

# WTO 坎昆會議之我見我思

顏慶章

本文原刊於 自由時報 中華民國 92 年 9 月 21 日星期日

編者按：WTO 坎昆會議（第 5 屆部長會議）於日前以失敗場面宣告結束，本報為服務讀者能深入了解該會議的重要性、失敗的理由及台灣如何調適，特邀我國駐 WTO 大使顏慶章撰寫專論，本文略有刪減。顏大使就任 WTO 代表一年多來，對雙邊或多邊談判頗有建樹，對於我國在 WTO 的名稱，也能堅守立場，獲得各界好評。

## 壹、杜哈回合談判之緣由

關稅暨貿易總協定（GATT）自從 1947 年開始運作以來，歷經 8 回合談判。前 7 次重點在調降締約國間之關稅，最後一次之烏拉圭回合談判從 1986 年展開，歷時 7 年半始告完成。除繼續調降關稅外，亦在排除非關稅障礙方面多所進展，並將規範範圍擴及服務業與智慧財產權等。其另一為舉世矚目之成就，即將關稅暨貿易總協定轉換成世界貿易組織（WTO），正式成為具國際法人地位之國際組織。

WTO 成立後之國際經濟情勢復有大幅變化，而烏拉圭回合談判亦尚有若干未竟工作，須透過持續談判促成國際貿易之進一步自由化。因此，WTO 第 4 屆部長會議於 2001 年底在杜哈召開時，通過決議展開新回合談判，即所謂之「杜哈回合談判」，預定 2005 年 1 月 1 日前結束，並藉 2003 年 9 月在墨西哥坎昆舉行之第 5 屆部長會議，就相關談判議題之進展進行期中檢討。

## 貳、坎昆部長會議失敗之原因

由於杜哈回合議題範圍至為廣泛，致使過去 1 年多談判中，會員間立場差距甚難拉近。本年 8 月 30 日美國雖在窮國獲取廉價藥品議題有所退讓，短暫所洋溢之喜悅迅即消逝，因為其他所有議題之談判期限均已展延，農業議題之歧見尤深。坎昆部長會議任務係在檢討杜哈回合之談判進展，在分歧立場無法彌平之情形下，會議進行到最後 1 日（9 月 14 日）終告失敗。

坎昆會議失敗之原因大致可歸納為：本回合談判議題涵括範圍過廣，期限又僅 3 年，復在「單一認諾」之談判模式下，即使是貿易量極小會員也得要脅不合作，會員更可將議題相互掛鉤，以維護自身利益，凡此種種皆加深談判難度。另一重要因素可追溯當時杜哈會議之所以達成談判共識，係已開發會員對開發中會員曾有相當程度之承諾與妥協，即須在整個談判過程中考慮開發中及低度開發會員之處境，給予特殊與差別之待遇。

因此在過去 1 年多談判過程，開發中及低度開發會員認為已開發會員應遵照杜哈部長會議宣言之指令，給予彼等額外之貿易利益，而不可要求彼等作對應之減讓，惟已開發會員不願見到 WTO 規範機制逐漸形成兩套標準，而此一因素又貫穿所有議題，導致所有議題談判均徒勞無功，甚至演變成相互指責之局面。整體而言，或許如同歐盟貿易執委 Pascal Lamy 事後之批判，坎昆會議之挫敗，將使已開發及開發中會員同蒙其害。

### 參、我國此回合談判策略之評析

我國過去對外經貿關係之執行，遇有紛爭僅能訴諸雙邊磋商，有時甚或因欠缺外交管道而面臨溝通無門之窘境。但在 WTO 多邊架構下，貿易紛爭即可運用此一機制加以解決，已有相當事例可資印證。此外，我國更可參與多邊之貿易談判，共同制訂貿易規範。惟多邊談判性質與雙邊者迥然不同，除宣示立場外，尚須審度會員間之相對利害關係，有效選擇結盟對象，設定策略據以執行，在次要議題上並須適時做出讓步，俾換取關鍵議題之突破。此次我國以新會員身分，首度參與 WTO 杜哈回合談判，在會場毫無窒礙地與相關會員折衝或結盟，充分彰顯在此多邊場域絲毫不受中國牽制而可活動裕如之面貌，至具經濟效益與政治意義。

往昔我國在觀察員時期，未能參加 GATT 最後之烏拉圭回合談判，此次 WTO 杜哈回合之期中談判，係屬我國以新會員身分初試啼聲之試煉。持平而論，我國對於個別議題立場之掌握頗為精準，整體談判表現亦甚出色。其主要原因當然係在所謂日內瓦階段（Geneva Process），我常駐代表團已就重要議題積極結盟，並由代表團或由國內與會官員持續在議場中宣示我基本立場，獲致立場相近會員之肯定而進行結盟，乃能於僅為數日之坎昆部長會議，可在關鍵農業議題與 9 個利害攸關會員結盟，發表對「非貿易關切事項」（non-trade-concerns）之堅定立場。

至於屬於我國強項之「新加坡議題」，亦因在日內瓦我即獲邀出席由歐盟、日本主導之首次會議，嗣後不計其數之會議中，台灣並獲接納為具貢獻之會員。此一結盟關係當然延伸至坎昆，乃能接續與盟國密集作策略推演，期能與其他重要議題掛鉤，爭取彼此間之最大利益。

#### 肆、杜哈回合之展望與建議

坎昆部長會議未獲決議雖令人遺憾，但一路跌撞不已之談判歷程，此一發展實非在意料之外。惟藉由坎昆會議對杜哈回合之期中檢討，亦可提供吾人檢視我國加入 WTO 之效益，謹備具下述 4 項觀察，兼為國內決策之參考：

1、WTO 體制雖不致癱瘓，但新功能將較難企求：由於杜哈回合自展開談判以來，因進展緩慢以致時有交相指責之聲，其中美國、歐盟每揚言以雙邊自由貿易協定淡化 WTO 功能。此次坎昆會議之挫敗，再度引發此等論調。本人認為此應僅為一時氣話，不致成為事實。

按美國、歐盟係此多邊機制最重要之守護神，WTO 規範所產生消除或降低各種貿易障礙之法律基礎，對彼等貿易行為亦提供極大之可預測性及穩定性。另就國際政治角度言，WTO 規範抑制保護主義者之阻絕經濟資源流通，亦有效防杜貿易紛爭之導致貿易戰爭。從而身兼國際政治要角之美國與歐盟，亦不可能坐視 WTO 癱瘓。於此可進而言者，我國在正式外交管道普遍閉塞之情況下，與主要貿易對手國簽訂自由貿易協定，迄今仍有相當之難度，從而藉由 WTO 多邊機制，護衛並增進我經貿利益，係為今後台灣經貿發展之關鍵所在，頗值國人深思與珍惜。

2、透過多邊機制，化解雙邊摩擦：台灣雖為全球第 16 大貿易國，但經貿事項如僅能經由雙邊途徑處理，不僅受限於正式外交關係欠缺之障礙，亦因與貿易對手國政治實力之懸殊而平增困難。惟於正式成為 WTO 會員後，在最惠國待遇及無歧視性待遇之屏障下，不僅已充分消除往昔我所遭遇之歧視性貿易措施，更可在多邊機制中護衛並增進我貿易利益。

3、與中國充分競爭但毋須對決：在坎昆會議同步展開各項重要議題之協商與結盟過程，我國不僅與立場相近會員密集會晤並研商對策，穿梭於 140 餘會員間之景況，不啻係「經貿聯合國」之場域，且以我經貿實力，在此「經貿聯合國」

所展現之能見度，亦絕非我如參加「政治聯合國」所可比擬者。

而值得一提者，今年 3 月我與瑞士、南韓、挪威、冰島、以色列、保加利亞及列支登斯敦等，為農業議題共同提送談判立場文件時，當時模里西斯驟然以奉首府「一個中國」之政策指示，拒絕與我共同提送文件，幸經由召集者瑞士與我商議結果，爰以我國、模里西斯分別與其他會員提送同一文件方式始告完成。惟由於我在農業議題持續展現專業能力與堅定之立場，於坎昆會議時，日本不僅尋求加入，連模里西斯亦出現在 10 個會員農業部長之共同記者會場合。由此顯示，在 WTO 場合，台灣與中國可作充分之競爭而毋須對決，且競爭之擂台係台灣遠優於中國之經貿結構。

4、接軌國際經貿體制，拉大與中國之差距：台灣雖遭受中國無所不用其極之打壓，但所蓄積數十年經濟發展與社會進步之成果，乃迄今能屹立於國際社會之唯一憑藉。從而台灣經貿體制之持續國際化與自由化，不僅係國家發展之必要軌道，亦為拉大與中國差距及拋開其陰霾之不二法門。

而掌握我經貿體制國際化與自由化之脈動，WTO 係一絕佳之平台，觀諸我國在規劃此回合之參與策略，亦大致符合此一方向。而中國在此回合談判拉攏第三世界會員之意圖，或將迫使美國、歐盟等嚴密檢視中國入會承諾之履行情形。換言之，中國如因此被迫充分執行其開放市場之承諾，在其相關產業均欠缺競爭力之情況下，於開放市場所伴隨外國高競爭力之衝擊將至為艱鉅。而其經濟結構與社會現象沈痾甚多，包括金融體系之鉅大危機、國營企業之欠缺競爭力等，中國目前經濟景況雖仍維持繁榮表象，惟其結構上之沈痾與時俱深，其如爆發金融危機之規模應至為嚴重，已為國際專業人士多所指陳。屆時固將是台灣強化國家安全之良好契機，惟台灣因已成為中國鉅大之投資者，台商如能做好避險準備固無問題，否則台商鉅大投資損失亦將殃及國內相關金融、證券市場，故亦值得及早防微杜漸。

於此點可附帶強調者，有謂應允許台商在台灣發行股票俾籌措在中國營運資金之說法，應屬頗欠妥適之思維。試想對徹底否定台灣永續存在之中國，竟有以此方式鼓勵挪移台灣資金至中國，豈是負責任之論調？