

焦點評析

雲開月見、水淨珠明： 短評 WTO 之改革倡議

The Moon will appear after the Clouds are
Scattered, and the Pearl will Emerge Once
the Water is Clean:
Short Comments on WTO Reform Initiatives

李貴英 *Catherine Li*
東吳大學法律系教授
Professor of School of Law
Soochow University

近來由於美國課徵鋼鋁關稅以及美中貿易戰延燒之故，重新檢討多邊貿易體系運作與 WTO 改革倡議成為眾所矚目之熱門話題。事實上，WTO 改革倡議由來已久，早在 WTO 成立十年之際，2004 年 12 月公布之蘇瑟蘭(Peter Sutherland)報告「WTO 之未來」(*The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*)當中，¹即條列出 37 項建議。然而該份報告屬於 WTO 內部對於相關問題之省思，嗣後亦未見採取進一步行動。反觀自 2002 年展開杜哈回合至今，談判歷程一路顛簸、步履蹣跚，未見重大成果。部分會員曾於數年前提出 WTO 改革之倡議，不過亦

¹ 該份報告請詳參 https://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf。

不了了之。許多國家見狀紛紛投入自由貿易協定之洽簽，區域主義蔚為主流，造成貿易法規疊床架屋，侵蝕多邊貿易規範之基石。WTO 在促進全球貿易上扮演不可或缺之角色，然而其面臨經濟、社會與環境等諸多變化與挑戰時，卻無法有效因應。因此，針對 WTO 內部之組織面與 WTO 追求目標之策略面進行必要之改革，成為當務之急。尤其明(2019)年適逢 WTO 成立 25 週年，歷經四分之一世紀之時間洗禮，WTO 在時間的淬煉之下，是否能通過改革之考驗，重新建立世人對於多邊貿易體系之信心，攸關國際經貿秩序之重整。

一、不忘初心：WTO 工作目標之盤點

WTO 成立目的與主要工作，首在貿易回合談判、監督貿易協定執行與爭端解決。就多邊談判而言，杜哈談判議題甚廣，參與談判國總數甚多，各國本因自身利益衝突即不易妥協，遂改以議題導向相互結盟，形成為數眾多的次級談判團體相互角力，導致談判僵局更難化解，即使導入複邊談判模式（如複邊服務貿易協定）亦未見突破。而 WTO 談判機制僵硬為眾所詬病，議事效率不彰，除少數議題（如貿易便捷化協定、新版政府採購協定）獲致實質成果外，其他議題（如農業議題）仍停滯不前，迄今無具體進展。尤其各國轉向洽簽自由貿易協定後，雙邊與區域主義日盛，導致各國對 WTO 多邊貿易體系之信心削弱，缺乏談判動能。

就監督貿易協定執行與爭端解決之功能而言，烏拉圭回合協定已不足以因應現今各國所面臨之經貿、社會、環境與永續發展等諸多挑戰，未能充分反映現實需要。基此，如何促使各國堅定支持以 WTO 為核心，以規則為基礎，維護透明化、不歧視、開放與包容之多邊貿易體制，俾使各國承諾遵守 WTO 規則，勢必需要深化 WTO 之系統性改革。關於爭端解決機制，雖被譽為 WTO 皇冠上之珍珠，實則並非完美無瑕。在杜哈回合談判初期，已有不少會員針對爭端解決機制與程序之改善提出建言，可惜受到談判停滯所影響，此一議題也逐漸淡出檯面。然而從先前美國杯葛上訴

機構成員提名案，到屢屢重砲轟擊 WTO 爭端解決機制，直到近來美國鋼鋁課稅措施引起各國展開回擊並紛紛向 WTO 提起爭端解決，而美國在各國合力圍剿之下，亦針對各國實施之報復性關稅向 WTO 尋求救濟，一系列爭議事件皆直指 WTO 爭端解決機制，且要求改革之聲浪此起彼落，不絕於耳。WTO 爭端解決機制與程序之改革如今成為鎂光燈聚集的焦點。

二、將貿易戰轉化為貿易規則之契機

美中貿易戰方興未艾，今年七月第一輪貿易戰規模加總已達 500 億美元。隨即於 9 月 17 日又開啟第二輪貿易戰，美國宣布對中國輸入的 2000 億美元產品加徵 10% 的懲罰性關稅；明年 1 月 1 日起，稅率調升至 25%。中國隨即還以顏色，宣布對美國輸入之 600 億美元產品加徵 5% 至 10% 的懲罰性關稅。迄今未見美國收手，川普總統已揚言未來不排除有第三波攻勢，擬就 2670 億美元的中國產品加徵關稅。有鑑於美中貿易戰不斷升級，促使部分國家重提 WTO 改革之議。法國總統馬克宏表示，歐盟應與美國、中國及日本在今年 11 月於阿根廷舉行之 20 國集團(G20)峰會上，共同擘劃 WTO 改革藍圖。G20 之貿易量約佔全球貿易總額百分之八十，在 WTO 改革議題上擁有重要的發言權。

由於 WTO 目前共有 164 個會員，為數眾多。而在 WTO 之中，以美、中、歐、日貿易量佔比最大，為了推動改革，歐盟規劃先與美、中、日等重要國家先行討論，以便達成共識。歐盟執委會主席容克(Jean-Claude Juncker)於今年 7 月中旬訪問北京，歐中聲明於 WTO 規則下深化雙方貿易關係，歐盟並與中國成立工作小組，討論 WTO 之改革。隨即容克於 7 月下旬訪美，與美國總統川普達成共識，未來歐盟將與美日攜手合作，針對智慧財產權、強制性技術移轉、政府補貼、國營企業競爭中立以及產能過剩等議題，推動 WTO 改革，不無聯手向中國施壓之意。畢竟中國以銳實力(sharp power)之姿推動一帶一路、中國製造 2025 計畫，無論對於歐盟或

美國而言，均有芒刺在背之感。在中美貿易戰中，中國應已體會到唯有穩定、有效、運作順暢的多邊貿易體系，才能確保其自身利益，以因應美國激進的單邊主義。換言之，中國不能自外於 WTO 改革或陷於孤立之中，將貿易戰轉化為貿易規則應利大於弊，而中國所需付出的代價，即為未來更進一步受到改革後之 WTO 貿易規則所拘制約。

關於 WTO 貿易規則改革方面，今年 5 月 31 日歐盟、美國與日本所發布之三方貿易部長會議聯合聲明中，²倡議於明年展開政府補貼與國營企業競爭中立規則之談判。關於 WTO 爭端解決機制改革方面，美國貿易代表署(United States Trade Representatives, USTR)今年 2 月底公布 2018 年度總統貿易政策議程(The President's 2018 Trade Policy Agenda)，³特別指出爭端解決小組與上訴機構的問題，如裁決內容逾越 WTO 規則、審理期限與判決先例等，並主張應先行改革，再進行上訴機構成員之選任。⁴至於歐盟也主張全面檢視並修正爭端解決程序及規則瞭解書(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)有關上訴機構運作之規定，特別是 DSU 第 17 條。⁵如果 WTO 改革奏效，可望將脫序之國際貿易體系重新導入正軌。然而此番改革仍仰賴各國釋出善意，尤其端視美、歐、中等主要國家之政治意願而定。

² “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/may/tradoc_156906.pdf.

³ USTR, “The President’s Trade Policy Agenda”, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%2001.pdf>.

⁴ 今年 9 月 30 日將有一名上訴機構成員斯旺森(Shree Baboo Chekita Servansing)任期屆滿，如果其不能連任或未能遞補，上訴機構將僅剩三名正式成員，如工作量不堪負荷，上訴機制運作恐將陷入癱瘓。而 WTO 最重要的爭端解決機制也可能因而陷入名存實亡的困境。美國蓄意阻撓選任一事，引起各國反對與強烈不滿。歐盟認為如欲進行改革，首先應化解上訴機構目前面臨的危機，美國應中止杯葛上訴機構成員之選任程序。

⁵ Council of the European Union, “WTO-EU’s Proposal on WTO Modernization”, July 5, 2018, <http://src.bna.com/Aoe>.

三、四分之一世紀後 WTO 之大破大立

在最近貝特斯曼基金會(Bertelsmann Foundation)召集 15 位左右的專家，撰寫成一份名為「重振 WTO 之多邊治理」報告(Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization)，⁶並提交 WTO 作為參考。由於該基金會與 WTO 關係密切，因此內容頗受重視。報告提出三項特別值得關注的貿易治理問題：爭端解決、經濟發展與 WTO 工作實踐。報告建議就扭曲競爭之非關稅措施進行政策對話、強化 WTO 機構實質審議、向 WTO 會員集團開放複邊選項、強化秘書處之支援功能、審視組織績效，以及擴大推廣與溝通策略。報告建議 WTO 會員應制定新的工作計畫，處理目前主要影響貿易之國家經濟政策。對話應著重於 WTO 機構之運作，包括監督協定執行，以及爭端解決機制與上訴機構。報告提倡推動開放性與不歧視之複邊談判，不必強迫所有會員參與所有議題之談判。強化秘書處之功能則旨在令其有效支援政治對話並有實質貢獻。最後一項建議則為建立一套自動評鑑機制，以供檢視 WTO 機構之績效。

在今年年底 G20 峰會召開前，勢必仍有許多其他的 WTO 改革倡議浮出檯面。從前述的歐中工作小組、歐美日聯合聲明、貝特斯曼基金會報告，以及未來可望問世的各項改革倡議，言者諄諄，相信各式各樣的建議不在少數。廣納建言並非難事，然而如何去蕪存菁、異中求同，取得絕大多數的支持，未來將是一大挑戰。這也是考驗 WTO 歷經四分之一世紀的時間淬煉後，能否大破大立之關鍵。

責任編輯：賴文媿

⁶ 該份報告請詳參

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_Report_Revitalizing_Multilateral_Governance_at_the_WTO.pdf。

