

星星之火，足以燎原？值得關注之貿易與氣候變遷協定

陳昱穎 編譯

摘要

紐西蘭、哥斯大黎加、瑞士及冰島於今年 7 月完成《氣候變遷、貿易與永續發展協定》之談判，該協定欲取消 300 多種環保產品的關稅、開放環保服務市場、限制化石燃料補貼，以及制定自願性環保標章計畫準則。這種由少數國家組成，並聚焦特定領域的貿易協定新模式，展現了快速達成貿易與環保協定的潛力，是否可能如星火燎原一般，成為未來推動多邊貿易協定發展的重要手段，值得關注。鑑於我國之國際參與易受到各種惡意阻撓，若有意加入本協定，愈早申請應愈能降低被阻撓之風險。另一方面，無論我國最終是否能如願加入，本協定啟發吾人：縱為小國亦能如點燃星星之火之火種一般，引領國際間之重要議題談判，故與其因遭到封鎖而喪氣、不如思考如何成為燎原星火之火種。

(取材資料：Wendy Cutler & Jane Mellsoy, *World Should Take Note of a New Trade and Climate Change Deal*, NIKKEI ASIA (July 31, 2024), <https://asia.nikkei.com/Opinion/World-should-take-note-of-a-new-trade-and-climate-change-deal>.)

正當世界歷經破紀錄之高溫、蔓延之野火、破壞性的水患及乾旱之際，紐西蘭、哥斯大黎加、瑞士及冰島於今 (2024) 年 7 月締結了《氣候變遷、貿易與永續發展協定 (Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability, ACCTS)》¹。儘管全球氣候有上述災難性發展，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 會員卻對發展有助於逆轉氣候變遷趨勢的新貿易規則，無法凝聚共識，最近未能於預訂期限內產出第二部分漁業補貼協定即是適例²。

ACCTS 反映了貿易協定之新興型態，即縱然涵蓋的參與國與部門別有限，仍能夠在不犧牲願景的情況下快速締結。不但闡明爭議領域中仍存有共識可能之議題，同時也為更廣泛的多邊協定提供談判動能，本協定可謂邁出重要的一步。

¹ *Joint Ministerial Statement on Conclusion of Negotiations for the Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability*, N.Z. FOREIGN AFF. & TRADE (July 2, 2024), <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/joint-ministerial-statement-on-conclusion-of-negotiations-for-the-agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability.pdf> [hereinafter *Joint Ministerial Statement*].

² *13th Ministerial Conference Briefing Note: Fisheries Subsidies*, WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc13_e/briefing_notes_e/fisheries_subsidies_e.htm (last visited Oct. 9, 2024).

以下先簡介本協定之重點，接著分析未來其擴大參與之可能性、以及對於全球貿易協定談判可能帶來之正面影響。結語則強調在面對威脅全人類生存之公共議題時，不應過度在乎談判時之「搭便車」問題，畢竟真正受益的其實是對全人類生存至關重要的氣候變遷。同時也提醒臺灣儘速評估加入本協定之可能，莫待中國提出加入之申請後，徒留遺憾。最後亦期盼臺灣未來能成為點燃星星之火之火種，發揮小國引領國際貿易談判之潛能。

壹、本協定重點簡介

由於本協定之具體文字正在進行法律檢視而尚未對外公布³，故僅以 4 參與談判國於 7 月 2 日發布之聯合部長聲明為基礎⁴，概述本協定重點。此外，關於本協定之談判背景與初期發展情形，可參考本中心 2019 年第 259 期之「紐西蘭等國宣佈倡議進行氣候變遷、貿易與永續協定之談判」一文⁵。

ACCTS 有四大重點。首先，協定生效時，4 參與成員國將免除超過 300 項「環境商品 (environment goods)」之關稅⁶。儘管產品清單尚未公布，但成員國聲稱此將會是迄今為止最全面且最具企圖心之清單，其中包含：太陽能板、風力發電機、電動車、再生紙、以及對環境更友善而得替代碳密集型建材之木製品。

該清單亦包括符合環境商品之標準，以便日後得以持續更新產品清單。所有 WTO 會員皆得享有本協定之關稅削減，而不僅限於其他 ACCTS 參與成員，因此符合 WTO 之不歧視規範。

第二，參與成員的承諾不僅止於貨品，亦開放彼等之服務部門市場。4 成員同意在超過 100 項服務部門達成新的市場開放水準，以便為解決緊迫之環境問題做出重大貢獻⁷。然而，究竟是哪些部門以及新的市場開放水準為何，目前尚未公布。

第三，本協定提供了有害化石燃料補貼的新禁止與規範架構，並允許有限的例外。第四，參與成員對自願性環保標章計畫之準則達成共識，此將有助於消費

³ *Joint Ministerial Statement, supra note 1.*

⁴ *Joint Ministerial Statement, supra note 1.*

⁵ 魏世和，紐西蘭等國宣布倡議進行氣候變遷、貿易與永續協定之談判，經貿法訊，259 期，頁 22-26，2019 年 11 月 11 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no259/4.pdf>。

⁶ 有學者指出，本協定達成之零關稅環境商品項目遠超過亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 於 2012 年達成之同類協定中所涵蓋的項目 (僅 54 項)，而與 WTO 於 2016 年後即暫停談判之《環境商品協定 (Environment Goods Agreement, EGA)》之涵蓋範圍大致相同，事實上，ACCTS 之締約國皆參與 WTO 之 EGA 談判。William Alan Reinsch, *A Small Sign of Life on the Climate-Trade Front*, CTR. FOR STRATEGIC & INT'L STUD. (Aug. 12, 2024), <https://www.csis.org/analysis/small-sign-life-climate-trade-front>.

⁷ 有學者指出，此為服務部門首次被涵蓋在環境協定中。Reinsch, *supra note 6*.

者獲得更精確之資訊，並避免此類標章本身成為貿易之障礙。最後，本協定納入具拘束力之爭端解決，亦彰顯參與成員對上述承諾之重視。

貳、未來擴大參與之可能性

ACCTS 參與成員期望能於今年稍晚簽署，並以 2025 年生效為目標。一旦文本公布，其他國家即有機會研究協定之義務以決定參與所可獲得之利益。挪威雖參與了全部共 15 回合之談判，但表示仍需更多的時間考量最終文本以決定是否簽署⁸。斐濟雖曾參與談判，但先前已退出，非常可能是因為能力問題⁹。

遺憾的是，美國不太可能會簽署本協定——特別是考量到其對進一步降低關稅之反感，尤其是這些關稅削減還將分享給其他未參與 ACCTS 之成員（包括中國）。雖然明年入主白宮之民主黨總統可能更有企圖心，但限制化石燃料補貼對華府而言，還是太過強求。當然若是川普當選，則幾乎毫無疑問地，這類條款勢必會遭其堅決反對。

中國預計也會與其他國家一般，在文本釋出後仔細研究。儘管北京政府可能對協定的某些部分有所顧慮，但仍可能申請加入，正如其近期對《跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)》¹⁰ 以及《數位經濟夥伴協定 (Digital Economy Partnership Agreement, DEPA)》¹¹ 所做的一樣¹²。因為表達對協定的興趣對北京政府而言，並不會有什麼損失；反而可彰顯其致力於透過符合 WTO 規範之貿易協定處理氣候變遷問題，即令其尚在觀察其他成員國是否會考慮給予其加入所需之彈性。

參、對全球貿易談判可能之影響

⁸ *Statement from Minister of Foreign Affairs Espen Barth Eide on the Announcement of the Conclusion of Negotiations for the Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability*, GOV'T.NO (July 2, 2024), <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/statement-from-minister-of-foreign-affairs-espen-barth-eide-on-the-announcement-of-the-conclusion-of-negotiations-for-the-agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability/id3047635/>.

⁹ *Joint Leaders' Statement on the Launch of the "Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability" Initiative*, N. Z. FOREIGN AFF. & TRADE (Sept. 24, 2024), <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/ACCTS/ACCTS-FINAL-Joint-Statement.pdf>.

¹⁰ *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, Mar. 8, 2018 [hereinafter CPTPP], <https://mfatgovtnz2020.cwp.govt.nz/assets/Trade-agreements/CPTPP/Comprehensive-and-Progressive-Agreement-for-Trans-Pacific-Partnership-CPTPP-English.pdf>.

¹¹ *Digital Economy Partnership Agreement*, June 11, 2020, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/DEPA/DEPA-Signing-Text-11-June-2020-GMT-v3.pdf>.

¹² *China Officially Applies to Join the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*, MINISTRY OF COM. PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (Sept. 18, 2021), <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/202109/20210903201113.shtml>; *China Has Submitted an Official Application to Join the Digital Economy Partnership Agreement (DEPA)*, MINISTRY OF COM. PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (Nov. 3, 2021), <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/202111/20211103214781.shtml>.

雖然世界兩大經濟體皆可能在本協定缺席，但 ACCTS 依循紐西蘭及其他中小型國家越來越倚賴之模式：即對貿易協定採取「從小做起 (let's start small)」之方式，也就是聚焦於感興趣的特定領域，並邀請少數志同道合之國家參與，再隨著時間擴大參與者並增加承諾¹³。

這種方式已經在 CPTPP、DEPA 以及《全球貿易及性別安排 (Global Trade and Gender Arrangement, GTAGA)》成功地被運用¹⁴，進而變得愈來愈具吸引力，因為在 WTO，會員數既多且多元，故協定並不易達成。

此類在小型貿易夥伴團體間之迷你貿易協定，預期在未來的數月或數年內會有愈來愈多完成締結。此模式若如參與成員所期盼的，推動貿易政策新典範之發展，則尚未參與之成員最終可能需要重新考慮是否仍然袖手旁觀，抑或改為爭取坐上談判桌。

肆、結語

為保留未來回歸 WTO 多邊架構之可能性，ACCTS 採取所謂的開放多邊主義，意即各參與成員於協定中所做出之包含關稅減讓之開放將惠及其他所有 WTO 會員，而不僅限於 ACCTS 之其他參與成員得以享有。此舉固然符合 WTO 之不歧視規範，卻也在一定程度內鼓勵「搭便車」之行為，因為尚未參與之其他 WTO 會員毋須做出同樣承諾，即可享有這些市場開放利益¹⁵。乍看之下，似乎先行參與 ACCTS 而主動讓利的小國吃虧，但在面對氣候變遷這樣的議題時，真正受益的其實是對全人類皆更良好的氣候環境¹⁶。

鑑於 CPTPP 當年亦是從紐、星、智利及汶萊 4 小國所締結之《跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定》發展而來¹⁷，可見星星之火足以燎原。我國是否應在 ACCTS 尚為星星之火的現階段即申請加入？宜在 ACCTS 文本公布後儘速評估，莫待中國亦提出加入之申請後才跟進，重演 2021 年申請加入 CPTPP 之令人扼腕的劇碼¹⁸。

¹³ See Tim Groser, *Small State Diplomacy in Action: The Real Origins of TPP*, 23 WORLD TRADE REV. 257 (2024).

¹⁴ Global Trade and Gender Arrangement, May 25, 2022, https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-General/Trade-policy/ITAG-Inclusive-Trade-Action-Group/ITAG_Global-Trade-and-Gender-Arrangement-Text-for-signed-Arrangement.pdf.

¹⁵ Reinsch, *supra* note 6.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, June 15, 2005, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/P4/Full-text-of-P4-agreement.pdf>.

¹⁸ 因中國 (9 月 18 日) 先我國 (9 月 22 日) 數日提出，而使得目前其他締約成員國在考量我國之申請案時，不諱言地感受到來自中國之政治壓力。CPTPP：台灣中國爭相入群讓成員國面

至於我國率先申請後，是否即可成功加入，仍需視 ACCTS 相關規定而定。惟無論如何，ACCTS 之推動仍提供我國極有價值之啟示，即並非只有大國可以發起多邊貿易協定之締結，小國亦具有這樣的潛能。換言之，只要台灣願意，亦可作為點燃星星之火之火種，在國際舞台上結合少數志同道合的國家快速推動有益於己的貿易議程，再隨時間之累積，使之進一步擴大。



臨難題，BBC News 中文，2021 年 9 月 23 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-58663384>。