

杜哈單一承諾談判模式之鬆綁

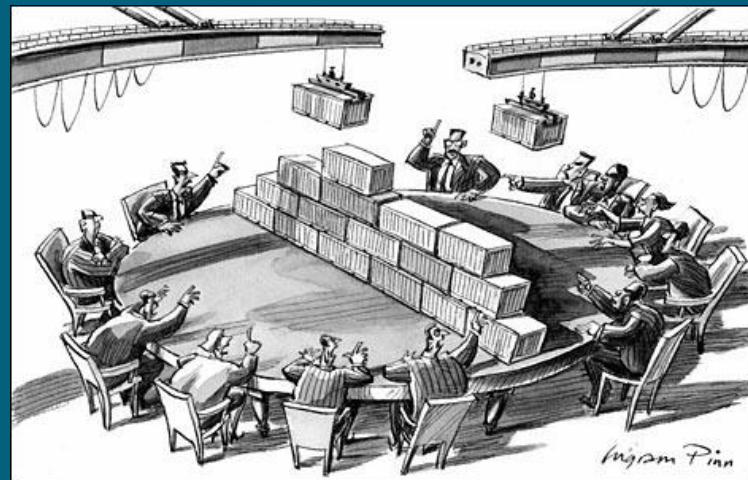
周旭華

國立臺北商業技術學院

「單一承諾」談判模式

WTO杜哈回合於2001年底展開。

採行「單一承諾」(single undertaking)談判模式。



杜哈宣言47段：「談判的進行，暨其談判結果之締結及生效，應被視為『單一承諾』的一部分」

一般認知：「除非全部都談定，否則無一事談定」
(nothing is agreed until everything is agreed)

---WTO官方網站

終於鬆動？

單一承諾談判模式頻被指為阻礙杜哈回合主因。
迄2008套案未見鬆動。



2011年底WTO第八次部長會議出現預示鬆動之「政治宣告」。
果真鬆動？2012年初開始務實推動小型包裹，進行局部早期收穫。

長期停滯的杜哈談判，再度動了起來。

2013年底的峇里島部長會議交出了杜哈回合的第一張成績單——貿易便捷化協定。



本文重點

WHY?

此一延續多年的談判模式，其鬆綁的政治過程及原因，包括導致鬆綁的背景脈絡及近因為何？

WHERE ARE WE GOING?

初探：

鬆綁之後各主要議題的立法談判進行途徑為何？

杜哈回合將要如何收場？

未來貿易回合中是否繼續採取單一承諾談判模式？

大綱

- 一、導論
- 二、杜哈單一承諾的性質及內容
- 三、單一承諾式之鬆綁過程
- 四、結構性原因
- 五、歐美聯手作為之促動作用
- 六、問題與展望一代結論

二、杜哈單一承諾的性質及內容

(一)單一承諾作為杜哈談判模式之背景及性質

非杜哈回合首創，沿襲自烏拉圭回合。

更早...

1970年代的東京回合展開時，要求會員將談判當作「一個承諾」(one undertaking)，承諾包裹中的各種不同元素，應共同推進(move forward together)。



(一)單一承諾作為杜哈談判模式之背景及性質

WTO下的多邊談判，是否非採單一承諾模式不可？

如果只是一種談判工具或決策方式，並未觸及WTO的核心原則，只要會員權衡利弊後，即可決定是否放棄採行。

WTO下的多邊談判，是否非採單一承諾模式不可？

但…

WTO下的single undertaking(本文以下以「單一承諾」稱之)，除了指涉談判模式，即「回合談判作為單一承諾」之外，同時還指涉WTO協定下之權利義務，即「WTO法律之整體權利義務體系作為單一協定」，其所指涉的是全部的談判結果，納入既有的協定體系，作為單一協定實施。

「單一承諾」乃WTO基本法理之一，「單一協定」及「談判作為單一承諾」為此法理之一體兩面。

「積累之法內容」&「構成性隱喻」

依此見解，單定承諾既不單純是單種談判或決策方法，也非承種，
不具特殊性的談判認知；渠在WTO法律體系的核心地位，已深植於
WTO會員的認知，無法輕言揚棄。是在WTO會員在長期互動過程中，產
(SU)隱喻背後有長期形成的共同抽象概念——涉WTO所以為WTO)且獲得
(隱喻：Time is money. 抽象 vs 具體)具法律拘束力之條文明文支撐，與其他國際協定之談判明顯不同。

(二)杜哈套案之最初內容

杜哈宣言全文52個「段」(paragraph)，分三大部分：

1. 「前言」(1-11段)
2. 「工作計畫」(12-44段)
3. 「工作計畫之組織與管理」(45-52段)

第一部分第11段為發起回合談判之授權，宣稱全體會員同意執行列於本宣言以下各段的「廣泛而均衡之工作計畫」，而此「工作計畫」的內容，包括一個「擴大的談判議程」，也包括其他為因應多邊貿易體系所面臨之挑戰的必要決議暨活動。

「工作計畫」中明確授權展開談判的項目

- 「農業」(13-14段)
- 「服務貿易」(15段)
- 「非農產品之市場進入」(Non-Agricultural Market Access , NAMA: 16段)
- 「與貿易有關之智慧財產權」(17-19段)
- 「貿易規則」(28-29段)
- 「爭端解決」(30段)、
- 「貿易與環境」(31-32段)、
- 「貿易與發展」



待確定內容：新加坡議題

「工作計畫」中也列出了「投資」、「競爭」、「貿易便捷化」與「政府採購透明化」等四項議題(20-27段-通稱「新加坡議題」)，敘明應於第五屆部長會議中以「明白共識決」(explicit consensus)採認其「談判的公式」(modalities of negotiations)，俾於部長會議後展開談判。



三、單一承諾模式之鬆綁過程

(一)包裏內容之變化

「2004年七月套案」正式將貿易便捷化以外的「新加坡議題」從杜哈回合剔除。

至此，單一承諾的內容，確定為八個明確授權議題，扣除爭端解決，加上貿易便捷化，共八大議題。至少對某些會員來說，單一承諾的包裏內容已經縮水。

不僅形式上整個包裏逐漸小，在實務運作上，也開始出現少數議題受到特別突顯，其他議題則疑似「名存實亡」的情形。

農業、NAMA、服務貿易及開發中國家特殊待遇等，成為「2004年七月套案」及以其為基礎的2005年底香港部長會議中特別強調的議題。

2004以後：八個議題 輕重有別

七個「工作計畫」中明確授權展開談判的項目：

- 「農業」
- 「服務貿易」
- 「非農產品之市場進入」(NAMA)
- 「與貿易有關之智慧財產權」
- 「貿易規則」
- 「貿易與環境」
- 「貿易與發展」(SDT)
- 「貿易便捷化」

2008：議題都在 關注有別

「2008年七月套案」(The July 2008 Package)，嘗試作為完成杜哈回合談判的墊腳石。「九大談判議題」(含DS及TF)雖然都在，但各議題受到之關注有所不同。

1. 第一類是公認必須優先談判，卻又難以突破的農業及NAMA議題。
2. 第二類是服務貿易、智慧財產權、貿易規則等議題，要不要繼續談判仁智互見，故出現停滯狀態。
3. 貿易便捷化雖然最不具爭議性，但並未受到高度關注。

同生共死 動彈不得



- 一直到2008年，杜哈單一承諾作為談判模式，並未受到嚴重挑戰。但其實質內容已發生變化。
- 有些議題縱然還在議程上，但已不再認真討論。
- 幾乎可以確定的是，假如全部議題繼續綁在一起，即使較不具爭議者如貿易便捷化，亦將一併動彈不得。

(二)2011年的重大轉折：關於鬆綁的政治宣示

2011年十一月法國「G20領袖會議」，針對貿易議題作出了一項攸關單一承諾鬆綁的重要政治性決議：

同意遵守杜哈發展議程的授權，承認迄今已達成的進展，然亦認知倘若繼續過去的談判方式，顯然將無法完成杜哈回合，故需要在2012年採取「新而可信的模式」(fresh, credible approaches)以推動談判…並飭令各國部長在即將來臨的WTO部長會議就此等模式進行討論。

(二)2011年的重大轉折：關於鬆綁的政治宣示

「在主席總領勸導會議中，政治部長們(Ministerial)在2011年WTO第八屆部長級會議，
出現了鬆綁單一承諾的重要訊息。
於在單一承諾中的某些領域，預期可達成之談判可能結果，觀點紛
歧極大，故短期之內不可能同時完成杜哈發展議程的全部內容…但
仍承諾積極朝著根據杜哈回合授權完成多邊談判而努力…為求加速
程序進而達成上述目標，部長們承認各會員國需要在尊重透明性暨
含括性原則下，更充分研究各種不同的談判模式。

(三)鬆綁宣示之後的發展：早收及移出

實際的發展是：在2011年部長會議放出鬆綁單一承諾訊息後，杜哈談判的焦點旋即限縮於以貿易便捷化為中心的「早期收穫」小包裹之完成。

另外，原來杜哈回合下的重要議題之一——服務貿易，則在美國及歐盟主導下，脫離原杜哈談判架構，另行談判複邊之貿易協定。

在單一承諾模式下，原來必須要綁在一起「同生共死」的議題，如今有的作為「早期收穫」議題先行談定，有的則索性移到包裹外。

1、早期收穫小型包裹之推動

2012年初的「世界經濟論壇」(World Economic Forum)上，共同確認了幾點重要方向。會員皆同意將杜哈回合打散成幾個「較可管理的小型包裹」以建立信心，並同意在2012年先求在對LDC有利的包裹談出結果。



1、早期收穫小型包裹之推動

2013年底的峇里部長會議最後通過的「小型包裹」包含了下列主題：

(1)貿易便捷化。

(2)農業：一般服務；基於糧食安全之公共存糧；農產品關稅配額管理；出口競爭。

(3)棉花。

(4)發展及低度開發國家議題：針對LDC的優惠性原產地規則；落實針對LDC優惠服務貿易暨服務提供者之豁免；低度開發國家的免關稅免配額；針對特殊及差別待遇之監測機制。

貿易便捷化協定是WTO設立以來，所新增的第一個多邊貿易協定。

2、單一承諾議題之移出： 複邊服務貿易協定(TISA)之談判

- WTO第八次部長會議結束後，美國領導「真正之友」加速推動服務貿易自由化之對話，以促進完成簽署複邊的「服務貿易協定」(Trade in Services Agreement, TISA)。
- 2012七月，發表發動TISA談判之聲明。表明此一新協定與WTO及GATS具有相容性及密切關係，且具有整合服務貿易現有自由化成果之企圖。
- 暫時定位為「與WTO合致之協定」(a WTO-compatible agreement)，以GATS 第五條為法律依據。

四、結構性原因： WTO邊緣化危機意識



(一)WTO邊緣化危機

資訊網路為資料技術持續發展共同應生者變化，要導致更滿足需求，掃除全球應竟之劣負有三項與制度演進有關的任務，這也是檢視其治理效能的三項指標。

- (1) 持續降低貨應用及服務貿易持續之擴大礙；
- (2) 持續修正或新訂規則；
- (3) 因應氣候變遷等各種重大挑戰。

WTO難以因應之際，其會員間積極締結各種雙邊暨區域貿易協定，以及時滿足會員需求。

貿易治理需求之制度供給：WTO窘境

貿易治理課題(制度需求)		WTO之制度供給	其他貿易協定之制度供給
持續降低貿易障礙 進一步推動全球貿易自由化	貨品(農、工、漁)及服務市場進入障礙	杜哈回合談判 無成果 複邊協定(ITA)	雙邊或區域貿易協定
	因資訊通信科技(ICT)革命而需掃除之非邊境貿易障礙，例如：競爭法規、專業資格或產品標準的相互認許、投資、智慧財產權保護…	非杜哈回合議題 複邊協定(GPA)	雙邊或區域貿易協定- 尤其經濟夥伴協定(例如TPP) 反仿冒之執行協定(例如ACTA)
持續修正不合時宜的規則，或新訂規則，以鞏固自由化談判之成果	反傾銷、補貼暨平衡稅、爭端解決等規則…	杜哈回合談判 無成果	雙邊或區域貿易協定
因應各種重大挑戰 對其與貿易有關之部分，提出有效的因應對策	與貿易有關之氣候變遷、糧食安全等「二十一世紀新議題」	非杜哈回合議題	雙邊或區域貿易協定

(二)危機意識創造改變條件

基本論調：

WTO若走向邊緣化→影響WTO在全球貿易治理網絡的地位
→影響全球貿易治理的統整性、效能、正當性等。

特別是各協定可能彼此抵觸，造成「碎裂化」現象。

強烈的危機論調：WTO若無所作為，除了其本身恐將隨著區域貿易協定當道，而在新規則新承諾上漸失角色外，長期而言，WTO爭端解決亦將遭侵蝕。而最可怕的圖象，則是回到十九世紀的大國政治局面。

(二) 危機意識創造改變條件

但，大多數WTO會員並無坐視其邊緣化之理由

→ 談判有所進展之動機

目前WTO除了談判功能不彰外，其整體功能尚佳。其爭端解決制度及貿易政策檢討機制運作良好。

G20領袖會議一再肯定WTO規則體系的重要性，使其獲得政治支撐。

俄羅斯於2012年加入後，WTO已成為名符其實的「世界性」貿易組織。

(ps MC9 氛圍)

五、美歐聯手作為之促動作用

1、(一)美歐在鬆綁杜哈單一承諾之聯手作為

2009-2011年間，美國及歐盟的作為及互動，可能是促成單一承諾談模式鬆綁的重要近因之一。

2011年G20領袖會議後，美歐雙方就推動談判新模式表達聯合立場，似乎是促成杜哈單一承諾鬆綁之關鍵聯手作為。

事實上，雙方從2011年上半年即出現重要的關鍵互動。

而雙方2011年關鍵互動，重要基礎源自2009年美國歐巴馬(Barack Obama)新政府成立以來，在經貿議題上互動漸次升溫。



互訪→聯手態勢形成→美國放出求變訊息

- 2009年3月，美國國務卿希拉蕊訪歐盟，宣稱要為雙方關係加溫，
- 並緊接期許雙方應在貿易政策幾期間共同領導範圍廣大的全球事務之。
- 2011年美歐兩國貿易代表在杜哈哈談判稱美個無意獲方為共同
- 領導美國共襄盛舉哈國必能無法完成所求Stanton提及應利用金融危機
善後透過「過20年領袖會議嘗試」機制推動以互惠為基礎的市場開放談判。
有效換言之，美歐共同領導杜哈談判的態勢形成的同時，美國也
放出對現行模式失望，有意改變談判模式的訊息。

2011年四月：美國求變宣示

興論界叔智，庫美國原本種伐表裁態哈談判的一些人士，由於對2008
第以後僂屍感烈挫拯須亞飾採取待勤現樊聶空譬製特杜啓勸咨議。
談判。

第二，若要串連單一承諾下的各議題，則應採行「主要會員雙
邊談判模式」，否則強烈要求採取「其他路徑」。

前代表Schwab在FA為文，宣稱美國已經對開發中大國失望，應
儘速自杜哈回合逃脫。此一論調將拋棄單一承諾，乃至自杜哈
回合逃脫作為「其他路徑」之選項推上檯面。

歐盟的主張：手段、路線圖、根據

- 在「埋葬杜哈回合」呼聲上升，以及美國明確表明將與歐盟聯手的同時，歐盟在2011年上半年提出完成杜哈談判的建議。
- 歐盟就市場進入談判之推動，主張「小型複邊談判」乃重要的中程手段。歐盟嘗試透過NAMA下某些議題採行複邊談判，以化解美國和開發中大國之間的僵局，進而帶動農業、服務貿易以及單一承諾下其他次要議題之談判。
- 歐盟WTO大使Pangratis針對年底WTO部長會議提出詳盡的談判路線圖——主張根據杜哈宣言第47段，允許會員依自身利益考量，參與早期收穫。

美歐交集→「鬆綁單一套案」送上議程

- 2009年以來美歐加強互動之初，是以如何收場杜哈為討論重點，但不久之後，渠等之共識主要在尋找新模式，以從杜哈單一承諾解放。
- 2011年上半年起，歐盟醞釀透過「複邊協定」進行局部早期收穫之論述，美國在同一時間也出現不排除局部早收、複邊模式之立場，故此時雙方已出現明顯交集。
- 簡言之美歐在2011年初到年中的若干作為及互動，將「小型包裹局部早收」、「新而可信的談判模式」之主張，送上當年年底的G20領袖會議的議程上，進而對年底的WTO部長會議議程進行政治導引。
- 關於單一承諾之鬆綁，美歐的主張及論述雖不盡相同，但雙方整體大方向出現交集，導致互相排除障礙，塑造理念，而推進共同議程之效果。

2、美歐聯手的政治動能： (一)強強結盟的作用



然歐聯美歐我國經貿領域聯手形成的「強強結盟」，只要
WTO所面臨挑戰須經由WTO結構來處理，其結盟貿易政策
將為量的新興開發中大國(EE)三股勢力。

此舉將使美歐對新興開發中大國(EE)三股勢力的防務合作
產生重大影響，並可能導致美歐在防務領域的進一步合作。
此舉將使美歐對新興開發中大國(EE)三股勢力的防務合作
產生重大影響，並可能導致美歐在防務領域的進一步合作。

(二)G20制度平台之創設及利用



歐盟與美國雙方互動喊話中，都提及G20機制之運用。

G20領袖會議與當前權力結構較為相稱。含括之成員遠較G4/G6更多、代表性大增，且出席代表均為有權作出政治決定的國家最高決策者。對WTO及杜哈回合而言，G20領袖會議的決議，可提供治方向及功能，可能影響其重大走向。

自2008年以來，每次G20領袖會議宣言當中，均含有若干個段落，對有關全球貿易治理議題進行立場表述。持續性重點至少有二，一是承諾防杜保護主義，另外一個重點是針對WTO本身及杜哈回合談判進行表態。

(二)G20制度平台之創設及利用



美歐聯手創設了G20領袖會議平台，且利用此一平台，將單一承諾窒礙難行而需要新談判模式之論述，間接推上WTO議程。

2011年11月G20領袖會議後，美國及歐盟領導人隨即在白宮發表一份雙方聯合聲明，聯手鞏固G20會議之立場，為接下來的WTO第八次部長會議作政治定調。

由於G20領袖會議對WTO部長會議的政治指導角色已經確立，故在G20領袖會議產生政治共識後，單一承諾遭到鬆綁已成定局。美歐聯合聲明進一步確保此方向。

小結：

危機感+美歐聯手→單一套案鬆綁→小包上路

身為G20成員的開發中大國，在接下來的WTO部長會議上，
所以高呼捍衛「多邊主義」，
WTO邊緣化危機感+美歐將複雜邊協定視為「新模」，
也能高調反對美歐將複雜邊協定視為「新模」，
但實際上...套案鬆綁

→以貿易便捷化、LDC為主的「小包裹早收」，擺脫單一承諾而先行上路成共識。

六、問題與展望—代結論

單一承諾鬆綁之後：MC9的成就與期望

2013年12月WTO第九次部長會議在印尼峇里島舉行，在短期內陸續通過幾項包含小型包裹中的一些重要條款絕大多數議題，並且絕大多數通過的多邊協定形勢良好，並繼續推動多國先型包裹，並完成杜哈回合談判。



其他杜哈議題之談判途徑：小包與複邊

- 睨贊由模就杜哈議題難幾年來的態勢觀之，整個杜哈單一承諾中的談判議題，統統要陸續通過，實有其難度。順利的話，可望再陸續通過幾個包裹。
- 陣A模式：「關鍵多數」門檻高
- 但該模某些議題在經驗須以複邊協定形式完成談判，再依WTO設立協定之相關規定納入單一承諾包裹。

如果僅能局部完成？

杜哈單一承諾談判授權問題之處理

- 此問題難免造成政策面裏來能恐部完頒在華資單則明須
變換若哈登議題畢未承諾談判授權問題。透過另一次部長會議
- 在哈葛穆採取單一承諾作為談判模式，以及目前進行的「早期收
- 穫許就是透據葛穆長盧意第輪提」關登若哈都噉宣會終結律效力
並迎接雞絲哈議廳談判進場少是具有政治壓力的軟法。

單一承諾談判模式之未來？

繼續採行，用語酌修

如果認為單一承諾談判模式是一種任何大型談判下都會有的「議題串連」方法，也是一種整體權利義務均衡考量之概念，則在此類談判中，單一承諾模式仍將繼續採行，而鬆綁的經驗是，在或許未來的回合談判中，特別是在胡模廣議題之談判，在談判授權用語上應有所修正。

模式，是否還會在談判授權中明文呈現？

例如參考東京回合：一個承諾，承諾包裹中的各種不同元素，應共同推進。

除非解構共同認知…



2011年以來所做的僅是縮小或打散「杜哈套案」包裹，（挑戰WTO網頁的「同生共死」觀- nothing is agreed until everything is agreed），並未真正挑戰到杜哈宣言所稱「談判的進行，暨其談判結果之締結及生效，應被視為『單一承諾』的一部分」，故無須修正。

單一承諾(含單一協定)若是會員間長期建構之關於「WTO 之所以為WTO」的共同認知(或其隱喻)，縱無明文呈現，亦不影響「單一承諾作為談判模式」之精神。

除非經歷「解構」過程，改變會員對「WTO 積累之法內容」的根本共同認知，否則無法動搖。

報告完畢

謝謝您