

全球經濟高峰會對杜哈回合談判進展之影響

施曉恩、張毓欣

今年(2008年)11月15日,二十個富國及新興國家領袖(The Group of Twenty, 以下簡稱G20)於美國召開首次全球經濟高峰會,共商經濟衰退因應之道。為解決金融危機,各國計畫進行金融改革以整頓全球金融體系,避免全球經濟陷入長期衰退。值得注意的是,各國在本次高峰會中承諾將努力推動延宕已久之杜哈回合談判,然各界對於本次高峰會是否有助於杜哈回合談判之進展,則多持保留態度。

各國強調應進行金融體制之改革

本次高峰會就全球金融市場之改革提出五項基本原則,包括提高金融市場透明度和可信度、加強審慎之監理規範、促進金融市場之健全性、強化國際間合作、進行國際金融機構之改革,並依據此五項原則制定行動方案¹。各國強調須改變對全球金融機構的管理,故承諾將接受國際貨幣基金(International Monetary Fund, 以下簡稱IMF)嚴密之金融體制檢查、鼓勵更多新興國家加入金融穩定論壇(Financial Stability Forum),並強調IMF及世界銀行(World Bank)應進行全面性改革,以增加未來其在全球金融的影響力及對金融危機的因應能力²。然各國並未提出金融法規之具體改革方案,而僅主張對銀行資本及授信部門進行改革,對此外界認為,各國目前之作法乃在補救全球金融法規,而非徹底的改革³。針對杜哈回合談判,各國則承諾將努力推動年底的談判進度,並保證未來不會增加任何貿易及投資之障礙⁴。

本次高峰會中雖未對具體金融改革方案及為因應經濟衰退欲採行的財政政策產生共識,但在國際態勢方面有重大突破,因本次會議為富國及新興國家領袖首次共同參與的經濟高峰會,此舉顯示國際金融之決策者將不再侷限於富國集團,而往後的國際間經濟合作模式也極有可能接續依循本次會議之G20成員規模⁵,然此一改變勢必將威脅原本富國集團之代表性。儘管如此,新興國家在金融議題上之影響力仍有待觀察,如本次高峰會中該些國家雖積極提出金融改革方

¹ The White House, *Declaration of the Summit on Financial Markets and World Economy* (Nov. 15, 2008), <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>.

² *Id.*

³ *The G20 Summit in Washington, DC: Not a Bad Weekend's Work*, THE ECONOMIST, para. 7 (Nov. 18, 2008).

⁴ The White House, *supra* note 1, para. 13.

⁵ Keith Good, *G20 Summit(Doha); Corn Prices and Food Prices*, FARMPOLICY.COM INC., paras. 2, 11, <http://www.farmpolicy.com>.

案，但會議中其他國家仍著重關切於新興國家窮人怠工之問題⁶，基此，新興國家的發展空間似乎仍受到限制。

本次會議後，預計下次高峰會將於 2009 年 4 月 30 日展開，並針對本次高峰會之決議進行履行審查⁷。至於 IMF 改革議題，雖至本次高峰會前仍未有重大進展，但隨著新興國家對國際金融影響力逐漸增強，將可預見下次高峰會將會對金融體制之議題多所著墨⁸。

本次高峰會對於杜哈回合之談判進度，各界預估難以達成突破性發展

各界預期本次高峰會對推動僵持的杜哈回合談判之效果有限，尤其對於今年農業和非農業市場進入（以下簡稱 NAMA）之談判模式草案將難有突破性發展。

原因可能在於許多國家認為本次高峰會並非討論杜哈回合談判之適當時機。世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）之秘書長 Pascal Lamy 原期望利用本次會議形成共識，藉以於今年 11 月中旬就農業和 NAMA 議題進行修正，進而於 12 月召開部長會議。此項提議雖得巴西、澳洲和英國支持，但卻遭他國反對，該些國家表示本次會議中不宜涉及杜哈回合之實質談判議題。美國貿易代表署官員亦表示，期望於今年舉行部長會議係不切實際之想法，因本次會議屬初步會議性質，難以構成實質進展，故此時提出部長會議之議題並無意義；此外，本次會議之參與國家並未及於所有 WTO 會員國，因此不宜就實質議題進行討論。因此，Lamy 透過本次會議推動農業和 NAMA 議題發展之構想，即難以實現⁹。

藉由本次會議推動杜哈回合談判之呼籲，顯然有其難處。因此，儘管美國貿易代表署官員於會前表示，美國政府期望本次會議可為杜哈回合之推動帶來利多，同時，WTO 農業談判國之與會國家如紐西蘭，亦認為該些與會國應積極推動杜哈回合之進展，觀察者仍表示會議上之政治承諾對於延宕的杜哈回合談判進度幫助有限，更指出各國領袖先前早已做出數次類似聲明，但皆無所建樹。美國業界人士指出，去年 7 月杜哈回合談判暫停以前是各領袖對於談判模式做出突破性進展之良機，但各國領袖未能掌握機會，如今已失去了達成各方共識之時機¹⁰。

農業和 NAMA 談判中之關鍵國家遲遲無法對議題之修正達成共識，亦可能是原因之一。Lamy 於今年 10 月 31 日由美國製造業協會（National Association of Manufacturers，以下簡稱 NAM）舉行之論壇上公開表示，除非有過半機率達成

⁶ Daniel Dombey & Krishna Guha & Andrew Ward, *Talks Challenge Elite Club of Rich Countries*, FINANCIAL TIMES, Nov. 17, 2008.

⁷ The White House, *supra* note 1, para. 11.

⁸ *The G20 Summit in Washington, DC: Not a Bad Weekend's Work*, *supra* note 3.

⁹ *Doha Round unlikely to Get Boost from Global Economic Summit*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 26, No. 44 (Nov. 7, 2008).

¹⁰ *Id.*

農業和 NAMA 議題之重大突破，否則今年將不召開部長會議，此舉似乎默認今年要再度召開部長會議之機會乃微乎其微。另一方面，儘管 Lamy 於該論壇中告知美國製造業者依杜哈回合目前 NAMA 之草案，將有大幅獲利並預期美國製造業者每年將獲利美金七十億至八十億元，NAM 仍堅持巴西、印度和中國應同意美國所提出之自願性部門別倡議，藉以使美國增加各部門下市場開放之所得，因為降稅公式所生之減免對美國而言並不足夠。相較於美國，NAMA 11 集團 (NAMA-11 Group) 之國家，包含印度、巴西和南非，均於今年 10 月底重申其對部門別降稅談判之自主性，可見在面對產業壓力下的美國和 NAMA 11 集團對於開發中國家是否應同意自願性部門別關稅倡議，仍有歧異¹¹。因此無論農業或是 NAMA 之談判於今年秋季之進度均為有限，而農業和非農業談判之主席亦難於今年公布修正草案，由此看來 Lamy 計畫利用本次會議形成共識，進而在農業和 NAMA 議題修正後於今年 12 月召開部長會議，恐有困難¹²。

高峰會後美國產業界持續表達不樂見部長會議於今年召開之意願

美國在本次高峰會中極力呼籲各國致力推動杜哈回合談判，而此宣告造成各國對美國會在此次談判中作出讓步之期待。然政府部門在本次會後仍未有積極推動杜哈回合之舉動，原因在於來自美國農業、工業及服務業部門之壓力。上述產業界部門擔憂美國政府會在談判中倉促作出讓步而影響其利益，故在本次高峰會後積極阻止預計於今年 12 月舉行之部長會議提案¹³。今年 11 月 19 日，NAM、美國服務業產業聯盟 (Coalition of Service Industries, CSI) 與美國農業事務聯合會 (American Farm Bureau Federation) 向美國總統布希發表一封公開信，主張倘若未來幾週內新興國家未能進一步開放其市場，則美國政府不應同意於今年召開部長會議；信中並表示杜哈談判應著重於協議之完善，而非急於年底做出結論，尤其自去年 7 月後各會員國皆對談判進展有限之情況下，倉促達成談判模式之結論將對美國本身不利。因此，在 NAM 和美國貿易緊急委員會對 G20 領袖所做出的聲明中，即反對本次會議提出之一年期限的談判模式草案。美國業者甚至希望可喚起歐洲對於新興國家市場開放的重視¹⁴。

除上述美國國內產業之反對聲浪外，若干國家對於本次高峰會能否推動杜哈回合談判亦存有疑慮，因其難以預見即將上任的歐巴馬政府看待本次高峰會之態度為何，及是否接受其所作出之減讓¹⁵。

¹¹ 張仁憶，林良怡，「杜哈談判進展彙報」，國際經貿組織暨法律研究中心，經貿法訊第 74 期，2008 年 10 月 1 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no74/1.pdf>。

¹² *Doha Round unlikely to Get Boost from Global Economic Summit*, *supra* note 9.

¹³ *Officials Need to Bridge Gaps Next Week to Make Ministerial Possible*, *INSIDE U.S. TRADE*, Vol. 26, No. 46 (Nov. 21, 2008).

¹⁴ Jamie Strawbridge, *Business, Agriculture Groups Wary of Doha Push... Begins on Page One*, *INSIDE U.S. TRADE*, Vol. 26, No. 46 (Nov. 21, 2008).

¹⁵ *The Brookings Institution, Trade and the G-20 Financial Summit: Next Steps for the Doha Round?*

然布希政府為在卸任前交出成績單，仍不斷要求美國貿易代表署推動談判，此舉使美國國會出面為民間部門爭取利益。今年 12 月 2 日，參議院財政委員會 (The Senate Finance) 和眾議院歲入委員會 (House Ways and Means Committees) 之主席與會員，及參議院農業委員會 (The Senate Agriculture Committee) 皆致信給美國政府，要求美國總統布希在杜哈回合農業和 NAMA 談判中堅持立場，並表示除非美之貿易對手國提出其所希望之減讓，否則不應輕易做出承諾¹⁶。



(Nov. 17, 2008), http://www.brookings.edu/opinions/2008/1117_g20_summit_blustein.aspx.

¹⁶ USTR Schwab, *after Doha Talks with China, Defends Modalities Push*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 26, No. 48, 5 (Dec. 2008).