

析論區域貿易協定透明化機制在 世界貿易組織之進展

王震宇*

目次	
壹、前言	五、程序要件
貳、區域貿易協定之發展及衍生問題	六、小結
一、多邊貿易談判與區域貿易協定之並存與對立	肆、區域貿易協定透明化機制之運作模式與體系架構
二、區域貿易協定之義大利麵碗效應	一、透明化機制之談判歷程
三、區域經濟整合對成員國之影響評估	二、透明化機制之運作模式
四、小結	三、透明化機制之性質
參、區域貿易協定透明化機制之沿革—綜合性審查	四、透明化機制與爭端解決之關聯
一、最惠國待遇原則之例外—區	五、小結
	伍、區域貿易協定透明化機制對我國之影響
	一、我國在歷次談判中之立場

* 國立臺北大學法律學系副教授，美國美利堅大學法學博士。本文為國科會 96 年專題研究計畫「自由貿易協定法律架構之研究」之研究成果（計畫編號 NSC 96-2414-H-034-004-）。本文初稿以「WTO 架構下之區域經濟整合規範—以 GATT 第 XXIV 條法律分析為中心」為題，發表於民國 97 年 10 月 14 日由國立臺北大學法律學院主辦之「平等原則之理論與實踐—李岱教授八秩晉七祝壽論文研討會」，並經大幅修改後，增加 2006 年至 2011 年 WTO 關於區域貿易協定透明化機制最新發展改寫而成。作者由衷感謝研討會主持人徐慧怡教授、評論人何曜琛教授、以及二位匿名審查人之寶貴意見，使本文內容更臻完整。

投稿日期：100 年 3 月 2 日；審查通過日期：100 年 6 月 10 日。

域貿易協定本質	二、我國實踐透明化機制之經驗
二、綜合性審查之流程	三、小結與政策建議
三、組成形式	陸、結論
四、實體要件	

中文關鍵詞：世界貿易組織、透明化機制、區域貿易協定委員會、區域貿易協定、自由貿易協定

Key Words: World Trade Organization (WTO), Transparency Mechanism(TM), Committee on Regional Trade Agreement (CRTA), Regional Trade Agreement (RTA), Free Trade Agreement (FTA)

中文摘要

全球化與區域整合之發展幾乎以同步之方式進行，世界上不斷增加的區域貿易協定，對多邊貿易體系產生重要影響，而這些影響並不全然對多邊貿易談判之進展皆為有利，同時對於區域內之成員亦非全然有利。從 WTO 法律體系觀之，RTA 與多邊貿易架構可同時並存，不論 RTA 以何種形式出現，都具有「相互優惠」之本質。從 GATT 年代起便訂有 RTA 之通知義務，但實行成效不彰；烏拉圭回合談判後，雖將 RTA 之審查交由區域貿易協定委員會（CRTA）執行，不過仍是無法解決效率低落的問題。杜哈回合談判啟動後，2006 年 WTO 秘書處公布一項新的 RTA 透明化機制（RTA-TM），會員通過以暫時施行之方式運作，期望在杜哈回合談判結束時，會員間能達成共識建立一部新的有關 RTA-TM 的多邊貿易協定。本文討論 RTA 之發展及衍生問題、析論 RTA-TM 之沿革—CRTA 之綜合性審查程序（流程），詳述 RTA 透明化機制之運作模式與體系架構，提出結論，並以我國在新的 TM 制度下所面臨之問題提出

因應與政策建議。

Abstract

Globalization and regional economic integration parallel developed in the same direction. Rapidly increasing Regional Trade Agreements (RTAs) make important effects for multilateral trading system during the last decades. These effects are not always benefit to the process of multilateral negotiation, and do not always bring positive result for RTA members as well. From the view of WTO law, RTA and multilateral trading system can legally exist at the same time through the exceptions of WTO provisions. RTAs have the nature of mutual preferential treatment in various formations. Since GATT era, members have the obligations to notify WTO their engaging in RTA negotiation, but the processes are always delayed. After Uruguay Round negotiation, the Regional Trade Agreement Committee (CRTA) in charges of the review of RTAs, unfortunately, it is still criticized as ineffectiveness. Currently at Doha negotiation, WTO announces in 2006 a new RTA Transparency Mechanism (TM). This TM enforces by WTO members in a preliminary basis, and is expected to establish a new multilateral trade agreement on RTA transparency at the end of Doha round. This article discusses the development and critical issues of RTA, and then introduces the historical comprehensive review process of CRTA. After above analysis, this article explores the above new TM model and systematic framework. Finally, the conclusion exams Taiwan's participating in TM process and provides the policy suggestions.

壹、前言

全球化與區域整合之發展於二次大戰後幾乎同時開展，國際社會所關注之重要議題，主要集中在分析區域經濟整合對於多邊貿易架構所帶來之效應。事實上，世界各地不斷增加之區域經濟整合浪潮，對多邊貿易架構產生各種不同程度之影響，而這些影響並不全然對多邊貿易談判之進展皆為有利，同時對於區域內之成員亦非全然有利。即使各國對於洽簽區域貿易協定（Regional Trade Agreement，簡稱 RTA）是否必然為該國帶來正面經貿利益之命題仍存有疑問，但「多邊貿易談判」與「區域經濟整合」兩股勢力仍舊蓬勃發展¹。從世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）法律體系觀之，1947 年關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariff and Trade，簡稱 GATT）第 XXIV 條（貨品貿易）、1994 年服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Service，簡稱 GATS）第 V 條（服務貿易）、及授權條款（開發中國家適用）等三項規定，可視為 WTO 與 RTA 間之橋樑，使 RTA 成為 GATT 基礎原則—「最惠國待遇」（Most-Favored-Nation，簡稱 MFN）之例外。上述規範除允許 RTA 與多邊貿易架構可同時並存外，並提供 WTO 會員在談判 RTA 時，應遵循其各項要求。

烏拉圭回合談判時，各國已開始討論 RTA 之議題，及至 WTO 發表杜哈宣言，各會員對於 RTA 之關注較以往更甚。依該宣言第 29 段規定，「多邊貿易協定之後續談判，應致力於

¹ Colin B. Picker, *Regional Trade Agreements v. The WTO: A Proposal for Reform of Article XXIV to Counter this Institutional Threat*, 26 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 267, 271-272 (2005).

強化與補充 RTA 所適用之 WTO 現行相關實體與程序條文」²時至今日，對於如何規範 RTA，以及如何強化 RTA 透明化機制之問題，WTO 規則談判小組（Negotiating Group on Rules，簡稱 NGR）仍不斷試圖凝聚會員之共識。在 WTO 之具體實踐上，所謂 RTA 包含三種不同程度之區域經濟整合形態，分別為：自由貿易區（free-trade area）、關稅同盟（customs unions）、以及形成上述二者前之過渡性協議（interim agreement）。不論 RTA 以何種形式出現，都具有「相互優惠」之本質，因此，諸如北美自由貿易協定（NAFTA）、東南亞國協自由貿易區協定（ASEAN-FTA）、兩岸經濟合作架構協議（ECFA）等，均可被視為 WTO 架構下之 RTA。但例如普遍性關稅優惠措施（Generalized System of Preferences，簡稱 GSP），以及其他片面優惠待遇協定，因不具互惠性質，而不被視為 RTA。RTA 之洽簽幾乎已成為 WTO 會員必要之貿易政策，自 2012 年 1 月 15 日止，共有 511 部 RTA 向 WTO（及 1995 年之前的 GATT）通報，其中有 370 部 RTA 是依據 GATT1947 或 GATT1994 第 XXIV 所成立有關貨品貿易之協定、105 部是依據 GATS 第 V 條所建立關於服務貿易之協定、36 部 RTA 是依據授權條款所建立。上述已通報之 RTA 中，已有 319 部生效³。

² Doha Ministerial Declaration, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, adopted on 14 November 2001. 杜哈部長級宣言第 29 段之英文原文為 “We also agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to regional trade agreements. The negotiations shall take into account the developmental aspects of regional trade agreements.”

³ 關於 RTA 之最新發展情況，參考 WTO 網站，http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm. (visited on 2012/2/25)。同時，亦可參考 Roberto V. Fiorentino, Luis Verdeja & Christelle Toqueboeuf, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 update*, WTO Discussion Paper

事實上，為數眾多的 RTA 已對現行多邊貿易體系產生很大衝擊。從 GATT 年代起便訂有 RTA 之通知義務，但實行成效不彰；烏拉圭回合談判後，雖將 RTA 之審查交由區域貿易協定委員會（Committee on Regional Trade Agreement，簡稱 CRTA）執行，不過仍是無法解決效率低落的問題。杜哈回合談判啟動後，2006 年 WTO 秘書處公布一項新的 RTA 透明化機制（Transparency Mechanism，簡稱 RTA-TM），會員通過以暫時施行之方式運作。RTA-TM 欲藉強化通報程序以提升透明度，並確保會員在洽簽 RTA 時仍不致違反 WTO 多邊貿易規範架構與承諾，尤其是預防會員利用 GATT 第 XXIV 條、GATS 第 V 條及授權條款等例外條款，簽成僅涵蓋少數產品或服務部門之貿易協定，此種投機性質的 RTA 將對 WTO 多邊貿易架構帶來不小的傷害。為使此一 TM 措施成為正式法律程序，杜哈回合談判時，將 RTA-TM 列入 NGR 議程討論，期望在杜哈回合談判結束時，會員能達成共識並建立一部新的有關 RTA-TM 的多邊貿易協定⁴。

本文第一部分為前言，簡介 RTA 之背景與發展現況，並簡述 WTO 法律架構對 RTA 之發展規範進程。第二部分討論 RTA 之發展及衍生問題，首先觀察多邊貿易談判與 RTA 並存與持續對立之情況，並提出區域經濟整合對成員國之影響評估方法，藉以分析 WTO 會員在參與洽簽 RTA 之過程中，所應評估自由貿易區所帶來之經濟效益。第三部分分析論 RTA-TM 之沿革—CRTA 之綜合性審查程序（流程），包含 RTA 之組成形式、實

No. 12. (Geneva, WTO 2007), available at http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/discussion_papers_e.htm. (visited on 2011/2/28).

⁴ Jo-Ann Crawford, A New Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements, 11 Singapore Year Book of International Law (S.Y.B.I.L.) 133, 140 (2007).

體要件、程序要件等內容。第四部分詳述 RTA-TM 之運作模式與體系架構，對於 TM 之談判歷程、運作模式、特殊性質、以及 TM 在爭端解決機制之地位等內容逐一分析。本文第五部分為 RTA-TM 對我國之影響，分析討論我國在歷次談判中重要問題之立場，以及我國實踐透明化機制之經驗。最後，本文於第五部分提出結論，並以我國在新的 TM 制度下所面臨之問題提出因應與政策建議。

貳、區域經濟整合之發展及衍生問題

觀諸過去 60 年來國際經濟發展之歷史，全球化與區域主義將二次戰後之國際社會帶入與以往完全不同之景象。此兩股力量深深影響著當代國際關係與國際組織之發展，並且改變了自 19 世紀以來之政治、經濟、法律、文化之圖象⁵。在全球化發展過程中，國際社會為避免重蹈二次世界大戰之覆轍，一方面透過建立聯合國集體安全架構，以擔負起維持國際和平之任務，另一方面，亦透過布列頓森林體系之運作，建構起國際經濟整合之平台，在國際金融、貨幣、貿易等三方面扮演著戰後重建之重要角色。於此同時，在區域經濟整合方面，區域整合浪潮雖與全球化之時間重疊，但並非全然有互相排斥之情況發生。因此，在這兩股大趨勢下，各國即使陷於談判停滯期，亦無輕易毀棄戰後重建之國際經貿體系，而世界上除零星之軍事衝突外，並未發生大規模之區域型戰爭。故全球化與區域經濟整合之發展，並非相互排斥對立，反而是相輔相成，互為依存

⁵ Graham Dunkey, *Free Trade Adventure: The WTO, the Uruguay Round and Globalism--A Critique - A Critique* 130, Melbourne U. Press, 1997.

6。

一、多邊貿易談判與區域經濟整合之並存與對立

就國際經濟法而言，多邊貿易談判無疑是全球化之重要推手。多邊貿易談判亦可稱為多邊主義（Multilateralism）⁷，此種國際關係模式乃指國際社會就貿易關係之往來上，基於相互依存合作、重視平等之權利義務、遵守非歧視原則（non-discrimination principle），同時，各國參與國際貿易之機會不因國家之大小、或貿易總額占世界貿易之比例多寡而有不同之待遇，並強調自由、平等、開放之貿易政策。這些原則成為當代全球化之基調，並為世界多數國家所接受，並載於 GATT 及 WTO 之法律文件當中。GATT 前言所揭示之宗旨即為全球化之最佳詮釋，23 個創始會員於簽署該文件時均同意「為提高生活水準，保證充分就業與豐裕而穩定成長之實質所得及有效需求，促進世界資源之充分利用及增加貨品之生產與交易，應共同致力於增進相互間之貿易與經濟關係...訂立互惠互利協定，以大幅削減關稅及其他貿易障礙，並取消歧視待遇，俾達成前述目標」⁸。由於 GATT 之誕生，使得多邊貿易談判之腳

⁶ 關於全球化與區域經濟整合之發展，參王震宇，全球化與區域經濟整合下之兩岸經貿關係，中華國際法與超國界法評論第 4 卷第 1 期，2008 年 6 月，頁 160-187。

⁷ Walter Goode, Dictionary of Trade Policy Terms 237, Cambridge U. Press (4th ed. 2003).

⁸ Preamble of General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194. GATT 前言之原文為 "... Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavor should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, developing the full use of the resources of the world and expanding the production and exchange of goods... Being desirous of contributing to these objectives by entering into reciprocal and

步從未停歇，從 1947 至 1994 年間，各國共進行了 8 回合的貿易談判，經由不斷地妥協逐步達成貿易自由化之目標，並確保 GATT 之條款均能有效實踐⁹。然而，事務性之談判回合並不能滿足各國之需求，因此，如何建立一個持續性之國際經濟組織一直都是各國努力之方向。早在布列頓森林會議時，各國領袖就提出成立國際貿易組織（International Trade Organization，簡稱 ITO）之構想，但由於各國始終未能對關稅減讓達成共識因而作罷。直至一九九五年烏拉圭回合談判時，各國政府為提升多邊談判之品質，並確保已簽署之多邊貿易協定能被各會員有效地遵守，旋建立 WTO 以貫徹 GATT 之精神，並提供國際社會一個穩定之多邊貿易談判架構¹⁰。除了維持 GATT 對於「促進世界資源之充分利用及增加貨品之生產與交易」之目標外，WTO 於前言中更加入了「永續發展」（substantive development）之理念，在充分發展經濟之餘，會員並承諾「使世界資源依照永續發展之目的做最是當之運用，以尋求維護與保育環境、及提高其保護之方法，俾符合不同經濟發展程度者之需求與關切」¹¹。

mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international commerce ...”

⁹ Gray Sampson, *Regional Trading Arrangements and the Multilateral Trading System in Regional Trade Blocs, Multilateralism, and the GATT: Complementary Paths to Free Trade?* 13-14 (Till Geiger & Dennis Kennedy eds., Pinter Press 1996).

¹⁰ 參黃立、李貴英、林彩瑜，WTO 國際貿易法論，元照，2009 年 3 月，頁 33-36。

¹¹ Preamble of Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO Agreement), Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144. WTO Agreement 前言之原文為“... Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavor should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of

相對於多邊貿易談判之發展，另一股力量則是區域主義（Regionalism），或稱區域貿易集團（Regional Trade Bloc）興起之現象¹²。區域主義係指各國政府就貿易自由化之推行過程中，以區域貿易夥伴為合作之對象，通常透過組成自由貿易區（free-trade areas）或關稅同盟（customs unions）形式為之。然而，所謂區域主義並不僅侷限於地理上之行政區域，相反地，非地理上之聯繫亦可構成區域性貿易合作，例如雙邊自由貿易協定（bilateral free trade agreement）、片面貿易協定（unilateral free trade agreement）¹³、複邊貿易協定（plurilateral free trade agreement）¹⁴等，均屬於廣義之區域主義下各種不同類型之貿易協定。事實上，區域化之本質係違反「自由貿易開放」與「非歧視原則」，在區域經濟整合架構下，對於集團內成員相互間通常比與非集團成員間享有更優惠之貿易條件。當代著名之區域貿易集團如歐盟（EU）、北美地區之北美自由貿易區（NAFTA）、以及東南亞國協（ASEAN）等。由國際上之實踐觀之，越多 RTA 之簽署，代表越強大之區域化力量，此不僅改變世界各區域間之貿易型態，同時也影響多邊貿易談判之發展。近年來，世界各國對於在 WTO 多邊貿易架構下規範區域經濟整合之聲浪此起彼落，足以證明區域化之力量已與全球化鼎足而立¹⁵。

and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development..."

¹² Nejdett Delener, *Strategic Planning and Multinational Trading Blocs* 22 (Quorum Bk. 1999).

¹³ Bernard M. Hoekman & Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond* 75, Oxford U. Press (2d ed. 2001).

¹⁴ *Id.*, at 83.

¹⁵ Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration* 10-21

綜上所述，世界上大部分國家均參與 WTO 之多邊貿易談判，並高度重視此一重要國際經濟組織所建構出的國際貿易法律體系。於此同時，各國亦基於自身國家利益之考量，與其重要之貿易夥伴進行區域經濟整合之談判，藉以建立彼此之間更緊密的自由貿易環境，並尋求比多邊貿易體系更加優惠之貿易條件。

二、區域貿易協定之義大利麵碗效應

1950 年末期至 1960 年代許多國家紛紛建立區域性之貿易協定，然而，在此期間所談判之 RTA，多數皆因未達成貿易自由化與關稅減讓之目的而告失敗，由於此階段區域經濟整合不盡理想，各國政府反而回過頭來加快啟動多邊貿易談判。而當多邊貿易談判陷入僵局時，區域間之貿易對話則又開始重回熱絡¹⁶。在二次大戰後，歐洲經濟整合開啟了序幕，亞洲、非洲、美洲之區域化進程更是如雨後春筍般林立。而除歐洲大陸之整合運動較為成功外，同時期其他各洲所興起的「舊區域主義」(Old Regionalism) 卻不盡理想。究其共同失敗之處，導因於幾乎所有的貿易談判均存在於發展中國家之間，彼此仍堅持高度貿易保護主義，並強調內需市場優先之貿易條件，使得這波區域經濟整合不免無疾而終。詳言之，各國雖然成功地將談判議題確立，並對於區域集團內之更優惠貿易條件達成共識，同時也朝向產業分工專業化與促進經濟快速成長之目標前進，但實際上之貿易轉向效果 (trade diversion) 卻遠遠超過於

(The Brookings Institution, 1996).

¹⁶ Edward D. Mansfield & Helen V. Milner, *The Political Economy of Regionalism: An Overview in The Political Economy of Regionalism: New Direction in World Politics 1-3* (John G. Ruggie ed., Colum. U. Press 1997).

潛在的或已完成之貿易創造效果（actual or potential trade creation），使得在完成初步之經濟整合後，國家整體經濟利益卻未帶來預期之成長¹⁷。許多發展中國家在遭遇區域經濟整合失敗之打擊後，轉而大力支持多邊貿易協定之各項回合談判，並從中享受 GATT 與 WTO 法律架構下所保障的非歧視與自由開放之關稅與貿易條件。相反地，「新區域主義」（New Regionalism）係於 1970 年代後與全球化同時期展開之區域經濟整合進程，就其談判內容而言，係超越單純以傳統之關稅減讓為主要目標，而加入其他新興或專門之議題，如：投資保障、競爭政策、智慧財產權、環境與勞工標準等內容¹⁸。由於 WTO 會員在多邊貿易談判場合中建立彼此的信心，使得這些會員在進行區域自由貿易談判時，願意釋放更多之善意進行較為廣泛之經濟整合，同時也成功地完成不少 RTA 之簽署。然而，RTA 大量增加後產生許多新的貿易規則（或適用於區域間之貿易規則），其盤根錯結與競合之複雜程度，常使會員難以執行各種不同層次的規則，猶如義大利麵般互相糾結，對於多邊貿易體系帶來潛在的負面影響，因此，經濟學者 Jagdish Bhagwati 稱此亂象為「義大利麵碗效應」（spaghetti bowl effect）¹⁹。

從上可知，全球化與區域整合之發展於二次大戰後幾乎以同步之方式進行，國際法學者或各國領袖所關心之重要議題，乃係分析區域經濟整合對於多邊貿易架構之正面或負面之效

¹⁷ Peter Robson, *The Economics of International Integration* 274, Routledge (4th ed. 1998).

¹⁸ Boonekamp Clemens, *Regional Trade Integration under Transformation*, Apr. 26, 2002, Programme and Presentations for the Seminar on Regionalism and the WTO.

¹⁹ 參徐遵慈主編，WTO 常用名詞釋義，經濟部國貿局出版（華泰發行），2009年12月，頁281-282。See also Goode, *supra* note 7, at 322.

應。事實上，各地不斷增加之區域經濟整合，對多邊貿易架構產生各種不同類型之影響，而這些影響並不全然對多邊貿易談判之進展皆為有利，同時對於區域集團內之國家亦非全然有利。因此，深化之區域經濟整合將為各區域集團成員國帶來更好或更壞的發展，從實證結果觀之，「深化」(Deeper) 經濟整合，並不能確保一國之總體經貿環境變得「更佳」(Better)、或「更有效率」(More Efficient)²⁰。

三、區域經濟整合對成員國之影響評估

區域經濟整合可能對一國之總體經濟造成有利與不利之情形已如上述，持樂觀態度之觀點主要有列數端：其一、區域性談判與對話較易對各國之關切議題達成共識。在多邊貿易談判中，往往動輒超過一百個國家以上加入談判，因此不容易在短時間內滿足所有國家之利益，各國也難以估算其邊際效益，區域性之貿易談判恰好提供了較具優勢的談判環境，也比較容易讓參與談判的國家得以達到預期目標²¹。其二、區域性談判與對話較易針對複雜性與敏感性高的議題有所突破。例如：農業市場開放問題、競爭政策、勞工與環保標準等議題，一般均認為區域經濟整合較容易在數量較少的國家間達成共識。其三、區域性談判與對話可促進或增強多邊貿易體系之建立。以目前區域經濟整合現狀觀之，RTA 在一定之程度上均合理地符合多邊貿易架構之規範，且大抵而言區域集團內之成員對於

²⁰ Lawrence, *supra* note 15, at 33.

²¹ Antoni Esteveordal, *Traditional Market Access Issues in RTAs: An Unfinished Agenda in The Americas' Background Paper for the Seminar: Regionalism and the WTO*, Apr. 26, 2002, Programme and Presentations for the Seminar on Regionalism and the WTO.

經濟整合抱持正面之態度²²。最後，區域性談判與對話能帶給區域集團成員較多之經濟利益²³，尤其以發展中國家為甚。蓋發展中國家通常在多邊貿易談判場合中主導議題之力量較小，因此，在區域經濟整合之情形下，反而為此等國家爭取到更多之發言機會以及更優惠之貿易條件，並將區域談判所獲致之成果帶入多邊貿易體系當中，減少多邊貿易談判之阻礙²⁴。

然而，持悲觀主義看法者並不贊同上述之理論，認為過多的 RTA 足以危害 WTO 多邊貿易談判的發展，並提出以下幾項主要論點予以反駁：其一、區域經濟整合之本質係違反多邊貿易體系中之非歧視原則。蓋 RTA 通常係尋求成員彼此間建立比多邊貿易架構最惠國待遇原則更加優惠之貿易條件，使得區域集團外之國家欲與區域集團內國家進行貿易往來時，承受較多之貿易障礙²⁵。其二、RTA 中所列之條款，不符合多邊貿易體系中之其他要件之風險較高。毫無疑問地，區域貿易談判有可能觸及許多多邊貿易架構尚未涵蓋之領域（如人權、競爭政策、電子商務等），此現象有可能帶給 WTO 成員在適用法律協定上之困擾、或曲解 WTO 未規範或規範不全之議題、以及有可能產生許多不確定之法律問題。然而，上述這些新興貿易議題由於並未在 WTO 多邊法律架構中形成共識，因此成員間遇有此類爭議時，即無法運用 WTO 多邊談判之功能、或爭端解決機制有效處理該個別案件²⁶。其三、有論者擔心許多在

²² Robson, *supra* note 17, at 269.

²³ Mansfield & Milner, *supra* note 16, at 4-5.

²⁴ Vincent Cable & David Henderson eds., *Trade Blocs? The Future of Regional Integration* 12, Royal Inst. of Intl. Affairs, 1994.

²⁵ WTO Secretariat, Trade Policy Review Division: Regional Trade Agreements Section, Scope of RTAs, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm. (visited on 2011/2/28).

²⁶ David A. Gantz, *Regional Trade Agreements: Law, Policy and Practice* 20-22, Carolina Academic Press, 2009.

國際政治與外交上較為強勢之大國，將控制區域貿易談判之議題與進度，因而使得力量較小之國家喪失其國家自主權，尤有甚者，犧牲該國之利益以換取整個區域集團之利益。最後，區域性談判與對話有可能減少各國政府在多邊貿易談判之動機，以及吝於做出關稅減讓或市場開放之承諾²⁷。基於此觀點，各國領袖不會致力於將其關心之議題帶到多邊貿易談判場合，相反地，各國將轉而將關注之議題放入區域經濟整合之談判進程當中，因為區域貿易談判會為集團之成員帶來更好的解決模式²⁸。

四、小結

WTO 會員對於區域經濟整合將必然帶來經貿利益之結論仍有疑慮，學理上亦很難獲得一個標準答案，不過，當代全球化與區域整合兩股力量卻仍然以不同之方向齊頭並進。一方面杜哈部長級宣言（Doha Ministerial Declaration）²⁹增加了許多較為棘手之議題，如：農業市場開放、發展議題、競爭政策等，即使多邊談判進度較為緩慢且緊繃，但 WTO 成員間似乎已存有共識盡量以內部變革（*intra renovating*）而非以外部革命（*extra revolution*）之方式完成此一回合之艱鉅談判³⁰。另一方面，WTO 會員從未暫緩區域貿易自由化談判之進度。當一國參與越多之區域或雙邊貿易談判時，越容易使該國之貿易政策

²⁷ Cable & Henderson, *supra* note 24, at 12-13.

²⁸ 參陳櫻琴、邱政宗，WTO 與貿易法，五南，2005年5月，頁311-316。

²⁹ WTO Secretariat, Doha Ministerial Brief Notes: Regional Trade Agreements, Regionalism and the Multilateral Trading System, at http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief20_e.htm. (visited on 2011/2/28).

³⁰ Sungjoon Cho, Beyond Doha Promises- Administrative Barriers as an Obstruction to Development, 25 Berkeley J. Int'l L. 395, 423-424 (2007).

趨於複雜，而使該國對內或對外之貿易政策產生衝突³¹。雖然參與區域經濟整合可能為國家帶來優劣與否之影響無法事前精確估算，但有幾項指標仍可為各國政府作為評估之標準：

- (一) 區域經濟整合形成後，區域集團內部貿易額（intra-regional trade）之成長是否比該國之一般貿易額成長快速？
- (二) 區域經濟整合是否成功地為區域集團內成員帶來貿易移轉之效果？
- (三) 區域經濟整合是否刺激或帶動區域內之經濟成長或增加集團內成員之福祉？
- (四) 區域經濟整合之形成過程中，是否為非區域貿易集團成員之第三國帶來負面之影響？

基於上述四項指標，每一國之政府在擬定對外貿易政策時，均會考量該國是否專注於多邊貿易談判？或區域經濟整合？或兩者齊頭並進³²？

參、區域貿易協定透明化機制之沿革—綜合性審查

雖然多邊貿易法律架構與區域經濟整合看似兩條發展方向不同的平行線，但在多邊貿易規範體系下，早在 1947 年 GATT 簽署時，即要求成員國若欲成立區域經濟整合時，需符合 GATT 第 XXIV 條各款之規定。因此，GATT 第 XXIV 條成

³¹ Clemens, *supra* note 18, at 12.

³² Cable & Henderson, *supra* note 24, at 15-18.

為多邊貿易法律架構與區域經濟整合間之橋樑，此條係屬多邊貿易協定中重要之最惠國待遇原則（Most-Favored-Nation，簡稱 MFN）之例外規定，除允許 RTA 與多邊貿易架構同時並存外，並提供每一成員在談判 RTA 時，有參考原則可資遵循。在實踐上，GATT 第 XXIV 條中納入三種區域經濟整合之形式，分別為自由貿易區（free-trade area）、關稅同盟（customs unions）、以及形成上述二者前之過渡性協議（interim agreement）³³。

1995 年 WTO 成立後，為使烏拉圭回合談判中所建立之多邊貿易規範得以合法審查（或稱為法制化）如雨後春筍般建立之 RTA，WTO 總理事會同意在組織架構中設置 CRTA，開放給所有 WTO 會員及觀察員參與，主要功能為審查 RTA 之內容，以及檢驗各項 RTA 之執行結果是否違反多邊貿易體系規範，更有甚者，CRTA 期望能提供 WTO 會員一個意見交流討論的論壇（forum），讓關切各項 RTA 進展之會員有機會提出質疑與澄清³⁴。就 CRTA 之執行成效觀之，自 1996 年成立 CRTA 至 2001 年杜哈發展回合議程（Doha Development Agenda）開始的 5 年間，CRTA 曾召開 30 次左右會議，完成將近 69 部 RTA 之審查。另一方面，CRTA 也讓 WTO 會員針對 RTA 之各項相關議題提出各自立場，經由長期辯論之過程，整理出一份關於 RTA 之「體制性議題摘要」（synopsis of systemic issues），內容主要將 RTA 所涉及多邊貿易規範之法律條文提出解釋，以求各會員建立基本共識，此份文件最終由 WTO 秘書處整理後發布³⁵。

³³ GATT art. XXIV.

³⁴ See WTO, General Council, Committee on Regional Trade Agreements--Decision of 6 February 1996, WTO Doc. WT/L/127, 7 February 1996, for the terms of reference of the Committee.

³⁵ WTO, Committee on Regional Trade Agreements, Synopsis of "Systemic" Issues Related to Regional Trade Agreements--Note by the Secretariat, WTO Doc.

此時期 CRTA 雖擔負有針對 RTA 進行綜合性審查之責任，但執行方式卻由組成 RTA 之會員自行通報，並藉由開放式論壇進行審查，並無任何強制力，前述 CRTA 所整理之體制性議題摘要，亦不過是一份提供 WTO 會員建議性質之文件。

一、最惠國待遇原則之例外—區域貿易協定本質

GATT 第 I 條中所揭示之最惠國待遇 (MFN) 係多邊貿易架構中最基本之原則，同時也是 WTO 會員進行區域經濟整合談判時，必須審慎面對之條款³⁶。蓋 MFN 原則一般被認為係 GATT 多邊貿易架構中最核心之政策 (Central Policy)，其基本精神係假設當每一個國家均有效地遵守 MFN 原則，則所有國家將同樣地享受 MFN 所帶來更公平、有效、且無歧視地分配全球資源之長遠利益。MFN 原則之重要成就，在於為有意願參加多邊貿易談判之各國提供一個奠基於非歧視原則的全球性自由貿易架構，並確保所有參與者皆能享受多邊貿易架構所保障之平等權益³⁷。然而，即使 WTO 成員均同意遵守 MFN 之原則所揭櫫之理想目標，但 MFN 原則實際上卻允許 RTA 之例外情況發生，使得原本 GATT 第 I 條所列之最惠國待遇之義務反而被例外條款所排除³⁸。蓋因 RTA 之產生，勢必會衝擊現有多邊貿易體系，而產生區域集團之間、或區域集團與個別

WT/REG/W/37, 2 March 2000.

³⁶ John H. Jackson, *The Jurisprudence of GATT & the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations* 99-101, Cambridge U. Press, 2000.

³⁷ John H. Jackson, William J. Davey & Alan O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text* 416, West Group (4th ed. 2002).

³⁸ John H. Jackson, *Equality and Discrimination in International Economic Law: The General Agreement on Tariffs and Trade in The British Yearbook of World Affairs*, London Inst. of World Affairs, 1983.

國家間之對抗。因此，既然 MFN 原則廣泛被 WTO 成員接受，且奉為多邊貿易法律體系之重要支柱，為何在國際經濟法上又會開啟一道區域經濟整合之門，作為允許 WTO 成員談判 RTA 時足以引用之例外條款？

事實上，在多邊貿易協定架構談判之初，對於允許 RTA 成立之立法目標一直被各國廣泛地討論。然而，在多邊貿易體系架構下納入區域貿易安排之理由，係基於各國均有強烈地尋求區域貿易夥伴而進行貿易結盟之企圖，並藉由 RTA 之簽署、或區域性組織之建立，而享受區域集團內部各成員國間達成自由貿易之成果³⁹。同時，由國際政治經濟學角度觀之，區域集團內成員由於撤銷原本存在之貿易障礙，使得對某些產業較具競爭優勢（或具備比較利益）之成員國，得以將較多之產品或服務銷往其他成員國，使得貿易總量增加，繼而容易產生貿易創造（Trade Creation）之效果⁴⁰。另一方面，區域集團內部之成員國亦可以透過簽署 RTA，使得在自由貿易區內享受比多邊貿易協定更加優惠之貿易條件，而淘汰或減弱許多區域外擁有比較利益國家之競爭機會，繼而造成貿易轉向（Trade Diversion）之效果⁴¹。然而，經濟整合未必對區域外之國家有絕對不利之影響。蓋倘若此區域經濟整合採取較為開放之貿易政策（open trade policy），亦即一般所謂之「開放性區域主義」（open regionalism），使其對外之貿易障礙並不提高，甚至降低，則該區域經濟整合亦有可能對外產生增加貿易之效果，故經濟整合對區域內或區域外之國家之總體經濟影響如

³⁹ John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Relations* 101, MIT Press (2d ed. 1997).

⁴⁰ 參劉碧珍、陳添枝、翁永和，*國際貿易理論與政策*，雙葉書廊，2005年7月，頁383。

⁴¹ 同前註，頁384。

何，端視該區域經濟整合之內涵與對外政策而定⁴²。

多邊貿易法律體系下允許 RTA 存在之情形已如上述，倘若放任各會員毫無限制之談判區域性貿易優惠條件，則不啻為 WTO 架構帶來嚴重影響，因此，為避免 GATT 第 I 條所揭示之 MFN 原則遭各國忽略，GATT 第 XXIV 條遂成為一道防火牆，不但銜接多邊貿易架構之 MFN 重要支柱，亦使得各會員在談判 RTA 時，不致違反當初在多邊貿易協定下對全體會員所做出之承諾。從組織面觀之，1995 年 WTO 成立後，總理事會即於次年組成下轄之 CRTA，專司審查各別區域經濟整合進程、及檢驗其中條款是否符合多邊貿易協定下之各項義務規範。CRTA 同時亦評估各該 RTA 或組織是否對多邊貿易架構造成負面影響，及其與現階段回合之多邊貿易談判的關聯性⁴³。從法制面觀之，GATT 第 XXIV 條共計 12 款中，主要係規範區域經濟整合應符合之形式與實體要件，並列出各區域集團須向 WTO 通知之程序性規定。雖然 GATT 第 XXIV 條並未有相對應之懲罰性條款，屬於軟法（soft law）之規範，對 WTO 會員而言僅具有宣示性效果，但此條仍不失為多邊貿易架構中與區域經濟整合間之重要聯繫⁴⁴。由上可知，CRTA 與 GATT 第 XXIV 條共同組成了一道多邊貿易架構下之防火牆，其立法之目標即在於管理日漸增加之 RTA，並防止技術複雜且多樣化之各類區域經濟整合對多邊貿易體系造成負面之影響。

⁴² 參羅昌發，國際貿易法，元照，2010年9月，頁35-37。

⁴³ WTO Secretariat, Understanding the WTO: Cross-Cutting and New Issues - Regionalism: Friends or Rivals?, See http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey1_e.htm (visited on 2011/2/28).

⁴⁴ Peter Van Den Bossche, The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials 650-667 (2005).

二、綜合性審查之流程

關於 RTA 之綜合性審查程序，首先須由組成 RTA 之成員向貨品貿易理事會（Council for Trade in Goods, 簡稱 CTG）或服務貿易理事會（Council for Trade in Services, 簡稱 CTS）通報，並交由 CRTA 召開審查程序，但若依據授權條款（enabling clause）建立之 RTA，則交由貿易暨發展委員會（Committee for Trade and Development）處理。而為使得審查程序順利進行，RTA 組成會員須填具經由 WTO 全體會員達成共識而制作之基本表格（*standard format for information on RTA*）⁴⁵，並提供該 RTA 之內容摘要。在 CRTA 之會期進行中，RTA 成員可向其他 WTO 會員簡介 RTA 並對來自於會員之口頭質疑提出回應，至於其他未能解決之疑問，則以雙方交換書面文件為主，倘若一次會期無法完成審查，CRTA 會訂時間表將該 RTA 審查放入下一個會期，該程序一直要到 WTO 會員同意整個審查程序已完成的為止。一般來說，上述審查程序通常至少須經過 2 次 CRTA 之會期質詢，而某些 RTA 甚至須進行多回合會期始能完成，因此，RTA 從通報 WTO 到整個審查程序完成通常需要好幾年時間。一旦審查程序完成後，WTO 秘書處將草擬一份審查報告書。CRTA 之綜合性審查流程可簡單整理如下表所示。

⁴⁵ WTO Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), *Standard Format for Information on Regional Trade Agreements--Note by the Chairman*, WTO Doc. WT/REG/W/6, 15 August 1996, and WTO, *Committee on Regional Trade Agreements, Standard Format for Information on Economic Integration Agreements on Services--Note by the Chairman*, WTO Doc. WT/REG/W/14, 6 May 1997.

表一 CRTA 綜合性審查流程表（本文研究整理）

步驟	綜合性審查程序	詳細內容
1	RTA 通知義務	<ol style="list-style-type: none"> 1.貨品貿易理事會（RTA 依據 GATT 第 XXIV 條洽簽） 2.服務貿易理事會（RTA 依據 GATS 第 V 條洽簽） 3.貿易與發展委員會（RTA 依據授權條款洽簽） 4.如 RTA 需要接受審查，上述單位將之移轉給 CRTA
2	CRTA 開啟綜合性審查	<ol style="list-style-type: none"> 1.RTA 成員依正式格式填具 RTA 之相關基本資訊 2.送交 CRTA 後，以 WTO 正式文件發佈所有會員週知
3	CRTA 一般性例會	<ol style="list-style-type: none"> 1.在 CRTA 會議中，由 RTA 成員與其他 WTO 會員口頭交換質疑與答詢 2.CRTA 將該 RTA 審查會議之細節，以 WTO 正式文件發佈所有會員週知 3.通常一部 RTA 都要經過至少 2 次 CRTA 之會期
4	CRTA 例會修會期間（2 會期中間之時段）	<ol style="list-style-type: none"> 1.通常由 RTA 成員與其他 WTO 會員口頭交換書面之質疑與答覆 2.CRTA 亦將上述文書往來，以 WTO 正式文件發佈所有會員週知
5	CRTA 開放式的非正式會議	<ol style="list-style-type: none"> 1.不定期召開 2.一旦 CRTA 認為審查程序已完成則將結果送交 WTO 秘書處 3.WTO 秘書處草擬正式 RTA 審查報告，作為與全體 WTO 會員諮商之預備程序
6	WTO 大會通過	<ol style="list-style-type: none"> 1.倘若 CRTA 報告經 WTO 大會通過

		後，將交由相關委員會，以 WTO 正式文件發佈 2.倘若 CRTA 報告未經 WTO 大會通過，則交由 CRTA 繼續進行審查與諮商
--	--	---

三、組成形式

(一)自由貿易區與關稅同盟

WTO 會員尋求區域貿易夥伴之需求已如前述，而在 GATT 第 XXIV 條第 4 項亦明確指出會員成立區域經濟整合組織之目的，「各締約國願意經由自發之共同協議，發展各國間更密切結合之經濟關係，以加強自由貿易。『關稅同盟』或『自由貿易區』之目的在促成區域間貿易，而非對各該區域與其他各締約國之貿易增加障礙。」⁴⁶另外，第 XXIV 條第 5 項規定，關於多邊貿易協定所例外允許成立區域經濟整合設立之形式（type of formation）共有 3 種，亦即「關稅同盟」（customs unions）、「自由貿易區」（free-trade area）、及「過渡性協議」（interim agreements）。

GATT 第 XXIV 條第 8 項第(a)款「關稅同盟」係指以單一關稅領域代替 2 個或 2 個以上之關稅領域，故(1)除依本協定第 XI 條、第 XII 條、第 XIII 條、第 XIV 條、第 XV 條及第

⁴⁶ GATT Art. XXIV:4. 其英文原文為“The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories”.

XX 條規定外，原則上對同盟內之各關稅領域間絕大部分貿易，或自上述各關稅領域所生產之產品進行貿易，取消其關稅及限制商事之法令；(2)除依本條第 9 項規定外，同盟之每一當事國對其以外之各關稅領域，原則上適用同一之關稅及商事法令。詳言之，關稅同盟係結合 2 個或 2 個以上之個別經濟體（individual economies）或個別關稅區域（separate customs territories），並移除同盟內部國家間所有關稅或其他貿易障礙，並進一步採取共同對外關稅（common external tariff）⁴⁷。

另外，同項第(b)款「自由貿易區」係指 2 個或 2 個以上之關稅領域，除依本協定第 XI 條、第 XII 條、第 XIII 條、第 XIV 條、第 XV 條及第 XX 條規定者外，原則上對各關稅領域間絕大部分貿易，或其所生產之商品取消相互間關稅及限制商事之法令⁴⁸。詳言之，自由貿易區係指 2 個或 2 個以上之個別關稅區域，對內取消彼此間之關稅以及其他非關稅貿易障礙，對外則仍保有其對於進口貨品既存之關稅，此類貿易協定可稱為「互惠之自由貿易區」（reciprocal free-trade areas）。另

⁴⁷ GATT Art. XXIV:8(a). 其英文原文為“A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that: (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and, (ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;”

⁴⁸ GATT Art. XXIV:8(b). 其英文原文為“A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.”

外，有些國家或地區在形成自由貿易區時，已開發國家給與開發中國家特別之優惠，在一定程度上免除其降低關稅之義務，同時卻允許開發中國家之貨品得自由進入已開發國家之市場，此類貿易協定則可稱為「非互惠之自由貿易區」（non-reciprocal free-trade areas）⁴⁹。

綜上所述，「關稅同盟」與「自由貿易區」最大之區別在於，關稅同盟不僅要求區域內成員取消所有內部關稅（all internal tariffs），以及取消所有非關稅貿易障礙（Non-tariff barriers，簡稱 NTBs），同時區域內成員亦建立起共同對外關稅（common external tariff）。然而，「自由貿易區」則僅要求區域內成員取消大部分關稅（most tariffs barriers）與非關稅貿易障礙，但對區域外之國家而言，區域內之成員國仍保有其關稅自主權，及個別國家之商業或貿易政策⁵⁰。

（二）過渡性協議

關於「過渡性協定」（interim agreements），雖然該協定之範圍較具有彈性，但究其本質，仍然必須係在合理之時間內（reasonable time）有建立自由貿易區或關稅同盟之「必要」。依 GATT 第 XXIV 條第 5 項規定，「本協定不得禁止各締約國間...訂立必要之『過渡協定』以設立關稅同盟或自由貿易區，本項...所指之過渡協定，包括在適當期間以內設立此項關稅同盟或自由貿易區之計劃及預定進度表。」⁵¹因此，從

⁴⁹ Meredith Kolsky Lewis, *The Free Trade Agreement Paradox*, 21 *New Zealand Universities Law Review* (NZ. U. L. Rev.) 554, 571-574 (2005).

⁵⁰ Petros C. Mavroidis, George A. Bermann & Mark Wu, *The Law of the World Trade Organization (WTO): Documents, Cases & Analysis* 154-157, West Group, 2010.

⁵¹ GATT Art. XXIV:5. 其英文原文為 “Accordingly, the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the

GATT 文義上觀之，該協定排除「非以成立自由貿易區或關稅同盟為目的」之其他形式或種類的雙邊、區域、或過渡性質之協定，例如：片面最惠國協定、非以成立自由貿易區或關稅同盟之互惠協定、單純之貿易合作或投資保障協定等⁵²。詳言之，GATT 第 XXIV 條第 5 項條文中所言「必要之『過渡協定』以設立關稅同盟或自由貿易區」係專指為成立上述二項區域貿易組織所必須採取之手段措施，且該區域性組織或協定之談判國，必須將此過渡性協定之計劃及預定進度表通知 WTO 秘書處，雖然 WTO 秘書處中設有 CRAT 專門審查各種區域性貿易協定是否符合多邊貿易規範，但實際上卻僅有極少數 RTA 被認定違反 WTO 各項原則或義務⁵³。

四、實體要件

(一)對區域內貿易之要求

RTA 之範圍必須涵蓋絕大部分貿易 (substantial all the trade)，依 GATT 第 XXIV 條第 8 項第(a)款及第(b)款均規定，不論為成立關稅同盟或自由貿易區，原則上對區域內之各關稅領域間絕大部分貿易或其所生產之產品，取消其關稅及限制商事之法令⁵⁴。但「絕大部分貿易」之法律用語並不明確，

formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area”.

⁵² WTO Secretariat: Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Mapping of Regional Trade Agreements, WT/REG/W/41 (WTO, Oct. 11, 2000).

⁵³ 洪德欽，WTO 法律與政策專題研究，新學林，2005年3月，頁281-283。

⁵⁴ GATT art. XXIV: 8(b). 其英文原文為“a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.”

通常係指關稅同盟或自由貿易區內之貿易自由化程度及其範圍，區域內貿易自由化之比例雖可作為一般性之判斷標準，但實際上仍需依個案情形予以判斷。詳言之，在判斷關稅同盟或自由貿易區是否已涵蓋「絕大部分貿易」時，可藉由對該區域內貿易自由化之「質性分析」(qualitative analysis)與「量度分析」(quantitative analysis) 2項指標來判斷。質性分析中檢視區域內之貿易自由化必須「不排除主要產業」(no exclusion of major sectors)，亦即區域外之第三國常質疑許多 RTA 中，明顯排除主要產業之貿易，例如農產品貿易是否被排除於 RTA 之外是常被檢驗之依據。此外，量度分析通常係檢視區域內貿易額占總貿易額之百分比，通常 RTA 所涵蓋區域內之貿易額之比例，應達到總貿易額 80%或 85%以上⁵⁵。就實務上而言，許多國家在談判區域經濟整合時，主張 GATT 第 XIV 條中所規範者係要求區域內成員國將「彼此間絕大部分貿易」(substantial all the trade between the parties)之障礙取消，而非要求各國將「大部分成員間之所有產品或貿易」(Trade in substantially all products or members)之障礙取消，有些國家更進一步解釋 GATT 第 XXIV 條之內容，並非妨礙一國在整體區域貿易整合能夠滿足第 XXIV 條之條件下，計畫性地排除區域內經濟活動之某些產業⁵⁶。

1998 年印度控告土耳其紡織品與服裝進口限制一案（簡稱土耳其進口限制案）⁵⁷係 WTO 成立以來，直接涉及 GATT 第

⁵⁵ 王震宇，自由貿易協定法律規範之研究—以中國大陸與香港之 CEPA 為中心，中華國際法與超國界法評論第 5 卷第 2 期，2009 年 12 月，頁 396-397。

⁵⁶ Raj Bhala, International Trade Law: Theory and Practice 625, Lexis Publisher (2d ed. 2001).

⁵⁷ WTO Appellate Body Report: Turkey-Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, AB-1999-5, WT/DS34/AB/R, Oct. 22, 1999, adopted Nov. 19,

XXIV 條之第一件貿易爭端案件，涉及土耳其對產自印度等國之紡織品與服裝採取數量限制措施。此案除與 GATT 第 XI 條（普遍取消數量限制）和第 XIII 條（數量限制之非歧視管理）有關之外，並涉及第 XXIV 條有關 RTA 之問題。⁵⁸在土耳其與歐盟進行區域經濟整合之措施中，土耳其依歐盟之要求於 1996 年起對產自印度等國之紡織品與服裝之進口施加數量限制（quantitative restriction）措施。印度主張土耳其限制其紡織品與服裝進口之措施，明顯違背 GATT 第 XI 條與第 XIII 條等不得採取數量限制歧視之規定；土耳其則主張若除去此新的數量限制措施，土耳其向歐盟出口總量占 40% 之紡織品及服裝，將被歐盟排除在雙方建立之關稅聯盟之外，亦即「歐盟—土耳其關稅聯盟」將不符合 GATT 第 XXIV 條第 8 項第(a)款中所規定「關稅同盟應涵蓋絕大部分貿易」之要件。爭端解決小組解釋 GATT 第 XXIV 條第 8 項第(a)款(i)所謂「對同盟內之各關稅領域間絕大部分貿易，或...各關稅領域所生產之產品進行貿易，取消其關稅及限制商事之法令」係建立區域經濟整合之「內部要求」，反觀第 8 項第(a)款(ii)所謂「同盟之每一當事國對其以外之各關稅領域，原則上適用同一之關稅及商事法令」係指關稅同盟對非區域集團之第三國的「外部要求」⁵⁹。上訴小組更進一步闡釋，不論是第(a)款第(i)目中所稱之同盟內「絕大部分貿易」(substantially all the trade)、或第(a)款第(ii)目中所稱之對同盟外第三國採取「同一」(substantially the same)對外關稅，此二者均賦予關稅聯盟內成員在建立共同商業政策 (common commercial policy) 時，

1999.

⁵⁸ 關於本案之分析，亦可參葉錦鴻、陳昭仁，GATT 第 24 條實體規範之研究，成大法學第 17 期，2009 年 6 月，頁 200-201。

⁵⁹ GATT Art. XXIV:8(a)(i), GATT Art. XXIV:8(a)(ii), supra note 47.

得採取「有限度之彈性」(limited degree of flexibility)。因此，不論是爭端解決小組或上訴小組均認為，履行 GATT 第 XXIV 條第 8 項第(a)款第(i)目及第(ii)目之規定時，並沒有要求土耳其實施紡織品及服裝進口數量限制之義務，土耳其亦不得以此為理由而違背 GATT 其他條款之規定，故土耳其以 GATT 第 XXIV 條之抗辯最終被爭端解決小組與上訴小組所否決，其所實施之數量限制也最終被確認為違反了 GATT 第 XI 條與第 XIII 條。

由上可知，GATT 第 XXIV 條第 8 項第(a)款及第(b)款之規定，係基於相信 RTA 取消區域內絕大部分貿易障礙所帶來之利益，不論在質性分析或量度分析上，均應遠超過違反 MFN 原則所帶導致之不利益，故允許此一例外存在。但此條文並未賦與會員國得以之抗辯所有 WTO 協定中所承諾之義務，因此，由於本條中「絕大部分貿易」之規範並不明確，WTO 會員在適用上較易產生困擾⁶⁰。

(二)對區域外貿易之要求

在組成區域經濟整合之過程中，不論是自由貿易區或關稅同盟均不得阻礙多邊貿易體系之發展，於 GATT 第 XXIV 條第 4 項規定：「各締約國願意經由自發之共同協議，發展各國間更密切結合之經濟關係，以加強自由貿易。『關稅同盟』或『自由貿易區』之目的在促成區域間貿易，而非增加對各該區域與其他各締約國之貿易障礙。」⁶¹由此可知，在 WTO 多邊貿易法律架構下欲談判區域經貿協定之會員，必須遵守在區域

⁶⁰ Chang-Fa Lo, WTO-Plus in Free Trade Agreements 21, Angle Publishing Co., Ltd., 2010.

⁶¹ GATT Art. XXIV:4. supra note 46.

經濟整合後所給與非區域內成員之關稅或貿易限制，不得高於整合之前之承諾，否則即對第三國產生歧視性之結果。

在關稅同盟形式中，成員間彼此不僅要消除區域內之貿易障礙，並且對由第三國進口至同盟區之產品，必須建立起對外共同之關稅政策。對於上述關稅同盟之共同關稅政策對集團外之第三國可能造成之影響，GATT 第 XXIV 條第 5 項第(a)款規定，關稅同盟對非區域內之成員而言，其關稅或其他貿易限制在整體上不得高於未成立關稅同盟或自由貿易區前之關稅或其他貿易限制措施。易言之，本款對欲成立關稅同盟之 WTO 會員設下一項要求，亦即同盟建立後對外之共同關稅措施仍然必須遵守 MFN 之精神，且不得對未參與關稅同盟之其他 WTO 會員造成更高之貿易限制⁶²。在土耳其進口限制案中，上訴小組認為對於所謂以關稅為主之貿易限制而言，GATT1994 第 XXIV 條瞭解書中第 2 段要求，對於以關稅為主之稅率或其他收費衡量基準，應依關稅同盟所提供以往具有代表性期間，以 WTO 原產地規則下之關稅類別為基礎（tariff-line basis）之總價值與總量（values and quantities）之進口統計數據，並基於加權平均關稅稅率與實收關稅之總體評估為標準（overall assessment of weighted average tariff rates and of customs duties collected）⁶³。GATT 第 XXIV 條第 5 項第(b)款亦有類似對於

⁶² GATT Art. XXIV:5(a). 其英文原文為“with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be”.

⁶³ Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, para.2. 其英文原文為“The evaluation under

自由貿易區之規定，但由於自由貿易區並不實施共同關稅政策，因此對於評量成立自由貿易區前後之關稅變化，仍係以各國所各自制定之對外關稅為衡量標準⁶⁴。事實上，上訴小組在本案中更進一步提出，GATT 第 XXIV 條第 5 項第(a)款並未要求 WTO 會員在成立新的關稅同盟時，必須建立與多邊貿易體系相容之特別措施，同時，GATT 中亦未要求 CRTA 必須針對關稅同盟是否具有與 GATT 相容之特別措施加以審查，因此，CRTA 進行 RTA 之綜合性審查時，僅要求 RTA 成員提供足夠之資訊供 WTO 所有會員諮詢，而不會針對該關稅同盟是否符合 WTO 規範之一致性原則進行實體法律審查⁶⁵。除非有

paragraph 5(a) of Article XXIV of the general incidence of the duties and other regulations of commerce applicable before and after the formation of a customs union shall in respect of duties and charges be based upon an overall assessment of weighted average tariff rates and of customs duties collected. This assessment shall be based on import statistics for a previous representative period to be supplied by the customs union, on a tariff-line basis and in values and quantities, broken down by WTO country of origin. The Secretariat shall compute the weighted average tariff rates and customs duties collected in accordance with the methodology used in the assessment of tariff offers in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. For this purpose, the duties and charges to be taken into consideration shall be the applied rates of duty. It is recognized that for the purpose of the overall assessment of the incidence of other regulations of commerce for which quantification and aggregation are difficult, the examination of individual measures, regulations, products covered and trade flows affected may be required.”

⁶⁴ GATT Art. XXIV:5(b). 其英文原文為“with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be”.

⁶⁵ James H. Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the International Trade Requirement 203*, T.M.C. Asser Press, 2002.

會員對於該 RTA 之實體內容有疑慮，而提交爭端解決小組裁決，否則，對於區域內貿易之要求只是形式上的資訊揭露而已。

五、程序要件

(一) 過渡期間、計畫與進度表

通常在區域經濟整合之過程中，關稅同盟或自由貿易區均非一夕之間可談判完成，通常需經過一段長時間之諮商，透過雙邊或 RTA 之締約方逐步談判並調整內國法令，故 WTO 多邊貿易協定允許該經濟整合應在合理期限內完成。GATT 第 XXIV 條第 5 項第(c)款係有關區域經濟整合過渡期間之規定，關於本項第(a)、(b)兩款所指之過渡協定，包括在合理期間內以設立「關稅同盟」或「自由貿易區」為最終目的之計劃及預定進度表⁶⁶。然而，本款較具爭議之法律用語有二，其一係如何定義「合理期間」(reasonable length of time)？其二係何謂「計畫與預訂進度表」(plan and schedule)⁶⁷？在各國區域經濟整合談判之實踐上，上述不確定之法律概念，曾使會員在適用本項要件時帶來相當大的爭議與疑慮。於 GATT 1994 第 XXIV 條瞭解書中第 3 段即明白修正此模糊之概念，該段指出 GATT 第 XXIV 條第 5 項第(c)款規定之組成自由貿易區或關稅同盟之「合理期間」，係只有在例外之情況 (exceptional cases) 下始允許超過 10 年，倘若過渡協議締約方認為 10 年之

⁶⁶ GATT art. XXIV:5(c). 其英文原文為 “any interim agreement referred to in subparagraphs (a) and (b) shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time”.

⁶⁷ Bhala, *supra* note 56, at 624.

期間仍嫌不足，則其必須向 WTO 秘書處下轄之貨物貿易理事會（Council for Trade in Goods，簡稱 CTG）就其需要較長時間之理由，提出完整之說明。然而，關於「計畫與預訂進度表」之格式或應列入之事項，WTO 相關規定中則無明確之要求⁶⁸。

（二）通知義務

1996 年 WTO 總理事會成立 CRTA，授權該委員會得審查各 WTO 會員所提出有關 RTA 之通知，藉以評估該協定對於多邊貿易體系所造成之影響，並以此達成透明化之要求。RTA 應視其所涵蓋之內容範圍，分別通知貨物貿易理事會（CTG）、服務貿易理事會（CTS）、及其他相關機構（如貿易暨發展委員會）提出通知，並由上述各理事會轉交 CRTA 辦理審查。GATT 第 XXIV 條第 7 項第(a)款規定，任一締約方於決定加入「關稅同盟」或「自由貿易區」或前述之過渡協定，應立即通知「全體締約方」（當時係指 GATT 全體締約方，WTO 成立後即指 WTO 之秘書處），並應提報有關該關稅同盟或自由貿易區之資料，俾使「全體締約方」得對適當之締約國提出報告及建議⁶⁹。於此同時，在同項第(b)款中指出，

⁶⁸ Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, para.3. 其英文原文為 “The “reasonable length of time” referred to in paragraph 5(c) of Article XXIV should exceed 10 years only in exceptional cases. In cases where Members parties to an interim agreement believe that 10 years would be insufficient they shall provide a full explanation to the Council for Trade in Goods of the need for a longer period”.

⁶⁹ GATT Art. XXIV:7(a). 其英文原文為 “Any contracting party deciding to enter into a customs union or free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of such a union or area, shall promptly notify the CONTRACTING PARTIES and shall make available to them such information regarding the proposed union or area as will enable them to make such reports and recommendations to contracting parties as they may deem appropriate”.

「全體締約方」於接受收並研究過渡協定之成員是否已依本條第 5 項及前項第 1 款規定，提交 RTA 之計劃、進度表、及相關資料後，倘若如認為於過渡協定之當事國成員所自訂之合理期間內，不克組成「關稅同盟」或設立「自由貿易區」，或認為該期間並不恰當，應將建議通知各 RTA 成員。在未依上述建議研擬修正前，各 RTA 成員不得維持或執行該協定⁷⁰。最後，第(c)款規定，本條第 5 項第(c)款所指計劃或預定進度表之任何重要變更應告知「全體締約方」，如此項變更足以延遲或危及「關稅同盟」之組成或「自由貿易區」之設立，「全體締約方」得要求 RTA 成員共同諮商⁷¹。

針對上述議題，2002 年 NGR 要求 WTO 秘書處依杜哈部長級會議宣言（Doha Ministerial Declaration）第 29 段所揭櫫「各會員同意致力推動 WTO 貿易協定現有可適用於 RTA 規範之完善，並務求其相關規則程序更加明確化，且各項談判應顧及 RTA 所涉及有關發展之議題（developmental aspects）」⁷²之原則草擬一份可供會員討論之文件，稱為「關於區域貿易

⁷⁰ GATT Art. XXIV:7(b). 其英文原文為 “If, after having studied the plan and schedule included in an interim agreement referred to in paragraph 5 in consultation with the parties to that agreement and taking due account of the information made available in accordance with the provisions of subparagraph (a), the CONTRACTING PARTIES find that such agreement is not likely to result in the formation of a customs union or of a free-trade area within the period contemplated by the parties to the agreement or that such period is not a reasonable one, the CONTRACTING PARTIES shall make recommendations to the parties to the agreement. The parties shall not maintain or put into force, as the case may be, such agreement if they are not prepared to modify it in accordance with these recommendations”.

⁷¹ GATT Art. XXIV:7(c). 其英文原文為 “Any substantial change in the plan or schedule referred to in paragraph 5(c) shall be communicated to the CONTRACTING PARTIES, which may request the contracting parties concerned to consult with them if the change seems likely to jeopardize or delay unduly the formation of the customs union or of the free-trade area”.

⁷² WTO Secretariat, Ministerial Declaration of 14 November 2001, WT/MIN(01)/

協定相關議題概要」(Compendium of Issues Related to regional trade agreements)⁷³。在此文件中，提出主要有 7 點注意事項，係關於 WTO 會員對成立 RTA 所應盡之通知義務與相關規範釋疑，包括：(一)對於 RTA 之透明化要求(Transparency Requirements)；(二)多邊貿易架構對 RTA 之監視機制(Surveillance Mechanisms)；(三)WTO 協定中特對 RTA 之規範(RTA-Specific WTO Disciplines)與 WTO 協定其他條款間之關係；(四)WTO 協定中特對 RTA 之規範；(五)GATT 第 XXIV 條條文之相關解釋；(六)GATS 第 V 條條文之相關解釋；(七)多邊貿易架構與 RTA 間之互動。

由上可知，經由 WTO 成立之後一連串對於 RTA 規範之討論與談判，近年來對於 GATT 第 XXIV 條之實體與程序性問題之質疑與爭議已減緩不少。然而，目前 GATT 第 XXIV 條實體與程序性規定適用上最大困難，仍在於各 RTA 之實踐情況不一，由於 WTO 祕書處所提出之改革文件並未實際納入多邊貿易規範架構中，僅是一份具有建議性質之指導方針，並未實際對會員產生法律上之強制拘束力。關於 RTA 之多邊貿易規範方案仍未獲得多數 WTO 會員通過並達成共識之理由，主要是各會員國擔心方案中之透明化要求，以及其他程序規範將限制其談判自由貿易協定之彈性與自由度，並阻礙區域經貿整合談判之進展⁷⁴。

DEC/1, 41 I.L.M. 746 (2002).

⁷³ WTO Secretariat, *Negotiating Group on Rules*, TN/RL/W/8/Rev.1 (WTO, Aug. 1, 2002), available at <http://docs.wto.org/DDFDocuments/tn/rl/W8R1.doc> (visited on 2011/2/28).

⁷⁴ Joel P. Trachtman, *International Trade: regionalism in Research Handbook in International Economic Law 151-177* (Andrew T. Guzman & Alan O. Sykes eds., Edward Elgar, 2007).

六、小結

GATT 第 XXIV 條對於 RTA 之規範未達到應有或預期之效果，尤其 GATT 第 XXIV 存在許多不確定的法律概念，例如，該如何評價 RTA 內容已涵蓋「絕大部分貿易」（substantially all the trade）、以及何謂「其他限制性商業規範」（other restrictive regulations of commerce），這些問題在烏拉圭回合談判成立 WTO 時並未獲得解決，使得 CRTA 之實體審查便一直存在上述法律爭議。自 1998 年至 2001 年間，為了處理大約 12 部 RTA 之同意案，WTO 會員陷入冗長的正式與非正式討論，由於 WTO 會員對於形式或審查報告有不同意見而未獲多數同意，使得許多討論最後都以僵局作收⁷⁵。因此，如何讓多邊貿易架構更有效因應日益增加之 RTA 趨勢，而非放任其造成全球貿易自由化之倒退，對於接續的杜哈回合談判而言，實在是一項艱難挑戰。2001 年杜哈回合談判開啟時，多數的 WTO 會員均體認，解決 CRTA 所面臨之僵局是刻不容緩的工作。因此，WTO 會員同意將 RTA 之規範，移交由 NGR 負責。經過一系列正式與非正式的會議後，在 CRTA 中被提到的諸多體制性問題均獲得解決，WTO 秘書處更整理出一份「RTA 相關議題概要」（*Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements*）⁷⁶供全體會員參考。然而，秘書處所提供之文件對 WTO 會員而言，僅具有參考性價值，多邊貿

⁷⁵ Chi Carmody, Metrics and the Measurement of International Trade: Some Thoughts on the Early Operation of the WTO RTA Transparency Mechanism, 28 St. Louis U. Pub. L. Rev. 273, 273-274 (2008).

⁷⁶ WTO, Negotiating Group on Rules, Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements--Background Note by the Secretariat--Revision, WTO Doc. TN/RL/W/8/Rev.1, 1 August 2002.

易體系與區域經濟整合二股力量仍然不斷拉扯，在杜哈回合談判尚未結束前，未來仍有須多可努力之談判方向：

其一、GATT 第 XXIV 條條文規範已老舊過時：在當代國際經濟變化快速之情況下，RTA 之數量更在 1995 年 WTO 成立以後，以意想不到之速度發展，倘若僅以 GATT 第 XXIV 條（或 GATS 第 V 條、授權條款等亦然）單一條文作為 RTA 之基礎規範，已無法滿足當初立法之原意與政策目標。在杜哈回合之談判進程中，WTO 會員已開始著手草擬一部有關 RTA 規範之新協定—即「關於區域經濟整合之協定」(Agreement on Regional Economic Integration)，並將現有之實質與程序性規定納入該協定，此舉不但使計畫進行區域經濟整合之 WTO 成員，在談判初期即可明確遵行多邊貿易架構之基本規範，同時亦使 CRTA 在進行對 RTA 審查時，有更明確之審查標準與程序，達到雙向透明化之理想。

其二、WTO 爭端解決機制之相關規範中，應加入明確且強力之第三方監督條款，亦即允許區域集團外之 WTO 會員得就 RTA 違背多邊貿易法律架構之情形，提出該 RTA 無效或損害賠償之控訴⁷⁷。

其三、WTO 多邊貿易體系應積極運用區域貿易談判所帶來之潛在成果，而非僅消極進行審查與防堵。許多複雜敏感之議題，例如：農業貿易、競爭政策、勞工標準、環境保護議題等均可藉重區域經濟整合談判成功之寶貴經驗，解決多邊貿易談判所遭遇之瓶頸。

肆、區域貿易協定透明化機制之運作模式與

⁷⁷ Jackson, *supra* note 36, at 109.

體系架構

區域經濟整合之浪潮自 90 年代後便不曾稍減，WTO 建立初期所設計的 CRTA 通報系統，顯然無法應付大量形成的 RTA。經過多次 CRTA 之例會，以及 WTO 會員間不斷地辯論，2006 年 12 月 14 日 WTO 總理事會以共識決一致通過了 RTA-TM⁷⁸。RTA-TM 之設計不但增加新的程序性規定，同時更清楚界定 WTO 會員之責任與強化 RTA 通知義務。依杜哈回合第四次部長級宣言之第 47 段規定，所有獲得早期共識之協定草案，在成為杜哈回合貿易談判最終文件之前，可先以臨時性措施之方式實行，因此，未來在杜哈回合完成後，TM 將以永久之機制或協定取代現行之作法。WTO 會員以臨時性措施 TM 來規範 RTA 的透明化，可藉由具體實踐經驗來檢視幾項重要問題，諸如：為何會員洽簽 RTA 時必須遵守 TM？TM 之制度設計有何特殊功能？TM 制度之基本假設是希望透過資訊公開之要求，以建立完整的 RTA 資料庫，並藉由該資料庫作為比較各 RTA 內容之基礎，以及作為會員檢視各該 RTA 內容是否符合 GATT 第 XXIV 條（或 GATS 第 V 條）之標準，達到透明化之最終目標。

一、透明化機制之談判歷程

自杜哈回合談判開啟以來，NGR 同時就體制性議題與程序性議題進行談判。除了在正式會議中進行優先議題之諮商外，並在非正式會議中針對有關 RTA-TM，開放所有會員共同協

⁷⁸ WTO General Council, Transparency Mechanism for regional trade agreements, WT/L/671, Dec. 18, 2006. <http://www.wto.org/> (visited on 2011/2/28).

商。會議中多數 WTO 會員對現行 RTA 監督機制效率之低落提出嚴厲批評⁷⁹。首先，在過去 CRTA 運作的 5 年中，洽簽 RTA 之 WTO 會員所提供各 RTA 的標準型式與統計資訊均無法統一：有些會員積極提供關於 RTA 降稅之詳細資料，並大力支持 RTA 之審查程序，但有些會員表達無意願或拒不提供。其次，一部 RTA 除本文外，通常有大量的附件、議定書、或貿易自由化及原產地減讓表，但 WTO 會員對於上述資料之取得有限，亦無足夠資源進行分析。在缺乏實際有關資訊之情況下，使得整個 RTA 審查程序流為形式，WTO 會員對 RTA 成員所提出的諸多問題幾乎都無法得到答案，更無法評估該 RTA 之內容是否與 WTO 規則一致⁸⁰。NGR 在 2002 年 7 月接受智利所提出的一份建議書，並以此份文件作為討論 RTA-TM 之藍本。該份報告中強調 RTA 透命化之 3 個重點命題—何時（*when*）應通報？應通報至何處（*where*）？以及通報內容為何（*what*）⁸¹？就 RTA 應何時通報至 WTO 而言，從實證經驗上顯示，RTA 通報延遲的情況相當明顯，亦即往往該優惠性貿易協定已開始適用時，WTO 才接到通知，故 WTO 會員應重視通報時點與設定期限。其次，第二個問題顯示，在 CRTA 之實踐上，RTA 依據其性質必須分別向貨品貿易理事會、服務貿易理事會、及貿易與發展委員會等不同單位通報，由於涉及不同層級部門之運作，使得審查程序更加費時，是否應將事權（接收通報之機構）統一，值得會員深思。最後，關於通知內容為何，涉及統計資訊實質內容是否充分，但會員究竟應提供哪些貿易資料、以及依據國際商品

⁷⁹ Crawford, *supra* note 4, at 134-135.

⁸⁰ Zakir Hafez, *Weak Discipline: GATT Article XXIV and the Emerging WTO Jurisprudence on RTAs*, 79 N.D. L. Rev. 879, 903-905 (2003).

⁸¹ WTO, *Negotiating Group on Rules, Submission on Regional Trade Agreements--Chile*, WTO Doc. TN/RL/W/16, 10 July 2002.

統一分類制度 (*Harmonized System*, 簡稱 HS) 提供到何種程度, 使能達到協助其他會員進行 RTA 審查之目的, 尤須進一步討論⁸²。

事實上, WTO 會員對於達到 RTA 透明化之目標, 原則希望在強化對於各 RTA 內容了解的同時, 盡可能不觸及修改多邊貿易協定法律。自智利報告被提出討論後, RTA-TM 之談判於焉開展, 而到 2003 年 9 月在墨西哥坎昆部長級會議時, RTA 透明化的談判更加白熱化。雖然坎昆會議整體談判失敗, 使得透明化議題不得不短暫停滯, 然而, 到了 2005 年 12 月香港部長級會議時, 談判則又重新開啟, 同時, WTO 會員更進一步對於完成 RTA-TM 之談判目標, 設定 2006 年 4 月 30 日為截止日。雖然 WTO 會員試圖將不同的意見簡化, 並在 2006 年前半年獲得不少結論, 但到 4 月底之截止日時, 仍未能完成所有目標。直到 2006 年 7 月時, WTO 會員終於達成以下幾項共識結論: (一) 所有的 RTA 未來都應履行透明化程序; (二) RTA 依據 GATT 第 XXIV 條及 GATS 第 V 條所作的通報, 一律歸由 CRTA 負責, 而透過授權條款簽署之 RTA, 則交由貿易暨發展委員會 (CTD) 審查。隨後, 2006 年 12 月 14 日 WTO 總理事會以共識決通過了 RTA-TM, 成為取代過去功能不彰的 CRTA 綜合性審查程序⁸³。

二、透明化機制之運作模式

WTO 總理事會於 2006 年通過 RTA-TM 運作程序, 共分三

⁸² Id.

⁸³ Roberto V. Fiorentino, Jo-Ann Crawford & Christelle Toqueboeuf, *The Landscape of Regional Trade Agreements and WTO Surveillance in Multilateralizing Regionalism* 28-76 (Richard Baldwin & Patrick Low eds., Cambridge U. Press, 2009).

大步驟：第一、RTA 談判前，成員應早期通報（Early Announcement）WTO；第二、RTA 完成談判後，在該協定生效前，應通知（Notification）WTO，將協定全文、附件或相關議定書送交 WTO 秘書處；第三、通知後 10 週內（開發中國家為 20 週內），RTA 簽署國需提供 TM 附件所列之資料（如降稅期程、締約方關稅及貿易資料等），WTO 秘書處根據以上資料製作事實報告，提交 CRTA 或 CTD 進行審查，並製作事實報告（Factual Presentation）。

（一）早期通報（Early Announcement）

早期通報機制之目的係希望提供一個實用取向而不複雜的通報系統，主要是以新聞稿的型式（*press-release type*）將 RTA 的基本資訊與可能涵蓋內容對外發布。TM 第 A 節部分規定 RTA 之早期通報機制，範圍涵蓋正在進行談判中或已簽署之 RTA。依 TM 第 A 節第 1 段(a)款規定，WTO 會員只要參與或開啟以建立 RTA 為最終目標之談判，應「盡可能」（endeavour）通報 WTO⁸⁴。同段(b)款則規定，一旦 RTA 已完成簽署，會員有「義務」（obliged）提供相關資訊，如：正式名稱、範圍與簽名日期、任何有關 RTA 生效日期之計畫表（timetable）、臨時適用措施、聯繫資訊（如網址）、或其他相關非機密性之資訊⁸⁵。上述資訊應在 WTO 官方網站公開揭露並定期交給所有會員，作為

⁸⁴ TM para. 1(a). 其英文原文為“Members participating in new negotiations aimed at the conclusion of an RTA shall endeavour to so inform the WTO”.

⁸⁵ TM para. 1(b). 其英文原文為“Members parties to a newly signed RTA shall convey to the WTO, in so far as and when it is publicly available, information on the RTA, including its official name, scope and date of signature, any foreseen timetable for its entry into force or provisional application, relevant contact points and/or website addresses, and any other relevant unrestricted information”.

會員間溝通諮商之參考資料⁸⁶。由上開條文可知，TM 第 A 節第 1 段(a)款與(b)款之差異在於早期通報之義務要求不同，倘若 RTA 成員有意願以簽署 RTA 為最終目標之談判開啟時，(a)款僅要求 RTA 成員「盡可能」(endeavour) 通報 WTO，此處宜解釋為「盡早」或「盡快」之意，用語上僅有建議之效果。然而，若 RTA 成員間就 RTA 已完成簽署，則適用(b)款規定，即使該 RTA 尚未經國內批准程序或尚未生效，RTA 成員有「義務」(obliged) 主動提供相關資訊。TM 制度實行後，自 2007 年起已陸續有許多 RTA 透過早期通報程序提交資訊給 WTO⁸⁷。

(二) 公開揭露及通知義務

WTO 會員簽署 RTA 後，負有通報其他所有會員之義務。在 GATT 第 XXIV 條第 7(a)款及 GATS 第 V 條第 7(a)款均規定，「會員應迅速地 (promptly) 通報 WTO 其參與 RTA」⁸⁸，同時，授權條款第 4(b)段亦要求參與 RTA 之開發中國家，應通報 WTO⁸⁹。不過，對 WTO 會員而言，雖然相關之多邊貿易協定中有載明 RTA 之公開揭露與通知義務，且 TM 經 WTO 總理事會

⁸⁶ WTO, “Regional Trade Agreements—Early announcements made to WTO under the RTA Transparency Mechanism” 10 Jul. 2007, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/early_announc_e.htm. (visited on 2011/2/28).

⁸⁷ Youri Devuyst and Asja Serdarevic, *The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: Bridging the Constitutional Credibility Gap*, 18 *Duke J. Com. Int'l L. J.* 1, 50-52 (2007).

⁸⁸ GATT Art. XXIV7(a) and GATS Art. V7(a), *supra* note 69.

⁸⁹ Enabling Clause, Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries, Decision of 28 November 1979 (L/4903), para. 4(a). 其英文原文為 “Any contracting party taking action to introduce an arrangement pursuant to paragraphs 1, 2 and 3 above or subsequently taking action to introduce modification or withdrawal of the differential and more favourable treatment so provided shall...notify the CONTRACTING PARTIES and furnish them with all the information they may deem appropriate relating to such action”.

通過，但此通知義務似乎尚未成為強制規範，違反透明化義務時既無制訂懲罰條款，也無法成為爭端解決機制之法律爭點，因而淡化了 RTA-TM 之功效⁹⁰。從過去 WTO 會員之實踐觀之，雖然 GATT 第 XXIV 條建議會員應在 RTA 生效前通知 WTO，但往往 WTO 接收到通知時，RTA 早已生效，有些甚至已生效數月或整年。同時，WTO 亦無其他補救措施，第三方（非 RTA 之成員）即使知悉有未通報的 RTA 正進行談判簽署或已生效存在，該會員亦無任何立場代為通報或舉發。TM 在第三段中特別針對此情形，將通知義務之時點限縮解釋為「越早越好，不得晚於 RTA 成員正在進行批准程序、或任何一方已決定開始實施 RTA 之相關內容，且應在 RTA 成員間實施優惠待遇之前通知 WTO」⁹¹。由上述分析可知，由於 TM 要求 RTA 成員必須在優惠性待遇實施之前通知 WTO，因此理論上所有會員都將在 RTA 實施之前知悉，使 RTA 的整個簽署生效過程更為透明化。

（三）事實報告（Factual Presentation）

基於過去成效不彰的經驗，WTO 會員漸漸體認到對於 RTA 進行實質審查，或集體評估 RTA 內容是否符合 WTO 多邊貿易規範是不切實際的作法。因此，會員轉而以較為軟性之透明化目標代替實質審查要求。為了協助會員達到 RTA 之透明化要求，TM 第 7(b)段規定，WTO 秘書處應依其職權並徵詢 RTA 成

⁹⁰ Padideh Ala'i, *The Multilateral Trading System and Transparency in Trends in World Trade Policy: Essays in Honor of Sylvia Ostry* 105-132 (Alan S. Alexandro, ed., Carolina Academic Press, 2007).

⁹¹ TM para. 3. 其英文原文為「The required notification of an RTA by Members that are party to it shall take place as early as possible. As a rule, it will occur no later than directly following the parties' ratification of the RTA or any party's decision on application of the relevant parts of an agreement, and before the application of preferential treatment between the parties」.

員之意見，不論該 RTA 是否已依 GATT 第 XXIV 條、GATS 第 V 條、或授權條款進行通報，全部 RTA 都必須準備一份「事實報告」(factual presentation)，內容記載 RTA 之摘要，類似簡單的針對 RTA 之貿易政策審查報告 (mini Trade Policy Review)，不過，該摘要僅以提供訊息為主要目的，而不涉及對 RTA 之法律價值判斷。為落實事實報告之準備，RTA 成員必須依據 TM 附件所列舉之內容，提供足夠資料。

首先，倘若 RTA 內容涵蓋貨品貿易時，TM 要求事實報告應包括：(一)每個 RTA 成員在優惠貿易措施生效當年之關稅減讓幅度；(二)若 RTA 規定分期達成目標，則應列出所有優惠性關稅適用之期限；(三)RTA 生效當年及其前一年所適用之最惠國待遇 (MFN) 關稅稅率；(四)RTA 通報 WTO 起算之前 3 年進口統計資料；(五)其他貿易相關資訊，如：關稅配額 (tariff-rate quotas)、季節性限制、非從價課稅之產品換算為等值之從價稅 (ad valorem equivalents for non-ad valorem duties) 等。不論 RTA 係依據 GATT 第 XXIV 條或授權條款洽簽，上述對於 RTA 資料提供之要求均一體適用。其次，倘若 RTA 內容涵蓋服務貿易時，TM 要求事實報告應包括：(一)貿易或國際收支平衡統計資料 (balance of payments statistics)；(二)國內生產總值 (Gross Domestic Product, 簡稱 GDP) 或生產統計資料；(三)外人直接投資 (foreign direct investment, 簡稱 FDI) 或自然人移動之相關統計資料等。TM 中規範通知後的 10 週內為提供資料之期限，若為開發中國家間所簽署之 RTA，則將期限放寬為 20 週。同時，TM 第 19 段則規定 WTO 秘書處應提供開發中國家之會員，尤其是最低度開發國家 (least-developed countries) 必要之技術協助，使該等會員能順利提交相關資料⁹²。在 TM 之規定下，藉由

⁹² TM para. 19 其英文原文為“Upon request, the WTO Secretariat shall provide

將會員提交之 RTA 資料標準化的過程，可使 WTO 秘書處發布之事實報告內容趨於一致，並將各 RTA 所涵蓋之關稅暨貿易自由化的內容，整體呈現給所有會員知悉。依 TM 第 22 段規定，在 2006 年 12 月前，所有未經 CRTA 完成綜合性審查程序之 RTA，都必須準備事實報告，依當時情況約有 60 部 RTA 須適用新的 TM 程序。⁹³最後，在新的透明化程序下，每部 RTA 原則上均安排一次會議作為溝通平台，同時在事實報告作成後到 TM 會議進行前，RTA 成員可與其他 WTO 會員間以書面方式詢答。依據 TM 第 6 段之規定，WTO 全體會員對於已通報 RTA 進行考量之程序，應在通報後 1 年內完成，以避免過程延宕。上述程序中的所有書面資料，都應盡速以 WTO 官方語言（英文、法文、或西班牙文）作成，並公告於 WTO 網站。⁹⁴

表二 TM 事實報告準備時程表（本文研究整理）

1	通報 RTA	CRTA	CTD
2	依 TM 附件一所載之項目提交 貿易與關稅表等資訊	10 週 *	20 週
3	製成後的事實報告草稿寄交	6 週	6 週

technical support to developing country Members, and especially least-developed countries, in the implementation of this Transparency Mechanism, in particular – but not limited to - with respect to the preparation of RTA-related data and other information to be submitted to the WTO Secretariat”.

⁹³ TM para. 22(b) 其英文原文為 “RTAs for which the CRTA has concluded the "factual examination" prior to the adoption of this Decision and those for which the "factual examination" will have been concluded by 31 December 2006, and RTAs notified to the WTO under the Enabling Clause will be subject to the procedures under Sections D to G above. In addition, for each of these RTAs, the WTO Secretariat shall prepare a factual abstract presenting the features of the agreement”.

⁹⁴ TM para. 6 其英文原文為 “The consideration by Members of a notified RTA shall be normally concluded in a period not exceeding one year after the date of notification. A precise timetable for the consideration of the RTA shall be drawn by the WTO Secretariat in consultation with the parties at the time of the notification”.

	RTA 成員確認		
4	RTA 成員提出共同意見	4 週	4 週
5	將共同意見匯整放入事實報告	2 週	2 週
6	依 WTO 三種官方語言製作事實報告	3 週	3 週
7	會員提交書面問題	4 週	4 週
8	RTA 成員提交書面回覆	4 週	4 週
9	匯整所有書面問題與回覆意見	CRTA 會議 前 3 天	CTD 會議前 3 天
	整體時程所費時間	35 週	45 週

* 若為開發中國家間所簽署之 RTA，時限放寬為 20 週（資料來源：WTO 秘書處）

四 事後通報（Subsequent Notification and Reporting）

依 TM 第 14 段之規定，在 RTA 內容修改而影響其執行時，會員有義務於修正後盡快通報 WTO⁹⁵。另一方面，在執行期程結束時，會員須繳交一份有關貿易自由化承諾現況的書面報告，相關透明化資訊都將在 WTO 網站公告。TM 新的措施要求所有 RTA 成員除洽簽時須通報外，於修正時亦同。事實上，TM 確實有效取代 GATT 時期對於 RTA 成效不彰的定期報告。在 GATT 時期對 RTA 的定期報告為 2 年 1 次（Biennial reports），但該報告經常延遲，或甚至付之闕如，因此，會員無法獲得 RTA 更新資訊。

⁹⁵ TM para. 14 其英文原文為 “The required notification of changes affecting the implementation of an RTA, or the operation of an already implemented RTA, shall take place as soon as possible after the changes occur. Changes to be notified include, inter alia, modifications to the preferential treatment between the parties and to the RTA’s disciplines. The parties shall provide a summary of the changes made, as well as any related texts, schedules, annexes and protocols, in one of the WTO official languages and, if available, in electronically exploitable format”.

TM 第 18 段規定由 CRTA 及 CTD 二單位執行 RTA-TM。WTO 秘書長亦可在取得不同成員所提供之資料時，協助其準備事實報告，並確保不同型態 RTA 之事實報告內容可趨於一致。TM 第 10 段則建立起一道介於「事實報告」與「爭端解決機制」間之防火牆，使 TM 之報告性質與 WTO 貿易政策審查機制（Trade Policy Review Mechanism，簡稱 TPRM）相似⁹⁶。WTO 秘書處負責整理所有已通報且完成事實報告之 RTA，並製作該 RTA 之事實摘要與資訊，以利提供給所有會員。TM 第 20 段甚至要求 WTO 秘書處建立與維持一個時常更新的 RTA 網路資料庫，內容包含關稅及與貿易有關之資訊，最終目的是使這些資訊公開，並使所有會員（甚至是個人）皆能輕易取得。

三、透明化機制之實踐

WTO 各會員對於 RTA 之透明化實施經驗的看法相當分歧，雖然歐盟代表任為 TM 之實施相當成功，但由 CRTA 之主席以及其他會員則對於此制度感到不安⁹⁷。TM 第 7(a)段明確要求 WTO 秘書處有責任準備事實報告，但同時 RTA 會員亦有義務就秘書處準備之報告提出必要的資訊、解釋或意見書，從實踐結果來看，會員總是無法迅速的提出相關資訊。CRTA 於 2007 年所作出的草案指出，「在 WTO 通過 TM 之前，CRTA 已完成對 67 部 RTA 之事實審查，其中 46 部為貨品貿易領域，21 部為服務貿易領域」⁹⁸。然而，TM 實施後，RTA 之透明化程序依舊進度緩慢且

⁹⁶ Petros Mavroidis, *Surveillance Schemes: The GATT's New Trade Policy Review Mechanism*, 13 Mich. J. Int'l. L. 374, 374-414 (1992).

⁹⁷ WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Note on the Meeting of 29 November 2007, WT/REG/M/48 (Jan. 9, 2008).

⁹⁸ WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Report (2007) of the Committee on Regional Trade Agreements to the General Council, Dec. 3, 2007,

不斷發生狀況。有些會員無法在期限內繳交必要資料，更有甚者，部分會員即使如期通報 WTO，但製作格式不備或內容欠缺，仍然是無法滿足 TM 之要求。例如，（一）在歐洲自由貿易區與突尼西亞（EFTA-Tunisia）之貨品貿易協定中，WTO 秘書處將事實報告草稿寄給 RTA 成員時，冰島與突尼西亞間之貿易資料仍不完整，秘書處要求突尼西亞立即針對該事實報告中缺漏的部分予以補正；（二）在印度與新加坡（India-Singapore）之貨品及服務貿易協定中，WTO 秘書處雖已將事實報告草稿製作完成，但對於其中印度之關稅資料有疑慮，並等待印度主管機關回覆；（三）在日本與墨西哥（Japan-Mexico）之貨品及服務貿易協定中，WTO 秘書處雖然接到雙方通報的資料，但檢查資料後發現，日本遺漏許多關稅與貿易之資料；（四）在巴拿馬與薩爾瓦多（Panama-El Salvador）之貨品及服務貿易協定中，WTO 秘書處所得到的資料有所矛盾，要求 RTA 成員進一步澄清與說明；（五）在土耳其與突尼西亞（Turkey-Tunisia）之貨品貿易協定中，WTO 秘書處一直無法取得突尼西亞關稅逐年減讓之詳細資料⁹⁹。

由上述幾部 RTA 通報與製作事實報告之實際情況，可歸納出 TM 運作制度上的幾點問題：（一）RTA 成員回覆問題經常超過 WTO 秘書處所設定之期限，RTA 成員可藉由拒絕或疏於回覆問題，使整個 TM 程序延遲而無任何法律上制裁；（二）針對 RTA 貨品貿易協定與服務貿易協定，即使事實報告中部分內容有可能重疊，但仍有必要分別進行報告，對於二者之義務以及事實應有所區別，不應混為一談；（三）TM 程序無法解決 WTO 成員與非 WTO 成員簽署 RTA 時的透明化義務問題，同時，TM 亦無法要求 RTA 成

WT/REG/18.

⁹⁹ Note on the Meeting of 29 November 2007, supra note 99, at 8.

員公開若干 RTA 中涉及超越 WTO 多邊貿易協定範圍之新興貿易議題，諸如：投資、環境保護、人權等；TM 程序中並未解釋或定義如何「審查」(review) RTA？因此，TM 是否只應被視為簡單之透明化程序，亦或可演變為具被一部分監督或促其修正之功能，至今仍無確切答案。經由上述分析，很難看出 WTO 實施 TM 後可加快 RTA 之簽署，亦很難看出是否可對 WTO 體系帶來實益。從種種實踐的證據顯示，TM 可促進 RTA 之透明化及強化 RTA 成員之通知義務，但並未真正要求所有 RTA 均獲得 WTO 秘書處或會員之背書¹⁰⁰。

四、透明化機制與爭端解決之關聯

TM 第 3 段及第 4 段要求 RTA 成員必須將 RTA 通報 WTO，並且明確指出該 RTA 之法律依據（如 GATT 第 XXIV 條、GATS 第 V 條或授權條款）。從 WTO 爭端解決之訴訟角度觀之，上開條文引發一項爭議：在爭端解決案件中，是否可以援引尚未完成通報程序的 RTA 作為法律基礎？亦即若原告方提起違反作為法律主張時（如因實行 RTA 而使內國措施違反 WTO），被告以 GATT 第 XXIV 條（或 GATS 第 V 條、授權條款）之抗辯是否須以已通報之 RTA 作為前提條件？

首先，依 WTO 上訴機構在土耳其紡織品限制（*Turkey - Textiles*）一案所之結論指出，欲以 RTA 違反 GATT 第 XXIV 條作為法律主張時，應符合該條文所設定之要件。易言之，不論是自由貿易協定（FTA）、關稅同盟、或其前之過渡性協定，均應符合 GATT 第 XXIV 條第 5 項至第 8 項之內容。尤其 GATT 第

¹⁰⁰ Matthias Helble, Ben Shepherd & John S. Wilson, *Transparency and Regional Integration in the Asia Pacific*, 32 *World Economy* 479-508 (vol.3, 2009).

XXIV 條第 7 款設有通知義務，「任一締約方於決定加入『關稅同盟』或『自由貿易區』或其前之過渡協定，應即通知「大會」，並應提報有關該同盟或貿易區之資料，俾使「大會」得對其所認適當之締約方提出報告及建議。」¹⁰¹ 因此，只有依上開條款通知 WTO 之 RTA 始符合規定意旨，任何尚未通知或違反 GATT 第 XXIV:7 通知義務規定之 RTA，均應被認為仍未通過「WTO 一致性」（RTA 是否未違反 WTO 多邊貿易規範）之檢驗，而不能在爭端解決案件中被援引為正當的法律依據。依此法理，RTA 成員依 GATS 第 V 條簽署之服務貿易部門之優惠性協定，或存在於開發中國家之授權條款¹⁰²，也同樣必須在符合與 GATT 第 XXIV 條第 7 項類似之通知義務規範後，始取得其爭端解決訴訟上之正當性。在 2006 年 TM 實施後，WTO 更進一步強化 RTA 之通知義務（包括早期通報、通知義務、事後通報等程序），因此，倘若新的 RTA 不能滿足 TM 程序中的各項透明化要求時，即屬於尚不具正當性（justification）之措施，爭端解決案件之被告方自不可援引該 RTA 成為爭端解決中之抗辯依據。由上述分析可知，在爭端解決案件中，RTA 成員不可援引未依 TM 程序通報 WTO（non-notification）之協定作為訴訟中的法律依據。

其次，RTA 成員在通知 WTO 以及援引不同條文為法律依據基礎時，同樣產生疑義。WTO 在對 RTA 進行 TM 程序時，第一步會依成員通報時所援引之條文作分類（GATT、GATS、或授權條款），再依各法條所規定之個別標準進行相關程序。然而，在某些情況下，通報 RTA 之成員與其他 WTO 會員間，對於該 RTA 通知義務所應適用之法條認知不同，繼而產生爭議。由於

¹⁰¹ GATT Art XXIV:7, *supra* note 69.

¹⁰² GATS Art V, Enabling Clause.

GATT 與 GATS 清楚分開對於貨品貿易與服務貿易之規範態樣，因此，發生爭議的情況絕大多數出現在授權條款與前二者的競合問題上。舉例而言，1992 年南方共同市場（MERCOSUR）之成員依據授權條款通報 WTO，並獲得其他開發中國家之普遍支持，但當時有已開發國家（如美國）卻認為，MERCOSUR 應被視為建立關稅同盟前之過渡性協定（interim agreement），並應遵守 GATT 第 XXIV 條之規範¹⁰³。最後，在各方協商下，MERCOSUR 成員同時依 GATT 第 XXIV 條與授權條款通報貨品貿易理事會（CTG）及貿易暨發展委員會（CTD），經由不同機構進行審查¹⁰⁴。然而，從爭端解決之角度觀之，若同一部 RTA 同時依授權條款與 GATT（或 GATS）通報時，則會產生法條競合的問題。由於授權條款第 2(c)段規定，「開發中國家所簽署之優惠性貿易協定應互相減少（mutual reduction）或終止（elimination）區域間之貿易障礙」¹⁰⁵，但沒有如 GATT 第 XXIV 條中所要求 RTA 應涵蓋「絕大部分貿易」。因此，RTA 涉及爭端解決時，檢驗 RTA 是否符合 WTO 之一致性標準，必須先找出該 RTA 究係依據授權條款、或依 GATT 第 XXIV（GATS 第 V 條）、或競合之規定洽簽。倘若發生法條競合時（亦即 RTA 成員同時依不同規範通報），則 RTA 有可能選擇援引較低標準之授權條款，而規避較高標準之 GATT 或 GATS 規範，讓 RTA 成員有選擇法條（rule shopping）之可能性。由於目前 TM 程序無明

¹⁰³ GATT, Council – 14 July 1992, Minutes of Meeting, held in the Centre William Rappard, C/M/258.

¹⁰⁴ C. O’Neal Taylor, *Of Free Trade Agreements and Models*, 19 *Ind. Int’l & Comp. L. Rev.* 569, 570 (2009).

¹⁰⁵ Enabling Clause, *supra* note 91, para. 2(c) “Regional or global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the CONTRACTING PARTIES, for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another”.

確定義的情況下，RTA 成員應可選擇依其立場擇一通報或同時通報，為使 RTA 之通報內容及依據法條與未來可能在爭端解決案件中一致，本文認為 WTO 應要求 RTA 成員在爭端解決中，只能援引當初通報 RTA-TM 的條款，而若有法律競合時，則應依個案性質，優先適用較高標準之 GATT 與 GATS。

最後，在 2006 年 WTO 實施新的透明化程序後，依 TM 第 10 段之規定，「WTO 秘書處所作成之事實報告不得引用作為爭端解決程序中中之依據，同時亦不能增加會員新的權利或義務」¹⁰⁶。此處所謂不得援引條款（non-invocation clause）係指 WTO 會員不得援引秘書處所作成之事實報告作為爭端解決程序中，針對 RTA 或 RTA 相關措施之指控，亦不得作為法律主張之主要事實證據（factual evidence）。然而，此「不得援引」條款規定之原旨，係保護 RTA 在談判或洽簽期間，僅須負擔透明化義務，而排除其成為爭端解決爭點的可能。即便 TM 已作如此規定，WTO 會員對於完全公開 RTA 資訊仍然感到不安及充滿疑慮¹⁰⁷。

五、小結

TM 自 2006 年起實行至今，並未正式經杜哈回合通過成為最終法律文件，因此仍有修正的空間，目前難以評斷其成敗。然而，從最初實踐經驗來看，似乎仍有不少技術性問題猶待克服。從 WTO 報告中可知，RTA 成員對於統計資料之延遲通報、通報資料內容欠缺或形式不備、或對於 WTO 秘書處及其他會員

¹⁰⁶ TM para. 10 其英文原文為 “The WTO Secretariat’s factual presentation shall not be used as a basis for dispute settlement procedures or to create new rights and obligations for Members”。

¹⁰⁷ WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Note on the Meeting of May 2007, WT/REG/M/46 (June 12, 2007).

詢問之拒絕答覆或拖延等問題層出不窮¹⁰⁸。此現象大大影響了新的 TM 程序原本被寄予厚望之功能—強化 RTA 透明化之速度，並改善 CRTA 原本低效率的綜合性審查。然而，事實證明，許多 RTA 在無法充分滿足 TM 之要求下，整體程序仍然相當耗時，此現象並非因為會員為開發中國家或已開發國家之故。有些 RTA 之會將關稅減讓表的詳細降稅時程公布於網站上，但有些 RTA 尚須成員間進一步之互惠承諾使能準備相關降稅資訊。基於過去 WTO 實行貿易政策審查機制 (TPRM) 之經驗，許多 WTO 會員擔心 TM 可能只是 WTO 規範體系中一個無效率的附屬品 (ineffectual appendage)¹⁰⁹。

總之，TM 若能實行成功之關鍵不外乎滿足以下幾項要件：

(一)會員有意願遵守通報義務以及在期限內提供 WTO 所要求的所有 RTA 相關資訊；(二)WTO 秘書處有能力處理大量累積的 RTA 透明化案件，使其盡可能在短期內逐步減少，可讓 WTO 會員將注意力集中於新通報的 RTA；(三)WTO 會員有意願參與 RTA 的考量程序，並體認優惠性貿易協定的透明化，可對整體多邊貿易體系造成影響。(四)WTO 會員倘若對於多邊貿易協定的優惠措施，在杜哈回合中進行越廣泛（新興議題）且越深入（既有架構）之討論，並最終獲得共識，此結果有助於 WTO 會員在 RTA 談判中更精於各項議題的掌握¹¹⁰。TM 屬於 WTO 體系中的新名詞，其主要功能是將 RTA 之待遇予以透明化及與 WTO 多邊貿易法律一

¹⁰⁸ WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Draft Report (2007) of the Committee on Regional Trade Agreements to the General Council, at 16, WT/REG/W/51 (Nov. 14, 2007)

¹⁰⁹ Julien Chaisse & Debashis Chakraborty, Implementing WTO Rules Through Negotiations and Sanctions: The Role of the Trade Policy Review Mechanism and Dispute Settlement System, 28 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 153 (2007).

¹¹⁰ William A. Kerr, Trade Agreements: The Important Role of Transparency, 9 J. Intl. L. & Trade Pol. 1-11, (vol.1, 2008).

致。雖然 TM 制度已實行將近 5 年，WTO 會員間不論是否正在洽簽 RTA，都在不斷從做中學（learning by doing），藉由不斷的實踐經驗思考 RTA 透明化對多邊體系之影響，以及將臨時性之 TM 措施，成為杜哈回合談判中的新協定。

伍、區域貿易協定透明化機制對我國之影響

截至 2011 年 4 月底止，WTO 會員持續對 RTA-TM 之議題進行熱烈討論。NGR 將談判議題大致區分成實質性議題以及程序性議題兩大類，並透過正式及非正式會議方式進行討論。其中實質性議題大多在正式會議中討論，主要探討 RTA 的體制性問題（systematic issues），如：RTA 與發展、涵蓋範圍、絕大部分貿易（substantial all the trade）、多邊貿易架構與 RTA 之優先性、對第三國造成之影響等。在程序性議題方面，則是以多次非正式諮商方式來進行，協商重點為 RTA-TM 草案，並將共識寫成法律文件，意在形成未來的一部多邊貿易協定。在 RTA-TM 談判諮商的過程中，曾出現過以下二項重大議題：（一）授權條款是否應適用於 RTA-TM；（二）RTA-TM 之通報機構是否應合併使其單一化，避免「重複通報」。NGR 將上述二項議題交給會員充分討論，我國亦積極參與 NGR 之正式與非正式諮商會議，茲將我國在透明化機制談判中之立場，以及實踐經驗分析如後。

一、我國在透明化機制談判中之立場

RTA-TM 之實施目的是為解決目前 RTA 不受控制的局面，例如：CRTA 無法確實執行是否符合 WTO 規範之評估、多數會

員對於簽署 RTA 之通知義務顯得意態闌珊、以及 RTA 雖已通知 WTO 但資訊不員或格式不一，既而導致整個程序流於形式，無法有效監督之缺點。依此邏輯所建立之透明化機制，以強化「事前通報」與「事後審查」雙軌並行的方式，並針對許多透明化程序之細節規定予以統一規範，似可減少過去成效不彰之窘境。

在諮商初期，CRTA 即面臨來自於部分開發中會員之挑戰，第一個被提出討論的爭議問題為「授權條款 RTA 是否應適用於新的 RTA-TM」。反對者包括印度、巴西、中國大陸、菲律賓、巴貝多等在內之會員，它們認為新的 TM 規範增加開發中會員不必要的負擔，例如：由 CRTA 審查開發中會員間之 RTA，諸多事前或事後通知義務、時程安排、以及資料提供等，將增加開發中會員許多新的義務與負擔。由於開發中會員間 RTA 係依據授權條款簽署，而該條款目的即在於給予開發中會員特殊之差別待遇（special and different treatment），因此，上述會員反對將新的 TM 規範納入開發中會員，並進一步主張，未來開發中會員間之 RTA 應只須向 CTD 通報即可。

我國對於此議題之態度，採取與開發中會員不同之立場，贊成授權條款應納入 RTA-TM 規範。事實上，依授權條款簽署之 RTA 若適用新的 RTA-TM 規則，將對全體會員權利與義務有正面影響，且若新透明化機制對開發中會員依授權條款簽署之 RTA，造成過多之新增負擔，可以藉由修正 TM 程序之條文補強之，例如放寬通報期限、給予技術協助（如翻譯或貿易統計資料提供）等，並不影響開發中會員在授權條款的權益。我國此一立場與加拿大、紐西蘭、歐盟、美國、日本、南韓、香港、阿根廷、哥倫比亞等會員一致。最後，由於反對之會員未能確切提出，開發中會員依授權條款簽署之 RTA 適用新 TM 規

則，究竟產生多大的新增義務或負擔，因此，會員達成共識，授權條款 RTA 應適用於新的 RTA-TM，但任何適用授權條款 RTA 之透明化規則將以不影響開發中會員特殊權益為原則，並在諸多程序性規定中可適度調整與放寬 TM 規範。此一議題在 2006 年公布的 TM 草案後，已暫獲解決。

另一個引起爭議的問題，係在 2006 年草案版本公布後，於 2011 年 2 月 4 日由美國所提出之議案，建議未來所有 RTA 應交由 WTO 單一委員會處理，以避免「重複通報」(dual notifications)的問題。依 TM 草案條文之設計，CRTA 依 GATT 第 XXIV 條以及 GATS 第 V 條分別審查 RTA 中涉及貨品貿易及服務貿易之議題，而 CTD 則依授權條款審查開發中會員相互簽署之 RTA。倘若開發中會員相互簽署 RTA 時，依 TM 規定，必須通報二個不同的 WTO 委員會（依其性質通報 CRTA 及 CTD），繼而產生「重複通報」(dual notifications)的問題。美國提案反對此種通報方式，進而建議 TM 應修改為未來各會員所簽署之 RTA 應僅向 CRTA 單一委員會通報即可，如此方符合效率原則，亦不至於損害 WTO 成員原有之權利，美國此項提案獲得歐盟、日本、澳大利亞、紐西蘭、薩爾瓦多、以及哥斯大黎加等會員支持。不過，包括埃及、阿根廷、中國大陸、波利維亞、巴西在內之多數開發中會員則反對此項提案，因為過去開發中會員所簽署之 RTA 係交由 CTD 依授權條款進行審查，且授權條款給予開發中會員許多特別優惠，倘若未來所有 RTA 均只由 CRTA 審查，無疑剝奪 CTD 檢視開發中國家間簽署之 RTA 的權限，並將 CTD 之功能破壞殆盡。印度即對美國之提案提出質疑，並指出並沒有積極證據顯示二個委員會同時審查 RTA 時，會對開發中會員帶來不利益，即使要實行單一程序，CTD 也比 CRTA 更有經驗與能力審查關於開發中會員之授

權條款 RTA。更何況，依 TM 設計之通報程序，只會對 RTA 作細微調整（minor adjustment）之建議，並非如美國顧慮會對 RTA 造成根本性改變（fundamental change）。因此，印度提案應讓 CTD 可同時依 GATT 第 XXIV 條及授權條款審查 RTA。此提案獲得埃及、斯里蘭卡、中國大陸、以及波利維亞之支持。我國則提出不同於上述正反之主張認為應採折衷維持現狀之方式。既然 NGR 對於前二提案並沒能取得共識，則應維持原本 TM 之設計，將 RTA 之審查交由 CTD 以及 CRTA 二個委員會負責，維持「重複通報」制度，此提案獲得加拿大、南韓、瑞士、智利、挪威、泰國、越南、以及祕魯之支持。最後，在會員未達成一致共識之情況下，2011 年 4 月 21 日由 NGR 主席提出之草案版本中，以二案並陳之方式提交 WTO 秘書處¹¹¹。WTO 會員未來在討論 RTA-TM 條文時，應再針對執行 RTA 審查之機構究竟為「全部通報 CRTA」，或「對 CRTA 及 CTD 進行重複通報」等二個選項擇一作出最終決定。

二、我國實踐透明化機制之經驗

我國雖自 2002 年起即為 WTO 正式會員，但卻由於外交侷限之特殊因素，使得幾部已簽署之 FTA 僅限於我國中南美洲之邦交國，至於與我國往來較為密切之貿易夥伴，如：美國、歐盟、日本、東南亞國家等，則遲遲未能展開雙邊 FTA 之研究與諮商。RTA-TM 於 2006 年開始實行後，我國應依 TM 程序向 WTO 通報已生效之 FTA，而在通報過程中曾引起「應以何種名

¹¹¹ Ambassador Dennis Francis (Chairman, NGR), Negotiations on Regional Trade Agreements: Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements, TN/RL/W/252, 21 April 2011

義通報」之討論。我國與巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多暨宏都拉斯等會員簽署 FTA 時，在雙邊正式協定文件上，均使用「中華民國」(Republic of China) 之名稱，行政院亦以此名稱送立法院審查，但我國加入 WTO 時，是以「台澎金馬個別關稅領域」之名稱成為正式會員，此與 FTA 中名稱並不一致，為解決此一問題且避免引發政治爭議，我國當時決定暫緩正式通報 WTO。最後，我國以入會時之正式名稱「台、澎、金、馬個別關稅領域」，作為對外簽署雙邊 FTA 時，通報 WTO 之基本立場。因此，第一部台巴 FTA 雖早於 2004 年 1 月 1 日起生效，但實際通報 WTO 時，已是 2009 年 7 月。

本文以為上述名稱爭議問題應分為二個層次分析。第一層次為「FTA 之簽署程序」，此階段應依一般對外簽署條約之程序辦理，而彼此名稱之使用，則視雙邊或多邊協商而定，如我國與邦交國簽署之條約或協定，通常使用「中華民國」為名稱，與非邦交國所簽署之條約或協定，則可採權宜名稱，但若以 FTA 而論，則底限應以我國加入 WTO 之正式名稱「台、澎、金、馬個別關稅領域」對外簽署 FTA。第二層次為「FTA 之通報程序」，在 WTO 架構下，我國入會條件為當時與所有會員諮商後之結論，名稱亦不例外，因此，在向 WTO 通報 FTA 時，應以「台、澎、金、馬個別關稅領域」為名稱，目前實務上作法即採用此一方式通報。綜合上述，本文認為在 WTO 架構下簽署 FTA，並使用「台、澎、金、馬個別關稅領域」之名稱無損於我國在該組織中之地位與各項權利義務。更何況 WTO 不隸屬於聯合國體系，與其他以「主權國家」為入會前提之組織有本質上差異，因此，我國無論過去或未來與其他貿易夥伴簽署 FTA 時，以「台、澎、金、馬個別關稅領域」為簽署名稱並通報 WTO 並無不妥。然而，依 TM 第三段之規定，通知義務之時

點應「越早越好，不得晚於 RTA 成員正在進行批准程序、或任何一方已決定開始實施 RTA 之相關內容，且應在 RTA 成員間實施優惠待遇之前通知 WTO」¹¹²，由下表三可知，我國幾部 FTA 均遲至 FTA 生效日後數年始進行通報，雖然 TM 對於此通報時程之規定並未訂立強制拘束或罰則，但基於維護 RTA 透明化之目標，未來我國在簽署 FTA 時，仍應注意通報時點的問題。

表三 我國對外簽署之 FTA 實踐透明化一覽表（本文研究整理）

協定名稱	台尼 FTA	台巴 FTA	台瓜 FTA	台薩暨宏 FTA
FTA 簽署日	2006/06/16	2003/08/21	2005/09/22	2007/05/07
FTA 生效日	2008/01/01	2004/01/01	2006/07/01	薩爾瓦多 2008/03/01 宏都拉斯 2008/07/15
FTA 通報(貨品)	2009/07/09	2009/07/28	2011/07/11	2010/04/06
FTA 通報(服務)	2009/07/09	2009/07/28	2011/07/11	2010/04/06
事實報告	2010/10/17	2010/09/21	準備中	準備中
質詢與答覆	2010/09/21	2010/11/24 2011/01/18	準備中	
CRTA 會議	2010/10/19	2010/12/14		

除上述名稱問題之外，兩岸所簽署之 ECFA 及其後續協議如何適用 RTA-TM，也是我國實踐 WTO 透明化機制中一項重要課

¹¹² TM para. 3.

題。ECFA 於 2010 年 6 月 29 日簽署，經立法院審議後，於同年 9 月 12 日正式生效。由於兩岸政治主權問題仍未解決，ECFA 及其後續協議是否應通報 WTO？應何時通報？如何通報？引發許多討論。2010 年 12 月 21 日在日內瓦舉行之 CRTA 第 59 次會議中，原本係針對我國與巴拿馬 FTA 之詢答，美國代表提出對兩岸 ECFA 之關切，並直接詢問我國何時會將 ECFA 通報 WTO？¹¹³我國則回應 ECFA 將依 RTA-TM 之現行規定，在完成我國與尼加拉瓜、巴拿馬、薩爾瓦多及宏都拉斯之 FTA 之透明化程序後，通報 WTO。我國依循往例，在 ECFA 之通報問題上，先與中國大陸進行有關協商有關通報方式與時點問題，以取得共識。2011 年 5 月 6 日，我國與中國大陸依 RTA-TM 第一段規定，分別就 ECFA 向 WTO 進行「早期通知」（Early Announcement），說明 ECFA 已簽署生效，並附上 ECFA 英文版本內容，其中包括早期收穫計畫以及後續待協商的貨品、服務貿易、投資、爭端解決等協議。由於 ECFA 早期通知只是致函 WTO 秘書處，兩岸分別以「台、澎、金、馬個別關稅領域」與「中國」的入會名稱通報，相關內容僅是以一封信致函 WTO 秘書處，並非附上附件內容，並發送會員國參考的正式「通知」。此項早期通知，WTO 會員只能在 CRTA 之統計表中看到「台、澎、金、馬個別關稅領域與中國簽署 ECFA」，但暫時無法取得相關協議細節。

本文以為 ECFA 在性質上而言，並非一步到位的 FTA，此協議只是 FTA 的先期「架構協議」（Framework Agreement），所有具體內容有待後續漫長的協議諮商¹¹⁴。不過，既然兩岸同

¹¹³ Committee on Regional Trade Agreements, Questions and Replies - Free Trade Agreement between Panama and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, WT/REG268/3, 18 January 2011

¹¹⁴ 在國際實踐上，東協與中國大陸 FTA、東協與南韓 FTA 等都是先簽署架構

屬 WTO 正式會員，且 ECFA 屬於雙方未來締結優惠性貿易協定之架構協議，自應將其通報 WTO 秘書處。「早期通知」之設計主要是針對尚未完成談判之 FTA，或尚未生效之 FTA 進行的透明化程序，即使 RTA-TM 對於此類「架構性協議」並未設有強制通報之義務，兩岸「自願性」遵守透明化機制，主動就 ECFA 進行早期通報，可謂充分對 WTO 會員表達善意。本文認為 ECFA 早期通報中，雙方以各自入會名稱（「台、澎、金、馬個別關稅領域」與「中國」）作為基礎，是兩岸間前所未有的突破，未來應於貨品貿易協議、服務貿易協議、投資協議、爭端解決協議等完成談判後，再依 RTA-TM 各項時程規定，正式將協議內容通報 WTO，並交由 CRTA 進行後續透明化程序。

三、小結

因應新的 RTA-TM，本文建議我國應在 NGR 談判場域中，積極參與正式與非正式之會議，以了解最新發展情況，並隨時提出我國關切之問題。過去我國在兩岸情勢緊張時，對於是否能成功與非邦交國簽署 FTA 多持較悲觀的態度，甚至連與邦交國簽署 FTA 時，亦顧慮到可能的外交阻力，不願在談判初期即公開各項資訊。由於 2010 年我國正式與中國大陸簽署 ECFA，兩岸經貿關係漸趨正常化，我國與其他貿易夥伴簽署 FTA 之可能性較以往增加不少，建議未來應以務實作法，依 WTO 新的 RTA-TM 完成各項通報義務與事實報告等程序。ECFA 文本已於 2011 年 5 月 6 日完成早期通報程序，許多不必要之政治疑慮已然消除，未來兩岸仍應秉持 RTA-TM 之精神，針對後續貨品貿

協定（ECFA），再逐一談判有關貨品貿易、服務貿易、爭端解決、投資協定等內容，必須將所有協定整體觀之始符合 FTA 之規模。

易協議、服務貿易協議、投資協議、爭端解決協議等，於完成簽署後至正式生效前，主動向 CRTA 進行通報，善盡 WTO 會員之透明化義務。

陸、結論

區域經濟整合係當代國際經濟發展之重要趨勢，我國因外交長期處於特殊處境，致使參加國際經濟整合不易，甚至連與其他貿易夥伴簽署 RTA 都有實際上困難。然而，我國以「台、澎、金、馬個別關稅區域」之名義成為 WTO 之會員，實應善加利用 WTO 多邊貿易架構下之規範，務實地與其他重要亞太或世界各地貿易夥伴發展區域互雙邊之經貿關係。本文係以 RTA 在 WTO 架構下之規範分析為出發，尤其以 RTA-TM 為探討中心，詳細討論 TM 程序之形式與實質要件，並分析 TM 與爭端解決之關連。本結論部分係以我國參與區域經濟整合或 RTA 之談判為出發，結合本文前述之主要分析，提供台灣可行之拓展對外經濟整合佈局策略。

首先，我國與其他貿易夥伴簽署 RTA 或參加區域經濟整合，主要實體法源依據係以 GATT 第 XXIV 條（GATS 第 V 條係為服務貿易整合規範）為主，因此必須符合以該條為中心所建構出之一系列實體與程序規範，而在 2007 年後，在程序上則必須符合新的 RTA-TM。在對象方面，雙邊自由貿易協定之簽署與外交正式建交之程序不同，雖然非邦交國與我國簽署之機會較低，但是只要雙方均為 WTO 之會員，即可就經濟整合展開談判，甚至我國與中國大陸間亦藉由雙方之同意而依循 WTO 架構，尤其是 GATT 第 XXIV 條、GATS 第 V 條之規定

簽署 ECFA¹¹⁵。在談判內容方面，應依 GATT 第 XXIV 條第 4 項規定以「目的在促成區域間貿易，而非對各該區域與其他各締約國之貿易增加障礙」，並遵守同條第五項之規定，係以成立「關稅同盟」、「自由貿易區」、或其前之「過渡協議」為限。因此，依 GATT 1994 第 XXIV 條瞭解書前言之解釋，我國在與其它貿易夥伴成立、參加、或組織關稅同盟或自由貿易區時，應盡可能避免對其他 WTO 會員之貿易造成不利之影響。我國現有之 RTA 而言，以生效者計有：台巴（巴拿馬）、台尼（尼加拉瓜）、台瓜（瓜地馬拉）、台薩（薩爾瓦多）暨宏（宏都拉斯）等 FTA，在地理位置上均為中美洲之邦交國家，至於非邦交國或其他地區之重要貿易夥伴(如美國、歐盟、新加坡、東南亞等國家)則皆尚未正式啟動。2010 年所生效之 ECFA，為我國與中國大陸間所簽署之首部重要經濟合作協議，ECFA 之性質雖為一架構性協議，但由於其條文中已擬定日後兩岸須針對貨品貿易、服務貿易、投資、爭端解決等進行諮商，故亦可將其視為以 FTA 為目標之過渡性協議。

其次，就區經濟整合之範圍方面，GATT 第 XXIV 條第 8 項之規範，不論成立關稅同盟或自由貿易區，區域內成員彼此間之「絕大部分貿易」之關稅或其他限制貿易之法令均須消除。且對區域外之第三國，就關稅同盟建立後之共同對外關稅政策，或自由貿易區建立後之個別成員對外關稅，均不得在整體上高於成立關稅同盟或自由貿易區前之貿易條件，亦即不得以區域經濟整合為由而加重對非區域集團之第三國的關稅或其他貿易法令等負擔。我國貿易自由化條件較佳，因此在與許多

¹¹⁵ 參王震宇，兩岸經濟合作架構協議之現狀與未來，月旦法學第 189 期，2011 年 2 月，頁 115-118。

重要已開發國家間之經貿整合之誘因上較為不足，易言之，我國市場開放程度較高，其他已開發國家與台灣簽署自由貿易協定所帶來之經濟利益，不若與開發中國家簽署所得到經濟利益之幅度為大，例如：美國、日本、歐盟等就純粹經濟分析角度來看，與我國簽署 RTA 之利基較小，尤其加上兩岸關係複雜之情勢，與我國洽簽 RTA 在國際政治上所造成之影響遠較經濟來得深遠。因此，除非將經濟誘因提高、或政治影響降低，否則我國欲與世界主要貿易國家展開對雙方「絕大部分貿易」關稅與相關貿易限制消除之談判，繼而簽署 RTA，或參加既有之區域經貿組織，二項政策都將困難重重。此現象在 2010 年我國與中國大陸簽署 ECFA 後，兩岸關係大幅改善，與其他重要貿易夥伴洽簽 RTA 之情況似有所轉機，如新加坡¹¹⁶及紐西蘭分別與我國開始雙邊 FTA 之談判。本文建議未來應以務實作法，尋求與我國貿易密切之夥伴洽簽 FTA（如：印尼、印度、美國、歐盟、日本等），並依 WTO 新的 RTA-TM 完成各項通報義務與事實報告等程序。另一方面，ECFA 文本已於 2011 年 5 月 6 日完成早期通報程序，未來兩岸仍應秉持 RTA-TM 之精神，針對後續協議於完成簽署後至正式生效前，主動向 CRTA 進行通報，善盡 WTO 會員之透明化義務。

最後，RTA-TM 屬於 WTO 體系中的新名詞，其主要功能是将 RTA 之待遇予以透明化及與 WTO 多邊貿易法律一致，並解決目前 RTA 不受控制的局面，改善 RTA 無法有效監督之缺點。因此，新的 RTA-TM，以強化「事前通報」與「事後審查」雙軌並行的方式，並針對許多透明化程序之細節規定予以統一規範，以改善過去成效不彰之窘境。不過，由於 WTO 秘

¹¹⁶ 參經濟日報，台星洽簽 FTA 有譜—ECFA 簽訂後經貿外交首傳捷報將成我參與東協經濟整合敲門磚，2010 年 8 月 5 日 A1 版。

書處提案要求會員們賦予 TM 臨時性措施更大的強制力，並未取得大多數會員共識，故至今 WTO 仍未通過一部新的透明化協定。然而，RTA-TM 制度已實行將近 5 年，WTO 會員藉由不斷的實踐經驗，思考 RTA 透明化對多邊體系之影響，並終於在 2011 年 4 月 21 日公布 TM 主席版草案，已從 WTO 會員間找出最大公約數，未來很有可能在 NGR 的推動下，此一臨時性之 RTA-TM 措施，將成為杜哈回合談判中新通過的多邊貿易協定。我國應一方面調整自身的 FTA 經貿策略，與包括中國大陸在內的貿易夥伴積極談判優惠貿易協定之機會，另一方面則參與 CRTA 之各項會議，並關注 NGR 所提出 TM 主席版草案之進度，樂見此一機制為 WTO 會員帶來更加透明化之公平貿易環境。

參考文獻

一、中文部分

1. 王震宇，全球化與區域經濟整合下之兩岸經貿關係，中華國際法與超國界法評論第 4 卷第 1 期，2008 年 6 月，頁 160-187。(Blake C.Y. Wang, Cross-Strait Economic Relations under Globalization and Regional Economic Integration, Chinese (Taiwan) Review of International and Transnational Law, 4[1], Jun. 2008, pp. 160-187.)
2. 王震宇，自由貿易協定法律規範之研究—以中國大陸與香港之 CEPA 為中心，中華國際法與超國界法評論第 5 卷第 2 期，2009 年 12 月，頁 396-397。(Blake C.Y. Wang, Research on the Legal Structure of Free Trade Agreement: The Case of CEPA between Mainland China and Hong Kong, Chinese (Taiwan) Review of International and Transnational Law, 5[2], Dec. 2009, pp. 396-397.)
3. 王震宇，兩岸經濟合作架構協議之現狀與未來，月旦法學第 189 期，2011 年 2 月，頁 115-118。(Blake C.Y. Wang, The State and Future of Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement, The Taiwan Law Review, 189, Feb. 2011, pp. 115-118.)
4. 洪德欽，WTO 法律與政策專題研究，新學林，2005 年 3 月。(Der-Chin Horng, Selected Issues in WTO Law and Policy, Sharing, Mar. 2005.)
5. 徐遵慈主編，WTO 常用名詞釋義，經濟部國貿局出版(華泰發行)，2009 年 12 月。(Tzuen-Tsz Shiu Ed., Decoding WTO—WTO Glossary, Bureau of Foreign Trade of Ministry of Economics, Hwa Tai Publishing, Dec. 2009.)
6. 陳櫻琴、邱政宗，WTO 與貿易法，五南，2005 年 5 月。(Ying-Chin Chen & Jeng-Tzung Chiou, WTO and Trade Law, Wunan, May 2005.)
7. 黃立、李貴英、林彩瑜，WTO 國際貿易法論，元照，2009

- 年 3 月。(Li Huang, Guei-Ying Li & Tsai- Yu Lin, WTO-International Trade Law, Mar. Angle, 2009.)
8. 經濟日報, 台星洽簽 FTA 有譜—ECFA 簽訂後經貿外交首傳捷報將成我參與東協經濟整合敲門磚, 2010 年 8 月 5 日 A1 版。(Economic Daily News, Taiwan and Singapore will lunch FTA Negotiation-The First Step for Taiwan Participating Economic Integration of East Asia after singing ECFA, A1, Aug. 5, 2010.)
 9. 葉錦鴻、陳昭仁, GATT 第 24 條實體規範之研究, 成大法學第 17 期, 2009 年 6 月, 頁 200-201。(Jin-Hung Ye & Jau-Ren Chen, The Study of Substantive Rules in GATT Article XXIV, NCKU Law Journal, 17, Jun. 2009, pp. 200-201.)
 10. 劉碧珍、陳添枝、翁永和, 國際貿易理論與政策, 雙葉書廊, 2005 年 7 月。(Bi-Jen Liou, Tian-Jr Chen & Yung-He Weng, International Trade: Theory and Policy, Yeh Yeh Book Gallery, Jul. 2005.)
 11. 羅昌發, 國際貿易法, 元照, 2010 年 9 月。(Chang-Fa Luo, International Trade Law, Angle, Sep. 2010.)

二、英文部分

1. Ala'i, Padideh, The Multilateral Trading System and Transparency in Trends in World Trade Policy: Essays in Honor of Sylvia Ostry 105-132 (Alan S. Alexandro. ed., Carolina Academic Press, 2007).
2. Bhala, Raj, International Trade Law: Theory and Practice 625, Lexis Publisher (2d ed. 2001).
3. Bossche, Peter Van Den, The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials 650-667 (2005).
4. Cable, Vincent & David Henderson eds., Trade Blocs The Future of Regional Integration 12, Royal Inst. of Intl. Affairs, 1994.
5. Carmody, Chi, Metrics and the Measurement of International Trade: Some Thoughts on the Early Operation of the WTO RTA Transparency Mechanism, 28 St. Louis U. Pub. L. Rev. 273, 273-274 (2008).

6. Chaisse, Julien & Debashis Chakraborty, Implementing WTO Rules Through Negotiations and Sanctions: The Role of the Trade Policy Review Mechanism and Dispute Settlement System, 28 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 153 (2007).
7. Chang-Fa Lo, WTO-Plus in Free Trade Agreements 21, Angle Publishing Co., Ltd., 2010.
8. Cho, Sungjoon, Beyond Doha Promises- Administrative Barriers as an Obstruction to Development, 25 Berkeley J. Int'l L. 395, 423-424 (2007).
9. Clemens, Boonekamp, Regional Trade Integration under Transformation, Apr. 26, 2002, Programme and Presentations for the Seminar on Regionalism and the WTO.
10. Committee on Regional Trade Agreements, Questions and Replies - Free Trade Agreement between Panama and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, WT/REG268/3, 18 January 2011.
11. Crawford, Jo-Ann, A New Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements, 11 Singapore Year Book of International Law (S.Y.B.I.L.) 133, 140 (2007).
12. Delener, Nejdet, Strategic Planning and Multinational Trading Blocs 22 (Quorum Bk. 1999).
13. Devuyt, Youri & Asja Serdarevic, The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: Bridging the Constitutional Credibility Gap, 18 Duke J. Com. Int'l L. 1, 50-52 (2007).
14. Doha Ministerial Declaration, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, adopted on 14 November 2001.
15. Dunkey, Graham, Free Trade Adventure: The WTO, the Uruguay Round and Globalism--A Critique – A Critique 130, Melbourne U. Press, 1997.
16. Enabling Clause, Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries, Decision of 28 November 1979 (L/4903), para. 4(a).
17. Estevadeordal, Antoni, Traditional Market Access Issues in RTAs: An Unfinished Agenda in The Americas' Background Paper for the Seminar: Regionalism and the WTO, Apr. 26,

-
- 2002, Programme and Presentations for the Seminar on Regionalism and the WTO.
18. Francis, Ambassador Dennis (Chairman, NGR), Negotiations on Regional Trade Agreements: Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements, TN/RL/W/252, 21 April 2011.
 19. Fiorentino, Roberto V., Jo-Ann Crawford & Christelle Toqueboeuf, The Landscape of Regional Trade Agreements and WTO Surveillance in Multilateralizing Regionalism 28-76 (Richard Baldwin & Patrick Low eds., Cambridge U. Press, 2009).
 20. Gantz, David A., Regional Trade Agreements: Law, Policy and Practice 20-22, Carolina Academic Press, 2009.
 21. GATT, Council – 14 July 1992, Minutes of Meeting, held in the Centre William Rappard, C/M/258.
 22. GATT, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194. Preamble, Art. XXIV., Art. XXIV:4, Art. XXIV:5, Art. XXIV:5(a), Art. XXIV:5(b), Art. XXIV:5(c), Art. XXIV:7(a), Art. XXIV:7(b), Art. XXIV:5(a), Art. XXIV:7(c), Art. XXIV:8(a), Art. IV:8(a)(i), Art. XXIV:8(b), Art. IV:8(a)(ii)
 23. Goode, Walter, Dictionary of Trade Policy Terms 237, Cambridge U. Press (4th ed. 2003).
 24. Hafez, Zakir, Weak Discipline: GATT Article XXIV and the Emerging WTO Jurisprudence on RTAs, 79 N.D. L. Rev. 879, 903-905 (2003).
 25. Helble, Matthias, Ben Shepherd & John S. Wilson, Transparency and Regional Integration in the Asia Pacific, 32 World Economy 479, 479-508 (vol.3, 2009).
 26. Hoekman, Bernard M. & Michel M. Kostecki, The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond 75, Oxford U. Press (2d ed. 2001).
 27. Jackson, John H., Equality and Discrimination in International Economic Law: The General Agreement on Tariffs and Trade in The British Yearbook of World Affairs, London Inst. of World Affairs, 1983.
 28. Jackson, John H., The World Trading System: Law and Policy of International Relations 101, MIT Press (2d ed. 1997).

29. Jackson, John H., *The Jurisprudence of GATT & the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations* 99-101, Cambridge U. Press, 2000.
30. Jackson, John H., William J. Davey & Alan O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text* 416, West Group (4th ed. 2002).
31. Kerr, William A., *Trade Agreements: The Important Role of Transparency*, 9 *J. Intl. L. & Trade Pol.* 1-11, (vol.1, 2008).
32. Lawrence, Robert Z., *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration* 10-21, The Brookings Institution, 1996.
33. Lewis, Meredith Kolsky, *The Free Trade Agreement Paradox*, 21 *New Zealand Universities Law Review (NZ. U. L. Rev.)* 554, 571-574 (2005).
34. Mansfield, Edward D. & Helen V. Milner, *The Political Economy of Regionalism: An Overview in The Political Economy of Regionalism: New Direction in World Politics* 1-3 (John G. Ruggie ed., Colum. U. Press 1997).
35. Mathis, James H., *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the International Trade Requirement* 203, T.M.C. Asser Press, 2002.
36. Mavroidis, Petros C., George A. Bermann & Mark Wu, *The Law of the World Trade Organization (WTO): Documents, Cases & Analysis* 154-157, West Group, 2010.
37. Mavroidis, Petros C., *Surveillance Schemes: The GATT's New Trade Policy Review Mechanism*, 13 *Mich. J. Int'l. L.* 374, 374-414 (1992).
38. Picker, Colin B., *Regional Trade Agreements v. The WTO: A Proposal for Reform of Article XXIV to Counter this Institutional Threat*, 26 *U. Pa. J. Int'l Econ. L.* 267, 271-272 (2005).
39. Robson, Peter, *The Economics of International Integration* 274, Routledge (4th ed. 1998).
40. Sampson, Gray, *Regional Trading Arrangements and the Multilateral Trading System in Regional Trade Blocs, Multilateralism, and the GATT: Complementary Paths to Free Trade?* 13-14 (Till Geiger & Dennis Kennedy eds., Pinter Press

- 1996).
41. Taylor, C. O'Neal, Of Free Trade Agreements and Models, 19 Ind. Int'l & Comp. L. Rev. 569, 570 (2009).
 42. TM para. 1(a), para. 1(b), para. 2(c), para. 3, para. 6, para. 10, para. 14, para. 19, para. 22(b)
 43. Trachtman, Joel P., International Trade: regionalism in Research Handbook in International Economic Law 151-177 (Andrew T. Guzman & Alan O. Sykes eds., Edward Elgar, 2007).
 44. Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, para.2, para.3
 45. WTO Agreement, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144. Preamble
 46. WTO Appellate Body Report: Turkey-Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, AB-1999-5, WT/DS34/AB/R, Oct. 22, 1999, adopted Nov. 19, 1999.
 47. WTO Secretariat, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Mapping of Regional Trade Agreements, WT/REG/W/41, Oct. 11, 2000.
 48. WTO Secretariat, Ministerial Declaration of 14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, 41 I.L.M. 746 (2002).
 49. WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Standard Format for Information on Regional Trade Agreements--Note by the Chairman, WTO Doc. WT/REG/W/6, 15 August 1996, and WTO, Committee on Regional Trade Agreements, Standard Format for Information on Economic Integration Agreements on Services--Note by the Chairman, WTO Doc. WT/REG/W/14, 6 May 1997.
 50. WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Note on the Meeting of May 2007, WT/REG/M/46, June 12, 2007.
 51. WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Draft Report (2007) of the Committee on Regional Trade Agreements to the General Council, P 16, WT/REG/W/51, Nov. 14, 2007.
 52. WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Report (2007) of the Committee on Regional Trade Agreements

- to the General Council, WT/REG/18, Dec. 3, 2007.
53. WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Note on the Meeting of 29 November 2007, WT/REG/M/48, Jan. 9, 2008.
 54. WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), Synopsis of "Systemic" Issues Related to Regional Trade Agreements--Note by the Secretariat, WTO Doc. WT/REG/W/37, 2 March, 2000.
 55. WTO, General Council, Committee on Regional Trade Agreements-- Decision of 6 February 1996, WTO Doc. WT/L/127, 7 February 1996, for the terms of reference of the Committee.
 56. WTO, Negotiating Group on Rules, Submission on Regional Trade Agreements--Chile, WTO Doc, TN/RL/W/16, 10 July, 2002.
 57. WTO, Negotiating Group on Rules, Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements--Background Note by the Secretariat--Revision, WTO Doc. TN/RL/W/8/Rev.1, 1 August, 2002.

三、網路資料

1. Fiorentino, Roberto V., Luis Verdeja & Christelle Toqueboeuf, The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 update, WTO Discussion Paper No. 12. (Geneva, WTO 2007), available at http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/discussion_papers_e.htm.
2. WTO General Council, Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements, WT/L/671 (Dec. 18 2006), available at <http://www.wto.org/>.
3. WTO Secretariat, Doha Ministerial Brief Notes: Regional Trade Agreements, Regionalism and the Multilateral Trading System, at http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief20_e.htm.
4. WTO Secretariat, Negotiating Group on Rules, TN/RL/W/8/Rev.1 (WTO, Aug. 1, 2002), available at [http://docs online.wto.org/DDFDocuments/t/tn/rl/W8R1.doc](http://docs.online.wto.org/DDFDocuments/t/tn/rl/W8R1.doc)

-
5. WTO Secretariat, Trade Policy Review Division: Regional Trade Agreements Section, Scope of RTAs, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm.
 6. WTO Secretariat, Understanding the WTO: Cross-Cutting and New Issues - Regionalism: Friends or Rivals, see http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey1_e.htm
 7. WTO, “Regional Trade Agreements--Early announcements made to WTO under the RTA Transparency Mechanism” 10 Jul. 2007, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/early_announc_e.htm.
 8. WTO, Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), available at http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/research_e.htm.