

杜哈回合談判在 2011 年底第八屆部長會議可能之進展

張永阜、莊雅涵、莊涵因、李亞璇

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 第八屆部長會議將於今 (2011) 年 12 月舉行，鑒於杜哈回合談判 (Doha Round Negotiation) 已陷入停滯多年，各國遂期盼本屆部長會議能為此一僵局帶來實質進展。會員國得於會議開始六週 (即 11 月 2 日) 前針對部長會議提交建議，其中，較具體明確之提案一為澳洲提出之可能的新談判路徑，其提及 WTO 會員得透過「早期收穫 (early harvest)」方式就高度共識之議題進行協商，此外亦提及部分協商議題；其二為歐盟提出之優先議題清單，認為該等議題得於本屆部長會議先行早收。目前，WTO 秘書長拉米 (Pascal Lamy) 及各國雖多已可接受早期收穫模式，然而對於哪些議題可達成早期收穫則仍存有不同意見，基於其他國家甚少具體提案之原故，本文欲從澳洲與歐盟之提案，探討本屆部長會議就杜哈相關議題可能之推展程度。

本文以下首先說明在部長會議正式展開前，各界何以形成採取早期收穫途徑之意見；在可能採取早期收穫途徑之前提下，接著討論澳洲提出可先達早收之議題與其可行性；再來觀察歐盟提案，說明該些議題達成早收之可能；最後則作一結論。

採行早期收穫之依據與外界之看法

拉米於今年 10 月 21 日貿易談判委員會 (Trade Negotiations Committee, TNC) 的非正式會議中表示¹，為解決目前杜哈回合談判因採單一認諾方式 (single undertaking) 而產生的停滯狀態，呼籲 WTO 會員國得以早期收穫之漸進方式 (small steps)，使杜哈回合有具體成果的展現，並援引杜哈宣言 (Doha Declaration) 第 47 條作為依據²。為突破杜哈回合談判之僵局，拉米認為應聚合各國意見，探究不同的解決方式，有實效地達成可先協商之議題。又杜哈宣言第 47 條認可早期協商 (early agreements) 實施之合法性，故拉米鼓勵各國實施早期收穫，方能促成杜哈談判回合完成之可能性。

¹ WTO, *Members eye path of 'smaller steps' as way out of Doha impasse*, Oct. 21, 2011, at <http://www.wto.org/> (last visited Nov. 12, 2011).

² Doha Declaration, Art. 47: "With the exception of the improvements and clarifications of the Dispute Settlement Understanding, the conduct, conclusion and entry into force of the outcome of the negotiations shall be treated as parts of a single undertaking. However, agreements reached at an early stage may be implemented on a provisional or a definitive basis. Early agreements shall be taken into account in assessing the overall balance of the negotiations."

WTO 之關鍵會員國如美國、巴西與印度等雖認同杜哈回合談判得採取早期收穫之協商方式，但亦有其疑慮，除了對於早期收穫之實施須顧及之利益有所歧異外，亦懷疑最終能否產生實質之成果³。巴西對施行早期收穫之看法並不樂觀，其認為若實施早期收穫須顧及貧窮會員國的利益，此外亦應就巴西關心的農業部分有所成果；印度則認為若採早期收穫模式，將可能動搖多邊協議之核心基礎，因此 WTO 會員國不應對杜哈宣言第 47 條抱持過多期望，蓋早期收穫並非逃離單一認諾之途徑，除非保證能維持經濟發展的情況下，方得實施早期收穫⁴。由此可見，儘管許多 WTO 會員國同意採行早期收穫，但就採行時應顧慮之利益及成效仍有不少爭議。

澳洲提案

澳洲於今年九月提出之提案表示，杜哈回合談判應重視對低度開發國家 (Least Development Countries, LDCs) 之承諾，以達成杜哈發展議程 (Doha Development Agenda, DDA) 最初之目的，藉由提供優惠性待遇以增加低度開發國家對於杜哈議題之信心，將有望解決延宕之議題。澳洲貿易部長艾默森 (Craig Emerson) 表示，若已開發國家落實對 LDCs 之援助，除了對 LDCs 有安撫之效果外，其餘國家亦可能因談判有所進展而提高對杜哈回合談判完成之信心。此外，艾默森表示，針對 LDCs 之措施內容，包含已開發國家實現其先前於 G20 及 APEC 所作之承諾——不增加貿易保護主義 (a standstill on existing protection)，以做為其餘國家之榜樣，才可要求開發中國家降低貿易保護之措施，以此漸進之方式達成 WTO 最終目標，即降低各國之貿易障礙，並建立一自由之多邊貿易體制⁵。

本文認為，澳洲建議已開發國家率先單方面給予 LDCs 承諾之行為，是期望以漸進之早期收穫方式完成杜哈回合談判。此係因已開發國家發展程度較高，較有能力給予 LDCs 援助，因此單方面先行承諾以「特殊與差異之待遇 (Special and Differential Treatment, S&D Treatment)」給予 LDCs，應屬合理；又，各國通常對於 LDCs 所能提供之利益未抱有太大期待，因此其他國家對已開發國家單邊提供給 LDCs 之承諾，應不致提出反對意見，故此議題相較於其餘具爭議性之議題，較易達成共識，艾默森因此認為率先針對 LDCs 承諾之措施進行協商，可列為早期收穫之一。

歐盟提案

歐盟於今年 TNC 非正式會議提出關於杜哈談判於今年底部長會議之路線，

³ ICTSD, *Road to Ministerial Appears Murky as WTO Members Explore Options*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 15, No. 36, Oct. 26, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/> (last visited Nov. 12, 2011).

⁴ *WTO Members Downplay 'Early Harvest' Prospects, Cool to EU Work Plan*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 28, 2011.

⁵ *A way forward for Doha and the WTO*, INSIDE U.S. TRADE, Sep. 30, 2011.

歐盟駐 WTO 大使潘格拉提斯 (Angelos Pangratis) 贊同以早期收穫方式就部份議題優先協商，認為杜哈談判應在本屆部長會議有所進展，而並非一如往常無實質上突破⁶。歐盟提出其認為得早期收穫之議題，例如貿易便捷化 (Trade Facilitation)、爭端解決機制之改革，以及非農產品市場開放 (Non-Agriculture Market Access, NAMA) 談判議題下關於移除非關稅貿易障礙 (Non-Tariff Trade Barrier, NTB)、對於開發中國家之特殊與差別待遇 (Special and Different Treatment, S&D Treatment) 及部門別降稅 (Sectorial Tariff Reduction)。除此之外，歐盟認為資訊通信科技 (Information and Communication Technology)、環境服務 (Environmental Services)、及供應鏈服務 (Supply Chain Services) 亦有達成協議之可能。以下就各議題分別說明：

(一) 貿易便捷化

貿易便捷化自 1996 年 12 月在新加坡召開之 WTO 第一屆部長會議中即被提出討論，其係國際貿易程序之簡化與調和，目的在於縮短貿易流程以及降低貨物流通成本。目前會員國間就此部分之談判進展較有共識，且貿易便捷協議一旦達成，對於各會員國皆有益處，故此部分早期收穫之可能性極高。

(二) 爭端解決機制改革

爭端解決部分的改革，特別是爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding in Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute, DSU) 之程序性改革問題，若會員國就此等談判達成共識亦可先行執行。

(三) NAMA

其一，就 S&D Treatment 下關於 LDCs 發展之部分，會員承諾執行依據香港部長宣言附錄 F 第 36 段所提出之「有利低度開發國家措施之決議 (Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries)」⁷，即要求已開發國家及開發中國家漸進式給予 LDCs 產品免關稅及免配額，以協助 LDCs 實質且有意義地融入多邊貿易體系。歐盟認為已開發國家應主動提供 LDCs 優惠性待遇，以實踐該決議內容並展現已開發國家對於 DDA 之誠意及努力，進而提高開發中國家於杜哈談判下進一步協商之可能性。

其二，就 NTB 之部分，目前會員已提出爭端解決水平機制、紡品標示及透明化議題三項工作文件，而關於重製品非關稅貿易障礙、國際標準及符合性評估程序三項議題，則仍待進一步協商，因此若會員國能就部分具爭議之議題進行討論，

⁶ Lamy Senses 'Readiness' Among Members To Secure Early Harvest Doha Commitments, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 21, 2011.

⁷ WTO, Ministerial Declaration, WT/MIN(05)/DEC, Dec. 18, 2005, at <http://www.wto.org/>.

則也許能於近期透過早期收穫之方式達成有關移除NTB之協議。

其三，就部門別降稅之部分，在寶石與珠寶、森林 (Forestry)、健康方面之部門議題已於 NAMA 下談判多年，且此等議題在會員間逐漸形成共識，故達成早期協議之可能性亦有之。

(四) 服務承諾

在服務承諾方面，除供應鏈服務之議題會員國間可能較有共識外，資訊通信科技和環境服務是否能早期收穫仍有疑問。就資訊通信科技而言，由於許多國家係以獨占之方式經營，因此是否得以開放，仍有待確認；就環境服務而言，由於會員國對該服務之定義範圍仍存在歧見，且隨著近年來環保科技產業的發展與進步，致使環境服務之定義更趨複雜化，因此短期而言，會員國就環保服務領域欲達成協議可能較有困難。

部分會員國反對歐盟提出之優先議題，認為此等議題太過急促而可能破壞 12 月部長會議可達成之共識，並且影響開發中及低度開發國家於 WTO 下之發展。美國即於 TNC 非正式會議場合中反對歐盟提出之優先考慮議題，而隨後巴西、印度、中國大陸等國亦公開反對歐盟上述提議⁸。由於已開發國家及開發中國家長期以來對於杜哈議題之立場不同，因此至今尚未有一使各界滿意之提案內容。

結論

由澳洲及歐盟提案建議年底第八屆部長會議可採行之談判模式中來看，目前之政治氛圍對早期收穫應有基本共識，就此而言可以觀察出各會員國仍期待杜哈回合談判能有所突破，希望就可能達成共識之議題以早期收穫方式先行解決。澳洲提議先行實踐對低度開發國家之承諾，足以展現已開發國家對杜哈發展議程之誠意，此部分列為早收議題各界歧見應較低；然而，各國針對歐盟提案中應列入早期收穫之談判議題，除低度開發國家議題外，由於部分議題與其餘會員國之貿易利益相互牽連或發生衝突，因此仍爭論不休。從上述議案觀之，倘已開發國家先行讓步並展現其談判誠意，先將對 LDCs 提供的「特殊與差異之待遇」納入早收議案，進而提升低度開發及開發中國家接續談判之意願，或可提高年底之部長會議達成實質進展之可能性。

⁸ *WTO Members Downplay 'Early Harvest' Prospects, Cool To EU Work Plan*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 27, 2011.