

試析美國在 WTO 重啟環境商品談判之可能性

陳韻竹

美國貿易談判代表署 (The Office of the US Trade Representative, USTR) 在 4 月時依據美國超黨派貿易促進法 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act)¹ 通知美國國會，計畫在 WTO 架構下推動環境商品複邊談判²，係源於今 (2014) 年 1 月在瑞士 Davos 舉行的世界經濟論壇會議 (the World Economic Forum in Davos, Switzerland) 所發表的聯合宣言 (Joint Statement Regarding Trade in Environmental Goods)³。該宣言係為落實聯合國氣候變化綱要公約 (UNFCCC) 對抗氣候變遷，達成全球環境永續發展之目標⁴，參與國如澳大利亞、加拿大、中國大陸、哥斯大黎加、歐盟、中國香港、日本、韓國、紐西蘭、挪威、新加坡、瑞士、台灣及美國之代表們希望能將在 APEC 領袖會議所達成的共識，在 2015 年調降 54 項環境商品關稅削減至 5% 之基礎目標上，進行全球環境商品自由貿易的複邊協定談判⁵。該經濟論壇為獨立的非營利國際組織，不介入任何政治、黨派或國家利益，但是此聯合宣言對於各簽署成員國具有拘束力⁶。

一直以來，環境商品和服務談判皆為 WTO 杜哈回合貿易談判的一部分，尤其是環境商品自由化議題最受 WTO 各會員國關切，且意見也最為分歧⁷。WTO 會員國在環境商品議題的談判中，多欲保護其國內敏感商品，故難以達成環境商品貿易自由化之共識。由於在 WTO 框架下，環境商品談判始終未能達成具體進展之際，美國、加拿大、紐西蘭、日本、香港與新加坡等同時為 APEC 成員國，開始轉向於亞太經濟合作組織 (Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱 APEC)

¹ Bipartisan Trade Promotion Authority Act, § 3804 (a), Consultation and assessment: "... provide, at least 90 calendar days before initiating negotiation, written notice to the Congress of the President's intention to enter into the negotiations and set forth therein the date the President intends to initiate such negotiations, the specific United States objectives for the negotiations, and whether the President intends to seek and agreement, or changes to an existing agreement..."

² *US pushes for trade deal on green goods*, ICTSD, BIORES, Volume 8, Number 3, Apr. 7, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/the-newsroom-8> (last visited May 7, 2014).

³ World Economic Forum, *Joint Statement Regarding Trade in Environmental Goods*, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152095.pdf (last visited May 7, 2014).

⁴ 我國與美國等 14 個 WTO 會員於 1 月 24 日在瑞士達沃斯(Davos)召開世界經濟論壇期間，共同發表推動環境商品複邊談判聯合宣言，中華民國經濟部經貿談判代表辦公室，2014 年 1 月 25 日，網址：

http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=35326 (最後瀏覽日：2014 年 5 月 7 日)。

⁵ *Supra* note 3.

⁶ *Supra* note 2.

⁷ 葉長城、陳建州，WTO 杜哈回合環境商品談判—現況與展望，《經濟前瞻》雙月刊，第 140 期，2012 年 3 月 5 日。

進行談判，希望能在 WTO 之外的國際經貿場域，另行推動環境商品貿易的自由化目標⁸。

自 2012 年開始，部分 WTO 會員欲進一步在 WTO 框架下推動綠色貿易談判⁹，加上美國總統歐巴馬於 2013 年 6 月所提出之「美國氣候行動計畫」(The President's Climate Action Plan)¹⁰，進而欲在 APEC54 項環境商品清單之基礎上推動環境商品談判議題。WTO「環境商品之友」(Friends of Environmental Goods) 成員亦在去年針對 WTO 綠色貿易倡議進行初步討論¹¹，我國為「環境商品之友」的成員國之一，且為本次世界經濟論壇聯合宣言之簽署成員國，所以美國欲在 WTO 框架下推動環境商品複邊談判，與我國具有密切關係為我國須關切之議題。是以本文擬透過檢視美國及其他會員國欲回到 WTO 場域談判環境商品貿易議題之因素，分析美國在 WTO 中重啟環境商品談判達成之可能性。

本文首先將概述環境商品談判場域轉換之相關發展過程；其次，檢視美國及其他會員國欲回到 WTO 談判環境商品貿易議題之可能因素，對其重啟談判轉折之理由進行評論；最後作一結論。

環境商品談判之發展過程概述

2001 年 11 月，WTO 舉行第四屆部長會議發表杜哈宣言，該宣言第 31.3 段即明確要求 WTO 會員應就「環境商品與服務之關稅與非關稅障礙削減或消除」進行談判¹²，並決定由 WTO「貿易與環境委員會」(Committee on Trade and Environment, CTE) 召開「貿易與環境委員會特別會議」(The Special Session of Committee on Trade and Environment Special Session, CTESS)，負責杜哈部長宣言環境商品與服務談判之推展¹³。然而，由於 WTO 會員談判多次未果，由美國主導轉向於 APEC 中進行談判。

⁸ APEC, 27th Market Access Group Meeting 2007, *Summary of MAG Environmental Goods Workshop*, 2007/SOM3/MAG/011rev1 (June 27, 2007)

⁹ WTO, *Annual Report 2013*, available at

http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep13_e.pdf (last visited May 7, 2014).

¹⁰ EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, THE PRESIDENT'S CLIMATE ACTION PLAN, June 2013, available at <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf> (last visited May 7, 2014).

¹¹ WTO 環境商品倡議因中國大陸拒絕支持而無法於 WTO 第九屆部長會議期間進行討論，後續談判將延至 2014 年，中華經濟研究院 (WTO 及 RTA 中心)，國際經貿規範動態分析月報，2013 年 12 月。

¹² WTO, The November 2001 declaration of the Fourth Ministerial Conference in Doha, Section 31, "With a view to enhancing the mutual supportiveness of trade and environment, we agree to negotiations, without prejudging their outcome, on: ... the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services."

¹³ 前揭註 7。

2011 年檀香山領袖宣言 (Honolulu Declaration)¹⁴ 為推動亞太地區之綠色成長，提及 APEC 成員國將考量各國之經濟形勢，於 2012 年提出環境商品清單，並擬在 2015 年底降低各經濟體之環境商品之關稅，並取消扭曲環境商品之非關稅障礙¹⁵。2012 年，APEC 成員國取得共識，提出一份 54 項環境商品清單，擬於 2015 年以前將此清單內商品之關稅降至 5% 或甚至更低¹⁶。然而，由於 APEC 成員經濟發展程度仍有巨大差異，環境商品產業在各國中仍屬於敏感性產業，因此在關稅調降幅度及商品品項之談判仍產生諸多爭議¹⁷，又因 APEC 為會議論壇性質，成員國係以共識決、自願性與非拘束性為議決與執行基礎，APEC 之決議對於成員國並無法律拘束力¹⁸，可能產生成員國不願遵守其規範之情形。

重啟在 WTO 進行環境商品談判之可能因素

(一) 美國氣候行動計畫

美國總統歐巴馬於去年 6 月所提出之「美國氣候行動計畫」¹⁹，提及美國將協同其主要貿易夥伴在 WTO 中推動環境產品全球貿易自由化之複邊談判，其環境產品包括清潔能源技術，如太陽能，風能，水能和地熱能。美國將依據 APEC 成員 2012 年所產生之 APEC 環境商品清單，在 2015 年以前，將其商品之關稅調降至 5% 或更低水準。美國認為 APEC 之環境商品清單已為 WTO 複邊談判奠定基礎，接下來，將依據參與國擴大環境商品清單範圍，美國將在服務貿易協議談判中對環境服務達成自由貿易之目標²⁰。

面對多邊環境商品與服務自由化談判之困境，美國所因應之談判措施應希望透過複邊與雙邊等不同方式，進而消除國際經貿上之關稅障礙，如美國於 1996 年在 APEC 推動談判「資訊科技協定」(Information Technology Agreement, ITA)，消除 APEC 成員國在資訊科技通訊產品貿易之關稅，再進而轉為促成 WTO 之 ITA 協定的簽署²¹。因此，美國在推動環境商品談判之方式類似當初推動 ITA 之作法，

¹⁴ APEC, The Honolulu Declaration - Toward a Seamless Regional Economy, Nov 12-13, 2011, available at http://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2011/2011_aelm.aspx (last visited May 7, 2014).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Lists of Environmental Goods: An Overview*, ICTSD, Information Note., Dec. 2013, available at <http://www.ictsd.org/themes/climate-and-energy/research/list-of-environmental-goods-an-overview> (last visited May 7, 2014).

¹⁷ 周子欽，多邊貿易體系、茂物目標與環境商品清單：APEC 2013 的貿易政治，全球政治評論，第四十四期，頁 5-9，2013 年。

¹⁸ 中華台北 APEC 研究中心，「APEC 簡明參考手冊」，2013 年版，網址：<http://www.ctasc.org.tw/02publication/guide.pdf> (最後瀏覽日：2014 年 5 月 7 日)

¹⁹ *Supra* note 10.

²⁰ *Supra* note 10.

²¹ 葉長城、陳建州，美國對外推動環境商品與服務自由化之策略簡析，綠色貿易電子報，2013 年 8 月號，網址：

<http://www.greentrade.org.tw/sites/default/files/2013%20%E7%B6%A0%E8%89%B2%E8%B2%BF>

在 APEC 中大力推動環境商品自由化，促成 APEC 成員體達成一份 54 項環境商品清單之共識²²。

另外，美國在氣候行動計畫中所提出在 WTO 多邊框架之下進行複邊談判，以 APEC 環境商品清單為基礎進行多邊談判。看似遵循 ITA 談判模式進行環境商品清單談判，若此環境商品議題談判成功，可能促成全球貿易、環境管理及國家發展之三贏結果。

(二) 峇里部長會議之影響

去 (2013) 年 WTO 第九屆部長會議 (the 9th Ministerial Conference, MC9) 正式通過峇里部長宣言 (Bali Ministerial Declaration)，並就該宣言中之峇里套案達成共識，回顧長達十多年的杜哈回合談判，此一具體成果為 WTO 多邊貿易體制注入持續完成談判之動力。雖然峇里套案在杜哈回合談判中，為爭議較小的議案，但已具有平衡已開發國家與開發中國家利益及協助低度開發國家發展的特性²³。

環境商品貿易自由化為杜哈回合談判議題的一部分，各會員國希望能降低這方面之關稅障礙和非關稅貿易壁壘。然而，在 WTO 多邊框架之下，哪些環境商品為貿易自由化之範圍，並且要如何達成該範圍清單之貿易自由化等問題，使得環境商品談判陷入膠著。如今 APEC 已達成一份 54 項環境商品清單之共識，由於 APEC 所達成之共識對成員國並無其拘束力²⁴，所以部分會員國仍希望能延續峇里套案所創造的動力，進一步在 WTO 框架下，推動環境商品貿易自由化，使其延伸到 WTO 的全體會員國²⁵，促使各會員國啟動並活化多邊貿易體系，有助其推動環境商品貿易自由化。

雖然峇里套案所囊括的議題僅為杜哈回合談判議題中的一小部分且為對會員國間爭議較低者，但是往後與杜哈回合談判的其他重要議題，仍有可能因為峇里套案通過而重燃希望將展開討論、進行談判，因此，在 WTO 多邊框架下，環境商品議題談判仍有重啟談判之可能。

小結

%E6%98%93%E9%9B%BB%E5%AD%90%E5%A0%B18%E6%9C%88%E8%99%9F%EF%BC%88%E5%85%A8%EF%BC%89.pdf (最後瀏覽日：2014 年 5 月 7 日)。

²² 同上註。

²³ 杜巧霞，峇里套案—前瞻 WTO 全球貿易規範，國際商情雙周刊第 384 期，2014 年 1 月 14 日。

²⁴ *Bali and the future of multilateral trade*, ICTSD, BIORES, Volume 8, Number 1, Feb. 7, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/bali-and-the-future-of-multilateral-trade> (last visited May 7, 2014).

²⁵ *Id.*

環境商品談判議題由於 APEC 通過之環境商品清單及受峇里套案通過之影響，看似重燃在 WTO 多邊框架下談判之希望。然而，是否得以在多邊框架順利推動環境商品談判，仍有疑慮。

美國所倡議之 APEC 54 項環境商品清單，雖然為 APEC 多數成員國所達成之共識，然而，仍有部分 APEC 成員國希望可以擴大商品清單之範圍²⁶。環境商品貿易自由化在 WTO 多邊框架下窒礙難行原因之一為開發中國家與已開發國家對於環境商品清單之範圍及定義存有分歧，所以即使美國以 APEC 環境商品清單作為談判基礎，推動 WTO 環境商品自由化談判，仍難以完全避免過往類似爭議。

另外，峇里套案通過原因之一為該套案皆為小型套案，多數會員國皆已達成共識，且其爭議性較低，所產生之衝擊也較小。雖然峇里套案的通過為 WTO 僵持不下的杜哈回合帶來一線生機，但是從會後所達成的決議觀之，距離杜哈回合所須達成之目標仍有一段差距，不易解決的敏感項目在本次部長會議仍毫無進展。隨著議題的敏感程度提升，談判難度亦隨之提高，WTO 多邊談判的未來發展仍具不確定性，而環境商品貿易自由化議題所涉及之環境商品，即為各會員國之敏感產品，是以能否順利推動品項清單之談判，不無疑問。

綜上所述，是否可藉由 APEC 環境商品清單，接續峇里套案通過之動力，在 WTO 中順利進行談判，值得我們持續關注。

結論

由於峇里套案通過，提振 WTO 各會員國之精神，為延宕已久的杜哈回合注入一股新希望，美國藉由提倡美國氣候行動計畫，趁著此波動力欲將 APEC 環境商品清單拉到 WTO 多邊框架下進行談判，然而，APEC 環境商品清單並未能真正解決 WTO 環境商品貿易多邊談判僵固的問題。未來短期內 WTO 能否快速重啟環境商品與服務自由化談判，端看美國得否順利地在 WTO 架構下推動環境商品自由化的複邊談判工作，其後續內容，則值得持續關注觀察。

²⁶ 前揭註 17。