

美國提出 WTO 下開發中國家自我認定制度改革草案

黃意晴 編譯

摘要

世界貿易組織之改革最近廣為各界所關注，其中一項議題為開發中國家之自我認定制度。若會員加入世界貿易組織時自我認定為開發中國家，則可享有組織協定中各個給予開發中國家之特殊及差別待遇。美國於今（2019）年 2 月 14 日向世界貿易組織總理事會提出一份立場文件，質疑該制度現行運作之方式，並於同月 15 日提出改革草案，隨後被控濫用該制度之中國與印度等國家亦對此做出回應。

近期呼籲世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）進行改革之聲浪中，有一制度性問題備受關注：因 WTO 協定並未明確定義開發中國家，故會員加入 WTO 時可以自我認定為開發中國家，此後便可享有 WTO 各協定給予開發中國家的特別待遇。此一制度問題長期受到諸多討論，美國在今（2019）年 2 月 14 日提出其一份名為「一個無差別的世界貿易組織：自我認定的發展狀態威脅體制重要性（An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance）」之文件（以下簡稱立場文件）批評該制度¹，並在同月 15 日提出相應之改革自我認定制度草案（以下簡稱改革草案）²，而中國及印度等受指控濫用該制度的國家，亦於同月 18 日聯名提出一份文件對此做出回應³。本文將依三份文件之提出時間及內容，先簡介美國認為自我認定制度於 WTO 下所造成的制度性問題，並列出美國為解決該問題所提出之改革建議，隨後整理中國與印度等受指名國家對於美國批評之回應，並作一結論。

壹、美國對自我認定制度提出批評

任一 WTO 會員可以主張自己為開發中國家，使其在履行 WTO 協定與義務

¹ General Council, *An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance—Communication from the United States*, WTO Doc. WT/GC/W/757/Rev.1 (Feb. 14, 2019) [hereinafter Position Document].

² General Council, *Draft General Council Decision—Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO*, WTO Doc. WT/GC/W/764 (Feb. 15, 2019) [hereinafter Draft General Council Decision].

³ General Council, *The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness—Communication from China, India, South Africa and the Bolivarian Republic of Venezuela*, WTO Doc. WT/GC/W/765 (Feb. 18, 2019) [hereinafter Response Document]; 此份文件目前已於今年 2 月 26 日及 3 月 4 日遞交兩份修正版，主要針對文字的修正以及增補支持國家的名單，內容上並無太大更動，因此本文依照撰寫時所參考之新聞內容參照之 2 月 18 日文件版本為引註來源。

時，得享有「特殊及差別待遇 (special and differential treatment, S&DT)」⁴。美國長期批評此項做法，並於今年 2 月 14 日提交至 WTO 總理事會的立場文件中表示，已顯著成長的經濟體利用開發中國家地位，規避額外的 WTO 承諾⁵。美國於該份立場文件中，建議 WTO 總理事會應對於開發中國家自我認定制度做一改革⁶，其指出如果依照 1995 年以來各類衡量國家發展狀態的指標，例如人類發展指數 (Human Development Index)⁷、總體經濟指標 (Macroeconomic Indicators)⁸、貿易相關指標⁹、外人直接投資 (Foreign Direct Investment)¹⁰與公司規模¹¹等，許多在 WTO 自稱為開發中國家的經濟體其實都已有良好發展¹²。

美國在本份立場文件中也表示，其他幾個重要的國際經濟組織，例如國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund)¹³、聯合國開發計畫署 (United Nations Development Program)¹⁴與世界銀行 (World Bank)¹⁵，在認定國家發展狀況時，亦會考慮現實發展情形，調整對於國家發展程度的定位¹⁶。相較之下，自 1995 年以來，WTO 認定開發中國家之制度沒有任何改變，並未如上述國際組織針對各國發展狀態制定分類系統¹⁷。美國進而指摘，自我認定制度使現有的 WTO 協定在運作及執行上，產生不可預測且不合邏輯的結果¹⁸。

美國亦列舉此一自我認定制度對 WTO 過往談判所造成之負面影響¹⁹。例如在非農產品市場進入 (Non-Agricultural Market Access) 的談判中，部分會員利用其開發中國家地位，不願提供與其自身在全球貿易體系中角色相稱的承諾²⁰；在農業談判中，部分會員則以開發中國家之地位作為追求保護主義的藉口²¹；在貿易與發展委員會特別會議 (Committee on Trade and Development Special Session) 審查現有 S&DT 條款時，各會員針對該條款之設立目的看法分歧，大部分視其為

⁴ Position Document, ¶ 4.2; *Who Are the Developing Countries in the WTO?*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dlwho_e.htm (last visited Apr. 25, 2019).

⁵ Hannah Monicken, *U.S. Proposes Categories to Prevent WTO Self-Designation as Developing*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 8, Feb. 22, 2019.

⁶ Position Document, ¶¶ 5.1, 5.2.

⁷ 人類發展指數 (Human Development Index) 係為平均壽命、受教育年限及人均所得指標彙編的單一綜合指數。Id. ¶¶ 2.1-2.4.

⁸ 總體經濟指標 (Macroeconomic Indicators) 中將經濟生產、人均所得、農業發展及都市化程度作為計算標準。Id. ¶¶ 2.5-2.12.

⁹ 此貿易相關指標包含出口量、高科技產品之貿易、智慧財產權之權利金。Id. ¶¶ 2.13-2.18.

¹⁰ Id. ¶¶ 2.19-2.21.

¹¹ Id. ¶¶ 2.22, 2.23.

¹² Id. ¶ 1.4.

¹³ Id. ¶¶ 3.6-3.11.

¹⁴ Id. ¶¶ 3.12-3.14.

¹⁵ Id. ¶¶ 3.15, 3.16.

¹⁶ Id. ¶ 3.5.

¹⁷ Id. ¶ 4.1.

¹⁸ Id. ¶ 4.4.

¹⁹ Id. ¶ 4.6.

²⁰ Id. ¶ 4.9.

²¹ Id. ¶ 4.13.

提供開發中會員融入多邊貿易體制之手法，然而一些開發中會員卻將該條款視為在 WTO 規則外維持政策空間的手段²²。

綜合以上，美國認為自我認定之制度將使 WTO 成為越來越不具重要性的組織，且將國家二分為「已開發」與「開發中」之做法，亦被美國稱為「一個過分簡單化且明顯過時的制度」²³。目前許多會員的國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 已大幅增加，國際貧窮率也已急遽下降，然而此制度並未反映 2019 年之現實狀況，特別是針對亞洲及拉丁美洲之部分地區²⁴。此外，僅少數已開發會員適用 WTO 所有規範，而大多數會員卻自我認定為開發中國家，並只適用部分規則²⁵。此制度之長期存在已嚴重損害 WTO 的談判功能，因每個談判僅針對少數會員設立高標準，卻給予多數會員高度彈性或豁免²⁶。

美國對於自我認定制度的批評係特別針對中國及印度，但也指名南韓、阿根廷、智利以及新加坡為透過 S&DT 不當受益的國家²⁷。當中國於 2001 年加入 WTO 時，入會議定書中的條款要求中國承擔高於開發中會員之義務，惟仍低於已開發會員²⁸。中國在去 (2018) 年 12 月，表示願意承擔與其發展程度相當的額外承諾，但亦表示拒絕放棄開發中國家之地位²⁹。美國表示，許多會員不當地自我認定為開發中國家，對真正需要以開發中國家地位取得 S&DT 的會員造成不利影響³⁰。

貳、美國提出改革建議

今年 2 月 15 日，美國向 WTO 總理事會提出改革草案，建議以四個判斷標準決定 WTO 會員得否取得 S&DT，進而限制自我認定之實務做法³¹。美國提議若 WTO 會員落入下列四種類別中的任何一種，則不得於現在及未來之談判中取得 S&DT³²：

- (一) 經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 之會員或已開啟入會程序者；
- (二) 二十國集團 (The Group of Twenty, G20) 國家之一；

²² *Id.* ¶ 4.14.

²³ *Id.* ¶ 1.5, 5.2.

²⁴ *Id.* ¶¶ 1.4, 2.5; Hannah Monicken, *U.S. Says WTO Self-Designation Will Lead to 'Institutional Irrelevance'*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 4, Jan. 25, 2019.

²⁵ Position Document, ¶ 1.7.

²⁶ *Id.*

²⁷ Hannah Monicken, *supra* note 5.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*; Brett Fortnam, *WTO Members at Odds over Plurilaterals, Worried about Appellate Body*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 49, Dec. 14, 2018.

³⁰ Hannah Monicken, *supra* note 5.

³¹ Hannah Monicken, *supra* note 5.

³² Draft General Council Decision, at 1, 2.

- (三) 被世界銀行分類為高所得國家者；
- (四) 進出口量之占比不低於全球商品貿易量的 0.5% 者。

適用上述標準之結果，將排除數十個自我認定為開發中地位之會員獲得 S&DT，包含中國、印度、智利、阿根廷、南韓、新加坡等國家³³。除此之外，改革草案述明，此一分類標準並不排除會員於部門別之談判中，透過協議決議未落入上述四類別之其他 WTO 會員，亦同樣不得主張 S&DT 之權利³⁴。

美國於改革草案中表示，WTO 總理事會必須認知到低度開發國家 (least-developed countries) 的困境，及確保其在國際貿易體制中有效參與的需求，並且進一步採取行動以改善其貿易機會³⁵。WTO 總理事會亦須為難以融入多邊貿易體制的會員保留彈性，給予該等國家新的出口機會³⁶。《馬拉喀什設立世界貿易組織協定》(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) 前言第一段提及，各會員之目標為致力提升生活水準、確保充分就業與大量及穩定成長的實質所得與有效需求、擴大貨品與服務貿易之產出，並在永續發展目標下，將世界資源作最適運用³⁷。美國提到，以上述之目標來看，許多 WTO 會員都已取得相當大的進展，而改革草案之目的係為強化 WTO 的談判功能，制定出大幅降低關稅及其他貿易障礙的高標準、互惠且互利協議，以及在國際貿易關係中消除歧視性待遇³⁸。

參、中國及印度等國家之回應

在今年 2 月 18 日提交至 WTO 總理事會的文件中，中國、印度、南非以及委內瑞拉（以下簡稱提案四國）捍衛 WTO 允許會員自我認定為「開發中國家」的制度，並指控美國之批判非常不誠實³⁹。該文件表示，開發中國家地位賦予會員在履行 WTO 承諾時享有 S&DT，此彈性對開發中國家確保其持續成長而言甚為重要⁴⁰，而上述四個提案國均自我認定為開發中國家⁴¹。

美國指出該等國家擁有高 GDP，並且提議以其他國際組織，如世界銀行和

³³ Hannah Monicken, *supra* note 5.

³⁴ Draft General Council Decision, at 2.

³⁵ *Id.* at 1.

³⁶ *Id.*

³⁷ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization pmbl. para.1, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154 (providing that “[c]onducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development....”).

³⁸ Draft General Council Decision, at 1.

³⁹ Hannah Monicken, *China, India Defend 'Special and Differential Treatment' at the WTO*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 8, Feb. 22, 2019; Response Document, ¶ 1.2.

⁴⁰ Hannah Monicken, *supra* note 39; Response Document, ¶ 1.4.

⁴¹ Hannah Monicken, *supra* note 39.

OECD 對於國家發展狀態的認定作為指標⁴²。對此，提案四國辯駁，評估開發中國家的成長並不只是以 GDP 為標準，發展的本質是為了追求個人福祉，因此人均 (per capita) 指標應是優先考量的標準⁴³。提案四國主張開發中與已開發會員之間的差距並未縮小，甚至於一些領域有更為擴大的現象⁴⁴。

據文件所述，開發中國家的人均 GDP 仍顯著落後於已開發國家，例如，美國、澳洲、紐西蘭、加拿大及歐盟的人均 GDP 介於約 33,000 美元至近 60,000 美元間，然而中國、印度、南非及巴西皆低於 10,000 美元⁴⁵，且全球仍有高比例的貧窮且營養不良人口位於中國、印度、印尼⁴⁶。事實是已開發國家往往已妥善且主動準備好面對多邊貿易談判，開發中國家卻經常只能倉促、被動地回應，且因受限於能力，在制定多邊貿易規則時兩者間存有偌大的不平等，而形式的「法律上 (de jure)」平等並不能掩蓋「事實上 (de facto)」不平等⁴⁷。

提案四國表示，自我認定制度允許會員利用政策空間推動國內改革，是 WTO 實施已久的做法⁴⁸。此制度容許開發中會員得以漸進式地遵守《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade)⁴⁹及 WTO 的規定，讓開發中會員透過經談判肯認之政策空間，將自身融入多邊貿易系統，故該作法是使其經濟整合更具永續性的機制⁵⁰。

此外，提案四國於文件中亦辯駁，自我認定制度並非 WTO 之重要性 (relevance)、正當性 (legitimacy)，以及功能性 (efficacy) 的真正威脅；相對地，與 WTO 成立目的不一致的保護主義及單邊主義的擴散、阻止上訴機構成員之選任，以及使杜哈回合談判陷入僵局，才是對 WTO 的威脅⁵¹。最後，提案四國表示，使開發中會員發展的共同使命迄今未實現⁵²，如果讓每個會員均衡發展是 WTO 欲達成的理想目標，又須確保兼容性，則給予開發中會員 S&DT 顯然是解決辦法⁵³。

肆、結論

WTO 開發中國家自我認定制度向來備受爭議，美國認為應透過改革排除部分會員取得開發中國家地位，以符合各國現實發展狀況，然而中國及印度等國家

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*; Response Document, ¶ 2.3.

⁴⁴ Response Document, ¶ 1.1.

⁴⁵ Hannah Monicken, *supra* note 39; Response Document, ¶ 2.4.

⁴⁶ Hannah Monicken, *supra* note 39; Response Document, ¶¶ 2.5, 2.6.

⁴⁷ Response Document, ¶ 3.5.

⁴⁸ *Id.* ¶¶ 5.10, 5.14.

⁴⁹ General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194.

⁵⁰ Response Document, ¶ 5.11.

⁵¹ *Id.* ¶ 6.1.

⁵² *Id.* ¶ 6.3.

⁵³ *Id.* ¶ 6.4.

則強調該制度存在有其重要性。如何改革自我認定制度以真正實現 S&DT 設立之目的，係為重要課題。隨著 WTO 改革聲浪持續進行，此制度將有何走向，尚待吾人持續關注。

