

WTO 改革議題之進展

(有關「爭端解決機制」及「發展」等與改革相關之議題，請見本團網站上之該等議題資料。)

Updated: 2024.09.15

一、第 12 屆部長會議 (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、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 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】。

二、會員對改革之期望、看法 (以下曾多次被提出、但不代表所有會員皆持相同看法)

(一) 對改革之重要期望：

1. 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。
2. WTO 之談判功能應能與時俱進，針對新興議題及挑戰談

判制定新的貿易規則，並持續有效監督會員履行義務及遵守規範。

3. 確保在 WTO 架構下推動之市場開放及制定之規範，能有助所有會員（尤其是開發中會員及 LDCs）之發展。
4. 應維持開發中及 LDC 會員享有之「特殊與差別待遇」（S&DT）、擴大提供予 LDC 之優惠待遇及使這些待遇能有效被執行；在履行義務及制定新的規範時，應容許上述會員保有「發展」所需的政策空間及彈性。
5. 應解決長久懸而未決的議題（如農業的境內支持措施（補貼）及公共儲糧（PSH）之相關談判）。
6. 繼續完成漁業補貼協定的後續談判。
7. 完成 MC12 未及處理之延長 LDC 會員畢業後之過渡期提案。
8. 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，納入其等之意見，即提升對外之包容性（inclusiveness）。

（二）日常工作（Day-to-day work）之改革：目標是增進效率、效能及包容性。此部分自 MC12 後已多所討論，獲共識之改進措施在 MC13 前即已開始落實；例如各委員會之會議時間應盡量避免衝突，以利參與能量較小會員之參與。

（三）體制事項（Institutional matters）改革：

1、有關 WTO 之決策程序 (WTO / Geneva decision-making processes) :

(1) WTO 決策程序的爭議早已存在，終因 MC13 期間之情勢發展，致在近期浮上檯面。MC13 期間 (含會前之密集諮商和準備階段) 因極少數會員在「共識決」機制下堅持有別於其它多數會員之立場或要求，致在數項大部分會員抱以期望之談判及議題上未能獲致結論 (例如在漁業補貼第二階段協定之談判堅持極長之過渡期，及反對將「促進發展之投資便捷化協定」(IFD) 納為 WTO 作為複邊協定)，甚或有倒退之虞 (例如電子傳輸免課關稅之決議因極少數會員之堅持，而可能將在 2026 年終止)。多數會員憂心倘此情勢持續下去，將不利推動 WTO 之日常工作，亦有礙 WTO 發揮其功能，致在貿易上難以因應全球性之挑戰；長此以往，將傷害 WTO 之信譽及外界對多邊貿易體系之信心。基於此認識，多數會員認為 WTO 之運作方式及決策機制有檢討或改善之空間。

(2) 重要提案及討論：

A. 在新加坡倡議及我國、瑞士、韓國等共 9 個會員連署下，於本 2024 年 5 月提出「負責任之共識決」(Responsible consensus) GC 決議提案。希望會員承諾依以下方式，維持共識決之決策：1、會員在追求本國利益時，亦支持 WTO 之體制性利益；2、展現彈性和做出妥協，俾達成協議，追求談判雙贏；及 3、根據事實及證據，以進行

談判。提案會員強調無意改變 WTO 實務與規則，僅為道德上之勸說。

- B. 「非洲、加勒比海及太平洋集團」(ACP Group) 則提出「保留目前共識決決策作法」(Preserving The Current Practice of Consensus-based Decision-Making in The WTO) 之對案。強調會員無論大小及發展程度，皆能透過共識決機制（即「馬拉喀什協定第 9 條第 1 項」）以獲取符合其利益之特定成果；及 WTO 之共識決機制並未設定條件，即並無「負責任」(responsible)、「建設性」(constructive) 或「彈性」(flexible) 之要求。
- C. 近來在若干討論場合（例如 2024 年 7 月 8 日 GC 主席召開的大使級有關 WTO 決策的共識營 (retreat)），漸有會員提及在無法達成共識時，應依協定所規定的其他機制（如投票）作成決定。

2、有關改革 MC：

- (1) 改進 MC 之會議形式及議程安排，例如安排主題性的對話時段，使與會的部長們更容易互動、討論及達成協議。
- (2) 每次 MC 之任務目標應明確，避免承載過多 (not overloaded) 的議程及決策任務，尤應避免新且重要之議題臨時躍上檯面 (no surprise)。MC 也非進行技術性談判之場合。
- (3) 為免 MC 承載過多任務，許多會員強調代表團及其大使

們應獲國內必要之授權，在 MC 前完成必要的談判工作。

- (4) 部分會員（含我國）及集團認為應提高 MC 之透明度及包容性。建議相關當事會員就參與之「密室會議」(Green Room Meetings) 或集團談判，向其它會員提出簡報，說明內容及經過。多數會員認為在有完整的代表性及搭配透明化下，小團體會議仍有必要。
- (5) 印度、巴西及美國促請會員重視或檢討歷次 MC 所做、尚未被落實之決議或談判授權 (backlog of mandates)。
- (6) GC 及各理事會、委員會應善用本身之職權及在平時之議事發揮功能，才有助 MC 成功。
- (7) 我國等建議善加利用兩次 MC 間之時間，透過次長層級之資深官員會議(SOM)、非正式會議及共識營 (retreat) 等機會，收斂議題範圍及縮短立場差距。

3、有關改革 GC：主要是在議事上導入、善用數位工具及調整議程之順序，以優先討論需要決議或做出指示之提案。相關的建議在 MC13 前即已落實。

(四) 談判功能 (Negotiating function)：

1. 多數會員認為為回應新時代之情勢，或為推進行停滯已久之談判議題進展，應改善 WTO 之談判功能。
2. 部分會員認為，在不對未參與之會員構成歧視，不影響會員既有之權利、義務，且在最惠國待遇 (MFN) 基礎上執行談判結果等前提下，應可利用複邊 (plurilateral) 談判或

同屬複邊性質之「聯合聲明倡議」(JSI) 機制；惟部分會員（尤其印度、南非）仍質疑 JSI 機制之 WTO 合規性，籲請謹慎。

3. 有會員建議談判的工作應聚焦在實質問題，基於事實及證據以進行討論，並清楚說明自身之利益所在，而非重申及堅持已眾所週知之立場。
4. 歐盟及我國建議在不具拘束力、非歧視性原則下，制定在 WTO 架構下推動新興議題討論（非即刻展開談判）之「指引」(guidelines)。
5. 若干會員提及在多邊談判無法達成共識的情況下，應考慮訴諸其他法定的決策機制（例如以投票方式決定）；或優先設法如何維持談判的動能；而未加入共識的會員應繼續與其它會員保持磋商，以尋求突破解方。

(五) 與貿易有關之當代新興議題 (Contemporary trade-related issues) :

1. WTO 應面對之議題包括：數位貿易、氣候變遷與永續發展、糧食安全、因應流行疫病，及貿易之包容性 (inclusiveness，例如婦女之經濟賦權、微中小企業參與國際貿易等)。
2. 可利用之機制除 WTO 既有架構外，尚有複邊談判、JSI 及上述我國等提出之「指引」(guidelines)。
3. 部分會員認為已由其它國際協定或組織含蓋之議題（如因應氣候變遷之減少碳排、永續發展），WTO 不應重複處理。

三、 MC13 獲得的進展

(一) 獲共識支持之改革措施：

部長們在通過之阿布達比部長宣言（Abu Dhabi Ministerial Declaration）第 4 段重申改善所有 WTO 功能之承諾，注及各理事會、委員會及談判小組為提升效率、效能和便利會員參與 WTO 工作（即 WTO 對會員之「包容性」(inclusiveness)），而在改進日常運作上已進行之工作，並認肯其價值（note and value the work）。

上述的工作進展由秘書處彙整為 WT/MIN(24)/7/Rev.1 號文件，經 GC 通過後提陳 MC13，是部長們認肯之實際內容。包括：改善會議之安排、規劃，盡早公布會期及確定議程，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；及運用數位工具提升效率及便利會員參與（例如考慮導入 eAgenda 等數位化工具）等。

(二) 未能獲得進展或突破之議題：

1. 利用「聯合聲明倡議」(JSI) 機制發起之複邊談判及協定（例如前述之 IFD）在 WTO 之地位：印度及南非等少數會員仍堅決反對，認為在 GC 即未獲共識，有違 WTO 之共識決策機制，甚至不贊成列入 MC13 之議程。

2. 新興貿易議題：

(1) 貿易及產業政策：若干會員從公平競爭及改革之觀點，主張 WTO 應針對造成產量過剩及對貿易造成扭曲效果

之「產業政策」(industrial policy)與措施(含補貼、「非市場經濟」之政策、措施,及「國營事業」對市場之干預等),進行結構性而深入的對話,以便向 MC14 提出報告,包括如何促進其透明化及 WTO 之相關規範是否有待改進。惟部分開發中會員及集團依然堅持應優先討論其等關切之「產業發展所需政策空間」相關提案,雙方立場無交集。

(2)「貿易與環境」、「永續農業」及「公共衛生」(在貿易上協助會員建立足以因應疫情、具韌性之公衛體系,包括開發中會員要求將新冠疫苗之專利豁免決議延伸至診斷器材及治療產品)經會員在 MC13 前討論多時,外界亦普遍期望 WTO 能做出回應。惟仍因會員間之利益及關切有衝突,MC13 未能突破。

四、MC13 後之重要發展

(一) WTO 之決策程序 (WTO / Geneva decision-making processes): 上述我國等連署之「負責任之共識決」GC 決議提案,及 ACP 集團之「保留共識決決策作法」提案,已在 2024 年 5 月份之 GC 會中被初次討論。初次討論之情況熱烈、坦誠,但未能縮短立場和看法之差距。GC 主席繼在 2024 年 7 月 8 日舉行針對此議題之「共識營」(Retreat),以非正式、小型分組之方式專注討論。會中會員就如何促成共識,提出諸如確保包容性與透明化的過程;強調 consensus 與 unanimity 的差異;強調 consensus 不等

於賦予會員杯葛或否決權；討論決策應考量如何建立有利大家之「公共財」(common good)；思考如何處理無端的杯葛（例如藉由杯葛達成談判議題以外的其他目的）；考慮在無法獲得共識之情形下是否以其他法定的方式（如投票）作成決策；如何運用複邊談判；如何以漸進式（incremental）方式針對可作成決策的部分先完成談判等。GC 主席已在會後，以主席個人身分（in his own capacity as GC Chair）公布討論結果及建議，會員能否遵行仍待觀察。

- (二) 貿易與產業政策：加拿大在 MC13 後仍積極推動此議題，建議以開放、透明之方式，由具意願之會員主動提案，以展開會員間之「非正式對話」；並將對話之結果及建議向 MC14 提報。