

歐盟有關重振世界貿易組織之新提案

李子維 編譯

摘要

歐盟於今 (2023) 年 2 月 23 日公布一項改革世界貿易組織的提案，呼籲應強化世界貿易組織之審議功能，特別是針對以下三類議題：補貼、環境永續性、以及貿易包容性。提案之目標係冀望世界貿易組織能應對未來多樣化的挑戰與貿易需求，因此除了改革爭端解決機制，重振世界貿易組織審議功能的重要性亦不容小覷。使世界貿易組織重新發揮審議功能與應對全球的即時挑戰為歐盟新提案的目標，也許將與持續推動組織改革的美國政府所見略同，而歐盟將會持續在世界貿易組織推進改革中扮演主導角色，期望將來能夠在此議題上達成共識。

(取材文章：Hannah Monicken, *In Geneva, EU Suggests Work on Subsidies, Robust Environment Panel*, INSIDE U.S TRADE, Vol. 41, No. 8, Feb. 24, 2023.)

歐盟於今 (2023) 年 2 月 23 日公布一項世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的改革新提案，旨在鞏固與振興其審議功能，特別是涉及補貼、環境永續性與包容性等相關領域¹。歐盟相信，只要 WTO 對當今之貿易議題具有更實質的審議功能，透過提倡匯集貿易挑戰的應對方法，將有助於避免貿易衝突²。其提案的目標，乃為使 WTO 得以處理日益多元化的全球挑戰與需求，包括工業補貼、綠色轉型、地緣政治衝突、以及發展等³。儘管爭端解決機制仍是歐盟的首要改革任務，但其提案認為，更強而有力的審議功能之於 WTO 係至關重要的⁴。

歐盟於提案中表示，若 WTO 欲繼續維持在全球貿易制度的中心角色，會員將需要攜手合作，以解決與貿易有關的全球挑戰⁵。正因 WTO 位處此些全球挑戰的交匯點，因此具有獨特的潛在能力以制定對策，其要重振的不僅僅是爭端解決

¹ Communication from the European Union, *Reinforcing the Deliberative Function of the WTO to Respond to Global Trade Policy Challenges*, WTO Doc. WT/GC/W/864 (Feb. 20, 2023) [hereinafter WT/GC/W/864].

² *EU Calls for WTO to Address Current Policy Challenges Through Focused Deliberation*, EUR. COMM'N (Feb. 22, 2023), https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-calls-wto-address-current-policy-challenges-through-focused-deliberation-2023-02-22_en.

³ WT/GC/W/864, *supra* note 1, para. 3.

⁴ *Id.* paras. 2-3.

⁵ *Id.* para. 4.

與談判功能，監督與審議功能亦在重振之列⁶。重振審議功能不僅僅止於必要的程序面改善，透過資訊與最佳實踐方法的分享、秘書處的分析與跨委員會的專題會議，審議支柱的強化可改善對於相關議題的理解⁷。此外，其可為未來某些領域之新規則談判奠定基礎⁸。具體而言，歐盟特別指出三類將受益於「強化之審議參與 (enhanced deliberative engagement)」的議題，分別為工業補貼與國家對該部門的干預、與貿易有關之全球環境問題、以及貿易包容性⁹。

以下先簡介歐盟提案中所列舉之強化 WTO 審議功能的目標與手段，接著分別介紹歐盟提案所舉出之三大議題，最後作一結論。

壹、強化 WTO 審議功能的目標與手段

強化 WTO 審議功能之目標與手段可包括¹⁰：

- 透過資訊共享，包括由 WTO 秘書處所做的文獻分析與研究，精進對於新貿易政策之挑戰的理解；
- 透過增加非正式會議、議題別論壇、加強跨委員會的合作與聯合會議以借助組織內部的專業，確認最佳實踐方法與經驗分享；
- 發展不具強制力之工具，例如具參考性質之準則、指導與建議，以促進既有貿易協定的履行，協助開發中國家履行該些協定，或回應新的全球貿易政策挑戰；
- 評估 WTO 尚未充分處理的議題範圍，並考量需要應對的要素，包括於適當時機制定新規則的可能性。

貳、歐盟提案所舉出之三大議題

一、支持工業部門的貿易政策與國家干預

國家干預，例如補貼，可以是應對氣候轉型等政策挑戰的重點¹¹。關於補貼，歐盟稱其為合法的政策工具，但如果設計不良可能同時損害貿易與環境¹²。例如

⁶ *Id.*

⁷ *Id.* paras. 7-8.

⁸ *Id.* para. 8.

⁹ *Id.* para. 5.

¹⁰ *Id.* para. 8.

¹¹ *EU Calls for WTO to Address Current Policy Challenges Through Focused Deliberation*, *supra* note 2.

¹² WT/GC/W/864, *supra* note 1, para. 9.

歐盟等國家即已針對美國之「降低通膨法案 (Inflation Reduction Act)」表達過擔憂，該法案包括多項補貼及稅收優惠，旨在鼓勵企業轉型至清潔能源¹³。

歐盟之提案寫道：「WTO 之規則於處理國家干涉經濟所導致負面外溢 (external spill-overs) 之效應不具足夠之效果。有些國家之干涉政策缺乏透明度更加劇此問題¹⁴。」並說明：「這些負面外溢效應導致國際貿易的緊張局勢日益嚴重。如果這種緊張局勢未獲解決，我們將面臨以規則為導向之秩序進一步被弱化的風險。尤其，缺乏透明性的國家干預與補貼競賽將會增加貿易衝突的風險、破壞為了達到氣候轉型所需之合作、並損害開發中國家的利益¹⁵。」

因此，歐盟認為改善 WTO 對此議題的審議功能之目標，在於增進此類補貼的透明度，無論該特定措施是否落入 WTO 法下所定義的補貼，此應包括特別關注以環保目標為名之國家干預，並將這些行動對開發中國家與低度開發國家的正面及負面影響納入考量¹⁶。為實現此目標，歐盟建議應透過由會員主導之專門場域對此展開討論，至於場域的形式則由明 (2024) 年 2 月的第 13 屆部長會議中決定建立¹⁷。此一專門場域將於後續產出一份報告與建議，以便於第 14 屆部長級會議中提出¹⁸。

二、貿易與全球環境挑戰

隨著各國政府更加積極地透過貿易政策行動來應對氣候變化，提案的第二個主題「貿易與環境」近年來於 WTO 中受到廣泛的關注¹⁹。該提案呼籲擴大 WTO 貿易與環境委員會 (Committee on Trade and Environment, CTE) 於處理此類全球挑戰之角色²⁰。隨著 WTO 會員加強對於氣候轉型的努力，有必要考慮相關措施的設計方式以及其對貿易的影響²¹。

¹³ Charles Wessner & Srishti Khemka, *Getting Real on the Inflation Reduction Act*, CTR. FOR STRATEGIC AND INT'L STUD. (Mar. 7, 2023), <https://www.csis.org/analysis/getting-real-inflation-reduction-act>.

¹⁴ WT/GC/W/864, *supra* note 1, para. 9.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.* para. 13.

¹⁷ *Id.* para. 15.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ 2021 年通過之部長聲明為貿易與氣候變遷、環境商品與環境服務貿易、循環經濟及永續供應鏈等領域之倡議闡明未來之工作計畫。E.g., World Trade Organization, Ministerial Statement on Trade and Environmental Sustainability: Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD), WTO Doc. WT/MIN(21)/6/Rev.2.

²⁰ WT/GC/W/864, *supra* note 1, para. 19.

²¹ *EU Calls for WTO to Address Current Policy Challenges Through Focused Deliberation*, *supra* note 2.

歐盟於提案中建議加強 CTE 對貿易與全球環境挑戰之審議功能，使其成為關於貿易與環境措施之透明度、協調及政策對話的關鍵全球論壇²²。此得包含與貿易相關之環境措施進行對話、貿易與多邊環境公約實施之間的關係，以及透過貿易提倡永續發展²³。

三、貿易包容性政策

最後，歐盟於提案中堅持 WTO 必須在其成果與政策制定上更具包容性²⁴。需要討論的議題包含如何更廣泛地分享貿易利益、更好地將較貧窮的開發中國家納入全球供應鏈中、以及於制定貿易政策過程中納入所有的利害關係人²⁵。其中包含確保 WTO 改革中之發展面向的核心地位、以及幫助強化貿易與發展委員會 (Committee on Trade and Development) 的功能，以應變與發展相關之貿易問題²⁶。

除此之外，歐盟提及，包容性意味著更廣泛地在社會中分享貿易所帶來的利益，並在 WTO 制定政策時將所有必要觀點納入考量²⁷。針對後者，歐盟建議成立一個包括來自 WTO 以外的多元聲音之常設諮詢機構²⁸。提案表示，透過研討會與工作坊的資訊交流，有機會加強外部利害關係人的參與²⁹。針對 WTO 組織之相關工作引進企業之專業知識與勞工之觀點，可以考慮成立包括企業、勞工、社會公民等代表所組成的 WTO 諮詢委員會³⁰。

肆、結論

上述之總體目標，意即重新啟動審議功能並應對相關與及時的全球挑戰，應該對拜登政府具有吸引力。多年來，美國持續推動 WTO 改革，美國貿易代表戴琪 (Katherine Tai) 多次表示，改革必須包括 WTO 工作的所有面向，從爭端解決、談判、到委員會日常審議與監督的工作，且美國向來亦積極參與委員會改革

²² WT/GC/W/864, *supra* note 1, para. 17.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* para. 22.

²⁵ *EU Calls for WTO to Address Current Policy Challenges Through Focused Deliberation*, *supra* note 2.

²⁶ WT/GC/W/864, *supra* note 1, para. 22.

²⁷ *Id.* para. 23.

²⁸ *Id.* para. 28.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

工作³¹。此外，美國政府也將解決氣候變化、促進公平與包容性等更廣泛的全球問題作為優先事項³²。

歐盟則繼續在已於去 (2022) 年 6 月的第 12 屆 WTO 部長會議啟動之 WTO 改革進程中發揮領導地位。不過，在 2024 年前恢復爭端解決機制的正常運作仍為歐盟就 WTO 改革之首要任務³³，而其另一個優先任務則涉及談判功能，希望 WTO 在最近的多邊與複邊進展的基礎上取得共識³⁴。歐盟將會持續在世界貿易組織推進改革中扮演主導角色，期望將來能夠在此議題上達成共識。



³¹ Hannah Monicken, *Tai Stands by Assertion That WTO Is on 'Thin Ice'*, INSIDE U.S TRADE, Vol. 41, No. 8, Feb. 24, 2023.

³² Press Release, *USTR Releases President Biden's 2023 Trade Policy Agenda and 2022 Annual Report*, OFF. OF THE U. S. TRADE REP. (Mar. 1, 2023), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/march/ustr-releases-president-bidens-2023-trade-policy-agenda-and-2022-annual-report>; *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, THE WHITE HOUSE (Jan. 27, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.

³³ *EU Calls for WTO to Address Current Policy Challenges Through Focused Deliberation*, *supra* note 2.

³⁴ *Id.*