

非農產品市場進入談判進展之初探

林子仙

非農產品市場進入 (Non-Agriculture Market Access, NAMA) 為世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 於杜哈發展談判回合 (Doha Development Round) 下一重要談判議題。由於 NAMA 所涵蓋的貨品¹約占全球出口之 90%²，一方面比重甚高，牽涉貨品層面之廣泛；另一方面會員間之關稅結構與經濟發展迥異，使各會員對此議題持不同立場，加深了談判的困難與複雜性。

本文將分為三部分，第一部分簡介 NAMA 之談判背景，第二部分說明 NAMA 談判中較為關鍵之議題，並輔以各集團之談判立場，最後做一結論。

NAMA 之談判背景

自 2001 年 WTO 第四屆部長會議開始進行新一回合之談判後，NAMA 即被列入談判議程，其談判授權係根據杜哈部長宣言 (the Doha Ministerial declaration) 第 16 段：協商應以會員同意之形式進行，並達成下述目標——減少或消除關稅如關稅高峰 (tariff peaks)、高關稅、關稅級距 (tariff escalation) 和非關稅障礙 (non-tariff barriers, NTBs) 等，尤其是對於開發中會員具出口利益之貨品。協商中討論之貨品應涵蓋所有產品，不應排除任何貨品。根據 GATT 1994 第 28 條之一與本宣言第 50 段，此談判應當充分考量開發中與低度開發會員之特殊需求及其利益，如「非完全互惠 (less than full reciprocity) 之關稅減讓承諾」。為此，經會員同意之談判形式將包括能力建構措施 (capacity-building measures) 等以協助低度開發會員亦能有效地參與協商³。

繼 2001 年杜哈部長會議後，2002 年貿易談判委員會 (Trade Negotiations

¹ 除 WTO 農業協定所定義之貨品外，其他皆為非農產品，包含礦產、漁產、林產等，通稱工業品或製造產品 (industrial products or manufactured goods)。WTO, *A simple guide – NAMA Negotiations*, at http://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/nama_negotiations_e.htm (last visited Mar. 10, 2011).

² *Id.*

³ 原文: We agree to negotiations which shall aim, by modalities to be agreed, to reduce or as appropriate eliminate tariffs, including the reduction or elimination of tariff peaks, high tariffs, and tariff escalation, as well as non-tariff barriers, in particular on products of export interest to developing countries. Product coverage shall be comprehensive and without a priori exclusions. The negotiations shall take fully into account the special needs and interests of developing and least-developed country participants, including through less than full reciprocity in reduction commitments, in accordance with the relevant provisions of Article XXVIII bis of GATT 1994 and the provisions cited in paragraph 50 below. To this end, the modalities to be agreed will include appropriate studies and capacity-building measures to assist least-developed countries to participate effectively in the negotiations. WTO, *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, ¶ 16, 20 November 2001.

Committee, TNC) 成立 NAMA 談判小組 (Industrial goods Negotiating Group)⁴。2004 年 NAMA 談判主席完成一架構性協議 (the Doha Agenda work programme)，即 2004 年七月套案附件 B (the July package)⁵，會員須就降稅公式、非拘束稅率處理、開發中會員之彈性、部門別參與及優惠措施此五項議題進行協商，此談判架構成為後續談判之基礎⁶。2005 年香港部長會議後達成進一步協議，2006 年談判進度落後，會員於核心議題 (農業市場進入、境內支持與非農業市場之市場進入) 上意見分歧，談判暫停⁷。2007 年復談後雖曾於 2008 年提出七月套案 (The July 2008 Package)⁸，但因開發中與已開發會員之對立局面，此套案宣告破局⁹。

繼 2008 年由 NAMA 小組談判主席 Wasescha 提出主席版第四次修正草案¹⁰後，2009 年 NAMA 曾重啟談判，討論重點為非關稅貿易障礙 2010 年 3 月盤點時，NAMA 主席 Wasescha 希冀討論完 NTBs 後，能提出最終版本之文件。由於 WTO 秘書長 Lamy 表示希望能在今年 (2011) 年 4 月完成最終修訂之草案，並於今年完成此回合談判，據此 NAMA 已於今年 1 月初開始密集開會協商討論¹¹。

NAMA 歷經多年談判，在某些議題上逐漸取得共識，如降稅模式 (Formula) 與非互惠待遇 (Non-reciprocal preferences)，但仍有許多議題尚待進一步協商，如部門別降稅 (Sectoral negotiations) 與非關稅障礙等，以下將分別就 NAMA 之關鍵議題：降稅模式、部門別降稅和非關稅障礙進行說明。

NAMA 之關鍵議題

降稅模式

降稅模式為非農產品進行關稅減讓時之降稅依據，根據香港部長宣言第 14 段，NAMA 採用非單一係數之瑞士公式，且此降稅公式要能降低或消除關稅，同時亦須充分考量開發中國家的利益與特殊需求¹²。此談判回合之目的係為協助

⁴ WTO, *brief notes: NAMA the story so far*, at http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm (last visited Mar. 25, 2011).

⁵ WTO, *Doha Work Programme*, WT/L/5792, Annex B, August 2004.

⁶ 原文: These relate to the formula, the issues concerning the treatment of unbound tariffs in indent two of paragraph 5, the flexibilities for developing-country participants, the issue of participation in the sectorial tariff component and the preferences. *supra* note 5.

⁷ 陳逸潔, 「WTO『2008 年 7 月套案』談判破局與未來後續發展」, 國際經濟情勢雙週報, 第 1664 期, 頁 5, 2008 年 9 月 5 日, 網址: <http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=5901> (最後瀏覽日: 2011.3.25)。

⁸ WTO, *Draft Modalities For Non-Agricultural Market Access Third Revision*, TN/MA/W/103.Rev.2, 10 July 2008.

⁹ 前揭註 7。

¹⁰ WTO, *Fourth Revision of Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access*, TN/MA/W/103/Rev.3, 6 December 2008.

¹¹ WTO General Council: *Lamy Calls for "Major Acceleration" in Doha Talks*, ITCSD, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, VOL 15. NO. 6, Feb. 24, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/101385>.

¹² WTO, *Doha Work Programme Ministerial Declaration*, WT/MIN(05)/DEC, ¶ 14, 22 December

開發中及低度開發會員之發展，因此會員於降稅公式之係數適用上有所差異，已開發會員適用較低之係數，其降稅幅度較大，而開發中會員適用較高之係數，降稅幅度較小。目前最新版本之草案沿用七月套案 (The July 2008 Package) 之數字，已開發會員之係數為 8，開發中會員則依情形適用 20、22 或 25¹³。以下為最新版本之草案內容概述。

關於開發中會員之彈性 (flexibility)，會員可視自身需求選擇不同係數。係數為 20 者，享有 14% 的國際商品統一分類 (The Harmonized Commodity Description and Coding System, HS)¹⁴ 下稅項減半降稅之彈性，惟該等稅項之貿易量不應超過總貿易量的 16%，或者可享有 6.5% 的稅項無須降稅之彈性，惟該等稅項之貿易量不應超過總量的 7.5%。係數為 22 者，享有 10% 的稅項減半降稅之彈性，惟該等稅項之貿易量不應超過總量的 10%，或者可享有 5% 的稅項無須降稅之彈性，惟該等稅項之貿易量不應超過總量的 5%。係數為 25 者，則無法享有彈性。依規定，上述之彈性措施不得全用於保護 HS 分類中某章 (HS Chapter) 貨品，因此，建議會員於 HS 分類中各章至少有 20% 之稅項或占進口值 9% 的稅項不得使用彈性，此為反集中條款 (anti-concentration clause)¹⁵。

關於低度開發會員之彈性，草案中指出此些會員得免於減讓關稅，但應在其能力範圍內增加關稅拘束 (tariff binding) 之承諾，過往承諾之拘束稅率 (binding rate)，其計算方式應改採從價稅 (ad valorem)，而未來新增之承諾亦以從價稅計算。關於低度開發會員之市場進入，草案中重申香港部長宣言附錄 F 第 36 段提出之決議¹⁶，已開發會員應漸進地完成來自低度開發地區之產品享有零關稅與零配額 (duty-free and quota-free) 之待遇。若會員在實行上有困難，則至少應提供 97% 來自低度開發地區之產品享有零關稅與零配額之待遇。所有會員應確保低度開發會員之產品進口時享有優惠的原產地規則，且其規定簡易與透明化¹⁷。關於新入會會員 (Recently Added Members, RAMs) 之彈性，RAMs 依各自經濟狀況適用不同之彈性及係數，若 RAMs 選擇依公式降稅，則賦予其優於其他會

2005.

¹³ The following formula shall apply on a line-by-line basis:

$$t_1 = \frac{\{a \text{ or } (x \text{ or } y \text{ or } z)\} \times t_0}{\{a \text{ or } (x \text{ or } y \text{ or } z)\} + t_0}$$

where,

t1 = Final bound rate of duty

t0 = Base rate of duty

a = 8 = Coefficient for developed Members

x = 20, y = 22, z = 25 (to be chosen as provided in paragraph 7) = Coefficients for developing Members. *supra* note 10, ¶ 5.

¹⁴ 國際商品統一分類 (The Harmonized Commodity Description and Coding System, HS) 為關稅合作理事會制訂之一商品分類制度，其有六位碼，按類、章、節、次、目之層次加以系統化排列，前二位碼為章名 (Chapters)、前四位碼為節名 (Headings) ……。

¹⁵ *Id.* ¶ 7.

¹⁶ *supra* note 12, Annex F ¶ 36.

¹⁷ *supra* note 10, ¶¶ 14-16.

員之彈性¹⁸。

關於小型脆弱經濟體 (Small, Vulnerable Economies, SVE) 之彈性，依據 2005 年香港部長宣言第 21 段，為顧慮小型脆弱經濟體，應指示談判小組 (Negotiating Group) 對其彈性進行相關討論¹⁹。目前小型經濟體之定義為 1999-2001 年間 (或有更佳之資料) 會員的非農產品貿易值占全世界之比重未達 0.1% 者，屬 SVE。最新版本之草案如下：若 SVE 會員之拘束稅率大於或等於 50%，所有屬 NAMA 貨品之關稅稅項的平均拘束稅率不得超過 30%。若 SVE 會員之拘束稅率大於或等於 30%，但小於 50%，所有 NAMA 稅項的平均拘束稅率不得超過 27%。若 SVE 會員之拘束稅率大於或等於 20%，但小於 30%，所有 NAMA 稅項的平均拘束稅率不得超過 18%。若 SVE 會員之拘束稅率小於 20%，得將 95% NAMA 的稅項至少降稅 5%。對於同時具備 SVE 與新入會會員 (Recently Acceded Members, RAMs) 者，給予其仍在執行降稅的稅項 3 年調適期 (grace period)²⁰。

降稅公式為 NAMA 之核心議題，考量會員間發展程度不同，因此提供特殊與差別待遇 (special and differential treatment)，提供會員適用不同之彈性，並於談判初期確立採用瑞士公式為其降稅工具，惟會員之爭議在於係數之大小 (影響降稅幅度)，及相關特別適用。據了解，NAMA 11²¹ 中之南非、委內瑞拉與阿根廷均反對最新版本之草案，南非之提案要求在一般之公式降稅外，自身能享有例外之待遇；作為農牧大國且對工業品較敏感之阿根廷則反對目前適用之係數；委內瑞拉則希望能適用似 SVE 之彈性，得不按降稅公式進行關稅減讓。面對如此反對聲浪，許多會員代表則認為應謹慎處理且避免破壞現有草案之架構²²。

部門別降稅

部門別降稅為一非強制性 (non-mandatory) 之輔助降稅模式，提案會員通常採行關鍵多數 (Critical Mass) 為降稅門檻，意即某一部門之參與會員總數達到一定的全球貿易比重，該部門即可進行關稅減讓。依據主席版第四次修正草案中之附件，目前有汽車及相關零組件、自行車及相關零組件、化學品、電子產品、漁產品、林產品、珠寶產品、手工具、醫療器材、工業機械、原物料、運動器材、紡織成衣與鞋類及玩具等多項提案，附件中亦列出目前提案之 14 個部門與願意

¹⁸ *supra* note 10, ¶¶ 18-19.

¹⁹ 原文為：We note the concerns raised by small, vulnerable economies, and instruct the Negotiating Group to establish ways to provide flexibilities for these Members without creating a sub-category of WTO Members. *supra* note 12, ¶ 21.

²⁰ *supra* note 10, ¶ 13.

²¹ 為 NAMA 之一談判集團，其成員均為開發中會員，分別為阿根廷、巴西、埃及、印度、印尼、納米比亞、菲律賓、南非、坦尚尼亞、委內瑞拉及突尼西亞。

²² NAMA: Old Differences Resurface on Tariff Reduction Formula, ITCS, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, VOL 15. NO. 5, Feb. 18, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/101092>.

參加部門別降稅之會員名單²³。美國為推動部門別降稅之談判，邀請有興趣之會員如加拿大、香港、韓國、紐西蘭與台灣等共同組成部門別之談判集團。

在此議題中已開發會員與開發中會員立場迥異，如美國要求新興市場如中國、印度、巴西等會員參與部門別降稅，美國認為此些國家既從本回合談判中受益，理當更加開放其市場，且某些開發中會員自談判初期至今之經貿實力漸增，情形已不可同日而語；開發中會員則以此議題並非強制性為由，拒絕參加，並對美國之論點表示懷疑，同時，開發中會員認為自身未受平等對待，提出已開發國家亦須對農業之補貼和關稅進行削減²⁴。雙方之立場及談判策略不僅有 NAMA 下之考量，亦受農業議題之談判內容與進度影響，仍待後續討論協商，但此議題若缺乏主要貿易國如歐盟、中國及巴西等參與，將難以達到關鍵多數而窒礙難行。

近期討論之提案中，一為日本與加拿大提出之一籃式降稅(basket approach)，此降稅模式允許已開發與開發中會員擁有不同彈性，獲美國、澳洲及泰國等會員支持²⁵。二為由美國提案的化學品部門降稅，其建議以產品別降稅(product basket approach)。新提案建議將所有化學品分為三類，第一類之產品免稅、第二類產品關稅減讓之幅度將大於公式降稅、第三類產品降稅時則享有部分彈性，如進行關稅減讓時享有更長之轉換期等（此部分仍待協商）。在今年二月底中美雙邊協商時，中國官員表示若其他新興國家如巴西、南非、印度等會員同意加入化學品之部門別降稅，中國應可將其產品放置於第二類，但目前此些國家均不願參加部門別降稅。至於美國希望中國加入其他部門如工業機械、資訊科技產品與電子部門之降稅，中國則表示須待國內進一步研議。會後美國官員指出，經過幾天討論後，其認為中國較印度及巴西更有意願參與部門別降稅，並對此次討論持樂觀看法²⁶。

非關稅貿易障礙

NTBs 為一國除關稅外，其他得以影響進口之限制或干擾措施，常見者為補貼、配額、輸出入程序與費用、技術規章及標準、原產地規則等。為達成杜哈宣言第 16 段提及之談判目標，始有此議題之產生。目前最新主席版之修正草案中，會員對於 NTBs 共提出 13 項提案²⁷，主席將其中 7 項提案列為會員須優先討論²⁸。

在水平提案 (horizontal proposal) 中，主要為「促進 NTBs 之爭端解決程序 (簡稱水平機制)」及「重製品貿易 (Trade in Remanufactured Goods)」兩部分。

²³ *supra* note 10, ¶ 9, Annex 6-7.

²⁴ *supra* note 22.

²⁵ 李欣蓁，「美國在非農產品市場進入議題支持一籃式部門別降稅提案」，台灣 WTO 中心，2010 年 11 月 11 日，網址：<http://www.wtocommerce.org.tw> (最後瀏覽日：2011.3.10)。

²⁶ *Chinese Officials Cite Progress in NAMA, Services Meeting With U.S.*, INSIDE U.S. TRADE, Mar. 2.

²⁷ *Supra* note 10, Annex 5.

²⁸ *Id.* ¶ 24.

關於水平機制，目前會員同意其與爭端解決機制並存 (co-existence)，但其他問題如產品適用範圍、與 DSB 之權責界線及美國提議之委員會優先 (committee first)²⁹ 等仍待協商。會員同意以非關稅措施 (Non-Tariff Measure, NTM) 取代 NTBs 之文字³⁰。**關於重製品貿易部分**，提案國多為已開發會員，而許多開發中會員則擔憂此提案將衝擊國內製造業之競爭力，或是使開發中會員變成已開發會員之廢棄物處理廠，因此認為此提案僅對已開發會員有利，再者，重製品尚未有統一定義³¹。今年二月會議時，主席曾對重製品之討論作一總結，重製品為某種加工貨品無疑 (goods specially processed)，不需國家定義 (national definition)³²。

關於垂直提案 (vertical proposal)，會員之提案多半系針對特定產品之規格、標示、安全、或其他特定要求的國際標準與評鑑，建立國際性的統一制度，消除該產品之 NTBs，進而促進其自由化。近期提案可分為五類產品，分別為「化學品」、「電子產品」、「電子產品之電氣安全與電磁相容性 (Electromagnetic Compatibility, EMC)」、「紡織、成衣、鞋類及旅行用品之標示」與「汽車」，目前仍待密集討論以尋求共識³³。

結論

目前杜哈談判回合已歷時九年，綜觀上述 NAMA 之子議題，儼然已有架構並達成部份共識，惟仍有許多細節待繼續討論。NAMA 之後續談判究竟是否符合 WTO 秘書長之期望，順利於四月完成修改後之最終草案目前未可知，筆者推測未來 NAMA 談判之關鍵仍聚焦於已開發會員與開發中會員之談判意願與互讓程度。

²⁹ 美國提出「委員會優先 (committee first)」建議，藉此補強水平機制是自願性而非約束性之缺點，希望確立委員會之功能，強化資訊透明度以利第三方參與，目前已獲日本與南韓支持。反之，歐盟認為若僅因單一事件就須召開委員會，恐不敷成本，且造成時程延後也不符時效需求。李欣蓁，「WTO 非農產品市場進入之非關稅貿易障礙談判進展」，WTO 電子報，第 242 期，2010 年 12 月 10 日，網址：<http://www.wtocommerce.org.tw> (最後瀏覽日：2011.3.10)。

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

³² 李素華，「出席本 (100) 年 2 月 7 日至 2 月 11 日非農產品市場進入談判 (NAMA) 相關會議報告」，經濟部經貿談判代表辦公室，2011 年 2 月 23 日，網址：<http://open.nat.gov.tw> (最後瀏覽日：2011.3.10)。

³³ *supra* note 10, ¶ 24.