



# 香港會議有何進展？

## 關於 2005 年 12 月世貿部長級會議 的初步分析

2005 年 12 月

世貿香港部長級會議又錯失了一次為全球的貧困人口實現更公平貿易的機會。富國將它們自己的商業利益置於發展中國家利益之上。絕大部分的難題都被推遲到 2006 年上旬召開的後續會議上，但是富國既然在香港會議上無法展示必要的領導能力，很難想像富國在短短幾個月後會有什麼不同的表現。



## 撮要

世貿香港部長級會議又錯失了一次為全球的貧困人口實現更公平貿易的機會。富國將自己的商業利益置於發展中國家利益之上。在農業談判方面所取得的些微進展，可謂全被服務業和工業關稅方面妨礙發展的條款所抵消。絕大部分的難題都被推遲到 2006 年上旬召開的後續會議上。

發展中國家在香港會議上繼續加強團結，透過幾個不同的國家集團，提高在談判中的影響力。在今次會議上，這些不同的國家集團走在一起，形成了一個鬆散的聯盟（被稱作 110 國集團），以給歐盟及美國施壓，迫使其改革農業體制。從某種意義上來說，這正好回應着富國企圖分化發展中國家的行徑。

在農業方面，大部分的發展目標仍未實現，其中主要包括如何制約富國對國內農業的補貼，因為它導致了農產品傾銷問題；但這個議題基本上還未真正得到處理。

這次部長級會議發表的香港宣言，在農業方面尚取得些微進展，例如將 2013 年設為取消出口補貼的最後期限，並允許發展中國家在保護農民的措施上享有額外的彈性；同時，在防止以糧食援助為幌子進行糧食傾銷方面，亦取得了一些進展。不過，在棉花問題上，與會各方所同意採取的步驟，根本就連世貿棉花專家組早前針對美國棉花傾銷所做出的裁決，也未能落實。

雖然發展中國家成功地粉碎了富裕國家迫使他們開放其工業及服務業市場的一些企圖，但是，即使目前關於非農業市場准入(NAMA)和服務的文本，也是不利於發展的。

而向低度發展國家提供「免關稅、免配額」市場准入的提議中，所包含的漏洞足以使這個文本幾乎失去任何價值。另外，會議簽署了一項「貿易援助」協議，但其資金來源原來主要是早已承諾、現再假借另一名義重覆使用的資金。在其他「發展議題」上，香港會議亦沒有取得任何進展。

到 2006 年上旬的後續會議上，富國的談判代表們絕不能只是現身會議，繼續處理香港會議上未完成的議題。富國需要花點時間反省良心，表現應有的決心，把談判變成為全球貧窮人而進行的發展回合談判。

# 1. 引言

與前三次分別在西雅圖、多哈和坎昆舉行的部長級會議不同，2005年世貿香港部長級會議沒有在街頭騷亂中落幕，也沒有在許多談判代表都已登上回程的飛機後才草草作出決議，亦沒有在亂哄哄的相互指摘聲中崩潰。然而，這種相對意義上的成功也僅限於此，因為世貿香港部長級會議又錯失了一次為全球的貧困人口實現更公平貿易的機會。「香港宣言」主要反映著富國而並非發展中國家的利益，絕大部分的難題被推遲到2006年4月底召開的後續會議上。但是富國既然在香港會議上無法展示必要的領導能力，很難想像它們在短短幾個月後會有什麼不同的表現。

這份文件主要對這次世貿香港部長級會議的成果提供初步分析，並審視它將對多哈回合、世貿組織和發展問題帶來的影響。

## 對這次香港會議的期望是什麼？

多哈回合談判於2001年啟動，往後的四年裡，全球性的貿易談判明顯地陷入困境。樂施會在這次香港部長級會議召開之前發表了一份名為「殘酷的鬥爭」<sup>1</sup>（‘Blood on the floor’）的報告，詳細列出世貿成員國所面臨的挑戰。要使香港會議成為名副其實的「發展回合」，香港會議需要向以下方向努力：

- 改革富國的農業政策，結束農產品傾銷；
- 給發展中國家提供足夠的「政策空間」，以保護脆弱的農民，並促進發展中國家新興的製造業和服務業；
- 增加發展中國家的農產品及工業產品進入富國市場的機會。

顯然這些進展不可能在香港會議上全部達成，但這次部長級會議也必須在發展議題上取得一些實質性的進展，以挽回發展中國家對發展回合的信心。可惜，香港會議根本沒有達到這個目標。

## 在這次部長級會議的準備階段發生了什麼事情？

坎昆部長級會議談判破裂後，世貿成員國於2004年7月在日內瓦簽訂了一份協定作為補救措施，為多哈回合餘下的談判設定了一

---

<sup>1</sup> 可於 [www.oxfam.org.uk/what we do/issues/trade/bp82\\_blood.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/bp82_blood.htm) 下載。

個框架。不過，往後在日內瓦取得的進展微乎其微，大部分成員國都只是在重申過往立場。

造成談判幾近癱瘓的責任大多直指富國的農業政策。2005年10月，為給香港會議提供新的動力，美國和歐盟都提出了一些改革農業的提案，聲稱要在農業協議的三大支柱範疇（即國內支持、出口競爭和市場准入）上取得進展。然而，深入分析後不難發現，這些提案只不過是誤導公眾的技倆，在農業補貼和關稅上沒有作出任何實質的削減，且提案中滿佈漏洞，容許富國繼續給國內農業提供大幅度的補貼，並將剩餘農產品傾銷到國際市場；歐盟甚至以此要求發展中國家進一步開放市場予歐洲的工業產品。

儘管新提案缺點重重，但還是激發了成員國之間的熱烈討論，並且燃起人們對香港會議的期盼。

在另外兩個主要的談判領域，即工業關稅（非農業市場准入）和服務業中所取得的進展，可謂微乎其微，甚至出現倒退。非農業市場准入方面的會談糾纏於實施關稅削減的方程式，以及發展中國家應享有多大的削減彈性。

在服務業方面，富國一直不滿發展中國家的開放程度，因此在香港會議之前，富國就試圖中途改變遊戲規則。歐盟捨棄有利發展的「自下而上」方式不用（與世貿組織下的其他協定不同，服務業談判方式允許各國自己決定在談判中包括哪些領域），而要求採用「開放市場基準」方式，即要求所有成員國都要承諾至少開放多少領域以及開放的程度。2005年10月，當部長級會議臨近之時，在發展中國家的一片反對聲中，負責服務業談判的主席推出了一份符合歐盟提議的草案；這一舉動顯示國際權力政治如何排擠發展中國家的利益。

在部長級會議即將召開之際，歐盟重點推出了「發展組合」，其中包括以下措施：通過《與貿易有關的知識產權協定》的修正案，以此提高窮國取得專利藥品的機會；為最低度發展國家提供「免關稅、免配額」的市場准入；「貿易援助」；以及解決「優惠減損」<sup>2</sup>問題的措施。但是，懷疑論者認為，所謂「發展組合」只為轉移人們對改革歐盟「共同農業政策」的關注。

---

<sup>2</sup> 優惠減損指目前正享有富國特別貿易優惠的發展中國家，由於富國要降低關稅，令到這些發展中國家因此享有的貿易優惠隨之減少。

香港部長會議召開前的一個月，大家已意識到達成完全的「削減模式」（即附有具體數字的協議，從而讓各成員國列出詳細的減讓承諾表）的希望已無實現可能，世貿組織總幹事拉米和其他一些主要大國也開始在他們的演說中，調低公眾對香港會議的期望。最後，香港會議沒有落實到具體的數字，談判內容變得含糊不清，關注發展成爲談判的陪襯品。

### 香港部長級會議是如何進行的？

世貿部長級會議總是很混亂的，這次香港會議也不例外。談判過程中充滿各式各樣的謠言、立場的變化、讓步、政治交易、中途退席、國家集團間的分歧等等；其中，有些謠言無疑是故意散布出來的。

話雖如此，與會國家代表也稱讚香港特別行政區政府所展現出來的效率和組織能力，認爲這次部長會議比以往的會議更具透明度，亦更具包容性。現在的部長級會議，都是在一種新興的、仿議會的所謂「綠房」制度的基礎上進行運作的。在這種制度裏，不同國家集團派代表參加小組討論，然後代表會滙報討論成果。

然而，這樣的溝通和談判方式的質素，會隨著代表們因缺乏睡眠至筋疲力盡而大幅下降。加上談判後期的速度加快，到談判最後的關鍵時刻，許多代表尤其是來自小國的代表，只能理解部分正在討論的議題。而缺乏睡眠更加劇了各代表團之間不平衡的談判能力；像美國這樣的大國，代表團人數達 356 名，代表團成員可以輪流休息；但像布隆迪這樣只有 3 名代表的國家，每天就要 24 小時工作，不眠不休了。

在這樣高壓的環境下工作，很容易產生「拍賣心理」，就算沒有需要的東西，代表們也會爭取競投，這樣談判就很容易被大玩家操縱，他們會給予貧國些微好處，讓貧國感到像是獲得好處。傳統的談判策略就是一開始先提出比預期更糟糕的條件，這樣其他的代表們就得爲維持其底線而花費大量的時間和政治資本；數天後，其他代表們就很難分辨哪些修正案是重要的，哪些僅僅是裝飾門面的建議。

此外，隨著積極參與「綠房」談判的發展中國家數目日漸增加，爲某一專題而結合在一起的國家之間的「國家集團」也增加了，

這樣令到綠房內的代表們與房外的代表們的諮詢及匯報花耗更多時間及精力，對於五日會議的參加者，實在帶來沉重壓力。

進一步說，綠房制度不能解決管治及向誰負責任的問題，例如是否有會議紀錄，代表們是否有足夠時間分析提案，並各自向所代表的政府交換意見。

總之，正如世貿總幹事拉米形容，世貿組織仍像一個「中世紀的機構」，很多成員國幾乎沒有時間考慮協議的真正含義，就簽了這些協議。

由「非加太」（非洲、加勒比海及太平洋）國家集團、低度發展國家集團和非洲聯盟國集團組成的 90 國集團的代表們越來越感到沮喪，因為它們在會談判中提出數個提議，在沒有其他成員國反對下，卻遭會議主持人或其他負責決定接受還是拒絕修訂案的人置之不理。這方面的提議包括刪除有關援助貿易的第 57 段中提及參考優惠貸款的文字，以及第 6 段中區分富裕國家和發展中國家的國營貿易企業。

在會議中處理得最不合理的可說是有關服務業的談判中。被指定協調香港會議上有關服務業談判的韓國部長，採納了日內瓦的服務業談判小組組長的壓迫性談判策略。他不顧發展中國家的強烈反對，試圖迫使各成員國同意把甚具爭議性的附件 C 納入在「香港宣言」中的服務業部分。最終，他達到了目的，而發展中國家設法做了一些修訂，使原本很極端的文件顯得溫和了一些。

代表們還反映，秘書處尤其是新任總幹事拉米，為促成協議，在談判中採取了積極角色，透過與主要成員國的雙邊關係，以達致它們能接受的方案。實際上，談判最終達致的方案，只是各成員國可勉強接受的下限，否則代表們就會退出談判。然而，在發揮領導作用和向成員國施加不恰當的壓力之間，只有一條微妙的界線。有代表們反映，他們感覺到拉米先生在服務業討論中，已經越過了這條界線。不過，拉米因而獲得了大量政治籌碼，然後回到日內瓦；現在，關鍵是看他是否會利用這些籌碼，讓發展關注成爲多哈回合談判的中心。

**香港會議上有哪些國家集團？**

自 2001 年多哈部長級會議以來，發展中國家開始走在一起，試圖增加影響力。通過齊心合力的談判，發展中國家建立的廣泛聯盟，在談判中發揮出愈來愈大的影響力。這些聯盟包括：在農業問題上有由巴西和印度帶領的 20 國集團、由印尼和菲律賓帶領的 33 國集團，以及在所有問題上都結盟的非洲集團、非加太集團和低度發展國家集團。特別是巴西和印度，兩國已經成為廣泛的發展中國家聯盟的領導，從而在小圈子談判中，也能與歐盟及美國同席。

發展中國家陣營的團結在香港會議中進一步得到加強。這體現在不同的發展中國家集團走在一起，在農業問題上形成了一個鬆散的聯盟，現被稱作「110 國集團」，代表了全球八成人口。20 國集團要求巴西召集一個由非加太集團、非洲集團、低度發展國家集團和 33 國集團的部長們參加的會議，開始啟動集結的過程（強調不是要回到 20 世紀 70 年代的南北分裂狀態）。

在記者招待會上，發展中國家的部長們向記者強調，他們會從發展中國家的共識基礎上合作，諸如要求富國改革農業政策，以及保證發展中國家的施政空間，它們會避免被歐盟及美國分化發展中國家，此舉將令富裕國家集中實質談判內容，而非政治操控。當然，發展中國家的成員國在某些範圍諸如優惠待遇和特殊和差別待遇等議題上，有着不同的利益考慮，現在實在很難預測 110 國集團能否超越這些障礙，而成爲一股必須認真對待的力量。巴西把這個整合過程，描述成香港會議之後的一次練兵。

這些集團與主要富國（主要是歐盟和美國）之間的權力鬥爭在於，歐盟試圖從中分化出 15 個「先進的發展中國家」（例如巴西、印度、印尼和阿根廷），把它們作爲目標，爭取在非農業市場准入和服務業方面要它們作出重大讓步，農業方面的讓步則稍次。歐盟和美國把這些國家視爲競爭對手，在貿易談判中絕對不會對它們手軟。然而，這些國家卻擁有世界上最貧困的人口，在通過貿易來發展的過程中，亦應該得到支援。

富國試圖用軟硬兼施手法來分化發展中國家，軟策略包括貿易援助，以及將優惠低度發展國家的豁免條款，引延到小型經濟體系等；硬策略則包括致電發展中國家的重要官員，恐嚇他們如果不收回立場，他們就得爲這次談判的破裂負上責任。在這次香港會議上，美國在大部分時間裏似乎滿足於躲在歐盟背後，讓歐盟來承受因此而招致的強烈批評。

眾所周知，由於歐盟在農業問題上出現內部紛爭，歐盟更加堅決要在非農業市場准入和服務業方面提出更高要求。歐盟似乎也很討厭受到指摘，在會議的大部分時間裏，它們都承受著有關出口補貼問題的壓力。就在這次香港會議之前，歐盟再次損害了自己的形象，作為糖改革的一攬子計畫的一部分，歐盟僅向非加太國家糖農提供了微不足道的 4000 萬歐元作為補償，卻同時向歐洲的糖業提供了 75 億歐元的補助。之後，歐盟以此呼籲非亞太集團站到自己一邊，反對美國和 20 國集團有關市場准入的要求，企圖把富國的貿易保護主義置於合理的發展關注之上。

美國似乎受到國內政治的限制——來自商界的說客熱情不高，而來自紡織、服裝、農業和工業方面的貿易保護主義者們，卻又毫不掩飾自己的主張。從其回應來看，美國貿易談判代表團似乎把行業談判和多邊貿易協議，放在優先考慮的位置上，因為美國認為這會帶來更好的市場准入機會。美國在棉花問題上的吝嗇立場，令它無法在發展中國家之間贏得支持，例如美國明知西非實際上沒有向美國出口棉花，卻提出予西非國家出口棉花「免關稅、免配額」的待遇，這種做法尤其令發展中國家不服。

大部分的政治玩兒無非就是想把責任轉嫁到別人身上。歐盟試圖甩掉在農業問題上背負各方指摘，而把火力集中到美國的問題領域：向低度發展國家提供「免關稅、免配額」的市場准入，棉花補貼和糧食援助；而美國則不斷攻擊歐盟在市場准入問題上的建議，批評其把目標訂得太低。

這些做法分散了談判者的注意力，使得與會者沒有精力去關注實質的發展議題，諸如傾銷，以及消除富國對發展中國家設置的貿易障礙，從而令富國可在非農市場及服務業的談判上爭取其利益。正如印度工商部長卡邁勒·納特所說：「富裕國家在大會場內，以為發展中國家而談的姿態，強調發展中國家無需作出任何承諾；當富國轉身到綠房討論時，卻同時也為自己着想，並沒有作出任何承諾。」

加拿大和日本的表現也未能表明，它們將發展訂為其首要目標。加拿大似乎更致力於為國內的農業國有貿易企業和供應管理體系做辯護，以及為國內的工業和服務業開拓新的市場。日本幾乎沒有給發展中國家提供什麼支援，反而忙著保護自己的市場，並同時積極地尋求國內的製造業和服務業進入發展中國家市場的渠

道。當日本宣布一項總額為 100 億美元的貿易援助的「發展行動計畫」時，聲明這項計畫旨在「鼓勵發展中國家坐下來展開對話」。該計畫引發了多方譴責，因為援助（其中很多以前就已經公布）的附加條件是改革發展中國家的貿易政策，以使日本工業受惠。

## 2. 部長級會議宣言——「香港宣言」

### 農業方面的小收穫（第 3 至 10 段）

全球 96%的農民生活在發展中國家，這其中包含了世界上四分之三的最貧困人口。對很多國家而言，可持續的農業是國家發展的最重要環節之一。

富國和窮國支援農民的方式大不相同。資金緊絀的窮國不得不用提高關稅的方法，來抬高進口農產品的價格，以保護農民的利益不受外國農產品傾銷，或大量進口農產品的危害。而像歐盟和美國這樣大國，則以大量國家財政，補貼國內農業發展，高度的農業補貼導致富國過量生產，而過剩的農產品則被傾銷到世界市場上，拉低國際市場的價格，並損害發展中國家的農業。美國棉花補貼嚴重影響數以百萬計的非洲棉農，此事早已令美國惡名遠播。農業問題在香港會議上取得了一些進展，可算是「香港宣言」內「最不糟糕」的部分。

(i) · 結束出口補貼的最後期限（第 6 段）：世貿各成員國同意 2013 年是取消出口補貼及同等補貼的最後期限。不過，這比多數國家要求的限期（2010 年）還要晚，而且出口補貼只佔造成傾銷的農業支援的一小部分；歐盟是主要運用出口補貼的地區，涉及數額約為 25 億歐羅，佔歐盟農業補貼只 3.6%。這個決議雖然受到歡迎，但它無法掩蓋一個事實：就是歐盟的出口補貼幾年來一直都在下降，其農業出口補貼在 2013 年本來就會正式取消。同時，宣言文本故意使用了模糊的語言，鼓勵成員國不要等到最後一分鐘，而要在協議與 2013 年之間「提前實施」削減出口補貼的措施。考慮到富國此前在實施世貿組織紡織品和服裝協定時總喜歡「推後實施」，在這個問題上要格外小心。

(ii) · 發展中國家爭取到保護貧困農民的措施（第 7 段）：儘管沒有接受 33 國集團的提議，即發展中國家應該能夠將最高達 20 %應徵關稅的產品指定為特殊產品（它只是談到要待往後在日內瓦的後續會議上討論「合適的數目」），但是文本對特殊產品和特別保護機制有不錯的安排。例如，宣言確認發展中國家為糧食保障、農村發展以及貧困農民的生計，可有權決定就哪些產品實施保護措施；在特別保護機制中，文本列明在價格或

入口量出現極大波幅時，發展中國家可啓動保護機制，防止大量進口農產品。至於具體如何執行安排，還有待在日內瓦作進行磋商。

(iii) · 加強對國內補貼的限制（第 5 段）：當富國提到削減國內補貼時，應直接削減實際的補貼額，而不僅僅削減可容許的補貼上限。同時，儘管用詞很模糊，文本亦指出要進一步約束聲名狼藉的「藍箱」；「藍箱」是富國插入農業協定中最無恥的一個漏洞，其目的是爲了幫助它避免削減農業補貼。

對於只有有限權利運用「微量」原則下補貼國內農業的發展中國家，尤其是印度，亦很高興無需進一步削減農業補貼。

不過，要完成農業議題的談判，還有大量工作，尤其當要在 2006 年 4 月 30 日前完成談判模式，以及在 2006 年 7 月 31 日前完成減讓表（第 10 段）。文本就削減富國國內補貼的目標訂得很低（第 5 段），無論是在削減補貼數額方面，還是填補富國利用綠箱來進行補貼的漏洞方面也是如此。

此外，文本就發展中國家出口到富國市場方面的安排，亦沒有特別安排（第 7 段），富國可無限制地利用「敏感產品」的安排，拒絕發展中國家的進口，此舉將大幅減低全面削減關稅的意義。

### 棉花（第 11，12 段）

美國棉花補貼政策明確體現不公義，對西非棉農生計造成嚴重負面影響，對坎昆部長級會談來說，如何處理棉花問題正可測試其關注發展問題的程度。2004 年「7 月框架」最後設立了一個棉花小組委員會，來討論棉花貿易與發展的問題。而且，由巴西提出並得到世貿爭端解決機制裁定美國補貼棉花行徑違反世貿規則，這迫使美國採取措施修改棉花政策。然而，到目前爲止，美國還沒有作出任何具體行動。

爲了平息在棉花問題上的爭端，2005 年 11 月，美國貿易代表羅伯特·波特曼提出了一個總值 700 萬美元的新計畫——「西非棉花改進計畫」。這個計畫很難讓人把它嚴肅對待，因爲在 700 萬美元中只有 500 萬是新投入的金錢（相當於美國在 10 小時裏向其農民提供的補貼額），而且它只適用於非洲 33 個產棉國中的 5 個國家，

而且這個數目與因為美國傾銷而造成的損失相比，只不過是九牛一毛。

在香港多日的艱難談判中，包括馬里、乍得、貝寧和布基納法索在內的「四大產棉國」，還有塞內加爾，經歷了從願意與美國商討，轉而感到沮喪及憤怒，甚至不願繼續談判下去。不過，很多棉農組織亦出席了部長級會議，有助堅定它們的決心。最終，它們取得了一些有限的進展：

- 富裕國家在 2006 年取消各種形式的出口補貼（儘管出口補貼只佔美國棉花補貼的 10%）
- 承諾在減少扭曲棉花貿易本質的其他補貼方面，會較其他農作物的更快更多。

不過，棉花沒有被單獨列出來進行談判，而是成為更廣泛的農業談判，也就是一攬子談判的組成部分。這一點尤其令人憤怒，因為這兩個所謂的「讓步」，都遠遠沒有達到棉花爭議專家組的裁決的要求。在香港，美國的談判代表竟可利用執行專家組的裁決，作為要求發展中國家在其他領域上做出讓步的籌碼。

### **糧食援助（第 6 段）**

糧食援助是歐盟和美國之間爭論得最激烈的議題之一（美國是糧食援助的主要提供者，大量的糧食援助都是美國農產品）。雙方都指摘對方利用糧食援助為自己謀求商業利益。主張維持現狀者爭辯說，為糧食援助設限會導致饑餓的人無法獲得糧援；但那些主張實行規範的人則從一開始就申明，緊急糧食援助不會在限制之列。世貿面對真正的問題是非緊急糧食援助的傾銷，非但損害當地農民利益，浪費糧援開支多達五成，而且實際上是一種偽裝出口補貼的行為。

最後，在香港的確取得了一些實在的進展，確立了一個框架（依然模糊，但較以往承諾清楚），承認需要建立新的規範，以防止濫用糧食援助，並且確保真正的緊急援助得到豁免。

### **抵禦富國在非農業市場准入方面的攻勢（第 13 至 23 段）**

非農業市場准入涉及到製造業、漁業、礦業方面的關稅。它在 2004 年的「7 月框架協議」中甚具爭議性，在發展中國家強烈反對下，「7 月框架協議」要求成員國大幅削減非農產品的關稅。

富裕國家一直在強力推動一個關稅削減方案（即所謂的「簡單瑞士公式」，儘管其簡易性只是相對的），這個方案主張對高關稅大刀闊斧地削減，而對低關稅只是小幅削減。這對發展中國家不利，因為它們的關稅上限一般來說是偏高的，而且這也與多哈談判中承諾的「非完全互惠」原則相悖。

非農產品市場准入談判在部長級會議期間，亦催生了一個新集團，即所謂的「核心集團」，由印度和南非牽頭，其他成員國包括阿根廷、巴西、埃及、印尼、菲律賓、納米比亞和委內瑞拉<sup>3</sup>。它們致力於保持發展中國家施政的空間及彈性，同時也限制富國的稅峰及遞增關稅<sup>4</sup>的做法。

「核心集團」成功地阻止富國建議的「簡單瑞士公式」，並且成功在文本中採用更具廣泛性的語言（附加系數的「瑞士方程式」），令對發展中國家更有利的方案成為可能，例如由阿根廷、巴西和印度提出的方案（第 14 段）。現在，如何削減關稅的爭論，又回到日內瓦，其實進展與部長級會議前的狀況分別不大。

「核心集團」還粉碎了另一個嘗試將限定和降低關稅方面所享有的靈活程度（在非農業市場准入附件的第 8 段中提到）和削減關稅方稅式中的「非完全互惠」程度掛鈎的企圖。這個議題還是懸而未決（第 15 段），而且有可能在日內瓦重新成為爭議。

關於某些特殊的工業部門（例如紡織及成衣業、漁業），文本首次引入了行業提案的概念（第 16 段）——不要求所有國家都參與，但那些急於獲取市場的富國集團，肯定會施加壓力，迫使其他國家參加。

---

<sup>3</sup> 這個國家集團也被稱為「非農 11 國集團」；本會仍在確定餘下兩個國家的身分。

<sup>4</sup> 稅峰：相對較高的關稅，以富國為例，高於 15% 的關稅一般被視為稅峰。遞增關稅：半製成品的關稅較原材料的關稅高，製成品的關稅更較半製成品的更高；這個政策旨在保護國內的加工業，同時妨礙原材料出口國發展加工業。

一個很晦澀但又很重要的議題涉及將「無限制關稅」轉換到「約束關稅」的方法（第 17 段），即將在其實施關稅水平上附加「非線性加幅」（實施關稅愈高，加幅愈低），成爲其訂定「約束關稅」的方法，然後將關稅削減方程式應用於經過非線性加幅的稅率上。這顯然是不公平的，因爲富裕國家在過去的回合談判中，已經按自己意願設下了關稅上限。對於那些單方面開放市場和實施低關稅水平的國家來說，亦不滿這個加幅安排，因爲非線性加幅意味著它們將面對的關稅上限削減幅度，比原本實施較高關稅水平的國家還要大。

總的來說，部長級會議的文本未能爲發展中國家走上工業化道路開出藥方，在本質上還是無法讓人接受的。它在 2004 年的「7 月框架協定」中就已經爭議很大。當時，發展中國家堅持在相關章節開首，列明成員國並未就有關內容達成共識，然而同樣的內容現在卻成了非農業市場准入附件的核心內容。樂施會堅持認爲，目前文本無法促進有利發展的談判。

有一個新加的段落（第 24 段），呼籲談判要在「農業與非農業市場准入之間的平衡」。這一段落最初是由阿根廷提出來的，因爲擔心富國會推動非農業市場准入而非農業改革。這個段落遭到歐盟激烈反對，美國則利用這個段落要求在這兩個領域上大幅削減關稅。

與農業一樣，非農業市場准入的談判前景並不明朗，因爲從目前的談判進展速度來看，制定談判模式和草擬關稅減讓表的期限，可謂完全不切實際（前者爲 2006 年 4 月 30 日，後者爲 2006 年 7 月 31 日）（第 23 段）。

### 服務業（第 25 至 27 段）

服務業的談判過程，顯露出一些讓人擔心的不規範操作，在日內瓦被很多發展中國家否決的附件 C，竟然可作爲香港會議談判桌上的文件，而且還成了未來談判的基礎。90 國集團和東盟爲附件 C 提出了改善建議，但大都被束之高閣。即使這樣，它們的反對還是提供了一個討論的空間，最後促成了一些改進。

世貿組織通過這份縱使是經溫和處理的附件 C，依然意味著它在這個回合談判中途，改變了服務貿易總協定談判的方式，偏離了一種更利於發展的從下而上的參與，而這種參與方式原本是發展

中國家願意把服務業納入世貿談判範圍的主要原因。從此，服務業談判的方式，變得與其他領域談判的方式日益趨同。

雙邊「要求與回應」的談判方式依然保留，但發展中國家卻面對更大壓力要參與多邊談判（附件 C，第 7b 段）。如果一組國家要求另一組國家參與多邊談判，被要求一方就有義務考慮這些要求。這相對於原建議已算是個進步；原建議要求各國參與多邊談判，而不僅僅是「考慮」是否參與。

同時，發展中國家也被要求朝向「開放市場的質性基準」邁進（附件 C，第 1 段），即成員國就開放服務業市場的速度訂下劃一的質性標準，例如增加外資參與的比例，以鼓勵發展中國家開放新的服務業，不管這對發展是否有利。

這份文本亦包含了一些讓人擔心的期限（第 11b 段）。多邊要求要在兩個月內提交（即 2006 年 2 月底之前或是「此後愈快愈好」），所有國家需在 2006 年 7 月 31 日前對此作出回應。樂施會認為，在五個月內既要考慮這些多邊要求，又要徵詢相關人士意見，還要評估各種貿易自由化所帶來的影響，根本時間並不充分。

### **低度發展國家的「免關稅、免配額」的市場准入（附件 F，第 36 號決議）**

對低度發展國家而言，這個議題成了富國誠意的試金石，但它在很多方面都失敗了。焦點幾乎全都集中在美國和日本身上，因為歐盟和加拿大已經單方面同意了「免關稅、免配額」（下稱「雙免」）的議案。雙免安排將於 2008 年前向所有的低度發展國家提供，覆蓋至少 97% 的產品，並將「持續」有效。

這個決議相對於多哈協議的完全雙免市場准入是一種退步，並且遠沒有它聽上去那麼慷慨，因為大部分低度發展國家的主要產品都享受不了這個待遇。之前近 94% 的產品已經享受低關稅或是零關稅進入美國市場，加上低度發展國家總是出口一些範圍有限的產品。3% 產品約涉及 330 種關稅項目，而以孟加拉為例，20-25 種關稅項目已涵蓋了孟加拉所有出口產品的三分之二。美國堅持最高關稅項目為 97%，正好讓美國保護國內的紡織和成衣業，使它們免受孟加拉、柬埔寨、尼泊爾等國進口產品的全面競爭。這個數字也讓日本可以繼續保護本國的水稻、漁業、皮革產品及鞋類產品。

而且，「持續」與「制約」並不完全相同。(美國甚至拒絕使用「長期持續」字眼)，將來受制於政治意見與特殊利益的程度也不盡相同。

這個決定真是讓人失望。如果一個所謂的「發展回合」並不能為最貧窮的國家提供市場准入，使它們能通過貿易脫貧，很難想像世貿談判如何惠及貧窮人。

### 貿易援助（第 57 段，第 48 至 51 段）

樂施會歡迎，成立世貿組織特別工作組的決定，培養窮國能力，抓住貿易機遇，但樂施會對於香港會議上討論貿易援助的方式還是有一些顧慮。最明顯的顧慮是：這個決議不太可能在今年早些時候，比如在蘇格蘭舉行八國峰會前已經承諾的資金基礎上，再注入較多的新資金。相反，已經承諾的款項會被重新命名為「貿易援助」。當美國首席談判代表羅伯特·波特曼宣佈美國的提議時，他毫不含糊地指出這個貿易援助的提議，要和市場准入掛鉤。把事先已經承諾的援助，用作要求受助國家在貿易談判上作出讓步的做法，是不能接受的。

國際貨幣基金會和世界銀行很可能透過「綜合框架」(Integrated Framework)來扮演主要角色（第 48 至 51 段）。我們擔心，因為這些機構過往曾在援助中強加附帶條件，包括過早開放市場的記錄。文本亦提到了「優惠貸款」(最後一行)，但 100%無需還款的資金援助會更好，因為這不會加重發展中國家的債務負擔。不過，樂施會歡迎，貿易援助不再僅僅局限於低度發展國家，而是擴展到其他的發展中國家。

### 湯加入世

樂施會一再指出世貿組織接納新成員國的談判方式太不公平，這次的部長級會議也不例外。在香港會議上，經過了一系列令人心酸的讓步之後，湯加（人口約 10 萬）這個小國被正式接納為世貿組織成員國。這些不合理的讓步包括給所有農業和工業關稅設有 20% 的上限(相比之下，美國對牛肉的關稅為 350%，而歐盟對糖的關稅為 300%)，湯加還被迫在許多服務部門作出極大讓步。

### 其他發展議題

其他許多發展中國家認為十分緊迫的議題，在香港幾乎沒有受到任何關注。附件 F 就一些無足輕重的技術問題達成了協定，主要為擴大低度發展國家免受《與貿易相關的投資措施協議》約束的範圍。在別的方面，文件大部分都是空洞地教訓各成員國要在很多問題上要「加倍努力」，包括特殊和差別待遇（第 35 至 38 段），實施過往已經達成的協議（第 39 段），小經濟體面臨的特殊問題（第 41 段），貿易、債務及金融（第 42 段），貿易與技術轉讓（第 43 段），商品（第 55 段），還有優惠減損（preference erosion）（第 9 段和 20 段）。

### 3. 既然香港宣言如此糟糕，發展中國家為何簽署？

在最後的代表團首腦會議上，在發展中國家之間瀰漫的情緒與其說是慶祝，倒不如說是一種無奈的接受。古巴（在非農業市場准入問題上）和委內瑞拉（在非農業市場准入和服務問題上）都提出對宣言有所保留，但最終沒有導致談判破裂。

幾乎所有的代表都認為，一個類似上次坎昆會議般的談判破裂，將會進一步永久損害世貿組織作為一個多邊談判平台，因此大家都積極避免談判破裂。

從部長級會議的第一天起，代表團成員就很害怕談判一旦破裂而遭受譴責，而且經常有報導說富國的談判代表，經常借此向發展中國家施壓。富國將發展中國家置於進退兩難的局面，富國一邊推動自己的議程，另一邊卻說發展中國家的固執會導致談判破裂，並要為此負責。儘管這個談判策略很原始，但顯然對一些部長起了作用。

拋開部長級會議的互動心理不說，事實上，大部分在農業、非農市場准入以至服務業的重大決議，都被推到以後討論，因此各部長感到至少在未來還可以在談判中爭取自己的利益。如果發展中國家沒有如香港會議上努力捍衛自己的利益，那麼最後的宣言文本可能更不利發展。

發展中國家的部長們，就像其他政治家般，急於在會議後向他們的選民和企業展示一些實在的成果，故此他們較容易被游說放在眼前的讓步（免關稅免配額、出口補貼的最後限期），代價是接受一些模糊但可能涉及更大讓步的方案。另外，談判的政治經濟學也起着一定角色——尤其是對於低度發展國家而言，將來或會被糟糕的非農業市場准入或服務業協議影響的工業與服務行業，現在還未出現，因此也沒有行業代表着力游說。

#### 談判前景如何？

一位美國參議員曾以「見步行步」來描述目前狀況，但這絕不是未來數月的選擇，因為美國貿易法規設定有一些最後期限。根

據美國政府的「促進貿易權」(俗稱「快速審批權」)，國會只能對政府談判達成的協議投票表示贊成或反對，但不能對它做出修訂。「快速審批權」將於 2007 年 6 月結束，為談判設下一個硬性的政治限期。沒有「快速審批權」，要談判協議得到美國國會討論及通過，可謂極度困難。

即使有「快速審批權」，如果要美國國會通過所有多哈回合的協議，就必須提前幾個月呈交國會。這意味著所有的談判形式必須在 2006 年中期全部擬定，從而有足夠時間擬訂各產品及行業的減讓細節及時間表。

在香港通過的「香港宣言」須於 2006 年 4 月 30 日前完成談判形式，但大部分代表都認為這個目標難以達到。在經過 16 個月的艱難談判後，香港會議只是把 2004 年同意的「7 月框架」往前挪動了一小步。當代表們和政府靜下來細心思考形勢，他們便會意識到還需多時間的談判。美國國會的形勢並不樂觀，「快速審批權」能延續的機會甚少，可能要待新總統履職或新的政治情緒才有變數，這可能需要很長一段時間——國會在克林頓總統八年任期內，大部分時間都否決「快速審批權」。

如果今次多哈回合談判要持續逾 2010 年，是好是壞很大程度上取決於更廣泛的地緣政治的變化。但多哈會議後出現的情況（發展中國家集團如 20 國集團和 33 國集團日益增長的談判能力，還有危機日益擴大的華盛頓共識），都讓我們有理由相信一些樂觀的形勢可能出現：這次回合的談判時間愈長，最後的結果會越好。同時，只要談判是繼續有進展，就有可能某程度上限制富國的貿易保護政策，也可能同時限制推動世貿組織之外的區域性貿易協議。不過，較長回合談判的代價也相當高昂，因為這將延長不公平的貿易對發展中國家所帶來的痛苦。

為了在 2006 年 4 月 30 日前達致談判形式的共識，代表們需要在 2006 年最初的幾個月裏再次開會。這可能又是全體部長級會議，或更有可能是「總理事會加部長」的會議，情況就如 2004 年 7 月達成「7 月框架協議」一樣。

樂施會非常關注通過召開總理事會的做法。非常重要的是，以總理事會處理談判，不應演化成在世貿組織內的閉門會議，藉以避開公眾甚至其他部長的監察。其實在 2004 年 7 月時就某程度上曾出現這種情況。總理事會不是作出這樣重大決定的最佳場所；而

且，當世貿組織成員再次聚集時，他們仍然要面對他們在香港會議上碰到的難題。除非富國願意提出更優惠條件，否則不可能輕易達成協議，更不可能達致在多哈會議上承諾發展的共識。富國的談判代表們絕不能抱着只是現身會議，繼續進行在香港會議未完成的議題的心態。富國需要花點時間反省一下自己的良心，展示它們的決心，令今次多哈發展回合真成惠及全球貧窮人。

四年前就大張旗鼓開始的多哈回合談判，現在面臨陷入僵局的危機。為建立一個沒有赤貧和饑荒的世界，富國有道德責任，也有自己的長遠利益。現時，富國不僅沒有履行他們在多哈談判上的發展承諾，而且還有一種令人不安的跡象，顯示談判已經迷失方向，回到了傳統的「強權即公理」的談判邏輯上，最後談判結果對發展帶來損害的可能，大於其好處。發達和發展中國家的領導人，都有義務確保不會發生這樣的情形，並保證公平貿易。

© Oxfam International December 2005

This paper was written by Duncan Green. Oxfam acknowledges the assistance of Romain Benicchio, Jennifer Brant, Barry Coates, Gonzalo Fanjul, Mark Fried, Jeremy Hobbs, Marita Huitjes, Gawain Kripke, Shuna Lennon, Muthoni Muriu, Francis Perez, Liz Stuart, Simon Ticehurst, Samar Verma, Marita Wiggertaler and Takumo Yamada, in its production. It is part of a series of papers written to inform public debate on development and humanitarian policy issues.

The text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full. The copyright holder requests that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for re-use in other publications, or for translation or adaptation, permission must be secured and a fee may be charged. E-mail [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

For further information on the issues raised in this paper or the Make Trade Fair campaign, please e-mail [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org) or visit [www.maketradefair.com](http://www.maketradefair.com).

**Oxfam International** is a confederation of twelve organisations working together in more than 100 countries to find lasting solutions to poverty and injustice: Oxfam America, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Novib Oxfam Netherlands, Oxfam New Zealand, and Oxfam Quebec. Please call or write to any of the agencies for further information, or visit [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

**Oxfam International Advocacy Offices:**

Washington: 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036, USA.

Tel: +1.202.496.1170. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Brussels: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium.

Tel: +322.502.0391. E-mail: [luis.morago@oxfaminternational.org](mailto:luis.morago@oxfaminternational.org)

Geneva: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland.

Tel: 41.22.321.2371. E-mail: [celine.charveriat@oxfaminternational.org](mailto:celine.charveriat@oxfaminternational.org)

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA.

Tel: 1.212.687.2091. E-mail: [nicola.reindorp@oxfaminternational.org](mailto:nicola.reindorp@oxfaminternational.org)

Tokyo: Oxfam Japan, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan.

Tel/fax: 81.3.3834.1556. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

<p><b>Oxfam America</b> 26 West St. Boston, MA 02111-1206, USA Tel: +1.617.482.1211 E-mail: <a href="mailto:info@oxfamamerica.org">info@oxfamamerica.org</a> <a href="http://www.oxfamamerica.org">www.oxfamamerica.org</a></p>	<p><b>Oxfam Hong Kong</b> 17/F, China United Centre 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.org.hk">info@oxfam.org.hk</a> <a href="http://www.oxfam.org.hk">www.oxfam.org.hk</a></p>
<p><b>Oxfam-in-Belgium</b> Rue des Quatre Vents 60 1080 Brussels, Belgium Tel: +32.2.501.6700 E-mail: <a href="mailto:oxfamsol@oxfamsol.be">oxfamsol@oxfamsol.be</a> <a href="http://www.oxfam.be">www.oxfam.be</a></p>	<p><b>Intermón Oxfam</b> Roger de Llúria 15 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: <a href="mailto:info@intermonoxfam.org">info@intermonoxfam.org</a> <a href="http://www.intermonoxfam.org">www.intermonoxfam.org</a></p>
<p><b>Oxfam Canada</b> 250 City Centre Ave, Suite 400 Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: <a href="mailto:enquire@oxfam.ca">enquire@oxfam.ca</a> <a href="http://www.oxfam.ca">www.oxfam.ca</a></p>	<p><b>Oxfam Ireland</b> 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353.1.672.7662 <u>Oxfam Northern Ireland</u> 52-54 Dublin Road, Belfast BT2 7HN, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: <a href="mailto:communications@oxfam.ie">communications@oxfam.ie</a> <a href="http://www.oxfamireland.org">www.oxfamireland.org</a></p>
<p><b>Oxfam Community Aid Abroad</b> 156 George St. (Corner Webb Street) Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444</p>	<p><b>Novib Oxfam Netherlands</b> Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621</p>

<p>E-mail: <a href="mailto:enquire@caa.org.au">enquire@caa.org.au</a>  <a href="http://www.caa.org.au">www.caa.org.au</a></p>	<p>E-mail: <a href="mailto:info@novib.nl">info@novib.nl</a>  <a href="http://www.novib.nl">www.novib.nl</a></p>
<p><b>Oxfam Germany</b>  Greifswalder Str. 33a  10405 Berlin,  Germany  Tel: +49.30.428.50621  E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.de">info@oxfam.de</a>  <a href="http://www.oxfam.de">www.oxfam.de</a></p>	<p><b>Oxfam New Zealand</b>  Level 1, 62 Aitken Terrace, Kingsland,  Auckland, New Zealand  <u>Postal address:</u> PO Box 68357, Auckland  1032, New Zealand  Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666)  E-mail: <a href="mailto:oxfam@oxfam.org.nz">oxfam@oxfam.org.nz</a>  <a href="http://www.oxfam.org.nz">www.oxfam.org.nz</a></p>
<p><b>Oxfam Great Britain</b>  274 Banbury Road  Oxford, OX2 7DZ, UK  Tel: +44.1865.311.311  E-mail: <a href="mailto:enquiries@oxfam.org.uk">enquiries@oxfam.org.uk</a>  <a href="http://www.oxfam.org.uk">www.oxfam.org.uk</a></p>	<p><b>Oxfam Quebec</b>  2330 rue Notre-Dame Ouest, Bureau 200  Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canada  Tel: +1.514.937.1614  E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.qc.ca">info@oxfam.qc.ca</a>  <a href="http://www.oxfam.qc.ca">www.oxfam.qc.ca</a></p>