

展望WTO第十一屆部長會議 之焦點議題

◎王煜翔／中華經濟研究院WTO及RTA中心 分析師

「第11屆WTO部長級會議（MC11）」預訂於2017年12月在阿根廷首都布宜諾斯艾利斯（Buenos Aires）召開。回顧MC10會議以來的談判發展，所有會員同意應依MC10部長宣言的基礎上續行談判，並對於MC11會議召開之前能夠獲致具體成果寄予厚望。為協助讀者對於WTO第十一屆部長會議前聚焦的談判議題獲得初步了解，本文首先回顧MC10以來WTO杜哈回合談判的重要發展與各國立場，其次，進一步針對現階段受到較大關注的三大議題進行分析，包括：服務貿易之國內規章議題、農業議題以及規則談判之漁業補貼議題。

「第11屆WTO部長級會議（MC11）」預訂於2017年12月在阿根廷首都布宜諾斯艾利斯（Buenos Aires）舉行會議，回顧MC10會議以來的談判發展，所有會員同意應依MC10部長宣言第31段繼續討論杜哈回合未竟之談判議題，於農業境內支持、市場進入、出口競爭，以及非農產品市場進入（Non-Agriculture Market Access, NAMA）、服務業、發展、與貿易有關之智慧財產權協定（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs）及規則談判等議題，寄望在MC11會議召開之前能夠獲致具體成果。除此之外，已開發國家積極倡議將電子商務、中小企業、投資等議題納入

WTO談判架構，以因應全球經濟演進對新興議題規則制定之需求。

就整體談判而言，貿易便捷化協定的簽署與生效已經對於其他WTO談判議題發揮相當程度之影響力，成為加速談判進展或是整合立場歧異國家的重要參考模式。除此之外，歐盟、美國、中國大陸與印度等重要國家對於如何推動WTO場域之談判進展，亦分別提出不同策略與立場。

歐巴馬政府時期的美國貿易代表傅洛曼（Michael Froman）於2016年10月WTO小型部長會議前夕即呼籲，希望會員重視當前的「實用多邊主義」（pragmatic multilateralism）趨勢，其引用貿易便捷化協

定（TFA）作為「實用多邊主義」之例證，說明由複邊談判走向多邊化為當前較為務實的解決方案。然而，川普於2017年1月就任美國總統之後，美國貿易政策出現重大轉變，一方面川普政府已經表明美國未來對外經貿談判將以雙邊場域為重心，另一方面，行政部門積極採行邊境調整稅、232條款調查程序等單邊貿易措施，顯示川普對於WTO多邊貿易規則體系已經形成相當大的威脅。此外，美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）已於2017年3月公布貿易政策綱領，美國對於許多杜哈回合議題均表明須重新檢討、評估採取新談判方法的可能性。隨著2017年貿易政策綱領之公布，一般預料美國談判立場的轉變，將有可能對於促成MC11獲致實質談判成果產生重大阻礙。

相對於此，中國大陸則不認同以新方式處理杜哈回合談判議題，而仍應依循多邊方式繼續進行杜哈回合談判；而新議題之談判應以取得多邊共識後才能進行。印度則認為推動談判之方法應係由下而上、會員主導，由會員提案以供討論。歐盟則關注如何提升貿易談判之透明度問題以及貿易利益的分配問題，歐盟於2016年WTO公眾論壇（Public Forum）中提出聲明，強調應確保在反全球化聲浪遽增的情況下，促進包容性的貿易成長，WTO會員必須努力確保貿易能夠為所有人服務，而不是僅有少數人受益，全球貿易也需要奠基於重要價值之上，例如環保和消

費者安全等相關規定。

回顧WTO談判場域之近期發展，WTO會員國致力於各項談判議題能夠在MC11獲致實質談判成果，其中，以服務貿易之國內規章議題、農業議題以及規則談判之漁業補貼議題受到較大的關注，據此，本文以下分別針對此三項議題之談判進展進行說明。

服務貿易談判

WTO杜哈回合服務貿易談判主要涵蓋市場進入、國內規章、服務業緊急防衛措施、政府採購與補貼以及低度開發國家履行機制等議題，其中，國內規章議題在近期談判會議中受到WTO會員國較大的關注，特別是涉及發照程序與資格要求等規定之提案（JOB/SERV/239），以及服務貿易便捷化之提案（S/C/W/372）。

（一）國內規章相關提案

為了提升WTO會員國在制定服務業發照程序與資格要求之透明度與合理性，由澳洲、智利、歐盟、臺灣等會員提案（JOB/SERV/239）增訂有關發照程序與資格要求之WTO相關規範，該項提案建議納入單一申請窗口、允許以電子形式提交申請、接受副本文件作為申請基礎、審核規範、費用之收取規範、明訂合理審查期限等規範。自該項提案以來，各會員國亦紛紛於國內規章談判提出其他相關提案，包括：國內規章之透明



化（JOB/SERV/251）、國內規章之制定規則（JOB/SERV/252）、技術性標準之合作與資訊交換（JOB/SERV/257）等。

（二）服務貿易便捷化協定

印度於2016年9月國內規章工作小組會議上提出了服務貿易便捷化此一概念，隨後在同年11月進一步提出一份說明文件（S/WPDR/W/57），闡述印度建議制訂WTO制定服務貿易便捷化（Trade Facilitation Agreement for Services, TFS協定），並在今（2017）年2月正式提出了TFS協定之文本草案（S/C/W/372）。TFS協定之核心規範即為自然人移動自由化，此為烏拉圭回合談判時期以來，印度對於服務貿易談判之重要主張，目的在於降低與服務貿易有關之不必要管制，及行政負擔所導致的交易成本。

按照印度原先提出的服務貿易便捷化概念文件，提案內容僅涵蓋印度長年來關切之自然人移動市場進入障礙，包括：「出入境及就業規範之透明化」、「簽證申請費用」、「歧視性之薪資要求」、以及「社會安全捐制度」等印度於TFS協定提案中所特別關切的議題。然而，今年2月所公布之TFS協定文本草案則已經不限於模式四之自然人移動相關規範，進一步納入了其他服務提供模式的相關規範，包括：行政規則（第3條）、費用之收取（第4條）、經濟需求測試規範（第5條）、促進資訊跨境流通（第7條）、促進境外消費（第8條）。

由於印度TFS協定文本草案涵蓋範圍相當廣泛，且一定程度反映出先前國內規章談判之成果，其他會員國已陸續表示將在此一文本草案的基礎之上進行討論。針對印度所提之協定文本，歐盟進一步表示其他有關國內規章之相關提案，在後續談判中可以嘗試與印度所提之TFS協定文本草案進行整合。

農業議題

WTO部分會員敦促各國於2017年第11次部長會議（MC11）時在農業議題達成成果，促進農業政策現代化。回顧MC10以來農業談判近期發展，2016年11月WTO農業談判特別會議所公布之會員提案中，為數不少的國家指出，WTO應避免造成貿易扭曲之境內支持、減少約束關稅及實際關稅稅率差距及消除特別農業防衛措施（Special safeguards, SSGs）。前述三項提案所獲得的重視，呈現出現階段農業易談判的焦點所在，亦為農業談判在2017年第11屆WTO部長會議最有機會促成實質成果的重點領域。

然而，2017年第一季因農業談判特別會議主席選任一事之延宕，致使前述三項提案始終未能進入實質討論階段。除此之外，以糧食安全目的公共儲糧計畫（PSH）亦持續為農業談判之重大爭議問題，中國大陸、印度和其他 G33 國家認為本項談判議題應於第11屆WTO部長會議前加以處理。WTO農業委員會特別會議終於在今（2017）年4月26日

通過肯亞大使卡羅（Stephen Karau）為新任農業委員會特別會議主席。Karau主席將在5月召開非正式會議，針對以糧食安全目的公共儲糧計畫（Public Stockholder for Food Security Purpose, PSH）及開發中國家的特別防衛機制（Special safeguards mechanism, SSM）等議題進行討論。

（一）造成貿易扭曲之境內支持

WTO針對農業境內支持的談判停滯已久，前期談判的主要爭議點存在於美國主張中國大陸先削減其境內支持作為條件，而中方則主張談判應根據2008年第4版草案文本繼續進行，而2008年草案並不要求中國做出任何削減。

MC10以來，會員國陸續提出了3份處理一般農業境內支持與特定棉花產業之方法的提議。巴西提出了一項聯合阿根廷、智利、哥倫比亞、巴拉圭、秘魯和烏拉圭之提案（JOB/AG/72），該提案係根據先前該集團曾提出之提案。此提案提出了4項不同的選擇方案來限制不同類型的境內支持，並強調於應以更具企圖心的承諾與更短的施行期間來解決棉花問題。而另一份關於境內支持導致貿易扭曲的提案（JOB/AG/83），係由阿根廷、澳洲、哥倫比亞、紐西蘭、巴拉圭、秘魯、烏拉圭及越南所提交，該份提案之主要內容為透過相關統計數據，說明會員國實施境內支持政策會導致全球貿易的扭曲最大化。第三份提案（JOB/AG/87）係由非洲、加勒比

海、太平洋國家集團（African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP）提出，強調削減境內支持義務應注意開發中國家獲取特殊及差別待遇之需求，透過削減承諾之分類與制定時間表，來給予開發中國家履行義務之彈性。

（二）農產品特別防衛機制（SSGs）

MC10以來有關農業特別防衛機制（special agriculture safeguard, SSG）之討論，係基於2016年10月WTO秘書處所公布之研究報告，該文件指出於價格過低或進口激增時，會員有權實施特別防衛機制來對敏感性農產品課徵進口關稅，惟過去5年中只有6個會員使用該項措施，且特別防衛措施的使用已普遍正在逐年下降。對此，阿根廷、澳大利亞、哥倫比亞、紐西蘭、巴拉圭、烏拉圭和越南於同年11月進一步提案（JOB/AG/85）指出，WTO農業貿易改革進程需要積極地推展，消除SSGs或可成為MC11的主要成果，故而建議WTO會員國能夠在MC11達成避免使用SSGs之決議。然而，雖然SSGs之實施受到會員國的關注，但是各會員國間對於消除SSGs此一議題之立場仍存在相當大的分歧，現階段談判中主席僅能夠透過鼓勵會員以雙邊或小組談話之方式，以盡量縮小各方立場間之差距。

（三）糧食安全之公共儲備糧食計畫

前任農業談判主席紐西蘭大使Vitalis



指出，對於以糧食安全為目的之公共儲糧計畫，各國談判立場並無改變，儘管會員明確同意奈洛比部長會議（MC10）的指令（mandate）與在2017年前尋求永久解決方案，惟會員國對於如何進行仍持有不同意見。2015年的奈洛比部長會議中，成員同意在市場進入和境內支持的談判結束前，必須先商定出公共儲糧之結果。公共儲糧在WTO農業談判場域中早已是高度爭議性之議題，若干成員認為例如中國大陸和印度等國家將公共儲糧作為事實上（de facto）的農業補貼計畫，若允許不受限制的公共儲糧計畫，可能會造成嚴重的貿易扭曲。

漁業補貼議題

WTO會員國於杜哈回合以來持續進行漁業補貼規範的多邊談判，由貿易規則談判小組負責推動此一談判。透過WTO漁業補貼談判，會員國將於補貼暨平衡稅措施協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM協定）下已增訂部門別附件的形式建立漁業補貼規範。於2005年香港部長會議中，會員同意將致力於禁止造成「產能過剩（overcapacity of vessels）」和「過度捕撈（overfishing）」的漁業補貼，並考慮對開發中國家和低度開發國家適當的「特殊與差別待遇（special and differential treatment, S&DT）」，據此，WTO漁業補貼談判目標在於實現聯合國永續發展目標（簡稱SDGs）中

的一項特定措施，即要求各國政府於2020年之前，刪減會導致過度捕撈及產能過剩之漁業補貼。

然而，自2007年以來規則談判小組相繼公布主席版草案與談判路徑圖後，會員國間對於家計型（artisanal）及小型（small-scale）漁業之問題、微量（de minimis）補貼、燃油補貼及漁業管理（fisheries management）等數個問題仍存有相當大的爭議，於後續談判中，各會員國代表仍堅持先前之立場，使得漁業補貼談判之推進陷入遲滯。

隨著聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）所訂定之時程（2020年）逐漸逼近，制訂與聯合國永續發展目標一致之漁業補貼的重要性與急迫性，開始在WTO場域受到較大的關注。首先，澳洲、加拿大、墨西哥、美國等27個WTO會員貿易部長於MC10發表共同聲明，呼籲會員應撤除具傷害性的漁業補貼，終止過度捕撈，避免傷害環境和小型經濟體。此份部長聲明指出，漁業補貼造成漁業部門的經濟損失，嚴重影響全球魚類市場和開發中國家糧食安全，需有效解決漁業補貼將帶來貿易，經濟，發展和環境效益。該聲明旨在尋求未來在WTO重振影響過度漁撈的漁業補貼工作規範，以及提供給從事「非法，未報告和未管制捕撈」（Illegal, Unreported and Unregulated, IUU）的船隻或營運商的補貼。其次，受到WTO協定談判（如：TFA）成功

之啟發，部分會員國亦積極倡議漁業補貼能夠導入其他新方法或架構之可行方案，使得漁業補貼議題成為MC11最有可能取得實質成果的談判議題之一。最後，過去對於漁業補貼規範採取保守立場的日本、中國大陸，已陸續表示對此一場域之談判抱持開放態度。

（一）透過導入新的談判方法與架構 加速談判進度

自MC10以來，WTO會員國間亟思如何加速漁業補貼的談判方法與架構。首先是採取複邊談判之可能性，2016年9月14日，包含阿根廷、澳洲、加拿大、智利、哥倫比亞、紐西蘭、挪威、巴布亞新幾內亞、秘魯、新加坡、瑞士、烏拉圭及美國等13個WTO會員針對造成扭曲的漁業補貼共同提出新倡議，希望透過複邊方式加速解決漁業補貼問題。該倡議強調通知透明化，同時協助開發中會員實施符合規範的漁業補貼，然而，世界最大的捕撈業之中國大陸及日本，則未加入此一複邊協定之倡議。目前漁業補貼複邊談判係由加拿大擔任複邊談判主席，定期告知其他會員國複邊談判正在進行之相關工作。

然而，其他WTO會員是否願意接受新倡議或按原有多邊路線亦有爭論，如歐盟即堅持唯有多邊途徑才能真正解決漁業補貼問題。對此，歐盟於2016年10月向WTO貿易規則談判小組提出一個多邊協定的提案（TN/RN/GEN/181），作為後續規則文本談判的基礎。該項文本提案廣泛涵蓋了漁業談判的四

個主要部份，即禁止產能過剩相關的補貼、禁止IUU捕撈的補貼、透明度和特殊與差別待遇之規範。

秘魯、阿根廷等6個中南美洲會員國進一步在11月29日的非正式會議提出「指引多邊談判的架構文件（TN/RL/GEN/183）」，建議應以單獨協定的形式規範漁業補貼規則，並參考TFA模式擬定漁業補貼協定之相關條文與義務，此一架構文件主要涵蓋下列特徵：

- 在聯合國SDG第14.6條之基礎上制定漁業補貼協定內容；
- 將協定義務區分為A（2020年之前完成履行義務）、B（過渡期屆至前完成履行）、C三類（透過協定之能力建構機制完成履行）；
- 納入「諮詢機制」（advisory mechanism），以確保如糧食與農業組織、聯合國貿易與發展會議、聯合國環境規劃署等國際組織得在談判期間提供協助；
- 納入凍結條款，避免各會員國導入新的漁業補貼措施。

（二）MC11前達成協議之潛在挑戰

WTO規則談判小組主席麥考克（Wayne McCook）於今（2017）年3月1日在規則談判小組中向會員報告，彙整其與會員討論後普遍受到關注的漁業補貼問題，並於3月底向會員分送文件，希望會員對該等問題進行討論



與釐清。除了印度對此一倡議持反對態度，表示只願針對會員所提草案內容相關問題進行磋商，其餘會員國均表態支持主席作法。

如何促使漁業補貼規範可於2017年底在布宜諾斯艾利斯（Buenos Aires）舉辦的第11屆部長會議前達成協議，仍存在多項潛在挑戰，首要挑戰為如何使大量使用漁業補貼的國家，如日本，加入消除漁業補貼之協商平台，其次，同樣為大量使用漁業補貼的國家－印度和中國，將要求被視為開發中國家，而主張「特殊與差別待遇」，允許適用某些特定規範的例外，歐盟與美國對於此種主張仍存在相當程度的疑慮。因此，是否能透過採用TFA規範方式之設計，降低歐盟與美國的反對，亦為可能發展方向。最後，雖

然已有部分會員（如：歐盟、秘魯、紐西蘭等）提出文本草案建議內容，惟現階段規則談判小組就漁業補貼議題仍採取問題討論方式進行談判，如何從問題討論階段轉換為文本基礎的談判階段，亦為當前漁業談判的重要挑戰之一。

漁業補貼措施於我國漁業政策中佔有相當重要的地位，臺灣長期實施漁船用油補貼，漁業補貼談判結果對於我國影響將十分顯著。因此，相較於澳洲、美國、紐西蘭等主張大幅取消不當漁業補貼，我國過去在本項議題的談判立場與韓、日等國家較為接近，強調應加強漁業管理，以及更全面性地檢討整體漁業補貼措施之功能性問題。

