

由峇里部長會議簡析 WTO 單一認諾制度

陳稚卿

去(2013)年12月3日至7日,世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)會員國部長齊聚印尼峇里島舉行為期5天的第9屆部長會議(the 9th Ministerial Conference, MC9),159個會員國經過5天議程終於正式通過了峇里部長宣言(Bali Ministerial Declaration),並就該宣言所包括的峇里套案(Bali package)¹達成共識。對至今長達13年的杜哈回合談判而言,此一具體成果的達成,為WTO多邊貿易體制注入了持續完成談判的新動力,並重建全球對多邊貿易體制的信心。

杜哈回合談判(Doha Round Negotiation)自2001年開始進行,原定於2004年底達成協定,其談判領域包括8個談判領域:農業、非農產品市場准入、服務、智慧財產權、爭端解決、貿易與環境以及貿易和發展問題。惟因會員間仍就多項議題無法取得共識達成決議²,致使談判時程被迫延期。其中單一認諾之談判模式一直以來為人批評,被認為是造成杜哈回合談判僵局之主要原因之一,此次部長會議以套案形式達成協議,是否意味單一認諾模式將被揚棄?而WTO談判模式未來又將如何發展值得關注。

本文首先將簡介WTO談判模式中之單一認諾之意義及其適用發展;其次,說明WTO除單一認諾模式外其他可能之談判模式並評析之;最後,作一結論。

WTO 談判制度—單一認諾

(一) 單一認諾簡介

單一認諾最早出現在1986年烏拉圭回合之初的GATT/WTO談話,係為防止雙方只選擇對自己有利之結果或「提早收割」(Early Harvest)談判成果;並認為將所有議題結合談判,事實上有助於各國在談判議題上慢慢達成共識,因答應其一議題,其他部分並不當然同意,藉此賦予各國「條件交換」(trade-off)之機會。此點事實上反映國際政治之現實,因WTO各會員國對各談判議題所具競爭力不

¹ 峇里套案主要有貿易便捷化、農業及發展三大議題。其中農業議題包括關稅配額、出口競爭及糧食安全等3項議題;發展議題包括對低度開發國家(Least Developed Countries, LDCs)給予特殊與差別待遇的監督機制、對LDCs給予優惠原產地待遇、執行LDCs服務業豁免決議、棉花議題及給予LDC免關稅免配額待遇。

² 農業與非農產品的市場進入、削減農業補貼、削減農產品進口關稅、降低工業品進口關稅等問題乃兵家必爭之地,已開發國家(歐盟與美國)不願削減農產品進口關稅與降低國內農業補貼的承諾金額,而開發中國家(巴西、中國大陸、印度)則不願大幅開放非農產品市場進入(NAMA)與服務業市場。

同，單一認諾給予較無競爭力以其他議題作為利益交換之談判籌碼，增加其妥協之意願。而 WTO 成立後，單一認諾更適用於入會時，欲加入 WTO 之國家必須接受所有烏拉圭回合協議否則不得加入。單一認諾之採用，使烏拉圭回合的成果相較於東京回合僅能達成只在少數締約方生效的規約，可謂獲得前所未有的成功，就此點而言單一認諾確實效果卓著。

杜哈回合之杜哈部長宣言第 47 段³明確指示單一認諾 (Single Undertaking) 為本回合談判之決策原則，係指各項談判議題必須在 WTO 會員對各議題之所有細節均達成共識後，才能一致通過 (Nothing is agreed until everything is agreed)，亦即任何談判之成果都屬於整體不可分的一部分，會員只能選擇一體接受或不接受談判成果，無法就其中某幾項議題單獨接受或拒絕。在 WTO 杜哈回合的談判項目中，除爭端解決議題外，其他談判議題均屬於單一承諾的範圍。

雖然單一認諾模式確實在烏拉圭回合談判發揮極大作用，為 WTO 得以成立之重要因素之一，但杜哈回合談判議題龐雜、開發中國家及低度開發國家會員數目增多，並逐漸統合力以結盟之方式爭取權益、加上單一認諾要求會員就所有各項談判議題之所有細節均達成共識後，才能一致通過，在已開發國家及開發中國家、低度開發國家 (Least-Developed Countries, LDCs) 會員立場差距明顯，三方均缺乏足夠政治意願給予承諾之情況下，欲完成談判無疑係緣木求魚，亦使得原定於 2004 年底完成談判之杜哈回合談判時程不斷延後。

(二) 歷年部長會議挫敗

杜哈回合談判自 2001 年開啟談判以來，過程一路顛簸、步履蹣跚。2003 年 9 月第 5 屆坎昆部長會議，因會員對於農業、非農產品市場進入、智慧財產權與公共衛生議題以及新加坡議題⁴等均無法達成共識，在各方意見分歧下最終宣告失敗。2004 年 8 月 WTO 總理事會雖通過「七月套案」(July Package)⁵，意圖使杜哈回合回到正軌，一掃坎昆會議破裂陰霾。但隨後 2005 年底第 6 屆香港部長會議舉行前夕，各會員即已確定無法就高度敏感性談判議題達成共識，決定將杜哈回合談判完成目標延期，而會後的香港部長宣言亦僅就談判進展訂出相關時程，並無任何明確承諾，也未宣示補貼和關稅的調降模式。

2006 年，因以美國與歐盟為首的 6 個主要貿易國家 (包括美國、歐盟、日本、澳洲、印度及巴西)，在農業產品自由化的談判破裂，香港部長會議所訂定

³ WTO, Ministerial Conference, *MINISTERIAL DECLARATION*, ¶47, WT/MIN(01)/DEC/1 (Nov. 20 2001)

⁴ 新加坡議題包含貿易與投資、貿易與競爭政策、政府採購透明度與貿易便捷化等四項議題。

⁵ 2004 年七月套案主要針對農業、棉花議題、非農產品市場開放、發展、服務貿易談判、貿易規則、貿易與環境、與貿易有關之智慧財產權協定、爭端解決、貿易便捷化等議題，決議繼續進行談判。而新加坡議題中的貿易與投資、貿易與競爭政策以及政府採購透明化等三項子議題則不再列為本回合談判項目。

應在 2006 年底完成所有行業別談判的要求已不可能達到，因此當時 WTO 秘書長拉米 (Pascal Lamy) 於 2006 年 6 月宣布杜哈回合談判暫時「中止 (suspended)」⁶ 杜哈回合中農業、工業、服務與 WTO 規則的所有談判，俾使會員能夠重新思考其本身立場，並考量對手國提出的條件。其後雖於 2007 年 2 月復談，但 2008 年隨即爆發金融危機全球經濟衰退，美、歐自顧不暇，同年非正式小型部長暨貿易談判委員 (Trade Negotiation Committee, TNC) 會議預計提出 2008 年「七月套案」，卻因已開發會員與開發中會員對於特別防衛機制 (special safeguard mechanism, SSM) 的爭議，終使 2008 年「七月套案」宣告破局。

單一認諾以外之可能？

(一) 套案 (Package)

所謂套案將會員較有共識的議題結合，就其先行取得提前收割之協議，期盼以該協議成果為基礎漸進推動其他議題。須注意者係：套案並未捨棄單一認諾，因先行通過之套案最終仍需與杜哈回合整體談判議題結合獲取全體會員國共識達成最終之單一認諾。提倡以套案方式解決當前單一認諾所面臨之困境者認為，列入套案中早收之議題多係會員間具相當共識之議題，已於先前談判過程做成協調讓步，對各會員國議題連動 (Issue-linkage) 的條件交換 (trade off) 影響不大，未侵蝕單一認諾模式之核心；且透過套案運作，由 2011 年 MC8 小型套案失敗的經驗可知，會員對小型套案應涵蓋的議題存在一定分歧，杜哈回合部長宣言第 47 段中「早期達成的協議可在臨時或最終基礎上實施。早期協定應在評估談判的總體平衡時予以考慮」之規定亦可在不損害單一認諾下為適用。

歐盟早於 2006 年即主張對於已有相當成果之議題應提前收割，而後 2011 年第 8 屆部長會議 (MC8) 指示，會員應持續探討解決談判僵局的各種可能途徑，並允許在完成所有議題談判前，就較有共識的議題先行取得「早期收穫」協議，再以該協議成果為基礎漸進推動其他議題，以期達成最終「單一認諾」的成果，因而提出 MC8 小型套案，惟會員除了對低度開發國家為主之議題存有一定共識外，對其他應涵蓋議題範圍意見分歧，終使 MC8 小型套案破局⁷。

由 2011 年 MC8 小型套案之失敗經驗可知，以套案方式僅係由杜哈回談判廣泛議題範圍中挑選出與較具有共識者，加以限縮談判範圍，使會員間達成共識之可能性提高；但會員間就套案內所應涵蓋之議題範圍，各會員國意見仍可能分歧。

⁶ WTO News, *DG Lamy: time out needed to review options and positions*, Jul. 24, 2006, available at http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/tnc_dg_stat_24july06_e.htm (last visited Jan. 5, 2014).

⁷ MC8 小型套案多數會員雖對於僅限於 LDCs 之議題 (包括 LDCs 產品免關稅免配額待遇、減少棉花國際貿易扭曲及 LDCs 服務貿易豁免等) 存有一定共識，但美國因棉花議題無法讓步，因而要求納入貿易便捷化 (Trade Facilitation, TF)、漁業補貼等 LDCs 以外之議題，卻又不為印度等開發中國家接受，終使 MC8 小型套案破局。

縱各會員國就套案涵蓋範圍未有爭執亦順利通過套案，但所通過之套案亦僅係會員間早已具共識之議題，真正爭議在套案通過後仍須面臨各國立場迥異之處境。本文認為就此點觀之，峇里套案之通過，其精神層面之鼓舞可謂一大貢獻。

但套案仍有其優點，如前所述單一認諾模式為杜哈回合部長宣言明文採定之決策原則，採用套案不必大刀闊斧改變現有談判模式（在現行共識決下，若欲改變單一認諾模式需再次以所有會員之共識為之，實行亦相當困難），不致侵害單一認諾模式之核心理念，亦符合杜哈部長宣言之規範。更重要的是，在全球對 WTO 多邊談判體制失去信心之際，峇里套案對於杜哈回合之進展確實為一大鼓舞。

（二）可變幾何（Variable Geometry）

所謂可變幾何係指放寬單一認諾之限制，從而使 WTO 成為一保護傘機構外接各種複邊協議（Plurilateral Agreements），各國可自由決定是否參與；且為了避免「搭便車」（free-riding），非簽署國不得接受協議的好處，即最惠國待遇原則應僅適用於批准協議之國家。提倡此做法之學者指出可變幾何在多邊貿易談判體系下並非無先例可循，如：GATT 下東京回合所成立的民用航空器規約（Trade in Civil Aircraft）、牛肉協議（Arrangement on Bovine Meat）及政府採購協議（Agreement on government procurement, AGP）係各 GATT 締約國自願決定簽署與否。事實上，在杜哈回合談判已有部分議題採用上述方法，例如：非農產品市場進入（Non-Agriculture Market Access, NAMA）的部門倡議談判僅涉及預計削減超出標準關稅水平產品之關稅之關鍵多數國、服務談判通常係在複邊基礎上，即只有主要參與者彼此之讓步，對於發展中國家則未要求做出任何讓步。

可變幾何透過複邊協定達成協議之做法，雖然可加快談判速度，但捨棄單一認諾的同時，亦使各會員失去「議題聯動」之「條件交換」之機會，此對經貿實力強大之會員國影響固然不大，但對許多開發中國家及低度開發國家卻使其在 WTO 談判殿堂失去以其他議題作為利益交換之談判籌碼，無法真正落實 WTO 作為多邊談判體系之功能。而 WTO 就此亦採堅持減少複邊協定之立場⁸，因 WTO 成立目的係在追求國際貿易自由化的深度與廣度，其追求涵蓋範圍之擴大，希望會員可在此前提下顯現集體利益考量勝過個體需求之取向，所以其並不樂見複邊協定廣泛運用。

（三）區域性貿易協定

在 WTO 多邊談判受阻之多次挫敗後，各會員國開始漸漸將重心移至雙邊性

⁸ CRAIG VANGRASSTEK, THE HISTORY AND FUTURE OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO Publications et al. eds., 1st ed. 2013).

質的區域貿易協定 (Regional Trade Agreements, RTAs)，如：區域全面性經濟夥伴協議 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)、跨太平洋夥伴協議 (The Trans-Pacific Partnership, TPP) 及跨大西洋貿易與投資伙伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 等，使得近幾年區域性貿易協定日益增多。根據 WTO 統計⁹，截至 2013 年 12 月底止，目前有效運作中的區域性貿易協定計有 263 個，可見區域貿易協定已在世界經濟整合中占有重要地位。

區域貿易協定近年來的興起及其蓬勃發展，加劇「重區域主義、輕多邊主義」的傾向，使 WTO 面臨被邊緣化的危機，也造成杜哈回合談判更加困難。部分國家利用區域貿易協定代替龐大的 WTO 多邊談判體系，以加快談判速度，來達成某些經貿上的目標，此看似合理選擇，但其具有以下重大缺點：(1) 區域貿易協定可能帶有歧視性，偏袒簽署國的商品貿易，而不利於非簽署國 (2) 主要經濟體 (如美國、歐盟) 可投入大量資源達成有利自身卻不利於貧困國家的協議，將導致權利不成比例地向主要經濟體傾斜 (3) 區域貿易協定增加全球貿易體系的複雜性，雙邊自由貿易協定或區域自由貿易協定的數量急遽增加之後，將造成貿易協定法規疊床架屋、多方重複的「義大利麵碗效果」(Spaghetti-bowl Effect)¹⁰，各種協議交錯難以遵守，甚至出現相互矛盾的條款，而隱藏在區域性貿易協定中的保護性規定，亦可能增加跨境貿易成本。

結論

本文認為從現實面觀察，單一認諾確實為杜哈回合談判之阻礙，惟若欲改變單一認諾之談判模式：可變幾何將使會員國失去條件交換之機會，不利於開發中國家及低度開發國家，有違 WTO 作為多邊談判體系之目的；而區域貿易協定則不可避免地存在歧視性、不穩定及成本高等問題，二種方式均非適當。且不論欲採取何種改革方式，均須所有會員以共識決為之，實行上並不容易。

而採用套案將會員較有共識的議題結合，並先行收割，以該協議成果為基礎，漸進地推動其他議題，不必大刀闊斧改變現有談判模式，不致侵害單一認諾模式之核心理念，亦符合杜哈部長宣言之規範。雖亦有會員國認為套案涵蓋議題意見分歧且套案往往僅是暫時擱置敏感議題，在現行情況下採取折衷之套案作法，與前二種方式相比，仍係較好之選擇。實際上，本次部長會議採用套案模式達成協

⁹ WTO, *Regional Trade Agreements RTA database*, available at <http://rtais.wto.org/UI/PublicEARTAList.aspx>(last visited Jan. 5, 2014).

¹⁰ Bhagwati 及 Panagarya 於 1996 年出版之《優惠貿易協定經濟學》(The Economics of Preferential Trade Agreements) 書中，主要說明區域或雙邊貿易協定並非推動貿易自由化的最佳方式，因為它對非會員國是一種歧視。尤其在目前自由貿易區激增的情況下，區域貿易結盟的現象如義大利麵般相互糾結，其中貿易規則複雜的程度與部分具有保護色彩的措施，對於多邊貿易體系可能有負面的影響。

議提早收割之議題，均非最敏感之談判議題，各國談判彈性較大，而其成果係有利低度開發國家符合杜哈回合議程之「發展」精神，亦確實鼓舞會員低迷之談判士氣，重建全球對於多邊貿易體制之信心。

總的來說，本文認為在杜哈回合在第 13 年仍無明顯進展，全球對於 WTO 多邊貿易體系逐漸失去信心，眼見 WTO 面臨邊緣化之危機，透過套案調整單一認諾模式之僵固，就會員已有共識議題達成協議，重建全球對於多邊貿易體制之信心，與其他兩種方式相較確實為較好之選擇。但若欲達到最初採用套案模式之目的，完成已遲滯多年的杜哈回合談判，仍需各會員國努力，設法將敏感議題引入套案，且套案範圍不宜過廣，否則仍將面臨相同困境。

