

制度遺緒對大洋洲國家加入 WTO 的影響

郭家瑾

（臺灣大學政治學系博士生）

摘 要

世界貿易組織作為促進貿易自由化的一項國際建制，其會員數已涵蓋絕大多數國家。截至 2022 年 12 月止，在十個未取得 WTO 會員資格的國家中，有六個集中於大洋洲，且當中除了吉里巴斯之外，其餘五國（馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯、吐瓦魯）皆未有申請加入 WTO 之計畫。此地理集中性引發本文好奇，這些未計畫申請加入 WTO 的國家是否因相同考量而決定不參與 WTO？抑或面臨相似困難以至於無法順利加入？本文補足過往研究較少觸及的部分，透過歷史制度主義的視角分析此一現象，並發現決定一國參與 WTO 多邊貿易體制之因素並不僅僅是基於貿易利益考量，「制度遺緒」作為一中介變數將影響一國後續政策之選擇。從本文大洋洲國家的個案研究中顯示，渠等與他國既有的特殊協定不僅能滿足其經濟需求，還帶來其他政治影響。

關鍵詞：國際建制的參與、世界貿易組織、歷史制度主義、貿易自由化、大洋洲國家

壹、前言

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 作為促進貿易自由化的一項國際建制 (international regime)，旨在保證加入的會

員間彼此享有最惠國待遇 (Most Favoured Nation, MFN) 和國民待遇 (National Treatment)，並在本國市場對外開放的前提下，可以合理地對出口方不公平的貿易行為（例如：補貼或傾銷）進行反制，讓所有 WTO 會員的消費者獲得更多元的貨品暨服務貿易選擇，同時不讓本國產業蒙受同類外國產業有失公允的貿易侵害。¹ 有趣的是，WTO 雖具上述優點，但目前全球仍有一小部分國家未參與此項多邊貿易建制，並且這些國家具有地理上的集中性。此一現象引發本文之研究動機，這些未計畫加入 WTO 的國家是否具有相同考量而決定不參與 WTO？或是面臨相似困難以至於無法順利加入 WTO？

本文補足過往研究較少觸及的部分，更加細緻地探討未加入 WTO 會員之國家，尤其是針對其中為數較多的大洋洲國家，透過歷史制度主義 (Historical Institutionalism) 的視角，分析其未申請加入 WTO 之因素。歷史制度主義強調現有國家能力 (state capacities) 和政策遺產 (policy legacies) 對後續政策選擇的影響，對於制度發展觀強調路徑依賴 (path dependence)，關注政治事件的時間和順序。本文發現，截至 2022 年 12 月止，在十個未取得 WTO 會員資格的國家中，有六個集中於大洋洲，且其中僅有吉里巴斯 (Kiribati) 在其官方報告中，顯示未來有申請加入 WTO 之計畫，其他國家則無。換言之，在面對貿易自由化的浪潮下，此六個大洋洲國家只有吉里巴斯一國選擇「取」（即將來欲提出 WTO 入會申請），然目前仍處於「不可得」（連觀察員都不是）；而馬紹爾群島 (Marshall Islands)、密克羅尼西亞 (Micronesia) 及帛琉 (Palau) 則因與美國訂有《自由聯合協定》 (Compact of Free Association, COFA)，儘管名義上為關稅獨立之主權國家，然在此種制度遺緒 (institutional legacy) 下，實際上卻與美國存在緊密的政經關係，例如自由聯合國家在該國雖可實施自身的外交

1. 洪德欽，《WTO 法律與政策專題研究》（臺北：新學林，2017 年），頁 1-728。

政策，但根據該契約，渠等必須先行與美國協商，且美國有權否決自由聯合政府的任何行動。而諾魯 (Nauru) 和吐瓦魯 (Tuvalu) 儘管並非 COFA 締約國，但亦高度仰賴外援，故即使自身能決定申請加入 WTO，但在長期外援穩固且自身條件不足的情況下，申請加入 WTO 對該兩國而言並非迫切為之的選擇，故除了吉里巴斯之外，其餘五個大洋洲小國在面對申請加入 WTO 與否的問題上，更加趨近於「捨」。

總體而言，本文研究結果之理論意涵在於，決定一國參與 WTO 多邊貿易體制之因素並不僅僅是基於貿易利益，針對特定國家，尤其對於大洋洲小國而言，必須透過歷史制度主義途徑切入，以能更適當地解釋其未成為 WTO 會員之因素；此外，本文亦提供一政策意涵，其中三個非 WTO 會員為我國邦交國（即馬紹爾群島、帛琉和吐瓦魯），臺灣能在其中發揮何種影響，係未來值得進一步探究之主題。

貳、文獻回顧

一、WTO 對其會員之意義及潛在問題

（一）制度層面上的優勢與特徵

根據新自由制度主義之觀點，國際社會雖處於無政府狀態之下，但彼此間並不必然只能以自助 (self-help) 的方式進行互動；相反地，若國家間會出現情況相似或一再重覆的「賽局」，在排除零和競爭的情況後，彼此間具有互助合作的空間。² 依循這樣的理解，國際建制 (regimes) 和制度 (institutions) 的概念被提出。³ 國際制度

2. Robert Axelrod & Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, Vol. 38, No. 1, October 1985, pp. 226-254; Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 53-54.

3. Stephan Haggard & Beth Simmons, "Theories of International Regimes,"

(international institutions) 能夠降低主權國家彼此發生衝突的機會，或至少能夠讓國家減少以暴力方式來解決彼此爭端；另一方面，國際制度能使遵行的國家在絕對獲益 (absolute gains) 上皆有所提升，或至少降低交易成本。⁴ 在現存眾多的國際制度中，WTO 用以解決會員間貿易紛爭的爭端解決機制 (the Dispute Settlement Mechanism, DSM)，即普遍被認為是一項執行力良好的制度。⁵

International Organization, Vol. 41, No. 3, Summer 1987, pp. 491-517。基於學界較為通用的說法與行文之便利，本文以下均使用「國際制度」。

4. Robert Keohane, "International Institutions: Can Interdependence Work?" *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, Spring 1998, p. 86; Lisa Martin & Beth Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, p. 746.

5. 自前任 WTO 秘書長拉米 (Pascal Lamy) 讚揚 DSM 為「皇冠上的寶石」(the jewel in the crown of the WTO) 後，不少實務與學界人士跟進這樣的說法。請見 Marc Busch & Eric Reinhardt, "Testing International Trade Law: Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement," in Daniel Kennedy & James Southwick, eds., *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 457-481。雖然美國於 2018 年開始杯葛 DSM 上訴機構成員之任命，致使諸多爭議懸而未決，然歐盟、中國及部分國家於 2020 年 4 月推出多方臨時上訴仲裁安排 (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA)，使貿易爭端仍有仲裁與上訴空間，故 WTO 的功能並未因美國而完全停擺，請見 Simon Lester, "Can Interim Appeal Arbitration Preserve the WTO Dispute System?" September 1, 2020, *CATO Institute*, <<https://www.cato.org/free-trade-bulletin/can-interim-appeal-arbitration-preserve-wto-dispute-system>>。關於上訴機構之改革請見劉昱辰，〈WTO 爭端解決機制改革之進展與動向〉，《經濟前瞻》，第 182 期，2019 年 3 月，頁 33-38；李貴英，〈論世界貿易組織上訴機構之改革：美國立場與歐洲聯盟應對方案之評析〉，《問題與研究》，第 60 卷第 1 期，2021 年 3 月，頁 1-36。

從多邊主義下的貿易合作關係來看，WTO 係一個以規則為基礎 (rule-based) 的國際組織，旨在促使國際貿易的可預測性 (predictability) 和提升其自由化的程度，⁶讓參與方彼此在交易時增加對另一方行為的預期或減少誤判，並使交易相關的資訊透明度有所提升，從而裨益合作互賴關係的形成和穩固。⁷從制度面觀之，即使是貿易量能較小或是整體國力較弱的 WTO 會員，也不需擔心受到大國或強權的壓迫，因為國際制度在理論上是依據規則行事，而不是以權力界定利益。當國際間貿易行為的運行是建立在一個依循貿易法規的多邊制度時，弱小的國家不再需要仰賴強大國家的鼻息，或是在貿易過程中頻吃悶虧，而是可以在透明、可預期及不受歧視的制度環境裡實現自身的經貿利益。⁸

值得注意的是，已有文獻指出，WTO 對於會員作為「出口方」時的保護優於作為「進口方」，理由在於 WTO 是一個以促進貿易自由化為核心宗旨的國際制度，其首要顧念是盡可能促進商品或服務貿易的跨境自由流通。⁹在這樣的情況下，對於會員作為出口方時的利

6. 貿易自由化在這個概念下其實更趨近於是要求 WTO 會員去規範化 (deregulation)。請見 Emily Reid & Jenny Steele, "Free Trade: What Is It Good For? Globalization, Deregulation, and 'Public Opinion'," *Journal of Law and Society*, Vol. 36, No. 1, March 2009, p. 26。

7. World Trade Organization, "Principles of the Trading System," April 4, 2023, Accessed, *World Trade Organization*, <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm>.

8. Kym Anderson & Michael Bosworth, "How Can WTO Help Boost Pacific Island Development?" in Kym Anderson & Michael Bosworth eds., *Reforming Trade Policy in Papua New Guinea and the Pacific Islands* (Adelaide: University of Adelaide Press, 2000), pp. 99-100.

9. 譚偉恩，〈國際貿易制度公允性之研究：以拉美國家主動使用 WTO/DSM 為例〉，《國際與公共事務》，第 9 期，2018 年 12 月，頁 33-74。

益維護自然在制度設計 (institutional design) 上會享有優勢。¹⁰ 不過，此類文獻也指出，對於出口貿易的側重無法直接推論出 WTO 是一個偏頗的國際制度，因為任何一個會員皆有可能成為國際貿易的出口方。因此，較為公允的理解是，當一個國家（或個別關稅領域）成為 WTO 會員後，若其在出口特定貨品或服務上具有經濟學之比較競爭優勢時，WTO 作為一項國際制度可以對其經貿利益提供保障。

綜上所述，作為具有國際法律人格的國際組織，同時確立貿易自由化、貿易公正化和貿易便捷化三大理念，WTO 在法律上逐步建立起一套統一適用的爭端解決機制，有效維護多邊貿易體制的權威，在實務上則發揮多邊談判場域和規則制定的功能。WTO 自成立以來，持續倡導並要求各會員降低關稅、取消非關稅障礙，為其他會員之貨物、技術和服務提供市場進入 (market access)。而確立前述國際制度提供給 WTO 會員的優勢是，各會員能在確保自身利益的前提下，與其他會員進行更為公正的貿易行為，倘他國政府和企業扭曲自由經濟的行為，在 WTO 規則之下允許該會員採取應對措施 (counter-measure) 或臨時採取一些限制自由貿易之措施。此外，考量到各國之發展程度，WTO 在制定和執行規則時，亦特別關注並給予發展中會員更為優惠的待遇。杜哈回合 (Doha Round)，通常被稱為「杜哈發展議程」(Doha Development Agenda, DDA)，其基本目標之一即為改善低度開發國家 (Least Developed Countries, LDCs) 的貿易發展。¹¹

10.《國際組織》(*International Organization*) 期刊於 1982 年春季號策劃探討關於國際建制的專刊，其中包括概念的解釋及具體應用之領域（如安全、經濟、貿易、金融等），並由克拉斯納 (Stephen Krasner) 於 1983 年集結出版，請見 Stephen Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 1-372。

11. 關於 WTO 歷經二十餘年之施行所面臨的問題，請見顏慧欣、王煜翔，〈WTO 改革、挑戰與前景〉，《經濟前瞻》，第 202 期，2022 年 7 月，頁 40-46。

(二) 會員資格之取得與分析

根據卡塔尼奧 (Olivier Cattaneo) 和布拉加 (Carlos A. Primo Braga) 之研究，不同國家加入 WTO 的動機不盡相同，對於加入所願意付出的代價也有所不同。加入 WTO 不僅是為提高貿易效率，也是擁抱二戰後所形成並影響整個國際社會的經濟和政治理念。然由於各 WTO 會員對規則的「精神和文字」(spirit and letter) 往往有自身理解和解釋，故難以判斷加入時的附加條件是否公平，進而要求欲加入國作出不同承諾。因此，欲入會的國家便是尋求如何能在這諸多要求中順利加入。¹²舉例而言，由於萬那杜的貿易夥伴皆為 WTO 會員，故其欲藉由加入 WTO 獲得更多益處，加入 WTO 為萬那杜防止貿易損失的防禦性舉措。然而，1995 年萬那杜申請入會時，其經濟發展程度屬於 LDCs，缺乏談判能力和資源，加上無法達到既有會員的要求，導致其入會過程不順利，延宕至 2012 年才如願加入。¹³

由此可見，對於發展中或 LDCs 而言，進行加入 WTO 「待商定條款」(terms to be agreed) 的談判是一漫長、昂貴且複雜的過程，但萬那杜經驗也因此凸顯改變 WTO 加入進程以幫助 LDCs 之必要性。而「特殊和差別待遇」(Special and Differential Treatment, SDT) 即為 WTO 賦予此類國家的優惠待遇。SDT 有兩種形式：一是根據 WTO

12. Olivier Cattaneo & Carlos A. Primo Braga, "Everything You Always Wanted to Know about WTO Accession (but were afraid to ask)," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5116, November 2009, pp. 29-30.

13. Krzysztof J. Pelc, "Why Do Some Countries Get Better WTO Accession Terms Than Others?" *International Organization*, Vol. 65, No. 4, October 2011, pp. 646-647; 萬那杜於 2020 年從 LDCs 正式畢業，請見 United Nations, "Vanuatu Graduates from List of Least Developed Countries," December 4, 2020, *United Nations*, <<https://news.un.org/en/story/2020/12/1079252>>。

相關協定所規定之差別權利或義務；¹⁴ 二是其他會員對經濟發展程度較差的會員給予差別待遇。¹⁵ 有論者認為，SDT 條款將有助於解決大洋洲國家在經濟和政治上面臨的邊緣化問題，從而幫助它們融入國際貿易建制。¹⁶ 但實際上，那些已成為 WTO 會員的 LDCs，其經貿表現和邊緣化程度有無顯著改善，仍有待商榷。

14. World Trade Organization, “Non-Mandatory Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions,” February 4, 2002, *World Trade Organization*, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=24951,21868,43008,75336,69267,64560&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True>.

15. SDT 原則在一定程度上源於後殖民主義，有論者認為一些發展中國家由於殖民壓迫的遺緒而處於不平等地位，故 SDT 旨在解決發展中國家在國際貿易體系中面臨的挑戰，並確保發展中國家從貿易自由化的增加中受益。SDT 原則類似於一種再分配機制，其主要有三個理論依據：1. 基於正義原則，反映「與正義和道德觀念的緊密聯繫」，包括「保護弱者和弱勢群體、補償過去的不公正，以及社會正義」；2. 基於「國家和地區之間現有的經濟發展差距」，這種差距「隨著時間的推移而大大增加」；3. 確保發達國家和發展中國家之間承諾的相稱性，反映不同發展水平和其從貿易體系中獲得的利益。請見 Peter Lichtenbaum, “Special Treatment vs. Equal Participation: Striking a Balance in the Doha Negotiations,” *American University International Law Review*, Vol. 17, No. 5, June 2002, pp. 1008-1009; Andrew Mitchell & Joanne Wallis, “Pacific Countries in the WTO: Accession and Accommodation, the Reality of WTO Accession,” in Y. Lee, G. Horlick, W. Choi, & T. Broude, eds., *Law and Development Perspective on International Trade Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 200-201; 周旭華，〈WTO 特殊與差別待遇條款的談判：歐洲聯盟的策略與影響〉，《歐美研究》，第 41 卷第 1 期，2011 年 3 月，頁 221-280。

16. Andrew Mitchell & Joanne Wallis, “Pacific Countries in the WTO: Accession and Accommodation, the Reality of WTO Accession,” p. 200.

從目前 WTO 的會員總數來看，全球多數國家或關稅領域在立場上顯然傾向接受貿易自由化。而從 WTO 會員數量之增長趨勢觀之，發展中國家在全體會員中的占比高於已開發國家，且也是明顯持續在增加的會員類型。¹⁷ 而在尚未取得正式會員的群體中，邏輯上至少存在以下兩種類型：1. 主觀上想加入，但受限某些因素還未能順利加入（例如：尚處於談判階段或根本不符合參與 WTO 的資格）；2. 客觀上沒有需要加入，也確實未向 WTO 提出申請。

截至 2021 年 12 月止，還未取得 WTO 會員資格的十個國家為：厄利垂亞 (Eritrea)、摩納哥 (Monaco)、聖馬利諾 (San Marino)、北韓 (North Korea)、吉里巴斯、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯、吐瓦魯。值得注意的是，在這十個國家中（請見表 1），有六個位處大洋洲，分別是：吉里巴斯、密克羅尼西亞、諾魯、馬紹爾群島、帛琉、吐瓦魯。¹⁸ 且其中後三國在截至 2024 年 3 月底前，恰為我國邦交國。¹⁹

17. Muhammad Saqib Irshad, Qi Xin, Muhammad Ayaz, & Faizan Ali, “The Role of Charismatic World Trade Organization and the Expansion of Free International Trade,” *International Journal of Management Science and Business Administration*, Vol. 2, No. 3, February 2016, p. 20.

18. 取得 WTO 會員資格不以國家為限，亦包含個別關稅領域，本文計算 WTO 非會員數之方式，係以聯合國 (United Nations, UN) 之會員國家數作為基數，故有被聯合國認可之主權國家，即為本文計算之最小起始數，而其上限為加上擁有完全自主權之個別關稅領域的實體，經計算後之數字，即為本文所謂的非 WTO 會員數。此外，大洋洲 16 國為：澳洲、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、諾魯、帛琉、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、吉里巴斯、萬那杜、薩摩亞、庫克群島、紐埃、東加、斐濟、吐瓦魯、索羅門群島。庫克群島和紐埃由於未加入聯合國，係本文計算上排除之範圍，故本文將不另外探討庫克群島和紐埃之情況。

19. 儘管諾魯於 2024 年 1 月 15 日與臺灣斷交，然此一突發事件並不影響本文之研究結果；加之，本文探討的主要係經濟及歷史性因素導致之事實，

表 1 非 WTO 會員國列表及地區

非 WTO 會員	地區	非 WTO 會員	地區
馬紹爾群島	大洋洲	厄利垂亞	東非
密克羅尼西亞	大洋洲	摩納哥	西歐
帛琉	大洋洲	聖馬利諾	南歐
諾魯	大洋洲	北韓	東亞
吐瓦魯	大洋洲		
吉里巴斯	大洋洲		

資料來源：作者自行製作。

根據聯合國官方統計，大洋洲計有 14 個國家，本文進一步彙整該洲各國加入 WTO 之年分，請見表 2。

表 2 大洋洲各國加入 WTO 之日期

國家	入會日期	國家	入會日期
澳洲	1995.1.1	馬紹爾群島	未入會
紐西蘭	1995.1.1	密克羅尼西亞	未入會
斐濟	1996.1.14	帛琉	未入會
巴布亞紐幾內亞	1996.6.9	諾魯	未入會
索羅門群島	1996.7.26	吐瓦魯	未入會
東加	2007.7.27	吉里巴斯	未入會
薩摩亞	2012.5.10		
萬那杜	2012.8.24		

資料來源：World Trade Organization, “Members and Observers,” April 4, 2023, Accessed, *World Trade Organization*, <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>。

諾魯與我國斷交係屬突發性政治事件，從其 2024 年 1 月 24 日迅即與中國建交即可明顯看出，故本文亦不再深入探究。

就實務面而言，貧窮國家對於入會程序設計中出現的強權政治 (power politics) 普遍缺乏法律和談判能力，故有批評者呼籲應向發展中國家和 LDCs 提供更多的技術援助。²⁰ 事實上，從 WTO 官方文件可發現其給予發展中國家和 LDCs 差別待遇，各會員採取「促進和加快與低度開發國家的談判」(facilitate and accelerate negotiations with LDC entrant) 之措施。²¹ 此外，WTO 總理事會於 2002 年 12 月亦就 LDCs 的加入問題作出更明確的聲明，其決定「針對欲入會之低度開發國家的貨物和服務貿易方面要求作出讓步和承諾時，WTO 會員應保持克制」(WTO Members shall exercise restraint in seeking concessions and commitments on trade in goods and services from acceding LDCs)。²² 上述表明 WTO 確實考量到申請方的發展水準，並

20. Krzysztof J. Pelc, "Why Do Some Countries Get Better WTO Accession Terms Than Others?" p. 645.

21. WTO 官方文件 WT/COMTD/LDC/11 的 Section (f) 提及：「在《杜哈部長級宣言》(the Doha Ministerial Declaration) 第九段中，部長們表示，他們重視『盡快』(as quickly as possible) 完成入會程序，特別是 LDCs 的入會程序。在第 42 段中，部長們同意努力促進和加速與 LDCs 的入會談判，並指示 WTO 秘書處在技術援助年度計畫中反映成員對 LDCs 加入之優先重視。《第三次低度開發國家行動綱領》(LDC-III Programme of Action) 也認識到 LDCs 加入 WTO 的重要性。於第五屆部長級會議之前，在 LDCs 加入問題上取得的進展，對於保持 WTO 和多邊貿易制度的信心是重要的。」World Trade Organization, "WTO Work Programme for the Least Developed Countries (LDCS) Adopted by the Sub-Committee on Least-Developed Countries," WT/COMTD/LDC/11, February 13, 2002, World Trade Organization, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=117717,117479,83457,104045,58895,1820,35653,59560,10095,17287&CurrentCatalogueIdIndex=6&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True>。

22. World Trade Organization, "Accession of Least-Developed Countries," WT/

試圖就加入條件作出相應調整。²³姑且先不細究 WTO 對這些發展中國家和 LDCs 的差別待遇和技術支援的實質成效為何，我們或可先排除尚未加入的國家係因行政資源不足或其他技術性因素，畢竟有諸多同樣為 LDCs 已順利成為 WTO 正式會員。換言之，一國之經濟水準為何，並非影響其是否選擇申請加入 WTO 的唯一因素。

實際上，早期關於 WTO 入會問題，朗哈默 (Rolf Langhammer) 和呂克 (Matthias Lücke) 即指出若該國本身經濟落後，可能不希望能透過加入 WTO 獲得太多好處，或本身若為政治不穩定或與重要 WTO 會員（對於入會談判有相當影響力之國家）的關係緊張，也可能傾向不加入 WTO。²⁴在這種觀點下，強調的是一國的「國內政治」或其與「特定國家的關係」影響了其是否加入某一國際制度，儘管該

L/508, January 20, 2003, *World Trade Organization*, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=3772&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=>>.

23. WTO 接受 UN 對於 LDCs 之分類，在最初的 LDCs 名單中，其中 30 國為 WTO 創始會員，加上後來於 2004 年入會的柬埔寨和尼泊爾、2008 年入會的維德角、2012 年入會的萬那杜、2012 年入會的寮國，以及 2014 年入會的阿富汗、利比亞和葉門，以上會員占 WTO 會員的五分之一以上。另外七國（不丹、東帝汶、葛摩、赤道幾內亞、衣索比亞、聖多美普林西比、蘇丹）目前正在加入過程中。而其他四個 LDCs 仍在 WTO 系統之外（厄利垂亞、吉里巴斯、索馬利亞、吐瓦魯）。World Trade Organization, “2.4 Guidelines on the Accession of Least-Developed Countries,” April 4, 2023, Accessed, *World Trade Organization*, <https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cbt_course_e/c2s4p1_e.htm#fnt17>; Department of Economic and Social Affairs, “LDCs at a Glance,” April 4, 2023, Accessed, *United Nations*, <<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/lpcs-at-a-glance.html>>。

24. Rolf Langhammer & Matthias Lücke, “WTO Accession Issues,” *Kiel Working Paper*, No. 905, February 1999, p. 5.

研究係於 1999 年發表，然時過境遷，因內政問題或外交因素而致使一國參與或不參與特定組織的問題至今仍然存在。故該研究所提出的兩項因素，亦可作為檢驗目前並未加入 WTO 會員之變數。

關於加入 GATT/WTO 之條件因素，科佩洛維奇 (Mark Copelovitch) 和奧斯 (David Ohls) 曾試圖針對後殖民國家解釋其加入 GATT/WTO 之時間差異，其主張加入 GATT/WTO 在很大程度上是後殖民政府尋求保持與主要貿易夥伴市場進入的防禦性舉措 (defensive move)，與現有會員進行更多貿易的後殖民國家更有可能迅速加入 GATT/WTO，以確保持續的市場進入；相比之下，當市場進入已透過其他手段，特別是加入「優惠貿易協定」(Preferential Trade Agreement, PTA)，後殖民國家尋求加入 GATT/WTO 的速度則放緩，其歸納出三個關鍵變數解釋決定加入 GATT/WTO 之時機：1. 一國家與現有會員國之貿易關係；2. 其現有 PTA 承諾；3. 國內政治制度（特別是該國的政權類型 / 民主水平），且這些變數的影響相互依賴。²⁵ 必須注意的是，由於該研究對象為後殖民國家，故第三個變數中的「國內政治制度」係指在其他條件相同的情況下，由較民主之政權統治的國家將在獨立後更快加入 GATT/WTO。根據研究顯示，影響加入 GATT/WTO 的時間取決於一個國家的政權類型或民主水平。

25. 於 1995 年之前，當 WTO 取代《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)，一些國家利用 GATT 第 XXVI: 5(c) 條，該條款允許它們作為 GATT 現有成員國之前殖民地（或組成領土）可迅速簡單地加入多邊貿易體制，然這些後殖民國家加入的速度差別頗大，一些國家於獨立後立即加入，而另一些則很久之後才加入。還有一些後殖民國家放棄這個機會，隨後開始了其他 GATT/WTO 申請所需的更漫長、更繁重的加入程序。Mark Copelovitch & David Ohls, "Trade, Institutions, and the Timing of GATT/WTO Accession in Post-Colonial States," *The Review of International Organizations*, Vol. 7, No. 1, March 2012, pp. 81-107。

而民主國家也更有可能是加入 PTA，因為其重視向選民傳遞貿易行為訊息的能力，並依賴於為保住職位而產生的潛在聽眾成本 (audience costs)。²⁶ 整體而言，該研究說明了國家為什麼（以及何時）加入國際組織此一問題。本文認為，在目前尚未加入 WTO 的國家，特別是集中於大洋洲的六國，該三項變數可作為對話起點，探究其能否同樣適用於這些國家，而若無法解釋之處，本文也將於第肆部分個案分析中試圖以其他途徑切入補充。

（三）小結

分別透過制度層面上的優勢與特徵，以及 WTO 會員資格取得兩方面來理解 WTO 對其會員之意義及潛在問題後，可初步歸納出：首先，從國際制度層面來看，國際制度本身若能帶給參與者實質好處，那麼選擇加入當然為理性選擇，所謂的利益不僅包括經濟利益，亦可能伴隨其他政治利益；然而，以 WTO 為例，入會程序的複雜性亦可能將欲加入之國家拒於門外。舉例而言，目前 WTO 觀察員有 25 個，其中阿爾及利亞的工作小組於 1987 年 6 月成立，而時過 30 年，其仍未完成入會程序，其他如黎巴嫩、伊朗、伊拉克、衣索比亞、蘇丹等

²⁶ 另也有研究表明，民主國家往往從最初申請到加入該機構的過程中推進得更快，主要係因民主政權更渴望加入 GATT/WTO，以表明其政府對其經濟的負面外部衝擊（若有的話）不承擔任何責任，故這些政權會強烈要求加入該國際組織；此外，與非民主政權相比，由於與高度民主的現有成員國間存在「互信」(mutual trust)，故民主國家更容易加入，且因民主制度享有相對自由、公平和競爭的市場，使得其更容易滿足加入 GATT/WTO 之門檻。Edward Mansfield, Helen Milner, & B. Peter Rosendorff, "Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements," *International Organization*, Vol. 56, No. 3, Summer 2002, p. 480; Ka-fu Wong & Miaojie Yu, "Democracy and Accession to GATT/WTO," *Review of Development Economics*, Vol. 19, No. 4, November 2015, p. 844。

國，亦仍在進行入會程序。儘管如此，至今仍有國家選擇克服此種挑戰加入該制度，例如土庫曼於 2020 年 5 月向 WTO 提交了觀察員地位請求，並於 2021 年 11 月提出加入 WTO 的正式申請，而其工作小組首次於 2022 年 2 月召開。²⁷

其次，若從參與者角度來看，科佩洛維奇和奧斯指出民主化程度亦會影響入會進程，或是可能因國內政治因素致使其無法順利進行入會程序，如國內有抗議示威等活動，導致政府叫停加入某一國際制度之進程；或者與特定國家關係不佳，導致其入會程序受到阻礙，例如伊朗為非 WTO 會員中最大的經濟體，其最初於 1996 年申請加入 WTO，即遭美國阻止。伊朗持續尋求入會，美國則於 2005 年允許該進程繼續進行，因為其希望與伊朗進行核談判；²⁸又或者，由於與他國訂有 PTA，且該 PTA 對於其貿易已帶來重大利益，故無加入 WTO 之迫切性或誘因，如 1960 年馬利獨立後不久，鑑於其與歐洲經濟共同體的緊密經濟聯繫，《雅溫德公約》(*Yaoundé Convention*) 及後來的《洛美公約》(*Lomé Convention*) 涵蓋了其大部分貿易。多米尼克和聖露西亞於 1980 年代建國的第一個十年期間，PTA 的覆蓋率均超過 80%，遠高於 43% 樣本平均值。這三個國家皆推遲加入 WTO 之

27. World Trade Organization, “WTO Members Initiate Membership Talks for Turkmenistan,” February 23, 2022, *World Trade Organization*, <https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/acc_23feb22_e.htm>.

28. Allison Carnegie, “Here’s What Will Happen If Iran Joins the WTO,” *The Washington Post*, October 24, 2015, <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/10/24/heres-what-will-happen-if-iran-joins-the-wto/>>; 其他非 WTO 會員之大型經濟體尚包括衣索比亞、白羅斯、阿爾及利亞、烏茲別克和伊拉克。Tom Miles, “Iran, Biggest Economy Outside WTO, Says it’s Ready to Join,” *Reuters*, December 18, 2015, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-wto-idUSKBN0U02NZ20151217>>。

進程。²⁹

在回顧 WTO 多邊貿易體制對參與者之影響，以及其入會程序之相關文獻後，可發現一個國家未申請加入 WTO 之因素，可從兩大層面切入，即：1. WTO 制度因素；2. 非 WTO 制度因素。WTO 制度因素主要係指申請方在客觀程序上所遭逢的阻礙，例如 WTO 入會程序費用高昂或入會程序審核困難，這對於資源相對不豐的申請方尤其不利；非 WTO 制度因素則係指申請方在主觀條件上所引發之原因，例如該申請方的國內政治因素，或是存在 WTO 之替代方案（例如可帶來重大經濟利益之 PTA），故推遲其加入 WTO 之進程。在目前尚未加入 WTO 的十個國家中，大洋洲國家就占了其中六國，而其他則散落於東非、西歐、南歐和東亞。在比例上，大洋洲顯然有其特殊性，然若未經過驗證，也尚不確定過往針對一國未加入 WTO 會員之因素，是否也能適用於這些國家。

本文主張，此一部分必須透過「歷史制度主義」之途徑，說明歷史過程何時，以及如何塑造此政治結果 (political outcomes)，並作為補充科佩洛維奇和奧斯所提出三個變項之外的因素，即：1. 一國家與現有會員國之貿易關係；2. 其現有 PTA 承諾；3. 國內政治制度。

二、歷史制度主義視角下之國家行為分析

「歷史制度主義」係對 1960 年代和 1970 年代政治學中盛行的團體理論 (the group theories) 和結構功能主義 (structural-functionalism) 的批判反思而興起。其主張競爭群體之間爭奪稀缺資源的衝突是政治的核心，但試圖以更好的方式解釋國家政治結果的特殊性及這些結果的不平等，強調與制度運作和發展相關的權力不對稱 (asymmetries of

²⁹ Mark Copelovitch & David Ohls, "Trade, Institutions, and the Timing of GATT/WTO Accession in Post-Colonial States," p. 90.

power)。³⁰

「歷史制度主義」關注歷史過程何時，以及如何塑造政治結果。最顯著的特徵是對時間性 (temporality) 的重視，即事件的時間和順序 (timing and sequence of events) 決定政治進程。其認為，時間和順序導致了不可預測性（結果可能會有很大差異）、缺乏靈活性（時間越長，越難以逆轉）、非遍歷性 (nonergodicity)（偶然事件可能產生持久影響），以及低效率 (inefficiencies)（放棄的替代方案可能更有效率）。³¹ 對於制度發展觀往往強調路徑依賴 (path dependence) 和意外後果 (unintended consequences)，拒絕相同運作力量將在任何地方產生相同結果的傳統假設，早期分析家強調現有的「國家能力」和「政策遺產」對後續政策選擇的影響。具體而言，由於後來事件受到更早事件的制約，故出於分析考量，歷史制度主義關注政治事件的時間和順序；而政治行為者的計算，如對於自己在當前環境中利害關係之理解，以及其行為所受約束之情況（即由於先前事件之順序，一些選項可能未存在）可能會隨著時間推移而發生變化。³²

皮爾森 (Paul Pierson) 將政治學家對歷史的這種新接觸描述為「理論轉向」 (the theoretical turn)。³³ 而雷克 (David Lake) 亦認為當

30. Peter Hall & Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, December 1996, p. 937.

31. Orfeo Fioretos, "Historical Institutionalism in International Relations," *International Organization*, Vol. 65, No. 2, April 2011, pp. 370-371.

32. Orfeo Fioretos, "Historical Institutionalism in International Relations," p. 371; Peter Hall & Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," p. 941.

33. 皮爾森認為理論轉向有助於「在解釋一般情況和理解具體情況之間取得更有效和更令人滿意的平衡」 (striking a more effective and satisfying balance between explaining the general and comprehending the specific)。Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*

學者促進科學探究的共同標準、增強經驗知識，並使用在社會科學中常見的概念時，國際關係學科就會成熟。³⁴ 然而，「歷史制度主義」能否幫助國際關係學者達成如皮爾森在其他領域看到的那種平衡？並如雷克所言進一步促進國際關係學科之成熟？對此，菲奧雷托斯 (Orfeo Fioretos) 透過回顧國際關係的五本重要著作，主張歷史制度主義的分析性和實質性特徵，可進一步促進國際關係領域的學科成熟。³⁵ 菲奧雷托斯強調，歷史制度主義若在國際關係研究中缺席，針對研究國際制度的變化和連續性模式 (change and continuity in international institutions) 時可能會帶來一些重大分析及經驗上的機會成本 (significant analytical and empirical opportunity costs)。³⁶ 菲奧雷

(Princeton: Princeton University Press, 2004), p. 178。

34. David Lake, "Progress in International Relations: Beyond Paradigms in the Study of Institutions," in Michael Brecher & Frank P. Harvey, eds., *Realism and Institutionalism in International Studies* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002), p. 136.

35. 其回顧之五本著作分別為：Rawi Abdelal, *Capital Rules: The Construction of Global Finance* (Cambridge: Harvard University Press, 2007), pp. 1-320; John Barton, Judith Goldstein, Timothy Josling, & Richard Steinberg, *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO* (Princeton: Princeton University Press, 2006), pp. 1-256; John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 1-321; Abraham Newman, *Protectors of Privacy: Regulating Personal Data in the Global Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2008), pp. 1-240; Kal Raustiala, *Does the Constitution Follow the Flag? The Evolution of Territoriality in American Law* (New York: Oxford University Press, 2009), pp. 1-328。另請見 Orfeo Fioretos, "Historical Institutionalism in International Relations," pp. 367-399。

36. 歷史制度主義為美國和比較政治分支領域之獨特傳統，並與理性選擇 (rational choice) 和社會學制度主義 (sociological institutionalism) 並

托斯認為，這些著作或明或暗透過歷史制度主義的分析概念解決國際政治研究中的基本問題，包括國家主權 (national sovereignty)、國際合作 (international cooperation) 和國際體系 (international system) 之演變。

儘管並非所有論者都將自身描述為歷史制度主義者，但皆強調此一傳統的核心價值，包括創始時刻對於塑造後來發展中的作用、「制度遺緒」如何影響權力資源的利用程度，以及隨著時間的推移，不同的漸進式適應模式塑造了制度 (incremental adaptation shape institutions over time)。³⁷鑑於歷史制度主義在國際關係中存在重要潛力，且能引導研究者透過一套分析概念解決具體的經驗難題，本文嘗試以歷史制度主義的途徑切入，作為補充科佩洛維奇和奧斯所提出三個變項之外的因素。於下一部分將詳加說明本文之問題意識及研究設計與方法，嘗試解釋何以這些集中於大洋洲的國家至今並未加入 WTO。

參、研究設計與方法

隨著國際貿易及區域貿易越加緊密及自由化之際，可合理假定各國存在一定程度的貿易需求。而本文關注的問題意識是，這些並未計畫加入 WTO 的國家是否具有相同考量而決定不參與 WTO？或是面臨相似的困難以至於無法順利加入 WTO？從文獻回顧中可發現，一國未申請加入 WTO 的原因，可能是因市場進入已透過其他手段，特別是與他國簽訂 PTA 來達成，故沒有申請加入 WTO 的迫切性；此

駕齊驅。歷史制度主義為美國政治發展的核心，且在比較政治學中獲得突出地位，然在國際關係領域仍未融入。Orfeo Fioretos, “Historical Institutionalism in International Relations,” p. 369。

37. Orfeo Fioretos, “Historical Institutionalism in International Relations,” p. 370.

外，國內政治亦可能係影響一國加入 WTO 與否之因素。

簡言之，既有文獻針對一國加入 WTO 與否之研究，主要係從著重經貿利益之成本效益分析 (Cost Benefit Analysis, CBA) 的角度切入。也就是關注一國加入 WTO 之經貿利益有多少，進而分析其加入與否之因素。然而，對於並未加入 WTO 之國家，尤其是那些普遍集中於大洋洲的非 WTO 會員，既有文獻難以提出具體解釋。而在經過文獻回顧之後，本文主張大洋洲國家之個案，應透過歷史制度主義之途徑，才能讓此一現象的面貌更加清晰，並能更全面地提出合理的解釋，其因果關係呈現請見圖 1。主要原因在於，歷史制度主義關注「國家能力」和「政策遺產」，並強調「制度遺緒」作為一中介變數 (intervening variable) 對一國後續政策選擇的影響，更加動態地關注這些國家與他國之聯繫，尤其可能因為路徑依賴之因素，這些國家難以破除與他國所建立之固有關係。故儘管經貿利益（自變數）直觀上可視為影響一國選擇加入 WTO 與否（依變數）之原因，但卻難以說明那些統計數據看不到的事實。

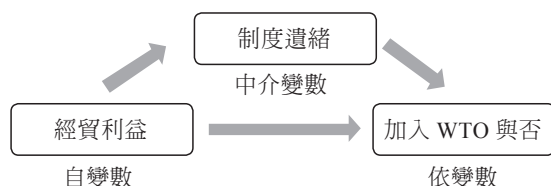


圖 1 決定加入 WTO 貿易體制之因果關係示意圖

資料來源：作者自行繪製。

然而，為能驗證以上觀點，本文認為仍然必須先從客觀的技術性因素切入，意即先根本地了解這些國家本身究竟是否有申請加入 WTO 之計畫？以及這些國家與 WTO 會員之關係為何？在了解這些背景之後，才能進一步地分析其未加入 WTO 之因素。目前六個非

WTO 會員的大洋洲國家，即吉里巴斯、密克羅尼西亞、馬紹爾群島、帛琉、諾魯和吐瓦魯，皆為民主國家，但進一步來看，其是否欲提出加入 WTO 之申請？若無，其貿易夥伴主要為何？若為 WTO 會員，是否是因彼此訂有其他可取代 WTO 作用的 PTA，故推遲加入 WTO 之進程？為便於理解分析脈絡，本文將一國（或個別關稅領域）未成為 WTO 正式會員之可能情境繪製如圖 2，以便於分類及進一步分析。

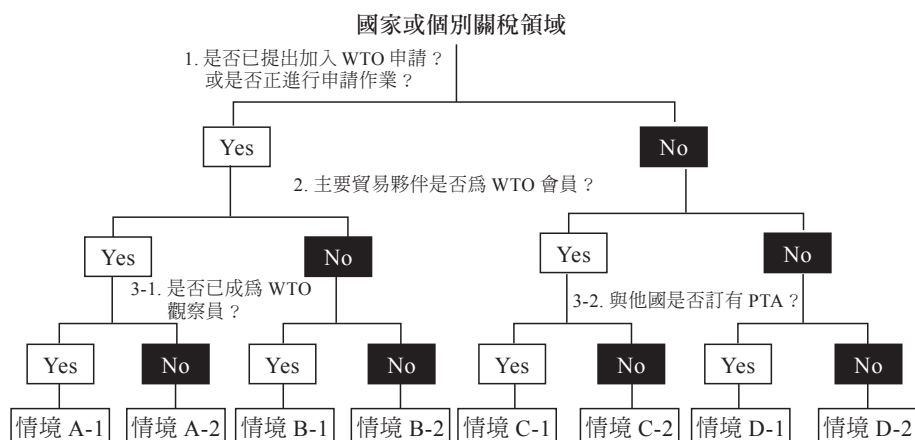


圖 2 國家（或個別關稅領域）未成為 WTO 正式會員之可能情境
資料來源：作者自行繪製。

一、已提出加入 WTO 申請或正進行申請作業，但尚未成為 WTO 正式會員之可能情境

情境 A-1 和情境 A-2 為理論上和實務上較無爭議的情況，一國若有貿易需求且主要貿易夥伴為 WTO 會員，則其欲提出加入 WTO 之申請係合理行為。然而，提出加入 WTO 之申請後卻未能成為 WTO 觀察員（即落入情境 A-2），則原因有待探究。

而在情境 B-1 和情境 B-2，一國有貿易需求，並提出加入 WTO 之申請，但若其既有的主要貿易夥伴並非 WTO 會員，則有待進一步探究原因。根據過往研究指出，貿易利益並不見得是一國選擇加入 WTO 的絕對因素，而是可能存在其他政治因素。³⁸ 此外，一國亦可能因存在預期心理，即預期加入 WTO 後可獲得相關政經效益，故仍選擇提出申請。

二、未提出加入 WTO 申請之可能情境

在情境 C-1 和情境 C-2，一國若有貿易需求且主要貿易夥伴為 WTO 會員，但其卻未提出加入 WTO 之申請，則必須進一步探究其是否已與這些貿易對象訂有 PTA，若是（情境 C-1），則其無加入 WTO 之迫切性；若否（情境 C-2），則探究其是否已與其他非 WTO 之貿易對象訂有 PTA，且該 PTA 對該國而言係難以取代的經貿依賴關係（即占據其主要經貿來源），若是，則代表其沒有加入 WTO 的迫切性；若否，則原因有待探究。

而在情境 D-1 和情境 D-2，一國若有貿易需求且主要貿易夥伴並非 WTO 會員，且其也未提出 WTO 之申請，則必須進一步探討其是否已與其他非 WTO 會員訂有 PTA，且該國與 PTA 簽訂國存在難以取代的經貿依賴關係（即占據其主要經貿來源），若是（情境 D-1），則代表其沒有加入 WTO 的迫切性；若否（即落入情境 D-2），則原因有待探究。然必須注意的是，情境 D-2 為邏輯上存在，但實際上不太可能發生的情況，由於目前 WTO 會員已達 164 個，除非自給自足，否則殊難想像在正常情況下，有非 WTO 會員且其主要貿易夥伴也並非 WTO 會員，同時與他國又無簽訂任何 PTA 的情況。

³⁸ Mark Copelovitch & David Ohls, "Trade, Institutions, and the Timing of GATT/WTO Accession in Post-Colonial States," pp. 81-107.

表 3 情境簡表

情境分類		貿易夥伴及其申請 WTO 入會與否	結果
(一) 已提出加入 WTO 申請或正進行申請作業，但尚未成為 WTO 正式會員之可能情境	情境 A-1	一國有貿易需求且主要貿易夥伴為 WTO 會員，其提出加入 WTO 之申請。	成為 WTO 觀察員 / 未能成為 WTO 觀察員。
	情境 A-2		
	情境 B-1	一國有貿易需求，並提出加入 WTO 之申請，但其既有的主要貿易夥伴並非 WTO 會員。	
	情境 B-2		
(二) 未提出加入 WTO 申請之可能情境	情境 C-1	一國有貿易需求，且主要貿易夥伴為 WTO 會員，但其卻未提出加入 WTO 之申請。	已與這些為 WTO 會員的貿易夥伴訂有 PTA。
	情境 C-2		與其他非 WTO 會員之貿易對象訂有 PTA，且該 PTA 對該國而言係難以取代的經貿依賴關係（即占據其主要經貿來源）。
	情境 D-1	一國有貿易需求且主要貿易夥伴並非 WTO 會員，且其也未提出 WTO 之申請。	已與其他非 WTO 會員訂有 PTA，且該國與 PTA 簽訂國存在難以取代的經貿依賴關係（即占據其主要經貿來源）。
	情境 D-2		與其他非 WTO 之貿易對象未訂有 PTA。

資料來源：作者自行製作。

三、小結

總體而言，過往研究文獻較常探討的情況為圖 2 左半邊之情境，即針對已提出 / 欲提出加入 WTO 申請但尚未成功成為 WTO 正式會員之情況進行分析。而科佩洛維奇和奧斯的研究，也主要是研究一個國家從其殖民統治者獨立後加入 GATT/WTO 的時間差異問題。而本

一、已提出加入 WTO 申請或正進行申請作業之大洋洲國家

在六個並未加入 WTO 的大洋洲國家中，吉里巴斯係目前本文從其官方報告搜尋得知將來有申請加入 WTO 計畫之唯一國家。根據吉里巴斯官方報告指出，其在參與全球貿易方面存在重大挑戰。由於與亞洲、美洲和歐洲的主要消費市場相距甚遠，作為小型經濟體，其影響全球市場和供應鏈的能力也有限。⁴⁰ 但由於吉里巴斯被聯合國列為 LDCs，其出口產品在區域和國際市場享有優惠的免稅准入 (preferential duty-free access)。⁴¹ 在吉里巴斯的貿易夥伴方面，其 2017 年至 2021 年之進出口貿易夥伴及其占比請見表 4 和表 5。

表 4 2017 年至 2021 年吉里巴斯之主要出口市場國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	馬來西亞 (42.9%)	日本 (36.9%)	泰國 (57.2%)	日本 (31.8%)	泰國 (60.2%)
2	美國 (12.6%)	臺灣 (25.3%)	菲律賓 (15.8%)	馬來西亞 (17.2%)	印尼 (11.3%)
3	斐濟 (10.0%)	斐濟 (11.0%)	南韓 (8.9%)	澳洲 (11.5%)	菲律賓 (9.7%)

40. 然吉里巴斯最快可能於 2024 年脫離 LDCs 之地位，隨後將失去這些優惠。Ministry of Commerce in Kiribati, “Kiribati Trade Policy Framework 2017-2027,” April 3, 2023, Accessed, *Ministry of Commerce in Kiribati*, <<https://mcic.gov.ki/wp-content/uploads/2018/12/Kiribati-Trade-Policy-Framework.pdf>>。

41. Department of Economic and Social Affairs, “Least Developed Country Category: Kiribati Profile,” April 3, 2023, Accessed, *United Nations*, <<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category-kiribati.html>>.

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
4	日本 (8.1%)	馬來西亞 (10.2%)	日本 (8.2%)	美國 (10.8%)	日本 (5.4%)
5	澳洲 (7%)	澳洲 (3.9%)	美國 (3.3%)	斐濟 (7.0%)	南韓 (3.3%)
總額	15,247 千美元	8,186 千美元	97,370 千美元	9,271 千美元	102,725 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Importing Markets for the Product Exported by Kiribati,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：2019 年及 2021 年資料為鏡像數據。

表 5 2017 年至 2021 年吉里巴斯之主要進口來源國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	澳洲 (19.2%)	斐濟 (17.0%)	中國 (19.2%)	斐濟 (18.0%)	中國 (21.9%)
2	斐濟 (17.5%)	澳洲 (16.7%)	斐濟 (17.8%)	澳洲 (15.6%)	澳洲 (15.8%)
3	紐西蘭 (9.6%)	新加坡 (13.0%)	澳洲 (13.5%)	中國 (14.1%)	臺灣 (15.6%)
4	中國 (9.3%)	中國 (10.0%)	臺灣 (10.1%)	新加坡 (11.8%)	斐濟 (15.3%)
5	日本 (8.5%)	紐西蘭 (8.7%)	南韓 (10.0%)	萬那杜 (8.5%)	南韓 (6.1%)
總額	107,885 千美元	102,650 千美元	104,904 千美元	108,947 千美元	169,732 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Supplying Markets for the Product Imported by Kiribati,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：2019 年及 2021 年資料為鏡像數據。

由統計資料觀之，吉里巴斯的主要貿易夥伴皆為 WTO 會員，然吉里巴斯並未和這些國家訂有雙邊貿易協定。除了 1981 年簽訂並生效之《南太平洋區域貿易與經濟合作協定》(*The South*

Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement, SPARTECA),⁴² 但此協定有一特殊性在於其為非互惠貿易協定 (non-reciprocal trade agreement)，係澳洲和紐西蘭為「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF) 的發展中成員國的特定產品提供免稅和不受限制的准入，旨在緩和這些國家對兩國之貿易逆差關係。⁴³

吉里巴斯目前雖非 WTO 會員，但仍遵守 WTO 制定的許多基本國際貿易規則，而即使自身是處於貿易逆差的非出口導向國家，其仍

42《南太平洋區域貿易與經濟合作協定》簽署國包括：澳洲、紐西蘭、庫克群島、斐濟、吉里巴斯、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、諾魯、紐埃、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、索羅門群島、東加、吐瓦魯、萬那杜。蔡東杰，〈南太平洋區域組織發展〉，《台灣國際研究季刊》，第3卷第3期，2007年9月，頁1-15。

43儘管太平洋島國並非吉里巴斯之主要貿易夥伴，但其仍有2003年簽訂並生效之《太平洋島國貿易協定》(*Pacific Island Countries Trade Agreement*, PICTA)及自2001年《太平洋緊密經濟關係》(*Pacific Agreement on Closer Economic Relations*, PACER)至後來2020年的《太平洋更緊密經濟關係協定》(*Pacific Agreement on Closer Economic Relations Plus*, PACER Plus)。由此可知，一國是否加入國際性或區域性貿易組織，或是簽訂相關貿易協定，並非總是取決於經貿需求，而是另有考量。《太平洋島國貿易協定》簽署國包括：庫克群島、密克羅尼西亞、斐濟、吉里巴斯、馬紹爾群島、諾魯、紐埃、帛琉、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、索羅門群島、東加、吐瓦魯和萬那杜。協定文本請見“Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA),” May 1, 2023, Accessed, *World Integrated Trade Solution*, <<https://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/picta.pdf>>；PACER Plus 涵蓋貨物貿易（原產地規則和驗證程序、海關程序、生物安全措施以及標準和合規性）、服務貿易、投資、自然人的臨時流動、發展和經濟合作、制度安排、透明度和諮詢和爭端解決。承諾表涵蓋關稅、服務、投資和自然人的流動。PACER Plus, “History of PACER Plus,” May 1, 2023, Accessed, *PACER Plus*, <<https://pacerplus.org/pacer-plus/history-of-pacer-plus>>。

持續尋求加入 WTO 的可能性，並將資源集中於能力建設 (capacity-building)，其加入或正在談判的協定，當中所包含的大多數貿易規則都是基於 WTO 原則。吉里巴斯目前透過太平洋島國論壇秘書處 (Pacific Islands Forum Secretariat, PIFS) 於日內瓦設立的太平洋辦事處了解 WTO 之相關發展，並作為影響 WTO 就漁業補貼等關注問題的談判機制。⁴⁴ 吉里巴斯官方報告指出，成為 WTO 會員的主要優勢包括在可能影響其貿易的問題上擁有發言權（如 WTO 關於漁業補貼之新規則），以及可使用爭端解決機制。然而，要成為 WTO 會員需要經歷十分漫長的過程，恐怕需要十年以上的時間，目前該國亦尚缺乏足夠能力及資源申請入會。⁴⁵ 從上述可知，吉里巴斯持續尋求加入 WTO 之可能性，是符合實際經貿需求的決定，在本文的歸類中係屬於圖 2 左半邊的情境 A-2。

二、未提出加入 WTO 申請或未進行申請作業之國家

除了吉里巴斯之外，本文並未發現其餘五國（馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯、吐瓦魯）有提出申請加入 WTO 之官方文件或相關報導，也並未發現其國內有任何進行申請作業之行動，故屬於

44 吉里巴斯作為發展中國家，有資格能從歐盟、美國和日本等在內之主要貿易國的特殊計畫中受益。「優惠」(preferences) 是在「普遍、非歧視和非互惠」(generalised, non-discriminatory and non-reciprocal) 的基礎上授予發展中國家，故該制度在 WTO 法律中稱為「普遍優惠制度」(Generalised System of Preferences, GSP)。吉里巴斯即使非 WTO 會員，也可使用此類普惠制計畫。吉里巴斯因作為 LDCs 的地位而獲得額外優惠，如歐盟提供的免稅准入對漁業產品相當重要，大多數吉里巴斯的出口都是在各種普惠制計畫所進行，例如將魚貨出口到美國、歐盟和日本等。Ministry of Commerce in Kiribati, "Kiribati Trade Policy Framework 2017-2027"。

45 Ministry of Commerce in Kiribati, "Kiribati Trade Policy Framework 2017-2027."

圖 2 右半邊之情境，也就是本文所關切之研究範圍。因此，本文接下來將進一步觀察這些國家的主要貿易夥伴為何，以及這些貿易夥伴是否為 WTO 會員，並確認這些國家與他國 PTA 之簽訂情況，以分析其未申請加入 WTO 之因素。

（一）馬紹爾群島

馬紹爾群島 2017 年至 2021 年之進出口貿易夥伴及其占比請見表 6 和表 7，從中可發現其主要貿易夥伴皆為 WTO 會員，且與主要貿易夥伴都處於貿易逆差關係。

表 6 2017 年至 2021 年馬紹爾群島之主要出口市場國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	丹麥 (25.5%)	南韓 (18.8%)	波蘭 (26.4%)	荷蘭 (26.9%)	丹麥 (36.6%)
2	荷蘭 (10.6%)	賽普勒斯 (18.4%)	丹麥 (17.4%)	丹麥 (18.6%)	南韓 (21.9%)
3	印尼 (8.8%)	印尼 (7.2%)	南韓 (11.8%)	波蘭 (9.9%)	波蘭 (10.0%)
4	賽普勒斯 (8.7%)	荷蘭 (7.0%)	印尼 (9.4%)	印尼 (6.6%)	德國 (7.2%)
5	西班牙 (5.9%)	德國 (6.8%)	賽普勒斯 (5.6%)	泰國 (5.4%)	賽普勒斯 (3.9%)
總額	689,447 千美元	784,417 千美元	1,255,464 千美元	786,525 千美元	1,335,398 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Importing Markets for the Product Exported by Marshall Islands,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：2017 年至 2021 年資料皆為鏡像數據。

表 7 2017 年至 2021 年馬紹爾群島之主要進口來源國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	南韓 (42.5%)	新加坡 (27.5%)	南韓 (28.7%)	南韓 (32.3%)	新加坡 (25.3%)
2	中國 (19.1%)	中國 (16.1%)	新加坡 (24.0%)	中國 (21.9%)	南韓 (24.4%)
3	新加坡 (16.0%)	南韓 (15.2%)	中國 (19.9%)	新加坡 (20.0%)	中國 (22.5%)
4	日本 (8.2%)	日本 (10.0%)	日本 (11.0%)	日本 (8.6%)	日本 (8.5%)
5	美國 (3.4%)	比利時 (8.8%)	巴西 (1.2%)	德國 (6.7%)	賽普勒斯 (2.1%)
總額	16,138,902 千美元	13,384,428 千美元	11,958,108 千美元	14,954,639 千美元	14,142,646 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Supplying Markets for the Product Imported by Marshall Islands,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：2017 年至 2021 年資料皆為鏡像數據。

值得注意的是，儘管美國並非其主要貿易夥伴，但在與美國的特殊關係下，根據雙方簽訂之 COFA 條款而存在生產性貿易安排 (productive trade arrangement)，且於馬紹爾群島種植、製造或生產的所有物品，除特殊情況外，均免除美國關稅。根據美國普查局 (United States Census Bureau) 之統計，2021 年美國出口至馬紹爾群島之貿易額約為 237.8 億美元，自馬紹爾進口約為 1,540 萬美元，然這些數據並未反映在正式的貿易統計上，卻遠超出表 6 和表 7 各年之貿易額。⁴⁶ 可見，人們並未能從一般貿易統計中得知滿足馬紹爾群島

⁴⁶United States Census Bureau, “Trade in Goods with Marshall Islands,” May 4, 2023, Accessed, *United States Census Bureau*, <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c6810.html#2022>>; Central Intelligence Agency,

貿易需求之來源。⁴⁷

儘管大洋洲國家並非其主要貿易夥伴，馬紹爾群島目前之自由貿易協定亦包括：1981 年簽訂並生效之《南太平洋區域貿易與經濟合作協定》、2003 年簽訂並生效之《太平洋島國貿易協定》、2014 年簽訂並生效之《太平洋 ACP-EC 經濟夥伴關係協定》。此外，臺灣和馬紹爾群島亦於 2019 年簽署《經濟合作協定》(*Economic Cooperation Agreement, ECA*)。⁴⁸

關於加入 WTO 會員之議題，馬紹爾群島目前並未提出 WTO 會員申請。根據一份報告指出，雖然加入 WTO 能獲得其貿易制度帶來之潛在利益，然其伴隨而來的行政成本可能使兩者相互抵銷，故馬紹爾群島加入 WTO 恐怕為時過早，但由於其貿易夥伴皆為 WTO 會員，也會一定影響其貿易政策，目前馬紹爾群島僅以 PIF 為代表參與 WTO。⁴⁹

“Marshall Islands,” April 9, 2024, *Central Intelligence Agency*, <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/marshall-islands/>>.

47. Bureau of Economic and Business Affairs, “2012 Investment Climate Statement - Marshall Islands,” June 2012, *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2012/191946.htm>>; Bureau of East Asian and Pacific Affairs, “U.S. Relations With Marshall Islands,” December 9, 2021, *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-marshall-islands/>>.

48. 中華民國總統府，〈見證臺灣與馬紹爾群島簽署經濟合作協定 總統盼兩國夥伴關係更上一層樓〉，2019 年 10 月 25 日，《中華民國總統府》，<<https://www.president.gov.tw/News/24945>>。

49. Republic of the Marshall Islands Ministry of Resources and Development Division of Trade and Investment, *The Trade Policy for the Republic of the Marshall Islands* (Majuro Atoll: Republic of the Marshall Islands Ministry of Resources and Development, 2012), p. 199, *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, <<https://faolex.fao.org/docs/pdf/mas170019.pdf>>.

(二) 密克羅尼西亞

密克羅尼西亞 2017 年至 2021 年之進出口貿易夥伴及其占比請見表 8 和表 9，從中可發現其主要貿易夥伴皆為 WTO 會員。從統計觀之，其並非每年都存在貿易逆差問題。

表 8 2017 年至 2021 年密克羅尼西亞之主要出口市場國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	泰國 (67.4%)	泰國 (52.5%)	泰國 (73.9%)	泰國 (74.5%)	泰國 (78.4%)
2	中國 (12.0%)	中國 (16.7%)	日本 (9.6%)	菲律賓 (12.0%)	中國 (8.6%)
3	菲律賓 (8.1%)	日本 (14.0%)	中國 (8.7%)	中國 (5.5%)	日本 (7.0%)
4	日本 (7.3%)	菲律賓 (7.6%)	印尼 (2.7%)	日本 (3.9%)	菲律賓 (3.7%)
5	印尼 (1.3%)	墨西哥 (4.2%)	菲律賓 (2.2%)	美國 (2.2%)	美國 (1.3%)
總額	96,342 千美元	130,253 千美元	142,950 千美元	131,285 千美元	200,560 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Importing Markets for the Product Exported by Micronesia, Federated States,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說 明：2017 年至 2021 年資料皆為鏡像數據。

表 9 2017 年至 2021 年密克羅尼西亞之主要進口來源國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	南韓 (24.3%)	美國 (34.6%)	美國 (34.8%)	美國 (40.6%)	美國 (37.1%)
2	美國 (21.4%)	日本 (14.2%)	中國 (14.3%)	中國 (14.6%)	中國 (15.1%)
3	臺灣 (14.8%)	中國 (13.6%)	日本 (13.8%)	日本 (12.1%)	日本 (11.3%)

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
4	日本 (12.9%)	南韓 (11.0%)	臺灣 (8.1%)	臺灣 (5.8%)	臺灣 (6.6%)
5	中國 (12.6%)	菲律賓 (4.4%)	菲律賓 (5.4%)	南韓 (5.2%)	南韓 (6.1%)
總額	209,323 千美元	135,081 千美元	129,876 千美元	142,182 千美元	132,574 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Supplying Markets for the Product Imported by Micronesia, Federated States,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：2017 年至 2021 年資料皆為鏡像數據。

密克羅尼西亞主要向泰國出口大量漁產品，但對於泰國而言，密克羅尼西亞僅是一小部分之來源，兩者並未訂有雙邊貿易協定，而密克羅尼西亞也並未和其他國家訂有雙邊貿易協定。然而，密克羅尼西亞同樣與美國訂有 COFA，根據美國普查局之統計可發現，2021 年美國出口至密克羅尼西亞之貿易額約為 4,940 萬美元，自密克羅尼西亞進口約為 240 萬美元，而這並未完全反映於 ICT 之貿易統計中。⁵⁰

（三）帛琉

帛琉 2017 年至 2021 年之進出口貿易夥伴及其占比請見表 10 和表 11，從中可發現其主要貿易夥伴皆為 WTO 會員，但從統計觀之，在出口方面，較依賴日本和土耳其市場；在進口方面，主要最依賴美國，而中國近年來之占比有明顯上升趨勢，值得留意。

表 10 2017 年至 2021 年帛琉之主要出口市場國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	Area NES (38.8%)	日本 (77.2%)	日本 (68.2%)	土耳其 (58.8%)	日本 (31.9%)

⁵⁰United States Census Bureau, “Trade in Goods with Micronesia,” May 4, 2023, Accessed, *United States Census Bureau*, <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c6820.html>>.

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
2	日本 (23.3%)	Area Nes (8.9%)	南韓 (14.7%)	日本 (30.0%)	土耳其 (16.8%)
3	美國本土外小 島嶼 (14.5%)	巴拿馬 (4.6%)	美國 (7.3%)	美國 (3.3%)	臺灣 (16.0%)
4	美國 (8.4%)	密克羅尼西亞 (3.3%)	土耳其 (2.9%)	臺灣 (3.1%)	義大利 (10.9%)
5	澳洲 (8.3%)	美國 (2.6%)	臺灣 (2.2%)	南韓 (2.0%)	美國 (10.7%)
總額	6,420 千美元	8,621 千美元	22,999 千美元	15,358 千美元	5,707 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Importing Markets for the Product Exported by Palau,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：1. 2019 年至 2021 年資料為鏡像數據。

2. 所謂「Areas NES」(not elsewhere specified) 係指「其他未指名的區域」，用於：(1) 低價值貿易；和 (2) 若報告國不清楚合作夥伴名稱或在合作夥伴分配中出現錯誤。在以上情況下，報告國沒有向 ITC 遞交貿易夥伴的詳細資訊，有時這樣作也可能是為了保護夥伴的資訊。簡言之，Areas NES 是一組夥伴國家，但其組成部分因報告者、貿易流量、年分 and 商品而異。

3. 美國本土外小島嶼 (United States Minor Outlying Islands) 是美國的九個島嶼領土，由太平洋的貝克島、豪蘭島、賈維斯島、約翰斯頓環礁、金曼礁、中途島環礁、巴爾米拉環礁、威克島和加勒比海的納瓦薩島組成。

表 11 2017 年至 2021 年帛琉之主要進口來源國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	美國 (35.8%)	美國 (34.7%)	美國 (17.6%)	中國 (24.9%)	中國 (28.6%)
2	新加坡 (15.2%)	新加坡 (17.0%)	南韓 (17.2%)	美國 (21.8%)	美國 (20.8%)
3	日本 (12.5%)	南韓 (10.2%)	中國 (16.7%)	臺灣 (13.7%)	新加坡 (12.2%)
4	南韓 (7.3%)	日本 (10.0%)	日本 (16.6%)	日本 (13.3%)	南韓 (10.2%)

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
5	中國 (7.2%)	中國 (5.7%)	臺灣 (16.4%)	義大利 (7.1%)	日本 (7.4%)
總額	157,813 千美元	154,413 千美元	110,899 千美元	96,657 千美元	127,526 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Supplying Markets for the Product Imported by Palau,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：2019 年至 2021 年資料為鏡像數據。

帛琉和日本在雙邊政治及經濟上雖然存在長期友好關係，但並未訂有雙邊貿易協定。對於日本而言，帛琉只是小部分之進口來源，但對於帛琉而言，日本市場占據其主要出口份額。雙邊關係主要是日本對帛琉的援助計畫，且日本亦透過與美國和澳洲等其他主要捐助國交換意見，以避免重複並與其他專案產生協調作用，其中包括的議題有：環境保護、氣候變遷、經濟發展、醫療衛生、教育等。⁵¹

此外，帛琉與美國訂有 COFA，根據美國普查局之統計，2021 年美國出口至帛琉之貿易額約為 2,660 萬美元，自帛琉進口約為 50 萬美元，而這也未完全反映於 ICT 之貿易統計中。⁵²

（四）諾魯

諾魯 2017 年至 2021 年之進出口貿易夥伴及其占比請見表 12 和表 13，從中可發現其主要貿易夥伴皆為 WTO 會員，從統計觀之，在出口方面，近幾年較依賴泰國市場；在進口方面，主要依賴澳洲和臺灣。

51. Embassy of Japan in the Republic of Palau, “Economic Cooperation,” April 28, 2023, Accessed, *Embassy of Japan in the Republic of Palau*, <<https://www.palau.emb-japan.go.jp/En/economic/Project%20Planning.htm>>.

52. United States Census Bureau, “Trade in Goods with Palau,” May 4, 2023, Accessed, *United States Census Bureau*, <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c6830.html>>.

表 12 2017 年至 2021 年諾魯之主要出口市場國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	日本 (23.2%)	澳洲 (14.6%)	泰國 (33.6%)	泰國 (63.0%)	泰國 (47.8%)
2	澳洲 (21.5%)	南韓 (14.5%)	澳洲 (13.5%)	菲律賓 (20.1%)	沙烏地阿拉伯 (12.5%)
3	南韓 (17.3%)	捷克 (14.1%)	美國 (11.9%)	美國 (3.3%)	菲律賓 (10.9%)
4	紐西蘭 (8.2%)	美國 (13.6%)	南韓 (11.3%)	南韓 (3.2%)	南韓 (8.4%)
5	法國 (6.7%)	日本 (11.6%)	菲律賓 (8.6%)	紐西蘭 (2.7%)	印度 (8.1%)
總額	27,580 千美元	21,590 千美元	34,445 千美元	111,592 千美元	209,623 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Importing Markets for the Product Exported by Nauru,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說 明：2017 年至 2021 年資料皆為鏡像數據。

表 13 2017 年至 2021 年諾魯之主要進口來源國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	澳洲 (66.6%)	澳洲 (28.7%)	臺灣 (47.8%)	臺灣 (48.9%)	澳洲 (47.1%)
2	斐濟 (9.3%)	南韓 (27.1%)	澳洲 (34.3%)	澳洲 (35.0%)	臺灣 (13.7%)
3	印度 (8.0%)	臺灣 (26.0%)	斐濟 (3.6%)	斐濟 (4.9%)	中國 (10.0%)
4	新加坡 (5.3%)	塞內加爾 (5.8%)	南韓 (3.2%)	日本 (2.6%)	日本 (9.7%)
5	紐西蘭 (3.3%)	斐濟 (4.3%)	日本 (2.6%)	中國 (1.6%)	奈及利亞 (5.8%)
總額	48,145 千美元	127,409 千美元	96,784 千美元	117,901 千美元	111,655 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Supplying Markets for the Product Imported by Nauru,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說 明：2017 年至 2021 年資料皆為鏡像數據。

諾魯與密克羅尼西亞的情況相同，主要向泰國出口漁產品，但對於泰國而言，諾魯同樣為一小部分之進口來源，兩者並未訂有雙邊貿易協定，而諾魯也並未和其他國家訂有雙邊貿易協定。諾魯主要與澳洲關係較密切，長期受到澳洲的援助，包括健康支持計畫 (health support program)、教育 (improved education)、基礎建設和服務 (infrastructure and essential services)、公部門改革 (public sector reform) 等，而貿易聯繫、支援海上監視和安全行動，以及人員之間的聯繫上亦存在密切和長期的關係。⁵³

（五）吐瓦魯

吐瓦魯 2017 年至 2021 年之進出口貿易夥伴及其占比請見表 14 和表 15，從中可發現其主要貿易夥伴皆為 WTO 會員，從統計觀之，在出口方面，主要依賴泰國市場；在進口方面，主要依賴中國、日本、新加坡。

表 14 2017 年至 2021 年吐瓦魯之主要出口市場國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	泰國 (52.8%)	泰國 (57.9%)	泰國 (52.1%)	泰國 (48.2%)	泰國 (77.8%)
2	日本 (21.9%)	菲律賓 (18.3%)	印尼 (36.8%)	菲律賓 (27.8%)	沙烏地阿拉伯 (13.7%)
3	法國 (9.7%)	厄瓜多 (9.3%)	日本 (5.1%)	莫三比克 (12.0%)	奈及利亞 (4.0%)

⁵³Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, “Australia’s Development Program to Nauru,” April 28, 2023, Accessed, *Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, <<https://www.dfat.gov.au/geo/nauru/development-assistance/development-assistance-in-nauru>>.

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
4	美國 (2.2%)	日本 (7.2%)	美國 (0.7%)	日本 (4.1%)	菲律賓 (2.5%)
5	波黑 (2.1%)	墨西哥 (1.6%)	德國 (0.6%)	法國 (1.0%)	南韓 (0.6%)
總額	9,424 千美元	30,891 千美元	20,369 千美元	13,901 千美元	154,789 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Importing Markets for the Product Exported by Tuvalu,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：2017 年至 2021 年資料皆為鏡像數據。

表 15 2017 年至 2021 年吐瓦魯之主要進口來源國

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	新加坡 (23.7%)	新加坡 (26.3%)	中國 (23.9%)	新加坡 (32.3%)	中國 (27.5%)
2	日本 (21.9%)	斐濟 (25.2%)	新加坡 (23.8%)	日本 (23.6%)	日本 (24.9%)
3	中國 (21.3%)	日本 (23.1%)	日本 (22.1%)	中國 (14.7%)	新加坡 (24.8%)
4	斐濟 (12.2%)	中國 (13.9%)	斐濟 (17.2%)	斐濟 (11.9%)	斐濟 (10.2%)
5	南韓 (5.5%)	紐西蘭 (2.3%)	澳洲 (3.8%)	南韓 (8.4%)	南韓 (6.8%)
總額	86,098 千美元	87,010 千美元	90,617 千美元	109,458 千美元	168,532 千美元

資料來源：作者整理自 International Trade Centre, “List of Supplying Markets for the Product Imported by Tuvalu,” April 5, 2023, Accessed, *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>。

說明：2017 年至 2021 年資料皆為鏡像數據。

吐瓦魯和密克羅尼西亞及諾魯的情況相同，主要向泰國出口漁產品，但對於泰國而言，吐瓦魯同樣為一小部分之進口來源，兩者並未訂有雙邊貿易協定，而吐瓦魯也並未和其他國家訂有雙邊貿易協

定。此外，在這六個大洋洲國家中，吐瓦魯和吉里巴斯皆被聯合國列為 LDCs，長期依賴英國、澳洲、紐西蘭、臺灣、日本、歐洲開發基金 (European Development Fund, EDF) 和聯合國開發計畫署 (United Nations Development Programme, UNDP) 提供之財政援助。而 LDCs 的身分，也使吐瓦魯可從世界銀行得到特許貸款。

三、小結

除了吉里巴斯有加入 WTO 之計畫，其他大洋洲國家並未有相關計畫。從馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯和吐瓦魯的貿易統計可發現，其主要貿易夥伴皆為 WTO 會員，而進一步亦可發現它們不僅並未與這些 WTO 會員之貿易夥伴訂有 PTA，同時也無和其他非 WTO 之貿易對象訂有 PTA。儘管大洋洲國家間有簽訂如《南太平洋區域貿易與經濟合作協定》、《太平洋島國貿易協定》、《太平洋緊密經濟關係》和《太平洋更緊密經濟關係協定》等，然就前述五國而言，從統計上可發現它們的主要貿易夥伴並非是大洋洲國家，故這五國的情況係屬於圖 2 的情境 C-2。⁵⁴

科佩洛維奇和奧斯的研究與本文最大的不同在於，該研究關切的國家在最終都有選擇加入 WTO 此一貿易體制，只是時間先後的問題。然而，科佩洛維奇和奧斯的研究未能解釋的現象是，這些未計畫申請加入 WTO 的大洋洲國家，主要貿易夥伴實際上皆為 WTO 會員，這與該研究之假設有所矛盾，即「與現有 GATT/WTO 成員貿易覆蓋率較高的國家在獨立後將更快加入」；⁵⁵ 此外，其亦假設「PTA 貿易覆蓋率較高的國家在獨立後延遲加入 GATT/WTO 的時間更

54. 過去關於太平洋島國之整合情況請見林廷輝，〈太平洋區域整合現況與挑戰：從太平洋島國推動「太平洋計畫」(the Pacific Plan) 角度觀之〉，《國際關係學報》，第 27 期，2009 年 1 月，頁 41-115。

55. Mark Copelovitch & David Ohls, "Trade, Institutions, and the Timing of GATT/WTO Accession in Post-Colonial States," p. 88.

長」。然而，這些大洋洲國家實際上也並未與他國簽訂具有實質貿易利益的 PTA。⁵⁶ 從這裡能發現，馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯和吐瓦魯的情況有其特殊性，科佩洛維奇和奧斯的研究所提供的變數，並不能完全地解釋這些國家的情況，大洋洲國家未申請加入 WTO 會員之因素，顯然另有他因。

本文因此主張，馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯和吐瓦魯這五國必須從歷史制度主義的途徑切入，由此可發現，真正影響這些國家未申請加入 WTO 之因素，在於其與特定國家從過去到現在所維持之特殊關係，也就是本文所強調的「制度遺緒」。本文於下一部分將透過歷史制度主義之視角，分析渠等國家未加入 WTO 之因素。

伍、理論驗證

從歷史脈絡觀之，馬紹爾群島、密克羅尼西亞和帛琉原為聯合國託管地，1947 年至 1951 年由美國海軍管理，1951 年後則由美國內政部 (United States Department of the Interior, DOI) 管理。⁵⁷ 1946 年至 1968 年間，美國建立太平洋試驗場進行核子試爆，許多島嶼至今仍受到核輻射污染。在該期間，美國在馬紹爾群島北部就進行了 67 次核試驗，其所產生的放射性沉降物長期影響島民健康，而馬紹爾群島也就此對美國提出索賠。⁵⁸

⁵⁶Mark Copelovitch & David Ohls, "Trade, Institutions, and the Timing of GATT/WTO Accession in Post-Colonial States," p. 90.

⁵⁷Office of the Federal Register, "Executive Order 10265: Transfer of the Administration of the Trust Territory of the Pacific Islands From the Secretary of the Navy to the Secretary of the Interior," May 5, 2023, Accessed, *National Archives*, <<https://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/1951.html#10265>>.

⁵⁸ICAAD, "Assisting in Renewal Negotiations with the United States to Ensure Stakeholder Engagement and Equitable Outcomes for Marshall

一、馬紹爾群島、密克羅尼西亞及帛琉與美國的《自由聯合協定》

馬紹爾群島的經濟依賴漁業和發展援助，特別是透過與美國的《自由聯合協定》(COFA) 獲得贈款。也因此，馬紹爾群島與同為美國自由聯繫邦 (Freely Associated States, FAS) 的密克羅尼西亞和帛琉於 2008 年成立「密克羅尼西亞貿易委員會」(The Micronesian Trade Committee, MTC)。該委員會為三國共同關注的貿易議題提供討論平臺，包括由 COFA 引起之貿易問題，並就《太平洋島國貿易協定》、《太平洋更緊密經濟關係協定》和經濟夥伴協定 (Economic Partnership Agreement, EPA) 等其他貿易談判制定共同立場。該委員會亦試圖解決包括求償因美國國會修改原始契約而造成的貿易損失和稅收優惠，並致力於使 MTC 秘書處正式化，以及討論如何促進三個國家之間貿易之其他問題。⁵⁹

回顧 COFA，該協定係美國代表和密克羅尼西亞領導人 1978 年於夏威夷希洛島 (Hilo) 舉行之會議上達成的「希洛原則」(Hilo Principles) 為基礎。馬紹爾群島和密克羅尼西亞分別於 1982 年 10 月 1 日和 1983 年 6 月 25 日與美國簽訂 COFA，美國國會並於 1986 年 11 月 13 日簽署成為法律。⁶⁰ 帛琉雖於 1982 年與美國簽署 COFA，並於 1983 年以 62% 的選民投票通過，然帛琉最高法院裁定該協定違反

Islands, Micronesia, and Palau,” April 4, 2023, Accessed, *ICAAD*, <<https://icaad.ngo/cofa-negotiations/>>.

⁵⁹Government of Federated States of Micronesia, “Micronesian Trade Ministers Meeting,” July 4, 2008, *FSM National Government*, <<https://www.fsmgov.org/press/pr07040b.htm>>.

⁶⁰Joint Committee on Compact Review and Planning, “Compact Act of 1986 (Public Law 99-239),” April 4, 2023, Accessed, *Joint Committee on Compact Review and Planning*, <<https://jcrp.gov.fm/compact-act-of-1986-public-law-99-239/>>.

1981 年通過的無核憲法，因為該協定賦予美國攜帶核動力和核武裝船隻及飛機進入之權利，唯有 75% 的超級多數投票才能推翻帛琉憲法，而美國認為無核條款不符合美國的安全利益，故推遲了協定生效的進展。直至 1986 年帛琉與美國達成一項草案，規定帛琉在 50 年內由美國負責防衛獨立，帛琉並於 1987 年修改憲法，允許以簡單多數通過該協定，在歷經諸多困難後，直至 1993 年帛琉才批准該協定，並於 1994 年 10 月 1 日生效，結束帛琉從託管過渡到獨立的狀態。⁶¹

美國和三國之間的歷史由來已久，存在包括核武器試驗、侵犯人權、美軍剝削等問題。⁶²而 COFA 將美國與帛琉、馬紹爾群島和密克羅尼西亞緊密聯繫。COFA 的建立，除了是美國為了補償此一地區因其多次核試驗造成的生命、健康、土地和資源損失；另一方面，也間接提供了美國在此一地區持續的戰略影響力。COFA 使美國負有對於這些島嶼的防禦責任，同時也賦予了其對於太平洋海域的專屬使用權。

61. 帛琉於 1981 年通過無核憲法，阻礙了與美國就雙方都能接受的自由聯合契約達成協議。美國認為無核條款不符合美國的安全利益，故推遲了 COFA 生效的進展。帛琉與美國於 1986 年達成一項草案，規定帛琉在 50 年內由美國負責防衛獨立，然帛琉因公投門檻問題未通過（未達到 75% 投票支持）。帛琉於 1987 年修改憲法，允許以簡單多數通過該協定。在隨後的公民投票中，73% 的人支持契約草案。然而，最高法院在 1988 年裁定違憲。歷經諸多困難後，帛琉直至 1994 年 10 月 1 日才通過 COFA 並生效，同時為帛琉獨立之日。請見 Radio New Zealand, “Palau - A Brief History,” *RNZ*, May 5, 2023, Accessed, <<https://www.rnz.co.nz/collections/nff-palau/about-palau>>; Stanley K. Laughlin, “Our Island Friends: Do We Still Care? The Compacts of Free Association with the Marshall Islands and Micronesia,” *Ohio State Public Law Working Paper*, No. 100, September 2007, pp. 1-51, *SSRN*, <<https://ssrn.com/abstract=1015596>>。

62. ICAAD, “Assisting in Renewal Negotiations With the United States to Ensure Stakeholder Engagement and Equitable Outcomes for Marshall Islands, Micronesia, and Palau.”

為能換取軍事准入，美國根據 COFA 允許三國之公民在美國生活和工作，並提供安全保障，以及為教育、醫療保健和基礎設施等提供經濟援助之贈款。⁶³ 美國與馬紹爾群島和密克羅尼西亞簽訂之 COFA 於 2023 年屆滿，與帛琉的則是於 2024 年屆滿。2023 年至 2024 年正值 COFA 的續約談判，談判中包括了關於人權、移民和環境保護等議題之重要討論。⁶⁴ 根據 2023 年 3 月外媒之報導，參與 COFA 談判的美國國務院官員巴克拉奇 (Jane Bocklage) 於國會聽證會上表示，為能續約 COFA，拜登政府提出的 2024 財年預算，要求撥款 71 億美元，其中 65 億美元為直接經濟援助，6.34 億美元則是用於擴展美國郵政在這三個國家的服務。⁶⁵

⁶³ 美國根據契約須負責馬紹爾群島的國防和外部安全，並為馬紹爾群島提供財政支援和投資獎勵措施，美國每年提供超過 8,000 萬美元的援助及各種聯邦計畫和服務，最終目標是促進馬紹爾群島經濟的自給自足，請見 Bureau of East Asian and Pacific Affairs, “U.S. Relations With Marshall Islands”；美國將於截至 2024 年的 20 年內提供密克羅尼西亞 20 億美元，此項援助的重點之一是透過災害管理加強密克羅尼西亞對於氣候變遷的適應能力。請見 UN Office for Disaster Risk Reduction, “Disaster Risk Reduction in the Federated States of Micronesia,” July 26, 2022, *Reliefweb*, <<https://reliefweb.int/report/micronesia-federated-states/disaster-risk-reduction-federated-states-micronesia-status-report>>。

⁶⁴ Jim Kolbe & Peter Devine, “China Is Sweeping Up Pacific Island Allies,” *Foreign Policy*, July 1, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/07/01/pacific-island-countries-us-china-influence-strategy-cofa/>>; ICAAD, “Assisting in Renewal Negotiations With the United States to Ensure Stakeholder Engagement and Equitable Outcomes for Marshall Islands, Micronesia, and Palau.”

⁶⁵ Michael Martina & David Brunnstrom, “U.S. Aims for over \$7 Billion in Aid for 20-year Pacific Islands Compacts,” *Reuters*, March 24, 2023, <<https://www.reuters.com/breakingviews/us-aims-over-7-billion-aid-20-year-pacific-islands-compacts-2023-03-23/>>.

本文認為，就馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉未加入 WTO 之因素而言，如同歷史制度主義所強調之歷史過程，這三國雖為關稅獨立之主權國家，但與美國卻因過去核試驗等因素而存在特殊關係，即共同訂有 COFA。自由聯繫邦的本質是任何一方在發出通知後均可退出。雖然自由聯合國家內部完全自治，但因美國肩負保護責任，故其如同美國的一部分，為履行該承諾，美國在自由聯合國家擁有一定軍事權利，包括軍事上將其他國家排除在該地區之外的權利。⁶⁶

此外，儘管自由聯合國家在該國可實施自身的外交政策，但根據該契約，它們必須先行與美國協商，且美國有權否決自由聯合政府的任何行動。而若行使否決權，自由聯合國家唯一的上訴管道是請美國國務卿和美國國防部長親自審酌。惟自該協定生效以來，美國並未對任何自由聯合國家行使否決權。⁶⁷ 此三國作為美國的自由聯繫邦，除了國防軍事，財政及經濟亦高度依賴美國資助，而這三國的居民還可參加美國軍隊，亦可自由進出美國和在美居住、就業和就學而無需簽證，對外郵政由美國郵政負責，郵資也根據美國標準。

在這種依賴關係之下，可想而知，其政府運作也相對較易受到美國影響。⁶⁸ 因此，本文主張，這三國雖為資源相對匱乏的小島嶼開發中國家 (Small Island Developing States, SIDS)，但這並非是它們遲遲未成為 WTO 會員之因素。從歷史脈絡而言，更深層的原因在於其長期具有可作為政經依靠的 COFA，美國可在這三國獲得確保自身戰略地位的軍事需求，而這三國也能因此獲得美國帶來的經濟援助和相關好處。在此種歷史制度主義中所強調的制度遺緒之下，此三國憑藉自

⁶⁶ Stanley Laughlin, "Our Island Friends: Do We Still Care? The Compacts of Free Association with the Marshall Islands and Micronesia," pp. 1-51.

⁶⁷ Stanley Laughlin, "Our Island Friends: Do We Still Care? The Compacts of Free Association with the Marshall Islands and Micronesia," pp. 1-51.

⁶⁸ Stanley Laughlin, "Our Island Friends: Do We Still Care? The Compacts of Free Association with the Marshall Islands and Micronesia," pp. 1-51.

身作為美國的自由聯繫邦而能獲得經濟來源，在經濟和國防獲得支持的情況下，便缺乏參與 WTO 這種多邊貿易體制的誘因和動機，除非其本身想擺脫對美國的依賴，但顯然在路徑依賴下，這些國家並未如此。

二、吉里巴斯、諾魯和吐瓦魯長期仰賴外援

另外，吉里巴斯、諾魯和吐瓦魯則長期受到澳洲的援助，但相對於諾魯和吐瓦魯，吉里巴斯在參與國際社會上更顯積極，而且是六個大洋洲國家唯一有加入 WTO 計畫之國家，尤其吉里巴斯官方發布《吉里巴斯 2017-2027 年貿易政策架構》(Kiribati Trade Policy Framework 2017-2027)，當中顯示其具有與國際社會深化貿易往來之動機。關於諾魯的部分，聯合國於 1947 年設立託管機構，由澳洲、紐西蘭和英國擔任諾魯的託管人，並於 1968 年 1 月 31 日從聯合國託管領土獨立。而曾為英國殖民地的吐瓦魯則於 1978 年 10 月 1 日從英國獨立。如前述所提及，澳洲對諾魯和吐瓦魯的海外援助包括：健康支持計畫、教育、基礎建設和服務、公部門改革等，而貿易聯繫、支援海上監視和安全行動，以及人員之間的聯繫上亦存在密切和長期的關係。⁶⁹

整體而言，以援助流入占國內生產總值 (GDP) 的比例來看，太平洋地區是世界上最依賴援助的地區。地理位置偏遠、頻繁遭受自然災害和易受氣候變遷影響係該地區較脆弱的主要原因。根據早期費尼 (Simon Feeny) 和麥吉麗萊 (Mark McGillivray) 於 2008 年之研究，澳洲自 1980 年以來是該地區最大的捐助者，其他主要捐助者包

⁶⁹Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, "Australia's Development Program to Nauru"; 另請見劉德海，〈當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策〉，《國際開發援助現場季刊》，第 8 期，2022 年 6 月，頁 8-14；闕河嘉，〈紐西蘭與南太平洋島國的關係建構〉，《台灣國際研究季刊》，第 3 卷第 3 期，2007 年 9 月，頁 41-61。

括日本、法國、美國和紐西蘭等。而在所有大洋洲國家中，相對於其 GDP 而言，索羅門群島於 2004 年獲得的援助最多，相當於 GDP 50.6% 之援助，主要係因 2003 年內政和政治動盪後發起的索羅門群島區域援助團 (Regional Assistance Mission to the Solomon Islands, RAMSI)。而 2004 年馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯、吐瓦魯和吉里巴斯也獲得了超過其 GDP 25% 之援助。⁷⁰ 此外，從澳洲洛伊研究所 (Lowy Institute) 的太平洋援助地圖顯示，澳洲是該地區的主要海外發展援助 (Overseas Development Assistance, ODA) 捐助國，在 2011 年至 2016 年間提供的援助總額占 45%，其次是紐西蘭 (9%)、中國 (8%)、美國 (8%) 和日本 (6%)。⁷¹

諾魯和吐瓦魯的處境並不如馬紹爾群島、密克羅尼西亞和帛琉理想。由於諾魯早年擁有豐富磷酸鹽資源，澳洲於一戰期間統治諾魯時就將該島作為海上採礦場，而於 1945 年後，聯合國將諾魯安排予澳洲、英國和紐西蘭作為託管國。1968 年獨立後，諾魯因能掌控自身磷酸鹽出口而致富，甚至於 1989 年向國際法院 (International Court of Justice, ICJ) 控告澳洲，要求提供追溯至託管期間之額外磷酸鹽使用費，並賠償採礦損失。⁷² 然隨著磷酸鹽耗盡，加之諾魯本身因離岸

70. Simon Feeny & Mark McGillivray, "Do Pacific Countries Receive Too Much Foreign Aid?" *Pacific Economic Bulletin*, Vol. 23, No. 2, July 2008, p. 167.

71. Alexandre Dayant, "Follow the Money: How Foreign Aid Spending Tells of Pacific Priorities," April 17, 2019, *Lowy Institute*, <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/follow-money-how-foreign-aid-spending-tells-pacific-priorities>>.

72. 澳洲同意於 1994 年支付 5,700 萬澳元，並在未來 20 年再支付 5,000 萬澳元。某種程度上，此和解是諾魯在道德和法律上的勝利，然就損失而言，賠償金是微不足道的。請見 Peter Dauvergne, "A Dark History of the World's Smallest Island Nation," *The MIT Press Reader*, July 22, 2019, <<https://thereader.mitpress.mit.edu/dark-history-nauru/>>; International

銀行業務變成避稅和洗錢天堂，諾魯的經濟漏洞迫使其在 2001 年同意澳洲於諾魯建立處理至澳洲尋求庇護者之拘留中心。澳洲的援助和處理費為諾魯增加數百萬美元，然這仍無法彌補其經濟漏洞，磷酸鹽出口於 1990 年代持續下降，直至 2004 年，諾魯原本豐富的磷酸鹽正式消耗殆盡。⁷³ 目前諾魯財政支持有一部分高度仰賴外國援助，除了澳洲和紐西蘭，尚包括日本、臺灣及聯合國和亞洲開發銀行等。⁷⁴

而吐瓦魯的部分，儘管其被聯合國列為 LDCs，出口產品在區域和國際市場享有優惠的免稅准入，然由於缺乏可開發資源及地處偏遠等因素，致使其經濟發展潛力受限。根據幫助 LDCs 將貿易作為發展和減貧之引擎的 EIF 報告中，聯合國貿易和發展會議 (The United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 指出吐瓦魯是一個沒有出口歷史的服務和租賃經濟體 (services and rental economy)，除了少量的海貝類外幾乎不出口任何商品，故改善出口市場進入是錯誤方向。⁷⁵ 即使吐瓦魯能夠產出一定的出口量，其可能會根據《南太平洋區域貿易與經濟合作協定》或《太平洋島國貿易協定》向斐濟、澳洲和紐西蘭出口。然而，由於地理分散、規模和與主要市場的距離，供應方面存在明顯和長期的限制。在此情況下，吐瓦

Court of Justice, “Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia),” April 3, 2023, Accessed, *International Court of Justice*, <<https://www.icj-cij.org/en/case/80>>。

⁷³ Peter Dauvergne, “A Dark History of the World’s Smallest Island Nation.”

⁷⁴ Martin Hunt, “Republic of Nauru 2022-23 Budget,” May 31, 2022, *The Republic of Nauru Department of Finance*, <https://naurufinance.info/wp-content/uploads/2022/06/DevFund-Projections-FY22_23_FINAL_28-May-2022.pdf>.

⁷⁵ 吐瓦魯主要仰賴出租捕魚許可證和「.tv」域名作為收入來源，請見 Daniel Gay, *Tuvalu Diagnostic Trade Integration Study Report 2010* (Suva: UNDP Multi Country Office, 2011), p. 9, p. 52, *OECD*, <<https://www.oecd.org/aidfortrade/countryprofiles/dtis/Tuvalu-DTIS-2010.pdf>>。

魯難以加入 WTO，而加入 WTO 的龐大成本也並非吐瓦魯能承擔。加之過去同為 LDCs 的萬那杜和維德角加入 WTO 之經驗過程顯示，其所付出的金錢和時間相當可觀，而這些國家也幾乎沒有加入 WTO 的重大商業理由。⁷⁶

三、小結

從歷史制度主義的途徑，分別細觀馬紹爾群島、密克羅尼西亞、帛琉、諾魯和吐瓦魯之情況可發現，前三者更多是受到過往與美國簽訂之 COFA 的外生性因素影響，該協定作為此三國與美國雙邊關係之制度遺緒，導致國家自主權受限，但另一方面也因該協定之效應，讓這三國得以受到來自美國長期穩定之資助，使其對於 WTO 的需求相對較低；另一方面，儘管諾魯和吐瓦魯與長期存在依賴關係的澳洲、紐西蘭之間不存在 COFA 此一協定，自主權相對較高，但礙於本身可開發資源有限等內生性因素影響，其對外貿易並不發達，故也難以支持其加入 WTO 所必須付出的成本。因此，即使這些國家在統計上的主要貿易夥伴皆為 WTO 會員，但在統計上看不到的是這些國家和美國或紐澳之間密切的政經往來，若要擺脫這種路徑依賴，其伴隨而來的是高轉換成本的問題。

陸、結論

理論上，WTO 作為促進貿易自由化的跨國性組織，其好處包含如會員彼此享有最惠國待遇和國民待遇等，以及消費者可獲得更多元的商品和服務，然並非所有國家皆有加入此一組織。在過往研究中，較多是針對 WTO 入會程序面進行研究，或是針對特定國家（或個別關稅領域）參與 WTO 的過程進行研究，然並未探究何以特定區域中

⁷⁶Daniel Gay, *Tuvalu Diagnostic Trade Integration Study Report 2010*, p. 52, pp. 64-65.

的某些國家未計畫申請加入 WTO。本文透過六個非 WTO 會員的大洋洲國家進行個案分析，說明一國在什麼情況下，會難以與 WTO 此一多邊國際貿易建制拉近距離。

本文發現，在這六個大洋洲國家中，僅有吉里巴斯有申請加入 WTO 之計畫，其他國家則無。而在本文的研究範圍中，首先觀察馬紹爾群島、密克羅尼西亞和帛琉三國的情況，其未申請加入 WTO 會員主要係因與美國訂有 COFA，在這種制度遺緒作為中介變數之情況下，這三國能因此獲得美國帶來的經濟援助和相關好處，而美國也可在這三國獲得確保其太平洋戰略地位的軍事需求。在長期經濟和國防獲得滿足的路徑依賴下，這三國便缺乏參與 WTO 此種多邊貿易體制的誘因和動機，除非其本身想擺脫對美國的依賴，惟顯然並未如此。因為即使這些大洋洲國家的主要貿易夥伴皆為 WTO 會員，但若要擺脫這種路徑依賴，其伴隨而來的將是高轉換成本的問題。而諾魯和吐瓦魯儘管並非 COFA 締約國，但其與澳洲和紐西蘭亦存在緊密關係，尤其是長期受援關係，在外援穩固且自身條件不足的情況下，申請加入 WTO 對諾、吐兩國而言並無迫切為之的需要，故把握澳紐兩國及其他國家社會之援助，才是兩國的首要目標。

總的來說，本文研究結果之理論意涵在於，決定一國參與 WTO 多邊貿易體制之因素並不僅僅是基於貿易利益，而是必須透過歷史制度主義之途徑切入，以能更適當地解釋一國未計畫成為 WTO 會員之因素；易言之，「制度遺緒」作為一從統計上無法直接觀察到的中介變數，將影響之後同一地區在國際建制上參與與否之選擇。而從大洋洲國家的個案中可以發現，一國是否選擇參與一個多邊貿易制度，並不完全是出於經貿需求。本文強調從歷史制度主義的視角切入，意即一國存在因過去歷史遺留下的制度，將會導致其未來參與一國際制度與否之變數。另一方面，未來針對那些和本文條件相似的其他國家，在加入 WTO 前 / 後的主要改變為何，是否有因此帶來顯著的政經利益，亦為未來值得持續關切的議題。此外，未來值得深入探討的還有

另一個議題，即是否存在因制度遺緒，導致一國在經濟需求上可能無加入 WTO 之必要，例如：既存雙邊的 PTA 或區域的 RTA 已能滿足其絕大部分的經濟需求，但該國卻仍選擇申請加入 WTO 之情況？此為超出本文研究範圍而未能說明之議題，然未來若能針對此一問題進行研究，將能使本文相關議題之探討更加完善。

最後，本文的研究結果亦提供一政策意涵，由於其中三國為我國邦交國（即馬紹爾群島、帛琉、吐瓦魯），臺灣能在其中發揮何種影響，係值得進一步探究之主題。⁷⁷ 加之在中美競爭下，中國持續拉攏大洋洲國家，美國印太地區協調員坎貝爾 (Kurt Campbell) 便指出，華盛頓在支援其太平洋島嶼盟友方面作得還不夠，可能會在該地區看到「戰略意外」(strategic surprise)，意即其中一些國家可能與中國重新結盟。若不採取行動，太平洋島國可能會遠離華盛頓，更接近北京。⁷⁸ 例如索羅門群島於 2019 年與臺灣斷交，轉而與中國建交，甚至於 2022 年簽署安全協定，該協定引發中國是否會將索羅門群島作為軍事據點之疑慮。⁷⁹ 作為反制，美國、英國、日本、澳洲和紐西蘭於同年 6 月成立「藍色太平洋夥伴」(Partners in the Blue Pacific, PBP)，試圖藉此與太平洋國家建立更緊密的關係。

另外，有論者甚至主張美國與吉里巴斯建立 COFA 是可能的解決方案，能確保美國的長期利益，並能獲得駐紮美軍在這些島嶼上的

⁷⁷ 郭佩宜、李政政，〈合作交流與社會連結：試論臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機〉，《國際開發援助現場季刊》，第 8 期，2022 年 6 月，頁 31-50；范盛保，〈澳洲與南太平洋—台灣能做及應做什麼？〉，《台灣國際研究季刊》，第 3 卷第 3 期，2007 年 9 月，頁 17-39。

⁷⁸ Jim Kolbe & Peter Devine, "China Is Sweeping Up Pacific Island Allies."

⁷⁹ Zongyuan Zoe Liu, "What the China-Solomon Islands Pact Means for the U.S. and South Pacific," May 4, 2022, *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/in-brief/china-solomon-islands-security-pact-us-south-pacific>>.

專有權。然而，此方案的可行性有多高仍有待辯論，但能確定的是，中國對於大洋洲地區的積極性已無法讓美國坐視不管。⁸⁰ 必須注意的是，COFA 的軍事條款不見得能抵禦來自中國的非動能威脅 (non-kinetic threats)，如情報、網路及訊息行動，也不一定能抵禦中國以國有企業名義進行經濟交易所施加的影響。而這正是 COFA 所應增加的重要價值所在。倘若簽訂 COFA 的這三個大洋洲國家無法透過未來新商定的 COFA 獲得足夠的支持以確保其經濟穩定，那其很可能被迫從其他管道來源尋求更大比例的援助。⁸¹ 2023 年至 2024 年正值 COFA 的續約談判，美國和平研究所 (U.S. Institute of Peace) 指出，美國與這些自由聯繫邦國家之間的關係，是衡量美國和該地區民主規範持久性的重要晴雨錶。⁸² 故該協定未來走向如何，值得人們持續關注。而與這些國家具邦交關係的臺灣也應思考，如何在這當中發揮自身影響力，鞏固雙邊關係。

收件：2022 年 11 月 23 日

修正：2024 年 4 月 9 日

採用：2024 年 4 月 16 日

⁸⁰Bud Fujii-Takamoto, “Strategic Competition in the Pacific: A Case for Kiribati,” December 7, 2022, *Air University*, <<https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/3237885/strategic-competition-in-the-pacific-a-case-for-kiribati/#footnote-002-backlink>>.

⁸¹Angela Smith, “US Compacts of Free Association Are Key to Deterring a Taiwan Contingency,” *The Diplomat*, August 9, 2022, <<https://thediplomat.com/2022/08/us-compacts-of-free-association-are-key-to-deterring-a-taiwan-contingency/>>.

⁸²United States Institute of Peace, “China’s Influence on the Freely Associated States of the Northern Pacific,” September 20, 2022, *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2022/09/chinas-influence-freely-associated-states-northern-pacific>>.

參考文獻

中文部分

專書

洪德欽，2017。《WTO 法律與政策專題研究》。臺北：新學林。

期刊論文

李貴英，2021/3。〈論世界貿易組織上訴機構之改革：美國立場與歐洲聯盟應對方案之評析〉，《問題與研究》，第 60 卷第 1 期，頁 1-36。

周旭華，2011/3。〈WTO 特殊與差別待遇條款的談判：歐洲聯盟的策略與影響〉，《歐美研究》，第 41 卷第 1 期，頁 221-280。

林廷輝，2009/1。〈太平洋區域整合現況與挑戰：從太平洋島國推動「太平洋計畫」(the Pacific Plan) 角度觀之〉，《國際關係學報》，第 27 期，頁 41-115。

范盛保，2007/9。〈澳洲與南太平洋—台灣能做及應做什麼？〉，《台灣國際研究季刊》，第 3 卷第 3 期，頁 17-39。

郭佩宜、李政政，2022/6。〈合作交流與社會連結：試論臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機〉，《國際開發援助現場季刊》，第 8 期，頁 31-50。

劉昱辰，2019/3。〈WTO 爭端解決機制改革之進展與動向〉，《經濟前瞻》，第 182 期，頁 33-38。

劉德海，2022/6。〈當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策〉，《國際開發援助現場季刊》，第 8 期，頁 8-14。

蔡東杰，2007/9。〈南太平洋區域組織發展〉，《台灣國際研究季刊》，第 3 卷第 3 期，頁 1-15。

闕河嘉，2007/9。〈紐西蘭與南太平洋島國的關係建構〉，《台灣國際研究季刊》，第3卷第3期，頁41-61。

顏慧欣、王煜翔，2022/7。〈WTO 改革、挑戰與前景〉，《經濟前瞻》，第202期，頁40-46。

譚偉恩，2018/12。〈國際貿易制度公允性之研究：以拉美國家主動使用 WTO/DSM 為例〉，《國際與公共事務》，第9期，頁33-74。

網際網路

中華民國總統府，2019/10/25。〈見證臺灣與馬紹爾群島簽署經濟合作協定 總統盼兩國夥伴關係更上一層樓〉，《中華民國總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/News/24945>〉。

英文部分

專書

Abdelal, Rawi, 2007. *Capital Rules: The Construction of Global Finance*. Cambridge: Harvard University Press.

Barton, John, Judith Goldstein, Timothy Josling, & Richard Steinberg, 2006. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton: Princeton University Press.

Ikenberry, John, 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert, 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Krasner, Stephen, 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell

University Press.

Newman, Abraham, 2008. *Protectors of Privacy: Regulating Personal Data in the Global Economy*. Ithaca: Cornell University Press.

Pierson, Paul, 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Raustiala, Kal, 2009. *Does the Constitution Follow the Flag? The Evolution of Territoriality in American Law*. New York: Oxford University Press.

專書論文

Anderson, Kym & Michael Bosworth, 2000. “How Can WTO Help Boost Pacific Island Development?” in Kym Anderson & Michael Bosworth eds., *Reforming Trade Policy in Papua New Guinea and the Pacific Islands*. Adelaide: University of Adelaide Press. pp. 80-137.

Busch, Marc & Eric Reinhardt, 2002. “Testing International Trade Law: Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement,” in Daniel Kennedy & James Southwick, eds., *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 457-481.

Lake, David, 2002. “Progress in International Relations: Beyond Paradigms in the Study of Institutions,” in Michael Brecher & Frank P. Harvey, eds., *Realism and Institutionalism in International Studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press. pp. 135-152.

Mitchell, Andrew & Joanne Wallis, 2011. “Pacific Countries in the WTO: Accession and Accommodation, the Reality of WTO Accession,” in Y. Lee, G. Horlick, W. Choi, & T. Broude, eds.,

Law and Development Perspective on International Trade Law.
Cambridge: Cambridge University Press. pp. 179-222.

期刊論文

Axelrod, Robert & Robert Keohane, 1985/10. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, Vol. 38, No. 1, pp. 226-254.

Carrère, Céline & Christopher Grigoriou, 2015/3. "Can Mirror Data Help to Capture Informal International Trade?" *Policy Issues In International Trade and Commodities Research Study Series*, No. 65, pp. 1-38.

Cattaneo, Olivier & Carlos A. Primo Braga, 2009/11. "Everything You Always Wanted to Know about WTO Accession (but were afraid to ask)," *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5116, pp. 1-34.

Copelovitch, Mark & David Ohls, 2012/3. "Trade, Institutions, and the Timing of GATT/WTO Accession in Post-Colonial States," *The Review of International Organizations*, Vol. 7, No. 1, pp. 81-107.

Feeny, Simon & Mark McGillivray, 2008/7. "Do Pacific Countries Receive Too Much Foreign Aid?" *Pacific Economic Bulletin*, Vol. 23, No. 2, pp. 166-178.

Fioretos, Orfeo, 2011/4. "Historical Institutionalism in International Relations," *International Organization*, Vol. 65, No. 2, pp. 367-399.

Haggard, Stephan & Beth Simmons, 1987/Summer. "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3, pp. 491-517.

Hall, Peter & Rosemary C. R. Taylor, 1996/12. "Political Science and

- the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, pp. 936-957.
- Irshad, Muhammad Saqib, Qi Xin, Muhammad Ayaz, & Faizan Ali, 2016/2. “The Role of Charismatic World Trade Organization and the Expansion of Free International Trade,” *International Journal of Management Science and Business Administration*, Vol. 2, No. 3, pp. 17-23.
- Keohane, Robert, 1998/Spring. “International Institutions: Can Interdependence Work?” *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, pp. 82-96.
- Langhammer, Rolf & Matthias Lücke, 1999/2. “WTO Accession Issues,” *Kiel Working Paper*, No. 905, pp. 1-50.
- Lichtenbaum, Peter, 2002/6. “Special Treatment vs. Equal Participation: Striking a Balance in the Doha Negotiations,” *American University International Law Review*, Vol. 17, No. 5, pp. 1004-1043.
- Mansfield, Edward, Helen Milner, & B. Peter Rosendorff, 2022/ Summer. “Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements,” *International Organization*, Vol. 56, No. 3, pp. 477-513.
- Martin, Lisa & Beth Simmons, 1998/Autumn. “Theories and Empirical Studies of International Institutions,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 729-757.
- Pelc, Krzysztof J., 2011/10. “Why Do Some Countries Get Better WTO Accession Terms Than Others?” *International Organization*, Vol. 65, No. 4, pp. 639-672.
- Reid, Emily & Jenny Steele, 2009/3. “Free Trade: What Is It Good For? Globalization, Deregulation, and ‘Public Opinion’,” *Journal of Law and Society*, Vol. 36, No. 1, pp. 11-31.

Wong, Ka-fu & Miaojie Yu, 2015/11. “Democracy and Accession to GATT/WTO,” *Review of Development Economics*, Vol. 19, No. 4, pp. 843-859.

網際網路

2023/5/1 (accessed). “Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA),” *World Integrated Trade Solution*, <<https://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/picta.pdf>>.

Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2023/4/28 (accessed). “Australia’s Development Program to Nauru,” *Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade*, <<https://www.dfat.gov.au/geo/nauru/development-assistance/development-assistance-in-nauru>>.

Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2021/12/9. “U.S. Relations With Marshall Islands,” *U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-marshall-islands/>>.

Bureau of Economic and Business Affairs, 2012/6. “2012 Investment Climate Statement - Marshall Islands,” *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2012/191946.htm>>.

Carnegie, Allison, 2015/10/24. “Here’s What Will Happen If Iran Joins the WTO,” *The Washington Post*, <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/10/24/heres-what-will-happen-if-iran-joins-the-wto/>>.

Central Intelligence Agency, 2024/4/9. “Marshall Islands,” *Central Intelligence Agency*, <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/marshall-islands/>>.

Dauvergne, Peter, 2019/7/22. “A Dark History of the World’s Smallest Island Nation,” *The MIT Press Reader*, <<https://thereader.mitpress>.

mit.edu/dark-history-nauru/>.

Dayant, Alexandre, 2019/4/17. "Follow the Money: How Foreign Aid Spending Tells of Pacific Priorities," *Lowy Institute*, <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/follow-money-how-foreign-aid-spending-tells-pacific-priorities>>.

Department of Economic and Social Affairs, 2023/4/3 (accessed). "Least Developed Country Category: Kiribati Profile," *United Nations*, <<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category-kiribati.html>>.

Department of Economic and Social Affairs, 2023/4/4 (accessed). "LDCs at a Glance," *United Nations*, <<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldcs-at-a-glance.html>>.

Embassy of Japan in the Republic of Palau, 2023/4/28 (accessed). "Economic Cooperation," *Embassy of Japan in the Republic of Palau*, <<https://www.palau.emb-japan.go.jp/En/economic/Project%20Planning.htm>>.

Fujii-Takamoto, Bud, 2022/12/7. "Strategic Competition in the Pacific: A Case for Kiribati," *Air University*, <<https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/3237885/strategic-competition-in-the-pacific-a-case-for-kiribati/#footnote-002-backlink>>.

Gay, Daniel, 2011. *Tuvalu Diagnostic Trade Integration Study Report 2010*. Suva: UNDP Multi Country Office, *OECD*, <<https://www.oecd.org/aidfortrade/countryprofiles/dtis/Tuvalu-DTIS-2010.pdf>>.

Government of Federated States of Micronesia, 2008/7/4. "Micronesian Trade Ministers Meeting," *FSM National Government*, <<https://www.fsmgov.org/press/pr07040b.htm>>.

Hunt, Martin, 2022/5/31. "Republic of Nauru 2022-23 Budget," *The*

Republic of Nauru Department of Finance, <https://naurufinance.info/wp-content/uploads/2022/06/DevFund-Projections-FY22_23_FINAL_28-May-2022.pdf>.

ICAAD, 2023/4/4 (accessed). “Assisting in Renewal Negotiations With the United States to Ensure Stakeholder Engagement and Equitable Outcomes for Marshall Islands, Micronesia, and Palau,” *ICAAD*, <<https://icaad.ngo/cofa-negotiations/>>.

International Court of Justice, 2023/4/3 (accessed). “Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia),” *International Court of Justice*, <<https://www.icj-cij.org/en/case/80>>.

International Trade Centre, 2023/4/3 (accessed). “Trade Map – Glossary,” *International Trade Centre*, <<https://www.trademap.org/stGlossary.aspx?nvpm=1%7c585%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c2%7c2%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1>>.

International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Importing Markets for the Product Exported by Kiribati,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.

International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Importing Markets for the Product Exported by Marshall Islands,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.

International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Importing Markets for the Product Exported by Micronesia, Federated States,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.

International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Importing Markets for the Product Exported by Nauru,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.

International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Importing Markets for the Product Exported by Palau,” *International Trade*

- Centre*, <<https://intracen.org/>>.
- International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Importing Markets for the Product Exported by Tuvalu,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.
- International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Supplying Markets for the Product Imported by Kiribati,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.
- International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Supplying Markets for the Product Imported by Marshall Islands,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.
- International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Supplying Markets for the Product Imported by Micronesia, Federated States,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.
- International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Supplying Markets for the Product Imported by Nauru,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.
- International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Supplying Markets for the Product Imported by Palau,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.
- International Trade Centre, 2023/4/5 (accessed). “List of Supplying Markets for the Product Imported by Tuvalu,” *International Trade Centre*, <<https://intracen.org/>>.
- Joint Committee on Compact Review and Planning, 2023/4/4 (accessed). “Compact Act of 1986 (Public Law 99-239),” *Joint Committee on Compact Review and Planning*, <<https://jcrp.gov.fm/compact-act-of-1986-public-law-99-239/>>.
- Kolbe, Jim & Peter Devine, 2022/7/1. “China Is Sweeping Up Pacific Island Allies,” *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/>>.

com/2022/07/01/pacific-island-countries-us-china-influence-strategy-cofa/>.

Laughlin, Stanley K., 2007/9. “Our Island Friends: Do We Still Care? The Compacts of Free Association with the Marshall Islands and Micronesia,” *Ohio State Public Law Working Paper*, No. 100, pp. 1-51, SSRN, <<https://ssrn.com/abstract=1015596>>.

Lester, Simon, 2020/9/1. “Can Interim Appeal Arbitration Preserve the WTO Dispute System?” *CATO Institute*, <<https://www.cato.org/free-trade-bulletin/can-interim-appeal-arbitration-preserve-wto-dispute-system>>.

Liu, Zongyuan Zoe, 2022/5/4. “What the China-Solomon Islands Pact Means for the U.S. and South Pacific,” *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/in-brief/china-solomon-islands-security-pact-us-south-pacific>>.

Martina, Michael & David Brunnstrom, 2023/3/24. “U.S. Aims for over \$7 Billion in Aid for 20-year Pacific Islands Compacts,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/breakingviews/us-aims-over-7-billion-aid-20-year-pacific-islands-compacts-2023-03-23/>>.

Miles, Tom, 2015/12/18. “Iran, Biggest Economy Outside WTO, Says it’s Ready to Join,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-wto-idUSKBN0U02NZ20151217>>.

Ministry of Commerce in Kiribati, 2023/4/3 (accessed). “Kiribati Trade Policy Framework 2017-2027,” *Ministry of Commerce in Kiribati*, <<https://mcic.gov.ki/wp-content/uploads/2018/12/Kiribati-Trade-Policy-Framework.pdf>>.

Office of the Federal Register, 2023/5/5 (accessed). “Executive Order 10265: Transfer of the Administration of the Trust Territory of the Pacific Islands From the Secretary of the Navy to the Secretary

- of the Interior,” *National Archives*, <<https://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/1951.html#10265>>.
- PACER Plus, 2023/5/1 (accessed). “History of PACER Plus,” *PACER Plus*, <<https://pacerplus.org/pacer-plus/history-of-pacer-plus>>.
- Radio New Zealand, 2023/5/5 (accessed). “Palau - A Brief History,” *RNZ*, <<https://www.rnz.co.nz/collections/nff-palau/about-palau>>.
- Republic of the Marshall Islands Ministry of Resources and Development Division of Trade and Investment, 2012. *The Trade Policy for the Republic of the Marshall Islands*. Majuro Atoll: Republic of the Marshall Islands Ministry of Resources and Development, *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, <<https://faolex.fao.org/docs/pdf/mas170019.pdf>>.
- Smith, Angela, 2022/8/9. “US Compacts of Free Association Are Key to Deterring a Taiwan Contingency,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2022/08/us-compacts-of-free-association-are-key-to-deterring-a-taiwan-contingency/>>.
- UN Office for Disaster Risk Reduction, 2022/7/26. “Disaster Risk Reduction in the Federated States of Micronesia,” *Reliefweb*, <<https://reliefweb.int/report/micronesia-federated-states/disaster-risk-reduction-federated-states-micronesia-status-report>>.
- United Nations, 2020/12/4. “Vanuatu Graduates from List of Least Developed Countries,” *United Nations*, <<https://news.un.org/en/story/2020/12/1079252>>.
- United States Census Bureau, 2023/5/4 (accessed). “Trade in Goods with Marshall Islands,” *United States Census Bureau*, <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c6810.html#2022>>.
- United States Census Bureau, 2023/5/4 (accessed). “Trade in Goods with Micronesia,” *United States Census Bureau*, <<https://www>.

[census.gov/foreign-trade/balance/c6820.html](https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c6820.html)>.

United States Census Bureau, 2023/5/4 (accessed). “Trade in Goods with Palau,” *United States Census Bureau*, <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c6830.html>>.

United States Institute of Peace, 2022/9/20. “China’s Influence on the Freely Associated States of the Northern Pacific,” *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2022/09/chinas-influence-freely-associated-states-northern-pacific>>.

World Trade Organization, 2002/2/4. “Non-Mandatory Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions,” *World Trade Organization*, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=24951,21868,43008,75336,69267,64560&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True>.

World Trade Organization, 2002/2/13. “WTO Work Programme for the Least Developed Countries (LDCS) Adopted by the Subcommittee on Least-Developed Countries,” WT/COMTD/LDC/11, *World Trade Organization*, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=117717,117479,83457,104045,58895,1820,35653,59560,10095,17287&CurrentCatalogueIdIndex=6&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True>.

World Trade Organization, 2003/1/20. “Accession of Least-Developed Countries,” WT/L/508, *World Trade Organization*, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=3772&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=>>.

World Trade Organization, 2022/2/23. “WTO Members Initiate Membership Talks for Turkmenistan,” *World Trade Organization*, <https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/acc_23feb22_e.htm>.

World Trade Organization, 2023/4/4 (accessed). “2.4 Guidelines on the Accession of Least-Developed Countries,” *World Trade Organization*, <https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cbt_course_e/c2s4p1_e.htm#fnt17>.

World Trade Organization, 2023/4/4 (accessed). “Members and Observers,” *World Trade Organization*, <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>.

World Trade Organization, 2023/4/4 (accessed). “Principles of the Trading System,” *World Trade Organization*, <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm>.

The Impact of Institutional Legacy on Oceania Countries' Accession to the WTO

Chia-chin Kuo

(Ph.D. Student, Department of Political Science,
National Taiwan University)

Abstract

As an international regime to promote trade liberalization, the World Trade Organization (WTO) counts most countries as its members. As of December 2022, among the 10 countries that have not obtained WTO membership, six are concentrated in Oceania. Except for Kiribati, the remaining five countries (Marshall Islands, Micronesia, Palau, Nauru, and Tuvalu) have yet to make plans to apply for WTO accession. This paper asks whether this geographic concentration stems from a decision by those countries not to participate in the WTO for the same considerations, or because they face similar difficulties that have prevent them joining. This paper complements the less discussed elements of previous studies by analyzing this phenomenon from the perspective of historical institutionalism, and finds that the factors that determine a country's participation in the WTO multilateral trading system are not only based on considerations of trade interest but also "institutional legacy" as an intervening variable that will affect a country's subsequent policy choices. The individual cases of Oceania countries show that the existing special agreements between them and other countries can meet their economic needs and bring about other

political influences.

Keywords: Participation in International Regime, World Trade Organization, Historical Institutionalism, Trade Liberalization, Oceania Countries