



WTO非農產品市場進入 (NAMA) 談判——現況及展望

◎許裕佳／中華經濟研究院 WTO及RTA中心 分析師

近期WTO會員正為年底部長會議預作準備，惟NAMA談判在欠缺動能的情況下似乎又陷入停滯狀態。未來NAMA談判觀察重點有四：區域經濟整合與多邊談判的互動關係、農業談判與NAMA談判之連動關係、關稅和NTB議題之討論發展，及複邊協定談判的推動與落實。倘若會員欲在NAMA達成具體成果，未來應該秉持務實態度，漸進向前推進談判。

部長會議為WTO之最高決策機構，最近一次是於2015年12月15日至19日在奈洛比所舉行的第十屆部長會議，在該次會議中，採認部分杜哈發展議程（Doha Development Agenda, DDA）之談判成果，達成「奈洛比套案」（Nairobi Package），涵蓋農業、棉花議題，及低度開發國家相關發展議題等決議。同時，24個擴大資訊科技協定（expanded Information Technology Agreement, ITA II）參與會員也在第十屆部長會議期間正式宣布完成ITA II。第十一屆部長會議將於今（2017）年12月在阿根廷首都布宜諾斯艾利斯（Buenos Aires）舉行，近期WTO會員正為年底部長會議預作準備。

本文將聚焦於WTO杜哈回合市場開放三大支柱之一的非農產品市場進入（Non-Agricultural Market Access, NAMA）。首先針對NAMA議題進行探討，包括最新談判進展及主要會員立場；其次為NAMA談判前景展望及近期觀察重點分析；最後是小結。

NAMA談判發展歷程與最新進展

NAMA談判議題大致分為降稅模式、部門別降稅（Sectoral）及非關稅貿易障礙（Nontariff Trade Barriers, NTB）。在談判上，目前仍以2008年12月第四次主席版修正談判草案（TN/MA/W/103/Rev.3）作為基礎。2008年至今，歷經瓦榭沙（Luzius



Wasescha）、維塞普（Remigi Winzap）、錢柏威（Didier Chambovey）三任談判主席。

整體而言，NAMA談判自2008年以來陷入僵局，雖然2015年在關稅討論方面曾有相對顯著的進展，但至2016年9月維塞普主席任期結束前，NAMA實質進展相當有限。自2016年10月起，瑞士駐WTO大使錢柏威接任NAMA新任談判主席。以下說明NAMA二大支柱「關稅」和「非關稅貿易障礙」之最新進展情況及主要會員立場：

（一）關稅

2015年在關稅討論方面曾有相對顯著之進展。在2015年6月1日NAMA討論會議中，維塞普前主席以瑞士公式（Swiss Formula）為基礎，建議五種關稅減讓可能方法，希望凝聚大家的共識，包括：（1）提高2008年NAMA談判草案（Rev.3草案）中開發中和已開發會員的係數（coefficient）；（2）採用削減整體平均關稅（cut of the overall tariff average）方式，在沒有優惠彈性的情況下，依據Rev.3草案以稅則項目（line-by-line）為基礎平均降稅，已開發會員適用係數為8，開發中會員適用係數則為25；（3）同方法2但降低起始水平，例如將平均削減幅度乘上一個小於1的數字；（4）採用稅則項目平均削減關稅（average cut of tariff lines）方式，在沒有優惠彈性的情況下，依據Rev.3草案以稅則項目為基礎平均降稅，已開發會員適用係數為8，開發中會員適用係數則為25；（5）最後根據類似Rev.3草案所設想之公式，適用不

同成員，例如依據平均約束稅率水準將成員分組。針對上述維塞普主席所提出之方法，多數會員表示此五種方法都值得討論，惟由於會員間針對各方法的執行意見分歧大，至今NAMA降稅模式尚未形成具體共識。

錢柏威主席上任後，與36個主要談判集團和會員進行諮商，綜整最新諮商會談結果，目前會員立場大致可歸納為四大類：

（1）第一類：不願參與任何形式的關稅談判；（2）第二類：在某些條件得到滿足的情況下，願意參與多邊關稅談判；（3）第三類：願意參與關稅談判，但對多邊成果持懷疑態度，認為複邊模式或部門別降稅模式為可行途徑；（4）第四類：現階段談關稅削減不可行，應聚焦在增加約束關稅承諾之程度或降低政策空間（見表1）。

此外，亦有部分會員表示，應遵守「非完全互惠」（less than full reciprocity）和「特殊及差別待遇」（special and differential treatment），並強調談判應在奈洛比部長宣言第31段及杜哈議程授權下進行。至於接下來該如何著手繼續進行談判，多數會員認為應該以Rev.3草案為基礎繼續進行，並將2015年至今對於「削減整體平均關稅」及「稅則項目平均削減關稅」等其他關稅降稅方法之討論一併納入考量。

（二）非關稅貿易障礙

比較而言，目前針對NTB的討論似乎較有動能，許多會員均對NTB討論感興趣，

表1 會員對NAMA關稅談判之立場

類別	立場
1	不願參與任何形式的關稅談判：礙於國內經濟情況不佳，現階段不願進行關稅自由化談判，認為應維護自身追求工業化發展的政策空間。
2	在某些條件得到滿足的情況下，願意參與多邊關稅談判：（1）有會員主張，當其他貿易夥伴都願意作超越政策空間的範圍，並給予相當的市場進入時，願意參與談判；（2）部分會員想透過NAMA談判讓競爭環境變得更加公平，或重新平衡各會員減讓承諾表的分歧；（3）部分會員表示，若NAMA談判所作出的貢獻能與其他談判（特別是農業和服務業）成果之間相互平衡，則願意參與談判。
3	願意參與關稅談判，但對多邊成果持懷疑態度，認為複邊模式或部門別降稅模式為可行途徑：考量到多邊談判難以達成具體成果，採複邊模式或部門別降稅模式應可有效率達到市場進入。除了環境商品外，倡議優先推動化學品談判。不過，另有會員則認為，WTO是一個多邊組織，需要多邊成果，複邊或部門別降稅模式不該是WTO前進之路。
4	現階段談關稅削減不可行，應聚焦在增加約束關稅承諾之程度或降低政策空間：現今在多邊場域進行降關稅談判似不可行，但有幾個可努力的方向包括：降低約束稅率（bound rate）和執行稅率（applied rate）間的差距、透過新的約束工具增進NAMA的可預測性。惟部分會員表示，在現今經濟環境艱困的情況下，保有自身的政策空間相當重要，不應該輕易降低。

資料來源：WTO文件JOB/TN/MA/1，2016年11月29日，及JOB/TN/MA/2，2016年12月5日；作者整理。

且有意致力推動。幾個可能的方向包括：
（1）從過去已較有共識的提案著手繼續討論，如水平機制和紡織品標示；（2）潛在可推動的領域，如良好法規實踐（Good Regulatory Practices）、透明化、技術性貿易障礙（technical barrier to trade, TBT）、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫（sanitary and phytosanitary measures, SPS）相關議題。

不過，目前會員對於NTB亦尚未形成全體一致的共識。部分反對者認為，現階段討論NTB時機不成熟，且NTB討論工作不應該獨立於關稅談判之外進行。另有會員指出，雖然可以持開放的態度針對NTB進行討論，但似乎難以達成具約束力的約定。此外，亦有會員表

示，無論NTB達成任何成果，開發中會員不應該承擔比已開發會員更重的責任。

（三）主要會員立場

目前主要會員對NAMA談判之立場可參見表2，歸納而言，多數會員均表示願意繼續致力於NAMA議題，如歐盟、韓國、日本、瑞士、巴西、印度、墨西哥。部分會員認為WTO作為市場進入談判之場域已不再具相對優勢，因此目前對推動NAMA態度較消極，如美國。少數會員在現階段對於進一步推動NAMA工作漠不關心，或是處於防禦立場，認為應維護自身追求工業化發展的政策空間，如南非與南非洲關稅同盟。



表2 NAMA主要談判會員之立場

會員	整體觀點及關稅減讓之立場	非關稅貿易障礙之立場
美國	除非主要會員真的準備好尋求新途徑進行談判，並願約束本身稅率，否則美國不支持NAMA談判，現階段宜循非正式會議方式討論即可	認為NTB因各國投入而頗具進展，惟尚多邊領域在降稅談判無結果，美國難以想像NTB能獲致成果；另除有新想法（例如參考區域貿易協定經驗等），否則美國並不支持相關討論。美國、歐盟及日本甫共同提出一份產業界提供之「簡化技術規則之適用以促進ICT產品國際貿易」倡議並徵詢會員意見中，若反映正面，渠等可能先透過APEC場域討論，並待時機成熟後於WTO推動
歐盟	提出可透過複邊等方式，優先推動化學品談判	認為NTB在透明化及良好法規實踐有進展，將續透過雙邊、複邊或TBT委員會等場域尋求進展
韓國	認為應儘速推動NAMA談判，且瑞士公式可為討論之基礎	
日本	支持可尋求新途徑推動談判	
瑞士	支持可尋求新途徑推動談判	
南非與南非洲關稅同盟	農業境內支持談判進展將影響多數會員決定NAMA談判結果，且瑞士公式及其所設定之係數對該等國家已屬不可行，亦無法反映非完全互惠原則，給予開發中國家應有之待遇。另南非受全球景氣影響，已無政策空間可對調降現行關稅做出進一步承諾	
巴西	認為農業可與NAMA談判平行推動，惟最後仍須二者取得平衡才能獲致結果，且相關談判應優先在多邊場域推動	
印度	強調其立場未變，各項談判須有部長宣言授權下進行，願意參與相關討論。另多數開發中國家均強調應給予開發中及低度開發國家特殊及差別待遇	印度及許多中南美會員建議各項提案應以書面為之，以利研析
墨西哥		NTB討論迄今已具進展，建議可舉行研討會等方式邀請相關國際組織參與，以協助會員掌握議題本質，此倡議並獲哥倫比亞、孟加拉、埃及等支持

資料來源：常駐WTO代表團，2016。〈MC10後會員對未來談判工作立場彙整〉；作者整理。

NAMA談判前景之展望與觀察重點分析

整體來說，目前各主要會員談判立場與維塞普前主席在任期間並無不同，各方意

見紛歧仍大，且迄今未見會員提交書面提案亦無向前邁進之新想法或方法，在欠缺動能的情況下NAMA談判似乎陷入停滯狀態。有鑒於此，錢柏威主席建議會員應思索如何務實推進（1）多邊降稅；（2）部門別降稅；

(3) 政策空間；(4) 非約束稅項；(5) 非關稅措施（特別是透明化）等議題。至於NAMA是否有可能在今年12月第十一屆部長會議提交成果，因會員立場分歧且缺乏來自會員的具體構想，基本上可能性不大。

以下歸納整理未來NAMA談判觀察重點：

（一）區域經濟整合與多邊談判的互動關係

觀察當今國際經貿情勢，許多國家已不再把重心放在WTO杜哈談判，而是傾向推動雙邊FTA或RTA，以有效獲取實質經貿利益。甚至有觀點認為，不斷擴大的區域貿易協定有取代WTO之勢，但就目前看來，各國仍舊未放棄WTO多邊貿易架構。

值得注意的是，美國新任總統川普（Donald Trump）反對貿易自由化和區域經濟協定的態度明確，2017年1月上任即簽署行政命令退出跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP），且川普政府正透過檢視雙邊貿易赤字情況，以衡量貿易關係健康與否。此意味，美國已簽署或是正在進行中的雙邊協定或區域經濟協定，未來都將可能面臨重啟磋商甚或面臨停擺。倘若美國重回WTO的舞台，並積極主導和促成進行中的談判，則或有可能將其他會員再次拉回WTO談判桌上，使各議題談判進展有所突破。

（二）農業談判與NAMA談判之連動關係

WTO杜哈發展議程重要議題之間多是相互關聯，因此會員普遍主張應當平行推進

農業、NAMA和服務業談判。然由於農業和NAMA談判有具體的經貿統計數據可作為談判上的指標，容易呈現貿易利得和損失，加上對各國來說，農業和弱勢敏感產業多受到高度保護，尤其推動農業貿易自由化具高度政治敏感性。因此，儘管會員多認知服務業自由化有諸多好處，服務業卻常被視為農業和NAMA談判的附屬品，特別是開發中會員。

近年以農業為出口導向的巴西、南非、阿根廷、古巴等開發中會員，皆主張農業優先，並表示將視其在農業談判上所獲致成果，決定NAMA和服務業談判的企圖心。換言之，倘農業談判沒有實質進展，渠等不願在NAMA談判採取較彈性的立場。因此，NAMA談判在農業談判未獲進展前，不易有突破性發展。

（三）關稅和NTB議題之討論發展

在關稅方面，加拿大的試算結果認為，相較於瑞士公式，若採用「削減整體平均關稅」和「稅則項目平均削減關稅」兩種方式對各會員來說將更有彈性。另外，阿根廷則主張以「要求與回應（request and offer）」取代瑞士公式，但並未於會員間獲致普遍共識。多數會員認為「要求與回應」應為Rev.3草案的輔助模式，不適合作為主要降稅模式。另在NTB方面，無論是過去已較有共識的提案或是新議題，均有會員認為可繼續推動討論，同時，也有建議認為NTB可透過部門別談判解決。

整體來說，會員們在2015年時針對降稅模式曾有幾個創意的想法，但可惜的是，並



未促成NAMA談判在削減關稅方面的具體進展。這些新降稅模式方案，應仍可作為後續討論之基礎。此外，錢柏威主席最新諮詢結果顯示，部分會員對於NTB議題有些新的想法，將有可能在近期適當的時候與其他會員分享他們的看法。換言之，未來NTB議題似可在既有基礎上有些微進展。

（四）複邊協定談判的推動與落實

近年來部分WTO會員轉戰較單純的複邊協定（*plurilateral agreement*）以尋求NAMA談判僵局之突破，其中ITA II談判的成功是WTO近年首次在貨品關稅減讓取得重大成果。協定涵蓋201項產品，24個參與會員占全球該類產品貿易額約達90%。ITA II原規劃在2016年7月生效，然值得注意的是，並非所有ITA II會員皆在2016年7月開始實施降稅，特殊情形如澳洲、瓜地馬拉及瑞士因國內檢視期較長，故獲同意於2017年1月方實施第一階段降稅；菲律賓則獲同意於2017年7月實施第一階段降稅。另外，中國大陸、韓國、日本、哥倫比亞、哥斯大黎加及阿爾巴尼亞等6國由於其內部立法程序及相關作業來不及完成，未如期於原定2016年7月實施第一階段降稅。其中，中國大陸和韓國已分別於2016年9月15日及2016年12月1日起對ITA II產品逐步實施關稅減讓。惟日本、哥倫比亞、哥斯大黎加及阿爾巴尼亞4國至今仍未明確承諾何時能執行降稅，顯示目前對於未能如期履行協定者，似乎只能營造輿論壓力關切，針對協定落實情況宜有更健全的監督懲罰機制。

另一個目前正在進行中的複邊貿易協定

談判是環境商品協定（*Environmental Goods Agreement, EGA*）談判，參與會員盼於今年年底WTO第十一屆部長會議完成談判。若繼ITA II之後，EGA也在近期順利完成，在WTO多邊談判停滯不前情況下，未來推動相對較單純的複邊談判可能將是會員國在WTO架構下達成貿易自由化的主要有效途徑，例如歐盟即積極倡議推動「化學品」複邊談判。

不過，複邊談判多由已開發或高度開發中會員發起響應，許多開發中和低度開發會員擔憂複邊協定無法確保既有之特殊及差別待遇，對複邊倡議採取較為消極的態度，部分會員甚至希望透過最惠國待遇原則坐享「搭便車」之利。後續對於高度爭議產品的討論、「關鍵多數」門檻之設定，及未來談判成果是否可以實現多變化目標等，尚需持續關注相關議題之發展。

結語

至年底部長會議召開前，各界多預期WTO會員將會更加積極為提交部長會議之可能成果預作準備，就貨品貿易相關議題範疇來說，EGA談判將可能有顯著進展，而NAMA談判針對NTB亦可能有更熱烈的討論。

惟整體而言，目前WTO會員們對於NAMA談判的訴求仍然差異甚大，如何收斂各方不同意見相當具挑戰性。為推進NAMA談判進展，需要各會員提出更多新的想法及具體書面提案以為談判注入動能。倘欲在NAMA達成具體成果，未來會員應該秉持務實態度，漸進向前推進談判。