

試析 ITA II 於近期重啟談判之成功可能性

莊涵因

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下之資訊科技協定 (Information Technology Agreement, ITA) 旨在透過簽署協定之會員國對資訊科技產品消除關稅與規費, 以提升科技產品的貿易量, 促進全球科技發展與進步, 然而, ITA 實施已滿 15 週年, 在此期間中, 資訊科技的環境與產品有著極大的變遷, 資訊科技協定所涵蓋之產品範圍 (product coverage) 亦為阻礙科技產品貿易自由及進步之原因, 例如 2008 年「歐體資訊科技產品案」¹所引發之稅則爭議, 即凸顯新研發產品在分類時所可能產生之稅則認定問題。今 (2012) 年 5 月 2 日, 我國與美國、日本、韓國、加拿大、新加坡², 聯合向「擴大資訊科技產品貿易參與成員委員會 (Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Products, 以下簡稱 ITA 委員會)」提出擴大 ITA 產品範圍及簽署會員之提案, 指出應重啟 ITA 談判——「新 ITA II」³, 以因應科技發展之需⁴。我國在 2001 年加入 WTO 前, 即為 ITA 創始成員之一, 且 15 年以來, 我國資訊科技相關產品之出口總值成長三倍, 足見 ITA 協定對我國資訊科技產品貿易之重要性, 而本文在此將分析此次「新 ITA II」於近期獲致結論之可能性。

以下本文將先行介紹該聯合提案之內容, 使讀者了解提案會員之倡議內容及其目的; 接續將介紹過去 ITA II 失敗之主要原因, 使讀者了解過去談判遭遇之困難; 再者, 本文將分別指出現行環境下有利及不利於新 ITA II 談判之因素; 在前述之基礎上, 試析本次新 ITA II 於近期獲致結論之可能性; 最後做一結論。

提案介紹

為因應科技發展之變遷, 數個 ITA 簽署會員——台灣及美國、日本、韓國、加拿大、新加坡於 2012 年 5 月 2 日向 ITA 委員會提交提案, 該等會員指出由於全球資訊及通訊科技 (information and communications technology, ICT) 型態已改

¹ Panel Report, *European Communities and its Member States – Tariff Treatment of Certain Information Technology Products*, WT/DS375/R, WT/DS376/R, WT/DS377/R, adopted 21 September 2010.

² 提案者起初為此六個會員, 而後馬來西亞及哥斯大黎加於 5 月 14 日亦加入提案者行列, 請參: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/G/IT/W36A1.doc>。

³ 就 ITA 協定產品範圍擴張談判, 通常會以 ITA II 稱呼之, 而本文以下將簡稱此次擴張談判為「新 ITA II」, 以與 1998 年之 ITA II 區隔。

⁴ WTO, Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Products, *Communication from Canada, Japan, Korea, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, Singapore and the United States, Concept Paper for the Expansion of the ITA*, G/IT/W/36, 2 May 2012.

變，因此 15 年前所談成之 ITA 產品範圍已不敷使用，而有重啟 ITA 談判之必要。首先，就產品範圍之部分，自 ITA 於 1996 年新加坡部長會議(Singapore Ministerial Conference) 達成協議以來已歷時 15 年，而這段期間以來，全球 ICT 有顯著的轉變，蓋許多不在 ITA 當初談判之免關稅產品範圍所涵蓋的新興產品，在現今之 ICT 貿易中逐漸增長，此外，就簽署會員之部分，六個會員於提案中亦指出，由於部分生產 ICT 之國家仍未被納入 ITA 框架下，因此有擴大 ITA 簽署會員之必要⁵。

針對上述產品範圍及簽署會員之擴大，提案中指出 ITA 參與會員應立即地 (promptly) 展開諮商，且在短期內 (near-term) 達成結論，此外，各參與會員應加速與各國國內利益相關者 (domestic stakeholders) 之諮商，以了解其就產品範圍的擴大需求，並且，為盡早達成 ITA 擴張談判之結論，ITA 參與會員於本次談判應僅聚焦在產品範圍之擴大及簽署會員增加之議題⁶。提案第 4 段指出，談判應盡速展開，並聚焦於產品範圍之擴大及簽署會員之增加；提案第 5 段指出，鑒於 ICT 產品在 15 年間的型態已有重大改變，因此 ITA 參與會員應盡速展開談判，且若於短期內達成結果，將能促進全球經濟的成長及強化多邊貿易組織之重要性；其次，提案的第 6 段指出，各參與會員應盡快了解其國內廠商的意見，以反應產品範圍擴大之需要；此外，提案第 7 段指出，為盡早達成 ITA 擴張談判之結論，ITA 參與會員於本次談判應聚焦在第 4 段所提及之議題——產品範圍之擴大及簽署會員之增加。

此外，參與會員亦於提案中提及此次談判暫不討論非關稅貿易障礙之問題。針對非關稅措施 (Non-tariff measures, NTM) 的部分，六個參與會員特別於提案中之第 8 段中，聲明此等議題應分開地 (separately) 由既有 ITA 委員會下之「非關稅措施工作計畫 (Non-Tariff Measures Work Program)」討論，而非納入現階段 ITA 擴張談判進行討論。

1998 年 ITA II 過去失敗之原因

1998 年的 ITA II 過去無法談成之原因，在於 ITA II 的啟動時間與原先之談判時間上過於相近，致使原先談判無法解決之問題再度浮上檯面⁷。1997 年 3 月，在參與會員決定執行 ITA 時，同時亦依據 ITA 附件第 3 段展開對產品範圍之討論，然而由於時間上與前次談判過於相近，因此原先談判之問題再度浮上檯面，例如就影印機 (photocopiers) 的問題，歐盟與日本認為間接式靜電影像複印機 (indirect process electrostatic photocopier apparatus) 應納入 ITA 減讓範圍，而數

⁵ 由於目前 ITA 協定有 74 個成員國，已涵蓋全世界 97% 資訊科技產品之貿易，因此就簽署會員擴張之議題較屬次要，而本文以下將僅聚焦於產品範圍擴張之部分。

⁶ *Supra* note 4.

⁷ *15 Years of the Information Technology Agreement: Trade, innovation and global production networks*, WORLD TRADE ORGANIZATION (2012).

位複印機 (digital duplicating machines) 及其零件 (parts thereof) 等亦應納入 ITA 免關稅範圍。

再者，各參與會員就某些產品是否納入 ITA II 談判**無法達成共識**，其中以消費性電子產品爭議最大。首先，歐盟與美國尤其在複印機 (photocopiers) 及光纖 (fibre optics) 之產品上無法達成共識⁸；其次，香港、馬來西亞及新加坡認為消費性電子產品應被納入在 ITA II，甚至提議成立「消費性電子產品之友 (Friends of Consumer Electronics)」的非正式談判集團，然而此一提議遭到歐盟及印度反對⁹；再者，馬來西亞指出應將消費性電子產品納入，例如 DVD，並以此作為籌碼，揚言反對主要 ITA 參與者涉有利益的印刷電路板 (printed circuit board) 納入 ITA II¹⁰；此外，印度亦反對部分雷達與導航儀器的納入，而該等產品亦為 ITA 主要參與者重視之產品¹¹。

其三，1998 年之 ITA II 於預訂期限屆至後，雖然各會員仍繼續推動正式及非正式諮商，然而由於 ITA II 當時**缺乏私部門科技產業的支持**，因此最終仍未有任何具體進展¹²。ITA II 原先預定於 1998 年 6 月達到結論，然而 ITA 參與會員無法於該時點達成共識，而後即便美國與歐盟就部分產品達成共識，並於同年 11 月達成新套案，然而仍有反對意見，此外，歐洲國際政治經濟研究中心 (European Centre for International Political Economy, ECIPE) 指出，一個脫離貿易談判回合的複邊協議之成功，關鍵在於私部門的支持與推動，據此，當時 ITA II 普遍缺乏業界的**支持**，因而難有實質進展。

有利新 ITA II 推動之因素

現階段之整體環境，係有利於 ITA 重啟談判之因素。其一，WTO 的歐體資訊科技產品案之小組判決於 2010 年發布，而在歐體確定不上訴後，控訴雙方據此認為彼此能重新開始就 ITA 產品範圍擴張之問題進行討論¹³；其二，2011 年的 APEC 檀香山領袖峰會上，ITA 重啟談判之想法獲得 APEC 之支持，且於該高峰會上共同發表之檀香山宣言 (Honolulu Declaration) 中，APEC 領袖宣示將於 ITA 擴張談判中扮演推動之角色；其三，ITA 擴張亦受到來自私部門的大力支持及呼籲¹⁴，該等科技產業指出應盡速展開 ITA 之擴張談判，以使更多新興產品能享有零關稅待遇，且自 2011 年，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 展開公開評論，邀請各界對於應納入 ITA 之產品提出意見——21 個協會、

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *India And Malaysia Thwart Emerging Consensus In ITA II Negotiations*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 18, 1998.

¹² *Supra* note 7.

¹³ *U.S., EU At Odds Over How To Move Forward With ITA Expansion Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 26, 2012.

¹⁴ *Supra* note 7.

理事會及業界領導人支持擴張 ITA 產品範圍之倡議，其次，今年 1 月舉辦的世界電子論壇 (World Electronics Forum, WEF) 上，來自全球高科技產業的會員與機構要求盡速擴張 ITA 產品之範圍，再者，於 2012 年 2 月，數位歐洲 (DIGITALEUROPE) 指出 ITA 有必要盡速進行擴張談判¹⁵，以促進全球 ICT 產業之蓬勃發展，且數位歐洲認為即將於 5 月舉辦之 ITA 論壇 (ITA Committee Symposium) 為開啟擴張談判之好機會¹⁶。

此一聯合提案獲得不少 ITA 參與會員之支持，而歐盟雖仍強調 NTB 議題及透明化問題於 ITA 協定下之重要性，然而歐盟於 5 月指出其已不再堅守將 NTB 議題納入 ITA 產品範圍談判之想法，即不再倡議「含 NTB 之途徑 (NTB-inclusive approach)」的談判¹⁷，此外，中國亦於 4 月表態支持此種「僅涉關稅之途徑 (tariff-only approach)」之提案¹⁸。ITA 委員會主席 Zahari MD Ali 指出，5 月 14 日至 15 日由 WTO 所舉辦之 15 週年 ITA 研討會中，參與會員普遍認為 ITA 有更新之必要，此外，5 月 15 日之 ITA 非正式會議上，不少參與會員支持該提案，如馬來西亞、哥斯大黎加、歐盟、澳洲、以色列、秘魯、紐西蘭、香港、中國等會員¹⁹，再者，歐盟於 15 日非正式會議中表態支持六參與會員之聯合提案，且不再堅持其於 2008 年將 ITA 擴張談判與 NTB 議題掛勾之提案，然而，歐盟指出 NTB 議題仍不可忽略，且就透明化之部分，各參與會員應於下次 ITA 開會時提供雙邊及複邊諮商之進程，以確保足夠之透明化。

不利新 ITA II 推動之變數

針對擴張 ITA 產品範圍之提案，仍有部分拉丁美洲國家及印度持保留態度。5 月 15 日之 ITA 非正式會議上，數個拉丁美洲國家如薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯及多明尼加表示除透明化問題應受到重視外，亦應給予發展中國家更多之彈性，而此等意見受到印度與埃及的支持，另外，印度長期以來對於 ITA 產品範圍之擴張傾向不支持之原因在於其國內之科技產業仍未成熟 (nascent)，故印度為保護其國內科技產業而不支持 ITA 產品範圍之擴張，此外，印度指出 ITA 在

¹⁵ *Statement on Information Technology Agreement Expansion*, DIGITALEUROPE, Feb. 23, 2012, available at http://www.digitaleurope.org/Portals/0/Documents/Trade%20Policy%20Group/DIGITALEUROPE_Statement_on_ITA_expansion_23022012.pdf.

¹⁶ *ICT Industry Calls For ITA Expansion To Spur Global Economy*, EURACTIVE, Feb. 29, 2012, available at <http://pr.euractiv.com/press-release/ict-industry-calls-ita-expansion-spur-global-economy-20936>.

¹⁷ *EU Throws Support Behind ITA Expansion Approach Advocated By U.S.*, INSIDE U.S. TRADE, May 17, 2012.

¹⁸ *China Lends Support To Expanding ITA, Giving Effort Critical Boost*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 5, 2012.

¹⁹ WTO News, *Informal Talks Set to Begin on Expanding the Information Technology Agreement*, May 15, 2012, available at http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/ita_15may12_e.htm.

談論新興產品之擴張前，應先處理過去產品之關稅分類問題²⁰。

針對諮商議題之部分，現階段仍無法確定實際上各 ITA 參與會員於談判時之內容是否限於 ITA 產品範圍及會員數擴張之議題，原因在於本次 ITA 談判係採取軟性的模式 (soft launch) 而未限定談判之具體內容，因此，即便歐盟指出其不會將 NTB 議題納入產品擴張談判中，此仍為 ITA 擴張談判帶來不確定因素，由於啟動正式的 ITA 談判需要獲得參與會員在 ITA 委員會的一致同意，故這在目前的可能性並不高，蓋印度對擴張問題持保守態度以及歐盟對於 NTB 議題頗為重視²¹。

針對各 ITA 會員清單之部分，尚未有任何會員向 ITA 委員會提交擴張清單，且即便有清單，各參與會員是否能就產品達成共識仍不確定。自 5 月 2 日之聯合提案後，以及 ITA 非正式會議的討論和 15 週年論壇後，ITA 參與會員尚未向 ITA 委員會提交擴張產品清單，且即便會員提交後，彼此間是否能就各自清單上之產品達到共識仍是一項變數，部分不傾向支持 ITA 擴張談判的會員如印度，即可能為保護其本國較不成熟的科技產業而不願積極參與甚至阻礙本次新 ITA II 之談判。

本文分析——近期獲致結論之可能性

首先，本文認為相較於 1997 年展開之 ITA II，新 ITA II 的整體環境是較為樂觀的。原因在於以下三點：(一) APEC 為 ITA 於 1996 年時成功的重要推手，而於 2011 年 11 月的 APEC 檀香山高峰會上，各國亦表態支持 ITA 擴張談判，誓言將於 ITA 產品範圍及會員擴張議題上扮演領頭羊之角色，因此，本文認為去年 APEC 檀香山高峰會之成果將對今年 ITA 擴張談判之重啟有正面的影響力。(二) 私部門極力支持 ITA 產品範圍擴張之聲浪，相較於先前 1998 年 ITA II 缺乏業界支持的情形，將可能為 ITA 重啟談判帶來推波助瀾之作用。(三) ITA 主要參與會員 (major player) 之積極提案與其他 ITA 會員表態支持。

其次，本文認為部分重要 ITA 會員的表態與態度的轉變亦將對 ITA 重啟談判有正面助益。(一) 歐盟於今年 5 月態度轉趨溫和，雖然仍繼續強調 NTB 之重要性，然而其已不堅持將 NTB 議題納入產品範圍談判之立場，本文認為此一歐盟態度之轉變將有助於 ITA 擴張談判²²。(二) 對於達到關鍵多數 (critical mass) 佔有非常重要地位的中國，亦表態支持提案中關於 ITA 產品範圍之擴張，此相較

²⁰ *Supra* note 14.

²¹ 事實上，談判仍可以在缺乏合意的情況下啟動，因為在 ITA 協定下，參與會員會定期舉行會議討論及修正協定，而繼今年 5 月的非正式會議後，各參與會員可能會在此種運作機制下展開談判。

²² *EU Signals New Flexibility On Non-Tariff Barriers In ITA Expansion Talks*, INSIDE U.S. TRADE, May 10, 2012.

於先前中國無表態之情形，對於 ITA II 重啟談判應有正面之助益²³。

再者，部分拉丁美洲國家例如薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯及多明尼加指出 ITA 談判應重視透明化問題及給予開發中國家彈性，而本文認為該等國家的意見不致於對 ITA 擴張談判帶來太大之阻礙。原因有以下幾點：(一) 該等國家並非資訊科技產品之主要參與會員 (major players)。(二) 就透明化問題之部分，由於歐盟及印度等國家亦支持，因此 ITA 參與會員在談判時應會重視透明化之問題，因而確保談判透明化應非難題。(三) ITA 於過去曾給予開發中國家彈性，例如發展中國家最遲得於 2005 年 1 月 1 日始將 1997 年所談成之產品降至零關稅，因此，若新 ITA II 成功納入新的產品，將不難想像會給予開發中國家較為彈性之規定。

各界支持 ITA 擴張談判之呼聲高漲，然而，本文認為新 ITA II 談判於**近期內尚無法獲致成果**。首先，關於 NTB 議題之部分，由於目前歐盟也僅為口頭上表示已不堅持將 NTB 議題納入 ITA 擴張談判，且本次談判之展開亦未就議題進行限縮，是故未來仍不排除歐盟以 NTB 議題作為拖延 ITA 產品擴張談判之手段之可能性；其次，關於過往爭議產品之部分，由於 1997 年展開之 ITA II 失敗的原因即為參與會員間就某些產品(例如消費性電子產品)是否納入 ITA 而有所爭執，且當時反對聲浪最大的歐盟及印度，至今仍未表態是否支持消費性電子產品納入 ITA 之零關稅範圍，因此，若成員間就過去爭議產品仍有所爭執，則可能對新 ITA II 的談判產生負面及拖延之影響；此外，就 ITA 產品清單之部分，目前尚無會員國提交其清單至 ITA 委員會，且即便有提交清單，也須視 ITA 成員間是否能在產品範圍上獲致共識，即產品是否能達到關鍵多數之門檻。

結論

ITA 自 1996 年以來遲未更新產品範圍，而近期醞釀之新 ITA II 是否能在短期內獲致結果，由於目前仍未有任何 ITA 參與會員向 ITA 委員會提交清單，因此本文認為近期內新 ITA II 仍不會獲致結論，但本文認為若 ITA 參與會員展開之雙邊及複邊諮商能僅聚焦於產品範圍之問題上，以及若 ITA 參與會員能盡快將清單提至 ITA 委員會上，且若 ITA 參與會員能在各自提出之產品清單上達到一定程度之共識，則在此等氛圍及有確切需要之情勢下，ITA 產品擴張談判仍有成功之可能性。

²³ *Supra* note 15.