

## 論APEC與WTO之互補性：建制、歷史案例與未來

黃暖婷

作為全球多邊貿易管理機制的世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)，因杜哈回合(Doha Round)議題複雜、會員國間利益交錯、決策程序僵固，導致近十多年來幾無進展，也使得各國之間紛紛走上簽訂雙邊或區域性自由貿易協定的道路；本來在1990年代引領亞太地區區域經濟整合走向的亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)也在這波風潮下開始尋找自己的新定位，除了持續宣示支持杜哈回合之外，並於2010與2011年的APEC領袖宣言中，宣告自己將扮演育成亞太自由貿易區(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)的角色。

相較於WTO在建制上具有拘束力與強制性的規範，APEC則以自願性和非拘束性做為議決和執行的基礎，並以「開路者機制(pathfinder)」的「願者先行」方式，試驗新的合作想法。因此本文擬藉由比較APEC與WTO的建制模式，以及回顧APEC成功推動WTO資訊科技協定(Information Technology Agreement, ITA)及推行「提前部門別自由化(APEC Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL)」失敗的過程，探討APEC與WTO的互補性，找出長期支持WTO杜哈回合的APEC，除了扮演育成FTAAP的角色之外，是否能真正在具體層面上，成為推動杜哈回合獲致結論的動力，進而為自由貿易上的多邊主義和區域主義，做出維持良好平衡的示範。

### APEC的彈性模式，可為WTO提供良好範例

或許因為WTO杜哈回合談判停滯已久，現有比較APEC與WTO建制模式的文獻大多集中於1990年至2002年之間，而在比較理論角度上，則因APEC與WTO同屬國際組織，而所有國際組織均有其宗旨、運作原則與模式，所以同時檢視給定領域內原則(principles)、準則(norms)、規範(rules)與決策程序(decision-making procedures)的國際建制(international regime)理論(Krasner, 1982)，便常被用來平行比較同樣致力於推動貿易自由化與便捷化的APEC與WTO之相同與不同之處。

根據Krasner (1982) 的定義，「原則(principles)」係指對事實、因果與是非的認知；「準

則(norms)」則指根據一系列權利義務而訂出的行為準則；「規範(rules)」指行動上的特定處置方式或禁止項目；「決策程序(decision-making procedures)」是在達成或執行共同抉擇上，所通常採行的實踐，而各家學者依此比較APEC與WTO，看法歸納如表一。

該表顯示：APEC的「互利」和「開放性區域主義」原則與WTO的「互惠」和「非歧視」原則有相近似之處；同樣強調各成員要為彼此之間帶來好處，也同樣強調貿易待遇上要盡量一視同仁。然而在「準則」上，APEC採取願者可先行動的「自願主義」，WTO則抱持「互惠原則」，此種差異若體現於「規範」和「決策程序」等兩個層面上，即不難發現何以WTO杜哈回合難以達成結論：WTO的規範具有強制拘束力，決策程序又以「共識為主，表決為輔」，是以各國基於互惠原則，在規範對所有成員具有強制力的前提下，自然會為了維護本國利益，而難以達成共識，造成決策程序上的種種障礙。相較於此，APEC的規範不具拘束性，是以或可在「自願主義」的準則之下，以「願者先行」的方式，逐步建立會員體之間的共識，而這也是APEC或可協助推動WTO杜哈回合達成結論的特點。

### APEC為何能成功推動ITA、卻在EVSL上失敗

比較ITA的成功與EVSL的失敗，其因素可歸納為「各經濟體立場」、「議題涵蓋範圍」與「對自由化的認知」三項，其比較結果可參考表二。然而在比較之前，必須先簡要回顧ITA與EVSL的歷史演進，

表一：比較APEC與WTO之國際建制

建制之建構要素	APEC	WTO
原則	互利 開放性區域主義	互惠 非歧視原則(最惠國待遇、國民待遇)
準則	自願主義	互惠原則
規範	非拘束性	有強制拘束力
決策程序	共識建立	共識為主，表決為輔

Yanai, 2000；詹滿容與江啟臣，2002。

以建立比較的基礎。

回顧ITA在APEC架構下推動的歷史，除了美國自始即強力推動外，1995年起，APEC電信小組中，日本和韓國即已推出「亞太資訊基礎建設(Asia Pacific Information Infrastructure, APII)」構想，並通過所謂的「亞太資訊基礎建設漢城(今首爾)宣言」，而1996年7月在台北召開的APEC第14次電信會議APII分組討論中，日本、韓國、新加坡與中國大陸已積極討論「亞太技術中心」的成立與規劃，顯見亞洲各國對於區域性資訊基礎建設的重要性已有基本共識；問題僅在於如何讓削減IT產品關稅的時間表更有彈性。其後在美國的運作之下，1996年11月的APEC非正式領袖會議中，多數與會代表支持科技資訊貿易自由化，同意將以公元2000年為目標達到資訊產品零關稅的ITA，納入當年度的WTO新加坡部長級會議議程。由於全球十大資訊產品出口國中，APEC會員體即佔8位，而APEC會員體的共識也已滲入美、日、歐盟與加拿大等「四邊集團」所提方案甚深，是以1996年APEC領袖宣言對ITA的採認，便成為ITA可於1997年1月即進行技術性諮商，4月確認參與國關稅減讓表，7月1日即正式生效的前奏曲。

相形之下，EVSL雖然一開始受ITA成功之激勵，但是支持自由化的美、加、澳、紐等APEC會員體卻在部門別自由化的認知上，與中國大陸、東協等開發中國家的想法呈現很大落差：美加澳紐等國認為EVSL的過程不過是另一個降低或免除關稅的機制，但是中國大陸與東協卻認為EVSL必須要加入貿易便捷化、經濟與技術合作等元素。由此已隱隱可見EVSL何以最終會破局的徵兆。

其次在「哪些部門應該先自由化」的選擇上，儘管APEC與ABAC緊密合作，最終選出15個部門做為早期自由化的目標，但是各經濟體如何進行個別行動計畫檢視(IAP)，卻也牽動參與EVSL的經濟體自身個別對於「全面性(comprehensiveness)」和「彈性(flexibility)」的認知，以及每個不同部門之下，對於前述兩個概念尺度的界定。

最後，1998年的APEC部長會議中，部長們同意EVSL應當是一個以全面性且一致的承諾為前提的進程；彈性措施基本上是以對開發中國家展延自由化時間表的方式呈現，但此一「包裹(packaging)」方案卻

面臨日本的強烈反對：支持自由化的經濟體希望日本能做出良好的示範，加速自由化的進程，但日本既不同意各經濟體可以在「全面性且一致的承諾」下，自由選擇進行提前開放的部門，也不同意參與林木、漁業、糧食及油籽等部門的自由化，成為壓倒EVSL的最後一根稻草。

簡言之，「各經濟體立場一致」、「議題涵蓋範圍有限」與「對自由化的認知一致」，是ITA相較於EVSL得以成功的原因，也因此若APEC企圖重演ITA的成功經驗，在WTO發揮影響力，或許需要在有限的議題範圍內，整合各相關國家對於自由化的認知，減少彼此之分歧，方能奏效。

### APEC可推動多邊與區域主義之間的平衡

近年來，由於WTO杜哈回合遲遲未有結論，WTO秘書處已打算以「套案」的方式，在特定議題上尋找達成部分結論的可能，做為突破整體僵局的早期收穫成果，然而即便是套案本身，也因為已開發國家與發展中國家利益上的差距，而屢屢無法獲致結論。相較於此，APEC具有會員體涵蓋開發中及已開發國家，以及以「自願性」和「非拘束性」為議決和執行基礎的特性，加上其經濟與技術合作計畫也已行之有年，未來APEC或可透過「開路者機制」，以「願者先行」的方式，輔以經濟與技術合作計畫，在特定議題上以較不具壓力的方式，逐步拉近開發中及已開發國家的差距，進而為WTO做出「最佳實踐」，進而尋求在特定議題上逐步獲致結論的可能性。

然而各國對於自由化的認知，也因本身產業部門特性的不同，而面臨議題紛雜、整合不易的困難，加上近年來各國紛紛洽簽自由貿易協定，APEC勢必仍然需要在扮演育成FTAAP的角色過程中，尋找自己的定位，進而更加確認自身應如何在方法和議題上，對WTO杜哈以致於未來各回合獲致結論的方式與進程，做出具體貢獻。(作者為台經院國際處助理研究員)

#### 參考書目：

1. Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.

表二：比較ITA與EVSL

比較因素	ITA	EVSL
各經濟體立場	一致	分歧
議題涵蓋範圍	限於資通訊產品	廣達15個差異甚大的部門
對自由化的認知	差距不大	差距甚大

2. Okamoto, J. (2000). The Political Process of APEC Early Voluntary Sectoral Liberalisation: Setting the Research Agenda. Retrieved from [http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Apec/pdf/1999\\_06.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Apec/pdf/1999_06.pdf)
3. Yanai, A. (2000). APEC and the WTO: Seeking Opportunities for Cooperation. Retrieved from [http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Apec/pdf/1999\\_07.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Apec/pdf/1999_07.pdf)
4. 彭慧鸞。(1997)。〈亞太地區的科技競爭與合作：「科技資訊協定」的政治經濟意涵〉，《問題與研究》，36(2): 33-47。
5. 曾顯照。(2008)。《WTO資訊科技協定(ITA)之研究：科技發展下ITA產品範圍的爭議與解決》，國立政治大學法學院碩士在職專班論文。
6. 詹滿容與江啟臣。(2002)。〈「APEC」與「WTO」國際建制之分析與比較〉，《亞太經濟合作評論》，10: 11-22。

## WTO服務貿易新趨勢—國際服務貿易協定(ISA)

蔡靜怡

WTO杜哈回合談判自2001年迄今仍無法就服務業市場開放達成具體共識，WTO服務業真正之友集團(Real Good Friends of Services, RGF)遂自去(2011)年底起開始探索不同之談判策略，以致力於推動服務貿易自由化。<sup>1</sup> RGF集團目前計有20個成員，包括我國、澳洲、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、歐盟、香港、以色列、日本、墨西哥、紐西蘭、挪威、巴基斯坦、秘魯、新加坡、南韓、瑞士、土耳其及美國，主要目的在於促進服務貿易談判之進展，以達到服務貿易市場之進一步自由化。

### 未來談判三項主要目標

根據RGF於今(2012)年7月5日發表聯合聲明，承諾將開始就未來服務貿易協定涵蓋之輪廓進行討論。聲明中指出，未來的複邊服務協定將會在促進《服務貿易總協定》(General Agreement on Trade in Services, GATS)發展之基礎上進行，並將於其他服務貿易談判中致力於獲得自由化之實質進展。在會員共識上，未來協定談判將以三項主要目標為依歸：一、對於任何部門或供應模式之實質內涵在談判上皆不設限；二、在市場開放承諾上，將會透過談判使會員盡其可能提供市場開放機會；三、經由談判以期建立廣泛實用的新規則。<sup>2</sup>於該聲明中，服務業真正之友亦呼籲其他WTO會員共同朝更高度服務貿易自由化之目標邁進，此外，亦鼓勵其他開發中國家參與，並加強對低度開發國家利益之重視。<sup>3</sup>

### RGF可為全球服務貿易新途徑之起點

美國USTR代表Michael Punke針對RGF的聲明表示：服務貿易中許多重要的產業別例如，資訊業、金融、物流業，以及能源及環境服務為經濟活動的重要核心，有鑑於目前WTO談判陷入僵局，RGF可為發展全球服務貿易新途徑的起點。此外，Michael Punke亦提出美國在RGF的立場並期許RGF能制定國際服務貿易協定(International Services Agreement, ISA)，該協定為WTO架構下的複邊協定，係由許多主要的貿易大國參與，藉此跨區域跨產業的協議，做為雙邊及區域協定邁向多邊貿易協定的墊腳石。同時，ISA高標準的市場進入規則，可以影響國際慣例與規範，如此高品質的服務貿易協定在全球貿易體系扮演領導者的角色。美國目前除了已與20個ISA成員國簽屬FTA，ISA亦可促使美國與其他的貿易夥伴如日本、台灣、以色列、巴基斯坦與土耳其進行更深化的服務貿易整合<sup>4</sup>。

為協助我國能源服務業者拓展商機，我國將掌握此契機，與RGF成員共同推進服務貿易談判，同時呼籲其他WTO會員彼此合作，研議達成高度企圖心之談判機制，俾最終能順利完成杜哈回合談判。(本文作者為台經院國際處助理研究員)

#### 資料來源

- <sup>1</sup> [http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu\\_id=40&news\\_id=26514](http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=26514)
- <sup>2</sup> 鍾鏽婷，WTO服務業真正之友宣示未來服務協定談判之主要目標，Washington Trade Daily。
- <sup>3</sup> ICTSD, WTO Member Group Eyes Possible Launch of Service Talks for 2013, <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/151483/>
- <sup>4</sup> Mike Godfrey, US Pushes New International Services Agreement, Tax-Nes.com, Washington, [http://www.tax-news.com/news/US\\_Pushes\\_New\\_International\\_Services\\_Agreement\\_\\_\\_57434.html](http://www.tax-news.com/news/US_Pushes_New_International_Services_Agreement___57434.html)