

美國和歐盟倡議以「複邊」方式進行 WTO 非農業市場開放 之談判

李如蘋 編譯

摘要

後奈洛比時期，非農業市場開放之談判進展有限，美國與歐盟呼籲以複邊方式對工業產品進行談判，由於此議題與農業議題密切相關，且使開發中國家擔憂複邊化將無法確保其於杜哈宣言下所享有的特殊與差別待遇。本文欲介紹農業與非農產品之連結性及此議題目前於 WTO 談判之進展。

(取材自：U.S., *EU Call for Plurilateral Approach in WTO NAMA Talks; Others Skeptical*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 16, Apr. 24, 2016.)

針對談判已久的「非農業市場開放 (Non-Agricultural Market Access, NAMA)」議題¹，美國和歐盟力倡以「複邊」方式針對工業產品進行談判，此舉意味著尋求以複邊協定來消除特定部門之關稅，例如化學產品。但是據「世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)」消息指出，許多偏好以多邊方式進行談判的 WTO 會員，基於此議題與農業談判之關連性，以及為確保既有之「特殊與差別待遇 (Special and Differential treatment, S&D)」之理由，拒絕或質疑歐美之提議。

工業產品談判複邊化之提倡

美國和歐盟於今(2016)年4月11日，在WTO「市場開放談判小組 (Negotiating Group on Market Access)」所召開的非正式會議中表示，談判會員持續要求美國降低關稅，但自身卻不願意承擔新的義務，使得 NAMA 之談判至今仍無法有任何進展。另一方面，日本亦支持以複邊方式進行 NAMA 之談判，其與美國和歐盟皆指出複邊、部門別倡議之成功案例，例如去年達成之「資訊科技協定 (Informational Technology Agreement, ITA)」擴大案，及目前持續談判中之「環境商品協定 (Environmental Good Agreement, EGA)」。

在 2011 年 NAMA 談判之較早期階段，美國、歐盟及日本便呼籲以所謂的部門別方式進行談判，也就是 WTO 會員須同意對某一既定部門消除其工業關稅，

¹ NAMA 涉及範圍為農業協定 (Agreement on Agriculture) 以外之所有產品，約佔 90% 世界出口商品。WTO, *A simple guide — NAMA Negotiations*, https://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/nama_negotiations_e.htm (last visited June, 3, 2016).

或至少降低超過當時削減關稅公式所計算之關稅。但是，此等討論（包含當時特別針對的化學部門）並未於 NAMA 談判中形成任何具體的成果。

擔任 NAMA 談判小組主席之瑞士大使 Remigi Winzap 在會議中表示，雖然大部分的會員偏向繼續以多邊方式進行談判，但其中仍有極少數會員認為以 WTO 做為討論市場開放之場域，不一定能再獲得任何的比較利益。美國亦不相信 NAMA 談判會有所進展，因為此議題已和農業談判之進展相連結，且巴西、阿根廷、南非和玻利維亞業已清楚表明將此兩議題在談判中予以連結的意思。

農業與非農市場之連結

農業市場開放之進展形成僵局已久，因為在中國未做出讓步之情形下，美國已拒絕消滅其境內支持；而中國除了向來不願意承諾削減其對農業之境內支持，亦認為在其入會協議之條件下，已較其他開發中國家履行更多的承諾。

NAMA 和農業議題進展之連結亦為許多會員不贊成以複邊方式進行 NAMA 談判之主要原因。但消息指出，要為化學產品以外之其他 NAMA 產品，形成關鍵多數之貿易夥伴仍屬困難，因為許多國家期望在降低工業產品關稅前，能先獲得農業市場開放之好處。

開發中國家和「低度開發國家 (least-developed countries, LDCs)」也擔憂以複邊方式進行談判將無法確保其特殊與差別待遇。此等國家認為杜哈宣言彰顯此等權利，且目前之談判仍根據此宣言進行。杜哈宣言第 16 段表示「NAMA 應盡量考量開發中國家和 LDCs 之特別需求和利益，包含減讓承諾之非完全互惠 (less than full reciprocity) …」。

WTO 消息來源推測，若給予開發中國家和 LDCs 較長之期限以實施關稅減讓，可能使複邊協定納入特殊與差別待遇之規範，但對有些國家來說，此等較長期限安排可能仍然不足。另有消息來源指出，因為此等安排最終將使各國關稅水準達到相同水平，並不符合杜哈宣言第 16 段關於 NAMA 產品「非完全互惠」原則之精神，而此為開發中國家和 LDC 所欲保有之特別權利。

美國駐 WTO 大使 Michael Punke 於 2015 年 10 月即表示，複邊談判為 WTO 談判能有所進展之方式，且認為杜哈回合將隨 2015 年 12 月第 10 屆 WTO 部長會議結束而終止。

持續推動多邊談判之可能

墨西哥政府則提議一項推動 NAMA 談判之多邊方式，即會員共同削減其拘束關稅和實際關稅之差距，稱為「關稅差額 (water)」，這意味著將拘束關稅降

低至實際關稅，但這項提議亦招致其他 WTO 會員之反對。談判主席表示此種方式將降低市場開放的目標水準，代表各國不願意大幅降低關稅。

印度、巴西和南非等國家於承諾表中明顯存有較其他國家如美國還多之關稅差額。南非在會議中表示擔心其政策空間將受到壓縮，日內瓦消息來源將此立場詮釋為南非並不贊成削減其差額。同樣地，巴西與印度未能於其他場域獲得讓步之情形下，亦可能不願意削減其差額。

結論

非農業市場所涵蓋的產品範圍甚廣，在促進貿易自由化之過程中，不免受到部分國家的質疑，尤其開發中國家和 LDCs，甚至成為與其他如農業議題談判權衡之籌碼。未來 NAMA 將持續以多邊方式或改由複邊方式進行談判，值得吾人持續關注。