

試析印度與南非對聯合聲明倡議之批評

張書芳

摘要

聯合聲明倡議的提出似乎為談判功能遲滯已久的世界貿易組織帶來新的希望，參與倡議的會員無不積極提出相關草案文本，以爭取於今（2021）年底之部長會議有一具體成果。惟今年 2 月，印度及南非批評聯合聲明倡議及其談判結果不符合世界貿易組織的法制，並強調倡議會員混淆了世界貿易組織的規則制定與服務承諾表之修改。本文從世界貿易組織的相關規定與現行的倡議草案文本進行分析，認為該等批評不全然有理。

自 2001 年杜哈回合談判開始，世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）近二十年來除了通過《貿易便捷化協定（Trade Facilitation Agreement）》之外¹，會員對於各項談判議題皆難以達成共識²。為了解決此僵局，一些理念相近的會員於 2017 年布宜諾斯艾利斯（Buenos Aires）舉辦的第 11 屆部長會議中，針對電子商務(e-commerce)、投資便捷化（investment facilitation）、微型和中小企業（Micro, Small and Medium-Sized Enterprises, MSMEs）及服務業國內規章準則（Service Domestic Regulation）四個議題分別提出了聯合聲明倡議（Joint Statement Initiatives, JSIs），以供 WTO 會員自由選擇是否參加³。

然而，印度與南非於今（2021）年 2 月 19 日向總理事會提交的一份文件中，對 JSIs 在 WTO 法制下的地位提出質疑⁴。此兩會員於文件中表示，《馬拉喀什設立世界貿易組織協定（Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization）》（以下簡稱 WTO 設立協定）中將複邊貿易協定（Plurilateral Trade Agreements）視為「該協定附件 4 下所列之各協定與附屬法律文件」，因此 JSIs

¹ General Council, *Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization: Decision of 27 November 2014*, WTO Doc. WT/L/940 (Nov. 28, 2014).

² Fiama Angeles, Riya Roy & Yulia Yarina, *Are Joint Statement Initiatives the World Trade Organization's Future?*, TRADE EXPERTTES (Feb. 22, 2021), <https://www.tradeexperettes.org/blog/articles/are-joint-statement-initiatives-the-world-trade-organizations-future>.

³ *New Initiatives on Electronic Commerce, Investment Facilitation and MSMEs*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Dec. 13, 2017), https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm; *WTO Negotiations on Domestic Regulation Disciplines*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/dom_reg_negs_e.htm (last visited June 2, 2021).

⁴ Communication from India and South Africa, *Legal Status of 'Joint Statement Initiatives' and Their Negotiated Outcomes*, WTO Doc. WT/GC/W/819 (Feb. 19, 2021) [hereinafter WT/GC/W/819].

的談判結果若屬於複邊貿易協定，應按 WTO 設立協定第 10 條第 9 項之規定，部長會議得基於任何該複邊貿易協定締約國（同時亦為 WTO 會員）之請求，以「共識決」將該協定納入附件 4⁵。但考慮到已有 WTO 會員對 JSIs 採取相當反對的態度，將 JSIs 的談判成果以附件 4 的複邊貿易協定納入 WTO 法制下機會不大。

印度與南非的提案文件中尚表示，WTO 會員針對任何議題都可先展開非正式的討論及談判，惟若欲將最終談判結果於 WTO 框架下明文化，則需遵行 WTO 設立協定的規範⁶。有看法認為若 JSIs 的談判成果是最惠國待遇的方式向所有會員提供，特別是將新規則置於服務承諾表中，應可透過承諾表修改程序，而不需以共識決方式，即可將該倡議成果納入 WTO 的框架下⁷。惟印度與南非卻對此觀點不以為然，其認為 JSIs 實質上為新協定的設立⁸，而非承諾表的修改，由於修改承諾表與修改 WTO 規則的規範及程序皆不同，倡議會員應是混淆了兩套不同的程序，試圖略過 WTO 設立協定第 10 條有關修改 WTO 規則的程序而直接將新協定納入 WTO 中⁹。

壹、印度與南非提案文件對 WTO 規則的誤解

該份提案文件似乎暗示倡議的談判成果涉及新規則的訂定或修訂，因此無法僅透過修改承諾表的方式來將該倡議納入 WTO 框架下，惟本文認為，印度與南非於提案文件中所提出的論點顯然對 WTO 規則有所誤解。

一、WTO 規則與關稅減讓表、服務承諾表修正程序之差異

WTO 設立協定第 10 條對於 WTO 規則的修訂設有詳細規定，原則上須 WTO 會員於部長會議上提修正案，再使部長會議以共識決方式將修正條文提交予各國決定是否接受¹⁰；其修正門檻可謂相當的高。然而，若屬於服務承諾表或關稅減讓表之修正，其門檻相比之下則較為寬鬆。根據《服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）》第 21 條，有修改承諾表意願之會員須先通知服務貿易理事會（Council for Trade in Services），且若該修改使本享受利益的會員受到影響，則修改承諾表之會員應就相關的補償事項與該受影響的會員

⁵ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, arts. II.3, X.9, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154 [hereinafter Marrakesh Agreement]; WT/GC/W/819, ¶¶ 2, 12.

⁶ WT/GC/W/819, ¶ 3.

⁷ *Id.* ¶ 4.

⁸ *Id.* ¶ 7.

⁹ *Id.* ¶ 8.

¹⁰ Marrakesh Agreement art. X.

進行談判¹¹。又關稅減讓表的修改，另按《關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》第 28 條為之，其程序與承諾表之修訂大致相同¹²；承諾表與關稅減讓表的修改均僅拘束修改會員，使該會員負擔修訂後所新增之義務，而 WTO 規則的修訂，則視所涉及修訂的規則為何，將拘束接受修訂案的會員或是所有 WTO 會員，兩者之差異不可不辨¹³。

二、印度、南非對 WTO 規則的誤解之處

印度、南非主張若 JSIs 談判成果具規則屬性，則應視為新規則的制定，須透過規則修改的程序方能將該等談判成果納入 WTO 的現有框架中¹⁴。換句話說，印度、南非似乎認為無論是關稅減讓表或服務承諾表所記載者皆不具規則屬性，而僅分別涉及貨品的關稅承諾、以及對特定服務部門的市場開放、國民待遇承諾，因此倡議會員無法僅憑修改關稅減讓表或服務承諾表的程序使 JSIs 生效，惟此一見解似乎誤解了 WTO 的相關規範與過往慣例。

首先，就貨品的關稅減讓表而言，確實較不太可能涉及有關貨品貿易規則的制定。但是服務承諾表的填寫，會員除可針對市場開放與國民待遇原則為承諾外，GATS 第 18 條亦規定，會員可就具規則屬性之資格、標準、核照等事項進行談判，並將此等承諾列入其承諾表中，故承諾表的修改有時亦帶有規則制定的屬性¹⁵。此外，GATS 第 18 條所述之資格、標準、核照等事項屬 GATS 第 6 條所規範之國內規章¹⁶，依據 GATS 第 6 條之規定，服務貿易理事會本應針對服務貿易的國內規章發展必要規範，以避免國內規章阻礙服務貿易自由化¹⁷，但至今會員尚未就國內規章的統一標準達成共識，導致部分會員仍會將具有國內規章屬性之事項寫入承諾表中¹⁸。

¹¹ General Agreement on Trade in Services, art. XXI, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1867 U.N.T.S. 183 [hereinafter GATS].

¹² General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. XXVIII, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187 [hereinafter GATT 1994].

¹³ Marrakesh Agreement, art. X; WTO 下的規則修正程序將視修正之內容而適用不同規範，除特定條文的修正須全體會員接受後方得生效；若修正內容為 WTO 設立協定本身或其附件 1A 及 1C 之多邊貿易協定，且涉及會員權利義務之改變，則須於三分之二的會員接受後，始對「接受」會員生效，日後其他會員接受上述修正，亦對其生效。而若修正內容為 WTO 設立協定本身或其附件 1A 及 1C 之多邊貿易協定，並不涉及會員權利義務之改變，於獲得三分之二的會員接受後，即對「所有」會員生效。

¹⁴ WT/GC/W/819, ¶¶ 7-8.

¹⁵ GATS, art. XVIII.

¹⁶ *Id.* art. VI.

¹⁷ *Id.* art. VI.4.

¹⁸ 以我國的承諾表為例，法律服務業之附加承諾 (additional commitment) 中，即列有「外國法律事務律師」(Attorney of foreign legal affairs) 應具備的資格與證照等相關條件；*The Separate*

其次，以電信參考文件為例，該文件涉及反競爭法及針對透明化義務為規範¹⁹；此部分已不屬特定部門的市場進入或國民待遇原則承諾，而較偏向具有規則屬性之其他影響貿易的措施。就會員可將電信參考文件列入各自之承諾表一事，亦可顯示承諾表的修改還是能夠將具有規則屬性的事項納入。若電信參考文件可以置於會員承諾表之後，則 JSIs 倡議會員若以修改承諾表的方式增加其所負擔的義務，何有違反 WTO 規範之嫌？

綜上所述，規則的制定與承諾表的修改並非完全不能重疊。WTO 規則的修訂與承諾表修改最大的區別在於是否有加諸義務於非倡議會員，若加諸新的義務於非倡議會員即有可能屬於 WTO 規則修訂，毫無疑問應依循 WTO 設立協定第 10 條的程序為之；但若僅涉及特定會員承諾表的修正，只加諸義務予修改之會員，縱使該修正帶有規則（例如前述提及的服務業國內規章）制定的色彩，仍與 WTO 規則修訂無涉，可由倡議會員自願為之。

貳、現行聯合聲明倡議之討論

印度、南非主張前述電子商務、投資便捷化、微型和中小企業及服務業國內規章準則這 4 個 JSIs 之談判皆屬 WTO 新規則的制定，故應以 WTO 設立協定第 10 條全體會員共識決為之。惟誠如上述所言，因承諾表的修改僅拘束該修改會員，若 JSIs 倡議之內容可依修改承諾表的方式為之，而不涉及施加新義務予非倡議會員，即非 WTO 新規則的制定。以下就現行四個 JSIs 的談判現況分析，若該等倡議中有部分談判內容可以修改承諾表之方式為之，即可證印度、南非之批評不全然正確。

一、電子商務

電子商務係指透過電子的方式生產、銷售、行銷、運輸貨物或提供服務²⁰。就現行的談判內容觀之，會員主要聚焦在電子簽章及其認證、無紙化交易、電子傳輸稅的課徵、政府資料開放（Open Government Data）、消費者保護、垃圾郵件（spam）等議題進行討論²¹。其中，電子簽章及其認證之要求，即可能涉及國

Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu Schedules of Specific Commitment Revision, WTO Doc. GATS/SC/136/Rev.1 (July 2, 2002).

¹⁹ Negotiating Group on Basic Telecommunications, *Telecommunications Services: Reference Paper*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Apr. 24, 1996), https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm.

²⁰ General Council, *Work Programme on Electronic Commerce adopted by the General Council on 25 September 1998*, ¶ 1.3, WTO Doc. WT/L/274 (Sept. 30, 1998).

²¹ *E-commerce Co-convenors Release Update on the Negotiations, Welcome Encouraging Progress*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Dec. 14, 2020),

內規章制定，且該要求僅規範倡議會員，因此應可由倡議會員各自寫入其特定承諾表中。既然承諾表僅拘束倡議會員，與非倡議會員無涉，並未造成非倡議會員於 WTO 下的義務增加，此一 JSI 的談判成果不見得如印度、南非所述，需要透過 WTO 規則修改的程序方得為之。

二、服務業國內規章準則

服務貿易理事會於 1999 年成立國內規章工作小組，目的是為建立一個除了以水平方式適用於所有部門，也可僅規範特定部門之服務業國內規章準則²²。惟無論是跨部門的水平承諾或是針對特定部門的特定承諾，JSIs 倡議會員皆可藉由修改其承諾表之方式為之。現階段而言，服務業國內規章準則之 JSI 已有條文草案 (negotiating text) 被提出，倡議會員並嘗試將相關談判內容寫入其承諾表中，目前已有 30 份承諾表的修改草稿被提交至工作小組²³。由此可見服務業國內規章之談判內容，應可直接透過各倡議會員修改承諾表的方式為之，而無須透過 WTO 規則修改的程序為之。

三、微型和中小型企業

MSMEs 之非正式工作小組已於去 (2020) 年 12 月 14 日，正式向各會員駐 WTO 代表團團長 (Head of Delegation) 提出包含 6 點建議 (recommendation) 及宣言 (declaration) 的套案，目的在於幫助 MSMEs 克服其在國際貿易上所面臨之阻礙²⁴。該套案中多半使用鼓勵 (encourage)、建議 (recommendation) 等軟性用語，故對於倡議會員而言僅為一不具實質拘束力的文件²⁵。綜上，現階段此倡議與 WTO 規則的修訂或會員承諾表的修改皆無涉。

四、投資便捷化

投資便捷化倡議之目的在於制定一個可以普遍適用於所有投資活動的基礎規則，即發展「投資便捷化多邊架構 (Multilateral Framework on Investment Facilitation, MFIF)」，透過提升地主國國內投資措施之透明度與可預測性，以促

https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.htm.

²² The Council for Trade in Services, *Decision on Domestic Regulation*, WTO Doc. S/L/70 (Apr. 28, 1999).

²³ *Chair of Services Domestic Regulation Talks Issues Revised Negotiating Text*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Dec. 18, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/serv_18dec20_e.htm.

²⁴ *Package of Declarations and Recommendations Adopted to Help Small Businesses Trade Globally*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Dec. 11, 2020),

https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/msmes_11dec20_e.htm.

²⁵ *Id.*

進跨國投資，參與會員並於聲明中明確表示 MFIF 的討論並不涉及投資的市場進入、投資保護等敏感性議題²⁶。

就現行已被提出的 MFIF 草案版本觀之，多數規範的目的皆在簡化與加速投資相關的行政程序，內容涉及規範投資措施的透明性（例如對 WTO 的通知義務或是採行新措施須踐行的相關程序等）、精簡或加速與投資相關之行政程序與要求、國家查詢點與申訴窗口等相關協調機制、開發中國家的特殊與差別待遇等，亦包括投資人的臨時入境規範、及以投資為目的之商務人士跨境移動的便捷化規範等²⁷。

歸納現行的談判內容可發現，部分談判條文內容與 GATS 第 6 條國內規章的規定接近，例如相關措施之合理、公正與客觀執行、許可程序不得過當複雜或延遲投資、提供行政程序及相關處分的事後救濟等²⁸；又或部分涉及投資措施之透明化義務，例如法規與資訊之公告、就措施之草案提供評論期等²⁹。投資便捷化倡議與國內規章性質相同之部分，有可能可以參考前述所提之服務業國內規章準則的履行，以修改會員承諾表的方式為之。另外，有鑒於電信參考文件中亦有透明化義務的要求，本倡議中涉及透明化之內容，或許有可能借鏡電信參考文件的做法，將透明化之內容列入例如投資便捷化參考文件、並由參與會員將之納入

²⁶ World Trade Organization, Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development, WTO Doc. WT/MIN (17)/59 (Dec. 13, 2017); 相關討論可見：易婕，世界貿易組織的投資便捷化多邊架構可能影響地主國的投資保障義務，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，277 期，頁 1，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no277/1.pdf> (最後瀏覽日：2021 年 5 月 30 日)。

²⁷ Nathalie Bernasconi-Osterwalder & Jonathan Bonnitich, *Investment Negotiations at the WTO and the IIA Regime: Anticipating Unintended Interactions*, INVESTMENT TREATY NEWS (Oct. 5, 2020), <https://www.iisd.org/itn/en/2020/10/05/investment-negotiations-at-the-wto-and-the-iaa-regime-anticipating-unintended-interactions-nathalie-bernasconi-osterwalder-jonathan-bonnitich/>; *Investment Facilitation Agreement Negotiators Set Up Roadmap towards Ministerial Conference*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Jan. 26, 2021), https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/infac_29jan21_e.htm.

²⁸ GATS arts. VI.1 (providing that “[E]ach Member shall ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner.”); GATS arts. VI.2(a) (providing that “Each Member shall maintain or institute as soon as practicable judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures....”). GATS arts. VI.3 (providing that “[T]he competent authorities of a Member shall, within a reasonable period of time after the submission of an application considered complete under domestic laws and regulations, inform the applicant of the decision concerning the application. At the request of the applicant, the competent authorities of the Member shall provide, without undue delay, information concerning the status of the application.”).

²⁹ Claudia Locatelli, *Negotiations on Investment Facilitation for Development (IFD) at the WTO*, UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Session%203_Claudia%20L_IF%20for%20Development_1.pdf (last visited June 13, 2021).

其各自的承諾表中。如此一來，投資便捷化倡議中部分內容之落實，便無須涉及 WTO 的新規則制定，而不會落入印度、南非的批評範疇。

五、小結

上述四個受提案國批評之 JSIs，其最新的談判草案均尚未公開，故本文無法就倡議會員所提之所有議題為全面性討論，但以目前可取得的資料進行初步分析的結果，仍足以證明印度與南非之批評不一定成立。除了 MSME 的倡議屬於不具有拘束力之文件外，其他三項 JSIs 的談判成果，即便可能涉及規則的訂定（例如服務業國內規章準則的制定），以承諾表相當具有彈性的記載內容來看，倡議會員似乎都可以透過修改承諾表的方式為之，故印度與南非認為 JSIs 可能破壞 WTO 多邊法制體系的擔憂似屬過慮。

參、結論

印度、南非於其批評中亦提及其他反對 JSIs 的理由，例如倡議的提出排擠其他重要議題（如農業、發展等議題）的談判³⁰。惟鑑於 WTO 單一認諾（Single Undertaking）及共識決之決策方式，自 1995 年成立以來僅完成《貿易便捷化協定》的談判，若會員如印度、南非之批評所述，不可透過 JSIs 的方式將其他與貿易相關之重要議題納入討論，則 WTO 的規定必將無法跟上科技、國際情勢等的發展，進而造成 WTO 於國際貿易規範上不足之情形更為嚴峻。退步言之，倡議會員修改其承諾表，除倡議會員間可享受利益，未參與倡議的會員亦得以搭便車（free-rider）之方式，在無需付出對價的同時享受利益，因此倡議的提出對倡議會員實為損己利人之行為。既然倡議會員以自身的損害換取更現代化且符合科技發展的 WTO 法規框架，其行為更應受肯定，而非如印度、南非所述為一破壞 WTO 既有法律秩序之行為，故 JSIs 在會員間異質性很高的 WTO 場域確實有其存在的必要性。

³⁰ WT/GC/W/819, ¶ 11.