

WTO 秘書長選任之觀察

馮小綦 編譯

摘要

為了使會員們得以專注籌辦明(2021)年第 12 屆部長會議，WTO 原巴西籍秘書長阿茲維多提前於今(2020)年 8 月 31 日卸任。總理事會因此根據 2002 年通過的「WTO 秘書長選任程序」規定，展開三階段選任程序，預計於今年 11 月 7 日前選出新任秘書長。由於是秘書長提前卸任，故依前述選任程序規定，不僅選任程序得以加速，出缺期間亦須擇定一名副秘書長代理。孰料會員對於代理秘書長人選立場分歧，目前只決定延長四名副秘書長任期。此外，鑑於美國總統大選結果將於今年 11 月 3 日出爐，其很可能影響 WTO 新任秘書長之選任，因此值得密切觀察。

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 秘書長阿茲維多 (Roberto Azevêdo) 於今(2020)年 5 月 14 日的視訊會議上，宣布提早 1 年(於今年 8 月 31 日)卸任，以便會員們能夠提前選任新秘書長，而不使秘書長選任問題分散會員們對於籌辦 2021 年第 12 屆部長會議的政治能量與注意力¹。

為此總理事會根據 2002 年通過的「WTO 秘書長選任程序 (Procedures for the Appointment of Directors-General)²」(以下簡稱「選任程序規則」)之規定展開新秘書長以及代理秘書長之選任，並計畫於今年 11 月 7 日前選出新任秘書長³。而在秘書長出缺的這段時間，依「選任程序規則」，應指定一名現任副秘書長擔任代理秘書長，惟會員們卻對於代理人選意見分歧。同時，美國總統大選結果亦可能影響秘書長之選任程序。若遲遲無法選任新秘書長以統籌明年 6 月的部長會議，WTO 未來之路可能更加坎坷。

以下先介紹「選任程序規則」之重要規定，接著說明本次秘書長選任之具體運作情形以及代理秘書長選任之爭議，最後以美國總統大選對此可能有的影響作為結論。

¹ DG Azevêdo Announces He Will Step Down on 31 August, WORLD TRADE ORGANIZATION (May 14, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_14may20_e.htm.

² General Council, *Procedures for the Appointment of Directors-General*, WTO Doc. WT/L/509 (Jan. 20, 2003) [hereinafter WT/L/509].

³ General Council Chair Walker Announces Timelines for Next Stages of DG Selection Process, WORLD TRADE ORGANIZATION (July 10, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgssel_10jul20_e.htm.

壹、WTO 秘書長選任之法定程序

根據《馬爾喀什建立世界貿易組織協定 (Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization)》第 6 條第 2 項之規定⁴：「WTO 部長會議應選任秘書長，並通過有關秘書長權力、責任、服務條件及任期之規則。」總理事會即依此規定於 2002 年 12 月通過上述「選任程序規則」⁵。

一、三頭馬車推動

秘書長選任程序的推動，依規定由總理事會主席負責，並與各會員諮商⁶。在選任程序中，爭端解決機構主席 (Dispute Settlement Body Chair) 和貿易政策審查機構主席 (Trade Policy Review Body Chair) 亦以協調人 (Facilitator) 身分協助總理事會主席推動上述程序⁷。

二、三階段選任程序

選任程序應始於現任秘書長任期屆滿前九個月，該選任過程通常為期六個月⁸。在選任程序開始後，會員應有一個月的期間提名候選人⁹。僅有會員得以提名候選人，且僅能提名其國民¹⁰。而被提名的候選人應有三個月的時間向會員們介紹自己，並參與 WTO 所面臨之議題的討論¹¹。

選任程序結束前之最後兩個月，總理事會應透過諮商程序縮小候選人範圍，並於最終得出任命人選¹²。每一輪的諮商結果應向會員報告¹³。最不可能獲得共識的候選人應行退出¹⁴。且每一輪預計退出的候選人數，應根據最初的候選人數決定，並先行公佈¹⁵。為了要達成對單一候選人的共識，上述程序應根據每輪修正後之候選人名單，於後續輪次中重複進行¹⁶。

三、共識決為主之決議方式

⁴ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization art. 6.2, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154.

⁵ General Council, *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 10-12 and 20 December 2002*, ¶¶ 232-235, WTO Doc. WT/GC/M/77 (Feb. 13, 2003). (條文雖是規定部長會議，不過，由於部長會議兩年才召開一次，於其不開會期間，由總理事會執行部長會議之功能)。

⁶ *Id.* ¶ 3.

⁷ *Id.* ¶ 4.

⁸ WT/L/509, ¶ 7.

⁹ *Id.* ¶ 8.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² *Id.* ¶ 15.

¹³ *Id.* ¶ 18.

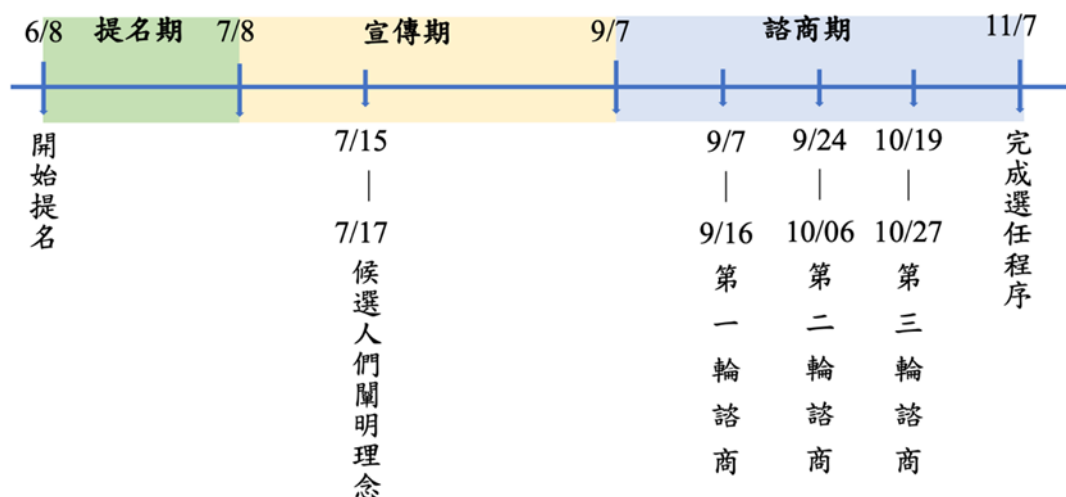
¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

依「選任程序規則」之規定，會員在選任過程中之首要目標為以共識決做成決議¹⁷。若總理事會無法於選任程序期限前以共識決做成決議，會員們應考慮以投票作為最後手段之可能性¹⁸。訴諸投票選任秘書長之方式，應視為共識決慣例的例外，且對於 WTO 日後的任何決議不具先例效力¹⁹。

貳、本次秘書長選任之實際運作情形



(資料來源：編譯者自行整理)

依照上述程序規則之規定，三階段之選任程序分別是提名期、宣傳期及諮商期，本次選任程序之具體時間表如上圖所示。早在今 (2020) 年 5 月 18 日，阿維茲多秘書長宣佈辭任不久，現任總理事會主席沃克 (David Walker) 大使即已通知會員，表示若無異議，其會於 5 月 25 日展開提名程序²⁰。然而，於 5 月 20 日其不僅收到特定異議，亦有將提名程序延後兩週之請求；在無其他進一步保留意見的情形下²¹，其於是將提名的起始日期改訂為 6 月 8 日²²。

至 7 月 8 日提名期結束，總共有 8 個會員提名，而這 8 名候選人分別為墨西哥外交部北美事務次長 Jesús Seade Kuri、奈及利亞前財政部長 Ngozi Okonjo-Iweala (女性)、前 WTO 服務貿易處長 Abdel-Hamid Mamdouh (埃及籍)、摩爾多瓦前外交部長 Tudor Ulianoschi、韓國產業通商資源部通商交涉本部長 Yoo Myung-hee (女性)、肯亞前外長 Amina C. Mohamed (女性)、沙烏地阿拉伯前

¹⁷ *Id.* ¶ 2.

¹⁸ *Id.* ¶ 20.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *WTO Establishes Nomination Window for DG Selection*, WORLD TRADE ORGANIZATION (May 20, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgssel_20may20_e.htm.

²¹ *Id.*

²² *General Council, Appointment of the Next Director-General Communication from the Chairman of the General Council to Members*, WTO Doc. JOB/GC/230 (May 20, 2020).

經濟部長 Mohammad Maziad Al-Tuwaijri、以及英國前國際貿易大臣 Liam Fox²³。

在一般情形下，候選人們於第二階段有三個月的時間向會員們介紹自己²⁴。但在秘書長突然出缺的情況下，根據「選任程序規則」，總理事會主席於必要情況時可與會員們討論縮短時程，以加速選任程序²⁵。沃克大使與會員討論後皆同意將第二階段的「宣傳期 (campaigning phase)」縮短一個月至 9 月 7 日結束²⁶。上述宣傳期結束後，選任程序進入最後階段——諮商期。沃克大使會與爭端解決機構主席宏都拉斯大使 (Dacio Castillo) 以及貿易政策審查機構主席冰島大使 (Harald Aspelund) 於 9 月 7 日至 16 日的期間，與會員個別進行第一輪諮商²⁷。第一輪諮商後，又接續進行了另外兩輪諮商，逐步把候選人從 8 名減少至 5 名，到最後一輪時，候選人數則會降至 2 名²⁸。

在第一輪諮商後，由奈及利亞、韓國、肯亞、沙烏地阿拉伯以及英國的候選人挺進第二輪諮商²⁹。第二輪諮商則是從 9 月 24 日到 10 月 6 日，僅有奈及利亞和韓國候選人晉級³⁰。第三輪諮商將從 10 月 19 日持續到 10 月 27 日，在此期間會員需向三位大使表態其所支持的單一候選人³¹。

參、代理秘書長人選之爭議

根據「選任程序規則」，在秘書長出缺後，直至選任出新秘書長為止，總理事會應指定一名現任副秘書長擔任代理秘書長³²。由於阿茲維多已於今 (2020) 年 8 月 31 日離任，換言之，自該時起秘書長職位即行出缺，而有必要指定代理秘書長。目前四位副秘書長分別是於 2017 年任職之美國籍的伍爾夫 (Alan Wolff)，以及於 2013 年任職之德國籍的布勞納 (Karl Brauner)、奈及利亞的阿迦 (Yonov Frederick Agah)、與中國的易小准，究竟應由何人代理秘書長一職？

在美國要求由美國籍的伍爾夫而非德國籍的布勞納擔任代理秘書長後，

²³ *Candidates for DG Selection Process 2020*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dgsel20_e/dgsel20_e.htm (last visited Sept. 8, 2020).

²⁴ WT/L/509, ¶ 8.

²⁵ *Id.* ¶ 23.

²⁶ WORLD TRADE ORGANIZATION, *supra* note 3.

²⁷ *General Council Agrees Guidelines for Final Stage of DG Selection*, WORLD TRADE ORGANIZATION (July 31, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/gc_31jul20_e.htm.

²⁸ *Id.*

²⁹ *WTO Members Narrow Field of DG Candidates*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Sept. 18, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/hod_18sep20_e.htm.

³⁰ *Id.*

³¹ *WTO Members Narrow Field of DG Candidates*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Oct. 8, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgsel_08oct20_e.htm.

³² WT/L/509, ¶ 23.

WTO 代表們未能於 7 月 31 日達成共識³³。雖然之後美國支持由美國籍和歐盟籍的副秘書長輪流擔任 WTO 代理秘書長的折衷方案，惟據聞中國並不接受該規劃³⁴。

按理，若秘書長選任程序能依原訂時程進行，且會員對最後人選之共識可及時達成，則代理秘書長不過僅是代理兩個月左右期間的職務而已，因此不論是選擇目前負責督導爭端解決、行政、預算等業務的布勞納氏³⁵，或是由德高望重的伍爾夫氏代理，或甚至是兩者輪流，應該都沒有太大的影響。但如今卻是中國反對歐美達成之妥協方案，藉口另兩位副秘書長（即奈及利亞籍以及中國籍）未被納入考量³⁶。這究竟只是政治角力，中美貿易戰的番外篇，抑或是會員對如期選出新秘書長一事有所保留，因而格外重視代理秘書長人選呢？

有論者以為，如果此僵局持續，將使 WTO 直到選出新任秘書長為止，皆處於無人領導狀態³⁷。而且此程序有可能在今年 11 月初亦無法結束，而延宕至 2021 年³⁸。不過 WTO 發言人（Keith Rockwell）淡化此僵局的影響³⁹，其表示：「（代理秘書長之決定）對組織的運作而言，並不會造成任何實質上的危機。在運作上，我並不認為這有什麼大不了，而且我也不認為這會影響那個更廣（即秘書長）的選任程序⁴⁰。」事實上，總理事會於今年 7 月 31 日無法決定代理秘書長之同時，已決定延長現任 4 位副秘書長的任期至新任秘書長上任為止⁴¹。由此角度看來，WTO 的日常事務仍會由四位副秘書長依原有分工繼續推動。

肆、美國總統大選的潛在影響—代結論

今（2020）年 11 月 3 日為美國總統大選⁴²，川普究竟會不會連任尚不確定。若推定川普總統連任，則川普政府的觀點將成為秘書長選任程序中重要的考慮因素，而該選任程序也得以快速進行⁴³。另一方面，若對 WTO 持有較傳統觀點的拜登（Joe Biden）政府真有可能在 1 月接任，那麼推遲秘書長選任，改

³³ Bryce Baschuk, *Dysfunction Deepens at WTO as It Fails to Select an Acting Leader*, THE PRINT (July 31, 2020), <https://theprint.in/economy/dysfunction-deepens-at-the-wto-as-it-fails-to-select-an-acting-leader/472222/>.

³⁴ Hannah Monicken, *U.S. Official: China Blocked Acting DG Compromise at WTO*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No. 32, Aug. 7, 2020.

³⁵ *The Deputy Directors-General*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/ddg_ra_e.htm (last visited Sept. 8, 2020).

³⁶ *GC Chair Explores Option of Becoming Acting DG in Absence of Consensus*, THIRD WORLD NETWORK (Aug. 4, 2020), <https://www.twn.my/title2/wto.info/2020/ti200802.htm>.

³⁷ Bryce Baschuk, *supra* note 33.

³⁸ *Id.*

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ WORLD TRADE ORGANIZATION, *supra* note 27.

⁴² *Presidential Election Process*, USA GOV, <https://www.usa.gov/election> (last visited Oct. 12, 2020).

⁴³ Stephen Olson, *US Elections and Trade: Three Issues to Watch*, HINRICH FOUNDATION (July 22, 2020), <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/us-china/us-elections-trade/>.

為挑選過渡時期的看守人（即代理秘書長）將會更具吸引力⁴⁴。在此情況下，秘書長選任程序可能被延遲至明年，俾使新的、且較為典型的美國政府能夠參與該程序⁴⁵。



⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.*