

我國參與杜哈回合「規則談判」(Rules Negotiations)的 目標、策略及進展

經濟部經貿談判代表辦公室

97年7月24日

壹、規則談判的源起

2001年杜哈部長會議發表之宣言

(http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)第28段針對規則談判通過授權(mandate)如次：「在保留反傾銷及反補貼協定的基本概念、原則及有效性的同時，藉談判澄清及改善該兩協定的規範」。該宣言第28及31段亦將漁業補貼列入規則談判的範圍，惟至2005年香港部長會議始確定漁業補貼之談判授權內容，香港部長會議宣言(http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)之附件D (Annex D，http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_annex_e.htm#annexd)第9段明定：「會員普遍同意，認為應透過包括禁止會造成產能過剩及過漁(over-fishing)的特定型態漁業補貼，以強化漁業補貼的規範，並呼籲參與談判的各方儘速展開進一步詳細的工作，以確定此類規範的性質及範圍，包括其透明化及可行性」。

貳、我國的談判目標

我國在規則談判的主要利益為反傾銷協定的修改及制定漁業補貼協定(無論在GATT或WTO架構下，迄未針對提供予漁業部門的補貼制訂任何規範)，依據以上授權，我國擬達成以下目標：

一、在反傾銷協定的條訂方面：

為使我國的出口能有效利用會員市場開放的承諾，避免杜哈回合談判所達成的市場開放成果因 WTO 會員濫用反傾銷(及平衡)措施而受侵蝕，我國在杜哈回合有關反傾銷協定修訂的談判目標是藉談判釐清現行協定有失嚴謹之處，及改善相關調查程序的透明化與公平性，避免會員濫用或無限期地訴諸反傾銷(及平衡稅)措施以不當保護其國內產業。努力的重點包括：

- 將主管機關展開調查應符的要件予以適度強化，例如申請調查的產業代表性、可忽視進口量(*de minimis import*)門檻、以佔國內消費量的百分比作為可忽視進口量的計算基礎，及調查產品的定義及範圍等。
- 爭取明文禁止主管機關於初始調查或複查時使用歸零(*zeroing*)以決定傾銷差額。
- 爭取適度放寬可忽視之傾銷差額(*de minimis dumping margin*)門檻。
- 爭取在不增加受調查廠商及其關係人不合理負擔的情形下，強化主管機關依申請調查所附證據提起調查，及依實地查證所獲證據作成肯定裁決的應符要件。
- 強化主管機關對「損害」及傾銷與損害間「因果關係」的認定要件。
- 爭取列入主管機關在作成肯定或終止調查的裁決前，應強制徵詢含國內消費者團體或公眾意見的條款。
- 爭取提高主管機關調查程序的透明度，及提供受調查國主管機關及業者評論、申復和檢視機密證卷的機會。
- 爭取列入強制性之以「較低稅率」(*lesser duty rule*)核課反傾銷稅條款。
- 爭取列入反傾銷措施實施一定期間後強制終止，及在終止後或前次調查作出不成立裁決後一定時間內，禁止再提起調查的條款。
- 強化進口國廠商提起複查或其主管機關主動提起調查、複查應

符要件。

- 參酌產業國際分工的現勢及有效執行貿易救濟措施的需要，謹慎考慮反傾銷協定是否有必要納入「反規避」(anti-circumvention)條款。

二、在制訂漁業補貼協定方面：

我國四面環海，為漁業大國之一，漁撈產品為我國民重要食物來源之一，漁撈相關活動並提供廣泛就業機會，兼對海洋環境的保育及海洋資源的永續利用有極重要的影響。為維護我漁船的作業權及漁業發展，我國除已積極參與區域性的漁業管理組織，遵守其規範外，有鑒於全球漁業資源逐漸枯竭，為所有漁業國家皆面臨的問題，為維繫漁業的永續發展，我支持針對會造成過漁或產能過剩的相關補貼，制訂適當且可監督執行的貿易規範。我國在本回合漁業補貼協定關切的議題如次：

- 會員對漁港建設或相關設施提供的補貼：此類補貼屬各國基本建設的一環，無造成過漁之虞，不應列入禁止性補貼。
- 對漁船用油的補貼：時值國際油價普遍高漲，展望未來回到廉價用油的可能性不大，對漁船用油的補貼是否應予禁止而不給予彈性，值得商討，率爾禁止之衝擊恐過大。
- 對漁民之直接所得補貼或微量(*de minimis*)補貼：會員政府提供予漁民，與漁撈活動頻率或產量無關的此類補貼，並無造成過漁之虞，應免除禁止。
- 對小型及家計型漁業之補貼：幾乎所有漁業國家皆有此類型漁業，除維持一定的就業人口外，其漁撈活動不致影響公海或跨境迴遊性之漁業資源，對其補貼應有彈性作法，且應適用於所有會員。
- 漁業補貼之通知及監督：為確保會員提供的漁業補貼不造成過漁或產能過剩，我國支持仿現有補貼協定，建立漁業補貼的通知及監督制度。
- 對開發中及低度開發會員的特殊及差別待遇：基於協助該等

會員的發展，我國支持漁業補貼協定提供該等會員適度的特殊及差別待遇。

- 漁業管理制度：為漁業的永續發展、有效執行漁業補貼及便利對補貼的監督，我國支持所有會員皆應建立有效的漁業管理制度。
- 漁業管理制度之同儕檢視(peer review)：同儕檢視的目的在增進會員漁業補貼制度的透明化，及便利對其進行監督，我國支持在 WTO 架構下進行此檢視。

參、談判迄今的進展

一、確定談判議題及概念討論的階段：自杜哈部長會議揭開新回合談判的序幕後，初期會員針對規則談判的重點在確定擬釐清或修改的協定條文及規範，繼之則是提出概念或討論文件，至 2005 年香港部長會議通過的宣言附件 D，才大致確定了規則談判各項議題內容的輪廓。

二、以文本為基礎的(text-based)談判階段：

(一)2007 年 11 月 30 日主席提出第一版草案(Draft consolidated Chair texts)：規則談判小組主席烏拉圭籍大使 Guillermo Valles GALMES 首度公布以文本為基礎的談判文件，涵蓋議題包括反傾銷協定、補貼協定及漁業補貼協定 3 項協定草案。主席雖聲明全部草案內容皆屬未定，有待會員透過談判尋求共識後決定，但因在反傾銷協定草案中納入容允「歸零」、反規避、主管機關得主動提起情勢變更複查等極具爭議條款，並取消「較低稅率」原則，且對損害之數量評估予以寬鬆處理等，致引起多數會員(包括我國)不滿，認為係失衡的草案，無法反映會員間的不同立場，亦無法作為進一步談判的基礎。在漁業補貼協定草案方面，因原本在 GATT/WTO 架構下即無特定規範，初版的主席草案可謂無中生有，一切從頭開始，不免參考引進了部分區域漁業管理

組織的規章及在漁業資源管理上較先進、積極會員的主張，但其列入的禁止性補貼範圍過大、部分禁止性補貼與過漁間的關係有待澄清、給予開發中會員的特殊及差別待遇難以落實、或有致過漁之嫌、作為提供補貼前提的漁業管理制度內容繁複，及漁業管理制度的同儕檢視機制與效力不明等，使漁業補貼談判自始即陷入爭議。反倒是在修改補貼協定方面，因原本會員間的歧見不多，主席草案主要針對現行協定中與補貼利益的計算及歸屬有關的條文提出建議的修改文字，其內容並未引起廣泛不滿及爭議。自主席公布初版草案後，自 2007 年 12 月至 2008 年 4 月間已舉行數回合的複邊談判會議，由會員針對草案條文及會員的相關提案逐一討論，已完成首輪的檢視，但彼此間立場差距迄未縮小，主席在其原聲明中期盼由會員透過談判達成的共識仍然遙遠。

(二)2008 年 5 月 28 日主席提出第二版草案(Working document on rules—工作文件)：自初版主席草案提出後，因內容明顯失衡，自始會員要求主席修改，並提出較平衡版本草案的呼聲即不斷。同時隨著 2008 年美國總統大選接近，談判所剩的「機會之窗」時間極為有限，WTO 秘書長 Pascal LAMY 爰擬藉推動會員高層官員間的「水平談判」(horizontal process)，尋求在 2008 年 8 月休會前獲致農、工談判減讓模式上的突破，俾為年底前完成回合談判奠定基礎。因 L 秘書長和主要會員規劃的水平談判僅包括農、工的市場開放議題，不含規則談判，引起極重視規則談判會員(含我國)的不滿，認為規則談判本身已失衡，現有草案內容偏頗，倘水平談判過程排除規則談判，更將無助於獲致有利所有會員取得利益平衡的談判結果，爰我國、日、韓、新、港等許多會員曾分別及聯合發表聲明要求應將規則談判列入水平談判的議題，或至少 GALMES 主席應在水平談判展開前提出經修改且能平衡反應會員觀點的第二版草案，不應置規則談判於

現狀而不顧。以上呼聲終不敵水平談判時機有限及須取得成果的壓力，致水平談判在農、工以外，未能納入規則談判，GALMES 主席改在 2008 年 5 月 28 日提出名為「工作文件」的第二版文件，以回應會員要求平衡的呼聲為名，納入幾乎所有會員對相關談判子題的提案，並列出會員對首版主席草案的評論意見，在會員普遍認為失衡的內容上並未作出取捨，型式上亦未精簡(反而高達 250 餘頁)，但仍保留偏袒美國、極具爭議的容許「歸零」條款，致多數會員仍表不滿，認為仍失衡且無助未來的談判，亦不足以作為會員據以進入水平談判的憑藉。然因主要會員忙於投身水平談判，且 GALMES 主席有意配合 LAMY 秘書長的規劃，暫緩規則談判的進展，故自 GALMES 主席提出第二版文件後，規則談判並無實質進展。

肆、規則談判未來的談判規畫

就在會員資深官員間的水平談判進行之際，GALMES 主席在 2008 年 7 月 14 日提出未來談判工作計畫(future work in Rules negotiations)，強調規則談判係杜哈回合談判「單一認諾」(Single undertaking)之一環，為使其談判工作與農、工等談判同步推動，提出未來的談判計畫如次：

- 一、 提出修正版草案(revised draft texts)的時機：渠認為該時機不宜延宕過久，將在適當的基礎上再提出，擬於水平談判就農、工減讓模式達成協議後，盡速在 2008 年 9 月規則談判會議展開前提出。
- 二、 修正版草案的性質：渠認為必須反映會員間浮現的共識，故將在再度修訂後提出，但因迄今談判的進展十分有限，會員間歧見仍大，故籲請會員勿對該文件有不實期待。
- 三、 在漁業補貼談判方面：渠認為本談判所涉問題較複雜，須兼顧多項目標，又面臨國際糧食安全及價格上漲問題浮現之

特殊時刻，有待繼續協商，將在提出反傾銷及補貼協定的再版草案時，一併提出漁業補貼談判的「路徑圖」(road map)，以利後續談判。

四、 未來工作計畫：將在 2008 年 9、10、11 月間舉行規則談判會議，並分別在 10 月底及 12 月初再提出經修改的草案，俾在 2008 年底前完成談判。

伍、我國參與規則談判的策略(情形)

杜哈回合談判是我國成為 WTO 會員後首度參與的多邊貿易談判，投入談判除可爭取我產業對外貿易及投資所需的市場開放機會外，亦可在 WTO 制訂或修改相關的多邊貿易規範時，取得發言權，以反映我國觀點及需求；同時可厚實我參與國際經貿組織及談判的能量與經驗，也是與其他 WTO 會員建立實質關係，拓展我國國際空間的良機。故在規則談判，我秉持「促使 WTO 會員使用貿易救濟規範(尤其是反傾銷協定)的門檻條件更趨嚴謹，提高 WTO 會員在執行貿易救濟調查過程的透明度，確保其公平性，以避免會員濫用，維護市場開放成果」及「促進全球漁業永續發展」的總體目標，充份運用以下談判策略：

- 一、 結合與我立場、利益相近會員，運用集團力量參與談判：在反傾銷方面，我國近年來積極參與日、韓、港、新等與我立場相近成員組成的「反傾銷之友」(FANs)次集團，共同提案或聯合發言，期透過集團力量，爭取有利我國的談判結果；在漁業補貼談判方面，我國則與日、韓、挪威、加拿大等與我有類似漁業經營環境的會員密切合作，互相支持，爭取制訂有利全球漁業繼續合理經營發展的貿易規範。
- 二、 針對我關切之談判議題提案，爭取議題主導及發言權：反傾銷協定的修改是我國在本回合規則談判的重點，自參與談判以來，我國已針對發起調查的條件(如申請調查之產業代表性、可忽視進口量)、傾銷差額之計算方式(如禁止歸零)、

傾銷成立的條件(如微量不舉的門檻)、損害的判定(如強制的公眾利益條款)、稅率的課徵(如強制性的較低稅率條款)、傾銷與損害間的因果關係及強制落日等主動提案或參與其他會員的提案，除取得相關重要談判議題的主動發言權，提升我國在規則談判的地位外，亦建立與重要 WTO 會員在規則談判的實質關係，有利未來繼續的合作。