

# 開發中國家參與 WTO 談判之結盟考量與議題策略

## —以 1999-2001 觀光立法推動為例

---

周旭華

(國立台北商業技術學院副教授)

### 摘要

本文在既有研究文獻的基礎上，預設開發中國家在 WTO 下推動國際立法應有結盟之考量。進而以 2000 年至 2001 年開發中國家推動觀光立法為例，探求開發中國家推動 WTO 立法，其提案內容中的議題策略，特別是議題包裹之切割，對於爭取立法結盟中之重要性，並謀求解決問題之道。從「相互利益」的角度觀察，可知議題策略不當，乃是妨礙其建立有效結盟的主因之一。1999-2001 推動 GATS 觀光附件立法的原始提案國，其所追求的核心利益—防止經濟漏失，以及所採取的主要方法--觀光競爭防護，本非印度、巴西等開中大國所反對。因此，假如其提案內容能對議題進行切割，僅保留核心主張中能為印度接受的部分，例如聚焦於「觀光競爭防護」的雙邊或複邊立法，或可化解爭取印度加入結盟之障礙，而能在最有利的時機善用結盟，使立法大有進展。

### 關鍵詞：

世界貿易組織、立法、談判、策略、結盟、議題切割、觀光

## 壹、導論

國際多邊貿易體系，從關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 到世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 一脈相承，具有「談判論壇」(negotiating forum) 之屬性。<sup>1</sup>「WTO 因談判而產生，其所作所為，皆係談判之結果。」WTO 會員為解決各種貿易問題，持續進行各種正式或非正式談判。談判的結果 (outcomes)，一方面會影響 WTO 本身之制度演進，而對國際政治經濟秩序產生效應，另一方面也會影響個別國家在制度下的權利義務，從而牽動各國之國家利益。具有立法性質之持續性談判，尤其值得注意；因為 WTO 標榜「規則為本」(rule-base)，立法談判產生之各種規則，將會創設具體之權利義務，影響國家利益。<sup>2</sup>所有 WTO 會員，無論大小，莫不希望影響立法談判，以獲致有利於己之結果。會員透過主動推動立法提案，更有機會自始導引談判內容及方向。

依傳統權力政治之觀點，權力結構乃支配國際事務的關鍵要素。而就 WTO 會員的權力結構觀之，係美國和歐洲聯盟 (The European Union, 簡稱 EU。在 WTO 下之會員名稱爲 the European Communities, 簡稱 EC) 雙強支配的格局。故美歐之外的國家，尤其開發中國家，欲在美歐支配的 WTO 國際立法談判環境下，獨力推動立法，機會本來十分渺茫。<sup>3</sup>然而，依「複合互賴」(complex interdependence) 的觀點，冷戰結束後，由於國際政治經濟體系已轉變成一種「複合互賴」狀態；整體軍事、經濟力量強大的國家，不再能憑整體優勢力量，去掌控它比較

---

<sup>1</sup> WTO, *Understanding the WTO*, 2007, p. 9,

<[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/tif\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/tif_e.htm)>

<sup>2</sup> 會員透過立法談判，一方面產生了包括關稅減讓表或市場開放承諾表，以逐步降低貿易障礙，推進貿易自由化；另一方面，產生了從決議、宣言，到名稱不一、效力不一的各種形式之文件，以針對現有規則之不足或不妥處加以改進—包括解釋、修正舊規則，或產生新規則，而提升組織效能。

<sup>3</sup> 為求定義明確，本文以開發中國家為討論對象，但特別聚焦於印度、巴西、中國以外的中小型開發中國家。台灣雖非此定義下之開發中國家，但本文之討論應有可資其借鏡

弱的議題。<sup>4</sup>而且，除了權力結構外，各種制度面因素，例如國際組織的規則，對談判亦有顯著的影響。

絕大多數開發中國家原本在國際談判中無足輕重，但因國際政治經濟結構態勢轉變，開始有機會透過談判過程之作爲；例如運用結盟 (coalition building)、議題連結 (issues linkage)、議程設定 (agenda setting) 等策略或戰術，而提高其對談判之影響。<sup>5</sup> 其中，結盟乃是開發中國家參與 WTO 談判時，克服權力結構限制，以提高對談判結果影響的必要之舉。在 GATT 時代，尤其烏拉圭回合談判期間，開發中國家曾成功地透過結盟而影響立法；<sup>6</sup> WTO 設立後，開發中國家之結盟有增無減，亦產生若干成果。經驗顯示，開發中國家能否爭取到立場相容且份量足夠的重要夥伴加入其結盟，乃是該結盟能否發揮效能之關鍵。<sup>7</sup> 由於台灣加入 WTO 後，運用結盟的機會頗多，遂引發本文之研究動機，即希望能瞭解國際政治經濟結構態勢轉變下，開發中國家透過結盟影響 WTO 立法談判應有之具體策略與作爲。蓋對 WTO 下其他相對弱勢之會員，包括台灣在內而言，和開發中國家類似，結盟既是機會，也是挑戰。

鑒於許多開發中國家，在實際進行立法談判時，明知應有「結盟考量」，卻未能爭取到合適之夥伴，以致無法建立有效之結盟，推動本身之立法主張。因此，本文將主要研究目的，設定於釐清開發中國家在 WTO 談判中，如何選擇並爭取合適的結盟夥伴。又鑒於相互利益 (mutual interests) 常是國際合作之重要基礎，<sup>8</sup> 故本文關於如何爭取合適結盟夥伴之探討，係聚焦於開發中國家立法主張中的議題策略；蓋開發中國家

---

之處。

<sup>4</sup> Robert O. Keohane and J. Nye Jr., *Power and Interdependence* (3<sup>rd</sup> ed.) (New York: Longman, 2001), p. 18.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> 例如服務貿易談判。See Bernard Hoekman, and Michel Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 119-120.

<sup>7</sup> Amrita Narlikar and Diana Tussie, "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO," *World Economy* 27 (7): 947-966, 2004, p. 949.

<sup>8</sup> Mark Zacher and Brent Sutton, *Governing Global Network: International Regimes for Transportation and Communications* (Cambridge: Cambridge University, 1996), pp. 4-5., 24.

針對特定之立法議題，是否能妥善處理相互利益問題，將會影響其與某些重要夥伴結盟之機會。從而，本文亦冀求更深一層，嘗試找出影響結盟的議題策略因素，並提出因應之道。

本文以 WTO 國際經貿立法談判為研究標的，運用國際關係理論脈絡下之國際政治經濟學及決策分析為主要架構，兼採國際法學釋義方法。<sup>9</sup>在國際經貿談判大環境的結構面層次，本文基於 Robert Keohane 為主之國際關係新自由制度主義，而假定 WTO 談判之結果，基本上受權力結構所支配，惟任何國家，包括開發中國家推動 WTO 立法，制度面力量，亦有其不可忽視之影響。<sup>10</sup>「複合互賴」概念下，對國際政治經濟秩序之理解，亦為此一理論架構下之思維。在談判的過程面層次，則以 John Odell 關於國際經貿談判過程所作的一連串研究成果為基礎，而預設開發中國家若能準確掌握「機會之窗」開啓的機會，採取妥適之談判策略及作為，應有機會影響立法談判結果。<sup>11</sup>

本文循著國際政治經濟學談判案例研究法之脈絡，<sup>12</sup>選定 1999 年至 2001 年之間，由多明尼共和國等三個中美洲及加勒比海小型國家所推動之觀光服務貿易立法，進行個案研究。<sup>13</sup>此案例係 WTO 下罕見由小型開

---

<sup>9</sup> WTO 研究因其問題具有多面性，故學者有採取「綜合研究法」(contextual approach) 之倡議。參見洪德欽，**WTO 法律與政策專題研究**，台北，學林文化，2002，頁 13。

<sup>10</sup> 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）。Robert Keohane, *International Institutions and State Power*(Boulder, CO: Westview Press.1989), p.2.

<sup>11</sup> John Odell ed., *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*(Cambridge University Press, 2006), p.39.

<sup>12</sup> 迄今為止，從國際政治經濟學角度研究 WTO 談判過程之重要學者，John Odell 應屬最有成就。國際政治經濟學取向的談判研究，主要研究方法之為案例研究，包括運用先前研究之結論為假說，解釋新案例。其理論前提有二：貿易談判行為者運用「有限理性」作決定。（資訊及能力不足）；國際制度如 WTO 是談判的產物，也會影響後續的談判。John Odell ed., *op. cit.*, pp.14-17。

<sup>13</sup> 此一立法係以「觀光附件草案」形式提出，但本文不預設觀光「附件」係一妥適之立法形式，蓋達成類似之立法目的，或有較「附件」更合適之立法形式，故儘量使用「觀

發中國家推動，且一度受到重視，似有機會登上議程，開花結果，卻功敗垂成之例子。觀光立法推動的時間，介於 1999 年底西雅圖會議召開前，到 2001 年底杜哈議程展開前夕之間。杜哈議程展開後，觀光議題即被眾多其他議題所湮沒。

預期此一具有理論基礎之應用研究，應能產生政策面之重要性（policy relevance），而對台灣參與 WTO 立法談判決策有所啓發。蓋透過本文之個案分析，有助闡明開發中國家，尤其是小型開發中國家，在結盟考量牽制下，應如何採取更適當的議題策略，配合對「機會之窗」之掌握，以提高對 WTO 立法談判之影響。

本文之結構，配合立論邏輯，除導論及結論外，分為四大段。第二段透過對 WTO 談判結盟之相關文獻考查，釐清開發中國家在 WTO 下結盟實踐，以及結盟對開發中國家在 WTO 下推動立法之重要性及其主要問題，作為後續討論議題策略時之理論預設。第三段釐清 WTO 觀光立法之背景、主張及發展，作為後續討論之事實面基礎。第四段基於前二段所建立之理論預設及事實基礎，嘗試分析 1999-2001 年間，若干中美洲及加勒比海開發中國家，在 WTO 下推動觀光立法之可行性及契機。在第四段的基礎上，第五段進一步分析導致錯失契機之議題策略因素，並提出克服之道。

## 貳、開發中國家在多邊貿易談判中之結盟

### — 實踐及問題

#### 一、實踐

早在 GATT 時代，尤其烏拉圭回合談判期間，開發中國家已有相當明顯的結盟行爲；例如，烏拉圭回合談判關於服務貿易以及與貿易有關

---

光立法」，而不用「觀光附件立法」之用語。

的智慧財產權等議題之談判過程中，開發中國家均曾透過結盟，以推動或阻礙議程。<sup>14</sup>開發中國家在多邊貿易談判中，累積了豐富的結盟實踐。

Narlikar & Diana 研究開發中國家在 GATT/WTO 下的談判結盟，將開發中國家在 GATT 時代的結盟類型，分為「集團型」(bloc-type)及「議題型」(issue-based) 二種。<sup>15</sup>所謂「集團型」結盟，係以理念及認同等相關因素為結盟背景，結合志同道合的國家，採取長期性的跨議題共同立場。1980 年代以前，開發中國家在 GATT 談判之結盟，主要採取此一模式。所謂「議題型」結盟，則係基於工具性目的，而非理念或認同，且係針對特定的威脅而成立，一旦特定議題處理完畢即行解散。「議題型」結盟在烏拉圭回合出現，主要是因應「集團型」結盟遭挫敗而生。<sup>16</sup>

1995 年 WTO 設立後，開發中國家談判結盟的情形有增無減。1999 年西雅圖部長會議，及 2001 年杜哈部長會議，是 WTO 設立後二個關乎新回合談判啟動的重要會議。<sup>17</sup>從會前到會中，均可見開發中國家積極展開結盟，企圖影響談判內容與程序。這段時期較活躍的結盟團體，包括非洲集團 (African Group)、非加太集團 (African Caribbean Pacific Group, ACP)、低度開發國家集團 (The Group of Least Developed Countries, LDC)、小型及脆弱經濟體 (The Small and Vulnerable Economies, SVE)、志同道合集團 (Like Minded Group, LMG) 等。<sup>18</sup>WTO 設立後之開發中國家結盟，已難以根據前述標準而明確加以歸類。基本上，許多結盟係基於理念及認同，而採取長期性的跨議題共同立場，所以大致屬於前述「集團型」結盟，然而，此一階段之結盟卻也都關注特定議題，故亦具「議題型」結盟之色彩。舉例而言，前述 AG、ACP、LDC、SVC 等四個結盟，皆關注開發中國家「特殊且差別化待遇」

---

<sup>14</sup> 探討這段談判經過之相關文獻甚多，較著名者如 Bernard Hoekman, and Michel Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp.119-120.

<sup>15</sup> Amrita and Tussie, *op. cit.* p. 957.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> 這是 WTO 設立後，二次可能發動新回合談判的部長會議；其中，西雅圖部長會議功敗垂成，杜哈部長會議則成功發動了 WTO 後設立後第一個回合談判。

<sup>18</sup> Narlikar and Tussie *op. cit.*, p. 949.

(Special and Differential Treatment, 簡稱 S&D) 議題, 以及因自由化而影響其國家偏好目標追求之問題。LMG 則推動「施行議題」(implementation issues)、發展議題、通盤性 (systemic) 改革, 並反對納入新加坡議題。<sup>19</sup>杜哈部長會議中, 更出現了開發中國家「結盟大串連」的情形, 亦即原屬不同集團的 60 個開發中國家, 聯手推動於 WTO 部長會議通過「TRIPS 與公共衛生」宣言。<sup>20</sup>

2003 年的坎昆部長會議之前及其間, 開發中國家間又出現了新的結盟態勢, 其中最受矚目的是 G20 集團; 由巴西、印度、南非領銜, 係回應美歐農業共同文本而產生。其後拉中國加入, 聲勢益加壯大。<sup>21</sup>G20 結盟跨出傳統單純「集團型」結盟的形態, 能主動推動議程, 而不再僅是被動「攔阻」。坎昆會議後, G20 更跨足至其他議題, 使其影響力更擴大。這段期間尚有若干不容忽視的結盟; 例如, 要求惟有先取得「明確共識」, 才能展開新加坡議題之談判「核心集團」(成員包括印度等 12 國); 推動消除棉花補貼的「中西非四國集團」(成員為中非四弱國或開發中國家); 「策略產品及特別防衛機制 (SP/SSM) 集團」(由印尼、菲律賓領銜, 原成員有 16 國, 後擴充為 33 國, 以加勒比海多明尼加等國及非洲國家為主)。

開發中國家在 WTO 下的結盟實踐, 顯示結盟對於談判有一定之影響。例如, 杜哈宣言若干段落, 可看出係對前述各個開發中國家結盟的具體回應。<sup>22</sup>2001 年「TRIPS 與公共衛生宣言」之通過, 主因之一係包括主要開發中國家如巴西、印度、南非在內, 多達 60 個 WTO 會員有效結盟。<sup>23</sup>2003 年坎昆會議前後的開發中國家結盟行動, 亦展現成效; 除了成功阻擋「新加坡議題」之推動外, G20 集團在農業及其他議題上,

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> John Odell and Susan Sell, "Reframing the Issue: The Coalition on Intellectual Property and Public Health in the WTO, 2001" in Odell ed., *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, 2006, p. 86.

<sup>21</sup> Narlikar and Tussie *op. cit.*, pp. 950-951

<sup>22</sup> 如宣言第 12, 35, 42, 43 段。 *Ibid.*, p. 949.

<sup>23</sup> Odell and Sell., *op. cit.*, p. 86.

尤其展現出開發中國家透過結盟影響談判進展的實力。<sup>24</sup>

## 二、結盟夥伴之選擇

Odell & Sell 研究發現，開發中國家欲透過結盟影響談判之基本問題，在於不能以結盟之建立為已足，而須慎選夥伴建立具「可信度及效能」(credible and effective)之結盟。結盟夥伴之數量與素質--成員數多寡，以及是否有強大成員加入，乃是影響結盟「可信度及效能」的關鍵，亦是結盟成立後之後續策略或戰術之運用的先決條件。<sup>25</sup>

就結盟成員的數量而言，若能處理結盟成員間的凝聚性問題，則結盟愈大，理論上談判的收穫應該愈多，損失愈少。<sup>26</sup>因為結盟成員的數目愈多，結盟成員的總市場規模就愈大，其主張之正當性也高，故能提高集體議價力量。再就立法結盟夥伴的成份言之，Narlikar & Diana研究發現，開發中國家之結盟，若能納入WTO下較具權力份量之成員，例如美國、EU，或開發中陣營動見觀瞻之大型開發中國家，印度、巴西等，則其對權力結構的影響更大，從而更有助於提升結盟之議價實力。<sup>27</sup>

必須注意的是，在不同談判階段，結盟夥伴選擇的重要性有別。<sup>28</sup>如果目的僅在進行議程設定，則結盟夥伴的質與量要求較低。<sup>29</sup>但若進入正式談判階段，尤其談判結果將會創造較高拘束性之立法層次談判，結盟夥伴選擇之要求較高。在立法談判之正式談判階段，開發中國家需要

---

<sup>24</sup> Narlikar and Tussie *op. cit.* pp. 950-951

<sup>25</sup> 例如，「TRIPS 與公共衛生」宣言之通過，主因之一是成功使貿易與「人命」問題串連、運用公共外交從已開發國家國內下手，以及採用策略留住美國。再加上獲得 WIPO, WHO, 及多個 NGO 協助。提高北方貿易部長袖手的政治成本。弱國或開發中國家結盟與其 NGO 支持者，連結「專利保護」與「不必要死亡」，使美國貿易代表可選擇的「未達協議之最佳替代選項」(Best Alternatives to Non-agreement, BATNA) 變差。有效結盟乃是這一切策略運用的前提。Odell and Sell, 2006, *op. cit.* pp. 108-110.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Narlikar and Tussie, *op. cit.* p. 954. ACP, AFG, LDC 三集團於坎昆前結合為 G90，似提高其影響力。

<sup>28</sup> 相較於正式談判階段之結盟，其餘結盟所需要的協調連繫相對較低，因此也較容易。而正式談判階段之結盟，由於需要建立並維持一致之立場，最為困難 Hoekman and Kostecki, 2001, *op. cit.*, pp.119-120.

<sup>29</sup> Narlikar and Tussie, *op. cit.* p. 949.



爭取「基本立場相近」且「具合作基礎」之強國加入陣營。因此，若要從議程推動或壯大聲勢之層次，提升到如觀光附件提案所追求之正式立法層次，需要更強大、更有效能之結盟。

## 參、WTO 觀光立法談判背景、主張及歷史演進

### 一、制度面背景

WTO 觀光立法談判，有其法律制度面背景。由於 GATS 於 1995 年 1 月 1 日生效時，服務貿易談判事實上仍屬「未竟之業」(unfinished business)。為完成此一「未竟之業」，會員同意在烏拉圭回合結束後，WTO 會員必須持續從事服務貿易多邊談判；GATS 第 19 條且明文規定，新一輪服務貿易談判至遲應於 2000 年展開。依烏拉圭回合談判訂定之 W/120 文件的分類，觀光旅遊服務乃服務貿易項目之一，受 GATS 所規範；其下四個次項目包括：(1) 旅館及餐廳，含外燴；(2) 旅行社及旅遊經紀服務；(3) 導遊服務；(4) 其他。<sup>30</sup>GATS 隨 WTO 設立而生效，是 WTO 整套協定不可分割的一部分，且拘束全體 WTO 會員。觀光旅遊服務既為 GATS 下之服務貿易，亦應在 WTO 架構下，進行「未竟之業」的立法談判，其內容涉及與觀光有關之 GATS 規則的制訂、修正，及承諾之提出。由於觀光活動所涉甚廣，若從觀光產業的實際情形觀之，尚有許多與觀光直接或間接相關之服務，實際上列於 GATS 其他服務項目之下。故所謂觀光立法，是否局限於 W/120 文件分類方式下的四個觀光旅遊服務貿易次項目，遭到了挑戰。

WTO 秘書處於 1998 年 9 月，應服務貿易理事會之請求，針對原預定於 2000 年展開之 GATS 談判(簡稱 GATS 2000)，準備一份國際觀光服務「背景文件」，作為理事會成員廣泛討論觀光服務貿易問題之基礎。<sup>31</sup>這份背景文件勾勒出 GATS 觀光立法有待處理的四個重點：

<sup>30</sup> MTN.GNS/W/120, 10 July 1991.

<sup>31</sup> WTO 下的立法，有其法定程序，觀光附件立法亦然。WTO 架構下之立法，包括訂定

(一) 定義與分類：第二章「觀光服務貿易項目之現況描述」，主要敘述觀光服務的定義及分類問題，並要求討論是否應擴充現行 GATS 依 W/120 文件對觀光之範圍界定；

(二) 網路科技與開發中國家：第三章「觀光旅遊產業之經濟重要性及主要經濟特性」，除分析觀光產業之經濟重要性及特性外，並要求討論網際網路相關科技對開發中國家潛在利益及風險；

(三) 國內管制與雙邊協定的障礙：第四章「當前國際觀光管制架構及相關之貿易限制」，釐清國際觀光管制的現況，主要是國內管制及雙邊協定，及其對國際觀光造成的管制面障礙；

(四) 自由化承諾與觀光附件：第五章「觀光服務貿易談判與 GATS 下之現行承諾」，介紹目前在 GATS 下所作之觀光服務貿易自由化承諾情形，並提議討論是否需要訂定 GATS 觀光附件，以擴大觀光在 GATS 下之定義。<sup>32</sup>

## 二、開發中國家推動觀光立法的具體作為—GATS 觀光附件提案

### (一) 法案之提出

1998 年國際觀光服務貿易「背景文件」之提出，揭開了 WTO 設立後，觀光服務議題後續談判之序幕；而其所勾勒之四大問題重點，亦有

---

新規則，或締結新協定，通常在專業理事會之推動下，先由秘書處針對相關主題進行分析研究，提出「背景文件」(background note)，供會員國參考，再進行後續之程序。服務貿易理事會是負責 GATS 之運作及目標達成的法定機構，故為包括觀光議題在內的 GATS 立法決策之主要常設機構。並以服務貿易理事會為運作之核心(WTO 設立協定第 4 條 GATS 第 24 條則規定)。

<sup>32</sup> S/C/W/51, 23 September 1998.

議程設定之作用。會員據此陸續對觀光服務貿易談判表達立場；美國在「背景文件」提出後不到一個月，即提出立場文件，詳盡表達對觀光服務貿易談判之立場，為其後續談判之立場定調。<sup>33</sup>一年後，即 1999 年 10 月，多明尼共和國等三個中美洲及加勒比海國家，向 WTO 總理事會及服務貿易理事會，提出一份預備在西雅圖部長會議討論的觀光服務貿易談判立場文件，倡議訂定 GATS 觀光附件（Annex on Tourism，以下簡稱此談判立場文件為「觀光附件三國提案」）。<sup>34</sup>

雖然隨後因西雅圖會議失敗，而打亂了整個 WTO 新回合談判的原訂議程。不過，在服務貿易議題，由於有 GATS 第 19 條之授權規定，所以服務貿易新回合談判仍依預訂時程，於 2000 年初展開。<sup>35</sup>自 2000 年至 2001 年，服務貿易理事會透過召開特別會議的方式，討論新回合談判相關問題。西雅圖部長會議前夕所提出之觀光附件「三國提案」，進入了服務貿易特別會議的議程中。觀光服務貿易是特別會議主要議題之一，並且是討論最多的個別服務貿易項目。在整體 WTO 新回合談判觸礁下，服務貿易談判成為 2000 年一枝獨秀的談判焦點，而觀光服務貿易議題，一方面與各國皆利益攸關，一方面又具有濃厚的「發展」色彩，符合當時環境架構下之氛圍，或許因此而受到空前熱烈討論。於是，此一觀光附件立法之推動，成為 GATS 乃至 WTO 建制演進史上，罕見由小型開發中國家聯手推動，而能引起迴響之立法嘗試。<sup>36</sup>

觀光附件「三國提案」雖然引發熱烈討論，但明白表態支持者不多，立法並無進展。2001 年底杜哈部長會議前夕，「三國提案」原提案國衡

<sup>33</sup> 主要是繼續推動 GATS 模式三「設商業據點」之進一步自由化，對觀光附件立法則表明無此必要。S/C/W/5, 20 October 1998.

<sup>34</sup> Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Proposal Regarding the GATS (Paragraph 9 (a) (ii) of the Geneva Ministerial Declaration), WT/GC/W/372, S/C/W/127, 14 October 1999.

<sup>35</sup> 2000 年 2 月 7 日，總理事會會議決定，服務貿易談判將以特別會議方式進行。特別會議原則上於服務貿易理事會例會後召開，配合服務貿易理事會之例行會議時程，由其主席負責，並定期向總理事會報告談判進展。

<sup>36</sup> 關於 GATS 觀光附件提案較詳細之介紹，參見周旭華，「WTO 與全球化法律治理-以觀光附件提案為例」，**問題與研究**，第 44 卷第 5 期，2005 年，頁 143-173。

酌各方之反應與建議，<sup>37</sup>再拉入另外六個中南美洲國家，包括玻利維亞、厄瓜多、尼加拉瓜、巴拿馬、秘魯、委內瑞拉等成員，將陣營擴充為九國，向服務貿易理事會特別會議提交「玻利維亞等九國針對觀光附件草案之文件」（簡稱觀光附件草案「九國修正案」）。<sup>38</sup>此一「九國修正案」並未變更「三國提案」的第一部分-即立法理由，僅修正其第二部分—即觀光附件草案之條文。

## (二) 立法目的及主張重點

觀光附件提案的提案理由，主要是降低開發中國家於觀光產業所遭遇之貿易障礙，及消弭不利於開發中國家之「反競爭行為」，以免觀光收益無法隨觀光客增加而成長。<sup>39</sup>此提案的法律定位及依據，是 GATS 第 4 條下增進開發中國家參與之條款；即 WTO 會員應針對開發中國家有利益之服務貿易項目予以自由化，並助其提升競爭力，包括資訊之接觸使用。<sup>40</sup>其重要立法主張如下：

### 1、訂定國際觀光競爭防護規範

觀光附件提案規定，會員應採取「適當措施」(adequate measures)，進行「競爭防護」(competitive safeguard)，以防止觀光產業之「反競爭行為」。包括空運及旅遊經銷系統服務之供應商，所為之此類行為在內，也包括公平使用空運隨附服務及安全措施，及公平獲取及使用資訊，尤

---

<sup>37</sup> 除會員意見外，產業界亦有所回應。例如，2000年11月馬德里「世界貿易組織觀光自由化工作小組」(WTO-Tourism Working Group on Liberalisation)會議中，將觀光附件「三國提案」納入討論。此次會議，產業界代表有國際航空運輸協會(International Aviation Transport Association, IATA)及 WTTC 與會。其中，IATA 明言反對將空運納入觀光附件，並建議觀光附件應廣納觀光旅遊產業夥伴之意見，俾能更清楚顯現現行觀光服務承諾之缺點，WTTC 亦持類似主張。Richard Smithes, "Airline Views on the Proposed Tourism Annex to GATS," Paper for WTO/OMC Symposium on Tourism Services, Geneva, 22-23 February 2001, at <[http://www.wto.org/wto/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/iata\\_omc\\_tourism.doc](http://www.wto.org/wto/spanish/tratop_s/serv_s/iata_omc_tourism.doc)>

<sup>38</sup> Communication by Bolivia, Dominican republic, Ecuador, EL Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru and Venezuela on Draft Annex on Tourism, S/CSS/W/107, 26 September 2001.

<sup>39</sup> WT/GC/W/372, S/C/W/127, para. 6.

<sup>40</sup> *Ibid.*

其全球經銷系統 (Global Distribution System, GDS), 及電腦訂位系統 (Computer Reservation System, CRS) 之介接使用。<sup>41</sup>

## 2、訂定觀光永續發展合作規範

觀光附件提案訂有勸說性質之條款, 鼓勵會員及業者、國際及區域組織, 為觀光活動永續發展而加強合作。<sup>42</sup>

## 3、以「群組」概念作分類

觀光附件提案根據世界觀光組織 (World Tourism Organization, UNWTO) 所採之「觀光衛星帳」(Tourism Satellite Account, TSA) 新定義, 而提議跳脫原來 GATS 之分類方式, 針對觀光產業之異質性及特殊性, 而改以「群組」(cluster) 概念進行分類, 以應觀光競爭防護之需。

<sup>43</sup>

## 4、以「附件」為立法形式

GATS 下之觀光立法可循之途徑不止一端,<sup>44</sup>而多明尼加等國所採取的立法形式, 係 GATS 下之「附件」(annex); 此乃一種拘束全體 WTO 會員的多邊立法。<sup>45</sup>

<sup>41</sup> S/C/W/127, *op. cit.* part II, paras 3, 5, 6; TN/S/W/23, *op. cit.* para. 5.

<sup>42</sup> *Ibid.*, para. 7.

<sup>43</sup> *Advanced Training Tools for Negotiations on Trade in Services* (UNCTAD Commercial Diplomacy Programme 2002), p.10, <[www.unctad.org/templates/Download.asp?docid=2881&lang=1&intItemID=2028](http://www.unctad.org/templates/Download.asp?docid=2881&lang=1&intItemID=2028)>. 推動此概念最力的 EC 主張, 群組乃一群彼此相關的項目或次項目, 談判者同意就其而尋求一套一致的承諾。

<sup>44</sup> 例如, 可參考海運服務談判, 訂定「示範承諾表」(model schedules); 或參考基本電信談判, 訂定「參考文件」(Reference Paper)。這些立法形式非屬拘束全體之多邊立法, 較「附件」更有義務履行彈性。See Rachel Thompson, "Formula Approaches to Improving GATS Commitments" in Pierre Sauve and Robert Stern eds., *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 2000), p.481.

<sup>45</sup> GATS 之附件, 係一種特殊立法形式, 主要針對性質較特殊之項目或議題加以規範。依 GATS 第 29 條之規定, 附件為 GATS 協定的一部分, 其法律效力與本文完全相同。GATS 之附件一旦完成立法, 和 GATS 以及 WTO 下其他多邊立法一樣, 拘束全體 WTO 會員。現行 GATS 附件, 包括金融附件、電信附件、空運隨附服務附件、自然人移動附件等。觀光附件立法之倡議, 出現於 GATS 新回合談判前之預備階段。WTO 秘書處於 1998 年應服務貿易理事會請求, 所提出之國際觀光服務「背景文件」, 即曾建議會員討論是否需要訂定觀光附件, 以擴大觀光在 GATS 下之定義。See S/C/W/51, 23 September 1998.

### 三、杜哈議程下之觀光立法談判

2001年底的WTO杜哈部長會議，決議發起WTO設立以來第一個回合談判—杜哈發展議程，並將業已於2000年展開之GATS談判併入，使其成為WTO杜哈發展議程下「單一承諾」包裹的一部分，談判完成日亦比照杜哈議程。杜哈議程於2002年展開後，觀光服務貿易作為服務貿易的項目之一，亦列於議程之上，惟其討論遠不如先前一二年熱烈。<sup>46</sup>

在杜哈議程服務貿易談判的架構下，觀光議題納入整體服務貿易自由化談判；其談判重點，是針對「觀光及旅遊相關服務」(Tourism and Travel Related Services)項目之特定承諾表中，有關市場開放及國民待遇承諾之改善。其中，WTO主要已開發國家會員—美國及EC，循「要求與回應」(request and offer)談判方法，<sup>47</sup>一方面向其他會員提出包括「觀光及旅遊相關服務」項目在內的服務貿易特定承諾初始要求，一方面提出包括「觀光及旅遊相關服務」項目下之初始回應清單，是本階段的重要事項。

觀光議題在杜哈談判中，由於遭到其他優先議題之排擠與稀釋，受重視的程度大減。惟觀光附件之討論突歸沉寂之後，原始提案國多明尼加等，並未放棄原談判目標，亦即仍繼續找尋方法，以實施觀光競爭防護，而防止經濟漏失。但在杜哈議程的形勢下，不再堅拒現行GATS「要求與回應」談判模式。2002年底，觀光附件原始提案國多明尼加等，採取了一個轉進動作，亦即在UNCTAD的協助下，草擬一份觀光及旅遊相關服務「示範要求文件」(Model Request on Tourism and Travel Related

---

<sup>46</sup>自2002年，至2003年坎昆會議召開止，會員針對觀光服務貿易之提案，僅有古巴於2002年5月之提案。參見TN/S/W/1, 14 May 2002.

<sup>47</sup>此一談判方法，係根據服務貿易理事會2001年3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, S/L/93, 29 March 2001, 簡稱S/L/93「談判準則」)。該準則第11段規定，新回合服務貿易談判應以「要求與回應」為主要談判模式，但並非唯一方法。依杜哈宣言原訂之時程，參與談判者應依此模式，於限期之內提出初始要求及初始回應，惟實際進度不如預期。2005年香港部長會議決議，繼續以「要求與回應」為服務貿易主要談判方法，然為加速取得大量承諾，得根據S/L/93談判準則，而採複邊方式進行，亦即會員得聯手對其他會員提出請求。

Services) )，企圖轉而在杜哈議程特定承諾談判的架構下，循「要求與回應」之談判模式，追求觀光附件提案原本所欲達成之立法目標。<sup>48</sup>企圖透過此一「示範要求文件」模式，爭取WTO會員於承諾表的「額外承諾」一欄，針對強化開發中國家競爭力、對開發中國家提供者之市場開放，以及為觀光永續發展之合作等，作出承諾。<sup>49</sup>

2003年WTO坎昆部長會議失敗後，觀光議題繼續沉寂。<sup>50</sup>2004年9月，九個開發中國家，包括巴西、印度等發展程度較高，且較大型之開發中國家，以及多明尼加等數個中美洲及加勒比海國家，聯合提出「對觀光服務談判進展之檢討-包括根據談判準則第15段」(以下簡稱「觀光談判九國立場文件」)。<sup>51</sup>此一提案之架構及主張，與同年稍早，以農業G20集團成員為班底，所提出的「服務談判十八國立場文件」類似。和「服務談判十八國立場文件」一樣，「觀光談判九國立場文件」亦批評美國等已開發國家所提出的初始回應，並未回應開發中國家所關切之議題，對開發中國家而言不具商業意義。但這份「觀光談判九國立場文件」，納入了觀光附件提案及開發中會員所提出之意見。WTO杜哈議程談判經過2005年底香港部長會議短暫榮景後，於2006年7月一度停擺，服務貿易談判亦遭波及。2007年復談之後，服務貿易談判之範圍局限於若干服務產業項目之市場開放談判，觀光議題並不在優先討論的議程上，惟仍有開發中國家表示對此議題之關心。<sup>52</sup>

<sup>48</sup> 提案國從推動多邊規則之立法談判，轉變為進行雙邊或複邊之承諾表談判。嚴格說來，這是立場之倒退，且與觀光附件原提案理由相牴觸。

<sup>49</sup> 轉引自 Adam Dunlop, "Tourism Services Negotiation Issues: Implications for Cariforum Countries," *Studies and Technical Papers for the Caribbean Regional Negotiating Machinery*, August 2003, pp. 52-55

<sup>50</sup> 本階段少數倡議觀光服務貿易談判的重要發言，是瑞士於2004年「七月套案」提出前的服務貿易特別會議中，呼籲各國應繼續針對逐漸冷卻的觀光議題展開對話，並要求會員就觀光服務貿易議題有所回應。TN/S/M/10, 18 May 2004, para. 148.

<sup>51</sup> TN/S/W/23, 29 September 2004.

<sup>52</sup> 在開發中國家的相關討論中，仍然可見對觀光議題之關心。See, for example, Joy Kaktegekwa, "The State of Play: Where do We Go from Here?," a draft prepared for the Regional Dialogue for Eastern and Southern Africa on Trade in Services and Sustainable Development 2006, Tanzania, <<http://www.ictsd.org/issarea/services/roundtable/2006-10-30/State%20of%20Play%20in%20>

## 肆、1999-2001 開發中國家推動觀光立法

### 之契機與條件

#### 一、機會之窗

開發中國家推動觀光立法提案，除了政治經濟結構面基礎外，若在特定時空下，有「機會之窗」為其開啓，則其成功之可能性更高。以觀光附件提案來說，似乎曾經出現「機會之窗」。1999年WTO西雅圖部長會議失敗，其他貿易議題一時無法登上議程前，服務貿易談判由於獲得GATS第19條明文授權，得以於2000年初先行展開，而服務貿易中的觀光議題因具有高度發展意涵，且不同發展程度之會員均感興趣，自然較易受到關注，再加上領銜提案國多明尼加駐WTO大使Federico Cuello個人之條件，多項因素相結合，一度開啓了觀光附件立法談判在2000年至2001年的契機。

但機會之窗開啓的時間通常十分短暫。在2001年底展開的杜哈議程下，農業、智慧財產權、「新加坡議題」等，其急迫性或受關切程度均高於觀光議題，而且其他服務貿易議題亦大量推出。特別在1999年西雅圖會議失敗，以及2001年「911事件」之後，杜哈發展議程能夠展開，可謂來之不易，無論已開發國家或開發中國家均有高度期待。2002年初WTO談判的政治經濟氣候，不利於在如觀光附件提案這般具爭議性而無急迫性之議題上耗費時間。因此，在新的整體談判目標下，觀光附件提案在議程上不再繼續居於優先。就在此時，推動觀光附件最力的靈魂人物--多明尼加駐WTO大使Federico Cuello任滿返國，更使觀光附件之討論頓失一股重要動力，雪上加霜，加速其歸於沉寂。<sup>53</sup>

#### 二、政治經濟環境

---

the%20GATS%20Negotiations\_Joy%20Kategekwa.pdf>

<sup>53</sup> Dunlop, 2003, *op. cit.* pp. 14-15.



### （一）權力結構

2000 年至 2001 年觀光立法機會之窗開啓之際，全球整體權力結構已發生變化，與冷戰時期由美國和蘇聯主導的兩極結構大相逕庭。美國雖仍繼續主導全球事務，但其力量已相對減弱。對照之下，其他主要行為者力量，如歐洲聯盟（European Union, EU）、中國相對增強，印度之整體權力亦增長。從權力政治的角度觀之，開發中國家在當前整體權力結構下，憑其一己之力推動國際立法，可行性甚低。然而，由於全球政治經濟結構 1980 年代起已進入相互依賴的時代，一方面議題權力結構並不盡然受整體權力結構所支配；另一方面，開發中國家可透過結盟或議題串連等作法，而提高對談判之影響。

一國對外貿易額占世界貿易總額之比例，係評估國際貿易議題權力資源的重要指標。<sup>54</sup>觀光服務貿易是國際貿易的一環，但觀光服務貿易議題領域權力資源之界定，遠比貨品貿易乃至一般服務貿易複雜。惟若參考一般國際貿易議題權力之評估方式，藉以勾畫 GATS 觀光議題之權力結構概觀，則主要可觀察二個重點項目：觀光旅遊支出與旅客到訪人數。此外，觀光旅遊經濟對一國之經濟貢獻，在分析議題權力結構時，亦宜一併納入考量。蓋某些國家可能因某一議題攸關重大，而傾全國之力於鞏固此一議題之利益，從而擴大其議題權力。就觀光議題領域的權力資源而論，美國、EC 大致相當，中國、日本、加拿大、墨西哥等國亦有份量。<sup>55</sup>大型開發中國家如中國、印度、巴西等，的觀光權力資源急速上升中。某些小型國家的觀光議題權力，大於其一般貿易議題之權力，更遠大於其整體權力。例如，觀光附件原始提案國多明尼加，在整體權力結構下，影響力極微。但由於觀光產業對觀光附件領銜提案國多明尼加的貢獻，遠大於美國、EC，更高於印度，導致多明尼加在此議題具有超乎尋常之強烈動機，也強化其提案及議價之力道。<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Keohane and Nye, *op. cit.* 118.

<sup>55</sup> WTTC, *2005 Tourism Satellite Accounting*, <<http://www.wttc.org/2005tsa>>

<sup>56</sup> 依 2005 年之統計觀之，來訪旅客外匯創造占多明尼加總外匯收入之 36.6%，占美國總

因此，就權力結構面而言，觀光附件提案國本身，雖不足以推動其在特定議題的談判主張。然而，若能針對本身相對較強之觀光議題，透過有效結盟及其他適當之談判作為，在機會之窗開啓之際，實有將其主張推上談判桌，進而產生所期望結果之客觀條件。

## (二) 制度面之輔助

WTO 下的制度面因素，特別是 GATS 本身之法律規定，提供開發中國家推動觀光立法時的重要論證工具。

GATS 第 4 條第 1 項規定：

*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，以及其效率與競爭力，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。*

前述規定是否對已開發國家創設具有拘束力之法律義務，尙有爭議空間。惟對許多開發中國家而言，觀光乃少數「有出口利益」之服務項目，而其國際競爭力相當程度倚賴資訊網路使用之能力與機會。由於 GATS 生效以來，有進展的項目如金融、電信等，皆一面倒有利於已開發國家，故若觀光立法之目的在於增進開發中國家在其「有出口利益」之觀光產業之競爭力，則其訴求具有高度正當性。

從制度面理解，WTO 基本規範之一—「發展規範」，強調開發中國家享有較優惠之待遇，即係開發中國家在 WTO 下，擴大權力的利器。就價值理念面言之，此種待遇涉及 WTO 對待開發中國家之基本哲學，

---

外匯收入 7.9%，占 EC 7.2%。而廣義觀光產業對多明尼加 GDP 及就業機會之貢獻度皆高達二成，遠高於美歐之一成。See WTTC, *Ibid.*

以及已開發國家當初推動成立 GATS 之道德承諾。<sup>57</sup>再就現實面言，WTO 下的 GATS，所標舉的主要目標，除了在自由化規範下，追求服務貿易漸進自由化外，也在發展規範下，強調促進開發中國家經濟成長，以及增進開發中國家參與。<sup>58</sup>就 WTO 下之談判來說，由於參與談判者皆為 WTO 會員，依國際建制 (regime) 理論，<sup>59</sup>由於 WTO 及 GATS 建制的原則、規範、規則、決策程序，乃至立法上的實踐，皆對談判者之權力行使造成牽制，也提供談判者權力運作之空間，故開發中國家，尤其開發中國家仍有機會，利用國際組織面之槓桿，推進其所期待之談判方向及結果。例如，從國際建制理論的角度，規範乃建制的核心，倘若已開發國家若無意改變現行建制，則對此二規範並無取捨之空間。

除了發展規範外，WTO 下尚有其他組織面因素，也有助於提升開發中國家的談判力量。開發中國家，包括許多開發中國家，亦因這些組織面因素，而有機會透過結盟，擴大其影響談判結果之空間。例如，WTO 決策及談判之程序性規則或實踐，就會影響議價過程及結果。以投票規則而言，隨著開發中會員數激增，無論依多數決之規定，或循共識決之慣例，開發中國家都愈來愈能透過結盟，而提升對 WTO 之決策影響。除此之外，WTO 談判結果之呈現採單一承諾 (single undertaking)，亦有利於開發中國家進行跨議題結盟；例如，在此談判制度下，印度與巴西得以相互交換彼此對農業議題及服務貿易模式四之支持，而提高結盟運作之空間。

綜上觀之，政治經濟結構面基礎，提供觀光附件提案結盟之需求及

<sup>57</sup> 張新平，*世界貿易組織下之服務貿易*，台北：月旦，1996，頁 14-15。

<sup>58</sup> GATS 前言所揭櫫的目標，包括「建立以擴展服務貿易為目的之規則的多邊架構」、「促進所有貿易夥伴及開發中國家之發展」。參見 The World Trade Organization, A Training Package, Services: GATS, 15 December 1998 at <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/e/wto06/wto6.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto06/wto6.pdf)>

<sup>59</sup> 依國際建制理論，WTO 是一種建制。國際關係學者 Stephen Krasner 針對國際建制，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，層級愈高愈不能輕言改變，否則將造成建制轉變乃至瓦解。參見 Stephen D. Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983), p. 2.

可行性，而特定時空環境更提供了推動立法的契機。假如觀光附件提案國能在最有利的時機善用結盟，在立法上大有進展亦不無可能。

## 伍、觀光立法契機錯失之議題策略因素

前一段闡明，中美洲及加勒比海若干開發中國家，於 1999-2001 年間，錯失推動 WTO 觀光立法之良機。本段接著從「相互利益」之概念立論，嘗試剖析立法包裹的議題策略不當，乃是妨礙爭取重要結盟夥伴，而導致立法契機錯失的重要因素，並提出解決之道。

### 一、結盟夥伴選擇之限制

在國際政治經濟環境架構下，結盟乃是開發中國家從事多邊貿易談判可資運用之工具，惟開發中國家之結盟須重效能，因而在對象之選擇受到若干限制。如何尋找合適的大國進行結盟，乃是觀光附件提案國提高對談判結果之影響力的重要課題。從結盟的角度觀察，觀光附件提案國在此一議題最受重視的期間，未能善用結盟，一鼓作氣，將提案推入立法議程，實屬錯失契機。無論「三國提案」或「九國修正案」，不僅成員數太少，且缺少夠份量國家，導致其徒具結盟之形式，但因效能不足而無濟於事。而就當前 WTO 下的權力結構而言，美國、EC，以及以印度、巴西為首，且納入中國的 G20 集團，乃是足以影響權力均衡的三股主要經濟勢力。以下分析就觀光立法與美國、EC、G20 結盟之適切性：

**美國：**美國自始根本反對觀光附件立法，並以簽署自由貿易協定威脅利誘鄰近之開發中國家，牽制其立場，故美國並非觀光附件提案之結盟有效選項。

**EC：**EC 雖曾對觀光附件三國提案立即作出回應，然從其主張觀之，似欲借題發揮，推動競爭議題之多邊立法，並提倡其「群組作為談判清單」之主張。EC 對觀光附件提案本身，並未作有力支持。大致而

言，EC 對觀光附件立法的立場曖昧不明。而就國際合作所需要的相互利益基礎言之，EC 推動多邊競爭規則/環境服務僅係一種策略性利益，對觀光附件提案國多明尼加無利益。再從觀光附件提案的核心主張及基本定位看，因觀光附件提案以解決開發中國家問題為基調，與 EC 基本立場頗有距離。

**G20**：印度是 G20 主要領導國之一，也是在多邊貿易談判最活躍，最具影響力的大型開發中國家，具有代表性。以下以印度為例，評估與其結盟之適切性。印度雖倡導開發中國家的發展議題，而觀光附件提案係「開發中國家特殊且差別之待遇」(S&D) 下之立法提案，以 GATS 第 4 條為提案之法律依據，係此一立場脈絡下之提案。但印度對觀光附件立法本身，卻未表態支持。不過，觀光附件提案核心主張是：「減少經濟漏失，消除貧窮」，而其基本定位，乃依據 GATS 第 4 條，具有「發展」或「特殊且差異之待遇」性質之提案。<sup>60</sup>其立論基調，實係附和印度等大型開發中國家，自 1999 年以來，在 WTO 下之重要談判立場，亦即要求已開發國家加強履行對開發中國家之承諾，重視「施行」(implementation) 議題。檢視觀光附件提案的基本立場、談判目標、立論基調及利益基礎等，則選擇 G20 集團成員如印度為首要結盟對象，似較與美國、EC 等已開發國家結盟可行。<sup>61</sup>

## 二、議題策略對爭取印度加盟之妨礙

觀光附件提案具有運用結盟之政治經濟基礎，也曾經有絕佳的契機，然而卻因未能爭取到夠份量的夥伴加盟，以致無法形成有效之結盟，在最佳時機推進談判主張。本節以觀光附件提案何以無法得到印度

<sup>60</sup> WT/GC/W/372, S/C/W/127.

<sup>61</sup> 觀光附件提案所揭櫫的立法目標是：「現行 GATS 規則體系下，無法監控漸進自由化及「觀光及旅遊相關服務」項目下承諾之履行，尤其無法達成 GATS 第 4 條對「增進開發中國家參與」之目標」，並在「發展」及「施行」的前提下，主張為開發中國家「運輸」、「經銷體系」之障礙，挑戰現行談判模式旅遊經銷體系包括批發商、旅遊經紀公司、零售商、GDS、CRS 等。；為處理開發中國家所面對之「反競爭行為」，訂定新規定；為使開發中國家之觀光條件得以保持，處理新興的永續觀光議題。WT/GC/W/372, S/C/W/127, 14 October 1999, *op. cit.*, part I, paras. 7-8.

支持為例，探索其原因，並嘗試提出排除結盟障礙之道。

### (一) 結盟之相互利益基礎

國際經濟合作須以相互利益為基礎，特別是「促進經濟福祉」及「維護政策自主」二方面的「相互利益」(mutual interests)。<sup>62</sup>WTO 下任一立法提案，若要取得其他會員之支持，必須具有前述二方面之相互利益基礎。弱國或開發中國家之立法提案，若有賴透過結盟而達成，則其提案主張必須考慮結盟夥伴之利益，儘可能與其調和，尤其不能與其牴觸。而在談判的技巧上，應詳細檢視對手之利益，想出可創造「相互增益」(mutual gains)之選項。<sup>63</sup>因此，觀光附件提案若有需要和以印度為主之大型開發中國家結盟，則其主要主張是否與印度之利益有所矛盾，導致無法與印度結盟，便值得加以檢視。

### (二) 印度對提案主張之立場及其利益基礎

以下分就觀光附件提案三個主要主張，從利益的角度，探討其阻礙與印度結盟之處。

#### 1、不反對觀光競爭防護，反對多邊立法

WTO 下之立法，有所謂多邊、複邊二種協定，亦有會員國之間之雙邊安排；而擬議中之觀光附件，性質上屬於多邊協定。印度並未反對就觀光競爭防護議題立法，然其反對在多邊架構下處理觀光競爭防護問題，認為雙邊模式，較多邊形態的觀光附件可行。印度亦未反對 EC 所主張，以複邊之參考文件模式處理反競爭行為，僅質疑既有之電信參考文件模式，難以逕行套用。<sup>64</sup>印度指出，電信參考文件之談判背景，主要是針對政府作為服務提供者的反競爭行為，與觀光附件反競爭行為來

---

<sup>62</sup> Mark Zacher and Brent Sutton, *Governing Global Network: International Regimes for Transportation and Communications*(Cambridge: Cambridge University, 1996), pp. 4-5., 24.

<sup>63</sup> Roger Fisher et. al., *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*(1991), *op. cit.* p.13.

<sup>64</sup> SCSS/M/12, 28 November 2001 para. 219.

自觀光客來源國之跨國公司，可謂旨趣殊異，因此對其能否輕易移植，有所保留。<sup>65</sup>

印度對於在 WTO 下創設新的多邊義務，包括建立多邊競爭政策，一向持保留態度。此一立場，係基於其認知，在現行 WTO 權力結構下，開發中國家政策自主易受多邊義務所侵蝕。印度本身遵守與貿易有關之智慧財產權協定(Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)的痛苦經驗，導致其對於多邊義務如無歧視原則進入競爭協定，深感疑慮。因此，2003年坎昆部長會議前，EC 力主談判 WTO 競爭協定，曾遭到印度強烈反對。印度主張，需要建立國內層級的競爭政策，不等於需要多邊競爭協定；且各國競爭政策應由會員國自行決定，以維護其政策自主。<sup>66</sup>

觀光競爭防護措施，有助於減少印度本地觀光產業之經濟漏失，應有其「促進經濟福祉」利益，故印度具有支持此一立法之利益基礎。但是，印度基於「政策自主利益」考量，一向避免 WTO 多邊立法過速，故不同意以多邊形式立法。因此，觀光附件提案國若欲與印度結盟，觀光競爭防護係一可以推動之議題，但不宜堅持多邊立法之形式，而應慎重考慮是否改為複邊，乃至雙邊形式之立法，以爭取印度支持。

## 2、觀光永續發展：現行規定已足

至於觀光永續發展，印度亦聲稱重視此一議題，<sup>67</sup>但主張環境議題應於現行架構下處理。印度主張，現行 GATS 第 14 條一般例外規定，已足以規範環境和永續發展，無須另訂多邊協定。<sup>68</sup>對環境保護水準較低的國家如印度來說，更多環保相關議題納入規範，恐或將創設更多無力履行之新義務。由於「促進經濟福祉」之利益不明顯，「政策自主利益」

<sup>65</sup> S/CSS/M/51 December 2000, para. 104.

<sup>66</sup> Cecilia Oh, "Caution Advised on Starting Competition Negotiations at the WTO," *Third World Network*, 18 June 2003 at <<http://www.twinside.org.sg/title/twe308c.htm>>

<sup>67</sup> 1992 年發布「國家觀光行動計畫」起，即以吸引歐美觀光客為重要目標，亦宣示確保永續發展。參見 "Tourism Policy of India: An Exploratory Study," *Tourism Policy Issues, Equations Website* at <<http://www.equitabletourism.org/tourpolicy.htm>>

<sup>68</sup> S/CSS/M/5, para 104.

遭威脅，印度未支持 WTO 下之觀光永續發展立法。因此，觀光附件提案國若欲爭取印度支持，則就觀光永續發展議題而言，宜考慮以其他形式，對現行 GATS 第 14 條之規定加以闡明，避免創設新義務。

### 3、群組取向：堅決反對

觀光附件提案關於群組取向之主張，係其無法得到印度支持的關鍵因素。相較於 EC 及美國對群組概念的修正，印度主張維持現行 W/120 下之分類，而根本反對任何含有群組概念取向，甚至包括談判清單之主張。簡言之，印度反對假借群組概念之使用，而加速服務貿易自由化，威脅開發中國家政策自主，並造成其調適困難。此一立場主張，反映了許多開發中國家之共同疑慮。<sup>69</sup>

包括印度在內的許多開發中國家擔心，若將各種與觀光相關的服務項目群組化後，反而將導致全面加速服務貿易自由化的壓力。其次，現行 GATS「先正面，後負面」的表列方式下，開發中國家享有針對特定服務貿易項目不作承諾或只作最低度承諾之彈性，因此有許多開發中會員擔心，群組取向若採行，恐將削減開發中國家未來作承諾時之彈性。<sup>70</sup>綜言之，由於服務貿易基本上仍是已開發國家占優勢，因此包括印度在內，許多開發中國家皆認為，一旦接受群組取向，且擴及其他服務項目，服務貿易自由化談判將會加速，無論對其經濟福祉或政策自主均屬不利。<sup>71</sup>

觀光附件提案之構想，雖得到 UNCTAD 及世界觀光組織支持與協助，本係一著眼於開發中國家利益之提案，許多 WTO 開發中會員對觀光附件「三國提案」之行動亦普遍表示歡迎，但明白表態支持者卻不多，主因之一即是對草案中所提及之「群組取向」概念有所疑慮。因此，觀光附件提案國若要取得印度支持，則須明白棄絕「群組取向」，改而透

<sup>69</sup> SCSS/M/12, para. 219.

<sup>70</sup> Dunlop, 2003, *op. cit.* p. 15.

<sup>71</sup> EC 即曾提案主張全面採用群組取向於談判。



過其他方法，處理現行觀光及旅遊服務分類上之缺失。<sup>72</sup>

### 三、排除障礙之議題策略

#### (一) 切割議題尋找交集

由於 WTO 下同一提案中往往包含多個議題，形成一個包裹，故其中若有一部分議題不為重要結盟對象所接受，其他議題也會受到連累。因此，若能適度作議題切割，較可能找到在某一議題進行合作的相互利益基礎。至於切割之方法，考量印度之立場可知，雖然印度不願接受整套觀光附件提案主張，但對個別重要主張並非全然拒斥。假如對議題進行切割，保留核心主張中能為印度接受的部分，或可化解爭取印度加入結盟之障礙。

印度並不反對觀光競爭防護議題，而是反對在多邊架構下處理觀光競爭防護問題。印度並未反對以複邊之參考文件模式處理反競爭行為，僅質疑電信參考文件模式難以逕行套用。<sup>73</sup>因此，若聚焦於觀光競爭防護議題，推動非多邊之立法，應有機會取得印度支持，而有所進展。

#### (二) 聚焦競爭防護及其可行性印證

對觀光附件提案國而言，必須堅守的核心利益，是防止經濟漏失。觀諸觀光附件提案的主要主張，本以觀光競爭防護(含 GDS、CRS 之介接使用)義務之創設，與此一核心利益關係較為密切，其他主張縱使不作堅持，亦不妨礙防止經濟漏失之目標。事後的發展顯示，觀光附件提案國本身，在現實考量下，已逐步割捨議題；群組取向之主張，在九國修正案即已低調變身，其後消失；多邊立法之主張，在示範要求文件已

<sup>72</sup> 例如 瑞士對於群組及檢討分類方式，提出比較特殊之見解。瑞士贊同根據 TSA 檢討現行觀光服務分類，認為現行 GATS「觀光及旅遊相關服務」項目下的「D 項—其他」，或可彈性運用，以擴大承諾表之範圍，而將「三國提案」中所稱之群組納入。惟其提醒，在彈性運用現行 GATS「觀光及旅遊相關服務」項目下的「D 項—其他」時，應避免將已涵蓋於其他「次項目」(subsectors)之服務含括進來。*Ibid.*, para. 12. 瑞士之主張，技巧性否定了觀光附件「三國提案」逕行以群組方式改變現行分類之意，而提供在現行架構下尋找解決之道。

<sup>73</sup> SCSS/M/12, 28 November 2001 para. 219.

不復出現；而另一重要議題永續發展，到了「觀光談判九國立場」中，亦不見蹤影。

對印度而言，藉機收編「觀光競爭防護」主張，乃是切入觀光議題，取得領導機會之良機，且其長期積極推動之服務貿易自然人移動（模式四）自由化，若不納入觀光議題，少掉一塊而有所殘缺，故其實有收編「觀光競爭防護」立法主張之利益基礎。觀諸 2004 年「九國談判立場」第二項，明列消除反競爭行為，包括 GDS 及 CRS 之介接使用，印證了印度、巴西等大型開發中國家，並不反對防止觀光經濟漏失、競爭防護之主張。

因此，對觀光附件提案國而言，觀光立法議題暫留競爭防護議題，與印度長期以來推動之服務貿易模式四自由化之推動，可以互利共進，得到支持。聚焦於推動雙邊或複邊形式的競爭防護立法，無論是參考文件或承諾表，較有機會找到與印度等 G20 集團大國之交集，從而建立有效結盟，影響談判結果，使得原觀光附件立法目的--防止觀光經濟漏失，較有達成之可能。

## 陸、結論

本文在既有研究文獻的基礎上，預設開發中國家在 WTO 下推動國際立法應有結盟之考量。進而探求開發中國家推動 WTO 立法，其提案內容中的議題策略，特別是議題包裹之切割，對於爭取立法結盟中之重要性，並謀求解決問題之道。

2000 年至 2001 年開發中國家推動觀光立法之際，全球整體權力結構，與冷戰時期由美國和蘇聯主導的兩極結構大相逕庭，以致開發中國家較有機會透過在談判過程之種種努力，而影響結果。除權力結構因素外，WTO 下關於開發中國家之法律規定，更提供開發中國家推動觀光立法時的重要論證工具。這段期間，機會之窗曾一度開啓；因為 1999 年 WTO 西雅圖部長會議失敗，導致其他貿易議題一時無法登上議程前，

而服務貿易談判由於獲得 GATS 之授權，得以先行展開，服務貿易中的觀光議題因具有高度發展意涵，且不同發展程度之會員均感興趣，自然較易受到關注，再加上領銜提案者之個人條件，多項因素相結合，造就了此一機會。

從結盟的角度觀察，觀光附件提案國未能在機會之窗開啓之際，善用結盟，爭取重要夥伴加盟，一鼓作氣，而將提案推入立法議程，實屬錯失契機。而從「相互利益」的角度觀察，可知議題策略不當，乃是妨礙其建立有效結盟的主因之一。1999-2001 推動 GATS 觀光附件立法的原始提案國，其所追求的核心利益—防止經濟漏失，以及所採取的主要方法—觀光競爭防護，本非印度、巴西等開中大國所反對。因此，假如其提案內容能對議題進行切割，僅保留核心主張中能為印度接受的部分，例如聚焦於「觀光競爭防護」的雙邊或複邊立法，或可化解爭取印度加入結盟之障礙，而能在最有利的時機善用結盟，使立法大有進展。

最後，以反事實（counterfactual）分析法驗證，如果觀光附件提案國當初真的把握良機，有效結盟，是否具體的觀光立法，尤其是「觀光競爭防護」的雙邊或複邊立法，如今必然已有相當進展？也許未必！但起碼就邏輯上論，有相當可能性存在。故而，本文可能之貢獻，或許在於以下關於談判思維之啓示：

在當前國際政治經濟環境下，開發中國家或弱國若能掌握特定時空環境所提供的推動立法契機，及時建立具備效能及威脅可信度之結盟，則其推動立法成功的機會較高。

鑒於結盟夥伴中，是否包括合宜且權力份量足夠之成員，乃該結盟效能強化之先決條件。因此，開發中國家或小國、弱國在研擬立法談判主張時，應基於相互利益之考量，掌握本身之核心利益，並探求重要結盟夥伴之利益，以適度切割立法提案中之議題，必要時割捨次要主張，俾能於機會之窗開啓的有限時間，創造最有利之立法談判成果。

（收稿：2008 年 3 月 10 日，修正：2008 年 5 月 21 日，接受：2008 年 11 月 5 日）

## 參考文獻

- 洪德欽 (2002), 《WTO 法律與政策專題研究》, 台北, 學林文化。
- 周旭華 (2005), 「WTO 與全球化法律治理-以觀光附件提案為例」, 《問題與研究》, 第 44 卷第 5 期。
- 張新平 (1996), 《世界貿易組織下之服務貿易》, 台北: 月旦。
- 鄧中堅 (2003), 「參與經貿聯合國的新策略」, 中國時報, 2003年9月17日。
- Dunlop, Adam. (2003), "Tourism Services Negotiation Issues: Implications for Cariforum Countries," Studies and Technical Papers for the Caribbean Regional Negotiating Machinery, <<http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook>>
- Hoekman, Bernard and Michel Kostecki. (2001), *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, John H. (1987), "Multilateral and Bilateral Negotiating Approaches for the Conduct of U.S. Trade Policies", in Robert M. Stern (ed.) *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Keohane, Robert O. (1989), *International Institutions and State Power*. Boulder, CO: Westview Press.
- Keohane, Robert O. and J. Nye Jr. (2001), *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Krasner, Stephen D. (ed.) (1983), *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Narlikar, Amrita and Diana Tussie. (2004), "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the

- WTO,” *World Economy* 27 (7) : 947-966.
- Odell, John (ed.) (2006), *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Sauve, Pierre and Robert Stern (eds.) (2000), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Zacher, Mark and Brent Sutton. (1996), *Governing Global Network: International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge: Cambridge University.
- World Trade Organization. (2007), *Understanding the WTO*. Geneva: World Trade Organization Information and Media Relations Division. Multilateral Trade Negotiation Official Document, MTN.GNS/W/120, 10 July 1991.
- WTO Official Document, S/C/W/51, 23 September 1998.
- WTO Official Document, S/C/W/5, 20 October 1998.
- WTO Official Document, S/CSS/W/107, 26 September 2001.
- WTO Official Document, S/L/93, 29 March 2001.
- WTO Official Document, TN/S/M/10, 18 May 2004.
- WTO Official Document, TN/S/W/23, 29 September 2004.
- WTO Official Document, WT/GC/W/372, S/C/W/127, 14 October 1999.
- WTO Official Document, S/CSS/M/12, 28 November 2001.
- WTO Official Document, S/CSS/M/51 December 2000.
- World Travel & Tourism Council, WTTC 2005 Tourism Satellite Accounting, <<http://www.wttc.org/2005tsa/pdf/Executive%20Summary%202005.pdf>>

# **Coalition Considerations and Issue Strategies of Developing Countries in WTO Negotiations – with 1999-2001 GATS law making efforts as an example**

---

**Chou, Hsu-hua**

(Associate Professor, National Taipei College of Business )

## **Abstract**

Based on previous literatures, this paper presumes that coalition building is a strategic necessity that developing countries must put into consideration in their effort of proposing international law making. By taking the 2000-2001 GATS tourism law making efforts as the case of study, this paper identifies the significance of issue strategy, particularly issue separation, of proposals made by developing countries in the WTO to the effective formation of a law making coalition and the strive for dispute settlement.

Observing from a “mutual interest” point of view, an inappropriate issue strategy can be identified easily as one of the main causes of hindrance to the formation of an effective coalition. Large countries such as India, Brazil, and China were not against the core interest of “preventing economic loss”, as well as the primary scheme of “competitive safeguard for tourism,” as proposed by the original sponsor country in its 1999-2001 GATS tourism law making efforts. Therefore, if issue separation had been applied to the contents of that proposal, retaining the portions acceptable by India, such as focusing on bilateral or multilateral legislation on “competitive safeguard for tourism,”

probably could have prompted India to join the coalition at a favorable timing to result in a significant progress in the law making process.

**Keywords:**

WTO, law making, negotiation, strategy, coalition, issue separation, tourism