

試析「貿易便捷化協定」於 2014 年內通過之可能性

王芊茵、蔡元閣

今 (2014) 年 7 月 31 日，印度在「貿易便捷化協定」(Trade Facilitation Agreement, 以下簡稱 TFA) 簽署期限之最後一刻拒絕簽字，引起會員國譁然，印度拒絕簽字之舉再次撼動世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 作為多邊貿易體系之角色¹。此舉係 WTO 歷史上首度有會員國針對已經在部長會議上作出的承諾反悔，並將使各會員國於去 (2013) 年 12 月第九屆部長會議 (Ninth Ministerial Conference, 以下簡稱 MC9) 所通過之「峇里套案」(Bali Package) 功敗垂成。

去年 MC9 在 WTO 秘書長 Roberto Azevêdo 調停下，峇里套案中關於糧食安全的議題最終以「在『以糧食安全為目的之公共儲糧』之部長決議 (Public Stockholding for Food Security Purposes — Ministerial Decision) 中明訂各會員國必須於 2017 年第十一屆部長會議 (MC11) 前找到永久性解決方案 (permanent solution)，並提供印度及其他開發中國家「和平條款」² (peace clause)」為條件，使印度答應在糧食安全的議題上讓步，峇里套案因而得以通過。

然而，在今年 7 月 25 日時印度卻於 WTO 總理事會 (General Council) 上發表聲明³，表示在各會員國同意印度大規模糧食補貼計畫並在糧食補貼議題上找到永久性解決方案前，印度將不會簽署 TFA。印度之杯葛僅獲玻利維亞、委內瑞拉以及古巴三國支持，美國在內之多數已開發國家則口徑一致，對印度表示譴責⁴。WTO 秘書長於休會前發表聲明，呼籲各國利用 WTO 暑休期間分析此次談判失敗的原因，並敦促各國儘速協商以解決此困境⁵。美國⁶、澳洲⁷等會員國皆表示嚴厲批評，其中專家指出，若未來此僵局持續難解，以複邊協定之方式收

¹ Avaneesh Pandey, *WTO Trade Agreement Falls Through As India Toughens Stand*, INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, Aug. 1, 2013, available at <http://www.ibtimes.com/wto-trade-agreement-falls-through-india-toughens-stand-1645698> (last visited Sept. 25, 2014).

² 和平條款為 MC9 中提供給開發中國家之過渡性措施—會員國同意在未來四年內，不以開發中國家糧食安全公共儲糧補貼違反農業協定「微量補貼」(de minimis subsidies) 10% 上限為由訴諸爭端解決機制。

³ PRESS INFORMATION BUREAU GOVERNMENT OF INDIA MINISTRY OF COMMERCE & INDUSTRY, MEETING OF THE GENERAL COUNCIL WTO GENEVA 24-25 JULY 2014 STATEMENT BY INDIA, July 25, 2014, available at <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=107533> (last visited Sept. 21, 2014).

⁴ *India's veto at WTO shocks world*, DECCAN CHRONICLE, Aug. 2, 2014, available at <http://www.deccanchronicle.com/140802/business-latest/article/india-s-veto-wto-shocks-world> (last visited Oct. 7, 2014).

⁵ WTO News, *Director General's speech*, July 31, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/tnc_infstat_31jul14_e.htm (last visited Sept. 25, 2014).

⁶ *Statement by Ambassador Michael Froman on the World Trade Organization Trade Facilitation Agreement Protocol Failure*, USTR, July 2014, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/July/Statement-by-Amb-Froman-on-WTO-Trade-Facilitation-Agreement-Protocol-Failure> (last visited Sept. 25, 2014).

⁷ *Australia upset as India fails to sign deal*, THE ASIAN AGE, Aug. 6, 2014, available at <http://www.asianage.com/india/australia-upset-india-fails-sign-deal-826> (last visited Sept. 25, 2014).

割貿易便捷化議題將會是WTO會員國下一個最佳的選擇⁸。

本文首先分析印度杯葛之因素與動機，隨後以杯葛後印度與歐美雙方立場之後續發展探討TFA在短期內通過之可能性。最後，簡要評析TFA若未能通過，將對世界貿易帶來的損失及其對多邊談判貿易體系帶來的衝擊與影響。

印度杯葛TFA之動機及後續發展

一、印度杯葛之動機

印度杯葛之動機可追溯至其於2013年9月通過之「糧食安全法案」(Food Security Act)。該法案第2條第2項規定政府印度政府必須以「最低支持價格」(Minimum Support Price)向印度農民收購糧食⁹。此一補貼額度恐逾農業協定(Agreement on Agriculture)第6條第4款「境內支持」(domestic support)下賦予開發中國家上限10%之微量(de minimis)例外，進而使印度可能違反農業協定¹⁰。此外，印度與其他開發中國家希望能針對農業協定下用於計算補貼金額之參考價格(reference price)基準年做修改。現行之規定係根據1986~1988年之固定參考價格計算會員國之補貼額最為計算補貼金額的基準，然而隨著近年的糧食價格逐漸攀升，印度等開發中國家遂主張應修改參考價格，以反映今日市場上之實際糧價，不至於使補貼金額可能逾農業協定所規定之補貼上限¹¹。

印度於7月25日WTO總理事會會議上的公開聲明指出「公共儲糧」(public stockholding)議題自MC9結束後，儘管「33國集團(Group 33¹²)」一再請求針對糧食議題進行討論，然迄今糧食議題的討論成果仍未有實質進展，亦未就其他在MC9時已提出的相關提案進行討論其他低度開發國家的相關議題(Least Developed Countries issues)也同樣被忽略¹³。爰此，印度擔心一旦TFA如期通過，糧食安全議題、LDC等議題極有可能將持續遭已開發國家忽視。

另有論者指出，印度立場之轉變與新總理莫迪(Narendra Modi)個人有關。印度新政府於今年5月上台，相較於前執政黨「聯合進步聯盟」(United

⁸ Igor Kossov, *EU Bemoans Collapse Of WTO Trade Facilitation Deal*, LAW360, Aug. 6, 2014, available at <http://www.law360.com/articles/564669/eu-bemoans-collapse-of-wto-trade-facilitation-deal> (last visited Sept. 25, 2014).

⁹ Food Security law Section 2 (1): “procured by the Central Government and the State Governments through minimum support price operations.”

¹⁰ 關於印度糧食安全法案與WTO規範的合致性可參考：唐君豪、王芊茵，簡析印度糧食安全法案之法律爭議，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，152期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no152/3.pdf>（最後瀏覽日：2014年9月25日）。

¹¹ 陳逸潔、李睿軒，印度將召集WTO會員促使支持糧食安全議題，台灣WTO中心，2014年8月14日，網址：

<http://web.wtocommerce.org.tw/Mobile/page.aspx?pid=253265&nid=15483>（最後瀏覽日：2014年9月26日）。

¹² 33國集團目前由46個WTO開發中會員國所組成，係一農業談判之非正式團體，成員包括中國、古巴、印度、印尼等國。

¹³ *Supra* note 3.

Progress Alliance)，莫迪之個人主義色彩強烈，對外政策上強硬¹⁴。莫迪所率領的執政黨「人民黨」(Bharatiya Janata Party，以下簡稱BJP)2014年的政策綱領(manifesto)即強調「印度優先」(India First)，明確指出國家利益乃國家與人民決策時首要之考量¹⁵。在對外關係上，印度則大倡「積極主動之外交」(Proactive Diplomacy)，杯葛TFA之舉不難歸類為莫迪擁護對外政策下的其中一例¹⁷。

二、杯葛後相關國家之立場與努力

(一) 印度大力籠絡各方支持補貼糧食儲備之永久性協定

印度首先拉攏非洲國家，且其立場業已獲33國集團背書¹⁸。而9月初印度商工部長希達拉曼(Nirmala Sitharaman)出訪中國時，亦再次特別積極拉攏中國支持其在糧食安全之立場¹⁹。除此之外，南非已公開表示支持印度之立場²⁰。而在WTO9月之例會開始前夕，印度更是在第十一屆亞歐會議(Asia-Europe Meeting, ASEM)財務部長會議上獲得了包含英國、德國在內之已開發國家以及歐盟執委會(European Commission)就優先討論糧食安全議題此一立場之支持²¹。印度另亦在該會議上獲得巴基斯坦、孟加拉與俄羅斯等國之支持²²。然而，在9月農業委員會(Committee on Agriculture)會議召開之後，印度卻反而面臨來自其他會員國龐大的壓力，要求其簽署TFA，其中不乏會議前對印度立場表示支持的上述國家²³。

而在國際組織方面，除了獲聯合國國際農業發展基金(International Fund

¹⁴ Shruti Pandalai, *Trade first, in Modi's foreign Policy?* ELECTIONS.IN, May 19, 2014, available at <http://www.elections.in/blog/trade-first-modis-foreign-policy/> (last visited Sept. 25, 2014).

¹⁵ BHARATIYA JANATA PARTY, ELECTION MANIFESTO 2014, available at <http://www.slideshare.net/BJP4India/new-new-election-manifesto-07042014?ref=http://www.bjp.org/manifesto2014> (last visited Sept. 25, 2014).

¹⁶ 此處係指印度新政府對任何威脅抑或國際脈動之反應將較過往政府更強悍、更積極主動。

¹⁷ *Modi has a penchant for a pro-active foreign policy*, ONE INDIA NEWS, Sept. 7, 2014, available at <http://news.oneindia.in/feature/modi-has-a-penchant-for-a-pro-active-foreign-policy-1516822.html> (last visited Sept. 25, 2014).

¹⁸ *India seeks cooperation from African countries at the WTO*, CONFEDERATION OF INDIA INDUSTRY, Aug. 21, 2014, available at <http://www.cii.in/PressreleasesDetail.aspx?enc=XmZ52waZcfwpUu8p/0FWdLUCpYeEgDm2BipucctXToM=> (last visited Sept. 26, 2014).

¹⁹ *India to seek China's support on food security at WTO*, THE HINDU BUSINESS LINE, Sept. 1, 2014, available at <http://www.thehindubusinessline.com/economy/india-to-look-for-chinas-support-on-food-security-at-wto/article6370387.ece> (last visited Sept. 25, 2014).

²⁰ *Food security: South Africa backs India's stance at WTO*, THE FINANCIAL EXPRESS, Sept. 7, 2014, available at <http://www.financialexpress.com/news/food-security-south-africa-backs-indias-stance-at-wto/1286490> (last visited Sept. 25, 2014).

²¹ *India wins the support of developed nations at WTO*, THE HINDU BUSINESS LINE, Sept. 13, 2014, available at <http://www.thehindu.com/news/national/india-wins-the-support-of-developed-nations-at-world-trade-organisation/article6405756.ece> (last visited Sept. 25, 2014).

²² *Id.*

²³ *At WTO, more countries push India to sign trade facilitation pact*, THE HINDU BUSINESS LINE, Sept. 24, 2014, available at <http://www.thehindubusinessline.com/news/at-wto-more-countries-push-india-to-sign-trade-facilitation-pact/article6442833.ece> (last visited Oct. 1, 2014).

for Agricultural Development) 的支持²⁴外，9月9日莫迪在與聯合國糧食及農業組織 (Food and Agriculture Organization, 以下簡稱FAO) 主席會晤之後，業已將食品安全的排入FAO會議之首要議程²⁵。FAO主席亦發表聲明，表示糧食安全政策為優先議題，各國應透過其貿易政策保全之²⁶。

(二) 印度向WTO就其農業補貼計畫盡通知 (notification) 義務

睽違多年，印度日前通知WTO其國內農業補貼計畫，將農業補貼的相關數據更新至2011-2012年²⁷。其背景為會員根據農業協定對該國農業進行境內支持時，根據農業協定第18條第3項之規範，每年皆應對農業委員會盡通知之義務²⁸；此外，去年MC9之部長決議文件²⁹中亦再次重申適用和平條款之國家所應負之通知義務。然而，印度自2003-2004年的通知後即怠於履行此義務而為各會員國所詬病。專家學者指出印度選擇於此際提交通知非但能減少各國對其之指摘，更是在暗示其他會員國印度已準備好善盡國內農業補貼之通知義務³⁰。目前印度之補貼額度尚未逾農業協定規範之上限，然而，專家卻對印度於該通知報告所採用之補貼計算方法 (methodology) 有所質疑，印度補貼是否合乎協定義務之爭議實未落定³¹。

(三) 美國與歐盟可能就和平條款提出澄清 (clarification)

對於印度之杯葛，美國與歐盟雖表示強烈譴責，但仍致力於解決此次杯葛危機。針對印度擔心會員國無法於MC11召開前，就糧食安全議題達成永久性解決方案，和平條款之繼續適用可能出現爭議一事³²，美國與歐盟表示願意就「和平條款」之適用期限提出澄清，抑或針對糧食安全議題更頻繁舉行會議，以換取印度在TFA議題上立場之轉變。然而同時美歐雙方亦重申其立場，聲明其不打算於現階段尋求糧食議題之永久性解決方案，並且再次聲明「後峇里議

²⁴ India's tough stand on WTO gets support from UN body, THE TIMES OF INDIA, Aug. 4, 2014, available at <http://timesofindia.indiatimes.com/India/Indias-tough-stand-on-WTO-gets-support-from-UN-body/articleshow/39616159.cms> (last visited Sept. 25, 2014).

²⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Food security tops agenda of FAO Director-General's meeting with India's Prime Minister Modi*, Sept. 10, 2014, available at <http://www.fao.org/news/story/en/item/243183/icode/>.

²⁶ FAO Leader Tells India's Modi Trade Policies Must Ensure Food Security, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 11, 2014.

²⁷ Despite Bali Fight, India's Ag Subsidy Notification Shows No AMS Breach, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 19, 2014.

²⁸ Agreement on Agriculture, art. 18:3: "In addition to the notifications to be submitted under paragraph 2, any new domestic support measure, or modification of an existing measure, for which exemption from reduction is claimed shall be notified promptly. This notification shall contain details of the new or modified measure and its conformity with the agreed criteria as set out either in Article 6 or in Annex 2."

²⁹ WTO, *Public Stockholding for Food Security Purposes*, Ministerial Decision WT/MIN(13)/38 & WT/L/913, Dec. 6, 2013.

³⁰ Asit Ranjan Mishra, *India set to notify farm subsidies to WTO*, LIVE MINT, Sept. 8, 2014, available at http://www.livemint.com/Politics/VBWhx9Kj7vHD7gJQvmGpFK/India-set-to-notify-farm-subsidies-to-WTO.html?utm_source=ref_article (last visited Sept. 26, 2014).

³¹ *Supra* note 25.

³² Punke Says U.S. Willing To Clarify Peace Clause, As WTO Enters Key Month, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 15, 2014.

程」(post-Bali agenda)之推動有賴TFA協定之通過³³。

TFA短期內通過之可能性及影響

實際上，包含印度在內之WTO會員就TFA本身而言並未存在歧見，尤其各國近日已陸續通知「貿易便捷化籌備委員會」(Preparatory Committee on Trade Facilitation)其在各類執行類別(Category)下之承諾。今日TFA之進展所以停滯，是因為印度希望在糧食議題達成共識之前，不簽署TFA，因此，若將TFA獨立出來看，其通過與否或可推斷為時間問題，但一旦與糧食議題綁在一起談判，除非各國於糧食議題上達成共識，TFA才會隨之通過，換言之，是否能於短期內通過端看印度是否願意將兩個議題獨立開來討論。

故若印度不願意讓步，堅持於糧食議題達成共識前不通過TFA，則問題之癥結勢必回到各國該如何達成糧食議題永久性解決方案。部分國家對於於今年年底前達成糧食安全之永久性解決方案持樂觀態度，然印度卻反駁此一樂觀立場；而關於此一永久性解決方案之協商也有可能將納入「貿易談判委員會」(Trade Negotiation Committee)之議程³⁴。然而，WTO自9月16日農業委員會非正式會議重啟以來，此僵局尚未有實質進展³⁵，是否能就糧食議題進一步達成共識，有待後續觀察。然而，以印度及開發中國家要求對糧食補貼之參考價格做出根本調整來看，勢必牽涉農業協定之修改，將有可能使得會員國在尋求共識上更加困難。

結論

總體來說，TFA要於2014年內通過，有賴以歐美為首之已開發國家與印度及部分開發中國家「互相讓步以取得共識。值得討論的是，若TFA短期內無法通過，印度可否持續主張「和平條款」之適用將產生疑義，若TFA協定遲遲沒有進展，印度的農業補貼很有可能成為各國控訴之標的。誠如前述WTO秘書長所言³⁶，若執意要將貿易便捷化及糧食安全議題一併收割是不可能的³⁷，WTO的談判可能因此無法於短期內有所進展，再次威脅其作為一多邊談判場域之地位，面對此議題，貿易便捷化籌備委員會將於9月29日召開，隨後將分別於10月

³³ *Id.*

³⁴ WTO News, *Differences remain on deadlines and forums for post-Bali work on agriculture*, Sept. 16, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/agcom_16sep14_e.htm#implementingbali (last visited Sept. 26, 2014).

³⁵ WTO News, *No consensus on how to take negotiations forward, farm talks' chair concludes*, Sept. 23, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/agng_23sep14_e.htm (last visited Sept. 26, 2014).

³⁶ “There seems to be a clear interplay between concerns relating to the negotiations on public stockholding for food security purposes and the adoption of the protocol of amendment on the Trade Facilitation Agreement. However we know that strict parallelism is not possible;” WTO News, *Azevêdo launches intensive consultations on taking the Bali package forward*, Sep. 15, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra30_e.htm.

³⁷ Dilasha Seth, *Immediate solution seems unlikely as WTO DG Roberto Azevedo sounds words of caution*, THE ECONOMIC TIMES, available at http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-09-17/news/54025230_1_public-stockholding-food-security-trade-facilitation-agreement (last visited Sept. 26, 2014).

6日及10月21日舉行貿易談判委員會及總理事會³⁸，會議中將針對此僵局進行討論，能否有突破性進展，有待後續觀察。

再從對WTO整體的影響來看，一旦TFA無法順利簽署，峇里套案將再次面對失敗的局面，更間接宣告延宕已久的杜哈回合會繼續停滯下去。是否會導致歐美等國逐漸對WTO失去信心，並將加速其推行TPP與TTIP等區域協定之進行，甚至可能如美國與歐盟先前所述，改以複邊協定之方式推動TFA，亦值得持續的觀察。

³⁸ Nayanima Basu, *TFA panel meet: India to stick to its stance at WTO meet*, BUSINESS STANDARD, Sept. 23, 2014, available at http://www.business-standard.com/article/economy-policy/india-to-stick-to-its-stance-at-wto-meet-114092201359_1.html (last visited Sept. 26, 2014).