold, *Voting and Decisions in the International Monetary Fund* (Washington, D.C.: IMF, 1972), pp. 198, 199, 215.

³¹ WTO, "Japan-Taxes on Alcoholic Beverages," WT/DS8/AB/R, 1 November 1996, p. 15.

益。這足以局部說明美國及歐盟等經貿強權，因 WTO 強制管轄而在國內引發有侵害其主權之質疑，而仍忠於履行 WTO 裁決之原因，因為美國與歐盟乃是 WTO 爭端解決程序最頻繁使用者，如果不遵守，其本身也將蒙受其害。WTO 爭端解決體系因此提供了國際貿易體系的穩定性、可預測性及安全性。WTO 爭端解決體系反向共識決因此也建立了一項特殊 (*sui generis*) 的模式，得以提供其他國際組織爭端解決之參考借鑑。

伍、結論

投票方式乃 WTO 決策的主要內涵，分別規定於 WTO 設立協定及 DSU 等協定。GATT 實踐雖然採取共識決，但其條文並無明文規定。WTO 設立協定第 9 條明文規定了 WTO 決策主要方式是共識決，投票表決僅是補充性程序。WTO 共識決因此已經正式被制度化，其性質是不否決的一種方式。WTO 雖然規定協定解釋、豁免、多邊協定的修正及新會員之加入，於無法達成共識時得付諸票決，但是共識決在實踐上成為 WTO 主要決策模式。在豁免及加入決議上，會員雖然依法仍得請求票決，但是總理事會主席聲明自 1995 年之後已經採取共識決此項非正式方式取代投票決，並獲得正式承認，共識決在 WTO 決策獲得進一步鞏固。另外，反向共識決的建制，更是 WTO 的一項重要特徵，得成為其他國際爭端解決體制的典範，大大提高了 WTO 爭端解決的效力、效率及強制力。

WTO 共識決在實踐上主要反映於非正式運作，尤其透過綠屋會議，實質上由大約二十個經貿大國所主導，偏向於維護經貿大國利益，以避免於正式會議如果採取一會員一票或平均地理分配投票制度的不利結果；同時防患逕付票決或頻繁投票可能產生 WTO 內部分裂，危及 WTO 的合作及穩定。然而，WTO 會員皆有權參與談判，而且決策必須由全體會員共同決議。《杜哈宣言》第 48 段也提及，談判對所有 WTO 會員開放，談判結果由 WTO 會員做成共同決定。所以，如何提高 WTO 共識決非正式會議的透明性、代表性也是攸關 WTO 治理的民主性及正當性，將是 WTO 改革的一項重點，以利 WTO 功能的發揮、目標的實現、及 WTO 信譽的建立。

參考文獻

中文

- 朱建民 (1976)。《國際組織新論》，台北：正中。
- 傅星國 (2010)。〈WTO 非正式決策機制“綠屋會議”研究〉，《世界貿易組織動態與研究》，17, 2: 30-36。
- 蔡劍波 (2003)。〈WTO 爭端解決機制的“反向協商一致”規則研究〉，《當代法學》，1: 53-57。
- 饒戈平 (1996) (主編)。《國際組織法》，北京：北京大學出版社。

英文

- Blackhurst, R. & Hartridge, D. (2004). Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfill Their Mandate. *Journal of International Economic Law*, 7, 3: 705-716.
- Bossche, P. Van den (2008). *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ehlermann, Claus-Dieter & Ehring, L. (2005). Decision-Making in the World Trade Organization. *Journal of International Economic Law*, 8, 1: 51-75.
- Footer, M. E. (2006). *An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Gold, J. (1972). *Voting and Decisions in the International Monetary Fund*. Washington, D.C.: IMF.
- Hoekman, B. M. & Kostecki, M. M. (2001). *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. (2nd ed). Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, J. H. (1997). The WTO Dispute Settlement Understanding—Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation. *The*

American Journal of International Law, 91: 60-64.

Jackson, J. H. (1998). *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. London: Royal Institute of International Affairs.

Leitner, K. & Lester, S. (2011). WTO Dispute Settlement 1995-2000. A Statistical Analysis. *Journal of International Economic Law*, 14, 1: 191-201.

Nye, J. S., Jr. (1999). Redefining the National Interest. *Foreign Affairs*, 4: 22-35.

Rudzinski, A. W. (1959). Election Procedure in the United Nations. *American Journal of International Law*, 53: 81-111.

Steinberg, R. H. (2002). In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, 56, 2: 339-374.

Sutherland, P., et al. (2004). *The Future of the WTO: Addressing the institutional challenges in the new millennium*. Geneva: WTO.

WTO (1995). *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*. (6th ed). Geneva: WTO.

WTO (1995, November 15). Decision-Making Procedures under Articles IX and XII of the WTO Agreement. Statement by the Chairman, WTO Document WT/L/93.

WTO (1996, July 25). Rules of Procedure for Sessions of the Ministerial Conference and Meeting of the General Council.

WTO (1996, November 1). Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS8/AB/R.

WTO (2002). *The Legal Texts. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Geneva: WTO.

WTO General Council (2001, April 26). Internal Transparency and the Effective Participation of all Members. Discussion Paper by the Chairman, Job (00)/2551.