

簡析 WTO 第八屆部長會議之成果

莊涵因、李亞璇、黃致豪、郭于榛

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 於去 (2011) 年 12 月 15 至 17 日在瑞士日內瓦召開第八屆部長會議。在全球經濟情勢尚未恢復，各國政府政策傾向以考量國內經濟為主，對 WTO 部長會議議題之關注相對上較為消極¹。會議前，WTO 秘書長拉米 (Pascal Lamy) 表示其能理解各國國內由於政治經濟之因素，已無力再於國際事務上承諾讓步²，然仍呼籲各會員國應利用本屆部長會議針對杜哈議題達到程度上之共識³。

12 月 1 日總理事會 (General Council) 提交一份政治指導要點 (Elements for Political Guidance)⁴ 至部長會議供會員國討論之用，此一文件或可引領會員國於部長會議之方向與目標，以加速杜哈回合談判。此外，部長會議為 WTO 最高決策機構，決定 WTO 未來運作之方向，本屆部長會議除杜哈議題外，亦有其他 WTO 議題列入議程 (agenda) 內，於會中交予會員國決議。另外，在部長會議前，政府採購委員會 (Committee on Government Procurement) 主席 Nicholas Niggli 亦呼籲締約會員國應於本屆部長會議完成政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA) 長久以來之談判⁵。本文將綜上所述，就杜哈回合談判、其他討論事項及 GPA 修正案之通過，檢視本屆部長會議之內容及其進展。

本文以下將先行介紹杜哈回合談判於會前之氛圍，及在此種情形下由總理事會通過並作為本屆部長會議討論的政治指導要點，再經由介紹會議中會員國依該政治指導要點表達支持或反對之立場，以簡析部長會議中各會員國有否針對杜哈回合談判達到政治共識；接續，本文將對於其他討論事項及 GPA 修正案予以評析，最後總結上述，探討本屆部長會議整體之進展。

杜哈回合談判於本屆部長會議之進展

杜哈回合談判自去年 7 月非正式會議上，最高呼聲之低度開發國家套案 (Least Developed Country Package, LDC Package) 協商未達成後，會員國已預測

¹ WTO, *Members to think about 'what next for Doha, WTO' for December meeting*, 26 July 2011, at http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/tnc_infstat_26jul11_e.htm.

² *Corrected: Analysis: WTO Risks Future Keeping Doha Talks Alive*, REUTERS, 28 Dec. 2011, at <http://www.reuters.com/article/2011/12/28/us-trade-wto-idUSTRE7BR09820111228> (last visited 31 Dec. 2011).

³ WTO, *Members to think about 'what next for Doha, WTO' for December meeting*, *supra* note 1.

⁴ WTO, *Elements for Political guidance*, WT/MIN(11)/W/2, 1 December 2011.

⁵ WTO, *Chair Says "Time to Close the Deal" on Government Procurement*, 18 October 2011, at http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/gpro_18oct11_e.htm.

杜哈回合談判於本屆部長會議之進展有限。總理事會及拉米部長會議前指出為使部長會議有明確之討論方向，各會員國應重視此一政治指導要點⁶，認為該文件或可引領杜哈回合談判朝向共同目標；且因會員國討論本屆部長會議之議程時，無法對會議議程達成共識，最後，於 11 月 30 日召開之總理事會議中，部分會員國妥協將政治指導要點置入本屆部長會議議程，以於部長會議進行討論。

此政治指導原則涵蓋三大領域，分別為強調多邊貿易體系與 WTO 重要性、貿易與發展以及杜哈議題。其中，杜哈議題為會員國意見較為分歧之部分。就多邊貿易體系與 WTO 重要性之部分，強調在全球經濟挑戰下，WTO 應確保市場開放之角色，對抗所有形式之保護主義。在貿易與發展中，重申「發展」為 WTO 的核心要素，應協助開發中國家及小型經濟體整合至多邊貿易體系之中。杜哈議題之部分，除承認杜哈回合談判陷入僵局，且無法於短期內完成談判外，亦指出會員國應在符合談判透明與全面召集會員國談判的原則下，充分探索不同的協商途徑，並可先就有共識部分，達成暫時性或決定性協議。就杜哈回合談判之部分，部分會員國對於文件中之用語提出質疑，然而拉米強調此份文件就杜哈議題部分並無新概念⁷，且就 WTO 會議主席之總結聲明 (Concluding Statement) 中更強調此份文件並無法律上拘束力 (not legally binding)，並未增加或減少會員國之權利與義務。

關於政治指導原則中，杜哈回合應「充分探索不同的協商途徑」，有不少會員國贊成此考慮新途徑之想法，然亦有會員國反對，認為此不同的協商途徑將逾越杜哈談判授權 (Doha mandate)，並重申杜哈回合談判仍會基於單一認諾途徑進行談判。多數會員國贊成 WTO 會員國在符合杜哈談判授權之前提下考慮不同之談判方式，例如就共識部分達成暫時性或決定性協議⁸。美國貿易談判代表柯克 (U.S. Trade Representative Ron Kirk) 亦指出由於各會員國目前立場迥異，不可能僅以單一認諾之談判模式完成杜哈議題，因此美國將持續推動其他談判方式⁹，並呼籲 WTO 會員國應更具創造力，嘗試找出解決方法，且由於 WTO 的談判功能為 WTO 之重要支柱，若不尋找另一談判途徑促進回合談判，將會造成 WTO 談判功能之萎縮¹⁰。此外，新加坡部長亦指出多年之停滯狀態使會員國對於杜哈回合談判已無太大耐心，因此若考慮新談判方式，也許能喚回會員國對於杜哈回

⁶ *Lamy Sees 'Some Convergence' on Idea of 'Early Harvest' Doha Result*, INSIDE U.S. TRADE, 21 Oct. 2011.

⁷ *Lamy Signals Intent To Step Down In 2013 At End Of Current Term*, INSIDE U.S. TRADE, 22 Dec. 2011.

⁸ 可參閱張永阜、莊雅涵、莊涵因、李亞璇，「杜哈回合談判在 2011 年底第八屆部長會議可能之進展」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，124 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no124/1.pdf>。

⁹ *Officials Anticipate 'Quiet' Year for Doha Due to Confusion on Path Ahead*, INSIDE U.S. TRADE, 22 Dec. 2011.

¹⁰ *Remarks by U.S. Trade Representative Ron Kirk on the Doha Development Agenda at the Third Working Session of the 8th World Trade Organization (WTO) Ministerial Conference*, 17 Dec. 2011.

合談判之信心¹¹。

部份會員國對其他談判途徑採強烈保留之看法，例如拉丁美洲國家玻利維亞、委內瑞拉、厄瓜多、尼加拉瓜、古巴便指出此等不同談判方式將可能架空杜哈回合談判中以發展議題為核心之部分，並重申杜哈回合談判須在杜哈談判授權範圍內繼續談判¹²。上述五拉丁美洲會員國亦指出杜哈回合談判應係「由下而上之方式 (bottom-up approach)」，重視透明化問題。就此部分，該五會員國提交 WTO 一份文件，指出 12 月 1 日於總理事會通過之政治指導要點僅為部分會員國之意見，亦即此等決定之準備過程並非基於公開透明化之原則，不符合杜哈宣言之透明化要求，重申未來談判應基於透明公開及全體會員國之參與，考慮所有 WTO 會員國的意見，以避免少數會員國的意見代表全體 WTO 會員國¹³。

會員國亦對杜哈回合可優先考慮之議題及會員國於 WTO 的角色和方向進行討論。多數會員國指出杜哈回合談判未來優先考慮之議題應注重發展面向，即優先考慮符合低度開發國家之議題如棉花、重視農業談判中之三大支柱 (three pillars)¹⁴，亦應就貿易便捷化 (Trade Facilitation)、特殊和差別待遇 (special and differential treatment, S&D)、S&D 監控機制 (S&D Monitoring Mechanism) 及非關稅措施 (non-tariff measures) 作為優先討論之議題。多數會員國指出 WTO 下會員國之貢獻與責任係一關鍵問題¹⁵，蓋杜哈回合談判至今以進入第 11 年，於此期間國際上經貿環境已有巨大變動，就會員國於談判時之貢獻及責任問題應被重新討論，否則將可能無法解決杜哈回合談判停滯之問題。會員國指出尤應平衡新興經濟體 (emerging economies) 及已開發經濟體，美國貿易談判代表柯克便認為，近年來中國、印度、巴西等新興經濟體蓬勃發展，因此該等新興經濟體於 WTO 下之貢獻及責任應被重新檢視及反應在談判之中，以解決杜哈回合談判停滯之問題¹⁶。

杜哈回合談判於本屆部長會議之進展，主要來自於各會員國針對政治指導要點中杜哈議題部分進行討論之成果。大部分會員國皆同意杜哈回合談判應尋求單一認諾外之談判模式，然亦有會員國持不同看法，擔心其他談判模式將可能延後

¹¹ WTO, *Eighth Ministerial Conference*, Statement by H.E. Mr Hng Kiang Lim Minister of Trade and Industry.

¹² *Latin American Opposition To 'Consensus' Document Unlikely To Cause Delay, Change*, INSIDE U.S. TRADE, 16 Dec. 2011.

¹³ WTO, Eighth Ministerial Conference, *Communication from the Plurinational State of Bolivia, the Republic of Cuba, the Republic of Ecuador, the Republic of Nicaragua and the Bolivarian Republic of Venezuela*, WT/MIN(11)/4, 17 December 2011.

¹⁴ 農業談判之三大支柱係指 2001 年杜哈宣言中提及之境內支持 (domestic support)、市場開放 (market access) 及出口競爭 (export competition)。

¹⁵ WTO, Eighth Ministerial Conference, *Chairman's concluding statement*, WT/MIN(11)/11, 17 December 2011.

¹⁶ *Kirk Presses Need To Focus WTO On New Issues, New Approaches To Doha*, INSIDE U.S. TRADE, 15 Dec. 2011.

發展議題之談判。為平撫反對意見，部長會議結束之總結聲明中，部長會議主席亦再三重申政治指導要點未超出杜哈談判授權之範疇，因此文件所提及之要點非新的談判概念；此外，政治指導要點未具法律上拘束力，因此本文認為杜哈回合談判於本屆部長會議未具實質進展。

部長會議之其他事項及成果

第八屆部長會議中，部長們雖重申繼續推動杜哈回合談判之決心¹⁷，但於相關議題上仍無具體進展，然即使如此，部長會議之場域仍提供會員國處理 WTO 內括協定範圍內相關問題的談判與討論、貫徹 WTO 內括協定與多邊貿易協定等功能，WTO 總理事會主席亦指出 WTO 不僅只是杜哈回合談判的代名詞，它所蘊藏的內涵遠大於杜哈回合談判¹⁸；此次部長會議亦就會員國入會案與七項決議案進行討論和表決，同時 GPA 之談判亦藉由本屆部長會議作為一平台，於會議正式開幕前由其締約會員國通過一修改案。以下就會員國入會案、七個決議案與 GPA 修正案作進一步說明：

(一) 會員國入會案

本次部長會議中通過之入會案為俄羅斯 (Russia Federation)、薩摩亞 (Samoa)、以及蒙地內哥羅 (Montenegro) 三國之入會案¹⁹，其中又以俄羅斯之入會案最受各方矚目，為此次部長會議的一大亮點。俄羅斯於未入會前為世界上最大非屬 WTO 之經濟體，入會歷程耗時十八年，而入會後雖然俄羅斯仍有許多政府措施和規範須不斷調整，以符合其入會時之承諾以及作為一 WTO 會員國所需履行之義務，但整體而言，俄羅斯之入會標誌著 WTO 成為一真正的世界性貿易組織，且其漫長的入會過程極具參考價值，亦可為其餘非 WTO 會員國之開發中國家所借鏡與參考²⁰。

(二) 七項決議案

此七項決議案，由 WTO 各委員會提出，為於各委員會之結論，並於部長會議正式通過，內容包含對低度開發國家 (Least-developed countries, LDC) 服務及服務提供者之優惠待遇²¹，允許 WTO 會員國給予 LDC 成員之服務與服務供應商

¹⁷ ICTSD, *WTO Ministerial Conference: Chair Gavels Decisions, Maps out Future*, BRIDGES TRADE BIORES, Vol. 11, No. 22, 19 Dec. 2011, at <http://ictsd.org/i/news/biores/122659/> (last visited 31 Dec. 2011).

¹⁸ WTO, Eighth Ministerial Conference, *Statement by H.E. Mr. Yonov Frederick Agah—Chairman of the General Council*, WT/MIN(11)/16, 15 December 2011.

¹⁹ ICTSD, *After Eighteen Year "Marathon," Russia Crosses WTO Finish Line*, BRIDGES TRADE BIORES, Vol. 11, No. 22, 17 Dec. 2011, at <http://ictsd.org/i/wto/geneva2011/bridges-daily-updates-geneva-2011/122458/> (last visited 31 Dec. 2011).

²⁰ *Id.*

²¹ WTO, *Preferential treatment to services and service suppliers of least-developed countries*,

較為優惠之待遇，豁免其應採最惠國待遇之義務；延長 LDC 智慧財產權協定之過渡期間²²，延長 LDC 之過渡期間至 2013 年年中；LDC 入會程序²³，LDC 成員入會程序之決議要求 LDC 委員會 (LDC subcommittee) 實踐 2002 年之 LDC 成員入會指導原則 (LDC accession guidelines) 並使 LDC 成員之入會流程更加順暢。除通過 LDC 相關決議外，並包含 TRIPs 之非違反協定控訴與情勢之訴²⁴、小型經濟體工作計畫²⁵ (Work programme on small economies)，與第四次貿易政策檢討機制之檢討²⁶之三決議案 (Trade Policy Review mechanism)。

(三) GPA 修正案

本屆部長會議正式開幕前，GPA 四十二個締約會員國終於對歷經十年談判之 GPA 修正案達成共識，就相關文件原則達成共識，包括新版 GPA 協定、GPA 協定修正議定書、市場開放之修正清單、未來工作計畫等。此修正案之主要重點便在於擴大締約會員國市場開放以及降低門檻金額，即透過擴大市場開放帶入更多政府部門之參與，進而使此協議下之政府採購範疇涵蓋更多的貨品及服務貿易，同時透過降低門檻金額，使各締約會員國之廠商有更多機會參與其他締約會員國之政府採購標案²⁷。

為了消弭各締約會員國之保護主義和改善貪污之情形，修改案內也對透明度與正當程序 (Due Process) 有了新的且更易於執行的規範。漫長的談判過程中，主要的障礙是來自於美國、歐盟與日本三方於市場開放的部分無法達成協議，另外，中國加入 GPA 之談判亦已延宕多年，而一般認為，此修改案對市場開放的範疇定義得更加清楚，或可降低中國於市場開放上，因其政府支出制度 (governmental spending system) 複雜產生之顧慮，進而加速完成其加入 GPA 之談判²⁸。

綜上所述，即使本次部長會議於杜哈回合談判無具體進展，惟仍於會期期間就會員國入會案與七項決議案進行討論。其中，會員國入會案和七項決議案屬於部長會議中之例行性事項；入會案共識通過之會員國包括俄羅斯、薩摩亞以及蒙地內哥羅，而七個決議案經與會部長討論後皆順利通過；GPA 修正案之通過雖

WT/L/847, 19 December 2011.

²² WTO, *Transition period for least-developed countries under article 66.1 of the TRIPS agreement*, WT/L/845, 19 December 2011.

²³ WTO, *Accession of least-developed countries*, WT/L/846, 19 December 2011.

²⁴ WTO, *TRIPS non-violation and situation complaints*, WT/L/842, 19 December 2011.

²⁵ WTO, *Work programme on small economies*, WT/L/844, 19 December 2011.

²⁶ WTO, *Trade Policy Review mechanism*, WT/L/848, 19 December 2011.

²⁷ Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, Washington, D.C.: Benefits for the United States from the revised WTO government procurement agreement.

²⁸ ICTSD, *Government Procurement Deal Heralds Start of WTO Ministerial*, BRIDGES TRADE BIORES, Vol. 11, No. 22, 16 Dec. 2011, at <http://ictsd.org/i/wto/geneva2011/bridges-daily-updates-geneva-2011/122276/> (last visited 30 Dec. 2011).

非於部長會議議程中所達成，但部長會議作為一提供談判場域之論壇，亦為此修正案之通過之助力之一。整體來說，此次部長會議雖就杜哈回合議題無太大進展，然部長會議仍有其達成項目，顯示 WTO 仍發揮著促進國際貿易之功能

結論

本屆部長會議會員國就杜哈議題之討論仍沒有一致態度，致使杜哈回合談判之走向亦未臻明確，因而無法提供改善杜哈僵局之方案，再加上杜哈回合談判已進入第 11 年，在未有任一方願意妥協讓步之情勢下，即便 WTO 會員國不斷聲明未放棄杜哈回合談判，亦無法在三天部長會議期間產生實質解決談判僵局之辦法。雖然如此，本文認為若待全球經濟情勢恢復、各會員國國內政經獲得改善時，將會較關注國際組織事務之推動，因此未來仍有機會見到杜哈回合談判之進展。最後，儘管杜哈回合談判目前正面臨一些問題，然而 WTO 不僅只是杜哈回合談判的代名詞，它所蘊藏的內涵遠大於杜哈回合談判，而關於其他之修正案、決議、其下會員國之運作亦為 WTO 重要之一環，且本屆 WTO 部長會議通過數項決議及入會案，發揮其應有之功能性運作，而 GPA 會員國亦於會議召開前夕通過歷史性的 GPA 修正案，此等結果皆顯示 WTO 仍持續運作並發揮其國際貿易之功能。