

WTO 投資便捷暨發展複邊協定談判：最後一哩？

戴維萱 編譯

摘要

歷經三年的準備，「投資便捷暨發展協定」之複邊談判終於在 2020 年 9 月展開，自此快速進展；於 2023 年 2 月時，甚至宣佈將在同年年中前完成談判文本。不過，在「特殊與差別待遇」部分，是否應仿效「貿易便捷化協定」及「漁業補貼協定」設置能力建構基金；以及本協定應有的法律架構，特別是能否回歸到 WTO 的法律架構下，將會是此複邊談判最後一哩路所需面臨的挑戰。

(取材資料：Rashmi Jose, *The Investment Facilitation for Development Agreement*, INT'L INST. FOR SUSTAINABLE DEV. (Mar. 3, 2023), <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/investment-facilitation-development-agreement>.)

歷經近三年的準備工作，世界貿易組織 (WTO) 之「投資便捷暨發展協定 (IFDA)」之複邊談判於 2020 年 9 月正式開展¹。此後，IFDA 的談判進展迅速，擔任協調國的南韓與智利宣布：該協定的談判文本預計最遲於今 (2023) 年年中完成²。

據 WTO 官網報導，超過三分之二的 WTO 會員所參與之 IFDA 談判，於 4 月 5 日決議刪除包含未決議題的協定草案附件 (Annex)³。此外，參與的代表們亦刪除 IFDA 草案第一章「適用範圍與一般性原則」中的幾個括號，以及第三章「簡化及加速投資許可行政程序」中尚留存的括號，可謂一重大進展⁴。在以「貿易便捷化協定 (TFA)⁵」之取徑為範本的第五章「開發中國家及低度開發國家會

¹ *Structured Discussions on Investment Facilitation for Development Move into Negotiating Mode*, WTO (Sep. 25, 2020), https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/infac_25sep20_e.htm.

² *Investment Facilitation Talks Intensify to Conclude Draft Agreement in First Half of 2023*, WTO (Feb. 1, 2023), https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/infac_02feb23_e.htm.

³ *Investment Facilitation Talks Resolve Remaining Issues in Annex to Draft Agreement*, WTO (Apr. 5, 2023) [hereinafter WTO news 05apr23], https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/infac_05apr23_e.htm.

⁴ 新聞稿中所謂的括號 (bracket) 表示該部分文字尚未獲共識；刪除括號意謂取得共識。Id.

⁵ Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (Agreement on Trade Facilitation) sec. II, Nov. 27, 2014 [hereinafter TFA], https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm.

員的特殊與差別待遇」更有豐碩的討論成果，現僅剩幾個括號⁶。

儘管 IFDA 收割在望，仍有幾處挑戰尚待克服，包括是否也要仿照 TFA 及「漁業補貼協定」之先例，設立基金幫助開發中與低度開發國家；以及 IFDA 之最後成果應以何種法律型態存在，特別是其是否有可能回歸 WTO 之多邊協定架構，以下分別說明。

壹、是否宜設立能力建構基金

參與會員並不確定 IFDA 是否宜納入能力建構專門基金之設立條款，以管理為幫助開發中國家會員實施本協定而由會員提供的捐款⁷。TFA 與最近剛完成的「漁業補貼協定」皆設有類似的基金機制⁸，但部分會員對是否要在 IFDA 下實施類似機制，尚持謹慎態度⁹。

贊成設立能力建構基金的成員主張，在開發中國家會員進行需求評估後¹⁰，此一機制有助於確保其得到必要的支持，同時亦可作為協調資金之重要機構¹¹。另有些會員認為協調資金的工作並非屬於 WTO 的職掌，宜由世界銀行等其他更為相關的國際組織來執行¹²。

本倡議之複邊性質也使得在 IFDA 下設立此種基金變得複雜。假設 IFDA 設立此基金，很可能需借助 WTO 秘書處的資源¹³。然秘書處預算係由 WTO 全體

⁶ WTO news 05apr23, *supra* note 3.

⁷ 所有的複邊談判仍為保密，此處引註者為目前在網路上民間外洩之唯一版本。Consolidated Document by the Coordinator, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: "Easter Text" (Revision)*, art. 29, WTO Doc. INF/IFD/RD/74/Rev. 1 (July 23, 2021), available at https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/wto_plurilateral_investment_facilitation_draft_consolidated_revised_easter_text-2.pdf.

⁸ See TFA, art. 21.1 (“Donor Members agree to facilitate the provision of assistance and support for capacity building to developing country and least-developed country... The objective is to assist developing country and least-developed country Members to implement the provisions of Section I of this Agreement.”); *The Facility*, TRADE FACILITATION AGREEMENT FACILITY, <https://www.tfafacility.org/facility> (last visited May 25, 2023); *WTO Fisheries Funding Mechanism Now Operational to Assist Developing Countries and LDCs*, WTO (Nov. 8, 2022), https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/fish_08nov22_e.htm.

⁹ Rashmi Jose, *The Investment Facilitation for Development Agreement*, INT’L INST. FOR SUSTAINABLE DEV. (Mar. 3, 2023), <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/investment-facilitation-development-agreement>.

¹⁰ 所謂的「需求評估」是因為 IFDA 仿照 TFA 所建立的特殊與差別待遇機制，並非給予開發中與低度開發國家會員齊一性的過渡期間與支援，而是根據會員各自不同的需求，予以類型化後，不同類型會員得到的待遇並不相同。*WTO Needs Assessments*, TRADE FACILITATION AGREEMENT FACILITY, <https://www.tfafacility.org/assistance-grants/wto-needs-assessments> (last visited May 25, 2023).

¹¹ Jose, *supra* note 9.

¹² *Id.*

¹³ 以 TFA 基金為例，其由 WTO 秘書處運營、管理及監督，並定期向 TFA 委員會報告。*TFAF Operational Guidelines*, TRADE FACILITATION AGREEMENT FACILITY (Feb. 24, 2016),

會員負擔，也包含未參與 IFDA 的會員，因此會產生預算分配的問題。由於「聯合倡議 (Joint Statement Initiatives, JSI)」並未獲得全體 WTO 會員支持，甚至有些會員仍持續對之公開批判¹⁴，故尚不清楚此能力建構基金將如何設立以及設於何處。

貳、法律架構：回歸 WTO 協定之可行性

會員亦需釐清該協定的法律架構，具體而言，即在法律上將 IFDA 納入 WTO 現有的條約架構是否可行¹⁵。目前，會員正在鑽研三種選項，並努力研究各選項在技術與政治上的可行性¹⁶。

選項一為使 IFDA 以多邊協定的型態回歸至 WTO 架構¹⁷；在此種情況下，所有 164 個會員都必須簽署，以受協定規範的約束。選項二為使 IFDA 以複邊協定的型態，回歸至 WTO 架構¹⁸；在此種情況下，IFDA 的規範及利益僅適用於協定的簽署方，而不適用於非參與方，類似於「WTO 政府採購協定」等其他複邊協定¹⁹。然而，簽署方可選擇將利益自願地擴大到非參與方，且這種權利的擴大似乎為條文文字本身所鼓勵的²⁰。此一選項仍需 WTO 全體 164 個會員的一致同意，以便 IFDA 被納入 WTO 規範體系中，成為《馬拉喀什協定》附件四下的複邊協定²¹。

上述兩選項中的任何一者得否成功，基本上皆取決於是否能取得更廣泛

https://tfafacility.org/sites/default/files/2022-01/trade_facilitation_facility_operational_guidelines_final_2016.02.24_web_e_1.doc.

¹⁴ Communication from India and South Africa, *The Legal Status of 'Joint Statement Initiatives' and Their Negotiated Outcomes*, WTO Doc. WT/GC/W/819 (Feb. 19, 2021) [hereinafter Communication from India and South Africa]; 另參見：張書芳，試析印度與南非對聯合聲明倡議之批評，經貿法訊，284 期，2021 年 7 月 1 日，頁 7-13，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no284/2.pdf>。

¹⁵ 參見：楊光華，重振世貿組織立法功能之捷徑：多邊架構之複邊選項，收於：楊光華編，第 21 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 11，頁 73-81 (2021 年)。

¹⁶ See Summary of Discussions by the Coordinator, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development - Negotiating Meeting Held on 4 and 5 October 2021*, paras. 7.1-7.4, WTO Doc. INF/IFD/R/27 (Dec. 10, 2021) [hereinafter Summary of Discussions].

¹⁷ *Id.* para. 7.2.

¹⁸ *Id.* para. 7.3.

¹⁹ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization art. II.3, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, 155 [hereinafter Marrakesh Agreement] (“The agreements and associated legal instruments included in Annex 4 (hereinafter referred to as “Plurilateral Trade Agreements”) are also part of this Agreement for those Members that have accepted them, and are binding on those Members. The Plurilateral Trade Agreements do not create either obligations or rights for Members that have not accepted them.”).

²⁰ Summary of Discussions, *supra* note 16, para. 7.3 (“A delegation flagged that...although an Annex 4 Agreement would not create any obligations or rights for non-participants, nothing prevented participants from voluntarily extending the benefits to non-participants.”).

²¹ Marrakesh Agreement, art. X.9 (“The Ministerial Conference, upon the request of the Members parties to a trade agreement, may decide exclusively by consensus to add that agreement to Annex 4....”).

WTO 會員之支持，包括非簽署方以及迄今為止一直非常反對複邊倡議的會員。印度與南非即為此例，其等長期以來皆質疑此類 JSI (包括但不限於 IFDA) 之法律地位²²。支持投資便捷化談判的會員是否能說服未簽署會員加入 IFDA，又或者失敗的話，是否能將之納入《馬拉喀什協定》附件四，皆有待觀察。

萬一兩選項都行不通，支持方可能需要考慮第三選項。當 IFDA 不能以單一協定的架構回歸多邊體系時，會員需要將條文分拆，將之寫入現有 WTO 協定之承諾表或關稅表中，主要為《關稅暨貿易總協定》以及《服務貿易總協定》²³。此第三選項將涉及承諾表的調整過程²⁴，類似於「服務貿易國內規章聯合倡議」的談判結果最近正要被納入 WTO 協定之情形，不過長期反對聯合倡議的印度與南非仍主張這樣的方法有違多邊的基本原則與目的²⁵。

事實上，即使成員本身，有些也認為第三選項並不合宜，因為以 IFDA 現行涵蓋的內容，若擬將之反映於承諾表以便回歸 WTO，分拆 IFDA 內容就無可避免，結果將造成整體規範之碎裂與未來執行之困難²⁶。彼等更質疑，用此方法將 IFDA 條文納入現有的 WTO 協定是否反而會弱化這些條文的範圍與適用²⁷。

參、結論

目前距離七月的目標期限只剩兩輪會議²⁸，參與的 WTO 會員為求於期限內達成協議，將需要在未決條文及提案上取得共識，並釐清如何應對上述兩項挑戰。另一方面，雖然 IFDA 已排除許多關於國際投資治理的重要議題，但是對於其將如何融入更廣泛的國際投資治理的領域，仍有不少質疑聲浪，這也是未來 IFDA 無法規避的課題。

²² Communication from India and South Africa, *supra* note 14, paras. 1-3.

²³ Summary of Discussions, *supra* note 16, para. 7.4; General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194; General Agreement on Trade in Services, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183.

²⁴ *New Commitments for Domestic Regulation of Services Move Step Closer to Entry into Force*, WTO (Dec. 20, 2022), https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/jssdr_20dec22_e.htm.

²⁵ Communication from India and South Africa, *supra* note 14, paras. 4-5 (“...if the negotiated JSI outcomes are offered on an MFN basis, no multilateral consensus is required for bringing in such results under the umbrella of the WTO, especially if these new rules are appended to schedules. Such a proposition would be contrary to the following fundamental principles and objectives of the multilateral system, enshrined in the Marrakesh Agreement.”).

²⁶ Summary of Discussions, *supra* note 16, para. 7.4 (“...most considered that this approach was not appropriate notably given the scope of the future IFD Agreement (covering both goods and services). It was argued that scheduling obligations related to investment in goods and services respectively under GATT and GATS schedules of commitments could result in a piecemeal approach and a fragmented, sub-optimal implementation of the Agreement.”).

²⁷ *Id.*

²⁸ *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development - Proposed Schedule of Meetings - January - July 2023*, WTO Doc. INF/IFD/W/47 (Dec. 22, 2022).