

第 10 次奈洛比部長會議之決議內容介紹

施虹妤

摘要

WTO 第 10 次部長會議 (MC10) 於 2015 年 12 月 15 日至 18 日在奈洛比 (Nairobi) 舉行，並於 19 日通過奈洛比套案 (Nairobi Package)。本次重點主要著重在農業、低度開發國家 (least-developed countries, LDCs)、杜哈回合 (Doha Round) 前景等三項議題。在農業議題方面，WTO 秘書長認為農業出口補貼的削減係農業上最大的突破，然該說法似有待商榷；至於公共儲糧與特別防衛機制 (SSM) 則無具體突破。而有關低度開發國家 (LDCs) 的決議，可見 WTO 會員落實優惠待遇之決心，值得肯定。至於杜哈回合未來的發展，目前仍無共識，但皆將雙方立場載明於本次決議中，可見雙方立場都可能成為未來杜哈回合的走向；但皆同意持續探討杜哈回合議題之重要

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 第 10 次部長會議 (10th WTO Ministerial Conference, MC 10)，於 2015 年 12 月 15 日至 18 日在奈洛比 (Nairobi) 舉行¹，並於同月 19 日通過奈洛比套案 (Nairobi Package)，分別探討農業協定、對低度開發國家 (least-developed countries, LDCs) 之優惠、杜哈回合 (Doha Round) 前景、科技貿易協定 (Information Technology Agreement, ITA)、新會員入會議題²。由於 ITA 將對所列 201 項產品削減關稅，該共識早在 2015 年 7 月已達成³；且阿富汗加入 WTO 之決定已於 2015 年 11 月 11 日以共識決的方式通過⁴，上述兩者並非本次部長會議之關鍵議題，故本文擬聚焦在前 3 項議題。以下將先分別針對上述 3 項議題作介紹，並輔以相關報導評析，最後做一結論。

壹、農業議題

農業議題主要涉及出口競爭 (export competition)、公共儲糧 (public stockholding) 與特別防衛機制 (special safeguard mechanism, SSM) 等 3 項議題，

¹ WTO, MC10 Nairobi 2015, *Background - 10th WTO Ministerial Conference, Nairobi, 2015*, <http://mc10nairobi.org/en/mc10-nairobi/background> (last visited Jan. 22, 2016).

² WTO news, *WTO members secure "historic" Nairobi Package for Africa and the world*, Dec. 19, 2015, https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (last visited Jan. 22, 2016).

³ WTO, trade topics, *Information Technology Agreement*, https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm, (last visited Jan. 22, 2016).

⁴ WTO news, *Afghanistan WTO accession package ready for formal adoption in Nairobi*, Nov. 11, 2015, https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/acc_afg_11nov15_e.htm (last visited Jan. 22, 2016).

個別詳細的內容將分述如下：

一、出口競爭

由於出口競爭⁵對貿易公平性影響極大，該談判之最終目的即是在限期內取消或制定嚴格的出口競爭措施規範，而本次的焦點著重在農業出口補貼⁶。針對農業出口補貼的削減義務，依不同的會員而異：一、已開發會員，須立即消除其出口補貼⁷；但由於瑞士與加拿大等會員仍對於加工產品、酪農產品與豬肉採行出口補貼措施⁸，因此該類已開發國家進口至低度開發國家之產品補助期限，例外延長期限至 2020 年⁹。二、開發中會員，除部分開發中會員已通知農業委員會的出口補貼措施外¹⁰，其他須在 2018 年底消除其出口補貼¹¹；此外，若開發中國家所採之出口補貼係用於農業協定第 9.4 條下之運輸與行銷，則亦例外將期限延長至 2023 年¹²。三、LDCs 與糧食淨進口開發中國家 (net food-importing developing countries)，於 2030 年底之前仍可持續享有農業協定第 9.4 條之優惠¹³。

對於上述農業出口補貼的削減成果，WTO 秘書長 Robert Azevedo 將此譽為 WTO 運作 20 年來「農業上最重要的突破」¹⁴，但該說法似乎有待商榷。由於出口補貼對貿易造成扭曲，早在 2005 年的香港部長會議，會員即同意在 2013 年消除之，但並未予以實現¹⁵；此外，對於開發中會員授予農業協定第 9.4 條之優惠待遇，早在 2004 年已屆期，本次會議卻決議期限為 2018 年並有 5 年的寬限期¹⁶。

⁵ 所謂的出口競爭，係指直接或間接造成貿易扭曲效果的出口措施，包括出口補貼、出口信用、糧食援助、出口國營貿易事業以及出口限制與出口稅等。中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，經貿大辭典索引，「出口競爭 Export Competition」，網址：

<http://web.wtocommerce.org.tw/Dictionary.aspx?pid=108> (最後瀏覽日：2016 年 1 月 18 日)。

⁶ 由於 WTO 秘書長 Robert Azevedo 表示，本次農業出口補貼的削減成果為 WTO 運作 20 年來「農業上最重要的突破」，因此本文僅針對該部分為詳細說明，其他農業出口政策請詳見該次決議內容。WTO news, *supra* note 2.

⁷ WTO, Ministerial Conference Tenth Session, *Export Competition*, ¶ 6, WT/MIN(15)/W/47 (Dec. 19, 2015).

⁸ *Bridges Daily Update #5 - Overview of Outcomes of WTO's 10th Ministerial in Nairobi*, ICTSD, Dec. 19, 2015,

<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/bridges-daily-update-5-overview-of-outcomes-of-wto%E2%80%99s-10th-ministerial-in> (last visited Jan. 18, 2016).

⁹ WTO, *supra* note 7, fn. 4.

¹⁰ *Id.* fn. 5.

¹¹ *Id.* ¶ 7.

¹² *Bridges Daily Update #5 - Overview of Outcomes of WTO's 10th Ministerial in Nairobi*, *supra* note 8; WTO, *supra* note 7, ¶ 8.

¹³ *Id.* 此外，糧食淨進口開發中國家係指列於 G/AG/5/Rev.10 文件中的國家。

¹⁴ WTO news, *supra* note 2.

¹⁵ *Bridges Daily Update #5 - Overview of Outcomes of WTO's 10th Ministerial in Nairobi*, *supra* note 8.

¹⁶ *Conaway, U.S. Ag Groups Blast Revival of 'Article 9.4' Subsidies in Nairobi*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 50 (Dec. 25, 2015); *Bridges Daily Update #4 - As Clock Runs Down, WTO Nairobi Talks Kick Into Gear*, ICTSD, Dec. 17, 2015,

<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/bridges-daily-update-4-as-clock-runs-down-wto-nairo>

故本文以為，由於先前即賦予已開發與開發中會員削減農業補貼的義務，故本次決議似難謂有重大突破。

二、公共儲糧

公共儲糧計畫¹⁷涉及如何權衡糧食安全與公平貿易，會員應如何考量彼此之差異而找出永久性的解決方案，即是該議題之核心。由於開發中會員的能力有限，第 9 次部長會議即決議，在第 11 次部長會議達成永久性解決方案達成共識前，此段過渡期間即要求其他會員不得對實施該措施之開發中會員訴諸爭端解決機制，予以開發中會員優惠待遇¹⁸。惟若無法在第 11 次部長會議得出永久性解決方案¹⁹，依據 2014 年 11 月 27 日之總理事會決議，將繼續適用該過度機制直到通過永久性解決方案；並且非在杜哈發展議程 (Doha Development Agenda, DDA) 中處理此議題，而係在專門且快速的農業委員會特別會期 (Committee on Agriculture in Special Session, CoA SS) 中進行²⁰。本次部長會議並未因此提出具體內容，僅重申前述之決議。

印度於峇里套案時曾因堅持該議題而使談判呈顯僵局²¹，最終會員對此妥協，決議在對永久性解決方法達成共識及採行前，將繼續適用過度機制²²。然而，由本次決議並未對永久性解決方案提出任何具體內容，且由 2014 年的理事會決議內容觀之，並未強制會員在下次的部長會議須達成共識；同時，開發中會員仍可繼續適用公共儲糧機制，似乎無推進該議題談判的誘因。故本文以為，永久性解決方案的進展似無法在預定的期限內達成。

三、特別防衛機制

特別防衛機制，係為避免關稅化開放市場後，會員國內之農產品受進口衝擊

bi-talks-kick-into-gear (last visited Jan. 18, 2016).

¹⁷ 公共儲糧計畫係為使開發中國家能以官方價格 (administered price) 收購糧食並將之分配與貧困的人民。雖然此立法目的係考量糧食安全，但當政府以固定的價格收購時，即所謂的「支持」(supported) 或「官方」(administered) 價格，則公共儲糧計畫即可能造成貿易扭曲。WTO, Agriculture Negotiations, *The Bali Decision on Stockholding for Food Security in Developing Countries*, Nov. 27, 2014, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/factsheet_agng_e.htm (last visited Jan. 22, 2016).

¹⁸ WTO, Ministerial Conference Ninth Session, *Public Stockholding for Food Security Purposes*, ¶¶ 1-2, WT/MIN(13)/38, WT/L/913 (Dec. 11, 2013).

¹⁹ *Id.*

²⁰ WTO, General Council, *Public Stockholding for Food Security Purposes*, ¶¶ 2, 4, WT/L/939 (Nov. 27, 2014).

²¹ WTO News, *Azevêdo says Bali Impasse Paralyzing WTO Work, Chairs Report No Progress in Consultations*, Oct. 16, 2014, http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/tnc_stat_16oct14_e.htm#annex (last visited Jan. 22, 2016).

²² WTO, General Council, *Public Stockholding for Food Security Purposes*, WT/L/939 (Nov. 27, 2014).

過鉅而設計的進口防衛措施²³。基於考量開發中會員的糧食安全、民生安全 (livelihood security) 與農村發展 (rural development) 等因素, 第 6 次香港部長會議在市場進入方面, 允許各國保有自行設計適切貨品稅項 (tariff lines) 的彈性, 以作為特別防衛措施, 並於面臨進口數量激增或達到觸發價格 (price triggers) 時, 有權採行該機制²⁴。然而, 本次會議仍未界定何謂 SSM 以及其具體內容為何, 僅重申前述內容, 並要求該議題須在 CoA SS 繼續談判以及理事會定期檢視進展的義務²⁵。

對此, 印度商工部 (Ministry of Commerce and Industry) 官員 Nirmala Sitharaman 認為該議題能保留並續行談判, 使印度得以繼續豁免 WTO 下對於農民的補貼限制, 對無法面對進口激增的國家而言相當重要, 係屬一大勝利²⁶。然而, 其認為 SSM 應獨立於農業的市場進入而存在²⁷; 相較於印度的立場, 農業出口大國如澳洲、巴西與美國則認為 SSM 放寬削減關稅的要求, 在提高關稅的情況下恐導致市場進入困難²⁸。本文以為, 由於本次部長會議並未提出 SSM 的具體規範內容, 故該議題並無實質進展。

貳、LDCs 之相關議題

在 LDCs 議題的部分, 由於考量其能力及特殊性, 多予以較優惠的待遇。本次主要著重在優惠性原產地規則 (preferential rules of origin) 與服務貿易豁免之優惠待遇議題, 分述如下:

一、LDCs 之優惠性原產地規則

該議題的核心在於如何使 LDCs 能有效適用優惠性原產地規則, 以協助其參與並融入國際貿易。本次部長會議再次肯認第 6 次香港部長會議²⁹與第 9 次峇里部長會議通過峇里套案³⁰的內容³¹。另外, 分別對判斷原產地的標準³²、適用該規

²³ WTO, Agriculture Negotiations, *Market Access: Special Agricultural Safeguards (SSGs)*, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd11_ssg_e.htm (last visited Jan. 20, 2016).

²⁴ WTO, Ministerial Conference Sixth Session, *Doha Work Programme*, ¶ 7, WT/MIN(05)/DEC (Dec. 22, 2005).

²⁵ WTO, Ministerial Conference Tenth Session, *Special Safeguard Mechanism for Developing Country Members*, WT/MIN(15)/43, WT/L/978 (Dec. 21, 2015).

²⁶ *India Claims Victory in Nairobi by Preserving Its Key Priorities from Doha*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 50 (Dec. 25, 2015).

²⁷ *Id.*

²⁸ *Bridges Daily Update #5 - Overview of Outcomes of WTO's 10th Ministerial in Nairobi*, *supra* note 8.

²⁹ 該次部長會議要求已開發與開發中國家之會員, 有義務確保適用於 LDCs 進口產品之優惠原產地規則, 係透明、簡易並能促進其市場進入。WTO, *supra* note 24, Annex F.

³⁰ 該次部長會議分別對適用優惠性原產地規則的要件、文件要求、透明度為規範。WTO, Ministerial Conference Ninth Session, *Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries*, WT/MIN(13)/42, WT/L/917 (Dec. 11, 2013).

³¹ WTO, Ministerial Conference Tenth Session, *Preferential Rules of Origin for Least Developed Countries*, chapeau, WT/MIN(15)/47, WT/L/917/Add.1 (Dec. 21, 2015).

則的文件要求³³、落實該規則方面予以規範。然而，僅在判斷原產地的標準中的實質轉型要求，以及落實方面有所突破，故以下僅就此兩部分為詳細的說明。

(一) 評估實質轉型之要求

第一，在從價比例標準 (ad valorem percentage criterion) 下允許授予優惠待遇之會員，得繼續使用有別於峇里套案之計算方式³⁴。由於授予優惠待遇之會員能自行訂立個別的計算規則，決議會員應考慮以「產品最終價值」，或以「其他方式達到相同門檻的計算方法」，作為非 LDCs 會員增值比例最高 75% 之計算方式³⁵。同時，呼應峇里套案簡化計算方法的要求³⁶，要求會員應考慮扣除從他國進口至 LDCs 任何與運送及保險相關之成本³⁷。

第二，對於關稅分類變更 (change of tariff classification)，原則上應允許稅則列號 (tariff heading) 及次列號 (tariff sub-heading) 的簡易變更；同時，消除所有對關稅分類變更非必要的限制³⁸。另外，當稅則列號相同 (即原材料經加工或製造後之產品，與原材料歸屬之貨品稅則列號相同) 時，在適當的情況下，LDCs 仍應享有該優惠措施³⁹；相較於峇里套案僅允許相異的稅則列號始能適用該優惠措施⁴⁰，可謂放寬 LDCs 適用優惠原產地優惠待遇的條件。

第三，特定製造或加工工序，本次特別針對紡織品 (clothing)、化學產品、工農產品、機械與電子產品，相較於峇里套案訂立更具體的適用內容⁴¹。

此外，對於上述所確立的三項標準，授予優惠待遇之會員應盡可能避免對相

³² 關於認定原產地之認定標準，除「完全取得」(wholly obtained) 的方式外，亦提供「實質轉型」(substantial transformation) 的方式，即透過以下三項方案作為判斷標準：從價比例標準 (ad valorem percentage criterion)、關稅稅則分類變更 (change of tariff classification)、特定製造或加工工序 (specific manufacturing or processing operation)。WTO, *supra* note 30 ¶ 1.2; 詳請參見唐君豪、劉穎臻，「低度開發國家於單邊優惠機制下適用優惠性原產地規則之困境」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，172 期，網址：www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no172/4.pdf (最後瀏覽日：2016 年 1 月 12 日)。

³³ 原則上，除非對於運送、加工或詐欺憑證有疑慮，否則授予優惠待遇的會員應避免對來自 LDCs 但運送至他國的產品，要求提供未再加工 (non-manipulation) 之認證；同時，考慮簡化通過流程，如對於小型託運 (small consignments) 予以最少的文件要求，或允許其提供自我認證，此部分同峇里套案之要求。WTO, *supra* note 31, ¶ 3.1; WTO, *supra* note 30, ¶ 1.7.

³⁴ WTO, *supra* note 31, ¶ 1.1(a)。在峇里套案中，考量 LDCs 有限的製造能力，因此產品的生產過程中，容許非 LDCs 增值比例最高達 75%；換言之，LDCs 會員享有優惠待遇，在生產過程中僅須增值達 25%，即可認定該 LDCs 為原產國。WTO, *supra* note 30, ¶ 1.3.

³⁵ WTO, *supra* note 31, ¶ 1.1(b).

³⁶ WTO, *supra* note 30, ¶ 1.4.

³⁷ WTO, *supra* note 31, ¶ 1.1(c).

³⁸ *Id.* ¶¶ 1.2(a)-(b).

³⁹ *Id.* ¶ 1.2(c).

⁴⁰ WTO, *supra* note 30, ¶ 1.5.

⁴¹ WTO, *supra* note 31, ¶ 1.3; WTO, *supra* note 30, ¶ 1.6.

同產品加諸兩個或多個標準；否則應在 LDCs 的要求下，考慮放寬該要求⁴²。由上述決議可知，在保留制定措施彈性的同時，亦不能提高 LDCs 適用該優惠待遇的障礙。

(二) 優惠性原產地規則之落實

本次決議不但賦予開發中會員在執行上述承諾時具有一定的彈性空間⁴³，並要求予以承諾的已開發與開發中會員，應在今(2016)年 12 月 31 日之前落實⁴⁴。另外，亦有透明化的要求，如會員須依相關程序通知、提供進口數據資料等⁴⁵。

綜上所述，關於優惠性原產地規則，本次內容除更加具體明確外，更提出相關的替代方法以擴大適用範圍，可見會員在原產地規則方面對於給予 LDCs 優惠待遇的意願。另外，亦明定落實的期限，顯見 WTO 會員在此議題上之決心。

二、LDCs 之服務豁免

為提升 LDCs 在服務貿易的參與，第 8 次部長會議首次賦予會員於特定範圍內豁免服務貿易總協定 (General Agreement in Service, GATS) 第 II:1 條最惠國待遇義務之適用，允許非 LDCs 會員給予 LDCs 服務與服務提供者優惠待遇⁴⁶。截至該次部長會議為止，承諾提交清單的 22 為會員中，已有 21 位會員提交通知 (notification)，已涵蓋廣泛消除或減少限制的優惠待遇，以及對於 LDCs 服務與服務提供者的特殊優惠程序⁴⁷。另外，考量服務豁免通知在 2015 年始提交，因而決議該豁免之起算時點延遲至 2015 年，而非以 2011 年第 8 次部長會議通過服務豁免之時點作為起算點；換言之，由於服務業豁免期間為 15 年，故該豁免年限已由 2026 年推遲至 2030 年⁴⁸。

儘管澳洲、美國及歐盟不情願延遲豁免期限⁴⁹，但最終仍未反對這樣的決議，

⁴² WTO, *supra* note 31 ¶ 1.4.

⁴³ *Id.* ¶ 4.1.

⁴⁴ *Id.* ¶ 4.2.

⁴⁵ *Id.* ¶¶ 4.3, 4.4.

⁴⁶ WTO, 10th WTO Ministerial Conference, Nairobi, 2015, *Briefing note: Least-developed countries*, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/briefing_notes_e/brief_ldcs_e.htm (last visited Jan. 20, 2016); WTO, *Preferential Treatment to Services and Service Suppliers of Least-Developed Countries*, WT/L/847 (Dec. 19, 2011).

⁴⁷ WTO, Ministerial Conference Tenth Session, *Implementation of Preferential Treatment in Favour of Services and Service Suppliers of Least Developed Countries and Increasing LDC Participation in Services Trade*, chapeau, WT/MIN(15)/48, WT/L/982 (Dec. 21, 2015).

⁴⁸ *Id.* ¶ 1.1; 詳見李建歡，「WTO 服務貿易優惠待遇議題之最新發展」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，186 期，網址：

www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no186/1.pdf (最後瀏覽日：2016 年 1 月 13 日)。

⁴⁹ WTO, Council for Trade in Services, *Report of The Meeting Held on 5 February 2015*, S/C/M/121 (Mar. 9, 2015).

⁴⁹ *Bridges Daily Update #5 - Overview of Outcomes of WTO's 10th Ministerial in Nairobi*, *supra* note 8.

顯見會員盡力確保 LDCs 實質享有該項優惠的權利，值得肯定。

參、杜哈回合的前景

關於是否繼續完成杜哈回合的談判，會員間仍無法達成一致的共識⁵⁰。在本次部長宣言中，先強調區域貿易協定 (Regional Trade Agreements, RTAs) 係補充而非替代 WTO 多邊貿易，再次強調 WTO 的重要性；同時責成區域貿易協定委員會 (Committee on Regional Trade Agreements, CRTA) 討論 RTAs 對多邊體系之系統性影響與 WTO 規則間之關係，可知 RTAs 的地位亦不容忽視⁵¹。其後，則載明會員對於杜哈回合走向的不同立場⁵²，以及對於杜哈議題的處理方式⁵³。

由於第 4 次杜哈部長會議⁵⁴，確立單一認諾 (single undertaking) 條款⁵⁵，對於任何的談判成果，會員只能全體接受或不接受，不能就個別議題單獨表示意見，此條款恐將阻礙談判順利結束。許多已開發會員，包含美國與歐盟，已公開呼籲結束杜哈回合談判，以利會員在單一認諾外處理新的議題，如電子商務、投資與競爭等⁵⁶；而開發中會員如印度與中國，則認為由於 WTO 係以共識決運作的組織，因此堅持必須以共識決的方式結束杜哈回合談判⁵⁷。由於雙方無法達成共識，本次部長會議載明雙方立場⁵⁸，似乎有意為未來杜哈回合的發展留下討論空間；但亦決議唯有所有會員達成共識始能展開新興議題之談判⁵⁹。

值得注意者，全體會員仍同意續行討論發展議程的議題，包含農業三大支柱議題—國內補貼、市場進入與出口競爭，以及非農業市場進入、服務、發展、與貿易有關的智慧財產權協定 (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 與規則⁶⁰。可知，即便已開發會員呼籲結束杜哈回合談判，但認同杜哈回合在農業議題、非農業市場進入以及服務議題有續行討論之必

⁵⁰ WTO, Ministerial Conference Tenth Session, *Nairobi Ministerial Declaration*, ¶¶ 30, 32, WT/MIN(15)/DEC (Dec. 21, 2015).

⁵¹ *Id.* ¶ 28.

⁵² *Id.* ¶¶ 30, 32.

⁵³ *Id.* ¶ 31.

⁵⁴ WTO, Ministerial Conference Fourth Session, *Ministerial Declaration*, ¶ 47, WT/MIN(01)/DEC/1 (Nov. 20, 2001).

⁵⁵ 除就爭端解決瞭解書加以改進及釐清之外，各項談判的進行、決議與執行，應被視為單一套案的一部分。

⁵⁶ *Members Fail to Reach Consensus on Fate of Doha Round, Future of WTO Agenda*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 50 (Dec. 19, 2015).

⁵⁷ *U.S., Other WTO Members Dispute Meaning of Doha Language in Declaration*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 50 (Dec. 23, 2015).

⁵⁸ 本次部長宣言中表示，雖然有許多會員重申達成杜哈發展議程的承諾，但其他會員認為必要採取新的談判模式，以在多邊談判達到有意義的成果，會員對於如何處理該等談判持有不同觀點。WTO, *supra* note 50, ¶¶ 30, 32.

⁵⁹ WTO, *supra* note 51, ¶ 34.

⁶⁰ *Id.* ¶ 31.

要⁶¹。

肆、結論

綜觀本次部長會議的進展，農業方面似乎無重大突破，但在 LDCs 的相關議題上，則展現予以優惠待遇的決心與誠意。至於杜哈回合的爭議仍未解決，但雙方皆同意杜哈議題續行討論之重要性。是以，上述議題未來將如何進展，仍待後續觀察。



⁶¹ *Members Fail to Reach Consensus on Fate of Doha Round, Future of WTO Agenda, supra note 56.*