

WTO 運作改革議題之進展

Updated: 2023.08.01

一、 改革的背景

WTO 成立迄今近 29 年，對促進全球經濟融合與市場開放，及使貨品與服務業貿易更便捷，有重大貢獻。多年來，許多會員已一再強調應履行通知之義務，以利監督與透明化，及落實或檢討開發中會員（含低度開發國家，Least Developed Countries, LDCs）所享之「特殊與差別待遇」（Special and Differential Treatment, S&DT）。隨時代演進、會員持續發展的需求、科技的變化及新冠疫情對全球經貿的衝擊等，WTO 近年面臨多項新挑戰，包括：需要制定新的貿易規則（例如數位貿易）；如何因應「非市場經濟」之不公平競爭；如何重振 WTO 的談判功能；如何有效處理會員所提之特定貿易關切（Special Trade Concerns, STCs）；改革爭端解決機制；及 WTO 所代表之多邊貿易體制（Multilateral Trading System, MTS）如何協助因應疫情、氣候變遷、環境保護及確保糧食安全等。

此外，開發中及 LDC 會員也一再強調 WTO 所代表之 MTS 及其推動之貿易投資自由化必須有助其等之社經發展，並保留其等在產業發展上所需之政策空間。

此等改革的需求，在 2022 年第 12 屆部長會議（12th Ministerial Conference, MC12）時，有階段性的發展。

二、 MC12 針對改革之指示

WTO 會員之部長在 2022 年 6 月 MC12 通過之成果文件 (Outcome Document, WT/MIN(22)/24) 中 (第 3 段), 首度對推動 WTO 改革做出原則性的指示:

部長們認知須利用契機, 因應 WTO 面臨的挑戰, 並確保 WTO 正常運作。部長們承諾致力於對 WTO 進行必要的改革。在重申 WTO 的基本原則同時, 部長們展望進行改革以改善其所有功能。相關工作應由會員驅動 (Member-driven)、開放、透明、具包容性, 且須因應所有會員的利益, 包括發展議題。總理事會及其附屬機構將開展工作、檢視進展、並適當考量提交給下屆部長級會議的決議。

【此段之註腳: 為臻明確, 在此種情況下, 並不妨礙 WTO 之會員集團開會討論相關事項或提交提案給總理事會或其附屬機構考量。】

三、 推動改革之原則及場域

(一) **推動之原則:** 除以上第 3 段所揭示推動改革應遵守的原則外, 許多開發中及 LDC 會員呼籲改革的過程本身應顧及參與能量較小會員所受的限制, 應有定期的進展報告供所有會員在 GC 層級檢視及討論, 以彌補其等無法參與所有涉及改革討論之不足, 確保透明化、共識之決策機制及有助互信。此外, 改革之結果也應顧及其等有限之執行能量, 不應對其增添更多的義務, 也不應改變會員間即存之權利、義務平衡。GC 主席明確表示將確保討論過程之透明化, 並讓所有會員知道討論之進展。

- (二) **推動之場域**：除在 WTO 場域外之討論(例如由美國發起、邀請部分會員針對改革爭端解決機制之非正式討論)，主要討論之場合包括將改革列入「總理事會」(General Council, GC) 會議議程、GC 主席不定期徵詢會員意見，及以非正式 GC 會議之方式讓會員針對改革議題開放而深入地交換意見。GC 所轄之理事會、委員會或工作小組亦已根據 GC 之指示，針對各面向之改革(尤其是如何改善各自之運作及效能) 進行討論。

四、會員對改革之期望和看法

WTO 會員之發展程度、條件及因此對特定問題之立場不同，因而對改革之期望也不盡相同。以下是曾多次被會員或特定會員集團提出之期望：

- (一) 依馬拉喀什協定之前言、第 3 條及第 9 條，維持 WTO 之多邊性質及共識決策機制。
- (二) WTO 之談判功能應能與時俱進，針對新興議題及挑戰談判制訂新的貿易規則，並持續有效監督會員履行義務及遵守規範。
- (三) 確保在 WTO 架構下推動之市場開放及制訂之規範，能有助所有會員(尤其是開發中及 LDC 會員)之發展。
- (四) 在「發展」上：開發中及 LDC 會員普遍要求維持其等享有之「特殊與差別待遇」(S&DT)；針對 LDC 擴大提供優惠待遇及應使這些待遇能有效被執行；在履行義務及制訂

新的規範時，應容許上述會員保有「發展」(含產業發展)所需的空間及彈性；及應落實歷次部長會議針對「發展」所做之決議或授權。

- (五) 應解決長久懸而未決的議題(例如對農產品貿易造成扭曲或市場障礙之農業境內支持措施和各種補貼，及開發中和 LDC 會員為確保糧食安全而需建立的「公共儲糧」(Public Stockholding, PSH) 相關談判)。
- (六) 繼續完成漁業補貼協定後續有關削減或撤除造成「過度漁撈能量及過漁」(over-capacity and over-fishing, OCOF) 補貼之談判。開發中及 LDC 會員多強調應削減或撤除者是提供較大補貼金額之會員 (large subsidizers)，並維持其等在生計型 (artisanal) 及小型漁業上之補貼彈性或特殊待遇 (S&DT)。
- (七) 決定是否將新冠疫苗之 TRIPS 智財權豁免之部長決議延伸至治療和診斷產品。開發中及 LDC 會員幾乎一致要求應延伸，並強調在相關產業上獲得「科技移轉」之重要和必要性。
- (八) 完成 MC12 未及處理之延長 LDC 會員畢業後之過渡期提案。
- (九) WTO 應增加與其它國際組織、非政府組織及企業界之互動、對話，聽取其等之意見，即提升對外之包容性 (inclusiveness)。部分會員強調此類互動、對話應具平衡性，避免政治化 (politicized)。

五、目前之進展及未來可能發展

(一) 目前之進展：

1. 根據 GC 主席在 2023 年 7 月提出之進展盤點報告，針對改善運作及便利會員有效參與之相關建議及可能採取之行動上，GC 所轄之理事會、委員會和工作小組、貿易談判委員會 (TNC) 所轄之各談判會議 (special sessions) 或談判小組、複邊之政府採購委員會 (CGP) 及各入會工作小組皆已進行過討論或檢視，並已提出進展報告。

以下領域有顯著進展，其中部分改善建議已開始執行：改善會議安排、規畫，以利所有會員（尤其是參與能量較小之開發中及 LDC 會員）有效參與；改善會務運作以便利會員準備及追蹤採取行動（例如在會議紀錄出爐前，由主席先提供報告，說明會議大致情形及會員須採取之行動）；運用數位工具提升效率及便利會員參與（例如考慮導入 eAgenda 及擴充相關資料庫內容及功能）。

TNC 所轄之各談判會議或談判小組、複邊之政府採購委員會 (CGP) 及各入會工作小組因性質及運作方式與 GC 所轄之各理事會及委員會有差異，故在採行上述之相關改革建議上似較少。

2. 目前在事涉敏感之改革議題上，進展則相對有限，包括如何有效解決所提出之「特定貿易關切事項」(STCs)、如何提振 WTO 之談判功能（包括容許利用「聯合聲明倡議」(JSI) 之複邊機制），及針對新興議題（如政府對產業之補

貼、貿易與環境、衛生等)制定必要之貿易規範等。因事涉敏感，且受WTO「共識決」機制牽制及國際政經環境等因素影響，目前針對此方面如何改革之討論較難開展。但此類議題勢將在MC13前及舉行期間繼續浮現；應不至於會無疾而終。

(二) 會員之態度及未來發展：

1. 目前多數會員認為距MC13所剩時間有限，有關改革之討論應「成果導向」(result-oriented)、聚焦(focus)及收斂(narrow down)。應尊重WTO所屬各組織各自條件及運作方式，不強求一套適用於所有組織之改善方案。已獲會員共識之改革事項可先實施，進展或成果可提報預訂本(2023)年10月舉行之次長級「資深官員會議」(SOM)，並就如何繼續推動尋求SOM之指示。也就是認同改革是持續性工作，應「邊做邊改革」。
2. GC主席根據會員在相關會議中及其個別徵詢時所表達之意見，已研擬在MC13前推動改革之「路徑圖」(The Road Map)並在7月24日之GC會中公布，普獲會員之歡迎及支持。該路徑圖設定2023年7月至2024年2月MC13間之7個時間節點(station)，分階段漸進推動、檢討進展及確立改革之可能成果。