

眉題：WTO 專題報導（五）

標題：盤點新回合談判發展議程

前言：WTO 第五屆貿易部長會議業已於九月十至十四日在墨西哥坎昆舉行，誠如預期，由於各國間之立場極為紛歧，開發中國家之意識型態興起，結盟團體在會中操縱議題之進程，除了少部分議題之外，大多數之議題進展緩慢，致所有之新回合談判議題不僅將須繼續在日內瓦討論，並將於年底之 WTO 年度總理事會時進行檢討。本刊為增進業界對新回合談判發展議程之瞭解，本期特繼續就新回合談判 13 項議題中之「非農產品之市場通路」議題進行解析。

文：經濟部經濟參事徐純芳

四、非農產品之市場通路 (Market Access for Non-Agricultural Products)

(一) 議題發展背景

在經濟發展過程中，無論產業結構如何變動，傳統製造業永遠佔有一席之地，即便是經濟高度發展的美歐等國或地區，傳統產業的地位仍不會被輕忽，因為一國的經濟還是必須仰賴製造業作為後盾。也因此歷經五十年 GATT 時代以規範製造業產品貿易為談判主流後，二十一世紀人類已進步到知識經濟時代，有關製造業市場通路的議題，依舊在國際經貿論壇佔有一席之地。

製造業的市場通路，泛指關稅減讓及非關稅貿易障礙的排除。在關稅減讓部分，不可否認的是，自烏拉圭回合談判以來，國際間已逐漸走向低關稅或零關稅時代。新興產業如電子資訊業的產品在工業先進國家的積極推動下，於上一世紀末期已逐步降為零關稅，知識經濟的相關產品亦多強調其免關稅的特性。

但對源遠流長的傳統產業（如紡織或成衣業）而言，無論是已開發國家或是開發中國家，大多數都還維持在相當高的關稅水準。目前各國雖有關稅需進一步調降的共識，但亦面臨國內傳統製造業相當大的抵抗。

由於這類產業通常是開發中國家，特別是低度開發國家或微弱經濟體賴以維生，或帶動經濟起飛之「工具」產業，除了降稅會影響它們的稅收外，若是不能建立一套合理的優惠制度，彼等亦難與發展程度較高的開發中國家在國際市場上相抗衡。這種情勢之發展，勢將使新回合談判所欲達到的目的大打折扣，更何況新回合談判的議程還被稱為「發展議程」呢！故這項議題看似簡單，卻也凸顯新回合談判某種程度的隱憂。

(二) 談判現況

根據度哈貿易部長會議的指示，非農產品市場通路的談判範圍，包括關稅減讓及其談判模式、關稅高峰、高關稅及關稅級距，以及非關稅貿易障礙之排除（特別是對開發中國家具出口利益之產品）等項目，茲將談判發展現況一一分述如下：

關稅減讓模式：從 GATT 以來，多邊貿易體系的關稅減讓模式層出不窮，公式化的降稅模式、部門別的降稅模式（如零對零方案，化學品一致性方案）或「討價還價」(request - offer) 的方式都曾經適用過。目前已開發國家均傾向支持公式化的減讓方式，取其簡單方便，減讓

項目涵蓋所有產品。但開發中國家則主張，應由各國自行決定自由化程度、排除敏感性產品，同時考量開發中國家具出口利益之產品關稅，應排出或給予特別與優惠待遇，亦有國家建議採兩種方式合併處理。

至於關稅減讓的基礎，則多期望能以約束稅率而非適用稅率（applied rate）作為談判的基礎。我國的基本立場是支持部門別的談判模式，同時以約束稅率為談判基礎。為此，我國已於去（2002）年十二月二十日，向 WTO 提出一份關稅減讓文件，主張部門別為談判的基礎，不同產品採不同方式降稅。（註十二）

在一片呼籲關稅減讓聲中，WTO 會員分別提出不同之降稅模式，如歐盟就曾提出與美國以往所提的零關稅或化學品一致性方案的基本精神相仿的降稅模式，希望在一期限內，大家將關稅降至一定水準。

開發中國家則認為，還是應該考慮到產業的敏感性，不同部門採不同的降稅方式。為打開談判僵局，負責談判工作的議事主席瑞士 Gerard 大使，在五月十六日提出一份有關非農產品的降稅公式建議案，惟我國等部分 WTO 會員認為，這套公式會讓原本低關稅國家的關稅降幅甚至高於高關稅的國家，並不公平，建議再作調整。

未來無論何種降稅模式，相信還需要相當時間的斡旋方有結論。問題癥結所在，還是已開發國家、開發中國家，以及低度開發國家間，對關稅減讓可能引發的後果能否滿意而定。蓋即便關稅減讓的時間表，可依發展程度的不同而有不同，但是若開發中國家對降稅的結果，可能使得彼等市場充斥已開發國家的產品感到不安，那麼降稅的模式就很難定案。因此，有關非農產品的關稅減讓模式，一時之間可能還難有定論。

關稅高峰及稅率級距（Tariff Peaks and Escalation）（註十三）：多數開發中國家認為，降低關稅高峰及稅率級距的合理化係當務之急，而部分國家以為，高關稅及不合理的稅率級距，對開發中國家相對脆弱的產業出口結構會造成負面影響，故呼籲應給予開發中國家 S&D 待遇。歐盟甚至建議各國將關稅一律調降在一定之間距內，並對開發中國家特別關切的產品大幅縮減稅率級距，俾同時解決關稅高峰及稅率極距，以及開發中國家之關切。

事實上，WTO 會員對關稅問題的關切尚不僅止於此，另還有關稅約束稅率（bound rate）與實際適用稅率（applied rate）間，存在差距之問題，亦牽涉整體貿易環境之穩定。按一國的相關關稅稅目約束在特定水準，主要是限制該國之關稅不致因特定因素隨意調整，以確保貿易環境之穩定。

但現階段甚多國家的關稅，均將約束稅率定在較高的水準，實務執行上卻適用較低之稅率，除可降低進口成本外，主要還是希望為自己日後保留一個彈性調整稅率的空間（註十四）。這個現象無疑為國際經貿環境憑添不穩定因素。因此，如何將兩者間的差距縮減至最小甚至消除，俾使國際貿易環境更趨透明化及可預測，引起部分會員之關注。

非關稅貿易障礙（Non-tariff Barriers, NTB）：大家都瞭解，非關稅貿易障礙對全球貿易進一步自由化之威脅，所以諸多 WTO 會員認為有必要先確認（identify）各自之非關稅貿易障礙並與分類後，方能尋求解決之道。該立意雖然良好，但是非關稅貿易障礙何其多及複雜，會員如何提報，均屬極為技術性的問題。目前對非關稅貿易障礙的定義、歸類、量化及廢止模式，則尚未見任何共識。

環保產品之關稅 (Environment Goods): 根據杜哈部長宣言第 31 (iii), WTO 會員對環保產品關稅應削減關稅及非關稅貿易障礙應已有共識, 但是這項議題究應視為非農產品在同一工作小組一起考慮減讓, 或是因為其特殊目的, 而應有更進一步之關稅減讓, 則迄無定見。而環保產品之定位, 究竟係以產品還是包括製程, 亦尚未達到全面性的共識。

環保產品的關稅之所以會被單獨挑出作為談判的議題, 乃因環境議題日益受到重視所致。環保產品的貿易環境自由化, 既是商機亦對全球環境之維護有助益。幾年前 APEC 在討論提前部門別自由化 (Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL) 時, 環保產品就是其中一項應提前自由化的產品類別, 但因當時在 APEC 架構下推動不易, 故 APEC 會員經濟體一致同意送交 WTO 繼續討論。目前這項子議題基本上是延續 APEC 及 OECD 同一議題的討論。

執行議題及關切 (Implementation and Concerns): 這部分最主要還是針對幅員較小 (Small and Medium-sized) 的出口國在貿易談判之談判權力, 談判仍在繼續中。(待續)

(註十二) 為配合 9 月 10-14 日於墨西哥坎昆召開之第四屆貿易部長會議, WTO 已提前結束夏日假期, 所有工作小組或相關委員會正就相關之議題展開緊鑼密鼓之會議, 我國之立場有可能隨時配合談判之進展而作調整。

(註十三) 關稅級距泛指關稅之稅率結構在正常之情形下, 應依產品之加工層次而有不同。正常的稅率結構應該是按原物料, 半製成品及成品向上攀高, 這種稅率結構基本上可以讓國內相關製造業界藉關稅稅率結構受到相當層次的保護。

(註十四) WTO 對關稅稅率有所約束, 主要還是希望各國承諾約束稅率後, 就不能隨意調高稅率, 以維持貿易環境之透明化及可預測。若 WTO 會員想調高約束稅率, 依 GATT1994 第 28 條之規定, 必須與有實質貿易利益 (substantial interests) 之對手國進行談判, 並提供補償後方得為之。目前甚多國家為降低進口成本, 卻又不願放棄關稅自主調整之權利, 在進口時適用低稅率, 惟將約束稅率繼續維持在高水準。這種作法確實引起相當之爭議, 特別在新回合關稅減讓討論談判模式的過程中, 雙方談判的基礎究應以約束稅率, 還是依較低之適用稅率, 因牽涉談判結果, 目前並無定論。

[m1] 這種切割式的任期方式, 在西方社會倒也屢見不鮮, 例如數年前歐洲中央銀行 (Central European Bank, CEB) 的總裁任期即是一例。