

WTO 與 PTAs 如何共存共榮？

——以 WTO 「2011 年世界貿易報告」為中心

吳詩云、葉慈薇、黃致豪

近十年來全球之優惠性貿易協定 (Preferential Trade Agreements, PTAs)¹ 數量急速成長，目前已超過三百個²，且其簽署內容已從早期之降低關稅議題擴張到服務規範、投資、智慧財產權保護以及貿易競爭政策等³，而此 PTAs 激增及所涉範圍甚廣之情狀，除了會延宕多邊談判程序之進行⁴，更會提高 PTAs 與多邊架構間規則不一致之風險，進而挑戰 WTO 的存在，故為 WTO 所關注且欲解決者。根據今 (2011) 年 4 月 21 日 WTO 貿易規則談判進展報告，PTAs 議題僅就透明化機制 (transparency mechanism) 之檢討提出透明化機制修正草案，體制性議題 (systemic issues) 則因會員歧見仍大故無具體談判共識⁵。鑒於第八次部長會議將於今年 12 月舉行，WTO 秘書處於今年 7 月 20 日發布了「2011 年世界貿易報告」，探討 PTAs 跟 WTO 目前所面臨的情況並提出四種增進 PTAs 與 WTO 間合致性 (coherence) 之方法，以期能使會員對 PTAs 之相關議題有所看法，進而在第八次部長會議中加以討論⁶。雖然 WTO 報告指出某些方法有其不可行之原因，但本文嘗試提供另一思考角度，作為未來可能之思考方向。

本文以下將分為三部分，首先介紹目前 WTO 與 PTAs 間之矛盾與衝突，以點出為何有探討此議題之必要；接著說明 2011 年世界貿易報告所提出之四種可能解決方案及其不可行之原因；最後本文試以不同之角度探討若不積極解決此問題將可能面臨之困境，以為結論。

WTO 與 PTAs 間之矛盾與衝突

近十年來 PTAs 之數量急速增加，使得 WTO 與 PTAs 間之矛盾與衝突之議題受到更多的關注。WTO 與 PTAs 間之矛盾與衝突在於近年來杜哈回合談判進

¹ GATT 協定第 24 條有自由貿易協定 (Free Trade Agreements) 與關稅同盟 (Customs Unions) 之用語，由於兩者皆在貿易上對締約國提供較非締約國優惠之待遇，為求本文用語一致性，故統稱為優惠性貿易協定 (Preferential Trade Agreements, PTAs)。

² ICTSD, "Spaghetti Bowl" of Trade Pacts Spells Need for Coherence: WTO, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 15, No. 28, July 28, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/111335/>.

³ *Id.*

⁴ WORLD TRADE ORGANIZATION, WORLD TRADE REPORT 2011 168 (2011), available at http://wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_e.htm.

⁵ WTO, Negotiating Group on Rules, *Negotiations on Regional Trade Agreements: Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements*, TN/RL/W/252, 21 April 2011.

⁶ WTO, WORLD TRADE REPORT 2011, *supra* note 4, at 4.

程停滯不前，WTO 會員國多將心力置於 PTAs 協商與談判上，而有 PTAs 在貿易自由化進程方面領先多邊貿易體制發展之情形，進而使得 WTO 會員國更加熱衷於區域內部貿易之進行與開放，威脅 WTO 體制功能之發揮以及 WTO 下多邊貿易體制之發展⁷。另外，PTAs 內成員間相互排除貿易障礙，對外卻有維持貿易保護壁壘之傾向，使得貿易自由化效果無法無條件地普及至 WTO 全體會員，逐漸侵蝕最惠國待遇原則 (Most-Favoured-Nation Treatment) 之重要性與公信力，而此原則正是維繫多邊貿易體制穩定之重要基石。換句話說，PTAs 之發展以及數量的急速增加正挑戰著多邊貿易體制之穩定性。

增進 WTO 與 PTAs 合致性之可能方法

鑒於上述 WTO 與 PTAs 間之衝突，WTO 報告乃統整過去學者或相關研究機構之建議，歸納出四種可能增進 WTO 與 PTAs 合致性之方法，以促使會員能就此議題加以思考。本文以下即分別說明此四種方法及其不可行之原因或發展上之阻礙。

1. 加速多邊貿易開放

WTO 報告指出，在最惠國待遇的原則下調降各國關稅，將有助於減少貿易上之歧視，進而降低 PTAs 所帶來的負面影響⁸。舉例而言，在加速多邊貿易開放的議題上，蘇瑟蘭報告 (Sutherland Report)⁹ 即曾建議，未來所有 WTO 已開發會員皆應在取得各國合意之一定時間內將關稅承諾表內之所有關稅降至零，以加速多邊貿易開放。然而在開放過程中，若開發中國家缺乏更進一步互惠之意願，加速多邊貿易開放之目標即不大可能達成¹⁰。事實上，杜哈回合談判停滯的其中一個原因即為開發中國家缺少足夠之政治意願對所有農產品之關稅進行調降¹¹。

2. 修補 WTO 法律架構之缺陷

就修補 WTO 法律架構缺陷之方法而言，杜哈回合談判內容即包含「闡明與改善目前 WTO 下針對 PTAs 之適用規範與程序」¹²。目前此議題主要以下述兩個大方向進行談判：一為與 PTAs 透明度相關之程序性議題 (procedural issues)，二為實質性議題 (substantive issues)，例如體制性議題及法律議題等。

在程序性議題上，會員已同意暫時採用一針對 PTAs 制定之透明化機制，然

⁷ 孫曉郁，中日韓經濟合作的新起點，頁 5，2004 年。

⁸ WTO, WORLD TRADE REPORT 2011, *supra* note 4, at 189.

⁹ Peter Sutherland et al., *The future of the WTO – Addressing Institutional Challenges in the New Millennium* (2004), available at http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf.

¹⁰ WTO, WORLD TRADE REPORT 2011, *supra* note 4, at 189.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

在實質性議題上則未取得任何進展¹³。由於針對實質性議題之相關提案的主要目標在於闡明 GATT 第 24 條之法則內容，而會員對於如何針對法條進行實質上的修改，至今仍無共識¹⁴。就此情形而言，一個可能的解釋是因為參與談判的會員中有許多會員已是既存 PTAs 內之成員，他們擔心在法條修改後，先前簽署之 PTAs 內容會與修改過後的法條內容有所牴觸，減損已得之利益，因而降低了該些會員修改法條之意願¹⁵。

3. 採用軟性法以補充現行法律架構

此方案主要是欲藉由軟性法 (soft law) 之施行與規範，使硬性法 (hard law) 及爭端解決機制 (dispute settlement mechanism) 更加完善¹⁶。軟性法雖無法律上的實質約束力，但其作用在於讓會員有較大之彈性依照自己的利益及優先順序在現行 WTO 體制下維持與他國貿易之進行，同時希望在過程中能逐漸形成進一步貿易自由化之共識，進而在未來將這些準則轉為法律上的實質規範，提升 PTAs 與 WTO 間之合致性¹⁷。然而，軟性法實行上之困難一方面在於軟性法缺乏硬性法之強制約束力，另一方面，假使會員間缺乏互信互賴，軟性法便難以達成與硬性法互補之效，甚至可能與硬性法有所衝突¹⁸。

4. 區域主義多邊化

Baldwin 將區域主義多邊化 (multilateralizing regionalism) 定義為在對任何新增成員不造成歧視之前提下，將現存的 PTAs 加以擴張，或是將各個 PTAs 互相融合之過程¹⁹。此現象是由於在全球生產專業化分工下，所謂的「義大利麵碗效應 (Spaghetti Bowl Effect)²⁰」以及使 PTAs 數量快速增加背後所蘊含之國際政經勢力角逐皆已趨緩，使得各區域協定內之成員更加主動、積極的擴張簽署協定成員之規模，進而加速了現存 PTAs 之多邊化進程²¹。

簡評代結論

本文認為，上述四種方式雖看似如 WTO 會員願意共同合作即皆有可能達成增進 WTO 與 PTAs 合致性之可能，然而相對第一種方式 (加速多邊貿易開放)

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.* at 189-190.

¹⁶ *Id.* at 190.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ 即使是同一會員所締結之 PTAs，由於其內容與規則不見得相同，致使同一種貨品之進出口貿易必須適用不同甚至可能衝突之規範，此即所謂的「義大利麵碗效應」。See Jagdish Bhagwati, *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs* (1995).

²¹ WTO, *WORLD TRADE REPORT 2011*, *supra* note 4, at 190.

而言，修改 GATT 第 24 條尚須經全體締約國三分之二之認可²²，在修法之程序上即相當曠日費時；軟性法則因缺乏對 WTO 會員實質之拘束力，在適用上往往有其限制；而儘管 WTO 報告並未明確點出第四種方法不可行之原因，但本文認為區域主義多邊化因其所涉及之層面更為複雜，包括要以哪一既有之 PTA 進行多邊化，或將現行之 PTAs 加以融合時可能遭遇各個 PTAs 規則不同、排除項目與範圍亦有異之障礙，欲達成亦是相當困難。

易言之，第一種方式事實上僅涉及政治意願之考量，除非會員咸認 WTO 已無存在之必要，否則 WTO 與 PTAs 長期相互牽制之問題無法若獲得解決，對於國內行政資源較不充足或者在多邊談判回合中認為不應進一步開放自由化貿易之國家亦無任何好處。蓋會員大可棄 WTO 談判於不顧，而自願自推行更高度自由化之 PTAs，但就是因 PTAs 相較多邊談判所要求之自由化程度更高，對於該些在多邊談判中反對進一步開放之國家，若放棄 WTO 而去推行 PTAs，並繼續堅持反對貿易自由化，恐怕亦無其他任何國家願意與其簽署 PTAs，則對該些反對貿易自由化之國家而言無異是讓自己陷入更不利之狀態；此外，國內行政資源不足之國家，在與其他國家個別協商簽署 PTAs 時須耗費之資源恐怕亦比在 WTO 下共同協商要來的高。因此，若考量到讓 WTO 談判停滯而放任 PTAs 發展對己國可能產生之利弊，加速多邊談判之貿易開放或可作為會員未來努力推行之方向。

²² General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. XXX.1: "..., and other amendments to this Agreement shall become effective, in respect of those contracting parties which accept them, upon acceptance by two-thirds of the contracting parties and thereafter for each other contracting party upon acceptance by it."