第十九屆國際經貿法學發展學術研討會

「WTO 改革」圓桌論壇 會議紀要

江庭瑀、林孝哲

第十九屆國際經貿法學發展學術研討會於 2019 年 3 月 9 日，假國立政治大學商學院玉山國際會議廳舉行。有鑑於世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）必須改革之態勢已形成共識，各界對此亦紛紛提案，本次研討會由國立政治大學國際經營與貿易學系楊光華教授擔任主持人，並邀請國立台北商業大學貿易實務法律暨談判碩士學位學程周旭華教授、中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心李淳副執行長、國立清華大學科技管理學院彭心儀副院長，以及國立政治大學國際經營與貿易學系施文真教授擔任與談人，進行圓桌論壇。藉由彼等分享對此一議題之深入觀察，引領台上與台下一同討論 WTO 改革，探索此議題之未來發展方向。

主持人楊光華教授首先點出，「WTO 需要改革」之意識，其實不是最近一、兩年才被提出，早自 2004 年開始，WTO 前秘書長 Supachai 便已設立相關委員會，著手進行 WTO 應如何改革之研究。近期則是因為美國單邊主義過熱，引發會員國的危機意識，才首次由會員本身，而非外界，開始積極、自動自發地推動改革。

周旭華教授則認為部分會員國，在去年年底二十國集團（The Group of Twenty, G20）峰會上雖達成改革共識，而令人振奮，但因各國關注的利益、立場不一，若未先就談判的原則及方法做出共識，便貿然進入議題別之談判，就過去之經驗而言，結果恐不樂觀。周教授認為，在未來的談判中，如何界定「互惠（reciprocity）」，並賦予「互惠的彈性」應是關鍵所在。

李淳副執行長表示，2018 年 G20 所達成共識之重要意義，便是會員終於開始承認 WTO 體制有問題。其提出，在當前所有的提案中，有兩大領域的議題最常被提出，即透明化（transparency）機制與特殊及差別待遇（special and differential treatment）。就 WTO 整體改革的方向而論，也可歸納為兩大面向：其一為規則的改革，此部分又可分為針對舊規則的改革，以及訂定新規則以追上當前世界環境之改變；其二為 WTO 作為經貿組織在運作上的改革。在林林總總的提案中，有些改革是跨議題別的，李副執行長以國營事業（state-owned enterprise）定義之改革以及電子商務規則之發展為例，加以說明。

彭心儀教授提出 WTO 改革之兩個可能的極端發展。第一個為 WTO 名存實亡，或甚至就此消失。其認為，就過去十多年的發展，WTO 的談判功能實際上早已不復存在，僅有爭端解決機制（dispute settlement system）仍在運行，可說是 WTO 業務重點之所在。假設因為當前上訴機構面臨之困境，導致爭端解決機制無法繼續順利運行，WTO 可能會就此消失。不過彭教授亦表示，就算這個結果不幸發生，也毋需緊張，因為以實體規範來講，WTO-plus 的世界存在已久，貿易規則並不會就此大亂。另一個極端為，若要積極針對 WTO 進行全盤體質改良的話，目前檯面上看到的所有改革方案都要一併思考，也就是必須要跨協定、大幅度的修改。教授認為如此一來雖會使談判複雜化，卻可能帶來新的政治動能，因為當緊張關係在多度空間同時發酵，各國的對立會互相折衝妥協，反倒帶來新的轉機。

施文真教授則以國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）的改革經驗為例，認為大家對 WTO 改革不需過於悲觀，針對協定、組織面的修改縱然工程浩大，只要按部就班的進行，假以時日，仍有成功的可能。而且當前許多 WTO 改革之提案，並不涉及協定的修改，例如透明化機制的改革，只是強化行政措施罷了，並不是那麼困難。施教授亦指出，儘管 WTO 改革提案多由特定的已開發國家提出，並不代表改革之利益會被該等國家佔據，因為不少低度開發國家在能力建構（capacity building）方面得到 WTO 很多支持，同樣關心 WTO 改革，只是很可惜皆未被徵詢意見，施教授認為這方面或可加強。

由於四位與談人以其極豐富的學識與見解，直接切入改革議題的核心所在，主持人楊光華教授為確保台下聽眾皆能跟上討論，在第一輪發言結束後，為與會者略做背景知識的鋪陳。楊教授表示，當前 WTO 改革提案大致可分為三大類：第一類與談判功能相關，第二類為爭端解決機制的相關問題，第三類則涉及 WTO 內部組織的監督功能；若將上述三大類提案對應到政府組織之功能，談判部分代表了立法部門，爭端解決機制如同司法機構，常設監督組織則扮演了行政角色。

楊光華教授認為，WTO 既已具備國際組織法人格，便不應再以回合談判之方式解決問題，而是應參照立法院的模式，就議題進行內部審議、討論以逐步改善既有的規則。遺憾的是 WTO 並未這麼做，反倒是開啟了至今仍無法完成談判的杜哈回合。

楊教授表示其之所以要用三權分立的概念來介紹 WTO 三大功能，乃是因為惟有理解此點，大家才能明白為何美國要杯葛上訴機構，因為美國對上訴機構之不滿並非始於川普，早在歐巴馬時代就開始。背景正是因為 WTO 談判功能不彰，以致不少國家想要利用爭端解決程序，處理本該在規則談判上處理的議題，如歸零法則。站在美國的立場，面對此種「非屬正途」的案件，上訴機構居然不遵守三權分立的原則，自行積極造法，等於間接鼓勵會員採此途徑，使得規則談判更

缺乏動能。

不過楊教授以為縱使今年 12 月後，上訴機構（Appellate Body）確實停擺，只要會員能發展出讓案件可在一審獲得終局確定之方法，應也可暫時解決燃眉之急。就監督功能部分，楊教授則提出與施教授不同的觀點，認為此部分的改革雖僅是舊有規範的重述，但正是對不履行通知義務的會員束手無策才落得監督功能不彰，此部分恐怕不是委員會主席行使裁量權，或是加強同儕壓力就能盡其功。

在第二輪討論中，李淳副執行長延續施教授前述觀點，提及 IMF 改革之所以成功，外部驅動力（driving force）扮演了相當重要的角色。在 WTO 改革中，因為各會員利益過於發散，似乎不存在相類似的驅動力，所以如何在衝突的利益中找到均衡點，是非常重要的。不過鑑於各國目前仍在抒發己見、各自提案的階段，短時間內要得到共識，應該非常困難。李副執行長接著針對彭心儀教授的論點表示，即便 WTO 滅亡後，世界貿易規則不見得會就此大亂，表面上看似無影響，實際上潛在危害正在逐漸累積。我國在過去 40 年間未簽有實質意義的自由貿易協定（Free Trade Agreement），是否能加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）亦屬未知數，再加上現行 WTO 的運作問題，這些對臺灣的負面影響正在累積，雖然短期看不出來，但長久以往，卻會削弱臺灣的國際貿易競爭力。

彭心儀教授則針對爭端解決機制的改革進行補充。其認為美國所批評的司法積極主義，其實美國不全然是受害者，畢竟在美國作為當事方的案件中，也有因為上訴機構之積極造法而勝訴的。美國輸掉的主要是在貿易救濟方面的案子，所以曾任職於上訴機構的美國學者 Jennifer Hillman，就曾在其提出的一連串改革提案中強調，未來的上訴機構成員，必須具備貿易救濟的背景跟專業，或是乾脆成立貿易救濟的專職法庭。儘管其現在不是美國官員，但是相信這樣的看法應該也是有得到美方私下的背書。至於上訴機構是否會於今年 12 月壽終正寢？由於目前的實務是成員若手中仍有案子在處理，即使任期到了仍可將手上案件處理完再卸任，故彭教授以為上訴機構應該會於年 12 月後再運作一陣子。

在與談人精彩的討論時間結束後，國立政治大學國際經營與貿易學系楊培侃副教授率先詢問與談人，若美國與中國能著手解決當前的雙邊貿易問題，例如貿易逆差、智慧財產權竊取及技術移轉問題，是否更有助於 WTO 改革達成共識？楊光華教授認為，若美中貿易摩擦減緩，WTO 只會半生不死的繼續存活下去，因為屆時各國之間只會存在各自牽制的利益，無從取得任何共識；反倒若美中貿易摩擦繼續升溫，讓部分會員醞釀出欲主持秩序、做出成果的強烈決心下，才能讓 WTO 獲得救贖。彭心儀教授支持楊光華教授的觀點，認為「不要浪費任何危機」，應該讓危機成為改革的動能，推進好不容易成形的態勢。

經濟部國際貿易局劉威廉副局長亦針對論壇之討論內容提出問題。其表示，美國在川普政府的帶領下，短短 1 年就產業政策、智慧財產權執行、強制技術移轉等自中國獲取不錯的成果，反觀 WTO 過去 18 年未曾談判出任何有力規則，缺乏效率。在這樣的對比之下，是否會讓各國形成單邊主義優於多邊談判的意識？或者是否存在先進行單邊制裁，再以多邊談判補充不足的可能？對此，李淳副執行長表示，川普政府的效率的確令人欽佩，不過這場貿易戰的成本亦十分高昂，美國或許有能力打第一場仗，但第二場、第三場是否仍可以比照相同模式，令人存疑；何況會員若希望讓貿易規則擴散，必須仰賴 WTO 的多邊機制，因此多邊談判仍有其存在價值。施文真教授亦贊同李副執行長的看法，其表示，美中之間達成的任何承諾僅存在於雙邊，利益無法擴及其他國家，儘管 WTO 許多會員皆希望中國進行體制改革，然而並不是所有國家都有能力發動貿易戰，此時多邊體系的價值就顯得十分重要，可以讓所有會員利益均享。

施文真教授接續補充，儘管 WTO 的秘書處與其他國際組織的秘書處，所被賦予的職權範圍可能有所差距，但其他國際組織的改革方式與基本原理，仍得作為借鏡，例如 IMF 雖然在一開始就公布改革架構，但整個過程是漸進式（incremental）的，值得作為 WTO 改革的思考方向。WTO 改革速度不可能快，因為當中有許多方式問題需要思量忖度，而若其他 FTA 有較成功的改革經驗，亦可借鑑。周旭華則教授認為，WTO 改革中，美國的意願跟作為是關鍵所在，至於其中的必要性、正當性，可再靠論述方式修正，改革方法則可參考過往經驗，設計出適合的模式。

第十九屆國際經貿法學發展學術研討會編輯部感謝主持人及四位與談人，為台下聽眾帶來深入淺出的圓桌論壇。相信經過本場次的洗禮後，與會者對於 WTO 改革將可有更全盤性的掌握，並獲得許多新啟發。