

WTO 峇里套案僵局突破與展望

李宜芳、林潔如

2014 年 11 月 27 日，世界貿易組織 (World Trade Organization，以下簡稱 WTO) 會員國終於通過自杜哈回合談判以來第一個多邊貿易協定——貿易便捷化協定 (Trade Facilitation Agreement)，意味著美國與印度解決糧食安全議題之困境，各國對於後峇里工作計畫 (Post-Bali Work Program) 的時程達成共識，化解 WTO 長期以來的僵局¹。

自 2013 年 12 月第九屆峇里部長會議 (the 9th Ministerial Conference) 通過峇里套案 (Bali Package) 決議並訂定後峇里工作計畫後，原訂應於 2014 年 7 月 31 日完成貿易便捷化協定的採認程序，卻因印度挾糧食安全議題杯葛貿易便捷化協定之採認，連帶影響其他後峇里工作計畫的執行。WTO 秘書長於 2014 年 10 月 16 日於貿易談判委員會議 (Trade Negotiation Committee，下簡稱 TNC) 中承認 WTO 面臨前所未見的嚴重處境，組織陷入癱瘓²；WTO 總理事會 (WTO General Council) 也於 2014 年 10 月 31 日承諾將會盡快突破僵局，並提出各種可能的解套辦法，足見此次僵局之嚴重性³。

本文首先將簡介貿易便捷化協定採認程序所形成的僵局，以及 WTO 對此之看法與因應措施，輔以各會員國之意見與評論以便了解僵局的全貌。復將介紹各國於貿易便捷化協定採認程序後所形成的最新共識，以釐清多邊體制的發展並作一結論。

貿易便捷化協定採認程序僵局

WTO 秘書長認為貿易便捷化協定所形成的僵局落入四個難解的同心圓⁴

¹ WTO News, *WTO work is "back on track", says Azevêdo*, Nov. 27, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/gc_rpt_27nov14_e.htm (last visited Jan. 6, 2015).

² WTO News, *Azevêdo says Bali impasse paralyzing WTO work, chairs report no progress in consultations*, Oct. 16, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/tnc_stat_16oct14_e.htm#annex (last visited Jan. 6, 2015).

³ WTO News, *Azevêdo urges members to continue talking about ways to move forward beyond Bali impasse*, Oct. 31, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/tnc_infstat_31oct14_e.htm (last visited Jan. 6, 2015); 陳逸潔，WTO會員正醞釀一個沒有印度的貿易便捷化協定，新聞中心，中華經濟研究院WTO及RTA中心，2014年11月6日，網址：<http://web.wtcenter.org.tw/Page.aspx?pid=256203&nid=120> (最後瀏覽日：2015年1月14日)。

⁴ *Azevêdo says Bali impasse paralyzing WTO work, chairs report no progress in consultations*, *supra* note 2.

(concentric circle)，由內而外分別為：貿易便捷化協定的採認與印度糧食安全議題、峇里協議、後峇里工作計畫以及 WTO 組織之功能與定位危機。

最內層之同心圓即為貿易便捷化協定與印度糧食安全議題之兩難⁵。貿易便捷化協定採認進度遲延將影響貿易便捷化機制 (Trade Facilitation Agreement Facility) 的運作⁶。在貿易便捷化協定採認成功以前，WTO 必須勉力維持此機制的存在使其於貿易便捷化協定採認通過後可以運作，因此 WTO 需持續確保捐助者清楚了解現況且維持捐贈意願。而在印度最為關切的糧食安全議題上，秘書長認為有兩種可能的發展：一是將有周延、積極的談判結果，二是延續過去對於尋求永久性解決方案之討論，惟似有諸多會員國表示不願因此而擱置其他議題的談判進度⁷。

第二個層次的同心圓則強調會員國必須在其餘八個峇里套案議題⁸上取得進展。峇里決議既以套案 (package) 的形式包裝，WTO 將遵守單一認諾的原則，重視每個議題之間的關聯，不會為了談判進展而將任一個議題抽離出來討論，亦不會忽視任何一個議題⁹。

第三層次的同心圓則是後峇里工作計畫¹⁰的執行：原先 WTO 之目標是在會

⁵ 關於印度杯葛貿易便捷化之採認可參考：王芊茵、蔡元閣，貿易便捷化協定於 2014 年內通過之可能性，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，165 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no165/5.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 1 月 6 日)。

⁶ 貿易便捷化機制係由 WTO 與世界銀行 (World Bank) 等國際組織於 2014 年 7 月共同提出，該機制之目的是協助開發中、轉型及低度開發國家執行貿易便捷化工作。此機制之基金募集方式係由 WTO 會員國自由捐助，透過區域性及多邊機構、雙邊捐助者提供技術援助和能力建設援助，作為聯絡機制。當貿易便捷化協定完成採認程序並正式納入 WTO 規範時，本機制將正式營運。

⁷ Azevêdo says Bali impasse paralyzing WTO work, chairs report no progress in consultations, *supra* note 2.

⁸ WTO 第九屆部長會議主要涉及貿易便捷化、部分農業問題，及開發中國家與低度開發國家發展議題三大領域。其中農業議題包括：農業中與土地改革及鄉村生活保障相關之「一般服務」(General Services)、「以糧食安全為目的之公共儲糧」(Public Stockholding for Food Security Purposes)、「農業產品之關稅配額管理規則釋義書」(Understanding on Tariff Rate Quota Administration Provisions of Agricultural Products, as Defined in Article 2 of the Agreement on Agriculture)、「出口競爭」(Export Competition) 與「棉花」(Cotton) 等等部長決議草案；另外，在發展與低度開發國家議題上，則通過了包括「低度開發國家優惠原產地規則 (Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries)」、「有關低度開發國家服務及服務提供者豁免之優惠待遇實踐」(Operationalization of the Waiver Concerning Preferential Treatment to Services and Service Suppliers of Least-Developed Countries)、「低度開發國家免關稅與免配額市場進入」(Duty-Free and Quota-Free Market Access for Least-Developed Countries) 及「特殊與差別待遇監督機制」(Monitoring Mechanism on Special and Differential Treatment) 等部長決議草案，共計 10 份決議文件。

⁹ Azevêdo says Bali impasse paralyzing WTO work, chairs report no progress in consultations, *supra* note 2.

¹⁰ WTO 第九屆峇里部長宣言其中一項重點即是關於「後峇里工作計畫」，該工作計畫乃是峇里部長會議結束後未來一年內的具體談判規劃與工作方向。

員國共識之基礎上建立一套完整具體的後峇里工作計畫，以利完成談判並在杜哈發展議程上往前推進。原訂於 2014 年 12 月 31 日針對後峇里工作計畫達成共識，惟秘書長於 2014 年 10 月 31 日表示距離前述期限僅剩八週時間，在現存僵局之下，一個仔細 (detailed)、精確 (precise)、具備形式 (modalities-like) 的工作計畫將不太可能達成¹¹。

第四層次的同心圓則是最上位的問題，意即多邊談判對於 WTO 組織的意義：一旦多邊談判陷入困境，意味著 WTO 無法在所有利害關係上取得平衡以建立共識，此等談判方式的延續恐致使 WTO 談判屢屢陷入僵局¹²。

秘書長憂心僵局將使 WTO 會員國間的信任喪失，會員國將試圖脫離多邊體制以尋求 WTO 外的雙邊解決途徑，使 WTO 談判功能癱瘓。為化解僵局，秘書長曾嘗試提出三種情境的解決方案：第一種為最理想的情境，即會員在期限內盡快找到打破僵局的解決方案，包括解決印度糧食安全問題、通過貿易便捷化協定並完成後峇里工作計畫，但此情境與實際情形相去甚遠；第二種情境是繼續尋求解決目前僵局的可能方案，此亦為 WTO 持續努力的方向，但已有許多已開發及開發中會員表示不該為化解僵局而犧牲其他議題的工作進度；第三種情境則是尋求其他替代方案：其一是於 WTO 外以複邊協定方式執行貿易便捷化協定，但此方式意味著其他峇里決議及後峇里工作計畫前途堪憂；其二則是在 WTO 內部，讓願意執行的會員採認貿易便捷化協定，接著透過最惠國待遇適用至其他所有會員，以開放無限制 (open-ended) 的方式來執行貿易便捷化協定預留了未來成為多邊協定的可能性¹³。

會員國承認 WTO 僵局所產生之「凍結效應 (freezing effect)」對多邊貿易體制造成之不利影響¹⁴，且將影響後峇里計畫其他議題談判進展，然而多數會員國仍對於多邊貿易體制抱持希望：美國¹⁵、歐盟¹⁶寧願致力在 WTO 內部通過貿易

¹¹ Azevêdo says Bali impasse paralyzing WTO work, chairs report no progress in consultations, *supra* note 2.

¹² *Id.*

¹³ Azevêdo urges members to continue talking about ways to move forward beyond Bali impasse, *supra* note 3; 陳逸潔，前揭註 3。

¹⁴ 陳逸潔，WTO 貿易便捷化協定僵局已凍結後峇里議程進展，新聞中心，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2014 年 10 月 23 日，網址：<http://web.wto.org.tw/Page.aspx?pid=255588&nid=120> (最後瀏覽日：2015 年 1 月 14 日)。

¹⁵ U.S. Statement Delivered by Ambassador Michael Punke at the WTO Trade Negotiations Committee Meeting, USTR, Oct. 16, 2014, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/October/Statement-by-Amb-Punke-WTO-Trade-Negotiations-Committee-Meeting> (last visited Jan. 6, 2015).

¹⁶ EU statement at Trade Negotiations Committee, PERMANENT MISSION OF THE EUROPEAN UNION TO THE WORLD TRADE ORGANISATION, Oct. 16, 2014, available at http://www.eeas.europa.eu/delegations/wto/documents/press_corner/2014_10_16_tnc_statement.pdf

便捷化協定，而非於 WTO 外推動貿易便捷化協定；印尼則強調印度對於糧食安全的立場並不代表開發中國家所組成的 G33 之官方立場，作為已開發國家與開發中國家的橋樑，WTO 陷入僵局並非 G33 所樂見¹⁷；開發中國家則質疑 WTO 談判在結構上面對的最大挑戰即是未能妥適處理開發中國家及低度開發國家迫切關心的議題，「贏者全拿 (Winner takes it all)」的觀念過於優越，維持共識原則是弱國和窮國的最大的優勢¹⁸。由此可見，會員國仍期望 WTO 能夠在多邊貿易體制下突破僵局。

僵局的突破

於 2014 年 11 月 13 日，美國與印度對於糧食安全議題終於首次化解歧見，美方同意在 2017 年糧食補貼計畫到期後，印度可繼續展延糧食補貼計畫，直到就長遠解決方案達成共識並獲得採用。糧食安全議題之對立是 WTO 談判陷入僵局之主因，僵局的化解也使 WTO 多邊貿易機制談判「重回正軌」。美印達成協議後不久，二十國集團 (G-20) 領袖於布里斯本高峰會中宣示對 WTO 多邊貿易體制的信心，承諾落實峇里套案所有內容，並保證雙邊、區域性以及複邊的貿易協定的透明化且與多邊貿易體系互為補充¹⁹。

WTO 於 2014 年 11 月 27 日召開總理事會同意採認貿易便捷化協定²⁰。WTO 全體 160 個會員國同意三項決議：第一，如同美印之共識，關於印度公共儲糧之議題，和平條款 (Peace Clause) 將繼續有效，直到對永久性解決方法達成共識、採用為止，同時將原定期限自 2017 年提前至 2015 年底²¹；第二，關於貿易便捷化協定，全體會員國採認修正議定書²²，正式將貿易便捷化協定納入 WTO 協定文本附件 1A 中，待全體三分之二會員國完成國內批准程序後，貿易便捷化協定

(last visited Jan. 6, 2015).

¹⁷ Kennial Caroline Laia, *WTO Negotiations 'Totally Stuck,' Ambassador Says*, JAKARTA GLOBE, Nov. 10, 2014, available at <http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/wto-negotiations-totally-stuck-ambassador-says/> (last visited Jan. 6, 2015).

¹⁸ 'WTO's trade facilitation pact not balanced with development agenda', IPPMEDIA, Nov. 12, 2014, available at <http://www.ipppmedia.com/frontend/?l=74097> (last visited Jan. 6, 2015).

¹⁹ *G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit, 15-16 November 2014*, AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, Nov. 15-16, 2014, available at https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf (last visited Jan. 6, 2015).

²⁰ WTO News, *WTO work is "back on track"*, Nov. 27, 2014, available at

http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/gc_rpt_27nov14_e.htm (last visited Jan. 6, 2015).

²¹ WTO, General Council, *Public Stockholding For Food Security Purposes*, WT/L/939 (Nov. 28, 2014).

²² 第九屆峇里部長會議所通過的貿易便捷化協定草案乃是「峇里套案」其中一項成果，為加速該協定之生效與落實，WTO 於 2014 年 1 月在總理事會下設立貿易便捷化籌備委員會，負責協定草案之法律檢視，並草擬得將該協定納入 WTO 協定之修正議定書，因此，日後全體會員國所採認者即是經檢視過後的貿易便捷化修正議定書。

將會正式生效。另外，貿易便捷化基金亦將伴隨貿易便捷化協定之生效正式開始運作²³；第三，會員國承諾立即恢復後峇里工作計畫進度，有建設性地參與並執行其餘峇里決議，將其餘杜哈回合議程議題工作計畫付諸執行，會員國一致同意將於 2015 年 7 月前就後峇里工作計畫中包含農業、開發中與低度開發國家以及其他於峇里套案中所涵蓋之杜哈回合議程重要議題²⁴達成共識²⁵。

本次僵局的突破落入秘書長嘗試提出的第一種情境的解決方案，恰是原先被視為最難達成的解決方式。應證秘書長所言，後峇里工作計畫確實因受限於時間限制無法如期達成共識，然而，全體會員國透過共識延後完成後峇里工作計畫的期限，在最完美的解決方案下順利解套僵局。

對於貿易便捷化協定之落實以及糧食安全議題能夠達成共識，國際貨幣基金組織（International Monetary Fund）執行總裁讚許此為國際場域對於開放貿易系統的再次肯定，將有助於加速其他領域的多邊談判，亦向達成全球成長、創造就業機會與減少貧窮的目標，更往前邁進了一步²⁶。歐盟認為貿易便捷化協定有助開發中國家融入全球經濟、加強區域整合。美國則認為貿易便捷化協定有助於打破貿易藩籬，為已開發和開發中國家帶來新機會，且對所有國家的中小企業別具重要性²⁷。本次 WTO 僵局之突破，對於 WTO 與其他國際組織而言可謂一重要里程碑。

突破僵局後之談判發展與影響

本次僵局能夠順利化解，彰顯 WTO 會員國對於多邊自由貿易體制的信心，且在 WTO 秘書長多次信心喊話以及呼籲協商下，幸運地化解 WTO 會員於 WTO 外尋求解決僵局之危機，使 WTO 免於落入談判凍結、組織失能的負面後果。

本次全體會員國所達成協議一大重點是會員國一致同意將於 2015 年 7 月前就後峇里工作計畫中的議題達成共識，以持續推動杜哈回合議題的談判，於 2014

²³ WTO, General Council, *Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization*, WT/L/940 (Nov. 28, 2014).

²⁴ WTO, Ministerial Conference Ninth Session Bali, *Bali Ministerial Declaration*, ¶1.11, WT/MIN(13)/DEC (Nov. 27, 2014).

²⁵ WTO, General Council, *Post-Bali Work*, WT/L/941 (Nov. 28, 2014).

²⁶ *IMF lauds WTO decisions on trade facilitation agreement, food security*, THE INDIAN EXPRESS, Nov. 29, 2014, available at <http://indianexpress.com/article/business/economy/imf-lauds-wto-decisions-on-trade-facilitation-agreement-food-security/> (last visited Jan. 6, 2015).

²⁷ *Statement by U.S. Trade Representative Michael Froman Welcoming WTO Decisions Regarding the Trade Facilitation Agreement*, USTR, Nov. 27, 2014, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/November/Statement-by-USTR-Froman-Welcoming-WTO-Decisions-Regarding-the-TFA> (last visited Jan. 6, 2015).

年 11 月 27 日達成共識後，WTO 內部亦迅速開展關於農業、服務貿易以及環境貿易等議題的非正式會議，開始安排日後談判的具體時程並確立談判方針。農業談判主席於同年 12 月 4 日召開非正式全體諮商會議，帶領會員國聚焦談判工作，了解彼此立場差異，會中各會員國就後峇里工作計畫農業議題表達看法，同時對於後續談判諮商方式提出建議，希望能召開不同層級的會議²⁸。服務貿易委員會於同年 12 月 17 日同樣舉行非正式會議，就促進後峇里工作計畫中服務貿易談判進行討論，各國談判代表強調服務貿易談判於後峇里工作計畫之重要性，並強調將致力於實質談判，應在透明以及一致性的基礎下，就可行的議題先予以推動²⁹。另外，WTO 會員亦於同日召開貿易與環境的非正式會議，聽取各會員國於日後談判之初步意見，且指出 2015 年將會是關於環境議題上意義非凡的一年³⁰。

綜上可知，此次 WTO 突破僵局為日後各個議題的談判重新找回動能，後續的正式及非正式談判會議也陸續積極地展開，WTO 組織以及全體會員國準備於 2015 年 7 月前完成後峇里工作計畫之目標值得期待。

結論

儘管此次 WTO 順利化解峇里套案僵局，並通過貿易便捷化協定修正議定書之採認程序，可謂多邊自由貿易體制的一大勝利，惟不難想像未來在其餘峇里決議未獲全數採認前，亦有會員國可能仿效印度之方法以他議題杯葛決議之採行再度造成談判程序拖延，不利 WTO 在杜哈回合談判上之進展。就峇里套案的議題而言，貿易便捷化的議題雖相對簡單卻仍遭遇僵局，顯示出雖然僵局的突破值得欣慰，然而後續其他議題的談判與發展仍值得關切。

²⁸ WTO News, *WTO farm talks: "the old gang is back," but ...*, Dec. 4, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/agng_04dec14_e.htm (last visited Jan. 6, 2015).

²⁹ WTO News, *WTO members discuss how to advance services negotiations for post-Bali work programme*, Dec. 17, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/envir_19dec14_e.htm (last visited Jan. 6, 2015).

³⁰ WTO News, *WTO members ready to discuss how to advance talks in environment negotiations*, Dec. 17, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/envir_19dec14_e.htm (last visited Jan. 6, 2015).