

第 23 屆國際經貿法學發展 學術研討會

大會論文本

主辦單位：經濟部國際貿易局

國立政治大學國際經貿組織暨法律研究中心

協辦單位：國立政治大學國際經營與貿易學系

會議時間：民國 112 年 9 月 9 日（六）

會議地點：國立政治大學達賢圖書館

大會論文本目錄

第 23 屆國際經貿法學發展學術研討會議程.....	1
國立政治大學國際經貿組織暨法律研究中心簡介.....	3
歷屆學術研討會及出版刊物簡介.....	7
第 4 屆至第 22 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集購買辦法	20

第 23 屆國際經貿法學發展學術研討會議程

時 間：民國 112 年 9 月 9 日（六）

地 點：國立政治大學達賢圖書館

主辦單位：經濟部國際貿易局、國立政治大學國際經貿組織暨法律研究中心

協辦單位：國立政治大學國際經營與貿易學系

議 程：

8:40-9:10	報到
開幕式 9:10-9:30	致歡迎詞 經濟部國際貿易局 劉威廉副局長
專題演講 9:30-10:30	國際投資協定之典範移轉？ 論 WTO 投資便捷化協定之發展面向 主持人：楊光華（國立政治大學國際經營與貿易學系教授） 主講人：薛景文（國立政治大學國際經營與貿易學系副教授）
第一場 10:40-11:30	貿易障礙調查程序之研究—以美歐中臺之調查程序為例 主持人：王震宇（國立臺北大學法律學系教授） 報告人：黃珏（英國牛津布魯克斯大學法學院副教授） 張南薰（東吳大學國際經營與貿易學系副教授） 評論人：陳在方（國立陽明交通大學科技法律研究所副教授兼所長）
11:30-12:50	午餐
第二場 13:00-13:50	數位貿易下的包容性貿易與原住民議題： 以紐西蘭貿易協定實務與懷唐伊委員會報告為例 主持人：彭心儀（國立清華大學科技法律研究所特聘教授） 報告人：林映均（中原大學財經法律學系助理教授） 評論人：徐揮彥（國立東華大學法律學系教授）
第三場 14:00-14:50	綠色經濟合作新模式？ 評估《新加坡—澳洲綠色經濟協議》 主持人：彭心儀（國立清華大學科技法律研究所特聘教授） 報告人：楊宗翰（國立清華大學環境與文化資源學系助理教授） 評論人：吳行浩（國立高雄大學財經法律系教授兼國際長）

14:50-15:10	茶敘
第四場 15:10-16:00	WTO 會員貿易自由化程度與其治理 COVID-19 疫情成效之關聯性研究 主持人：周旭華（國立臺北商業大學國際商務系教授） 報告人：譚偉恩（國立中興大學國際政治研究所教授） 評論人：林勤富（國立清華大學科技法律研究所教授）
第五場 16:10-17:00	論區域貿易協定下中小企業跨國貿易障礙之規範因應 主持人：李貴英（東吳大學法律學系特聘教授） 報告人：楊培侃（國立政治大學國際經營與貿易學系教授） 評論人：張愷致（東吳大學法律學系助理教授）

國立政治大學國際經貿組織暨法律研究中心簡介

成立緣起：

本中心於 1997 年 6 月 17 日成立，第一任中心主任為商學院當時之專任教授蔡英文博士，蔡博士曾長期協助政府從事國際經貿談判，其與本中心現任主任楊光華教授以及歷任諮詢委員：黃立教授、羅昌發教授與張新平教授等，皆曾是我國加入 GATT/WTO 專案小組之法律顧問，為提高國家在包括 WTO、APEC、OECD 等國際經貿組織之參與度，鼓吹臺灣之國際經貿法律研究風氣，特於商學院下成立本研究中心。

發展目標：

本中心自成立以來，即以促進國際經貿法律發展、配合國家參與國際經貿事務為宗旨。除積極扮演政府機關對於國際經貿事務之智庫外，並推廣國際經貿法律方面之相關知識，致力成為國際經貿組織暨法律領域之專業研究中心。

未來發展：

1. 定期舉辦國際經貿法律研討之學術會議，除提供相關研究之發表平台外，亦建立產、官、學界之對話管道，使相關研究成果有助於國家經貿政策之制定。
2. 持續出版國際經貿法律研究之論文集，以及反映國際經貿最新發展之電子刊物，以促進相關研究，並提高各界對國際經貿法律與政策之關切。
3. 接受政府與各界委託舉辦國際經貿法律之講習與訓練課程，以積極傳播國際經貿法律知識、培養從事國際經貿相關事務之專才。
4. 接受政府及各界委託，提供有關國際經貿組織暨事務之法律諮詢服務與專題研究。

組織：

中心主任：楊光華教授

研究人員：施文真教授、楊培侃教授、薛景文教授

諮詢委員：林彩瑜教授、洪德欽教授、張新平教授、彭心儀教授、
蔡孟佳教授、羅昌發教授

助理人員：國立政治大學國際經營與貿易學系碩士班國際經貿法組
學生

研究成果：

1. 每年舉辦大型學術研討會並出版論文集

本中心為提升國際經貿組織暨法律之研究風氣，並增加產、官、學界在國際經貿議題方面的交流，每年定期舉辦「國際經貿法學發展學術研討會」，於 2001 年 4 月首度舉辦，至本（2023）年已邁入第 23 屆。由於採取嚴格之全文匿名審稿制，以確保發表論文之品質，故已成為相當具有影響力之學術會議，不僅與會來賓人數逐年增加，各界迴響更是熱烈。我國駐 WTO 首位大使——顏慶章先生、我國首位貿易談判總談判代表——鄧振中先生，以及我國於國際經濟法領域之首位國家講座——羅昌發教授皆曾蒞會專題演講。此外，歷屆研討會之議題更是廣泛，舉凡貨品貿易、服務貿易、與貿易有關之智慧財產權、貿易救濟、區域經濟整合、環境保護及爭端解決等重要課題，皆曾有過討論。

每屆研討會結束後，本中心皆將研討會當天之產、官、學界討論實錄，連同各發表人與會討論而修訂之論文集結成冊，發行精裝之「國際經貿法學發展學術研討會論文集」，亦以電子書形式上架於 Google 圖書平台，截至 2022 年 11 月已出版至第二十二集。論文集內容兼顧學術與實務之啟發性觀點，並掌握國際經貿法律發展之脈動，已成為本領域研究之重要參考文獻。

2. 定期舉辦學術演講，並進行專案研究

本中心為推廣國際經貿知識與資訊，經常針對重大國際經貿議題舉辦活動，近年包括「亞太地區國際仲裁法制發展研討會」、「亞太區域貿易協定發展趨勢系列研討會——藥物管理與TBT規範與食品管理與SPS規範」、「TPP政府控制事業及指定獨佔企業專章評估座談會」、「TPP食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施專章規範評估研討會」等研討會與座談會。詳實的會後資料公開於本中心網站，提供免費下載與閱覽，而本中心研究團隊亦基於上述議題發表相關研究成果。

此外，本中心主任及研究人員每年亦積極申請科技部專題研究計畫與政府單位委託案，希冀藉固定之年度研究，提供本中心每年新進助理人員在研究方法上更有系統之訓練與學習，厚植其編寫電子刊物和經貿法專案研究之能力。

除此之外，為深化我國於多邊貿易體系之參與，亦與政府有關單位合作，力邀WTO高級官員來台演講，包括人事處處長Christian Dahoui、貿易政策檢討處處長Willy Alfaro，和技術暨訓練處處長Bridget Chilala等。藉此增進我國學界對WTO之認識，並促進莘莘學子於WTO就職之機會。

3. 提供政府諮詢服務

本中心曾與國立臺灣大學法律學院亞洲 WTO 暨國際衛生法與政策研究中心，以及中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心合作，提供政府單位有關 WTO 事務之法律諮詢，以提高我國在國際經貿組織之參與度。

4. 發行電子刊物

本中心教授群亦指導助理人員，就國際經貿法律之最新發展進行即時性研究，於學期間（寒暑假除外）發行「經貿法訊」雙周刊，並

以電子報形式分送給產、官、學界人士參考。至 2023 年 6 月 12 日電子報已邁入第 317 期，各期電子報皆可於本中心網站查詢。

5. 拍攝「聽我說，經貿法訊！」系列影片

「經貿法訊」除了以電子報形式呈現，本中心助理人員亦拍攝影片解說每期刊物的內容。與「經貿法訊」相同，每兩周會更新一次，並發布於本中心的 YouTube 頻道，此一系列影片名為「聽我說，經貿法訊！」。

其他

開放資料查詢：本中心存有國際經貿領域之書籍與期刊，開放外界查詢，歡迎各界多加利用。



關於本中心更詳細的活動紀錄，請掃描上方 QR 碼，至本中心網站、YouTube 頻道以及 Facebook 專頁瀏覽，亦歡迎訂閱追蹤。

歷屆學術研討會及出版刊物簡介

本中心所舉辦之國際經貿法學發展學術研討會係採雙向匿名審查，經接受發表之論文皆為一時之選。為傳遞並推廣經貿法學知識，本中心於每屆研討會結束後，將發表論文及與會產、官、學界人士於會議之精采問答紀錄彙整成冊，發行精裝之學術論文集，亦以電子書形式上架於 Google 圖書平台。目前已出版二十二冊專書如下：

第一冊、**臺灣在 WTO 規範下之經貿新頁**
(2001.8, 元照出版社)



第二冊、**臺灣 WTO 新紀元——貿易之開放與防衛**
(2003.1, 元照出版社)



第三冊、**WTO 新議題與新挑戰**
(2003.8, 元照出版社)



第四冊、**第 4 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集**
(2004.8, 自行出版)



第五冊、**第 5 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集**
(2005.8, 自行出版)



第六冊、**第 6 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集**
(2007.4, 自行出版)



第七冊、**第 7 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集**
(2008.2, 自行出版)



第八冊、**第 8 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集**
(2009.3, 自行出版)



第九冊、**第 9 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集**
(2010.3, 自行出版)



第十冊、**第 10 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集**
(2011.5, 自行出版)



第十一冊、第 11 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2011.10, 自行出版)



第十二冊、第 12 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2012.10, 自行出版)



第十三冊、第 13 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2013.10, 自行出版)



第十四冊、第 14 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2014.6, 自行出版)



第十五冊、第 15 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2015.6, 自行出版)



第十六冊、第 16 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2016.6, 自行出版)



第十七冊、第 17 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2017.6, 自行出版)



第十八冊、第 18 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2018.5, 自行出版)



第十九冊、第 19 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2019.6, 自行出版)



第二十冊、第 20 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2020.11, 自行出版)



第二十一冊、第 21 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2021.10, 自行出版)



第二十二冊、第 22 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集
(2022.11, 自行出版)



一、第 1 屆國際經貿法學發展學術研討會

鑑於當時我國即將加入 WTO，故本中心以「臺灣在 WTO 規範下之經貿新頁」為題，於 2001 年 4 月 28 日舉辦第 1 屆國際經貿法學發展學術研討會。入選論文四篇，分別為「多邊架構下之爭端解決：論 WTO 爭端解決機制及其對臺灣之影響」（彭心儀教授）、「論 WTO 架構下基因改良食品標示之貿易法問題」（林彩瑜教授）、「貿易與環境：以世貿組織對環境措施之判決為本，探討培利環保貿易制裁之合法性」（倪貴榮教授）、以及「世界貿易組織『韓國之政府採購措施』乙案之評析」（李貴英教授）。獲經濟部國際貿易局、中國農村經濟學會贊助，得以齊聚國內在 WTO 領域知名之產、官、學界代表於一堂，就以上議題為深入討論。會後並彙整發表稿及評論稿，委由元照出版社出版，冀以廣為流傳。

二、第 2 屆國際經貿法學發展學術研討會

以「臺灣 WTO 新紀元——貿易之開放與防衛」為題，由本中心與經濟部貿易調查委員會共同舉辦第 2 屆學術研討會，於 2002 年 4 月 13 日召開。發表論文五篇，分別為「服務貿易緊急防衛措施規範之發展及我國應有立場之芻議」（楊光華教授）、「TRIMs 協定『投資履行要求』與自由貿易協定、投資保障協定關聯性之分析——以美國為例」（易建明教授）、「WTO 下之 Doha 發展議程與我國之參與」（羅昌發教授）、「WTO 之 SPS 協定 v 生物安全議定書——就預防原則與風險型態論衝突之不必然性」（牛惠之教授）以及「我國加入 WTO 在智慧財產權所作之法制調整與其評析——以著作權為中心」（許忠信教授）發表。本中心並邀請我國駐世界貿易組織常駐代表團第一任大使顏慶章先生以「我國加入世界貿易組織之展望」為題發表專題演講。與會人士逾兩百餘人，共同為臺灣之 WTO 元年留下值得紀念的一頁。

三、第 3 屆國際經貿法學發展學術研討會

有鑑於臺灣正式加入 WTO 後，國際間新興經貿議題不斷湧現，故第 3 屆學術研討會以「WTO 新議題與新挑戰」為題，由本中心與經濟部貿易調查委員會、政治大學國際貿易學系於 2003 年 3 月 15 日共同舉辦。發表論文六篇，依次為「GATT / WTO 與國際貨幣基金會之互動關係——以 GATT 收支平衡之相關規範為例」（施文真教授）、「由『未預見之發展』要件論 WTO 防衛協定面臨之兩難」（楊光華教授）、「美國利用國際經貿活動推展勞動人權之研究」（焦興鎧教授）、「美國對外簽署自由貿易協定之研究」（洪德欽教授）、「論大陸對台商直接投資之徵收等法律保護」（易建明教授）及「與貿易有關之智慧財產權協定下有關藥品專利與健康權問題之研究」（徐揮彥教授）。更邀請時任行政院大陸委員會主任委員之蔡英文博士就 WTO 發表專題演講，期能更加促進我國產、官、學界對國際經貿議題之瞭解。

四、第 4 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 4 屆國際經貿法學發展學術研討會由經濟部貿易調查委員會、本中心與政治大學國際貿易學系共同主辦，並由經濟部國際貿易局、政治大學商學院以及財團法人吳舜文工商發展策進會共同贊助。該屆研討會於 2004 年 3 月 6 日在政治大學商學院國際會議廳舉辦。當日雖天候不佳，仍不減與會者之熱情，出席狀況相當踴躍。該屆研討會邀請到經濟部次長陳瑞隆先生發表專題演講，且共有五場論文發表，包括：「GATS 自然人移動有關問題之探討」（張新平教授）、「服務補貼規範發展必要性之初探」（楊光華教授）、「WTO 爭端裁決執行爭議之處理——以 DSU 第 21.5 條法律分析為中心」（林彩瑜教授）、「論 WTO 爭端解決程序下之『法庭之友』介入問題」（彭心儀教授）、「『多哈發展議程』：WTO 設立後第一次回合談判的回顧與展望」（蕭振寰先生）。

五、第 5 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 5 屆國際經貿法學發展學術研討會由經濟部貿易調查委員會、本中心與政治大學國際貿易學系共同主辦，並由經濟部國際貿易局、政治大學商學院以及財團法人吳舜文工商發展策進會共同贊助，2005 年 3 月 5 日於政治大學商學院國際會議廳舉辦。不但邀請到曾任教育部國家講座主持人、現任司法院大法官羅昌發教授進行精彩之專題演講，且共發表論文四篇，依次為：「論 WTO 架構下區域貿易協定防衛措施適用之有關問題」（林彩瑜教授）、「從法律的觀點看台巴自由貿易協定對服務貿易自由化之可能貢獻」（楊光華教授）、「由美國禁止網路賭博爭端案論服務貿易市場開放及國民待遇之規範解釋與體系建構」（彭心儀教授）及「論環保貿易措施之爭端解決：世界貿易組織或國際環境公約之爭端解決機制？」（施文真教授）。

六、第 6 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 6 屆國際經貿法學發展學術研討會由經濟部國際貿易局、本中心與政治大學國際貿易學系共同主辦，並由政治大學商學院以及財團法人吳舜文工商發展策進會共同贊助，該屆研討會於 2006 年 3 月 4 日於政治大學商學院國際會議廳舉辦。不但邀請到政治大學法律學系張新平教授（時任世新大學法律學系教授）進行精彩之專題演講，且與會之論文共有四篇，依次為：「由『片面宣言之效力』與『禁反言原則』於世界貿易組織爭端案件中之適用論我國片面遵守國際環境公約之政策」（施文真教授）、「從專利特許實施個案論我國對 TRIPS 協定義務之履行」（楊光華教授）、「WTO 貿易便捷化與相關問題之探討」（蔡孟佳教授）及「WTO 技術性貿易障礙（TBT）協定就安全貿易之適用與限制——環保標示、GMO 標示之評析」（牛惠之教授）。

七、第 7 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 7 屆國際經貿法學發展學術研討會由經濟部國際貿易局、本中心與政治大學國際經營與貿易學系共同主辦，並由政治大學商學院以及財團法人吳舜文工商發展策進會共同贊助，該屆研討會於 2007 年 3 月 24 日於政治大學商學院國際會議廳舉辦。內容涵蓋下列五篇文章：「從歐體生技產品爭端之裁決論 SPS 協定對 GMO 規範之影響」（林彩瑜教授）、「論『杜哈 TRIPS 協定與公共衛生宣言』對『國家緊急危難或其他緊急狀況』的解釋與潛在爭議」（牛惠之教授）、「GATS 政府採購談判之展望——2007 年政府採購協定後之可能發展」（楊光華教授）、「能源安全與關稅暨貿易總協定/世界貿易組織…抑或是區域/自由貿易協定？」（施文真教授）、以及「聯合國教科文組織『保障及促進文化表現多樣性公約』與世界貿易組織規範之潛在衝突與調和」（徐揮彥教授），並收錄研討會當天之會議實錄。該屆研討會的特色為邀請到時任我國經濟部經貿談判代表辦公室總代表鄧振中大使為此次之學術研討會進行專題演講，演講內容亦收錄於第七屆國際經貿法學發展學術研討會論文集集中。

八、第 8 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 8 屆國際經貿法學發展學術研討會由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同贊助，該屆研討會於 2008 年 3 月 1 日於政治大學商學院國際會議廳舉辦。不但邀請到臺灣大學法律學系羅昌發教授進行精彩之專題演講，且共發表論文五篇，依次為：「從『歸零法則』之發展看 WTO 司法與立法之互動」（楊光華教授）、「TRIPS 協定之例外條款：以概括型例外條款為中心」（王立達教授）、「UCP 600 運送條款之新規定及其影響——以第 19 條至第 22 條為中心」（張新平教授）、「由交易單位之法律性質論排放權交易制度與 GATT/WTO」（施文真教授）及「WTO 協定衝突條款之適用問題」（張南薰教授）。

九、第 9 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 9 屆國際經貿法學發展學術研討會由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同贊助，該屆研討會於 2009 年 3 月 21 日於政治大學商學院國際會議廳舉辦。內容涵蓋下列六篇文章：「論服務貿易之『原產地規則』」（彭心儀教授）、「多邊貿易談判對發展中國家優惠減損問題之研究」（蔡孟佳教授）、「論地理標示之國際保護」（許忠信教授）、「WTO 會員設定強制授權事由的權限——以維也納條約法公約之解釋原則分析飛利浦 CD-R 專利特許實施事由與 TRIPS 的相容性」（倪貴榮教授）、「實質課稅？看世貿組織『中國—汽車零件案』及我行政法院相關判決」（楊光華教授），及「關稅暨貿易總協定／世界貿易組織之邊境稅調整規範：兼論對能源稅與碳稅設計之啟示」（施文真教授），皆是當時國際經貿領域相當熱門的議題。

十、第 10 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 10 屆國際經貿法學發展學術研討會由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同贊助，該屆研討會於 2010 年 3 月 20 日於政治大學商學院國際會議廳舉辦。不但邀請到前 WTO 爭端解決上訴機構成員松下滿雄（Mitsuo Matsushita）教授進行精彩之專題演講，且共發表論文七篇，依次為：「科技匯流與條約解釋——探討『服務業特定承諾』的時代性兼評中國視聽服務案」（彭心儀教授）、「國際貿易法秩序之碎裂化？論 WTO 與區域貿易協定爭端解決之衝突」（林彩瑜教授）、「國貿條規（Incoterms）之適用及其未來修訂之探討」（蔡孟佳教授）、「尋找國際經濟法的政治脈絡：國際關係理論作為 WTO 研究分析工具之初探」（周旭華教授）、「『投資人與國家爭端解決』仲裁規範之比較研究：以 2004 年美國投資條約範本、美韓 FTA 投資專章、中國與東協投資條約為中心」（易建明教授）、「金融海嘯與金融服務協定」（楊光華教授）及「航空業納入歐盟排放權交易

制度的法律分析」(施文真教授)。

十一、第 11 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 11 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2011 年 3 月 19 日於國際會議廳舉辦舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同贊助。該屆研討會邀請經濟部梁國新次長進行專題演講，且共發表論文五篇，依次為：「匯率低估問題與 GATT 第十五條之關係」(楊光華教授)、「反傾銷與反補貼之雙重救濟問題：評析『美國對中國特定產品同時課徵反傾銷及平衡稅』一案」(何婉君教授)、「論 WTO 可控訴補貼報復措施程度之相稱性標準」(楊培侃教授)、「WTO 爭端解決機制之法律解釋：多元途徑及其限制」(許耀明教授)及「論國際貨幣基金會之治理改革」(施文真教授)。

十二、第 12 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 12 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2012 年 3 月 17 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心，及政治大學國際經營與貿易學系共同主辦，並由政治大學商學院贊助。該屆研討會共發表論文六篇，依次為：「國際貿易法下農產品地理標示之意涵：以歐盟農產品及食品地理標示暨原產地標示規章為例」(陳麗娟教授)、「TBT 協定下製程與製造方法 (PPMs) 之適用問題：評析 2011 年美國進口鮭魚案」(何婉君教授)、「試論 2004/24/EC 歐盟傳統草藥製品指令之管制結構與其適法性」(吳建輝教授)、「WTO 爭端解決交叉報復之制度與實踐」(楊培侃教授)、「國際法之碎裂性於國際漁業貿易規範之體現」(陳貞如教授)、「中國之高等教育服務貿易：現況，思維轉換及其予台灣之借鏡」(黃珏教授)及「誰擁有 WTO？論非政府組織與跨國公司在 WTO 中的『參與』」(譚偉恩博士、蔡育岱教授)。

十三、第 13 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 13 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2013 年 3 月 17 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心，及政治大學國際經營與貿易學系共同主辦，並由政治大學商學院贊助。該屆研討會共發表論文六篇，依次為：「服務貿易透明化有關問題之探討」（張新平教授）、「國際貿易法與國際海洋法間之對話——進入港口限制」（陳貞如教授）、「論出口數量限制措施之正當性抗辯：GATT 第 XI 條排除條款或第 XX 條一般例外？」（薛景文教授）、「論世界貿易組織協定規範下的原料出口限制措施：現狀與未來」（Kelly Kuan SHANG 女士與黃文政先生）、「初探歐盟政府採購法之現狀與未來」（陳麗娟教授）及「從公共健康觀點論 WTO 技術性貿易障礙協定之解釋與適用：以『美國—丁香菸品』案為中心」（楊培侃教授）。

十四、第 14 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 14 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2014 年 3 月 8 日及 9 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同協辦。由於 2014 年適逢 WTO 成立 20 週年，故該次研討會除依照慣例舉辦經徵稿與審查所錄取之學術論文發表外，特加辦兩場圓桌論壇。該屆研討會共發表論文四篇，依次為：「杜哈單一承諾談判模式之鬆綁」（周旭華教授）、「認真對待憲法：如何開始思考對外經貿政策——國際經貿法之憲法化」（吳建輝研究員）、「跨太平洋合作夥伴協定醫藥衛生談判草案與爭議初探——以維基解密 IP 專章為中心」（楊培侃教授）、「水平政策與政府採購協定之義務及例外規定」（張南薰教授）。兩場圓桌論壇，分別以「巨型區域貿易協定之發展與啟示：以亞太地區為例（Development and Implication of Mega Regional Trade Agreements—APEC Region as an Example）」及「世界貿易組織二十載：從過往經驗展望未來（The WTO at 20: Lessons Learned and Still to Be

Learned) 為題，分別由前任國貿局局長張俊福先生以及現任司法院大法官羅昌發教授主持，邀請韓國首爾大學國際事務研究所教授安德根 (Dukgeun Ahn)、以及臺灣大學法律學院專任教授林彩瑜 (Tsai-Yu Lin)、香港中文大學法學院副院長 Bryan Mercurio 教授、東京大學社會科學研究所教授中川淳司 (Junji Nakagawa)、清華大學科技法律研究所專任教授彭心儀 (Shin Yi Peng)、日本慶應義塾大學策略管理學院教授渡邊賴純 (Yorizumi Watanabe) 進行與談。

十五、第 15 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 15 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2015 年 3 月 14 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心，以及政治大學國際經營與貿易學系共同主辦，並由政治大學商學院以贊助。該屆研討會共發表論文六篇，依次為：「美國對非市場經濟國家實施雙反措施之雙重救濟問題」（張南薰教授）、「補貼協定下『受有利益』要件新解：市場基準之偏離？」（楊光華教授）、「在區域主義蔓延之際重省歐盟與土耳其關稅聯盟」（吳建輝研究員）、「由反仿冒公約與跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議引發的智慧財產權刑罰爭議與對我國國內法之影響」（眾律國際法律暨專利商標事務所范國華所長、蔡昆洲合夥律師）、「跨太平洋夥伴協定談判中美國 SPS 與 TBT 提案與爭議初探」（楊培侃教授）及「論國際氣候變化管制體系之財務機制的申訴」（施文真教授）。

十六、第 16 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 16 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2016 年 3 月 12 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同協辦。該屆研討會邀請中華民國常駐世界貿易組織代表團第一任大使顏慶章先生進行專題演講，並以「迎戰 TPP、開拓新時代」為主題，共發表論文五篇，依次為：「從 TPP 協定論自然人移動議題之發展與我國之因應」（楊光華教授）、「論

投資協定中地主國公共政策需求之保障——以跨太平洋夥伴協定為例」(薛景文教授)、「TPP 協定對國營事業商業活動之規範」(張南薰教授)、「跨太平洋夥伴協定智慧財產權專章對於我國製藥產業之衝擊——一個法制面的觀察」(江浣翠教授)及「跨太平洋夥伴協定下之菸草控制爭議與規範初探」(楊培侃教授)。

十七、第 17 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 17 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2017 年 3 月 11 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同協辦。該屆研討會共發表論文六篇，依次為：「從服務貿易自由化角度論資料在地化措施」(陳在方教授)、「WTO 基本原則之落實——以互惠相關規則及其作用為中心」(周旭華教授)、「再生能源之購電政策與 WTO 協定之合致性——以加拿大及印度之 FIT 計畫案為例」(張南薰教授)、「論「跨太平洋夥伴協定」作為落實國際漁業管理機制之途徑」(陳貞如教授)、「國際投資爭端中菸品包裝規範與商標使用爭議之探討——以 *Philip Morris v. Uruguay* 案為中心」(楊培侃教授)及「論環保條款於投資協定之新定位」(薛景文教授)。

十八、第 18 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 18 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2018 年 3 月 3 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同協辦。該屆研討會共發表論文六篇，依次為：「貿易便捷化協定「授權營運者」條款初探」(周旭華教授)、「投資人與地主國仲裁程序中的地主國反訴與投資人義務——以 *Urbaser* 案為中心」(高啟中教授)、「國營事業跨國商業活動之競爭議題與新貿易規範之必要性」(楊培侃教授)、「巨型區域貿易協定時代下「法規一致性」之發展及其界線」(林勤富教授)、「從國際法論歐盟對我國非法捕魚之貿易制裁以及我國之因應」(陳貞如

教授)及「政策目標的交錯與互動：論我國有機食品管制的特色與 WTO 規範合致性」(薛景文教授)。

十九、第 19 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 19 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2019 年 3 月 9 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同協辦。該屆研討會除了有探討「WTO 改革」之圓桌會議外，共發表論文五篇，依次為：「論歐盟新著作權指令草案對網路產業發展的影響」(張郁齡教授)、「國際投資保障協定「適法性條款」之適用與效力——以 *Fraport v. Philippines* 為核心」(張愷致教授、羅傑專員)、「國際投資仲裁下先行裁決程序之規範與實踐」(陳在方教授)、「從 WTO「澳洲—菸品素面包裝案」論必要性與合理性作為合法政策空間之衡量標準」(楊培侃教授)及「當「杜哈公共衛生宣言」遇上 TRIPS-Plus——藥品專利連結是否會阻礙強制授權的實施？」(牛惠之教授)。

二十、第 20 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 20 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2020 年 9 月 5 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同協辦。該屆研討會除了有駐 WTO 常任代表羅昌發教授進行專題演講外，共發表論文六篇，依次為：圍繞 WTO 改革主題之兩篇文章「皇冠之珠的悲歌：論上訴機構之危機、改革、與前景」(楊光華教授)及「隱藏版的皇冠之珠：WTO 透明化機制之功能與改革願景」(施文真教授)、「國際經濟法下之管制調和：從實證出發」(彭心儀教授、余靜玟研究生)、「數位貿易規則對本國文化保護措施之影響：以隨選影音媒體服務之本地內容要求適法性為例」(王煜翔分析師、李淳副執行長)、「出口管制制度及 WTO 適法性探討：以美國出口管制制度及爭議為例」(顏慧欣副研究員、聶廷榛輔佐研究員)及「GATT XXI 國家安全例外的可審查

性？——以 Russia - Traffic in Transit 案為核心探討」（張愷致教授、羅傑專員）。

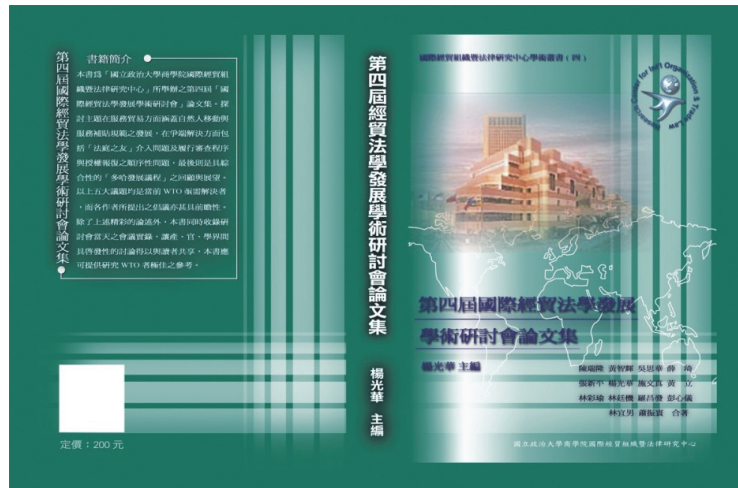
二十一、第 21 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 21 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2021 年 9 月 9 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學商學院以及政治大學國際經營與貿易學系共同協辦。該屆研討會共發表論文六篇，依次為：「重振世貿組織立法功能之捷徑：多邊架構內之複邊選項（楊光華教授）」、「WTO 補貼規則改革方向之探討：以工業及政府控制企業補貼為例」（顏慧欣副執行長）、「論新冠肺炎對海員權益之影響與國際海事組織之因應」（陳貞如教授）、「美國於反傾銷及平衡稅調查程序中使用可得事實之 WTO 合致性」（張南薰教授）、「WTO 實體規範有關內國訴訟權保障之分析——兼評最高法院 109 年台上字第 1639 號刑事判決」（吳憲教授）及「從 Schrems I & II 論美歐隱私權保障落差對於自由貿易規範之影響」（薛景文教授）。

二十二、第 22 屆國際經貿法學發展學術研討會

第 22 屆國際經貿法學發展學術研討會於 2022 年 9 月 3 日舉行，由經濟部國際貿易局、本中心共同主辦，並由政治大學國際經營與貿易學系協辦。該屆研討會除了由薛景文教授進行專題演講外，共發表論文五篇，依次為：「貿易障礙調查程序之研究——以美歐中臺之調查程序為例」（黃珏教授、張南薰教授）、「數位貿易下的包容性貿易與原住民議題：以紐西蘭貿易協定實務與懷唐伊委員會報告為例」（林映均教授）、「綠色經濟合作新模式？評估《新加坡—澳洲綠色經濟協議》」（楊宗翰教授）、「WTO 會員貿易自由化程度與其治理 COVID-19 疫情成效之關聯性研究」（譚偉恩教授）及「論區域貿易協定下中小企業跨國貿易障礙之規範因應」（楊培侃教授）。

第 4 屆至第 22 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集 購買辦法



第 4 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整



第 5 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整



第 6 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整



第 7 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整



第 8 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整

第 23 屆國際經貿法學發展學術研討會



第 9 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整



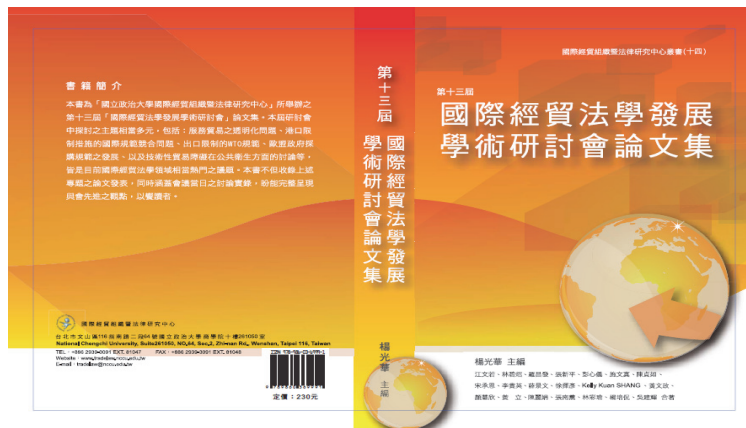
第 10 屆研討會論文集：新台幣參佰元整



第 11 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整



第 12 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整



第 13 屆研討會論文集：新台幣貳佰參拾元整



第 14 屆研討會論文集：新台幣貳佰元整

第 23 屆國際經貿法學發展學術研討會



第 15 屆研討會論文集：新台幣貳佰伍拾元整



第 16 屆研討會論文集：新台幣貳佰伍拾元整



第 17 屆研討會論文集：新台幣貳佰伍拾元整



第 18 屆研討會論文集：新台幣貳佰伍拾元整



第 19 屆研討會論文集：新台幣貳佰伍拾元整



第 20 屆研討會論文集：新台幣貳佰伍拾元整

第 23 屆國際經貿法學發展學術研討會



第 21 屆研討會論文集：新台幣貳佰伍拾元整



第 22 屆研討會論文集：新台幣貳佰伍拾元整

為推廣國際經貿法學之發展，並期盼能有更多讀者一同分享歷屆國際經貿法學發展學術研討會之研究成果，有興趣之讀者可透過下列方式取得：

1. 親至以下書局購買

以下書局售有本中心第 4 至第 22 屆之專書，請有興趣訂購之讀者可親至以下地點購買：

書局名稱	地址	電話
政治大學巨流書城	台北市指南路二段 64 號集英樓 2F	(02)2938-1106
三民書局	台北市重慶南路一段 61 號	(02)2361-7511 分機 114
五南文化廣場	台中市北屯區軍福七路 600 號	(04)2437-8010
國家書局	台北市松江路 209 號 1 樓	(02)2518-0207

2. 第 23 屆研討會當天於會場外購買

第 23 屆研討會當天，本中心於會場外設置攤位販售各屆論文集專書，請有興趣訂購之讀者至攤位處購買。

3. 親至本中心購買

本中心位於政治大學商學院十樓 261050 室（11605 台北市文山區指南路二段 64 號），開放時間為周一至周五 9：00～12：00、14：00～17：00，例假日不開放。欲親至本中心購買者請於上述開放時間至本中心，將有專人為您服務。

4. 網購

- (1) 付款方式：利用（網路/實體）ATM 將訂購金額轉帳至本中心郵局帳戶（700）：00027170571712（各屆論文集之工本費詳見下表）。

論文集屆數	價格	掛號郵資	總金額
第 4 至 9 屆、 第 11、12、14 屆	200 元	50 元/本	250 元/本
第 10 屆	300 元		350 元/本
第 13 屆	230 元		280 元/本
第 15 至 22 屆	250 元		300 元/本

- (2) 訂購通知：EMAIL 至 tradelaw@nccu.edu.tw，主旨請標明「訂購論文集」。內容除敘明訂購屆數、本數、及收件人地址、聯絡電話與姓名外，亦請提供 ATM 轉出帳號後 5 碼以及轉帳金額以便本中心確認。
- (3) 本中心收到 EMAIL，確認收到款項後，即會以掛號寄出訂購之書籍，並以 EMAIL 通知。若一直未收到通知或有其他疑問，請致電本中心 (02)2939-3091 分機 81047。

線上電子書

本中心的論文集亦推出電子書形式，置於 Google 圖書的平台供讀者線上免費閱覽。

對於上述取得方式有任何疑問者，歡迎來電本中心，我們將竭誠為您服務。

專題演講

國際投資協定之典範移轉？ 論 WTO 投資便捷化協定之發展面向

主持人：楊光華（國立政治大學國際經營與貿易學系教授）

發表人：薛景文（國立政治大學國際經營與貿易學系副教授）

國際投資協定之典範移轉？ 論 WTO 投資便捷化協定之發展面向

薛景文*

目次

壹、前言	3
貳、投資協定新規範模式	4
參、新模式的問題—雞肋或特洛伊木馬？	8
肆、新模式的展望—IFD 協定之提煉與昇華	10

* 國立政治大學國際經營與貿易學系副教授。

摘要

超過 110 個 WTO 會員參與基於發展之投資便捷化聯合倡議（Joint Statement on Investment Facilitation for Investment，以下簡稱投資便捷化倡議）並開始複邊談判，於 2023 年 7 月談判取得重大成果。參與此倡議之會員們終於完成條文之協商，提出基於發展之投資便捷化協定（Agreement on Investment Facilitation for Development，以下簡稱 IFD 協定），並規劃在 2023 年下半年完成細部條文修正，以及討論如何將 IFD 協定整合至 WTO 之規範架構之下，期待在第 13 屆 WTO 部長會議能有更深化之成果。IFD 協定跟現今的國際投資協定規範的預設將會有很大的差異，其不再將投資人當成投資協定所保護的「主體」，地主國願意給予外國投資人何種保障將不是重點，而是將視角轉換為國家「出於發展的目的」需要什麼樣的投資，而外國投資或投資人則被當成驅動地主國發展之因素，間接地受到保護。IFD 協定可以被當作是開發中國家所偏好的投資協定，於此提出來討論的問題是 IFD 協定真的有助於開發中國家引進符合永續發展目標的外國投資？更抽象而言，IFD 協定真的可以改善國際投資協定中永續發展面向不足的問題，而產生典範移轉的效果？若答案為否定，IFD 協定的真正意義又何在。本文就此諸問題，提出初步基本的觀察。

壹、前言

超過 110 個 WTO 會員參與基於發展之投資便捷化聯合倡議（Joint Statement on Investment Facilitation for Investment，以下簡稱投資便捷化倡議）並開始複邊談判，於 2023 年 7 月談判取得重大成果。參與此倡議之會員們終於完成條文之協商，提出基於發展之投資便捷化協定（The Agreement on Investment Facilitation for Development，以下簡稱 IFD 協定），並規劃在 2023 年下半年完成細部條文修正，以及討論如何將 IFD 協定整合至 WTO 之規範架構之下，期待在第 13 屆 WTO 部長會議能有更深化之成果¹。WTO 從成立之初即有將投資納入規範之嘗試，其主要理由是服務貿易在商業呈現的部分，即屬於外人直接投資，完全將投資排除在外，或許有規範衝突或規範不足的可能。此外，貿易自由化同時會產生資本流動之效果，將貿易與投資統整規範，從治理的角度，或許更能有效因應全球經濟上之挑戰。而在 WTO 架構下，TRIMs 確實對於投資議題有所著墨，然而其視角僅限於防止 WTO 會員透過干預投資人之行為，間接地歧視進口貨物或是造成貿易限制之效果。而在杜哈部長宣言中，投資也的確是議題之一，宣言即稱「承認維護透明、穩定之跨境投資的多邊架構，有助於擴展貿易」²，其並承認開發中與低度開發國家於投資領域技術協助與能力建構之需求，並承諾與其他國際組織如 UNCTAD 合作，以提供適當援助³。此外，此多邊架構應兼顧地主國與投資母國之利益，尤其是「考量地主國之發展政策與目標以基於公益的規制權」⁴，並考量到開發中與低度開發中國家的特殊之發展、貿易及財政需求，使其負擔之義務與其需求及能力相當⁵。而投資議題談判爭議很大，於坎昆部長會議即已將其排除於杜哈發展議程之外，然而 2017 年一百多個會員發起投資便捷化倡議，又再度將投資議題帶回到 WTO 之場域中。

然而此並非意指杜哈發展議程的重啟或起死回生，比較精確的比喻是投資議題的轉世。在杜哈部長宣言中，特別言明工作重點會放在「投資之定義與範圍、透明性、不歧視、基於 GATS 模式的正面表列之設立前（pre-establishment）承諾、發展條款、例外以及收支平衡防衛措施、會員間之爭端解決制度」⁶，但是在 2019 年的投資便捷化聯合倡議即特別聲明，關於市場開放、投資保障、以及投資人與地主國爭端解決（Investor-State Dispute Settlement，簡稱 ISDS）都不會列入討論⁷，重點會放在投資相關法規以及行政程序之透明性提升以及流程簡化，加強

¹ Statement by the Co-coordinators, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development*, at 2, WTO Doc. IFN/IFD/W/51 (July 6, 2023).

² WTO, Ministerial Declaration of 14 November 2001, para. 20, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, 41 I.L.M. 746 (2002).

³ *Id.* para. 21.

⁴ *Id.* para. 22.

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

⁷ Ministerial Conference, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, para. 3, WTO Doc. WT/L/1072/Rev.1 (Nov. 22, 2019).

國際合作以及「爭端預防」⁸。換句話說，IFD 協定跟現今的國際投資協定規範的預設將會有很大差異，其不再將投資人當成投資協定所保護的「主體」，地主國願意給予外國投資人何種保障將不是重點，而是將視角轉換為國家「出於發展的目的」需要什麼樣的投資，而外國投資或投資人則被當成驅動地主國發展之因素，間接地受到保護。這種規範目的的轉換，或許也不是一種意外，畢竟投資便捷化倡議之驅動者以及多數參與者為開發中國家。2017 年的投資便捷化倡議的主導者為阿根廷、巴西⁹、中國¹⁰、俄羅斯¹¹以及 MIKTA 集團（墨西哥、印尼、南韓、土耳其、澳洲）¹²。比較值得玩味的是印度在服務貿易便捷化的討論與提議，成為投資便捷化倡議的指引¹³，但是印度卻沒有加入投資便捷化倡議，其是否對於此倡議有所保留，不得而知。但無論如何 IFD 協定可以被當作是開發中國家所偏好的投資協定，於此提出來討論的問題是 IFD 協定真的有助於開發中國家引進符合永續發展目標的外國投資嗎？更抽象而言，IFD 協定真的可以改善國際投資協定中永續發展面向不足的問題，而產生典範移轉的效果？本文分兩個階段來闡述此問題，第一個階段是 IFD 協定的規範模式分析，釐清其採取何種方法來達成促進永續發展之外國投資，第二階段則是評估此新規範模式的效果，最後則是針對如何強化 IFD 協定的正面功能，提出粗淺之觀察作為結論。

貳、投資協定新規範模式

IFD 協定文本的部分已經談判完成，然而並未正式簽署，談判相關文件多數並未對公眾公開。本文目前之討論則是基於外洩的 2021 年復活節文本（Easter Text）¹⁴，雖然未必百分之百精確，但仍能看出 IFD 協定大致的樣貌。而為了將討論更為聚焦，本文主要參考純文字的部分，各別會員的提案則僅於必要時提及。IFD 協定在規範上採取的方法，不同於一般國際投資協定，絕大多數的投資協定模式是投資人保障導向，對於地主國設定清楚的投資人保障義務，以及賦予投資人與投資母國法律救濟的權利。IFD 協定則完全採取不同的方式，對地主國之治理行為（governance），設定一定的行為義務或責任，如公開、效率、廉潔、合作等，透過改善地主國投資環境，間接地保障海外投資人。一般國際投資協定採

⁸ Ministerial Conference, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, para. 4, WTO Doc. WT/MIN(17)/59 (Nov. 22, 2019).

⁹ Communication from Argentina and Brazil, *Possible Elements of a WTO Instrument on Investment Facilitation*, WTO Doc. JOB/GC/124 (Apr. 26, 2017).

¹⁰ Communication from China, *Possible Elements of Investment Facilitation*, WTO Doc. JOB/GC/123 (Apr. 26, 2017).

¹¹ Communication from the Russian Federation, *Investment Policy Discussion Group*, WTO Doc. JOB/GC/120 (Mar. 31, 2017).

¹² Communication from Mexico, Indonesia, Korea, Turkey, and Australia (MIKTA), *MIKTA Investment Workshop Reflections*, WTO Doc. JOB/GC/121 (Apr. 6, 2017).

¹³ Communication from Argentina and Brazil, *supra* note 9, para. 1.1.

¹⁴ Consolidated Document by the Co-coordinators, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development "Easter Text"*, WTO Doc. INF/IFD/RD/74/Rev.1 (July 23, 2021).

取的是直接保障模式，而 IFD 協定則是採取間接保障模式，二者雖然均名為投資協定，但其實是兩套不同的體系。此外，IFD 協定也強調「發展」面向，試圖將永續發展的概念也融入投資協定之中，同時也特別強調開發中以及低度開發國家之需求。綜觀 IFD 協定，其有下列六個特點。

IFD 協定作為投資協定，第一個也是最特殊的特點就是排除所有投資人保障條款與爭端解決，採取這種規範模式最重要的理由或許是出於現實的考量，單純是為了降低談判的難度而採取妥協的做法¹⁵。也就是說，投資人只能被動以及間接地受到 IFD 協定之保障。因此，IFD 協定傾向將所有可能連結到直接投資人保障的因素加以排除，如將投資人之設立權（right to establish）以及公共特許權（public concession）排除於 IFD 協定適用範圍之外，此外其也排除投資保障規則跟 ISDS¹⁶。也正因為 IFD 協定否認投資人直接受保障之權利，其必須儘量與現存的國際投資協定切分，不相互影響。IFD 協定要求國際投資協定不得成為本協定解釋或適用的手段或工具，相對地，IFD 協定也不能成為解釋任何國際投資協定的工具，也不能在 ISDS 中以「任何方式」加以使用¹⁷，而 IFD 協定的任何條文「本身」，不構成國際投資協定所指的投資人待遇¹⁸。某程度上 IFD 協定獨立於現存之國際投資法體系之外，自成一格。

第二個特點是不歧視義務的限縮，IFD 協定並不承認國民待遇，只有最惠國待遇，採取內外有別的雙軌制。此舉或許同樣出於談判現實的考量，投資可能涉及的政府行為層面相當廣泛，對於開發中與低度開發國家而言，要求國內與外國投資人處以相同待遇，需要進行的國內規範盤點以及修改的幅度可能遠超過僅開放最惠國待遇。又或者是出於各類扶助在地產業的政策性考量，而欲排除國民待遇之限制。

第三個特點是採取相對軟性的義務，保留會員執行上的空間與彈性。在 IFD 協定中，多數的義務的呈現都偏軟性，特別是與永續發展相關的條文，甚至不具強制力，其餘條文雖使用應（shall）一詞強調其強制性，但其後在行為義務內容的設定上都是軟性，如在第五條透明化義務的部分，要求會員應「儘速」公開相關資訊，會員在實施新措施前，應於「現實上可行的範圍內」，「盡力」給予投資人合理的過渡時間¹⁹。類似的用語也出現在加速投資相關之許可程序申請的規定，會員應「確保」投資相關的許可措施是基於客觀與透明之標準，會員應確保「在現實上可行的範圍內」，投資人得隨時提出申請²⁰。同時使用不確定法律概念，保留會員裁量的空間，如對於透明化義務，其謂：「本協定不得要求會員提

¹⁵ E.g., Communication from Argentina and Brazil, *supra* note 9, para. 1.3.

¹⁶ Consolidated Document by the Co-coordinators, *supra* note 14, § 1, arts. 1.2-1.3.

¹⁷ *Id.* § 1, arts. 3.1-3.2.

¹⁸ *Id.* at 12 n.11.

¹⁹ *Id.* § 2, art. 5.

²⁰ *Id.* § 3, arts. 13.2, 14.1.

供有害於法律執行、公共利益或特定公私企業之正當商業利益的機密資訊」²¹，其中「機密資訊」、「公共利益」、「正當商業利益」的內涵相當廣泛，尤其是所謂公共利益更是如此，會員可以透過此類條款調整其所承擔的義務內容。IFD 協定中當然也有硬性的法律義務，但是數量相當稀少，目前看起來只有兩個，其一是要求投資相關規費不得成為規避 IFD 協定承諾或義務之方法²²，其二是會員應有適當的司法、行政或仲裁機制，以對受其行政措施影響的投資人提供救濟²³。關於提供救濟機制的義務，IFD 協定又設有彈性保留，其稱本條不得被解釋為要求會員設立與其憲法架構或「法律制度本質」上不相容的機制，於此再度使用「法律制度本質」此種不確定法律概念，弱化此種義務之拘束力。

第四個特點是以程序控制取代結果控制，此也是 IFD 協定與一般國際投資協定最大的不同。一般國際投資協定規範內容多為投資人保護，切入的重點為是否達成一定之保護水準，關注的重點是結果的達成，地主國投資相關措施的做成可以充滿漏洞，甚至國內法規的內容都未必符合一般法治國的原則，只要對投資人保障沒有不利影響，原則上都不會觸發國際投資協定。而 IFD 協定則採取程序控制的做法，不管最終結果如何，重要的是會員依照一定的程序作出投資相關措施。IFD 協定所要求的程序控制呈現的是一種促進相互溝通的模式，期待程序的參與者（主要是主管機關跟投資人）有機會交換資訊與意見，促使主管機關做出正確的決定。吾人或可將此種程序控制約略分成「告知資訊」、「協助」、「解釋與評論」等三部分。告知資訊的部分，強調投資人有充分與適當的管道知悉投資相關措施的資訊，此主要出現在透明化義務的條款中，而與投資人越密切相關的資訊，會員所承擔的透明化義務也越高。如與一般的透明化義務相比，涉及投資的各類申請的相關資訊公開程度明顯較高，前者公布方式原則上沒有限制，而後者要求儘速以書面為之，實際上可行時應以電子化方式為之，並且於可行時使用 WTO 的官方語言²⁴。而為了使相關利害關係人有機會對於相關措施作出即時的反應，告知義務也會附帶時間之要求，要求盡量提早公布²⁵。而告知資訊也是 IFD 協定採取國際合作的主要方式，跨境合作的條文中，資訊的交換與搜集是最主要的合作項目²⁶。而協助的部分，則是要求地主國「主動」對於投資人提供協助，IFD 協定要求的是各類申請程序中，地主國的主動揪錯與容錯機制，如遲誤申請期間，應盡量給予合理的彈性²⁷，以及主動通知申請程序是否完成，是否有補件的需求，明確指出缺少的文件或資訊為何等²⁸。此外，IFD 協定也鼓勵地主國提供在地供應商的資料庫，以協助投資人進行投資²⁹。「解釋與評論」則是地主國與

²¹ *Id.* § 2, art. 11.

²² *Id.* § 3, art. 16.3.

²³ *Id.* § 3, art. 19.1.

²⁴ *Id.* § 2, arts. 5.1, 6.1-6.2.

²⁵ *Id.* § 2, art. 9.1.

²⁶ *Id.* § 4, art. 24.4.

²⁷ *Id.* § 3, art. 14.1(a).

²⁸ *Id.* § 3, arts. 14.1(f), 14.1 (h).

²⁹ *Id.* § 4, art. 23.

投資人及利害關係人進行對話之機制，地主國盡可能說明解釋影響投資之措施如何做成，並給予投資人提出資訊與評論的機會。但解釋與評論並不總是相對應，如在拒絕投資人之申請時，IFD 協定要求地主國於現實可行的範圍內提供理由，但並不再給予評論的機會，而是進入救濟程序³⁰。而對於投資產生影響之措施，公告時雖未必要說明理由，但於現實可行的範圍內也須提供投資人以及相關利害關係人評論的機會³¹。

第五個特點是正面強調永續投資之義務或責任，IFD 協定之標題即標明其以發展為目的，巴西在關於前言的提案言明「經濟、社會與環境保護均為永續發展的一環，彼此相互連動增益，而重申會員承諾促進有助於永續發展的外國直接投資」³²，同時也承認聯合國 2030 永續發展議程所定之永續發展目標之重要性³³。永續概念再也不是以例外條款或是排除的方式呈現，會員承擔一定之義務或行為責任。符合永續發展目標的投資，特性相當廣泛，有環保、經濟、社會以及治理等面相³⁴，IFD 協定主要提及責任企業行為（Responsible Business Conduct, RBC）、反貪腐，中小企業則附帶處理。然而 IFD 協定對於永續投資的要求多屬建議性質，要求會員盡力「鼓勵」投資人遵循國際 RBC 相同的標準、建議或行為準則，特別是聯合國商業人權準則（UNGP）、國際勞工組織關於跨國企業與社會政策的三方宣言，OECD 跨國企業指導綱領³⁵，並且建議地主國鼓勵投資人與在地社群進行對話，而會員間則針對彼此促進 RBC 的作法進行交流³⁶。同樣屬於建議性質的還有投資規範影響評估，IFD 協定建議在會員施行投資相關措施之前，針對系爭措施之社會、經濟與環境影響，進行全面性評估³⁷。值得一提的是利害關係人得對此影響評估提供意見，而會員需特別注意到中小企業所受之影響³⁸。而反貪腐的部分，相較之下似乎有較為偏硬性規範的傾向，目前比較確定的部分是會員應採取措施防範以及對抗貪腐、洗錢以及恐怖主義金援，並於適當時提供有效的民事、行政或刑事裁罰³⁹。但此義務仍然是偏軟性，會員仍可「依據其內國法律制度」做調整⁴⁰。加拿大的提案則是包括一整套完整的反貪腐規範，然而同樣也保留彈性以及許多建議性的用詞。其建議採取《聯合國反貪腐公約》、《禁止在商業交易中賄賂外國公職人員公約》、《美洲反貪腐公約》中的基準，要求會員針對此類行為設置刑事責任，甚至建議可以針對法人為刑事裁罰

³⁰ *Id.* § 3, arts. 14.1(i), 19.

³¹ *Id.* § 3, art. 9.3.

³² *Id.* at 6.

³³ *Id.* at 7.

³⁴ Karl P. Sauvart & Evan Gabor, *Facilitating Sustainable FDI for Development in a WTO Investment Facilitation Framework: Four Proposals*, 55(2) J. OF WORLD TRADE 261, 265 (2021).

³⁵ Consolidated Document by the Co-coordinators, *supra* note 14, at 40 n.45.

³⁶ *Id.* § 6, arts. 30.1-30.2.

³⁷ *Id.* § 4, art. 22.1.

³⁸ *Id.* § 4, art. 22.2.

³⁹ *Id.* § 6, art. 27.1.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹。此外為防治貪腐行為，會員也須針對公司財報之撰寫設立規範，以及考慮設立吹哨者保護制度⁴²。加拿大提案甚至也包括公司治理的部分，其要求會員鼓勵投資人設置適當的監理措施以防治貪腐行為，以及維持企業財報之正確性⁴³。加拿大此種全面性的提案是否能通過，目前尚無公開資訊可以得知，一旦被接受，則無疑是 IFD 協定最重要的亮點。不管是較為強化或是建議性質的永續發展要求，IFD 協定都援引既存的國際協定以及準則，正式開啟永續相關的國際規範，進入投資場域的機會。

第六個特點是提供開發中以及低度開發國家更為彈性以及量身定做的過渡期間，IFD 協定將條文分成 ABC 三類，A 類條文為協定生效一年半至兩年內實施，B 類條文則為協定生效後一年半至兩年半後，會員通知其預定的實施期間，C 類條文則是協定生效後一年半或兩年半之後，會員需通知其預定的實施期間並列明其所需的技術援助⁴⁴。B 類以及 C 類條文的過渡期間均可申請延長，而在審查是否准予延長時，會考慮到會員現實上的困難以及技術援助或能力建構協助是否出現遲延的情況⁴⁵。此種做法事實上將技術援助與過渡期綁在一起，給予開發中以及低度開發國家更多的資源以及彈性空間達成標準，更特別的是條文的分類方式完全可以由會員自行決定⁴⁶。具體的分類標準的準則，目前 WTO 正與七個國際組織合作發展中⁴⁷，至於實際上的過渡期間，仍待確定。

參、新模式的問題—雞肋或特洛伊木馬？

IFD 協定採取的規範是以政府治理為中心，將投資人直接的權利保障完全排除，又以程序性的要求取代結果的設定，並且以軟法或是具彈性的義務為主要的內容。此種模式似乎是為了要避開一般國際投資協定的爭議，考量到開發中國家的需求而做出的「創新」或是妥協的方法。然而此種規範模式有其潛在之缺失，首先排除投資人直接權利保障，僅憑行政流程之改善，是否確實能吸引外資，或許仍有疑問。此外，因為其與現存的國際投資協定完全不同，似乎也不期待二者能相互影響，其結果就是 IFD 協定即便強調永續投資之義務，其也沒有辦法改善地主國在既存國際投資協定中「所謂」的劣勢，特別是 ISDS 中地主國欠缺反訴基礎的問題。再者，設定大量具體之程序性義務或是行為責任，若從嚴執行，其實會大幅壓縮地主國的決策空間，並且提高地主國之遵循成本，對於開發中或是低度開發國家而言，更為不利。因此對於開發中或低度開發國家而言，IFD 協定

⁴¹ *Id.* § 6, arts. 27.2.1, 27.2.2, 27.2.4.

⁴² *Id.* § 6, arts. 27.2.6, 27.2.7.

⁴³ *Id.* § 6, art. 27.5.2.

⁴⁴ *Id.* at 29-30.

⁴⁵ *Id.* at 32.

⁴⁶ *Id.* at 29.

⁴⁷ Statement by the Co-coordinators, *supra* note 1, at 2.

或為不痛不養的雞肋，於極端的情況，甚至可以成為已開發國家主張國際投資公平競爭環境的特洛伊木馬。

以下就從開發中以及低度開發國家的觀點，回頭檢視 IFD 協定之條款是否有促進永續投資的功能。當然，透明化義務與行政流程的改善，一般而言對於所有外國投資均有助益。然而 IFD 協定宣稱要促進的並非一般投資，而是永續投資。但不管是從抑制非永續投資或是支援永續投資的角度，IFD 協定的功能均為有限。就抑制非永續投資而言，IFD 協定多採取軟法的方式，建議會員促進 RBC，但現今已有國際投資協定出現對於投資人行為的硬性規範，如東南非共同市場投資協定規定「投資人應遵守聯合國商業企業與人權指導原則」⁴⁸。投資母國的規制義務，同樣也沒有出現在 IFD 協定之中。而相對之下稍偏硬性的反貪腐條款，其實與其說是針對永續發展，還不如說是政府廉潔性的規範，只能防止外國投資人成為貪腐之助力，並不能抑制投資人從事非永續投資。此外，就 IFD 協定對於投資的定義也沒有做特殊的限制，非永續投資同樣也適用 IFD 協定。總而言之，對於非永續投資行為，幾乎沒有任何抑制的效果。

從支援永續投資的角度，IFD 協定同樣也沒有特殊貢獻，特別是在開發中以及低度開發國家的能力建構支援上，其並沒有提供超出現存投資協定、國際組織以及合作架構所能給予的額外扶助⁴⁹。甚至也沒有移除或減輕 WTO 協定中對於產業扶助政策的限制，比如說地主國偏好使用自製率要求來作為支持在地產業發展的手段，也有論者提出在符合一定條件之下，自製率要求對於永續發展是有利的⁵⁰，但是 TRIMs 協定已經明文禁止使用自製率要求⁵¹，IFD 協定卻也無意給會員提供額外的彈性。同樣對於發展綠色產業之各類扶助措施，還是可能落入 SCM 協定的範圍，IFD 協定對於此種問題仍然是不表意見。甚至從簡化行政流程的觀點，IFD 協定似乎也並沒有對於符合永續發展之投資給予特殊待遇，有論者主張或在概念上可以參照貿易便捷化協定中給予受到認證的營運者快速通關的待遇，給予經過認證的永續投資人特殊優惠的待遇⁵²。相對之下，純粹由開發中國家主導的投資協定，如東南非共同市場投資協定，則是納入扶助永續投資概念的規範，如扶助增加生產力與人力技術訓練，或是為消除歷史因素所造成特定族群經濟上的不平等採取扶助措施等，均為此協定所容許⁵³。簡言之，IFD 協定中的條款從促進永

⁴⁸ Revised Investment Agreement for the Comesa Common Investment Area (CCIA), art. 29.1, May 23, 2007, <https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/10/English-Revised-Investment-agreement-for-the-CCIA-28.09.17-FINAL-after-Adoption-for-signing.pdf>.

⁴⁹ N. Jansen Calamita, *Multilateralizing Investment Facilitation at the WTO: Looking for Added Value*, 23 J. OF INT'L ECON. L. 973-988 (2020).

⁵⁰ See Sauvnt & Gabor, *supra* note 34, at 268.

⁵¹ Agreement on Trade-Related Investment Measures, Annex 1(a), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 186, 190.

⁵² Sauvnt & Gabor, *supra* note 34, at 273.

⁵³ Revised Investment Agreement for the Comesa Common Investment Area (CCIA), art. 13, May 23, 2007, <https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/10/English-Revised-Investment-agreement-for-the-CCIA-28.09.17-FINAL-after-Adoption-for-signing.pdf>.

續投資的角度觀之，其實效用不大，最大的功能是宣示性，宣告永續相關責任，成為 WTO 規範的一環，直接援引諸多國際上的 RBC 相關原則。

整個 IFD 協定中較具意義的反而是透明化以及便捷化等程序性的要求，把規範的重點放成「如何」做出與投資相關的措施，而不是關注投資相關措施的「內容」，甚至建議要進行投資影響評估。但是透明度加上行政程序的優化，需要嫻熟的行政能力以及完整的法律制度建置，甚至先牽涉到國家整體法律體制的修改，要求的是開發中國家法律的升級轉型。然而對於程序性的要求，IFD 協定又是採取軟性規範，實際運作上的效果需仰賴會員之自律。此種規範模式為不得不然，否則若真的採取硬性規範，則因為投資概念廣泛，會員之各類法規以及措施均可能受其他會員之詳細檢視，並在 WTO 之場域提出討論甚或進行爭端解決，此是否為 WTO 所能或所欲承擔的責任，或許仍有疑問。

肆、新模式的展望—IFD 協定之提煉與昇華

總和而言，IFD 協定的內容，從促進永續發展投資的觀點，效用似乎並不是太高，儘管 IFD 協定為開發中國家主導，但其條款沒有納入對於開發中國家永續投資更有意義內容，從批判的角度，甚至有雞肋之嫌。然而其存在確實有象徵性意義，顯示近年 WTO 力推包容性貿易的理念，現實上是可行的。IFD 協定納入了永續發展的條文，也援引國際上永續相關的規範與準則，同時也承諾與國際上發展相關的國際組織密切合作，尤其是針對開發中國家如何履行義務提供更多彈性。無論如何，IFD 協定都打破了 WTO 協定長久以來，將永續相關國際規範排除於 WTO 涵蓋協定的做法，至少在 IFD 協定中，永續發展的議題，不見得需要依附例外條款才能被納入考量，將永續發展相關條文善加援引延伸，改變投資甚至貿易的條文解釋與適用方式，修正一直以自由貿易為優先考量的傳統。此外，雖然 IFD 協定特別言明，其規範內容不影響到國際投資協定，但事實上遵守 IFD 協定中的透明性以及行政流程的規範，也很有可能降低地主國被提交投資仲裁的機會，或提高其勝訴機率。諸多投資仲裁庭案件都強調投資人之正當合理期待，透過透明性以及優化行政程序，給予投資人知悉以及參與投資相關措施的機會，更容易達成國際投資協定中所規定之投資人保護義務，如間接徵收、或是公平公正待遇等等。尤其是在地主國出於永續發展之理由而欲變更法規提高標準，或是終止或撤銷許可時，透明化義務即可以成為建立投資人新認知很重要的方式，某程度上也可以解除地主國之 ISDS 的壓力。或許稱 IFD 協定真正的價值，並不在於條文上所呈現，充滿彈性的各類程序性義務以及空泛的永續發展條款，而是其開啟了永續發展的議題在 WTO 架構下明文化的契機，使 WTO 協定不再處於自成生態系的完美泡泡中。從更長遠的角度來看，可以使 WTO 協定轉化成更多元的規範系統，真正能促進全球經濟的永續成長。

第一場

貿易障礙調查程序之研究 —以美歐中臺之調查程序為例

主持人：王震宇（國立臺北大學法律學系教授）

發表人：黃 珏（英國牛津布魯克斯大學法學院副教授）

張南薰（東吳大學國際經營與貿易學系副教授）

評論人：陳在方（國立陽明交通大學科技法律研究所副教授兼所長）

貿易障礙調查程序之研究 —以美歐中臺之調查程序為例*

黃珏**、張南薰***

目次

壹、前言.....	4
貳、貿易障礙調查程序之概述.....	6
一、貿易障礙調查程序之目的與功能.....	6
二、從公私合作的角度看貿易障礙調查程序.....	7
參、美歐中之貿易障礙調查程序.....	9
一、美國之 301 條款.....	9
二、歐盟之貿易障礙調查程序.....	16
三、中國之對外貿易壁壘調查規則.....	22
肆、我國政府處理貿易障礙現況與正式機制之比較.....	28
一、我國政府處理貿易障礙之現況.....	29
二、貿易障礙調查程序在實際運用上之問題.....	32
三、採取正式機制的理由.....	35
四、我國可採取模式之分析.....	37
伍、結論.....	39

* 本文為蔣經國國際學術交流基金會補助研究計畫成果。

** 英國牛津布魯克斯大學法學院副教授。

*** 東吳大學國際經營與貿易學系副教授。

摘要

貿易障礙調查制度係為協助本國企業在面對出口市場的貿易干擾及障礙時，為確認貿易障礙之內容及處理方式而設置之機制。若干國家設有法律明文規定之機制，提供企業或私部門得透過申訴及調查程序，掌握政府處理貿易障礙之進度，並透過資訊交流協助政府識別貿易障礙及做成決定，例如美國、歐盟及中國大陸等。亦有國家並未設有此類明文之制度，但仍會透過非正式之機制協助私部門處理貿易障礙，例如我國等。正式機制雖提供私部門啟動調查程序之申訴權利，並給予不同程度的程序參與機會，但其程序曠日費時且負擔過重等缺點，均顯示出此類制度在運用上之缺陷。然而由於貿易障礙種類之多樣化及新貿易協定之締結，均使得私部門之協力及其資訊之提供成為公部門在處理貿易障礙時不可或缺之一部分。本文內容即在探討如何從公私合作的角度促進貿易障礙之識別及處理。首先就目前已有法律明文規定之貿易障礙調查制度，例如美國的 301 條款、歐盟的貿易障礙規則及中國的貿易壁壘調查規則等三國之制度加以介紹並進行比較分析，藉此瞭解正式機制在運作上之問題及困境。其次探討我國非正式機制之運作方式並討論是否有必要以正式的貿易障礙調查程序協助企業解決貿易障礙。本研究之目的著重於貿易障礙調查機制之優缺點分析，並對本國的運作方式提供建議。

關鍵字：貿易障礙調查、公私合作、301 條款、歐盟貿易障礙規則、臺灣貿易政策

Abstract

This study focuses on the mechanisms through which businesses collaborate with governments to identify trade barriers. The comparative analysis examines the formal and informal mechanisms employed by the United States, the European Union, China, and Taiwan. The research aims to shed light on the strengths and weaknesses of these mechanisms and provide recommendations for Taiwan based on the findings.

The investigation begins by exploring the formal mechanisms in place in each jurisdiction. Formal mechanisms generally operate under clear legal foundations and procedures, offering a path that ensures procedural justice and predictability in investigating trade barriers. However, their establishment and operation require substantial resources, including manpower, finances, and time, which may burden administrative authorities. Conversely, the study also examines the informal mechanisms that rely on negotiation and cooperation between public and private sectors. These mechanisms emphasize communication and collaboration, allowing for flexibility in addressing various situations and providing faster and more convenient solutions. Nevertheless, the informal mechanisms may face challenges related to information asymmetry, inequality, and limited participation of affected parties.

Based on the analysis, it is recommended that Taiwan considers adopting a platform similar to the European Union's Market Access Database (MADB). This platform should facilitate convenient trade barrier investigation procedures, offer user-friendly formats such as drop-down menus and concise problem descriptions to expedite the process. These measures would enhance transparency, strengthen the legitimacy of trade policies, and foster social stability and trust between public and private sectors.

Keywords: trade barrier investigation, private-public partnership, Section 301, EU Trade Barrier Regulations, Taiwan trade policy

壹、前言

全球化之概念自 20 世紀 80 年代被提出後，即成為最顯著的經濟趨勢之一。自 1970 年代以來，技術的進步、通信和運輸的改善以及貿易和投資自由化政策的推動，使得各國之間的經濟聯繫更加緊密。全球化促進了跨國公司的發展，增加了跨境貿易和資本流動，並加速了技術和知識的傳播。由於各國間經濟依存度高，且產業鏈全球化趨勢明顯，企業能否有效進入外國市場或加入全球產業鏈對於企業的生存或持續發展益發重要。貿易障礙的種類涵蓋從關稅和非關稅措施到歧視性規定和行政程序，這些都可能阻礙貿易流動並妨礙經濟增長。在「關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariff and Trade，以下簡稱 GATT）」以及「世界貿易組織（World Trade Organisation，以下簡稱 WTO）」持續的推動之下，各國平均關稅雖然呈現長期降低的趨勢，但在金融危機發生以來，一些國家逐漸轉向保護主義，各國限制貿易措施的數量持續增加而各國實施此類措施的程度差異很大，使用的工具類型也各不相同。對特別是那些參與全球價值鏈企業，或是規模較小、沒有足夠能力監測或應對出口市場政策變化的企業，以及對特定市場有意銷售但難以確定市場進入條件的企業來說，開放的市場或者退一步來說市場進入的可預測性往往成為生存的關鍵。

排除貿易障礙保證市場進入，是國際貿易協定的核心¹。儘管企業和其他私經濟實體或私部門（private sectors）是直接參與國際經濟活動，並受國際貿易協定影響的最終客體，但在貿易談判和締約方面，政府卻一直是「唯一」的參與者，這便產生了代理人與利益主體之間的不一致性。在 GATT 時代下進行的國際貿易談判主要關注的是降低關稅，代理人與經濟利益主體不一致並不造成太多影響，畢竟貿易政策之制定長期以來被視為國家的專屬領域，由政府官員掌握，作為貿易障礙而言關稅的制定和徵收相較單一且透明，企業對之也較為對應。但自 20 世紀 90 年代以來，貿易政策的環境開始變化，並且迅速轉變，正如 Capling 和 Low 所指出的：「只有政府做出貿易政策決策的時代已經過去了²」，烏拉圭回合後 WTO 協定不僅擴張了國際貿易法的範疇，也深化了國際貿易規範對國內法規的約束，過去被視為在貿易法之外的環境保護相關議題、勞工權益和全球化的負面影響等問題也漸漸被提上國際經貿談判的議程，於是包括企業在內的非國家實體，開始要求參與國內和國際上的貿易決策過程，反映自己的商業利益或政治社

¹ E.g. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154 (“[B]y entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international trade relations.”).

² Ann Capling & Patrick Low, *Introduction*, in GOVERNMENTS, NON-STATE ACTORS AND TRADE POLICY-MAKING: NEGOTIATING PREFERENTIALLY OR MULTILATERALLY? 1, 1 (Ann Capling & Patrick Low eds., 2010).

會訴求³。但只要國家仍然是國際貿易法律體系中唯一的主體，由政府代表非國家實體決定貿易政策的體制就無法消除，而決策者與實質利益者之間產生不一致的問題也無法避免，過程之中產生的衝突或是不信任往往導致社會衝突。因此，WTO和許多政府試圖在貿易政策磋商與爭端解決等各階段，通過各種方式提供公眾參與機制來強化貿易政策的正當性⁴。而其中有直接經濟利益關係的企業是最先開始積極參與貿易政策制定過程的，各國政府與企業之間的互動關係逐漸改變和發展多年，在每個國家有不同合作方式與不同程度的深化。

在眾多的貿易政策中，如何處理外國貿易障礙之問題，對私經濟實體而言影響重大，顯然具有參與的誘因，然而其是否被賦予參與之機會或管道，各國則有不同的規範。在國際間，提供私經濟實體參與處理外國貿易障礙之管道主要透過二類國內程序，一為一般人較為熟悉之「貿易救濟調查程序」（即反傾銷稅、平衡稅與防衛措施），另一則為「貿易障礙調查程序」。兩者字面類似，但在目的及功能上則有顯著差異。前者係協助國內產業在本國市場上排除因出口國之貿易障礙所造成之不公平競爭或對國內產業所造成之損害，調查對象為進口產品；而後者是救濟本國產業於外國市場上所受到之不公平競爭及損害，調查對象係外國市場之政策或措施。前者因有反傾銷協定、補貼暨平衡稅措施協定及防衛協定等規範存在，其規範相對具體明確。但後者，主要是用於識別、確認及處理貿易障礙之內國程序，WTO協定下除了透過法規透明化義務或通知義務要求揭露相關資訊外，並無特定機制存在。本文即著眼於後者，探討不同國家對貿易障礙識別機制中引入私人參與的應對策略，並比較其異同。

透過貿易障礙調查程序認定有貿易障礙存在及類型後，決定後續的處理方式則存在選擇性，包括了透過外交管道處理、雙邊諮商談判或訴諸WTO或FTA下之爭端解決機制等。亦有可能直接採取貿易報復措施，或甚至在考量其他國家利益之情況下決定不予處理。因此貿易障礙調查程序性質上為識別、確認貿易障礙之存在及決定處理方式之國內規範，大致上可分為明文規定之正式機制及未明文規定之非正式機制。而所謂正式與非正式機制的最主要差別點，依Bahri所提出來的理論，正式機制有三個重要的特徵：首先是以法規明文私人與政府在貿易障

³ *Id.*

⁴ 關於擴大公眾參與WTO貿易政策機制，見Yves Bonzon, *Institutionalizing Public Participation in WTO Decision Making: Some Conceptual Hurdles and Avenues*, 11(4) J. INT. ECON. L. 751-777 (2008)；關於非國家主體參與貿易爭端解決程序，見Ernesto Hernández-López, *Recent Trends and Perspectives for Non-State Actor Participation in World Trade Organization Disputes*, 35(3) J. WORLD TRADE 469-498 (2001)；Joel P. Trachtman & Philip M. Moremen, *Costs and Benefits of Private Participation in WTO Dispute Settlement: Whose Right Is It Anyway?*, 44(1) HARV. INT. L. J. 221-250 (2003)；Chad P. Bown & Bernard M. Hoekman, *WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector*, 8(4) J. INT. ECON. L. 861-890 (2005)；Richard Sherman & Johan Eliasson, *Trade Disputes and Non-State Actors: New Institutional Arrangements and the Privatisation of Commercial Diplomacy*, 29(4) WORLD ECON. 473-489 (2006)；Aaron Catbagan, *Rights of Action for Private Non-State Actors in the WTO Dispute Settlement System*, 37(2) DENV. J. INT. L. POL'Y 279-302 (2009)。

礙調查中的權利義務；第二是將整個調查程序明文化；最後是賦予私人對政府有一定程度的監督權限⁵。本文亦採用此分類進行探討與比較，具體而言，我們將研究存在正式程序規定之美國、歐盟及中國和無明文程序規定之本國制度，並分析其相應的法律框架、申訴程序、溝通機制和相應的效果。其次，本文將分析現有機制在貿易障礙識別方面的優劣，並對我國提出可以供參考的改變方向。

貳、貿易障礙調查程序之概述

一、貿易障礙調查程序之目的與功能

貿易障礙調查程序是指為了確定和評估國際貿易中存在的各種障礙，以便政府和相關利害關係人能夠針對這些障礙採取適當的措施和政策，而進行的一系列調查活動。貿易障礙調查對保護本國企業對外進行商業活動具有重要的作用，而世界各國政府都設有識別並處理貿易障礙的機制，但各國機制各有千秋，可能是以法規明文也可能是機關內部遵循的慣例程序，可能是常設的專職機構也可能是針對專案的臨時安排。事實上，相較於排除貿易障礙在一國經貿政策中的重要性，令人訝異的是，僅有極少數國家設置專門程序並以法律明文規範貿易障礙調查程序⁶。其中最早並最具代表性的便是美國「1974 年貿易法（Trade Act of 1974）」第 301 條授予美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）對懷疑損害美國貿易利益的外國貿易政策和行為進行調查的權限⁷。根據該條款，美國貿易代表可以進行相關的調查程序，並根據調查結果制定相應的貿易政策，包括對有爭議的國家實施報復性關稅或其他貿易限制⁸。另外法有明文的經濟體或國家就是歐盟「貿易障礙規則（Trade Barriers Regulation, TBR）」與中國「對外貿易壁壘調查規則」⁹。

雖然各國設置不同，貿易障礙調查程序一般具有主要功能：（一）確定貿易障礙；（二）提供資訊和證據；（三）評估影響；（四）制定政策和措施；及（五）爭端解決。首先，貿易障礙調查程序旨在確定國際貿易中存在的各種障礙，包括關稅和非關稅措施、貿易限制、技術障礙、智慧財產權保護等。這個過

⁵ AMRITA BAHRI, PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP FOR WTO DISPUTE SETTLEMENT: ENABLING DEVELOPING COUNTRIES 221 (2018).

⁶ 目前關於各國貿易障礙調查程序的比較研究，最為詳盡的乃 AMRITA BAHRI, PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP FOR WTO DISPUTE SETTLEMENT: ENABLING DEVELOPING COUNTRIES (2018).

⁷ Section 301 of the Trade of 1974, 19 U.S.C. § 2411.

⁸ *Id.*

⁹ Council Regulation 3286/94 (EC), of 22 December 1994 Laying Down Community Procedures in the Field of the Common Commercial Policy in Order to Ensure the Exercise of the Community's Rights Under International Trade Rules, in Particular Those Established Under the Auspices of the World Trade Organization, 1994 O.J. (L 349) 71 (EC) [hereinafter TBR 1994]; 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則（商務部〔2005〕4號），2005年2月2日發布，https://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_80631.htm。

程有助於分析和評估這些障礙對貿易流動和市場進入的影響程度。其次，貿易障礙調查程序要求相關利害關係人提供相關資訊和證據，以支持他們對貿易障礙的指控或主張。這些資訊和證據可以包括市場研究報告、產業調查、關稅資料、貿易流量統計等，有助於建立調查的基礎和依據。貿易障礙調查程序的另一個重要功能是評估這些障礙對進口和出口國家、產業和企業的影響。這包括評估關稅措施對價格和市場准入的影響、非關稅措施對技術障礙和監管成本的影響，或又如智慧財產權保護對創新和競爭的影響等。通過評估影響，各國政府和相關利害關係人可以更加理解貿易障礙對各方的影響，從而制定相應的政策和措施來解決貿易障礙和促進貿易自由化。最後，根據貿易障礙調查的結果和評估，政府可以制定相應的政策和措施來解決貿易障礙和促進貿易自由化。這可能包括談判貿易協定、改變法律和法規、提供技術援助和培訓等。此外，如果貿易障礙無法通過談判和協商解決，調查程序可以為相關利害關係人提供一個爭端解決的平台。這可能包括向 WTO 提起爭端解決，或在雙邊或多邊貿易協定中採取仲裁機制。

如前所述，由於國際經貿活動主要的參與者是企業等私經濟實體，但私經濟實體在國際經貿法上並沒有法律主體地位，必須依賴政府部門行使其國際法上的權利，貿易障礙調查功能的實施往往需要相關利害關係人之間的合作和協商，尤其是政府和企業之間的協作，而在協作的過程中，不僅僅是政府依賴私經濟實體提供相關資料，私經濟實體更關心政府所採取的做法是否能達到其期待的效果。

二、從公私合作的角度看貿易障礙調查程序

如前所述，傳統的貿易決策架構下主要依靠經貿監管機關和貿易談判代表等政府機構來識別和排除貿易障礙。然而，當前國際貿易所涉及的問題亦發複雜，僅依靠政府的資源往往無法處理，需要更具包容性的方法，出口企業與政府部門擁有不同的專業知識、資源和利益，公私合作（public-private partnership）成為了促進貿易障礙調查的重要方式。過去的研究也顯示公私合作往往能改善一國在處理貿易糾紛上的效率，並能得到更好的結果¹⁰。將包括企業在內的不同利害關係人的觀點和專業知識聚集起來，通過將企業直接納入識別過程，政策制定者和經貿主管機關可以獲得有價值的洞察力，了解產業參與者面臨的實際挑戰，並制定針對市場准入障礙的目標性策略。在相關文獻中，對於貿易政策中之公私合作均持肯定並積極推動的立場，究其原因主要有兩個方向，首先是資源的整合，亦即公私合作可以整合各方的資源，促進專業知識的交流和共享，進而強化各利害關係人之間的溝通和協商，以實現利益的平衡，並促進行動協作，提高調查的效率和結果的可信度；另一方面，當私經濟實體有參與貿易障礙調查的機會，政府決策的透明度便會提高，進而提升貿易政策的正當性（legitimacy）。

¹⁰ BAHRI, *supra* note 5, at 220. See also GREGORY C. SHAFFER, DEFENDING INTERESTS: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN WTO LITIGATION (2003); HYUN-JUNG JE, PUBLIC-PRIVATE RELATIONSHIPS IN TRADE POLICY-MAKING (2018).

關於貿易障礙調查中增加企業參與的理由中，最原始且最重要的理由是基於資源整合的考量¹¹。貿易障礙調查需要大量的資源，包括資金、人力和專業知識，由於政府機關為經貿政策的執行者，由其負責貿易障礙調查程序的領導和執行理所當然，但同時其亦面臨資源有限的問題。因此，吸納私經濟實體的參與可以有效地整合各方的資源，以確保調查能夠充分且準確地進行。企業擁有豐富的市場情報、行業經驗和專業知識，能夠提供實際案例和專業見解，有助於識別和評估貿易障礙的性質和影響。透過企業的參與，調查機構能夠充分利用這些資源，借助企業來識別和表達政府機構可能忽視或未能充分理解的障礙，在調查過程中亦能提高調查的效率和結果的可信度。

此外，在貿易障礙調查進入 WTO 爭端解決階段，由於經貿法體系下的爭端解決具有高度法制化的特徵，使得訴訟成本增加，政府或企業往往無法單獨支持，而公私合作不但可以分擔財政上的負擔，公私部門各自的專業網絡往往也能以較具成本效益的方式處理自訴訟前置作業至爭端解決結果執行整個爭端解決的過程¹²。

除了從資源整合方面來考慮外，讓企業參與識別市場准入障礙可以促進貿易治理的透明度、責任和合法性。納入企業的意見可以確保受影響利害關係人的聲音和關切在政策制定階段得到聽取和考慮。這種參與方法不僅增強了貿易治理的民主基礎，還有助於建立企業和政府機構之間的信任和合作，降低公私部門之間的利益衝突¹³。政府與私經濟實體間的利益衝突可以用委託代理關係來理解¹⁴。如前所述，在貿易談判與糾紛的處理中，代理人是與另一個政府進行談判的政府官員，而委託人則是私經濟實體。企業的經濟利益直接受貿易決策的影響，但卻沒有上談判桌的資格。由於國際商業的複雜性，委託人和代理人之間可能存在嚴重的資訊不對稱¹⁵。此外，政府官員與利益關係人間的利益可能存在差異，導致他們追求不同的目標和策略。若代理人在談判中的行為或決定不符合委託人的利益和目標，可以稱之為「代理成本（agency cost）」，而在決策的過程中增加透明度並提高委託人的參與度將有助於減少代理成本，達成雙方都能滿意的局面，以避免決策做成後反而造成社會衝突¹⁶。同樣的代理衝突也適用於政府機關與企業以外的民間團體，畢竟經貿政策的影響不止於參與經濟活動的私經濟實體，過去在臺灣也有針對貿易協定決策過程不透明的反服貿運動。因此，在貿易障礙調查過程中開放私經濟實體參與的空間，增加識別及解決障礙之政策措施透明度，可

¹¹ SHAFFER, *supra* note 10, at 14-18.

¹² BAHRI, *supra* note 5, at 41-48.

¹³ Brian Hocking, *Changing the Terms of Trade Policy Making: From the 'Club' to the 'Multistakeholder' Model*, 3(1) WORLD TRADE REV. 3, 7-11 (2004); JE, *supra* note 10, at loc. 553-605.

¹⁴ Sherman & Eliasson, *supra* note 4, at 485.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Robert Howse, *How to Begin to Think About the 'Democratic Deficit' at the WTO*, in INTERNATIONAL ECONOMIC GOVERNANCE AND NON-ECONOMIC CONCERNS: NEW CHALLENGES FOR THE INTERNATIONAL LEGAL ORDER 79, 89-92 (Stefan Griller ed., 2003).

使其更有可能被接受和實施，從而減少國內的反對聲浪，促進更順暢的國際貿易關係。

參、美歐中之貿易障礙調查程序

針對外國之貿易障礙設有明文規定之申訴制度國家，最為人知曉者主要為美國之 301 條款、歐盟之貿易障礙規則及中國的對外貿易壁壘調查等。三者申訴主體、實體要件及程序規定上雖有不同，但其主要目的均是賦予私經濟實體針對外國之貿易障礙實務申請對其進行調查並採取相應措施之申訴權利。透過對申訴主體、申請要件及調查程序之明文規定，提供了私經濟實體在處理外國貿易障礙問題上，啟動調查程序之主動權、不同程度的程序參與及被告知處理方式之知的權利等，可謂在解決貿易爭端的過程中，提供了不同程度的正當法律程序、法律透明化及明確性。

然而，法制之建立與實際執行成效仍有差異，各國在運用貿易障礙申訴程序之目的及做法亦有所不同，尤其是此類制度均會同時賦予政府機關依職權進行調查之權限，故其除了提供私經濟實體救濟途徑之功能外，亦為政府主動處理貿易障礙之重要管道。因此，實際上此類程序是否能達成其促進私經濟實體參與貿易爭端解決之目的仍有待研究。以下即先就美歐中三國的貿易障礙調查制度加以介紹：

一、美國之 301 條款

301 條款 (Section 301) 一般係指美國「1974 年貿易法 (Trade Act of 1974)」第 301 節至第 310 節所規定之「不公平貿易實務之救濟」之調查制度¹⁷，其雖經 1984 年、1988 年之修正致內容有些許差異，惟此一規定主要係賦予 USTR，為確保美國在貿易協定下之權利並對外國之貿易實務做出回應，應對其啟動調查並其採取因應措施之責任。於 1970 年代，雖有 GATT 做為規範國際貿易之規則，但美國認為 GATT 之規定不符合現實所需，且許多國家均違背 GATT 之規則或其他國際協定而使美國受有損失。美國國會遂於 1974 年所制定之貿易法中，擴大總統職權，使其得採取片面措施來報復外國之不公平行為，不問是否有無違反國際規範，又稱之為 301 報復條款。此項報復條款除能促使總統單方決定採取行為以對外國貿易政策表示不悅外，該條另一項功能，即允許私人為相當部分的參與，以確保國際貿易協定及美國貿易權利之執行，此點亦頗為重要¹⁸。

依據 301 條款之規定，美國得對外國違反貿易協定之行為或對美國商務造成

¹⁷ Section 301 of the Trade of 1974, 19 U.S.C. § 2411.

¹⁸ 羅昌發，美國貿易法中三〇一報復條款之研究，收於：美國貿易救濟制度，頁 12 (1994 年)。

不正當 (unjustifiable)、不合理 (unreasonable) 或歧視性 (discriminatory) 之負擔或限制之外國貿易實務實施貿易報復措施¹⁹。在 1995 年 WTO 成立生效前，301 條款係美國要求外國除去貿易障礙並開放市場之主要的法源依據²⁰。在 WTO 成立後，由於 WTO 爭端解決機制之運作，大大地減少了 301 條款之適用機會，直至川普政府時代，才又重新重視並援用此一條款來解決若干外國貿易障礙²¹。301 條款自 1974 年貿易法生效以來，至 2022 年總計有 130 案立案，雖主要是發生在 WTO 成立之前，但在 WTO 成立後仍有 35 案成立。從歷史角度來看，301 條款主要對付的國家是歐盟，對其所提起的案件約占 30%，大部分是涉及農產品之措施，日本、加拿大及韓國亦是主要對象²²。

由於 301 條款保留了透過 WTO 爭端解決機制處理貿易爭端或直接以貿易報復措施處理之彈性，亦使得 301 條款之調查程序陷入有違反 WTO 協定之虞之爭議²³。有關 301 條款之爭議，歐盟於 1999 年即以美國 301 調查程序中授權總統得採取撤回減讓等報復措施部分違反 DSU 第 23.2 (a)及(c)條之規定向 WTO 提出控訴²⁴。爭端解決小組認為美國對於調查結果是否採取片面報復措施因保有裁量權，仍有使其措施符合 DSU 規定之空間存在時，該條款本身並未違反 DSU 之規定²⁵。然而，由於 301 調查程序僅為國內程序，若依調查結果而採取片面措施時，系爭措施仍須面對 WTO 爭端解決程序之審查，例如在 2020 年的「美國—中國 301 關稅措施案 (US—Tariff Measures (China))」中，中國即對美國依 301 調查結果所採取之片面措施提出控訴，爭端解決小組報告亦認定美國透過 301 調查程序對中國加徵關稅之措施違反了 WTO 協定下之最惠國待遇原則等規定²⁶，該案目前仍在上訴程序中。

(一) 實體規則

依據 301 條款之規定，主要是得針對以下四類外國貿易實務展開調查²⁷，包括：一、違反貿易協定規定以致否定美國在貿易協定下之權利者²⁸；二、對美國商務造成負擔或限制之不正當行為 (unjustifiable actions)²⁹；三、對美國商務造

¹⁹ Section 301 of the Trade of 1974, 19 U.S.C. § 2411.

²⁰ Andres B. Schwarzenberg, *Section 301 of the Trade Act of 1974*, CONG. RSCH. SERV. REP. (June 15, 2023), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>.

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ Panel Report, *United States — Section 301-310 of the Trade Act of 1974*, paras. 4.66-4.67, WTO Doc. WT/DS152/R (adopted Jan. 27, 2000) [hereinafter Panel Report, *US — Section 301 Trade Act*].

²⁵ Panel Report, *US — Section 301 Trade Act*, para. 7.135.

²⁶ Panel Report, *United States—Tariff Measures on Certain Goods from China*, WTO Doc. WT/DS543/R (circulated Sept. 15, 2020).

²⁷ Andres B. Schwarzenberg, *Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use*, CONG. RSCH. SERV. REP. (Dec. 14, 2020), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46604>.

²⁸ Section 301 of the Trade of 1974, 19 U.S.C. §§ 2411(a)(1)(A), (B)(i).

²⁹ *Id.* § 2411(a)(1)(B)(ii).

成負擔或限制之不合理行為³⁰；及四、對美國商務造成負擔或限制之歧視性行為³¹。商務（commerce）之範圍則包括貨品、服務及投資³²。至於對美國商務造成之負擔或限制要件，雖然 301 條款之調查並未如其他貿易救濟調查案件，要求應有實質損害或嚴重損害等要件，但申請人仍需證明一定程度的「損害（injury）」之存在，否則 USTR 在沒有損害的情況下可能不會啟動調查程序³³。

除了一般的 301 調查外，美國於 1988 年的「綜合貿易與競爭法（Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988）」中，更針對其智慧財產權的保護，增加了特別 301 條款之調查程序，賦予 USTR 針對被列入「優先外國名單（priority foreign countries）」中之國家得依職權提出調查之權限，又稱為「特別 301 調查（special 301）」³⁴。依 1974 年貿易法第 182(a)(2)條之規定，對於未提供美國智慧財產權有效及適當保護之國家，或對於依賴智財權保護之美國出口商，未提供有效適當市場進入機會之國家，授權 USTR 得將其列為優先外國名單³⁵。針對優先外國名單中之國家，USTR 雖應其依職權啟動 301 條之調查程序，但因仍有經濟利益之例外規定，USTR 對於是否展開調查仍享有一定的裁量權³⁶。

此外，同樣屬於「1988 年綜合貿易競爭法中」新增加之強制性職權調查程序，並被稱為「超級 301（super 301）」之調查程序，則是要求 USTR 基於國家貿易評估報告（National Trade Estimate Report），確認除去其貿易障礙後最有可能增加美國出口之優先國家名單³⁷。在國家貿易評估報告提出後 21 日內，USTR 即應依職權對優先國家名單中之國家展開調查，一旦展開調查後即依 301 調查程序為之³⁸。

（二）程序規則

301 調查主要是由隸屬於 USTR 貿易政策工作委員會（Trade Policy Staff Committee, TPSC）下之「301 條款委員會（Section 301 Committee）」負責³⁹。「301 條款委員會」負責進行 301 條款之申訴審查、舉行公聽會並就可能採取的措施向 TPSC 提出建議，USTR 再依據 TPSC 之建議做出最終決定⁴⁰。貿易障礙調查程序不但賦予私人提出申訴之權利，對調查機關之調查行為亦設有時間表，避免程序拖延損及申訴人之權益。301 之調查程序主要可分為六階段，包括：一、

³⁰ *Id.* § 2411(d)(3).

³¹ *Id.* § 2411(d)(5).

³² *Id.* § 2411(d)(1).

³³ Schwarzenberg, *supra* note 27, at 5-6.

³⁴ 19 U.S.C. § 2242.

³⁵ *Id.* § 2242(a)(1).

³⁶ *Id.* §§ 2412(b)(2)(B), (c).

³⁷ *Id.* § 2420.

³⁸ Identification of Trade Expansion Priorities, 59 Fed. Reg. 10727, 10727-10728 (Mar. 8, 1994).

³⁹ 15 C.F.R. § 2002.3.

⁴⁰ *Id.*; Schwarzenberg, *supra* note 27, at 7.

調查之展開⁴¹；二、對涉案外國政府請求進行諮商⁴²；三、公聽會及正反面書面摘要之提出⁴³；四、進行諮商⁴⁴；五、請求進入貿易協定下之爭端解決機制⁴⁵；及六、USTR 做出最終決定⁴⁶。

1. 申訴主體

啟動 301 調查程序之主體主要有二，即得由私人提出申訴（petition）或由 USTR 依職權提起（self-initiation）。對於得提出申訴之利害關係人（interested person），「1974 年貿易法」第 302 條採取相當廣泛之定義，包含了所有受外國貿易措施影響的美國生產者、進出口商及投資者，亦包含代表前述業者之貿易團體及消費者代表⁴⁷。

2. 申請及調查程序

由利害關係人以提出申訴方式啟動程序者，301 條款委員會應於收到申請書起 45 日內審查相關陳述並決定是否啟動調查程序⁴⁸。針對是否展開調查，USTR 雖有裁量權，但若決定不啟動調查程序，應附理由通知申請人並於聯邦公報（Federal Register）公告其拒絕啟動調查之理由⁴⁹。若 USTR 決定展開調查，亦需於聯邦公報中公告申請書之摘要，並提供公眾評論申請書內相關議題之機會，例如舉行公聽會等⁵⁰。申請人或任何利害關係人亦得請求舉行公聽會⁵¹。若無利害關係人之申請，USTR 亦得依職權展開調查，但需先與適當的利害關係人諮商後才能啟動⁵²。截至 2022 年為止，約有 60% 的案件係由私人提出。但自從 1995 年後，主要則由 USTR 依職權提出，約占案件之 74%⁵³。

一旦決定展開調查，USTR 即需要求受調查之外國政府就系爭爭端進行諮商⁵⁴。為準備諮商程序，USTR 需向申請人或其他適當之私人代表尋求資訊及建議。若爭端涉及貿易協定而無法達到雙方滿意之結果，或自諮商開始後經 150 日仍無

⁴¹ 19 U.S.C. § 2412.

⁴² *Id.* § 2413(a)(1).

⁴³ *Id.* §§ 2412(a)(4)(A), (B).

⁴⁴ *Id.* § 2414(b).

⁴⁵ *Id.* § 2413(a)(2).

⁴⁶ *Id.* § 2414(a).

⁴⁷ *Id.* § 2411(d)(9); Wolfgang W. Leirer, *Retaliatory Action in United States and European Union Trade Law: A Comparison of Section 301 of the Trade Act of 1974 and Council Regulation 2641/84*, 20(1) N. C. J. INT'L L. 41, 47 (1994).

⁴⁸ 19 U.S.C. § 2412(a)(2).

⁴⁹ *Id.* § 2412(a)(3).

⁵⁰ *Id.* § 2412(a)(4).

⁵¹ *Id.* § 2006.3(b).

⁵² *Id.* § 2412(b)(1).

⁵³ Schwarzenberg, *supra* note 27, at 8.

⁵⁴ 19 U.S.C. § 2413(a)(1).

結果時，USTR 即須將系爭案件提交給系爭貿易協定轄下之爭端解決機制處理⁵⁵。

在整個調查過程中，賦予私經濟實體參與程序的權利部分主要是公聽會的舉行及公眾評論程序。若 USTR 決定啟動調查程序時，即須於聯邦公報公告申請書摘要或職權進行調查之理由，並於公告後 30 日內提供利害關係人針對申訴書中之爭點陳述意見之機會，包括舉辦公聽會⁵⁶。為陳述意見，利害關係人應於規定時間內提交書面意見，但在整個程序中，申訴人及利害關係人均得要求 USTR 舉辦公聽會。此外，在 301 條款之調查程序中，USTR 若欲做出採取特定措施之決定時，於做出決定前需先諮詢申訴人，並向私經濟實體之諮詢代表尋求建議⁵⁷。

依據調查之結果，一旦做出外國貿易實務有違反貿易協定或對美國商務造成負擔或限制之認定後，USTR 是否應採取措施，可分為強制性規定與裁量性規定二種情形。若調查結果，外國貿易實務係違反貿易協定之規定，或對美國商務之限制係不正當者，USTR 即產生應採取措施之義務⁵⁸。至於若對美國商務之限制僅屬不合理或歧視性之情況時，則屬於 USTR 得自由裁量權是否採取措施之範圍⁵⁹。

3. 決定之作成及處理方式

然而，縱使規定 USTR 應採取應對措施，301 條款仍然給予 USTR 若干裁量權，即在考量有以下情況之一時，USTR 得不採取措施：一、WTO 之爭端解決機構已經通過系爭措施未違反 WTO 協定規定之最終爭端解決報告⁶⁰；二、USTR 認為受調查之外國政府已經提出令人滿意之方法得以保障美國在貿易協定下之權利⁶¹；三、外國政府已透過雙邊協議承諾停止或逐步廢除系爭措施、提供減輕美國商務負擔之方法或提供補償美國貿易利益之方法等⁶²；及四、USTR 認為對其採取措施會對美國經濟造成負面影響或對美國的國家安全造成嚴重傷害⁶³。為對救濟受到外國貿易實務傷害之美國商務，301 條款授權 USTR 得採取以下措施：一、課徵關稅或其他進口限制措施⁶⁴；二、撤回或暫停貿易協定之減讓⁶⁵，或三、與外國政府締結具拘束力之協議，以廢除系爭措施或以貿易利益補償美國⁶⁶。

⁵⁵ *Id.* § 2413(a)(2)(B).

⁵⁶ *Id.* § 2412(a)(4)(A)-(B).

⁵⁷ 15 C.F.R. § 2006.11.

⁵⁸ 19 U.S.C. § 2411(a)(1).

⁵⁹ *Id.* § 2411(b).

⁶⁰ *Id.* § 2411(a)(2)(A).

⁶¹ *Id.* § 2411(a)(2)(B)(i).

⁶² *Id.* §§ 2411(a)(2)(B)(ii)(I)-(II), (iii).

⁶³ *Id.* § 2411(a)(2)(B).

⁶⁴ *Id.* § 2411(c)(1)(B).

⁶⁵ *Id.* § 2411(c)(1)(A).

⁶⁶ *Id.* § 2411(c)(5)(A).

(三) 私經濟實體之程序參與權利

針對美國 301 條款之立法目的及沿革發展雖可從不同的面向切入，但因本文的重點在於檢視私人參與貿易障礙調查程序之問題，故將從 301 條款中對私人權利保障之角度切入，審視 301 條款之變革。對於外國之貿易障礙，早在 1974 年，國際貿易規則尚未建立之年代，美國國會即已賦予總統得採取貿易報復措施之權限。然而，受到外國貿易障礙影響最大的美國企業，卻是到了 1960 年代才開始逐漸有參與程序及決定的空間。當政府開始對外進行貿易談判並締結自由貿易協定時，即給予了企業對市場開放及自由貿易的期待，而一旦外國政府未遵守其承諾時，因信賴自由貿易協定而受到影響之企業即期待能有參與解決問題之管道。在 1960 年代，受到此一思想的影響，美國在貿易法中開始給予私經濟實體就外國貿易障礙得請求召開公聽會之權利，隨後逐漸發展成得較為具體的申訴程序，並賦予私經濟實體得請求政府展開貿易障礙調查之權利。然而，此一申訴程序始終僅有啟動調查的權利，對於經確認存在之外國貿易障礙是否採取貿易報復措施等權限仍屬行政裁量權的範圍⁶⁷。

賦予私經濟實體程序上權利之規定始於「1962 年貿易擴張法 (Trade Expansion Act of 1962)」第 252 條⁶⁸。「1962 年貿易擴張法」雖然賦予美國總統在面對外國不公平貿易實務時，得實施貿易報復的權力⁶⁹，但當時貿易障礙已由關稅轉變為非貿易關稅障礙 (non-tariff barriers, NTBs)，在沒有企業的協助下，往往無法確認具體的貿易障礙狀況。因此在該法中首次規定，針對外國不公平的貿易實務，在任何利害關係人的請求下，行政機關應舉行公聽會，透過公聽會不但給予私人陳述意見的機會，亦得協助政府機關蒐集貿易障礙之資訊⁷⁰。但由於該法成效不彰，美國國會在「1974 年貿易法」中即進一步納入了私人申訴程序之架構，並於「1979 年貿易協定法 (Trade Agreement Act of 1979)」中針對申訴程序訂定調查時間表，以避免案件之拖延⁷¹。至「1984 年貿易及關稅法 (Trade and Tariff Act of 1984)」的修法中再次確認私經濟實體的申請人資格後，才成為現行 301 條款之雛形⁷²。301 條款雖為具利害關係之私經濟實體創設了一項「權利」，惟私經濟實體依 301 條款所取得之權利與一般權利不同，當事人就其他法律上權利受到侵害時，得向法院請求救濟，然 301 條款所賦予當事人之權利，並無此種效果。具利害關係之私經濟實體，依 301 條款所為之請求，僅係為使行政機關獲得外國實施不公平貿易行為之資訊所為之法律上設計，故其並非得受法院保護之

⁶⁷ Marco C.E.J. Bronckers, *Private Response to Foreign Unfair Trade Practices—United States and EEC Complaint Procedures*, 6(3) NW. J. INT'L L. & BUS. 651, 659 (1984).

⁶⁸ Trade Expansion Act of 1962, Pub. L. No. 87-794, tit. II, §252, 76 Stat. 872, 879, *repealed by* Trade Act of 1974, Pub. L. 93-618, tit. IV, §602(d), 88 Stat. 1098, 2072.

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ Trade Expansion Act of 1962, Pub. L. No. 87-794, tit. II, §223, 76 Stat. 872, 875, *repealed by* Trade Act of 1974, Pub. L. 93-618, tit. IV, §602(d), 88 Stat. 1978, 2072.

⁷¹ 19 U.S.C §2252 (a).

⁷² Trade and Tariff Act of 1984, Pub. L. No. 98-573, tit. III, §§304 (a)-(c), (f), 98 Stat. 2948, 3002, 3005.

權利，而是促使美國政府代表利害關係人向外國談判解決問題之一種行政上程序而已⁷³。對於處理外國的貿易障礙問題，一般均認為一國政府在衡量私人請求與國家利益間應享有充分的裁量權，使其能考量各種不同的因素，包括私人主張的重要性與為貿易障礙需耗費資源間之比例、處理不同貿易障礙間之輕重緩急及可能造成的政治影響等⁷⁴。

301 條款雖賦予私經濟實體程序上之參與權利，但在 WTO 成立後，透過 301 條款處理貿易障礙之情況已大幅減少。WTO 成立後，由私經濟實體提出申請之 301 調查並確認有貿易障礙存在之案件，其調查結果主要可分為二種處理方式，一為啟動程序後透過雙邊諮商達成協議後而終止程序者⁷⁵，二為提交 WTO 之爭端解決機制解決⁷⁶。大部分案件均透過爭端解決小組或上訴機構之最終裁決解決⁷⁷，僅有一件未完成程序⁷⁸及一件由被控訴國自行廢止爭議措施⁷⁹，未有採取報復措施之案件。但自 2010 年由美國鋼鐵工人聯合會（United Steel Workers, USW）針對中國對稀土出口限制、風力發電補貼及強制技術移轉等多項措施所提出之 301 調查案後至今為止，雖仍有私經濟實體提出 301 調查之申請，但 USTR 均未啟動調查程序⁸⁰，故自 2010 年後，301 調查案件僅有 USTR 依職權所啟動之案件。即使

⁷³ Patricia I. Hansen, *Defining Unreasonableness in International Trade: Section 301 of the Trade Act of 1974*, 96(5) YALE L. J. 1122, 1129 (1987); 羅昌發（註 18），頁 29。

⁷⁴ Bronckers, *supra* note 67, at 658.

⁷⁵ Initiation of Section 302 Investigation Concerning Certain Discriminatory Canadian Communications Practice; Proposed Determination; and Request for Public Comment, 60 Fed. Reg. 8101 (Feb. 10, 1995); Section 302 Investigation: Certain Subsidies Affecting Access to the European Communities' Market for Modified Starch, 62 Fed. Reg. 12264 (June 13, 1997).

⁷⁶ Section 304 Determinations: Barriers to Access to the Japanese Market for Consumer Photographic Film and Paper, 61 Fed. Reg. 30929 (June 18, 1996); Initiation of Section 302 Investigation and Request for Public Comment: Australian Subsidies Affecting Leather, 61 Fed. Reg. 55063 (Oct. 23, 1996); Initiation of Section 302 Investigation and Request for Public Comment: Canadian Export Subsidies and Market Access for Dairy Products, 62 Fed. Reg. 53851 (Oct. 16, 1997); Initiation of Section 302 Investigation and Request for Public Comment: Mexican Practices Affecting High Fructose Corn Syrup (HFCS), 63 Fed. Reg. 28544 (May 26, 1998); Initiation of Section 302 Investigation and Request for Public Comment: Wheat Trading Practices of the Canadian Wheat Board, 65 Fed. Reg. 69362 (Nov. 16, 2000); Initiation of Section 302 Investigation and Request for Public Comment: China—Acts, Policies and Practices Affecting Trade and Investment in Green Technology, 75 Fed. Reg. 64776 (Oct. 20, 2010).

⁷⁷ Panel Report, *Japan — Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WTO Doc. WT/DS44/R (adopted Apr. 22, 1998); Appellate Body Report, *Canada — Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*, WTO Doc. WT/DS103/AB/RW2 (adopted Jan. 17, 2003); Appellate Body Report, *Mexico — Anti-Dumping Investigation of High-Fructose Corn Syrup (HFCS) from the United States*, WTO Doc. WT/DS132/AB/RW (adopted Nov. 21, 2001); Appellate Body Report, *Canada — Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain*, WTO Doc. WT/DS276/AB/R (adopted Sept. 27, 2004).

⁷⁸ Request for Consultations by the United States, *Australia — Textile, Clothing and Footwear Import Credit Scheme*, WTO Doc. WT/DS57/1 (Oct. 9, 1996).

⁷⁹ Request for Consultations by the United States, *China — Measures Concerning Wind Power Equipment*, WTO Doc. WT/DS419/1 (Jan. 6, 2011).

⁸⁰ Petition under Section 302 on Workers' Rights in China; Decision Not to Initiate Investigation, 69 Fed. Reg. 26204 (May 11, 2004); Petition Under Section 302 on the Valuation of Chinese Currency; Decisions Note to Initiate Investigations, 69 Fed. Reg. 78516 (Dec. 30, 2004); Petition Under Section 301 on Israel's Protection of Intellectual Property Right; Decision Not To Initiate Investigation, 74 Fed. Reg. 31789 (July 2, 2009); Petition Under Section 302 on Alleged Expropriations by the Dominican

到了川普政府時代，301 條款被重新重視及使用，主要仍是由 USTR 依職權啟動之調查，而非由私經濟實體所提出，例如 2017 年 USTR 針對中國之技術移轉、智慧財產權及創新等措施所進行之 301 調查⁸¹；2019 年針對歐盟未遵守 WTO 上訴機構在民用航空器補貼措施案中之建議所進行之調查⁸²；2019 年針對法國數位服務稅所進行之調查⁸³及 2020 年對越南貨幣政策所進行之調查⁸⁴等。由此可見，301 條款提供給私經濟實體之程序上權利，在近期並未被廣泛地運用。

二、歐盟之貿易障礙調查程序

歐盟早期為了因應美國的 301 條款，在 1984 年亦制定了「貿易障礙調查規則（第 2641/84 號歐體理事會規則）」，又稱為「新商業政策工具（New Commercial Policy Instrument，以下簡稱 NCPI）」，提供歐體產業在第三國市場遭遇貿易障礙時，能有一個向歐體機構反應並要求其排除障礙之管道⁸⁵。然而在 NCPI 運作的 10 年中，歐盟企業僅提出 7 個案件，其中 2 案被執委會以證據不足而駁回，並未能有效地發揮處理貿易障礙之功能⁸⁶。之後，NCPI 在 1995 年被「第 3286/94 號歐體理事會規則」所取代，該規則又稱為「1994 貿易障礙規則（TBR 1994）」⁸⁷。該規則歷經 5 次的修正，不但擴大了得提出貿易障礙調查之障礙類型範圍，亦不斷地簡化私部門的參與程序，逐漸形成於 2015 年通過之現行貿易障礙規則（TBR 2015）規定⁸⁸。

TBR 乃為因應 WTO 成立後益發司法化的爭端解決機制所設。執委會認為，歐盟若欲行使其在國際貿易法下之權利，必須在歐盟法下建立一項完全透明的法律機制，並確保其在判斷是否行使國際貿易法下之權利時，該決定是基於正確的

Republic; Decision Not To Initiate Investigation, 76 Fed. Reg. 41857 (July 15, 2011); Petition Under Section 302 on the U.S.-Israel Free Trade Agreement; Decision Not To Initiate Investigation, 76 Fed. Reg. 41858 (July 15, 2011).

⁸¹ Initiation of Section 301 Investigation; Hearing; and Request for Public Comments: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, 82 Fed. Reg. 40213 (Aug. 24, 2017).

⁸² Initiation of Investigation; Notice of Hearing and Request for Public Comments: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute, 84 Fed. Reg. 15028 (Apr. 12, 2019).

⁸³ Initiation of a Section 301 Investigation of France's Digital Services Tax, 84 Fed. Reg. 34042 (July 16, 2019).

⁸⁴ Initiation of Section 301 Investigation: Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation, 85 Fed. Reg. 63637 (Oct. 8, 2020).

⁸⁵ Gregory Shaffer, *Mechanisms for the Negotiation of International Trade Claims by Public Authorities on Behalf of Private Enterprises in the European Union: A Public-Private Partnership*, 92 AM. SOC'Y INT'L L. 212, 218 (1998); Council Regulation 2641/84, of 17 September 1984 on the Strengthening of the Common Commercial Policy with Regard in Particular to Protection Against Illicit Commercial Practices, 1984 O.J. (L 252) 1 (EEC).

⁸⁶ Shaffer, *supra* note 85, at 219.

⁸⁷ TBR 1994, *supra* note 9.

⁸⁸ Regulation (EU) 2015/1843 of the European Parliament and of the Council 6 October 2015 Laying Down Union Procedures in the Field of the Common Commercial Policy in Order to Ensure the Exercise of the Union's Rights Under International Trade Rules, in Particular Those Established Under the Auspices of the World Trade Organization, 2015 O.J. (L 272) 1 [hereinafter TBR 2015].

事實資訊及法律分析所做成⁸⁹。故 TBR 主要為了確保歐盟在國際貿易規則下之權利，尤其是 WTO 協定下之權利，在認定存在貿易障礙之情形下，決定是否啟動國際爭端解決程序及採取何種後續行為以排除障礙所建立之歐盟內部程序。為了處理貿易障礙問題，歐盟將其確認貿易障礙是否存在之任務與私經濟實體進行合作，期待企業在查覺有貿易障礙產生時能及時通報執委會⁹⁰。因此，TBR 首先賦予歐盟企業法律上之申訴權利，使其得請求歐盟執委會正式地對其所提出之貿易障礙措施展開調查，並提供其所有可得之非機密性資訊、舉辦公聽會、提供利害關係人陳述意見之機會並將相關決定公開於政府公報⁹¹。申請被駁回之企業，對於執委會之決定亦得向歐盟法院起訴請求司法審查。TBR 透過對各項程序之期間規定，使歐盟企業亦能同時掌握申訴程序之進行⁹²。TBR 2015 之主要規定如下⁹³：

(一) 實體規則

依 TBR 之規定，得提出申訴之案件類型主要有二，一為處理對歐盟市場造成影響之貿易障礙，以期能除去該貿易障礙所造成之損害 (injury)；另一為處理對第三國市場造成影響之貿易障礙，以期能除去該貿易障礙所造成之負面貿易效果 (adverse trade effects)⁹⁴。類型一之案件主要是為了保護歐盟內部市場，使其免受損害，概念類似歐盟貿易救濟措施，因此僅有受有損害之歐盟產業全體，才能對該貿易障礙提出申訴⁹⁵；類型二則是在保護歐盟企業之出口利益，這裡值得注意的是，因歐盟本身非單一國家，因此在歐盟法用語下，「第三國」專指非歐盟成員國之國家，與一般經貿法用語中區分「出口國」、「進口國」而「第三國」係指非產品直接進出口的第三國家有所不同。因此，此處在第三國市場造成影響，即歐盟產品出口至非成員國的出口市場，故此類型非以產業全體為對象，而是歐體之個別企業或產業協會即得提起類型二之申訴，即在其認為貿易障礙對第三國市場造成影響，且對其產生負面貿易效果時，該個別企業或產業協會即得提出申訴⁹⁶。若申請人係成員國則不限類型，均得要求執委會啟動調查程序⁹⁷。而「貿易障礙 (obstacles to trade)」之定義，則指由第三國所採取或維持，構成國際貿易法下得採取行動之貿易實務，例如採取國際貿易法下所禁止之行為而使歐盟取得對其提出控訴之權利或得排除該違法行為之權利等⁹⁸。因此，在企業認為

⁸⁹ TBR 2015, Recital (5).

⁹⁰ Shaffer, *supra* note 85, at 219.

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.* at 219-220.

⁹³ 張南薰、黃珏，歐盟貿易障礙申訴及調查制度之新進展，貿易政策論叢，34 期，頁 261-265 (2022 年)。

⁹⁴ TBR 2015, arts. 1(a)-(b).

⁹⁵ *Id.* art. 3.

⁹⁶ *Id.* art. 4.

⁹⁷ *Id.* art. 6(1).

⁹⁸ *Id.* art. 2(1)(a).

外國政府設置了前述之貿易障礙時，不論是對於歐盟市場或第三國市場造成影響，即得向歐盟執委會提出申訴，並經調查程序確定貿易障礙之存在及處理方式。

由於對歐盟內部市場造成影響之貿易障礙，例如低價產品或受補貼產品之進口等，已經另有反傾銷措施及平衡稅措施等貿易救濟程序得以運用，因此 TBR 主要處理的貿易障礙仍以類型二對第三國市場造成負面影響之措施，即以處理在出口市場造成負面影響之貿易障礙為主⁹⁹。

(二) 程序規則

1. 申訴主體

與 NCPI 僅能由歐體產業提出申訴相較，TBR 則擴大了得提出申訴之主體，賦予歐盟企業或產業協會等團體亦能提出申訴之權利，只是二者得提出申訴之要件略有差異。依據 TBR 2015 之規定，得提出申訴者主要有三，包括：一、歐盟產業（Union Industry）；二、歐盟個別企業（Union Enterprise）及產業協會（association）及三、歐體成員國¹⁰⁰。在原本的 NCPI 下，僅限於歐體產業與成員國享有法律上之請求展開調查之權利，在 TBR 1994 中則新增一項申請人資格，即歐體個別企業或其產業協會，使得個別企業即使無法代表整個產業，亦具備申訴人資格¹⁰¹。一方面提升歐盟個別企業在貿易障礙調查程序中之參與，尤其是中小企業的參與，亦增加了執委會識別貿易障礙之新途徑。

2. 申訴及調查程序

依據 TBR 之規定，企業或產業在遇到貿易障礙而向執委會提出申訴時須以書面為之，且申訴書中須包含貿易障礙、損害或負面貿易影響存在之充分證據¹⁰²。執委會應於收到申訴書後 45 日內應做出是否啟動調查程序之決定¹⁰³。此一決定又稱為受理與否之決定（admissibility review）。對於是否受理申訴案件，執委會主要考量案件是否具備足夠的證據而使啟動調查具有正當性，及啟動調查是否符合歐盟利益等事項。執委會在做成此一決定前會先與產業進行溝通，因此通常產業不會針對可能不被受理的案件提出申訴¹⁰⁴。

一旦執委會認為申訴案件已備充分的證據足認展開調查具有正當性，且在歐

⁹⁹ Robert M. Maclean, *The European Community's Trade Barrier Regulation Takes Shape-Is It Living Up to Expectations?*, 33(6) J. WORLD TRADE 69, 72 (1999).

¹⁰⁰ TBR 2015, arts. 3, 4, 6.

¹⁰¹ TBR 1994, art. 4(1).

¹⁰² TBR 2015, arts. 3, 4, 6(2).

¹⁰³ *Id.* art. 5(4).

¹⁰⁴ Jean Charles Van Eeckhaute, *Private Complaints Against Foreign Unfair Trade Practices—The EC's Trade Barriers Regulation*, 33(6) J. WORLD TRADE 199, 204-205 (1999).

盟利益上有其必要時，執委會即會在歐盟公報上公告調查程序之啟動（initiation of the examination procedure）¹⁰⁵，並正式展開調查。依 TBR 之規定，調查結果及報告應視案件之複雜程度於展開調查後 5 至 7 個月內完成¹⁰⁶。TBR 的調查程序與反傾銷稅及平衡稅的調查程序類似，包括會以向利害關係人，包括向歐盟產業及第三國政府等發送問卷的方式蒐集所需的資料、為確認資料之真實性進行實地訪查（on-spot-investigations）、提供利害關係人陳述意見或相互質詢之機會。對於不合作的利害關係人，執委會亦有得使用可得事實（facts available）做為決定基礎之權利，對於特定資料亦負有保密義務等¹⁰⁷。一旦調查報告完成後，即會被提交給由成員國代表所組成之貿易障礙委員會（Trade Barriers Committee），決定接下來的後續行為¹⁰⁸。

3. 決定之作成及處理方式

依據 TBR 之調查程序，調查結果主要可分為二種，即終止或暫停調查程序或採取商業政策措施（commercial policy measures）。依據調查之結果，執委會若認為基於歐盟利益無需採取特定行為時，調查程序即告終止¹⁰⁹。執委會若認為第三國或相關會員國已採取令人滿意之措施而無採取任何行動之必要時，在與貿易障礙委員會諮詢後得暫停調查程序¹¹⁰。不論在任何時候，若執委會認為最適當的解決方式為雙邊協議時，亦得在與貿易障礙委員會諮商後暫停調查程序，並依《歐洲聯盟運作條約》第 207 條啟動雙邊諮商程序¹¹¹。

若依據調查結果，執委會認為基於歐盟利益之考量有必要採取行動以確保其在國際貿易法下之權利，且有必要除去對歐盟造成負面影響之貿易障礙時，即會啟動雙邊或多邊之諮商及後續的爭端解決程序，例如 WTO 爭端解決機制內之諮商程序及後續的爭端解決程序等，尋求排除貿易障礙之方法。依據 TBR 之規定，在認定有貿易障礙存在時，原本依規定得對第三國採取撤回關稅減讓、提高關稅或實施數量限制等商業政策措施¹¹²。但因為 WTO 之 DSU 禁止在未經爭端解決程序下採取貿易報復措施，故 TBR 亦特別規定，未經雙邊或多邊之爭端解決程序，不得逕自採取前述之商業政策措施¹¹³。

TBR 雖賦予了私人提出申訴之權利，且在符合一定條件下，其申訴案有受調

¹⁰⁵ TBR 2015, art. 9(1).

¹⁰⁶ *Id.* art. 9(8).

¹⁰⁷ *Id.* arts. 9(7), 10.

¹⁰⁸ *Id.* art. 8.

¹⁰⁹ *Id.* art. 12(1).

¹¹⁰ *Id.* art. 12(2).

¹¹¹ *Id.* art. 12.3; Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, art. 207, 2012 O.J. (C 326) 47, 140.

¹¹² TBR 2015, art. 13(3).

¹¹³ *Id.* art. 13(2).

查及獲得處理之權利，對調查結果及處理方式亦有受通知的權利，甚至，對於調查機關違反程序規定之行為同樣給予申訴人司法救濟之途徑¹¹⁴，但是，對於是否展開調查及若有貿易障礙存在應採取何種後續動作等，產業或企業並無法律上之權利可以主張，對此執委會仍享有相當程度的裁量權。在 TBR 的規定中，「歐盟利益」此一要件之存在，提供了執委會在做成是否展開調查、採取何種後續行動及如何執行爭端解決結果之決定時享有一定程度的裁量權¹¹⁵。歐盟利益也象徵著最廣泛的政策考量，包括一般外交政策的考量、貿易政策的考量、其他歐盟企業或產業在實施貿易障礙會員國國內的市場進入地位等¹¹⁶。透過歐盟利益之衡量，執委會得避免在未考量其他利益的情況下直接採取行動，最後卻對整體利益造成不利之後果。

（三）私經濟實體之程序參與權利與現況

歐盟對於存在於外國市場中貿易障礙之處理方式，從貿易障礙之發展及確認到最後貿易障礙之排除，雖設有不同的管道及處理方式，從歐盟基本法層級到歐盟法層級的正式程序至未明文規定的非正式程序均有之。TBR 雖為最正式的申訴程序，但其並非是最常被使用的管道。TBR 制定之初雖有促進歐盟產業參與爭端解決程序之目的，但是由於其在成案階段對申訴人所要求之舉證責任過重，調查期間耗費時間過長，僅是調查程序本身就需耗時 7 個月以上，惶論至 WTO 整個爭端解決程序結束為止之時間，對歐盟企業而言並不是解決爭端的首要考量。為解決 TBR 成效不彰之問題，歐盟即不斷地透過簡化申訴程序並加強與歐盟企業間之夥伴關係，來達到其保護企業出口利益之最終目的¹¹⁷。例如，為促進申訴機制之運用，對於不違反國際協定之貿易障礙，歐盟產業可將其申訴之案件登錄在資料庫後由「市場進入機構（Market Access Unit, MAU）」處理¹¹⁸，形成與 TBR 平行的處理管道¹¹⁹。依據市場進入資料庫之手冊，於歐盟產業登錄外國之貿易障礙資訊後，執委會對資料庫中之貿易障礙即會提供解釋並分析該問題，且決定適合的後續行動。由於資料庫中已有產業所提供之資訊，MAU 即會針對問題從經濟面及法律面進行分析，並協助除去貿易障礙¹²⁰。因此產業逐漸建立透過 MAU 反

¹¹⁴ Van Eeckhaute, *supra* note 104, at 206.

¹¹⁵ TBR 2015, arts. 9, 12(1).

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ 張南薰、黃珏（註 93），頁 255-274。

¹¹⁸ 在 WTO 成立生效後，為了確保歐盟產業的市場進入利益，歐盟於 1996 年公布了「歐盟市場進入戰略（Market Access Strategy，以下簡稱 MAS）」做為攻擊性貿易政策的基礎。其中為了資訊之蒐集及提供，歐盟執委會在其貿易總署（The Directorate General for Trade, DG-Trade）下設立了「市場進入機構（Market Access Unit, MAU）」，負責「市場進入資料庫（Market Access Database, MADB）」的維護及運作，鼓勵歐盟企業就其所遇到的貿易障礙登錄於政府資料庫，並將通報給貿易總署有關外國政府限制貿易之相關資訊儲存於此資料庫中。

¹¹⁹ Crowell & Moring, *Interim Evaluation of the European Union's Trade Barrier Regulation (TBR)*, European Commission DG-Trade, Final Report, at 25-27 (2005), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/october/tradoc_125451.pdf (last visited July 19, 2022).

¹²⁰ *Id.* at 28.

應貿易障礙之管道，MAU 亦取代了 TBR 之部分功能。

在 2007 年則進一步優化市場進入資料庫（MADB），簡化了通報貿易障礙之申訴登錄程序，並增加標準的線上登錄格式，以確保使用者在第一次登錄時即可獲得所有相關資訊。申訴程序也相對簡單，申訴人只需要提供產品、原產國及系爭政策工具的類型等基本資訊，而且其採下拉式選單，選單中已有預先定義好之貿易障礙選項，只要鍵入簡單的問題描述即可完成。一旦執委會審查該申訴案後認定有可能發展成訴訟案件之貿易障礙存在，即會被納入資料庫中並定期更新，也會讓歐盟企業可以追蹤整個程序¹²¹。透過資料庫的運作，歐盟企業得將其第三國所遇到的貿易限制措施以登錄在此一資料庫的方式提出申訴，可視為歐盟企業向貿易總局匯報貿易障礙存在的一種公開紀錄¹²²。

此外，貿易障礙的類型因為歐盟對外締結愈來愈多的雙邊協定而複雜化，除了傳統的市場進入障礙外，新增的永續條款及其他非 WTO 涵蓋之議題所形成之貿易障礙亦愈來愈多，貿易爭端解決的思考亦不能僅限於以 WTO 爭端解決機制之運用為主，故擴大貿易障礙之發現管道及紛爭解決途徑之需求日與俱增。歐盟於 2020 年並在其「市場進入資料庫（Access2Markets）」下設置了「單一窗口（Single Entry Point，以下簡稱 SEP）」制度，提供歐盟產業在請求歐盟機構處理貿易障礙與未遵守永續發展承諾時更加便利之管道¹²³。而 SEP 制度在實際運作上亦已發揮其作用，以埃及對瓷磚之臨時性進口限制措施為例，歐盟企業在其公協會的協助下迅速採取行動，透過 SEP 申訴表格之指引，能在埃及政府公告措施後之短期內即蒐集所需資料供執委會參考，執委會亦得在較早階段即透過歐盟代表與埃及政府接觸，包括外交接觸及換文等。埃及政府亦因此決定在該措施屆期後不再延期¹²⁴。

綜上所述，不論是透過市場進入資料庫或 SEP 制度等較為簡便之程序，或是透過較為正式的 TBR 程序，目的均是為了共同建立保護歐盟企業在國際貿易法下權利之網絡。當然，私經濟實體欲促使政府解決貿易爭端之方式及管道不限於正式法定程序，有時非正式的程序及事實上之關係可能更具效果。然而，正式法律程序之存在本身有時比其是否被有效運用更為重要，因為僅僅是透過正式程序所留下申訴案件之紀錄及公開資訊本身，即能形成重要的政治量能，促使政府處理相關案件¹²⁵。

¹²¹ *Id.* at 8.

¹²² *Id.* at 7.

¹²³ European Commission, Report from Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation and Enforcement of EU Trade Agreements, at 27, COM (2021) 654 final (Oct. 27, 2021).

¹²⁴ *Id.* at 34.

¹²⁵ Kristin Bohl, *Problems of Developing Country Access to WTO Dispute Settlement*, 9(1) CHI.-KENT J. INT'L & COMP. L. 131, 156-157 (2009).

三、中國之對外貿易壁壘調查規則

中國是第一個、也是目前唯一一個在 WTO 開發中國家會員國中，通過法規明文設立公私合作機制來調查貿易障礙¹²⁶。2000 年初期，為因應加入 WTO，中國借鑒美國與歐體的做法在 2004 年修訂生效的「對外貿易法」第 7 章中確立了對外貿易調查制度¹²⁷。在對外貿易法修訂之前，原對外貿易經濟合作部（現商務部）於 2002 年已發布「對外貿易壁壘調查暫行規則」，為貿易障礙調查立下法源基礎，並且鑒於實踐中貿易壁壘的情形複雜多樣，為幫助各政府部門與企業判別及收集資訊¹²⁸。2002 年 7 月，外經貿部發布了「貿易投資壁壘信息收集指南」，列舉了較為常見的貿易壁壘形式¹²⁹。同時仿效歐美，從 2003 年起，由商務部每年發布「國別貿易投資環境報告」，提供主要出口市場和對外投資市場國家和地區的最新貿易和投資壁壘資訊¹³⁰。「對外貿易法」修訂之後，2005 年 2 月發布的「對外貿易壁壘調查規則」，其自 2005 年 3 月 1 日起生效¹³¹，由商務部負責對國外貿易壁壘的調查工作，並由其指定進出口公平貿易局負責實施該規則¹³²。

（一）實體規則

對外貿易壁壘調查規則第 3 條規定，外國（地區）政府採取或者支持的措施或者做法，存在一定情形則視為貿易壁壘。這些情形可以分為兩大類：第一款針對違法型貿易壁壘，此類措施或做法違反或未能履行與中國共同締結或者共同參加的經濟貿易條約或者協定¹³³；第二款則包含了三種非違法型貿易壁壘，也就是措施或做法雖對中國產品或服務造成負面貿易影響，但並不違反多邊或雙邊經貿協定¹³⁴。與歐盟相比，中國立法關於貿易障礙的調查範圍規定較寬，除了違法事項之外，還可對非違法事項進行調查。

三種非違法型貿易壁壘包括了：（1）對中國產品或者服務進入該國（地區）市場或者第三國（地區）市場造成或者可能造成阻礙或者限制；（2）對中國產品或者服務在該國（地區）市場或者第三國（地區）市場的競爭力造成或者可能造成損害；或者（3）對該國（地區）或者第三國（地區）的產品或者服務

¹²⁶ BAHRI, *supra* note 5, at 101.

¹²⁷ 中華人民共和國對外貿易法第 7 章。

¹²⁸ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查暫行規則（對外貿易經濟合作部〔2002〕31 號），2002 年 9 月 23 日發布，https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62654.htm。

¹²⁹ 商務部《對外貿易壁壘調查暫行規則》釋義及說明，2006 年 8 月 6 日發布，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zhengcejid/bl/200608/20060802913146.shtml>。

¹³⁰ 商務部國別貿易投資環境報告，2003 年 5 月 20 日發布，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zcfb/zcdwmy/200305/20030500092016.shtml>。

¹³¹ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則（商務部〔2005〕4 號），2005 年 2 月 2 日發布，https://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_80631.htm。

¹³² 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 2 條。

¹³³ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 3 條第 1 款。

¹³⁴ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 3 條第 2 款。

向我國出口造成或者可能造成阻礙或者限制¹³⁵。值得注意的是，這三種貿易障礙都提及了對向第三國出口的影響，在第三國市場的競爭力影響以及第三國的產品或者服務向中國出口的影響¹³⁶。也就是說，外國實施的措施或做法雖不直接影響中國產品國服務在其本國市場的准入能力或競爭力或其本國產品或服務向中國出口的能力，但若影響中國產品或服務在第三國的市場准入或競爭力，或者第三國產品或服務向中國的出口能力，也被視為貿易壁壘。因此在考慮負面影響時，除了實施措施的外國之國內市場之外，也需要考慮該措施對第三國市場的影響。

另外，三種非違法型貿易壁壘均要求造成負面影響。而在三種情形下，負面影響的要件分別為造成或可能造成「阻礙或限制」或「損害」，由於實務上案例欠缺，如何認定造成或可能造成阻礙、限制或損害並沒有清楚的指標。但有學者認為，相較於美國 301 條款，「負面影響」此一要件顯然比「對美國商業造成負擔或限制」的要求要高，亦即其中造成阻礙或限制，要對市場准入已造成實質作用的影響；而造成損害則需產生實質損害¹³⁷。

（二）程序規則

1. 申請主體

對外貿易壁壘調查規則第 4 條規定了調查的啟動可以是應申請人的申請，也可以由商務部自行立案¹³⁸。在第 5 條中則對適格申請人作出了規定：「國內企業、國內產業或者代表國內企業、國內產業的自然人、法人或者其他組織（以下統稱申請人），可以向商務部提出貿易壁壘調查的申請¹³⁹。前款所稱的「國內企業」、「國內產業」，是指與被訴貿易壁壘涉及的产品生產或者服務供應有直接關係的企業或者產業。」此條規定相對含糊並擴大了申請者的範圍，一方面只要是與貿易壁壘涉及的产品生產或服務供應有直接關係的企業或產業便可提出調查申請，並不要求為相同產品，也不要求為該產品的生產者或供應商；另一方面，何謂「直接關係」也沒有明確的要件，似乎給予主管機關相當大的裁量空間。再者，申請人需為國內企業或產業，或者代表國內企業或產業的自然人或其他組織，又限制了實質上的申請人只能是組織，雖排除了個人的申請資格，但該組織卻不需要在涉及的产品或服務上佔有一定的出口比例。固然有學者認為這樣的規定較為彈性，能夠鼓勵沒有貿易關稅遊說傳統的中國企業利用貿易壁壘機制¹⁴⁰。

¹³⁵ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 3 條第 2 款。

¹³⁶ 史曉麗，中國對外貿易壁壘調查制度實體規則探析，國際貿易法論叢，4 期，頁 119-132（2009 年）。

¹³⁷ 史曉麗（註 136），頁 119-132。

¹³⁸ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 4 條。

¹³⁹ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 5 條。

¹⁴⁰ Henry S. Gao, *Taking Justice into Your Own Hand: The Trade Barrier Investigation Mechanism in China*, 44(3) J. WORLD TRADE 633, 638-639 (2010).

但相對地，這個限制也可能阻礙了潛在案件申請，因企業往往不易把握自己的申請資格，而不敢投入成本提出調查申請。相較之下，歐盟 TBR 做了詳細的界定，使企業和行業協會更容易把握申請資格。

2. 申請及調查程序

貿易壁壘調查的申請必須以書面形式提交¹⁴¹。申請人在提出申請時，應當描述被申請調查的措施或做法，並提供相關的事實和證據支持其認為該措施或做法構成貿易壁壘的說明¹⁴²。但對外貿易壁壘調查規則第 8 條卻規定申請人在提交申請書時，如果申請人因為某些特殊情況無法提供證據材料時，可以採書面形式說明其不能提交的理由，甚至此條關於附具證據資料的要求僅僅是「盡可能」提供，也就是說並沒有提交證據的強制性規定。同樣的，該規定可以視為是考量到中國企業或產業一直比較欠缺證據的收集能力，放寬要求可以調動企業進行貿易壁壘調查申請的積極性¹⁴³。

商務部在審查立案申請時，應在收到申請材料後 60 天內對申請材料進行審查，並作出立案或不予立案的決定¹⁴⁴。如果決定立案，將發布立案公告，其中詳細說明被調查的措施或做法、涉及的產品或服務，以及實施該措施或做法的國家（地區）。立案公告還會說明利害關係方的陳述意見和公眾提出評論的期限¹⁴⁵。如果商務部認為申請不符合要求，將作出不予立案的決定，並向申請人說明理由¹⁴⁶。

立案後，商務部通過調查來確定被調查的措施或做法是否構成貿易壁壘¹⁴⁷。在調查過程中，商務部可以收集任何相關信息¹⁴⁸。如果商務部認為必要，可以成立由國務院有關部門、專家和學者組成的專家諮詢組也可以使用問卷調查、聽證會等方式了解利害關係方的情況，並進行調查¹⁴⁹。但對於聽證，商務部有自由裁量權，以 2011 年對美國可再生能源補貼案件的調查過程為例¹⁵⁰，商務部在立案公告中先邀請利害關係方及公眾對調查相關問題發表評論，並給予 30 天評論期，繼

¹⁴¹ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 6 條。

¹⁴² 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 7 條。

¹⁴³ Gao, *supra* note 140, at 639.

¹⁴⁴ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 10 條。

¹⁴⁵ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 12 條。

¹⁴⁶ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 16 條、第 17 條。

¹⁴⁷ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 18 條。

¹⁴⁸ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 19 條。

¹⁴⁹ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 20 條、第 21 條。

¹⁵⁰ 商務部對美國可再生能源產業的扶持政策及補貼措施進行貿易壁壘立案調查（商務部〔2011〕69 號），2011 年 11 月 25 日發布，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zcfb/zcdwmy/201111/20111107848496.shtml>。

之向國內生產企業發放調查問卷，並未舉行聽證¹⁵¹，事實上至今商務部尚未制定聽證規則，也沒有舉行聽證的前例。如果利害關係方認為其提供的資料一旦泄露將產生嚴重不利影響，可以向商務部申請對該資料進行保密處理¹⁵²。在調查過程中，商務部還可以與被調查國（地區）政府進行磋商¹⁵³。如果商務部認為必要，可以決定中止調查並發布公告¹⁵⁴。

3. 決定之作成及處理方式

商務部在進行調查後，將根據調查結果對被調查的措施或做法是否構成貿易壁壘作出決定，並自公告之日起 6 個月內透過發布公告向公眾公布結果，調查時間在特殊情形下可以延長不超過 3 個月¹⁵⁵。如果商務部認定被調查的措施或做法構成貿易壁壘，將根據具體情況採取適當的措施來應對¹⁵⁶。針對貿易壁壘，商務部可能會啟動雙邊磋商，與相關國家或地區展開協商和談判，以解決貿易壁壘問題。這樣的磋商可以通過雙方之間的直接對話和協商來尋求解決方案，促進貿易自由化和便利化。此外，商務部還可以採取多邊爭端解決機制，如向 WTO 提交申訴或參與爭端解決程序。這些措施的選擇和實施將根據具體情況由商務部將綜合考慮各種因素，並根據法律法規和國際貿易規則的要求，採取適當的行動來應對貿易壁壘。

然而，對於商務部將採取何種措施，抑或是否在一定期限內採取措施，對外貿易壁壘調查規則並沒有相應的規定。從對美國可再生能源補貼案的處理來看，商務部亦僅在調查最終結論的公告中確認美方措施不符 WTO 有關規定，並「將依法採取相關措施」¹⁵⁷，但在 2012 年公告後的數年間，商務部均無採取任何措施的相關資訊，一直到 2018 年中國才在 WTO 爭端解決程序要求磋商¹⁵⁸。從法律視角而言，對於一項調查，在調查結束之後即進入無時間限制的等待，對申請人或被調查國而言，該調查的意義究竟何在？故中國亦有學者主張，在貿易壁壘調查之後增加「何時公布採取何種措施」的規定，以增加申訴企業與行政部門對各自權利義務的法律確信¹⁵⁹。

¹⁵¹ 商務部關於對美國可再生能源產業的扶持政策及補貼措施貿易壁壘調查最終結論的公告（商務部〔2012〕52號），2012年8月20日發布，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201111/20111107848496.shtml>。

¹⁵² 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 23 條。

¹⁵³ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 25 條。

¹⁵⁴ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 26 條。

¹⁵⁵ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 31 條、第 32 條。

¹⁵⁶ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 33 條。

¹⁵⁷ 中華人民共和國商務部（註 151）。

¹⁵⁸ Request for Consultations by China, *United States — Certain Measures Related to Renewable Energy*, WTO Doc. WT/DS563/1(Aug. 16, 2018) [hereinafter Request for Consultations by China, *US — Renewable Energy*].

¹⁵⁹ 陳咏梅，歐盟貿易壁壘調查立法流變及啟示，*國際法研究*，1 期，頁 84-101，100（2022 年）。

值得一提的是，對外貿易壁壘調查規則中沒有任何救濟的相關規定。由於對外貿易壁壘調查規則法律位階的原因，商務部作出不予立案或作出終止調查的決定在中國法律架構下，並不屬於「行政覆議法」中的具體行政行為¹⁶⁰，而申請人要求對政府部門在貿易壁壘調查中的行為也沒有進行司法審查的法源，因此當申請人將申請書交付商務部後只能接受和服從商務部所做出的決定，沒有救濟措施。

(三) 私經濟實體之程序參與權利及現況

「對外貿易壁壘調查規則」至今僅在三個案件中被適用，第一件是 2004 年對日本紫菜出口配額案件的調查¹⁶¹，另一個是 2011 年對美國可再生能源補貼案件的調查¹⁶²，最後一件就是 2023 年正在進行中對臺灣對中國貿易限制措施的調查¹⁶³，可見該規則並沒有被中國企業有效利用。2004 年日本紫菜案是由江蘇省紫菜協會申請立案，日本紫菜案在經過與日本政府有關部門進行了三次磋商取得進展後，商務部決定中止調查¹⁶⁴。作為對外貿易壁壘調查規則施行後的第一個案件，日本紫菜案理應展示中國公私合作方面可能發揮作用的潛力，然而根據 Gao 的實證研究，該案反而彰顯了中國政經環境下公私合作的困境¹⁶⁵。其原因包括江蘇省紫菜協會與其他公協會不同，其財政、人事與政策制定均不受政府控制，再者當時協會主要人事不管在中央或地方，都具有良好人脈，更重要的是當時的對外經貿主事者李成鋼本身對於經貿法規與貿易壁壘極有經驗與見解，因而確保該案會被處理。這些條件造就了日本紫菜案，而相似的條件不易複製，尤其在主事者易人之後，貿易壁壘調查機制也就被束之高閣。

直至 2011 年，商務部才公告對美國可再生能源產業的扶持政策及補貼措施進行貿易壁壘立案調查。該案係應中國機電產品進出口商會和中華全國工商聯合會新能源商會的申請立案¹⁶⁶，但中美之間自 2010 年起就可再生能源產業便有一連串貿易糾紛¹⁶⁷，該貿易壁壘調查案立案前兩週美國商務部才宣布對中國晶體硅光伏電池及組件啟動反傾銷與反補貼調查，因而此案往往被視為中美利用各種貿易手

¹⁶⁰ 中華人民共和國行政覆議法（2017 年第 2 次修正）第 6 條。

¹⁶¹ 商務部對日本關於紫菜進口實施的限制措施進行貿易壁壘調查（商務部〔2004〕16 號），2004 年 4 月 22 日發布，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zcfb/gpmy/200404/20040400212097.shtml>。

¹⁶² 中華人民共和國商務部（註 150）。

¹⁶³ 商務部關於就臺灣地區對大陸貿易限制措施進行貿易壁壘調查的公告（商務部〔2023〕11 號），2023 年 4 月 23 日發布，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zcfb/zcb1gg/202304/20230403403369.shtml>。

¹⁶⁴ 商務部關於終止對日本關於紫菜進口實施的限制措施進行貿易壁壘調查的公告（商務部〔2005〕10 號），2005 年 2 月 28 日發布，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/c/200502/20050200019196.html>。

¹⁶⁵ Gao, *supra* note 140, at 653-655.

¹⁶⁶ 中華人民共和國商務部（註 150）。

¹⁶⁷ See Ka Zeng, *Domestic Politics and US-China Trade Disputes over Renewable Energy*, 15(3) J. EAST ASIAN STUD. 423, 431-432 (2015).

段相互制衡的一環¹⁶⁸，該案雖由產業商會提出申請，但產業在該案之前便經因美方貿易救濟調查措施與中國政府有所合作，且其最終調查結論雖認定美國的補貼構成貿易壁壘，並且違反 WTO 規定，商務部將採取相關措施¹⁶⁹。但貿易壁壘調查在 2012 年結案，一直到 2018 年中國才在 WTO 爭端解決程序要求磋商¹⁷⁰，因此在該案中貿易壁壘調查本身對於發現貿易障礙並且對之採取行動的功能令人質疑。此外，在有限的案件中，除了申請人有啟動調查的權利，對於調查的過程並無主動參與的權限，只能被動地等待調查機關向其詢問要求資料提供，對於程序或調查結論亦僅有應邀請提出評論意見的機會，事實上私人在此一程序中參與的程度相較於歐美制度來說相當有限。

目前正在進行的臺灣貿易限制措施的調查則是中國貿易壁壘調查機制歷史上的第三件案件。根據商務部貿易救濟調查局網站的公開顯示¹⁷¹，該案由中國食品土畜進出口商會、中國五礦化工進出口商會與中國紡織品進出口商會共同於 2023 年 3 月提出調查申請，商務部在 4 月 12 日立案對涉及的 2455 項產品進行調查，並於 6 月 19 日發布發放問卷和接收公眾評論意見的通知¹⁷²。目前相關公眾意見提交的時限已過，根據調查立案通知，該調查應在 2023 年 10 月 12 日前結束，在特殊情況下可延長至 2024 年 1 月 12 日。由於調查申請書與公眾評論意見僅能經預約在商務部貿易救濟公開信息查閱室當地查閱，申請人與公眾的意見尚無從得知，但相較於前兩件調查，此案中公私合作的形式有其特殊之處。

首先，與前案不同，本案的申請人來自毫無相關的三個產業商會，而受調查的產品亦遍及農產品、五礦化工產品與紡織品，從公私合作的角度來並不是常規的做法。因公私合作的優點之一在於資源的整合與產業專業知識的提供，在三個產業並不相關的情況下，資源整合似乎無法達成，但若結合本案所調查的措施為臺灣制度並正在實施的禁止進口中國產品的相關措施，則可發現受調查的產品幾乎涵蓋臺灣禁止中國進口的所有產品¹⁷³。易言之，此次申請調查的商會代表了幾乎所有受臺灣進口限制的產品，而臺灣的限制措施在調查上亦無複雜性，為單純的進口限制清單。這極有可能構成貿易壁壘調查規則下的貿易壁壘，因其違反 GATT 第 11 條有關數量限制的規定，亦即屬於貿易壁壘規則第 3 條第一款違法型

¹⁶⁸ Keith Bradsher, *China Looks into U.S. Energy Trade Policies*, N.Y. TIMES (Nov. 25, 2011), <https://www.nytimes.com/2011/11/26/business/energy-environment/china-looking-into-us-policies-in-renewable-energy-trade.html>.

¹⁶⁹ 中華人民共和國商務部（註 151）。

¹⁷⁰ Request for Consultations by China, *US — Renewable Energy*, at 1.

¹⁷¹ 就臺灣地區對大陸貿易限制措施進行貿易壁壘調查案件，中華人民共和國商務部貿易救濟案件公開信息查詢，<https://tdi.mofcom.gov.cn/index.asp>（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）。

¹⁷² 關於對臺灣地區貿易壁壘調查發放問卷和接收公眾評論意見的通知（商救濟壁壘函〔2023〕40 號），2023 年 6 月 19 日發布，<http://trb.mofcom.gov.cn/article/mybldc/202306/20230603417178.shtml>。

¹⁷³ 大陸物品不准許輸入項目彙總表，國際貿易局貨品分類及輸出入規定查詢網，<https://fbfh.trade.gov.tw/fh/ap/downloadListf.do>（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）。

貿易壁壘¹⁷⁴。即便臺灣對涉案產品在 WTO 協定下有例外規定的適用，其亦屬於第二款的非違法型貿易壁壘，因措施或做法限制了中國產品進口，造成負面貿易影響。

但值得玩味的是，臺灣的進口限制清單行之有年，為何在此時一舉提起所有產品的調查程序，並且由三個商會同時申請？結合中國在過去幾乎沒有使用貿易壁壘調查的實務，在對美可再生能源補貼案中做為貿易制衡工具的做法，輔以當前中美貿易戰以及臺海緊張局勢，使人不禁懷疑此次對臺調查極具政治色彩，並非單純以經貿關係出發。而若著眼於該調查啟動的政治性，則固然調查的結果極可能發現臺灣的進口限制構成貿易壁壘，但該結果似非最重要的目的，調查啟動的過程以及調查結果賦予中國政府對臺採取行動的合法性，就足以給予中國對臺施壓的籌碼，並且藉由此次調查中媒體的報導，也足以對中國國內形成停止對臺讓利的輿論，有利於其政權的鞏固。

而調查決定若確定為貿易壁壘，商務部則有權要求進行雙邊磋商或啟動 WTO 爭端機制¹⁷⁵。在中國一向拒絕在 WTO 架構下與臺灣進行互動的慣例下，對臺提起爭端解決似乎不是可能的措施，而雙邊磋商的選項以中國目前對臺政策來看，要視臺灣大選之後執政的政黨而定，但重啟雙邊經貿磋商似乎對中國而言，在政治層面不成為針對貿易壁壘的「懲罰」。至於商務部最後可採取的「其他適當的措施」為何，則因貿易壁壘調查的案例太少，加之以衛生檢疫為由禁止臺灣農產品進口之類的做法不需要有貿易壁壘為理由，而單邊貿易報復往往有違反 WTO 規範的風險，其他適當措施似乎很難預測。但如前所述，本文觀點認為此案進行調查本身就可達到中國的政治目的，調查決定發佈後的相應措施可能也會依循對美可再生能源案的先例，僅宣示將採取措施，但對後續行動則模稜兩可。

肆、我國政府處理貿易障礙現況與正式機制之比較

從前文討論可以看到，世界各國對貿易障礙調查設有明文規定的是極其少數，但這並不表示貿易障礙調查機制就不存在，儘管組織架構或機關層級有所有不同，各國政府都設有識別貿易障礙職權的機關，不論貿易障礙是被政府主動偵測，或是私人經由不同管道通報相關機關，在主管機關處理的程序中也都會有諮詢相關企業或產業公會的步驟。除了上述三個有明文規定的國家之外，其它國家的私人參與機制與其將之分類，不如說是呈現如光譜般各式各樣，隨著各國政經文化背景而變化。而所謂正式與非正式機制的最主要差別點，正如 Bahri 所提出來的，正式機制有三個重要的特徵：首先是以法規明文私人與政府在貿易障礙調

¹⁷⁴ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 11.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1 A, 1867 U.N.T.S. 187.

¹⁷⁵ 中華人民共和國對外貿易壁壘調查規則第 33 條。

查中的權利義務；第二是將整個調查程序明文化；最後是賦予私人對政府有一定程序的監督權限¹⁷⁶。而在非正式的機制中，企業也會有向政府機關通報貿易障礙的管道，只是通報貿易障礙可能是針對某一特定事件當下（ad hoc），也可能是每年定期由政府機關發起的問卷或類似的收集情報活動，但私人並無依法提出申請調查也無追蹤調查進度或結果的權利，我國即屬此種模式。

一、我國政府處理貿易障礙之現況

與美歐中不同，我國並無處理貿易障礙之國內申訴及調查程序之明文規定。然而，欠缺明文之程序規定並非意謂著不存在處理透過與私部門合作方式處理貿易障礙之管道及做法。在政府識別、確認及處理貿易障礙的實務做法上，雖無明文規定，但私部門的意見參與仍處處可見並行之有年。惟因欠缺制度性規範，本文試圖透過訪查政府智庫及公協會的過程，探討其實務上之做法。

（一）公部門處理貿易障礙之實務及做法

臺灣作為一個經濟體，係以中小企業為主的產業結構，根據經濟部最新出版「2022年中小企業白皮書」，去年臺灣中小企業家數超過159萬家，占全體企業逾98%，創歷年新高¹⁷⁷。中小企業的就業人數為920萬人，維持全國就業人數8成以上¹⁷⁸。然而在中小企業之出口面臨貿易障礙時，常無法快速確實地向政府反應並尋求解決之道。不若大型企業有自己的法務部門，得即時識別貿易障礙並向政府反應，中小企業有時連貿易障礙為何尚無法識別及確認，因此在解決貿易障礙的問題上，往往須仰賴政府主動提供資訊及協助解決，無法如美歐等國之企業，擅於運用政府制度及程序要求政府展開調查及處理貿易障礙。因此，關於對臺灣出口所形成之貿易障礙，主要仍是由國家進行監控的方式發現。自民國92年起，經濟部國際貿易局每年均會彙編「各國對臺貿易障礙調查報告」，資料內容即則委由經濟部駐外單位及國內相關公協會提報各國對臺貿易障礙報告資料¹⁷⁹，再由國貿局邀請涉及貿易障礙認定之國內主政機關共同參與審查並進行編撰，並登載經濟部國際貿易局經貿資訊網供各界參閱¹⁸⁰。此外，外交部及國貿局亦委託國內經貿智庫建立「影響我國貿易障礙資訊資料庫」¹⁸¹，可針對資料年度、障礙

¹⁷⁶ BAHRI, *supra* note 5, at 221.

¹⁷⁷ 2022年中小企業白皮書，經濟部中小企業處，2022年10月，頁20，https://book.mocasmea.gov.tw/book/doc_detail.jsp?pub_SerialNo=2022A01686&click=2022A01686#（最後瀏覽日：2023年8月24日）。

¹⁷⁸ 經濟部中小企業處（註177），頁20。

¹⁷⁹ 例如，中華民國全國工業總會每年亦會提出「工總白皮書」，以作為協助我國出口拓銷及掃除貿易障礙之建言。工總白皮書，中華民國全國工業總會，<http://www.cnfi.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100003>（最後瀏覽日：2023年8月24日）。

¹⁸⁰ 各國對臺貿易障礙報告，經濟部國際貿易局，<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=4539>（最後瀏覽日：2023年8月24日）。

¹⁸¹ 影響我國貿易障礙資訊資料庫，中華經濟研究院WTO及RTA中心，<https://web.wtocomer.org.tw/Barrier/>（最後瀏覽日：2023年8月24日）。

類別、國家、關鍵字進行檢索，以協助我業者掌握國外市場障礙與風險。

在「2022-2023 年各國對臺貿易障礙調查表報告」中之資料即顯示亞太地區（16 國）、美洲地區（9 國）、歐洲地區（17 國及歐盟）及中東及非洲地區（8 國）等共有 50 國及一區域對我國出口貿易可能存在之貿易障礙及措施¹⁸²。其貿易障礙類型主要分別有一、關稅；二、非關稅；三、標準及認證；四、檢驗及檢疫；五、關務程序；六、原產地規定；七、智慧財產權；八、政府採購；九、競爭政策；十、服務業；十二、投資；十二、人員移動及十三、其他障礙（例如外匯管制）等十三類障礙類別，內容不以違反 WTO 規定或其他國際規範為限，若該措施明顯構成對我國產品及服務進入該市場造成不利影響時亦可認其為對臺貿易障礙¹⁸³。由於貿易障礙報告僅是通知產業各國可能存在對我國對外貿易之干擾，但實際上產業是否受有損害及對此類貿易障礙應如何處理及因應等，則未有任何規定，亦未賦予產業得請求政府立案處理之權利。針對上述之貿易障礙，若政府判斷有處理之必要，則會在聽取業者及公協會的意見，並綜合各界意見後決定處理的方式，不論是以外交手段或爭端解決方式處理¹⁸⁴。此一實務做法乃普遍存在之貿易障礙識別及資料蒐集機制，即使在採取正式貿易障礙調查程序之國家亦存在類似做法，例如每年臺灣美國商會（The American Chamber of Commerce in Taiwan, AmCham）所發表之「台灣白皮書」及歐洲在臺商務協會（The European Chamber of Commerce Taiwan, ECCT）所發表之「建議書」，即是針對臺灣可能存在之貿易障礙所為之調查結果¹⁸⁵。

若是在制度性方面，比較具體的僅有針對 WTO 技術性貿易障礙協定（Agreement on Technical Barriers to Trade，以下簡稱 TBT 協定）及食品衛生檢驗及動植物檢疫措施協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱 SPS 協定）下之標準及技術規章之障礙有較明確的處理方式¹⁸⁶。為協助履行 TBT/SPS 協定下之法規透明化義務，WTO 之 TBT/SPS 委員會下設有「特定貿易關切機制（specific trade concerns，以下簡稱 STCs 機制）」，各會員國得針對擬實施措施之預告表示意見¹⁸⁷。政府為因應 WTO 下 STCs 機制，即

¹⁸² 2022-2023 年各國對臺貿易障礙調查表報告，經濟部國際貿易局，<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=4539&pid=764036>（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）。

¹⁸³ 填報各國對臺貿易障礙報告注意事項及相關說明，經濟部國際貿易局，<https://reurl.cc/WG7dzZ>（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）。

¹⁸⁴ 臺灣公協會人員訪談紀錄，2022 年 4 月 29 日。

¹⁸⁵ *AmCham Taiwan White Paper*, AMCHAM TAIWAN, <https://amcham.com.tw/advocacy/white-paper/> (last visited Aug. 24, 2023); *Position Papers*, EUR. CHAMBER OF COMMERCE TAIWAN, <https://www.ecct.com.tw/publications/position-papers/> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁸⁶ Agreement on Technical Barriers to Trade, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 120; Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 493.

¹⁸⁷ WTO TRADE CONCERNS DATABASE, <https://tradeconcerns.wto.org/en> (last visited Aug. 24, 2023).

委託國內之經貿智庫或研究機構協處理 TBT 文件之相關問題¹⁸⁸。所謂的 STCs 機制，基本上是要要求 WTO 會員國在實施新的技術規章、標準或符合性評估程序前須先進行預告，透過預告及其公開的相關文件，包括草案內容等，各會員國得針對擬實施措施會員國之預告表示意見。一開始，政府在收到預告後，會透過研究機構轉發給相關的部門，例如，TBT 文件國內的窗口即是經濟部標準檢驗局，再由其轉發給相關的環保署、工業局、國貿局等政府單位，亦會傳遞給有關之公協會。然而，這類的通知及文件傳遞因為文件量過大及內容過於複雜等因素，無法發揮其預期效用。近年來為了要掌握其他國家的 TBT 法規對國內產業有沒有造成影響或有產業因此受害，政府即開始透過經貿智庫等機構設置篩選機制，僅就重要的文件進行通知，例如針對重點貿易國家之 TBT 法規，例如 14 大貿易對手國，或僅就產品占臺灣貿易比重較高者進行通知，例如占 30% 以上等¹⁸⁹。經貿智庫會設置一些不同的假設情境作為哪一些 TBT 文件要被篩選出來的標準，再針對篩選出來的法規內容做適法性分析，並提供給產業參考。這種模式大概已經運作兩年，是一個新的有制度性的嘗試，即是由政府從 STCs 機制取得的各國 TBT 法規資料後，會先由經貿智庫進行判讀，經過初步的篩選及適法性分析後若發現可能存在貿易障礙時，再透過標準局把這些文件和分析資料傳給各部會跟產業界，因為文件已經經過分析及說明，所以業者就較能掌握這些 TBT 文件的重要性。產業收到後即可針對系爭措施提出意見，標準局會依據公協會或是各部門針對系爭措施所提出之評論，或者是產業是否由覺得利益有受到影響等，再決定是否進一步協助提出 STCs。不過，此一制度仍僅停留在協助產業識別貿易障礙的階段，對於產業發現貿易障礙後應如何處理仍有待政府決定。

目前為止，政府在處理貿易障礙上之做法，僅能協助產業識別貿易障礙，至於是否展開處理程序及應如何處理貿易障礙等，仍屬政府裁量權之範圍。在法規面上，產業或相關產業公協會並無任何啟動程序、陳述意見及被告知之權利，通常僅有政府衡量情況後認為有啟動程序處理該貿易障礙之必要時，才會通知產業或公協會協助提供資訊及意見，做為後續決定是否展開雙邊諮商或提至爭端解決程序時之參考。

(二) 私部門在貿易障礙處理程序上之參與

私部門在處理貿易障礙上之參與，主要是發生在貿易救濟案件。在外國政府對臺灣的進口產品發佈展開調查後，政府機關即會針對影響我國產業利益重大之案件邀請「中華民國全國工業總會（以下簡稱工總）」、產業公協會等組織團體及受調廠商一起商討因應措施。其中，工總係屬最重要的組織，代表許多中小企業，其次，產業公協會，像鋼鐵、紡織、化學品公協會等，此類產業公協會被邀

¹⁸⁸ 臺灣經貿智庫研究人員訪談紀錄，2022 年 4 月 27 日。

¹⁸⁹ 臺灣經貿智庫研究人員訪談紀錄（註 188）。

請。政府機構方面，經濟部國貿局會邀請這些公協會來討論怎麼處理該案件，詢問實際提出撰擬公聽會書狀時所遇到的問題及希望政府協助之事項等，包括希望駐外單位的溝通或協調等。行政院經貿談判辦公室（Office of Trade Negotiations, OTN）則是在研議將案件提交 WTO 爭端解決程序前，徵詢公協會及廠商之意見，瞭解事實與法律爭議¹⁹⁰。

但在處理外國貿易障礙的程序上，私部門的角色因無法律規定，通常僅能扮演協助提供資訊之角色。例如工總長期透過在網頁設立專區，由國內廠商主動填覆「國內企業出口市場貿易障礙調查」，期能發掘廠商面臨之障礙，並且每年都會針對所有的工會業者發出一份出口貿易障礙調查的問卷，在問卷中將貿易障礙分類，協助業者填寫，並提供資訊供貿易局編撰「各國對臺貿易障礙調查報告」¹⁹¹。其次，產業對於貿易障礙之存在與否及類型等往往欠缺識別能力，工總則提供了初步識別貿易障礙並決定如何處理之功能¹⁹²。例如有些產業只是覺得外國市場存在不公平現象，但此一現象是否屬於貿易障礙或是否有相關法規得以處理則不清楚，通常工總在協助貿易障礙問題的定性及識別上常具有協助判別的功能。至於後續處理貿易障礙的程序上，當政府機關需要處理貿易障礙之資料時，工總亦會協助蒐集及傳達產業資料，做為政府與產業間之橋樑。然而，因未如同貿易救濟措施賦予其有啟動程序之申請權利，在對外國貿易障礙調查的程序上，公協會僅能處於被動協助的地位。

從我國的貿易障礙處理現況可知，私經濟實體在程序上之參與雖具重要性，但仍欠缺程序上權利及透明化之規範存在。然為解決此一問題，是否有必要制定正式機制或應制定何種機制，則需進一步就正式機制與非正式機制之優缺點加以衡量。

二、貿易障礙調查程序在實際運用上之問題

實證研究表明，儘管美國與歐盟的正式貿易障礙調查機制聲名在外，但在實際運作上該機制並不是私經濟實體向政府通報貿易障礙的主要管道。自 1996 年以來，歐盟僅有 24 件 TBR 申訴案¹⁹³，而美國 301 條款雖自 1974 年起總計有 130 案立案，但自 WTO 成立之後亦僅有 35 案成立¹⁹⁴，可見正式機制並非企業請求政府協助處理貿易障礙的首選。甚而實務界視美國 301 調查係一項「薄弱」、「非常

¹⁹⁰ 前政府經貿談判工作人員訪談紀錄，2023 年 4 月 13 日。

¹⁹¹ 2022 年國內企業出口市場貿易障礙調查報告，中華民國全國工業總會，2023 年 11 月，https://wto.cnfi.org.tw/upload/file/Dir004/Cat084/1676256465_2022%E5%87%BA%E5%8F%A3%E9%9A%9C%E7%A4%99%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）。

¹⁹² 臺灣公協會人員訪談紀錄（註 184）。

¹⁹³ Bernard Hoekman, *The EU's Market Access Strategy: Does It Reach Its Main Goals?*, EUR. PARL. THINK TANK (Dec. 13, 2017), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603860/EXPO_STU\(2017\)603860_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603860/EXPO_STU(2017)603860_EN.pdf).

¹⁹⁴ Schwarzenberg, *supra* note 20.

少被啟用」和「沒有效用」的機制¹⁹⁵，私部門更偏好以非正式的方式與 USTR 接觸商討經貿相關的問題。無獨有偶，歐盟 TBR 機制更是乏人問津，近十年來幾乎沒有成案的例子¹⁹⁶，這也導致歐盟在近年來數次修改擴張私經濟實體通報貿易障礙的管道。造成此類程序成效不彰的主要原因有：

(一) 啟動程序之負擔過重

美國和歐盟的正式調查程序中存在一個共同的問題，對私經濟實體利用該機制造成了阻礙，也就是在程序中要求申訴人提供具體的資訊和證據來支持其發起調查，這個要求對申訴人往往十分有挑戰性且成本高昂。在歐盟對 TBR 實施狀況做過的調查報告就顯示，提供證據的要求是企業不願使用 TBR 程序的主要原因之一¹⁹⁷。若要發起調查程序，申訴人需要投入大量資源和時間來收集相關的資訊和證據文件，這對許多企業來說，尤其是資源有限的企業，可能已經超出了企業能夠合理承擔的範圍。證據要求的困難性主要體現在兩個方面：首先，收集具體資訊和證據可能需要大量的時間、資源和專業知識。申訴人需要積極調查和分析相關市場和貿易數據，以支持其指控。對於資源有限的企業來說，這可能是一個艱鉅的任務，因為他們可能沒有足夠的資源和專業知識來執行這些任務。

其次，這些要求可能需要申訴人承擔額外的財務成本。他們可能需要聘請律師或專業顧問來協助他們收集資訊和證據，以及準備正式的申訴文件。此外，他們還需要支付相關報告和文件的複印、翻譯和認證費用。這些財務成本對於企業來說可能是一個重要的負擔，可能會限制他們正式提出申訴的能力。進一步來說，啟動程序的成本高昂同時會導致正式調查機制使用上的不公平。資源充足的企業和行業協會可能更容易滿足程序的要求，因其具備更多的資源和能力來收集資訊並提供協助調查，進而得到政府協助排除貿易障礙。然而，對於資源有限的企業來說，這便是一個挑戰，他們可能無法承擔收集資訊和提供協助的額外負擔，這使得他們處於劣勢無法積極運用機制排除貿易障礙。這也使得美國 301 調查往往被批評為只為有權有錢的產業服務¹⁹⁸。

中國的貿易壁壘調查規則雖然對於證據規則的要求寬鬆很多，甚至沒有提交證據的強制性規定，但同樣面臨不是所有中國企業都具備豐富的資源和能力來參與調查的困境，在歐美行業組織可以集中資源代表申請調查，但在中國的行業組織的組成和運作方式使他們往往不能真正代表私企業的利益¹⁹⁹。許多行業代表組

¹⁹⁵ 原文係：‘weak’, ‘very infrequently invoked’ and ‘ineffective’, See BAHRI, *supra* note 5, at 78.

¹⁹⁶ *Id.* at 92.

¹⁹⁷ Crowell & Moring, *supra* note 119, at 51.

¹⁹⁸ BAHRI, *supra* note 5, at 79.

¹⁹⁹ 中國行會之主要特徵回顧，請參 Jonathan Unger & Anita Chan, *State Corporatism and Business Associations in China: A Comparison with Earlier Emerging Economies of East Asia*, 10 INT. J. EMERG. MARK. 178 (2015)。

織是由省級或國家當局完全組織和監管，需要政府當局的批准和持續監督才能進行註冊和運作，甚而許多工作人員通常是退休的政府官員，他們與實際商業運作的現實可能存在脫節。另一方面中國產業公會的主要職責往往是協助政府收集所需的資源並監管該行業，而不是代表行業向政府表達意見或請求，這種組織的性質和構成方式也使得私營企業在面臨貿易利益受損時往往不願意加入這些代表組織或尋求其幫助²⁰⁰。相對而言，某些新興產業或地區的產業公會可能有較強代表民間的性質，但是這些行業組織又常被個別行業龍頭所主導，不然就是以中小企業為主體，資源又不足以支撐其申請。這都使得貿易壁壘調查規則無法有效運作²⁰¹。

（二）申訴期間過於冗長

正式調查程序帶來的另一個問題是走完整個程序費時過長，使企業往往得不到及時的救濟，這點在歐盟 TBR 的實踐上尤其明顯，歐盟調查發現企業對於 TBR 最大的不滿即為經由該程序達到排除貿易障礙的時間太長²⁰²，而 TBR 調查的延遲可能在多種情況下發生，例如當執委會需要額外的資訊進行調查，或是調查因故被暫停，又或執委會所做的認定被歐理會質疑時，都可能推遲最終採取救濟措施的時點，加之若救濟措施係使用相關經貿協定下的爭端解決程序，相關企業又要等待多邊或雙邊爭端解決程序終結，對其受影響的經濟利益根本無法及時止損。這一點是設置正式機制所產生的兩難，一方面規定的程序步驟可以維護最終決定的正當性，但程序設置上無可避免要花費時間，而及時排除貿易障礙對申訴企業而言是重中之重，這也使得即便是在設有正式機制的美國與歐盟，在貿易障礙調查的過程中，企業往往是正式與非正式機制同時進行，甚至正式機制僅在限定情形才會被啟動，例如申訴產業掌握豐富資源，願意並且有能力在整個貿易爭端處理的過程中支持政府機關²⁰³。

同時，對非正式機制的偏好並不限於企業，實證研究也表明，USTR 或歐盟執委會的官員，也傾向於避免走正式機制所來的繁瑣程序²⁰⁴，其主因又回到前文所述行政機關本身的資源有限，正式機制所要求的程序規範亦使行政機關不堪負荷，若無私部門的積極配合，工作往往難以推動。因此，美國與歐盟雖然有明文的正式機制，但實際運作上正式與非正式機制的運作並非涇渭分明，排除貿易障礙的最終效果難以僅僅歸功於正式機制的設置²⁰⁵。

²⁰⁰ Gao, *supra* note 137, at 650.

²⁰¹ *Id.*

²⁰² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, *Global Europe: A Stronger Partnership to Deliver Market Access for European Exporters*, COM (2007) 183 Final (Apr. 18, 2007).

²⁰³ BAHRI, *supra* note 5, at 78.

²⁰⁴ *Id.* at 91.

²⁰⁵ *Id.* at 99.

三、採取正式機制的理由

從上文關於貿易障礙調查的實際運作可知，雖然某些國家制定了正式的法律和法規來規範調查程序，但在實際操作中，企業和政府之間的互動不會只限於正式的程序和規範，正式機制往往與非正式程序並存，這意味著公私之間的互動可能既包括正式的程序和規範，也包括非正式的互動和交流方式。一些國家可能更傾向於建立正式的制度和程序，強調公私部門之間的法律義務和責任，而其他國家則更注重非正式的合作方式，著重於互信和彈性的合作關係。那麼設置正式機制的意義究竟為何？如果正式機制成效不彰，為何美歐不廢除正式機制？

從法律角度而言，正式機制和非正式機制之間的重要差異在於其法律地位和義務的明確性。正式機制提供了明確的權利和義務，可以為私人提供更具力量的地位，並確保政府對申訴進行審查和處理，而這也是為何歐美雖然不認為正式機制為最有效率的管道，但從未有廢棄正式機制的提案，歐盟企業在調查中一向肯定正式機制的必要性²⁰⁶，而歐盟法的修改方向也一直是以提高貿易障礙通報機制的便利性來提高其使用率，而非完全轉向非正式機制。

首先，貿易障礙調查正式機制的設置對於促進私人企業的力量和參與權具有重大意義，因其為私人利害關係人提供了一個關鍵的平台，使他們能夠以積極主動的方式參與貿易障礙調查程序，並在外國做法侵犯其貿易利益時獲得必要的支持和協助。這一點對於那些缺乏政治或經濟影響力的行業來說尤其重要，因為這些行業可能面臨來自外國市場各種准入障礙，而在沒有相應支持的情況下，它們往往難以有效應對這些挑戰。透過這一機制，這些行業能夠在貿易障礙問題上引起利害關係人的關注，包括國家政府和相關機構。這種關注能夠為較為弱勢的行業提供所需的資源和支持，以解決市場准入問題，從而使其能夠在外國市場上取得公平競爭的機會。

其次，正式機制提供了法律保護，使私人能夠依靠法律程序和機制來維護確保其在貿易障礙調查過程中的合法權益得到尊重和保障。在貿易障礙調查中，私人企業可以通過正式機制來主張其觀點和利益。他們可以提出正式的申訴或投訴，並依靠法律程序來維護其權益。正式機制提供了一個明確的框架，確保私人企業在調查過程中獲得公正的對待。這包括參與聽證會、提交證據和意見書、進行辯論等程序，以確保其觀點得到充分考慮和評估，這些程序有助於確保整個貿易障礙調查過程的公正性和透明度。通過遵循明確的法律程序，私部門的參與能夠為整個調查過程注入更多的合法性和可信度，有助於確保調查結果的公正性，並使各方都能夠信任和接受最終的決策結果。

²⁰⁶ Crowell & Moring, *supra* note 119, at 63.

最後，正式機制提供了更可預測和透明的運作方式，使私部門能夠更清楚地了解政府的角色和責任，並知道何時和如何尋求政府的支持和幫助。透過正式機制，政府的角色和責任得以明確規定。私部門可以了解政府在貿易障礙調查中的職責和權限，並預期政府在不同情境下的應對措施。這使得私部門能夠更準確地評估自身處境，並採取適當的行動。可預測性使得私部門能夠更好地計劃和應對可能的挑戰，降低不確定性帶來的風險。此外，正式機制也提供了更透明的運作方式。透過正式的程序和要求，貿易障礙調查的過程和相關文件得以公開，使得各方能夠獲得相關資訊並了解整個過程。私營部門可以清楚地瞭解調查的步驟和時間軸，並在需要時提出必要的申訴或陳述。透明性確保了貿易障礙調查過程的公開性和公正性，減少了不當行為和偏見的可能性。透過可預測性和透明性，正式機制促使私營部門與政府之間建立更穩固的關係。私營部門能夠更清楚地理解政府的角色和責任，並知道何時和如何與政府進行溝通和合作。這種合作關係能夠促進資訊共享和資源交換，加強雙方之間的互信和協作²⁰⁷。同時，政府的透明度和可預測性也有助於提高私營部門對政府的信任，使他們更有信心參與貿易障礙調查程序。

除了法律層面的考量之外，正式機制還有一個在國際經貿談判上的優勢，也就是具有作為威脅或施壓工具的潛力。對外貿易障礙調查機制可以成為一種具有威脅性或施壓性的手段，迫使其他國家重視並採取行動移除貿易障礙。如果某個國家對於進入其市場存在過度保護主義或其他不公平做法，其他國家可以利用對外貿易障礙調查機制來表達不滿並施加壓力，通過啟動調查程序，受影響的國家可以提出合理的要求，例如要求該國改變其貿易政策或降低相應的貿易障礙，以獲得更公平和平衡的貿易環境。在這方面美國 301 條款的調查就是最明顯的例子，USTR 可以利用調查結果來迫使其他國家改變其貿易政策或採取其他行動，例如，USTR 可以威脅對涉嫌不公平貿易的國家產品加徵高額關稅，這可能會導致該國的出口受到嚴重影響，從而迫使該國改變其貿易政策以避免報復措施。301 條款調查的結果也可以影響貿易談判的進程，美國可以利用調查結果作為談判籌碼，以獲取更有利的貿易條件或迫使對方國家履行其貿易承諾。這種施壓的手段可以為美國在貿易談判中獲得更有利的地位，並為美國企業爭取更好的貿易條件。總之，美國的 301 條款調查機制作為一種正式、強制性的工具，可被用於對抗貿易障礙並施加壓力。它具有更直接和強制性的特點，相較於非正式機制，能夠對貿易談判產生更大的影響力。歐盟在這方面雖然執委會強調其從未使用 TBR 機制作為施壓工具²⁰⁸，但事實上 TBR 調查本身就有提高議題的可見性，將貿易對手帶到談判桌上的功能，尤其在採用非正式手段下，外國貿易代表一直不願就該議題進行磋商的情況下，正式機制的確有其提高外國政府對貿易障礙的關

²⁰⁷ Jesse Helmer & Robert Wolfe, *Trade Policy Begins at Home: Information and Consultation in the Trade Policy Process*, in *PROCESS MATTERS: SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND DOMESTIC TRADE TRANSPARENCY* 1, 6–7 (Mark Halle & Robert Wolfe eds., 2007).

²⁰⁸ Crowell & Moring, *supra* note 119, at 38.

注，並達到進入磋商階段的效果²⁰⁹。

中國所發起貿易壁壘調查案件在某種程度上也可以被視為一種威脅或施壓的工具。自中國貿易壁壘調查暫行規則生效以來的二十多年中僅有三件案件立案，真正由產業公會啟動的調查也只有日本紫菜案²¹⁰，美國可再生能源案與臺灣貿易限制措施案雖然有產業公會提起的官方紀錄，但這些案件的發起背後卻存在著其他動機和背景。對美國可再生能源產業的調查為例，2011年11月，美國商務部對中國出口至美國的晶體硅光伏電池及組件展開了反傾銷和反補貼的調查²¹¹，同月，商務部便發布對美國可再生能源產業的部分扶持政策及補貼措施進行貿易壁壘調查的決定。而中國對就臺灣對其貿易限制措施展開涉及2,455項商品的貿易壁壘調查，同樣發生在兩岸政經局勢緊張的時點，在過去長久以來臺灣對中國產品進口一直存在限制的情況下，中國食品土畜進出口商會、中國五礦化工進出口商會和中國紡織品進出口商會突然同時提交貿易壁壘調查申請書，實難排除對於其背後是否有政治操作手段的考慮，但也再度證實了，貿易障礙調查本身就可以做為一種施壓的工具。

當然，在使用貿易障礙調查做為施壓手段時，需要謹慎平衡各方利益和遵守國際貿易規則的原則。貿易障礙調查應該在遵守國際法和國際貿易規則的框架下進行，確保程序的公正和透明性，同時，應該避免單邊行動或使用貿易障礙調查作為不當的施壓手段²¹²。各國應該通過對話、談判和合作來解決貿易爭端，確保所有利害關係人的參與和意見被充分考慮。總之，貿易障礙調查作為提高貿易障礙關注的做法在貿易談判中具有可行性，但必須謹慎平衡各方利益和遵守國際貿易規則的原則，以確保公正、平衡和可持續的貿易體系的發展。

四、我國可採取模式之分析

從本文所採的分類方式來看，臺灣在處理貿易障礙方面屬於半正式機制，也就是雖然沒有法律明文，但有專職機構與固定的流程。首先，與美歐等國不同，臺灣沒有明文規定的國內申訴和調查程序來處理貿易障礙。儘管如此，政府仍舊透過與私部門合作的方式來處理貿易障礙，即使沒有明文規定，私部門的意見參與在實務中仍然是常見的。政府會收集私部門的意見，並在政府識別、確認和處理貿易障礙時進行討論。在公部門方面，臺灣政府會監控可能存在的貿易障礙，並定期彙編「各國對臺貿易障礙調查報告」，政府會邀請相關的部門、研究機構和產業公協會參與討論，以解決貿易障礙。然而，政府在處理貿易障礙方面的行

²⁰⁹ *Id.* at 40.

²¹⁰ Gao, *supra* note 140, at 653.

²¹¹ Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules, From the People's Republic of China: Initiation of Countervailing Duty Investigation, 76 Fed. Reg. 70966 (Sept. 29, 2022).

²¹² See A. Lynne Puckett & William L. Reynolds, *Rules, Sanctions and Enforcement Under Section 301: At Odds with the WTO?*, 90(4) AM. J. INT. L. 675 (1996).

動是依據其自身的裁量權，並沒有明確的程序規定。產業或公協會通常無法主動啟動程序、陳述意見或被告知，只有在政府認為有必要處理貿易障礙時才會通知並尋求其意見。

在目前臺灣的情況下，是否有必要仿效美國和歐洲設立正式機制，賦予私人請求調查的權利，是一個需要仔細考慮的問題。臺灣已經擁有半正式機制以及組織化的產業公協會，這些機制可以代表企業與政府進行溝通合作，並在貿易障礙的定期收集和發表方面取得了一定的成果。此外，臺灣通常選擇在雙邊會談或駐外經貿單位與所在國的日常交流中處理貿易障礙，而不是提起正式的爭端解決案件。正式機制可能提供更具程序正義的解決途徑，確保對貿易障礙的調查和裁決公正性。然而，建立和運作這樣的機制需要大量的資源，包括人力、財力和時間成本，這種資源消耗是否能夠超越其所帶來的優勢？再者，正式機制通常要求提供充分的證據來支持申訴，這可能需要相對較高的證據能力和時間成本。私人企業可能面臨著證據收集和提交的挑戰，尤其是對於中小企業來說正式機制對於私人企業的負擔或許反而會阻礙其利用，如此一來，建立正式機制是否還有其必要？

本文認為建立一個正式機制可以加強資訊分享和透明度，而加強透明度有助於建立穩定、公平和可信賴的社會，對臺灣在經貿政策上公私部門之間的信任和合作，以及經貿政策的推動都有莫大助益。透明度可以揭示政府機構、企業和組織的運作方式和決策過程，使其更加公開、公正和透明。這樣可以減少腐敗、權力濫用和不公平行為的發生，確保資源的公平分配，並維護社會的公平正義。透明度亦可以建立信任和促進合作。當人們知道他們所處的環境是透明和可靠的，他們更有可能相信和支持政府的決策和行動，這種信任和合作有助於建立穩定的社會關係，促進公眾和不同利害關係人之間的互動和合作。透明度更可以促進公眾的參與和監督，使其能夠更有效地參與政府和社會事務的討論和決策過程。當公眾可以獲得準確的資訊並了解政策的制定過程時，他們可以提出意見、表達關切並參與到重要的決策中。這種公眾參與和監督有助於制衡權力、減少不平等和建立更加民主的社會體制。這些在當前的臺灣政經情況下，都是重要的考量。

而關於正式機制運作成本與便利性方面，本文認為我國可以仿效歐盟市場進入資料庫（MADB）建立類似平台或資訊系統，提供線上登錄，並採用易於使用的申訴格式，例如下拉式選單和簡單的問題描述，讓申訴人能夠快速完成申訴流程。同時，參考 SEP 制度，我國平台可以提供預先通知程序，讓申訴人與平台人員先進行溝通，討論申訴書中的法律基礎、資訊要求和處理方式等，以確保申訴書的完整性和準確性。此外，平台還應提供相應的線上支援和諮詢服務，協助申訴人處理申訴過程中的問題並提供專業意見。並定期更新相關資訊，並提供通知機制，使使用者能夠及時獲取案件進展。

本文所持的理由之一在於，MADB 的建置除了簡化通報貿易障礙申訴程序之外，還基於歐盟對 TBR 使用者的調查發現，私人通報貿易障礙的目的常常在於求取快速解決貿易障礙，企業對於那些根本性且難以移除的貿易障礙，通常有長期抗爭的心理準備，也通常會透過各種管道，包括正式或非正式機制，尋求其本國政府或歐盟層級的幫助，但對於貿易障礙通報，企業更多的是期待能夠引發歐盟進行雙邊磋商快速排除障礙²¹³。在這點上，本文認為我國經貿單位本來就有以非訴訟手段處理貿易障礙的慣例，也定期發行貿易障礙調查報告，在政府資料開放平台上可檢視的過去貿易障礙調查報告中，也可見對各貿易障礙的處理建議²¹⁴，資料庫平台的建立僅僅是將處理過程與結果公示化，對於行政機關可預見會有行政負擔的增加，但並非創建一個從無到有的機制。更何況經貿政策決定透明化，讓遭遇貿易障礙的私人可以不必經過層層關卡去通報，更毋需面臨不知其通報的障礙何時以及如何被處理的不可預測性，相比在目前的機制下，連產業公會都對每年進行的調查有無法追蹤後續處理的疑慮²¹⁵，這會使得經貿政策的制定和推行更有正當性，能夠強化社會穩定以及公私部門之間的信賴關係。

伍、結論

本文從貿易障礙調查程序的起源、目的和功能出發，分析了各國在貿易障礙調查方面的立法情況、政策措施和實踐經驗，並對我國可採取的模式進行了探討。

隨著全球化的發展趨勢和貿易自由化政策的推動，貿易障礙的種類也日趨多樣化，因此，各國政府設有識別並處理貿易障礙的機制。貿易障礙調查程序是為了確定和評估國際貿易中存在的各種障礙，以便政府和相關利害關係人能夠針對這些障礙採取適當的措施和政策，而進行的一系列調查活動。在此基礎上，本文對美國、歐盟、中國和我國的貿易障礙調查程序進行了比較研究，分析了各國在貿易障礙調查方面的立法情況和政策措施，以及實踐經驗和存在的問題。其中，美國的貿易障礙調查程序最具代表性，其 1974 年貿易法第 301 條賦予美國貿易代表對懷疑損害美國貿易利益的外國貿易政策和行為進行調查的權限。歐盟和中國等國家也設有相關的貿易障礙調查機制和程序，但各國之間存在著立法差異、政策不一和執行不力等問題，

本文並探討了貿易障礙調查機制的運作和效益。我們研究了正式機制和非正式機制在處理貿易障礙方面的差異，分析了它們的優點和局限性。首先，正式機制是確保貿易障礙調查公正性和透明度的關鍵。這種機制提供了明確的框架和程

²¹³ Crowell & Moring, *supra* note 119, at 40-41.

²¹⁴ 經濟部國際貿易局（註 180）。

²¹⁵ 臺灣經貿智庫研究人員訪談紀錄（註 188）。

序，使私人企業能夠以正式的方式主張其觀點和利益。正式機制具有更高的程序正義，能夠確保各方在貿易障礙調查中獲得公平對待。然而，本文也意識到，建立和運作正式機制需要大量的資源，對於私人企業來說可能產生較高的證據能力和時間成本的負擔，政府機關亦需挹注更多資源，且有使用效率不高的隱憂。其次，非正式機制在解決貿易障礙方面具有靈活性和高效性的優勢。這種機制通常以協商、對話和合作的方式進行，能夠快速解決問題並促進貿易順利進行。非正式機制強調彈性和迅速反應，能夠因應不同情況和利害關係人的需求。然而，與正式機制相比，非正式機制缺乏程序正義，私人企業在其中的參與和影響力有限。更重要的是，非正式機制缺乏透明度，透明度能夠揭示政府的運作方式和決策過程，減少腐敗和不公平行為的發生，還能夠建立信任並促進合作。

因此，我們建議臺灣可以借鑒歐盟的經驗，在貿易障礙調查方面建立類似的平台或資訊系統，提供便捷的申訴程序、線上支援服務、預先通知和溝通機制，以及公開透明的資訊。這樣的平台能夠增加透明度，而透明度的提高不僅有助於加強經貿政策的正當性，還能夠強化社會穩定和公私部門之間的信任關係。當申訴人知道自己的申訴得到妥善處理並獲得相應的支援和回應時，他們會對政府機構和相關部門的決策和行動更有信心和支持。這種信任和合作有助於建立穩定的社會關係，促進公眾和不同利害關係人之間的互動和合作。同時，透明度還可以促進公眾的參與和監督，讓公眾能夠更有效地參與政府和社會事務的討論和決策過程。當公眾獲得準確的資訊並了解政策的制定過程時，他們可以提出意見、表達關切並參與到重要的決策中。這種公眾參與和監督有助於制衡權力、減少不平等和建立更加民主的社會體制。

參考文獻

一、中文文獻

- 史曉麗（2009），中國對外貿易壁壘調查制度實體規則探析，*國際貿易法論叢*，4期，頁119-131。
- 張南薰、黃珏（2022），歐盟貿易障礙申訴及調查制度之新進展，*貿易政策論叢*，34期，頁255-274。
- 陳咏梅（2022），歐盟貿易壁壘調查立法流變及啟示，*國際法研究*，1期，頁84-101。
- 羅昌發（1994），美國貿易法中三〇一報復條款之研究，收於：*美國貿易救濟制度*，頁12，臺北：元照。

二、外文文獻

- Bahri, Amrita. 2018. *Public Private Partnership for WTO Dispute Settlement*. Mexico City: Edward Elgar Publishing.
- Bahri, Amrita. 2016. Handling WTO Disputes with the Private Sector: The Triumphant Brazilian Experience. *Journal of World Trade* 50: 641-674.
- Bernard Hoekman, The EU's Market Access Strategy: Does It Reach Its Main Goals?, 23 (2017), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603860/EXPO_STU\(2017\)603860_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603860/EXPO_STU(2017)603860_EN.pdf). (last visited Aug. 24, 2023).
- Bohl, Kristin. 2009. Problems of Developing Country Access to WTO Dispute Settlement. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law* 9: 131-168.
- Bonzon, Yves. 2008. Institutionalizing Public Participation in WTO Decision Making: Some Conceptual Hurdles and Avenues. *Journal of International Economic Law* 11: 751-777.
- Bown, Chad P., and Bernard M. Hoekman. 2005. WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector. *Journal of International Economic Law* 8: 861-890.
- Bronckers, Marco C.E.J. 1984. Private Response to Foreign Unfair Trade Practices—United States and EEC Complaint Procedures, *Northwestern Journal of International Law and Business* 6: 651-759.

- Capling, Ann, and Patrick Low. 2010. Introduction. Pp. 1-3 in *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making Negotiating Preferentially or Multilaterally?*, edited by Ann Capling & Patrick Low. Cambridge: Cambridge University Press.
- Catbagan, Aaron. 2009. Rights of Action for Private Non-State Actors in the WTO Dispute Settlement System. *Denver Journal of International Law and Policy* 37: 279-302.
- Crowell & Moring, Interim Evaluation of the European Union's Trade Barrier Regulation (TBR), European Commission DG-Trade, Final Report, at 25-27 (2005), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/october/tradoc_125451.pdf (last visited July 19, 2022)
- Gao, Henry S. 2010. Taking Justice into Your Own Hand: The Trade Barrier Investigation Mechanism in China. *Journal of World Trade* 44: 633-659.
- Helmer, Jesse, and Robert Wolfe. 2007. Trade Policy Begins at Home: Information and Consultation in the Trade Policy Process. Pp. 1-20 in *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*. edited by Mark Halle & Robert Wolfe. Manitoba Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Hernández-López, Ernesto. 2001. Recent Trends and Perspectives for Non-State Actor Participation in World Trade Organization Disputes. *Journal of World Trade* 35: 469-498
- Hocking, Brian. 2004. Changing the Terms of Trade Policy Making: From the 'Club' to the 'Multistakeholder' Model. *World Trade Review* 3: 7-11.
- Howse, Robert. 2003. How to Begin to Think About the 'Democratic Deficit' at the WTO. Pp. 89-92 in *International Economic Governance and Non-Economic Concerns*, edited by Stefan Griller. Vienna and New York: Springer.
- Je, Hyun-jung. 2018. *Public-Private Relationships in Trade Policy-Making*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Leirer, Wolfgang W. 1994. Retaliatory Action in United States and European Union Trade Law: A Comparison of Section 301 of the Trade Act of 1974 and Council Regulation 2641/84. *North Carolina Journal of International Law* 20: 41-96.
- Maclean, Robert M. 1999. The European Community's Trade Barrier Regulation Takes Shape-Is it Living Up to Expectations? *Journal of World Trade* 33: 69-96.
- Puckett, A. Lynne, and William L. Reynolds. 1996. Rules, Sanctions and Enforcement Under Section 301: At Odds with the WTO? *American Journal of International Law* 90: 675-689.

- Schwarzenberg, Andres B. Section 301 of the Trade Act of 1974, Congressional Research Service Reports (Jan. 3, 2023). <https://crsreports.congress.gov/> (last visited Aug. 24, 2023).
- Shaffer, Gregory. 1998. Mechanisms for the Negotiation of International Trade Claims by Public Authorities on Behalf of Private Enterprises in the European Union: A Public-Private Partnership. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*. 92: 212-225.
- Shaffer, Gregory C. 2003. *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO*. Brookings Institution Press
- Shaffer, Gregory, Michelle Ratton Sanchez Badin, and Barbara Rosenberg. 2008. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. *Cornell International Law Journal* 41: 383-501.
- Sherman, Richard, and Johan Eliasson. 2006. Trade Disputes and Non-State Actors: New Institutional Arrangements and the Privatisation of Commercial Diplomacy. *World Economy* 29: 473-489.
- Trachtman, Joel P., and Philip M. Moremen. 2003. Costs and Benefits of Private Participation in WTO Dispute Settlement: Whose Right Is It Anyway? *Harvard International Law Journal* 44: 221-250.
- Van Eeckhaute, Jean Charles. 1999. Private Complaints against Foreign Unfair Trade Practices—The EC's Trade Barriers Regulation. *Journal of World Trade* 33: 199-213.

第二場

數位貿易下的包容性貿易與原住民族議題：
以紐西蘭貿易協定實務與懷唐伊委員會報告為例

主持人：彭心儀（國立清華大學科技法律研究所特聘教授）

發表人：林映均（中原大學法學院財經法律學系助理教授）

評論人：徐揮彥（國立東華大學法律學系教授）

數位貿易下的包容性貿易與原住民族議題：
以紐西蘭貿易協定實務與懷唐伊委員會報告為例

林映均*

目次

壹、前言.....	4
貳、貿易政策與原住民族政策之連結：紐西蘭之懷唐伊條約例外條款.....	7
一、紐西蘭國內原住民族政策的基礎：懷唐伊條約.....	7
二、紐西蘭貿易協定的原住民族相關規範與懷唐伊條約例外條款.....	9
參、紐西蘭懷唐伊條約例外條款在調和數位貿易利益與原住民族權益的 作用.....	13
一、CPTPP 之電子商務專章與原住民族權益之衝突： 紐西蘭懷唐伊委員會之判斷	13
二、CPTPP 之原住民族爭議案件對於紐西蘭後續發展貿易協定 原住民族條款之影響	21
肆、數位貿易下調和貿易利益與國內原住民政策之可能規範設計.....	24
一、例外條款作為調和數位貿易利益與原住民族權益之侷限： 例外條款之有效性	24
二、利益衡平模式作為調和國內原住民族政策之侷限： 政策主流化模式的發展	31
伍、結論.....	36

* 中原大學法學院財經法律學系助理教授。英國萊斯特大學法學博士、英國倫敦政治經濟學院法律碩士(L.L.M.)、國立政治大學法學院法學碩士、國立政治大學法學院法學學士。

摘要

國際貿易法領域近年來透過「包容性貿易」政策，逐步擴大貿易協定下所涵蓋的非貿易政策範圍，例如從早期的貿易與環境、貿易與勞工，擴及到貿易與性別、貿易與永續發展。在貿易連結議題（Trade Linkage Issues）的發展中，貿易與原住民族為一個新興課題。儘管原住民族議題涉及到人權保障，國際社會也透過國際勞工組織第 169 號決議通過原住民族與部落民族公約、聯合國發表原住民族權利宣言等承認原住民族的相關權益，但是從紐西蘭毛利族質疑政府未在跨太平洋夥伴全面進步協定履行其應落實國內原住民族政策一案中，凸顯出原住民族議題之非個人權利面向，包含原住民族知識文化系統與族群認同的「集體性權利」，以及在承認原住民族的經濟文化事務自治權之「國家治權共享」。有鑑於紐西蘭長期積極將國內原住民族政策與貿易政策、貿易協定相互連結且有豐碩的成果，本文以紐西蘭貿易協定的實踐為核心，藉由紐西蘭懷唐伊委員會（The Waitangi Tribunal）針對 CPTPP 與該協定之懷唐伊條約例外條款是否有效保障紐西蘭原住民族權益於 2021 年做出的報告，分析此貿易協定之例外規定對於落實國內原住民族政策與維護其權益的效益，具體探討貿易協定處理原住民族議目前面臨兩個規範模式的侷限：例外條款的侷限、既有貿易協定從「利益衡平」方式調和貿易與非貿易政策之侷限。最後，本文以紐西蘭在 WTO 針對電子商務談判提出之原住民族相關提案及近期的雙邊貿易協定原住民族規範等新發展為基礎，提出「政策主流化」模式可能是未來貿易協定處理貿易與原住民族議題之方式。

關鍵字：永續發展、包容性貿易政策、懷唐伊條約例外條款、懷唐伊委員會、CPTPP 之電子商務規範、政策主流化、原住民族經濟貿易合作協議、集體性權利與自治權

Abstract

In recent years, international trade law has gradually expanded the scope of non-trade policy areas covered under trade agreements through “inclusive trade policies”. This expansion has gone beyond the early focus on “trade and the environment” and “trade and labor”. Within the expansion of trade linkage issues, one emerging topic is the linkage between trade and indigenous peoples. Indigenous issues are part of international human rights law, and the international community has recognized indigenous rights through instruments such as the International Labour Organization’s Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. However, a case involving New Zealand’s Māori questioning the government’s failure to implement domestic indigenous policies under the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) highlights the complex of indigenous issues. That is about “collective rights” related to indigenous knowledge and cultural systems and indigenous identity and the indigenous’ self-governance over their economic and cultural affairs. This article focuses on the practice of New Zealand on addressing trade and indigenous nexus. It analyzes reports issued by the Waitangi Tribunal, which examines whether the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership effectively and the Treaty of Waitangi exception clause protecting the rights/authorities of New Zealand’s indigenous peoples. By exploring the effectiveness of multi-layered exceptions in CPTPP, it discusses the challenges faced by trade agreements in addressing indigenous issues in terms of normative models: the limitations of exception clauses and the constraints of the “interests-balanced approach” adopted by existing trade agreements in reconciling trade and non-trade policies. In conclusion, drawing on recent developments such as New Zealand’s indigenous proposals in the WTO plurilateral negotiation on e-commerce and modified indigenous provisions in bilateral trade agreements, the article suggests that a “policy mainstreaming” model may pave the way for the trade and indigenous nexus in international trade law.

Keywords: Sustainable Development, Inclusive Trade Policies, Treaty of Waitangi Exception, Waitangi Tribunal, E-commerce chapter of CPTPP, Policy mainstreaming, Indigenous Peoples Economic and Trade Cooperation Arrangement (IPETCA), Indigenous Peoples’ collective rights and self-governance

壹、前言

聯合國於 2015 年發表的「2030 年永續發展議程 (The 2030 Agenda for Sustainable Development)」，明示全球經濟繁榮有賴於環境、社會、文化與經濟等議題間的相互支持與發展¹。2030 年永續發展議程對於永續發展的詮釋，也揭示國際社會對於永續發展的概念，從早期以環境問題為核心的單一政策逐步擴展到納入社會、文化與經濟等不同維度的整合思考。

具體而言，永續發展首見於聯合國世界環境發展委員會於 1987 年發表的「我們共同的未來 (Brundtland Report, 簡稱布倫特蘭報告)」²。布倫特蘭報告將永續發展定義為「確保發展滿足當代人的需求而不損害後代滿足其自身需求的能力」的發展方式³，並強調化石燃料驅動經濟模式對於自然生態系統之負面影響⁴。換言之，永續發展所欲推廣的環境政策是建立在符合公平、永續、共有性等原則 (principles of equity, sustainability, and commonality) 以及世代正義 (intergenerational justice) 之上⁵。而 2002 年發表之「約翰尼斯堡永續發展宣言 (Johannesburg Declaration on Sustainable Development)」，則強調永續發展的支柱包含經濟社會的發展與環境保護，並應將永續發展概念拓展到社會面向⁶。因此，當聯合國為延續「千禧年發展目標 (Millennium Development Goals)」而於 2015 年通過包含 17 項目標、169 項子目標之 2030 年永續發展議程時，其正式確立永續發展從原本以環境為核心的政策方向蛻變為包容經濟、環境與社會的整合性政策策略⁷。

有鑑於國際法領域之間的相互連結與依存特性，永續發展概念的轉變也影響到國際貿易法處理貿易與非貿易政策相互連結的議題 (trade linkage issues)。本文觀察自二戰後成立關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 迄今，國際貿易法對於貿易連結性議題的發展，大致可分為三個階段：第一階段是 20 世紀初期美國、加拿大與墨西哥簽訂之《北美自由貿易協定 (North America Free Trade Area)》⁸，其奠定自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 處理環境與勞工的規範架構⁸。第二階段是將環境與勞工從 FTA

¹ G.A. Res. 70/1, at 2 (Oct. 21, 2015).

² U.N. General Assembly, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, U.N. Doc. A/42/427 (Aug. 4, 1987).

³ *Id.* at 54.

⁴ *Id.* at 176.

⁵ 許耿銘、紀駿傑、蕭新煌，氣候變遷、世代正義與永續性：概念、指標與政策，臺灣經濟預測與政策，46 卷 2 期，頁 266 (2016 年)。

⁶ World Summit on Sustainable Development, *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, U.N. A/CONF.199/20 (2002) [hereinafter *Johannesburg Declaration*].

⁷ G.A. Res. 70/1, *supra* note 1, at 1.

⁸ North American Free Trade Agreement, Can.-Mex.-U.S., Dec. 17, 1992, 32 I.L.M. 289 (1993). 《北美自由貿易協定》現已由《美墨加協定》取代。Protocol Replacing the North American Free Trade

的單一條款擴大為專章模式，如美國自 2003 年起簽訂之 FTAs 即納入環境專章與勞工專章模式處理⁹。第二階段是歐盟自 2011 年起，將貿易與永續發展專章（Trade and Sustainable Development Chapters）納入 FTA，並於協定中肯認永續發展係為兼顧經濟、環境與社會多元面向的政策目標¹⁰。然而，儘管歐盟將貿易連結性議題擴及到貿易與永續發展，但其目前簽訂之貿易與永續發展專章內容顯示，此專章主要處理的議題仍然是以環境與勞工為主¹¹；換言之，此時的 FTAs 依然延續第一階段之規範重點與議題範圍。第三階段則是近年來為積極回應永續發展目標之社會面向而發展出的「包容性貿易」政策，亦即藉由強調貿易政策應確保社會所有階層與群體參與貿易機會的包容性概念，將貿易連結性議題擴大到性別、原住民、中小企業等領域，強化貿易規範的社會面¹²。值得注意的是，此階段的發展路徑未如前二階段，主要關注在傳統追求貿易自由化承諾的自由貿易協定，而是改為採取促進政策合作或政策調和為主的雙邊或複邊協議，藉由單一協議形式處理個別包容性課題，如 2020 年簽訂之「全球貿易與性別協議（Global Trade and Gender Arrangement）」¹³、2022 年成立之《原住民族經濟貿易合作協議（Indigenous Peoples Economic and Trade Cooperation Arrangement, IPETCA）》¹⁴，以及澳洲與新加坡於 2022 年 10 月簽訂的《新加坡—澳洲綠色經濟協議（Singapore-Australia Green Economy Agreement）》¹⁵。

Agreement with the Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, Nov. 30, 2018 [hereinafter USMCA], <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>; 焦興鏞，自由貿易協定之勞動專章發展趨勢，台灣勞工季刊，69 期，頁 6（2022 年）。

⁹ 林映均，美國自由貿易協定環境規定對國際環境規範之影響，中華國際法與超國界法評論，9 卷 1 期，頁 55-65（2013 年）。

¹⁰ Katerina Hradilová & Ondrej Svoboda, *Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness*, 52(6) J. OF WORLD TRADE 1019, 1022 (2018).

¹¹ 如歐盟—加拿大 FTA 第 22.1 條、歐盟—新加坡 FTA 第 12.1 條、歐盟—越南 FTA 第 13.1 條、歐盟—日本經濟夥伴協定第 16.1 條。Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), art 22.1, 2017 O.J. (L 11) 23, 158; Free Trade Agreement Between the European Union and the Republic of Singapore, art 12.1, 2019 O.J. (L 294) 3, 98; Free Trade Agreement Between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam, art 13.1, 2020 O.J. (L 186) 3, 130; Agreement Between The European Union and Japan for An Economic Partnership, art 16.1, 2020 O.J. (L 330) 3, 134.

¹² 包容性貿易目前尚未有統一定義。參考由紐西蘭、加拿大、智利、哥斯大黎加、厄瓜多與墨西哥於 2018 年共同發布的「促進進步與包容性貿易聯合聲明（Joint Declaration on Fostering Progressive and Inclusive Trade）」，其中提及將推動的包容性貿易議題包括女性經濟賦權與性別平等、原住民族、中小企業、勞工與環境，故本文討論的包容性貿易政策係指有助於促進女性、原住民族、中小企業的參與國際經貿活動以及維護勞工權益、環境保護等議題。Joint Declaration on Fostering Progressive and Inclusive Trade, GOV. CAN. (Mar. 2, 2018), https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/declaration_fpit-pcpi.aspx?lang=eng.

¹³ *Global Trade and Gender Arrangement*, GOV. CAN. (Aug. 8, 2022), https://www.international.gc.ca/trade-commerce/inclusive_trade-commerce_inclusif/itag-gaci/arrangement.aspx?lang=eng.

¹⁴ *Indigenous Peoples Economic and Trade Cooperation Arrangement (IPETCA)*, NAT'L INDIGENOUS AUSTRALIANS AGENCY, <https://www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/indigenous-peoples-economic-and-trade-cooperation-arrangement-ipetca> (last visited Aug. 24, 2023) [hereinafter IPETCA].

¹⁵ Singapore-Australia Green Economy Agreement, Austl.-Sing., Oct. 18, 2022, <https://www.dfat.gov.au/geo/singapore/singapore-australia-green-economy-agreement/singapore-australia-green-economy-agreement-text>.

儘管國際貿易領域對於非貿易政策的回應已邁入第三階段，且逐步擴大議題範圍與改變規範模式，但是，迄今仍未在貿易協定發展出回應永續發展多面向的整合性永續發展條款，仍然是以化整為零的方式，處理在貿易政策脈絡下與永續發展有關的個別議題。

在第三波擴張貿易連結性議題的趨勢中，值得關注的是原住民族議題。主要有以下三點理由：第一，原住民族議題如同性別議題，與永續發展的連結最早可溯及至 1992 年聯合國環境與發展會議（United Nations Conference on Environment and Development）針對當時永續發展策略提出之「里約環境與發展宣言（Rio Declaration on Environment and Development）」¹⁶，此宣言第 25 點明示原住民族的知識與傳統慣習對於環境治理與發展扮演極為關鍵的角色¹⁷，因此，當 2002 年的「約翰尼斯堡永續發展宣言」確立永續發展概念之社會面向時¹⁸，里約宣言第 22 點再次強調原住民族與永續發展之重要性¹⁹。第二，原住民族議題與性別議題同屬於國際人權法的範疇，均有國際宣言或協議確認相關權益。關於原住民族權益的國際協議，有如國際勞工組織（International Labour Organization）於 1991 年通過《關於獨立國家中原住民與部落人民公約（Convention (No. 169) Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries，簡稱國際勞工組織第 169 號決議）》²⁰、聯合國大會於 2007 年通過的「聯合國原住民族權利宣言（Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）」²¹。但是，僅有原住民族議題在貿易協定中發展出保留國內原住民政策的例外條款，如紐西蘭自 2000 年即在簽訂的 FTAs 中納入「懷唐伊條約例外條款（Treaty of Waitangi Exception）」²²。第三，儘管原住民族議題與性別、勞工議題都涉及到個人權益保障，但原住民族議題另涉及到原住民族的自治、自決與自主權，以及政治決策參與權²³，該些權益屬於與政府規範主權共享的「治權」保障，在以政治實體為主體的貿易協定架構下，原住民族的自治與自決權（self-determination）應當如何保障，恐非過往貿易協定以「人權保障（Human-rights-based Approach）」模式或「利益衡平（Interests-balanced Approach）」模式足以因應。

¹⁶ U.N. Conference on Environment and Development, *Rio Declaration on Environment and Development*, U.N. Doc. A/ CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1), Annex 1 (Aug. 12, 1992) [hereinafter *Rio Declaration*].

¹⁷ 里約宣言第 20 點則提及女性對於環境管理與發展之重要性。Id. at 7.

¹⁸ *Johannesburg Declaration*, supra note 6, at 4 (“We reaffirm the vital role of the indigenous peoples in sustainable development”).

¹⁹ *Rio Declaration*, supra note 16, at 7.

²⁰ Convention (No. 169) Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, June 27, 1989, 1650 U.N.T.S. 383.

²¹ G.A. Res. 61/295, Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Oct. 2, 2007).

²² Amokura Kawharau, *The Treaty of Waitangi Exception in New Zealand's Free Trade Agreements*, in INDIGENOUS PEOPLES AND INTERNATIONAL TRADE: BUILDING EQUITABLE AND INCLUSIVE INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT AGREEMENTS 274-275 (John Borrows & Risa Schwartz eds., 2020).

²³ 蔡志偉，聯合國中的原住民族國際人權，台灣國際研究季刊，4 卷 2 期，頁 86（2008 年）。

有鑑於貿易與原住民族議題之複雜性與重要性，本文將藉由紐西蘭毛利族（Māori）質疑《跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）》的電子商務專章侵害原住民權益案件，懷唐伊委員會於2021年對此爭議之認定結果，具體探討原住民例外條款在具體數位貿易規範涉及的兩個問題：（1）例外條款如何調和數位貿易利益與原住民族權益，其效益與侷限？（2）倘若人權保障模式與利益平衡模式無法完全回應國內原住民族政策的需求，政策主流化是否提供另一種規範可能性？

據此，本文在前言之外的第一部分，將先討論紐西蘭之國內原住民族政策發展以及如何連結到貿易協定規範。第二部份將針對紐西蘭毛利族提起的申訴案件，綜整紐西蘭懷唐伊委員會（The Waitangi Tribunal）對於CPTPP有關電子商務規範之例外條款（包含一般例外規定）是否有效回應毛利族在紐西蘭「懷唐伊條約（Treaty of Waitangi）」下所受之保障，及其所認為數位貿易中涉及具體的原住民族權益問題以及相關認定結果²⁴。具體問題包含CPTPP涉及數據跨境傳輸、數據在地化與開放原始碼的規範，是否侵害涉及原住民族知識與認同之數據主權（Digital Sovereignty）與數據治理（Digital Governance）。第三部分，本文將結合紐西蘭政府在此之後提出的原住民族相關提案，討論幾點反思：倘若CPTPP存在的多層次例外條款尚不足以保障原住民族在數位貿易下的權益，是否需要針對數位貿易發展出相應的原住民例外條款？如此規範方式，究竟是完善原住民族權益保障，還是加深貿易協定規範間的碎裂化與複雜性？又，本文觀察到紐西蘭之新提案似乎有意將原住民族議題在貿易政策下朝向政策主流化模式（如性別主流化、永續發展主流化），故亦探討此種規範模式所強調的政策合作與規範調和原則，對於國際貿易法建構原住民族議題的可能影響。

貳、貿易政策與原住民族政策之連結：紐西蘭之懷唐伊條約例外條款

一、紐西蘭國內原住民族政策的基礎：懷唐伊條約

紐西蘭國內的原住民族政策主要是奠基於「懷唐伊條約」。在18世紀的航海

²⁴ 自個人電腦與網際網路開發後，電子與數位科技革新與商業化發展呈現飛躍式成長。傳統資訊技術（Information and Communication Technologies）因為網路技術的成熟，促進物聯網技術應運而生（Internet of Things）；新興數位科技（如大數據（Big Data）、區塊鏈（Blockchain）、人工智慧（Artificial Intelligence）等），也帶起數位經濟（Digital Economy），甚至以數據為基礎的數位貿易（Digital Trade）。雖然目前國際間對於「數位貿易」尚未有統一定義，參考經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development）的說明，數位貿易係指涵蓋數位化的貨品與服務貿易的商業交易，可透過數位或實體方式交付，且涉及消費者、企業與政府的參與。一般而言，數位貿易與電子商務屬於相互替換的概念，故本文討論貿易協定所發展的數位貿易規範，包含貿易協定之數位貿易專章或電子商務專章等相關規範。OECD, *The Impact of Digitalisation on Trade*, <https://www.oecd.org/trade/topics/digital-trade/> (last visited Aug. 24, 2023).

探險遠征下，越來越多歐洲人前往紐西蘭定居，其中英國王室為維護自身貿易利益，亦開始派遣官員到紐西蘭與毛利族酋長合作以遏制非法交易活動。之後，為了加強對毛利土地的控制，英國王室於 1830 年代末期派遣 William Hobson 擔任當地行政長官，且授權其與當地的毛利人酋長簽訂條約，以取得英國對於毛利人土地的完整統治權²⁵。當時英國官員準備了英語與毛利語兩份文件，由於該份文件獲得若干酋長的支持，故在文件發送至全國各地後，即使有部分酋長是在不確定情況下簽署協議，或是拒絕或是沒有機會簽署，毛利版文件依然取得多數人的同意。英國政府隨後宣布，該協議亦適用於未簽署的毛利部落，並於 1840 年 5 月 21 日宣布對紐西蘭擁有主權²⁶。因此，「懷唐伊條約」不僅是確立英國王室與毛利族間的統治關係，亦被認為是紐西蘭的建國基礎²⁷。

儘管英國王室與毛利族確立彼此統治關係時係屬於殖民時代，惟英國與毛利族簽署「懷唐伊條約」當時並未在交戰狀態，故此條約不是為和平目的而簽署，反而是確認英國對於紐西蘭領土的統治，並且與原住民—毛利族—確立彼此的治理關係²⁸。惟當時該條約的英語及毛利語版本，存在若干語義上差異，此條約內容的認知分歧也造成紐西蘭國內日後爭論政府對於原住民族義務範圍之導火線。具體而言，依據英語版本，英國王室與毛利族的統治關係建立在三個原則之上：毛利族將紐西蘭的主權讓渡給英國；毛利人給予英國王室購買其土地的專屬權，而英國王室作為回報將確保毛利族擁有對其土地、森林、漁業與其他財產的所有權；英國王室給予毛利族享有與英國人民同等的權利與待遇²⁹。雖然英文版本約定英國王室對紐西蘭擁有完整主權，並保證毛利族得不受干擾地擁有其「財產」，但是毛利版本則是規定為毛利族對其土地擁有完整統治權（*tino rangatiratanga*）³⁰。由於毛利語有另外針對英語版本中提及的「自治管理（*self-governance*）」相應的用語——*kawanatanga*，因此，英語與毛利與版本最大的爭議之處即係，究竟毛利人對其擁有的自然資源，是只擁有財產的處分權，還是與紐西蘭政府處於主權共享關係³¹。

紐西蘭政府自 1947 年脫離英國殖民成為獨立國家後，紐西蘭國會為了解決國內對於「懷唐伊條約」內容認知分歧所造成的爭議，於 1975 年通過「懷唐伊條約法（*Treaty of Waitangi Act 1975*）」，並成立「懷唐伊委員會」以調查紐西蘭政府

²⁵ 謝若蘭，土地與記憶——從『懷坦吉條約』談原住民認同與權利，台灣國際研究季刊，2 卷 1 期，頁 135（2006 年）。

²⁶ *The Treaty in Brief*, N.Z. HIST. (May 17, 2017), <https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/the-treaty-in-brief>.

²⁷ *Id.*

²⁸ Sheryl R. Lightfoot, *Emerging International Indigenous Rights Norms and 'Over Compliance' in New Zealand and Canada*, 62(1) POL. SCI. 84, 92-93 (2010).

²⁹ *The Treaty in Brief*, *supra* note 27.

³⁰ *Id.*

³¹ Lightfoot, *supra* note 28, at 93.

之行為有無違反「懷唐伊條約」³²。也因此，懷唐伊委員會擁有對於「懷唐伊條約」內容的專屬解釋權，可依「懷唐伊條約法」提及的原則與精神推導出紐西蘭政府的具體義務與責任³³。迄今，懷唐伊委員會已經受理超過 2,000 件申請案，並促使紐西蘭政府與毛利族達成多項重要和解³⁴。是以，「懷唐伊條約」奠定紐西蘭原住民政策的基本原則；懷唐伊委員會則釐清與確認紐西蘭政府落實原住民政策應有之作為。

目前已有學者研究指出，懷唐伊委員會透過個案的累積，在「懷唐伊條約」基礎上解釋紐西蘭政府與毛利族之間的關係也包含互惠、夥伴關係與積極保護等原則；其中的夥伴關係原則，則涉及到毛利族參與紐西蘭外交政策之權利、確保毛利族對其事務有受影響之虞時享有的自治權，以及紐西蘭政府應就基本政策與毛利族協商等子原則³⁵。因此，當紐西蘭政府與其他國家進行跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPPA）談判時，毛利族即以貿易協定屬於恐影響其利益之重要政策，但紐西蘭政府未讓毛利族參與談判過程並就協定內容與之協商，違反「懷唐伊條約」之重要原則，進而向懷唐伊委員會提起控訴³⁶。

二、紐西蘭貿易協定的原住民族相關規範與懷唐伊條約例外條款

紐西蘭政府有感於貿易政策涉及到毛利族之經濟參與，且貿易協定之市場開放承諾恐影響毛利族在傳統知識以及其與自然資源之文化與精神關係，為確保其在貿易協定的政策空間，自 2000 年起即在與其他國家談判的貿易協定中納入原住民族相關之政策考量及條文。本文觀察目前紐西蘭已經生效或談判中的 16 個 FTA 中，涉及原住民族議題的條文大致以三種規範形式呈現：協定前言、個別貿易議題之實體規範、以及懷唐伊條約例外條款（Treaty of Waitangi Exception），其中僅有懷唐伊條約例外條款已經形成標準化內容，其餘兩種規範形式的存在與內容則端視個別 FTA 而有所不同。

首先，在協定前言的政治宣示部分，紐西蘭與臺灣於 2013 年簽署之經濟合作協定（Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation，簡稱臺紐經濟合作協定），前言即提及雙方承諾將加強臺灣原住民族及紐西蘭毛利族間文化與民族交流之合

³² Treaty of Waitangi Act 1975, s 5 (N.Z.).

³³ *About The Waitangi Tribunal*, JUST. GOVT. N. Z. (May 05, 2023), <https://www.waitangitribunal.govt.nz/about/>.

³⁴ The Treaty in brief, *supra* note 27.

³⁵ Kawharau, *supra* note 22, at 274.

³⁶ Laura Carter & Lynell Tuffery Huria, *Waitangi Tribunal Claim Over New Zealand's Participation in the TPPA*, AJPARK (July 20, 2015), <https://www.ajpark.com/insights/waitangi-tribunal-claim-over-new-zealands-participation-in-the-tppa/>; Māni Dunlop, *Waitangi Tribunal Finds Crown Failed to Meet Treaty Obligations in Parts of CPTPP*, RNZ NEWS (Nov. 19, 2021), <https://www.rnz.co.nz/news/national/456080/waitangi-tribunal-finds-crown-failed-to-meet-treaty-obligations-in-parts-of-cptpp>.

作架構，同時謀求該等族群間經貿關係之拓展及便捷化³⁷。CPTPP 前言亦肯定在追求區域經濟整合與貿易自由化之際，包含原住民族權利、包容性貿易、永續發展、傳統知識等政策的重要性³⁸。然而，透過協定前言做出的政策宣示或承諾，卻未出現在紐西蘭與韓國的 FTA³⁹、以及紐西蘭與澳洲、東南亞國協（The Association of Southeast Asian Nations）之間簽署的 FTA⁴⁰。儘管協定前言之規範效力有別於協定之實體規範，但因為前言明揭該協定之目的與目標，可作為個別條文的政策脈絡與背景（context），故前言在條約解釋中扮演重要角色。雖然如此，紐西蘭的貿易協定實踐卻顯示，即使其中一締約方國內具有原住民族政策與規範，使政府負有實踐政策要求之政策作為與責任，仍會因為締約相對方的政治意願而影響協定前言是否能肯認原住民族在貿易政策的地位與重要性。

其次，在個別貿易議題之實體規範方面，紐西蘭的貿易協定會利用此規範形式提及原住民族議題的目的，主要是將相關措施排除於條文的適用範圍，或是明示政府擁有採取相關措施的規制權，抑或是加強原住民族政策交流與經驗分享之政策合作。目前該些涉及此類規範的貿易議題範圍雖有所趨同，但規範內容尚未形成一致。例如，《臺紐經濟合作協定》在智慧財產權專章第 6 條，規定締約雙方依據其負有國際義務之相關規定，得採取適當措施，以保護遺傳資源、傳統知識與傳統文化表現形式或民間文學藝術⁴¹；該協定第 18 章第 9 條關於電影電視的共同製作，規定合製影片應以包含毛利語、原住民語在內的語言錄製⁴²；以及該協定第 19 章明定促進臺紐雙方之原住民交流事項⁴³。

反觀《紐西蘭—澳洲—東南亞國協貿易協定》，該協定提及原住民族議題之實體規範，只有智慧財產權專章中，規定締約一方應依據相關國際規定保護原住民族的遺傳資源、傳統知識、傳統文化與民間文學藝術⁴⁴。

CPTPP 涉及原住民議題之規範則在智慧財產權章與環境章。智慧財產權章部

³⁷ Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation [2013] NZTS 11 (signed 10 July 2013, entered into force 1 December 2013), pmb. [hereinafter ANZTEC].

³⁸ Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, pmb., Mar. 8, 2018 [hereinafter CPTPP], <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/tpp-11-treaty-text.pdf>.

³⁹ Free Trade Agreement between New Zealand and the Republic of Korea [2015] NZTS 10 (signed 23 March 2015, entered into force 20 December 2015) [hereinafter New Zealand-Korea FTA].

⁴⁰ The ASEAN-Australia-New Zealand Trade Agreement, ASEAN-Austl.-N.Z., Aug. 22, 2023 [hereinafter AANZFTA], <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/asean-australia-new-zealand-free-trade-agreement-aanzfta/aanzfta-text/#bookmark0>.

⁴¹ ANZTEC, ch. 10, art. 6 (“Subject to the international obligations that are applicable to each Party, each Party may establish appropriate measures to protect genetic resources, traditional knowledge and traditional cultural expressions or folklore.”).

⁴² *Id.* ch. 18, art. 9.1 (“The original soundtrack of each co-production film shall be made in a commonly used or indigenous language of the Parties, including English, Mandarin, Māori, or in any combination of those permitted languages.”).

⁴³ *Id.* ch. 19.

⁴⁴ *Id.* ch. 13, art. 6.

分，與其他紐西蘭的 FTA 相同，都是關乎保護原住民族的傳統知識與文化；但與《紐西蘭—澳洲—東南亞國協貿易協定》與《臺紐經濟合作協定》不同之處在於，CPTPP 會員們未推廣依據國際規定為了履踐國際義務所保有的政策空間，而是將規範重點聚焦在傳統知識在遺傳資源領域的重要性。具體內容包含承認涉及到遺傳資源時，智慧財產權制度與傳統知識間具有關聯⁴⁵、據此承諾將強化彼此執法機關對於傳統知識在遺傳資源領域具有關聯性的理解與認知⁴⁶，並會努力提升涉及遺傳資源中傳統知識的相關專利審查品質⁴⁷。其次，CPTPP 會員們在環境章部分，先於第 20.1 條關於適用之環境法律，將措施範圍擴及到政策目的是管理自然資源的永續或原住民族採伐的法規⁴⁸，其次係在第 20.13 條涉及生物多樣性的規定，肯定維護原住民族及當地社區保存傳統生活方式的知識與經驗的重要性，以及該些知識與經驗有助於保護、永續利用生物多樣性⁴⁹。

對於第三種規範形式的例外條款，則有別於協定前言與實體規範存在的不一致，紐西蘭的貿易協定已發展出標準化內容的「懷唐伊條約例外條款」。例如，《紐西蘭—澳洲—東南亞國協貿易協定》的第 15 章一般例外，其中第 5 條明訂該協定未禁止紐西蘭將該協定事項給予毛利族較優惠待遇之必要措施，包括履行其在「懷唐伊條約」之義務，但該些措施不得造成專斷或不合理歧視，或構成隱藏性貿易障礙⁵⁰；《紐西蘭—韓國自由貿易協定》第 20.6 條亦是關於懷唐伊條約的例外條款⁵¹；《臺紐經濟合作協定》第 24 章第 6 條以及 CPTPP 第 29.6 條，亦都是針對紐西蘭懷唐伊條約的例外條款⁵²。該些貿易協定的懷唐伊條約例外條款，

⁴⁵ CPTPP, art. 18.16(1) (“The Parties recognise the relevance of intellectual property systems and traditional knowledge associated with genetic resources to each other, when that traditional knowledge is related to those intellectual property systems.”).

⁴⁶ *Id.* art. 18.16(2) (“The Parties shall endeavour to cooperate through their respective agencies responsible for intellectual property, or other relevant institutions, to enhance the understanding of issues connected with traditional knowledge associated with genetic resources, and genetic resources.”).

⁴⁷ *Id.* art. 18.16(3) (“The Parties shall endeavour to pursue quality patent examination, which may include....”).

⁴⁸ *Id.* art. 20.1 (“Environmental law means a statute or regulation of a Party, or provision thereof, ...but does not include a statute or regulation, or provision thereof, ...the primary purpose of which is managing the subsistence or aboriginal harvesting of natural resources....”).

⁴⁹ *Id.* art. 20.13(3) (“The Parties recognise the importance of respecting, preserving and maintaining knowledge and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles that contribute to the conservation and sustainable use of biological diversity.”).

⁵⁰ AANZFTA, ch. 15, art. 5(1) (“Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Parties or as a disguised restriction on trade in goods and services, nothing in this Agreement shall preclude the adoption by New Zealand of measures it deems necessary to accord more favourable treatment to Maori in respect of matters covered by this Agreement including in fulfillment of its obligations under the Treaty of Waitangi.”).

⁵¹ New Zealand-Korea FTA, art. 20.6(1) (“Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Party or as a disguised restriction on trade in goods and services, nothing in this Agreement shall preclude the adoption by New Zealand of measures it deems necessary to accord more favourable treatment to Maori in respect of matters covered by this Agreement including in fulfillment of its obligations under the Treaty of Waitangi.”).

⁵² ANZTEC, ch.24, arts. 6.1, 6.2 (“1.Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Party or as a disguised restriction on trade in goods and services, nothing in this Agreement shall preclude the adoption by New Zealand of measures

均為紐西蘭保留為了履踐國內原住民族政策義務而採取不一致措施的政策空間。

綜觀上述貿易協定關於紐西蘭原住民族政策的例外措施，具有幾個共通點：第一，例外條款的名稱均定為「懷唐伊條約例外條款」；第二，例外條款的目的是允許紐西蘭為履行其保護毛利族利益之必要措施，而「懷唐伊條約」則是採取此類必要措施的正當基礎；第三、必要措施包含給與毛利人較優惠的待遇，但未說明如何認定較優惠待遇此要件⁵³；第四、紐西蘭採取的必要措施不但要符合「必要性」，亦要符合未造成專斷或不合理歧視，或構成隱藏性貿易障礙之要件。換言之，紐西蘭採取之原住民族優惠措施或其他保障措施，仍須與貿易協定之貿易利益取得衡平，而兩者利益的衡平架構則近似於 GATT 第 20 條一般例外採取的衡平架構⁵⁴；第五、懷唐伊條約例外條款均明定，關於「懷唐伊條約」的解釋或衍生的權利義務爭議不適用該協定之爭端解決機制，而是由締約雙方依諮商或協商方式解決⁵⁵。

it deems necessary to accord more favourable treatment to Māori in respect of matters covered by this Agreement including in fulfilment of its obligations under the Treaty of Waitangi.; 2. The Parties agree that the interpretation of the Treaty of Waitangi, including as to the nature of the rights and obligations arising under it, shall not be subject to the dispute settlement provisions of this Agreement. Chapter 21 (Dispute Settlement) shall otherwise apply to this Article. An arbitral tribunal established under Article 7 (Establishment of an Arbitral Tribunal) may be requested by Chinese Taipei to determine only whether any measure (referred to in paragraph 1 of this Article) is inconsistent with its rights under this Agreement.”); CPTPP, arts. 29.6(1), 29.6 (2) (“1. Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Parties or as a disguised restriction on trade in goods, trade in services and investment, nothing in this Agreement shall preclude the adoption by New Zealand of measures it deems necessary to accord more favourable treatment to Maori in respect of matters covered by this Agreement, including in fulfilment of its obligations under the Treaty of Waitangi. 2. The Parties agree that the interpretation of the Treaty of Waitangi, including as to the nature of the rights and obligations arising under it, shall not be subject to the dispute settlement provisions of this Agreement. Chapter 28 (Dispute Settlement) shall otherwise apply to this Article. A panel established under Article 28.7 (Establishment of a Panel) may be requested to determine only whether any measure referred to in paragraph 1 is inconsistent with a Party’s rights under this Agreement.”).

⁵³ Kawharau, *supra* note 22, at 280.

⁵⁴ General Agreement on Tariffs and Trade art. XX, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187.

⁵⁵ *E.g.*, New Zealand-Korea FTA, art. 20.6(2) (“The Parties agree that the interpretation of the Treaty of Waitangi, including as to the nature of the rights and obligations arising under it, shall not be subject to the dispute settlement provisions of this Agreement. Chapter 19 (Dispute Settlement) shall otherwise apply to this Article. An arbitration panel established under Article 19.8 (Establishment of an Arbitration Panel) may be requested by Korea to determine only whether any measure referred to in paragraph 1 is inconsistent with its rights under this Agreement.”); ANZTEC, ch.24, art. 6.2 (“The Parties agree that the interpretation of the Treaty of Waitangi, including as to the nature of the rights and obligations arising under it, shall not be subject to the dispute settlement provisions of this Agreement. Chapter 21 (Dispute Settlement) shall otherwise apply to this Article. An arbitral tribunal established under Article 7 (Establishment of an Arbitral Tribunal) may be requested by Chinese Taipei to determine only whether any measure (referred to in paragraph 1 of this Article) is inconsistent with its rights under this Agreement.”); CPTPP, art. 29.6(2) (“The Parties agree that the interpretation of the Treaty of Waitangi, including as to the nature of the rights and obligations arising under it, shall not be subject to the dispute settlement provisions of this Agreement. Chapter 28 (Dispute Settlement) shall otherwise apply to this Article. A panel established under Article 28.7 (Establishment of a Panel) may be requested to determine only whether any measure referred to in paragraph 1 is inconsistent with a Party’s rights under this Agreement.”).

參、紐西蘭懷唐伊條約例外條款在調和數位貿易利益與原住民族權益的作用

一、CPTPP之電子商務專章與原住民族權益之衝突：紐西蘭懷唐伊委員會之判斷

(一) 事實背景

有鑑於亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）於1994年茂物目標（Bogor Goals）所承諾的區域經濟整合進展遲滯不前，紐西蘭於21世紀初即加入由新加坡發起，與智利、汶萊共同成立之跨太平洋戰略經濟夥伴（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, 簡稱P4），該協議於2006年生效⁵⁶。2008年9月下旬，美國連同澳洲、越南與秘魯同意在P4基礎上制定更為全面的區域貿易協議，稱為TPPA⁵⁷。儘管，美國於2009年年底才正式宣布加入TPPA談判，但之後積極主導TPPA的談判，並試圖將此協定打造成21世紀高標準貿易協定的典範⁵⁸。

當TPPA於2015年進入談判尾聲，紐西蘭毛利族即以TPPA內容有侵害其權益之虞，向懷唐伊委員會提出控訴。懷唐伊委員會對於本案的審理過程可區分為，三個階段：第一階段的審理重點係，毛利族於2015年6月首次控訴紐西蘭政府未讓其參與TPPA談判，亦未與毛利族就協定內容進行充分協商與溝通，據此要求紐西蘭政府應暫緩簽署TPPA並召開緊急聽證會，懷唐伊委員會對於毛利族的主張於2016年5月作成審理報告⁵⁹；第二階段的審理重點係是關於TPPA與美國退出TPPA後成立的CPTPP，兩者有關紐西蘭的植物品種權利制度（Plant Variety Rights Regime），毛利族主張紐西蘭政府未履踐其在「懷唐伊條約」承諾保障毛利族權益的義務，懷唐伊委員會對此主張於2020年5月公布審理結果⁶⁰；第三階段的重點則是針對CPTPP的電子商務專章規範是否有損害毛利人的權益以及該協定的懷唐伊條約例外條款是否足以確保紐西蘭政府落實「懷唐伊條約」承諾之有效性，懷唐伊委員會對該些質疑於2021年提出報告初稿，嗣後於2023年公布最終審理報告⁶¹。

⁵⁶ Trans-Pacific Strategic Economic Partnership [2006] NZTS 9 (signed 18 July 2005, entered into force 28 May 2006).

⁵⁷ Jeffrey J. Schott, *The TPP: Origins and Outcomes*, in HANDBOOK OF INTERNATIONAL TRADE AGREEMENTS: COUNTRY, REGIONAL AND GLOBAL APPROACHES 402 (Robert E. Looney ed., 2018).

⁵⁸ 關於美國加入TPPA談判並主導規範發展所代表的地緣政治意義的討論，請參 Mic Oba, *TPP, RCEP, and FTAAP: Multilateral Regional Economic Integration and International Relations*, 23(1) ASIA-PACIFIC REV. 100, 108-110 (2016)；全毅，TPP和RCEP博弈背景下的亞太自貿區前景，和平與發展，5期，頁81-85（2014）。

⁵⁹ Waitangi Tribunal *Report on the Trans-Pacific Partnership Agreement* (Wai 2522, 2016) at 5-6 [hereinafter Waitangi Tribunal Report 2016].

⁶⁰ Waitangi Tribunal *The Report on The Crown's Review of The Plant Variety Rights Regime* (Wai 2522, 2020).

⁶¹ Waitangi Tribunal *The Report on The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (Wai 2522, 2023) at 195-204 [hereinafter Waitangi Tribunal Report 2023].

由於懷唐伊委員會審理毛利族與紐西蘭政府間涉及 TPPA 爭議的審理期間，正巧經歷美國於 2017 年宣布退出後，其餘會員在保留大部分 TPPA 內容下轉為成立 CPTPP 的過渡。雖然 TPPA 與 CPTPP 為不同協定，但 TPPA 的規範除了部分規定經 CPTPP 會員們凍結，如地主國與外人投資爭端解決機制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）外，大多數仍被 CPTPP 加以沿用與維持，故以下討論於懷唐伊委員會就 TPPA/CPTPP 案件之整理重點與當事雙方主張，原則上會以 TPPA 與 CPTPP 互用，除了需要強調本案在第一階段與第三階段對於懷唐伊條約例外條款之討論脈絡與內容外，方會特別指明 TPPA 或 CPTPP。合先敘明。

（二）關於 TPPA/CPTPP 與懷唐伊條約例外條款是否侵害毛利族權益之爭點

在毛利族提出控訴紐西蘭政府未履行「懷唐伊條約」要求保障毛利族權益之相關爭議，雖然第一階段與第三階段涉及該爭議的脈絡分別是 TPPA 整體規範和 CPTPP 的電子商務專章，但均涉及相同爭點：CPTPP 第 29.6 條規定之懷唐伊條約例外條款，是否有效保障毛利族在「懷唐伊條約」下的權益？

CPTPP 第 29.6 條規定：「1. 本協定不禁止紐西蘭採取其認為必要之措施，就本協定所涵蓋事項給予毛利人較優惠待遇，包括履行其於懷唐伊條約下之義務，但該措施須不得作為專斷或無理歧視其他締約方之手段，或未構成變相之貨品貿易、服務貿易及投資之限制。2. 全體締約方同意關於懷唐伊條約之相關解釋或其產生之權利義務，不適用本協定爭端解決之規定。惟第 28 章（爭端解決）仍適用於本條。依第 28.7 條（小組之設立）所設立之小組僅得被要求審查第 1 項所述措施是否不符合締約一方於本協定下之權利」⁶²。此規範內容係延續 TPPA 的內容；且如前所述，亦與紐西蘭自 2000 年與其他經濟體簽訂的 FTAs 懷唐伊條約例外條款內容，大致相仿。

1. 第一階段有關 TPPA 的整體規範是否侵害毛利族權益之爭議

本案當事雙方在第一階段關於 TPPA 是否侵害毛利族權益之爭議，毛利族主張 TPPA/CPTPP 產生的經濟影響與規範涵蓋範圍之大，是紐西蘭政府前所未見，故包含涉及環境、公共健康、智慧財產權等條文是否會影響紐西蘭國內對於毛利人之權益保障，以及該協定提供之 ISDS 是否會對紐西蘭政府實施原住民政策造成規範寒蟬效應，均值得商榷⁶³。對於毛利族的質疑，紐西蘭政府回應：TPPA 的目的是維護紐西蘭整體利益與強化紐西蘭與其他經濟體間之貿易關係，而非針對原住民議題之協定，故原住民權益的保障既非該協定的核心議題，且該協定對於

⁶² 本條規定之中譯文參考經濟部國際貿易局。加強與全球及區域經貿連結—CPTPP，第 29 章，<https://cptpp.trade.gov.tw/Information?Source=IWaUt4VcvhHccDGqTdMM1Q%3D%3D>（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）。

⁶³ Waitangi Tribunal Report 2016, *supra* note 59, at 5-6.

原住民權益之影響亦未有特別嚴重，故無需與其他貿易協定在原住民族議題之規範上有所差異；況且，該協定之懷唐伊條約例外條款足以使紐西蘭政府保有落實國內原住民族政策的政策空間⁶⁴。

在此之下，當事雙方對於 TPPA 是否侵害毛利族權益具體爭執的條文，聚焦在該協定第 29.6 條之懷唐伊條約例外條款⁶⁵。對此，紐西蘭政府基於 TPPA 第 29.6 條規定了由紐西蘭自行認定 (self-judging) 的特性、該條適用之措施範圍廣泛、以及紐西蘭對於懷唐伊條約的解釋所衍生的爭議不適用於該協定爭端解決機制等理由，主張此懷唐伊條約例外條款足以滿足政府實踐國內原住民族政策的需求，是能保障原住民族在此貿易協定下相關權益的有效條文⁶⁶。然而，毛利人則指出 TPPA 投資章所提供之 ISDS 機制與相關規範，恐使紐西蘭政府未來採取原住民相關措施時，外國投資人得以該措施違反 TPPA 規定為由而使用 ISDS 機制提起國際仲裁，進而壓縮紐西蘭政府之規範空間，損及毛利人之權益。

2. 第三階段有關 CPTPP 的電子商務章侵害毛利族數據領域與數據自治之爭議

第三階段涉及懷唐伊條約例外條款的爭議，係 CPTPP 的電子商務專章是否侵害毛利族關於數據領域之權益。毛利族質疑 CPTPP 第 14 章的電子商務專章規範侵害毛利人的數據領域及數據自治，具體理由有二點：一、在 CPTPP 的電子商務規範下，紐西蘭政府無法禁止毛利人的數據被跨境移轉或儲存（即 CPTPP 第 14.11 條與第 14.13 條）⁶⁷，CPTPP 的此二規定剝奪毛利人對於其數據行使自治權（tino rangatiratanga, political control by Māori people over Māori affairs）與扮演監護人角色（kaitiaki, a guardian or trustee），恐將導致毛利人與其族群關係疏離、無法實現有效的毛利數據主權（Māori Data Sovereignty）與毛利數據治理（Māori Data Governance），並且造成紐西蘭規範制定的寒蟬效果⁶⁸；二、CPTPP 的電子商務規範阻礙紐西蘭政府要求進口至國內之軟體廠商提供蒐集與使用毛利人數據的程式原始碼（CPTPP 第 14.17 條）⁶⁹，此將妨礙毛利人為了保護其權益而可接近軟體原始碼的機會，進而無法建立有效的毛利數據制度（Māori digital regime）⁷⁰。

對於毛利族的主張，紐西蘭政府首先抗辯 CPTPP 第 14.11 條與第 14.13 條，此二規定均允許所有締約方，依據自身國內需求與利益，對於涉及電子方式跨境資訊移轉及計算設施的建置進行監管，故紐西蘭政府在此二規定下保有足夠的監理彈性⁷¹；其次，紐西蘭政府主張 CPTPP 第 14.17 條第 1 項允許締約一方政府基

⁶⁴ *Id.* at 13.

⁶⁵ *Id.* at 25.

⁶⁶ *Id.* at 35.

⁶⁷ CPTPP, arts. 14.11, 14.13.

⁶⁸ Waitangi Tribunal Report 2023, *supra* note 61, at 125.

⁶⁹ CPTPP, art. 14.17.

⁷⁰ Waitangi Tribunal Report 2023, *supra* note 61, at 146.

⁷¹ *Id.* at 126.

於監管或司法目的，而要求廠商提供程式原始碼，故並非如毛利族所稱，紐西蘭政府完全喪失要求外國廠商提供軟體相關原始碼之機會⁷²。再者，紐西蘭政府針對毛利族質疑關於數據跨境移轉、計算設施建置與軟體原始碼等規定恐侵害毛利數據制度的權益，也分別以 CPTPP 內建的例外規定，抗辯該些規定給予其採取相關保障原住民措施的政策空間。

由於紐西蘭政府在第三階段所抗辯的例外規定範圍包含 CPTPP 的電子商務專章的例外與排除規定、CPTPP 第 29 章的一般例外與個別例外規定，因此，此階段討論的例外規定範圍較第一階段只限於懷唐伊條約例外條款來得全面。紐西蘭政府在此階段回應毛利族質疑電子商務規範爭議之例外或排除規定，整理如下表⁷³：

表 1：紐西蘭政府在第三階段爭議主張可適用之例外與排除規定

	數據跨境移轉	計算設施建置	程式/軟體原始碼
CPTPP 第 14 章 (電子商務)	<ul style="list-style-type: none"> • 正當公共政策目的 (第 14.11.3 條) • 隱私保護 (第 14.8 條) 	<ul style="list-style-type: none"> • 正當公共政策目的 (第 14.13.3 條) 	<ul style="list-style-type: none"> • 監管或司法目的 (第 14.17 條)
CPTPP 第 29 章 (例外及一般規定)	<ul style="list-style-type: none"> • 一般例外 (第 29.1 條) • 懷唐伊條約例外 (第 29.6 條) • 傳統知識規定 (第 29.8 條) 	<ul style="list-style-type: none"> • 一般例外 (第 29.1 條) • 懷唐伊條約例外 (第 29.6 條) • 傳統知識規定 (第 29.8 條) 	<ul style="list-style-type: none"> • 一般例外 (第 29.1 條) • 懷唐伊條約例外 (第 29.6 條) • 傳統知識規定 (第 29.8 條)

(來源：參考 Waitangi Tribunal Report 2023，頁 125 之表格繪製。)

(三) 懷唐伊委員會之認定

1. 第一階段有關 TPPA 整體規範是否侵害毛利族權益：例外條款足以提供合理保護程度

關於本案第一階段 TPPA 整體規範是否侵害毛利人權益之爭議，懷唐伊委員會對於該協定第 29.6 條之懷唐伊條約例外條款的判斷，分別從例外條款之規範結構與適用要件、是否屬於自我認定之性質、適用範圍等面向，討論例外條款是否

⁷² *Id.* at 147.

⁷³ *Id.* at 129.

能對毛利族之權益提供足夠且有效的保障⁷⁴。

針對當事雙方的主張，懷唐伊委員會所關注的問題是：倘若紐西蘭政府採取的原住民族措施有違反 TPPA 協定義務之虞而引發的貿易爭議，是否可能造成潛在的規範寒蟬效應，進而影響紐西蘭政府實踐原住民族政策的義務與責任⁷⁵？據此，懷唐伊委員會主要針對紐西蘭政府主張 TPPA 第 29.6 條有效性的 4 點理由，依序進行判斷：

第一，懷唐伊委員會參考當事雙方提供之專家意見，認為所有專家對於 TPPA 第 29.6 條關於「必要措施」以及「懷唐伊條約」解釋與其產生之權利義務等要件，屬於保留給締約方自行認定之規範性質並無分歧，但對於 ISDS 仲裁庭是否會接受締約方自行認定的結果則有不同立場⁷⁶。

第二，關於第 29.6 條之適用範圍，懷唐伊委員會注意到雙方專家意見對於該條規定所涵蓋之「給予毛利族較優惠之待遇」要件意見分歧，分歧之處主要在於此要件應從紐西蘭國內保障毛利族權益之政策的角度進行解釋，或是從國際法關於不歧視原則之角度解釋較為優惠待遇要件⁷⁷。

第三，關於該條例外條款適用誠信原則的理由，懷唐伊委員會注意到有專家證言提及「誠信原則」屬於不確定法律概念，未來恐會引起協定締約方之間的爭議而需要進一步明確定義⁷⁸。

第四，有關第 29.6 條規定不適用 TPPA 的爭端解決機制，當事雙方的專家證人均表示此代表「懷唐伊條約」的解釋日後將不會交由單一投資爭端仲裁庭處理，而是由紐西蘭自行認定。但懷唐伊委員會注意到專家們也一致同意，第 29.6 條第 2 項中後段有關適用第 28 章規定以及依第 28.7 條成立小組之解釋權限應加以刪除，避免締約方之間對於「懷唐伊條約」內涵和相關之權利義務排除適用 TPPA 的爭端解決機制範圍，產生解釋上分歧⁷⁹。

綜合上述有關第 29.6 條的討論，懷唐伊委員會對於 TPPA 第 29.6 條保障紐西蘭毛利族權益的有效性，提出兩點疑慮：首先，此例外條款可能無法確保紐西蘭政府得以就所有涉及到毛利族權益之事項均給予較為優惠的待遇，且較優惠待遇（more favourable treatment）要件存在解釋上不確定性，可能在投資規範下產生必須與外國投資者之期待利益、最低待遇標準適用、公平公正待遇以及充分保護

⁷⁴ Waitangi Tribunal Report 2016, *supra* note 59, at 33-39.

⁷⁵ *Id.* at 34.

⁷⁶ *Id.* at 35.

⁷⁷ *Id.* at 35-36.

⁷⁸ *See id.* at 36.

⁷⁹ *Id.*

與安全等規範進行衡平，因而損及毛利人之權益⁸⁰；其次，懷唐伊委員會贊同毛利族所擔憂的，TPPA 之 ISDS 機制可能影響紐西蘭政府履踐國內原住民族政策與相關義務並造成規範寒蟬效應效果；且該協定的 ISDS 規定已含有紐西蘭政府事先同意外國投資者仲裁之意思表示，故在 TPPA 有效期間內，外國投資者是可能使用 ISDS 機制挑戰紐西蘭政府之原住民族相關作為⁸¹。更重要的是，TPPA 未要求外國投資者使用 ISDS 機制時須先窮盡國內救濟途徑。是以，懷唐伊委員會不支持紐西蘭政府見解，認為毛利族的顧慮並非是杞人憂天⁸²。

然而，懷唐伊委員會也同意紐西蘭政府所言，基於貿易投資協定所建立之經濟關係具有長期性，需從長期角度判斷例外條款是否足以因應不斷變化的國際環境與談判雙方之需求⁸³。因此，懷唐伊委員會對於 TPPA 第 29.6 條例外條款之有效性，採取「合理保護程度（a reasonable degree of protection）」之判斷標準，而非「絕對保護程度」⁸⁴。具體而言，懷唐伊委員會基於當事雙方關於第 29.6 條的幾點特性，綜觀該條例外條款與 TPPA 之中其他對於原住民族政策之保障措施⁸⁵，以及澳洲與紐西蘭都註明 TPPA 之 ISDS 規定不適用於彼此之投資爭議，據此認為 TPPA 第 29.6 條之規範設計未違反紐西蘭「懷唐伊條約」之原則，最終認定 TPPA 之懷唐伊條約例外條款達到可提供保障毛利人權益的合理程度⁸⁶。

2. 第三階段 CPTPP 的電子商務專章是否侵害毛利族權益：例外條款不足以保障毛利族之數據權益

懷唐伊委員會在此階段審理當事雙方的主張之前，首先釐清雙方對於 CPTPP 可能對毛利族權益造成的風險的認知為何。委員會發現雙方對於風險的認知存在分歧，主要在於：紐西蘭政府認為的風險係指，其採取的措施遭到其他 CPTPP 締約方質疑且被成功挑戰；毛利族認為的風險則不限於紐西蘭國內措施引起 CPTPP 的貿易爭端，而是包含影響紐西蘭政府作為的系統性寒蟬效應，故主張 CPTPP 提供的例外規定不足以完全保障毛利族的數據治理制度⁸⁷。對此，懷唐伊委員會未支持紐西蘭政府的見解，認為本案所討論的「風險」不是指紐西蘭政府的原住民族措施是否會與其他 CPTPP 締約方產生貿易爭端，而是指 CPTPP 的規範是否會造成紐西蘭政府無法切實履行「懷唐伊條約」要求保障毛利族的義務，並使毛利

⁸⁰ *Id.* at 37.

⁸¹ *Id.*

⁸² *Id.* at 38.

⁸³ *Id.* at 37.

⁸⁴ *Id.* at 38 (“The applicable Treaty standard is a reasonable degree of protection, not perfection.”).

⁸⁵ 懷唐伊委員會未於報告中說明其考量 TPPA 中其他的保護措施為何。若參考 2023 年懷唐伊委員會針對第三階段涉及 CPTPP 電子商務規範爭議的報告，似乎此處的保護措施包含協定在不同實體規範下，給予紐西蘭政府採取原住民措施的例外或排除規定，以及該協定在第 29 章提供的一般例外。

⁸⁶ Waitangi Tribunal Report 2016, *supra* note 59, at 38-39.

⁸⁷ Waitangi Tribunal Report 2023, *supra* note 61, at 123.

族能夠對其部落文化行使完整的治理權⁸⁸。

在釐清 CPTPP 對於毛利族權益造成何種風險後，懷唐伊委員會指出審理的關鍵問題在於：CPTPP 相關規範是否保留紐西蘭政府足夠的政策空間與進行必要監理的彈性⁸⁹。雖然第三階段對於紐西蘭原住民族政策例外條款的審理重點與第一階段相同，但不同之處在於，懷唐伊委員會對於例外規定的審理範圍包含 CPTPP 的電子商務章與第 29 章可能適用的例外或排除規定。

首先，關於數據跨境移轉與計算設施建置的規範，懷唐伊委員會對於 CPTPP 第 14.11 條與第 14.13 條允許締約一方得基於正當公共政策目的（a legitimate public policy objective）採取不一致措施的例外⁹⁰，不同意代表紐西蘭政府之專家所提出關於「正當」政策目的可能之解釋，而是較贊同代表毛利族的專家，認為在對比 WTO 與區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）關於電子商務的規範，此 CPTPP 二條規定的「正當公共政策」有別於既有貿易協定例外規定所使用的要件，故在未來具體個案上的解釋與操作存在高度不確定性⁹¹。再參照與 CPTPP 會員有高度重疊的數位經濟夥伴關係協定（Digital Economy Partnership Agreement, DEPA）⁹²，懷唐伊委員會認為 DEPA 第 4.3 條與第 4.4 條有關數據跨境移轉與計算設施建置的規定⁹³，與 CPTPP 規範最大的不同是 DEPA 加上「締約方承認彼此關於此二事項的承諾程度（[T]he Parties affirm their level of commitments relating to location of computing facilities）」，並認為規範的不一致反映出 CPTPP 會員也認為 CPTPP 規範確有不足之處，故為減少第 14.11 條與第 14.13 條之不確定性，方在之後簽訂的 DEPA 第 4.3 條與第 4.4 條，特別納入承認締約方彼此的國內監理程度⁹⁴。是以，懷唐伊委員會基於 CPTPP 第 14.11 條與第 14.13 條之例外規定存在用語及法律適用的不確定性，認定存在妨礙紐西蘭政府落實國內原住民族政策的風險⁹⁵。

至於 CPTPP 第 29.6 條之懷唐伊條約例外條款與 CPTPP 第 29.1 條之一般例外，懷唐伊委員會注意到當事雙方的專家意見雖然都認為有適用可能餘地，但對

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ *Id.* at 127.

⁹⁰ CPTPP, arts. 14.11.3, 14.13.3 (“Nothing in this Article shall prevent a Party from adopting or maintaining measures inconsistent with paragraph 2 to achieve a legitimate public policy objective, provided that the measure: ...; Nothing in this Article shall prevent a Party from adopting or maintaining measures inconsistent with paragraph 2 to achieve a legitimate public policy objective, provided that the measure: ...”).

⁹¹ Waitangi Tribunal Report 2023, *supra* note 61, at 135-136.

⁹² The Digital Economy Partnership Agreement, New Zealand, Chile and Singapore, June 11, 2020 [hereinafter DEPA], <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/digital-economy-partnership-agreement-depa/overview/>.

⁹³ *Id.* arts. 4.3, 4.4 (“The Parties affirm their level of commitments relating to cross-border transfer of information by electronic means...; The Parties affirm their level of commitments relating to location of computing facilities...”).

⁹⁴ Waitangi Tribunal Report 2023, *supra* note 61, at 137.

⁹⁵ *Id.* at 138.

於該些例外規定的適用範圍以及減少風險的有效性存在分歧⁹⁶。特別是代表毛利族的專家指出，儘管紐西蘭政府抗辯 CPTPP 提供一般例外與個別例外以保留實施保障國內毛利族措施的彈性，但該些規定的目的係針對個體的權益保障，未考量到毛利族數據制度的集體利益⁹⁷；再者，CPTPP 第 29.8 條關於傳統知識保護的規定，因為採取非強制性用語（may）⁹⁸，且在規範結構上屬於第 29 章的「一般條款」，故是否能確保紐西蘭政府得依其需求實施保障毛利數據制度的措施，亦存在高度不確定性⁹⁹。是以，懷唐伊委員會在審酌雙方專家意見後，認為 CPTPP 相關例外規定在累加適用上，確實為紐西蘭政府保留強化毛利族數據主權與數據治理的空間，但存在適用上的挑戰¹⁰⁰。

至於 CPTPP 涉及開放原始碼的規定，懷唐伊委員會瞭解紐西蘭國內的程式開發人員可能會希望其原始碼不被竊取或使用，而需要如 CPTPP 第 14.17 條之保障。另一方面，此種保障會排除基於保護原始碼價值以外監管目的，而被要求揭露原始碼的可能性¹⁰¹。然而，懷唐伊委員會表示其無法確認紐西蘭的司法與監管機關能在第一時間，對於具有偏見或種族偏好的軟體取得原始碼，以便盡早解決可能的偏見問題¹⁰²。其次，懷唐伊委員會在進一步判斷 CPTPP 規定是否可能造成規範寒蟬效應時，支持代表毛利族的專家提出 CPTPP 規範可能造成 ISDS 機制以外之寒蟬效應，包含對於紐西蘭國內政策決策與立法過程之系統性風險¹⁰³；即使依賴 CPTPP 之例外與排除規定可確保紐西蘭實施國內政策的彈性，但仍無法全面涵蓋到所有可能的監管限制與舉措¹⁰⁴；即使違反 CPTPP 第 14 章之措施不構成使用 ISDS 機制的基礎，但是否可能構成違反投資章第 9.6.3 條之最低待遇標準，仍有疑義¹⁰⁵。據此，懷唐伊委員會採納毛利族專家代表的意見，認定 CPTPP 之例外與排除條款不足以降低可能妨礙紐西蘭政府履踐「懷唐伊條約」義務之風險¹⁰⁶。

雖然懷唐伊委員會認定 CPTPP 電子商務規範未能提供保障毛利人利益之合理可行標準，但其理解在國際協定與數位科技的迅速發展之下，紐西蘭政府在確保「懷唐伊條約」要求其履行的積極保護義務，也面臨一定程度的挑戰，故毛利族在「懷唐伊條約」的權益保障，亦需要考量國際環境下操作的合理可能性。只是，對於懷唐伊委員會而言，CPTPP 並非一個成功的案例¹⁰⁷。

⁹⁶ See *id.* at 138-144.

⁹⁷ *Id.* at 139.

⁹⁸ CPTPP, art. 29.8 (“Subject to each Party’s international obligations, each Party may establish appropriate measures to respect, preserve and promote traditional knowledge and traditional cultural expressions”).

⁹⁹ Waitangi Tribunal Report 2023, *supra* note 61, at 143.

¹⁰⁰ *Id.* at 144.

¹⁰¹ *Id.* at 155.

¹⁰² *Id.* at 156.

¹⁰³ *Id.* at 170.

¹⁰⁴ *Id.* at 171.

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ *Id.* at 172.

¹⁰⁷ *Id.* at 173.

二、CPTPP 之原住民族爭議案件對於紐西蘭後續發展貿易協定原住民族條款之影響

懷唐伊委員會在 2021 年公布對於第三階段 CPTPP 電子商務爭議的初步報告中，即建議紐西蘭政府在日後的貿易談判應強化數位包容性與毛利族利益保障的內容¹⁰⁸。因此，即使最終報告於 2023 年方正式公布，在此期間內，紐西蘭政府已經分別於雙邊、複邊與多邊的貿易談判場域中，提出有關數位貿易的原住民族新規範。該些新規範模式的提案，相當程度反映出紐西蘭借鏡於 CPTPP 的電子商務規範爭議的經驗。

紐西蘭對於貿易協定有關數位貿易議題，目前所發展出新原住民族規範的具體成果包含分別與英國、歐盟完成簽署的雙邊自由貿易協定，以及針對 WTO 電子商務複邊談判之數位包容性提案。

紐西蘭與英國於 2020 年 6 月展開雙邊貿易協定的談判，並於 2022 年 2 月 28 日簽署《紐西蘭—英國自由貿易協定 (Free Trade Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and New Zealand)》¹⁰⁹。《紐西蘭—英國自由貿易協定》第 15 章的數位貿易專章，提及原住民族權益的規定包括第 15.2 條對於此數位貿易專章的政策目標¹¹⁰、第 15.7 條之開放政府資訊規定¹¹¹、第 15.20 條之數位包容性 (digital inclusion)¹¹²、以及第 15.22 條關於定期檢視該章執行成果之規定¹¹³。

《紐西蘭—英國自由貿易協定》的數位貿易章，處理原住民族議題的創新之

¹⁰⁸ *Waitangi Tribunal Claimants Win on TPPA and Data Sovereignty*, VOXY (Nov. 19, 2021), <http://www.voxy.co.nz/national/5/395766>.

¹⁰⁹ *UK and New Zealand Sign Comprehensive Trade Deal*, Gov. UK (Feb. 28, 2022), <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-new-zealand-sign-comprehensive-trade-deal>; Free Trade Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and New Zealand, 28 Feb. 2022, U.K.-N. IR-NZ, Country Series No.1 (2022) (CP. 750) [hereinafter NZ-UK FTA].

¹¹⁰ NZ-UK FTA, art. 15.2(d) (“[D]igital inclusion, including participation of Māori, women, persons with disabilities, rural populations, low socio-economic groups as well as enterprises, individuals, and other groups that disproportionately face barriers to digital trade.”).

¹¹¹ *Id.* art. 15.17(2) (“The Parties recognise that facilitating public access to and use of government data and information fosters economic and social development, competitiveness, and innovation. To this end, each Party is encouraged to expand the coverage of government data and information digitally available for public access and use, through engagement and consultation with interested stakeholders, and Māori in the case of New Zealand.”).

¹¹² *Id.* art. 15.20(1) (“The Parties recognise the importance of digital inclusion, that all people and businesses can participate in, contribute to, and benefit from digital trade. To this end, the Parties recognise the importance of expanding and facilitating digital trade opportunities by removing barriers to participation in digital trade, and that this may require tailored approaches, developed in consultation with Māori, enterprises, individuals, and other groups that disproportionately face such barriers.”).

¹¹³ *Id.* art. 15.22(2)(b) (“In the context of that review, and following the release of the Waitangi Tribunal’s Report Wai 2033 dated 19 November 2021, New Zealand: ...affirms its intention to engage Māori to ensure the review outlined in paragraph 1 takes account of the continued need for New Zealand to support Māori to exercise their rights and interests, and meet its responsibilities under Te Tiriti o Waitangi/the Treaty of Waitangi and its principles.”).

處在於：一、關於毛利族權益的保障，是將其納入政策概念更廣的「包容性貿易」，代表該協定所關注的範圍不限於原住民族，而包含女性、中小企業、身障者、偏鄉地區、社經地位較低者、以及其他同樣面臨不成比例的數位貿易障礙的群體¹¹⁴；二、部分規定明文鼓勵締約方應當與毛利族接觸與協商，以擴大資訊取得範圍或使政策得以回應毛利族的需求，具體規定有第 15.17 條第 2 項鼓勵締約方積極與毛利族接觸與協商資訊的取得¹¹⁵、第 15.20 條第 1 項鼓勵締約方可向毛利族諮詢如何制定出符合其參與數位貿易需求的政策¹¹⁶。然而，《紐西蘭—英國自由貿易協定》第 32 章的一般例外，依然保留過去使用的懷唐伊條約例外條款。但是，與之前紐西蘭簽署的貿易協定略所不同之處係，該協定第 32.5 條第 1 項對於紐西蘭認定有給予毛利人較為優惠待遇之必要措施時，限制該些措施不得構成阻礙貿易之隱藏性限制要件，將所謂構成妨礙貿易的範圍明確界定為妨礙商品貿易、服務貿易與投資等三種情形¹¹⁷。但是，對於懷唐伊委員會報告指出懷唐伊條約例外條款存在的不確定性，例如較優惠待遇的判斷標準、是否關於「懷唐伊條約」解釋排除適用貿易協定的爭端解決機制範圍等問題，卻未有新的發展。

歐盟作為紐西蘭第三大貿易夥伴，2018 年 6 月與紐西蘭展開雙邊貿易協定的談判，在歷經 12 輪談判回合後於 2022 年 6 月 30 日結束談判，進入雙方各自於國內公布協定內容與歐洲理事會之審議，最終在 2023 年 7 月 9 日完成《紐西蘭—歐盟自由貿易協定（The New Zealand-European Union Free Trade Agreement）》的簽署，待雙方各自完成國內批准程序後即生效¹¹⁸。相較於《紐西蘭—英國自由貿易協定》利用在數位貿易專章中增加「數位包容性」規定以提高政策納入毛利人權益保障之考量，《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》未在數位貿易專章增加包容性貿易或數位包容性的規定，而是將涉及毛利族權益保障的政策需求納入數位貿易專章的規範中¹¹⁹。

¹¹⁴ *Id.* arts. 15.2(d), 15.20(1).

¹¹⁵ *Id.* art 15.17.2 (“... To this end, each Party is encouraged to expand the coverage of government data and information digitally available for public access and use, through engagement and consultation with interested stakeholders, and Māori in the case of New Zealand.”).

¹¹⁶ *Id.* art 15.20(1) (“... To this end, the Parties recognise the importance of expanding and facilitating digital trade opportunities by removing barriers to participation in digital trade, and that this may require tailored approaches, developed in consultation with Māori, enterprises, individuals, and other groups that disproportionately face such barriers.”).

¹¹⁷ *Id.* art. 32.5(1) (“Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Party or as a disguised restriction on trade in goods, trade in services, and investment, nothing in this Agreement shall preclude the adoption by New Zealand of measures it deems necessary to accord more favourable treatment to Māori in respect of matters covered by this Agreement including in fulfilment of its obligations under the Treaty of Waitangi.”).

¹¹⁸ *The EU-New Zealand Trade Agreement*, EUR. COMM’N, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement_en (last visited Aug. 24, 2023); *EU and New Zealand Sign Ambitious Free Trade Agreement*, EUR. COMM’N (July 9, 2023), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3715.

¹¹⁹ *E.g.*, *The New Zealand-European Union Free Trade Agreement*, arts. 12.1(2)(c), 12.3, 12.4(5), July 9, 2023 [hereinafter NZ-EU FTA], <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/new-zealand-european-union-free-trade-agreement/nz-eu-free-trade-agreement-by-chapter/>.

《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》未使用「數位包容性」一詞，但不代表該協定不重視包容性議題。事實上，紐西蘭與歐盟是採取化整為零方式，將彼此關注的包容性貿易涵蓋面向透過專章方式分別規定，正如該協定的前言，明揭締約雙方瞭解促進國際貿易的包容性參與，以及解決國內利害關係人接近國際貿易與經濟機會所面臨挑戰與障礙的重要性¹²⁰。具體而言，《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》對於原住民族議題的規範包含以下重點：一、於協定前言承認「懷唐伊條約」對紐西蘭是具有憲法重要性的文件¹²¹；二、以獨立一章處理紐西蘭所關切的毛利族貿易與經濟合作（第 20 章）¹²²；三、第 12 章關於數位貿易的規範，將原本屬於貿易協定個別例外之懷唐伊條約例外條款，轉換為專屬於數位貿易專章之排除條款¹²³；四、第 12 章數位貿易專章的第 12.3 條，明文承認締約雙方基於正當政策目的（legitimate policy objectives）採取不一致措施的規制權（the right to regulate）。該條允許之正當政策目的除了締約雙方均可主張之社會服務、公共健康、公共道德、安全等目的外，亦包含針對紐西蘭保障毛利族之權利、利益、義務與責任之政策需求，且第 12.3 條對於基於正當政策目所採取之措施，並未設有限制要件¹²⁴。

對照《紐西蘭—英國自由貿易協定》與《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》的發展，前者的規範重點在於完善數位貿易專章的規定，並帶出數位包容性的政策概念；後者則是從貿易協定整體架構，除了新增原住民族貿易合作專章外，並藉由協定前言與擴大懷唐伊條約例外條款的正當政策目的範圍，使原住民族的政策需求能融入貿易協定之中。換言之，藉由締約雙方在協定前言的政策宣示以及原住民族專章的設計，提供日後判斷原住民族措施違反此協定在數位貿易議題或其他貿易議題規範時，對於懷唐伊條約例外條款適用解釋上的政策基礎。

在多邊貿易規範方面，紐西蘭針對 WTO 正在進行的電子商務複邊談判，於

¹²⁰ NZ-EU FTA, pmbl. (“RECOGNISING the importance of promoting inclusive participation in international trade, and of addressing barriers and other challenges that exist for domestic stakeholders in accessing international trade and economic opportunities, including in digital trade.”).

¹²¹ *Id.* pmbl. (“ACKNOWLEDGING that te Tiriti o Waitangi / the Treaty of Waitangi is a foundational document of constitutional importance to New Zealand.”).

¹²² *Id.* ch. 20.

¹²³ *Id.* art. 12.1.2(c) (“This measure does not apply to...measures adopted or maintained by New Zealand that it deems necessary to protect or promote Māori rights, interests, duties and responsibilities in respect of matters covered by this Chapter, including in fulfilment of New Zealand’s obligations under te Tiriti o Waitangi / the Treaty of Waitangi, provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Party or a disguised restriction on trade enabled by electronic means. Chapter 26 (Dispute settlement) does not apply to the interpretation of te Tiriti o Waitangi / the Treaty of Waitangi, including as to the nature of the rights and obligations arising under it.”).

¹²⁴ *Id.* art. 12.3 (“The Parties reaffirm each Party’s right to regulate within their territories to achieve legitimate policy objectives, such as the protection of human, animal or plant life or health, social services, public education, safety, the environment, including climate change, public morals, social or consumer protection, animal welfare, privacy and data protection, the promotion and protection of cultural diversity, and, in the case of New Zealand, the promotion or protection of the rights, interests, duties and responsibilities of Māori.”).

2022 年 11 月底提交一份關於數位包容性的提案¹²⁵。紐西蘭於該提案說明部分，表示此份數位包容性提案主要反映了許多經濟體近年為確保貿易政策更具包容性的進展，包含擴大原住民族、女性、偏鄉地區與微中小企業之貿易與投資參與，且從中受益¹²⁶。因此，奠基在紐西蘭近期自由貿易談判之經驗而提出此份數位包容性規範草案¹²⁷。紐西蘭提出之規範架構包含前言、一般例外、數據流通與在地化規定、原始碼規定、合作。其中，除了合作以外之規定，規範重點在於承認締約方擁有為保護與保障原住民族權益與責任而採取不一致措施的政策彈性與規制權¹²⁸，此政策目的得基於國內法律、憲法或國際協定等規範¹²⁹。至於合作部分，則係針對包含原住民族在內的多元對象（如偏鄉地區、社經地位較低的團體、女性與身障者），有助於提升其參與電子商務或數位經濟之方式¹³⁰。

綜觀紐西蘭近年積極推動數位經濟下之原住民權益保障，顯示紐西蘭正透過包容性貿易政策多方嘗試可能的規範架構與內容。而在包容性貿易政策下，目前展現的規範內容極為廣泛，包含協定前言、數位貿易實體規範的增訂、原住民族合作專章，均透露紐西蘭正嘗試例外條款以外，其他可促進貿易與原住民族議題的規範可能性。

肆、數位貿易下調和貿易利益與國內原住民政策之可能規範設計

一、例外條款作為調和數位貿易利益與原住民族權益之侷限：例外條款之有效性

由紐西蘭懷唐伊委員會審理 TPPA/CPTPP 涉及懷唐伊條約例外條款的認定結果來看，例外條款對於保障國內非貿易政策目的的有效性，隨著被放入審視的規範架構而採取不同的認定標準。懷唐伊委員會對於從整體貿易協定脈絡下檢視懷唐伊條約例外條款，認為貿易與非貿易政策之調和只須達到合理保障程度即可，亦即例外條款只要有保留政府實現保障國內公共政策目的的彈性，無論其限制要件為何，即構成足以調和國內政策的貿易條款；但是在數位貿易的特定議題脈絡下，懷唐伊條約例外條款的審查標準，則提高至須達到有效減少政府無法實施國內政策的風險的程度，而有效降低風險程度的判斷關鍵在於條文解釋與適用上的可預測性與穩定性。換言之，懷唐伊委員會的審理邏輯係，原住民族政策例外條款的有效性在貿易整體架構下，屬於合理保障政府為實現國內政策採取不一致措施的規範；但是對於個別貿易議題涉及的原住民族權益，原住民族政策例外條款

¹²⁵ Communication from New Zealand, Joint Statement Initiative on E-Commerce: Discussion Paper on Digital Inclusion Language for Consideration by JSI Participants, WTO Doc. INF/ECOM/70 (Nov. 25, 2022).

¹²⁶ *Id.* para. 1.3.

¹²⁷ *Id.*

¹²⁸ *Id.* para. 2.

¹²⁹ *Id.* para. 2.3.

¹³⁰ *Id.*

卻不一定是有效保障國內政策的貿易條款，且即使配合貿易協定所提供的一般性例外條款或排除規定，也會因為規定存在適用與解釋上的不確定性，而影響例外條款調和國內原住民族政策的有效性。

表面上影響懷唐伊委員會在不同規範脈絡採取不同審查標準程度的關鍵是有無涉及特定的原住民族權益，例如數位貿易規範影響到原住民族管理數據的自治權；然而，若考量到毛利族對於第一階段的主張亦提及紐西蘭政府未履行政策諮商權與參與權等特定的原住民族權益，是否有涉及特定的原住民族權益似乎無法正當化懷唐伊委員會對於同一例外條款採取不同的審查標準。因此，吾人在納入懷唐伊委員會在審理第一階段與第三階段的時空背景，似可瞭解到懷唐伊委員會在第一階段採取的審查邏輯是不影響紐西蘭政府加入 TPPA 的大局觀；但是在第三階段，紐西蘭已經完成 CPTPP 國內承認程序且已生效，在無法修正 CPTPP 的電子商務規範之下，懷唐伊委員會需要為紐西蘭後續可能的貿易談判指出符合國內期待的貿易條款發展方向與重點，因此，第三階段最終認定 CPTPP 的例外條款（包含懷唐伊條約例外條款）不足以保障原住民族的權益。

紐西蘭涉及 TPPA/CPTPP 懷唐伊條約例外條款之爭議案件，雖然是紐西蘭國內對於貿易政策是否有效與國內政策連結且確保國內政策實施彈性的自我檢視，因此，對於懷唐伊條約例外條款以及貿易協定其他例外或排除規定的討論，主要是從國內政策能否獲得最大程度的保障的角度觀之，並未檢視 CPTPP 在權衡貿易利益與其他公共利益的手段之妥適性與有效性，故不涉及國際貿易法對於貿易協定如何透過衡平原則或比例原則為貿易利益與其他公共利益尋求平衡點的討論。但是，本文認為紐西蘭此國內案件對於國際貿易法具有兩個啟發：第一個啟發是思考例外條款是否依然是貿易協定下調和非貿易政策目的的有效規範方式；第二個啟發是貿易協定過去在衡平貿易利益與其他公共利益的規範邏輯，是否足夠回應國內原住民族政策需求。以下先就第一個啟發進行討論。

觀察自由貿易協定在處理貿易與非貿易政策的規範演進，例如菸害管制措施、環境或勞工，大致上在規範模式上存在幾處共通點：

第一，為在貿易協定下保留國內公共政策的空間與彈性，會透過例外條款作為不一致措施之正當基礎而排除所衍生的法律責任，或是採取排除條款將可能的相關措施直接排除於貿易規範的適用範圍之外¹³¹。最典型的作法是延續或擴展 GATT 第 20 條一般例外或是服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）第 14 條一般例外之政策目的範

¹³¹ 關於貿易協定採取例外條款或排除條款模式的討論，請參楊培侃，跨太平洋夥伴協定下之菸草控制爭議與規範初探，收於：楊光華編，第十六屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 359-414（2016 年）。

圍，如 CPTPP 第 29.5 條關於菸害管制措施之利益排除¹³²、CPTPP 第 14.11 條與第 14.13 條透過「正當公共政策目的」之抽象概念擴張電子商務監管措施之正當性基礎。然而，在例外條款部分，會藉由若干要件限制不一致措施的範圍以降低對於國際貿易與投資的干預，該些要件包括：不得構成專斷或無理的歧視、不得構成妨礙貿易的隱藏性限制、必要性測試。

第二，為提升貿易協定對於公共政策之政策認知和促進規範調和，並確保貿易協定的自由化承諾不會排擠或犧牲此公共政策的需求，亦會採用專章方式（subject-specific chapters）增進規範議題的廣度與合作深度，其中包含強化或處理貿易協定與國際相關協定之間的連結、強化政策合作。但須注意的是，專章之規範並非全部都是具強制性或義務性質的內容，反而偏向不具拘束力或政策宣示性質的軟法（soft law）。此部分的發展有美國或歐盟簽署的 FTAs 裡納入的「環境章」、「勞工章」、或「永續發展章」¹³³。

上述貿易協定對於非貿易政策之規範模式，亦反映在貿易與原住民族議題的討論中。例如，因為加拿大憲法亦有保障原住民族權益之規定¹³⁴，加拿大政府也是透過特別貿易規範之例外或排除條款為了確保貿易協定下為實現國內原住民族政策的彈性¹³⁵：如 CPTPP 第 15 章之加拿大政府採購附件，將加拿大為實踐憲法保障原住民族權益之措施排除於該協定之政府採購規範之外¹³⁶；與美國、墨西哥重新簽訂的《美墨加協定（US—Mexico—Canada Agreement, USMCA）》第 32.5 條關於原住民族權利的規定¹³⁷，也在註腳處說明保障原住民族權利之法律基礎包

¹³² CPTPP, art. 29.5 (“A Party may elect to deny the benefits of Section B of Chapter 9 (Investment) with respect to claims challenging a tobacco control measure of the Party. Such a claim shall not be submitted to arbitration under Section B of Chapter 9 (Investment) if a Party has made such an election. If a Party has not elected to deny benefits with respect to such claims by the time of the submission of such a claim to arbitration under Section B of Chapter 9 (Investment), a Party may elect to deny benefits during the proceedings. For greater certainty, if a Party elects to deny benefits with respect to such claims, any such claim shall be dismissed”).

¹³³ 請參焦興鑑（註 8），頁 4-13；林映均（註 9），頁 47-89；Hradilová & Svoboda, *supra* note 10, at 1019-1042；Gracia Marín Durán, *Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues*, 57(4) COMMON MKT. L. REV. 1031, 1031-1068 (2020).

¹³⁴ Constitution Act, 1982, *being* Schedule B to the Canada Act, 1982, c 35(1)(2) (U.K.) (“The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed; In this Act, aboriginal peoples of Canada includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.”).

¹³⁵ *International Trade Agreements and Indigenous Peoples: The Canadian Approach*, GOV. CAN. (Nov. 17, 2020), https://www.international.gc.ca/trade-commerce/indigenous_peoples-peuples_autochtones/approach-approche.aspx?lang=eng.

¹³⁶ CPTPP, Annex 15-A-Schedule of Canada, sec. G(3) (“Chapter 15 (Government Procurement) shall not apply to: (a) any form of preference, including set asides, to benefit micro, small and medium enterprises; and (b) any measure adopted or maintained with respect to Aboriginal peoples, nor to set asides for aboriginal businesses; existing aboriginal or treaty rights of any of the Aboriginal peoples of Canada protected by section 35 of the Constitution Act, 1982 are not affected by Chapter 15 (Government Procurement).”).

¹³⁷ USMCA, art. 32.5 (“Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Parties or as a disguised restriction on trade in goods, 32-8

含加拿大的憲法規定¹³⁸。然而，有鑑於加拿大曾於 USMCA 談判過程中提出「原住民族專章」，故有學者認為加拿大政府不排除未來持續推動貿易協定納入原住民族專章的可能性¹³⁹。

因此，對於紐西蘭懷唐伊委員會雖然指出懷唐伊條約例外條款在數位貿易規範的脈絡下，有不足以確保政府保障國內原住民族權益的風險，且建議紐西蘭政府未來應在貿易協定談判中改善既有條款不明確或不確定之處，即有學者提出紐西蘭未來的可能作法，包含調整懷唐伊條約例外條款內容，或是另以一般例外條款的正當政策目標擴及到原住民族政策取代懷唐伊條約例外條款¹⁴⁰。惟，如此的建議實際上仍未逸脫既有貿易協定主要以例外或排除條款作為調和非貿易政策的規範模式。

另一方面，懷唐伊委員會對於紐西蘭政府主張 CPTPP 具有多層次的例外規定可供使用的抗辯，雖然認同該些規定提供一定程度的保障，但基於該些規定未考量原住民在數據領域下的數據治理與數據主權，最終仍認定 CPTPP 電子商務專章無法保證毛利人在此貿易協定下的權益不受威脅。細譯懷唐伊委員會的認定結果，涉及到兩個規範層次的思考：第一，懷唐依委員會未否定懷唐伊條約例外條款對於保有紐西蘭政府國內政策空間的價值之下，但是因為數位貿易涉及到原住民族身分與文化認同等集體權益，故認為應針對數位貿易的課題量身訂做保障原住民族權益的例外條款；在此邏輯之下，是否只要貿易協定議題涉及到原住民族的集體權益，如投資傳統領域的自然資源、運用傳統知識與文化所產生的貨品與服務，亦需要在投資規範、貨品貿易與服務貿易規範，以及智慧財產權規範等章節中分別制定符合此規範脈絡的原住民例外條款？倘若從數位貿易的案例討論結果確有此規範需求，則需考量個別與一般原住民例外條款之間的適用關係，以避免屬於一般例外的懷唐伊條約例外條款空洞化，或是增加貿易協定之規範複雜性與操作困難¹⁴¹。

觀察紐西蘭在 TPPA/CPTPP 爭議後採取的貿易與原住民族議題規範發展，懷唐伊委員會認定結果所隱含需要未個別貿易議題設定原住民族例外條款的做法，

services, and investment, this Agreement does not preclude a Party from adopting or maintaining a measure it deems necessary to fulfill its legal obligations to indigenous peoples.”).

¹³⁸ *Id.* at 32-8 n.7 (“For greater certainty, for Canada the legal obligations include those recognized and affirmed by section 35 of the Constitution Act 1982 or those set out in self-government agreements between a central or regional level of government and indigenous peoples.”).

¹³⁹ Risa Schwartz, *Developing a Trade and Indigenous Peoples Chapter for International Trade Agreement*, in *INDIGENOUS PEOPLES AND INTERNATIONAL TRADE: BUILDING EQUITABLE AND INCLUSIVE INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT AGREEMENTS* 261-273 (John Borrows & Risa Schwartz eds, 2020).

¹⁴⁰ Kawharau, *supra* note 22, at 291.

¹⁴¹ 關於近年來自由貿易協定日趨複雜的例外規定適用關係的討論，請參林映均，例外的例外？從電子商務例外規定探討貿易協定規範間的適用關係，收於：王震宇編，*數位貿易政策與資訊科技法律*，頁 123-157（2022 年）。

未被採納。紐西蘭政府目前回應懷唐伊委員會與毛利族疑慮的作法，主要從數位貿易專章與整體貿易協定兩方面著手：在數位貿易專章方面，健全原住民族規範的內容包含，推廣數位包容性政策、鼓勵締約一方政府直接與毛利族進行政策諮商、以及擴大採取原住民族措施的正當政策目的，該些規範不但延續過去保留紐西蘭政府採取不一致錯失的政策空間，亦協助紐西蘭政府實施「懷唐伊條約」之積極義務（如改善毛利族的經貿活動機會、賦予毛利族參與政策決策的權利）；關於貿易協定整體部分，則是增加原住民族貿易合作章與相關規範，確保紐西蘭不僅保有實現國內原住民族政策的空間，更鼓勵締約方一同促進原住民族的貿易參與，透過政策協調與合作預先降低日後可能因為原住民族措施產生的爭議。此些發展顯示出，若要確保原住民族在數位貿易下的權益，僅靠例外條款提供不一致措施的抗辯無法提供完整的保障，更重要的是取得貿易協定締約他方的政策認同與承諾。

相較於第一個有關原住民例外條款的設計，第二個問題則涉及到包容性貿易政策是否能彌補貿易協定採取例外條款回應國內原住民族政策需求的不足。倘若認為原住民族的數據資料因為涉及原住民族的族群認同以及集體隱私權，故此類數據既不能單純以商業價值視之，且相關事務屬於原住民族的集體自治權，故貿易協定為促進電子商務或數位貿易發展的規範，恐威脅原住民族在此類數據的集體權益。¹⁴²然而，原住民族的集體權益正是造成原住民議題與性別、勞工等人權議題不同之處，因為性別或勞工的人權內涵主要係保障個體的權益，但不涉及為保護傳統文化與領域所需的集體自治與自決權¹⁴³。換言之，原住民族的權益同時涉及個體人權的保障，以及攸關族群整體事務的集體權，其中有關原住民族與政府之間治理權分配，將會使建構在國家主權的國際法秩序，必須思考如何看待擁有事務自治權的原住民族在協定之地位¹⁴⁴。一旦貿易協定的締約雙方對於原住民族集體權益範圍認知不一，將影響原住民族政策例外條款的認定與適用。

因此，對於原住民族集體權益在貿易協定下的保障方式，可能有兩個思考方向：其一係將原住民議題與環境、勞工、性別等議題，均視為締約一方的國內政策問題，故僅需在協定內保留締約方實踐國內政策的空間即可，故調整例外條款的適用要件或明確限制要件的審查（如必要性、較優惠待遇、不構成專斷或不合理的歧視）；其二則係針對原住民事務的自治與自決權，將原住民族視為貿易協定之利害關係人，賦予其參與該貿易協定衍生事務的地位與權利。如此一來，除了維持例外條款保留締約一方採取相關措施的政策空間外，另需提供相應的實體與程序規範，以確保受影響的原住民族享有該協定直接賦予的權利。值得注意的是，紐西蘭近期簽訂的《紐西蘭—英國自由貿易協定》與《紐西蘭—歐盟自由貿

¹⁴² Waitangi Tribunal Report 2023, *supra* note 61, at 50.

¹⁴³ Sergio Puig, *International Indigenous Economic Law*, 52(3) UC DAVIS L. REV. 1243, 1256 (2019).

¹⁴⁴ *Id.* at 1308.

易協定》，正好回應上述本文提出的兩個思考方向。

首先，《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》對於原住民族議題的規範方式，主要偏向上述的第一種方向，亦即規範重點主要在保留締約一方採取不一致措施的政策空間，而且政策空間的保留主要係回應紐西蘭國內曾對於 CPTPP 的電子商務規範有損害毛利族權益的疑慮。具體回應包含：（1）第 12.1 條對於數位貿易章的適用範圍，於第 2 項明文排除紐西蘭為保護或促進毛利族在本章相關事項的權益、義務與責任而採取的必要措施，但此類措施不得造成專斷或不合理地歧視，或是成為影響電子方式貿易的隱性限制¹⁴⁵；（2）第 12.4 條針對跨境數據傳輸，其中第 5 項針對第 4 項約定的條文檢視，直接提及其國內懷唐伊委員會於 2021 年公布的 Wai 2522 報告（即 TPPA/CPTPP 第三階段的初步審理結果），並重申紐西蘭將依此報告繼續支持與促進毛利族在此協定的利益，且表示將使毛利族參與第 12.4 條第 4 項的條文檢視程序，使紐西蘭得以履踐「懷唐伊條約」要求的責任與義務¹⁴⁶；（3）第 25 章的例外與一般規定，繼續保留懷唐伊條約例外條款（第 25.6 條），但明確此例外條款所與規範受影響的貿易活動包含貨品貿易、服務貿易與投資¹⁴⁷。除此之外，為強調協定締約雙方肯認紐西蘭負有實現國內原住民族政策的政治承諾，於協定前言「懷唐伊條約」在紐西蘭國內係具有憲法位階的重要文書¹⁴⁸。在此規範方式之下，《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》對於原住民族在數位貿易議題的的集體權，主要係處理原住民族的政策參與權；至於紐西蘭國內 CPTPP 爭議案件所涉及的數據自治權，則間接由數位貿易專章的排除適用所處理。

相較於《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》的作法，《紐西蘭—英國自由貿易協定》既未於第 15.3 條將紐西蘭的「懷唐伊條約」與實現原住民族政策所需的措施排除在數位貿易章的適用範圍之外，亦未在數位貿易章新增關於原住民族政策的例外或排除規定，而是延續過去紐西蘭的 FTA 做法，由該協定第 32 章「一般例外與一般規定」納入懷唐伊條約例外（第 32.5 條），保留紐西蘭政府採取相關措

¹⁴⁵ NZ-EU FTA, art. 12.1(2)(c).

¹⁴⁶ *Id.* art. 12.4(5) (“In the context of the review referred to in paragraph 4, and following the release of the Waitangi Tribunal’s Report Wai 2522 dated 19 November 2021, New Zealand: (a) reaffirms its continued ability to support and promote Māori interests under this Agreement; and (b) affirms its intention to engage Māori to ensure the review referred to in paragraph 4 takes account of the continued need for New Zealand to support Māori to exercise their rights and interests, and meet its responsibilities under te Tiriti o Waitangi / the Treaty of Waitangi and its principles.”).

¹⁴⁷ *Id.* art. 25.6(1) (“Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Party or as a disguised restriction on trade in goods, trade in services and investment, nothing in this Agreement shall preclude the adoption by New Zealand of measures it deems necessary to accord more favourable treatment to Māori in respect of matters covered by this Agreement, including in fulfilment of its obligations under te Tiriti o Waitangi / the Treaty of Waitangi.”).

¹⁴⁸ *Id.* p.mbl. (“ACKNOWLEDGING that te Tiriti o Waitangi / the Treaty of Waitangi is a foundational document of constitutional importance to New Zealand;...”).

施的政策空間¹⁴⁹。該協定採取的規範方式，係將原住民族政策的肯認與促進，融入在數位貿易章的規範之中。因此，《紐西蘭—英國自由貿易協定》關於數位貿易下原住民族議題的規範方式，雖然部分條文與《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》相似，但整體上仍較偏向上述第二種新增實體規定的規範方式。

具體而言，《紐西蘭—英國自由貿易協定》第 15.2 條關於數位貿易章的政策目的，引進數位包容性的概念，並明示締約雙方肯認數位貿易對於經濟成長與機會的重要性，包含數位包容性涵蓋毛利族在內面臨數位貿易參與障礙的群體¹⁵⁰；第 15.17 條之開放政府數據規定，其中第 2 項表示締約雙方鼓勵彼此在制定促進公眾獲取與使用政府數據資料時，可與利害關係人與紐西蘭毛利族諮商，以擴大公眾可接近與使用的政府數位資訊範圍¹⁵¹。此外，《紐西蘭—英國自由貿易協定》於第 15.20 條進一步呈現第 15.2 條提及的「數位包容性」內涵，包括肯定需針對毛利族需求量身訂做促進數位貿易參與政策¹⁵²、解決毛利族企業參與數位貿易的障礙¹⁵³、共同合作促進數位包容性作為¹⁵⁴、以及確保毛利族參與該協定數位貿易規範的檢視¹⁵⁵。

¹⁴⁹ *Id.* art. 32.5 (“1. Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Party or as a disguised restriction on trade in goods, trade in services, and investment, nothing in this Agreement shall preclude the adoption by New Zealand of measures it deems necessary to accord more favourable treatment to Māori in respect of matters covered by this Agreement including in fulfilment of its obligations under the Treaty of Waitangi. 2. The Parties agree that the interpretation of the Treaty of Waitangi, including as to the nature of the rights and obligations arising under it, shall not be subject to the dispute settlement provisions of this Agreement. Chapter 31 (Dispute Settlement) shall otherwise apply to this Article. A panel established under Article 31.6 (Establishment of a Panel – Dispute Settlement) may be requested by the other Party to determine only whether any measure (referred to in paragraph 1) is inconsistent with its rights under this Agreement.”).

¹⁵⁰ NZ-UK FTA, art. 15.2(d) (“The Parties recognise the economic growth and opportunities provided by digital trade and the importance of: ...and (d) digital inclusion, including participation of Māori, women, persons with disabilities, rural populations, low socio-economic groups as well as enterprises, individuals, and other groups that disproportionately face barriers to digital trade”).

¹⁵¹ *Id.* art. 15.17(2) (“The Parties recognise that facilitating public access to and use of government data and information fosters economic and social development, competitiveness, and innovation. To this end, each Party is encouraged to expand the coverage of government data and information digitally available for public access and use, through engagement and consultation with interested stakeholders, and Māori in the case of New Zealand.”).

¹⁵² *Id.* art. 15.20(1) (“The Parties recognise the importance of digital inclusion, that all people and businesses can participate in, contribute to, and benefit from digital trade. To this end, the Parties recognise the importance of expanding and facilitating digital trade opportunities by removing barriers to participation in digital trade, and that this may require tailored approaches, developed in consultation with Māori,....”).

¹⁵³ *Id.* art. 15.20(3) (“The Parties recognise the role played by SMEs, including Māori-led and women-led enterprises, in economic growth and job creation, and the need to address the barriers to participation in digital trade for those entities. To this end, the Parties shall:....”).

¹⁵⁴ *Id.* art. 15.20(2) (“To promote digital inclusion, the Parties shall cooperate on matters relating to digital inclusion, including participation of Māori, ...as well as other individuals and groups that disproportionately face barriers to digital trade. This may include:....”).

¹⁵⁵ *Id.* art. 15.22(2) (“In the context of that review, and following the release of the Waitangi Tribunal’s Report Wai 2522 dated 19 November 2021, New Zealand: (a) reaffirms its continued ability to support and promote Māori interests under this Agreement; and (b) affirms its intention to engage Māori to

由《紐西蘭—英國自由貿易協定》數位貿易規範可知，在數位貿易議題下保障原住民族集體權益的重點，主要係政策參與與諮商權，以及鼓勵締約政府履行促進原住民族參與相關經貿活動的積極保護義務；並藉著指出推動數位貿易包容性的政策方向與原則，以達到使締約雙方在原住民族議題的政策立場一致。惟，由於該些新增規範的目的主要係指出政策方向與可能作為，儘管部分規定使用具有強制性質的用語—「應 (shall)」，但規定內容欠缺強制性以及未採取作為可能的法律效果。

二、利益衡平模式作為調和國內原住民族政策之侷限：政策主流化模式的發展

紐西蘭國內 TPPA/CPTPP 涉及原住民族權益之爭議案件，對於自由貿易協定第二個啟發是關於貿易與非貿易政策的利益衡平模式，是否足以因應當代多維度的現代政策需求，如原住民族、性別與永續發展等政策，均非由單一政策可以解決，而須仰賴跨領域與整合性政策思維的議題？

關於原住民在經濟參與方面涉及的權益，主要包含自決權、被承認為獨立民族，以及獲得對其權益有所影響之政策自由參與、事前與知情同意的權利，並將原住民族納入經濟發展政策規劃與強化原住民權利保障¹⁵⁶。

紐西蘭之國內 CPTPP 爭議凸顯出原住民族議題所牽涉的權益，不僅關乎個人追求自由實現主體意識的基本權利，更涉及到部落社會透過傳統慣習進行事務與資源分配的集體權。部落社會為使族群得以延續，有別於資本社會將土地、自然資源或知識視為個人可擁有支配具有商業價值的資產，不但是由部落統一依循傳統慣習進行分配外，土地更乘載著原住民族的集體歸屬感，故原住民族與土地是屬於一種神聖關係，非如一般社會以資產等而待之¹⁵⁷。因此，承認原住民族對於其資源與土地的自治權以及經濟文化事務的自決權，是維護其集體自治的關鍵。2007 年由聯合國大會通過的「聯合國原住民族權利宣言」，即是國際文件上首次明確承認原住民族享有自決權¹⁵⁸。

如同懷唐伊委員會在 CPTPP 電子商務規範爭議案件所言，「CPTPP 電子商務章涉及的爭議核心問題是如何衡量毛利族利益在此規範之下的機會與威脅」¹⁵⁹。

ensure the review outlined in paragraph 1 takes account of the continued need for New Zealand to support Māori to exercise their rights and interests, and meet its responsibilities under Te Tiriti o Waitangi/the Treaty of Waitangi and its principles.”)

¹⁵⁶ Scott Harrison & Robin Asgari, *International Trade Inclusivity: The CPTPP and Indigenous International Trade and Investment*, ASIA PAC. FOUND. OF CAN. (Dec. 17, 2020), <https://www.asiapacific.ca/publication/international-trade-inclusivity-cptpp-and-indigenous>.

¹⁵⁷ 黃居正、邱盈翠，台灣原住民族集體同意權之規範與實踐，臺灣民主季刊，12 卷 3 期，頁 45-46 (2015 年)；謝若蘭 (註 25)，頁 139-140。

¹⁵⁸ 黃居正、邱盈翠 (註 157)，頁 46。

¹⁵⁹ Waitangi Tribunal Report 2023, *supra* note 61, at 33.

換言之，在同時涉及個體權利與部落集體權之原住民議題，貿易協定規範對於原住民可能造成的風險與影響，判斷架構不應放在貿易利益與原住民族利益或是貿易政策與原住民族政策，涉及兩個不同政策目的之間的衡平，而是應從原住民族的角度衡量其所受的機會與威脅。

值得注意的是，懷唐伊委員會採取的衡平架構，有別於傳統貿易協定在例外規定針對貿易與非貿易政策設計的利益衡平架構。具體而言，CPTPP 第 29.6 條懷唐伊條約例外條款雖然是針對紐西蘭原住民族政策之例外規定，但該條規定對於紐西蘭採取的相關措施設計了若干限制，該些限制包含：必要措施、不得為專斷或無理的歧視、不得構成妨礙貿易之隱藏性限制。在傳統貿易協定之「利益衡平」架構下，CPTPP 第 29.6 條對於相關措施之限制要件，是為了避免締約雙方在此協定之貿易利益受到損害，故該些限制要件代表該貿易協定為保護締約方受到締約一方國內原住民族政策之貿易限制影響的底線。因此，在具體個案的解釋上與適用上，例外條款之限制要件是為維護貿易利益受到最小侵害的目的設計，也引導仲裁人或裁決者對該些限制要件從有利於保障貿易利益之角度進行解釋與適用。

然而，若是從懷唐伊委員會所使用的「機會與威脅」衡平架構，CPTPP 第 29.6 條對於原住民族相關措施的限制要件，即不能從保障該協定貿易利益的目的解讀，而是作為此例外條款保留給締約一方國內政策空間的界定工具。是以，CPTPP 第 29.6 條例外條款看似限制締約一方採取原住民族相關措施的限制要件，在具體個案操作與解釋上，需放在原住民族利益的維度內，對於受影響之原住民族可能帶來的利與弊進行衡量。在此對比之下可知，懷唐伊委員會採取的衡平架構不是在貿易與非貿易政策等不同價值之間的利益衡平，而是對於國內政策受到貿易協定影響之風險評估機制，故其跳脫傳統貿易協定例外條款之利益衡平思考。

儘管懷唐伊委員會採取的國內政策貿易協定風險評估架構，有助於扭轉傳統貿易協定容易受到外界質疑以貿易利益為核心的利益衡平結果。然而，如此的評估架構真的可以逸脫於貿易協定之規範目的，而無須考量參與貿易協定的其他締約方，因為透過貿易協定之規範設計所取得之貿易利益，可能會因為締約一方實踐國內政策而受到損害？因此，本文認為懷唐伊委員會是為解決紐西蘭國內涉及原住民議題之政治意見分歧，故可將 CPTPP 第 29.6 條例外條款是否有效保護紐西蘭國內原住民權益的爭議，全然放在原住民族權益的脈絡下加以評價，進而解決國內政府與原住民族之間的爭議。但是，此評估架構忽略貿易協定對於締約方權利義務之規範設計，代表著締約方們在此貿易協定下所建立之貿易關係與貿易利益所做出的政治決定。因此，傳統貿易協定例外條款之利益衡平架構將協定締約一方採取國內政策之政策需求與其他締約方所影響之貿易利益進行衡平，等同於將受影響之締約方的政治決策結果進行再平衡的機會，以避免判斷結果過於偏向採取國內措施之締約方或是受影響之其他締約方。

另一方面，觀察紐西蘭在遭遇國內原住民族提起之 CPTPP 爭議後，在多邊與雙邊貿易協定之進展，可看出紐西蘭為強化原住民權益在貿易協定下之保障，透過協定前言、合作專章、個別議題之實體規範明文承認締約方之政策規制權、擴大得採取不一致措施之正當政策目的範圍等，不僅將規範調整面向不再侷限於例外或排除條款，亦將肯認原住民權益保障重要性的政策思維融入到整個貿易協定規範架構之中。如此做法，似乎與國際社會與國際組織所推廣的性別主流化或永續發展主流化模式相仿。蓋政策主流化模式是為推動某一特定政策，從組織文化、組織架構與政策決策過程中進行價值調整，進而對於參與者產生改變決策模式的效果¹⁶⁰。換言之，政策主流化模式是一種整合型的政策策略思考，其涉及到規範與組織制度的設計配合¹⁶¹。

對於政策主流化在原住民族與貿易議題的具體運用，可以觀察 IPETCA 的規範模式。

首先，為確立會員們對於促進原住民族議題在貿易政策的政策理解的立場一致，IPETCA 第 1 條的「基本認知」即揭示原住民族議題涉及的多面向和權益涵蓋範圍，包含承認原住民族自古參與貿易的事實，以及貿易對於其歷史、認同、價值、文化、血統與經濟福祉的重要性¹⁶²；重申「聯合國原住民族權利宣言」承認原住民族有權對其傳統上擁有、占有或以其他方式使用獲得的土地、領域與資源，擁有、使用、開發和控制該些資源，且在適當尊重該些傳統領域的習俗和傳統之下，於法律上承認和保護該些土地，以維持和加強原住民族與該些土地、領域和資源的精神關係，以及對於下世代的責任¹⁶³；並提及「聯合國原住民族權利宣言」肯認原住民族的自決權以及參與政策決策的權利¹⁶⁴。此外，該條亦強調原住民族與永續發展的連結，包含肯認原住民族傳統知識的價值以及傳統知識對創

¹⁶⁰ 例如，聯合國說明從里約+20 發展出多面向之永續發展概念，係指整合經濟、社會和環境面向以及三者之間相互連結，以實現多層次的永續發展，而此政策概念需進一步融入到聯合國整體制度而反映在不同政策決策之中。See *Mainstreaming the Three Dimensions of Sustainable Development Throughout the United Nations System*, UNITED NATIONS, <https://sustainabledevelopment.un.org/unsystem/mainstreaming> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁶¹ See E Haas, *Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes*, 32(3) *WORLD POL.* 357, 358 (1980); Benedict Kingsbury et al., *The Trans-Pacific Partnership as Megaregulation*, in *MEGAREGULATION CONTESTED: GLOBAL ECONOMIC ORDERING AFTER TPP* 27, 47-51 (Benedict Kingsbury et al. eds., 2019).

¹⁶² IPETCA, art. 1(a)(iv) (“Recognise and respect that Indigenous peoples have been engaged in trade since time immemorial and that trade is fundamental to Indigenous history, identity, values, culture, ancestry, and economic wellbeing.”).

¹⁶³ *Id.* art. 1(a)(xii) (“Reaffirm that the United Nations Declaration recognises that Indigenous peoples have the right to the lands, territories, and resources that they have traditionally owned, occupied, or otherwise used or acquired, to the ownership, use, development, and control of those resources, to legal recognition and protection of those lands with due respect to their customs and traditions, and to maintain and strengthen their distinctive spiritual relationship with those lands, territories, and resources and to uphold their responsibilities to future generations.”).

¹⁶⁴ *Id.* art. 1(a)(xv) (“Further recall that the United Nations Declaration affirms the right of all Indigenous peoples to self-determination and to participate in decisionmaking in matters that would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures.”).

新、永續和環境無害生態管理的貢獻¹⁶⁵、原住民族促進永續發展與包容性成長的重要性¹⁶⁶、原住民族參與貿易對於促進區域永續經濟發展的潛力¹⁶⁷，並且承認目前原住民族議題在「2023 年永續發展議程」的邊緣化¹⁶⁸。

其次，為確立原住民族與貿易相關權益的具體內涵，IPETCA 第 3 條指出會員們將致力於參與與推動的國際協定，包含「2023 年永續發展議程」¹⁶⁹、《聯合國原住民族權利宣言》¹⁷⁰、《聯合國氣候變遷框架公約》、《生物多樣性公約》、《聯合國抗荒漠化公約》、以及《瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約》¹⁷¹。結合 IPETCA 第 1 條與第 3 條規定內容可知，該協議展現本文上述提及國際貿易法對於貿易連結性議題所進入的第三階段，透過包容性貿易政策回應「2030 年永續發展議程」確立的永續發展涉及社會、經濟與環境衡平的多面性。

再者，為確保會員們的政策作為，IPETCA 第 4 條規劃會員們採取的個別與共同行動，包含：（1）將賦與原住民族自由追求經濟、社會和文化發展、自由參與其傳統和其他經濟活動的權能，以及決定其發展權（the right to development）的策略與優先事項，並依據其發展計畫與優先事項、文化價值觀與規範使用其擁有的土地、領域與資源¹⁷²；（2）會與原住民族合作，確保其可參

¹⁶⁵ *Id.* art. 1(a)(ix) (“Recognise the value of the traditional knowledge of Indigenous peoples and the contribution of Indigenous traditional knowledge to innovation, sustainable development, and ecologically sound management of the environment.”).

¹⁶⁶ *Id.* art. 1(a)(xi) (“Acknowledge the importance of Indigenous leadership in facilitating participation in domestic economic activity and trade that has the ability to further contribute to sustainable development and inclusive economic growth.”).

¹⁶⁷ *Id.* art. 1(a)(xx) (“Recognise and encourage the role that Indigenous international trade and investment can play to support sustainable regional economic development and the importance of raising awareness of the potential for this Arrangement to achieve that goal.”).

¹⁶⁸ *Id.* art. 1(a)(xvi) (“Acknowledge the disproportionate inequality and marginalisation of Indigenous peoples on key indicators of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the contribution that enhanced Indigenous trade and investment can make to addressing those realities.”).

¹⁶⁹ *Id.* art. 3(d) (“The participating economies acknowledge the importance of the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development and of achieving the SDGs and the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development, given their relevance to Indigenous peoples, including how they relate to the protection of lands, waters, and natural resources, and how they support the conditions for sustainable and inclusive economic development.”).

¹⁷⁰ *Id.* art. 3(b) (“The participating economies reaffirm their existing support for the United Nations Declaration.”).

¹⁷¹ *Id.* art. 3(e) (“The participating economies acknowledge the importance of: (i) the United Nations Framework Convention on Climate Change...; (iii) the Convention on Biological Diversity...; (iv) the United Nations Convention to Combat Desertification...; (v) the Convention on the International Trade in Endangered Species...; recognising the need to strengthen the knowledge, technologies, practices, and efforts of Indigenous peoples related to addressing and the protection of endangered species, biodiversity loss, and climate change in these international agreements.”).

¹⁷² *Id.* art. 4(a)(ii) (“[E]mpower Indigenous peoples, consistent with the United Nations Declaration to freely pursue their economic, social, and cultural development, engaging freely in all their traditional and other economic activities, and determining strategies and priorities for their right to development and the use of their lands, territories, and resources, in accordance with their own development plans and priorities, and cultural values and norms.”).

與影響其貿易與投資權益與責任相關事務的政策決策¹⁷³。換言之，第 4 條藉由承認原住民族有權決定自身的發展計劃與優先事項，並可依其發展優先事項與文化價值觀，決定如何使用或處理其傳統領域、土地或自然資源，達到承認原住民族對於攸關其傳統文化知識與族群認同等事務的自治權。此外，該些集體權與貿易投資事務有關，亦可擁有參與政策決策的機會，使相關政策可考量到原住民族的需求並加以維護。然而，受制於 IPETCA 的規範目的主要係提供整體政策建議與政策合作的原則，故規範內容多不具有強制性與義務性質¹⁷⁴。另一方面，IPETCA 第 8 條指引會員們增進原住民族議題的政策原則，包含和解、尊重與夥伴關係、公平、多元與性別平衡、問責制度與透明化、以及開放、彈性與務實¹⁷⁵。

最後，為促進會員間的政策合作與監督協議的運作，IPECTA 在制度方面的設計，包含於第 8 條建議合作的方式（如對話、工作坊或合作計畫）¹⁷⁶，第 9 條成立 IPETCA 夥伴委員會（IPETCA Partnership Council）¹⁷⁷、第 12 條建立定期檢視機制¹⁷⁸。再者，該協議為強化與區域組織的連結，另於第 10 條約定會員們將於 APEC 成立原住民族貿易與投資非正式小組（Informal APEC Caucus on Indigenous Trade and Investment）¹⁷⁹。

從政策主流化模式的角度檢視紐西蘭推動原住民族權益的作為，更容易理解何以紐西蘭近期在處理貿易與原住民議題之方式，不但強化其國內原住民族政策在貿易協定的重要性與適用範圍，亦在引起其國內毛利族重視的數位貿易議題，引進數位包容性政策概念以及與締約他方建立政策合作。換言之，紐西蘭近期的作為透露出其對於原住民族與貿易議題的規範思維，從過去建立在一般性例外條款（即懷唐伊條約例外條款）的單一規範模式，轉為納入政策合作與政策調和的

¹⁷³ *Id.* art. 4(a)(iii) (“[W]ork with Indigenous peoples to ensure their active participation in decisionmaking on matters that affect their rights, responsibilities, and interests in relation to trade and investment.”).

¹⁷⁴ *Overview: The Indigenous Peoples Economic and Trade Cooperation Arrangement*, GOV. CAN, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/indigenous_peoples-peuples_autochtones/ipetca_overview-acecpa_apercu.aspx?lang=eng (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁷⁵ IPETCA, art. 8(b) (“The participating economies will be proactive and results-oriented in carrying out cooperation activities under this Arrangement; activities will be Indigenous-led, economy-enabled, and guided by the principles of: (i) reconciliation; (ii) respect and partnership; (iii) equity, diversity, and gender balance; (iv) accountability and transparency; and (v) openness, flexibility, and pragmatism.”).

¹⁷⁶ IPETCA, art. 8(c) (“The participating economies envision that cooperation activities will be delivered through innovative means, including: (i) dialogues, workshops, seminars, and conferences; (ii) cooperation programmes and projects; (iii) exchanges of experts; (iv) internships, visits, and research; (v) trade missions and other business development activities; (vi) technical assistance to promote and facilitate capacity building and training; and (vii) networking, business matching, and mentorship.”).

¹⁷⁷ *Id.* art. 9(a) (“The participating economies will establish an Indigenous Peoples Economic and Trade Cooperation Arrangement Partnership Council (the Partnership Council) that will coordinate the implementation of this Arrangement in a manner consistent with its General Understandings and General Dispositions.”).

¹⁷⁸ *Id.* art. 12(a) (“The Partnership Council will periodically review the operation of this Arrangement and the cooperation activities thereunder, including against its General Understandings and General Dispositions.”).

¹⁷⁹ *Id.* art. 10(a) (“The participating economies will establish an Informal APEC Caucus on Indigenous Trade and Investment (the Informal APEC Caucus)....”).

整合型政策模式。紐西蘭在規範模式上的轉變亦符合學者 MaGrady 觀察到貿易協定處理菸害防制措施的規範模式，從早期透過排除或例外條款轉變為整合型政策模式以確保締約方在貿易協定架構下，可較為全面地保護人民免於菸害的健康風險而採取相關措施的政策彈性與規制權¹⁸⁰。

然而，雖然政策主流化模式的優勢係減少貿易協定締約方在進行政策調整或過渡階段的主權成本（sovereignty cost），但偏向以不具強制性或拘束力性質的軟法規定，卻可能會導致需要保護程度較高的「權益（hard rights）」反而無法獲得有效保障¹⁸¹。目前紐西蘭加入含有原住民族議題的貿易協議，如 IPETCA、《紐西蘭—英國自由貿易協定》、《紐西蘭—歐盟自由貿易協定》，其中涉及到規範目的主要是政策協調與合作的規範，也原則是採取非強制性的軟法安排，呈現出目前原住民議題在貿易協定若採取政策主流化模式，可能存在缺乏強制力與執行力的缺陷。因此，政策主流化模式的下一步，將面臨如何強化執行效果的挑戰。

伍、結論

有鑑於近年國際社會對於貿易政策與貿易規範如何積極回應「2030 年永續發展議程」的高度關注，在部分經濟體之積極參與下，雙邊或區域的自由貿易協定納入更多元的規範議題與新穎規範模式，原住民族議題即是一例。紐西蘭作為少數積極推動國內原住民族政策以及與之貿易政策連結的經濟體，其貿易協定關於原住民族議題的實踐一直是維持國際貿易法探索貿易與原住民議題規範之動力；而其國內懷唐伊委員會對於具有 21 世紀自由貿易協定標竿的 CPTPP 的審查結果，進一步刺激反思既有貿易協定規範模式的有效性。據此，本文藉由紐西蘭國內檢視 CPTPP 的原住民族例外條款爭議案件，討論近年自由貿易協定在處理貿易與非貿易政策上有朝向擴大規範架構之專章或獨立協議方式，且規範內容亦強調政策合作和其他國際協定之連結。另一方面，紐西蘭懷唐伊委員會指出原住民族政策的一般例外規定不足以因應原住民族在數位貿易下之權益保障，本文亦指出在例外規定無法全面涵蓋國內政策相關措施之下，是否需要針對不同貿易議題的規範脈絡提供個別化的例外條款，進而造成例外規定適用關係的複雜性與碎裂性，不無疑問。然而，由於原住民族權益涉及到個人人權與集體權的多面性議題，故本文僅是拋磚引玉地初步就既有自由貿易協定處理原住民族議題的規範模式加以探討，期待未來更多先進能擴大與深化該議題的研究視野。

¹⁸⁰ Benn McGrady, *Trade Liberalization and Tobacco Control: Moving from A Policy of Exclusion Towards a More Comprehensive Policy*, 16(4) TOBACCO CONTROL 280, 280-283 (2007).

¹⁸¹ Lightfoot, *supra* note 28, at 103.

參考文獻

一、中文文獻

- 全毅（2014），TPP和RCEP博奕背景下的亞太自貿區前景，*和平與發展*，5期，頁81-85。
- 林映均（2013），美國自由貿易協定環境規定對國際環境規範之影響，*中華國際法與超國界法評論*，1期，頁47-89。
- 林映均（2020），例外的例外？從電子商務例外規定探討貿易協定規範間的適用關係，收於：王震宇，*數位貿易政策與資訊科技法律*，頁123-157，臺北：五南。
- 許耿銘、紀駿傑、蕭新煌（2016），氣候變遷、世代正義與永續性：概念、指標與政策，*臺灣經濟預測與政策*，46期，頁259-285。
- 焦興鎧（2022），自由貿易協定之勞動專章發展趨勢，*台灣勞工季刊*，69期，頁4-45。
- 黃居正、邱盈翠（2015），台灣原住民族集體同意權之規範與實踐，*臺灣民主季刊*，3期，頁43-82。
- 楊培侃（2016），跨太平洋夥伴協定下之菸草控制爭議與規範初探，收於：楊光華編，*第十六屆國際經貿法學發展學術研討會論文集*，頁359-414，臺北：國立政治大學商學院（國際經貿組織暨法律研究中心）。
- 蔡志偉（2008），聯合國中的原住民族國際人權，*台灣國際研究季刊*，2期，頁81-108。
- 謝若蘭（2006），土地與記憶——從『懷坦吉條約』談原住民認同與權利，*台灣國際研究季刊*，1期，頁129-161。

二、外文文獻

- Durán, Gracia Marín. 2020. Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements: Emerging Compliance Issues. *Common Market Law Review* 57: 1031-1068.
- Haas, B. Ernst. 1980. Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. *World Politics* 32: 357-405.
- Hradilová, Katerina and Ondrej Svoboda. 2018. Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness. *Journal of World Trade*

52: 1019-1042.

- Kawharau, Amokura. 2020. The Treaty of Waitangi Exception in New Zealand's Free Trade Agreements. Pp. 274-294 in *Indigenous Peoples and International Trade: Building Equitable and Inclusive International Trade and Investment Agreements*, edited by John Borrows and Risa Schwartz. New York, NY: Cambridge University Press.
- Kingsbury, Benedict, Paul Mertenskötter, Richard B. Stewart, and Thomas Streinz. 2019. The Trans-Pacific Partnership as Megaregulation. Pp. 27-60 in *Megaregulation Contested: Global Economic Ordering After TPP*, edited by Benedict Kingsbury et al. New York, NY: Oxford University Press.
- Lightfoot, Sheryl R.. 2017. Emerging International Indigenous Rights Norms and 'Over Compliance' in New Zealand and Canada. *Political Science* 62: 84-104.
- McGrady, Benn. 2007. Trade Liberalization and Tobacco Control: Moving from A Policy of Exclusion towards A more Comprehensive Policy. *Tobacco Control* 16: 280-283.
- Oba, Mie. 2016. TPP, RCEP, and FTAAP: Multilateral Regional Economic Integration and International Relations. *Asia Pacific Review* 23: 100-114.
- Puig, Sergio. 2019. International Indigenous Economic Law. *UC Davis Law Review* 52: 1243-1316.
- Schott, Jeffrey J.. 2018. The TPP: Origins and Outcomes. Pp. 401-411 in *Handbook of International Trade Agreements: Country, Regional and Global Approaches*, edited by Robert E. Looney. London: Routledge.
- Schwartz, Risa. 2020. Developing a Trade and Indigenous Peoples Chapter for International Trade Agreement. Pp. 248-273 in *Indigenous Peoples and International Trade: Building Equitable and Inclusive International Trade and Investment Agreements*, edited by John Borrows & Risa Schwartz. New York, NY: Cambridge University Press.

第三場

綠色經濟合作新模式？ 評估《新加坡—澳洲綠色經濟協議》

主持人：彭心儀（國立清華大學科技法律研究所特聘教授）

發表人：楊宗翰（國立清華大學環境與文化資源學系助理教授）

評論人：吳行浩（國立高雄大學財經法律系教授兼國際長）

綠色經濟合作新模式？ 評估《新加坡—澳洲綠色經濟協議》

楊宗翰*

目次

壹、導言.....	5
一、各界與國外媒體對於 SAGEA 之評價.....	5
二、本文之研究焦點與討論架構.....	7
貳、SAGEA 的規範內涵與執行動態.....	8
一、SAGEA 的基本架構、目標與內涵.....	8
二、SAGEA 締結後迄 2023 年 6 月之執行動態.....	10
三、未來展望.....	13
參、IGEC 與 SAGEA 背後之政治經濟學.....	14
一、IGEC 之模式與趨勢.....	14
二、SAGEA 背後之政治經濟分析.....	16
三、小結：SAGEA 是國際綠色經濟合作的典範模板？.....	21
肆、SAGEA 模式之特點與評析.....	21
一、SAGEA 之特點歸納.....	22
二、對於 SAGEA 特點之評析.....	26
伍、結語——兼論對臺灣永續經貿政策之啟發.....	29
一、國際綠色經濟合作之潮流：以經貿體系因應氣候危機.....	29
二、對 SAGEA 特性之評估.....	29
三、SAGEA 對臺灣永續經貿政策之啟發.....	30

* 清華大學環境與文化資源學系助理教授；英國劍橋大學法學碩士（M.Phil.）、博士（Ph.D.）。

摘要

2022 年 10 月，新加坡和澳洲正式簽署《新加坡—澳洲綠色經濟協議 (Singapore-Australia Green Economy Agreement, SAGEA)》。SAGEA 規劃推動星澳雙方在貿易、投資、低碳能源轉型與氣候變遷因應等多元目標。

根據 SAGEA，雙方於以下七個優先領域積極拓展合作：一、貿易及投資；二、標準制定及遵守；三、綠色及轉型金融；四、碳市場；五、潔淨能源、脫碳及科技；六、達成綠色成長的技能及能力建構；七、建立商業合作及夥伴關係。而 SAGEA 的實施，也從制定一份關稅優惠待遇的環境商品和服務清單開始。

鑑於國際媒體高度關注此一綠色協議與後續成果，本文擬就其內容進行評估，並聚焦探討 SAGEA 之特色、執行動態、訂立背後之政治經濟思考 (political economy)、綠色經濟協議 (Green Economy Agreement) 與其他國際氣候變遷與能源規範之連動，以及 SAGEA 對於臺灣綠色經貿與淨零轉型政策之可能啟發。

在分析架構上，澳洲國立大學 (Australian National University) 的亞太零碳能源倡議小組 (Zero Carbon Energy for the Asia-Pacific Initiative) 於 2023 年 2 月發表了一篇名為 International Green Economy Collaborations: Helping the Energy Transition Go Global? 的研究報告。該報告蒐集全球 70 多國，共計 108 項綠色經濟合作協議，以探討綠色經濟合作與全球能源轉型間之關聯。本文之分析過程以該報告所提示之觀察重點出發，評估 SAGEA 之內容與特點。

本文發現，SAGEA 是國際減碳與淨零趨勢下的產物，並奠基於星澳雙方既有之雙邊合作、歷史與地緣政治因素。SAGEA 之內容，也已超越傳統的國際綠色經濟合作模式，追求體制上之深度整合 (例如碳稅、碳市場與綠色融資等安排)。另外 SAGEA 也涉及綠色數位航道、永續航空、跨境電力貿易等創新領域之策略合作。SAGEA 確具宏觀與前瞻性，然其締結迄今未滿一年的時間，部分機制內容尚在發展中。近期可持續追蹤其執行動態，以判斷 SAGEA 之落實情況。

關鍵字：綠色經濟協議、新加坡、澳洲、環境商品、國際綠色經濟合作

Abstract

In October 2022, Singapore and Australia officially signed the “Singapore-Australia Green Economy Agreement (SAGEA)” with the aim of promoting diverse objectives between the two countries in regimes such as trade, investment, low-carbon energy transition, and climate change adaptation.

According to SAGEA, the two countries actively expand cooperation in seven priority areas: trade and investment, standards and conformance, green and transition finance, carbon markets, clean energy, decarbonization, and technology, skills and capacities for green growth, and engagements and partnerships. The implementation of SAGEA begins with the development of the lists for environmental goods and services.

Given the high international media attention on this green economy agreement and its subsequent outcomes, this paper intends to assess its content and focus on exploring the features of SAGEA, its execution dynamics, the political economy considerations behind its establishment, the interplay between the Green Economy Agreement and other international climate and energy norms, and the potential inspiration SAGEA might offer for Taiwan’s green economy and zero-carbon transition policies.

In terms of analytical framework, a research report titled “International Green Economy Collaborations: Helping the Energy Transition Go Global?” was published by the Zero Carbon Energy for the Asia-Pacific Initiative at the Australian National University (ANU) in February 2023. This report gathered information from over 70 countries, comprising a total of 108 green economy collaboration agreements, to investigate the relationship between green economy collaborations and global energy transition. In the process of analysis, this paper will utilize the focal points indicated by the ANU report to evaluate the content and characteristics of SAGEA.

The paper finds that SAGEA is a product of the international trend towards decarbonization and achieving net-zero emissions, firmly grounded in the existing bilateral cooperation, historical ties, and geopolitical factors between Singapore and Australia. The content of SAGEA surpasses traditional models of international green economy cooperation (IGEC), pursuing a deeper integration at the systemic level (such as carbon taxes, carbon markets, and green financing arrangements). Additionally, SAGEA encompasses strategic collaborations in innovative fields like Green Shipping Cooperation, sustainable aviation, cross-border electricity trade, among others.

SAGEA embodies a macro and forward-looking perspective; however, as its signing

has occurred less than a year ago, certain mechanisms are still in development. It is recommended to closely monitor its implementation progress to assess the actual realization of SAGEA in the near future.

Keywords: Green Economy Agreement, Singapore, Australia, environmental goods,
International Green Economy Cooperation

壹、導言

於 2022 年 10 月 18 日，新加坡與澳洲達成了《新加坡—澳洲綠色經濟協議（Singapore-Australia Green Economy Agreement, SAGEA）》¹，成為國際上首個此一特殊類型的雙邊綠色經濟協議（Green Economy Agreement, GEA）²。根據國際媒體報導，各界對此一 GEA 有著高度關注與期待³。目前有關探討綠色經濟發展、GEA 以及國際經貿與氣候變遷體系互動之文獻固然眾多⁴，惟針對此一 SAGEA 新協議之學術討論尚在陸續形成中⁵。因而，本文擬兼從國際經貿法學之內部與外部觀點⁶，初步檢視此具有原創性，且仍在快速發展中的 GEA。

一、各界與國外媒體對於 SAGEA 之評價

澳洲外交貿易部（Department of Foreign Affairs and Trade）表示，SAGEA 是一份具有原創性的雙邊 GEA，旨在同時推動星澳雙方在貿易、投資、低碳能源轉型和氣候變遷因應等多重目標⁷。澳洲官方認為，該協議也將成為未來與其他夥伴進行類似合作的典範文件，並支持區域綠色轉型⁸。

新加坡貿易與工業部（Ministry of Trade and Industry）與新加坡永續發展與環境部（Ministry of Sustainability and the Environment, MSE）也認為，SAGEA 是一項廣泛涵蓋貿易、經濟、投資和氣候變遷等多元目標之雙邊協議⁹。該協議的核心在於促進綠色工作機會和就業，推動兩國實現淨零經濟轉型，並通過建立合作平台、政策安排和夥伴關係，支持中小企業開發創新的環境商品與服務¹⁰。在

¹ Singapore-Australia Green Economy Agreement, Austl.-Sing., Oct. 18, 2022 [hereinafter SAGEA], <https://www.dfat.gov.au/geo/singapore/singapore-australia-green-economy-agreement/singapore-australia-green-economy-agreement-text>.

² *Singapore Australia Green Economy Agreement*, GREEN ECON. AGREEMENT (Oct. 18, 2022), <https://www.gea.gov.sg/sagea/>.

³ Lim Min Zhang, *Singapore, Australia Sign Trailblazing Green Economy Agreement with 17 Joint Initiatives*, THE STRAITS TIMES (Oct. 18, 2022), <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-australia-sign-trailblazing-green-economy-agreement-with-17-joint-initiatives>.

⁴ WTO & UNEP, *TRADE AND CLIMATE CHANGE* (2009); see also TRACEY EPPS & ANDREW GREEN, *RECONCILING TRADE AND CLIMATE: HOW THE WTO CAN HELP ADDRESS CLIMATE CHANGE* (1st ed. 2010).

⁵ 近期關於 SAGEA 的代表學術文獻請見 Dipinder S. Randhawa, *Commentary, The Singapore-Australia Green Economy Agreement: A Template for Cooperation in the Green Economy?*, No. 071-9 S. RAJARATNAM SCHOOL OF INT'L STUDIES (2023).

⁶ THE OXFORD HANDBOOK OF JURISPRUDENCE AND PHILOSOPHY OF LAW (Jules Coleman & Scott Shapiro et eds., 1st ed. 2004).

⁷ *Singapore-Australia Green Economy Agreement*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF FOREIGN AFFS. AND TRADE, <https://www.dfat.gov.au/geo/singapore/singapore-australia-green-economy-agreement> (last visited Aug. 24, 2023).

⁸ *Id.*

⁹ *Singapore and Australia Sign Green Economy Agreement*, MINISTRY OF TRADE AND INDUS. (Oct. 18, 2022), <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Newsroom/Press-Releases/2022/10/MTI-MSE-Press-release-and-Factsheet-on-the-SAGEA.pdf>.

¹⁰ *Id.*

SAGEA 引領下，由雙方政府主導的合作，還將涵蓋區域內有關綠色貿易、能源和氣候變遷法規與標準之制定¹¹。從宏觀角度，SAGEA 旨在通過資訊分享、資金支持、政策合作、夥伴締結與法規制度等多方面措施，共同推動星澳兩國、亞太區域甚至全球的綠色成長。

根據雙方已公布之條文內容，SAGEA 確立七項優先合作領域：1. 貿易及投資（Trade and Investment）；2. 標準制定及遵守（Standards and Conformance）；3. 綠色及轉型金融（Green and Transition Finance）；4. 碳市場（Carbon Markets）；5. 潔淨能源、脫碳及科技（Clean Energy, Decarbonisation and Technology）；6. 達成綠色成長的技能及能力建構（Skills and Capabilities for Green Growth）；7. 建立商業合作及夥伴關係（Engagements and Partnerships）¹²。

依據相關媒體評論，SAGEA 將成為加速綠色經濟轉型的合作模式¹³。首先，若簡短回顧 SAGEA 談判歷程，該協議的談判始於 2021 年 9 月，而在該年 6 月的雙邊領導人會議上即首次提出了有關 GEA 的想法¹⁴。依據澳洲外交貿易部網站 SAGEA 專頁，本協議係於 2021 年 10 月 11 日由雙方貿易部長所發表的共同願景，一共經歷 1 年多的時間，總計 13 回合之談判¹⁵。在 2022 年第 7 屆新加坡—澳洲領導人年度會議（Singapore-Australia Annual Leaders' Meeting）中，新加坡總理李顯龍和澳洲總理安東尼·阿爾巴尼西（Anthony Albanese）共同出席了在澳洲首都坎培拉舉行的 SAGEA 簽署儀式，使得協議談判成果獲得正式確立¹⁶。

其次，此一協議是建立在新加坡與澳洲之間穩固而全面的雙邊關係基礎之上。隨著 SAGEA 成為新的重要合作領域，綠色經濟將成為原有新加坡—澳洲「全面戰略夥伴關係（Comprehensive Strategic Partnership, CSP）」框架中的第六個綠色經濟支柱¹⁷。星澳之 CSP 為一項廣泛的協議，本於 2015 年建立，旨在深化雙方各方面合作與地緣政治的結盟¹⁸。

此外，SAGEA 也涵蓋了許多創新永續領域，例如永續農業、能源科技（如

¹¹ *Id.*

¹² SAGEA, paras. 9(a)-9(g).

¹³ *Singapore Forges Green Economy Agreement with Australia*, SING. BUS. REV., <https://sbr.com.sg/economy/news/singapore-forges-green-economy-agreement-australia> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Singapore-Australia Green Economy Agreement*, *supra* note 7.

¹⁶ *Singapore and Australia Sign Green Economy Agreement*, *supra* note 9.

¹⁷ *Joint Declaration by the Prime Ministers of Australia and Singapore on a Comprehensive Strategic Partnership*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF FOREIGN AFFS AND TRADE, <https://www.dfat.gov.au/geo/singapore/Pages/joint-declaration-on-a-csp> (last visited Aug. 24, 2023); Lim, *supra* note 3.

¹⁸ *MFA Press Statement: Singapore-Australia Comprehensive Strategic Partnership Package*, MINISTRY OF FOREIGN AFFS. SING. (May 6, 2016), <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2016/05/MFA-Press-Statement-SingaporeAustralia-Comprehensive-Strategic-Partnership-Package-6-May-2016>.

氫能）、跨境電力貿易、綠色航運走廊等¹⁹。在當前，各國企業和政府共同致力於實現全球淨零排放轉型，SAGEA 預期將在兩國與區域之間，就其所選定之優先發展領域，為公私部門之合作、淨零目標，以及亞太區域的包容性成長（Inclusive Growth），作出相當貢獻²⁰。

二、本文之研究焦點與討論架構

鑑於雙邊官方及國際媒體對於 SAGEA 的高度評價，本文認為，有必要再就其內容進行較深入之評估，以釐清 SAGEA 於推動疫後綠色經濟復甦與促進區域永續發展上，是否有其特殊之處。

具體而言，本文將從學術和法律實踐的角度，進一步檢視該協議的規範內涵、自 2022 年 10 月制定以來的實際執行動態和初步成果、協議背後的政治經濟與歷史因素、SAGEA 的特色，以及可能的問題點等。希望透過此評估過程，或可對於臺灣在雙邊經貿、氣候變遷、能源和綠色經濟合作方面之法制提供些許啟示。

基於篇幅和討論架構之考慮，本文將首先介紹 SAGEA 之規範內容，然後兼採社會科學對於法律觀察的外部觀點，也嘗試拓展思維到規範發展的理論、綠色經濟合作的國際趨勢、SAGEA 訂立背後之政治經濟思考（political economy）或歷史因素，以及 SAGEA 與其他規範（特別是氣候變遷相關之規範，如《聯合國氣候變遷綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）》、《巴黎協定（Paris Agreement）》等²¹）及產業發展（如合作雙方之綠色產業及跨國法律服務業等）之連動。希望釐清 SAGEA 展現之綠色經濟合作模式，對於台灣構思下一階段綠色經貿戰略與低碳能源轉型，或可提供之參考價值。

因此，本文將根據以下幾個問題，聚焦討論之重點分別為：1. SAGEA 的重要規範內涵是什麼？ 2. 簽訂該協議後至今的執行成果與動態如何？ 3. SAGEA 背後的政治經濟分析 4. 國際綠色經濟合作之當前趨勢與理論模式 5. SAGEA 模式的特色，以及對臺灣經貿和永續政策的啟示。而後續篇幅之討論順序，也將依此些問題意識而開展。

¹⁹ SAGEA, Annex A.

²⁰ *Singapore-Australia Green Economy Agreement: Propelling Our Sustainable Future*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF FOREIGN AFFS. AND TRADE, <https://www.dfat.gov.au/geo/singapore/singapore-australia-green-economy-agreement/singapore-australia-green-economy-agreement-propelling-our-sustainable-future> (last visited Aug. 24, 2023).

²¹ United Nations Framework Convention on Climate Change, May 9, 1992, S. Treaty Doc No. 102-38, 1771 U.N.T.S. 107 [UNFCCC]; Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 12, 2015, T.I.A.S. No. 160-1104.

貳、SAGEA 的規範內涵與執行動態

以下先從規範內涵層面，評估 SAGEA 經過一年多研商討論後所形成的重要內容。同時，在動態執行層面，於本次研討會籌辦與寫作過程中，星澳雙方也於 2023 年 6 月聯合發布 SAGEA 自締結後 8 個多月以來（2022 年 10 月至 2023 年 6 月），已啟動執行之部分成果²²。本文將在此基礎理解上，推展後續討論。

一、SAGEA 的基本架構、目標與內涵

就該協議的形式結構而言，SAGEA 全文僅包含 27 條條文，涵蓋了「簡介」、「願景及目標」、「綠色經濟合作的原則」、「合作領域」、「治理及執行」以及「生效、修正及終止」等章節²³。

在宏觀願景上，SAGEA 主要追求以下兩個目標，同時兼顧雙邊與多邊的角度²⁴：第一、透過促進共同規則和標準的制定，發展星澳雙方互通的政策框架，以加速技術研發和合作項目、推動環境商品和服務的貿易和投資，並支持新加坡和澳洲的綠色產業發展。第二、兩國將在世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）、UNFCCC、亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）、經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）以及國際標準組織（International Organization for Standardization, ISO）等國際組織中合作，共同推廣 SAGEA 的原則和合作模式。

而在具體細部目標上，SAGEA 旨在²⁵：1. 建立關鍵領域中的合作關係，推動永續增長並過渡至零碳經濟。2. 探索應對氣候變遷挑戰的創新方法，包括低碳技術和脫碳解決方案。3. 建立制度安排，推動實際舉措，促進綠色經濟貿易和投資。4. 減少非關稅壁壘，促進環境商品和服務貿易。5. 加強政府和企業的參與，推動私部門在綠色經濟中的投資和融資。6. 共同確定相關議題、政策及措施之定義、原則及立場，促進澳洲和新加坡之間綠色經濟活動的整合。7. 協助制定或接受規則、標準和評估程序，提供綠色經濟營運環境的清晰度和確定性，使上述規範與國際貿易和投資義務一致。事實上，SAGEA 的實施，也從制定一份環

²² *Singapore-Australia Green Economy Agreement Implementation Update: June 2023*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF FOREIGN AFFS. AND TRADE, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/singapore-australia-green-economy-agreement-implementation-update-june-2023.pdf> (last visited Aug. 24, 2023).

²³ SAGEA.

²⁴ 楊釗煒、游佳蓁，星澳「綠色經濟協定」（GEA）分析，行政院經貿談判辦公室，2022 年 10 月 26 日，頁 1，網址：<https://www.ey.gov.tw/File/E0F10AFF35F4529B>（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）。

²⁵ SAGEA, para. 6.

境商品與服務的關稅優惠待遇清單開始²⁶。此外，雙方政府也與雙方之產業密切溝通，著重於減輕企業的監管負擔，使整體計畫具有務實性與可行性²⁷。

關於 SAGEA 確立之七項優先合作領域，其規劃重點分別如下：

（一）貿易及投資：SAGEA 明確指出促進綠色經濟中的貿易和投資，能為經濟增長創造機會²⁸。新加坡和澳洲分別制定了 372 項環境商品和 155 項環境服務的清單，旨在支持國際努力，降低環境商品與服務的關稅和非關稅貿易壁壘，並促進綠色和低碳技術的擴散與應用²⁹。這些清單並非固定不變，兩國將定期進行檢討以跟上環境技術發展的步伐³⁰。此外，在貿易便捷化措施方面，新加坡和澳洲將致力於推動數位驗證平台項目，以降低環境成本、實現無紙化之貿易環境³¹

（二）標準制定及遵守：雙方在 SAGEA 中規劃建立共同的標準、評估與後續遵循機制³²。例如為促進環境永續的政府採購，新加坡和澳洲也共同制定了一套原則（如透明度和非歧視性），確保在考慮環境永續性標準時，實現公平競爭³³。上述目標之實現有賴政府間之合作以及與產業的充分對話。

（三）綠色及轉型金融：SAGEA 支持綠色項目和企業轉型的金融需求，以促進永續發展³⁴。星澳雙方承諾合作建立相互兼容的分類法規、與氣候相關的金融揭露、綠色和轉型金融解決方案，以及環境、社會和治理（environmental, social and governance, ESG）報告和金融科技解決方案³⁵。

（四）碳市場：根據 SAGEA，雙方將共同建立和發展碳市場機制，推動減碳和碳交易³⁶。雙方也支持發展相容且具有可信度的國際碳市場，確保社會和環境的高標準完整性³⁷。兩國將合作支持、加強和促進該地區合作夥伴的氣候行動，包括動員私部門和機構資本，並藉由發展共同碳市場，促進創新低碳技術的研究、開發和應用³⁸。

²⁶ Michael Lawson et al., *Green Is the New Black! Australia and Singapore Trailblaze with 'First-of-Its-Kind' Green Economy Agreement*, KING & WOOD MALLESONS (Oct. 20, 2022), <https://www.kwm.com/sg/en/insights/latest-thinking/australia-and-singapore-trailblaze-with-first-of-its-kind-green-economy-agreement.html>.

²⁷ *Id.*

²⁸ SAGEA, para. 9(a).

²⁹ *Id.*

³⁰ 楊釗煒、游佳蓁（註 24），頁 3-4。

³¹ SAGEA, para. 9(a).

³² *Id.* para. 9(b).

³³ *Id.* Annex B 1.5.

³⁴ *Id.* para. 9(c).

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.* para. 9(d).

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*

(五) 潔淨能源、脫碳及科技：雙方將推動清潔能源和脫碳技術的研發和應用，實現綠色能源轉型³⁹。在研究合作方面，澳洲聯邦科學暨工業研究組織（Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation, CSIRO）和新加坡科技研究局（Agency for Science, Technology and Research, A*STAR）簽署一項研究合作協議，旨在促進兩國基於澳洲和新加坡的公共和私營機構和組織之間的雙邊研究和開發合作⁴⁰。在具體合作領域方面，此部分可從雙方三個主要合作項目來看：跨境電力貿易、綠色航運合作，以及永續航空⁴¹。詳細內容待後述。

(六) 達成綠色成長的技能及能力：為提升綠色經濟相關的技能及能力，雙方也著力支持綠領就業和人才培養⁴²。而在培養綠領人才方面，SAGEA 將成立澳洲—新加坡綠色技術圓桌會議（Australia-Singapore Green Skills Roundtable, ASGSR），會議將聚集綠色經濟相關的核心技能，以強化勞動人力在綠色經濟中所承擔之工作和職業⁴³。

(七) 商業合作及夥伴關係：在綠色聯合創新計劃（Go-Green Co-Innovation Programme）下，澳洲和新加坡將攜手支持中小型企業，通過補助和商務配對服務，雙方共同開發創新的綠色產品、服務和技術⁴⁴。而為了強化綠色商業合作夥伴關係，澳洲貿易暨投資委員會（Australian Trade and Investment Commission）和新加坡企業發展局（Enterprise Singapore）的合作備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU）也將促進企業間合作，包括商業代表團、聯合網絡研討會以及共同推廣綠色經濟機會和活動，旨在擴大雙邊貿易和投資在優先發展的綠色經濟領域⁴⁵。

二、SAGEA 締結後迄 2023 年 6 月之執行動態

2023 年 6 月，雙方領導人代表在新加坡會面，一同出席第 8 屆新加坡—澳洲領導人年度會議⁴⁶。該次會議中，雙方貿易部長公布於簽署 GEA 以來，在實施方面取得的積極進展⁴⁷。目前在 SAGEA 框架下，共有 17 項聯合協議正在實施中，雙方政府持續與企業和其他利害關係人合作與協商。關於 SAGEA 已有之執行亮點包括⁴⁸：

³⁹ *Id.* para. 9(c).

⁴⁰ *Id.* Annex B 4.4.

⁴¹ *Id.* para. 9(e).

⁴² *Id.* para. 9(f).

⁴³ *Id.* Annex B 5.1.

⁴⁴ *Id.* Annex B 6.1.

⁴⁵ *Id.* Annex B 6.2.

⁴⁶ *Singapore-Australia Green Economy Agreement Implementation Update: June 2023*, *supra* note 22.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Singapore-Australia Green Economy Agreement Progress on Implementation: June 2023*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF FOREIGN AFFS. AND TRADE, <https://www.dfat.gov.au/geo/singapore/singapore-australia-green-economy-agreement/singapore-australia-green-economy-agreement-progress-implementation-june-2023> (last visited Aug. 24, 2023).

（一）環境商品和服務：雙方同意在 2023 年下半年開始就相關產業為磋商，為 GEA 環境商品與服務清單之定期審查提供資訊，其中將考慮技術進步，並增加新的環境產品與服務⁴⁹。

（二）環境永續的政府採購（包括生態標章和永續性相關計劃）：雙方環境官員通過每六個月一次的雙邊對話進行了兩次會面，以尋求具有共同利益的領域，包括推進生態標章、減少漂綠（green wash）行為、執行環境永續的政府報告，以及訂立永續政府採購之標準⁵⁰。

（三）綠色和轉型金融：在 SAGEA 架構下，雙方已啟動 500 萬美元的亞洲氣候解決方案設計補助金（Asia Climate Solutions Design Grant），以推動和促進該地區的綠色經濟合作，並支持鄰國向淨零排放過渡⁵¹。此補助機制由澳洲及新加坡作為主要捐助者，兩國所承諾之種子資金將加強政府和企業的參與、促進私營部門之投資和融資，並開發可再生能源、永續城市和「以自然為本」的解決方案（Nature-Based Solutions）之各類產品⁵²。此外，雙方財政官員正在交流開發綠色金融分類法規的知識、專業和方法，以建立永續金融框架之一致性，並支持和推動對澳洲和新加坡潔淨能源項目的投資⁵³。

（四）跨境電力貿易：雙方成立聯合工作小組，同時就法規、交易平台與技術問題進行協調，以實現澳洲和新加坡之間的跨境電力貿易⁵⁴。雙方已就制定跨境電力交易框架，並建立技術與政策專家共享雙邊電力交易資訊的平台⁵⁵。目前雙方正在進行其他技術性討論，以完善澳洲和新加坡之間跨境電力貿易的架構⁵⁶。

（五）其他能源方面合作：澳洲貿易暨投資委員會和澳洲國家能源資源部（National Energy Resources Australia）合作，於今（2023）年 6 月初在新加坡開展 2023 年潔淨能源任務，以推廣澳洲在新技術方面的專業知識和能力，支持新加坡和澳洲向淨零排放過渡⁵⁷。雙方特別聚焦於氫能等新興綠色能源科技之合作⁵⁸。

（六）綠色航運合作：雙方同意在 2025 年底前建立綠色數位航運走廊（Green and Digital Shipping Corridor），以協助港口和航運業實現脫碳與數位化，包括建立低碳和零碳燃料供應鏈和其他數位解決方案，以促進新加坡和澳洲

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Id.*

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ SAGEA, Annex B 4.1.

⁵⁶ *Singapore-Australia Green Economy Agreement Implementation Update: June 2023, supra note 22.*

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

港口之間的綠色數位航運走廊之建立⁵⁹。由於澳洲與新加坡之間的邊境貿易往來頻繁，此次合作具有顯著意義，目的在於探討雙方如何優化海運路線、實驗和試驗永續與數位化解決方案⁶⁰。星澳雙方在綠色航運領域發揮引領作用。透過 SAGEA 的試驗，凸顯了推動航運業之低碳化與數位化，在國際合作方面有其重要性與必要性。

(七) CSIRO 與 A*STAR 之合作：SAGEA 重視基礎研究，為促成科學研究機構與產業之間建立研究夥伴關係，星澳雙方預計在五年內提供 250 萬美元的資金，現正推進包括鋰電池回收和食物浪費相關的項目⁶¹。

(八) 綠色創新與綠領人才培育：雙方聯合啟動了價值 2,000 萬澳幣的綠色聯合創新計劃，促進澳洲和新加坡企業共同開展以綠色貿易和商業為重點的合作項目⁶²。該計劃將以一系列特定產業的商業配對活動開始，以促成這類合作，並在 2023 年後半開放撥款申請⁶³。此外，來自澳洲和新加坡的技能、培訓和就業機構於 2023 年 5 月舉行了首次 ASGSR，分享發展綠色經濟勞動力所需技能和能力的方法和政策⁶⁴。

(九) 綠色商業夥伴關係：澳洲貿易委員會和新加坡企業發展局與其他合作夥伴共同實施支持綠色商業夥伴關係之 MOU，並幫助企業利用綠色經濟中的貿易和投資機會，包括在氫能和農業食品技術領域⁶⁵。MOU 之合作項目包括聯合舉辦具有主題性的網絡研商會，以及共同工作坊，將私部門與其他利害關係者聚集在一起，討論發展綠色經濟在新加坡與澳洲的商業機會，以促進締結綠色商業夥伴關係⁶⁶。

(十) 衡量綠色經濟之指標：自 2022 年 10 月以來，澳洲和新加坡統計機構已舉行了六次技術工作小組會議⁶⁷。兩國統計機構正在合作蒐集和編制衡量綠色經濟所需的環境經濟數據，並特別關注能源、溫室氣體排放以及環境商品與服務等⁶⁸。

⁵⁹ *Spearheading Green and Digital Shipping Cooperation Between Australia and Singapore*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF INFRASTRUCTURE TRANSP., REG'L DEV., COMMC'NS AND THE ARTS (June 2, 2023), <https://www.infrastructure.gov.au/department/media/news/spearheading-green-and-digital-shipping-cooperation-between-australia-and-singapore>.

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Singapore-Australia Green Economy Agreement Progress on Implementation: June 2023*, *supra* note 48.

⁶² *Singapore-Australia Green Economy Agreement Implementation Update: June 2023*, *supra* note 22.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Singapore-Australia Green Economy Agreement Progress on Implementation: June 2023*, *supra* note 48.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Singapore-Australia Green Economy Agreement Implementation Update: June 2023*, *supra* note 22.

⁶⁸ *Id.*

以上僅就 SAGEA 之執行動態濃縮歸納為 10 點。其中共同的特色是，新加坡與澳洲政府非常重視與產業的溝通對話，例如雙方對於環境商品與服務清單的定期審查提供資訊，並持續與企業討論以下問題：1. GEA 的環境商品與服務清單是否完整，是否需要添加新的環境商品與服務？2. 政府如何幫助促進環境產品與服務的雙向貿易和投資？3. 企業在進行環境商品與服務貿易時是否遇到任何障礙？在其他各項合作中，雙方也有頗為相似的工作模式。

三、未來展望

基於規範內容與執行動態之回顧，SAGEA 可說是一項具有開創性的協議，旨在使亞太地區乃至全球產生綠色經濟的連鎖效應。事實上，在 UNFCCC 第 27 屆締約方大會（The 27th Session of the Conference of the Parties, COP27）中，主要焦點之一即是建立經濟市場機制，以遵循環境完整性、人權和透明度的原則⁶⁹。而東南亞地區擁有接近 7 億人口，能源需求快速增長，對於全球減少溫室氣體（Greenhouse Gas, GHG）排放並實現《格拉斯哥公約（Glasgow Climate Pact）》和《巴黎協定》的淨零排放目標具有重要作用⁷⁰。星澳當然期待 SAGEA 能成為其他國家在推動綠色經濟轉型方面的標竿。此外，雙方也將繼續在其他區域和多邊國際組織中推廣 SAGEA 的原則、合作模式和倡議內容，如 WTO、UNFCCC、APEC、OECD 和 ISO 等⁷¹。

對企業而言，SAGEA 也開啟了一個新時代。在全球氣候行動的背景下，企業、個人和產業利益相關者，皆可把握 SAGEA 所帶來的綠色經濟發展和投資機會。例如，在 SAGEA 的官方公告中，提到了由 Sun Cable 企業領導的澳亞電力跨境連接項目⁷²。該項目將打造世界上最大的太陽能發電場、電池和海底電纜，並建立首個跨洲際電力網絡，將澳洲與新加坡相連，為新加坡提供可再生能源⁷³。項目預計於 2024 年開始建設，並在 2027 年全面運營，將為澳洲經濟注入 80 億美元的投資，同時滿足新加坡 15% 的總能源需求⁷⁴。

自 SAGEA 簽訂完成至 2023 年 6 月，新加坡和澳洲在此雙邊框架下已經實現

⁶⁹ COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New “Loss and Damage” Fund for Vulnerable Countries, UNFCCC (Nov. 20, 2022), <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries>.

⁷⁰ ASEAN Joint Statement on Climate Change to The 27th Session of The Conference of The Parties to The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC COP-27), ASS’N OF SE. ASIAN NATIONS (Nov. 16, 2022), <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/33-ASEAN-Joint-Statement-on-Climate-Change-to-UNFCCC-COP-27.pdf>.

⁷¹ SAGEA, para. 6(i).

⁷² Lewis Jackson, *Australia, Singapore Sign ‘Green Economy’ Pact*, REUTERS (Oct. 18, 2022), <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/australia-singapore-sign-green-economy-pact-2022-10-18/>.

⁷³ Lewis Jackson, *Australian Tech Billionaire to Chair \$20 Billion Solar Power Export Project*, REUTERS (Oct. 8, 2022), <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/australian-tech-billionaire-chair-20-bln-solar-power-export-project-2022-10-07/>.

⁷⁴ AUSTRALIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, SINGAPORE GREEN ECONOMY AGREEMENT: SUBMISSION TO THE DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE JANUARY, 2022 3 (2022).

了許多初步的執行成果。這些行動涵蓋的範圍相當廣泛。因此，本文將使用近期的學術文獻中有關國際綠色經濟合作（International Green Economy Collaboration, IGEC）趨勢和模式的研究作為分析架構，以評估 SAGEA 的特點、背後的政治經濟、歷史因素，以及其他相關議題。

參、IGEC 與 SAGEA 背後之政治經濟學

本文在理論分析架構上，本於澳洲國立大學（Australian National University）的亞太零碳能源倡議小組（Zero Carbon Energy for the Asia-Pacific Initiative）於 2023 年 2 月發表了一篇名為 International Green Economy Collaborations: Helping the Energy Transition Go Global? 的研究報告⁷⁵。該報告蒐集全球 70 多個國家中共 108 項綠色經濟合作協議，以探討綠色經濟合作與全球能源轉型間之關聯，可說是對於 IGEC，資訊即時且相對完整的一份報告⁷⁶。本文在分析過程中，也計劃以該報告之理論觀點和具體分類出發，並運用該架構來導引評估 SAGEA 之特殊屬性與規範內容。

一、IGEC 之模式與趨勢

IGEC 正在成為各國政府協助能源轉型與綠色經濟全球化的關鍵工具。它們在技術育成、研發、協調和資訊共享方面，可在國際層面上整合與實現各國綠色產業政策的能力，屬於深度的經貿協議或區域整合。

能源轉型需要全球合作之原因如下⁷⁷：首先，因跨國供應鏈之緊密結合，全球每年估計有 22% 的碳排放量嵌入在貿易流程中。其次，在科技創新上，促使新綠色技術的成本曲線快速下降需要規模經濟效益，但很少有國家能夠獨自實現。第三，從全球發展不均的角度觀之，許多較不發達的經濟體亦無法獨立發展或部署先進綠色科技。最後，國內綠色產業政策可能因國際貿易、投資和技術轉移產生衝突，特別是在技術競爭驅動與政策補貼的情況下。

在澳洲國立大學的研究報告中，他們使用 IGEC 作為國際綠色經濟合作的術語，而該術語在國際法和國際關係文獻中被廣泛使用⁷⁸。該研究將 IGEC 定義為各國政府（或歐盟）之間的合作，其旨在同時實現經濟和環境利益，而手段上則是通過支持國內經濟與共享價值鏈之結構性變革⁷⁹。理論上，IGEC 具有支持全球能

⁷⁵ Emma Aisbetta et al., *International Green Economy Collaborations: Helping the Energy Transition Go Global?* (Australian Nat'l Univ., Working Paper No. 01-23, 2023).

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Id.* at 2.

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Id.*

源轉型的潛力，可作為國際層次的綠色產業政策工具⁸⁰。IGEC 的特點有助於解決市場失靈，包括資訊不完全、知識外溢、規模經濟外部化、協調失敗、政府引發的扭曲和信用限制等問題⁸¹。IGEC 的合作形式從簡短的聯合聲明到國家之間的正式協議不等，近期的例子包括 SAGEA、「美國—歐盟鋼鋁碳排貿易協議（US-EU Carbon-Based Sectoral Arrangement on Steel and Aluminum Trade）」，以及「非洲—歐盟能源夥伴關係（Africa-EU Energy Partnership）」⁸²。

通過資料庫、文獻回顧和網路搜索，澳洲國立大學團隊研究了涵蓋 1976 年至 2022 年，由 70 多國所參與之 108 項個別之 IGEC⁸³。國際間 IGEC 締結的數量隨時間成長，並包含各種合作模式：技術創新、規範合作、資訊共享、融資、教育以及市場協調、貿易或供應鏈發展等⁸⁴。該研究之主要發現可歸納如下⁸⁵：

（一）就數量趨勢而言，最早的 IGEC 簽署於 20 世紀 70 年代末期，當時正值第一次全球能源危機時期。然在 1979 年至 1998 年期間，並未發現任何 IGEC。而在所有 IGEC 中，僅三項成立於《京都議定書（Kyoto Protocol）》之前。事實上，該報告指出 IGEC 與 UNFCCC 有很強的連動。IGEC 在 COP15 前後變得更加頻繁，在 2015 年《巴黎協定》後迅速增加，並在 2020 至 2021 年疫情中舉辦的格拉斯哥 COP26 會議期間急劇上升。逾 40% 已確定之 IGEC 在過去兩年形成。此外，全球為 COVID 疫後復甦所為之努力，以及在俄羅斯入侵烏克蘭後發展出之能源多元化戰略等，皆可能對近年來 IGEC 之高成長率有所貢獻。

（二）就 GEA 內容而言，鑑於資訊不完全議題的普遍性，IGEC 多涉及共享資訊的承諾。此外，教育也是 IGEC 中相對常見的內容。根據該研究對於教育的定義，它可以針對從消費者到技術開發者，或政府官員與市場參與者。

（三）同時，研究還發現 IGEC 具有解決其他市場失靈問題之特點。近三分之二的 IGEC 涉及技術創新夥伴關係，約四分之一至三分之一的 IGEC 則涉及規範合作、市場協調、教育和融資。規範合作與市場協調、貿易與供應鏈發展等是屬於 IGEC 中較新的特點。這些特點自 2020 年顯現，此一趨勢表明，與過去僅僅是研究和創新合作相比，全球供應鏈的擴大和根本性的轉型正在發生。IGEC 的內容也因而有所回應。

⁸⁰ *Id.* at 16.

⁸¹ *Id.*

⁸² *E.g.*, SAGEA; *Fact Sheet: The United States and European Union to Negotiate World's First Carbon-Based Sectoral Arrangement on Steel and Aluminum Trade*, THE WHITE HOUSE (Oct. 31, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/31/fact-sheet-the-united-states-and-european-union-to-negotiate-worlds-first-carbon-based-sectoral-arrangement-on-steel-and-aluminum-trade/>; *AEEP: Partnering for an African Energy Transition*, AFRICA-EU ENERGY PARTNERSHIP, <https://africa-eu-energy-partnership.org> (last visited Aug. 24, 2023).

⁸³ Aisbetta, *supra* note 75, at 13.

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ *Id.* at 14-17.

(四) 就締約方來分析，IGEC 合作夥伴涵蓋了全球各種不同類型的國家，包括金磚國家、中等實力國家、產油國，以及小型和低收入國家等。此外，若根據對涉及《京都議定書》附件 II 國家⁸⁶（較多屬於已開發國家）之 IGEC 做成之分析，IGEC 締結的時間與 UNFCCC COP 的發展相關。這些 IGEC 被用於支持這些國家在氣候融資承諾下，進行更好的治理和技術轉移。此外，涉及附件 II 國家的 IGEC，其內容可能包含市場和規範協調，與這些國家推進潔淨技術的擴大應用和供應鏈轉型相一致。最早確定的 IGEC 僅涉及 ArCo 科技發展排名標準下科技發展先進的國家⁸⁷，例如美國和日本之間的協議，以及德國和西班牙之間的協議。然而，自 2000 年以來形成的大多數 IGEC 涉及至少一個 ArCo 科技發展指數排名前 25 的技術合作夥伴和至少一個排名外的合作夥伴。需注意的是，當前重要的新興技術領導者（如中國和印度），並不屬於 ArCo 科技發展排名領先者。此外，IGEC 的內容也受到締約方的影響。對於涉及融資的 IGEC 進行分析，該研究報告發現在沒有任何附件 II 合作夥伴的 IGEC 中，融資承諾非常罕見，而存在於附件 II 合作夥伴間的 IGEC 中有相對較高比例（32%）涉及融資承諾。

(五) 該研究報告也指出，貿易對於應對氣候變遷具有重要地位。各國在面對氣候變遷日益嚴峻的挑戰時，如何通過經貿體系重塑永續之經濟前景，為一項重要的政策問題。證據表明，貿易在因應氣候變遷與減少溫室氣體排放上有其重要角色，例如在增加環境商品、服務和技術的使用性和可負擔性上，貿易可發揮重要作用，幫助各國減少溫室氣體排放⁸⁸。在面對氣候變遷加劇的情況下，各國採取單方措施的可能性增加⁸⁹。因此透過 GEA 此類協議提供透明度、可比較性和一致性，有助於強化國際貿易體系，並致力於實現淨零排放的目標⁹⁰。GEA 的開放性結構是其強大之處，該報告也建議，未來的研究可進一步分析 IGEC 背後的驅動因素，以揭示不同 IGEA 的特色與有效性，以及對各方之影響。本文循此建議，以下進一步觀察 SAGEA 背後之政治經濟與其他歷史要素等。

二、SAGEA 背後之政治經濟分析

循此架構的啟發，以下將針對 SAGEA 背後的歷史基礎、驅動因素，以及對外影響等，進行一些法規內容以外的政治經濟分析。為聚焦討論內容，本文將從以下三個角度切入：

⁸⁶ UNFCCC, Annex II.

⁸⁷ ArCo 科技發展排名係參考世界經濟論壇、聯合國發展計畫署與世界銀行之資料指標，根據各國科技發展程度提供排名。Daniele Archibugi & Alberto Coco, *A New Indicator of Technological Capabilities for Developed and Developing Countries (Arco)*, 32(4) WORLD DEV. 629-654 (2004).

⁸⁸ WTO, WORLD TRADE REPORT 2022: CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL TRADE (2022).

⁸⁹ Randhawa, *supra* note 5.

⁹⁰ *Id.*

(一) 雙邊關係的歷史基礎

在推出 SAGEA 之前，新加坡和澳洲間已擁有穩固的雙邊貿易和投資關係，這是建立在《新加坡—澳洲自由貿易協定（Singapore-Australia Free Trade Agreement, SAFTA）》和《新加坡—澳洲數位經濟協定（Singapore-Australia Digital Economy Agreement, SADEA）》的基礎上⁹¹。這些協定分別自 2003 年和 2020 年生效以來，在兩國之間促進了緊密合作⁹²。

從當前經貿情勢來看，澳洲是新加坡的第 10 大貿易夥伴國，而新加坡則是澳洲的第 5 大貿易夥伴國⁹³。以 2021 到 2022 年為例，新加坡和澳洲之間的雙向貿易額達到 35 億澳元，貿易差額相對均衡⁹⁴。新加坡向澳洲出口精煉石油、加工食品、電腦和藥品，而澳洲向新加坡出口天然氣、礦物、石油（原油和精煉石油）和農產品⁹⁵。由於新加坡的農業用地有限，主要依賴進口食品，而澳洲成為了高質量、安全農產品的可靠供應國⁹⁶。這些農產品包括葡萄酒、牛肉、羊肉、豬肉、乳製品和小麥，其中許多產品在新加坡進行加工後供國內消費或出口⁹⁷。經貿合作為兩國帶來了經濟利益。

除了 SAFTA 和 SADEA，兩國還簽署了其他多項雙邊和區域協議，例如《東協—澳洲—紐西蘭自由貿易協定（ASEAN-Australia-New Zealand FTA）》、《跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）》和《區域全面經濟伙伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）》等⁹⁸。在氣候與能源方面，兩國亦簽有「低排放解決方案合作備忘錄（MOU for Cooperation on Low-Emissions Solutions）」、「創新與科學合作備忘錄（MOU on Collaboration in Innovation and Science）」以及「氫能與海上航運合作備忘錄（MOU on Hydrogen and Maritime Shipping）」⁹⁹。此外，兩國還是 APEC 環境商品清單的締約方，並正在談判 WTO 「環境商品協定（Environmental Goods Agreement）」¹⁰⁰。這些協議已成為雙邊合作努力的基礎，並得相互結合，產生加乘效果。例如，在 2020 年

⁹¹ Singapore-Australia Free Trade Agreement, Austl.-Sing., Feb. 17, 2003, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/safta/official-documents>; Australia-Singapore Digital Economy Agreement, Austl.-Sing., Aug. 6, 2020, <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Microsites/DEAs/Singapore-Australia-Digital-Economy-Agreement/australia-singapore-digital-economy-agreement---Jun-23.pdf>.

⁹² *Singapore and Australia Sign Green Economy Agreement*, *supra* note 9.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ *Insight – Green Economy Agreement to Speed Transition to Sustainable Agri-Food Systems*, AUSTRALIAN GOV'T AUSTRALIAN TRADE AND INV. COMM'N (Jan. 18, 2023), <https://www.austrade.gov.au/news/insights/insight-green-economy-agreement-to-speed-transition-to-sustainable-agri-food-systems>.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ AUSTRALIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, *supra* note 74.

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ *Id.*

SADEA 簽署後，雙方成功進行了 Inter-governmental Ledger 的試點項目¹⁰¹。該試點項目利用區塊鏈技術提供澳洲的產地證明文件（Certificates of Origin）給新加坡，展示了數位經濟協定對促進經貿活動的潛力和創新性¹⁰²。

在單純經濟利益之外，新加坡和澳洲之間還存在著長期的歷史、文化和情感聯繫¹⁰³。例如，在簽署 SAGEA 的當日稍早，新加坡總理李顯龍在澳洲戰爭紀念館向在戰爭中犧牲的澳洲軍人與人民獻花圈，其中包括在二戰期間捍衛新加坡的人¹⁰⁴。此可追溯到第二次世界大戰期間，澳洲第 8 師曾率軍抵達當時仍為英屬海峽殖民地的新加坡¹⁰⁵。在新加坡戰役中，與英國聯合對抗日本帝國對新加坡發動的攻擊，但最終被日軍擊敗¹⁰⁶。1965 年 4 月，時任新加坡州首席部長李光耀訪問澳洲，為新加坡政府首腦首次訪澳¹⁰⁷。同（1965）年 8 月 9 日，新加坡因被馬來西亞驅逐而宣告獨立，澳洲於同年承認新加坡並與之建交¹⁰⁸。自新加坡與澳洲建交以來，兩國關係鞏固，並在國防、經貿和教育等各個領域展開了深入而實質性的合作¹⁰⁹。

兩國關係迄今仍不斷深化發展，在應對全球地緣政治變化時，有更加緊密和全面的聯繫。星澳於 2015 年簽署了 CSP 框架，該框架旨在加深雙方的合作，包括增強供應鏈的韌性，並在全球和區域發展問題上交換意見¹¹⁰。新加坡長期以來堅定支持澳洲與東南亞加強聯繫，該國歡迎並協助澳洲加深與東協的聯繫，例如澳洲於 2022 年參加在東南亞舉行的東協、APEC 和 G20 會議¹¹¹。

（二）促成雙方合作之驅動力

回顧此一開創性的 SAGEA 的簡史，可以看出背後有很強的永續與綠色因素作為驅動。2021 年 6 月，當時的澳洲總理史考特·莫里森（Scott Morrison）和新加坡總理李顯龍宣布開始 GEA 的談判，便是旨在推動兩國轉型為新能源經濟並促

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ PETER THOMPSON, *THE BATTLE FOR SINGAPORE: THE TRUE STORY OF THE GREATEST CATASTROPHE OF WORLD WAR II* (2d ed. 2006).

¹⁰⁴ Lim, *supra* note 3.

¹⁰⁵ Tom Keneally, *Fall of Singapore*, NAT'L MUSEUM AUSTRAL., <https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/fall-of-singapore> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ Graeme Dobell, *Lee Kuan Yew and Oz: White trash or White Tribe of Asia (2)*, AUSTRALIAN STRATEGIC POLICY INST. (Apr. 9, 2015), <https://www.aspistrategist.org.au/lee-kuan-yew-and-oz-2/>.

¹⁰⁸ Lim Tin Seng, *Singapore's Separation from Malaysia*, SING. INFOPEA, https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_2020-08-03_151233.html (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁰⁹ *Australia-Singapore relationship*, AUSTRALIAN HIGH COMMISSION, <https://singapore.embassy.gov.au/sing-relations.html> (last visited Aug. 24, 2023).

¹¹⁰ *Joint Declaration by the Prime Ministers of Australia and Singapore on a Comprehensive Strategic Partnership*, *supra* note 17.

¹¹¹ *PM Lee Hsien Loong at the Joint Press Conference with Australian PM Anthony Albanese*, PRIME MINISTER'S OFF. SING., <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-Joint-Press-Conference-with-Australian-PM-Anthony-Albanese-Oct-2022> (last visited Aug. 24, 2023).

進綠色部門投資的機制¹¹²。2022年2月，新加坡宣布將在2050年實現淨零排放目標，並表示將繼續與澳洲就GEA進行談判¹¹³。

從自然資源和地理條件來看，新加坡人口眾多，土地面積有限，較難提供可再生能源的發電機會，因此需依賴進口能源。對於新加坡來說，太陽能技術研究和區域電網為優先佈局事項，這與澳洲在太陽能、其他再生能源，以及能源和燃料出口方面的強項及歷史相吻合¹¹⁴。因此，澳洲在能源供應、數位貿易、再生能源和航運方面等與新加坡得以互補，並發展密切的合作關係。

首先我們從澳洲的角度來看。澳洲總理形容新加坡是全球最具創新力的經濟體之一¹¹⁵。新加坡在科學突破方面非常出色，同樣也擅長將這些機會商業化，並以創新企業聞名。當他參觀新加坡時，訪問了一些新創企業，他認為這是新加坡做得非常出色的事情之一¹¹⁶。然而，澳洲總理也指出，新加坡缺乏可實現淨零碳排放所需的再生能源基礎設施和土地空間¹¹⁷。因此，如果澳洲能夠向類似新加坡的城市國家出口潔淨能源，將是「最終的雙贏」¹¹⁸。與新加坡合作將支持潔淨能源創新，開拓商業機會和創造就業，也會幫助實現減排目標，同時使澳洲成為可再生能源的超級大國。

其次就新加坡的觀點而言，新加坡副總理兼經濟政策統籌部長王瑞傑在2023年6月參加中國媒體財新國際主辦的首屆亞洲願景論壇（Asia New Vision Forum）時表示，為了建立符合世界所有國家利益、提高互信、持續成長以及促進包容與永續發展的新國際架構，亞洲乃至全球應通過三個領域相互合作，包括¹¹⁹：1. 各國需繼續維護一個開放、包容和基於規則的架構，以推動更大規模的貿易與投資；2. 各國需促進金融資源在全球的流動性，催化經濟發展與創新。於2021年，東協風險投資市場的交易額達到創紀錄的200億美元（268億新加坡幣）。新加坡認為，風險投資和私募基金將是激發科技創新的關鍵；3. 各國應共同合作應對新冠疫情、老齡化、慢性疾病蔓延及氣候變遷等挑戰。

¹¹² *Australia and Singapore: Propelling Our Sustainable Green Economy Future*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF FOREIGN AFFS. AND TRADE, <https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/trade-investment/business-envoy/business-envoy-february-2022/australia-and-singapore-propelling-our-sustainable-green-economy-future> (last visited Aug. 24, 2023).

¹¹³ *Singapore and International Efforts*, NAT'L CLIMATE CHANGE SECRETARIAT, <https://www.nccs.gov.sg/singapores-climate-action/singapore-and-international-efforts/> (last visited Aug. 24, 2023).

¹¹⁴ *Renewable Energy Superpower*, AUSTL. TRADE AND INV. COMM'N, <https://www.austrade.gov.au/benchmark-report/renewable-energy-superpower> (last visited Aug. 24, 2023).

¹¹⁵ *PM Lee Hsien Loong at the Joint Press Conference with Australian PM Anthony Albanese*, *supra* note 111.

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *DPM Heng Swee Keat at the Caixin Asia New Vision Forum 2023*, PRIME MINISTER'S OFF. SING. (June 12, 2023), <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/DPM-Heng-Swee-Keat-at-the-Caixin-Asia-New-Vision-Forum-2023>.

新加坡和澳洲兩國的目標一致，均希望實現淨零碳排放，並建立更具韌性的供應鏈，尤其在食品和能源等關鍵領域。雙方於 2015 年簽署的 CSP 已取得了良好進展，現已完成超過 110 個合作項目¹²⁰。隨著 SAGEA 成為雙方重要的新合作領域，綠色經濟也將成為 CSP 框架下的第六根支柱¹²¹，這對於缺乏資源，並試圖在疫後以綠色經濟帶動復甦的新加坡尤為重要。

（三）地緣政治與其他經貿以外之合作項目

近年關於全球化趨勢與脫鉤議題的討論越來越多。由於國際供應鏈受干擾、烏克蘭戰爭、高能源價格和地緣政治緊張局勢等因素，全球經濟面臨高通貨膨脹壓力，也拖慢了疫後經濟復甦。如台積電創辦人張忠謀於 2022 年 12 月出席台積電在美國亞利桑那州廠舉行的移機典禮致詞時，說出「全球化已死！」一語¹²²。張忠謀創辦人進一步提問¹²³：全球化原是各國就經濟優勢部分的分工合作，但當國家安全、科技與經濟領先的重要性已凌駕全球化之上，那麼全球化之定義是否需要重新思考？

儘管有對全球化趨勢之質疑，但亞洲與亞洲以外的一些國家仍期望追求經濟整合。例如，東協正努力建設一個 6.5 億人口的共同市場，並與中國、印度、日本、韓國、澳洲和新西蘭簽訂自由貿易協定¹²⁴。近年來，許多東協國家也加入了新的區域貿易協定，如 RCEP、CPTPP 和印太經濟架構（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）¹²⁵。在此一背景下，對於國際綠色經濟合作之觀察，也應關注國際地緣政治以及經貿以外的合作項目。

藉由 SAGEA 的締結，澳洲和新加坡重申堅持國家利益的多元化，並持續支持自由貿易主張。對星澳而言，面對中美戰略競爭可能導致對抗衝突的風險，亞洲乃至全球要持續發展，首要條件就是保持和平與穩定。

因此，除了經濟議題外，新加坡與澳洲在改善反恐、網路安全和邊境安全問題上也展開雙邊合作，包括透過 2020 年 3 月簽署的雙邊合作 SADEA，加強資訊交流與合作，以保護雙方在數位領域中的公民權益¹²⁶。例如，澳洲電信公司

¹²⁰ Acting PM Lawrence Wong at the Joint Press Conference at the 8th Singapore-Australia Annual Leaders' Meeting, PRIME MINISTER'S OFF. SING. (June 2, 2023), <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/Acting-PM-Lawrence-Wong-and-Aust-PM-Anthony-Albanese-for-8th-SG-Australia-ALM-JPC-Remarks>.

¹²¹ Australia-Singapore Annual Leaders' Meeting Joint Statement, PRIME MINISTER OF AUSTL. (Oct. 18, 2022), <https://www.pm.gov.au/media/australia-singapore-annual-leaders-meeting-joint-statement>.

¹²² 葉亭均，出席台積電美國新廠典禮 張忠謀：全球化自由貿易已死，經濟日報，2022 年 12 月 8 日，<https://money.udn.com/money/story/12926/6822978>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 11 日）。

¹²³ 葉亭均（註 122）。

¹²⁴ Julien Chaisse & Pasha L. Hsieh, *Rethinking Asia-Pacific Regionalism and New Economic Agreements*, 31(2) ASIA PACIFIC L. REV. 1-18 (2023).

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ Australia and Singapore Conclude Negotiations on Landmark Digital Economy Agreement, AUSTL.

Optus 發生的重大網路安全漏洞，該公司是新加坡上市公司 Singtel 的子公司¹²⁷，新加坡的網路安全機構已與澳洲的對應機構聯繫，並提供協助¹²⁸。此外，面對全球暖化下的災害事件，新加坡軍方也願意協助澳洲東南部受洪水侵襲地區的救災工作¹²⁹。因此，SAGEA 所呈現的不僅僅是局限於經貿議題的合作，更蘊含著跨領域之廣泛合作精神。這種合作精神，或許值得我們從永續發展（而非單純經濟合作）之角度深入解讀。在未來，像是 SAGEA 這樣的國際綠色經濟合作機制，在面對當前全球化逆流、中美對抗等問題時，其互動方式仍然需要進一步的研究和觀察。

三、小結：SAGEA 是國際綠色經濟合作的典範模板？

經過以上初步觀察，從國際綠色經濟合作的理論模式、趨勢以及相關研究文獻，再到新加坡與澳洲兩國在締結 SAGEA 背後的驅動因素，可以得出以下初步結論：1. SAGEA 建立在深厚的政治、經濟和歷史文化基礎上。2. SAGEA 的近期推動是因為雙方對永續發展和淨零目標具有高度共識，且符合國際氣候談判的趨勢，兩國之間也存在著很高的互補性。3. 就 SAGEA 的內容而言，它代表了新加坡和澳洲這兩個已開發國家之間的「強強聯手」，除了傳統的資訊共享和教育等項目外，在許多領域也具有開創性和深度合作。因而，關於 SAGEA 模式之特點，值得進一步檢視和歸納，以判斷其是否如雙邊官方所稱可作為未來國際綠色經濟合作之典範模板。

肆、SAGEA 模式之特點與評析

從 IGEC 文獻所呈現的架構以觀，新加坡與澳洲之間的 GEA，屬於範疇全面且內涵先進的合作。SAGEA 涉及的是兩個已開發國家之間，結合自身特質、以資源互補合作為精神，共同對於未來永續經濟發展，作出具體的合作規劃。本文嘗試對 SAGEA 歸納幾項特點，並加以評析，期望對我國發展綠色經貿政策與國際合作提供些許啟發。

GOV'T DEP'T OF FOREIGN AFFS. AND TRADE (Mar. 23, 2020), <https://www.dfat.gov.au/news/news/australia-and-singapore-conclude-negotiations-landmark-digital-economy-agreement>.

¹²⁷ *Singtel's Optus in Australia Hit by Cyber Attack, Customer Data Leaked*, THE STRAITS TIMES (Sept. 22, 2022), <https://www.straitstimes.com/business/companies-markets/singtels-optus-in-australia-hit-by-cyber-attack-customer-data-leaked>.

¹²⁸ *Optus Notifies Customers of Cyberattack Compromising Customer Information*, OPTUS (Sept. 22, 2022), <https://www.optus.com.au/about/media-centre/media-releases/2022/09/optus-notifies-customers-of-cyberattack>.

¹²⁹ Lim Min Zhang, *Singapore Offers Help with Australian Flood Relief Efforts: PM Lee*, THE STRAITS TIMES (Oct. 18, 2022), <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-offers-help-with-australian-flood-relief-efforts-pm-lee>.

一、SAGEA 之特點歸納

針對現今尚在持續發展中的 SAGEA，本文僅根據所得掌握的有限資料，以及國外較新文獻的理論架構，嘗試就星澳雙邊的 GEA，兼從形式與實質內容上歸納其特點。

（一）治理架構及與其他現有雙邊協議之關係

SAGEA 是一項框架協定，根據新加坡和澳洲各自的法律、政策和國際法義務執行。SAGEA 本身不會產生對新加坡和澳洲之間、澳洲與第三國或新加坡與第三國之間具有拘束力的義務¹³⁰。其中一方可以通過書面通知終止本協定。該協定將在另一方收到通知後的六個月後終止¹³¹。

新加坡和澳洲均表示，將在年度領袖會議中審視 SAGEA 框架下的執行進展，並在必要時提供進一步指示¹³²。雙方將組成 SAGEA 行動團隊（Action Team），以監督協議中提出的各項合作領域和相關計畫之執行進展¹³³。該團隊由澳洲外交貿易部、新加坡貿易與工業部和永續暨環境部的官員共同組成，並定期向 SAGEA 框架下的聯合部長委員會會議（Joint Ministerial Committee Meeting）和資深官員會議（Senior Officials Meeting）提交報告¹³⁴。

該協議避免了典型的國際條約中的繁瑣法律用語。SAGEA 有意以簡單的語言闡明其意圖、範圍和開放性使命，以便所有感興趣的利益相關方都能輕鬆理解¹³⁵。

從上述可以看出，SAGEA 是在現有的雙邊合作架構下形成的一項獨立協議，著重於永續發展和綠色經濟，並致力於與各方利害相關人（尤其是私部門企業和國際組織）建立聯繫。因此，在用語和制度設計上都經過了細心的考慮。

（二）著重與私部門之連結：綠色新創與綠色中小企業

SAGEA 重視新創企業和中小企業的發展，並設計了許多具有代表性的合作計畫，與當代注重永續、創新和創業結合的綠色經濟發展模式完全契合。

其中，SAGEA 推出了「綠色聯合創新計畫」，通過澳洲外交貿易部和新加坡企業發展局共同撥款 2,000 萬澳元，為未來 4 年內的綠色產品和服務領域的中

¹³⁰ SAGEA, para. 21.

¹³¹ *Id.* paras. 25-26.

¹³² *Id.* para. 12.

¹³³ *Id.* para. 15.

¹³⁴ *Id.* paras. 16-17.

¹³⁵ Randhawa, *supra* note 5.

小企業提供資助，並在再生能源、永續農業、建築環境、廢棄物管理等領域尋求合作機會¹³⁶。此外，雙方還將促進商業媒合，幫助企業尋找合作機會，相關細節將在 2023 年第 4 季公布¹³⁷。

此類計畫的成功關鍵在於政府和業界之間的良好互動和夥伴關係。澳洲政府正在與企業和出口商進行磋商，討論建立新的資助計畫，即新加坡—澳洲綠色聯合創新共同合作計畫，該計畫將在未來幾個月內推出¹³⁸。

此外，SAGEA 還將推出聯合補助和商業配對服務，幫助中小企業在綠色經濟優先領域的發展¹³⁹。SAGEA 強調相關產業的諮詢，並將通過行業諮詢和概念性計畫之驗證來支持綠色領域之就業機會創造、供應鏈和市場開發¹⁴⁰。而在綠領培訓方面，雙方將推出創新補助計畫和 ASGSR，以進一步支持新創和研究¹⁴¹。

總結來說，SAGEA 在現有雙邊合作架構下為新創企業和中小企業提供了許多支持措施，並著重於促進綠色經濟的發展。上述計畫的成功關鍵在於政府和業界之間的良好互動和夥伴關係，雙方之合作也將為 SAGEA 的實施和成功發揮關鍵作用。

（三）著重科技合作與基礎研究

SAGEA 在基礎科學和綠色科技的研發和研究合作方面非常重視。其中，新加坡國立大學和澳洲核科學與技術組織簽署了一項協議，使新加坡的研究人員優先使用澳洲的同步加速器設施¹⁴²。此外，還啟動了國家同步加速器計畫，以促進新加坡的同步加速器研究¹⁴³。

為加速雙邊研究合作，CSIRO 與新加坡的對應機構 A*STAR 達成協議，簽署了為期五年的主要研究合作協議¹⁴⁴。雙邊科學機構將尋求研究項目合作的機會，其中包括各機構的代表、一家位於新加坡與一家位於澳洲的產業合作夥伴¹⁴⁵。

¹³⁶ *Go-Green Co-Innovation Program*, AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE (June 14, 2023), <https://www.dfat.gov.au/news/news/go-green-co-innovation-program>.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ *Australia-Singapore Green Economy Agreement: Industry Consultation to Inform a New Innovation Funding Facility*, EXP. COUNCIL OF AUSTRALIA, <https://export.org.au/australia-singapore-green-economy-agreement/> (last visited Aug. 24, 2023).

¹³⁹ *Singapore-Australia Green Economy Agreement Implementation Update: June 2023*, *supra* note 22.

¹⁴⁰ *Singapore-Australia Green Economy Agreement: Propelling Our Sustainable Future*, *supra* note 20.

¹⁴¹ SAGEA, Annex B 5.1.

¹⁴² *ANSTO and the University of Singapore Sign Australian Synchrotron Agreement*, ANSTO (Oct. 20, 2022), <https://www.ansto.gov.au/news/ansto-and-university-of-singapore-sign-australian-synchrotron-agreement>.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ SAGEA, Annex B 4.4.

¹⁴⁵ *Id.*

雙方合作之重點研究項目：循環經濟和低排放技術（可再生能源、生物燃料和碳捕捉、利用和儲存）、食品（包括替代蛋白和城市食品生產的植物基因）、數位環境（城市環境管理）以及先進製造和未來材料¹⁴⁶。

SAGEA 相當重視基礎科學和綠色科技的研發與研究合作，一方面挹注充足之資金於該領域，另一方面同步雙方之新創加速器，使研究成果得與兩國的新創、中小企業分享。就具體選定的永續創新領域以觀，SAGEA 之研發合作有其目的性、互補性與戰略性，並逐步推行雙邊科技合作計畫。

（四）開拓創新的合作領域（如永續食農、綠色廊道、電力貿易等）

細看 SAGEA，其中值得強調的特點之一為雙方特意選擇多個具有前瞻性的領域進行合作。這些合作議題超出了原有星澳雙邊自由貿易協定之範疇，可被視為新一代的雙邊永續協議。從 2030 年聯合國永續發展目標（UN Sustainable Development Goals）的角度來看 SAGEA，也相當先進。以下介紹幾個特色領域：

1. 永續食農系統

作為 SAGEA 的 17 項聯合倡議之一，雙方計劃共同探索永續農業和食品系統的最佳實踐¹⁴⁷。透過共同研究新的理念和創新，其目標是支持食品安全、減緩氣候變遷的影響以及減少農業和食品系統對環境的影響¹⁴⁸。而為加強雙邊農業和食品貿易供應鏈的韌性和流動性，新加坡和澳洲於 2022 年宣布制定「糧食協定（Food Pact）」框架¹⁴⁹。雙邊供應鏈工作小組亦於 2022 年 9 月成立¹⁵⁰。目前，該協定的指導原則和工作計劃已然確定，其中涉及的潛在合作項目包括認可檢測系統、食品轉運、動物疾病分類和新型食品監管等¹⁵¹。

2. 打造綠色航運走廊

新加坡海事及港務管理局（Maritime and Authority of Singapore）與澳洲已開始探討在綠色和數位航運領域的合作，並計劃在 2025 年底前建立新加坡—澳洲 GDSC，該走廊是港口之間淨零排放的海上航線¹⁵²。該倡議包括建立低碳與零碳

¹⁴⁶ *Id.*

¹⁴⁷ *Insight – Green Economy Agreement to Speed Transition to Sustainable Agri-Food Systems, supra note 94.*

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ *Australia-Singapore Food Pact Guiding Principles*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF FOREIGN AFFS. AND TRADE, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/singapore-australia-food-pact-guiding-principles.pdf> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁵⁰ *Australia-Singapore Annual Leaders' Meeting Joint Statement, supra note 121.*

¹⁵¹ *Australia-Singapore Food Pact Guiding Principles, supra note 149.*

¹⁵² *Spearheading Green and Digital Shipping Cooperation Between Australia and Singapore, supra note 59.*

燃料供應鏈以及綠色港口服務與航運業務，加速綠色船舶燃料的開發和使用¹⁵³。合作還涉及確定航運與港口數位化解決方案，例如 SAGEA 還包括數位驗證平台¹⁵⁴，用以加速星澳之間綠色航運走廊的建立¹⁵⁵。

除了與澳洲的合作，新加坡港已經與多個港口簽署了 GDSC 的合作協議，例如新加坡與美國的洛杉磯港、長灘港簽署了類似的 GDSC 合作協議（2023 年 4 月）¹⁵⁶，並與歐洲的鹿特丹港建立了全球最長的 GDSC（2022 年 8 月）¹⁵⁷。

鑑於澳洲和新加坡之間的大量跨境貿易，這次有關綠色航運走廊的合作，是星澳向其他合作夥伴展示兩國如何在優化航運路線、測試綠色和數位解決方案上，發揮全球領導作用的重要一步。本項合作也進一步強調了國際合作在航運和海運業脫碳方面的重要性，同時發揮了新加坡本身在航運轉運上的強項。

3. 電力貿易與能源科技

由 Sun Cable 企業領導的澳亞電力連接項目是一個旗艦項目，通過水下電纜將在澳洲收集和儲存的太陽能供應給新加坡和亞洲市場¹⁵⁸。該項目預計於 2027 年投入營運，將為澳洲經濟注入 80 億澳元，並提供新加坡高達 15% 的能源需求¹⁵⁹。該項目是澳洲發展可再生能源出口目標的重要基石。

星澳於 2020 年 10 月 26 日，雙方能源部長（澳方）和貿易部長（星方）簽署了「低排放解決方案合作備忘錄」，同意在氫能、碳捕捉、利用及儲存（carbon capture, utilization and storage）、再生能源貿易、碳排放之測量、報告及驗證（measurement, reporting, and verification）等優先領域展開官方、企業、產業協會、科研和教育機構等的合作¹⁶⁰。

能源領域的其他亮點包括雙方在替代蛋白、鋰電池回收等領域也進行研究合

¹⁵³ *Id.*

¹⁵⁴ SAGEA, Annex B 1.4.

¹⁵⁵ *Spearheading Green and Digital Shipping Cooperation Between Australia and Singapore*, *supra* note 59.

¹⁵⁶ *Singapore, Los Angeles and Long Beach Ports Ink Agreement on Green and Digital Shipping Corridor*, MAR. & PORT AUTH. OF SING. (Apr. 24, 2023), <https://www.mpa.gov.sg/media-centre/details/singapore-los-angeles-and-long-beach-ports-ink-agreement-on-green-and-digital-shipping-corridor>.

¹⁵⁷ *Maritime and Port Authority of Singapore and Port of Rotterdam to Establish World's Longest Green and Digital Corridor for Efficient and Sustainable Shipping*, PORT OF ROTTERDAM (Aug. 2, 2023), <https://www.portofrotterdam.com/en/news-and-press-releases/maritime-and-port-authority-of-singapore-and-port-of-rotterdam-to-establish>.

¹⁵⁸ *Sun Cable Australia-Asia PowerLink*, OUR TERRITORY GAS STRATEGY, <https://territorygas.nt.gov.au/projects/sun-cables-australia-singapore-power-link> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ *Singapore and Australia Conclude Memorandum of Understanding for Cooperation on Low-Emissions Solutions*, MINISTRY OF TRADE AND INDUS. SING. (Oct. 26, 2020), <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Newsroom/Press-Releases/2020/10/261020-Press-Release--Singapore-and-Australia-Conclude-MOU-for-Cooperation-on-LowEmissions-Solutions.pdf>.

作，並促進能源相關領域的貿易和投資¹⁶¹。這些都展示了雙方意識到能源是低碳經濟的關鍵，並在雙方互利的情況下，SAGEA 一方面加強了新加坡的能源安全和穩定性，另一方面，澳洲通過與新加坡的跨境電力輸送再生能源合作，推動澳洲朝著成為再生能源大國的目標繼續前進。

二、對於 SAGEA 特點之評析

在整理完 SAGEA 於當代國際綠色經濟合作中的幾項特點後，以下接續就 SAGEA 的特點，提出一些評析與反省：

(一) 或需強化論證雙邊 GEA 的必要性與正當性

在 SAGEA 締結之前，星澳雙方為追求綠色經濟轉型，長期以來已制定了目標並採取一系列措施，通過技術投資路線圖來支持對綠色經濟的投資¹⁶²。澳洲已經與新加坡簽署了一系列雙邊和區域協議，並參與了多邊努力，以降低環境商品的關稅。因此，SAGEA 的存在，是否有必要，即需更多的正當性說明與論證。

澳洲政府認為 SAFTA 是「澳洲最成功的自由貿易協定之一」¹⁶³。而 2017 年的修正案進一步加強了澳洲和新加坡的全面合作夥伴關係，特別是在支持法律服務、資格認證和政府採購方面的改善¹⁶⁴。因此，在不增加法規環境複雜性的情況下，若將 SAGEA 的預期成果納入 SAFTA 進行第二次修正或附錄，可能更能提升澳洲和新加坡之間的重要關係¹⁶⁵。目前的 SAFTA 並未區分原產地規則，也沒有包含特定的環境商品和服務章節，但它消除了所有商品的關稅¹⁶⁶。因此，包括澳洲商會在內的工商組織代表認為，SAGEA 可能更適合作為雙方現有自由貿易協定擴展的一部分¹⁶⁷。

如果 GEA 要作為一個獨立的協議，並融入雙邊貿易法規環境，需要進行幾個程序¹⁶⁸：首先，應對新協議的經濟、環境和總體效益進行獨立分析。其次，必須明確論述新協議所能提供超過現有雙邊和區域協議之外的獨特優勢。第三，還應努力與現有協議（如 SADEA）的共同點相協調，對於較舊之現存協議，應究其

¹⁶¹ E.g., Zi-Yu Khoo et al., *Life Cycle Assessment of A CO2 Mineralisation Technology for Carbon Capture and Utilisation in Singapore*, 44 J. OF CO2 UTILIZATION 1-8 (2021).

¹⁶² *Australia and Singapore to Work Together to Accelerate Low Emissions Technologies*, MINISTERS FOR THE DEP'T OF INDUSTRY, SCIENCE AND RESOURCES (Oct. 26, 2020), <https://www.minister.industry.gov.au/ministers/taylor/media-releases/australia-and-singapore-work-together-accelerate-low-emissions-technologies#main-content>.

¹⁶³ *Singapore-Australia Free Trade Agreement*, MINISTER FOR TRADE, TOURISM AND INV. (Dec. 1, 2017), <https://www.trademinister.gov.au/minister/steven-ciobo/media-release/singapore-australia-free-trade-agreement>.

¹⁶⁴ AUSTRALIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, *supra* note 74, at 4.

¹⁶⁵ *Id.*

¹⁶⁶ *Id.*; SAFTA, art. 3.

¹⁶⁷ AUSTRALIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, *supra* note 74, at 4.

¹⁶⁸ *Id.* at 5.

存在必要性與獨特優勢，進行審查或現代化。為打造更緊密、且能最有效支持貿易的法規環境，應審查和協調重疊的協議，並釐清每項協議之獨特功能、意旨與優勢。

(二) 雙邊與多邊倡議的再思考：避免規範重疊與國際貿易中的「義大利麵碗效應 (Spaghetti-Bowl Effect)」

承上，SAGEA 的淨效益方面可能存在一些潛在問題。以環境商品與服務為例，澳洲正在積極通過各種合作方式以追求低排放技術和出口機會，然該國國內也正討論是否需重複進行有關環境商品與服務雙邊協議，抑或應將重點置於多邊論壇的推動¹⁶⁹。SAGEA 雖旨在實現環境商品和服務的關稅優惠，但有各種機制可作為達成此目標之手段，而澳洲並不迴避在國際平台上或合作協議中進行嘗試。在國際多邊協議最為有效的情況下，澳洲一向致力於參與多邊機制以產生最大的影響力。因此，有文獻認為或許澳洲應將注意力與心力集中在 WTO 的綠色商品與服務的談判等多邊場域，並質疑添加一項未提供獨特增益之雙邊協議（如：SAGEA）對於貿易或綠色經濟促進的實質作用¹⁷⁰。此外，雙邊也可通過研發和投資倡議，將更多的資源與努力集中在擴大低排放技術創新和氫能出口，而這些也無需受雙邊協議規則的限制。

雙邊和區域協議可為貿易和投資帶來好處，但它們往往與現有協議重疊並增加複雜性（「義大利麵碗效應」）。特別是在 GEA 的意圖是讓其他國家效仿，直到形成足夠的雙邊協議以產生全球影響力時，這點尤值得思考。澳洲過往堅決捍衛的多邊貿易體系，是否正在被雙邊協議削弱？與形成雙邊協議相比，多邊方法是否仍是實現全球環境商品和永續性行動更有效和高效的途徑？

澳洲是多邊協議和條約的締約方，涵蓋了環境永續性範疇的各種主題，其中一些新加坡並不是締約方。例如在 COP26 上，澳洲加入了能源轉型的工作小組，該小組討論世界電網的可行性，將結合全球綠電（如太陽能）建立一個全球可再生能源基礎設施網絡，而新加坡並非該委員會的成員¹⁷¹。是故，SAGEA 的提出，確實提醒吾人應謹慎思考雙邊與多邊倡議的使用時機。

(三) 須進一步思考 SAGEA 與碳定價、碳市場與綠色金融制度的連動

若決定推進 SAGEA，當前重要的議題之一是需考慮與碳定價和綠色融資制

¹⁶⁹ *Id.* at 1.

¹⁷⁰ *Id.* at 4.

¹⁷¹ *Id.*; *Green Grids Initiative – One Sun One World One Grid: One Sun Declaration*, The NAT'L Archives (Nov. 2, 2021), <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230105153200/https://ukcop26.org/one-sun-declaration-green-grids-initiative-one-sun-one-world-one-grid/>.

度的連結，及可能面臨的制度障礙¹⁷²。雙方政府在追求制定 SAGEA 時，應承認碳定價之潛力有助於達成氣候變遷的承諾，並使雙方得致力於推進以技術驅動的解決方案¹⁷³。

新加坡是東南亞首個實施碳稅的國家¹⁷⁴，其可能會試圖再從澳洲方獲得更強的承諾和監管¹⁷⁵。而澳洲也應會在 SAGEA 中強調該國對碳定價的立場，以確保它成為促進貿易和減排具可行性的手段¹⁷⁶。

事實上，在國際貿易談判中，近年出現了大量旨在加強減排承諾和符合相關措施的「綠色環保」章節，超出了傳統多邊協議的範圍¹⁷⁷。其中，貿易結合碳稅、碳費與邊境機制是全球貿易領域一個相對較新的發展。例如歐盟開創了碳邊境調整機制（Carbon Border Adjustment Mechanism），規劃對於碳密集型商品的進口設定碳價¹⁷⁸。此外，像是《澳洲—英國自由貿易協定（Australia-United Kingdom Free Trade Agreement）》也含有這些目標與環保章節¹⁷⁹。

但澳洲對於碳稅常堅持立場，認為關於碳稅的承諾不應納入雙邊貿易協定¹⁸⁰。同樣地，澳洲政府在有關碳定價的聲明中表達立場，傾向於通過投資技術和研發來激勵減排，而不是課稅與處罰的手段¹⁸¹。因此，在 SAGEA 當中，碳稅與碳市場的建立是否會成為雙邊有所討論的重點，值得觀察。

另外，隨著對綠色轉型的需求增加，綠色融資成為一個重要的機會。綠色融資旨在支持永續發展項目和綠色技術的資金需求。貿易金融已經成為許多國家關注的焦點，通過「綠色」標示和在投資決策中整合 ESG 標準¹⁸²。然而，在推動綠色融資時，同樣也需要注意相關的法規框架和標準，以確保資金的合法性、透明度和可追溯性。此外，還需要加強對風險管理和永續投資的宣傳和培訓，以提高綠色融資的可行性和吸引力。

在 SAGEA 中，雙方應積極促進碳定價、碳市場和綠色融資的討論，確保這些機制有助於促進貿易和永續發展。然而，目前關於 SAGEA 雙方在此領域的執

¹⁷² *Id.* at 5.

¹⁷³ *Id.* at 1.

¹⁷⁴ *Carbon Tax*, NAT'L CLIMATE CHANGE SECRETARIAT, <https://www.nccs.gov.sg/singapores-climate-action/mitigation-efforts/carbontax/> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁷⁵ AUSTRALIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, *supra* note 74, at 5.

¹⁷⁶ *Id.*

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, 2023 O.J. (L 130) 52.

¹⁷⁹ Australia-United Kingdom Free Trade Agreement, Austl.-U.K., Dec. 17, 2021, ch. 22, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/aukfta/official-text>.

¹⁸⁰ AUSTRALIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY, *supra* note 74, at 5.

¹⁸¹ *Id.*

¹⁸² *Id.*

行動態，尚未見明朗。在近期的未來，應持續關注新加坡與澳洲對這些問題的立場和期望，是否可能衝突或如何協調，以達到雙方設立共同目標。

伍、結語——兼論對臺灣永續經貿政策之啟發

氣候變遷威脅著各國的穩定和繁榮。當氣溫上升、極端天氣事件（如乾旱和洪水）頻繁發生及海平面上升時，將導致產能損失、物資短缺、供應鏈中斷和基礎設施損壞等後果。

一、國際綠色經濟合作之潮流：以經貿體系因應氣候危機

如何通過經貿體系重塑各國在面對氣候危機時的永續經濟前景，此為一值得全球共同努力的課題。證據表明，貿易在增加環境商品、服務和技術的可用性和可負擔性方面發揮重要作用，幫助各國減少溫室氣體排放¹⁸³。而能源轉型也需倚賴全球合作，因為全球供應鏈之緊密連結，每年估計有 22% 的全球碳排放量嵌入在貿易流程中¹⁸⁴。其次，新綠色技術的創新成本曲線迅速下降需仰賴規模經濟效益，但此點很少有國家能獨自實現¹⁸⁵。第三，從發展不均的角度觀之，世界上許多較不發達的經濟體，本身也無法獨立發展或部署先進技術¹⁸⁶。因此，國際集體的氣候與能源行動是必須且迫切的。

在此全球背景下，星澳兩國締結了 SAGEA。SAGEA 預期的主要政策效益即包括：1. 增加對環境商品與服務的使用率，減少環境商品與服務出口所承受的監管負擔和運營成本；2. 支持綠色領域的經濟增長與就業創造；3. 促進綠色技術的開發和商業化。同時，新加坡和澳洲圍繞著這些願景目標，並且基於過去穩固的歷史文化與政經合作基礎，在綠色永續的國際浪潮驅動下，更拓展許多創新領域的合作，初步成果已如本文前述。

二、對 SAGEA 特性之評估

澳洲國立大學的亞太零碳能源倡議小組於 2023 年初對於 IGEC 進行廣泛研究，其研究架構的觀察焦點，著重於 IGEC 之締約方分析、GEA 的實質內容、GEA 與國際氣候變遷法制間之互動等角度。

若依此分析架構來觀察 SAGEA。首先，SAGEA 由兩個已開發之先進國家締結，其非已開發與開發中國家之援助與合作，而係有整體策略規劃之綠色經濟合

¹⁸³ WTO, *supra* note 88.

¹⁸⁴ Aisbetta et al., *supra* note 75, at 2.

¹⁸⁵ *Id.*

¹⁸⁶ *Id.*

作。其次，SAGEA 的實質內容，也已超過一般 IGEC 涉及資訊共享、教育與科技合作等項目內涵，而是企圖進行深度的規範與市場調和，以及經貿以外的地緣政治與創新領域之合作。最後，SAGEA 合作項目之規劃內容，確實誕生於 UNFCCC COP27 前後之重要議題，而目前在形成中的雙邊碳市場、綠色金融機制等，也是 COP28 所關注的焦點¹⁸⁷。因此 SAGEA 與國際氣候變遷法制之間，確有實質連動。

觀察 SAGEA，其特點在於：1. 基於星澳間長期的雙邊合作、地緣政治與歷史感情；2. 著重與私部門之連結；3. 與現有雙邊規範間，可能在規範架構與內容上相互重疊，或需釐清訂立 SAGEA 必要性之議論；4. 著重科技合作與基礎研究；5. 開拓創新的合作領域（如永續食農、綠色廊道、電力貿易等）。

惟對這些特點，包括澳洲商會在內的工商界代表也提出看法，包括：1. 雙方政府或需強化論證雙邊 GEA 的必要性與正當性；2. 為避免規範重疊與國際貿易中的「義大利麵碗效應」，IGEC 應對投入雙邊與多邊倡議再為思考；3. 近期值得進一步觀察 SAGEA 與碳定價、碳市場、ESG 與綠色金融制度的連動。

因此，關於 SAGEA 是否已成為國際綠色經濟合作之新模式，本文認為還應有所保留。儘管 SAGEA 之內容規劃具有宏觀性與嶄新性，超越了許多傳統 IGEC 的內涵，而使各界與媒體對其有高度的期待與關注。然而，由於 SAGEA 尚在動態形成之中，在許多關鍵議題上（如碳市場、綠色金融、規範調和等），還未見較為具體之規劃細節與成果。此外，對於一些較為批判之觀點，SAGEA 雙邊官方也未有較全面之回應。

三、SAGEA 對臺灣永續經貿政策之啟發

近期文獻對於國際綠色經濟合作模式及趨勢進行重要的實證研究，並提供了許多分析上的啟發。本文也已就 SAGEA 的特點與各界之正、反看法，進行了初步的梳理與評析。在結語中，以下嘗試整理幾點，希望對臺灣當前和未來推動綠色經貿政策有些許啟發：

（一）臺灣應意識並把握國際綠色經濟合作的契機。當被問及新加坡是否有意與其他國家簽署類似的綠色協議時，李顯龍總理表示，希望其他國家能考慮與新加坡合作，或在綠色議題上加強合作¹⁸⁸。例如，越南目前正與新加坡和澳洲在綠色經濟發展方面加強多領域合作，包括可再生能源、高科技農業、電信、基礎

¹⁸⁷ Natasha Turner, *Scaling Voluntary Carbon Markets Will Be a COP28 Priority*, ESG CLARITY (May 19, 2023), <https://esgclarity.com/scaling-voluntary-carbon-markets-will-be-a-cop28-priority/>.

¹⁸⁸ PM Lee Hsien Long, *PM Lee Hsien Loong at the Joint Press Conference with Australian PM Anthony Albanese (Oct 2022)*, PRIME MINISTER'S OFF. SING. (Oct. 18, 2022), <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-Joint-Press-Conference-with-Australian-PM-Anthony-Albanese-Oct-2022>.

設施發展、供應鏈保障、採礦、冶金、教育、農業、數位經濟、數位轉型和智慧城市相關的生態工業園區等投資項目¹⁸⁹。臺灣是否可能循 SAGEA 模式，與已訂結自由貿易協議的新加坡（或其他國家），在綠色經濟領域直接進行合作，值得思考。

（二）在選擇合作夥伴方面，根據有關 IGEC 的研究，綠色經濟協議的對象存在於京都議定書附件 II 的國家（多為已開發國家）和非附件二的國家之間（開發中國家），也可能存在於兩個具有互補效果的已開發國家之間（但情況較少，如本文所研究的 SAGEA）¹⁹⁰。臺灣可以評估自身在減碳、永續和能源科技領域的資產或軟實力，並考慮與開發中國家簽訂雙邊 GEA，將累積的經驗和成果輸出，獲得經濟和永續效益。此外，亦可參考 SAGEA，在永續經濟方面與先進國家展開合作，如目前已正進行的《臺美 21 世紀貿易倡議（U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade）》¹⁹¹，而在臺英、臺歐（如法國、丹麥、荷蘭、瑞典、波羅的海三小國等）雙邊關係上，臺灣與各國在氣候變遷與能源領域也有長期合作¹⁹²，當然，也可進一步借鑑新加坡和澳洲的合作模式，嘗試建立或深化合作關係。另外，也可考慮與和臺灣有深厚歷史和政經聯繫的合作夥伴進行接觸和協商。

（三）在具體合作內容上，鑑於合作夥伴的不同，合作項目和領域需進行深入評估。根據有關 IGEC 的研究，GEA 內容若涉及資訊共享、教育和綠色人才培訓、科技研發合作等應屬於基礎的合作項目¹⁹³。而其他合作項目（規則制定、氣候資金、供應鏈整合、支持新創和中小企業、建立商業夥伴關係、碳稅和碳市場等）應根據與合作夥伴的互補性進行評估和研究。以 SAGEA 涉及的深度綠色經濟合作內容以觀，臺灣現有經貿談判機制是否需要進行調整，以整合其他部會組織之主營業務，亦值得研究。

（四）在雙邊和多邊機制的選擇方面，由於臺灣近年來面臨國際地緣政治壓

¹⁸⁹ Vietnam News Agency, *Vietnam Beefs up Multifaceted Cooperation with Singapore, Australia*, VIETNAMPLUS (July 5, 2023), <https://link.gov.vn/iMGnkHRF>.

¹⁹⁰ Aisbetta et al., *supra* note 75.

¹⁹¹ Agreement Between the American Institution in Taiwan and the Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States Regarding Trade Between the United States of America and Taiwan, Taiwan-U.S., June 1, 2023, <https://ustr.gov/sites/default/files/2023-05/AIT-TECRO%20Trade%20Agreement%20May%202023.pdf>.

¹⁹² 例如臺灣與英國長期就再生能源發展與淨零路徑議題，進行經驗對話與雙邊合作，參見第 5 屆臺英能源對話會議 推進低碳能源 實現零碳願景，中華民國經濟部，2023 年 6 月 16 日，https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=110257（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）；而臺灣與歐盟之間，也透過「臺灣—歐盟離岸風電能源圓桌論壇」，就再生能源政策與法規經驗進行交流，此為歐盟在台商業與法規合作計畫的重要成果之一，參見臺灣—歐盟 離岸風電能源圓桌論壇（EU-TAIWAN Business Roundtable on Offshore Wind Energy），歐盟在台商業與法規合作計畫，https://www.ebrctw.org/chi/results/results_content_20200630.aspx（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）。

¹⁹³ Aisbetta et al., *supra* note 75.

力，在雙邊自由貿易協定的談判進展不順利。受到 SAGEA 的啟發，若運用類似 SAGEA 的獨立綠色經濟協議（或某種形式的倡議），「永續」這個關鍵字，也可能成為有效的突破與切入點之一。SAGEA 並沒有法律拘束力，也與現有的雙邊條約、國際法規範和國內法保持了一定的靈活性。它是一種特殊的綠色經濟雙邊合作模式。是以，臺灣可思考靈活運用這種雙邊永續倡議模式，從單純的永續人才培育、教育與資訊分享等逐步推展至深度經貿體制整合，並與現有多邊機制內的工作目標相互配合。

（五）最後，SAGEA 也帶來了許多新的提醒和啟發。例如，SAGEA 非常重視基礎科學研究和其商業化，鼓勵永續創新和創業，重視與企業或其他利益相關者的溝通和諮詢，以及持續探索全新的永續綠色合作領域（如跨境電力、氫能、綠色航道、永續食農等）。這些注重綠色永續的精神（以永續思考帶動經濟、產業與發展，以永續思維主導經貿體制發展），在規劃當前經貿協定的程序和實質內容時，值得臺灣作為參考和借鑒。

由於 SAGEA 簽署至今僅未滿一年的時間，部分合作項目之推展於官方的動態執行報告中未完全揭露，因而對其實施情況仍需進一步觀察。本文僅根據現有掌握的二手文獻資料對 SAGEA 進行初步考察，資訊不足或謬誤之處必多。未來期盼有機會對 SAGEA 的政策制定者、產業界或來自新加坡和澳洲的學術研究人員等進行訪談或蒐集其他一手實證資料，以作為後續研究補充。

參考文獻

一、中文文獻

楊釗煒、游佳蓁（2022），星澳「綠色經濟協定」（GEA），行政院經貿談判辦公室。

二、外文文獻

Aisbetta, Emma, Wyatt Raynalb and Bruce Jonesc. 2023. International Green Economy Collaborations: Helping the Energy Transition Go Global? Working Paper No. 01-23. Australian National University.

Ang, Sylvia and Val Colic-Peisker. 2022. Sinophobia in the Asian Century: Race, Nation and Othering in Australia and Singapore. *Ethnic and Racial Studies* 45: 718-737.

Aslam, Mohamed. 2019. US-China Trade Disputes and Its Impact on ASEAN. *Transnational Corporations Review* 11: 332-345.

Australian Chamber of Commerce and Industry. 2022. Singapore Green Economy Agreement: Submission to the Department of Foreign Affairs and Trade January, 2022. Available at <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/singapore-gea-submission-acci.pdf>.

Chaisse, Julien and Pasha L. Hsieh. 2023. Rethinking Asia-Pacific Regionalism and New Economic Agreements. *Asia Pacific Law Review* 31: 1-18.

Coleman, Jules and Scott Shapiro. 2004. *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law*. UK: Oxford University Press.

Epps, Tracey and Andrew Green. 2010. *Reconciling Trade and Climate: How the WTO Can Help Address Climate Change*. Glos, UK: Edward Elgar Publishing.

Rimmer, Susan Harris. 2015. A Critique of Australia's G20 Presidency and the Brisbane Summit 2014. *Global Summitry* 1: 41-63.

Singh Randhawa, Dipinder. 2023. The Singapore-Australia Green Economy Agreement: A Template for Cooperation in the Green Economy?. Commentary No. 071-9. S. Rajaratnam School of International Studies.

Thompson, Peter. 2006. *The Battle for Singapore: The True Story of the Greatest Catastrophe of World War II*. 2d ed. UK: Hachette.

World Trade Organization and United Nations Environment Programme. 2009. Trade and

Climate Change. Available at https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf.

第四場

WTO 會員貿易自由化程度與 其治理 COVID-19 疫情成效之關聯性研究

主持人：周旭華（國立臺北商業大學國際商務系教授）

發表人：譚偉恩（國立中興大學國際政治研究所教授）

評論人：林勤富（國立清華大學科技法律研究所教授）

WTO 會員貿易自由化程度與 其治理 COVID-19 疫情成效之關聯性研究*

譚偉恩**

目次

壹、前言.....	4
貳、貿易自由化與衛生安全之連結.....	5
一、跨國貿易：疫病擴散的推手.....	6
二、新自由主義：經濟利益優於一切.....	7
三、貿易自由化對醫療保健制度的影響.....	9
四、文獻分析與假設提出.....	10
參、研究設計與相關說明.....	12
一、防疫成效之測量.....	12
二、貿易自由化義務的估算.....	13
三、控制變項.....	13
四、研究範圍及限制.....	16
肆、實證：假設驗證與質性分析.....	16
一、一般最小平方法.....	17
二、兩階段最小平方法.....	19
三、特定案例的質性分析.....	22
伍、結論.....	24
附錄一：OLS 標準化係數與膨脹因素（VARIANCE INFLATION FACTOR, VIF）檢定.....	26

* 本文內容屬於國科會研究計畫（NSTC 111-2410-H-005-016-）之部分成果，統計部分之資料處理，特別是工具變數的部分，感謝臺灣大學政治學研究所李欣樺博士生的指正與協助，惟所有文責由作者一人承擔。

** 國立中興大學國際政治研究所教授。聯繫方式：jakobs@nchu.edu.tw。

摘要

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 目前有 164 個會員，佔聯合國 (United Nations) 會員國總數的 84.9%；世界衛生組織 (World Health Organization) 會員國總數的 84.5%。此意謂著 WTO 會員在「貿易自由化」之外還承擔了其它義務，例如對於保障基本人權和維護公共衛生的承諾。職是之故，本文提出一個具有探討實益的問題，即貿易自由化程度對於 WTO 會員（主權國家和個別關稅領域）治理 COVID-19 疫情的成效是否具有負面影響？

透過對 WTO 會員實際承擔之條約「義務」來估算貿易自由化的程度，本文發現會員承擔之「義務」數量越多，其在因應 COVID-19 此一突發性公衛危機時的治理成效往往越差。毋寧，過高的貿易自由化程度確實不利於多數 WTO 會員的衛生安全 (health security)。本文也同時建議，應對貿易自由化進行較為細緻的分類，用以說明在何種情況下的「貿易開放」較易弱化 WTO 會員治理疫情和因應公衛危機之能力。

關鍵字：貿易自由化、義務承擔、防疫成效、WTO 會員、COVID-19

Abstract

The World Trade Organization (WTO) currently has 164 members, which is 84.9% of the total number of United Nations (UN) member states and 84.5% of the total number of World Health Organization (WHO) member states. These numbers indicate that the WTO members have taken on additional obligations beyond ‘trade liberalization,’ such as safeguarding basic human rights and maintaining public health. In this regard, the paper raises a highly meaningful question: whether the extent of trade liberalization has a negative impact on the ability of WTO members (sovereign states and separate customs territories) to effectively govern the COVID-19 pandemic within their territories?

By assessing the level of trade liberalization through the actual treaty ‘obligations’ undertaken by WTO members, this paper found that the more obligations a member undertakes, the less effective its governance tends to be in responding to sudden public health crises such as COVID-19. In other words, an excessively high degree of trade liberalization does have adverse impacts on the health security of many WTO members. This paper also suggests that trade liberalization should be categorized in more detail to explain under what conditions trade openness may weaken the ability of WTO members to govern pandemics and respond to public health crises.

Keywords: Trade Liberalization, Undertaking of Obligation, Performance of Pandemic Governance, Members of the WTO, COVID-19

壹、前言

當代人類社會的傳染性疾病在時間與空間上的散播速度及範圍比起過去來得更快速且更廣¹，其中，人畜共通之傳染性疾病（zoonoses）不僅在病理分析上變得複雜，對之進行預防和控管的難度也越來越高。以 2020 年年初開始爆發之新型冠狀病毒肺炎（Novel Coronavirus Pneumonia or COVID-19）為例，即便是歐美等經濟發展水平相當高的國家，也相繼出現嚴重之疫情²，而且情況比起部分在非洲（例如迦納）、拉美（例如海地）或東南亞（例如越南）等經濟發展水平較低的國家，還要更為嚴重。

不可否認，一國自身經濟發展的水平與其境內公衛環境的良窳確實有所關聯，並且兩者在既有文獻中已被證明互為因果³。然而，這些文獻忽略外部因素對一國公衛品質及其域內人民健康狀況之影響，而在諸多外部因素中，跨國貿易活動是最值得研究的面向⁴。學者 Kimball 的研究指出，跨國貿易活動可能造成疾病傳播的風險，並說明為何疫病散佈的風險在全球化的過程中不斷增加⁵。事實上，若將貿易自由化和傳染性疾病的跨界散佈結合在一起觀察，並藉助對歷史的考掘⁶，會發現不少國家的「疾病預防」能力隨著自身貿易自由化的程度增加而漸漸弱化⁷。倘若因果機制確實如此，世人便不宜樂觀期待疫苗接種覆蓋率的提升，就能恢復疫情爆發前的政經狀態與社會秩序，而是該正視流行病學專家的警告，做好人畜共通傳染性疾病與我們長期共存之心理準備⁸。

本文認為，疫情治理的問題同時觸及一個國家的內部經濟因素與外部貿易因素。其中，內部經濟因素又與各國政府因應疫情的實際作為密切相關，從 COVID-19 疫情爆發後至今，已有不少文獻從政府行政擴權的程度、人民貧富落

¹ Ronald Labonté, Katia Mohindra & Ted Schrecker, *The Growing Impact of Globalization for Health and Public Health Practice*, 32 ANN. REV. OF PUB. HEALTH 263, 264 (2011); Ludovic Jeanne, Sébastien Bourdin, Fabien Nadou & Gabriel Noiret, *Economic Globalization and the COVID-19 Pandemic: Global Spread and Inequalities*, 88 GEOJ. 1181-1188 (2023).

² 而且這些較高經濟水平的國家在 2020 年 9 至 10 月之後又陸續傳出更為嚴重的第二波或第三波感染潮，詳見：Chris Wilson & Jeffrey Kluger, *Alarming Data Show a Third Wave of COVID-19 Is about to Hit the U.S.*, TIME (Dec. 26, 2021), <https://time.com/5893916/covid-19-coronavirus-third-wave/>.

³ David Bloom & David Canning, *The Health and Wealth of Nations*, 287(5456) SCI. 1207-1209 (2000).

⁴ ANN MARIE KIMBALL, *RISKY TRADE: INFECTIOUS DISEASE IN THE ERA OF GLOBAL TRADE 2* (2006).

⁵ *Id.* at 3; Charles Perrings, Simon Levin, & Peter Daszak, *The Economics of Infectious Disease, Trade and Pandemic Risk*, 15 ECOHEALTH 241, 242 (2018).

⁶ 例如：蒙古帝國在擴張時期，把原本只在亞洲和歐洲的疾病做了交換與散佈，詳見 Nathan Nunn & Nancy Qian, *The Columbian Exchange: A History of Disease, Food, and Ideas*, 24(2) J. OF ECON. PERSP. 163-188 (2010).

⁷ Julio Frenk, Octavio Gomez-Dantes & Felicia Knaul, *Globalization and Infectious Diseases*, 25(3) INFECTIOUS DISEASE CLINICS OF N. AM. 593-599 (2011).

⁸ Nicky Phillips, *The Coronavirus Is Here to Stay-Here's What That Means*, NATURE (Feb. 16, 2021), <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00396-2>; *A Fresh, But Mild, COVID Wave Is Rippling Through Asia*, THE JAPAN TIMES (Apr. 14, 2023), <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/14/asia-pacific/mild-covid-wave-across-asia/>.

差的情況、政府與國民間的信任與配合關係，以及政體類型（regime types）等多個面向進行觀察與分析⁹；至於外部貿易因素，既有文獻明顯集中於「貿易開放（trade openness）」帶來之影響¹⁰，但在概念上多半沒有嚴謹說明「貿易開放」代表的意義，且用以量化「貿易開放」的數據也未細心地取用¹¹。有鑑於此，本文將研究範圍與問題意識聚焦在 WTO 會員是否因為參與跨境貿易活動，也就是承擔了貿易自由化的義務，而導致防疫效果不彰。進一步說，本文試圖釐清承擔貿易自由化義務是否妨礙了 WTO 會員在防疫措施上的政策自主性；希冀證明會員在 2020 年 1 月底至 2021 年 11 月 28 日的防疫表現與其承擔之貿易自由化「義務」有關。詳言之，即便同為 WTO 的會員，追求或接受更高程度貿易自由化的會員，較不容易在 COVID-19 疫情爆發期間內有效治理領域內之疫情。毋寧，貿易自由化「義務」的承擔過多時，會明顯妨礙 WTO 會員在防疫上的政策自主性，從而欠缺即時反應之能力，導致防疫成效不佳。

除上開扼要說明外，全文結構如下：第貳部分回顧貿易自由化與衛生安全間關聯性的相關文獻，並以此為基礎，提出具實證可能性之研究假設；第參部分交代本文研究設計，並說明相關之研究資料來源和執行上的限制；第肆部分擇取有代表性的個案進行質性分析；最後結論部分指出，貿易自由化的「義務」確實與 WTO 會員的防疫表現存在一種負向關聯性，此意謂著貿易自由化的追求有其代價，但過往絕多數位處歐美地區的 WTO 會員嚴重忽略了此一問題。

貳、貿易自由化與衛生安全之連結

本部分回顧與「貿易自由化」有關之文獻，說明貿易作為一項外部因素，對於 WTO 會員（主權國家及個別關稅領域）所可能構成之影響為何。由於當代的經濟活動及國際貿易根植於許多新自由主義（Neoliberalism）的思維，導致跨國

⁹ 相關文獻可參見：Donald Kettl, *States Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19*, 80(4) PUB. ADMIN. REV. 595-602 (2020); M. Jae Moon, *Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance*, 80(4) PUB. ADMIN. REV. 651-656 (2020); Zhenhua Su, Shan Su & Qian Zhou, *Government Trust in a Time of Crisis: Survey Evidence at the Beginning of Pandemic in China*, 21(2) CHINA REV. 87-116 (2021); Rachel Kleinfeld, *Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?*, CARNEGIE ENDOWMENT FOR INT'L PEACE (Mar. 31, 2020), <https://carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404>. 譚偉恩，「安全化」的行政擴權與國家防疫成效之關聯性：以特定國家因應 COVID-19 為例之比較研究，國際關係學報，53 期，頁 33-73（2022 年）。

¹⁰ E.g., Mohammad Reza Farzanegan, Mehdi Feizi & Hassan Gholipour, *Globalization and the Outbreak of COVID-19: An Empirical Analysis*, 14(3) J. OF RISK AND FIN. MGMT. 105, 105 (2021); Dimitrios Tsiotas & Vassilis Tselios, *Understanding the Uneven Spread of COVID-19 in the Context of the Global Interconnected Economy*, 12 SCI. REP 666, 666 (2022).

¹¹ 例如：薛健吾，政府效能與政治穩定：各國 2020 年 COVID-19 防疫成效的一個系統性解釋，行政暨政策學報，75 期，頁 37-68（2022 年）。E.g., Faqin Lin, Xiaosong Wang & Mohan Zhou, *How Trade Affects Pandemics? Evidence from Severe Acute Respiratory Syndromes in 2003*, 45(7) WORLD ECON. 2270, 2275 (2022).

貿易在為 WTO 會員帶來經濟成長的同時，也提高了部分安全上的風險，而境內公衛治理能力的弱化便是其中一項。

一、跨國貿易：疫病擴散的推手

跨國貿易活動是全球化的推手¹²，作為一項外部因素，跨國貿易對一國領域內的人民和生態環境非常可能構成實際影響，而且此種影響多半具有負面性¹³。以 21 世紀數起重大的傳染性疾病為例，不僅在各國國境內散佈情況嚴重，亦均具有跨洲際散佈之情況¹⁴。顯然，有種因素將原本屬於特定國家領域「內」的疾病、病源或病毒傳散到領域「外」，而這個因素就是跨國貿易活動¹⁵。

此處有必要先對「全球化」的概念做一說明，因為文獻上對於全球化的使用已太過頻繁，以致定義變得太龐雜且不精確。基於研究主題之需要，本文將全球化的具體特徵界說如下：（1）某一客觀現象由 A 逐漸擴散至 B 的過程¹⁶；（2）跨越時間及空間地被不同國家的人民所重製¹⁷；（3）必然與經濟和貿易活動相關。此外，有論者對於全球化採取一種批判性的理解，認為全球化係人類經貿活動所導致的諸多負面外部效應（negative externalities）的總和，這些負面外部效應包括生態惡化、貧富差距加大、傳染性疾病的興起等¹⁸。此類文獻的貢獻在於將各種國與國間複雜的互動與造成的負面結果做了梳理，然後透過跨國貿易這個現象來解釋為什麼疫病散佈的風險在全球化的過程中不斷增加，尤其是人畜共通的傳染性疾病¹⁹。

¹² Kenneth Waltz, *Globalization and Governance*, 32(4) PS: POL. SCI. & POL. 693-700 (1999).

¹³ Jingbo Cui, On Kit Tam, Bei Wang & Yan Zhang, *The Environmental Effect of Trade Liberalization: Evidence from China's Manufacturing Firms*, 43(12) WORLD ECON. 3357-3383 (2020); Werner Antweiler, Brian Copeland & M. Scott Taylor, *Is Free Trade Good for the Environment?* 91(4) AM. ECON. REV. 877-908 (2001).

¹⁴ DAVID FIDLER, SARS, GOVERNANCE AND THE GLOBALIZATION OF DISEASE 2-6 (2004); Rachel E. Baker et al., *Infectious Disease in an Era of Global Change*, 20 MICROBIOLOGY 193, 201 (2022).

¹⁵ KIMBALL, *supra* note 4, at 3-7.

¹⁶ A 和 B 至少一定要是分屬不同的國家，或是更大的地理上單位（例如：從東南亞傳到東北亞、從亞洲傳到美洲、從北半球傳到南半球等）。

¹⁷ 以「滑手機（phubbing）」這個客觀現象為例，便可清楚窺見人類不分時區與地點的都在反覆為之的「重製」。

¹⁸ Gene Grossman & Alan Krueger, *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*, 39(4) NAT'L BUREAU OF ECON. RSCH 1, 13-15, (1993); Brian Copeland, *How Does Trade Affect the Environment?*, 91(4) AM. ECON. REV. 206-247. 與此同時，作者也藉機感謝匿名審查人惠予之寶貴建議，「貿易自由化」雖然確實造成不少負面效應，但吾人無法否認其也在一定程度上幫助部分國家或群體改善經濟與生活條件。因此，在全球層次的討論上，貿易自由化和公共衛生的問題具有利益分配和風險承擔的複雜性。「誰」在過程中受益，「誰」又蒙受損失，同樣值得細究和探討。有興趣的讀者可參閱：Kevin Gallagher, *Economic Globalization and the Environment*, 34 ANN. REV. OF ENV'T AND RES. 279, 282-284.

¹⁹ 人畜共通傳染性疾病（Zoonoses），這個現象在過去三年內的學術文獻中被多次證實，同時也解釋了 COVID-19 的起源。參見：Kelley Lee, *The Global Governance of Emerging Zoonotic Diseases*, COUNCIL ON FOREIGN REL. (Feb. 13, 2023), <https://www.cfr.org/report/global-governance-emerging-zoonotic-diseases>.

另有一點值得注意，歐洲國家自 19 世紀中期已經在全球貿易中佔據主導地位，貿易量為當時國際總量的 70%，其中英國作為最主要的貿易大國，佔了總量的 20%²⁰。此時期，歐亞之間用於貿易的路線與航道恰好也是傳染病跨境擴散之主要區域，這就讓歐洲國家不得不重視疫病治理的問題²¹。不過，1850 年以前，控制疫病傳播的措施係由各國單邊施行，幾乎沒有什麼國際性的協調政策。此一情況對當時的海上貿易造成嚴重影響，因為許多國家對於入港的外國船隻要求出示衛生證明。這樣的要求雖然從防疫角度觀之具有正當性，但實踐上不免存在弊端（例如港務人員藉機索賄），或是屬於隱匿性的進口國貿易保護主義。正因為如此，擁有龐大海上貿易利益的歐洲國家開始推動國際性的防疫合作²²，但此種合作的源起顯然是以經貿利益為優先。詳言之，促成跨國防疫合作的主要考量在於，如果國際上對於疫病防治的措施無法加以協調，貨品貿易和人員旅行的國際運輸就會受到影響²³。歐洲國家為了避免自己的經貿活動受到疫病爆發的連累，於是在國際防疫合作的文件上（例如 1903 年《國際衛生公約（International Sanitary Convention, ISC）》設下禁止「締約國」在邊境或海關實施比 ISC 更加嚴格之防疫措施，而此種制度設計一直延續到今天，並在 WHO 的《憲章（Constitution of the WHO）》與《國際衛生條例（International Health Regulations）》中得以窺見²⁴。

二、新自由主義：經濟利益優於一切

跨國貿易不僅已是當代人類社會習以為常的實踐，甚至可溯源至千年以前的許多國家。然而，為什麼地理距離上相隔甚遠的兩個地區，會有貿易的慾望或需求；同時，何以這樣的跨國活動漸漸成為多數國家追求的目標？對此，有論者嘗試釐清跨國貿易與新自由主義的關係，並進而探究這樣的關係對衛生安全（health security）可能造成的衝擊²⁵。此類文獻指出，疾病和商品一樣可成為被全球化的客體。舉例來說，在關於茲卡病毒（Zika virus）疫情的討論中，論者將外國入境旅客與巴西本地疫情聯繫在一起，認為經濟發展上仰賴觀光的國家（例如：巴西）無法不與境外的人、事、物產生聯繫，而一旦藉由貿易活動建立起聯

²⁰ 關於貿易的數據資料可參考：*Federico-Tena World Trade Historical Database*, E-CIENCIA DATOS, <https://www.uc3m.es/ss/Satellite/UC3MInstitucional/es/TextoMixta/1371246241353/Europe> (last visited Aug. 24, 2023).

²¹ ANDRE SIEGFRIED, ROUTES OF CONTAGION 14-16 (1965).

²² RICHARD COOPER, INTERNATIONAL COOPERATION IN PUBLIC HEALTH AS A PROLOGUE TO MACROECONOMIC COOPERATION, 193-196 (1989).

²³ Mark Harrison, *Disease, Diplomacy and International Commerce: The Origins of International Sanitary Regulation in the Nineteenth Century*, 1(2) J. OF GLOBAL HISTORY 197-217 (2006).

²⁴ 特別是 IHR 第 15 條第 2 項，可參考：International Health Regulations art. 15.2, May 23, 2005, 2509 U.N.T.S. 242, 253.

²⁵ SALMAAN KESHAVJEE, BLIND SPOT: HOW NEOLIBERALISM INFILTRATED GLOBAL HEALTH xxii, 113-118 (2014); Ronald Labonté & David Stuckler, *The Rise of Neoliberalism: How Bad Economics Imperils Health and What to Do about It*, 70(3) J. OF EPIDEMIOLOGY AND COMMUNITY. 312-318 (2016).

繫彼此的網絡，同時將也讓傳染性疾病更容易擴散²⁶。

事實上，除了 Zika 外，舉凡 HIV/AIDS、SARS、Ebola、人類的流感、動物的流感，乃至全球死亡人數高達 6,948,764 人的 COVID-19²⁷，都與貿易自由化有著緊密聯繫。值得注意的是，若對歷史進行考掘²⁸，會發現不少主權國家的公衛體系（特別是在「疾病預防」這一塊）是隨著新自由主義和貿易自由化的增強而漸漸弱化²⁹。以工業革命時期的英國勞動階級為例，這是一個經濟弱勢的群體，在工業化的發展脈絡裡被新自由主義的市場機制「安排」在易罹患疾病和發生工作意外的環境中。當時的英國勞工除了面臨惡劣的衛生條件，還飽受剝削式的經濟思維和強調生產效率的經濟文化，導致生活與疾病牢牢被捆綁在一起³⁰。Krieger 與 Birn 在 1998 年的研究中進一步證實此情況，發現受工廠或工業城鎮圍繞的地區，勞工都容易患有白喉（Diphtheria）、霍亂（Cholera）、麻疹（Measles）、百日咳（Whooping cough）、肺結核（Tuberculosis），以及其它傳染性疾病³¹。就此觀之，工業革命一方面吸引鄉村人口離開較為貧窮的郊區，另一方面卻把這些進入城鎮的人們投置於新自由主義生產模式下的風險裡³²；由於生活在空氣與水源皆被污染的城鎮，加上居住空間狹小擁擠，一旦之中有人生病，病毒透過口沫或肢體接觸傳染的機率非常高。

有文獻指出，在工業化與商業活動蓬勃的社會裡，市場經濟的運作有相當一部分是透過剝削個人勞動力來達成生產效率化的目標³³。但新自由主義的支持者

²⁶ 以 Zika 疫情來看，最初是在 1940 年代非洲的烏干達被發現，但過去數十年已經跨域擴散，並於 2016 年前後對拉丁美洲國家構成嚴重的公衛威脅。此一現象其實就是「人傳人」的加強版，也同時說明何以《國際衛生條例 2005》中會對疫情發生後的跨境貿易及旅遊加以限制。文獻指出，14 世紀當時的人類活動助長了某些疫情的爆發，其中跨境貿易就是一個讓疫情擴散的重要渠道。有鑑於此，中古時期的義大利作為歐洲與地中海的經濟重鎮，有理由在某些貿易大城對「疫病傳染」這樣的事件進行預防，因為這些城市與國際貿易接軌的程度太深，頻率也太高。歷史上第一個常設的疫情隔離所設於 1423 年威尼斯的潟湖島（Venetian Lagoon Island）。詳見：Gian Gensini, Magdi Yacoub & Andrea Contia, *The Concept of Quarantine in History: From Plague to SARS*, 49(4) J. OF INFECTION 257-261 (2004)。

²⁷ 根據 WHO 的官方數據，截至 2023 年 7 月 5 日，全球染疫確診 767,726,861 人，其中 6,948,764 人不幸逝世。詳見：WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, WHO <https://covid19.who.int/> (last visited Aug. 24, 2023)。

²⁸ 很多主要的流行病與哥倫布交換（Columbian exchange）有關，也就是說，1492 年之後許多疾病的跨境傳佈與哥倫布當年的航行有關；毋寧，新舊世界的交流中包括了病毒與細菌。本文註釋 6 提及的蒙古帝國擴張也有類似情況，把原本只在亞洲和歐洲的疾病做了交換與散佈。詳見：Nunn & Qian, *supra* note 6。

²⁹ 這方面的研究可以國內學者陳美霞的著作為代表，詳見：陳美霞，台灣公共衛生體系市場化與醫療化的歷史發展分析，台灣社會研究季刊，81 期，頁 3-78（2011 年）。

³⁰ E. J. Hobsbawm, *The Standard of Living During the Industrial Revolution: A Discussion*, 16(1) ECON. HIST. REV. 119-134 (1963)。

³¹ Nancy Krieger & Anne-Emmanuelle Birn, *A Vision of Social Justice as the Foundation of Public Health*, 88(11) AM. J. OF PUB. HEALTH 1603-1606 (1998)。

³² *Id.*

³³ Simon Szreter, *Economic Growth, Disruption, Deprivation, Disease, and Death: On the Importance of the Politics of Public Health for Development*, 23(4) POPULATION AND DEV. REV. 693, 702 (1997)。

卻認為，效率化的生產方式可以鼓勵人們勤勞多產，並讓勞工改善收入所得，甚至透過勤奮工作與儲蓄轉換自己的社會階級；然而，新自由主義沒有言明，勞工收入的增加或是階級的轉換通常係以身體健康作為代價，同時勞動階級的所得累積速度與資本階級累積財富的速度不成正比³⁴。公衛領域已有一些文獻證實勞工的平均餘命（life expectancy）明顯較白領階級短³⁵，如果進一步將不同經濟發展水平的國家進行比較，在多數經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）國家的男性平均餘命大約是 77 至 80 歲，但在低經濟發展水平的國家就大約只剩 50 至 52 歲³⁶。由於 OECD 國家的男性人口比較少從事勞力密集的職業，使得它們男性國民的平均餘命較長，大約比經濟發展水平較低的國家多了約 30 年³⁷。

三、貿易自由化對醫療保健制度的影響

上開英國或其它歐洲國家，雖然在工業革命期間普遍存在勞工衛生狀況惡劣的問題，但不可否認，從 20 世紀開始，勞工福利和職場安全保險制度也在這些國家漸漸開始形成；福利國（welfare state）的概念更是在二戰後成為不少歐洲國家的實踐，這些轉變都讓勞工階級的薪資與職場安全獲得較過往明顯之改善³⁸。然而，就在歐洲國家的財富漸漸累積或是國內貧窮人口減少的同時，很多歐洲區域以外的國家卻面臨經濟發展上對已開發國家（developed countries）的依賴，甚至有時是受到這些國家的干涉，以致其境內的勞工開始在危險或不衛生的環境下工作³⁹。另一方面，隨著 1990 年之後新自由主義勢力的更加盛行⁴⁰，已開發國家在本國醫療保健的相關服務提供上逐漸開始向市場機制靠攏，甚至進一步在制度上對本國醫療保健制度進行擰節（austerity）⁴¹。

³⁴ Labonté & Stuckler, *supra* note 25.

³⁵ JASON HICKEL, *THE DIVIDE: A BRIEF GUIDE TO GLOBAL INEQUALITY AND ITS SOLUTIONS* (2017). 而在環境治理領域也有一些文獻指出，貿易自由化對環境品質惡化的「貢獻」，詳見：Werner Antweiler, Brian Copeland & M. Scott Taylor, *Is Free Trade Good for the Environment?* 91(4) AM. ECON. REV. 877-908 (2001); David Stern, *The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve*, 32(8) WORLD DEV. 1419-1439 (2004).

³⁶ 參見：*Health at A Glance*, OECD LIBRARY, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/health_glance-2015-en.pdf?expires=1602842730&id=id&accname=guest&checksum=61C0725560D653B3C6949353DD412FC6 (last visited Aug. 24, 2023).

³⁷ *Id.*

³⁸ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Political Economies of the Welfare State*, 20(3) INT'L J. OF SOCIO. 92, 107 (1990).

³⁹ Kaname Akamatsu, *A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries*, 1(1) DEV. ECON. 3, 8 (1962).

⁴⁰ FRANCIS FUKUYAMA, *LIBERALISM AND ITS DISCONTENTS* 17 (2022).

⁴¹ 國際政經環境的發展與變化厚實了一股抑制許多國家公衛治理的力量，導致對傳染性疾病難以有效控制。文獻指出，政府對於疫病的預防與疫情的治理並不是單純的流行病學問題，它與「新自由發展模式（neoliberal development model）」有相當程度的關聯性。相關文獻請參見：陳美霞（註 29），頁 3-78。David Stuckler et al., *Austerity and Health: The Impact in the UK and Europe*, 27(4) EUR. J. OF PUB. HEALTH. 18-21 (2017).

詳言之，當貿易自由化與生產大量消費性商品的經濟模式漸漸成為二戰後多數國家累積自身財富的主要策略時，公衛條件的持續惡化就成為 20 世紀後半葉至今的一項常態。進一步說，很多國家（甚至包括經濟發展水平較高的）將醫療保健制度漸漸私有化；一方面政府在公衛預算上持續緊縮，一方面醫療相關事務的商品化程度明顯提高⁴²。此種醫療保健制度的質變與新自由主義式的經濟政策脫離不了關係⁴³，不僅造成許多國家公衛治理能力的弱化，還讓無法獲得足夠醫療照護的人口持續累積。以美國的情況為例，醫療保險因為市場化而漸漸變成「類奢侈財」，越來越多美國民眾負擔不起自己的醫療或相關保險費用⁴⁴。值得注意的是，類似情況也在一些歐洲國家出現；毋寧，因為貿易自由化的擴張，導致境內無法獲得足夠醫療照護的人口開始變多，尤其是收入條件上相對弱勢的個人⁴⁵。就此觀之，傳染性疾病與跨國貿易的關聯性其實在相當程度上與一國醫療保健制度的私有化程度有關，而此種私有化又肇因於一國在醫療商品和醫療服務上的貿易自由化⁴⁶。

四、文獻分析與假設提出

在回顧上開文獻後，本文發現貿易自由化與衛生安全之間的緊密關聯性，同時也看到既有研究的一些美中不足，特別是對於「貿易自由化」概念的認知模糊。進一步說，多數文獻將全球化與貿易自由化頻繁地交錯使用，但兩者其實並非全然相等或是可隨時交替使用之概念，至少在時間先後順序上，貿易自由化是導致某種現象被意識到有全球化的「因」。此外，貿易自由化雖然在既有文獻中被證明或解釋為有礙於公共衛生，但究竟是貿易自由化的「什麼」帶來了此種結果，很少有文獻提出解釋。

熟悉全球化的研究者多半知道，全球化是同時贏家與輸家併存且利弊互現的現象；然而，作為貿易自由化的「果」，全球化過程中可被認知或理解為輸家的那些人、事、物，究竟是被貿易自由化的「什麼」所影響呢？這個問題在既有文獻中其實較少獲得深入的討論；法學及政治科學領域皆有一些文獻曾指出，國際

⁴² Stuckler et al., *supra* note 41.

⁴³ SOPHIE HARMAN, GLOBAL HEALTH GOVERNANCE 5 (2011). 新自由主義透過結構調整計畫或是一些樽節方案，對許多國家的醫療保健制度進行資源限縮，特別是在傳染性疾病的預防工作上，導致公衛系統的功能弱化或虛化。類似的研究發現可見於陳美霞的論文（註 29），或參考：RICK ROWDEN, THE DEADLY IDEAS OF NEOLIBERALISM: HOW THE IMF HAS UNDERMINED PUBLIC HEALTH AND THE FIGHT AGAINST AIDS (2009)；譚偉恩、張永豪，跨境傳染性疾病與國家醫療制度之關聯性研究：以 COVID-19 為例，全球政治評論，74 期，頁 111-133（2021 年）。

⁴⁴ Laura Joszt, *Health Insurance Cost Burden Increased Sharply in 2017 for Families*, AJMC (Dec. 12, 2018), <https://www.ajmc.com/view/health-insurance-cost-burden-increased-sharply-in-2017-for-families>.

⁴⁵ Christine André, Philippe Batifoulier & Mariana Jansen-Ferreira, *Health Care Privatization Processes in Europe: Theoretical Justifications and Empirical Classification*, 69(1) INT'L SOC. SEC. REV. 3, 19 (2016).

⁴⁶ RICHARD SMITH, CHANTAL BLOUIN, NICK DRAGER & DAVID FIDLER, A HANDBOOK OF INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES, 437-458 (Aaditya Mattoo, Robert Stern, and Gianni Zanini, eds., 2007).

條約的簽署或國際組織的參與限縮了主權國家的絕對主權 (absolute sovereignty)⁴⁷，但這樣的說法一來沒有針對公衛防疫做深入或聚焦地解釋，二來無法說明何以在同一個國際組織 (例如：WTO) 的會員卻在 COVID-19 的防疫成效上出現明顯差異。

有鑑於此，本文提出兩項研究假設，將研究聚焦在主權國家因為簽署國際條約而承擔之貿易自由化的「義務」(基於條約義務的開放)，並將這樣的類型與國家自主決定開放本國邊境的貿易自由化(基於自主決定的開放)加以區隔(詳見【表 1】)。此處的「自主決定」係指一國對於本身製造的貨品出口，或對外國製造的貨品進口，基於自身實際的需要而決定開放與否(或開放的程度高低)。在邏輯上，一個完全未簽署任何貿易自由化協定的國家，仍可能因為自身的貿易需要而決定完全地開放其邊境，或是完全地不開放。相較之下，一旦國家(或個別關稅領域)加入了 WTO，它的邊境在面對外國貨品「進口」時就絕對不可能是完全地不開放，因為此時它所具有的 WTO 會員身分讓其承擔了貿易自由化協定的義務(也就是《維也納條約法公約》中第 26 條的規範)⁴⁸。簡言之：(1) 在沒有條約「義務」的情況下，一個國家可以自主決定開放它的市場，也可以不要開放，同時開放程度的高低由該國自己決定，沒有任何的義務不履行問題；(2) 然而在有條約「義務」的情況下，一個國家必然要有一定程度的對外貿易開放，而開放的這個部分必然是針對「進口貿易」，只有極少的例外會針對「出口貿易」⁴⁹。故而，WTO 的會員必然承擔了開放本國市場的貿易自由化義務，而那些簽署貿易自由化協定數量較多的會員，承擔的條約「義務」會較協定數量簽署較少的會員來得重；也就是在進口貿易的開放程度上會明顯較高。

H1：在同為 WTO 會員的前提下，簽署貿易自由化協定數量較多的會員，其防疫表現較差。

H2：WTO 會員基於條約義務的貿易開放比其基於自主決定的貿易開放，對於防疫表現具有更關鍵之影響。

⁴⁷ Anél Ferreira-Snyman, *Sovereignty and the Changing Nature of Public International Law: Towards A World Law?* 40(3) COMPAR. AND INT'L L. J. OF S. AFRICA. 395-424 (2007); Patrick Emmenegger, Silja Häusermann & Stefanie Walter, *National Sovereignty vs. International Cooperation: Policy Choices in Trade-Off Situations*, 24(2) SWISS POL. SCI. REV. 400, 417 (2018).

⁴⁸ I. I. Lukashuk, *The Principle Pacta Sunt Servanda and the Nature of Obligation Under International Law*, 83(3) AM. J. OF INT'L L. 513-518 (1989); Vienna Convention on the Law of Treaties art. 26, May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331, 339.

⁴⁹ 中國限制稀土出口所衍生的貿易爭端是一個非常著名的例子，但在國際貿易實務中此種情況極為鮮見。參見：Julia Ya Qin, *The Predicament of China's WTO-Plus Obligation to Eliminate Export Duties: A Commentary on the China-Raw Materials Case*, 11(2) CHINESE J. OF INT'L L. 237-246 (2012); Markus Wagner, *WTO Law and the Right to Regulate: China – Rare Earths*, AM. SOC'Y OF INT'L L. (Apr. 28, 2014), <https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/10/wto-law-and-right-regulate-china-%E2%80%93-rare-earth>; Appellate Body Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WTO Doc. WT/DS394/AB/R (adopted Feb. 22, 2012).

表 1：基於條約「義務」的開放 vs. 基於自主決定的開放

貿易開放／自由化	條約義務	WTO 會員	WTO 架構下的相關貿易自由化協定	在不考慮違約和發展程度有別的前提下，所有會員的自由化程度應是相同的
			WTO 架構以外但符合 GATT 第 XXIV 條的貿易自由化協定	在不考慮違約和發展程度有別的前提下，會員貿易開放後的自由化程度與其簽署的協定數量成正比
	自主決定	非 WTO 會員	自行簽署的雙邊或多邊貿易自由化協定	原則上貿易開放的自由化程度比 WTO 會員來得低，但如果貿易協定的夥伴國是疫情起源國時，有可能會發生例外
			完全未簽署任何貿易自由化協定	原則上是自由化程度最低的，但不能排除國家在毫無條約義務約束的情況下，基於自主決定的開放

資料來源：作者自製

參、研究設計與相關說明

一、防疫成效之測量

慮及世界各國的人口基數落差甚大，本文以美國約翰霍普金斯大學冠狀病毒研究中心（Johns Hopkins Coronavirus Resource Center）資料庫中的每百萬人口中死亡人數（死亡率）作為觀察 WTO 會員防疫成效之代理變數。

上述研究中心自 2020 年 1 月 22 日開始追蹤全球的 COVID-19 疫情至 2023 年 3 月 10 日，並且期間內每日更新疫情的累積病例和死亡人數⁵⁰，截至本文設定之最後測量時間（2021 年 11 月 28 日）為止，全球死亡率最高的國家為秘魯⁵¹，每百萬人中有 6028.5 人因感染 COVID-19 而不幸死亡；蒲隆地（Burundi）則為死亡率最低的國家，每百萬人中僅有 3.1 人因染疫而過世⁵²。

⁵⁰ 資料中的死亡率取至 2021 年 11 月 28 日為止。COVID-19 Dashboard, JOHNS HOPKINS UNIVERSITY & MEDICINE CORONAVIRUS RES. CTR, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (last visited Aug. 24, 2023).

⁵¹ 秘魯，具 WTO 會員身分，已簽署並生效的貿易自由化協定數量有 21 個。詳見：*RTAs in Force, Including Accessions to RTAs, by Country/Territory*, WTO REG'L TRADE AGREEMENT DATABASE, <https://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx> (last visited Aug. 24, 2023).

⁵² 蒲隆地，具 WTO 會員身分，已簽署並生效的貿易自由化協定數量有 2 個。*Id.*

二、貿易自由化義務的估算

本文參考 WTO 官方網站公布之區域貿易協定資料庫 (Regional Trade Agreement Database)⁵³，並將其中各會員簽訂且已生效之貿易自由化協定數量 (以下以 *NofRTAs* 來表達) 作為觀察 WTO 會員承擔貿易自由化協定「義務」的代理變數。該資料庫成立於 2009 年，提供各會員向 WTO 通報之有關貿易自由化協定的法律文本，以及和關稅有關之貿易數據⁵⁴。根據 WTO 的定義，貿易自由化協定係指，兩個或兩個以上締約方之間的互惠性貿易協定⁵⁵。以目前本文可獲得之資料來看，*NofRTAs* 中「*N*」的數值範圍為 0 到 46，為使此數據較符合線性分佈之實測運用，本文將其取對數處理⁵⁶。

不可諱言，上述的量化途徑難以顧及各種貿易自由化協定間之「實質內涵差異」，但從邏輯常理而言，WTO 各會員承擔之貿易自由化的義務應與其所簽訂之 *NofRTAs* 存在線性關係⁵⁷，因此目前本文採取之測量方法應仍具有相當之效度。另一方面，為避免反向因果 (reverse causality) 的問題⁵⁸，文中將嚴格控制自變數之測量時間，即僅涵蓋於 2021 年 11 月 28 日「以前」通知 WTO 並且生效之貿易自由化協定，故在樣本資料中扣除一個在 2021 年 12 月 1 日後生效之協定 (即如英國與挪威、冰島和列支敦士登等三個非歐盟國間的貿易自由化協定)⁵⁹。

三、控制變項

如第貳部分的文獻回顧所述，跨國貿易活動大幅提升許多疫病擴散於國家之間的風險，因此貿易自由化程度愈高的國家，在邏輯上愈有可能因與其它國家頻繁的貿易往來，而增加境外疫病傳入本國之機率，而一國之貿易自由化程度與其所承擔之貿易自由化義務存在一定的關聯性。不過，各國之貿易開放程度有相當之可能性會在貿易自由化的條約「義務」與其境內的防疫成效之間構成干擾；職是之故，本文將世界銀行 (World Bank) 公布之貿易開放程度 (即跨國貿易佔一

⁵³ 此資料庫對 WTO 各會員簽訂之貿易自由化協定有詳細的紀錄，其中包含雙邊與多邊兩種類型的貿易自由化協定，詳見：*RTA Tracker*, WTO REG'L TRADE AGREEMENT DATABASE, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (last visited Aug. 24, 2023).

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ 取對數可提升迴歸模型的擬合優度 (比如 R^2 或顯著性)，但可能有讀者會質疑本文是否能取對數，故本文同時對兩種情形都進行估計，作為穩健性檢驗。若取對數與不取對數的迴歸結果類似，則說明本文取對數進行處理的方式穩健。

⁵⁷ 本文的核心關切是貿易自由化的「義務」，並將此種「義務」的多寡視為自變項，然後藉助實證研究證明基於條約「義務」的貿易開放對於 WTO 會員的防疫表現構成負面影響，且此種影響大於基於自主決定之貿易開放。換句話說，貿易自由化的條約「義務」是一個機會成本，是 WTO 會員用以交換經濟利益的代價。

⁵⁸ David Knoke, *A Comparison of Log-Linear and Regression Models for Systems of Dichotomous Variables*, 3(3) SOCIO. METHODS & RSCH. 416-417 (1975).

⁵⁹ UK-Norway, Iceland, and Liechtenstein Free Trade Agreement, July 8, 2023, <https://www.gov.uk/government/collections/uk-norway-iceland-and-liechtenstein-free-trade-agreement>.

國 GDP 的比重) 列為控制變項⁶⁰。此外，貿易開放的程度與貿易自由化的條約「義務」很可能對於 WTO 會員之疫情防控表現存在交互作用，故本文於模型中加入兩者的交乘項，以對之進行控制。

除此之外，本文還控制若干較常在文獻中被提及，對一國防疫表現可能發揮影響之變數，例如：政體類型、國民收入水平、國民貧富落差等等⁶¹。應予留意的是，有相當數量的文獻認為，民主國家在 COVID-19 疫情初期的防疫表現較「非民主」國家來得差⁶²，而民主國家在貿易自由化的條約「義務」承擔上，通常也比非民主國家來得多⁶³。有鑑於此，本文以自由之家 (Freedom House) 公布的全球自由分數 (Global Freedom Scores) 作為反映一國實際民主程度的代理變數⁶⁴，並將之列入控制變項。

需要留意的是，有論者認為發展程度愈高的國家愈有能力因應公衛危機⁶⁵，而國家在發展程度上越高，有時可能擁有的貿易自由化程度也越高，以致有可能承擔的貿易自由化「義務」也較重，形成不同變數之間的內生性問題 (endogeneity problem)。對此，本文以人均國內生產毛額 (GDP per capita) 作為觀察 WTO 會員實際發展程度之代理變數，資料來源取自世界銀行⁶⁶，採用自然對數方式來處理數據。另一方面，基於本文的研究觸及流行病學，研究設計上同時控制了如下相關因素：一國的人口密度、國家地理特徵 (是否為島嶼類型) 等。邏輯上，人口密度越高的國家一旦境內出現確診病例，便越可能有較高的傳染率以致利於疫情擴散，故將世界銀行公布之人口密度 (每平方公里人數) 加入本文的控制變項中⁶⁷。而領土相鄰的國家或是與較多國家毗鄰而居的國家，在邏輯上要施行有效的邊境管控防疫措施會比島嶼類型的國家來得困難許多，本文因

⁶⁰ *Trade (% of GDP)*, WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS> (last visited Aug. 24, 2023).

⁶¹ 有文獻指出，一國境內之貧富落差亦是左右公衛治理一項值得留心之變數，而貧富落差有可能與一國簽訂之貿易自由化協定的數量存在某程度之關聯性。本文因此用基尼指數 (Gini index, %) 來反映 WTO 會員的國民貧富差距，並將之納入控制變項中。參見：Chrys Esseau-Thomas, Omar Galarraga & Sherif Khalifa, *Epidemics, Pandemics and Income Inequality*, 12(7) HEALTH ECON. REV. 1-15 (2022); *Gini Index*, WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> (last visited Aug. 24, 2023).

⁶² Gabriel Cepaluni, Michael T. Dorsch & Reka Branyiczki, *Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic*, CAMBRIDGE OPEN ENGAGE (Apr. 27, 2020), <https://www.cambridge.org/engage/coe/article-details/5ed1186cbc89bc0019c3850c>.

⁶³ Helen Milner & Keiko Kubota, *Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries*, 59(1) INT'L ORG. 107-143 (2005).

⁶⁴ *Global Freedom Scores*, FREEDOM HOUSE, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> (last visited Aug. 24, 2023).

⁶⁵ NANCY KRIEGER, EPIDEMIOLOGY AND THE PEOPLE'S HEALTH: THEORY AND CONTEXT 3, 9, 76 (2011). 但在經濟發展程度高的國家「內部」，仍有落實的經濟群體，她/他們因應公衛危機的能力則往往偏弱，詳見：*Id.* at 119-120.

⁶⁶ *GDP per capita*, WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (last visited Aug. 24, 2023).

⁶⁷ *Population Density (people per sq. km of land area)*, WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST?view=chart> (last visited Aug. 24, 2023).

此也將 WTO 會員是否為島嶼類型列入控制變項中。

最後，基於本文以死亡率作為判別 WTO 會員對於 COVID-19 疫情治理優劣的依據，故有必要控制可能影響死亡率之干擾變因。根據文獻上的建議，死亡率的高低可能與一國之醫療量能最為相關，因此本文參考世界銀行公布之數據，將 WTO 會員境內醫院病床率（每千人中能分配之病床數）列入控制變項中⁶⁸。同時，鑑於死亡率也可能受到一國人民疫苗接種之普及率的影響，故參考 Our World in Data 資料庫，將每百人中完整接種疫苗之人數（即一國完成執行初始疫苗接種之總人口比例）列為控制變項⁶⁹。

有必要附帶說明的是，由於上開被本文列入控制變項的資料在不同 WTO 會員的可取用情況未必相同，因此存在不可抗力之資料缺漏（data missing）。本文最終實際取得之樣本數為 154 個 WTO 會員（包括主權國家和個別關稅領域），敘述統計數據如下【表 2】。

表 2：敘述統計表

變數 \ 量化數值	最小值	最大值	平均值	標準差	實際取得之國家樣本數
死亡率	3.10	6028.52	975.06	1066.37	157
死亡率（對數）	1.13	8.70	5.89	1.80	157
N° of RTAs（對數）	0	3.82	2.03	1.19	154
貿易開放程度	0.78	376.29	82.68	59.61	148
民主程度	0	100	57.75	29.10	157
人均 GDP（對數）	5.47	11.66	8.70	1.43	156
基尼係數	24.6	63	37.74	7.79	131
人口密度	2.10	8019.47	262.67	886.85	156
島嶼國家	0	1	0.18	0.38	157
醫院病床率	0.1	12.98	2.87	2.36	156
疫苗含蓋率	0	91.87	37.10	27.14	155

資料來源：作者自行整理

⁶⁸ *Hospital Beds (per 1,000 people)*, WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.BEDS.ZS> (last visited Aug. 24, 2023).

⁶⁹ *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*, OUR WORLD IN DATA, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (last visited Aug. 24, 2023).

四、研究範圍及限制

由於 COVID-19 疫情期間逾時三年，中間又數次出現病毒株的變異，本文因此對實證觀測的疫情期間進行了限縮。考量到南非於 2021 年 11 月 24 日向世界衛生組織（World Health Organization, WHO）通報 COVID-19 的新型變種病毒 Omicron，以及 WHO 於同月 29 日確認並將 Omicron 列為傳播風險非常高的等級⁷⁰，本文遂將 2021 年 11 月 28 日作為疫情數據資料蒐集與觀察之最終日，也就是排除新型變種病毒 Omicron 所引發之疫情及之後迄今的疫情演變情況。此一研究範圍的限縮奠基於以下的理由：（1）2021 年 11 月 29 日之後的疫情多為輕症，難以跟 COVID-19 疫情第一年爆發時或 Delta 變異株時的疫情相提併論；（2）研究上排除 2021 年 11 月 29 日之後的疫情，有助於實證分析之結果不受各國在防疫政策上有「清零」與「共存」差異的影響；（3）由於疫情至今仍未完全結束，若將 Omicron（或之後更新的變種病毒株，例如目前的 XBB）資料列入研究範圍，本文將在資料上面臨必須持續更新但又可能更新不夠及時的侷限，導致研究之信度與效度弱化。

肆、實證：假設驗證與質性分析

本文的依變項（防疫成效的表現）在量化後的資料屬性上為連續變量（Continuous Variable），且數據皆為橫斷面類型的資料（Cross-sectional Data），故不宜採用縱貫性研究（Longitudinal studies）的計量方法。職是之故，本文選用一般最小平方法（Ordinary Least Squares, OLS）對相關研究數據進行迴歸。然而，為避免數據中可能存在異質性變異數（Heteroscedasticity）的情況，本文採用之統計模型為穩健標準誤差（Robust Standard Error）。另一方面，對於自變項之測量方式可能存在第參部分提及之內生性問題，也就是統計的測量誤差（measurement error, ME），加上真實世界中左右 WTO 會員防疫成效之可能原因難以被本文盡數掌握或控制，故為了盡可能降低遺漏重要變數（omitted variable bias, OVB）之疑慮，本文採用工具變數（instrumental variable, IV）的兩階段最小平方法（two-stage least square, 2SLS）作為 OLS 統計結果的穩健性分析。

⁷⁰ Andrew Gregory, *Omicron Covid Variant Poses very High Global Risk, Says WHO*, THE GUARDIAN (Nov. 29, 2021), <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/29/omicron-covid-variant-poses-very-high-global-risk-says-who/>.

一、一般最小平方法

表 3：OLS 迴歸模型表

	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)
	死亡率 (對數)	死亡率 (對數)	死亡率	死亡率
N° of RTAs (對數)	0.821*** (9.27)	0.497** (3.13)	445.204*** (8.23)	325.399* (2.41)
貿易開放度		0.009* (2.49)		2.512 (0.89)
RTAs*貿易開放度		-0.007** (-3.15)		-2.054 (-1.22)
民主程度		0.008 (0.77)		9.639* (2.53)
人均 GDP (對數)		0.320 (1.65)		-59.273 (-0.43)
吉尼係數		0.046** (2.76)		22.618* (2.14)
人口密度		0.000 (1.61)		-0.150 (-0.68)
島嶼國家		-0.846 (-1.95)		-661.291** (-3.28)
醫院病床率		0.111 (1.54)		111.762 (1.94)
疫苗含蓋率		-0.05 (-0.42)		-0.539 (-0.11)
常數	4.243*** (17.08)	-0.767 (-0.53)	87.110 (0.87)	-874.653 (-1.12)
觀察值	154	122	154	122
<i>F</i>	86.01	15.47	67.73	12.19
<i>R</i> ²	0.292	0.498	0.247	0.379

資料來源：作者自行整理

註：括弧內為 t 值；顯著度：****p* < 0.001, ***p* < 0.01, **p* < 0.05

為使本文之自變項與依變項的關係更趨於線性關係，並且避免因 WTO 各會員之死亡率落差太大而對分析結果造成影響，模型一及模型二對依變項取自然對數，但如此操作可能同時又改變自變項以外的其它可能性解釋因素（控制變項）與依變項的關係，因此增列模型三及模型四，保留依變項未取對數前之統計結果。

根據【表 3】呈現之情況，模型一的迴歸情況顯示，WTO 會員貿易自由化協定之簽訂數量(N)與死亡率的關連性呈現「正相關」，意即 WTO 會員承擔之貿易自由化條約「義務」越多，在防疫成效的表現上就越差，且統計上存在顯著性。模型一的 $R^2 = 0.292$ ，意謂著 WTO 會員所簽署之貿易自由化協定的數量解釋了近 30% 死亡率的變異量。而模型二，在加入有可能是干擾自變項的控制變項之後， N of RTAs 這個反映條約「義務」的代理變數在統計上依然有顯著的影響性，同時模型二的 R^2 上升至 0.498，這意謂著模型二解釋了近 50% 的死亡率變異量。至於模型三及模型四，在即便不轉換依變項數據的情況下，WTO 各會員承擔之貿易自由化的「義務」與該國疫情期間的死亡率高低仍然呈現統計上顯著的「正相關」。因此，【表 3】的實證結果肯認了本文的第一個假設。

有必要說明的是，吾人在研究上有無必要將 WTO 會員基於自主決定的貿易自由化與其基於條約「義務」的貿易自由化加以區別。本文認為，如同【表 1】的說明，基於自主決定的貿易開放完全可由一個國家或個別關稅領域自行決定，也就是即便在沒有簽署任何的貿易自由化協定之下，只要一個國家或個別關稅領域想開放本國市場，進而引入外國製造的貨品或是來境內觀光之旅客，便可實際上達到一定程度的貿易開放，條約「義務」在邏輯上完全可以「零/不存在」。簡言之，貿易開放或貿易自由化這件事可以在完全與條約「義務」無關的前提下存在。基於這樣的思考，所有的 WTO 會員完全不可能會屬於此種類型的貿易開放，因為那些加入 WTO 的國家或個別關稅領域在正式成為會員的那一刻便基於國際條約法承信履約的概念受到一定之拘束。詳言之，主權國家和個別關稅領域因為決定參與跨國貿易的合作而在國際法上承擔了貿易自由化的條約「義務」，此種「義務」的承擔會對自身邊境的控管及外國貨物與非本國籍人員的流通造成限制；一個 WTO 會員簽署的 N of RTAs 越多，就越無法自主決定應如何管治自己的邊境，以至在防疫上越不容易在公衛危機爆發期間有效抑制經由進口貿易傳入其領域內之病毒。

根據【表 3】中的模型二，無論是基於條約「義務」的貿易自由化或是基於自主決定的貿易自由化，皆與死亡率呈現顯著性的正相關。然而，值得注意的是，條約「義務」與「自主決定」這兩者的交乘項顯示它們彼此存在「負向顯著」的交互（或調節）作用。在不對死亡率進行數據轉換的情況下，【表 3】中模型四顯示基於自主決定的貿易自由化欠缺統計上顯著之影響性，而基於條約

「義務」的貿易自由化在正向影響的效果依然十分穩健。此外，在模型二中，基於條約「義務」的貿易自由化在標準化係數上為 0.315，但基於自主決定的貿易自由化在標準化係數上則為 0.259（見附錄一）。此結果足以說明，基於條約「義務」的貿易自由化對 WTO 會員之防疫成效具有較顯著且穩健之影響力。至於吾人該如何理解條約「義務」跟「自主決定」這兩者在模型二中顯示的交互作用？本文認為，此兩者間為一種替代關係；詳言之，當一個 WTO 會員完全沒有在 WTO 的架構之外簽署任何的雙邊或多邊的貿易自由化協定時，該會員基於「自主決定」的貿易自由化程度會對其在 COVID-19 期間的防疫產生明顯的影響（嚴格來說是該會員貿易開放中的「進口部分」），但隨著 WTO 會員所承擔之條約「義務」逐漸增加，基於「自主決定」的貿易自由化對其防疫表現的影響性就開始減弱，意即基於自主決定的貿易自由化對於 WTO 會員防疫表現的影響力會隨著基於條約「義務」的貿易自由化強度增加，而被取代或是被替代。

舉例來說，A 為一個非高度依賴跨國貿易的 WTO 會員，而與其地理上相鄰的其它 WTO 會員（B、C、D）皆受到 COVID-19 疫情的嚴重肆虐，此時 A 基於防疫考量本可自主決定是否實行邊境關閉政策，但受制於不得對貿易自由化構成非必要或過多限制之相關 WTO 協定的義務，A 的自主決定權被限縮了。倘若 A 又與這三個相鄰的 WTO 會員簽有雙邊或多邊的貿易自由化協定，便承擔更多應予開放其本身市場之義務（協定數量簽得越多，承擔之義務就越重），導致防疫決策的自主性受到更多的制約，以致即使在疫情期間也不得不維持一定程度的貿易開放，從而讓自身陷入被境外病毒傳染之風險。因此，WTO 會員在防疫表現上的優劣與條約「義務」的多寡是更為直接的，本文【表 3】中的模型二及模型四支持此一論點，從而肯認了第二項研究假設。

二、兩階段最小平方法

誠如前述，本研究可能存在變數之間的內生性問題，而內生性問題的出現可能是基於反向因果、遺漏重要變數（OVB）和測量誤差（ME）⁷¹。由於本文自變項的測量時間皆在依變項之前，故反向因果的情形不致對實證的統計結果造成干擾；然而，OVB 與 ME 的情形卻無法排除這樣的可能，因此以下擬透過工具變量(IV)的方法來處理回歸模型中之內生性問題。

吾人必須承認，貿易自由化的條約「義務」與 WTO 會員防疫成效之間的干擾變因是很難在研究上被窮盡的，因此 OVB 的問題可說是所有旨在探討 WTO 會員防疫表現之研究所共同面臨的困難。其次，誠如前一節敘述中所提，本文是以貿易自由化協定的「數量」作為估算 WTO 會員承擔之條約「義務」的代理變

⁷¹ Susan Stone & Roderick Rose, *Social Work Research and Endogeneity Bias*, 2(2) J. OF THE SOC'Y FOR SOC. WORK AND RSCH. 54-75 (2011).

數，而此估算策略有可能忽略不同的貿易自由化協定在實質規範內容上的差異，也就是陷入以「量」估算「質」的偏誤，從而產生 ME 的問題。有鑑於此，本文嘗試以 IV 的方法作為貿易自由化義務與防疫成效間關聯性的穩健性檢測。

IV 之所以能有效抑制 ME 是建立在「排它性約束 (exclusion restriction)」的前提下；詳言之，吾人需要找到一個與貿易自由化的條約「義務」相關，並且僅能透過此相關性進而影響 WTO 會員防疫成效之變數。本文以各會員對所有進口產品之「加權平均關稅」作為估算貿易自由化條約「義務」的 IV⁷²。所以如此為之的理由在於，文獻指出締約方 (contracting parties) 承擔之貿易自由化義務與其進口關稅的削減往往息息相關；換句話說，貿易自由化的條約「義務」在所有促進跨國貿易的制度中之所以如此重要，是因為締約方對於來自境外的貨品有課徵邊境稅的權利。職是之故，若要提升不同締約方之間的貿易流通程度，便要設法降低彼此對來自對方領域貨品之進口關稅⁷³。應予強調的是，本文並非主張邊境稅此種行政上的貿易制度與貿易自由化的條約「義務」間存在因果關係；事實上，本文對於 IV 的使用僅止於凸顯關稅與貿易自由化兩者間的相關性。

綜上所述，本文之估算策略可表達為下列兩個迴歸式：

$$\text{貿易自由化的義務程度}_i = \alpha_1 + \beta_{11} \text{加權平均關稅}_i + \gamma_1 X_i + \varepsilon_{1i} \quad (1)$$

$$\text{死亡率}_i = \alpha_2 + \beta_{21} \text{貿易自由化的義務程度}_i + \gamma_2 X_i + \varepsilon_{2i} \quad (2)$$

首先，在迴歸式(1)中，利用 IV (加權平均關稅) 估算貿易自由化的條約「義務」之預測值，再放入迴歸式(2)中，利用該預測值估算貿易自由化的條約「義務」對於 WTO 會員防疫成效的因果效應 (β_{21})。其次，兩個迴歸式皆控制其它共變數 X_i (如人均 GDP、疫苗施打的普及率等)。實際操作上，本文之估算策略假定 (assume) WTO 會員的加權平均關稅與其 COVID-19 的死亡率無關，至於各

⁷² 所謂平均關稅是根據各貿易夥伴國之產品進口份額對於有效適用稅率 (effectively applied rates) 所進行之加權計算平均值，資料最新的更新年份為 2020 年。參見：Tariff Rate, Applied, Weighted Mean, All Products (%), WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS> (last visited Aug. 24, 2023).

⁷³ 一個經典的例子是《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》第 II 條中所規定之義務；此外，在 WTO 未成立之前，GATT 時期的八個回合貿易談判促使已開發國家大幅降低製造類產品的進口關稅，而發展中國家在最後一次的烏拉圭回合 (Uruguay Round) 談判中承諾削減自身的農產品進口關稅。簡言之，無論是 1995 年之前的 GATT，還是之後的 WTO，均旨在實現締約方或會員對於進口關稅的削減，以促進貿易自由化的提升。代表性文獻請見：Douglas Irwin, *The GATT in Historical Perspective*, 85(2) AM. ECON. REV. 323-328 (1995); KYLE BAGWELL & ROBERT STAIGER, *THE ECONOMICS OF THE WORLD TRADING SYSTEM* (2002); Andrew Rose, *Do We Really Know That the WTO Increases Trade?* 94(1) AM. ECON. REV. 98-114 (2004); Judith Goldstein, Douglas Rivers & Michael Tomz, *Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade*, 61(1) INT'L ORG. 37, 40 (2007); Christopher Balding, *Joining the World Trade Organization: What Is the Impact?*, 18(1) REV. OF INT'L ECON. 193-206 (2010).

會員之平均關稅資料取自世界銀行。

表 4：2SLS 迴歸模型表

	(1)	(2)
	死亡率 (對數)	死亡率
N° of RTAs (對數)	1.443*** (0.39)	668.627** (246.52)
貿易開放度	0.000 (0.00)	-0.190 (2.00)
民主程度	0.004 (0.00)	8.160 (4.87)
人均GDP (對數)	-0.278 (0.31)	0.343 (1.77)
吉尼係數	0.060** (0.02)	27.408* (13.04)
人口密度	0.000 (0.00)	-0.207 (0.37)
島嶼國家	-0.287 (0.48)	-465.343 (301.72)
醫院病床率	0.155* (0.07)	123.371** (45.57)
疫苗覆蓋率	-0.000 (0.00)	0.313 (5.67)
第一階段F值	42.123	42.123
N	121	121

資料來源：作者自行整理

註：括弧內為標準誤；顯著度：***p < 0.001, **p < 0.01, *p < 0.05

【表 4】的統計結果顯示，在使用了 IV 之後，本文的自變項對於 WTO 會員之防疫成效在統計上依舊具有顯著影響性，因此 OLS 的統計結果足夠穩健。此外，【表 4】中第一階段的 F 值為 42.123，大於文獻上通常要求的門檻 10^{74} ，故目前選用之 IV 應不至屬於「弱工具 (weak-instrument)」。

⁷⁴ Douglas Staiger & James H. Stock, *Instrumental Variables Regression with Weak Instruments*, 65(3) *ECONOMETRICA* 557-586 (1997).

三、特定案例的質性分析

透過約翰霍普金斯大學冠狀病毒研究中心資料庫中的每百萬人中死亡人數（死亡率）作為觀察 WTO 會員防疫成效之代理變數，可以發現在本文設定的疫情觀測期間內，位於北美的美國和位於歐洲的多數歐盟會員國是死亡率明顯較高的國家，而這些國家毫無例外皆是 WTO 的會員。鑑此，本文此處以歐洲地區的 WTO 會員作為進行質性分析的特定案例，因為相較於同為 WTO 會員的美國，歐洲不僅也有專屬自己的區域貿易自由化協定，而且締約方的數量遠較在北美的《美墨加協定（United States–Mexico–Canada Agreement）》高出許多，有助於質性分析時的信度與效度。

歐盟會員國的人民能夠自由地在彼此邊境上移動的制度基礎源於 1985 年在盧森堡的申根取得之共識——《申根協定（Schengen Agreement）》，這個共識在經過適當的補充之後以《申根公約（Schengen Convention）》的形式於 1995 年生效⁷⁵。這個公約中的法律義務（Schengen *acquis*）於 1999 年納入歐盟的制度框架內，並於 2009 年《里斯本條約》生效後，確立會員國與特定國家之間形成一個保證人員自由流動之無內部邊界區域⁷⁶。目前 27 個歐盟會員國中有 4 個不是「申根地區」國家，但冰島、挪威、瑞士和列支敦士登等 4 個非歐盟會員則加入了「申根地區」⁷⁷。然而，在 COVID-19 大流行的時空背景下，「去邊境化」的機制造成申根地區國家對彼此人員流動在管制上的權限被削弱⁷⁸，防疫破口於焉浮現，因為《申根公約》下的邊境開放義務是以犧牲國家某程度上的政策自主性作為代價⁷⁹。儘管「申根邊境守則（以下簡稱 SBC）」為申根地區國家提供了例外，即在自身安全受到嚴重威脅時，國家可於其領域內施行邊境管制，但這項例外的適用有其條件上之限制，以下略為說明⁸⁰。

⁷⁵ *Schengen Agreement and Convention*, EUR-LEX, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html> (last visited Aug. 24, 2023).

⁷⁶ The Schengen Acquis - Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 Between the Governments of the States of The Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders, O.J. 2000 (L 239), 19; Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Dec. 13, 2007, 2007 O.J. (C 306) 1.

⁷⁷ *Schengen Area*, EUR'N COMM'N, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en (last visited Aug. 24, 2023).

⁷⁸ 而這樣的「削弱」並非是因為這些國家具有 WTO 會員的身分，而是因為這些國家在 WTO 架構之外又多承擔了《申根公約》中的貿易自由化條約「義務」。

⁷⁹ 文獻指出，《申根公約》是歐洲經貿整合一個關鍵的里程碑，其促進參與此經貿合作的國家在邊境上進行貨物與人員之流動。透過控制區域整合的其它因素（例如：關稅同盟、單一市場、共同貨幣等），並將參與合作國家之間的實際貿易情況納入考慮，除了歐盟本身創造出來的貿易效果外（關稅下降 0.46~1.02 個百分點），《申根公約》額外提升了貿易效果約 2.81%；其中涉及人員流動的服務貿易自由化效果高於貨品貿易。詳見：Gabriel Felbermayr, Jasmin Gröschl, & Thomas Steinwachs, *The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement*, 56(2) J. OF COMMON MARKET STUD. 335, 351 (2018).

⁸⁰ Regulation (EU) 2016/399 of The European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the Rules Governing the Movement of Persons Across Borders (Schengen Borders Code) (Codification), 2016 O.J. (L 77) 1 [hereinafter SBC].

根據 SBC 第 25 條第 1 項：「在沒有內部邊界控制的地區，若一成員國的公共政策或內部安全受到嚴重威脅，該成員國可例外地在其內部邊界的所有或特定部分恢復對邊界之控制，但期限最長不得超過 30 天或嚴重威脅可預見會持續之時間（若超過 30 天時）。此外，國家啟動對邊界管制之範圍和持續時間不得超過因應嚴重威脅之必要範圍⁸¹。」另一方面，SBC 第 26 條規定：「作為最後之手段，若一成員國決定在其領域內對一個或多個邊界或其部分地區啟動臨時性的邊境管制時，應評估此類措施在多大程度上有助於公共政策之目的達成或對其境內安全威脅的消除，並應評估此等管制措施與其實際所面臨之威脅的相稱性⁸²。」倘若導致安全受到危害的情況非常緊急，SBC 第 28 條第 1 項規定：「若成員國的公共政策或安全受到嚴重威脅，以致必須立即採取行動時，可立即於其領域內對邊界實施管制，惟期限最長為 10 天⁸³。」

觀上開之條文，當一個申根地區國家因為面臨嚴重之安全威脅，而有需要重啟對其領域內的邊境管制措施時，政策自主性顯然受到限制。毋寧，國家在歐盟的制度下要考慮啟動邊境管制措施的必要性、最後手段性，以及比例原則；換句話說，即便在緊急公衛事故發生時，主權國家對其內部邊界恢復邊境管制的作法只能是一種萬不得已的手段（the last resort），且在啟動邊境管制時不可沒有時間與範圍的限制⁸⁴。另外，基於一種市場整合的思考，如果申根地區國家中有一國（或以上）決定採取此類邊境管制措施時，有義務通知其它同為申根地區之國家、歐洲議會和執委會⁸⁵。鑑此，《申根公約》中的義務極可能在實務上妨礙申根地區國家因應 COVID-19 疫情大流行時啟動邊境管制措施的行政效率。舉例來說，在 2020 年全球疫情爆發之初，許多非申根地區國家決定封鎖自身國境時，歐盟執委會卻表示，不考慮暫停《申根公約》的義務履行，理由是此作法不符合比例原則。歐盟衛生與食品安全局長 Kyriakides 於 2020 年 2 月 24 日表示，任何限制措施都應在歐盟國家之間「相稱與協調」。回顧當時疫情，確診病例數最多者為義大利，而與其邊境接壤的法國，因為與義大利同為申根地區國家，而未能自主決定何時關閉其邊境⁸⁶。事實上，直到同年的 3 月初，申根地區國家才陸續開始限制彼此邊境間的人員流動，但防疫的黃金時間點已經消逝。

⁸¹ *Id.* art. 25(1).

⁸² *Id.* art. 26.

⁸³ *Id.* art. 28(1). 第 25、26 條與第 28 條間的差異在於，前兩條的適用建立在安全威脅之可預見性，因此成員國應在重啟邊境管制前至少 4 週通知其它會員國，使其有充分時間調適與因應。相較之下，第 28 條的適用係在緊急情況下的不得已，故免除其事先通知其它會員國的義務，但在時效上以 10 天為期限縮採取邊境管制國家的權利。請另行參見：*Temporary Reintroduction of Border Control*, EUR. COMM'N, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (last visited Aug. 24, 2023).

⁸⁴ SBC, art. 28(1).

⁸⁵ EUR. COMM'N, *supra* note 83.

⁸⁶ *Coronavirus: EU Rules out Schengen Border Closures amid Italy Outbreak*, DW AKADEMIE (Feb. 24, 2020), <https://www.dw.com/en/coronavirus-eu-rules-out-schengen-border-closures-amid-italy-outbreak/a-52497811>.

由此可知，《申根公約》中的義務對申根地區國家的防疫政策自主性應構成一定程度之約束，進而影響這些國家的防疫表現。持平而論，自 1995 年公約生效以來，歐洲區域內的人員流動自由幅度確實受制於申根機制而大幅上升，從而實現前所未有的區域經貿整合，因此《申根公約》被視為在資本和貨品自由流通之外，另一項優化貿易自由化的機制。毋寧，透過取消或簡化對會員國人民移動的管制，《申根公約》為參與國彼此間的貿易自由化進行了「加速」。文獻也同指出，《申根公約》對於勞動力自由流動的裨益增加了申根地區國家對彼此商品的需求，以及提高企業在共同市場中的獲利空間，故而對整體歐洲的經貿發展產生積極影響⁸⁷，文獻上也有論者使用貿易引力模型證明《申根公約》加速歐洲國家成為彼此更為緊密之貿易夥伴⁸⁸。然而，這些事實或研究均忽略了一件事，就是貿易更加自由化的代價；詳言之，相較於在北美地區且同為 WTO 會員的美國，申根地區國家在彼此人員能夠更自由移動或受較少管制的情況下，其實也同時讓寄生於人體的新型冠狀病毒更容易在彼此邊境間穿梭與傳散，導致這些國家在 COVID-19 疫情大流行之際，更不容易透過公衛上的防疫措施即時因應與限縮自己境內可能面臨之衛生安全威脅⁸⁹。

伍、結論

經由實證性的研究，本文確認 WTO 會員因為參與跨國貿易合作而承擔之貿易自由化的條約「義務」與其在 COVID-19 疫情大流行期間領域內人民的染疫死亡率具有正向關聯性；也就是說，一國承擔之條約「義務」越多，其境內因染疫而死亡的人數也越多，因此防疫成效越差。值得注意的是，本文也同時觀察到，基於條約「義務」的貿易自由化與基於自主決定的貿易自由化之間有一定程度的差異，並且兩者間存在「負向的交互作用」。此一情況提醒吾人意識到，貿易自由化的條約「義務」必然導致 WTO 會員將其本身市場對外開放之結果（除非該國刻意違約）；而此種條約「義務」承擔越多者，市場開放程度便越高，在邏輯上面臨突發性公衛危機時的政策決定自主性就會越低。

邏輯上，一個主權國家可以在沒有承擔任何條約「義務」的情況下，基於自己的實際貿易需求來開放自身市場（無論進口或出口），並且這樣的開放程度也可以很高。職是之故，本文建議將主權國家或個別關稅領域基於簽署貿易自由化協定而開放本國市場的類型視為「義務型的貿易自由化」，而若是基於自主決定的市場開放，則定性為「自願型的貿易自由化」。此兩種不同類型的貿易自由化

⁸⁷ Kadir Basboga, *The Role of Open Borders and Cross-border Cooperation in Regional Growth Across Europe*, 7(1) REG'L STUD., REG'L SCI. 532-549 (2020).

⁸⁸ Dane Davis & Thomas Gift, *The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade*, 37(11) WORLD ECON. 1541-1557 (2014).

⁸⁹ 類似的見解可參見：Eleanor Brooks & Robert Geyer, *The Development of EU Health Policy and the Covid-19 Pandemic: Trends and Implications*, 42(8) J. OF EUR. INTEGRATION. 1057-1076 (2020).

在沒有跨國公衛危機爆發之前，本質上的差異極不容易被觀察出來，反而因為結果上都是貿易自由化，容易被許多人誤認為是一種貿易開放的體現，這正是目前許多既有文獻普遍存在的研究疏漏。然而，本文的研究指出，上述兩種類型的貿易自由化中，只有「義務型的」才會對 WTO 會員的政策自主決定權構成較多的限縮或制約，導致在面臨緊急性的公衛危機時，難以做出立即有效的防疫反應。

另一方面，同樣值得吾人注意的是，屬於「自願型的」貿易自由化雖然給予主權國家或個別關稅領域在邊境管制等公衛防疫措施上的自主性較多的空間，因此當面臨衛生安全的危機時可以立即做出反應，但不必然等於這樣的反應可以「持久」。COVID-19 疫情自 2020 年 1 月爆發迄今，前後大約歷時三年，絕多數國家和個別關稅領域在第三年中的後半期間幾乎皆採取與病毒共存的防疫政策，也就是恢復邊境的開放狀態；事實上，鮮少有國家能夠始終堅持清零的防疫政策，就連非民主政體的中國和越南也不例外⁹⁰。這個現象暗示著，就算有一些 WTO 會員因為承擔貿易自由化的條約「義務」較少，而得以較為自主地在第一時間控管物流與人流進入本國的領域，卻未必能夠持久如此為之。毋寧，一旦公衛危機的期間拉長，恐怕只有對國際貿易需求度極低的主權國家（例如：北韓）才能夠堅持嚴格的邊境管制政策。

本文的研究顯示，WTO 會員在貿易自由化的條約「義務」承擔上確實與其境內的防疫表現存在顯著之關聯性——義務越重越多，防疫表現便越差。不過，是否所有種類的貿易自由化條約（例如：金融類、貨貿類、觀光類）都會限縮或制約主權國家的防疫自主性，以及限制的效果是否存在明顯的落差，還有必要再透過後續更進一步的研究加以釐清，也懇祈本次研討會上能幸獲學界師長先進們的寶貴建議或指正。

⁹⁰ 中國的貿易自由化協定數量為 16 個，越南則為 15 個。RTAs in Force, Including Accessions to RTAs, by Country/Territory, *supra* note 51.

附錄一：OLS 標準化係數與膨脹因素 (Variance Inflation Factor, VIF) 檢定

	(2)	(4)	
	死亡率 (對數)	死亡率	
	Beta		VIF
N° of RTAs (對數)	.315	.338	3.18
貿易開放度	.259	.112	2.63
RTAs*貿易開放度	-.292	-.130	2.47
民主程度	.118	.230	2.40
人均 GDP (對數)	.240	-.072	6.34
吉尼係數	.195	.155	1.42
人口密度	.091	-.035	1.37
島嶼國家	-.162	-.207	1.32
醫院病床率	.142	.233	1.71
疫苗覆蓋率	-.072	-.012	3.54
平均 VIF			2.64

參考文獻

一、中文文獻

陳美霞 (2011)，台灣公共衛生體系市場化與醫療化的歷史發展分析，台灣社會研究季刊，81 期，頁 3-78。

薛健吾 (2022)，政府效能與政治穩定：各國 2020 年 COVID-19 防疫成效的一個系統性解釋，行政暨政策學報，75 期，頁 37-68。

譚偉恩 (2022)，「安全化」的行政擴權與國家防疫成效之關聯性：以特定國家因應 COVID-19 為例之比較研究，國際關係學報，53 期，頁 33-73。

譚偉恩、張永豪 (2021)，跨境傳染性疾病與國家醫療制度之關聯性研究：以 COVID-19 為例，全球政治評論，74 期，頁 111-133。

二、英文文獻

Akamatsu, Kaname. 1962. A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries. *Developing Economies* 1(1): 3-25.

André, Christine, Philippe Batifoulier, and Mariana Jansen-Ferreira. 2016. Health Care Privatization Processes in Europe: Theoretical Justifications and Empirical Classification. *International Social Security Review* 69(1): 3-23.

Antweiler, Werner, Brian Copeland, and M. Scott Taylor. 2001. Is Free Trade Good for the Environment?. *American Economic Review* 91(4): 877-908.

Bagwell, Kyle, and Robert Staiger. 2002. *The Economics of the World Trading System*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Baker, Rachel E. et al. 2022. Infectious Disease in an Era of Global Change, 20 *Microbiology* 20: 201.

Balding, Christopher. 2010. Joining the World Trade Organization: What Is the Impact?. *Review of International Economics* 18(1): 193-206.

Basboga, Kadir. 2020. The Role of Open Borders and Cross-border Cooperation in Regional Growth Across Europe. *Regional Studies, Regional Science* 7(1): 532-549.

Bloom, David, and David Canning. 2000. The Health and Wealth of Nations. *Science* 287(5456): 1207-1209.

Brooks, Eleanor, and Robert Geyer. 2020. The Development of EU Health Policy and the Covid-19 Pandemic: Trends and Implications. *Journal of European Integration*

42(8): 1057-1076.

- Cooper, Richard. 1989. International Cooperation in Public Health as a Prologue to Macroeconomic Cooperation. Pp. 193-196 in *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation* edited by Richard Cooper, Barry Eichengreen, C. Randall Henning, Gerald Holtham, and Robert Putnam. New York: Brookings Institution Press.
- Copeland, Brian. 2010. How Does Trade Affect the Environment?. *American Economic Review* 91(4): 206-247.
- Cui, Jingbo, On Kit Tam, Bei Wang, and Yan Zhang. 2020. The Environmental Effect of Trade Liberalization: Evidence from China's Manufacturing Firms. *World Economy* 43(12): 3357-3383.
- Davis, Dane, and Thomas Gift. 2014. The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade. *World Economy* 37(11): 1541-1557.
- Emmenegger, Patrick, Silja Häusermann, and Stefanie Walter. 2018. National Sovereignty vs. International Cooperation: Policy Choices in Trade-Off Situations. *Swiss Political Science Review* 24(2): 400-417.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. The Three Political Economies of the Welfare State. *International Journal of Sociology* 20(3): 92-123.
- Esseau-Thomas, Chrys, Omar Galarraga, and Sherif Khalifa. 2022. Epidemics, Pandemics and Income Inequality. *Health Economics Review* 12(7): 1-15.
- Farzanegan, Mohammad Reza, Mehdi Feizi, and Hassan F. Gholipour. 2021. Globalization and the Outbreak of COVID-19: An Empirical Analysis. *Journal of Risk and Financial Management* 14(3): 105.
- Felbermayr, Gabriel, Gröschl Jasmin, and Thomas Steinwachs. 2018. The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement. *Journal of Common Market Studies* 56(2): 335-351.
- Ferreira-Snyman, Anél. 2007. Sovereignty and the Changing Nature of Public International Law: Towards A World Law?. *Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 40(3): 395-424.
- Fidler, David. 2004. *SARS, Governance and the Globalization of Disease*. London: Palgrave Macmillan London.
- Frenk, Julio, Octavio Gomez-Dantes, and Felicia M. Knaul Felicia. 2011. Globalization and Infectious Diseases. *Infectious Disease Clinics of North America* 25(3): 593-599.

- Fukuyama, Francis. 2022. *Liberalism and Its Discontents*. London: Farrar, Straus and Giroux.
- Gallagher, Kevin. 2009. Economic Globalization and the Environment. *Annual Review of Environment and Resources* 34: 282-284.
- Gensini, Gian Franco, Magdi H. Yacoub, and Andrea A. Conti. 2004. The Concept of Quarantine in History: From Plague to SARS. *Journal of Infection* 49(4): 257-261.
- Goldstein, Judith L., Douglas Rivers, and Tomz Michael. 2007. Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade. *International Organization* 61(1): 37-67.
- Grossman, Gene, and Alan Krueger. 1993. Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. *National Bureau of Economics Research* 3914: 13-15.
- Harman, Sophie. 2011. *Global Health Governance*. London: Routledge.
- Harrison, Mark. 2006. Disease, Diplomacy and International Commerce: The Origins of International Sanitary Regulation in the Nineteenth Century. *Journal of Global History* 1(2): 198-217.
- Hickel, Jason. 2017. *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and Its Solutions*. New York: W.W. NORTON & CO.
- Hobsbawm, E. J., 1963. The Standard of Living During the Industrial Revolution: A Discussion. *Economic History Review* 16(1): 119-134.
- Irwin, Douglas A. 1995. The GATT in Historical Perspective. *American Economic Review* 85(2): 323-328.
- Jeanne, Ludovic, Sébastien Bourdin, Fabien Nadou, and Gabriel Noiret. 2023. Economic Globalization and the COVID-19 Pandemic: Global Spread and Inequalities. *GeoJournal* 88(1): 1181-1188.
- Keshavjee, Salmaan. 2014. *Blind Spot: How Neoliberalism Infiltrated Global Health*. California: University of California Press.
- Kettl, Donald. 2020. States Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19. *Public Administration Review* 80(4): 595-602.
- Kimball, Ann Marie. 2006. *Risky Trade: Infectious Disease in the Era of Global Trade*. London: Routledge.
- Krieger, Nancy, and Birn Anne-Emmanuelle. 1998. A Vision of Social Justice as the Foundation of Public Health. *American Journal of Public Health* 88(11): 1603-1606.
- Krieger, Nancy. 2011. *Epidemiology and the People's Health: Theory and Context*.

London: Oxford Academic.

- Labonté, Ronald, and David Stuckler. 2016. The Rise of Neoliberalism: How Bad Economics Imperils Health and What to Do about It. *Journal of Epidemiology and Community* 70(3): 312-318.
- Labonté, Ronald, Mohindra Katia, and Ted Schrecker. 2011. The Growing Impact of Globalization for Health and Public Health Practice. *Annual Review of Public Health* 32: 263-283.
- Lin, Faqin, Xiaosong Wang, and Mohan Zhou. 2022. How Trade Affects Pandemics? Evidence from Severe Acute Respiratory Syndromes in 2003. *World Economy* 45(7): 2270-2283.
- Lukashuk, I. I. 1989. The Principle Pacta Sunt Servanda and the Nature of Obligation Under International Law. *American Journal of International Law* 83(3): 513-518.
- Milner, Helen V., and Keiko Kubota. 2005. Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries. *International Organization* 59(1): 107-143.
- Moon, M. Jae. 2020. Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance. *Public Administration Review* 80(4): 651-656.
- Natterson-Horowitz, Barbara, and Bowers Kathryn Bowers. 2012. *Zoobiquity: What Animals Can Teach Us About Health and the Science of Healing*. New York: Vintage.
- Natterson-Horowitz, Barbara, and Bowers Kathryn. 2012. *Zoobiquity: The Astonishing Connection between Human and Animal*. New York: Vintage.
- Nunn, Nathan, and Nancy Qian. 2010. The Columbian Exchange: A History of Disease, Food, and Ideas. *Journal of Economic Perspectives* 24(2): 163-188.
- Perrings, Charles, Simon Levin, and Peter Daszak. 2018. The Economics of Infectious Disease, Trade and Pandemic Risk. *EcoHealth* 15: 241-243.
- Qin, Julia Ya. 2012. The Predicament of China's WTO-Plus Obligation to Eliminate Export Duties: A Commentary on the China-Raw Materials Case. *Chinese Journal of International Law* 11(2): 237-246.
- Rose, Andrew K. 2004. Do We Really Know That the WTO Increases Trade?. *American Economic Review* 94(1): 98-114.
- Rowden, Rick. 2009. *The Deadly Ideas of Neoliberalism: How the IMF has Undermined*

- Public Health and the Fight against AIDS*. London: Bloomsbury Publishing.
- Stuckler, David et al., 2017. Austerity and Health: The Impact in the UK and Europe. *European Journal of Public Health* 27(4): 18-21.
- Siegfried, Andre. 1965. *Routes of Contagion*. New York: Harcourt Press.
- Smith, Richard, Chantal Blouin, Nick Drager, David P. Fidler. 2007. Trade in Health Services and the GATS. Pp. 437-458 in *A Handbook of International Trade in Services* edited by Mattoo, Aaditya, Robert Stern, and Gianni Zanini. London: Oxford University Press.
- Staiger, Douglas, and James H. Stock. 1997. Instrumental Variables Regression with Weak Instruments. *Econometrica* 65(3): 557-586.
- Stern, David I. 2004. The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve. *World Development* 32(8): 1419-1439.
- Stone, Susan I. and Rose Roderick A. 2011. Social Work Research and Endogeneity Bias. *Journal of the Society for Social Work and Research* 2(2): 54-75.
- Su, Zhenhua, Shan Su, and Qian Zhou. 2021. Government Trust in a Time of Crisis: Survey Evidence at the Beginning of Pandemic in China. *China Review* 21(2): 87-116.
- Szreter, Simon. 1997. Economic Growth, Disruption, Deprivation, Disease, and Death: On the Importance of the Politics of Public Health for Development. *Population and Development Review* 23(4): 693-728.
- Tsiotas, Dimitrios, and Vassilis Tselios. 2022. Understanding the Uneven Spread of COVID-19 in the Context of the Global Interconnected Economy. *Scientific Reports* 12: 666.
- Waltz, Kenneth N. 1999. Globalization and Governance. *PS: Political Science & Politics* 32(4): 693-700.

第五場

論區域貿易協定下中小企業 跨國貿易障礙之規範因應

主持人：李貴英（東吳大學法律學系特聘教授）

發表人：楊培侃（國立政治大學國際經營與貿易學系教授）

評論人：張愷致（東吳大學法律學系助理教授）

論區域貿易協定下中小企業 跨國貿易障礙之規範因應

楊培侃*

目次

壹、前言.....	4
貳、WTO 多邊貿易架構下中小企業之國際貿易議題	5
一、中小企業參與國際貿易的實益與重要性.....	5
二、中小企業從事跨國貿易的困難與挑戰.....	6
三、WTO 對中小企業貿易規範建立之談判現況與問題	8
參、區域貿易協定下中小企業規範之現況與評析.....	11
一、區域貿易協定下中小企業規範之現況概述.....	12
二、區域貿易協定下中小企業條款與 WTO 相關規範之比較分析 ...	13
肆、我國就中小企業議題在雙邊貿易協定之實踐：以《臺美 21 世紀貿易 倡議》為例.....	16
一、我國雙邊貿易協定中之中小企業條款.....	17
二、《臺美 21 世紀貿易倡議》下之中小企業議題.....	20
三、《臺美 21 世紀貿易倡議》中小企業專章之談判議題與政策考量	23
伍、結論與展望.....	30

* 國立政治大學國際經營與貿易學系教授，美國杜克大學法學博士（J.D.）。歡迎提供寶貴意見至：pkyang@nccu.edu.tw。

摘要

根據世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）研究，全球 95% 的公司都是中小企業，占全球總就業人數的 60%。然而，中小企業在尋求參與國際貿易或跨國商業活動時面臨著許多障礙，致使此等企業在國際貿易的參與比重仍然有限。相關原因包括缺乏相關技能、缺乏對國際市場的瞭解、非關稅障礙、繁瑣的法規與邊境通關程序，以及獲得貿易融資的機會有限等。為幫助中小企業在世界貿易中發揮更積極的作用，WTO 與亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）等國際經貿組織，紛紛尋求在多邊架構下協助會員能促進中小企業參與全球貿易的方式。此外，各國在進行雙邊或區域貿易協定談判時，為擴大處理與貿易有關議題之範圍與深化國內規範之標準，亦納入規範中小企業貿易之相關條款，強化雙邊或區域內之中小企業貿易，以補充多邊規範之不足。我國與美國進行第一階段《臺美 21 世紀貿易倡議（U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade）》談判，便納入中小企業議題，可見中小企業貿易議題在雙邊或區域貿易架構下的重要性，已漸受各國政府重視。

本文嘗試探討在區域或雙邊貿易協定架構下各國對中小企業貿易障礙議題之處理，以及為促進中小企業貿易所建立之機制或規範。基此，本文先從 WTO 多邊貿易體制對中小企業參與國際貿易議題之因應與規範現況，探討中小企業對國際貿易之重要性及其所面臨之困難與挑戰；再就區域貿易協定下有關中小企業之規定，進行規範內容與性質等面向之分類與評析；最後，以我國與美國進行之《臺美 21 世紀貿易倡議》之談判為例，檢視中小企業議題在雙邊或區域貿易協定談判時可能面臨的問題，及規範形式與內容之意涵與可能影響。

關鍵字：微中小型企業、區域貿易協定、WTO、貿易障礙、中小企業條款、中小企業合作

Abstract

According to the World Trade Organization research, 95% of the world's companies are small and medium-sized enterprises, accounting for 60% of the total global employment. However, SMEs face many obstacles when seeking to participate in international trade, resulting in the participation of such enterprises in international trade is still limited. Related reasons include lack of relevant skills, lack of knowledge of international markets, non-tariff barriers, onerous regulations and border procedures, and limited access to trade finance. In order to help small and medium-sized enterprises play a more active role in world trade, the World Trade Organization and the Asia-Pacific Economic Cooperation have sought ways to assist members in a multilateral framework to promote small and medium-sized enterprises to participate in global trade. In addition, when countries are negotiating bilateral or regional trade agreements, in order to expand the scope of trade issues and deepen normative standards, they also include relevant provisions to regulate the trade of small and medium-sized enterprises, strengthen bilateral or intra-regional trade of small and medium-sized enterprises, and supplement the lack of multilateral norms. In the first phase of Taiwan-U.S. 21st Century Trade Initiative negotiations between my country and the United States, the issue of SMEs was included, which shows the importance of SME trade issues under the bilateral or regional trade framework.

This article attempts to discuss how countries deal with the issue of trade barriers for SMEs under regional trade agreements, or regulate the mechanism for promoting SME trade. First, discuss the importance of SMEs to international trade and the difficulties and challenges they face from the WTO multilateral trading system's response to and regulation of SMEs' participation in international trade issues; and then discuss the regulations on SMEs under regional trade agreements Classification and analysis of the content and nature of the regulation; finally, taking the Taiwan-US 21st Century Trade Initiative negotiation between my country and the United States as an example, examine the problems that SMEs may face when negotiating bilateral or regional trade agreements, and the form of regulation possible impact on content.

Keywords: micro, small and medium-sized enterprises, regional trade agreements, WTO, trade barriers, SME provisions, SME cooperation

壹、前言

微型、小型及中型企業（micro, small and medium-sized enterprises, MSMEs）¹ 在各國經濟發展扮演重要角色。不論就開發中國家或已開發國家而言，中小企業對提升國內經濟產值或增加就業機會的重要性，皆不容忽視。甚至在研發創新與社會政策層面，中小企業亦是各國提升經濟動能、維持社會穩定之重要部門。然觀乎全球市場，於從事國際貿易或投資等跨國商業活動上，大型的跨國企業仍佔有相當的優勢，中小企業相對處於劣勢，難以與大型跨國企業相抗衡。因此，國際間為能促進中小企業對全球經濟與國際貿易的成長，各國紛紛制訂有利於中小企業發展的政策措施，並思考建立協助中小企業貿易有關之國際規範或機制，藉以處理中小企業從事跨國貿易活動所面臨的困難與挑戰，促進中小企業融入全球貿易體系。

中小企業所面臨之國際貿易困境，不外乎人員缺乏相關技能、缺乏對國際市場的瞭解、非關稅障礙、繁瑣的法規及邊境通關程序，以及獲得貿易融資的機會有限等。為幫助中小企業在全球貿易中發揮更積極的作用，世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）等國際組織，紛紛尋求在多邊架構下協助會員能促進中小企業參與全球貿易的方式。此外，各國在進行雙邊或區域貿易協定談判時，為擴大處理與貿易有關議題之範圍與深化國內規範之標準，亦納入規範中小企業貿易之相關條款，強化雙邊或區域內之中小企業貿易，以補充多邊規範之不足。我國與美國進行第一階段《臺美 21 世紀貿易倡議（U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade）》談判，便納入中小企業議題²，可見中小企業貿易議題在雙邊或區域貿易架構下的重要性。

鑑於國際間對中小企業競爭力與國際貿易關連性之問題，於不同國際組織或場域已有為數不少的探討，本文擬以當前在 WTO 多邊架構及區域貿易協定下對中小企業議題之研究為基礎，探討我國就中小企業議題在雙邊貿易協定下之實踐與問題，尤其著重於分析甫簽署之《臺美 21 世紀貿易倡議》下中小企業議題於談判過程或後續執行時可能面臨之問題。

因此，本文第二部分擬彙整 WTO 多邊貿易架構下對中小企業議題談判之最

¹ 按國際間處理中小企業議題，多一併納入「微型企業（micro-sized enterprise）」，而與「小型、中型企業（small and medium-sized enterprises, SMEs）」合稱「微型、小型與中型企業（micro, small and medium-sized enterprises, MSMEs）」，因此，本文所探討之對象，如未特別指明特定規模之企業，亦係指稱微型、小型與中型三種類型之企業。然為行文之便，除另有指明外，本文後續擬使用一般通用之「中小企業」用語，用以指稱「微型、小型與中型企業」。

² Agreement Between the American Institution in Taiwan and the Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States Regarding Trade Between the United States of America and Taiwan, Taiwan-U.S., June 1, 2023 [hereinafter U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade], <https://ustr.gov/sites/default/files/2023-05/AIT-TECRO%20Trade%20Agreement%20May%202023.pdf>.

新進展，扼要說明有關中小企業之國際貿易問題，包括：中小企業對國際貿易之重要性及中小企業從事國際貿易之困難與挑戰；第三部分則本於 WTO 架構下之探討，彙整當前區域貿易協定有關中小企業條款之類型與內容，並著重於分析雙邊或區域貿易協定之中小企業條款與 WTO 相關規範之差異，進而說明此等區域貿易協定下中小企業條款之性質與特色。第四部分則針對我國在雙邊貿易協定架構下對中小企業議題之處理與實踐，除檢視我國既有自由貿易協定或經濟合作協定內之中小企業條款外，著重於探討《臺美 21 世紀貿易倡議》中有關中小企業規範之內容與影響。最後則為本文之結論與展望。

貳、WTO 多邊貿易架構下中小企業之國際貿易議題

在探討 WTO 處理中小企業議題之最新進展前，有必要先對中小企業與國際貿易之關連性作一說明。而兩者關連性之探討，主要可顯示於兩個層面的問題：首先，何以需要在國際貿易的場合處理中小企業的問題？換言之，促進中小企業之競爭力對於國際貿易之發展有何重要性？其次，如欲促進中小企業從事國際貿易活動，其所面臨之困難與挑戰為何？於釐清此等問題後，方能說明何以需要透過 WTO 建立國際規範或機制協助中小企業因應從事國際貿易之困難。以下依序扼要說明。

一、中小企業參與國際貿易的實益與重要性

已有諸多研究發現中小企業對各國國內經濟成長的重要性，不論是開發中國家或已開發國家，中小企業對增進國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）與提升就業機會等層面，皆有相當大的貢獻³，無庸贅言。本文擬強調何以將中小企業融入全球貿易？此對國際貿易之發展將有何重要實益？何以當前國際間積極處理中小企業議題，而何種環境與條件使中小企業議題有機會成為國際經貿之主要議題？

首先，由於數位科技與電子商務的發達，中小企業透過電子商務與網際網路取得從事跨國貿易的契機，藉由資通訊科技的革新、物聯網與全球供應鏈的建立與國際化，更是促使中小企業得以進入國際貿易的重要因素⁴。其次，促進中小企業從事國際貿易可產生之潛在實益，主要彰顯於三個層面：第一，提高生產力：固然一般認為中小企業較大型企業更難以吸收跨國貿易之成本，難以預期生產效能會高於大型企業。然而，研究指出強化中小企業之出口貿易，增加出口市場的佔有率，藉以去化過剩產能，可以因提高經濟規模而提升生產力，甚至可以促使

³ WTO, WORLD TRADE REPORT 2016: LEVELLING THE TRADING FIELD FOR SMES, 17-18 (2016), https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report16_e.pdf.

⁴ *Id.* at 20-21.

產品研發與技術提升，提供更多種類與創新的高品質產品⁵。

其次，擴大中小企業參與國際貿易有助於提高勞工薪資水平，增加優質工作機會⁶。如果中小企業為女性、少數團體所擁有，則協助擴展中小企業之貿易網絡，亦可促進國際貿易之「包容性 (inclusiveness)」目標⁷。最後，亦可透過中小企業之參與，促進研發創新及產業升級⁸。許多研究顯示，中小企業被認為是新創事業的關鍵參與者，對提高各國產業競爭力及創新能力至關重要，可在產業與技術方面處於領先地位，透過降低企業溝通成本，以增加技術創新的機會，進而改善在全球市場上的表現⁹。

至於中小企業融入全球貿易之方式，一般傳統上認為中小企業可以透過下列方式從事跨國貿易或商業行為；直接出口至外國、透過獨立的海外代理人從事出口、設立海外子公司從事出口，或直接在海外市場設立生產工廠¹⁰。此外，另有種融入全球貿易之方式，則係強調供應鏈之網絡 (network) 的重要性，建立與上下游供應商或消費者間之網絡關係¹¹。

二、中小企業從事跨國貿易的困難與挑戰

承上所述，提升中小企業競爭力對國際貿易與經濟發展有所助益。然而，中小企業因企業規模較小，本即面臨競爭上之劣勢，此等劣勢於從事跨國貿易時更加明顯。為能有效協助中小企業融入全球貿易，國際組織彙整中小企業進行國際化所面臨的主要困難與挑戰，期能藉由國際規範與合作機制處理此等問題。據 WTO 研究報告歸納約有下列幾項困難，包括：不易取得貿易融資、欠缺進入新市場所需的資訊、欠缺與供應商、消費者、政府議價而維護企業利益的能力、欠缺使用數位科技之能力、欠缺保護研發創新之智慧財產權之能力，企業員工欠缺相關獲取專業能力之訓練、面臨從事跨國貿易所需之高昂成本，如配額、關稅、非

⁵ John R. Baldwin & Wulong Gu, *Export-Market Participation and Productivity Performance in Canadian Manufacturing*, 36(3) CAN. J. ECON. 634-657 (2003).

⁶ WTO, *supra* note 3, at 21-24.

⁷ 有研究指出，中小企業在對開發中國家更可以顯現其重要性，原因有二，一為有論者認為中小企業的發展可以帶動經濟，使國家的減貧計畫更加有成效，二為中小企業係產業創新與永續成長的基石，為社會持續帶來發展的動能，上述兩個原因互有相關，因為大多數的實證研究表示經濟成長與減少人民貧窮兩個議題間相互影響，因此若中小企業的發展可以帶動成長，則進一步可以推論中小企業有助於減少貧窮。蓋中小企業對於穩定經濟環境與增加經濟發展有重大的貢獻，故政府更應該於中小企業遭遇到業務上的困難時給予資金與諮詢，以協助其克服障礙、應對挑戰。Id.

⁸ Id.

⁹ OECD, SMES, ENTREPRENEURSHIP AND INNOVATION 15-16, 32-37 (2010), <https://doi.org/10.1787/9789264080355-en>.

¹⁰ INTERNATIONAL TRADE CENTRE (ITC) & WTO, SME COMPETITIVENESS AND AID FOR TRADE: CONNECTING DEVELOPING COUNTRY SMES TO GLOBAL VALUE CHAINS 8 (2014), <https://intracen.org/file/smecompetitivenessandaidfortradecconnectingdevelopingcountrylowrespdf>.

¹¹ Id.

關稅措施或運輸等成本、欠缺友善中小企業經商之環境與法規等¹²。

企業之經營本就面臨不同的限制與障礙，即使大型企業也會面臨前開問題。然而，大型企業可以透過生產大量產品、共同採購、設立子公司於不同的出口市場來攤銷成本，中小企業通常無法以同樣方式來分擔成本，導致這些障礙對於阻礙中小企業出口貿易活動的效果有放大的情勢，使其在國際貿易上之表現不如預期¹³。申言之，中小企業欠缺適當的融資管道，主要因素在於相較於大型企業，中小企業對於金融機構存有較高的風險，蓋中小企業通常成立時間較短，金融機構無法確認申請貸款之中小企業之信用紀錄、或企業員工具有足夠的財務知識，甚至是否擁有足夠的擔保品等，皆是中小企業難獲得金融機構融資之原因¹⁴。

其次，中小企業常面臨資訊不足或資訊落差的問題¹⁵，中小企業為能進入新市場，必須有效掌握海外市場資訊、潛在客戶對象、合作企業夥伴，或適合的行銷通路，凡此皆須有充分可信賴的資訊才能進行市場調查。然而，即使當今網際網路發達，資訊無遠弗屆，但資訊不足與落差仍是中小企業面臨拓展新市場的重要挑戰，至於造成資訊不足的原因，不外是外國政府資訊不夠公開透明、未定期更新或使用語言無法理解等，導致中小企業對於相關市場或法規資訊難以掌握，造成中小企業在開發海外市場時，無法及時掌握關鍵資訊以創造商機¹⁶。

再者，中小企業欠缺使用數位科技或電子商務從事國際貿易之能力，鑒於數位科技與電子商務已成為現代社會發展與商業經營的趨勢，企業皆認知到使用先進的資訊與通訊技術將帶來更好的發展機會與競爭優勢¹⁷。透過資通訊技術與數位通訊技術有利於擴大業務範圍，使用雲端技術可增加工作的靈活性，並節省時間成本¹⁸。但在數位轉型的過程中，中小企業常面臨缺乏意願、知識、資源或技術能力等阻礙，導致中小企業因未能充分數位化而無法掌握數位科技所帶來的商機¹⁹。

此外，從事國際貿易面臨之成本，包含關稅與非關稅措施、關務行政與通關

¹² *Id.* at 11-18.

¹³ Martina Lodrant & Lucian Cernat, *SME Provisions in Trade Agreements and the Case of TTIP*, in *SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN INTERNATIONAL ECONOMIC LAW* 169 (Thilo Rensmann ed., 2017).

¹⁴ *Access to Finance for Small and Medium Enterprises*, INNOVATIONS FOR POVERTY ACTION, <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/English.pdf> (last visited Aug. 24, 2023); OECD, *TOP BARRIERS AND DRIVERS TO SME INTERNATIONALISATION* 9 (2009), <https://www.oecd.org/cfe/smes/43357832.pdf>.

¹⁵ OECD, *supra* note 14, at 10.

¹⁶ *Id.* at 9-11.

¹⁷ CHRIS BARNARD ET AL., *THE ROAD TO THE DIGITAL FUTURE OF SMEs* 1 (2017).

¹⁸ MICHELLE YAMINE ET AL., *SMEs AND DIGITAL COMMUNICATION TECHNOLOGIES* 18 (2014).

¹⁹ BARNARD, *supra* note 17.

程序²⁰、產品標準與衛生防疫檢疫措施及運輸、保險成本等²¹，相較於國內交易，國際運輸成本增加了中小企業的負擔，且中小企業通常缺乏國際貨物運輸經驗，相較於大型企業有穩定且大量的進出口貨量，中小企業所提供的貨物量較小且出貨頻率不固定，無法有效地達成規模經濟，中小企業的進出口因而受限於物流業者所提供的服務，無法有更佳的議價空間，故中小企業所負擔的物流成本相較於大型企業較高，而無法有效分攤高昂物流與保險費用使運輸成本成為中小企業國際化的障礙²²。

最後，在智慧財產權保護方面，中小企業除面臨對智慧財產權認識不足的問題外，欠缺具有足夠專業知識之人員與財務資源從事智慧財產權之申請，降低透過合法申請取得權利的成功率；而取得權利之後續管理與維護所需的高額費用與成本也是令中小企業裹足不前之原因²³。

綜合上述，中小企業所面臨之前開障礙與挑戰，對於中小企業拓展國際貿易，融入全球貿易體系具有負面影響。此等限制與瓶頸，部分可透過國際規範或合作機制處理，然有賴各國具有處理中小企業國際貿易問題的共識，基此，本文擬先審視 WTO 多邊貿易架構下對於中小企業議題之談判現況，並分析目前中小企業規範所隱含的問題與發展。

三、WTO 對中小企業貿易規範建立之談判現況與問題

(一) 談判現況與進展

由於前開諸多因素，中小企業參與國際貿易在數量與規模上仍然有限。其中包括缺乏相關技能、缺乏對國際市場的瞭解、非關稅障礙、繁瑣的法規及邊境程序以及獲得融資（特別是貿易融資）的機會有限。企業規模越小，參與國際貿易面臨的挑戰就越大。為解決中小企業參與國際貿易之問題，在 WTO 多邊貿易場域，各會員亦積極研提各種倡議或計畫方案，幫助中小企業在世界貿易中發揮更積極的作用。

菲律賓率先於 2015 年 7 月總理事會議上指出中小企業作為各國經濟與全球貿

²⁰ 對於中小企業來說，繁複的海關程序阻礙其經濟活動發展。實際上，瞭解海關與其相關法規是中小企業出口到新市場的重要一部分，不同的海關主管機構對於貨品估價有不同的解釋，甚至有些海關會要求過度或不相關的文書作業，造成入境港口的貨物阻礙，使貨品延誤並減慢通關速度，因此缺乏透明性的海關程序、未即時更正的規則與缺乏國際語言的海關條例與程序資訊，前述種種不合理的作法皆使海關管理費高昂，中小企業無力獲得明確的海關資訊之餘，也須承擔過多的通關費用與時間成本。

²¹ ITC & WTO, *supra* note 10, at 17-18.

²² WTO, *supra* note 3, at 93.

²³ Sati-Salmah Sukarmijan & Olivia De Vega Sapong, *The Importance of Intellectual Property for SMEs; Challenges and Moving Forward*, in INTERNATIONAL AGRIBUSINESS MARKETING CONFERENCE 2013 78 (Raja Suzana Raja Kasi & Bisant Kaur eds., 2014).

易的重要部門，WTO 會員應思考如何強化將中小企業整合至區域與全球貿易之做法，並建議總理事會應考慮採取促進討論此議題的最適當安排²⁴。2016 年 7 月，汶萊、寮國、馬來西亞、菲律賓、新加坡與泰國持續安排針對中小企業議題的對話，並召開加強中小企業參與之工作坊，提高會員對中小企業在國際貿易中作用的認識²⁵。最終於 2017 年 5 月的總理事會議上，由 47 個會員發起「MSME 非正式對話（Informal Dialogue on MSME）」並由智利大使 Casanueva 擔任主席²⁶。並成立「微中小型企業之友（Friends of MSMEs）」以探討中小企業的未來發展，該成員除已開發國家外，也包含開發中國家，目的是為了具體解決中小企業在國際貿易上的問題²⁷。

微中小型企業之友成立宗旨在於促進中小企業持續性的發展，成員認為在多邊架構下支持國內政策以增加中小企業參與國際貿易有其必要性，並強調資訊分享與透明化、強化中小企業融資能力、多加運用電子商務等議題，透過 WTO 對中小企業議題之關注使國際貿易更具有包容性，同時也支持包含中小企業的所有企業參與全球貿易²⁸。2017 年 6 月，阿根廷、巴西、巴拉圭及烏拉圭提交了一份關於制定涵蓋資訊及透明度、貿易便利化、電子商務及貿易融資等領域的工作計劃的提案²⁹。在 WTO 第 11 屆部長會議（11th Ministerial Conference, MC11）簽署聯合聲明之前，舉行多次研討會，強調在 WTO 設立專門論壇討論中小企業的重要性³⁰。

鑑於當前全球 95% 的公司是中小企業，佔全球就業總量的 60%³¹。然而，中小企業在尋求參與國際貿易時面臨許多障礙。為了解決這些障礙，88 個 WTO 會員在 2017 年 12 月舉行的 MC11 上簽署了一份聲明，宣布打算成立「MSME 非正式工作小組」，以探討 WTO 會員如何更好地支持中小企業參與全球貿易³²。非正式工作小組於 2018 年 3 月舉行第一次會議³³。截至 2023 年 3 月，共有 98 個 WTO

²⁴ Communication from the Philippines, *Fostering the Participation of Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs) in International Trade*, WTO Doc. JOB/GC/80 (July 22, 2015).

²⁵ Communication from Brunei Darussalam, Lao PDR, Malaysia, the Philippines, Republic of Singapore, and Thailand, *Enhancing the Participation of Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs) in International Trade*, WTO Doc. JOB/GC/95 (July 7, 2016).

²⁶ *Informal Working Group on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises (MSMEs)*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/msmes_e.htm (last visited Aug. 24, 2023).

²⁷ Erin Hannah et al., *The WTO in Buenos Aires: The Outcome and Its Significance for the Future of the Multilateral Trading System*, 41(10) WORLD ECON. 2578, 2585-2586 (2018).

²⁸ Communication from Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, *Fostering the Participation of Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs) in International Trade*, WTO Doc. JOB/GC/127 (June 9, 2017).

²⁹ *Id.*

³⁰ *Informal Working Group on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises (MSMEs)*, *supra* note 26.

³¹ *Id.*

³² WTO, Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme for MSMEs, WTO Doc. WT/MIN (17) /58 (Dec. 13, 2017) [hereinafter Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme for MSMEs].

³³ General Council, Open-Ended Thematic Session on Improving Access to Information for MSMEs: Takeaways and Next Steps Revision, WTO Doc. JOB/GC/183/Rev.1 (May 15, 2018).

會員參加非正式工作小組的討論³⁴。這些參與者涵蓋世界所有地區及各個發展水平，約佔世界出口的 90%³⁵。

2020 年 12 月通過的中小企業建議與聲明套案 (SME package)，由 97 個 WTO 會員發起³⁶。與所有聯合倡議一樣，中小企業非正式工作小組開放 WTO 所有會員加入³⁷。該倡議目前之結果及討論方案包括：於 2019 年啟動區域貿易協定下中小企業相關資訊資料庫³⁸、於 2020 年 12 月通過六項建議與聲明套案，旨在解決中小企業在國際貿易時面臨的挑戰³⁹。

此套案包括⁴⁰：呼籲 WTO 會員在貿易政策審查 (Trade Policy Review) 期間提供有關中小企業政策的資訊，以提高透明度並作為良好實踐的來源、呼籲 WTO 會員支持「全球貿易協助平台 (Global Trade Helpdesk)」，此線上平台旨在將公司 (尤其是中小企業) 的貿易及商業資訊納入單一資料庫、支持全面實施《貿易便捷化協定 (Trade Facilitation Agreement) 》，並建議 WTO 會員分享與中小企業相關的良好實務作法、呼籲促進中小企業參與貿易法規的制訂，以盡量減少監管負擔、支持實施 2019 年 WTO 整合資料庫 (WTO Integrated Database) 決定，允許中小企業獲取關稅及其他進口稅資訊、呼籲交流良好實務作法，以幫助確定有助於中小企業獲得融資及跨境支付的措施。

最後，2021 年，WTO 與國際商會 (International Chamber of Commerce, ICC) 及國際貿易中心 (International Trade Centre, ITC) 合作發起年度「小企業冠軍計劃 (Small Business Champions initiative)」，以幫助小企業在國際貿易中發揮更積極的作用⁴¹。

(二) 問題與挑戰

針對 WTO 多邊貿易架構下對中小企業議題之討論與現況，本文認為有幾點值得關注與探討：首先，雖然 WTO 會員肯定中小企業對國際貿易的潛在貢獻，且指出中小企業從事國際貿易之困難與問題，然而，相較於其他國際組織，如經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development,

³⁴ *Informal Working Group on MSMEs: Members of the Group Revision*, WTO Doc. INF/MSME/2/Rev.11 (Mar. 30, 2023).

³⁵ *Informal Working Group on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises (MSMEs)*, *supra* note 26.

³⁶ *Informal Working Group on MSMEs: Declaration on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises (MSMEs)*, WTO Doc. INF/MSME/4 (Dec. 14, 2020).

³⁷ *Informal Working Group on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises (MSMEs)*, *supra* note 26.

³⁸ *MSME Provisions in Regional Trade Agreements*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/msmesandtra_e/rtaprovisions_e.htm (last visited Aug. 24, 2023).

³⁹ *Informal Working Group on MSMEs: Declaration on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises (MSMEs) Revision*, WTO Doc. INF/MSME/4/Rev.2 (Oct. 6, 2021) [hereinafter SME Package].

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *ICC-ITC-WTO MSME Group Small Business Champions*, WTO, https://www.wto.org/english/forums_e/business_e/msme_sbc_e.htm (last visited Aug. 24, 2023).

OECD) 或亞太經濟合作組織 (APEC)，WTO 關注中小企業議題的起步較晚，且採取的區域合作機制也不若 APEC 多元及深入。然作為貿易領域的領導角色，WTO 對中小企業議題之探討及後續發展，仍具有重大意義。

其次，WTO 對中小企業議題之處理方式，採取規範制訂與方案計畫並行的策略，由於共識決原則的適用，WTO 會員對於新的多邊規範之制訂，困難度較高，因此，多以倡議或對議題有共同利益或理念之部分會員先行討論之方式，進行規範之討論，但為能加速對中小企業議題探討之力度，亦會輔以方案計畫或舉行研討會分享最佳實踐作法等方式，協助中小企業參與國際貿易⁴²。

再者，WTO 對中小企業議題之處理，採先易後難、先程序後實質的策略，先就既有機制或規則納入中小企業議題之考量，或先從資訊透明化著手，而非貿然建立中小企業之新規則。例如：透過貿易政策審查機制或《貿易便捷化協定》等規則，強化中小企業得透過既有機制或規則獲得參與國際貿易之必要協助⁴³。

第三，WTO 對中小企業議題之處理並未明確定義中小企業之概念，由於商業環境、政治、文化與產業結構的差異，各國對於中小企業的概念本就沒有一個相同的定義，對此，WTO 相關規範與倡議之討論，並未硬性規定中小企業的認定標準，而是由 WTO 會員自行以國內法認定。第四，WTO 目前針對中小企業議題建議或宣言多為不具法律拘束力的建議性規範，而非要求會員負有一定義務之強制規範。至於相關方案或計畫亦多以鼓勵參與之方式由 WTO 會員決定⁴⁴。最後，WTO 採取以資訊分享及透明化為主的策略，相關建議內容多環繞在資訊取得及透明化機制，至於具體中小企業合作計畫，則係透過研討會或工作坊等方式，分享最佳實務作法或案例，以間接的方式提供平台促成 WTO 會員間在中小企業領域的合作⁴⁵。

參、區域貿易協定下中小企業規範之現況與評析

雖然，中小企業議題在 WTO 多邊架構下的談判有所進展，但成效仍有待後續談判成果始能彰顯。因此，WTO 會員與貿易夥伴談判時，在雙邊或區域自由貿易協定中納入中小企業條款。根據 WTO 的研究報告，截至 2016 年 4 月通知 WTO 的區域貿易協定共 270 個，其中約有半數，即 136 個協定，訂有至少一條有關中小企業之規定⁴⁶。此外，WTO 的 MSME 非正式工作小組請求 WTO 秘書處檢視區

⁴² SME Package, *supra* note 39.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ José-Antonio Monteiro, *Provisions on Small and Medium-Sized Enterprises in Regional Trade Agreements 2* (WTO, Working Paper No. ERS-2016-12, 2016).

域貿易協定中有關中小企業條文之用語及類型，作為進一步談判中小企業倡議規範之參考⁴⁷。對於區域貿易協定下中小企業規範之現況與趨勢，本文僅分就規範體例與效力、規範類型與範圍、規範特性及其與 WTO 規範之比較等層面探討之。

一、區域貿易協定下中小企業規範之現況概述

關於當今區域貿易協定下有關中小企業之規範現況，鑑於通知 WTO 之雙邊或區域貿易協定為數眾多，相關協定內之中小企業條款亦不盡相同，為能扼要概述中小企業在區域貿易協定下之規範現況，擬分就規範體例與形式、規範性質與效力、規範類型與範圍及例外與彈性規範等面向，探討如下。

（一）規範體例與形式

區域貿易協定下中小企業條款之規範體例，據 WTO 研究報告共有五種架構形式，分別為：1. 以註腳規範、2. 於個別條文中規範、3. 於個別條文中之項次規範、4. 專屬特定條文規範及 5. 以專章規範等⁴⁸。按不同區域貿易協定下中小企業相關條款的形式差異頗大，即使是同一國家談判達成的協議也可能有所差異⁴⁹。儘管近期越來越多的區域貿易協定（有 38 個協定）採取第四種特定條文之形式，納入專屬於中小企業的具體條款，但中小企業條款最常見的形式是第二種形式，亦即於個別有關其他議題（非中小企業）的條款中，納入中小企業作為其中一個例子⁵⁰。例如：多數協定中之合作條款會將中小企業列為合作領域項目⁵¹。

（二）規範性質與效力

就規範之效力或性質而言，主要可歸納出下列七種樣態：1. 合作或促進規範、2. 例外或彈性規範、3. 肯認或確認規範、4. 制度性規範、5. 承諾或義務規範、6. 建議性規範及 7. 影響評估規範等⁵²。首先，最常見型態為第一種合作或促進規範（有 93 個協定），此等條款確認並促進締約方之間的中小企業合作⁵³。而中小企業的合作條款主要規定於合作專章中，但也見於其他章節，如政府採購、投資、電子商務、勞工、環境、中小企業等⁵⁴。而此等條款性質上多為「勉力條款（best endeavour provision）」，締約方有義務努力執行之規範。

⁴⁷ *Informal Working Group on MSMEs: MSME-Related Language in Regional Trade Agreements*, WTO Doc. INF/MSME/W/6/Rev.3 (Mar. 31, 2022).

⁴⁸ Monteiro, *supra* note 46, at 3.

⁴⁹ *Id.* at 7.

⁵⁰ *Id.* at 8.

⁵¹ *Id.*

⁵² *Id.* at 11.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Id.*

其次，第二常見之型態為例外或彈性規範（有 57 個協定），旨在規定中小企業或特定支持中小企業的國內計劃不受區域貿易協定義務規範之拘束，或者被認為與區域貿易協定規定的義務相符合⁵⁵。此等條款旨在確保締約方保有政策空間，採用特定的國內政策支持中小企業⁵⁶。再者，其他型態之規範數量較少，有 14 個區域貿易協定中的中小企業條款以強制性條款的形式規範⁵⁷。部分條款出現在有關貿易便捷化、透明化與智慧財產權的章節中，呼籲各方採取措施確保包括中小企業在內的經濟營運商不受到負面影響⁵⁸。

（三）規範類型與涵蓋範圍

至於中小企業規範之項目與涵蓋範圍，常分散於區域貿易協定相關章節或規定，屬於跨領域的問題。而其涵蓋範圍與項目包括：1. 中小企業合作、2. 服務與投資、3. 政府採購、4. 電子商務、5. 貿易便捷化、6. 智慧財產權及 7. 透明化等⁵⁹。

（四）例外與彈性規範

最後，區域貿易協定中訂有例外與彈性規範，主要將中小企業豁免適用協定中之相關規範義務，主要是豁免涵蓋政府採購章節中規定的義務⁶⁰。此外，一些適用於中小企業的豁免及保留措施也會納入雙方的服務業清單中⁶¹。其他類型的中小企業相關豁免特定於單個或多個區域貿易協定⁶²。例如，《歐盟—韓國自由貿易協定》在競爭章節中禁止補貼條款的註腳規定，根據 WTO《補貼暨平衡措施協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures）》第 2.1(b)條及其註腳規定之客觀標準或條件給予中小企業之補貼不受本條約束⁶³。

二、區域貿易協定下中小企業條款與 WTO 相關規範之比較分析

綜觀區域貿易協定下中小企業條款之內容，經比較分析此等條款與 WTO 架構下有關中小企業規範之異同，本文發現區域貿易協定下中小企業條款有若干規範上的特性，值得探討。

⁵⁵ *Id.* at 12.

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.* at 13.

⁶⁰ *Id.* at 12.

⁶¹ *Id.*

⁶² *Id.*

⁶³ Free Trade Agreement Between the European Union and Its Member States, of the One Part, and the Republic of Korea, of the Other Part, art. 11.11 n.5, 2011 O.J. (L 127) 6, 59 (“For the purposes of this Agreement, subsidies for small and medium-sized enterprises granted in accordance with objective criteria or conditions as provided for in Article 2.1 (b) and footnote 2 attached thereto of the SCM Agreement shall not be subject to this Article.”).

(一) 中小企業條款與 WTO 相關規範之比較分析

區域貿易協定內之中小企業條款與 WTO 架構下之中小企業倡議或規範，兩者雖肯定中小企業之參與對國際貿易之重要性，但存有不少的差異：首先，就規範體例與策略重點而言，WTO 採取較為軟性之建議與宣言之形式，而區域貿易協定採取較為硬性的協定與條款之形式。WTO 採取規範與方案並重的策略，區域貿易協定則較重視規範之制訂，至於方案計畫之作法則著重合作機制之建立。承上，兩者表現在規範性質與效力層面，亦存有差異，WTO 之規範多採非具有法律強制力的建議規範，至於區域貿易協定雖不乏採勉力性質之條款，但相較於 WTO 而言，較多採取具有義務性質之強制性規範，例如：資訊分享規範即是⁶⁴。

再者，就中小企業規範之涵蓋範圍與內容而言，WTO 主要處理可以透過既有機制或規範而與中小企業相關之作法，涵蓋之項目內容較為侷限，多以資訊分享與透明化為主；反之，區域貿易協定有關中小企業規範項目涵蓋較廣，且規範之內容亦較為具體深入。例如：建立中小企業的制度性合作機制、詳細列舉分享的資訊項目及公開網站的設置、雙邊的政府合作或中小企業對話機制等⁶⁵。此外，於電子商務、數位貿易、智慧財產權保護或貿易便捷化等規範，納入中小企業相關條款。

在 WTO 多邊架構下有關中小企業之規範，除前述有關中小企業倡議談判之建議或宣言外，既有 WTO 涵蓋協定下，部分涵蓋協定或條文亦有提及中小企業相關規定。例如：《反傾銷協定 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)》第 6.13 條明文提及中小企業，該條規定反傾銷調查時主管機關應特別考量小型公司在提供資料時所面臨的困難⁶⁶，本條對於中小企業來說具有解決資訊傳遞要求、要求調查主管機構提供保護性的支援及防止負面歧視等效果，適度減輕小型公司資訊要求的負擔，並允許主管機關向中小企業提供可行的援助⁶⁷。雖然本條建立調查雙方的合作機制，惟該條的效果僅適用於反傾銷調查之程序。

此外，除貨品貿易外，提供服務之中小企業，亦應納入考量，而有《服務貿

⁶⁴ E.g., Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada art. 25.3, Nov. 30, 2018 [hereinafter USMCA], <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.

⁶⁵ E.g., *id.* arts. 25.4, 25.5.

⁶⁶ Agreement on the Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariff and Trade 1994 art. 6.13, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A 1868 U.N.T.S 201, 211 (“The authorities shall take due account of any difficulties experienced by interested parties, in particular small companies, in supplying information requested, and shall provide any assistance practicable.”).

⁶⁷ Karsten Pötschke, *Rediscovering the Forgotten Article of the WTO Anti-Dumping Agreement: How Article 6.13 Protects SME*, in SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 77 (Thilo Rensmann ed., 2017).

易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）之適用。而以提供服務型態之中小企業在從事跨國服務貿易時亦會遭遇障礙，例如：對提供服務者國籍之要求、最低資本額要求、數量限制等障礙⁶⁸。此外，欠缺或不充分的智慧財產權保護法制、外國稅捐課徵、融資或營業許可之取得、商業登記要求等障礙⁶⁹。針對服務貿易部門之中小企業議題，似乎並未如同貨品貿易之議題受到關注，而 GATS 中沒有特別針對中小企業所定之條文⁷⁰。

再者，《政府採購協定（Agreement on Government Procurement, GPA）》乃另一個涉及中小企業議題之協定⁷¹。GPA 委員會於 2012 年決定就其共同關注的議題推行工作計畫，其中便包括中小企業的議題⁷²，對於中小企業在政府採購的議題，主要包含認知促進中小企業參與政府採購之重要性，持續鼓勵或促成中小企業參與政府採購，並避免採取或維持公開採購的歧視性措施⁷³。最後，與中小企業有關者為《資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA）》，鑑於中小企業使用資通訊科技產品可大幅提升企業經營效率及商業機會，透過資訊科技更新工作與管理模式，更能有效傳遞資訊，並開拓企業之業務，中小企業如能迅速適應新技術並應用，將更有競爭力與創新力⁷⁴。

綜觀 WTO 既有協定或有關中小企業之規定，並非針對提升中小企業競爭力或促進其從事國際貿易所為之規定，而是由各該協定之需求所定，因此，此等 WTO 既有涵蓋協定或條文之規範初旨，並非在於解決中小企業從事國際貿易之問題，無法透過此等規範有效解決中小企業在國際貿易中所面臨之障礙。

（二）區域貿易協定下中小企業規範之特性

基於前述規範現況與差異分析，可知區域貿易協定下中小企業規範具有下列特性與趨勢：晚近區域貿易協定有愈加重視中小企業議題之趨勢，並以採取專章方式規範中小企業議題，輔以各章節中涉及中小企業議題者，於各章節納入中小

⁶⁸ Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the State of the Internal Market for Services, at 14-44, COM (2002) 441 final (July 30, 2002).

⁶⁹ UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES: CHARACTERISTICS AND PERFORMANCE 6-18 (2010).

⁷⁰ Rudolf Adlung & Marta Soprana, *SMEs in Services Trade — A GATS Perspective*, 48(1) LEIBNIZ INFORMATION CTR. FOR ECON. 41-50 (2013).

⁷¹ Protocol Amending the Agreement on Government Procurement Annex: art. XXII, para. 8, Mar. 30, 2012, 3008 U.N.T.S 49, 79 [hereinafter Revised GPA].

⁷² Adoption of the Results of the Negotiations Under Article XXIV:7 of the Agreement on Government Procurement, Following Their Verification and Review, as Required by the Ministerial Decision of 15 December 2011 (GPA/112), Paragraph 5: Action Taken by the Parties to the WTO Agreement on Government Procurement at a Formal Meeting of the Committee, at the Level of Geneva Heads of Delegations, on 30 March 2012, Annex C, WTO Doc. GPA/113 (Apr. 2, 2012).

⁷³ Committee on Government Procurement, *Report of the Committee on Government Procurement*, WTO Doc. GPA/134 (Nov. 16, 2015).

⁷⁴ Virginia Barba-Sanchez et al., *Drivers, Benefits and Challenges of ICT Adoption by Small and Medium Sized Enterprises (SMEs): A Literature Review*, 5(1) BUSINESS PERSP. 103, 105-106 (2007).

企業條款。其次，中小企業規範之性質多為具有法律拘束力之「勉力條款」，亦即要求成員國履行相關義務但保留執行方式之彈性空間。因此，法律效力較建議規範為強，但又非屬毫無彈性之義務性強制規範。再者，特別重視中小企業在特定領域的合作，例如：電子商務（數位貿易）或政府採購等。此外，針對特定中小企業獲支持之計畫明確指出其不受區域貿易協定義務規範所拘束。第三，視貿易協定成員國重視議題之不同，中小企業規範於不同區域貿易協定之規範重點與內容頗有差異，尤其是涉及雙邊自由貿易協定，然如為近期之巨型區域貿易協定，例如《跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）》或《加拿大—歐盟全面性經濟與貿易協定（Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）》等，中小企業規範之用語與內容，則同質性較高⁷⁵。

最後，雖然 WTO 架構下之協定部分與中小企業議題有關，然由於中小企業在區域貿易協定下之規範，大抵超過 WTO 協定所定規範之要求範圍，此等高標準或高規格之規定，性質上有稱之為「WTO—加碼（WTO-plus）」規範。此外，值得留意者，區域貿易協定下之規範，如為一般性規範者，本就是不分企業規模大小所為之規定，即使該等條文並未特別提及中小企業，仍得適用於中小企業而使之受惠。由於區域貿易協定內大多數規範皆屬於此種類型，故對中小企業而言仍有其重要性。

因此，本文所以使用中小企業規範之用語，主要係指協定內有明文提及中小企業之特定條款，此種規範僅適用於中小企業，性質上為一般性規範之補充，也積極採用有利於中小企業之措施⁷⁶。而此等特別規範通常在一般貿易政策與協定之規範無法處理影響中小企業從事貿易之障礙時，才會考量針對中小企業而為特定之規定。

肆、我國就中小企業議題在雙邊貿易協定之實踐：

以《臺美 21 世紀貿易倡議》為例

我國經濟發展過程中，中小企業扮演重要的角色。根據經濟部《2022 年中小

⁷⁵ 雖然 CPTPP 與 CETA 兩協定對 SME 規範之架構不同，但兩者規範之內容與用語大抵一致。按 CPTPP 以專章（第 24 章）規範中小企業議題，CETA 除於相關章節規定 SME 條款（如第 19.19 條有關政府採購委員會之規定）外，係以後續附加協議之方式規範中小企業議題之建議，依據 CETA 第 26.1.5(f) 條設置中小企業共同委員會（Recommendation 003/2018 of 26 September 2018 of the Joint Committee on Small-and Medium-sized Enterprises (SMEs)），然兩者之規範重點與內容皆包含資訊分享、網站設置及委員會設置等規定。參見 Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada, of the One Part, and the European Union and Its Member States, of the Other Part, Can.-Eur., arts. 19.19, 26.1.5(f), 2017 O.J. (L 11) 23, 134, 177; Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership arts. 24.1, 24.2, Mar. 8, 2018, [hereinafter CPTPP], <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/tpp-11-treaty-text.pdf>.

⁷⁶ Lodrant & Cernat, *supra* note 13, at 169.

企業白皮書》之調查及統計，2021年我國中小企業家數為159萬5,828家，占全體企業98.92%，較2020年增加3.03%；就業人數為920萬人，占全國就業人數80.37%，較2020年減少1.19%⁷⁷。在銷售額方面，2021年我國中小企業銷售額為26兆6,194.99億元，占全體企業52.51%，較2020年增加13.01%⁷⁸。可見，2021年我國中小企業家數及銷售額皆呈正向成長，就業人數則略為減少。雖然，《2022年中小企業白皮書》中分析我國中小企業所面臨國內與全球總體經濟環境變化之挑戰及政府因應對策⁷⁹，然並未深入探討我國在雙邊或區域貿易協定架構下對中小企業議題之立場與回應。本文擬先回顧我國雙邊貿易協定中涉及中小企業之條款，再探討今年《臺美21世紀貿易倡議》第一階段談判項目中之中小企業議題。

一、我國雙邊貿易協定中之中小企業條款

我國對外簽署之雙邊自由貿易協定或經濟合作協定數量固然有限，但在10個貿易協定中，仍有6個協定明文提及中小企業之用語及規定。然而，其他貿易協定之規範雖未明文提及中小企業，鑑於貿易協定生效後受惠之對象本不限於特定規模的企業，也難以認為中小企業未能受惠於其他貿易協定之承諾與規範，宜先敘明。而此6個含有中小企業條款之貿易協定分別為：《中華民國（臺灣）與瓜地馬拉共和國自由貿易協定（Free Trade Agreement Between the Republic of China (Taiwan) and the Republic of Guatemala，以下簡稱臺瓜FTA）》⁸⁰、《中華民國（臺灣）與薩爾瓦多共和國暨宏都拉斯共和國自由貿易協定（Free Trade Agreement between the Republic of China (Taiwan), the Republic of El Salvador and the Republic of Honduras，以下簡稱臺薩宏FTA）》⁸¹、《海峽兩岸經濟合作協議》⁸²、《新加坡與臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域經濟夥伴協定（Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership，以下簡稱臺星經濟夥伴協定）》⁸³、《中華民國（臺灣）

⁷⁷ 經濟部，2022年中小企業白皮書，1版，頁19（2022年）。

⁷⁸ 其中，內銷額為23兆2,584.64億元，占全體企業61.61%，較上年增加11.49%；出口額為3兆3,610.35億元，占全體企業25.96%，年增率更達24.75%。經濟部（註77），頁19。

⁷⁹ 經濟部（註77）。

⁸⁰ 臺瓜FTA第20.09條（中小企業相關領域之合作）、第20.11條（觀光部門之合作）、第20.12條（環境與自然資源合作）等規定。Free Trade Agreement Between the Republic of China (Taiwan) and the Republic of Guatemala, Guat.-Taiwan, Sept. 22, 2005 [hereinafter TGFTA], <https://fta.trade.gov.tw/documents/Guatemala-se3-1-fl.pdf>.

⁸¹ 臺薩宏FTA第17.02條（具體目標）、第17.06條（微型、小型和中型企業合作）、第17.08條（觀光旅遊業之合作）、第17.12條（品質、生產力、創新及技術發展事務之合作）等規定。Free Trade Agreement between the Republic of China (Taiwan), the Republic of El Salvador and the Republic of Honduras, May 7, 2006 [hereinafter TEHFTA], <https://fta.trade.gov.tw/documents/salvador-honduras-se3-1-fl.pdf>.

⁸² 海峽兩岸經濟合作架構協議第6條第1項。

⁸³ 臺星經濟夥伴協定第11.7條（合作）、第13.1條（目標與原則）等規定。Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership, Sing.-Taiwan, Nov. 7, 2013 [hereinafter ASTEP], <https://fta.trade.gov.tw/documents/Singapore-se2-19-fl.pdf>.

與巴拉圭共和國經濟合作協定 (Agreement on Economic Cooperation between the Republic of China (Taiwan) and the Republic of Paraguay, 以下簡稱臺巴經濟合作協定)》⁸⁴及《中華民國(臺灣)政府與貝里斯政府經濟合作協定 (Agreement of Economic Co-Operation between the Government of the Republic of China (Taiwan) and the Government of Belize, 以下簡稱臺貝經濟合作協定)》⁸⁵等。

綜觀我國既有貿易協定中之中小企業條款，具有下列幾項特色：首先，就規範體例而言，前開貿易協定皆未針對中小企業以「專章」之體例形式予以規範，而係以中小企業「條款」之形式規範。換言之，中小企業議題乃附隨於貿易協定相關章節（如經濟合作、電子商務、智慧財產權等）下以個別條文之方式規範。

其次，至於條款之形式，除臺瓜 FTA 訂有中小企業專屬之獨立條款外，其他貿易協定則是將中小企業議題附隨於其他條款規範。亦即，臺瓜 FTA 第 20.09 條整個條文專就中小企業規範，其標題為「中小企業相關領域之合作 (Cooperation in the Small and Medium Enterprise Sector)」⁸⁶；臺薩宏 FTA 另將「微型企業」納入⁸⁷，針對「微型、小型與中型企業之合作」訂有專屬獨立之條文⁸⁸；其他貿易協定有關中小企業之條款，大多散見於其他相關條文，例如：合作⁸⁹、投資⁹⁰、電子

⁸⁴ 臺巴經濟合作協定第 9 條 (中小企業)、第 10 條 (投資促進) 等規定。Agreement on Economic Cooperation between the Republic of China (Taiwan) and the Republic of Paraguay, Para.-Taiwan, July 12, 2017 [hereinafter TPECA], <https://fta.trade.gov.tw/documents/paraguay-se2-2-fl.pdf>.

⁸⁵ 臺貝經濟合作協定第 46 條 (經濟及技術合作) 第 2 項規定。Agreement of Economic Co-Operation between the Government of the Republic of China (Taiwan) and the Government of Belize, Belize-Taiwan, art. 46, para. 2, Sept. 30, 2020 [hereinafter TBECA], <https://fta.trade.gov.tw/documents/belize-se2-2-fl.pdf>.

⁸⁶ 臺瓜 FTA 第 20.09 條 (中小企業相關領域之合作)：「1.締約國雙方應推展有利中小企業發展之環境。2.合作項目應包括：(a)鼓勵經濟代理人之接觸，促進合資事業，設立企業聯盟與資訊網路，以利締約國雙方推動金融合作，尤其是針對微型、小型以及中型企業之發展所進行之合作；及(b)促進行政管理程序便捷化，以利商業、製造與出口產業取得財務來源。」TGFTA, art. 20.09.

⁸⁷ 臺薩宏 FTA 第 17.02 條 (具體目標)：「本章 (合作) 之具體目標：(d) 打造適合微型、小型及中型企業及發展出口業之有利環境。」TEHFTA, art. 17.02.

⁸⁸ 臺薩宏 FTA 第 17.06 條 (微型、小型和中型企業合作)：「1.締約國應推展有利發展微型、小型及中型企業之環境。2.此合作應著重於下列事項：(a) 促進商業合作及資訊電腦網路開發以發展微型、小型及中型企業；(b) 為增進商業貿易之目的，支持蒐集及研究擴展、促進及協助發展微型、小型及中型企業競爭力之方案或計畫之融資及運作。(c) 支持改善商業環境，特別是有關微型、小型及中型企業之競爭發展之政策和規範；(d) 促進微型、小型及中型企業採用新技術以更新其公司管理、市場擴展，並協助其履行義務。」*Id.* art. 17.06.

⁸⁹ 例如：海峽兩岸經濟合作架構協議第 6 條 (經濟合作) 第 1 項規定：「為強化並擴大本協議的效益，雙方同意，加強包括但不限於以下合作：(七) 推動雙方中小企業合作，提升中小企業競爭力。」臺貝經濟合作協定第 46 條 (經濟及技術合作) 第 2 項規定：「經濟及技術合作應關注於下列領域：(d) 提供旨在促進私部門及企業發展之協助性措施，尤其是針對中、小型企業，以提升其國際競爭力及多元化之發展。」TBECA, art. 46, para. 2.

⁹⁰ 臺巴經濟合作協定第 10 條 (投資促進) 規定：「雙方認知藉由推動跨境投資流動與技術轉移等方式，以達經濟成長及發展之重要性。為增加投資流動，雙方得透過下列方式進行合作：(d) 發展由私部門基於商業考量，特別是與中小企業進行共同投資的機制。」TPECA, art. 10.

商務⁹¹或智慧財產權⁹²等章節中之條文，並未單獨針對中小企業以專條規範。換言之，係於合作或其他章節中之相關條文附帶提及中小企業之方式，將中小企業納入規範。

第三，提及中小企業條文之章節，主要係以雙邊合作或經濟、技術合作為規範項目，尤其是與邦交國之 FTA 或經濟合作協定，多於合作專章或條文中提及中小企業之合作或提升中小企業之競爭力，將中小企業列為諸多合作項目之一種⁹³。

第四，涉及中小企業合作議題之部門類型或產業型態，除泛就私部門一般產業為規範外，特別提及觀光部門⁹⁴、環境與自然資源產業部門⁹⁵、電子商務與智慧財產權領域之合作⁹⁶。較特別者，有關觀光與環境、自然資源產業部門，主要係與開發中國家之邦交國所簽訂之協定有此規範；至於與已開發國家之新加坡，則著重於電子商務與智慧財產權領域之中小企業合作。

第五，一般合作之方式與內容大抵呼應國際間對中小企業從事跨國貿易所面臨困難之解決與因應。例如：設立企業聯盟及資訊網絡，促進商業與金融合作、促進行政管理便捷化，以利企業取得財務來源、透過展覽與會議促進交流並進行技術合作與人員訓練，或透過聯合委員會商定技術合作之執行機制等⁹⁷。甚至，另有明確提及在品質、生產力、創新及技術發展事務等層面之中小企業合作⁹⁸。第六，另有針對中小企業之投資促進規範，藉由發展由私部門與中小企業進行共

⁹¹ 臺星經濟夥伴協定第 11.7 條（合作）規定：「體認電子商務之全球性本質，締約雙方應確認以下事項之重要性：(a)共同合作促進中小企業使用電子商務。」ASTEP, art. 11.7.

⁹² 臺星經濟夥伴協定第 13.1 條（目標與原則）規定：「重申基於世界貿易組織與貿易有關之智慧財產權協定，合作範圍可能包括：(b)與各締約方私部門合作致力促進之工業財產權運用，尤其是中小企業。」*Id.* art. 13.1.

⁹³ 臺巴經濟合作協定第 9 條（中小企業）規定：「雙方在特別關注中小企業下，應建立技術合作機制，以發展特定領域的技術能力，包括：(a)籌劃及舉辦展銷會、展覽、會議、廣告、諮詢及其他商業服務；(b)建立雙方商業實體、製造商協會、商會與其他商業協會之間的交流；(c)技術人員訓練。為達此目標，聯合委員會應在本協定生效後 6 個月內定義技術合作的優先產業，要求雙方各相關單位提出特定方案，並建立執行機制。」TPECA, art. 9.

⁹⁴ 臺瓜 FTA 第 20.11 條（觀光部門之合作）：「2.為本條之目的，締約國雙方將以下列事項做為合作重點：(h)支持締約國雙方所協商同意之針對觀光產業中微型與中小企業所進行之商業推廣活動。」臺薩宏 FTA 第 17.08 條（觀光旅遊業之合作）：「2.基於本條之目的，締約國應著重於下列合作：(h)對締約國就微型、小型及中型企業從事觀光旅遊業商業發展協議事項之支持。」TGFTA, art. 20.11; TEHFTA, art. 17.08.

⁹⁵ 臺瓜 FTA 第 20.12 條（環境與自然資源合作）：「3.締約國雙方將促進參與彼此之計畫，包括針對微型與中小企業所推動之更潔淨的生產計畫。」TGFTA, art. 20.12.

⁹⁶ ASTEP, arts. 11.7, 13.1.

⁹⁷ *E.g.*, TPECA, art. 9; TGFTA, art. 20.11.

⁹⁸ 臺薩宏 FTA 第 17.12 條（品質、生產力、創新及技術發展事務之合作）規定：「締約國各方應考量以下議題（包括但不限於）並促進合作以改善機關能力及該領域微型、小型及中型企業之品質、生產力、創新及技術發展：(a)加強測試實驗室及工業度量衡之技術；(b)協助提昇專門技術之學術課程（中等教育、專門教育及高等教育）；(c)支持私營企業、學術及公營企業員工有關該領域之品質、生產力、技術創新及發展之實習；及(d)強化公營企業有關品質、生產力、創新及技術發展方面之人力資源能力。」TEHFTA, art. 17.12.

同投資的機制，作為增加投資流動，促進雙邊投資之合作方式⁹⁹。最後，相關中小企業條款之效力，多使用性質上屬於強制性或義務性之規範用語。

二、《臺美 21 世紀貿易倡議》下之中小企業議題

（一）倡議緣起、進程與涵蓋議題

我國與美國於 2022 年 6 月 1 日宣布開啟《臺美 21 世紀貿易倡議》談判，旨在透過談判獲致高標準且具經濟意義的貿易協定，期待藉由此倡議及與利害關係人之持續互動，推進及深化臺美重要經貿關係、提倡共享價值，一起應對共同的挑戰及機會，並以雙方共享價值為基礎，推動彼此貿易優先事項，為勞工及產業促進創新及包容性之經濟成長¹⁰⁰。2022 年 8 月 17 日，雙方共同設定授權談判之貿易議題，包含貿易便捷化、良好法規制定、反貪污、中小企業、農業、標準、數位貿易、勞工、環境、國營企業、非市場經濟等 11 項¹⁰¹。其間歷經 2022 年 6 月 27 日以視訊方式進行之初始會議¹⁰²，以及兩回合以實體會議方式進行之雙邊談判（2022 年 11 月及 2023 年 1 月）¹⁰³，後於 2023 年 3 月 16 日公布雙方初步達成共識之首批早收議題之協定摘要¹⁰⁴，包括關務行政與貿易便捷化、良好法制規範、反貪腐、服務業國內規章及中小企業等 5 項議題¹⁰⁵。2023 年 5 月 18 日，美

⁹⁹ TPECA, art. 10.

¹⁰⁰ 臺灣和美國宣布啟動「臺美 21 世紀貿易倡議」新聞稿，行政院經貿談判辦公室，2022 年 6 月 1 日，<https://www.ey.gov.tw/otn/8E7CF7585049FAB6/328b5c43-efc6-45c3-926b-e3a0cb5e3dcb>（最後瀏覽日：2023 年 7 月 11 日）。United States and Taiwan Announce the Launch of the U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade, USTR (June 1, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/june/united-states-and-taiwan-announce-launch-us-taiwan-initiative-21st-century-trade>.

¹⁰¹ United States and Taiwan Commence Formal Negotiations on U.S. – Taiwan Initiative on 21st Century Trade, USTR (Aug. 17, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/august/united-states-and-taiwan-commence-formal-negotiations-us-taiwan-initiative-21st-century-trade>; U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade: Negotiating Mandate, USTR (Aug. 17, 2022), [https://ustr.gov/sites/default/files/2022-08/US-Taiwan%20Negotiating%20Mandate%20\(Final\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2022-08/US-Taiwan%20Negotiating%20Mandate%20(Final).pdf).

¹⁰² United States and Taiwan Hold Inaugural Meeting of the U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade, USTR (June 27, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/june/united-states-and-taiwan-hold-inaugural-meeting-us-taiwan-initiative-21st-century-trade> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁰³ 2022 年 11 月 8 日至 9 日由我方人員至美國紐約首次舉行《臺美 21 世紀貿易倡議》之實體會議。United States and Taiwan to Hold Meetings on U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade in New York, USTR (Nov. 3, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/november/united-states-and-taiwan-hold-meetings-us-taiwan-initiative-21st-century-trade-new-york>. 2023 年 1 月 14 日至 17 日，由美方人員至我國臺北進行第二回合之實體談判。Readout of January Negotiating Round Under the U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade, USTR (Jan. 17 2023) <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/january/readout-january-negotiating-round-under-us-taiwan-initiative-21st-century-trade-3>.

¹⁰⁴ USTR Releases Summaries from U.S.-Taiwan 21st Century Trade Initiative Negotiations, USTR (Mar. 16, 2023), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/march/ustr-releases-summaries-us-taiwan-21st-century-trade-initiative-negotiations>.

¹⁰⁵ U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade Summary of Texts Proposed by the U.S. Side, USTR (Mar. 2023), <https://ustr.gov/sites/default/files/2023-03/US%20Taiwan%20Initiative%20on%2021st%20Century%20Trade%20Public%20Summaries%20.pdf>.

國貿易代表戴琪宣布，美國與台灣完成有關《臺美 21 世紀貿易倡議》的談判¹⁰⁶。針對首批協定雙方於 2023 年 6 月 1 日在華府完成簽署¹⁰⁷，協定名稱為「駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會關於台灣與美國間貿易協定」¹⁰⁸。待雙方完成內部程序通知對方後，首批協定即可望正式生效。

(二) 中小企業議題之談判原則與結果

《臺美 21 世紀貿易倡議》談判初始，雙方有共識並不觸及市場進入之關稅減讓議題，此原則乃承襲美國於《印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)》所設定之原則，有別於傳統自由貿易協定，不涉及關稅減讓之談判¹⁰⁹。換言之，倡議內容著重於調和國內法規，並處理非關稅貿易障礙之問題，此乃因應美國總統拜登政府決定不展延貿易促進授權法案，並採取以勞工為中心之貿易政策，尋求亞太地區理念相近國家所形成之經濟聯盟¹¹⁰。

因此，觀乎臺美倡議授權談判之貿易議題，大抵與 IPEF 四大支柱之項目多有重複¹¹¹，臺美貿易倡議部分議題甚至超出 IPEF 之項目範圍，未見於 IPEF 之談判項目，例如：國營企業、非市場經濟議題。另外，若干議題於 IPEF 中論及，但並未明文於臺美倡議中提及，例如：競爭政策、技術援助與能力建構等¹¹²。至於中

¹⁰⁶ USTR Announcement Regarding U.S.-Taiwan Trade Initiative, USTR (May 18, 2023) <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/may/ustr-announcement-regarding-us-taiwan-trade-initiative>.

¹⁰⁷ Statement from USTR Spokesperson Sam Michel on U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade Signing Ceremony, USTR (June 1, 2023), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/june/statement-ustr-spokesperson-sam-michel-us-taiwan-initiative-21st-century-trade-signing-ceremony>.

¹⁰⁸ 協定共有 8 章，82 條。包含前言、初始條款及一般定義（第 1 章）、第一階段 5 項議題：關務行政及貿易便捷化（第 2 章）、良好法制作業（第 3 章）、服務業國內規章（第 4 章）、反貪腐（第 5 章）、中小企業（第 6 章），以及例外及一般條款（第 7 章）與最終條款（第 8 章）。Agreement Between the American Institution in Taiwan and the Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States Regarding Trade Between the United States of America and Taiwan, Taiwan-U.S., June 1, 2023 [hereinafter US Taiwan 21 Century Trade Initiative], <https://ustr.gov/sites/default/files/2023-05/AIT-TECRO%20Trade%20Agreement%20May%202023.pdf>.

¹⁰⁹ The Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: Biden-Harris Administration's Negotiating Goals for the Connected Economy (Trade) Pillar, USTR (Sept. 23, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/september/indo-pacific-economic-framework-prosperity-biden-harris-administrations-negotiating-goals-connected>.

¹¹⁰ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, TRADE PROMOTION AUTHORITY (TPA) 1 (2022), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10038>.

¹¹¹ Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, THE WHITE HOUSE (May 23, 2022) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

¹¹² United States and Indo-Pacific Economic Framework Partners Announce Negotiation Objectives, USTR (Sept. 9, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/september/united-states-and-indo-pacific-economic-framework-partners-announce-negotiation-objectives>。雖然於臺美倡議之中小企業專章中提及透過訓練計畫協助中小企業掌握數位貿易所帶來的效益等（第 6.2 條），性質上類似能力建構之規定，然臺美倡議中並未如 IPEF 訂有能力建構之專屬章節或特定項目之談判議題。

小企業議題，自始即納入臺美貿易倡議之談判項目，此等議題亦為 IPEF 之談判項目，屬於美國所強調包容性貿易（inclusive trade）之目標¹¹³。

第一階段談判之五項議題中，中小企業屬於爭議性較小，較有共識的議題。經兩回合談判後達成第 6 章、共 4 條之中小企業規範，包括：中小企業一般原則、增加中小企業貿易與投資機會之合作、資訊分享、中小企業對話等¹¹⁴。各條文規範之重點如下¹¹⁵：第 6.1 條（中小企業一般原則）：雙方認知中小企業對強化各自經濟競爭力的重要性及私部門在促進中小企業合作扮演不可或缺的角色。第 6.2 條（合作增加中小企業的貿易及投資機會）：雙方應考量增加並促進貿易與投資機會之方式，並列舉雙方得採取的特定方式，例如：促進雙方中小企業支援基礎設施間之合作，協助婦女、原住民、青年、新創等中小企業參與國際貿易，加強交流資訊及最佳範例。第 6.3 條（資訊分享）：雙方各自應發布一個免費、可公開瀏覽的網站，提供相關主管機關認為對貿易、投資或經商有用的資訊；定期檢視資訊為最新且正確，並盡可能以英文提供。第 6.4 條（中小企業對話）：雙方經官方代表協商可定期召開中小企業對話，參與者可包含官方代表、私部門、企業員工、非政府組織、學者專家、中小企業及利害關係者。

（三）《臺美 21 世紀貿易倡議》首批協定之性質與架構

《臺美 21 世紀貿易倡議》採分階段談判之模式，首批協定處理 5 項議題分別於各章規範，另有前言、首章初始與定義條款及末章最終條款，符合一般協定之架構。值得一提者，關於簽約主體及協定名稱，締約方係以美國在台協會（American Institute in Taiwan, AIT）及駐美國臺北經濟文化代表處（Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States, TECRO）為簽約主體，符合美國「臺灣關係法（Taiwan Relations Act）」下以 AIT 及 TECRO 為代表機構從事雙邊交流與外交事務之規範與慣例¹¹⁶。至於協定名稱直接提及「美國」與「臺灣」間之貿易，應係呼應美國制訂一系列強化與台灣關係正常化法案（如「臺灣旅行法（Taiwan Relations Act）」、「臺灣保證法（Taiwan Assurance Act of 2020）」等）以來之作法¹¹⁷。依協定名稱觀之，本協定並非自由貿易協定（Free Trade Agreement），亦非貿易與投資架構協定（Trade and Investment Framework Agreement），性質上為雙邊貿易協定（Bilateral Trade Agreement）。

為因應美國之「臺灣關係法」於協定內所為之文字調整，主要為新增「透過指定代表（through their Designated Representatives）」之概念，並不稱「締約方」

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, arts. 6.1-6.4.

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, pmbi. para. 1; 22 U.S.C. §§ 3310-3316 (1979).

¹¹⁷ *E.g.*, Taiwan Travel Act, Pub. L. No. 115-135, 132 Stat. 341 (2018); Taiwan Assurance Act of 2020, Pub. L. No. 116-260, 134 Stat. 3099 (2020).

而使用「位於代表締約方之領域內 (located in the territories represented by the Parties)」之用語¹¹⁸。此外，第 3 條資訊分享主體，並未使用《美國厄瓜多有關貿易規則及透明化貿易與投資理事會協定議定書 (Protocol to the Trade and Investment Council Agreement Between the Government of America and the Government of the Republic of Ecuador Relating to Trade Rules and Transparency, 以下簡稱美厄協定)》所稱「各自之政府機關 (its own government agencies)」之用語¹¹⁹，改採「代表締約方之機關 (the authorities represented by the Party)」，似在避免具有主權意涵之政府用語¹²⁰。此外，協定註腳 1 就所稱「臺灣」係指以 WTO 會員之「臺澎金馬獨立關稅領域」之名義，將我方之身分地位與 WTO 會員連結¹²¹。其他例子尚有對「中央層級 (central level)」之定義，此用語省略「政府 (government)」一詞，亦即，不使用「中央層級政府 (central level of government)」此等通常用語，以避免政治爭議，以及「領域 (territory)」的概念，則使用與 WTO 會員獨立關稅領域相同之概念界定，而非以領土、領海等國際法概念界定¹²²。凡此皆以考量降低政治上爭議所為之修正。

三、《臺美 21 世紀貿易倡議》中小企業專章之談判議題與政策考量

為進一步分析貿易倡議中小企業條款之意義與影響，本文除比較我國既有自由貿易協定之中小企業規範外，擬檢視美國近期對外簽署之《美國—墨西哥—加拿大協定 (United States-Mexico-Canada Agreement, 以下簡稱美墨加協定)》第 25 章¹²³及美厄協定附件 4¹²⁴有關中小企業之規範，探討《臺美 21 世紀貿易倡議》中小企業規範可能涉及的談判議題、政策考量及彰顯的意義與重要性。

(一) 規範體例與形式

首先，就規範體例而言，雖然國際間不乏有自由貿易協定以專章規範中小企業議題，如美墨加協定第 25 章及 CPTPP 第 24 章即是¹²⁵。然鑒於我國既有自由貿易協定中，不論係以專屬條文或散見各章其他相關條文之方式，皆以中小企業條款之形式規範，臺美貿易倡議以專章之體例規範中小企業議題，應屬我國貿易協

¹¹⁸ E.g., US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.1.

¹¹⁹ Protocol to the Trade and Investment Council Agreement Between the Government of America and the Government of the Republic of Ecuador Relating to Trade Rules and Transparency, Ecuador-U.S., Annex IV, art. 3, Dec. 8, 2020 [hereinafter Protocol to U.S.- Ecuador TIC], https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/tifa/US-Ecuador_Protocol.pdf.

¹²⁰ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 3.

¹²¹ *Id.* art. 1.1 n.1.

¹²² *Id.* art. 1.4.

¹²³ USMCA, ch. 25.

¹²⁴ 美厄協定原係基於兩國 1990 年所簽署「美厄貿易與投資理事會協定」第 7 條等規定，經進一步諮商於 2020 年簽署有關貿易規則與透明化議定書，而中小企業條文則訂於該議定書之附件 4 (Annex IV)。Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV.

¹²⁵ USMCA, ch. 25; CPTPP, ch. 24.

定之首例。即令與美厄協定相較，兩者之規範內容雖大抵雷同，但在規範體例上存有較為顯著的差異，按美厄協定之中小企業規範係以「附件（Annex）」之形式納入雙方有關貿易規則與透明化議定書中，並非完整之章節。而《臺美 21 世紀貿易倡議》明確以「專章（Chapter）」形式規範，可以顯示此等用語及架構之差異，應係基於較正式之貿易協定體例，始有專章之架構；而非僅為議定書之附件，此等較為權宜彈性之方式為之。

（二）規範性質與效力

其次，就規範效力而言，應檢視區域貿易協定中小企業條文之用語而定。涉及中小企業之規範，性質上較為「勉力條款」，不具有強制拘束力。然而，具體的效力，仍須視協定中不同條文之規範內容與法律文字而定，尚難一概而論。綜觀《臺美 21 世紀貿易倡議》中小企業規範，在規範性質與效力上具有下列幾點特性：

首先，重要之原則性規範與合作規範大抵採取介乎「強制規範」與「建議規範」間之「勉力規範」之方案。換言之，規範效力之用語仍使用「應（shall）」但在其後增加「尋求（seek to）」或「考量方法（consider ways to）」等文字，降低其強制性義務之性質，例如：第 6.1 條雙方應尋求 SME 之合作¹²⁶、第 6.2 條雙方應考量方法增加貿易機會等¹²⁷。此等作法有別於美墨加協定第 25.1 條直接使用「應促進密切合作」¹²⁸，或第 25.5 條「應召集中小企業三方對話」等¹²⁹，程度上有所差別。臺美倡議之作法與美厄協定較為相近。

其次，規範之效力視義務內容而採取不同的法律效力，除前開合作與原則規範採取勉力規範外，資訊分享規範則採取強制規範，而中小企業對話規範則採取建議規範之作法。例如：臺美倡議第 6.3 條規定締約方「應公布相關資訊」、「應定期檢討相關資訊」及「應提供英文版本之資訊」等¹³⁰；反之，第 6.4 條有關中小企業對話，僅規定締約方「得定期召開」；而中小企業對話成員「得包括締約方、私部門等」¹³¹。相較於美墨加協定，在資訊分享上亦採取強制規範為主¹³²，然在中小企業對話¹³³或中小企業委員會¹³⁴等程序性機制，亦採取強制規範，臺美倡議於前者相同，但在後者則有別，反與美厄協定採取相同之作法。

最後，在中小企業合作規範中，協定多列舉雙方可以合作之具體方法，但對

¹²⁶ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.1.

¹²⁷ *Id.* art. 6.2.

¹²⁸ USMCA, art. 25.1.

¹²⁹ *Id.* art. 25.5.

¹³⁰ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.3.

¹³¹ *Id.* art. 6.4.

¹³² USMCA, art. 25.3.

¹³³ *Id.* art. 25.5.

¹³⁴ *Id.* art. 25.4.

於此等具體做法之效力仍有不同之規範。臺美倡議第 6.2 條與美厄協定第 2 條將之列為「建議規範」，使用「得」之法律用語¹³⁵；反之，於美墨加協定第 25.2 條則為「強制規範」，而使用「應」之法律用語¹³⁶。可知，臺美倡議在中小企業具體合作方法上，具有較高的彈性，但亦存有較高的不確定性。換言之，在所列四項合作方式或具體執行內容上具有彈性，但是否執行合作機制仍有待雙方確認，於具有共識後執行。

（三）雙邊制度性機制

關於雙邊制度性機制之建立，雖然臺美間於 1994 年 9 月簽署《臺美貿易暨投資架構協定 (Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)》，係作為雙邊處理貿易與投資議題之機制¹³⁷。但對於中小企業議題，臺美間未有雙邊政府間之官方機制，過往係利用《亞太經濟合作會議 (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)》之場合或透過「全球合作暨訓練架構 (Global Cooperation and Training Framework, GCTF)」下進行中小企業議題之交流或合作¹³⁸。鑑於美墨加協定第 25.4 條設有「中小企業議題委員會 (Committee on SME Issues)」，作為三方政府之官方對話交流機制¹³⁹，臺美貿易倡議如能比照美墨加協定納入相關制度性規範，應可稱得上重要的突破。相較於「中小企業對話 (SME Dialogue)」機制主要提供產官學研等各利害關係人資訊交換與經驗交流之平台，委員會之設置更能彰顯政府間制度性機制之特性。從美墨加協定將兩者皆予以納入，可知對中小企業議題的重視。反觀美厄協定僅於第 4 條納入中小企業對話機制，且採取得定期召集之建議規範方式，重視程度大為降低¹⁴⁰。經檢視臺美貿易倡議似乎參照美厄協定之模式，僅納入中小企業對話規範，而未訂有中小企業委員會之規定，或係美方考量委員會設置與執行仰賴行政與財務資源，且臺美貿易未若美墨加來得密切，經權衡所為之決定。

然而，細觀臺美貿易倡議第 6.4 條有關中小企業對話之規定，與美厄協定之文字，仍有所差異¹⁴¹。首先，締約方得定期召開中小企業對話，應事先與雙方之

¹³⁵ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.3; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 2.

¹³⁶ USMCA, art. 25.2.

¹³⁷ Agreement Between the American Institute in Taiwan and the Coordination Council for North American Affairs Concerning a Framework of Principles and Procedures for Consultations Regarding Trade and Investment, U.S.-Taiwan, Sept. 19, 1994, <https://www.ey.gov.tw/otn/597FE42A10E3AA2C>.

¹³⁸ 經濟部中小企業處協助我國參與 APEC 中小企業系列會議，相關活動與交流，參見 APEC 會議與活動，經濟部中小企業處，2010 年 8 月 12 日，<https://www.moeasmea.gov.tw/article-40th-2715-6107>（最後瀏覽日：2023 年 8 月 24 日）；至於 GCTF 係由美國、臺灣、澳大利亞駐臺北辦事處和日本臺灣交流協會共同管理的合作與培訓架構，旨在作為臺灣與世界各地合作夥伴分享專業知識的平台。*Global Cooperation and Training Framework (GCTF)*, AM. INST. IN TAIWAN, <https://www.ait.org.tw/global-cooperation-and-training-framework-gctf/> (last visited Aug. 24, 2023).

¹³⁹ USMCA, art. 25.4.

¹⁴⁰ Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 4.

¹⁴¹ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.4.

指定代表 (Designated Representatives) 諮商，而所稱指定代表，於美方係指美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR)，於我方係指行政院經貿談判辦公室¹⁴²。其次，締約雙方應決定此等對話具有實益 (useful) 始得召開¹⁴³。換言之，本條另新增定期召開 SME 對話的程序與實質要件，亦即，程序上需經過「當事方之指定代表諮商 (in consultation with their Designated Representatives)」，而且必須「當事雙方決定此等對話有其實益 (when the Parties decide that such a Dialogue would be useful)」¹⁴⁴。

第三，中小企業對話之參與成員，除比照美厄協定列舉私部門、受雇人、非政府組織、學者專家及未被充分關注團體所擁有之中小企業等人員外，更增加美厄協定所無之參與成員，包括：締約方及指定代表¹⁴⁵。由前開文字差異可知，臺美貿易倡議之中小企業對話隱含政府間之官方的制度性機制，雖然因臺美貿易倡議因應臺美特殊外交關係，必須以 AIT 及 TECRO 為締約主體，但將指定代表納入條文，顯見此條文有意將中小企業對話提升為雙邊政府就中小企業議題之諮商與溝通機制，並保有召集與否、規模大小、議題選擇等之彈性空間。可謂是折衷臺美雙方利益與考量之妥協方案。

(四) 涵蓋項目與議題

針對中小企業議題之規範項目，臺美貿易倡議與美厄協定之規範項目相同，除一般原則外，包括中小企業合作、資訊分享及中小企業對話等共 4 個條文¹⁴⁶。美墨加協定除上述四項規定外，尚包括中小企業議題委員會 (第 25.4 條)、協定其他章節義務有利於中小企業之規定 (第 25.6 條) 及不適用爭端解決條款 (第 25.7 條)¹⁴⁷。美墨加協定之涵蓋項目較為詳細，將該協定其他章節相關義務規範，其內容有利於中小企業者，亦列舉於中小企業專章，例如：原產地規則之程序、政府採購、跨國服務貿易、數位貿易、智慧財產權、勞工、環境、競爭、反貪污及良好法制作業等¹⁴⁸。此外，為避免將中小企業專章內規範履行之爭議訴諸於美墨加協定第 31 章所定爭端解決程序，另訂有專條排除爭端解決程序之適用¹⁴⁹。

對於前開涵蓋項目上的差異，本文認為因臺美首批談判僅涉及 5 項議題影響有限且係基於貿易倡議本質使然。首先，臺美貿易倡議除第 6 章專門規範中小企業議題外，首批協定之其他章節亦有提及小型企業之相關規定，除前言第 12 段外

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ *Id.* arts. 6.1-6.4; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, arts. 1-4.

¹⁴⁷ USMCA, arts. 25.1-25.7.

¹⁴⁸ *Id.* art. 25.6.

¹⁴⁹ *Id.* art. 25.7.

¹⁵⁰，尚包括：第 1 章第 1.4 條有關中小企業定義規定¹⁵¹、第 3 章良好法制作業第 3.2 條、第 3.4 條、第 3.11 條及第 3.13 條¹⁵²及第 5 章反貪污第 5.6 條等規定¹⁵³，皆有納入小型企業於相應規範之中。雖然，用語並非第 6 章所稱之中小型企業，而僅以小型企業（small enterprise）稱之，但應不減損其他章節之相關條文考量中小企業利益之意旨。因此，臺美貿易倡議雖欠缺如同美墨加協定第 25.6 條之規定¹⁵⁴，並不因此影響處理中小企業議題之效益。

再者，就不適用爭端解決條款而言，美墨加協定本有爭端解決專章，為避免中小企業專章規範訴諸爭端解決，實有必要規定排除適用之規範，類似規定亦見於 CPTPP 協定第 24.3 條¹⁵⁵。因此，此排除規定乃因應自由貿易協定之性質所為之規定，除非臺美貿易倡議日後發展成自由貿易協定之規模，訂有協定專門之爭端解決程序，否則以目前倡議之屬性，欠缺此等規定，亦符合貿易倡議之本質。此觀諸臺美貿易倡議第 8.6 條所規定之諮商程序，本倡議之爭端解決機制並非正式的司法救濟，而係採取雙邊諮商之行政協商機制，更可說明緣由¹⁵⁶。

（五）規範內容與範圍

就中小企業規定中所涵蓋之範圍與內容而言，臺美貿易倡議與美墨加協定、美厄協定存有若干差異，其中臺美貿易倡議與美厄協定之差異較小，多為影響程度較小的文字上差異，例如：臺美倡議第 6.1 條有關中小企業一般原則，美厄協定原為應「促進（foster）中小企業間之密切（close）合作」，改為應「尋求促進（seek to foster）中小企業間之合作」¹⁵⁷。臺美倡議刪除「密切」兩字，僅保留「合作（cooperation）」¹⁵⁸。

再者，倡議第 6.2 條有關增加 SME 貿易與投資機會之合作，於本文及第(d)款，除指明欲增加貿易與投資機會外，更新增「欲改善貿易及投資（機會）之品質（improve the quality of trade and investment opportunities）」；並新增「於從事本條所定活動應取決於可供利用資源之多寡（subject to the availability of resources for the activities described in the Article）」¹⁵⁹。此外，除未被充分關注（underrepresented）之團體外，更新增「未獲充分照顧之團體（underserved groups）」及「原住民（indigenous people）」¹⁶⁰。此外，美厄協定使用「當事方

¹⁵⁰ *Id.* pmb. para. 12.

¹⁵¹ *Id.* art. 1.4.

¹⁵² *Id.* arts. 3.2, 3.4, 3.11, 3.13.

¹⁵³ *Id.* art. 5.6.

¹⁵⁴ *Id.* art. 25.6.

¹⁵⁵ CPTPP, art. 24.3.

¹⁵⁶ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 8.6.

¹⁵⁷ *Id.* art. 6.1; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 1.

¹⁵⁸ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.1.

¹⁵⁹ *Id.* art. 6.2.

¹⁶⁰ *Id.*

應尋求 (shall seek to) 」增加貿易及投資機會，臺美倡議修改為「應思考方法 (shall consider ways to) 」增加及改善貿易及投資機會之品質¹⁶¹。最後，就本條目的，美厄協定原有「為達成雙方更堅實的合作 (more robust cooperation between the Parties) 」之用語，於臺美倡議中予以刪除，僅保留「增進中小企業之商業機會」¹⁶²。另美厄協定附件 4 第 2 條第(a)款原有「創設一國際網絡 (to create an international network) 」等語，臺美倡議則予以刪除，僅保留「分享最佳實務準則 (sharing best practices) 」等用語¹⁶³。

至於倡議第 6.3 條有關資訊分享，美厄協定原使用「應公布於各自 (in its own) 網站」之用語，臺美倡議將之改為「一個 (a) 網站」¹⁶⁴。倡議第 6.4 條有關中小企業對話，就對話之參與成員新增「締約方 (the Parties) 」及「指定代表」，以及「未獲充分照顧之團體」¹⁶⁵。

針對前開規範文字與內容之差異，初步評估應不致於對雙方權利義務有重大影響¹⁶⁶，惟部分修改之語意或目的不甚明確，或可能影響日後落實規定之方式。例如：倡議第 6.2 條，於兩處提及改善貿易與投資的「品質」¹⁶⁷，具體指涉之涵義為何？如係指貿易與投資「機會」之品質，雙方可以藉由促進數位貿易，增加與改善中小企業跨境投資與貿易的機會，進而提升中小企業貿易之品質。此等解釋於執行上較無困難。但若係指改善貿易與投資「本身」之品質，可能認為是要處理臺美雙邊貿易逆差之問題¹⁶⁸，則執行難度較高。再者，倡議第 6.3 條要求將資訊公布於「一個」網站，而非「各自的」網站¹⁶⁹，究係指締約方必須另行架設專屬於臺美倡議之網站，或是可以利用各自政府機關有關網站作為公布相關資訊之平台？此外，另新增「未獲充分照顧之團體」¹⁷⁰是否有特定指涉之對象？凡此，皆有待釐清，以利後續落實倡議規範。

¹⁶¹ *Id.* art. 6.2; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 2.

¹⁶² US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.2; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 2.

¹⁶³ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.2; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 2.

¹⁶⁴ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.3; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 3.

¹⁶⁵ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.4; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 4.

¹⁶⁶ 部分新增或修正內容乍看或有弱化規範之效力，但因此保留執行彈性，對雙方皆屬有利，例如：使用「尋求促進」、「應思考方法」等文字，或刪除「密切」合作或「更堅實合作」等文字。至於增加「合作應取決於雙方可供利用資源」等文字，尚屬反映實情的務實考量。至於新增「未獲充分照顧之團體」及「原住民」等中小企業之涵蓋團體，應屬正面可支持之修正。至於刪除「創設國際網絡」等文字，或許是考量使用「國際」之用語易引發政治上之疑慮，而予以刪除。此等差異皆不甚影響各該條文之意旨。

¹⁶⁷ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.2.

¹⁶⁸ 依據美國商務部 TradeStats 資料庫統計顯示，臺美雙方 2021 年之貿易逆差達 40,226 百萬美元。*TradeStats Express - U.S. Trade by Partner (Countries and Regions)*, INT'L TRADE ADMIN., <https://www.trade.gov/data-visualization/tradestats-express-us-trade-partner-countries-and-regions> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁶⁹ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.3.

¹⁷⁰ *Id.* art. 6.2.

(六) 資訊分享之內容

資訊不足為中小企業從事跨國貿易與投資之主要困難，區域貿易協定多訂有資訊分享之規範，要求成員國應公開相關貿易與投資資訊，並定期更新等透明化之規範。然而，各協定要求分享資訊之項目與內容則略有差異。臺美倡議與美厄協定之內容一致，大抵包括：關務法規、程序、智慧財產權、技術性規章、動植物防疫檢疫規定、海外投資規定、商業登記程序、貿易促進計畫、中小企業融資計畫、勞工法規、稅捐資訊等¹⁷¹。然而，美墨加協定第 25.3 條另納入商務人士短期入境及政府採購機會等資訊¹⁷²。對我國中小企業拓展美國市場，政府採購相關資訊與參與機會應可為資訊分享之重要項目。惟目前臺美倡議並未明文納入，然不排除可以透過日後協商將政府採購相關資訊認定為屬於臺美倡議第 6.3 條第 2 項第 (1) 款所稱「有利於中小企業貿易之有用的其他資訊」¹⁷³。

然而，如深入探討我國中小企業參與美國政府採購可能面臨的問題，除前開資訊不足之問題外，尚有因中小企業定義不同衍生是否符合參與美國政府採購資格的問題。詳言之，按中小企業乃事業規模依其營業額、資產或雇用員工數量等標準低於一定門檻之企業。然對中小企業認定標準之具體門檻，各國有其自身的定義，本不盡相同，部分國家甚至針對不同產業訂有各該產業之中小企業標準。例如：美國依據北美行業分類系統 (North American Industry Classification System, NAICS) 行業別制訂個別行業的中小企業標準¹⁷⁴。而我國則採單一標準認定中小企業，亦即，受雇員工人數在 200 人以下或營業額在新台幣 1 億元以下¹⁷⁵。對於經我國認定之中小企業如欲參與美國政府採購仍須遵循美國規定之認定資格，且依循 WTO GPA 之規範。

按我國與美國皆為 WTO GPA 之會員，有義務遵守 GPA 所定基本義務（如不歧視、透明化、程序公平等）規範及附錄 1 所定市場開放之承諾¹⁷⁶。申言之，GPA 會員在其所為市場開放承諾表中所列之中央或地方政府機構、涵蓋之產品或

¹⁷¹ *Id.* art. 6.3; Protocol to U.S.- Ecuador TIC, Annex IV, art. 1.

¹⁷² USMCA, art. 25.3.

¹⁷³ US Taiwan 21 Century Trade Initiative, art. 6.3.

¹⁷⁴ 北美行業分類系統 (NAICS) 是聯邦統計機構對商業機構進行分類的標準，旨在收集、分析及發布與美國商業經濟相關的統計數據。North American Industry Classification System, U.S. CENSUS BUREAU, <https://www.census.gov/naics/> (last visited Aug. 24, 2023). 美國小企業局 (Small Business Administration, SBA) 規定，必須符合規定的小型企業規模才具有參與聯邦政府提供給小型企業採購合約之投標資格，SBA 則分就每個 NAICS 代碼訂定符合各該行業別之小型企業規模標準。原則上，大多數企業如其為員工人數不超過 500 人的製造業公司，或為平均年營收低於 750 萬美元的非製造業公司，都符合小型企業的資格。Basic Requirements, SMALL BUS. ADMIN., <https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-guide/basic-requirements#id-meet-size-standards> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁷⁵ 中小企業認定標準第 2 條：「本標準所稱中小企業，指依法辦理公司登記或商業登記，實收資本額在新台幣一億元以下，或經常僱用員工數未滿二百人之事業。」

¹⁷⁶ *Agreement on Government Procurement: Parties and Observers*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm (last visited Aug. 24, 2023).

服務與所定金額門檻之採購項目之範圍內，負有遵守 GPA 所定基本規範之義務¹⁷⁷。經查 GPA 第 22.8 條提及 SME，要求政府採購委員會應針對協助 SME 參與政府採購建立工作計畫（Work Programme），除此之外，協定並未針對 SME 予以明文定義¹⁷⁸。此外，美國於 GPA 所為承諾，就其開放採購項目清單所列排除之產品類別，明文表示係依據美國聯邦供應規約（Federal Supply Code）予以認定，載明於承諾清單之附註（Note）之中¹⁷⁹。甚且，美國開放清單中並未承諾開放特別保留給中小企業之採購（set-aside）項目¹⁸⁰。另查政府採購委員會所定中小企業工作計畫內容，在要求委員會針對會員之問卷調查中，雖列有詢問會員如何定義中小企業之問題，但就其所為調查結果之後續評估，似乎沒有關於定義問題之進一步指示¹⁸¹。因此，在 WTO GPA 架構下，對於中小企業之定義與標準，應仍尊重各會員之自我認定，並未訂有統一的規定或認定標準。是以，對於符合參與美國政府採購之中小企業資格之認定，美國仍有自行依其標準認定之權利。

伍、結論與展望

國際間為實現包容性貿易及促進經濟成長，逐漸重視中小企業對國際貿易之貢獻，並嘗試透過規則與合作解決中小企業面臨的貿易障礙與困難，不論在 WTO 多邊架構或區域貿易協定下，各國皆持續處理中小企業議題。我國在既有自由貿易協定及最新有關《臺美 21 世紀貿易倡議》中，亦針對中小企業議題有所規範。本文以當前在 WTO 多邊架構及區域貿易協定下對中小企業議題之研究為基礎，探討我國就中小企業議題在雙邊貿易協定下之實踐與問題，尤其著重於甫簽署之《臺美 21 世紀貿易倡議》下中小企業議題於談判過程或後續執行時可能面臨問題之分析。

雖然區域貿易協定之中小企業條款彼此存有差異，不論在規範體例架構、規範性質效力、規範項目與範圍等方面都有所不同。本文發現臺美貿易倡議第 6 章中小企業條款之內容，雖稱不上最完整，但至少符合一般區域貿易協定中該有的中小企業合作與資訊分享等條款，並且透過文字修正將中小企業對話隱含政府間之諮商交流平台，具有一定程度的實益與進展。因此，協定之簽署與生效僅是中

¹⁷⁷ Revised GPA, art. II.

¹⁷⁸ *Id.* art. XXII, para. 8.

¹⁷⁹ *Integrated Government Procurement Market Access Information (e-GPA) Portal: United States of America - Central Government Entities - Annex 1*, WTO, <https://e-gpa.wto.org/en/Annex/Details?Agreement=GPA113&Party=UnitedStates&AnnexNo=1&ContentCulture=en> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁸⁰ *Integrated Government Procurement Market Access Information (e-GPA) Portal: United States of America - General Notes - Annex 7*, WTO, <https://e-gpa.wto.org/en/Annex/Details?Agreement=GPA113&Party=UnitedStates&AnnexNo=7&ContentCulture=en> (last visited Aug. 24, 2023).

¹⁸¹ Committee on Government Procurement, *Decision of the Committee on Government Procurement on a Work Programme on SMEs*, App. 2, Annex C, WTO. Doc. GPA/113 (Apr. 2, 2012).

小企業議題在臺美雙邊貿易的起點，後續如何發揮倡議內中小企業規範之效益有賴積極從事雙邊之對話與合作，透過執行階段時雙邊不斷對話與諮商，持續發展中小企業合作之方案與計畫，具體落實倡議之規範，期能彰顯臺美倡議之真正效益。

參考文獻

一、中文文獻

經濟部，2022 年中小企業白皮書（2022 年）。

二、英文文獻

- Adlung, Rudolf and Marta Soprana. 2013. SMEs in Services Trade — A GATS Perspective, *Leibniz Information Centre for Economics* 48: 41-50.
- Baldwin, John R. and Wulong. Gu. 2003. Export-market Participation and Productivity Performance in Canadian Manufacturing. *The Canadian Journal of Economics* 36: 634-657.
- Barba-Sanchez, Virginia, Maria Pilar Martinez-Ruiz and Ana Isabel Jimenez-Zarco. 2007. Drivers, Benefits and Challenges of ICT Adoption by Small and Medium Sized Enterprises (SMEs): A Literature Review. *Business Perspectives* 5: 104-115.
- Barnard, Chris, Jan Hein Bakkers and Sylvia Wünsche. 2017. The Road to the Digital Future of SMEs. Available at: <https://www.virginmediabusiness.co.uk/pdf/Insights%20Guides/The%20SMEs%20changing%20the%20world.pdf>.
- Congressional Research Service. 2022. Trade Promotion Authority (TPA).
- Hannah, Erin, James Scott and Rorden Wilkinson. The WTO in Buenos Aires: The Outcome and Its Significance for the Future of the Multilateral Trading System, *World Economy* 41: 1-8.
- International Trade Centre and World Trade Organization. 2014. SME Competitiveness and Aid for Trade: Connecting Developing Country SMEs to Global Value Chains. Available at <https://intracen.org/file/smecompetitivenessandaidfortradeconnectingdevelopingcountrylowrespdf>.
- Lodrant, Martina and Lucian Cerna. 2017. SME Provisions in Trade Agreements and the Case of TTIP. Pp. 165-188 in *Small and Medium-Sized Enterprises in International Economic Law*, edited by Thilo Rensmann.
- Monteiro, José-Antonio. 2016. Provisions on Small and Medium-sized Enterprises in Regional Trade Agreements. Working Paper No. ERSD-2016-12. WTO.
- OECD. 2009. Top Barriers and Drivers to SME Internationalisation. Available at <https://www.oecd.org/cfe/smes/43357832.pdf>.

- OECD. 2010. SMEs, Entrepreneurship and Innovation. Available at <https://doi.org/10.1787/9789264080355-en>.
- Pötschke, Karsten. 2017. Rediscovering the Forgotten Article of the WTO Anti-Dumping Agreement: How Article 6.13 Protects SME. Pp. 61-92 in *Small and Medium-Sized Enterprises in International Economic Law*, edited by Thilo Rensmann.
- Sukarmijan, Sati-Salmah. 2013. The Importance of Intellectual Property for SMEs; Challenges and Moving Forward. Pp. 74-81 in *International Agribusiness Marketing Conference*, edited by Raja Suzana Raja Kasi and Bisant Kaur.
- United States International Trade Commission. 2010. Small and Medium-Sized Enterprises: Characteristics and Performance. Available at: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4189.pdf>.
- WTO. 2016. World Trade Report: Levelling the Trading Field for SMEs. Available at https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report16_e.pdf.
- Yamine, Michelle, Natalie Ellis, Fadil Pedic and Benita Tan. 2014. SMEs and Digital Communication Technologies.