

WTO 特殊與差別待遇條款的談判： 歐洲聯盟的策略與影響*

周旭華

國立台北商業技術學院應用外語系
10051 台北市濟南路一段 321 號
E-mail: annk99@webmail.ntcb.edu.tw

摘要

歐洲聯盟 (EU) 在世界貿易組織 (WTO) 杜哈發展議程下，致力影響與「發展」攸關之「特殊與差別待遇」(S&D) 條款談判。EU 的整體策略脈絡，係在不挑戰 WTO 建制核心規範的前提下，增進本身於 WTO 下之利益。在策略運作上，EU 採漸進方式，逐步呈現並強化「目的/手段」及「S&D 差異化」等二項主要論述，藉以重新界定 EU 在 WTO 建制下所須承擔的 S&D 義務，期能限縮其義務範圍及程度，並為其 S&D 立場與相關作為，建立正當性基礎。此外，EU 亦提出若干雙邊及單邊措施，以助推進其 S&D 主張。EU 之策略作為，對開發中國家有關 S&D 之論述，及此議題未來談判方向，皆可能產生影響。

關鍵詞：世界貿易組織、歐洲聯盟、特殊與差別待遇、杜哈發展議程、開發中國家

投稿日期：97.12.3；接受刊登日期：98.9.16；最後修訂日期：98.10.23

責任校對：陳昱之、陳奕均、汪盈貝

* 作者感謝匿名審查人費心指正。本文撰寫過程，承蒙中央研究院歐美研究所提供短期訪問研究機會，及洪德欽教授惠予指導，受益良多，一併致謝。

壹、前言

世界貿易組織 (World Trade Organization; WTO) 設立以來的第一個回合談判，以「杜哈發展議程」(Doha Development Agenda; DDA) 為名，強調對開發中國家發展問題之重視。自關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade; GATT) 於一九四七年締結，至 WTO 於一九九五年設立並運作迄今，開發中國家在國際多邊貿易體系演進過程，始終沒有缺席 (Hoekman & Mavroidis, 2007: 90)。國際經貿關係中，「開發中國家」一詞，有時用以指稱「國民平均所得」(per capita income) 明顯落後於工業化國家之國家，但學界及實務界對於「開發中國家」之認定，並無共識。WTO 僅認定低度開發國家 (Least Developed Countries; LDC)，但其他 WTO 會員是否屬開發中會員，則由其自我認定。目前，WTO 會員中約有四分之三為開發中國家，所占比例之高，不容忽視 (WTO, n.d.a)。

「特殊與差別待遇」(special and differential treatment; S&D) 條款乃 GATT/WTO 規則體系下，一套涉及開發中國家發展之條款。有關開發中國家的特殊待遇問題，自 GATT 運作初期起即受到注意，並於爭辯中陸續演進 (參見表 1)。目前 WTO 下的許多協定，設有針對開發中國家提供優惠措施的所謂 S&D 條款 (林彩瑜，2001: 304-319; WTO, n.d.a)。WTO 設立後，許多開發中國家認為 S&D 條款施行情形不如期待，指其效能不彰，形同具文，便提出「落實」(operationalise) S&D 之呼籲 (Prévost, 2005: 82-83)。

發動杜哈發展議程的杜哈部長宣言 (Doha Ministerial Declaration)，除重申 S&D 條款乃 WTO 諸協定「不可分割的一部分」(an integral part) 外，並回應開發中國家「落實」S&D 之主張，授權檢討 S&D 條款，以強化其效力，使其「更精確、更有效、更可行」(more

表 1 GATT/WTO 與開發中國家

| 時間 | 事件 |
|-----------|--|
| 1947 | 十個開發中國家加入 GATT，其條件與已開發國家大致相同——「幼稚產業保護條款」(GATT 第 18 條)，是針對發展的主要條款。 |
| 1954-1955 | 修正 GATT 第 18 條，增列第 18 條之 1，允許在外匯存底低於經濟發展所必須時，基於收支平衡目的，採取數量限制。 |
| 1964 | GATT 內設立「貿易與發展」委員會，處理與發展有關的問題。 |
| 1965 | GATT 本文增列「第四編-貿易與發展」，界定開發中國家「免互惠」之概念。但第四編除創設「諮商義務」外，並未創設其他具法律強制力之義務。 |
| 1971 | GATT 通過豁免案，授權「普遍化優惠制度」(Generalised System of Preferences; GSP) 下的關稅優惠。 |
| 1973-1979 | 逾七十個開發中國家參與東京回合談判。通過「授權條款」。提出「特殊與差別」(S&D) 之概念，賦予一九七一年通過之 GSP 豁免永久地位，同時設有畢業條款。 |
| 1986 | 開發中國家參與新回合談判之預備。東岬部長宣言包括許多參照 S&D 之條款。 |
| 1994 | 全體原 GATT 開發中會員均加入 WTO。 |
| 1997 | 創設針對低度開發國家之「貿易有關協助的整合架構」。 |
| 1999 | 西雅圖會議中，逾半數提案為開發中國家提出。 |
| 2001 | WTO 成立以來第一個回合談判，訂名為「杜哈發展議程」，強調重視開發中國家關切之事項。 |
| 2003 | 坎昆部長會議中，若干較大型之開發中國家組成 G20 集團，展現影響談判之實力 |
| 2005 | 香港部長會議中，推出「貿易援助」(Aid for Trade) 倡議，作為協助開發中國家發展之新工具。同時進一步強化針對低度開發國家之「貿易有關協助整合架構」。 |

資料來源：1. Hoekman & Kostecki (2001: 386-387).
2. WTO (n.d.b).

precise, effective, and operational) (WTO, 2001a)。杜哈發展議程自二〇〇一年底展開以來，在杜哈宣言授權架構下，進行有關 S&D 條款之談判。並於二〇〇二年初開始舉行「貿易與發展委員會」(The WTO Committee on Trade and Development; CTD) 之特別會議，依杜哈宣言第四十四段之授權，針對 S&D 條款之改進方向進行討論。然而，多年下來，開發中國家與已開發國家之間歧見仍深，缺乏實質進展 (Chang, 2007: 553)。

鑒於有關 S&D 條款之爭議，係一可能影響 WTO 演進，乃至衝擊國際政治經濟秩序的重要問題，本文遂以探討 WTO 杜哈發展議程 S&D 條款的談判為題旨。根據國際關係國際建制 (international regime) 理論，建制乃是影響國家對外行為，進而影響國際政治經濟秩序的重要變項。¹ 國際建制基本規範之變化，可能影響建制之持續與轉變，進而衝擊國際政治經濟秩序，以及個別國家之利益。WTO 乃是當前最重要的國際建制之一；而促進開發中國家「發展」，與漸進自由化、貿易無歧視等，同為 WTO 建制的核心規範。而 S&D 條款，正是 WTO 「發展規範」下，一套具有爭議性的重要規則。² 易言之，S&D 條款之變化，可能影響「發展規範」，進而影響 WTO 建制，乃至以其為基礎的國際政治經濟秩序。

¹ 國際關係學者 Stephen Krasner 對國際建制 (international regime) 下了一個通行定義：「一套明示或默示的原則、規範、規則、決策制定程序，依此，行為者在國際關係特定議題領域產生了共同的期望。」國際建制的四個構成元素：原則、規範、規則、決策制定程序，由上而下，有層級之分；「原則」是對於事實、因果關係、是非的信念；「規範」是以權利及義務加以界定的行為標準；「規則」是關於行為允許或禁止的明確規定；「決策制定程序」是作出或執行集體選擇的通行作法 (Krasner, 1983: 2)。

² 從國際建制的角度，S&D 之出現乃多邊貿易建制自由化規範弱化之指標 (Krasner, 1983: 5)。

本文進一步聚焦於歐洲聯盟 (European Union; EU)³ 有關S&D條款談判的主張、策略及其影響。因為，國際建制之變化，除了深受權力結構及制度牽制等結構面因素影響外，談判過程的策略、戰術等行為，對於談判的方向及結果亦可能產生作用，皆是影響建制變化之重要變項。⁴ 本文認知，談判策略乃是達成談判目標之一系列作為；而談判立場之表述，乃是談判策略重要的一環，攸關談判目標之達成，而EU之策略行為尤其攸關重大。就權力面言，EU的整體政治經濟軍事權力、貿易議題權力，乃至於軟性權力，皆甚可觀。而在WTO下，EU尤其具份量。EU二十七個會員作為一個整體，與美國並列為WTO下二大貿易體 (Gambini, 2008)，也是最重要的行為者之一，其於WTO下之談判作為，對於WTO規則走向舉足輕重。就制度面言，EU基於政策考量，對於S&D條款的走向甚為重視。首先，S&D條款乃是WTO多邊架構下之重要爭議性條款，而EU在其共同商業政策 (common commercial policy) 的基礎上，一向以積極參與WTO下全球多邊貿易規則之制定，為其對外關係的主軸之一，並將協助開發中國家融入國際貿易體系納入其貿易政策目標。⁵ 其次，EU亦宣稱發展政策乃其對外行動，包括貿易政策的核心 (European Commission, n.d.a)，而S&D條款乃WTO下與發展攸關的一套條款。事實上，EU自杜哈發展議程展開之

³ 二〇〇九年十二月里斯本條約生效之前，EU並無國際法人格。EU在WTO下之會員身分向來為歐洲共同體，簡稱EC，但一般EU政策文件之習慣，概以EU稱之，本文從之。

⁴ 策略 (strategy) 一詞在學界並無統一定義，而EU官方文件中，亦有以「策略文件」(strategy paper) 為名者，主要係針對某一議題之政策目標、立場及工作方向提出說明。至於本文所稱之策略，則泛指國際談判中，為達成某些目標之一套計畫下的行為組合，也包括較為特定之戰術 (tactics) 在內 (Odell, 2006: 4-38)。

⁵ EU的貿易政策目標下的「更廣泛議程」(wider agenda)，包括了「發展」；其內容主要是透過以WTO多邊為主，雙邊及自主措施為輔之途徑，以協助開發中國家更公平的融入國際貿易體系 (European Commission, n.d.e)。

初，即於S&D談判扮演積極角色，提出了有別於開發中國家之訴求，且其主張堪稱完整。⁶ 由上可知，EU具備影響S&D條款走向的權力面力量與制度面動機，倘若能進一步在談判策略上運用得當，則可發揮極可觀之影響。

基於上述認知，本文將探討範圍鎖定於EU作為WTO重要成員之一，在杜哈發展議程下，特別是談判初期，如何透過策略運作，尤其是書面及口頭立場表述策略，以影響WTO建制「發展」規範下之S&D條款，使其朝著更符合本身利益的方向演進，並嘗試評估EU之策略對WTO下S&D條款未來走向之影響。本文就EU有關S&D立場與策略之官方文獻檢視，主要以二〇〇二年至二〇〇三年之間為範圍；蓋EU主要相關文件及口頭發言皆在該段期間提出，三份主要立場文件，更集中於二〇〇二年下半年提出。但整篇文章對WTO下S&D之談判，及EU相關策略作為，考察之時間範圍，大致是以WTO杜哈發展議程談判期間為主。另外，本文討論EU對外談判策略時，係將EU視為國際貿易談判的單一行為者 (single actor)。EU會員國對外貿易政策制定，屬於共同體超國家層次之權限，並授權執委會 (Commission) 以「單一口徑」(single voice) 對外發言及談判，代表「整個EU」捍衛其共同立場 (Meunier, 2007: 907)。因此，將EU視為單一行為者，一方面便於討論，另一方面亦有法理上之依據。不過，EU實際上是一個相當複雜的整合體，其成員國對同一議題的立場未必相同，甚至可能彼此矛盾，故其內部如何針對S&D議題進行政策協調，亦是值得探討之面向，惟本文對此不擬著墨。

⁶ EU之發言除論述較為完整外，內容量亦於已開發中國家居於領先地位。以二〇〇二年底CTD下針對S&D議題發言較熱烈的一次特別會議為例，會議紀錄顯示，EU在會議中打頭陣，提出其論述，全程共發言九次，發言次數略高於美國的八次，但所占篇幅明顯高於美國，且其發言得到美國、加拿大、馬來西亞、韓國、泰國、墨西哥、印度等至少七個國家回應 (WTO, 2003a)。

本文係政策導向之WTO及EU對外貿易關係應用性研究，採取跨學門之綜合研究法 (contextual approach)。⁷ 基本分析架構，植基於國際關係理論，特別是新自由制度主義以及國際建制理論，以探討國家行為者在國際政治經濟環境下，透過議價過程之策略運作而影響建制內容之演進。在宏觀的建制架構下，觀察微觀面之策略運作，以及策略作為對宏觀面建制變化之影響。⁸ 為求強化對EU談判立場與策略之理解，本文兼採國際關係社會建構主義 (social constructivism) 的分析角度。社會建構主義於一九九〇年代初期開始受到注意，係晚近國際關係理論另一顯學。不同於其他主流國際關係理論，它並非以理性抉擇為基礎，而著重於對既有理論之批判與挑戰。尤其，社會建構主義挑戰新現實主義所言：由於「無政府結構」的存在，所以國家「追求自助」。而認為，透過國家互動，才形成了所謂「無政府結構」，進而導致自助。社會建構主義之重點在分析國家如何透過互動而塑造相互認同、利益認知及共享價值，從而改變國際社會結構 (Wendt, 1992: 391-425)。⁹ 從社會建構主義的角度理解，國際法之形成，包括WTO

⁷ WTO 研究因其問題具有多面性，故學者有採取「綜合研究法」之倡議 (洪德欽，2002: 13)。

⁸ 國際建制的概念雖獲得國際關係不同學派學者之支持及使用，但基本上是新自由制度主義下的一種「制度」。新自由制度主義所稱之「制度」，乃是一套正式或非正式規則，它「規定行為角色，牽制行動，並塑造期望。」依其主張，國家或政府對外行為極大程度繫於通行的制度安排，而此安排將會影響以下情況，降低成本，而有利於合作：(1) 資訊及談判機會之流通 (降低查證成本)；(2) 政府監控他國遵守及履行自身承諾的能力——從而有能力首先作出具可信度之承諾 (降低制裁欺騙者之成本)；(3) 對國際協定鞏固性的普遍期待 (減少不確定性) (Keohane, 1989: 2)。

⁹ 此必須說明，社會建構主義主張之重點，在於國際「結構」及「身分/認同」並非既定，而係透過國家間互動及理念交流，相互建構而來。至於國際社會是否為「無政府結構」，並非其主要關切之點。故而，即使在 WTO 此一具有高度規範效力的體系中，仍有運用社會建構概念的空間。其次，社會建構主義與國際建制理論並不相互排斥；國際建制研究中可運用社會建構概念，社會建構之論述中亦可運用國際建制之概念，惟其著重於「觀念建構」，而非「理性抉擇」層面。

下的法律規範之演進，涉及理念塑造等社會建構過程。本文希望藉助社會建構主義的視角，以檢視EU談判立場與策略所蘊涵的社會建構意義。

本文進一步運用國際政治經濟學脈絡下之國際談判研究成果，特別是框架設定 (framing) 概念，以分析EU在S&D相關談判的立場表述策略。¹⁰ 研究國際經貿談判的重要國際關係學者John Odell，在探討影響國際貿易談判結果之關鍵因素時，提出一個重要假設，即貿易談判的行為者作決策時，僅能運用「有限理性」(bounded rationality)；此一假設乃是談判決策分析之前提。有限理性的決策者，除了受限於資訊及能力不足、個人偏見或偏好等因素外，框架設定亦是限制決策選項的重要因素之一。¹¹ 因此，在談判過程中，談判者透過有意無意之「框架設定」或「框架再設定」(reframing)，得以創造或扭轉談判形勢。¹² 而觀察EU本身在杜哈發展議程下，亦可發現「框架設定」之作為。¹³ 本文希望借用框架設定等談判概念，以強化對EU在S&D相關

¹⁰ 框架設定之概念主要源於認知心理學，其要旨係指人們對事情之認知，常受限於某一框架 (frame)。框架之設定，影響相關行為者對同一議題下問題之詮釋或判斷；同一議題之下，在框架涵蓋範疇內的部分受到注意，不在框架涵蓋範疇內的部分往往遭到忽視 (Odell & Sell, 2006: 86)。

¹¹ 另一個重要前提假設是，先前的談判結果會影響後續之談判行為，此與國際建制理論有關建制對行為者之拘束，有其相通之處 (Odell, 2006: 14-18)。

¹² Odell & Sell 以社會建構主義的權力論證為依據，認為「框架設定」的概念，恰突顯出國際權力現實的另一面，即權力之產生，不僅源於軍事及經濟資源，亦源於「定義 / 再定義」(define/re-define) 及「正當化 / 去正當化」(legitimize/delegitimize) 之力量。Odell & Sell 並運用此一概念來釐清 WTO 開發中會員如何透過論述、宣傳、遊說等手法，成功重新設立專利權議題之框架，使其與「避免不必要死亡」發生關聯，進而促成杜哈部長會議中公共衛生宣言相關條款之通過 (Odell & Sell, 2006: 108-110)。

¹³ 例如，在杜哈發展議程農業談判中，EU 稱，鑒於 EU 農產品及食品業者關心「地理標示」議題，勝過農業談判議題，因此主張將原屬智慧財產權範疇之「地理標示」議題，重新定義為「農產品市場開放」相關議題，使「地理標示」議題有機

談判之立場及策略運作的理解。

全文結構安排如下：第一部分為前言。第二部分釐清 WTO 杜哈發展議程下之 S&D 條款談判重點及進展，並闡明 EU 在 DDA 下對 S&D 條款之整體立場及談判策略。第三部分探討 EU 在「貿易與發展」政策下，與 S&D 相關之其他談判作為；包括以服務貿易模式四自由化為例，探討 EU 在 WTO 特定議題談判中，有關 S&D 條款之談判立場及策略；以及討論 EU 在 WTO 架構外，與 S&D 有關之若干單邊及雙邊措施。第四部分從國際關係學理面，分析 EU 策略及影響。第五部分為結論。

貳、杜哈宣言授權下之S&D條款談判： EU之立場表述

一、談判之背景及依據

GATT於一九五八年發行一份名為「哈伯勒報告」(Haberler Report)之政策報告，首度對「貿易與發展」(Trade and Development)問題進行通盤討論，並提出多項建議，包括削減已開發國家的農產品保護；而其中最重要的，乃是認知GATT締約成員自此一貿易建制所得之利益並不均等，有必要採取行動，以處理落後會員之關切事項(Hoekman & Mavroidis, 2007: 91)。一九六四年GATT增列第四編「貿易與發展」專章，包括第 36 條 (原則與目的)、第 37 條 (承諾)、第 38 條 (共同行動)，初步建立處理此議題之特定法律架構 (林彩瑜，2002: 295-298)。¹⁴ 一九七九年東京回合通過「授權條款」(enabling

會進入農業談判之議程。EU 宣稱，為取得 EU 農產品及食品業者對農業談判之支持，此乃必要之舉 (Blandford & Josling, 2006: 13-14)。

¹⁴ 以下摘錄「第四編」原文局部內容，並將重點以粗體呈現，或有助於得其精神之梗概：

Article XXXVI (Principles and Objectives)

clause),¹⁵ 提供對開發中國家給予「差別且較優惠待遇」(differential and more favorable treatment) 之法律依據, 逐步建立S&D條款在多邊貿易規則體系內之地位 (Hoekman & Mavroidis, 2007: 93; 林彩瑜, 2002: 299)。

烏拉圭回合談判於一九八六年展開, 八年談判期間, 增加了許多S&D 條款。烏拉圭回合談判所建立的現行 WTO 規則體系下, S&D 條款大約 155 條, 散見於 WTO 諸協定中。WTO 貿易與發展委員會 (CTD) 將 S&D 條款分為六類: (1) 有關增進開發中國家貿易機會之條款; (2) 有關要求 WTO 會員保障開發中國家利益之條款; (3) 有關承諾、行動、政策工具之使用享有彈性之條款; (4) 有關過渡期間之條款; (5) 有關技術協助之條款; (6) 與低度開發會員有關之條款 (WTO, 2001c: 5)。WTO 設立以來, 開發中國家對於 S&D 之效能不彰, 普遍感到不滿意, 遂有「落實」S&D 之倡議。開發中國家從杜哈發展議程伊始,

1. The contracting parties,

(a) recalling that the basic objectives of this Agreement include the **raising of standards of living and the progressive development of the economies of all contracting parties**, and considering that the attainment of these objectives is **particularly urgent for less-developed contracting parties**. . . .

Article XXXVII (Commitments)

1. The developed contracting parties **shall to the fullest extent possible**-that is, except when compelling reasons, which may include legal reasons, make it impossible-give effect to the following provisions:

(a) accord high priority to the reduction and **elimination of barriers to products currently or potentially of particular export interest to less-developed contracting parties**. . . .

¹⁵ Decision of 28 November 1979 (L/4903) by Contracting Parties of the GATT (GATT, 1979) Paragraph 1: Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favorable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties.

即嘗試透過將杜哈 S&D 談判設定為「落實」S&D 之談判；期待透過談判，以提高現行 S&D 條款的可執行性 (enforceability)，並擴充其範圍，使其不再形同具文。

杜哈發展議程下之S&D條款談判，其主要法律授權來自杜哈部長宣言 (簡稱杜哈宣言) 第四十四段 (WTO, 2001a)：¹⁶

我們再度確認，特殊及差別待遇 (S&D) 條款為 WTO 協定整體的一部分。我們注意到開發中國家，特別是低度開發國家就其施行時所面對特定限制所表達之關切。在此方面，我們亦瞭解部分會員已提議一項「特殊及差別待遇架構協定」(WTO, 1999c)。因此，我們同意檢討所有 S&D 條款，以強化該等條款，並使之更精確、有效、可行。對於此部分，我們贊同「施行相關議題及關切事項決議」(Doha Decision on Implementation-Related Issues and Concerns) 中所提出之 S&D 工作計畫。

準此，杜哈發展議程下S&D談判之整體任務，在於檢討一切S&D條款，以強化該等條款，使其更「精確、有效、可行」。其次，由於杜哈宣言第四十四段亦為「施行相關議題與關切決議」中之「S&D工作計畫」背書，因而此一工作計畫下更具體的工作事項亦得到授權

¹⁶ Doha Ministerial Declaration, WT/MIN (01)/DEC/1, 20 November 2001, para. 44: We reaffirm that provisions for special and differential treatment are an integral part of the WTO Agreements. We note the concerns expressed regarding their operation in addressing specific constraints faced by developing countries, particularly least-developed countries. In that connection, we also note that some Members have proposed a Framework Agreement on Special and Differential Treatment (WT/GC/W/442). We therefore agree that all special and differential treatment provisions shall be reviewed with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational. In this connection, we endorse the work programme on special and differential treatment set out in the Decision on Implementation-Related Issues and Concerns.

(WTO, 2001b)。¹⁷ 據此，CTD應就「非針對特定協定」之一般性S&D條款議題，執行三項較具體之任務：其一，辨明現行S&D條款何者具有強制性質，何者不具拘束力。並考量將某些S&D條款轉換為具強制性質，在法律上及實務上對已開發國家及開發中國家之影響。其二，檢視提高S&D條款效能之其他方法；包括改善資訊流通，協助開發中國家獲得援助，使其得以善加使用S&D條款。其三，考量如何將S&D融入WTO規則架構中。

二、談判之重點及進展

杜哈宣言第四十四段架構下之 S&D 談判，自二〇〇二年初起，以CTD特別會議為主要場域而展開。CTD特別會議依杜哈宣言關於 S&D 之談判授權，所進行的辯論，其主題大致分為「一般 (cross-cutting) 議

¹⁷ Doha Decision on Implementation-Related Issues and Concerns, WT/MIN (01) /17, 20 November, 2001, para. 12.1:

The Committee on Trade and Development is instructed:

(i) to identify those special and differential treatment provisions that are already mandatory in nature and those that are non-binding in character, to consider the legal and practical implications for developed and developing Members of converting special and differential treatment measures into mandatory provisions, to identify those that Members consider should be made mandatory, and to report to the General Council with clear recommendations for a decision by July 2002;

(ii) to examine additional ways in which special and differential treatment provisions can be made more effective, to consider ways, including improved information flows, in which developing countries, in particular the least-developed countries, may be assisted to make best use of special and differential treatment provisions, and to report to the General Council with clear recommendations for a decision by July 2002; and

(iii) to consider, in the context of the work programme adopted at the Fourth Session of the Ministerial Conference, how special and differential treatment may be incorporated into the architecture of WTO rules.

題」及「針對特定協定 (agreement-specific) 之議題」二大類。迄二〇〇八年止，較具體的進展僅有：(1) 原則上同意設立 S&D 監控機制；(2) 同意若干以 LDC 為對象，「針對特定協定」之 S&D 改良提案。此與開發中國家最初之期望，相距甚遠。

(一) 一般議題

「一般議題」包括S&D的原則及目標、適用資格及分類、能力培養、S&D條款納入WTO規則、監控機制等。已開發國家和開發中國家自二〇〇二年開始，即對一般議題立場分歧。首先，已開發國家——EU為其中要角，主張先討論S&D的「原則及目標」，再討論「針對特定協定」之提案，但開發中國家認為GATT第四編已明文呈現「原則及目標」，無需討論。其次，在EU帶頭下，已開發國家要求討論開發中國家畢業或分類問題，但遭到某些較進步的開發中國家反對 (Chang, 2007: 555-557)。為打破坎昆會議失敗所造成之僵局，WTO總理事會於二〇〇四年通過一項俗稱「七月套案」(July Package) 之決議。「七月套案」中，總理事會要求處理一般議題，也包括監控機制、S&D融入WTO規則等，在杜哈宣言授權下有待完成之S&D相關工作 (WTO, 2004c)。¹⁸ 關於一般議題與針對特定協定之議題孰先孰後，在七月套案通過後，爭議仍然繼續 (Chang, 2007: 558)。至於監控機制之設立，雖有初步共識，但迄二〇〇八年止，其實際進度僅是根據一份僅一頁之「非文件」(non-paper) 所勾畫出結構及範圍，進行初步討論 (WTO, 2008a)。

¹⁸ Doha Work Programme Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579, 2 August 2004, para. 1 (d). 相關之原文為：The Council further instructs the Committee, within the parameters of the Doha mandate, to address all other outstanding work, including on the cross-cutting issues, the monitoring mechanism and the incorporation of S&D treatment into the architecture of WTO rules

(二) 針對特定協定之議題

所謂「針對特定協定之議題」，主要指非洲集團 (African group) 於二〇〇二年七月所提出的 88 項「針對特定協定」之S&D條款改進提案。WTO秘書處在二〇〇二年初，即根據「S&D工作計畫」之指令，完成區分強制性及非強制性S&D條款之前置作業。歸納開發中國家之意見大致在二方面：其一，基於提高S&D效能之目標，被歸類為不具強制效力之S&D條文，應使其具有強制效力；其二，某些S&D條文雖被歸類為具強制效力，但未必具有效能，故應透過解釋或修正改進之 (WTO, 2002d)。在此基礎上，88 項提案大致朝三個方向提出改進S&D條款之提議 (Onguglo, 2005: 28-29)：一是建議修正S&D條款文字，主要是將「得」(should/may) 改為「應」(shall)；¹⁹ 二是建議對S&D條款作成權威解釋，以釐清並提高其可執行性；三是建議將若干跨協定之一般性議題，納入WTO規則體系的架構中。

二〇〇三年五月，CTD特別會議主席Perez del Castillo將上述 88 項提案，依其獲得採行之難易度分為三類。第一類含 38 項可望在當年稍後舉行之坎昆會議中通過的提案；第二類含 38 項較適合在WTO其他機構討論之提案；第三類則屬於難以達成共識之提案。其後，CTD特別會議復於坎昆部長會議前夕，從中挑出 28 項「原則可同意」之提案，準備納入坎昆部長會議決議事項內，然因坎昆會議破局而未獲通過 (Onguglo, 2005: 35-36)。二〇〇四年「七月套案」中，總理事會針對S&D條款之談判進展，指示CTD特別會議加快完成一切未完成之「針

¹⁹ 雖然「應」字具有強制性，但論者以為，就條約解釋之「通常意義」觀之，已開發國家違反關於市場開放之強制性 S&D 條款時，開發中國家的唯一救濟手段，往往是請求與「個別已開發國家」進行諮商 (例如 GATT 第 37 條)，或就其特別提出請求之特定項目市場開放進行談判 (GATS 第 4 條)，但倘若談判結果不如開發中國家預期，開發中國家亦難以據此提出爭端解決 (Kessie, 2007: 25-26)。

對特定協定」提案審查 (WTO, 2004c)。²⁰ 但 28 項「原則可同意」之「針對特定協定」提案，依然未獲正式採認。一年後，有五項LDC之「針對特定協定」提案，在二〇〇五年底的香港部長會議採認，此乃關於此議題談判僅有之具體進展。二〇〇五年底的香港部長會議之後，CTD特別會議聚焦於 18 項屬於第一類或第三類之「針對特定協定」提案。到了二〇〇八年，CTD針對S&D談判的工作重點，已限縮到如何通過基本上是針對LDC之 28 項提案 (WTO, 2008a)。

三、EU之立場表述

杜哈發展議程展開初期，EU於二〇〇二年間，針對S&D條款談判，先後向CTD特別會議提出三份文件，就EU之整體立場作出表述，並於二〇〇三年的CTD特別會議中，促銷其立場 (WTO, 2003a)。²¹ 在立場文件中，EU在形式上對部長會議決議，包括在杜哈部長宣言第四十四段的架構下檢討S&D條款，表達理解與尊重。但在實質上，則提出了有別於開發中國家落實S&D條款方向之主張，其論述主軸大致有二：其一，目的比手段更重要，而S&D乃是促進開發中國家融入多邊貿易體系，進而促進發展的一種手段。其二，S&D之提供，應予差異化 (differentiation)；應視開發中國家發展程度、特殊需求之不同，給予不同開發中國家不同之待遇；乃至依協定內容之不同，分別適用於

²⁰ Doha Work Programme Decision, WT/L/579. 相關之原文為：

The Council recalls Ministers' decision in Doha to review all S&D treatment provisions with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational. The Council recognizes the progress that has been made so far. The Council instructs the Committee on Trade and Development in Special Session to expeditiously complete the review of all the outstanding Agreement-specific proposals.

²¹ 在二〇〇三年的特別會議上，EU代表對先前所提出之立場文件提出說明，尤以闡述前一年八月所提出的 TN/CTD/W/13 文件(WTO, 2002a)為主。

不同程度或情形之開發中國家。

(一) 目的 / 手段論：S&D 是發展的手段

EU於二〇〇二年八月，針對「特殊與差別待遇」問題，向CTD特別會議提出的一份立場文件 (WTO, 2002a)。²² 針對S&D強制性問題，EU認為，辨認S&D條款之「強制效力」，其本身並非目的，而僅是強化S&D條款，使其更「明確、有效、可行」的一種手段。EU並稱，在某些情況下，使條款具強制效力，並無法達到強化S&D之目標。因此，建議會員亦將其他已證明係達成此目標最適當之工具納入 (WTO, 2002a)。EU在這段論述中，不否認強化S&D乃是應追求之目標，並宣稱無意挑戰杜哈宣言第四十四段及「與施行相關議題」之部長決議第十二段，關於賦予S&D條款「強制效力」所作的授權，而僅是為了避免「目的與手段混淆」。但EU同時質疑，開發中國家所汲汲追求之賦予S&D條款「強制效力」的必要性，並稱予S&D條款「強制效力」僅是強化S&D的手段之一，且未必是適宜手段或方法，建議亦應考慮其他替代選項。就策略面言，值得注意的是，EU在前面的論述中，架設了「目的 / 手段」論之基本框架，並將辨認S&D條款之「強制效力」，定位為「強化S&D的手段之一」。

在同一文件中，EU亦建議CTD應分析WTO規則中S&D條款的整體目標，並分析各S&D條款究竟是導致開發中國家「更融入多邊貿易體系」，還是更排除在外？EU並稱，對S&D條款整體目標更明確加以定義，有助於評估S&D替代選項措施之效能，而找出達成目標最有效之工具 (WTO, 2002a)。在此，EU再度運用其「目的 / 手段」論述邏

²² 這份文件針對「杜哈授權」、落實「工作計畫」的三項重點、S&D條款工作計畫與DDA工作計畫之其他元素的關係、會員對特定條款S&D之提案等，表明EU之認知及基本看法，並提出應進一步考量之議題。

輯，但更進一步，提出相對於S&D更高層次之目標。依其邏輯，強化S&D條款固然是一項應追求之目標，但相較於更高層次的目標「融入多邊貿易體系」，則S&D僅是達成此一目標的手段之一。

二〇〇二年十一月及十二月，EU連續提出二份與S&D工作計畫有關之立場文件 (WTO, 2002b; WTO, 2002c)；其中第二份係對前一份文件的某些構想再作闡述。²³ EU在十二月的文件中，循著「目的 / 手段」之論述邏輯繼續進行議題鞏固。首先，以比較明白的方式重申先前已透露之立場：S&D條款乃是協助開發中國家融入多邊貿易體系的手段。²⁴ 接著，針對S&D條款之落實與開發中國家困難的因果關係，EU認為開發中國家發展困難的原因未必出在S&D未落實，亦可能是其他因素；例如開發中國家本身之國內政策，亦可能影響發展。言下之意，落實S&D不一定是解決開發中國家困難之藥方。第三，在同一文件中，EU進一步將S&D條款區分為「擴張貿易」及「限制貿易」二類，而EU只同意有助於「擴張貿易」之S&D，此一補充論述，係為EU為其選擇性接受S&D條款找基礎。而在同一文件中，EU復稱相信在許多情況下，配合WTO會員國家整體發展過程，培養其施行WTO協定之能力的措施，乃是協助一個會員融入多邊貿易體系最具效能的方法之一。言下之意，能力培養乃EU所偏好的一種S&D類型 (WTO, 2002c)。

二〇〇三年以後，EU 未再針對 S&D 談判再向 WTO 提出立場文件，惟其立場之延續性，可以從其他文件加以觀察。例如，二〇〇三

²³ 第二份文件 TN/CTD/W/26 (WTO, 2002c) 是以 WTO 關於 S&D 之工作計畫的推進為主旨，其基礎是在此之前一個月，亦即二〇〇二年十一月，EU 先行提出的另一份名為「幾點初步構想」之 TN/CTD/W/20 文件 (WTO, 2002b)。

²⁴ EU 官方新聞資料 (European Commission, 2002) 顯示，這一系列 S&D 相關提案的主要目的，是使開發中國家充分融入世界貿易體系。針對這些提案，時任 EU 對外貿易執行委員 Pascal Lamy (後轉任 WTO 秘書長) 提出說明：「發展是杜哈發展議程的主旋律 (leitmotif)……我們應採取具體的行動幫助開發中國家，特別是其中最窮的國家，充分自世界貿易體系所提供的機會中獲利……。」

年坎昆會議失敗後，EU 執委會在一份「重啟 DDA 談判」的正式文件，繼續對 EU 對於 S&D 條款及發展相關議題之立場詳加闡述。針對 S&D 與發展的關係，EU 再以「目的 / 手段論」為基礎，作了如下補充：(1) 從 S&D 角度看 DDA 能否達成「發展承諾」，太過窄隘；S&D 不等於發展。(2) 積極市場開放及多邊規則強化，對「發展」最有利；故 EU 將透過積極貿易自由化、強化多邊規則、提供協助等作法，確保促進發展。換言之，EU 認為，促進「發展」乃是杜哈發展議程的目標，而 S&D 僅是促進開發中國家融入多邊貿易體系，進而促進發展的一種手段。因此，S&D 談判縱無進展，亦未必影響杜哈發展議程在發展議題之成果 (European Commission, 2003)。

(二) S&D 差異化：優惠不宜一體適用

二〇〇二年八月的提案，鋪陳了「適用S&D條款時，應考量開發中國家之差異，不宜一體適用」之論述基礎。首先，EU主張，S&D條款應根據不同發展程度，以及考量其所處特定情況之需求及利益而設計。EU明白反對不作區別，給予全部開發中國家一致性長期豁免。其次，EU主張，由於不同協定所需要的施行能力、資源使用不同，故在決定對不同能力之國家採取適宜S&D措施時，應考量不同協定的性質差異因素 (WTO, 2002a)。

而在二〇〇二年十二月的提案中，EU對此一議題進行進一步鞏固，質疑全體開發中國家皆適用相同S&D條款之不當，而明白主張S&D之提供，應依開發中國家發展程度及情況而有所差異，並主張釐清不同S&D條款之適用對象 (WTO, 2002c)。

參、EU與S&D相關之其他談判作為

EU的S&D立場表述，乃其「貿易與發展」政策的一環，倘若與

其他相關策略作為矛盾，則將使其策略效能大打折扣。故 EU 有關 S&D 談判立場與策略之探討，宜一併考量 EU「貿易與發展」政策下的其他工作。

在 WTO 架構下，WTO 有關 S&D 條款之談判，除了根據杜哈宣言第四十四段，在 CTD 特別會議進行外，另一條重要軸線是在其他特定議題的談判場域，進行 S&D 條款之攻防戰。而 EU 當前的「貿易與發展」政策推動，除了 WTO 多邊談判之場域外，尚有幾項重點工作 (European Commission, n.d.e)：

(1) 針對所有開發中國家之「普遍化優惠制度」(Generalised System of Preferences; GSP)；

(2) 主要針對「非洲、加勒比海、太平洋國家集團」(African, Caribbean and Pacific; ACP) 國家之「經濟夥伴協定」(Economic Partnership Agreement; EPA)；

(3) 針對拉丁美洲、印度、東南亞國協、中東、地中海沿岸等地區之開發中國家，建立區域暨雙邊貿易關係，及進行相關談判；

(4) 貿易援助 (Aid for Trade)。

第一小節先以 WTO 三大議題協定之一——服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 與 S&D 條款之談判立場為例，進行討論。²⁵ 第二小節則探討 EU 在 WTO 架構外，有關「貿易與發展」的三種重要作為或措施，包括：首先探討 EU 在 GSP 下之單邊措施的持續與改變；其次探討與 EU 傳統上有特殊關係之開發中國家集團 ACP 經濟關係架構之改變，特別是簽署經濟夥伴關係協定；最後，

²⁵ 杜哈發展議程 S&D 談判「針對特定協定之議題」的 88 個提案中，有關 GATS 占七個，僅次於爭端解決瞭解書、GATT、SPS (Onguglo, 2005: 30)。相較於 GATT、SPS 所針對者為貨品，GATS 所針對者為服務，有其獨特性。且 GATS 從前言到內文 (例如第 4 條、第 19 條) 對「開發中國家發展」多有著墨，乃 WTO 下一標榜重視「發展」之協定，故選擇 GATS 為例，進行討論。

以印度為例，探討EU與其所稱「較進步的開發中國家」談判簽署雙邊自由貿易協定之情形。

一、EU 在服務貿易 S&D 相關談判之立場

(一) 服務貿易 S&D 條款與模式四自由化

1. GATS 下的 S&D 條款談判

GATS下S&D條款之內容，包括「增進開發中國家之參與」、「給予個別開發中國家會員適當之彈性」以及「提供技術協助」等。²⁶ 在服務貿易談判中，開發中國家主張GATS下的S&D條款，特別是GATS第4條第1項之落實(OECD, 2006)。GATS第4條第1項規定了促進開發中國家參與應有之作為，即會員應 (shall) 透過談判產生之特定承諾，強化開發中國家競爭力，改進其使用資訊網路機會，尤其應「就其有出口利益之項目及提供模式之市場開放予以自由化」。²⁷ 其中，所謂開發中國家「有出口利益之提供模式」，主要就是以自然人呈現方式提供服務之模式(簡稱模式四)。²⁸

²⁶ 例如：GATS第3條第4項規定開發中國家建立連絡點可享彈性；第5條第3項開發中國家在經濟整合之「涵蓋絕大多數項目」及「消除歧視」等方面，享有彈性；第15條規定開發中國家於發展專案相關之補貼享有彈性；第26條則為多邊技術援助之規定。

²⁷ GATS第4條(增進開發中國家之參與)第1項：
為增進開發中國家對世界貿易之參與，應由不同會員依本協定第3編及第4編之規定，透過談判產生之特定承諾促成下列事項：

- (a) 強化其國內服務能力及其效率與競爭力，其途徑包括基於商業目的而使用科技；
- (b) 改進其使用行銷通路與資訊網路之機會；及
- (c) 就其有出口利益之項目及提供模式之市場開放予以自由化。

²⁸ GATS起草者著眼於實際操作之需要，而跳脫了經濟學者關於服務定義之爭議，於協定本文的第1條，開宗明義規定了本協定所規範之服務貿易，係指服務的四種「提供模式」(modes of supply)，分別是：

- 模式一：自一會員境內向其他會員境內提供服務者(簡稱跨境提供)；

服務貿易新回合談判於二〇〇〇年初展開。在談判前置階段訂定若干程序規則，其中以二〇〇一年三月採認之「服務貿易談判準則及程序」(Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services, 簡稱S/L/93「談判準則」) 最為重要 (WTO, 2001d)。²⁹不僅是GATS後續新回合談判進行最重要的程序依據；例如，以「要求與回應」(request and offer) 為主要談判模式。³⁰ 也提供了開發中國家支撐其談判主張之重要論據；例如，宣示談判應考慮GATS第4條之執行：為確保第4條有關增進開發中國家參與等相關規定之執行，服務貿易理事會特別會議於討論談判進度時，應考慮第4條的執行程度，並建議促進該條文目標達成之方法，且應於談判完成前，評估於第4條目標所達成之結果。³¹ 杜哈發展議程談判於二〇〇二年展開後，原已先行開始之服務貿易談判亦併入。

2. 開發中國家與模式四自由化之主張

開發中國家以印度為主，早在服務貿易新回合談判開始前，即要求推動模式四自由化 (WTO, 1999b)。二〇〇三年坎昆部長會議前夕，以印度為首的十四個開發中國家，在一份關於模式四自由化談判的溝通文件中，提及模式四自由化對 GATS 第4條第1項 (c) 款之落實，具有重大貢獻，將模式四自由化之主張，與 S&D 條款之落實主張，

模式二：在一會員境內對其他會員之消費者提供服務者 (簡稱跨境消費)；

模式三：由一會員之服務提供者以設立商業據點的方式，在其他會員境內提供服務者 (簡稱設商業據點)；

模式四：由一會員之服務提供者以自然人身分在其他會員境內提供服務者 (簡稱自自然人呈現)。

²⁹ Council for Trade in Services—Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services—Adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 28 March 2001, S/L/93.

³⁰ *Ibid*, para. 11.

³¹ *Ibid*, para. 15.

相互掛鉤 (WTO, 2003c)。坎昆會議失敗後，此一以印度為首的陣營再擴充成員至十八個開發中國家，聯合提出一份談判立場文件（以下稱「十八國立場文件」），主張「以模式四自由化為落實 GATS 第 4 條之第一步」（WTO, 2004a）。

依「十八國立場文件」之歸納，開發中國家透過新回合談判而落實開發中國家參與之共同關切事項，有關模式四自由化者，主要為：(1) 增加與模式三脫鉤之模式四承諾；(2) 要求模式四承諾應不限於公司內部調動 (intra corporate transferees)、商業訪客 (business visitors) 等類別，也應包含契約關係之服務提供者 (contractual service suppliers; CSS) 及獨立服務提供者 (independent service providers; ISP)；(3) 要求取消模式四承諾之附加限制，改善工作許可證及簽證程序繁複、不透明之問題，以及提高承諾之可預測性等。「十八國立場文件」進而將前述共同關切事項，與落實 GATS 第 4 條第 1 項 (c) 款之主張掛鉤，提出二段式論述：(1) GATS 第 4 條所建立之義務的「落實」程度應予檢視；(2) 以「模式四」作為落實 GATS 第 4 條規定的第一步。

「十八國立場文件」的主張，於隨後通過之「七月套案」中，獲得局部採納。七月套案附件C，係針對服務貿易議題之協議。其中，包括若干與模式四自由化相關之內容重點，例如：(1) 致力提出高品質之回應，尤其是開發中國家具出口利益者；(2) 提高自由化程度時，應特別重視開發中國家具出口利益之項目及服務提供模式；(3) 關注開發中國家及其他國家在模式四自然人移動之利益 (WTO, 2004c)。簡言之，開發中國家所主張之模式四自由化，在「七月套案」似已漸成共識，但看不出是否為對「落實GATS第 4 條的第一步」主張之回應，亦即無法判定「十八國立場文件」所採之掛鉤策略是否奏效。二〇〇八年五月，WTO服務貿易理事會，配合及早完成杜哈發展議程談判之規劃，曾草擬一份「完成服務貿易談判之要點」(elements required for the

completion of the services negotiations) (WTO, 2008b)，其中將開發中國家所關切之模式四市場開放納入，惟未達共識。³²

(二) EU 之立場表述

針對開發中國家在「十八國立場文件」，及相關會議發言中，作出「落實 GATS 第 4 條」或「不落實 GATS 第 4 條」之框架設定，EU 亦在會議中作出回應。開發中國家所提出的「十八國立場文件」，於二〇〇四年四月初的服務貿易特別會議討論時，發言熱烈。代表發言的哥倫比亞重申，本提案為落實 GATS 第 4 條義務履行的「集體行動」(collective exercise) 之第一步。墨西哥亦強調，GATS 第 4 條義務之履行，乃是本提案之動機所在。孟加拉等國明言，支持 GATS 第 4 條的「落實」，認其乃會員之義務。而在會議發言中，EU 雖不規避談判模式四，但避談開發中國家所設定的 GATS 第 4 條的「落實」問題。另外，EU 反對 GATS 第 4 條下的權利義務有「南北之別」，並引申運用「差異化」的概念，而要求某些開發中國家亦應負起責任 (WTO, 2004b)。透過考察 EU 之 GATS 談判文件，可進一步瞭解 EU 關於 GATS 第 4 條及模式四自由化之立場。EU 循著「要求與回應」的談判模式，於二〇〇三提出服務貿易市場開放回應文件 (WTO, 2003b)，復於二〇〇五年提出修正 (European Commission, 2005; WTO, 2005a)。EU 在回應文件中，針對開發中國家所要求開放之二種身分人士的模式四服務提供，亦即契約關係之服務提供者，以及獨立服務提供者，作出

³² 這份文件的相關段落之原文為：“Members reiterate that the next offers shall provide market access in sectors and modes of supply of export interest to developing countries, such as Modes 1 and 4, as indicated in bilateral and plurilateral requests, in accordance with Article IV of the GATS” (WTO, 2008b, para. 4). 另外說明，同時提出完成談判要點者，尚有農業及非農產品市場進入等議題，併稱「新七月套案」，相較於服務貿易，另二個議題之草案較有共識。

了局部回應。EU 同意承諾二十二個次項目（主要屬於商業及專業服務），開放契約關係之服務提供者身分人士入境提供服務。EU 亦同意，針對四個服務貿易項目，開放獨立服務提供者身分人士可入境提供服務，停留六個月。此外，EU 亦同意，少數項目之高度專業人士，得從寬將獨立服務提供者視為契約關係之服務提供者(European Commission, 2005; WTO, 2005a)。相較於美國對開發中國家問題隻字未提，EU 在二〇〇三年初始回應清單，以及二〇〇五年修正回應清單中之開頭一般性說明部分，皆開宗明義表明對杜哈發展議程下開發中國家關切事項之正視。二份初始回應文件序言皆稱，EU 承諾遵行 GATS，尤其 GATS 第 4 條、第 19 條之目標與原則。EU 之作為，表明其仍有意願維護 GATS 建制之原則與規範。值得注意的是，EU 避而不提開發中國家所使用的「落實 GATS 第 4 條」字眼，其所承諾的是在 S&D 談判所強調的「目標與原則」。事實上，EU 對服務貿易談判之立場表達，原係以市場開放為主，例如一九九九年「EC 對服務貿易談判之取向」作為「一九九九年部長會議預備文件」之溝通文件 (communication) 中，EC 提議預訂於二〇〇〇年展開之 GATS 談判，應採以下談判取向：(1) 更全面且更深入提高市場開放及國民待遇承諾；(2) 強化 GATS 第 6 條第 4 項之國內管制規範；(3) 烏拉圭回合的「未竟之業」納入談判；(4) GATS 其他面向之運作，其解釋或執行尚無定論者，進行檢討 (WTO, 1999a)。

二〇〇八年，WTO 新談判文本提出後，EU 在回應時對「均衡之協議」再作呼籲，重點仍置於服務貿易之市場開放 (European Commission, 2008)。綜觀 EU 關於模式四之回應，雖然領先其他已開發國家，但充其量僅是局部。而且，已開發國家對模式四自由化亦有利益，例如，開放「契約關係之服務提供者」，有助於已開發國家企業之海外員工到已開發國家接受在職訓練。因此，EU 有關模式四自由

化之立場，亦可在追求市場開放的架構下理解。EU 於回應清單之作為及論述策略，乃是基於落實 GATS 第 4 條之「目標與原則」(促進開發中國家參與)。換言之，EU 標舉「促進開發中國家參與」為目的，而將 GATS 第 4 條之條文予以「手段化」，並否定「無助於促進開發中國家參與」之「手段」。

二、與 S&D 有關的單邊及雙邊措施

(一) GSP 單邊措施之持續與改變

WTO 架構下已開發國家對開發中國家提供 GSP，乃是 S&D 條款下的一種優惠待遇，其法律依據亦為 GATT「授權條款」。EU 之 GSP 措施，乃其「貿易與發展」政策下，針對開發中國家，最重要的單邊市場開放優惠措施。在 GSP 制度下，開發中國家輸往 EU 之貨品，享有低於 WTO 最惠國待遇水準之關稅，乃至零關稅。

1. 從一體適用到分門別類

自一九七一年代起，EU 對開發中國家持續實施單邊的 GSP 優惠措施，但其作法逐步改變。最初十年，未進一步區分一般開發中國家或低度開發國家，而實施不同待遇。一九八〇年代開始，對適用新興工業化國家之關稅優惠，逐步採取限縮政策，包括適用「畢業」機制。自一九九五年 WTO 設立起十年，EU 的 GSP 具有三項新特色：其一，對敏感性產品訂定免關稅上限及數額；其二，就農產品與工業產品之進口分別立法規範；其三，進一步區分來自一般開發中國家，及來自低度開發國家之產品，並提供低度開發國家優於一般開發中國家所能享有之優惠關稅 (李貴英，2008: 105-111)。

2. 2501/2001 號規則下的 GSP 分類新架構

約略與杜哈發展議程展開同步，EU 部長理事會於二〇〇一年底通

過 2501/2001 號規則，提出了GSP新架構。此規則除將產品區分為敏感性及非敏感性二大類，給予不同優惠外，³³ 並依受惠對象之發展程度及特殊需求，將EU所提供之GSP待遇分為三大類：³⁴

(1) 一般方案：普遍適用於開發中國家，視產品之類別，給予一般性優惠關稅，設有「畢業」機制。

(2) 特殊獎勵方案：為促進開發中國家保障勞工權益與保護環境，凡符合條件之開發中國家得透過申請，而享有較一般方案更進一步之關稅優惠。

(3) 其他特殊方案：包含為照顧低度開發國家，以及為促進開發中國家對抗毒品生產及交易之特殊方案。關於照顧低度開發國家，得予其產品免關稅。關於對抗毒品交易之安排，共有十二國適用，給予較一般方案更進一步之關稅優惠。

3. 「歐體 GSP 案」及其影響

二〇〇一年底 EU 執委會通過 2501/2001 號規則後不久，印度旋於二〇〇二年初，在 WTO 爭端解決程序下，指控 EU 依 2501/2001 號規則所實施之 GSP 方案，特別是關於對抗毒品交易之特殊 GSP 安排下之適用國，享有較一般方案下之受惠國所享有之待遇更優惠，已違反 GATT 第 1 條第 1 款，以及「授權條款」之規定（簡稱「歐體 GSP 案」）。WTO 上訴機構於二〇〇四年四月針對本案作成報告，裁定重點如下（李貴英，2008: 183-194）：

(1) 「授權條款」為 GATT 第 1 條第 1 款之特別規定，優先適用；而「授權條款」未禁止優惠授與國給予不同等級分類之 GSP 受惠國不同之關稅優惠。

³³ Council Regulation (EC) No.2501/2001, OJ 2001, L 346.

³⁴ *Ibid*, pp. 1-60. 另參見李貴英 (2008: 112-114)。

(2) 倘授與差別關稅待遇時，授與國須確保所有「情況類似」的 GSP 受惠國可享有同一待遇。

(3) 由於 EU 關於對抗毒品交易之特殊 GSP 安排，無法確保所有面對「類似」問題之開發中國家皆可享受該方案之優惠，故被判定此一方案不合授權條款之規定。

簡言之，對開發中國家進行分類，給予不同優惠，若能確保所有「情況類似」之受惠國享有同一待遇，則非 WTO 規定所不許，惟毒品方案因無法確保對所有「情況類似」者提供同一待遇，故違反 WTO 規定。

WTO 上訴機構針對「歐體 GSP 案」作出決定後，EU 部長理事會在二〇〇五年通過的 980/2005 號規則，³⁵ 作為二〇〇六年至二〇〇八年實施 GSP 之依據。此號規則之架構與 2501/2001 號規則類似，但已刪除促進開發中國家對抗毒品生產及交易之方案，而將 GSP 優惠措施分為三種。³⁶ 部長理事會於二〇〇八年七月再通過 732/2008 號規則，³⁷ 適用期間自二〇〇九年一月起至二〇一一年十二月止，仍延襲 980/2005 號規則之優惠措施類別。三種類別為：(1) 一般方案；(2) 針對永續發展及善治 (good governance) 之特殊獎勵性方案（又稱「GSP+方案」）；(3) 針對 LDC 之特殊方案。³⁸ 此一新分類方式，和 2501/2001 號規則之差別極微。除了刪除「其他特殊方案」有關對抗毒品之安排，僅留下 LDC 之優惠外，另將「特殊獎勵方案」之事項略作調整，由原先保障勞工權益及保護環境修改為永續發展及善治。

4. 目標與手段：一般與特殊 GSP 之消長

³⁵ Council Regulation (EC) No.980/2005, OJ 2005, L 169.

³⁶ *Ibid*, p. 11.

³⁷ Council Regulation (EC) No.732/2008, OJ 2008, L 211.

³⁸ *Ibid*, pp. 5-12.

EU將其當前GSP的首要目標，設定為削減貧窮、促進永續發展及善治。一方面，EU基於「消除貧窮」之目的，繼續對LDC提供免互惠優惠。EU繼續根據聯合國「武器除外方案」(Everything But Arms, EBA initiative) 制定規則，針對聯合國所承認的LDC現階段為 50 國，享受此種待遇。無限期免除自這些國家進口至EU，除武器外之其他產品的關稅及配額限制。另一方面，EU亦基於「促進永續發展及善治」之目的，在「GSP+方案」下，挑出一批已批准並有效施行重要國際永續發展、勞工權利、善治之公約的特別脆弱國家，給予其約 7,200 種產品得以免稅進入EU。EU在「目標與手段」論述下，將GSP被定位為達成某些明確目標之手段，導致目標不明之一般GSP，與符合目標之特殊GSP，二者間出現消長現象 (European Commission, n.d.c)。

EU近年來在GSP下的總進口額並無明顯變化，但在LDC特殊安排方案下，自LDC輸入EU的進口額，在二〇〇六年成長了35%，二〇〇七年大致維持穩定。而「GSP+」方案下的受益國，二〇〇六年對歐洲出口額提升15%，二〇〇七年再提升10% (European Commission, n.d.c)。相較之下，目前在一般安排方案下所實施之GSP，則透過畢業機制及產品分類，逐漸縮減此種優惠之提供對象及範圍。目前尚有176個開發中國家或領域超過6,300種關稅項目得享優惠(開發中大國如印度、中國、巴西等亦名列其中)。在此同時，EU進行若干技術性改良，使GSP更簡化、易用，例如將GSP之類別由五類簡化為三類，且新增300種產品—以農產品及漁產品為主。表面上，一般GSP安排繼續存在並作技術改良，但在GSP被定位為階段性的手段之下，將有愈來愈多一般開發中國家，特別是大型開發中國家，在畢業機制及產品區分下，逐步減少GSP待遇之使用 (European Commission, n.d.c)。

(二) EU 與 ACP 國家經濟關係架構之改變

1. 洛梅公約、非互惠原則、超 GSP 待遇：特點、批評與解釋

一九七五年，EU（當時為歐洲經濟共同體，European Economic Community; EEC）與ACP國家簽署洛梅公約（Lome Convention），冀圖透過貿易優惠及財務、技術援助等措施，以促進ACP國家之發展。非互惠之貿易優惠，為該公約最重要的基礎，希望透過此一具有法律效力之國際協定，提供該等與EU具有傳統淵源之國家，較GSP更進一步之特殊優惠待遇。質言之，在洛梅公約架構下，EU與ACP國家經濟關係的特色之一，是承認EU與ACP雙方發展程度有別，因而義務有別。在此認知基礎上，雙方建立一種貿易與援助的特殊關係，由EU單方面提供非互惠性質之特殊貿易優惠——主要是針對來自ACP之產品，課徵低於來自其他開發中國家產品之關稅。洛梅公約自一九七五年實施，三度續約，洛梅第四公約至二〇〇〇年屆期。給予全體簽約國輸往EU的大部分產品免互惠之特殊優惠待遇，乃其中最重要的延續性特點。³⁹

EU在洛梅公約架構下，給予締約國較GSP更進一步之特殊優惠待遇。此一作法對於非屬ACP成員，但為GATT/WTO成員的開發中國家造成歧視，也因此遭到質疑及批評（Babarinde & Faber, 2004: 27-47）。批評之焦點環繞於洛梅公約下的「香蕉進口優惠建制」；拉丁美洲的開發中國家於一九九〇年代，陸續向GATT及WTO就「香蕉進口優惠建制」提出控訴。⁴⁰ 而同一時期，在GATT烏拉圭回合的談判

³⁹ 四個洛梅公約中，雖然免互惠原則持續，但每一階段續約均作若干改變。例如洛梅第二公約建立了協助 ACP 礦業發展之機制；洛梅第三公約提倡促進自給自足發展及食品安全、對抗貧窮等。洛梅第四公約建立了善用援助以促進發展之機制，並透過政策掛鉤，以促進 ACP 國家的人權、民主、環境保護等。參見李貴英（2008: 128-133）。

⁴⁰ 關於「香蕉進口優惠建制」及其爭端簡述如下：EU（EC）為執行其「共同農業政策」（Common Agricultural Policy; CAP），而採取一系列「共同市場組織」（common market organization）相關措施，包括對本地香蕉實施價格支持，及對 ACP 國家開放免關稅進口香蕉，而對來自非 ACP 地區的所謂「美元」香蕉採取關稅配額。在

場域，包括美國、日本，以及拉丁美洲的開發中國家，皆曾對洛梅公約下之優惠貿易安排進行圍剿，指其違反GATT之規定，並要求EU應聲請定期豁免 (Raghavan, 1993)。

針對提供ACP國家超越一般GSP之優惠所涉適法性質疑，EU聲稱，此優惠之性質為自由貿易協定。且主張判斷適法性時，應合併考量GATT第 24 條 (關稅同盟暨自由貿易區)，及GATT第四編 (對開發中國家提供S&D) 之規定；並主張應考量GATT之精神，而非拘泥文義。此外，EU亦宣稱洛梅協定實質上並未妨礙EU對其他開發中國家優惠之給予。⁴¹ 然而，EU之解釋並未能說服反對之國家，亦未獲GATT/WTO爭端解決機制所採納。洛梅公約下之「香蕉進口優惠建

此制度下，進口 ACP 香蕉和「美元」香蕉至 EC，皆須申請執照；同時，某些「美元」香蕉的執照保留給 ACP 進口商。針對「美元」香蕉成本偏低，復課以 200% 關稅以收懲罰效果。這一系列措施，令美國及其位於拉丁美洲之跨國水果公司深受衝擊，而與 EC 產生齟齬。WTO 前已有二件控訴案提出，WTO 設立後，美國及若干拉丁美洲國家曾分別針對此一香蕉進口建制，提出三件控訴案。先是美國、墨西哥、瓜地馬拉、宏都拉斯等四國，以及巴拿馬一國於一九九五年分別提出，一九九六年厄瓜多入會後，再與前述五國連帶提出。WTO 爭端解決小組及上訴機構均裁定該建制下之措施違反 WTO 下 GATT 及 GATS 之相關規定。參見 Appellate Body Report, *European Communities-Regimes for the Importation Sale and Distribution of Bananas (EC-Bananas III)*, WT/DS27/AB/R, 9 September 1997 (WTO, 1997b); Panel Report, *European Communities-Regimes for the Importation Sale and Distribution of Bananas (EC-Bananas III)* WT/DS27/R, 22 May 1997 (WTO, 1997a). 或謂「香蕉進口優惠建制」雖涉及 ACP，然其主要受惠對象為 EU 內部之大企業，故其是否視同 ACP 下關稅優惠之一環，殆有疑義，但雙方之論戰已觸及 ACP 優惠適法性之核心問題。

⁴¹ 關於 EU 針對提供 ACP 優惠較正式之立場表述，參見一九九四年 GATT 有關香蕉案之小組報告 (GATT, 1994) 第十八段：

The EEC requested the Panel to find that the banana import régime was in conformity with the provisions of the General Agreement. The EEC submitted, in particular, that the preferential tariff treatment granted to imports of ACP bananas was justified under Article XXIV: 5, read in the light of Part IV of the General Agreement.

制」，在WTO設立前後，先後遭GATT時代的爭端解決小組，及WTO下的爭端解決小組及上訴機構，裁定違反GATT乃至GATS之相關規定。⁴²

2. 柯多努協定後之變化：目標、原則、政策工具

一九九〇年代 EU 所面臨的內外環境，對於洛梅公約之存續造成很大的壓力。在外在環境，一方面因 WTO 設立，並強調「規則為本」(rule-based)，加上幾次「香蕉案」均作出不利 EU 之裁定，導致洛梅公約承受著符合 GATT/WTO 規定之壓力。另一方面，冷戰結束所造成的國際新形勢，亦促使 EU 重新檢討對外經濟關係，包括與中、東歐國家的關係，連帶必須檢討對 ACP 國家之政策。而在內部，EU 本身進一步廣化、深化，以及權限擴增等，在在影響對 ACP 之政策定位 (Babarinde & Faber, 2004: 27-47)。在內外壓力下，一九九〇年代後期，EU 遂利用洛梅公約於二〇〇〇年即將到期的機會，徹底檢討與 ACP 的關係，並自一九九八年起與 ACP 展開談判，於二〇〇〇年簽署柯多努協定 (Cotonou Agreement)，作為 EU 與 ACP 關係之新的法律基礎，效期二十年 (European Commission, n.d.d; 李貴英, 2004: 701-706)。就性質言，柯多努協定是個架構協定，包含目標、原則及政策工具選項等要素。

在目標上，協定第 1 條開宗明義揭示，柯多努協定架構下的新合作架構，其主要目標為消除貧窮。而此目標應吻合另二項目標：促進永續發展、促進 ACP 國家逐漸融入世界經濟。⁴³

在原則方面，柯多努協定以四項原則為其運作之基礎。第一項原則——夥伴平等及發展策略自有原則 (equality of partners and own-

⁴² 本段綜合參考 Babarinde & Faber (2004: 27-47)。

⁴³ Preamble and Article 1 of Cotonou Agreement.

ership of development strategies),係延續洛梅公約之舊原則,敘明 ACP 國家應自行決定各自之發展策略。另三項原則為新增,包括:

(1) 參與原則 (participation): 除各國中央政府為主要參與者外,夥伴關係亦對各種行為者,包括公民社會開放;

(2) 對話及相互義務原則 (dialogue and mutual obligations): 課予締約國相互義務 (例如尊重人權),且須定期受監督;

(3) 差異化 (分類) 及區域化原則 (differentiation and regionalisation): 合作協定依發展程度、需求、表現、長程策略規劃等而有所不同;應特別重視區域層面;特殊待遇之給予僅限於 LDC;內陸國、島國的脆弱性應予考量。

至於在政策工具或手段方面,有別於洛梅公約時代,雙方的經濟關係是建立在不互惠之貿易優惠上,在柯多努新架構下,其有關政策工具的基本論述是:雙方同意進行符合WTO規定之新貿易安排,漸進移除貿易障礙,並強化一切與貿易有關事項之合作,由此導出一項重要的新政策工具EPA (European Commission, n.d.g)。EU於二〇〇二年開始與ACP下的次集團或國家談判EPA,計畫於二〇〇八年生效。將EPA定位為一種工具,有助於強化區域整合及改善企業環境,而促進發展。同時,EPA不同於傳統的自由貿易談判,其目的並非打開市場,而是建立市場 (European Commission, n.d.b)。⁴⁴

EU對EPA的定位和S&D一樣,都只是手段,其目的是協助這些開

⁴⁴ 從EU的角度看,EPA有四大主軸:(1)EU準備進一步對ACP開放市場,並要求ACP施行適當的政策,以資配合;(2)EU認為區域整合乃促進融入世界經濟的有力工具,故將推動ACP國家之間的整合;(3)EU認知EPA本質上是發展工具,故考量ACP國家之困難,給予彈性,惟應與ACP本身的發展政策,以及EU的支援策略配合;(4)EU認知EPA僅是手段,其目的乃是ACP國家漸進融入世界經濟的踏腳石,故應以WTO規則為基礎,輔助處理ACP間,及ACP與EU之間的貿易障礙,強化各方之整合 (European Commission, n.d.b)。

發中國家進一步融入世界貿易體系，促進其經濟發展。換言之，EU以具體行動，向多達 81 個ACP會員表明，EU關於S&D談判立場的配套措施為何。換言之，在其「目的／手段」論述下，更好的「手段」為何。同時，EU在WTO下近年來漸受重視之「貿易援助」議題的架構下，⁴⁵ 將「與貿易有關之援助」(trade-related assistance) 作為EPA行動主軸之一，期望透過此一工具，提升ACP國家進行貿易談判及從事貿易之能力，以促進ACP國家之間及與EU間之貿易 (European Commission, n.d.b)。

除了EPA外，柯多努協定亦在「差異化」或「分類」的概念下，提供達成消除貧窮、促進永續發展、促進ACP國家逐漸融入世界經濟等目標之其他手段。此等手段大致係在EU新GSP措施的架構下實施。首先，EU繼續對ACP中的LDC給予非互惠之優惠貿易措施，適用EU新GSP措施中之「EBA方案」，而免除這些國家進口至EU，除武器外之其他產品的關稅及配額限制。其次，EU針對非屬LDC之ACP國家，倘若其符合「GSP+方案」之標準，則提供其較一般GSP更優惠之免互惠待遇。⁴⁶

(三) 與印度簽署雙邊自由貿易協定

EU要求開發中國家應予分類，其中「較進步」的開發中國家，亦即G20 之主要成員，不僅不應享受一般開發中國家所享有的特殊優惠，而且應該對開發程度較低、較小型的開發中國家開放市場。⁴⁷ EU

⁴⁵ 香港部長會議中，已開發國家許諾加強「為貿易而援助」(或稱「貿易援助」)(WTO, 2005b)。二〇〇七年十月十五日，EU領先其他已開發國家，通過其「貿易援助策略」(Council Conclusions of 15 October 2007, doc. 14470/07)。

⁴⁶ 綜合參考 Babarinde & Faber (2004: 27-47)。不過，「非LDC」之ACP國家認為，為了防止其於柯多努協定屆期後經濟狀況惡化，EU應讓他們普遍享有「GSP+」之待遇，而非強迫其限期簽署EPA (Oxfam International & TWN Africa, 2007)。

⁴⁷ 二〇〇三年G20展現實力，促成坎昆會議失敗後，EU有關開發中國家分類之主張

所鎖定之「較進步」開發中國家，首推印度和巴西。杜哈發展議程期間，EU一方面主張將這些國家排除於S&D條款適用範圍之外，另一方面亦推動簽署雙邊自由貿易協定。

二〇〇六年十月，WTO杜哈發展議程陷入僵局之際，EU執委會提出一套更積極之全球貿易競爭策略——「全球歐洲」(Global Europe)，其中包括發起新一波雙邊自由貿易協定談判 (European Commission, 2006: 16)。這一波FTA不僅包括GATT第24條及GATS第5條為基礎的市場開放，更「全方位」納入一切可能「與貿易有關」之議題。⁴⁸ 印度是EU第九大貿易夥伴。EU認定印度係成長快速，但保護程度高之國家，而將其列為這一波談判對象之一。

EU與印度的FTA談判自二〇〇七年六月展開，目標包括增進貨品、服務、投資之市場開放。除關稅外，亦處理非關稅貿易障礙，以及智慧財產權、競爭、政府採購、透明等規則 (European Commission, n.d.d)。對印度而言，與EU簽署FTA可望獲得顯著利益。EU是印度最大的貿易夥伴，二〇〇六年與EU之貿易占印度對外貿易總額18%，達470億歐元。EU也是印度首要外資來源 (“India, EU may wrap up,” 2007)。預估雙方簽署FTA後，印度對EU出口將提升近二成，收穫最大的是紡織品及成衣，預估成長46%，約值36億歐元 (Subhan, 2007)。

FTA之簽署，基本上在雙方互惠的基礎上相互開放市場。就關稅

更進一步。從最初主張重點不同程度國家不應享相同權利，轉變為強調「較進步」之開發中國家應分擔促進低度開發國家發展之義務與責任。EU執委會「重啟DDA談判」文件，主張開發中大國應對自由化多作貢獻。EU稱，DDA若欲推動成功市場開放，則不能免除全部開發中國家的全部責任，尤其「南南」貿易。就此，EU要求「某些開發中國家」應對自由化作出貢獻，並以LDC格外需要彈性為由，特別指名開發中大國G20應對G90伸出援手 (European Commission, 2003: 4)。

⁴⁸ 二〇〇六年十二月，EU完成三份雙邊自由貿易協定草案，對象分別是印度、韓國，以及東南亞國家協會 (Maes, 2007)。EU與南錫共同市場 (Mercosur; 成員包括巴西) 之自由貿易協定談判先前已經展開，持續進行。

稅率而言，係以最惠國待遇稅率做為關稅削減之起點，而非傳統上開發中國家所享有之 GSP，必須透過互惠為基礎之談判始能享有。協定中未提及適用 S&D 之可能，因此印度所關心的服務貿易模式四自由化，無法依其所主張「作為落實 GATS 第 4 條之第一步」。不過，EU 稱將針對服務貿易模式四自由化作出超過 WTO 水準之承諾 (Maes, 2007)。因此，印度此方面之利益仍有可能在 S&D 的架構外得到滿足。

其次，印度與 EU 間發展程度落差問題，亦是印度一向關切之事項。雖然 EU 與印度之 FTA 協定，並未承認存在巨大的發展差距，亦未承認雙方應承擔不對稱之義務。但 EU 在 FTA 之外，仍持續針對印度的發展需求，提供技術及金融援助 (European Commission, n.d.h)。換言之，EU 並未否定印度仍然是開發中國家的事實，而是要求其在市場開放談判上，從「非互惠」回歸「互惠」。

肆、歐盟 S&D 策略的影響與學理評估

一、EU 對 S&D 條款之談判策略概觀

EU 在杜哈發展議程第四十四段之 S&D 條款談判授權架構下，其策略基調，係在不挑戰 WTO 及其基本原則的前提下，致力挑戰 S&D 條款，以減輕其義務，提升其於 WTO 下之利益。其策略作法，則係以漸進方式，逐步呈現並強化其「目的 / 手段」論，及「S&D 差異化」，等二項主要論述。

歸納 EU 的第一項論述主軸「目的 / 手段」論，其重點包括：

- (1) 目的重於手段，而達成某一目標的手段不一定只有一種；
- (2) 強化 S&D 條款一方面是目標，另一方面亦是手段；
- (3) 相對於更高層次的目標，例如促進開發中國家「更融入多邊貿易體系」，進而促進其發展，S&D 條款僅是達成此等目標的手段；

(4) 並非所有 S&D 條款都值得支持；某些 S&D 條款有助於擴張貿易，進而有助於促進開發中國家「更融入多邊貿易體系」，此種 S&D 條款才值得支持；

(5) S&D 不等於發展。

在步驟上，EU 首先建立「目的重於手段」之基本論述架構，同時界定 S&D 係促進開發中國家「更融入多邊貿易體系」，進而促進其發展的一種手段。然後，再以不合目的為由，將某些 S&D 條款排除適用。

EU 另一項論述主軸「S&D 差異化」論，與「目的/手段」論相輔相成，其重點為：開發中國家情況有差異，S&D 條款不宜一體適用。EU 的策略，透過一連串的「框架設定」、「再設定」，將某些開發中國家逐漸排除適用 S&D，某些開發中國家則排除適用某些 S&D。EU 所追求的策略目標，是對已開發國家，主要是其本身，在 WTO 建制規範下所須承擔的 S&D 義務範圍及程度，實施雙重限縮，並為 EU 本身關於 S&D 條款的立場與作為（或不作為）建立正當性基礎。

EU 在 GATS 第 4 條與模式四自由化相關條款之談判，其策略基調與杜哈宣言第四十四段下的談判雷同。其策略作法，則是標舉第 4 條之「目標與原則」（即促進開發中國家參與），而將 GATS 第 4 條條文本身予以「手段化」，以跳脫開發中國家的「落實 GATS 第 4 條」論述，而避免增加義務。

在多邊談判架構外，EU 提出了若干與 S&D 有關之雙邊及單邊措施。首先，EU 繼續對開發中國家實施單邊的 GSP 優惠措施，但其作法逐步改變。從其近年有關 GSP 的種種觀之，其策略係朝著「目的導向」及「差異化」二個方向演進。一方面標舉「目的」，突顯 GSP 的手段性、階段性，另一方面以實際行動實施產品分類、受惠國分類等。其次，EU 與 ACP 國家以柯多努協定為基礎的新關係架構。策略上，EU 標舉明確之「目的」，包括消除貧窮、促進永續發展、促進 ACP 國

家逐漸融入世界經濟等。並以遵守 WTO 規定為由，大幅減少享受特殊優惠關稅之 ACP 國家。而在「目的 / 手段」論下，EU 推出一種重要的新手段：EPA。EU 同時亦以差異化或分類為重要手段。第三，EU 與印度簽署具互惠性質 FTA，但在策略上並未將印度排除於開發中國家之列，故其仍能享有某些非互惠之優惠。

相較於EU在單邊、雙邊、區域的場合，針對優惠待遇之提供，設定了多元目標，EU在杜哈S&D談判中卻僅提及促進開發中國家「更融入多邊貿易體系」一項目標，不免招致誤判形勢之質疑。惟從策略操作層次觀察，此一目標設定，有其合理性。因為，在多邊貿易談判架構下，以促進開發中國家「更融入多邊貿易體系」作為目標，一方面不致逾越WTO作為貿易組織的管轄範圍，而可避免節外生枝，引發爭議；另一方面亦有助於間接促進某些其他重要目標，如消除貧窮及促進發展等。⁴⁹ 而且，若將非貿易目標納入論述，反而較難突顯S&D的工具性及可替代性，平添操作面之困難。⁵⁰ 此外，EU在WTO下另有其他較合適之場域，可針對非貿易目標提出主張。例如，農業談判的場合，即適合提出環境保護、食品安全等「非貿易關切事項」，而EU也確曾在該場合提出此等主張 (European Commission, n.d.f)。

二、EU 有關 S&D 策略的學理檢視與影響評估

雖然現階段尚難確定 EU 的 S&D 談判策略之影響，但仍可觀察到

⁴⁹ 例如，世界銀行的「貿易與發展」專家普遍同意，貿易對於促進開發中國家發展及消除貧窮有其重要性 (Hoekman, Michalopoulos & Winters, 2003: 1)。

⁵⁰ 例如，將對抗毒品或保障勞工權益等非貿易議題帶進 WTO 談判，除可能增加談判的複雜性外，就操作面言，在「目的 / 手段」論述下，以 S&D 為促進開發中國家「對抗毒品」或「保障勞工」之手段，似不如 S&D 作為促進開發中國家「更融入多邊貿易體系」之手段來得合理，故此等非貿易目標，似較宜在單邊或雙邊談判中當作條件或門檻。

EU 策略之脈絡，及其所造成影響的蛛絲馬跡。本小節藉助國際關係理論，包括國際建制理論、社會建構主義、新自由制度主義、談判理論等，提出學理面之解釋、評估及預測。各家理論關注焦點不同：國際建制理論關注國際建制對國家行為的影響；社會建構主義關注理念與認同建構對國際結構之塑造；新自由制度主義關注國際合作的制度面基礎；談判理論則關注戰術及運作層次。這些理論的觀察角度雖各不相同，但彼此可能有互補之效。併用這些理論，可以從談判的結構、過程、行為者等不同層面，就制度、理念、策略、戰術等要素進行考察，從而增進對 EU 有關 S&D 策略之理解。

(一) 從國際關係理論檢視 EU 的 S&D 策略

1. 從國際建制理論檢視策略脈絡

EU 在 WTO 多邊架構下，針對 S&D 條款談判之策略脈絡，主要是：一方面表態支持 WTO 及其主要原則，另一方面卻透過有系統之論述，力求挑戰 S&D。何以如此？

國際建制理論提供了一套解釋國家在國際組織及國際法牽制下的行為基本架構。長久以來，EU 基於整體政治經濟利益考量，其基本立場是支持 WTO 建制，包括維持其尊重 WTO 及其規範之形象。⁵¹ EU 在關於 S&D 條款談判的各種文件及場合，一方面積極提出有別於開發中國家之主張，另一方面對於 WTO 部長會議之決定，一再表達「歡迎」、

⁵¹ EU 對 WTO 之基本立場可以從烏拉圭回合以來 EU 各種立場文件看出。而從新自由制度主義理解，WTO 作為國際建制，具有下述功能：(1) 促進資訊及談判機會之流通，以降低查證成本；(2) 監控會員遵守及履行自身承諾，以降低制裁欺騙者之成本；(3) 提高對國際協定鞏固性的普遍期待，以減少不確定性。由於 EU 在國際貿易立法、談判、爭端解決等方面，知識及經驗相對豐富，較有機會在制度下爭利益，故 WTO 這種高度制度化的國際貿易建制之存續，理論上符合 EU 之利益，而可得其支持。關於新自由制度主義之介紹，參見 Keohane (1989)。

「認知」、「尊重」之意。然而，EU支持WTO建制之表態，雖有助於維持與開發中國家在WTO下之對話及合作基礎。但開發中國家所期待之S&D落實，並不符合EU之經濟利益。EU在WTO建制下的主要目標，是追求EU之經濟利益，其主要作法為透過談判及立法，以推動外國市場開放及提高EU國際競爭力。

從國際建制理論觀之，在WTO這個國際建制下，有「原則、規範、規則、決策程序」等四個層次。促進開發中國家發展，與漸進自由化、貿易無歧視等，同屬WTO建制的核心規範層次。S&D條款則是WTO「發展」規範下一個層次的規則，且是一套具有爭議性的重要規則。「發展」屬於「規範」層次，不能輕易挑戰，否則將導致建制弱化；但S&D屬於「規則」層次，則有改變的空間 (Krasner, 1983: 2, 5)。故EU雖在形式上不挑戰WTO及其下之基本規範，但在實質上，EU企圖改變發展條款之內涵；包括切割S&D與發展之必然關係，以降低其重要性，並排除某些S&D，以及限縮S&D適用對象。其策略目標，乃是藉此降低已開發國家之義務。

從國際建制理論理解，只要EU的整體政策，仍是繼續支持WTO建制之有效運作，則其在WTO下之行為即會繼續遵循以下模式：不挑戰WTO建制（包括「發展規範」）本身及高層次的原則及規範，而僅會設法改變S&D規則，以減輕其S&D義務，提升其於建制下之利益。基於此，亦可進一步理解，何以EU主張「目的重於手段，S&D是手段」，以及「S&D差異化」。因為若將S&D定位為手段，就有可能以「合目的性」為標尺，選擇性適用S&D或改變其內涵，甚至將其棄置；而若將S&D適用對象予以分門別類，就有機會降低S&D義務。

2. 從社會建構主義檢視策略意涵

EU針對S&D條款談判之立場表述與策略，除了國家行為者的利益考量外，若置於較大的脈絡觀察，其意義為何？

就此，社會建構主義提供了解釋角度。社會建構主義的重點，不在分析國家行為者的理性算計。其重點在分析國家如何透過互動而塑造相互認同、利益認知、及共享價值，從而改變國際社會結構。社會建構主義與國際建制理論並不互斥；在國際建制理論架構下，社會建構觀點可補充理性抉擇觀點之不足。從社會建構主義的角度看，EU 在 S&D 談判下之一連串立場表述等策略行為，具有社會建構之意涵。EU 以漸進方式，逐步呈現並強化其「目的 / 手段」及「S&D 差異化」等二項主要論點，實係一種塑造理念、改變利益認知的社會建構過程 (Wendt, 1992: 391-425)。

透過此種社會建構，EU 得以改變 WTO 下的各種理念結構、認知結構，重新界定其在 WTO 建制下所須承擔的 S&D 國際法義務，包括限縮其義務範圍及程度。換言之，EU 針對 S&D 條款談判之立場表述與策略行為，可能影響及改變 WTO 會員在 S&D 相關議題的互動關係、WTO 會員間有關 S&D 的認知結構、WTO 下有關 S&D 的制度內涵與權利義務結構等。

透過社會建構主義，也有助於理解 EU 在多邊架構外之 S&D 相關作為之意義。例如：(1) EU 與 ACP 之 EPA，在繼續提供 ACP 優於其他開發中國家之待遇的同時，也提出以「貿易援助」為協助 ACP 發展之手段；(2) EU 強調 GSP 應鎖定最需要的國家，例如 LDC，以及最脆弱的開發中國家。從社會建構的角度看，EU 在不同場域提出相互呼應之主張或措施，以及鎖定最需要者提供優惠，對於 EU 在 WTO 下有關 S&D 之主軸論述，包括「S&D 是手段」及「S&D 差異化」，都有推進的可能。換言之，這些主張或措施，將會對 S&D 相關理念與認知造成影響，進而可能影響 WTO 下有關 S&D 之認知、利益等結構。

3. 從談判理論檢視策略運作

在 EU 的 S&D 談判策略運作中，有何特殊戰術？為何採用此戰術？

國際關係脈絡下的談判理論，特別是「有限理性」及「框架設定」、「談判策略光譜」之概念，有助於進一步闡明 EU 談判策略運作中的戰術運用，以補充一般國際關係理論在運作或戰術層次之不足 (Odell, 2006: 4-38)。首先，基於國際談判決策者「有限理性」之假設，EU 在談判中進行「框架設定」既有其必要性，亦有其可行性。在「有限理性」的假設下，EU 有機會也有誘因透過框架設定進行社會建構，扭轉認知，進而改變在 WTO 建制下有關 S&D 權利義務的結構態勢，影響利益。

運用「框架設定」概念觀察 EU 的 S&D 立場論述，可發現其乃透過一連串框架設定及再設定，進行義務之重新定義及正當性之重建，從而降低本身在建制下之義務，增進利益。例如 EU 運用「目的 / 手段」論述，先設定「目的重於手段」「S&D 僅為手段之一」的框架，接著設定一個「符合目的 (『有助於促進開發中國家更融入多邊貿易體系』) 之 S&D」，與「不合目的 (『無助於促進開發中國家更融入多邊貿易體系』之 S&D)」的框架，藉此重新定義 S&D 之義務，假如此一定義被接受，則未來僅對「有助於促進開發中國家更融入多邊貿易體系」之 S&D 承擔義務。此一框架設定亦為其選擇性接受 S&D 條款之主張及作為，提供了正當化的理由。EU 透過關於「S&D 差異化」之論述，設定了「適用 S&D 之開發中國家」或「不適用 S&D 之開發中國家」的討論框架，藉此挑戰開發中國家一律享受 S&D 義務之必然性，企圖使排除某些開發中國家於 S&D 待遇適用範圍之主張具有正當性。

又如，在服務貿易模式四自由化之談判，EU 除了設定「目的 / 手段」框架外，將焦點引導至 GATS 第 4 條之「目標與原則」(促進開發中國家參與)；刻意忽視開發中國家所設定之「落實 GATS 第 4 條」或「不落實 GATS 第 4 條」框架，而另運用「S&D 差異化」概念，設定一個關於「某些」開發中國家「願負責任」或「不願負責任」之框架。

概而言之，EU 乃是透過框架設定，對已開發國家在 WTO 建制規範下所須承擔的 S&D 義務範圍及程度，實施限縮，並為 EU 本身關於 S&D 條款的立場與作為（或不作為）建立正當性基礎。

此外，國際關係學者針對國際經貿談判策略光譜之研究成果，亦有助於理解及評估 EU 在 WTO 架構外之 S&D 相關措施。⁵² 例如，EU 與印度簽署 FTA，將雙邊的貿易關係拉回互惠的基礎上。但 EU 同時能回應印度在 S&D 下的談判主張，例如模式四自由化，也願繼續給予印度若干發展上的援助。此一 FTA 之簽署，使得雙方在「S&D 差異化」或「開發中國家分類」的立場僵局，得到化解的機會。從談判理論看，此一回應對手之利益需求，以化解立場對立僵局之作法，有助於減少談判障礙。⁵³

(二) 對杜哈發展議程進展之影響評估

1. 一般評估

杜哈發展議程 S&D 談判之整體任務，原為檢討一切 S&D 條款，以強化該等條款，使其更「精確、有效、可行」。並授權 CTD 應就「非針對特定協定」之一般性 S&D 條款議題，執行三項有關辨明及增加現行 S&D 條款強制性質之任務。二〇〇二年至二〇〇三年間的 CTD 特別會議中，針對「一般議題」，EU 帶頭主張先討論 S&D 的「原則及目

⁵² 國際經濟事務談判策略光譜上，一端是「分配型策略」(distributive strategies)，意指所欲採取之行動，有助於促進談判之一方的目標，卻與其他談判成員的目標衝突；亦即現實主義的思維下，重視「相對增益」勝於「絕對增益」的策略。而在光譜另一端，則是整合型策略 (integrative strategies)，意指所欲採取之行動，有助於促進談判之一方的目標，但與其他成員之目標無根本衝突，是一種新自由制度主義思維，重視創造相互利益，提高「絕對增益」。根據 Odell 之分析，WTO 會員偏向分配型策略，乃是導致一九九九年 WTO 西雅圖部長會議失敗的主要因素之一 (Odell, 2002: 410-414)。

⁵³ 此一策略之優點，可從新自由制度主義及前述談判策略光譜理論找到基礎。

標」，再討論「針對特定協定」之提案，並帶頭要求討論開發中國家畢業或 S&D 差異化問題，但遭開發中國家反對。

EU 於二〇〇二年至二〇〇三年間，透過正式文件及會議中發言，一方面表達對 WTO 及發展規範之尊重，另一方面有系統提出的二大主張：包括 (1) 提出「目的 / 手段」論，根本質疑 S&D 條款作為一種手段，是否合於目的，及提出「促進開發中國家融入多邊貿易體系」乃 S&D 主要目的；(2) 主張 S&D 之提供，應視國家發展程度、特殊需求等因素予以差異化，不宜一體適用。從 CTD 特別會議中的發言紀錄顯示，EU 在 CTD 特別會議中所作的完整論述，雖然得到若干已開發國家的支持，卻也遭到開發中國家反對。有關 S&D 差異化，或開發中國家應進行分類之倡議，反對聲音尤大 (WTO, 2003a)。其結果，「一般議題」之討論陷入僵局，「針對特定協定議題」之討論亦進展有限。

再從杜哈發展議程下若干後續發展，對 EU 有關 S&D 談判策略所可能產生之效果加以考察。以杜哈發展議程期間頗重要的二〇〇四年「七月套案」之內容為例，EU 於二〇〇二年至二〇〇三年一系列關於 S&D 的論述提出後，總理事會在「七月套案」中，論述有關發展的原則時，重申市場進入更強化、規則更均衡，以及妥善聚焦且財源永續之技術援助與能力培養計畫，對於開發中國家的經濟發展扮演重要的角色。此一有關發展原則之論述，與 EU 的「目的 / 手段」論述同調。針對 S&D 之談判進展，「七月套案」指示 CTD 特別會議加快完成一切未完成之「針對特定協定」提案審查，但對於杜哈宣言授權下有待完成之 S&D 其他相關工作，包括一般議題、監控機制、S&D 融入 WTO 規則等，則僅要求應予處理，可見這些 S&D 談判的重要工作，已非杜哈發展議程之優先事項。

到了二〇〇八年，CTD 針對 S&D 談判的工作重點，已限縮到如何通過基本上是針對 LDC 之 28 項提案要求。綜觀杜哈發展議程下，

針對 S&D 談判較具體的進展僅有：(1) 原則上同意設立 S&D 監控機制；(2) 同意若干以 LDC 為對象，「針對特定協定」之 S&D 改良提案。此與開發中國家最初之期望，實相距甚遠。開發中國家所推動之「落實」S&D 運動，已確定成效難如預期。

2. 國際關係理論角度之理解

根據上述觀察，EU 的 S&D 談判策略，對杜哈發展議程之 S&D 談判進程「似有影響」。以下運用國際關係理論，特別是新自由制度主義，進一步評估其「理論上」應有之影響。

傳統上，分析國際政治係以國家利益和權力政治為核心概念，亦即採取現實主義（包括其改良版—新現實主義）的觀點。從現實主義的角度理解，國際政治的特質，乃是權力之競逐，並假設政治人物依利益而思考及行動。依現實主義之邏輯，國際建制的運作以權力為基礎，大國的支持乃是國際建制運作的重要基礎，而大國對建制的支持係以其國家利益為出發點，故國際建制不能忽視權力結構與大國利益。從現實主義的角度理解，EU 有關 S&D 的談判策略，本質上亦是運用權力以追求國家利益增進權力之行為。而其一切談判作為，本質上係以國家利益為目標，以整體權力為後盾，亦有整體戰略層次的考量。

在國際安全以外且涉及合作的領域，新自由制度主義可以提供比現實主義更細膩的解釋，因而更有助於理解 EU 有關 S&D 談判策略之影響。新自由制度主義的基本命題與現實主義有若干相通之處，例如均視國家為國際體系主要行為者，且國家係一理性追求利益極大化之單一行為者。但不同於現實主義一切以權力掛帥，對國際合作抱持悲觀態度，新自由制度主義相信，國際制度乃是促進國際合作的一股重要的獨立作用力。新自由制度主義認為，影響國際談判結果的主要因素，包括權力結構、制度及談判策略 (Keohane & Nye, 2001: 33-52)。EU 作為 WTO 下最具影響力的行為者之一，所具備權力資源，受到其

他會員之重視，也足以影響談判結果 (Dur & Zimmermann, 2007: 771-772)。惟權力之運用，一方面受到制度面因素所制約，另一方面受到談判策略是否得當所影響。杜哈發展議程下，EU 有關 S&D 之談判，其論述基調力求不違背 WTO 建制基本規範，以增加正當性，並減少制度面因素對其權力資源運用之制約，同時採取全面而有系統之論述策略，包括漸進式框架設定等，以強化其權力資源運用之效果。

故從新自由制度主義的角度評估，在杜哈發展議程談判下，EU 大致能夠善用其權力資源，考量制度面現實，並透過有系統的立場表述，設定框架，導引議題，以突顯 S&D 條款的工具性，挑戰開發中國家推動「落實」S&D 運動之適當性。杜哈宣言第四十四段之 S&D 條款談判架構，乃是特殊政治背景下之產物。⁵⁴ 然其不僅在政治上欠缺足夠的政治經濟基礎，其法律基礎亦遭到質疑 (Cottier, 2006: 779-821)。開發中國家抱怨 S&D 條款形同具文，對 S&D 條款之「落實」既期待又失望，希望透過追求 S&D 的「強制性」、「可執行性」，以求落實。但在另一方面，已開發國家普遍出現了質疑 S&D 條款無助發展，且已落伍過時，應徹底翻修之議。換言之，已開發國家對現行談判授權雖然表面上同意，對其實質卻有完全不同於開發中國家之詮釋，更無意願迎合其「落實」之議，EU 即是持此立場。就理論上言，EU 乃是挾其權力資源，有系統的運用談判技巧，全面而明確的進行策略性立場表述，對原本即基礎薄弱之杜哈發展議程談判架構造成衝擊，鬆動了開發中國家有關 S&D 「落實」之論述基礎。EU 的策略作為，導致本已推動不易的杜哈發展議程下 S&D 條款談判之方向與進程受到限制，談判更難以推進。

⁵⁴ 已開發國家關於 WTO 設立後第一個回合談判之原意，乃是展開「市場開放」談判，然因西雅圖會議失敗、911 事件發生等因素，導致基調變化 (Raghavan, 2006)。

(三) 對 S&D 改革方向之影響評估

1. WTO 下 S&D 條款之可能走向

杜哈部長宣言第四十四段，明文重申S&D條款為WTO協定整體的一部分。從WTO官方所出版的重要報告，亦可發現S&D條款在WTO下，具有明確的法律地位之強力論證。例如，由前GATT秘書長Peter Sutherland，以及WTO法學權威John Jackson等多位親身參與WTO設立規劃之專家，於二〇〇四年向WTO秘書處所提出之專案報告〈WTO的未來〉(*The Future of the WTO*) 即指出，吾人必須承認，開發中國家享有S&D待遇，在WTO下行之久遠，因而可合理視其為WTO開發中會員的「既得權」(acquis)。依渠等之見，S&D不僅為WTO法律制度下既有規範的一部分，且仍為現行有效之法律概念，惟其應與WTO之目標相符 (Sutherland et. al, 2004: 20, 24)。

S&D條款除了法律地位明確外，WTO下亦有談判S&D之動力。無論開發中國家或已開發國家，咸認S&D條款應予改革。許多開發中國家對S&D之改革，寄予厚望。對許多開發中國家而言，S&D議題能否有滿意之結果，乃其判斷杜哈談判成敗，以及WTO是否為一個支持發展之有用制度的重點。然依WTO秘書處專家 Alexander Keck 與 Patrick Low於二〇〇四年所聯合提出的S&D政策報告指出，S&D的重點在法律權利與義務，而非關法律上無法執行之「意向」、「行為準則」等。該報告並指出，杜哈授權原賦予S&D條文設計創新之機會，進而依各國需求「量身訂作」(customization)，以滿足各國之經濟利益。然因過度聚焦於「施行」(implementation) 有關之舊議程，而模糊了新方向，殊為可惜。換言之，杜哈發展議程下的S&D談判，既有動力，本來也有成功機會，惜因未能有效掌握其法律及現實條件，導致成效不彰 (Keck & Low, 2004: 28-29)。

由上觀之，S&D條款作為WTO協定的一部分，法律地位穩固，但

有關改革S&D的需求及動力，也持續存在。至於其未來走向，綜觀各界關於改革S&D條款之提議，初期以依據國家發展程度為基礎，提出「差異化」或「畢業」之建議為主。近年來，則出現非以國家發展程度為基礎，進行S&D差異化之改良提議，包括主張依措施或協定之不同，而決定適用S&D之對象，以及主張依國家之情況（而非發展程度）決定給予S&D，並輔以監控機制之建立（Chang, 2007: 553-570; Hoekman & Mavroidis, 2007: 90-133; ICTSD, 2004）。⁵⁵ 而依「WTO的未來」報告建議，關於S&D之改革，檢討重點應置於市場進入優惠（尤其GSP），詳加評估其利弊（Sutherland et al., 2004: 24-26）。⁵⁶ 綜上，有關改良S&D條款之討論，對於發展才是目的，以及在手段上應採某種分類或差異化，似已成共識（Keck & Low, 2004: 28-30）。⁵⁷

2. EU 策略與 S&D 條款之走向：併用二種理論之影響評估

除了在 CTD 特別會議進行論述外，EU 在有關服務貿易模式四之

⁵⁵ 我國知名 WTO 學者羅昌發教授，亦曾針對 S&D 之改革提出重要建議。他認為，開發中國家立場及關切重點不一，然皆對 S&D 待遇有所需求。由於 WTO 迄未針對如何將 S&D 待遇加以整合，且未訂定一套提升 S&D 效能之一般性準則，因此他建議制定 S&D 協定，以補充現行 WTO 下之 S&D 規定。此協定一方面有一套防衛機制，其目的為促進發展；另一方面，亦有一套檢視已開發國家所提計畫之機制，其目的為履行 S&D 義務，並延伸現行非互惠原則及「授權條款」至其他領域（Lo, 2006: 26）。

⁵⁶ 文中引用經濟學者之實證分析指出，GSP 至少有五大缺點：(1) 開發中國家承擔與貿易無關之義務；(2) 援助國而非被援助國的利益決定產品範圍及優惠幅度；(3) 開發中國家受益不大；(4) 影響開發中國家抗拒本國保護主義之意願與能力；(5) 造成受益國過度依賴，其代價是工業及農業無法分散化。相較之下，GSP 以外之 S&D 較無問題。

⁵⁷ 尤其從該報告之結論，可看出對發展之目的性，以及 S&D 本身及其談判的工具性之強調。例如，該報告稱是否討論某一條文應否具有強制力，應視該條文若具有強制力是否有助發展而定；亦稱，若將 S&D 當作政治權利，而不當作支持發展的特別工具，將導致談判難有結果。

談判，以及 GSP 單邊措施之改變與 ACP 國家關係架構之調整，也都以「目的 / 手段」論述為基礎，將非互惠之特殊優惠予以手段化，並配合「分類」或「差異化」之論述，限縮適用對象。在 EU 在 CTD 提出其論述後，後續 S&D 相關學術及政策討論中，「目的 / 手段」及「差異化」等論點一再被提及，且不乏對 EU 所提之手段及分類方式加以討論者，且差異化之方法大致不脫 EU 之主張。以 EU 在 WTO 下之重要性來看，似乎不能排除 EU 所造成之影響。其次，WTO 上訴機構在二〇〇四年「歐體 GSP 案」中，同意 WTO 已開發會員依情況不同而提供開發中國家不同 GSP 待遇，與「授權條款」並無抵觸，此一見解之提出，就時間點及內容言似亦難謂其未受 EU「S&D 差異化」相關論述之直接或間接影響。

從社會建構主義的角度觀察，EU 可謂在進行一場大規模的 S&D 利益認知建構與正當性之解構的運動。至其建構內容，主要是透過「目的 / 手段」論述，塑造 S&D (包括多邊架構外之 GSP) 僅是手段，且不見得符合開發中國家利益的認知，進而主張應考慮其他較 S&D 更有利之手段。另一方面，亦塑造「S&D 差異化」有利於發展之認知。

EU 在不同的多邊談判場域，以及在雙邊、單邊貿易措施上，進行類似理念及利益認知的建構，形成一整套社會建構行動，同步進行，相互強化。在多邊架構內，EU 在其他議題談判，例如服務貿易自由化談判的場域，亦進行與杜哈宣言第四十四段下的談判類似之「目的 / 手段」及「差異化」理念建構。而在多邊架構外，EU 多種與 S&D 有關之單邊或雙邊措施，亦進行與其在 WTO 下 S&D 類似論述之推動。例如 EU 在其與 ACP 新關係架構下所推動之 EPA，提出以「貿易援助」為協助 ACP 發展之新手段。EU 嘗試透過具體提供新手段以證明確有除優惠關稅外之手段可資運用，鞏固其「目的 / 手段」主張之可行性。再以 GSP 提供之改變為例，EU 一方面繼續維持乃至改善 GSP 之提供，

並簡化其適用，另一方面也強調 GSP 應鎖定最需要的國家，包括 LDC，以及最脆弱的開發中國家，以鞏固其「差異化」主張之正當性。

EU 關於 S&D 之建構之效果如何，雖不易確定，惟若再輔以新自由制度主義角度之觀察，則發現 EU 既具備權力資源，且其論述基調力求不違背 WTO 建制基本規範，以增加正當性，並減少制度面因素對其權力資源運用之制約，同時採取全面而有系統之論述策略，包括漸進式框架設定等，以強化其權力資源運用之效果。故就理論面預測，EU 之策略論述及作為，很有可能對 WTO 建制「發展規範」下 S&D 何去何從之討論及演進，產生較長期之影響。而且，倘若 EU 關於 S&D 理念與認知之相關建構，特別是針對 S&D 的工具性，以及 S&D 差異化之必要性，所進行的建構運動得以成功，則就理論上言，將影響 WTO 下的有關 S&D 的國際法義務內涵，從而改變 WTO 下有關 S&D 權利義務之結構，進而影響 EU、開發中國家及其他 WTO 會員的利益。

伍、結論

有關開發中國家的特殊待遇問題，自 GATT 運作初期起即受到注意，並於爭辯中陸續演進。S&D 條款乃 GATT/WTO 規則體系下，一套涉及開發中國家發展之條款，其在多邊貿易規則體系內之地位，經長期演進，實已逐漸建立。但許多開發中國家認為，WTO 設立後，S&D 條款施行情形不如期待，於是提出「落實」S&D 之呼籲。標榜重視開發中國家發展問題之杜哈發展議程，遂授權檢討 S&D 條款，以強化其效力，使其「更精確、更有效、更可行」。

EU 自杜哈發展議程展開之初，即於 S&D 談判扮演積極角色，提出了有別於開發中國家之訴求。面對開發中國家來勢汹汹，EU 針對 S&D 條款談判提出立場表述，堪稱為已開發國家陣營最積極而完整者。形式上，EU 在對 WTO 部長會議有關 S&D 談判之決議表達理解

與尊重。但在實質上，則提出了有別於開發中國家落實 S&D 條款方向之主張，其論述主軸大致有二：其一，目的比手段更重要，而 S&D 僅是手段。其二，S&D 提供應予差異化，不宜一體適用。在杜哈宣言第四十四段之 S&D 條款談判架構外，EU 同步進行若干與 S&D 條款談判有關之作為。例如，在 WTO 杜哈發展議程下的服務貿易談判場域，EU 針對 GATS 第 4 條與模式四自由化相關條款，運用「目的 / 手段」論，將 GATS 模式四自由化界定為對第 4 條之「目標與原則」之落實問題，而非對 GATS 第 4 條本身之落實問題。EU 標舉「促進開發中國家參與」為目的，而將 GATS 第 4 條之條文予以「手段化」，並否定「無助於促進開發中國家參與」之「手段」。

S&D 是 EU 當前的「貿易與發展」政策的一環，除了 WTO 多邊談判之場域外，尚有幾項重點工作，包括對開發中國家實施單邊 GSP 優惠措施，與 ACP 之關係架構，與印度等其他開發中國家談判建立雙邊貿易關係等。⁵⁸ 在這些工作上，EU 皆有一套「目的 / 手段」論述，明白標榜消除貧窮、永續發展、善治、融入世界經濟等主要目標，而將 GSP 等貿易優惠措施予以「手段化」，並透過「分類」或「差異化」論述，縮小其適用範圍。EU 也鎖定某些開發中大國，例如印度，透過簽署自由貿易協定，配合 EU 的整體對外經貿策略，重新建立以互惠為基礎，但仍不排除單邊優惠之權利義務架構。

EU 之 S&D 策略脈絡、意涵及運作之解釋，以及影響之評估，可藉助國際關係理論。透過國際建制理論理解到，EU 之所以一方面表態

⁵⁸ 若能從 EU 整體「貿易與發展」的大架構，更深入討論 EU 在 S&D 條款以外的互補或替代方案或手段（例如 WTO 或 EPA 下之貿易援助）及其實際操作情形如何，並與 S&D 進行比較，誠然有助於增進對 EU 整體策略之理解。惟本文之主軸係針對 EU 在國際建制的牽制下，如何從 S&D「解套」的策略背景及脈絡，進行概念性整體論述。限於篇幅且避免失焦，故未針對有關 EU 所偏好之 S&D 條款，以及 S&D 的互補或替代方案等問題進行深入探討。此方面論述不足之處留待專文處理。

支持開發中國家發展，但另一方面則致力挑戰 S&D，係為避免導致建制弱化，而傷及 WTO 建制存續對 EU 之整體利益。透過社會建構主義理解到，EU 之論述，除了國家行為者的利益考量外，若置於較大的國際社會脈絡觀察，另有其意義。EU 實係透過理念、認知的塑造與改變，進行社會建構，以重新界定其在 WTO 建制下所須承擔的 S&D 義務。透過談判理論理解到，EU 的 S&D 談判策略運作中，為何及如何採取「框架設定」之戰術。其次，國際關係理論亦有助於評估及預測 EU 策略之可能影響。綜合運用新自由制度主義及社會建構主義評估，EU 採取全面而有系統之論述策略，以強化其權力資源運用之效果，其社會建構效果可以預期。就理論上言，EU 之策略作為，導致本已推動不易的杜哈發展議程下 S&D 條款談判更難以推進。且 EU 之策略論述及作為，很有可能對 WTO 建制下 S&D 之討論及演進，產生較長期之影響，進而影響 WTO 下的有關 S&D 的國際法義務內涵，改變 WTO 下有關 S&D 權利義務之結構，影響 WTO 會員的利益。

其實，無論「目的 / 手段」或「差異化」之概念，在一般國際關係或 GATT/WTO 體系下，皆非全新的概念。但 EU 在 WTO 的 S&D 條款談判中，以其強大的權力作基礎，亦能因應制度面現實，進行此二概念之全盤論述，以追求 EU 之策略目標，無論就策略面或影響面言，都不容忽視。就策略面言，EU 之作為值得其他 WTO 會員瞭解，乃至參考。就影響面言，以 EU 之實力及 S&D 議題之重要性，其有系統之策略運作，對全球政治經濟之演進，及個別 WTO 會員利益，皆有極大影響，故有極重要之國際政治經濟意涵。惟 EU 透過策略運作對 S&D 之影響，未來仍存在若干變數。首先，全球政治經濟形勢急劇變化下，WTO 下的權力結構也在變化中。某些大型開發中國家在 WTO 權力結構下的份量可能持續增加，且開發中國家得以透過結盟，而強化權力之行使，以降低 EU 運用權力以推行政策主張之力道。同時，由於社會建構具有

相互性，而全球化有助於開發中國家論述能力之提升，有利於開發中國家進行反向之理念建構，對EU之論述造成挑戰。最重要的是，國際合作以「相互利益」為基礎，但「利益認知」不等於利益，故開發中國家必須「聽其言，觀其行」。倘若EU所建構之理念，未能提供實質利益加以支撐，終究無法獲得支持。⁵⁹ 反面來說，EU亦不可能長期支持某一不合其利益之制度，必會運用其權力資源尋求改變，以符合本身之最佳利益。因此，正如一切國際制度的設計一樣，S&D帶給全體WTO會員二方面的挑戰。一方面，WTO會員必須共同設計一個具有高效能 (effectiveness)，有助於解決開發中國家發展問題的S&D新制度；另一方面，此一新制度必須在政治上、經濟上均有與權力結構相稱之「相互利益」基礎，否則無以為繼。

最後，本文之旨趣雖不在探討 S&D 條款何去何從，亦非著眼於我國 WTO 談判立場與策略，但透過對 EU 的 S&D 談判策略及其影響所作之探討，不僅有助於瞭解 WTO 基本規範之演化軌跡，對於我國的 WTO 談判策略，尤其與 S&D 有關者，亦可有所啟發。

⁵⁹ 事實上，76 個「非 LDC」之 ACP 國家，在 EPA 談判中已表達此疑慮。在談判 EPA 時，他們質疑 EU 未採取「必要步驟」以實現其在柯多努協定下的法律保證，亦即在柯多努優惠到期後，繼續以符合 WTO 規則之方式，不使任一個原 ACP 國家的情況較先前更糟 (Oxfam International, 2007)。

參考文獻

- 李貴英 (2004)。〈歐洲共同體對開發中國家之優惠待遇——法律規範與經濟發展〉，《歐美研究》，34, 4: 675-735。(Li, C. [2004]. The preferential treatment provided by the European Community to developing countries—Legal rules and economic development. *EurAmerica*, 34, 4: 675-735.)
- 李貴英 (2008)。《世界貿易組織與歐洲聯盟》。台北：元照。(Li, C. [2008]. *World Trade Organization and European Union*. Taipei: Angle.)
- 林彩瑜 (2002)。〈開發中國家與 WTO 「特殊且差異之待遇」條款〉，《台大法學論叢》，31, 1: 289-336。(Lin, T.-Y. [2002]. Developing countries and WTO “special and differential treatment” clauses. *National Taiwan University Law Journal*, 31, 1: 289-336.)
- 洪德欽 (2002)。《WTO 法律與政策專題研究》。台北：學林文化。(Horng, D. C. [2002]. *World Trade Organization law and policy case study*. Taipei: Sharing.)
- Babarinde, O., & Faber, G. (2004). From Lomé to Cotonou: Business as usual? *European Foreign Affairs Review*, 9, 1: 27-47.
- Blandford, D., & Josling, T. (2006, May). *Options for the WTO modalities for agriculture* (IPC Discussion Paper). Retrieved October 20, 2009, from <http://www.agritrade.org/Publications/DiscussionPapers/WTO%20Modalities.pdf>
- Chang, S. W. (2007). WTO for trade and development post-Doha. *Journal of International Economic Law*, 10, 3: 553-570.
- Cottier, T. (2006). From progressive liberalization to progressive regulation in WTO law. *Journal of International Economic Law*, 9, 4: 779-821.
- Dur, A., & Zimmermann, H. (2007). The EU in international trade negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 45, 4: 771-787.
- European Commission. (2003). *Communication from the commission to the council and to the European parliament—reviving the DDA negotiations—the EU perspective* (COM/2003/0734 final). Brussels, Belgium: Office for Official Publications of the European Communities.

- European Commission. (2005). *Conditional revised services offer from the EC and its member states*. Retrieved November 30, 2008, from http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/services/wto_nego/index_en.htm
- European Commission. (2006). *Global Europe: Competing in the world* (COM/2006/0567 final). Brussels, Belgium: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2008). *EU trade commissioner Peter Mandelson's Geneva Blog-21-29 July 2008*. Retrieved November 30, 2008, from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc_139956.pdf
- European Commission. (n.d.a). *Development policies*. Retrieved October 20, 2009, from http://ec.europa.eu/development/policiesgen_en.cfm
- European Commission. (n.d.b). *Development: Economic partnerships*. Retrieved October 20, 2009, from http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/index_en.htm
- European Commission. (n.d.c). *Generalised system of preferences*. Retrieved October 20, 2009, from http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/index_en.htm
- European Commission. (n.d.d). *Overview of ACP-EC-Partnership Agreement. The Cotonou Agreement*. Retrieved October 20, 2009, from http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm?CFID=1959679&CFTOKEN=23873060&jsessionid=2430e14d46316d7711a2
- European Commission. (n.d.e). *Wider agenda: Development*. Retrieved October 20, 2009, from http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/index_en.htm
- European Commission. (n.d.f). *EU agriculture and the WTO*. Retrieved October 20, 2009, from <http://ec.europa.eu/agriculture/external/wto/newround/full.pdf>
- European Commission. (n.d.g). *Regions: Africa, Caribbean, Pacific*. Retrieved October 20, 2009, from http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/africa-caribbean-pacific/index_en.htm

- European Commission. (n.d.h). *Countries: India*. Retrieved October 20, 2009, from http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/india/index_en.htm
- Gambini, G. (2008). International trade of the European Union in 2007. *Eurostat*. Retrieved from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-092-EN.PDF
- GATT. (1979). *Differentiation and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries*, Decision by Contracting Parties of the GATT, 28 November 1979 (L/4903). Retrieved from http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm
- GATT. (1994). *EEC-Import regime for Banana* (Panel Report[DS38/R]). Retrieved from http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91760043.pdf
- Hoekman, B., & Kostecki, M. (2001). *The political economy of the world trading system: The WTO and beyond*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hoekman, B., & Mavroidis, P. C. (2007). *The World Trade Organization: Law, economics, and politics*. Oxford, UK: Routledge.
- Hoekman, B., Michalopoulos, C., & Winters, L. A. (2003). *More favorable and differential treatment of developing countries: Toward a new approach in the World Trade Organization* (World Bank Policy Research Working Paper WPS3107). Washington, DC: The World Bank.
- India, EU may wrap up FTA next year: *Nath*. (2007, November 30). *The Hindubusiness Line*. Retrieved October 20, 2009, from <http://www.thehindubusinessline.com/2007/11/30/stories/2007113051591000.htm>
- Keck, A., & Low, P. (2004, January). *Special and differential treatment in the WTO: Why, when and how* (WTO Staff Working Paper No. ERSD-2004-03). Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=901629>
- Keohane, R. (1989). *International institutions and state power*. Boulder, CO: Westview Press.
- Keohane, R. & Nye, J. (2001). *Power and interdependence* (3rd ed.).

- New York: Longman.
- Kessie, E. (2007). The legal status of special and differential treatment provisions under the WTO agreements. In G. Bermann & P. Mavroidis (Eds.), *WTO law and developing countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Krasner, S. D. (Ed.). (1983). *International regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lo, C. F. (2006). From S&D treatment to S&D agreement under the WTO: Developing a friendlier global governance of trade for developing countries. *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, 1, 1: 33-52.
- Maes, M. (2007). The EU approach to FTA talks with ASEAN, India, Korea. *Third World Network*. Retrieved October 20, 2009, from <http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo490c.htm>
- Meunier, S. (2007). Managing globalization? The EU in international trade negotiation. *Journal of Common Market Studies*, 45, 4: 905-926.
- Odell, J. (2002). The Seattle impasse and its implications for the World Trade Organization. In D. Kennedy & J. Southwick (Eds.), *The political economy of international trade law* (pp. 400-426). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Odell, J. (Ed.). (2006). *Negotiating trade: Developing countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Odell, J., & Sell, S. (2006). Reframing the issue: The coalition on intellectual property and public health in the WTO, 2001. In J. Odell (Ed.), *Negotiating trade: Developing countries in the WTO and NAFTA* (pp. 85-114). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- OECD. (2006, January). *Special and differential treatment under the GATS* (TD/TC/WP[2005]24/FINAL). Paris: Author.
- Onguglo, B. (2005). *Development issues in the WTO in the post-July package period: Myth or reality?* Penang, Malaysia: Third World Network.
- Oxfam International, & TWN Africa. (2007). *A matter of political will: How the European Union can maintain market access for African,*

- Caribbean and Pacific countries in the absence of Economic Partnership Agreements*. Retrieved October 20, 2009, from http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/downloads/joint_epas_twnafrica.pdf
- Prévost, D. (2005). "Operationalising" special and differential treatment of developing countries under the SPS Agreement. *South Africa Yearbook of International Law*, 30: 82-111.
- Raghavan, C. (1993, October 16). GATT working parties on Lome divided. *Sunsonline*. Retrieved October 20, 2009, from <http://www.sunsonline.org/trade/process/during/10060093.htm>
- Raghavan, C. (2006). Review of current WTO situation. *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*. Retrieved October 20, 2009, from <http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo460.htm>
- Subhan, M. (2007). *What will India gain from the FTA with the EU?* Retrieved October 20, 2009, from <http://www.neurope.eu/articles/What-will-India-gain-from-the-FTA-with-the-EU-/75943.php>
- Sutherland, P., Bhagwati, J., Botchwey, K., FitzGerald, N., Hamada, K., & Jackson, J., et al. (2004). *The future of the WTO*. Geneva, Switzerland: WTO.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46, 2: 391-425.
- WTO. (1997a). *European Communities—Regimes for the importation sale and distribution of bananas (EC-Bananas III)* (Panel Report [WT/DS27/R]). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (1997b). *European Communities—Regimes for the importation sale and distribution of bananas (EC-Bananas III)* (Appellate Body Report[WT/DS27/AB/R]). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (1999a). *EC approach to services—Communication from the European Communities* (WT/GC/W/189). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (1999b). *Proposals regarding the GATS agreement in terms of paragraph 9(a)(i) of the Geneva ministerial declaration—Communication from India* (WT/GC/W/224). Geneva, Switzerland: Author.

- WTO. (1999c). *Proposal for a framework agreement on special and differential treatment—Communication from Cuba, Dominican Republic, Honduras, India, Indonesia* (WT/GC/W/442). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2001a). *Doha WTO ministerial 2001: Ministerial declaration* (WT/MIN[01]/DEC/1). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2001b). *Doha WTO ministerial 2001: Decision on implementation-related issues and concerns* (WT/MIN[01]/17). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2001c). *Implementation of special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions* (WT/COMTD/W/77/Rev.1). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2001d). *Guidelines and procedures for the negotiations on trade in services* (S/L/93). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2002a). *Submission for the committee on trade and development special session on special and differential treatment-communication from the European Communities* (TN/CTD/W/13). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2002b). *The WTO work programme on special differential treatment and some EU ideas for the way forward-communication from the European Communities* (TN/CTD/W/20). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2002c). *The WTO work programme on special differential treatment-communication from the European Communities* (TN/CTD/W/26). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2002d). *Non-mandatory special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions-note by the secretariat-addendum* (WT/COMTD/W/77/Rev.1/Add.3). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2003a). *Note on the the meetings of the committee on Trade and development of 7 and 18 October 2002* (TN/CTD/M/7). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2003b). *Communication from the European Communities and its members states-conditional initial offer* (TN/S/O/EEC). Geneva, Switzerland: Author.

- WTO. (2003c). *Communication from Argentina, Bolivia, Chile, the People's Republic of China, Colombia, Dominican Republic, Egypt, Guatemala, India, Mexico, Pakistan, Peru, Phillipines and Thailand—Proposed liberalization of mode 4 under GATS negotiations* (TN/S/W/14). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2004a). *Communication from Bolivia, Brazil, Chile, China, Colombia, Dominican Republic, Egypt, Guatemala, India, Indonesia, Mexico, Nicarragua, Pakistan, Peru, Phillipines and Thailand—Review of progress as established in paragraph 15 of the guidelines and procedures for the negotiations on trade in services (S/L/93)* (TN/S/W/19). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2004b). *Report of the meeting of council for trade in services—Special session held on 2 April 2004* (TN/S/M/10). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2004c). *Decision adopted by the general council on 1 August 2004 (the “July package”)* (WT/L/579). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2005a). *Communication from the European Communities and its members states—Conditional revised offer* (TN/S/O/EEC/Rev.1). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2005b). *Hongkong ministerial ceclaration* (WT/MIN[05]/DEC). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2008a). *Note on the the meeting of the committee on trade and developmentof of 7 December 2007* (TN/CTD/M/32). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2008b). *Elements required for the completion of the services negotiations* (TN/S/33). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (2008c). *Report by the chairman to the Trade Negotiations Committee on trade and development to special session of the committee on trade and development* (TN/CTD/22). Geneva, Switzerland: Author.
- WTO. (n.d.a). *Work on special and differential provisions*. Retrieved August 31, 2009, from http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm#legal_provisions
- WTO. (n.d.b). *The integrated framework for least developed countries*. Retrieved August 31, 2009, from http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/if_e.htm

Negotiations on WTO Special and Differential Clauses —EU Strategies and Impacts

Hsu-hua Chou

Department of Applied Foreign Languages, National Taipei College of Business
321 Section 1, Jinan Road, Taipei 10051, Taiwan
E-mail: annk99@webmail.ntcb.edu.tw

Abstract

Developing countries once had high expectations of the negotiations on Special and Differential (S&D) treatment under the Doha Development Agenda (DDA) of the World Trade Organization (WTO). The achievements realized have turned out to be more limited than they had hoped. The European Union (EU), employing comprehensive and active strategies, has impacted S&D negotiations. The EU's overall negotiation strategy regarding S&D has been that of maximizing its interests under the WTO without challenging the WTO regime itself, particularly the regime's basic norms such as "development." Tactically, the EU has taken a step-by-step approach to consolidate its "ends/means" and "S&D differentiation" arguments, so that it can legitimately redefine and minimize its S&D obligations under the WTO regime. It seems that EU's strategic behavior on S&D has decelerated the progress of S&D negotiations under the DDA, and may establish a framework for future negotiations on related topics.

Key Words: World Trade Organization (WTO), European Union (EU), Special and Differential (S&D) treatment, Doha Development Agenda (DDA), developing countries