

## 學術論文

# 世貿組織與其他國際組織之合作： 政經背景、法律基礎與效能影響

---

## WTO's Cooperation with Other International Organizations: Politico-economic Background, Legal Foundation and Impacts on Regime Effectiveness

周旭華 *Hsu-Hua Chou*

台北商業技術學院應用外語系副教授

*Associate Professor of Department of Applied Foreign Languages,  
National Taipei College of Business*

### 摘要 / Abstract

本文探討 WTO 與其他國際組織合作之政經背景、法律依據及運作過程，兼及跨組織合作對 WTO 建制效能所可能產生之影響。本文首先釐清多邊貿易建制之建立，其原始政治目的係為避免世界大戰再度發生。而就經濟面言，WTO 所追求之目標，涉及許多非貿易問題，已非 WTO 所能單獨處理，需要借助其他國際組織之力，始能達成 WTO 本身的目標。本文接著發現，WTO 提供了許多與其他國際組織合作的法律依據，創造了有利於合作進行的制度面條件。最後，本文從國際建制互動的角度，以 WTO 在 SPS 標準及貿易援助上與其他國際組織之合作為例，闡釋跨組織合作對

WTO 之影響。本文認為，由於與其他國際組織合作，得以產生較符合成本效益之選項，或提高特定議題所受之注意，故可有助於促進 WTO 本身目標之達成，或強化 WTO 之運作，而提升 WTO 的建制效能。然而，跨組織互動亦可能產生規範矛盾、資源稀釋等負面效應，故仍宜審慎為之。

This paper explores WTO's cooperation with other international organizations. It examines the politico-economic background, legal mandates of such cooperation and to evaluate impacts on WTO effectiveness resulting from such cooperation. Cooperation between GATT/WTO and other organizations has been motivated by political intention such as preventing war, as well as economic considerations such as helping the WTO regime to solve its own problems. This paper also identifies a comprehensive set of legal or political mandated which may serve as favorable institutional conditions for such cooperation to persist. Finally, taking SPS and Aid for Trade as examples, this paper suggests that to the extent inter-organization cooperation may create cost effective options and draw attention to specific issues, it may facilitate the achievement of the WTOs own goals and enhance its operations. We have to watch for some possible undesirable effects such as diffusive resources or contradictory norms and to avoid them however.

---

**關鍵詞：**世界貿易組織、國際貨幣基金、建制互動、國際標準、貿易援助

**Keywords:** WTO, IMF, Regime Interaction, SPS, Aid for Trade

## 壹、前言

世界貿易組織（World Trade Organization，以下稱 WTO）係依法獨立運作之國際組織，但並非單打獨鬥。在關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，以下稱 GATT）時代，<sup>1</sup>國際多邊貿易體系即與國際貨幣基金（International Monetary Fund，以下稱 IMF）及世界銀行（World Bank，以下稱世銀）維持特殊合作關係。WTO 設立後，處理議題擴增，加上內外環境變化，合作對象及範圍，逐漸超越國際金融與貨幣領域；舉凡食品安全、環境保護、發展援助等，皆是合作議題。晚近，由於 WTO 杜哈發展議程（Doha Development Agenda，下稱 DDA）談判陷入停滯，加上全球金融危機、氣候變遷、新型流感等重大全球性之挑戰接踵而來，有關 WTO 應與其他國際組織加強合作之呼籲持續出現。<sup>2</sup>

對會員國而言，WTO 與其他國際組織互動與合作，可能帶來新的作法或規定，從而對會員產生新的機會或限制，甚至影響權利義務，故值得決策者注意。尤其 WTO 乃現今我國參與惟一全球性重要國際組織，所以 WTO 與其他國際組織合作，除了涉及我國利益、角色及貢獻，亦有可能對我國與其他國際組織接觸有所影響，所以特別值得瞭解。就國際政治經濟層面言之，WTO 是當前最具活力也最重要的國際組織之一，跨組織合作是否對 WTO 的效能及走向造成影響等，亦是觀察全球政治經濟秩序變化的重要問題。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 此係指作為「事實上國際組織」(de facto international organization)之 GATT，而非 GATT「協定」。GATT 自 1948 年生效以來，除本身為一「協定」外，亦兼具組織面之角色，為一「事實上」之國際組織，承擔推動國際多邊貿易自由化，建立全球經貿秩序的主要角色，並主辦八次「貿易回合談判」。然而就「法理上」(de jure)言，GATT 僅為一多邊國際協定，不具法律人格。GATT 草擬時，原計畫日後另成立國際貿易組織(International Trade Organization, ITO)擔任綜理國際貿易事務之國際組織角色。然因 ITO 未能成立，GATT 締約國遂成立一權宜性組織，負責管理 GATT 協定及其下之承諾事項，此一權宜性組織亦通稱為 GATT。參見：羅昌發，《國際貿易法》(台北：元照，1999 年)，頁 3-8。

<sup>2</sup> See “WTO and Other Organizations,” [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/coher\\_e/coher\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/coher_e.htm)

<sup>3</sup> WTO 之所以是當前最重要的國際組織之一，主因至少包括：(1)其成員含括全球主要貿易國家；(2)成員普遍積極參與其談判及利用其爭端解決制度。

迄今為止，國外學界已有不少從國際建制互動角度，探索 WTO 與其他國際組織或協定的關係之文獻，然其明顯偏重於環境相關議題，特別是全球環境治理議題，對其他領域之合作顯少著墨。<sup>4</sup>國內亦有若干優秀學者針對 WTO 與其他國際組織或協定的法律互動進行研究，但欠缺從國際政治或國際關係角度進行宏觀或微觀分析之作，且整體而言相關議題之研究仍有待開拓。<sup>5</sup>為彌補國內外相關研究之不足，本文擬從國際關係的角度切入，<sup>6</sup>並結合法律及經濟面向之分析，針對以下有關 WTO 與其他國際組織合作問題之重點，進行較全面之初步介紹及探討，其一，WTO 與其他國際組織合作的政經背景。從

<sup>4</sup> 在國際關係學界，有關國際建制互動之研究，最具代表性者為美國學者 Oran Young 及挪威弗里德約夫·南森研究所(The Fridtjof Nansen Institute)的一系列研究。除國際關係學界外，國際法學界亦對此問題產興趣。例如，劍橋大學國際法中心(Lauterpacht Centre for International Law, University of Cambridge) 於 2009 年夏天舉行一場國際研討會，即以「Regime Interaction in International Law: Theoretical and Practical Challenges」為主題。See official website of Lauterpacht Centre for International Law, [http://www.lcil.cam.ac.uk/lectures/regime\\_interaction.ph](http://www.lcil.cam.ac.uk/lectures/regime_interaction.ph)。此外，若干國際經貿法學者亦曾就 WTO 法律體系與其他國際組織之國際標準的互動關係，進行探討。See Steve Charnovitz, “International Standards and the WTO,” *George Washington University Law School Legal Studies Research Paper*, No.133 (2005), pp.15-19; Joost Pauwlyn, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003)。

<sup>5</sup> 例如，施文真教授曾針對WTO與IMF，以及WTO與國際環境公約的法律關係進行探討；倪貴榮教授亦曾於國際環境法及生物科技法研究，對WTO與其他國際組織或協定之互動的法律問題深入討論。另外，在政策研究方面，中華經濟研究院曾針對「生物多樣性公約」之「卡塔赫那生物安全議定書」、國際勞工組織(ILO)之主要「國際勞動標準」、世界衛生組織(WHO)之「國際衛生條例」、世界動物衛生組織(OIE)之「狂牛症專章規範」、國際清算銀行之「新巴塞爾資本協定」等五項協定，整理相關條文、規範及其與WTO規範之關聯性，研析我國政策與主要法規之發展現況與符合性分析，並針對WTO協定如與各國際協定發生適用之疑義或爭端時之可能解決方式，提出研析建言供主管機關規劃政策因應之道。見：徐遵慈主持，《WTO 規範與其他國際協定之關聯性及相關之衝擊因應分析》(台北：經濟部國貿局委託，2006年)。另見Kristy Hsu (徐遵慈), “Towards Enhanced International Coherence: Current Work under the WTO and Possible Solutions,” paper prepared for “2006 Asia WTO Research Network Meeting,” Taipei, Taiwan, April 24-25.

<sup>6</sup> 在國際關係領域，WTO 被理解為一種國際制度(institution)或建制(regime)。國際建制乃是全球「相互依賴」(interdependence)關係狀態下，影響國家行為，進而影響國際政治經濟秩序的重要變項。關於國際建制理論之定義、內容及作用，參見 Stephen Krasner ed., *International Regimes* (New York: Cornell University Press, 1983), p.2。本文之基本立場是國際關係新自由制度主義，但兼採其他主要國際關係理論觀點，假設權力、制度(尤其法律)、理念乃是影響 WTO 建制形成、持續或轉變的主要結構面因素。見：Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, (New York: Longman, 2001), pp.33-52。

制度需求面考量，WTO 與 IMF 及世銀及其他國際組織進行合作，有其政治經濟方面之背景及需要，故本文首先從 WTO 的角度，釐清此背景因素，期能有助於瞭解合作關係產生暨存續之理由。其二，WTO 與其他國際組織合作的法律依據。從制度供給面考量，WTO、IMF、世銀及其他國際組織合作，需要得到 WTO 方面所提供的制度條件，以支撐其進行。其中，法律乃是最重要的正式制度。<sup>7</sup>因此，本文擬對 WTO 下促進跨組織合作有關的法律規定及相關文件加以檢視，期能瞭解 WTO 是否提供有利合作的制度條件。本文亦將檢視 WTO 與 IMF 及世銀及其他國際組織，在現行制度基礎上合作實踐的概況，希望闡明其合作關係演進的基本軌跡。其三，合作對 WTO 效能之可能影響。再從國際建制的建制效能 (regime effectiveness) 角度考量，跨組織合作可能對 WTO 的建制效能有所影響。就此，本文進一步選定二個實例：國際標準訂定及推行，以及貿易援助倡議之推行，進行較深入之討論。除了就 WTO 在此二實例中與其他國際組織合作的背景、依據、實踐扼要加以探討外，並嘗試運用建制互動 (regime interaction) 的概念及分析架構，透過實例探討，觀察跨組織合作對 WTO 建制效能之可能影響。<sup>8</sup>

在研究範圍方面，由於本文研究動機係從 WTO 會員利益及 WTO 制度發展的角度出發，故本文之討論係以 WTO 為本位，至於其他國際組織在跨制度合作的需求、條件、運作及所受的影響，則不在本文探討之範圍。其次，本文對法律規定之探討，側重於闡明其對跨組織合作所提供之基本條件，對於法律面之規範衝突及權利義務影響等，不擬詳加討論。另外，本文對於國際建制互動概念之應用，主要係借用其架構以評估跨建制合作對 WTO 建制效能之可能影響。因此，建制互動關係的動態分析雖是建制互動研究很重要的路徑，但一方面並非本文之重點，另一方面相關之文獻較為缺乏，故本文不擬對建制互動進行動態分析。

---

<sup>7</sup> 本文針對「法律依據」採取較廣義之解釋，亦包括各種拘束力較弱之宣言、決議或文件。

<sup>8</sup> 關於「建制互動」概念，將於第肆節進一步說明。

章節安排上，繼前言，第二節及第三節針對 WTO 與其他國際組織合作的政治經濟背景、法律依據及實踐，作綜合介紹與評述。第四節從國際建制互動的角度，透過兩個實例探討，以闡明 WTO 與其他國際組織合作之需求、合作之機制，特別是合作對 WTO 建制之影響與挑戰，第五節作出結論。

## 貳、WTO 與 IMF 及世銀之合作背景、依據與運作概況

### 一、GATT/WTO 與 IMF 及世銀特殊合作關係之背景

早在 GATT 時代，多邊貿易體系合作之對象，即係以 IMF 及世銀及其附屬機構為主。迄今為止，WTO 與其他國際組織之合作，仍以與 IMF 及世銀之合作，較深且廣，也累積最多經驗，故值得特別探討。

GATT/WTO 與 IMF 及世銀合作之歷史背景，可以溯自第二次世界大戰結束之際。當時，以美國為首的戰勝國，鑒於 1930 年代經濟大恐慌期間，因缺乏政策連繫而造成嚴重弊害，甚至助長戰端，乃擬議於戰後成立三個國際多邊經濟組織——包括 IMF、世銀以及後來流產的國際貿易組織（International Trade Organization, ITO），避免重蹈戰前覆轍。緣 1929 至 1931 年間，金融危機在國際間蔓延，加上主要貨幣競相貶值、各國競相建立貿易壁壘等因素之推波助瀾，導致國際貿易關係嚴重惡化。其結果是帶來全球經濟大蕭條，以及後續的貧窮、失業、社會失序、政治動亂等不良後果。

戰後在美國領導下，原計畫於聯合國架構中以 IMF、世銀以及 ITO 為經濟金融秩序重建的三根支柱，進行政策合作，以避免貨幣競相貶值、對抗保護主義、因應暫時性收支困難，以及創造一個有利於永續經濟成長及均衡貿易擴張的環境。<sup>9</sup>其後，ITO 因未獲美國國會支持而無法成立，導致無法有一個國際組織主導貿易事務，但以關稅減讓安排為主的 GATT（GATT 1947）已

---

<sup>9</sup> Marc Auboin, “Fulfilling the Marrakesh Mandate on Coherence: Ten Years of Cooperation between the WTO, IMF and World Bank,” *WTO Discussion Paper* No.13 (2007), p.4.

經先行於 1948 年生效。<sup>10</sup>於是，GATT 第 15 條之規定，遂成爲多邊貿易體系與 IMF 長久以來合作的主要法律依據。依該條規定，GATT 締約國大會應就貨幣準備、收支平衡、外匯開放或限制之安排等相關事項，與 IMF 合作。<sup>11</sup>

GATT 烏拉圭回合於 1986 年談判展開之際，其與 IMF 及世銀的經濟合作關係已逾三十五年，無論程度及強度都已疲弱。<sup>12</sup>除了當初共同支持的黃金本位、固定匯率制度皆陸續放棄外，各國於 1970 至 1980 年代初期，爲因應石油危機及後續之通貨膨脹、財政赤字，各國政策各行其是，且造成利率及匯率大波動。烏拉圭回合談判展開時，外界批評 GATT 無力解決貿易赤字。而參與談判的各國代表認知，匯率波動對貿易擴張可能造成阻礙，且匯率大幅波動將會對所擬談判之關稅或非關稅減讓造成威脅，使其徒勞無功。另一方面尤其擔心，開發中國家，特別低度開發國家的外匯支付能力。因此，雖然 GATT 談判的主要目標，本應聚焦於貿易自由化，亦即扭轉保護主義並推動進一步市場開放，但談判者亦希望透過加強 GATT、IMF、世銀三個組織間的協調連繫，以提高全球經濟政策之「一致性 (coherence)」；一方面期待能根本解決影響 GATT 效能的匯率問題，另一方面亦期待能提高提升 GATT 對更廣泛經濟目標之貢獻。基本上，這三個組織基於若干共同目標爲合作基礎，如提高生活水準、達成永續發展、促進國際貿易擴張。<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> 羅昌發，前引書，頁 3-8。

<sup>11</sup> GATT 1947 Article 15.2: In all cases in which the CONTRACTING PARTIES are called upon to consider or deal with problems concerning monetary reserves, balances of payments or foreign exchange arrangements, they shall consult fully with the International Monetary Fund. In such consultations, the CONTRACTING PARTIES shall accept all findings of statistical and other facts presented by the Fund relating to foreign exchange, monetary reserves and balances of payments, and shall accept the determination of the Fund as to whether action by a contracting party in exchange matters is in accordance with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, or with the terms of a special exchange. Article 15.7b: The terms of any such agreement shall not impose obligations on the contracting party in exchange matters generally more restrictive than those imposed by the Articles of Agreement of the International Monetary Fund on members of the Fund.

<sup>12</sup> Auboin, *op. cit.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

## 二、WTO 與 IMF 及世銀合作關係之法律依據

WTO 是 GATT 烏拉圭回合 (Uruguay Round) 談判的重要成果。烏拉圭回合自 1986 年展開，歷經漫長過程，於 1993 年 12 月 15 日簽署劃時代的「烏拉圭回合多邊貿易談判最終文件」(Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, 簡稱「最終協定」)，<sup>14</sup> 並於 1994 年四月的馬拉喀什部長會議 (Marrakesh Ministerial Conference) 上，正式採認。<sup>15</sup> 「最終協定」是一套法律文件包裹，以具有組織憲章性質的「世界貿易組織設立協定」(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 簡稱「WTO 設立協定」) 作為所謂「雨傘協定」(umbrella agreement) 統攝之，其下以「附件」(annex) 的形式，納入各種法律文件。其中包括對 WTO 會員均具有拘束力的「多邊貿易協定」(Multilateral Trade Agreement, MTA)，諸如貨品貿易、服務貿易、與貿易有關之智慧財產權等三大實體領域的各種協定，以及有關爭端解決、貿易政策檢討之協定，也包括會員選擇性加入之「複邊貿易協定」(Plurilateral Trade Agreement, PTA)。另外，還通過了若干效力不等的部長決議及宣言等文件。<sup>16</sup>

馬拉喀什部長會議採認的文件包裹，不僅提供 WTO 設立及運作的法律基礎，亦提供 WTO 與 IMF 及世銀合作的制度面依據。部長宣言第 3 段宣示：「部長們決心致力提高在貿易、貨幣、金融等領域的全球決策之『一致性』，包括基於該目的而強化 WTO、IMF 及世銀的合作。」<sup>17</sup>

這整套授權 WTO 與 IMF 及世銀合作的法律規定，一般稱為「一致性授權」(coherence mandate)。其中，最正式的條文出現於 WTO 設立協定第 3 條 (WTO 之功能) 第 5 項；該條文規定，WTO 應於適當情況下，與 IMF 及世界銀行及其附屬機構合作，以「提高全球經濟決策之『一致性』」(greater

---

<sup>14</sup> GATT, "Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", MTN/FA Add.1, December 15, 1993.

<sup>15</sup> WTO, Marrakesh Declaration of 15 April 1994.

<sup>16</sup> See WTO Agreements, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/final\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/final_e.htm)

<sup>17</sup> WTO, Marrakesh Declaration.



coherence in global economic policy-making」，為 WTO 與 IMF 及世界銀行合作，提供了明確的法律依據。其次，馬拉喀什部長會議所通過的「提高全球經濟決策一致性之決議」(decision on achieving greater coherence in global economic policy-making)，釐清了「全球經濟決策一致性」之基本概念。決議中確認，金融秩序與匯率穩定，對於 WTO 所追求之貿易擴張、永續發展、及時矯正失衡等目標，乃是關係重大的二項因素。且承認此等問題之源頭在貿易領域外，無法僅靠貿易領域內的措施解決問題，而有賴與 IMF 及世界銀行合作，且合作須維持「一致性」。<sup>18</sup>

「最終協定」包裹下另有二份宣言，亦針對 WTO、IMF 及世銀跨組織合作主題，進行立場表述，並提供更明確之操作指引，第一是「針對 WTO 於促進全球經濟決策一致性作出貢獻之宣言」(Declaration on the Contribution of the World Trade Organization to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking)。該宣言認知，WTO 面對全球化衝擊，在確保全球經濟政策制訂一致性上，將扮演更重要的角色。進而主張，WTO 應在尊重各組織在法律授權、保密要求，以及決策程序等方面所必要之自主性，且避免對政府施加交叉條件 (cross-conditionality) 或額外條件等原則下，與負責國際金融及貨幣事務之組織合作。此外，針對不同政策相互連鎖關係，主張各組織應遵循各政策「彼此一致且相互支持」原則，尤其敦請 WTO 秘書長、IMF 執行主席、世銀總裁，共同檢視 WTO 在合作中應擔負之職責、合作形式，以提升政策一致性。<sup>19</sup>第二是「WTO 與 IMF 關係之宣言」(Declaration on the Relationship of the World Trade Organization with the International Monetary Fund)。該宣言重申 GATT 1947 與 IMF 之密切關係，並注意到 GATT (尤其第 15 條) 為治理

<sup>18</sup> “A Summary of the Final Act of the Uruguay Round: Decision on Achieving Greater Coherence in Global Economic Policy-making,” [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/ursum\\_e.htm#Achieving](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#Achieving)

<sup>19</sup> 宣言中稱，WTO 必須加強進行跨組織合作，係由於經濟全球化導致個別國家所追求的不同經濟政策面向(結構、總體經濟、貿易、金融...)，彼此之間的互動增加。雖然主要的挑戰是在國內層次，但若能在國際層次維持協調一致，助有助於提升這些國內政策之效能。WTO, Declarations Adopted by the Trade Negotiations Committee, December 15, 1993, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)。

此關係之主要條款。文件承認談判參與者意欲於 WTO 下訂立多邊協定，繼續適用前述條款。因此，除非另有規定，否則 WTO 與 IMF 之關係，原則上類推適用 GATT 1947 之規定。<sup>20</sup>換言之，WTO 將就貨幣準備、收支平衡、外匯開放或限制之安排等相關事項，繼續與 IMF 合作。

此外，WTO 總理事會復於 1996 年，以總理事會決議文（General Council decision）之形式，通過一套「WTO、IMF 與世界銀行間之協定」（Agreements between the WTO, IMF and World Bank），對彼此合作事項作出更詳細的授權及規定，包括相互諮商、互為觀察員、相互出席會議、資訊交換等常態性作業及活動之準則與程序。<sup>21</sup>

### 三、WTO 與 IMF 及世銀合作之運作

#### （一）常態性合作事項

WTO 與 IMF 及世銀根據「一致性授權」，進行諸多常態性合作，主要包括：規則訂定、技術援助與能力培養、經濟研究及監測、調整性貸款、職員及高階人員連繫，分段簡述如下。<sup>22</sup>

規則訂定為主要合作事項之一，透過資訊交換，以避免彼此規則相互抵觸。例如，WTO 服務貿易總協定下的金融服務自由化，與資本帳自由化即有重疊之處，因此，WTO 與 IMF 及世銀人員須就此合作釐清某些議題。<sup>23</sup>

就技術援助與能力培養的合作，IMF 及世銀的經驗及專業人才可支援 WTO。其中一項重大工作，是針對低度開發國家與貿易有關之技術援助「整合架構」（Integrated Framework, IF），三組織與若干聯合國機構合作，共同推動。另一個三方合作重要事項，是與「貿易便捷化」有關之能力培養與技術

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Agreements between the WTO and the IMF and the World Bank, Decision adopted by the General Council, WT/L/194, November 18, 1996.

<sup>22</sup> Auboin, *op. cit.*, pp.12-20.

<sup>23</sup> 資本帳(capital account)管理基本上係國際收支(balance of payments)問題，並非 WTO 之權限，然因外資常是資本帳資金唯一來源，故 WTO 下的金融服務貿易自由化與資本帳自由化密不可分。

援助。

就經濟研究與監測方面雙邊進行廣泛資訊交流，包括機密資訊在內，而 IMF 及世銀作了許多貿易議題之研究，可供 WTO 參考。WTO 秘書處得以免費使用世銀的資料庫、統計資料、關稅估算軟體等，對 WTO 頗有價值。而世銀與 WTO 秘書處人員，除了常態性進行意見交換、資訊交流外，亦會共同執行研究計畫。

調整性貸款則針對開發中國家進行 WTO 貿易談判期間，以及經濟調整期間，IMF 及世銀宣布將增加技術及財務支援。如 IMF 於 2004 年所創設的「貿易整合機制」(Trade Integration Mechanism, TIM)，即是與貿易政策有關的金援計畫，其目標係針對 IMF 會員面對多邊貿易自由化過程產生的震盪時，協助其進行調整。<sup>24</sup>世銀在杜哈議程展開之初，亦推出協助窮國利用新市場機會之援助方案。

針對人員連繫的部分，除了常態性會議及年度會議，亦有若干相互邀訪活動。在觀察員制度下，WTO 與 IMF 及世銀也會互邀參與對方之會議。

## (二) 合作焦點之持續與改變

WTO 與 IMF 及世銀合作之一貫主軸，在處理貿易與金融關係。此一主軸之重要性始終不變，不因金融危機爆發而有所差異。不過 WTO 設立十餘年來，與 IMF 及世銀合作的歷史上，曾因應環境變化之挑戰，在不同階段分別聚焦不同重點，例如，1996 年三方合作架構協定通過後，東南亞金融危機爆發，並引發東歐及拉丁美洲金融危機，立即對三方合作架構形成挑戰，成為共同謀求解決之焦點議題。另外，三方曾共同解決傳統貿易融資工具（例如信用狀）遭遇之困難；不僅涉及經濟，亦涉及法律問題。WTO 設立後，協助低度開發國家及其他低收入國家融入世界經濟，是另一優先處理焦點。而 2001 年底杜哈議程展開後，合作的新焦點是，如何配合杜哈議程之目標，提

---

<sup>24</sup> “The IMF's Trade Integration Mechanism (TIM),” <http://www.imf.org/external/NP/EXR/facts/tim.htm>

升「發展」議題在 WTO 貿易體系中之地位，使其成爲主流。2005 年底，香港部長會議決議應增進 WTO 對「貿易援助」(Aid for Trade) 之貢獻，並強化在技術協助、能力培養等現行領域，尤其在所謂「擴大整合架構」下進行跨組織合作。自此，「貿易援助」成爲三方合作的新焦點。

## 參、超越與 IMF 及世銀之合作背景、依據與運作概況

### 一、背景及法律依據

WTO 設立後，由於其下眾多協定所涵蓋議題甚爲廣泛，涉及許多非貿易問題，已非 WTO 所能單獨處理，因而需要借助其他國際組織的能力、資源及標準，始能達成目標。另一方面，由於近年來國際組織及協定急速增加，對 WTO 會員國而言，WTO 的權利義務體系，僅是會員國整體國際法權利義務體系的一環而已。<sup>25</sup>再加上近年出現許多重大國際議題，突顯跨組織合作之需求。在此背景下，WTO 與 IMF 及世銀以外的其他國際組織、國際協定加強互動及合作，成爲無法迴避之趨勢。WTO 設立協定第 5 條(與其他組織之關係)第 1 項規定：「總理事會應 (shall) 進行適當之安排，以與『所負權責與 WTO 有關』(have responsibilities related to those of the WTO) 之其他政府間組織有效合作。」<sup>26</sup>此條款乃 WTO 與所有其他國際組織合作之主要法律依據，其所指之合作對象，雖不排除 IMF 及世銀，但擴及適用於其他國際組織。

除了 WTO 設立協定本身，WTO 下的眾多法律文件中，包括協定、部長宣言及部長或總理事會決議中，亦明確授權與若干特定機構的合作關係，進一步提供合作的依據與指引。這些機構除了 IMF 及世銀外，至少尚包括至少十來個不同主題之國際組織(參見表一)。

---

<sup>25</sup> See official website of the WTO, "WTO and Other Organizations."

<sup>26</sup> WTO, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Art.5, April 15, 1994, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm)

表一、WTO 文件明確授權應予合作之國際組織<sup>27</sup>

國際食品標準委員會 (Codex Alimentarius Commission, Codex)
國際糧農組織 (Food and Agriculture Organization, FAO)
國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO)
國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)
國際植物保護公約 (International Plant Protection Convention, IPPC)
國際電信聯盟 (International Telecommunication Union, ITU)
國際貿易中心 (International Trade Centre, ITC)
經濟合作暨開發組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)
聯合國 (United Nations, UN)
聯合國貿易發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)
聯合國環境計畫 (United Nations Environment Programme, UNEP)
世界銀行 (World Bank)
世界關稅組織 (World Customs Organization, WCO)
世界衛生組織 (World Health Organization, WHO)
世界動物衛生組織/國際畜疫會 (World Organization for Animal Health/International Office of Epizooties, OIE)
世界智慧財產權組織 (World Intellectual Property Organization, WIPO)

資料來源：The WTO and Other Organizations News Archive,  
[http://www.wto.org/english/news\\_e/archive\\_e/igo\\_arc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/archive_e/igo_arc_e.htm)

<sup>27</sup> 此表並未涵蓋全部有合作關係之組織，且區域組織及非政府組織未予列入。

## 二、運作

### (一) 觀察員制度

根據前述 WTO 設立協定第 5 條第 1 項之規定，總理事會應進行適當之安排以與所負權責與 WTO 有關之其他政府間組織有效合作。而依總理事會之程序規則，國際政府間組織得申請為 WTO 各機構的觀察員。<sup>28</sup>觀察員制度是當前最主要的跨組織合作模式，WTO 本身亦為若干國際組織之觀察員。WTO 賦予國際政府間組織觀察員地位之目的，在使這些組織能夠持續參與與其利益直接相關事項之討論。但預算、財政、行政委員會，以及爭端解決機構不設觀察員，是為少數例外。<sup>29</sup>

目前約有 140 個國際組織在 WTO 機構中具觀察員地位。專業委員會或理事會中，接受其他國際組織為觀察員者甚多，例如，農業委員會、貿易與發展委員會、貿易與環境委員會、食品安全暨動植物衛生委員會、市場進入委員會、服務貿易理事會、與貿易有關之智慧財產權理事會、政府採購委員會等。<sup>30</sup>再以服務貿易理事會為例，國際組織在該理事會中具有一般觀察員身分者包括 IMF、世銀、ITU、ITC、UN、UNCTAD 等；具有特別觀察員身分者包括國際民航組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）、WHO、世界觀光組織（World Tourism Organization, UNWTO）等。<sup>31</sup>

### (二) 工作關係

除了觀察員制度外，WTO 秘書處總計與大約 200 個國際組織維持某種工作關係。<sup>32</sup>WTO 秘書處下，與其他國際組織有工作關係的部門甚多。<sup>33</sup>WTO

---

<sup>28</sup> WTO, Annex 3 of Rules of Procedure for Sessions of the Ministerial Conference and Meetings of the General Council, WT/L/161, July 25, 1996.

<sup>29</sup> “International Intergovernmental Organizations Granted Observer Status to WTO Bodies,” [http://www.wto.org/English/thewto\\_e/igo\\_obs\\_e.htm](http://www.wto.org/English/thewto_e/igo_obs_e.htm)

<sup>30</sup> See “WTO and Other Organizations.”

<sup>31</sup> “International Intergovernmental Organizations Granted Observer Status to WTO Bodies.”

<sup>32</sup> 以 WTO 與國際勞工組織(ILO)的合作為例，其範圍從統計、研究、技術援助到訓練皆有。ILO 所訂之核心勞工標準(Core Labor Standards)，亦為 WTO 之重要參考。見：“WTO and

設立迄今十餘年來，與其他國際組織之工作關係，已遠超過國際金融與貨幣領域。其合作事項包括：統計、研究、標準訂定、技術協助、訓練等。合作之性質，從非正式連繫、資訊共享，到聯合專案計畫皆有之。<sup>34</sup>

### （三）晚近的互動方式

晚近，WTO 常針對當前國際遭遇之不同主題的重大問題，與其他國際組織就立場之表達進行互動。其主要方式有二，第一種常見之互動方式，係與其他組織發表共同立場文件；另一種，則是由 WTO 秘書長向其他組織表達 WTO 之立場。例如，2009 年 9 月，針對金融危機，WTO 與 UNCTAD、OECD 的行政首長，聯合對 G-20 領袖提出報告，指稱各國雖克制使用限制性貿易措施，惟仍有若干關稅或非關稅措施阻礙貿易之流通。同年稍早，針對 H1N1 流感問題，WTO 亦曾與 FAO、OIE、WHO 發表共同聲明，聲稱依衛生程序處理之豬肉製品並非傳染源。又如，WTO 秘書長拉米（Pascal Lamy）於 2009 年間，曾於世界智慧財產權組織大會上，表明 WTO 杜哈議程的「TRIPS 協定與公共衛生」談判中，仍以對窮國提供較廉價藥品為目標。亦曾針對貿易援助倡議進行跨組織之全球檢討時，大聲疾呼在金融危機之後，「貿易援助」不再僅是「急迫」，更是「不可或缺」之舉。<sup>35</sup>

---

International Labor Organization,” [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/coher\\_e/wto\\_ilo\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_ilo_e.htm)

<sup>33</sup> 例如，WTO 秘書處的發展部門、貿易與環境部門、農業及初級商品部門、服務貿易部門、貿易與財政及貿易便捷化部門、智慧財產部門、貿易政策檢討部門等。見：“WTO and Other Organizations”。

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> WTO and Other Organizations News Archive, [http://www.wto.org/english/news\\_e/archive\\_e/igo\\_arc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/archive_e/igo_arc_e.htm)

## 肆、跨組織合作對 WTO 建制效能之影響評估： 以 SPS 標準及貿易援助議題為例

### 一、SPS 標準訂定及推行：跨組織合作之背景、依據及運作

#### (一) 背景

WTO 設立後，不僅針對服務貿易，以及與貿易有關之智慧財產權等新增貿易領域訂有協定。原有的貨品貿易領域，亦增加許多更細節的新協定。這些新協定中，常需要採用某種標準，以決定一國與貿易有關之管制措施是否違反該協定。針對這些與貿易有關，但非屬貿易之事項，例如防疫檢疫、產品安全等事項，主要作法之一，是採用其他國際組織之國際標準。「動植物衛生防疫檢疫協定」(The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，簡稱 SPS 協定)，即為著例。標準之訂定及推行，為 WTO 設立後與其他國際組織合作的重點領域之一，也是一項持續性工作；其中，SPS 標準之訂定與推行，乃是此一領域合作之焦點。

#### (二) 法律依據

在 WTO 諸協定中，與國際標準之採用、訂定、推行有關之規定，可分為五大類，<sup>36</sup>第一類直接採用其他組織之特定標準，透過 WTO 立法，轉換為其下之義務。例如「與貿易有關的智慧財產權協定」(The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 第 2 條、第 9 條將「保護工業財產權之巴黎公約」(Paris Convention of 1967 for the Protection of Industrial Property)，及「保護文字及圖形著作之伯恩公約」(Berne Convention of 1971 for the Protection of Literary and Artistic Works) 等國際公約之標準納入。第二類要求或建議採用國際標準。例如，「技術貿易障礙協定」(The Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT) 第 2 條第 4 項，要求政府採用

---

<sup>36</sup> Chamovitz, *op. cit.*, pp.15-19。本文主要參考 Chamovitz 之分類方式，但將類別由七種整併為五種。



適當之國際標準作為「技術管制之基礎」；又如，SPS 協定第 3 條，政府的防疫檢疫措施，應以國際標準、準則、或建議為基礎。第三類則透過爭端解決機制，鼓勵採用國際標準，如 TRIPS 第 4 條及第 5 條規定，凡根據國際標準之國內措施，於爭端時視為不違反最惠國待遇及國民待遇之規定；又如，SPS 協定第 3 條第 2 項規定，遵照國際標準之國內措施，於爭端時推定其不違反 SPS 相關規定。第四類，技術協助開發中國家採用國際標準。例如，TBT 第 11 條第 2 項要求對開發中國家提供技術協助，以促進國際標準之使用。SPS 協定第 10 條第 4 項，要求政府鼓勵並便利開發中國家積極參與相關之國際組織。第五類要求或鼓勵與其他國際組織或 NGOs 合作。例如根據 WTO 設立協定第 5 條所進行之合作。

除了前述第一類的情形，其他組織之標準已透過 WTO 立法而為確定的法律義務外，其他情形下 WTO 標準之訂定及推行，大多需要持續透過跨組織之合作。WTO 與 SPS 標準相關組織之合作，仍是以 WTO 設立協定第 5 條第 1 項之規定，為其主要法律依據。除此之外，SPS 協定本身在前言、<sup>37</sup>第 3 條第 4 項、<sup>38</sup>第 12 條第 3 項、<sup>39</sup>附件 A3 (a) 段，<sup>40</sup>明文提及參照下列國際組織或

---

<sup>37</sup> SPS 前言：Desiring to further the use of harmonized sanitary and phytosanitary measures between Members, on the basis of international standards, guidelines and recommendations developed by the relevant international organizations, including the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the relevant international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, without requiring Members to change their appropriate level of protection of human, animal or plant life or health.

<sup>38</sup> SPS 3.4 條：Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the relevant international organizations and their subsidiary bodies, in particular the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, to promote within these organizations the development and periodic review of standards, guidelines and recommendations with respect to all aspects of sanitary and phytosanitary measures.

<sup>39</sup> SPS 12.3 條：The Committee shall maintain close contact with the relevant international organizations in the field of sanitary and phytosanitary protection, especially with the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the Secretariat of the International Plant Protection Convention, with the objective of securing the best available scientific and technical advice for the administration of this Agreement and in order to ensure that

協定的國際標準，亦是跨組織合作之授權。SPS 在食品安全方面，指名國際食品標準委員會 (Codex)；在動物衛生方面指名世界動物衛生組織 (OIE)；在植物衛生方面指名國際植物保護公約 (IPPC)。

### (三) 運作

在訂定與推行 SPS 標準上，WTO 與其他國際組織之合作方式，除了觀察員制度，SPS 委員會接受其他國際組織為觀察員之外，WTO 秘書處下的貿易與環境部門，亦與相關組織保持各種正式或非正式之工作關係。<sup>41</sup>最重要的合作是 SPS 委員會與 WHO、世銀、FAO、OIE 合作推動「標準暨貿易發展促進專案」(The Standards and Trade Development Facility, STDF)，以協助開發中國家分析及施行 SPS 各項標準之專業及能力，籌募資金、交換經驗、推廣 SPS 相關技術合作最佳實務。<sup>42</sup>晚近，針對 H1N1 流感問題，WTO 亦曾於 2009 年間與 FAO、OIE、WHO 發表共同聲明，指稱依衛生程序處理之豬肉製品並非傳染源。

## 二、貿易援助倡議：跨組織合作之背景、依據及運作

### (一) 援助議題登上 WTO 的背景及法律依據

貿易援助議題原不在杜哈發展議程中，杜哈宣言隻字未提貿易援助。雖然許多開發中國家自杜哈回合開始之初，即對自由化談判懷有雙重恐懼；既擔心談判所帶來的利益有限，另亦擔心談判結果的潛在成本太高。<sup>43</sup>但杜哈部

---

unnecessary duplication of effort is avoided.

<sup>40</sup> SPS 附件 A(用語之定義)，其中第 3 條為有關國際標準、準則、建議(international standards, guidelines and recommendations)之定義，該條之(a)款提及 Codex 之角色，原文為：for food safety, the standards, guidelines and recommendations established by the Codex Alimentarius Commission relating to food additives, veterinary drug and pesticide residues, contaminants, methods of analysis and sampling...。

<sup>41</sup> 除上述明文指定參考其標準的三個組織外，SPS 還提及其他國際組織，例如：國際糧農組織 (FAO)和國際電信聯盟(ITU)。見：“WTO and Other Organizations”。

<sup>42</sup> Standards and Trade Development Facility, <http://www.standardsfacility.org/Overview.htm>

<sup>43</sup> 早在 2001 年杜哈議程展開之初，許多開發中國家鑒於烏拉圭回合談判有關農業及紡織業談

長宣言作成時，似未預見貿易自由化可能造成開發中國家損失，亦未考慮面臨此類損失時所應給予之補償。換言之，杜哈回合雖以「發展」為名，然其「發展」概念，是建立在貿易自由化對全體開發中國家有百利而無一害之假定上。<sup>44</sup>

開發中國家疑慮新回合談判帶來的貿易利益有限，且會付出過高成本，遂出現需要援助以資彌補的聲音。<sup>45</sup>另一方面，已開發國家傳統上對開發中國家採取關稅優惠政策，但 WTO 設立後，由於某些開發中國家談判力量及技巧提升，加上有效的爭端解決制度可資利用，以致這些開發中國家對關稅優惠政策提出挑戰。對已開發國家來說，關稅優惠已成為一種欠缺彈性的政策工具，於是已開發國家也開始從手段面考慮，是否有替代之新方案。<sup>46</sup>不過，援助作為一種政策手段，要進入 WTO 議程，成為 WTO 藉以揚棄或減少使用優惠措施之替代方案，並不易被接受；因為一方面不符合 WTO 角色，另一方面亦可能與其他現有國際援助措施抵觸。然而，由於其他替代方案更不理想，<sup>47</sup>所以貿易援助終於在杜哈議程推進屢遭挫折而停滯不前之際，自 2002 年起，一步步登上 WTO 議程。<sup>48</sup>

2002 年 7 月，低度開發國家依 WTO 內合作機制，提案主張已開發國家

---

判結果，對於若干低度開發國家，以及其他原本接受貿易優惠待遇之國家，造成了負面效應，故擔心新回合談判對其益處有限。而談判之初的預測，也多認為這些國家在服務貿易，將不會有重大獲益，而在貿易便捷化及公共衛生領域帶來的好處亦甚少；但在新貿易領域如智慧財產權規定之擴充，以及關稅行政規則之緊縮等，卻會對開發中國家帶來了更高的遵約 (compliance) 成本。Sheila Page, "The Potential Impact of the Aid for Trade Initiative," *G-24 Discussion Paper*, No.45 (2007), p.7.

<sup>44</sup> Ibid., p.8.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> 杜哈發展議程中，關於「特殊與差別待遇」的討論，已提及達成發展目的之其他手段。而根據 Hoekman 與 Prowse 之研究，除了援助之外，運用其他方式來解決「優惠侵蝕」，皆可能造成新的差別待遇。Bernard Hoekman and Susan Prowse, "Economic Policy Responses to Preference Erosion: From Trade as Aid to Aid for Trade," *World Bank Policy Research Working Paper*, No.3721 (2005), <http://ssrn.com/abstract=821427>

<sup>48</sup> Page, *op. cit.*, p.8.

有義務協助開發中國家建立供給面能力，以提升其國內生產及出口供應能力。<sup>49</sup>同時指出，若某些產品占某一低度開發國家超過百分之五十的出口收入以上，因實施最惠國待遇關稅削減，衝擊該產品，而導致出口收入下降，即應給予「暫時性之財務補償」(temporary financial compensation)，這是第一份明白表達應針對成本上升及優惠侵蝕給予義務性援助之提案。<sup>50</sup>

WTO 香港部長會議通過「貿易援助 (Aid for Trade, 下稱 Aft)」倡議前，與 IMF 及世銀合作推動貿易相關援助，根據前述「提高全球經濟決策之一致性」之法律授權，常態性合作事項包括與貿易援助關係密切的工作，例如技術援助與能力培養，以及提供調整性貸款等。IMF 亦在 2003 年於 WTO 現有合作機制下，提案承認開發中國家的優惠侵蝕問題，會顯著提高其成本。同時，非政府組織「國際反貧窮律師及經濟學者聯盟」(International Lawyers and Economists Against Poverty, ILEAP) 為非洲聯盟 (African Union) 所作研究中，亦發現類似結果。由於大部份非洲國家出口農產品不繳最惠國待遇下關稅，故農產品關稅下降對其並無利益。這二份研究之出現，使許多低度開發國家及非洲國家深信，除非接受某種「財務補償」，否則杜哈談判帶來的利益有限，某些國家甚至將有重大損失。<sup>51</sup>

起初，IMF 和世銀並不傾向在 WTO 下建立援助機制，而主張遵循既有正常國際援助程序即可。但到了 2003 年坎昆部長會議前夕，IMF 發現，既有機制不足以因應問題。於是，IMF 和世銀開始針對開發中國家與貿易有關之調整需求提供援助，並在 WTO 坎昆部長會中提案，要求處理因貿易改革所導致的「暫時性收支失衡」。繼 IMF 在 2003 年中的積極動作後，WTO 主要已開發會員，包括美國、EU、加拿大也紛紛提出立場文件，表態支持處理所謂「WTO 會員之出口遭優惠侵蝕顯著影響者」，所產生之調整需求。<sup>52</sup>

2004-005 年間，由墨西哥前總統歐內斯特齊狄洛 (Ernesto Zedillo) 所組

---

<sup>49</sup> WTO, Proposal by LDCs, TN/CTD/W/4/Add.1. July 2002, paragraph 2.

<sup>50</sup> Ibid., paragraph 3.

<sup>51</sup> Page, *op. cit.*, pp.9-10.

<sup>52</sup> Ibid., pp.10-12.

成的專家小組，對 WTO 正式提出貿易援助倡議發揮臨門一腳的效果。這個專家小組對開發中國家在杜哈回合可能獲益進行檢視，並得出結論：欲拯救杜哈回合，並確保開發中國家有所獲益，則在 WTO 下建立「貿易援助」制度乃屬必要。<sup>53</sup>值得注意的是，這份報告並非 WTO 所獨力提出，其產生過程曾非正式諮詢了世銀、IMF、EU 主要捐款國、非洲國家之代表及學界之專家。<sup>54</sup>2005年12月香港部長會議中，WTO 終於提出推動 AfT 之倡議。香港部長宣言第 57 段，以 AfT 為題，宣示將以 AfT 為「杜哈發展議程」談判之補充，並責成總理事會限期成立「專案小組」，以研擬落實 AfT 之道。<sup>55</sup>

## （二）貿易援助倡議通過後之跨組織合作

香港部長會議通過 AfT 倡議後，除了進一步授權，促使「貿易援助」成為 WTO 與 IMF 及世銀在既有「一致性授權」下的合作新焦點外，也提供與其他國際組織進行跨組織合作的授權基礎。歸納香港宣言關於 AfT 倡議之內容，重點包括，AfT 目的在協助開發中國家提升貿易所需之「供給面能力」，協助其

<sup>53</sup> Development and the Global Trade Architecture,  
[http://www.ycsg.yale.edu/core/global\\_trade\\_architecture.html](http://www.ycsg.yale.edu/core/global_trade_architecture.html)

<sup>54</sup> Page, *op. cit.*, pp.13-14.

<sup>55</sup> WTO, Ministerial Declaration, WT/MIN (05)/DEC, December 22, 2005, paragraph 57. 原文如下：We welcome the discussions of Finance and Development Ministers in various fora, including the Development Committee of the World Bank and IMF, that have taken place this year on expanding Aid for Trade. Aid for Trade should aim to help developing countries, particularly LDCs, to build the supply-side capacity and trade-related infrastructure that they need to assist them to implement and benefit from WTO Agreements and more broadly to expand their trade. Aid for Trade cannot be a substitute for the development benefits that will result from a successful conclusion to the DDA, particularly on market access. However, it can be a valuable complement to the DDA. We invite the Director-General to create a task force that shall provide recommendations on how to operationalize Aid for Trade. The Task Force will provide recommendations to the General Council by July 2006 on how Aid for Trade might contribute most effectively to the development dimension of the DDA. We also invite the Director-General to consult with Members as well as with the IMF and World Bank, relevant international organisations and the regional development banks with a view to reporting to the General Council on appropriate mechanisms to secure additional financial resources for Aid for Trade, where appropriate through grants and concessional loans.

施行 WTO 諸協定，並從中獲益（廣義言之，就是拓展貿易）；Aft 無法取代杜哈議程談判所能帶來之益處（尤其市場開放），僅是作為補充；另外授權總理事會限期成立專案小組，以推動後續工作；就以上觀之，Aft 乃是借助其他國際組織之力量，以促進 WTO 所追求的貿易自由化及開發中國家發展之兩大目標。倡議通過後，其後續推動工作，亦非 WTO 可單獨為之，需要其他國際組織之合作，除了 IMF 及世銀，還包括「相關國際組織」及「區域性發展銀行」。WTO 秘書處根據香港部長宣言之授權，於 2006 年 2 月設立「Aft 專案小組」（Aft Task Force）以「落實」Aft 倡議。「Aft 專案小組」於 2006 年 7 月提出一份 25 頁的建議書。<sup>56</sup>根據建議書，有更多國際或區域組織加入而後續落實 Aft 倡議。並建議在 WTO 內設立監控機構，根據不同「利害關係人」（stakeholders）之報告，定期進行全球層次之檢討。<sup>57</sup>WTO 秘書長復根據「Aft 專案小組」建議，於 2007 年設立一個顧問小組（Advisory Group），成員除了 IMF 外，尚包括非洲開發銀行（The African Development Bank），亞洲開發銀行（Asian Development Bank），歐洲復興暨開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development），美洲開發銀行（Inter-American Development Bank），伊斯蘭開發銀行（Islamic Development Bank），經濟合作暨發展組織（OECD），聯合國貿易暨發展委員會（UNCTAD），世界銀行（World Bank）等。WTO 與顧問小組合作，透過鼓勵這些與 Aft 相關之關鍵行為者相互協調連繫，以推動 Aft 專案小組之建議。2007 年起次第展開大規模之審查及政策辯論，2009 年進行第二次大規模審查。<sup>58</sup>

### 三、跨組織合作對 WTO 建制效能之可能影響

---

<sup>56</sup> WTO, Aid for Trade Task Force: Recommendations of the Task Force on Aid for Trade, WT/Aft/1, July 27, 2006.

<sup>57</sup> 大致而言，這份建議書認為 Aft 之目標應為：(1)強化國家層級的需求辨認；(2)強化捐助者之回應；(3)強化「需求」與「回應」間之連繫。“Aid for Trade,” [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/aid4trade\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm)

<sup>58</sup> Ibid.

### (一) 理論基礎

國際建制的效能問題，涉及建制之可欲性（*desirability*），即建制應否改良乃至應否存續，故為國際建制研究之重要問題。至於效能之評估，依國際關係學者楊格（Oran Young）之見，國際建制效能之評估，本以該建制能否有效解決所欲解決問題為準，但因此一定義亦難以操作，故國際建制學者對效能之評估，改而聚焦於觀察行為者之行為改變。就此而言，某一建制倘若其運作無法顯著影響行為者之行為，而解決建制成立所欲解決之問題，則屬效能不彰，應加以改良。<sup>59</sup>楊格並將建制依其任務而區分若干類型；其中，管制型建制的核心要務，是透過制定規則或行為準則，使相互進行策略互動的建制成員，得以取得集體獲利，避免集體損失。<sup>60</sup>

研究國際制度的國際關係學者，近年來注意「制度間交互影響」（*institutional interplay*）或「建制互動」問題。究其原因，主要是國家間簽署國際協定或形成的國際組織愈來愈多，不同國際組織或協定間許多方面相互重疊，且出現合作或互動之情形，不僅影響國家對外經貿關係之行為，亦可能衝擊國際政治經濟秩序。<sup>61</sup>所謂「建制互動」，一般聚焦於影響層面，而定義為「某一建制刻意或非刻意影響另一建制」，或「一建制對另一建制之內容、運作或效能造成顯著影響」。<sup>62</sup>但從較廣泛角度言之，建制間只要彼此有所接觸、有所關聯、有所作用，皆可稱之建制互動。

錢伯斯（W. Bradnee Chambers）等人歸納當前學界對建制互動的研究重點，在國際建制間之相互關聯及相互作用如何影響某一特定建制的內容、運作、表現及效能，乃至影響整體全球治理之運作。至於分析主題有三，一為

<sup>59</sup> Oran Young, *Governance in World Affairs* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), pp.110-111.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p.26.

<sup>61</sup> See W. Bradnee Chambers et. al., "Institutional Interplay and the Governance of Biosafety," in Oran Young, W. Bradnee Chambers, Joy Kim and Claudia ten Have eds. *Institutional Interplay: Biosafety and Trade* (Tokyo: United Nations University Press, 2008), p.3. 由於本文借重國際建制理論，為求行文便利，本文以下一律使用「建制互動」（*regime interplay*）一詞。

<sup>62</sup> Olav Schram Stokke, "The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work," *FNI Report* 14 (2001), p.2.

互動之過程，即建制相互影響及互動，其連結點及路徑為何？二為互動之政治面，即建制互動的意涵為何？包括對利害關係人（尤其國家）之利益，對特定建制的形成、運作、施行、表現、效能等，乃至對全球治理的整體環境脈絡之意涵。三為互動之管理面，即如何辨認並鼓勵建制間，在相互連結的全球治理架構下，透過更妥善的互動設計及運作，降低彼此矛盾，增強治理效能。羅文（Howard Loewen）以國際關係理論主要學派為基礎，綜合國際建制研究，特別是建構一套建制互動分析模型，從權力、利益、理念三面向，探討來源建制（source regime）對目標建制（target regime）之影響，除了探討對建制效能之影響外，一併探討對建制形成與維持之影響。<sup>63</sup>

但效能問題仍是建制互動的重點，斯托克（Olav Schram Stokke）探討建制互動時，即以建制效能為中心，提出三種建制互種類型，效益面互動（utilitarian interplay）係指某一建制之規則或活動，改變另一建制行為選項之成本效益，而影響另一建制之問題解決，或影響建制效能；規範面互動（normative interplay）係指二建制的規範彼此有矛盾之處，而對其中一建制下之遵約效能造成影響；理念面互動（ideational interplay）則涉及學習過程，主要係指某一建制可透過提升國內或國際層次的政治注意力，而促使另一方建制所欲處理之問題受到更多政治關切，進而提升該建制之效能。<sup>64</sup>

## （二）效能影響評估

參考以上之文獻論述，評估 WTO 建制效能的基本指標之一，可訂為 WTO 能否達成其所揭示之重大目標或核心原則，例如「推動貿易漸進自由化」、「促進開發中國家參與世界貿易體系」等。其次，針對像 WTO 這種具有管制任務之建制，其成員遵守規則或承諾，即「遵約」（compliance）之情形，亦是另

---

<sup>63</sup> Howard Loewen, "Towards a Dynamic Model of the Interplay between International Institutions," *The GIGA Working Papers*, No. 17 (2006), [http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga\\_06\\_wp17\\_loewen.pdf](http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_06_wp17_loewen.pdf)

<sup>64</sup> Stokke, *op. cit.*, pp.10-13.



一重要效能指標。至於跨組織合作對 WTO 建制效能之影響，可運用上述斯達克所提供的分析架構為基礎，略作微調。以下針對 WTO 與其他國際組織之合作，對於 WTO 效能所可能造成的影響，提出簡要分析架構（參考表二）。

表二 與其他國際組織互動對 WTO 效能之影響：分析架構

互動類型	效能指標
效益面互動	是否改變 WTO 行為選項之成本效益，影響 WTO 之問題解決？包括強化 WTO 之運作或促進 WTO 目標之達成。
理念面互動	是否提升 WTO 會員（含國內）或 WTO 相關會議的政治注意力，促使 WTO 所欲處理之問題受到更多政治關切，進而提升 WTO 之效能？
規範面互動	是否造成規範矛盾，而對 WTO 下之遵約效能造成影響？

資料來源：作者自繪

以下根據表二之架構，分就三種互動類型，評估 WTO 在 SPS 標準以及貿易援助議題上與其他國際組織合作，對 WTO 建制效能所造成之影響。

第一種類型提供較符合成本效益之選項，斯達克所稱的效益面互動，係指因建制互動，導致某一建制（來源建制）之規則或活動，改變另一建制（目標建制）之行為選項的成本效益，而影響該目標建制之問題解決。建制互動對 WTO 所造成的行為選項效益面影響，主要是得以提供較符合成本效益的選項，而強化 WTO 運作，或促進 WTO 重要目標之達成。

WTO 運作之強化，以 WTO 推行採用其他國際組織有關 SPS 之國際標準為例，倘若不與具備國際標準制定能力及公信力的其他國際組織合作，則 WTO 難以釐清 SPS 協定之真義，導致會員行使權利義務無所適從，且遇爭端解決時將缺乏憑據。WTO 若決定自訂標準，不僅技術上難度甚高，所訂標準之公信力亦難以建立，故顯然不符合成本效益。

就促進 WTO 目標之達成，以 WTO 與 IMF 及其他國際組織推動貿易援助

倡議為例。貿易援助若能成功推動，或可作為輔助工具，以有效補充杜哈議程下自由化談判，或傳統特殊優惠待遇之不足，進而望提升「發展」議程有關發展層面談判成果。反之，若 WTO 不採取此一跨組織合作途徑，以其本身之資源、經驗及能力，則恐將無法有效協助開發中國家提升貿易能力，導致 WTO 關於促進開發中國家參與世界貿易體系之大目標，尤其杜哈議程的「發展」目標無法達成，造成 WTO 建制效能不彰之後果。

第二種類型，斯達克所稱的理念面互動，涉及學習過程，主要指某一建制（來源建制）可透過提升國內或國際層次的政治注意力，促使另一方建制（目標建制）所欲處理之問題受到更多政治關切。進而有助於解決問題，而提升該建制之效能。透過與其他國際組織之互動，可能有助於提高 WTO 會員對某些非貿易問題的重視，從而有助於達成 WTO 本身的目標。<sup>65</sup>以貿易援助為例，國際援助在第二次世界大戰後，逐漸成為廣受大國運用的外交及經貿政策工具，<sup>66</sup> WTO 雖然是當前最重要的國際多邊組織之一，卻未在國際援助運作上扮演要角，亦不重視與貿易相關之援助問題。但在杜哈議程展開四年後，WTO 會員國卻一反正常談判程序，同意追加 Aft 進入談判議程。Aft 倡議之推動，與 WTO 推動貿易自由化的傳統方向有所不同，顯示 WTO 會員國的觀念出現重大改變，WTO 會員國承認，獨重貿易自由化措施之作法有其限制，並承認「援助」在 WTO 下有角色可扮演；而長久以來宣稱貿易自由化必然對所有國家有益無害之說法，已站不住腳。<sup>67</sup>WTO 會員國觀念的改變，係受到其他國際組織「理念面」的影響。特別是與 IMF 之互動，促成會員國開始在 WTO 架構下正視「與貿易有關之援助」的觀念，促成「貿易援助」倡議之提出，進而有助於達成「自由化」或「發展」的目標。換言之，WTO 與其他建制進行理念面互動，可能有助於達成 WTO 的建制目標，提升 WTO 的建

---

<sup>65</sup> 例如，IMF/世銀在坎昆會議中之提案。參見本文第 17 頁。

<sup>66</sup> Peter Hjertholm and Howard White, "Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation," <http://www.econ.ku.dk/Research/Publications/pink/2000/0004.pdf>

<sup>67</sup> Page, *op. cit.*, p.1.

制效能。

第三種類型，規範矛盾影響遵約，斯達克所稱的規範面互動，係指二建制的規範有矛盾之處，而對其中一建制之遵約效能造成影響。<sup>68</sup>理論上，WTO 與其他國際組織互動，可能帶來規範之矛盾，但持樂觀看法者認為，在 WTO 爭端解決機制下，應不致造成嚴重困擾。<sup>69</sup>以 SPS 標準為例，其他國際組織所訂定之標準，經過立法轉換為 WTO 下之義務；或相關規定明文要求採用國際標準；或規定採用國際標準之措施在爭端解決中視為或推定不違反相關規定，則適用 WTO 爭端解決機制並無困難。在 WTO 爭端案件中，裁判者可以運用 SPS 下之相關規定，而擴充有關國際標準的準據法之定義。此外，縱使面對其他國際組織乃至非政府組織所訂定的「軟法」，現行 WTO 爭端解決機制下的裁判者，亦可採取新的條約解釋取向，例如將「軟法」解釋為「事實證據」(factual evidence)。<sup>70</sup>

話說回來，規範矛盾仍應審慎處理，此類問題若處理不當，則建制互動可能減損 WTO 的效能。例如，WTO 用到其他國際組織的某些「軟法」，或 WTO 爭端當事國不屬該組織之成員，除了法律位階性、有效性之爭議外，且可能引發民主授權不足之爭辯，而於適用時引發正當性爭議。<sup>71</sup>最後順便一提，WTO 與其他建制互動，亦可能導致 WTO 過度介入非貿易議題，而偏離其所應扮演之角色，此問題亦宜一併注意。<sup>72</sup>

<sup>68</sup> 規範互動因涉及較多法律面細節，本文僅作概念性探討。不過，法律學者近年來在此方面論述頗多，可資參考。國內學者較具代表性者如施文真，曾針對包括因環保貿易措施涉訟時的管轄權歸屬爭議，以及國際環境公約與 GATT/WTO 中相關法律規範間的互動與關係等，已有深入研究。參見：施文真，《綠化 WTO？貿易、環境與台灣》(台北：元照，2008 年)。

<sup>69</sup> See Joost Pauwelyn, "Non-traditional Pattern of Global Regulation: Is the WTO 'Missing the Boat'?" *Conference Paper on Legal Patterns of Transnational Social Regulations and Trade*, European University Institute, September 2004.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> WTO 與其他國際組織合作，究竟是擴充 WTO 角色使其功能複雜化，或是使 WTO 角色單純化，端視其合作方式及內涵而定。針對 WTO 介入過多議題，恐已超過其能力範圍，有些學者主張 WTO 應聚焦於市場開放，其他事項(例如「發展」)則交給其他國際組織或區域組織處理。見：Bernard Hoekman and David Vines, "Multilateral Trade Cooperation: What Next?"

根據以上討論，WTO 在 SPS 標準以及貿易援助議題上與其他國際組織合作，對 WTO 建制效能所造成之影響可呈現如下表（表三）。

表三 國際組織互動對 WTO 效能之影響：以 SPS 及貿易援助議題為例

互動類型	效能指標	互動對 WTO 效能之（可能）影響
效益面互動	是否改變 WTO 行為選項之成本效益，而影響 WTO 之問題解決？	1. 借助其他國際組織之標準，可能有助於 SPS 協定之施行； 2. 與其他國際組織合作推動 Aft 倡議，可能有助於達成 WTO「促進開發中國家參與」之目標。
理念面互動	是否提升 WTO 會員(含國內)或 WTO 相關會議的政治注意力，而促使 WTO 所欲處理之問題受到更多政治關切，進而提升 WTO 之效能？	與其他國際組織就「自由化」與「發展」關聯性議題密集交流，有助於促使會員正視 WTO 架構下「與貿易有關之援助」，促成 WTO 貿易援助倡議之提出。
規範面互動	是否造成規範矛盾，而對 WTO 下之遵約效能造成影響	WTO 採用其他國際組織有關 SPS 之軟法，可能造成適用上之爭議。

資料來源：作者自繪

## 伍、結論

本文探討 WTO 與其他國際組織合作之政經背景、法律依據及運作概況，兼及跨組織合作對 WTO 建制效能可能產生之影響。本文首先釐清 WTO 進行合作的政治經濟原因。研究發現，WTO 與 IMF 及世銀合作之原始政治動機，係為避免重蹈二次世界大戰前覆轍；原始經濟動機，主要基於認知金融秩序與匯率穩定

對其所追求之貿易目標至為重要，且承認問題之源頭在貿易領域外，無法僅靠貿易領域內的措施解決；WTO 設立後，由於其協定所涵蓋議題甚廣，涉及非貿易問題，非 WTO 能單獨處理，需要借助其他國際組織的能力、資源及標準，始能達成 WTO 的目標，再加上國際環境之變化，新議題出現等因素，遂導致 WTO 與 IMF 及世銀以外的其他國際組織、國際協定，亦進行大量互動及合作。

本文接著檢視 WTO 與其他國際組織合作的法律依據。研究發現，WTO 本身提供許多有利於與其他國際組織合作之制度面條件。例如，WTO 與 IMF 及世銀合作追求「全球經濟政策之一致性」，係基於一套明確的法律依據。除了 WTO 設立協定第 3 條第 5 項外，尚有一整套相關法律及政治文件，作為授權基礎，並提供較細部之指引。而 WTO 設立協定第 5 條第 1 項之規定，則是 WTO 與所有其他國際組織合作之主要法律依據。同時另有多種法律及政治文件，明文授權 WTO 應與若干特定機構建立合作關係。

本文亦對合作的運作之概況加以考察，發現在法律明確授權之下，WTO 與 IMF 及世銀進行諸多常態性合作事項，包括規則訂定、技術援助與能力培養、經濟研究及監測、調整性貸款、職員及高階人員連繫等。WTO 與 IMF 及世銀合作之一貫主軸，在於處理貿易與金融之關係，此一主軸之重要性始終不變，但亦會因應環境變化，而在不同階段分別聚焦於不同重點。WTO 與其他國際組織之合作，主要透過觀察員制度及常態性工作關係，進行資訊交換、技術協助、專案計畫等多方面合作。晚近，WTO 常針對當前國際遭遇之不同主題的重大問題，與其他國際組織就立場之表達進行互動。

最後，本文從國際建制互動的角度，檢視跨組織合作對 WTO 可能造成的影響。以 WTO 在 SPS 標準及貿易援助上與其他國際組織之合作為例，發現建制互動對 WTO 的建制效能造成若干正面影響，WTO 與其他國際組織合作，產生了對 WTO 而言較符合成本效益之選項，可能有助於促進 WTO 本身目標之達成，或強化 WTO 之運作。例如，與其他國際組織合作推行 SPS 國際標準，有助於釐清 SPS 協定，而利於會員行使權利義務，且遇爭端解決時

有所憑據，而強化 WTO 之運作。另外，合作可能有助於提高特定議題在 WTO 下所受之注意。例如，透過與 IMF 之互動，及 IMF 在 WTO 下之提案，喚起 WTO 會員正視「自由化」與「發展」之間的落差，進而促成「貿易援助」倡議之提出。而此一倡議若能落實施行，短程之功效可能是拯救 WTO 杜哈回合，促進談判之順利完成。長期而言，將有助於促進 WTO 之基本目標，鼓勵開發中國家參與世界貿易體系。

不過，跨組織互動與合作雖是 WTO 建制演進過程中，為提升建制效能所必須採取的必要之舉，然其如兩刃之劍，須審慎用之，以免反而導致 WTO 資源稀釋、功能失焦、效能減弱，且造成會員遭受規範矛盾之困擾，以致未蒙互動之利，先受其害。