



三十而立 —WTO成立30周年 回顧與前瞻

◎徐遵慈／中華經濟研究院WTO及RTA中心 副研究員、臺灣東南亞國家協會研究中心 主任

WTO於1995年成立，今年恰邁入30年，雖WTO成立推動新回合多邊貿易談判迄今鮮少進展，近年爭端解決機制更形同荒廢，導致多邊貿易體系功能不彰，威望跌至谷底，然對我國與眾多中小型開放經濟體，WTO維持多邊貿易體系運作至關重要，我國一方面應支持WTO有效運作、加速改革，同時應訴求更多國際共同價值，例如市場機制，以及盤點WTO已不敷使用的法規，了解其對產業與企業營運經商的障礙與限制，以推動建構相關規範，回應新時代下企業發展的需求。

關鍵詞：世界貿易組織、杜哈談判、貿易便捷化協定、對等關稅

Keywords: WTO, Doha Round, TFA, Reciprocal Tariffs

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）於1995年1月1日正式成立，取代二戰結束後運作近半個世紀的《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）。相較GATT，WTO除具有永久性國際組織的法人地位外，並擁有比GATT更明確的法律約束力，掌理更廣泛的貿易與相關議題。然WTO成立後首要任務是推動新回合多邊貿易談判，卻自2001年啟動談判迄今毫無具體進展，近年爭端解決機

制更形同荒廢，導致多邊貿易體系功能不彰，公眾信心與威望跌至谷底。

WTO為當前國際間唯一多邊貿易機制，亦為我國迄今加入之最重要國際經貿組織。WTO功能受挫、前景未卜，對我國與國際間其他眾多中小型自由開放經濟體的影響重大，故仍然對WTO期許深厚。值此WTO成立30年，本文整理WTO成立迄今主要成績、功過，當前多邊貿易體系面對之主要挑戰，以及臺



灣加入 WTO 後主要工作與參與談判成果等，最後提出結論與對我國政策建議。

三十年的成績單

一、全球貿易量與會員數不斷擴大

根據 WTO 和聯合國貿易發展會議（UNCTAD）估計，自 WTO 成立以來，1995 年至 2024 年間，全球商品貿易金額由約 5 兆美元增加至超過 25 兆美元，成長超過 5 倍；服務貿易金額則由 2.5 兆美元增加至約 8 兆美元，成長亦超過 3.2 倍。另自 1995 年以來，全球人均 GDP 從約 5,400 美元增加至超過 15,000 美元，成長將近三倍。依據世界銀行估計，大約 10% 至 25% 的人均 GDP 成長可歸功於全球貿易擴張¹。GATT 與 WTO 推動降稅與貿易透明化，有助跨國供應鏈的形成，使各國能專注於具有比較優勢的產業。

WTO 為推動杜哈發展議程，特別重視針對開發中與低度開發會員的特殊與差別待遇（SDT）制度，允許開發中國家在履行開放市場承諾時，能夠享有更長的緩衝期或調適期，也提供技術援助與能力建設支持，提升全球南方（Global South）國家的貿易參與度。

WTO 在 1995 年成立時計有 128 個會員，至 2025 年 5 月時會員數量擴充至 167 個，覆蓋全球超過 98% 的貿易量。在新加入的會員中，首要為中國大陸在 2001 年 12 月 11 日加入，現已成為全球最大出口國；我國則於 2002 年 1 月 1 日加入，另沙烏地阿拉伯、越

南、俄羅斯分別於 2005 年 12 月 11 日、2007 年 1 月 11 日、2012 年 8 月 22 日加入 WTO。除會員外，另有 24 個觀察員等待入會。

二、多邊貿易談判

WTO 成立後最重要任務之一是延續 GATT 推動多邊貿易談判的功能，持續推動全球貿易自由化，於 2001 年正式開啟新一回合多邊貿易談判，名為「杜哈發展回合」（Doha Development Round）或「杜哈回合」，為發展議題首次進入多邊貿易談判。談判重點議題涵蓋：市場進入（農業、工業）、發展議題（特殊與差別待遇）、規則改革（補貼、爭端解決程序）、貿易便捷化、服務貿易及其他議題（電子商務、環保等）等。然談判啟動後進度遲滯不前，尤其已開發國家會員與開發中國家會員意見嚴重分歧，多年後僅完成《貿易便捷化協定》（Trade Facilitation Agreement, TFA），其餘談判議題皆因主要會員意見不一，談判陷入停擺。

《貿易便捷化協定》為杜哈回合談判迄今最主要成績，協定草案在 2013 年於印尼峇里島召開部長級會議確認後，於 2014 年 12 月開放 WTO 會員進行簽署與批准，至 2017 年 2 月時達到三分之二會員接受的門檻後生效。截至 2024 年，已有近 160 個會員完成批准與生效實施。《貿易便捷化協定》內容旨在加速貨物通關、提升海關合作、強化開發中與低度開發國家的能力建構，估計可將全球貿易成本平均降低 12% 至 15%，每年提升

貿易價值高達數千億至一兆美元。

由於多邊貿易談判達成共識的難度甚高，WTO 近年以複邊談判（*plurilateral negotiation*）方式，推動特定談判議題。較重要成績如《資訊科技協定》（*Information Technology Agreement, ITA*）在 2015 年完成「ITA 擴展談判」（*ITA-II*），將包括半導體、電腦、手機等資訊科技產品的關稅削減至零；另以「複邊宣言倡議」（*Joint Statement Initiatives, JSIs*）方式推動其他議題談判，包括：電子商務談判（*E-commerce/Digital Trade*）、服務業國內規章（*Domestic Regulation in Services*）談判等。前者自 2019 年起，由美、歐、日、澳、臺灣等會員參與，推動跨境數據流動、數位產品關稅、隱私保護等議題；後者則已於 2021 年完成協議，其餘尚包括：投資便捷化談判（*Investment Facilitation for Development, IFD*）、貿易與環境永續發展倡議（*TESSD, Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions*）等，談判仍在進行中。

三、貿易規則建構與爭端解決

WTO 成立後的另一項重要成績是多邊貿易規則建構與爭端解決法制化。貿易規則涵蓋貨品貿易、服務貿易、與貿易有關的智慧財產權（*TRIPS*）等，另較 GATT 時期主要兩大進展是召開貿易政策審議機制（*TPRM*），提升會員貿易政策透明度；以及改善爭端解決（*Dispute Settlement*）機制，完善爭端解決

程序。

TPRM 源於 1989 年烏拉圭回合談判，1995 年納入 WTO，核心目標是透過定期審查各會員的貿易與相關政策，提升透明度與可預測性，審查頻率為：前四大貿易體（歐盟、美國、日本、中國）每兩年一次；其他前 16 大貿易體每四年一次；其餘會員每六年一次，最小經濟體可每八年一次。審查程序係由 WTO 秘書處與受審查會員各自撰寫報告，呈送貿易政策審查機構（*TPRB*）討論。

WTO 成立迄今，最具代表性且備受國際社會肯定的成就為通過《爭端解決規則與程序諒解解書》（*Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, DSU*），建立爭端解決機構（*Dispute Settlement Body, DSB*），設立專家小組（*Panel*）與上訴機構（*Appellate Body, AB*）兩級審理制度，並引入明確的時限與上訴程序，使裁決具拘束力，杜絕 GATT 時期的大國單方阻擋裁決的弊病。

自 1995 年至 2025 年 5 月，DSB 受理爭端解決案件數量共計達到 639 件，其中美國作為原告或被告共參與 283 件，是爭端解決程序中最積極、活躍的當事方之一，歐盟涉案數同樣居於前列，與美國並列爭端參與程度最高的會員²。另根據美國貿易代表署（*USTR*）2021 年 9 月的資料指出，在 WTO 各會員對美國提起的爭端案件中，美國在核心議題上獲得勝訴的案件計 21 件，未能獲得勝訴的案件計 63 件，顯示美國敗訴案件超過



勝訴案件。至於中國迄今計參與 70 餘個案件，並另以第三方（Third Party）身分參與近 190 件案件。

WTO的功與過—顯著的失敗與困境

WTO 推動杜哈談判，因已開發會員與開發中會員在市場進入、農業補貼等議題上立場嚴重分歧，以致自 2008 年破局後陷入停滯，再加上爭端解決上訴機構自 2019 年 12 月無法運作，迄今無力解除僵局，無異宣告 WTO 功能幾已陷入癱瘓。

杜哈回合談判在農業補貼、工業品關稅減讓與服務業市場開放等問題上陷入僵局，反映出多邊協商在高度多元化的全球經濟利益下難以推進，各會員自此紛紛轉向爭取洽簽雙邊或區域貿易協定，多邊貿易談判的重要性更加乏人問津。再者，WTO 在貿易規則更新上進展遲緩，無法與時俱進，處理如全球貿易進入數位化衍生相關議題，或與環境、氣候、永續有關等新時代議題。目前，因 WTO 在跨境數據流動、電子商務、氣候變遷等領域上的討論與規則制定仍然嚴重滯後，因此部分會員只得尋求透過簽署協定或民間部門倡議方式，建立該類議題規範。

更重要者，WTO 爭端解決上訴機構癱瘓，因上訴機構成員自 2019 年底全數屆任後無法遞補，以致機構運作中止以來，WTO 失去上訴審及強制執行裁決的能力，重挫解決會員貿易爭端功能與維護貿易規則之威信。

根據估計，自 2022 年以後，由於美國拒絕推出或重新任命 WTO 上訴機構法官，導致該機構因人數不足而癱瘓，眾多爭端案件因上訴機構停擺而進入「上訴即擱置」（appeal into the void），即上訴階段無法進行，導致專家小組裁決無法最終執行。截至 2025 年 4 月，共有 32 件案件小組裁決因上訴機構無法審理而未能完成終審正式結案，其中包括 2 件由美國提出與 11 件以美國為被告的案件。國際貿易司法可預測性受重大衝擊，不僅使得 WTO 的規則執行缺乏實質效力，也增加會員轉向報復性措施與尋求雙邊談判的可能性³。

在 WTO 上訴機構停擺期間，由歐盟、加拿大等會員倡議，依據 DSU 第 25 條「仲裁」基礎，建立「多方臨時上訴仲裁安排」（Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA），其作用是改以「仲裁」方式，讓參與會員間仍有最終、具拘束力的二審救濟。若未來上訴機構恢復運作，則回歸 DSU 第 16.4 與第 17 條的上訴程序。

截至目前，參與 MPIA 的 WTO 會員數正緩慢增加，包括歐盟及其多數成員、加拿大、巴西、墨西哥、瑞士、挪威、紐西蘭、新加坡等，中國大陸採「個案協議」的態度，美國則未參與。在實務案例上，2025 年 4 月，歐盟對中國「標準必要專利（SEPs）」爭端在專家小組部分歐盟敗訴後，宣布改走 MPIA 上訴仲裁，顯示 MPIA 已成為部分 WTO 會員的主要二審管道。惟中長期來說，因美國遲未加入，以致與其爭端無法用 MPIA 裁決，

成為該機制的最大漏洞。而 **MPIA** 臨時性的性質明確被定位為「過渡」安排，不對全體 **WTO** 會員普遍適用，長期可能加深規則與救濟的「雙軌化」與「碎片化」。

當前全球貿易規則的主要挑戰——美國川普單邊措施與WTO改革

美國川普總統在 2017 年首次任期推行「美國優先」政策，大幅改變美國在 **WTO** 的角色。包括：啟動單邊之 301 調查並對中國加徵高額關稅；依據 232 條款以國家安全為由對鋼鋁產品加徵關稅；阻撓上訴機構法官任命，導致爭端解決程序癱瘓等。這些行為削弱 **WTO** 多邊體系的運作，更鼓勵會員採取報復性或防禦性措施。

近年各國對美國單邊措施的爭端解決要求及關切升高，實例如針對 232 條款鋼鋁關稅爭端，2018 年美國以國家安全為由加徵鋼鋁關稅，引發歐盟、加拿大、墨西哥、挪威、瑞士、土耳其等在 **WTO** 提起控訴。2022 年 12 月，專家小組裁定美國措施違反 **WTO** 規則，並指出 **GATT** 第二十一條的國家安全例外不能任意援引，然案件後因美國上訴至上訴機構已無法運作，因此裁決無法生效。

此外，川普在 2018 年依據 301 條款對中國發動貿易制裁，加徵針對性關稅，2020 年 9 月，**WTO** 專家小組裁定美國措施違反最惠國（**MFN**）待遇與關稅減讓承諾，並且不屬於任何允許例外。美國亦上訴至上訴機構，

以拖延與擱置執行。

至拜登政府執政期間，美國通過《通貨膨脹削減法案》（**IRA**）補貼案，中國於 2024 年 3 月針對 **IRA** 中的電動車稅額抵免與再生能源補貼提出爭端解決諮商請求，指控美國排他性與在地化要求違反 **WTO** 規則。

2025 年 4 月，川普重返白宮後提出「對等關稅」（**Reciprocal Tariffs**）措施，向美國出口稅率較高的國家徵收相同稅率關稅，被各國批評違反 **WTO** 最惠國待遇原則。其中，美國宣布對巴西課徵 50% 的對等關稅稅率，巴西於 8 月 6 日宣稱將向 **WTO** 提出諮商請求。在此之前，中國、加拿大自 3 月起已陸續就美國對鋼鋁稅、汽車與零配件課徵 232 關稅、課徵「對等關稅」等提出數件爭端解決案件請求，為 **WTO** 會員向美國單邊措施提出集體訴訟拉開序幕。儘管 **WTO** 爭端解決機制運作受阻，但 **WTO** 會員紛紛對川普作為提出指控，顯示各國對美國政策的強烈不滿，更突顯國際維護全球多邊貿易體制的迫切需要。

另外，**WTO** 的功能失靈，使得國際間討論 **WTO** 應加速改革的聲浪升高，有論者建議建立「**WTO+**」體系，帶領多功能貿易治理架構的討論與制定，如「議題型小多邊」的方式，由核心國家先達成高標準協議，再開放其他國家逐步加入。另如加強與其他國際組織之互動與合作，包括 **OECD**、**UNCTAD** 等，在數位貿易、永續發展等領域與其他專業國際組織合作，由其補充 **WTO** 的不足。



臺灣加入WTO後的工作與成績

臺灣於2002年1月1日正式以「臺灣澎湖金門馬祖個別關稅領域」(Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, SCTPKM)之名義，加入WTO，成為第144會員。臺灣加入WTO後參與各項談判工作及貿易倡議。

一、參與WTO談判與貿易政策審查

臺灣加入WTO後，立即投入杜哈回合談判。為有效參與WTO談判與業務，政府於2003年在中華經濟研究院下設立臺灣WTO中心，銜命負責研究支援、人才培訓、與外部交流等。此後，臺灣陸續加入《資訊科技協定》(ITA)、《政府採購協定》(GPA)等複邊協定，亦加入WTO下機制如全球信託基金並對低度開發國給予關稅豁免(S&DT)等措施。

根據WTO規定，臺灣每五年需接受貿易政策審查(TPR)。首次審查(2006年)結果認臺灣逐步開放農產品進口，但仍保留部分敏感項目，另對臺灣資訊透明度與法制改革表達肯定。第二次審查(2010年)時，WTO秘書處指出，臺灣在金融、服務貿易開放有進展，但仍有農業支持措施及部分技術性貿易障礙(TBT)問題。第三、四次審查(2014、2018年)中，WTO肯定臺灣設立智慧財產法院，提升TRIPS執行，但有會員關切臺灣食品安全管制措施與檢疫檢驗規範

(SPS)，以及能源市場自由化、政府採購透明度等問題。

第五次審查(2023年)報告指出，WTO成員普遍讚賞臺灣《貿易便捷化協定》(TFA)實施、電子化報關、以及永續發展政策(含再生能源推動)等進展，然提出質疑與建議，包括農業進口限制(如牛肉、豬肉政策)、SPS標準、工業補貼透明度、以及電子商務與數位稅收規則尚待與國際接軌等。

值得注意的是，臺灣加入WTO後原盼爭取洽簽雙邊FTA，但進展未盡如意，僅與少數邦交國會員、紐西蘭、新加坡洽簽FTA，並通報至WTO。2024年於阿布達比WTO部長會議期召開期間，臺美洽簽「21世紀貿易倡議」第一階段協議，涵蓋海關、貿易便利化、良好規範等領域。

二、WTO爭端解決案件

根據行政院全球資訊網最新資料，臺灣自加入WTO以來，共以原告身份提出7件爭端解決案件⁴，其中以2008年控告歐盟就部分資訊產品課徵關稅違反ITA案，為臺灣在爭端解決程序下勝訴的指標性案件。2024年7月，歐盟對臺灣離岸風電採購中的「在地性成分要求」，向WTO請求諮商，則是近年備受國際關注案件。該案後於2024年11月達成雙邊協議，臺灣承諾未來不再納入類似條款，成功解除歐盟疑慮，案件最後未進入設立爭端小組階段。

整體來說，臺灣近年利用 WTO 爭端解決程序解決貿易爭端的態度趨於積極，提告的措施或產品主要集中在資通訊產品、反傾銷措施等，多半與臺灣主要出口產品相關。至於臺灣被告的案件則極少，顯示臺灣的貿易措施相對「規則相容」，或臺灣政府在 WTO 會員表達疑慮時即以積極態度予以解決或改善。

另外，根據 WTO 爭端資料庫，截至 2024 年，臺灣以第三方身份參與案件已超過 160 件，涵蓋範圍廣，包括鋼鋁 232 條款案（對美）、301 關稅案（對美）、電子產品爭端、農產品補貼爭端等。

結語

WTO 成立屆滿 30 年，由其發展歷史顯示，WTO 規則與機制在全球貿易治理中曾發揮關鍵作用，但因多邊談判停滯、內部改革遲緩，以及核心成員如美國等採取單邊措施，對 WTO 多邊主義提出挑戰與威脅，再加上上訴機構失能、對新興議題（數位、綠色轉型、供應鏈安全）缺乏共識性規範等，使得 WTO 功能與威望盡失。對於全球貿易治理而言，WTO 如無法保有公信力、包容性、有效性，將持續面對巨大質疑，WTO 的下一個十年將更加艱難。WTO 面對美國單邊主義與全球經濟新挑戰，如 301 關稅與「對等關稅」案件的裁決無力迫使會員遵守，國際質疑的聲浪將更加高漲。

對我國而言，我國因不易參加國際組織與洽簽經貿協定，因此 WTO 雖功能式微，仍為對我國至關重要之貿易機制，無法像若干國般視如敝屣。我國前常駐 WTO 代表羅昌發在 2024 年 7 月接受媒體專訪指出，WTO 談判和改革雖多阻滯，但它原來的功能仍很重要，並使臺灣受惠。他認為雖然近年諸如美國對中國課關稅、中國報復等事件，「看起來大家都不受 WTO 拘束，不過那畢竟還是少數國家的少數情況，大部分情形大家還是遵守遊戲規則」，因此臺灣應訴求更多國際共同價值，例如市場機制⁵。此外，現有的 WTO 多邊貿易規範多是在 1994 年成立時議定，部分已難符合國際環境及產業需要，亦難普及和嘉惠大眾。我國應盤點 WTO 法規已不敷使用的情形，了解其對產業與企業營運經商的障礙與不確定性，以推動建構相關規範，回應新時代下企業發展的需求。

附注

1. Antweiler et al. *Journal of International Economics* (ScienceDirect)，指出國際貿易約佔全球人均 GDP 成長的 10-25%。
2. WTO 爭端解決資料庫。https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm
3. KAWASE Tsuyoshi (Aug. 12, 2022). Restoring Rule of Law under WTO Regime: Japan's Participation in MPIA and Countermeasures against Appeals into the Void. RIETI. https://www.rieti.go.jp/en/rieti_report/275.html
4. 包括 DS274、DS318、DS377、DS482、DS490、DS498、DS588 等案件。
5. 中央社（2024年7月5日）。專訪駐WTO代表羅昌發談世貿改革：臺灣還是很靠它。