

杜哈回合談判之最新進展與可能影響

黃志鵬*

綱 要

- | | |
|--------------------|--------------------|
| 壹、發展議程－杜哈回合談判的原始規畫 | 肆、延長賽－持續僵持的杜哈回合談判 |
| 貳、上半場－處處碰壁的杜哈回合談判 | 伍、三角習題－杜哈回合起死回生的契機 |
| 參、下半場－原地打轉的杜哈回合談判 | |

壹、發展議程－杜哈回合談判的原始規畫

WTO從1995年建立以來的第一個回合談判－「杜哈回合」於2001年11月14日正式宣布展開，打算進行3年的談判工作，並預計在2005年1月1日結束談判(註1)。這個目標規劃早已過期一年半，第二個目標日期也在去(2005)年12月18日

現職：經濟部國際貿易局局長(91、11、4-迄今)

學歷：國立政治大學財稅系關務組畢業(62、6) 美國喬治城大學企業管理碩士公費留學；72、1-73、12)

經歷：財政部基隆關高級關務員(65、5、1-70、4、30) 經濟部國際貿易局商務人員(70、5、1-71、12、31)

經濟部國際貿易局商務人員(74、1-76、5) 經濟部駐美經濟組一等經濟秘書(76、5-82、5)

經濟部投資業務處第一組組長(82、5-83、6) 經濟部工業局第六組組長(83、6-85、12)

經濟部國際貿易局第五組組長兼任外貿協會顧問(86、1-89、6)

經濟部投資業務處處長(89、6-90、4) 中華民國對外貿易發展協會秘書長(90、4-91、11)

註1：2001年11月14日WTO第四屆(杜哈)部長會議宣布展開「杜哈發展議程」的談判之宣言全文，請參閱WTO於2001年11月20日所分送第WT/MIN(01)/DEC/1號文件。

正式宣布延長，目標是要在今年年底結束談判(註2)。

現在距離第二個目標期限也已經只剩半年，談判工作仍然在基本盤僵持不下，實在看不到什麼可能順利結束談判的曙光…

回想2001年WTO第四屆（杜哈）部長會議，緊接著在911的恐怖主義攻擊事件之後舉行，當時自由陣營的經貿領袖爲了展現大團結的氣勢，一口氣同意要展開12項議題的包裹談判，並且煞有介事地規劃出綿密的時間表，分別要求各個談判議題注意時效，掌握進度，準備在1年10個月後（2003年9月）召開第五屆（坎昆）部長會議時，針對回合談判的進度加以盤點，並盼在接下來1年3個月的時間內討論定案，從2005年元旦開始，譜下國際貿易體系更爲自由開放的新頁。

一個看似盡善盡美的時程規劃，可惜卻不敵各國基於自己經貿易利考量下的精打細算。整個杜哈回合談判的進行，呈現的卻是令人失望的三部曲：回合談判的上半場，談判工作好像處處碰壁；回合談判的下半場，談判進展也仍然在原地打轉；回合談判現在進行到了延長賽階段，談判代表卻仍然在持續觀望，大家都在等著別人先亮底牌…

貳、上半場——處處碰壁的杜哈回合談判

杜哈回合談判的上半場，從2001年11月14日宣布展開談判，一直到2003年9月14日坎昆部會議觸礁散會，整整進行了1年10個月。在這一段時間內，WTO花了其中5個月的時間，來「喬」出8個議題別談判小組的主席人選，任期到第五屆（坎昆）部長會議爲止(註3)。隨後展開實質談判工作的1年5個月當中，每一個規劃中的時間表全部都無法如期完成，整個回合談判上半場的談判中，持

註2：2005年12月18日WTO第六屆（香港）部長會議宣布延長回合談判的宣言全文，請參閱WTO於2005年12月22日所分送第WT/MIN(05)/DEC號文件。

註3：杜哈回合談判8個談判小組第一屆主席人選，係由WTO總理事會於2002年3月1日才達成協議。相關紀錄請參閱WTO於2002年3月11日所分送第WT/GC/M/73號文件。

續累積失敗與失望的能量，一直到坎昆部長會議正式觸礁並宣告流會。

回合談判上半場所錯過的各項時限，包括：

- 一、提交服務業談判的要求清單是上半場賽事的第一個期限，各會員若擬要求其他國家開放其服務業市場，最晚應該在2002年6月30日之前提出「初始要求清單」(initial requests for specific commitments)(註4)，這是服務貿易談判啓動「漫天要價」的時間點，也是開啓實質談判的關鍵，但是各國顯然還沒有準備好要立刻開打，觀望心態濃厚，時間到了也只有零零落落的幾個會員如期提交。
- 二、WTO各項協定的執行檢討，包括給予開發中國家較優惠的待遇應如何落實，原規劃在2002年年底完成並提出具體建議，開發中國家與低度開發國家雄心萬丈地要利用這個機會多撈一點好處，一口氣提出88項具體建議，要求WTO給予特別優惠(註5)，結果已開發國家謹慎應對，不肯隨便讓步，檢討時間屆滿仍是一籌莫展。
- 三、有關農產品的關稅調降、和補貼削減的模式，原應在2003年3月31日之前討論定案，而各國的農產品減讓表，則應於當年9月份召開第五屆(坎昆)部長會議前提交(註6)。這一個理想安排，當然也沒能如期完成。農產品的關稅究應大幅調降還是緩步調降，農產品的補貼究應立即廢除還是部分削減，兩年來只見各陣營相互放話，根本都沒有一點共識，更遑論要提交農產品的減讓表了。有時限的農業談判都沒能取得具體進展，而沒有時限規定的非農產品(工、漁產品)談判，於是也跟著比照辦理，停步觀望了。
- 四、在服務貿易談判方面，除了前一年限期提出要求清單之外，被要求的會員原本也應該接著在2003年5月底提交「初始回應清單」(initial offer)(註7)，

註4：請參閱杜哈部長宣言第15段，同前註1。

註5：有關協定執行的檢討，其授權內容請參閱杜哈部長宣言第12段，同前註。另有關杜哈部長會議針對協定執行所通過的個別決議文，並請參閱WTO於2002年11月20日分送第WT/MIN(01)/17號文件。

註6：請參閱杜哈部長宣言第14段，同前註1。

註7：提交服務貿易談判初始回應清單之期限，同前註3。

算是在「漫天要價」之後進入「就地還價」的階段，結果5月底到了，願意作出具體回應的仍舊屈指可數，而且細究其回應內容，基本上都是虛晃一招，看不到什麼大幅開放服務業市場的承諾。

五、有關爭端解決的談判，原本同樣規劃在2003年5月底結束(註8)，結果大家還在忙著討論爭端解決程序有哪些部分尚待加強，連修改的範圍都還沒有定案，唯一的結論是：大家同意把本議題的談判期限延長1年，到2004年5月底結束談判(註9)。

六、在智慧財產權談判中，原擬於2003年9月份坎昆部長會議召開時，應該建立完成酒類產地地理標示的多邊註冊制度(註10)，結果會員連註冊制度究竟應該自由參加或是強制約束的爭議，兩年來各執一詞，完全沒有交集。

七、留給坎昆部長會議去處理的最後一顆未爆彈，是有關投資、競爭、貿易便捷化與政府採購透明化這4項所謂「新加坡議題」的談判工作。依據杜哈宣言的規劃，是讓會員先就這4項議題的談判範圍及模式取得共識之後，在坎昆部長會議中才來宣布展開談判(註11)。部分開發中國家的「陽謀」，則是在阻撓談判範圍與模式的任何共識，讓坎昆部長會議無法展開談判；而已開發會員則認為杜哈宣言已經預告要展開談判，即使這4項議題談判範圍和模式未能達成共識，也不影響談判先行宣布展開之後再來趕工。雙方利益的勾心鬥角，其實已經註定要在坎昆部長會議期間擦出不愉快的火花。

2003年9月10日到14日，各國貿易部長齊聚墨西哥靠加勒比海的渡假勝地坎昆市，此時擺在會議桌上的，是過去1年10個月裏各國談判代表沒有辦法處理的所有燙手山芋，要這些貿易部長們在短短的幾天內作出「睿智」的決定。

註8：有關釐清並改進「爭端解決規則與程序瞭解書」相關規定的談判工作及期限，請參閱杜哈宣言第30段，同前註1。

註9：WTO總理事會於2003年7月24、25兩日召開會議時，決議將爭端解決議題的談判期限延長1年，至2004年5月底之前應結束談判工作。請參閱WTO於2003年8月28日分送第WT/GC/M/81號文件。

註10：見杜哈宣言第18段，同前註1。

註11：見杜哈宣言第20、23、26與第27段文字，同前註1。

可憐的部長們任勞任怨地開始進行分組討論，聽取各國代表重複發表過去1年10個月以來的國家立場，誰也不肯先讓一步，所以各項討論當然也沒有交集和共識。

壓倒駱駝的最後一根稻草，真是就是杜哈部長們當年埋下的導火線—「新加坡議題」。這4項議題，到底應不應該直接展開談判，還是因為沒有談判範圍與模式就乾脆放棄，兩派立場嚴重對立。各國部長嚐試進行妥協，一度讓步到只展開2項議題的談判，或是展開1項並保留另1項留待稍後決定，甚至最後也讓步到只要展開1項（貿易便捷化）的談判…部長會議進行到最後一天，兩派立場仍舊反覆不定，眼看這個議題已經不可能在短時間內取得協議，更何況其他實質議題（特別是農業）根本都還未積極處理。擔任主席的墨西哥部長毅然而然決定全部放棄，草草結束會議，沒有任何具體結論，連下一屆部長會議打算在哪裏舉行都懶得處理了(註12)。

回合談判就此結束上半場的戲碼，留下與會代表和外界的一陣錯愕與嘩然…

參、下半場——原地打轉的杜哈回合談判

從坎昆部長會議於2003年9月14日破局開始，距離杜哈部長會議原先規劃應在2005年1月1日以前結束談判為止，又是另一段1年3個月的時間表，這個下半場戲碼的進行，橫遭坎昆破局的打亂，而陷入空轉的黑暗期…

原本應該盤點談判進展的坎昆部長會議，結果是觸礁散會，至於未來談判工作應如何繼續進行，也根本沒有進一步的指示，讓傻了眼的各國談判代表頓失方向，不曉得如何繼續；更麻煩的是，各議題談判小組主席的任期，也只規定做到坎昆部長會議屆滿，現在會議結束，連有資格召集會議繼續分組進行談判的人都沒有了。群龍無首的日內瓦，一時陷入停擺狀態，留給平日代理部長

註12：坎昆部長會議於2003年9月14日草草結束所發表的簡短聲明，請參閱WTO於2003年9月23日所分送第WT/MIN(03)/20號文件。

會議職權的總理事會去傷腦筋吧(註13)。

杜哈回合談判下半場的第一個表演節目，就是長達3個月的停擺休兵，由幾個主要會員進行鴨子划水式的檯面下交涉程序，從卸責式的相互指責，到痛定思痛的試圖補救，總算在2003年12月16日達成最起碼的協議：談「判還是要繼續」(註14)，至於應該如何繼續，總理事會也沒有答案，大家自己看著辦吧。

各議題談判小組第二屆的主席人選，終於在2004年2月11日順利選出，開始分頭重拾談判工作(註15)。這個時間點，距離回合談判下半場開演也已經又過了半年，而距離終場落幕的時間（2005年1月1日），更是只剩下10個月的時間。看看所剩不多的時間壓力下，各項談判工作仍在好整以暇的慢慢進行，看得讓人不禁捏了一把冷汗。

2004年5月底，延長1年的爭端解決談判期限轉眼又將屆滿，看看談判工作仍無實質進展，最後也只能建議總理事會指示「繼續談判」，更不要再無謂的設定什麼時間表了(註16)。

要在剩下半年的時間裏，完成回合談判的工作，應該確定是不可能達成的任務了。可是眼看談判期限將至，如果連一點進展都沒有，屆時全球將眼睜睜看著這個成功運作50年的自由貿易體系一敗塗地，也絕非大家所樂見。

危急存亡之秋，當然也比較容易逼出大破大立的妥協。

經過美、歐等主要會員的談判代表大力奔走，順利在接下來的幾個月中斡旋協調，總算在7月31日召開、並且以馬拉松接力式的進行到8月1日凌晨的總理事會通過決議：4項所謂新加坡議題，只有「貿易便捷化」1項納入談判，換句話說，杜哈回合12項談判議題的規劃至此正式瘦身為9項議題。

註13：馬拉喀什設立WTO協定第四條第二項規定：部長會議未舉行會議的期間，由總理事會代行其職權。

註14：2003年12月15、16兩日WTO總理事會的會議紀錄，請參閱WTO於2004年2月27日分送第WT/GC/M/84號文件。

註15：2004年2月11日WTO總理事會的選任結果，請參閱WTO於2004年3月11日分送第WT/GC/M/85號文件。

註16：有關當年爭端解決機構非正式會議（談判小組）主席David Spencer向貿易談判委員會提出的報告，請參閱WTO於2004年6月21日所分送第TN/DS/10號文件；此倡議後來獲得總理事會核可並載入「7月套案」之決議文中。見下註。

這一份俗稱「7月套案」(July Package)的總理事會決議文(註17)，也針對各個議題重新訂定談判的原則與指示，就未來繼續推動談判的工作規劃新的時間表，以取代杜哈宣言原先的規劃時程：原訂2005年1月1日的談判期限確定延長，明白宣示回合談判將持續進行到2005年12月間召開的第六屆（香港）部長會議(註18)。

7月套案的獲得採認，的確讓各國貿易談判代表鬆了一口氣，停擺了將近1年的談判工作，總算又勉強拉回正軌，特別是談判期限的延長，讓當時只剩5個月絕不可能結束的談判工作，再度獲得紓困，爭取到1年5個月的時間。歡喜之餘，各國談判代表決定放一個長假，反正公事上已可交待，於是下半場最後5個月的時間就應該可以稍微放鬆一下，有什麼大不了的事，都留待明年再說吧。

鬆懈下來的談判基調，一直持續到2005年的上半年，前後總共有8個月的時間，大家都採觀望的態度，不願意積極投入談判工作，而是要等著看美、歐這兩大強國談判團隊的重新洗牌。

2004年5月1日，歐盟正式完成東擴，成員國由原先的15國增加到25國，新的執委會團隊將於10月間接手；至於美國，接著也要在11月間進行總統大選，隨後的內閣改組，將直接影響美國的談判態度。當年美國貿易代表Robert Zoellick和歐盟貿易執委Pascal Lamy聯手促成「7月套案」的夢幻組合，勢將跟著解散下場，等待新的組合上場表演。這段過渡期間，美、歐兩強的談判立場，當然也不會有任何改變，所以各國談判代表根本就沒有打算做太多的努力。

2004年回合談判下半場的賽事，仍然在原地打轉，毫無實質進展，只能將希望寄託到延長賽了。

註17：WTO總理事會於2004年8月1日凌晨所通過的決議文，請參閱WTO於2004年8月2日所分送第號WT/L/579文件。

註18：見7月套案決議文第3段，同前註。

肆、延長賽——持續僵持的杜哈回合談判

2005年迄今，杜哈回合談判在超過原先談判期限之後，已經進行兩局的賽事：延長賽第一局（2005年）仍無突破，大家唯一的共識是要下修貿易自由化的企圖心，同時決定將談判期限再延1年；至於目前正如火如荼進行中的延長賽第二局（2006年），情勢也仍然很不樂觀，愈來愈多人有繼續唱衰的預測……

• 延長賽第一局（2005年）：政治對抗多過實質談判 •

2005年年初，當大家還好整以暇的沐浴在7月套案的喜悅之中，延長賽的第一局也跟著遲遲無法開賽，日內瓦談判桌上各國持續暖身的態勢十足。

每年元月份在瑞士照例上演的Davos經濟高峰會，提供各主要會員談判代表第一次接觸並交換意見的機會。農業談判小組主席首先提出，如果大家真的有意在當(2005)年12月間的香港部長會議結束談判，那麼農、工產品的降稅模式，至少必須在歐洲8月分進入暑休之前，就協議初稿的雛形(first approximation)討論定案，才有可能交給部長們於12月間香港部長會議時討論定案。

雖然有這麼一個非正式的7月底的「初稿雛形」之倡議，而且時程規劃也只有半年的時間，可是大家卻還不急著立即上桌談判。甫於2004年11月22日上任的歐盟貿易執委Peter Mandelson正忙著與25個會員國討論歐盟的最新談判立場(註19)；連任成功的布希總統讓當時的貿易代表Zoellick轉任國務次卿，規劃接任人選Rob Portman則遲至2005年4月才順利就任新職(註20)。而就在全世界耐心等待貿易大國重組其談判團隊的同時，WTO秘書處也正在激烈的進行秘書長改選案，從2004年12月1日鳴槍開跑，甄選委員會則自2005年4月1日開始進行會商討論，經過幾輪慘烈的淘汰，終於在5月26日總理事會中作出最後決定，選

註19：請參閱歐盟執委會網站資料(http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_en.htm)。

註20：請參閱美國貿易代表署網站

(http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2005/April/Statement_of_Robert_J_Portman_United_States_Trade_Representative.html)。

出卸任歐盟貿易執委不久的Pascal Lamy，從9月1日開始接任WTO秘書長一職(註21)。

從2004年8月1日一直拖到2005年5月26日的這10個月，WTO的議場中充滿了政治角力與勾心鬥角，實質談判工作也在嚐試著另類的努力，既然技術階層的談判代表們沒能在過去數年提出成績單，乾脆號召政策階層的貿易部長們多跑幾趟，所謂非正式的小型部長會議在全球陸續召開，盛宴下的聚會卻也未能發揮什麼振弊興衰的功效，幾場小型部長會議辦下來仍是徒勞無功，甚至相當程度也打亂了談判官員在日內瓦的工作。所以在7月分青島部長會議結束後，總理事會主席在7月底的會議就很感慨的宣布：這類徒擾人意而且於事無補的小型部長會議別再召開了，讓大家專心在日內瓦進行談判工作吧(註22)。

除了美、歐兩強談判團隊的重組、WTO秘書長的改選、過多的小型部長會議之外，關鍵議題的農業談判小組主席人事問題也跟著來湊熱鬧。2004年2月間出任農業談判小組主席的紐西蘭駐WTO代表團團長Tim Groser大使，在主導談判工作一年多之後發生變化，爲了投入反對黨的陣營參加紐西蘭的國會大選，G大使於2005年5月間卸任紐西蘭大使，而爲了不對談判工作造成衝擊，紐西蘭很好心的通知大家，將會提供經費與行政支援，讓G大使繼續擔任主席到暑休之前；至於8月以後，則應再行改選。結果各國爲了感謝紐西蘭的美意，決定讓繼任的紐西蘭新任代表Crawford Falconer大使接任農業談判小組主席(註23)。

在一波接著一波的政治紛擾中，回合談判當然也只能有一搭沒一搭地繼續進行，等到大家把心思再度拉回談判桌上，這時候也再度發現時間又剩下不多了；「7月套案」在前一年度所提出的新版談判時間表，也跟著在接下來的幾個月中一個接著一個錯過…

註21：總理事會於2005年5月26日之討論與決議情形，請參閱WTO於2005年6月21日所分送第WT/GC/M/95號文件。

註22：有關總理事會主席於2005年7月27、29兩日會議中的發言，請參閱WTO於2005年10月5日所分送第WT/GC/M/97號文件，第146段，頁38。

註23：請參閱總理事會於2005年7月27、29兩日會議紀錄，同上註，第151-153段，頁40。

- 一、服務業在「7月套案」的規劃中，認為過去所進行第一輪「漫天要價、就地還價」的要求與回應清單，看不到實質的市場開放成果，所以責成會員應該在2005年5月間提出「修正回應清單」，務必要比原先提出的回應清單更進一步開放。這項要求，當然也只有部分會員虛應故事地配合辦理，少數已開發會員所端出來的修正回應清單還是看不到什麼牛肉，而其他大多數開發中會員，則還是堅持觀望農、工談判的結果才願配合。
- 二、有關給予開發中會員的優惠待遇案，「7月套案」要求在2005年7月間向總理事會提出具體建議案，結果當然也是交了白卷。
- 三、有關WTO各項協定執行的檢討建議，「7月套案」要求秘書長應該在2005年5月間向總理事會提報協調結果，而總理事會最遲應該在7月間作成決議。結果秘書長回報協商仍無共識，而總理事會也只能很具體地指示「繼續協商」。

「7月套案」沒敢寫出來的時間表，是農、工產品市場開放的談判，這才是杜哈回合談判各方注目的焦點，也是直接影響其他議題有否進展的關鍵。開發中會員等著看已開發會員如何大幅開放其農產品市場，而首當其衝的美、歐兩國則是各有算盤，其中歐盟更是明白表示，其農業談判的立場能不能展現彈性，必須參酌其他開發中會員願不願意進一步開放其工業產品和服務業的市場。而大家心存觀望與僵持的結果，讓7月套案連時間表都寫不出來，雖然農業談判小組主席苦口婆心的提醒，一定要在7月間促成農、工產品減讓模式的「初稿雛型」，7月12日中國大陸首度在青島舉辦WTO的小型部長會議，也沒能在緊要關頭踢出臨門一腳，眼看過了7月底還是沒有任何進展，大家彼此互相安慰的話，居然是：反正這也不是「7月套案」白紙黑字規定的時限，錯過

了其實也不要緊(註24)。

2005年9月份，大家暑休回到日內瓦以後，距離香港部長會議的召開也只剩下3個月，新一波的危機意識再次油然而起，讓10月間大大小小的正式與非正式會議特別有效率，美國、歐盟、巴西和印度為首的G-20集團國、以及瑞士與日本帶頭的G-10集團國，先後提出農產品市場開放的具體倡議，各項分級削減的明確係數至此紛紛攤牌，大家為了再次挽救杜哈回合談判，又一次卯足了勁；同樣的，工、漁產品的談判也跟著往來邁進一大步，已開發會員和開發中會員也先後提出具體的建議係數…談判工作從抽象式的原則之爭，正式進入具體式的係數數字之爭，應該算是繼2004年的「7月套案」之後，回合談判在實質進展上的第二次大躍進。

談判工作雖然由抽象原則之爭進入具體數字的攤牌對決，只可惜這些攤出來的紙牌，其具體數目差距極為懸殊，而且在攤牌的動作之後，自然而然的又將進入各自堅持的階段，不可能有人立刻展現妥協與讓步的誠意。在裝模作樣之後，似乎也暗示1、2個月後的香港部長會議，應該是不會有奇蹟發生了。

2005年12月13日到18日，WTO會員齊聚香港召開第六屆部長會議，一方面肯定各方總算願意開始攤牌，另一方面也各自努力為自己的立場辯護，5天下來最大的公約數，就只能夠廣納雅言，將各集團所提交的談判立場統統整理列入紀錄，作為未來繼續談判的基礎，至於這次香港部長會議最大的成就與收穫，除了確定提供低度開發會員特定優惠之外，就是勇敢的決定：回合談判要在2006年年底結束(註25)。

延長賽第一局結束，結論是：再次延賽，加打一局。

註24：總理事會主席與當時WTO秘書長Supachai均認為「還不構成危機，也不用驚慌」(“there was not a crisis in the negotiations and that one need not press the panic button”)，但是總理事會主席接著又強調：距離香港部長會議的召開時間已經不多了，所以大家應該善用時間，除了爭端解決和貿易政策檢討的表訂工作之外，其他會議都應該儘量少召開，讓各國集中資源與人力參與談判的工作。同上註，第145-146段，頁38。

註25：香港部長會議於2005年12月18日所發表部長宣言全文，請參閱WTO於12月22日所分送第WT/MIN(05)/DEC號文件。

• 延長賽第二局（2006年）：試算演練還欠臨門一腳 •

所謂杜哈回合9大議題的談判，在2006年又是一幕嶄新的開始。

首先，第二屆的談判小組主席之任期，只做到2005年年底香港部長會議，所以第三屆談判小組主席的改選案，當然也必須在2006年年初優先處理。2月8日，總理事會通過第三屆各談判小組主席人選(註26)，延長賽第二局接著正式開打。

其他各項議題的談判工作，雖然在這一局的賽事中還是按部就班的進行，但是各方真正關切的焦點，仍然不脫農、工產品的市場開放。根據香港部長宣言的規劃，其市場開放的減讓模式應該在2006年4月30日以前達成協議，並於7月31日以前據以提交關稅減讓表(註27)，以便各會員能夠在下半年針對149個會員可能提交將近10萬頁的關稅減讓表進行核驗的工作。這項規劃的第一個期限（4月30日），其實距離今年度正式開賽也只有不到2個月的時間，前一年年底各國部長親臨會場都沒能達成協議，此時要各國談判代表代為完成，顯然又是另一項不可能的任務。一如以往，這個談判期限，一點都不讓人驚訝的又被錯過了。

由於已開發和開發中會員已經紛紛提案倡議具體的公式與係數，這些倡議究竟代表多少實質市場開放的貿易利益，會員決定要選出一些指標性的國家來試算。包括美國、歐盟、日本、巴西、印度、澳洲等G-6集團國成員，加上加拿大、挪威、埃及和馬來西亞等10國，首先被選定作為極具指標意義的「試算10國」，在自願性的基礎上被挑選出來，分別代入不同的係數倡議，並計算出這些係數會帶來多少農、工產品的實質市場開放。隨後加入試算行列的國家日增，但是相關試算的結果則是並不出人意料的大同小異：關鍵在於彈性條款的空間大小，如果彈性處理的優惠待遇過大，則市場開放的效果將變得非常有限

註26：有關2006年2月8日總理事會所採認第三屆談判小組主席人選，請參閱WTO於2006年4月4日所發送第WT/GC/M/101號文件。

註27：請參閱香港部長宣言第3段第11節及第23節，同前註22，頁3-4。

(註28)。

再一次的，美國與印度、巴西等G-20集團國共同指責歐盟在農產品關稅調降議題上不夠開放；而歐盟則暗自結盟印、巴的G-20集團指責美國在農業補貼議題上毫無彈性；另外，美國與歐盟等已開發國家則同聲譴責印、巴等G-20集團國及其他開發中國家只會要求別人在農業議題上大幅讓步，自己卻拒絕在工業（和服務業）議題上實質開放市場。各會員在「農產品關稅」、「農業補貼」和「工、漁產品關稅」等三項議題上牽一髮而動全局的僵持，成為Lamy秘書長口中所謂當前回合談判的「三角習題」(triangle of issues)。

解答三角習題的契機，當然還是擺在天平兩端的利益衡量，號稱9大議題的杜哈回合談判，到頭來還是得回歸農、工市場開放的僵持（包括歐盟依舊很努力要把服務業的談判拉下水）。而在這一連串和稀泥的談判中，眼看著年底結束談判的規劃期限又即將到來，如果在7月底歐洲的暑休開始之前，談判工作依然沒有突破，那麼年底的期限似乎已經可以提早宣布失敗了。

談判工作到了5、6月間，不再是一場一場的方式安排進行，而是改為長達6週的馬拉松式的談判機制，正式會議與非正式會議的區別愈來愈模糊，一天接著一天的逐項處理各項談判議題的爭議點，可惜膠著的窘境仍然無法突破：大家都感受到最後關頭的危機壓力，但是大家都還在努力硬撐，要求別人先行妥協讓步來打破僵局…

擔任貿易談判委員會當然主席的WTO秘書長Pascal Lamy看看不是辦法，挺身而出介入，主張仿效2004年7月套案的成例，規劃在6月底召開小型部長會議，讓各國貿易部長親自出席並介入談判工作，至少給各國談判代表一些原則性的指示，以便打破目前的關鍵僵局(註29)。這個時間點，相當程度也是考量

註28：請參閱國際貿易與永續發展中心(International Center for Trade and Sustainable Development, ICTSD)每週出版的貿易新聞剪輯Bridges: Weekly Trade News Digest第10冊第9期於2006年3月15日刊登“Tariffs Simulation Results Reveal Nothing New, Say Delegates”一文（見ICTSD網頁 <http://www.ictsd.org/weekly/06-03-15/story2.htm>）。

註29：請參閱ICTSD出版Bridges: Weekly Trade News Digest第10冊第19期於2006年5月31日刊登“Lamy Sets End-June Deadline for AG, NAMA Modalities”一文（見ICTSD網頁 <http://www.ictsd.org/weekly/06-05-31/BRIDGESWeekly10-19.pdf>）。

到香港部長宣言指示「在服務業談判上，各會員應於7月底提交改進版的修正回應清單(“improved revised offer”)」之規劃，如果各國能在6月底就農、工議題的談判取得進展，那麼7月份的服務業談判也才有跟著推動的可能性；否則如果農、工談判仍陷僵局，那麼7月底服務業談判當然也不用奢望會有任何進展，甚至年底結束談判的規劃，恐怕也將隨之幻滅…

爲了配合6月底小型部長會議的規劃，Lamy秘書長於5月底要求農業和工業談判小組主席必須在6月19日左右提出主席版的降稅模式(Modalities)，以利各國貿易部長們據以進行討論並作成決議。這一項指示，希冀在3個禮拜不到的時間內，完成過去1年來沒能完成的任務，實在也有點強人所難，怪不得農業談判小組主席也認爲「稍微太早了一點」(註30)；偏偏這個時候，美國貿易代表又再度上演陣前換將的遊戲，原任貿易代表Bob Portman轉任白宮預算局長，其職務將由副貿易代表Susan Schwab接任，Schwab大使的任命案則是一波三折，從4月18日提名之後，一直拖到6月8日才獲參議院同意任命(註31)，雖然美國一再對外宣稱談判立場不變，但也讓其他國家的談判代表嘀咕與質疑了老半天。

無論如何，農業談判有關調降關稅與削減補貼的主席版模式文字，經過6月間密切的討論之後，終於在6月22日出爐，在長達72頁的主席版文字之中，總計有760個爭議點尚待處理(註32)；這份文件提交之後，農業談判官員仍在努力不懈的試圖縮小其差距，以免各國貿易部長屆時不知所措，而其努力釐清的進一步成果，就是6月29日進一步分送的補充文件(註33)。

而工業產品調降關稅的主席版市場開放模式文件，也「很湊巧的」同樣在

註30：同上註。

註31：請參閱美國貿易代表署網站所公布之新聞資料

(http://www.ustr.gov/Who_We_Are/Bios/Ambassador_Susan_C_Schwab.html)。

註32：有關農業談判小組主席Crawford Falconer以主席名義(不代表各國談判立場)所提交的市場開放模式文件，請參閱WTO農業委員會特別會議於2005年於6月22日分送第Job(06)/199號文件。

註33：請參閱WTO農業委員會特別會議於2005年於6月29日分送第Job(06)/199/Corr.1號勘誤文件。

6月22日同時提出，並接著在6月26日馬上提出更新版的文件(註34)，這一份文件相對較短(「只有」29頁)，其中不但整理出各項爭議處各國的看法與立場之外，同時也用比較多的篇幅試圖提出主席個人評估尚待努力協議的方向。

6月28日(週三)，秘書長Lamy召開貿易談判委員會的非正式會議，揭開這一回合小型部長會議的序曲，會議預計將進行至7月1日(週六)，進行部長級諮商會議、貿易談判委員會非正式會議，最後再召開正式會議以採認相關決議事項。大約60國貿易部長和資深官員煞有介事的盛裝與會，各界爭相矚目並寄予厚望，結果次(6月29)日整個會議就提前破局，剩下兩天的時間開放讓大家發表感言和感慨。

在Lamy秘書長所提要的「三角習題」之中(包括要求歐盟同意進一步調降農產品關稅、要求美國同意進一步削減農業補貼、以及要求巴西和印度同意進一步開放其工業產品市場)，成為6月29日召開「核心6國」會議(註35)的關鍵議題。這次會議中，Lamy秘書長提出「三個20」(“20-20-20”)的倡議，渠評估各方利益衡量的結果，認為用20這個數目字似乎可以神奇的達成妥協平衡的目的(the “magic 20”)。此一倡議之提出，各方似乎都有不滿，有人嫌開放得太多、有人則嫌開放得過放得太少，由此觀之，Lamy秘書長的倡議說不定真的是迫使各方都作部分讓步的折衷方案(註36)。

事實上，6月29日的「核心6國」會議中，美國是否願意進一步削減其農業補貼儼然成為眾矢之的，而美國新任貿易代表Susan Schwab於會中堅拒再作讓步，讓該次會議毫無進展，連帶的也造成接下來兩天的後續會議，除了會員彼此的抱怨聲之外，就不可能再有任何突破的機會了。Lamy秘書長在6月30日召

註34：有關WTO非農產品市場開放談判小組主席Don Stephenson以主席名義(不代表各國談判立場)所提交的市場開放模式文件，請參閱WTO非農產品市場開放談判小組於2005年於6月22日分送第Job(06)/200號文件；至於渠稍後另提出的更新版本，請參閱該小組於6月26日分送第Job(06)/200/Rev.1號更新版文件。

註35：指美國、歐盟、巴西、印度、日本和澳洲等6國。

註36：請參閱BNA出版WTO Reporter於2006年6月29日報導“WTO Ministerial – Lamy Stresses June WTO Modalities Deadline; Cites ‘20’ Figures as Possible Basis for Deal”一文。另有「魔術20」(“magic 20”)倡議之具體內容，請參閱後文第五章之分析與說明。

開貿易談判委員會的非正式會議時，就曾表示類似的擔心；而7月1日的正式會議中，Lamy秘書長則明白表示其擔心已證明屬實，這次的小型部長會議，根本沒有在進行實質談判(註37)。

面對WTO杜哈回合談判一而再、再而三的破功，Lamy秘書長倒是語帶鼓勵的說「我們雖處在危機之中，但是並不是毫無希望」(“Although we must admit that we are in crisis mode, the situation is not hopeless.”)(註38)。Lamy秘書長要貿易談判委員會授權他在未來數日內繼續積極協調，以及早完成農、工產品市場開放的模式協議；而會員除了勉予同意、並對Lamy秘書長「寄予厚望」之外，其他實在也沒有什麼好說的了(註39)。

讓我們從頭回顧一下，根據杜哈部長宣言的規劃，在長達37個月（3年1個月）的回合談判期程中，原本打算利用前16個月就農、工產品市場開放的模式達成協議，再利用其後21個月的時間來結束談判工作。這個初始規劃的破局，演變到現在，總計已經花了55個月（4年7個月）的時間，還沒能達成開放模式的協議，但是大家還是信誓旦旦的認為可以在稍後的6個月如期完成談判工作－換句話說，杜哈回合要依照香港部長的指示，在今年年底結束談判，必須有兩個先決條件：首先，Lamy秘書長必須達成奇蹟式的演出，將過去4年半以來全體149個WTO會員無法達成的工作，在未來幾天內「喬」出協議；此外，WTO各會員也必須全力配合，在今年所剩下的6個月中，完成杜哈部長們原先打算花21個月來完成的所有後續工作。

雖然大家還在口口聲聲表示樂見這個「奇蹟」的發生，比較沒有耐心的人，其實已經可以提早宣布：杜哈回合談判恐怕又要再一次破局了。

延長賽第二局雖然只進行了一半，我們似乎已經看到再次加賽的結果了。

註37：有關Lamy秘書長於2006年7月1日貿易談判委員會正式會議中的發言稿，請參閱WTO網站公布的新聞資料“Chairman’s Statement at the Formal TNC Meeting of 1 July 2006”（見WTO網頁http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/tnc_dg_stat_form_01july06_e.htm）。

註38：同上註。

註39：有關貿易談判委員會7月1日所召開正式會議的決議事項，請參閱WTO網站所整理的會議摘要（見WTO網頁http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/mod06_summary_01july_e.htm）。

伍、三角習題—杜哈回合起死回生的契機

如同WTO秘書長Lamy明確指出的，現階段杜哈回合談判的關鍵議題，集中在農業和工業產品的市場開放，而其中核心爭議事項只有三題：農產品的關稅調降、農業補貼的削減、以及工業產品的關稅調降。

而這個杜哈回合談判的三角習題，其實直接關係美國、歐盟和巴西3個核心國家的談判立場。

首先在農產品關稅調降上，這是歐盟的致命傷，美國與巴西、印度等20國集團聯合進逼：美國要求歐盟應調降66%的農產品關稅，G-20集團國要求歐盟應調降54%，而歐盟則主張調降約46%（美國與G-20集團則反駁歐盟，指稱歐盟的倡議其實僅調降約39%）。在這個議題上，歐盟貿易執委Mandelson已經率先在5月29日向歐洲議會報告時釋出善意的訊息，表示美國如果願意在農業補貼上再作讓步，則歐盟可認真考量G-20集團的倡議，支持農產品關稅的調降幅度可以上修到54%。反倒是一直躲在歐盟背後的少數保守勢力（包括瑞士、日本、韓國和我國在內的G-10集團國），在這個最後關頭跳出來表示反對，拒絕接受此一發展，只是其他主要會員國根本不予理會（註40）。

其次在農業補貼的議題上，根據GATT時代烏拉圭回合談判的結果，歐盟是合法提供農業補貼的最大贏家，每年總共可實施具有扭曲貿易效果的補貼措施—「琥珀色補貼」(Amber Box)—約800億美元，排名第二的是日本，每年約可補貼約350億美元，而美國則以191億美元排名第三。本回合談判為了進一步大幅削減此各國的鉅額補貼，更具野心的要擴大規範，包括扭曲貿易效果較大的「琥珀色補貼」、扭曲效果較小的「藍色補貼」(Blue Box)、以及原本不用納入規範的「微量補貼」等3項，統統要在杜哈回合談判之後納入規範，而根據「7月套案」的設計，這些補貼應該分三個級距加以削減，其中歐盟以總額約900億美元自成一級，削減幅度最大，其次日本與美國分別以總額約500億和480

註40：請參閱WTO秘書處每日剪報資料World Trade News於6月30日轉載法國路透社所報導“G-10 Rules Out Lamy’s WTO Farm Talks Suggestion”一文。

億併排第二級，削減幅度居次，其餘國家則為第三級，削減幅度最低。目前各方提出的削減幅度如下：G-20集團要求歐盟削減80%、美國削減75%；歐盟盟倡議自己削減70%而美國削減60%；至於美國則要求歐盟削減75%而自己削減53%。鑒於歐盟已經表示願意在關稅調降部分展現彈性與善意，所以各界一致要求美國也在此一議題上展現彈性，將目前同意削減53%的幅度再行拉高。沒想到新上任的美國貿易代表Susan Schwab一口回絕，強調美國早在去年10月間同意削減農業補貼53%的前提，是要歐盟在農產品關稅至少調降66%，而目前歐盟未能做到美國當初的要求，所以美國不但不會進一步妥協讓步，甚至連已經擺上談判桌的倡議都不排除有可能考慮撤回。

最後是有關工、漁產品的關稅調降，透過瑞士公式(Swiss formula)的設計，其用意就是要大幅調降工、漁產品的關稅，而且稅率愈高者，其調降的幅度就愈大。這樣的設計，基本上對於平均關稅較高的開發中國家當然較為不利，可是已開發國家也抱怨說，事實上開發中國家的約束關稅，遠較實際適用的現行稅率為高，所以即便在約束稅率上大砍特砍，對於實際上適用的現行稅率可能也只有小幅的差異而已。已開發國家倡議自己適用的係為10，但是開發中國家認為砍得不夠；已開發國家倡議開發中國家適用的係數為15，開發中國家自己認為應適用30，經過Lamy秘書長的介入，認為20應該是可能的答案。面對這樣的結果，已開發國家仍表示不滿，而代表開發中國家的巴西與印度兩國則是認為砍得過凶，甚至揚言不惜退出談判(註41)。由於開發中國家仍在觀察美、歐願意在農業議題展現的彈性，所以在工、漁產品的關稅調降上，觀望的心態其實仍然相當濃厚。

Lamy秘書長所提出「魔術20」(“magic 20”)的倡議，認為在3大核心爭點上似均可以用20作為折衷妥協的基調：在農產品關稅的調降部分，建議以G-20集團的倡議為共識基礎；在農業補貼的削減上，建議以美國削減到200億美元

註41：請參閱WTO秘書處每日剪報資料World Trade News於6月30日轉載法國路透社所報導“Brazil Says Global Talk Gaps Getting Worse”一文，以及轉載法新社報導“India Threatens to Walk Away from WTO Talks”一文。

(20 billion)為上限；至於工、漁產品的關稅以瑞士公式進行調降時，則建議開發中會員應適用20之係數。此議之提出，各方均表示難以接受：

一、在農產品關稅調降部分：Lamy秘書長建議以G-20的倡議為基礎，其降幅應達54%。歐盟雖已展現彈性表示支持，但是美國仍堅其降幅應達66%；另我國所屬的G-10集團國也跳出來表示反對，認為此一降幅過高，無法接受（註：G-10集團國倡議的降幅為37%，雖亦表示願意上修，但不可能接受54%為協議降幅）。

二、在農業補貼的削減部分：Lamy秘書長建議以美國削減至200億美元(20 billion)的上限作為削減標準。事實上，美國目前實施約480億美元的農業補貼，若依其原有倡議削減53%，則上限將為225億，而Lamy所倡議的200億（約削減59%），相當接近歐盟原倡議削減60%的提案，惟巴西與印度等G-20集團國亦提出反對意見，指出美國目前實際支出的各類農業補貼總額僅有197億美元，所以Lamy的倡議根本沒有辦法達到實質削減的效果。結果歐盟與G-20聯手要求美國，最起碼應削減其農業補貼總額到150億美元之限額；而美國則連Lamy的倡議都斷然予以拒絕，堅守去年10月分所提「削減53%」的底線，不願再作任何妥協讓步。

三、在工、漁產品的關稅調降部分：Lamy秘書長建議開發中國家應適用20的係數調降其關稅，算是在已開發和開發中會員的立場中尋求一個中間點（目前已開發會員仍要求開發中國家應適用15的係數；而開發中國家則主張適用30的係數）。「核心6國」的會議中，由南非代表巴西、印度等11個開發中國家（“NAMA-11”）(註42)提出反駁，說明以20為係數，將造成開發中國家的關稅平均降幅高達60%-70%，遠高於已開發國家的降幅。結果在「核心6國」的會議中，美、歐主張已開發與開發中會員的係數差距應僅為5，而巴西與印度則主張兩者差距應至少為25。

綜上所述，杜哈回合談判所謂9大議題，其實大多是陪襯的題目，真正讓

註42：「NAMA-11」的11個成員國，包括南非、巴西、印度、埃及、阿根廷、委內瑞拉、玻利維亞、印尼、菲律賓、納米比亞和突尼西亞等。

各方僵持不下的，只侷限在農、工兩大塊，而這兩塊焦點，又以農業議題最為關鍵：如果農業議題有所斬獲，則工業與服務業議題也會跟著有所突破，其他議題也才會隨之跟進；如果農業議題沒有進展，那麼其他的議題也只能繼續無奈的等待…

6月底的這一場小型部長會議，我們看到歐盟的彈性、也看到美國的堅持。顯然的，美國政府的意向與態度，仍然是決定國際多邊貿易談判的最重要關鍵：美國肯再讓一步，杜哈回合談判還有機會看到明天的太陽；如果美國不願意作出讓步，其實現在就可以提早宣布散會了。

早在2001年11月WTO第四屆（杜哈）部長會議宣布展開新回合談判之後，世界銀行就根據杜哈部長宣言所揭櫫的目標去做試算，模擬國際貿易體系未來可能的受惠程度，當時世界銀行的預估是：一個成功的杜哈回合談判，將為全球帶來5,000億美元的經貿利益；而在2004年8月1日，當WTO通過所謂7月套案之後，世界銀行再度依據7月套案所規劃的內容，去試算全球可以因而受惠的程度，其估算的結果是：一個成功的7月套案，雖然企圖心已經降低，但是也可為全球帶來3,000億美元的經貿利益。

換句話說，一個成功或失敗的杜哈回合談判，關係著5,000億美元或3,000億美元的貿易利益。

而對於台灣呢？

台灣目前是全球第16大貿易國，進、出口總額約占全球總貿易額的2%，也就是說，當全世界因為杜哈回合談判而受益3,000億美元的同時，台灣如果能夠維持相同的外貿表現，就可以從中分到60億美元—接近2,000億台幣—的利益。

當杜哈回合的前途日益黯淡，多邊貿易的大餅即將成為畫餅之時，我們不禁要為全世界將損失的3,000億美元扼腕，同時也要為台灣可能賺不到的2,000億台幣而大呼可惜。