

杜哈回合談判進展彙報

張仁憶、林良怡

隨著全球金融危機之蔓延，保護主義興起，各國紛紛提升關稅、提供補貼或藉由低估幣值來保護國內產業。上述貿易障礙皆可能造成貿易扭曲，而突顯儘速完成杜哈回合談判之重要性。蓋談判之完成將有助於縮小實際稅率與拘束稅率間之差距¹。惟自 2001 年起，杜哈回合談判始終無實質進展，原計畫於去（2008）年 12 月中舉行之部長會議亦因在農業及非農產品市場進入（Non-Agricultural Market Access，以下簡稱NAMA）減讓模式之協商上無所斬獲而延期²。

去（2008）年 12 月 6 日，NAMA談判主席Luzius Wasescha提出以 7 月 10 日之版本為基礎而修正之NAMA談判模式草案（TN/MA/W/103/Rev.3）³；農業談判主席Crawford Falconer則提出以 2008 年 7 月套案為基礎之農業減讓模式修正草案（TN/AG/W/4/Rev.4），並針對新增關稅配額（Tariff-Rate Quota Creation）、敏感性產品項數及特別防衛機制（Special Safeguard Mechanism，以下簡稱SSM）另行提出三份文件⁴。惟此二修正草案之提出，仍未解決會員間具高度歧見之議題，例如SSM及NAMA部門別降稅倡議。

在NAMA議題上，中國、印度及巴西立場一致，仍不願參與部門別倡議，僅願意參與部門別降稅模式之協商；美國則維持一貫之主張，認為主要開發中會員應參與部分之部門別倡議，並表示僅參與部門別降稅之協商無法討論出可行之減讓模式⁵。關於農業減讓模式談判，除了美國與印度、中國等開發中國家在SSM議題上立場差距過大外，棉花補貼方面亦存有相同的問題，美國拒絕接受其需減少 82.2%補貼之減讓模式提案⁶。以下針對最新版農業減讓模式草案之內容加以介紹，首先簡述SSM、新增關稅配額、敏感性產品及特殊產品之內容，再介紹美國業者對於農業減讓模式草案中出口信貸規定之批評。

SSM、新增關稅配額、敏感性產品及特殊產品

關於SSM之啟動門檻，Falconer在最新版草案中提出二階段啟動機制（two-tier structure）之建議，即當進口量高於三年基期進口量之 120%、低於 140%

¹ *Barriers to Entry*, THE ECONOMIST (Dec. 18, 2008), <http://www.economist.com/finance>.

² Jamie Strawbridge, *Hopes for Doha Ministerial Fade as Lamy Consultations Stall*, INSIDE US TRADE, Vol.26, No.49 (Dec. 12, 2008).

³ *Market Access: Chairperson's Texts*, http://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/markacc_chair_texts07_e.htm.

⁴ *Agriculture: Chairperson's Texts*, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/chair_texts08_e.htm.

⁵ *Doha Round Negotiators Make Little Progress toward Ministerial*, INSIDE US TRADE, Vol.26, No.47 (Nov. 28, 2008).

⁶ *Agriculture Talks Inch forward; Gaps Remain on SSM, Cotton Subsidies*, INSIDE US TRADE, Vol.26, No.48 (Dec. 05, 2008) (hereinafter *Agriculture Talks*).

時，加徵額外關稅後之總關稅可超過現行約束稅率，惟超過稅額上限應為現行約束稅率之 1/3 或 8% 的絕對關稅，二者取其高；當進口量高於三年基期進口量之 140%，加徵額外關稅後之總關稅可超過現行約束稅率，惟超過稅額上限應為現行約束稅率之 1/2 或 12% 的絕對關稅，二者取其高。開發中國家可利用此二階段之啟動機制，在 12 個月內，提高 2.5% 關稅細目之產品的關稅超過現行拘束稅率。又因應美國及其他會員國之要求，該提案納入價格交叉檢核機制 (price cross-check mechanism)，依該機制之設計，除非國內價格確實下跌，原則上不應提升關稅超過拘束稅率。此外，規定 SSM 機制的執行期為 4 或 8 個月，且須待與執行期相當之期限經過後，才能再訴諸 SSM。Falconer 並建議若已連續兩年實施 SSM，將不能在第三年實施 SSM。文件中並納入試驗性規定，規定專家可對連續三年實施 SSM 是否會破壞正常貿易流量提出無拘束力之建議⁷。

在新增關稅配額與否的問題上，Falconer 在文件中提出：最多只能有 1% 的農產品總稅項可新增為關稅配額產品，且這些產品須落入敏感性產品之範圍；配額內關稅應設為零；新增關稅配額之會員須擴增其配額。然而，Falconer 亦提出，不論歷史貿易量的高低，新增關稅配額均有特殊條件。歷史貿易量非常高時，應制定特殊條款來確保貿易不受人為拘束；歷史貿易量非常低時，特殊條款將使關稅配額不因人為因素而致配額數量過低。當國內消費被預期在未來的幾年內激增時，配額之額度應依據國內消費之比例訂定⁸。

敏感性產品之數量則維持去 (2008) 年 7 月套案之內容，已開發國家可選定 4% 之關稅細目為敏感性產品。然而，日本及加拿大要求提高該百分比⁹，日本主張應提升至 8%，加拿大則認為至少應佔農產品關稅細目之 6%¹⁰。可豁免於降稅公式之特殊產品亦與 2008 年 7 月套案之內容相同，開發中國家可選定 12% 之關稅細目為特殊產品，惟平均關稅降幅須達 11%。該 12% 的產品有 5% 可免於任何關稅削減；中國等新入會會員則享有更優厚的待遇，新入會會員可選定 13% 之關稅細目為特殊產品，平均關稅降幅僅為 10%¹¹。

新版草案未針對美國業界對出口信貸部分之批評作出修正

出口信貸工作集團 (The Export Credit Working Group，以下簡稱 ECWG) 於 11 月 24 日致函予美國農業談判代表 Joseph Glauber，表達美國業界對農業減讓模式草案中出口信貸規定之關注，因為 Falconer 於今年 7 月 10 日所提出之模式草案將使美國普遍銷售管理 102 計畫 (General Sales Manager 102 Program，以下簡稱 GSM102 計畫) 之運作受到大幅度的限制¹²。信中並提出其對該農業減讓模式草

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Agriculture Talks, supra note 5.*

¹¹ *Doha Agriculture, supra note 6.*

¹² *Export Credit Group, Wary of Doha Ministerial, Wants GSM Flexibility, INSIDE US TRADE, Vol.26,*

案之四項批評，分別是還款期限、自償 (self-financing) 期間、免責規定 (Safe Harbor) 之缺乏以及在緊急情況下無任何調整彈性存在¹³。

關於還款期限之規定，該協商草案要求美國降低GSM102 計畫之最長還款期限至 6 個月，相較於美國現行最長還款期限為 3 年之GSM102 計畫，業者對最長還款期限為 6 個月之出口信貸保證計畫之利用將顯著地下降，此乃因 6 個月之還款期限代表著較嚴格之限制。相較之下，該草案卻允許歐盟之出口補貼權利可持續至 2013 年年底，ECWG表示此違反公平原則¹⁴。

此外，此草案僅允許四年之自償期間。此期間不足以實施一可行之GSM計畫，蓋其未給予償還違約貸款之合理期間，因而迫使將這些貸款認列為損失。另外，草案所提之計算方式會重複計算以四年為期之績效期間內之損失，此意謂單一損失將會在未來審查中被重複計算。只要在單一年度未符合審查標準者，將因未符合自我融資之要求而違反GSM計畫。ECWG認為此一具有嚴重瑕疵之計算方式，不應在任何的減讓模式中使用¹⁵。

該草案缺乏免責規定，即使GSM計畫之運作遵循新的規則，該計畫可能遭受其他會員依補貼及平衡措施協定附件一出口補貼例示清單 (Illustrative List of Export Subsidies) 第 (j) 項提出之WTO爭端控訴。在緊急情況下，亦未賦予任何調整彈性。草案規定除了馬拉喀什協定所列之會員外，即便是在緊急情況下，仍禁止任何會員取得還款期限超過 180 天之出口信貸保證。ECWG極力地主張美國之談判者不應同意這些不切實際的限制，認為所有的開發中國家為進口必要糧食及天然纖維時，應可延長還款期限至三年，且在緊急情況下，應使其可取得超過三年的還款期限¹⁶。

ECWG強調GSM計畫對農產品進口國及美國農業之重要性，表示此出口信貸保證計畫使得開發中國家及低度開發國家即便在面臨金融或糧食危機時，仍能進口基本糧食及纖維¹⁷，故應依上述四點修正草案，賦予GSM計畫更大的運作彈性¹⁸。

對於上述批評，Falconer 於去 (2008) 年 12 月 6 日提出之減讓模式修正草案仍維持前一修正草案之內容。可預料的是，此將引發美國業界另一波的反對聲浪。

No.47 (Nov. 28, 2008) (hereinafter *Export Credit Group*).

¹³ *Text: Export Credit Working Group Letter*, INSIDE US TRADE, Vol.26, No.47 (Nov. 28, 2008).

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Export Credit Group*, *supra* note 12.