

俄羅斯加入世界貿易組織後首次貿易政策檢討

紀珮宜 編譯

摘要

貿易政策檢討機制 (Trade Policy Review Mechanism, TPRM) 為 WTO 架構下定期檢討各會員國貿易政策及措施之常設機制，目的在於加強各國貿易政策與措施之透明化，以促進多邊貿易體系運作。今 (2016) 年為俄羅斯於 2012 年加入 WTO 後首次接受全面檢討。在本次的貿易政策檢討期間俄國處於經濟衰退，而為了刺激其國內經濟復甦，俄國政府採行多項政策，惟其中的進口替代政策在本次檢討中受到各會員國的質疑。此外，各會員國於檢討會議中亦針對食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施、政府採購、以及進口禁令和限制進行討論。會員國認為俄國所採取的措施不符合 WTO 協定並對貿易造成損害，而俄國也分別針對各國所提出的關切反駁和回應。

(本篇取材自：WTO, Trade Policy Review, 2016 Secretariat Report on Trade Policy Review of Russia Federation, WT/TPR/S/345 (Aug. 24, 2016).)

今 (2016) 年 WTO 對俄羅斯執行其入會以來首次的貿易政策檢討，各國有機會審視其對 WTO 規範及入會承諾之履行情形，因此，本次貿易政策檢討意義重大。本文將先介紹 WTO 的貿易政策檢討機制；接著談論在執行本次貿易政策檢討時俄國所面臨的經濟困難，而正是因為經濟衰退俄國推出許多相關政策；最後介紹會員在本次會議中對俄羅斯較具爭議性的措施所提出的關切。

壹、世界貿易組織貿易政策檢討機制介紹

GATT 烏拉圭回合期中檢討後，貿易政策檢討機制 (Trade Policy Review Mechanism, TRAM) 於 1989 年暫時被納入 GATT。為了加強會員國貿易政策的透明化，以促進多邊貿易體系的運作，馬拉喀什設立世界貿易組織協定 (Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization, 簡稱 WTO 設立協定) 將此機制納入附件三。

根據附件三 C 段的規定，檢討的次數與會員國對多邊體系的影響程度相關，即依其貨品及服務貿易量占全球貿易的比率而定。檢討的次數可分為 3 個不同的頻率：前 4 大的貿易體 (目前為歐盟，美國，中國和日本) 每兩年檢討一次；貿易量占全球比重次 16 名的國家每 4 年檢討一次；其餘會員則為每 6 年檢討一次，惟低度開發國家會員可以享有較低的檢討頻率。雖然檢討頻率的條文從未更改，

但 1996 年各國同意前 4 大貿易體 4 年中的兩次檢討中，第一次檢討的性質偏向期中檢討。換句話說，前四大貿易體等於每四年才完成一次完整的政策檢討¹。我國因為是前二十大經濟體，故僅討頻率為四年一次，第一次檢討是在 2006 年。

進行貿易政策檢討時，WTO 秘書處之貿易政策檢討處與受檢討會員均各須撰寫評估報告，而貿易政策檢討機構 (Trade Policy Review Body, TPRB) 之會議即以這兩份文件作為討論的基礎。秘書處的報告主要著重在受檢討會員的貿易政策和政策的執行，通常包含以下 4 個章節：經濟環境、貿易和投資政策的原則性規範、貿易政策和措施、以及特定部門之貿易政策和措施。另一方面，受檢討會員的政策報告旨在說明該會員的貿易政策目標和未來發展方向，並簡要的說明近期的趨勢和問題。

貿易政策檢討機制中包含幾個程序，並由秘書處和受檢討的會員一同決定各個程序的時點。這些程序包含：決定第一次貿易政策檢討會議的時間、蒐集資料、準備秘書處的文件、實地訪查、召開檢討會議，以及公布相關文件。秘書處和受檢討的會員國在貿易政策檢討程序的一開始就會決定檢討會議的日期，同時也決定了後續程序的時間。在日期決定後，秘書處即開始蒐集資料，包含受檢討會員國提供的官方刊物和數據，並根據這些資料草擬上述的報告。在貿易政策檢討會議之前，該報告以及受檢討會員的政策報告會在 WTO 各會員國間傳閱。本文於下一部分介紹檢討會議中之主要爭議的問題。

貳、俄羅斯政策檢討的背景

俄羅斯為世界前 20 大經濟體，其貿易政策檢討頻率為每 4 年一次，而此次檢討為其於 2012 年加入 WTO 後首次的貿易政策檢討。然而，在本次貿易政策檢討的期間俄國正面臨嚴峻的經濟環境，進而影響部分俄國所採取的貿易政策與措施。

俄國在本次貿易政策檢討期間因油價下跌和受到西方國家經濟制裁等原因處於嚴重的經濟衰退。為了重振國內經濟，俄國政府採取以下的政策：推行財政刺激方案；讓俄國盧布和美元脫鉤以阻止其持續貶值；以及若干進口替代政策。其他會員國對於進口替代政策中所包含的多項內容提出質疑，認為該些政策以提供國內產業優惠的方式作為提振經濟的手段有違 WTO 的規定。

參、各國關切的措施及俄國的回應

在兩天的 TPRM 會議當中，大部分的 WTO 會員國皆承認俄羅斯是非常積極

¹ WTO, Trade Policies Review Mechanism Meeting, *1996 Report of the procedural improvements to the TPRM*, ¶ 10, WT/TPR/20 (July 19, 1996).

的會員，並且對於多邊的談判有重大的貢獻，然而會員國仍在會議中提出對於幾項措施的關切，分別為食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 措施)、政府採購以及進口禁令和限制。

一、SPS 措施

自從俄羅斯加入 WTO，到 2016 年 5 月底，會員國一在 WTO SPS 委員會中提出 10 件對俄國 SPS 措施的關切。WTO 的會員國認為俄國許多 SPS 措施明顯未根據國際標準，且以對其他會員形成相當程度的貿易障礙。

舉例而言，俄國影響從歐盟進口活體豬、豬肉製品以及其他產品的措施，經歐盟在 WTO 爭端解決機制下提出控訴後，爭端解決小組於 2016 年 8 月公布判決結果，認定俄羅斯違反 WTO 協定，目前敗訴的俄國仍持續上訴中。這個爭端主要是關於俄國在 2014 年 1 月到 9 月因為歐盟境內非洲豬瘟的爆發而對歐盟國家進口的豬肉和其他豬肉製品所採取的 SPS 措施。俄國採行了對整體歐盟國家的進口禁令以及針對特定四個歐盟會員國—愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛和波蘭，出口產品的進口禁令。歐盟認為這些進口禁令是不符合 SPS 協定的規範。

非洲豬瘟(African Swine Fever, ASF)為豬隻的傳染性疾病，2007 年俄國爆發豬隻感染 ASF 的案例，隨後歐盟中的立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞和波蘭都相繼爆發 ASF 的病例，使得俄國對於歐盟國家以及上述特定四個歐盟成員國分別採取進口禁令。²然而歐盟提出控訴，認為俄國對歐盟及特定四國的進口禁令違反 SPS 協定，其中，歐盟認為俄羅斯的措施未根據國際標準，即世界動物衛生組織(World Organization for Animal Health, OIE)，違反 SPS 協定 3.1³和 3.2 條⁴，此一控訴和會員國在本次貿易政策檢討中所提出的關切相同。

而俄國則主張其對歐盟特定四國的禁令符合相關的國際標準(根據 3.1 條)，因此這也表示符合 SPS 協定中的相關條文。相反的，俄國認為歐盟必須客觀的證明其境內已建立如其所主張的符合 OIE 規範的地區和場域，才能適用 OIE 中關於 ASF 的規範。此外俄國認為其所採取對整體歐盟國家的進口禁令並非 SPS 措施，如果小組認定此措施屬於 SPS 措施，此一措施仍是符合相關國際標準的

² 劉穎臻、楊筑羽，「俄羅斯禁止歐盟豬肉案—以 SPS 第六條為中心」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，201 期，頁 1-2，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no201/1.pdf> (最後瀏覽日：2016 年 11 月 1 日)

³ SPS Agreement, art. 3.1 (providing that :“To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.”).

⁴ SPS Agreement, art. 3.2 (providing that :“Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.”).

範圍。且俄國更主張對全歐盟的進口禁令是一個暫時性的措施，因而具有正當性(根據 5.7 條)⁵。基於上述，俄國認為其對全歐盟的進口禁令並未違反俄國在 SPS 協定下的義務。

小組首先判定根據 SPS 協定附件 A 第一段，俄國針對全歐盟國家以及特定四國的禁令為 SPS 措施。接著小組判定針對愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞和波蘭的進口禁令並不符合 OIE 的國際標準，因此違反 SPS 協定中的 3.2 條。最後關於全針對全歐盟的禁令和從愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞、波蘭進口經處理的產品(treated products)以及從愛沙尼亞、拉脫維亞、波蘭未經處理的產品(non-treated products)的進口禁令並非以 OIE 的國際規範為標準(base)，因此，根據 3.1 條，這些措施違反俄國在 SPS 協定下的義務。而對從立陶宛進口未經處理的產品措施則是基於國際標準，因此符合 SPS 協定下 3.1 條的規定。

二、政府採購

部分會員國在政策檢討會議上對俄國政府和國營企業採購國內自製率要求的規定表達關切。俄國的國內法律授予俄國政府在採購物品、雇用勞動力和服務時，得基於下列原因對外國的商品、勞動力和服務設立限制：保護憲政體系、國家安全、保護國內市場、發展國家經濟以及保護俄國的生產者。

在 2014 年 3 月 25 日，俄國經濟發展部通過一項命令，在政府採購中俄國廠商相對於外國廠商得以享有 15% 的價格優惠，意即俄國廠商在政府採購中其價格可以比外國廠商高 15%，以提升國內廠商的競爭力。這樣的法律規範為俄國進口替代政策的一部分。俄國的進口替代政策主要是為了加強國內生產者的生產力並且對抗各國對俄國所採行的經濟制裁。舉例而言，在機械、電力工程和金屬產業，政府採購法和國營企業採購法給予國內的工業產品優惠，且俄國政府同時也採行相關的進口替代行動計畫，讓俄羅斯境內對於外國的工業產品的使用逐漸減少，並在 2020 年由國內產品取代 50-100% 的外國工業產品。⁶

然而俄國主張其尚未加入政府採購協定(Government Procurement Agreement, GPA)，因此有權力在政府採購上對部分外國商品採取進口限制。在俄國於 2012 年 8 月加入 WTO 時，其同意在四年內展開加入 GPA 的談判，在 2013 年 5 月俄國成為政府採購委員會的觀察員，且俄國政府指出俄國可能於 2016 年的下半年度正式

⁵ SPS Agreement, art. 5.7 (providing that: "In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.").

⁶ Dr. Thomas Heidemann, *IMPORT SUBSTITUTION IN RUSSIA*, Switzerland Global Enterprise, Aug. 31, 2016, available at <https://goo.gl/aZe3No> (last visited Nov. 1, 2016).

展開加入GPA的談判。

三、進口禁令與限制

會員國也表達了對於俄國進口限制的關切，他們認為進口限制大幅的減少了其與俄國之間的貿易。會員特別指出尤其是俄國針對部分國家所採取為期一年的農業產品和糧食的進口禁令並不符合WTO協定的規定，他們認為這些措施會使貿易受到扭曲。

在俄國於 2014 年入侵烏克蘭後，美國和歐盟對俄國此一舉動表示嚴重的譴責，並對其展開一連串的經濟制裁。其主要的內容包含凍結俄羅斯自然人與法人的資產、旅遊禁令、金融交易禁令等。甚至在後期擴大經濟制裁的範圍，內容主要針對金融、能源和軍事裝備領域，例如：中斷對俄國能源行業的特定物品和技術出口⁷。面對歐美的經濟制裁，俄國也採取措施作為因應。其中最受各國關切的措施為俄國於 2014 年 8 月採行了針對幾乎涵蓋整個糧食產品市場的進口禁令⁸。而這些政策也是俄國進口替代政策中的一部分⁹。

針對各國的關切，俄國捍衛自己的政策，主張都是歐盟的錯，使其採行政策進口替代政策以及針對部分來自美國、歐盟和其他國家的農業產品進口禁令，並且表示俄國是在歐盟對其採取經濟制裁後才「嚴正考慮」採用進口替代政策。且俄國也說明這些政策並不是以給予國內產品優惠為目的，而是基於創造良好的體制和總體經濟情勢所需發展國內產業。同時他也捍衛自己的農業進口替代政策，認為這些政策是符合 WTO 協定下關於糧食安全的規範。

⁷ 連文榮、詹淑櫻、蔡依恬，「歐美對俄羅斯經濟制裁之代價」，國際經濟情勢雙週報，1815 期，頁 5-17，頁 5 (2014 年)。

⁸ USTR, *2016 National Trade Estimate Report of Foreign Trade Barriers*, at 363-378, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-NTE-Report-FINAL.pdf> (last visited Nov. 25, 2016).

⁹ Dr. Thomas Heidemann, *supra* note 6.