

談俄羅斯的入會障礙

——以喬治亞關切俄羅斯的邊境措施問題為中心

林于仙、邱俊諺、黃以涵

俄羅斯自 1993 年申請加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO), 迄今已逾 18 年, 仍未完成入會。依 WTO 規定, 新會員的入會程序採雙軌進行, 意即俄羅斯一方面須與對其市場開放 (market access) 有疑義之會員諮商, 以完成貨品的關稅減讓承諾與服務貿易之特定承諾表, 觀察近期報導, WTO 會員對此並無爭議, 俄羅斯目前的入會障礙應不在於市場開放; 另一方面, 俄羅斯須符合馬拉喀什設立世界貿易組織協定 (Marrakesh agreement establishing the world trade organization, 以下簡稱 WTO 協定) 第 16.4 條之規定, 其國內法規與行政程序須與 WTO 所有協定規範之義務一致 (rule compliance)¹, 為此, 俄羅斯仍陸續與部分會員協商, 如美國與歐盟認為俄羅斯的汽車投資政策違反與貿易有關之投資措施協定 (Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMS), 兩國同意俄羅斯可持續該政策至 2018 年², 而此部分較具爭議且僵持已久的議題應為俄羅斯的鄰國——喬治亞關切俄羅斯之邊境措施議題。由於 WTO 規定新會員的加入採會員共識決認定, 觀察現今情勢, 所有 WTO 會員僅喬治亞不同意俄羅斯入會, 若俄喬在此議題各持己見, 俄羅斯的入會仍舊受阻³。

據近期報導指出, 若俄喬雙方就喬治亞所關切之邊境問題能在今 (2011) 年 11 月中 WTO 的俄羅斯入會工作小組 (The Working Party on the Accession of the Russian Federation) 召開的正式會議前達成共識, 俄羅斯將非常有可能於今年年底的 WTO 部長會議完成入會⁴。本文欲著重討論雙方目前的協商重點, 即喬治亞關切俄羅斯的邊境措施議題, 並試圖分析喬治亞在 WTO 提出此邊境問題是否有理, 以瞭解喬治亞對俄羅斯入會之顧慮與俄羅斯入會的困難。

本文以下將先簡介此邊境問題之背景, 以了解為何喬治亞關切俄羅斯之邊境措施, 並說明俄羅斯與喬治亞對瑞士的提議, 在俄羅斯邊境設立國際監督檢查站 (international customs checkpoint) 之立場, 做為後續探討喬治亞關切此邊境議

¹ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Art. 16.4, “Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed agreements.”

² *EU, Russia Reach Framework Accession Deal On Auto Investment Regime*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 20, 2011.

³ Alexei Anishchuk, *UPDATE 2-Swiss mediators hope Russia can join WTO this year*, REUTERS, Oct. 30, 2011, at <http://www.reuters.com/article/2011/10/30/russia-wto-entry-idUSL5E7LU09H20111030> (last visited Nov. 2, 2011).

⁴ *Id.*; WTO News, *WTO to hold formal Working Party meeting on Russia's accession*, Oct. 27, 2011, at <http://www.wto.org> (last visited Nov. 2, 2011).

題是否有理之基礎；接著本文藉由雙方之主張，分析此議題究竟為政治議題抑或貿易問題，喬治亞於 WTO 場域提出此問題是否適當，以瞭解俄羅斯若不同意喬治亞之提案，其邊境貿易措施是否有違反 WTO 規定之虞，並作一小結；最後則補充俄喬雙方就此議題之最新進展。

邊境問題背景與雙方立場

俄喬因喬治亞境內的阿布哈茲 (Abkhazia) 與南奧賽提亞 (South Ossetia) 兩地之主權認定爭議，長久以來雙方關係緊張，2008 年兩國更因南奧賽提亞問題，發生軍事衝突。由於前述地區向來與俄羅斯友好，俄羅斯亦表態支持兩地區獨立，故戰後俄羅斯宣布承認兩地區有獨立主權，喬治亞旋即與其斷交，國際上則普遍不承認此兩地區為獨立國家。因俄羅斯承認阿布哈茲與南奧塞提亞有獨立主權，故其認為與兩地貨品之流通係與主權國家之貿易，即便喬治亞認為阿布哈茲與南奧塞提亞為其領土，但因兩地區親俄，喬治亞政府無從得知俄羅斯與兩地之貿易往來情形，是以喬治亞認為俄羅斯與兩地之貿易往來與邊境措施應更透明，故其以 WTO 會員的身分向準備加入 WTO 的俄羅斯提出關切，要求俄羅斯在相鄰兩地之邊境設立關稅檢查機制 (customs checkpoints program)。

俄羅斯認為喬治亞不應將雙方存在已久之政治對立問題置於 WTO 討論，其認為喬治亞關切的邊境議題為政治問題，非 WTO 之範疇。俄羅斯在由瑞士調停的數次協商中皆不同意瑞士之提議，反對設立國際監督檢查站，並認為喬治亞不能以政治因素箝制俄羅斯加入 WTO。甚而，俄羅斯極力反對喬治亞要求取得國際監督檢查站下俄羅斯與兩地間之貿易資訊，其認為喬治亞無權得知俄羅斯與該些區域的貿易情況⁵。

喬治亞則認為俄羅斯將此議題政治化，在今年十月底的俄喬雙邊談判中，經由瑞士的調停，喬治亞已接受瑞士之提議，同意在俄羅斯與兩爭端區域相鄰之邊境設立國際監督檢查站，由國際組成之第三方負責監督關務情況。其實在 2008 年喬治亞與南奧賽提亞發生戰爭，俄羅斯承認南奧賽提亞與阿布哈茲獨立後，喬治亞即要求俄羅斯應在其與兩地區相鄰之邊界設立關稅檢查機制。且自今年三月起雙方持續就此問題協商，起初喬治亞要求由其政府監控俄羅斯與兩爭端區域之關務檢查，後來經瑞士調停才同意改由國際單位之第三方監控關務⁶。

分析

本文認為，俄羅斯應審慎思考喬治亞所提的議題，而喬治亞關切的俄羅斯邊

⁵ *Russia-Georgia Bilateral Talks Reach Breakthrough, But No Deal Yet*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 27, 2011.

⁶ *Georgia Seeks Customs Checkpoints In WTO Accession Talks With Russia*, INSIDE U.S. TRADE, Mar. 11, 2011.

境措施問題的確可在 WTO 討論。俄羅斯與喬治亞雖就阿布哈茲與南奧賽提亞之主權認定有爭議，然此僅顯示雙方的政治立場不同。喬治亞在 WTO 提出的問題為俄羅斯應設立邊境檢查站，其要求並非毫無依據，因為喬治亞提出的問題涉及俄羅斯之邊境措施，若俄羅斯欲加入 WTO，其邊境措施自然為所有 WTO 會員所關切，尤其是俄羅斯與兩地區之貿易往來是否有違反 WTO 規定之虞，故本文認為喬治亞在 WTO 提出此要求實屬允當。況且，喬治亞的主張若與貿易無關，其他 WTO 會員理應出現批判之聲浪，畢竟在 WTO 場域並不適合談論非關貿易之事宜，反觀喬治亞關切此問題多年，也未有 WTO 會員制止其行為，可見此問題的確為貿易問題。

承上所述，若俄羅斯未依瑞士之提議設立國際監督檢查站，確有可能違反 WTO 會員之義務，如一九九四年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariff and Trade 1994，以下簡稱 GATT 1994) 第 10.3 條(a)款⁷。俄羅斯承認阿布哈茲與南奧賽提亞獨立，而兩地又與俄國友好，是以本文推測，俄羅斯有可能在邊境措施之執行上給予兩地方便，以支持其經濟自主，此亦為喬治亞對俄羅斯與兩地區貿易情形之疑慮。由於目前未有任何管道可得知俄羅斯與兩地之貿易情況，若俄羅斯同意於相鄰兩地之邊境設立國際監督檢查站，WTO 會員即可藉由此監督機制確保俄羅斯對兩地的邊境措施實以符合 GATT 1994 第 10.3 條(a)款，以平等、公正及合理之方式執行。即使俄羅斯欲給予兩地較優惠之待遇，除非俄羅斯和兩地區組成關稅同盟或洽簽自由貿易協定 (Free Trade Agreement)，才能以符合 GATT 第 24.3 條(a)款⁸的方式，給予兩相鄰國家便利「邊境貿易」之優惠，否則俄羅斯的行為恐有違反 WTO 會員義務的可能。

經本文分析後發現此議題並非如俄羅斯所主張，屬於政治問題而不能在 WTO 討論，喬治亞對俄羅斯邊境措施之顧慮實屬 WTO 下之貿易問題。本文認為此邊境措施問題，或許隱含俄喬間的政治對立，故俄羅斯可能認為喬治亞以貿易之外衣包裝政治問題，而不願讓步，惟喬治亞的主張及其立論基礎確有根據，故俄羅斯若欲加入 WTO，此乃其必須解決之問題，俄羅斯應更積極地與喬治亞協商，而非一味僅認為此僅係政治問題，否則此邊境措施問題將對其入會造成相當之阻礙。

後記

據新聞指出，經過近日之協商，俄羅斯與喬治亞於 11 月 2 日達成協議，俄

⁷ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. X: 3 (a) “Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article.”

⁸ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. XXIV: 3 (a): “The provision of this Agreement shall not be construed to prevent:

(a) Advantages accorded by any contracting party to adjacent countries in order to facilitate frontier traffic;”

羅斯願意接受瑞士之提議，在相鄰阿布哈茲與南奧塞提亞的邊境設立國際監督檢查站，並由中立之第三方——瑞士的業者負責運作，不過詳細的協議內容則尚未簽署與公布⁹。俄喬雙方達成共識後，俄羅斯離入會又更進一步，接下來待 WTO 入會工作小組下週（11 月 10 日）召開正式會議確認其入會文件是否齊備，會員對此是否有疑問，其入會案將有望於年底的部長會議討論並通過。



⁹ *Russia Accepts Swiss-Mediated Deal With Georgia For WTO Accession*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 2, 2011; *WTO Accession Process Heats Up as Ministerial Approaches-UPDATED*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 15, No. 37, Nov. 2, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/117373/>.