

國立政治大學國際經營與貿易學系研究所

碩士學位論文

論英國脫歐後在世界貿易組織之法律關係演變

Change of British Legal Status under WTO after Brexit



指導教授：薛景文 博士

研究生：戴文祈 撰

中華民國 106 年 10 月

謝辭

本論文的完成，首先要歸功於指導教授——薛景文老師。儘管您在我碩二的時候才來到國貿系，但您是一位很好相處、同時也非常學識淵博的教授。很感謝您對我的信任，願意放手讓我自行寫作，而在我遇到困難的時候也會適時指點迷津。不過積土成山，非斯須之作，這兩年來在法組經過楊光華老師、施文真老師、楊培侃老師、以及業已退休的蔡孟佳老師扎實的訓練，使我能夠順利地完成論文，不至遇到太大的困難。尤其是楊光華老師，當初進入法組這個大家庭的原因就是為了持續跟您學習。您就像一座寶山一樣，永遠有無窮無盡的知識讓我們挖掘，而您做研究的態度也使我肅然起敬。感謝您過去兩年於研究計畫、電子報課堂上對我的教誨，讓我受用無窮。

我也要感謝我的家人，感謝他們對我的包容與信任，他們非常尊重我的決定，讓我擁有極大的空間完成此份拙作與碩士學位，而他們的協助也使我能完全專心在課業上。另外，若不是宇萱，我幾乎無法通過過去兩年如此辛苦的歷練。她總是在我最低落的時候陪在我身邊，在我認為不可能達成時給我繼續向前的勇氣。感謝她的愛與包容，這兩年來對她多有愧對之處，還希望她能諒解。

同時，能夠認識這兩年來一起打拼的建歡、伶嘉、如蘋、意涵、詩晴、冠中是我的福氣，若不是你們，法組的生活將變得枯燥乏味。每當我萌生放棄的念頭時，想到還有人跟我一樣在努力地邁進，就覺得又前進的動力了。你們就像難兄難弟一樣，一起辦研討會、校稿、發刊、去泰國畢旅，一起崩潰、一起歡笑。還要感謝柏霆學長，在我寫論文、找工作兩頭燒時，願意分享你的經驗使我度過難關，並一起早起去游泳紓壓。

最後，我還要感謝6年的室友穎皓、朝誌、易陞、以及冠群，謝謝你們幫我的求學生活增添許多色彩，並在我低落陪伴於左右，你們就如同我在台北的家人。

摘要

英國脫歐對國際社會投下一枚震撼彈，對於各方的影響甚鉅，尤其是英國和歐盟未來關係將牽動國際經貿板塊。儘管如此，其他會員更關心的是英國脫歐後，其在貿易場域之權利義務將如何改變，尤其是各國皆奉為主臬之「世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)」。

自 GATT 時代以降，當時之「歐盟共同體 (European Community)」即代替其成員國行使部分權力，而隨著歐盟更加緊密，成員國交出更多的貿易「權責 (competence)」予歐盟，歐盟於 WTO 成立後即取得正式的會籍，並幾乎於所有貿易領域完全代理其成員國。英國脫歐的主要原因之一即為自歐盟奪回主權，而貿易主權當然包括在內。在歐盟已代替英國行使權利義務多年的情況下，英國基本上沒有屬於自身的承諾，而多是與歐盟的承諾「網綁 (bundle)」在一起。是以，儘管英國脫歐後還是保有會籍，但其如何在 WTO 下「生存」，取決於英國能否盡早建立屬於自己的承諾。

對於英國如何建立自身的承諾，各方論者的看法天差地遠，有認為英國必須完全重新談判者，亦有認為英國得直接「複製、貼上 (copy and paste)」歐盟之承諾者。本文參考諸多文獻後認為，英國應能複製、貼上多數不涉及「數量 (quantum)」的承諾，並不會遭致太大的阻礙。惟一旦承諾涉及數量或配額，則情況將複雜許多，非英國和歐盟雙方能夠決定之事。此外，儘管英國擁有 WTO 會籍，但英國本身並非複邊協定的會員，如「政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA)」。英國脫歐後如何再次加入 GPA 並行使原有之權利義務，亦為待解決之問題。不過本文以為，以英國如此大之政府採購市場，再次加入 GPA 應不會受到太大之阻礙。

關鍵字：英國脫歐、貿易權限、歐盟東擴、WTO 承諾、政府採購協定

Abstract

Brexit has caused a stir in international society, which affects variety of stakeholders. Among many things being concerned, the relationship between Britain and European Union (EU) after Brexit is one of the issues catch people's attention. Relationship between two draws attention from all over the world; however, countries other than UK and EU are obviously more interested in how those rights and obligations of Britain will change in multilateral or plurilateral trade forum after Brexit.

Ever since GATT era, the European Community then has been represented its member states in several occasions of WTO, and with EU's member states being tighter, EU itself has acquired membership of WTO and act on behalf of its member states in almost all forums in WTO. Therefore, UK cannot possibly has its own commitment. Even though UK will still be a WTO member after Brexit, how to 'live' within it by establishing its own commitment as soon as possible is the real question.

There are plenty of conjecture as to how UK can create its own commitment. Some said UK can simply 'copy and paste' EU's schedules, while other mentioned UK have to start from scratch by negotiating with all WTO members as a newcomer. After reviewing a considerable amount of articles, I believe UK can create most of its commitment by 'coping and pasting', except for those that concern with 'quantum'. For those particular commitments, the situation is so complex that require other WTO members to involve. In addition, UK is not a member of WTO plurilateral agreement — Agreement on Government Procurement (GPA), how will UK that has such a huge government procurement market re-enter GPA is also a question that need to be solved.

Key words: Brexit, trade competence, EU enlargement, WTO commitment, GPA

目次

| | |
|------------------------------|----|
| 第壹章 緒論..... | 7 |
| 第一節 研究目的與研究範圍..... | 11 |
| 第二節 研究方法與研究架構..... | 11 |
| 第貳章 歐盟及其成員國在 WTO 之法律地位..... | 14 |
| 第一節 歐盟於世界貿易組織下會籍的由來..... | 14 |
| 第參章 歐盟與各成員國貿易權限劃分之演進..... | 21 |
| 第一節 羅馬條約及歐洲法院早期的諮詢意見..... | 22 |
| 第二節 歐洲法院 1/94 諮詢意見..... | 24 |
| 第三節 阿姆斯特丹與尼斯條約..... | 29 |
| 第四節 里斯本條約..... | 30 |
| 第五節 小結..... | 33 |
| 第肆章 歐盟東擴與 WTO 之談判..... | 34 |
| 第伍章 英國脫歐後於 WTO 下權利義務之改變..... | 38 |
| 第一節 英國繼承歐盟代為行使之權利義務..... | 39 |
| 第二節 承諾中有關「數量」之分配爭議..... | 42 |

| | |
|------------------------|----|
| 一、配額或關稅配額..... | 43 |
| 二、農業補貼..... | 54 |
| 第三節 服務承諾表..... | 57 |
| 第四節 英國脫歐後參與政府採購協定..... | 59 |
| 一、WTO 複邊協定之由來 | 60 |
| 二、政府採購協定之內容及其會籍規定..... | 61 |
| 第陸章 結論..... | 67 |
| 參考文獻..... | 74 |



表次

| | |
|------------------------------|----|
| 表 1：EU-15 與 EU-27 羊肉配額 | 48 |
| 表 2：歐盟與英國配額劃分比例..... | 49 |
| 表 3：英國與其他會員對歐盟之羊肉出口量..... | 51 |
| 表 4：歐盟歷年總和支持程度與拘束上限之數額..... | 56 |



第壹章 緒論

自英國脫歐公投結束後，各方對於公投結果無不感到震驚與錯愕，難以想像自 1973 年 1 月即加入歐盟（時為歐洲共同體）的英國以如此方式離開歐盟。公投結束後出現許多反對公投結果的聲浪，甚至有英國國民欲再次提起公投阻止脫歐¹，而脫歐一事也在不同層級的國內法院、下議會、上議會等有過激烈的爭辯²。儘管歷經幾番波折，但在新首相 Theresa May 欲貫徹多數人選擇脫歐的強烈意志下，英國還是於今（2017）年 3 月 29 日正式向歐盟提起脫歐程序，亦即里斯本條約第 50 條之程序³。

綜觀脫歐派的主張，最主要乃是希望奪回原本讓渡予歐盟之權利，並由英國自行作主，而施行貿易政策的權利亦包含其中⁴。當英國還是歐盟的成員國之一時，英國對歐盟其他成員國幾乎不得採取任何貿易限制措施，對其他 WTO 會員則必須適用歐盟之關稅減讓表與服務承諾表。更甚者，歐盟境內之整合已超越「關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade）」定義之「關稅同盟（customs union）」或「服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services）」

¹ Tim Hume, *Brexit: Petition calling for second EU vote was created by Leave backer*, CNN, <http://edition.cnn.com/2016/06/26/europe/uk-second-referendum-petition/> (last visited May 31, 2017); UK Government and Parliament, *EU Referendum Rules triggering a 2nd EU Referendum*, PETITIONS, <https://petition.parliament.uk/petitions/131215/> (last visited May 31, 2017).

² Owen Bowcott, *High court to declare verdict on whether UK government has right to trigger Brexit*, THEGUARDIAN, <https://www.theguardian.com/politics/2016/nov/03/high-court-parliament-brexit-theresa-may-chief-justice> (last visited May 31, 2017); Siobhan Fenton, *Brexit vote 'not legally binding' says Supreme Court judge*, INDEPENDENT, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-vote-eu-referendum-not-legally-binding-supreme-court-legal-challenge-article-50-a7418706.html> (last visited May 31, 2017); 端傳媒，「英國下議院三讀通過議案，為授權政府啟動脫歐程序掃清主要障礙」，網址：<https://theinitium.com/article/20170202-dailynews-uk-parliament-article-50/>（最後瀏覽日：2017 年 5 月 31 日）；端傳媒，「英國上議院拒絕接受政府脫歐議案，脫歐進程恐被延遲」，網址：<https://theinitium.com/article/20170302-dailynews-brexit/>（最後瀏覽日：2017 年 5 月 31 日）。

³ BBC, *'No turning back' on Brexit as Article 50 triggered*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39431428> (last visited May 31, 2017).

⁴ Macer Hall, *Boris Johnson urges Brits to vote Brexit to "take back control"*, EXPRESS, <http://www.express.co.uk/news/politics/681706/Boris-Johnson-vote-Brexit-take-back-control> (last visited May 31, 2017); Stephen Phillips, *We voted for Brexit to keep parliament sovereign — we won't be gagged*, THEGUARDIAN, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/oct/11/we-voted-brexit-keep-parliament-sovereign-wont-be-gagged> (last visited May 31, 2017).

所定義之「經濟整合協定 (Economic Integration Agreement, EIA)」，歐盟幾乎於所有貿易談判的場域中皆代表英國發聲，亦於爭端解決程序中代表英國成為原告或被告。然而，奪回貿易主權勢必須付出一定的代價，而代價即是英國和歐盟間之緊密關係將不復存在。

英國脫歐後，兩者未來的關係是各方關注與揣測的焦點之一，而許多專家學者也參考過去歐盟與其他非歐盟成員之互動，提出英國與歐盟關係之可能模式。在眾多的論述當中，大致可將兩者之關係歸納成以下 5 種模式：挪威模式、瑞士模式、土耳其模式、加拿大模式、以及 WTO 模式⁵。挪威模式與瑞士模式之共通點在於皆須加入「歐洲自由貿易協會 (European Free Trade Association, EFTA)」⁶，差別僅係是否進一步加入由 EFTA 和歐盟共同成立之「歐洲經濟區 (European Economic Area, EEA)」，並取得進入歐盟單一市場的入場券。前者透過加入 EEA 與歐盟保持緊密關係，後者則和歐盟簽署許多雙邊協定以規範彼此間的關係。至於土耳其模式、加拿大模式，分別係代表以加入關稅同盟或簽署「自由貿易協定 (Free Trade Agreement)」的方式與歐盟維持較一般 WTO 會員更緊密之關係。最後則是 WTO 模式，代表兩者間並未有任何特殊的貿易安排，所有貿易回歸至 WTO 架構下。由前述的分析可知，此 5 種模式係由關係緊密的程度排列，由前至後分別是最緊密到最鬆散。不過可惜的是，在 Theresa May 宣布硬脫歐並表示英國將會離開歐盟單一市場後，前兩種模式幾乎不太可能實現⁷。有研究機構

⁵ EU Referendum, *Five models for post-Brexit UK trade*, BRITISH BROADCASTING CORPORATION, June, 27, 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36639261> (last visited May 31, 2017); Swati Dhingre & Thomas Sampson, *Life after Brexit: What are the UK's options outside the European Union?* in BREXIT 2016: POLICY ANALYSIS FROM THE CENTRE FOR ECONOMIC PERFORMANCE 1-11, available at http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit08_book.pdf (last visited May 31, 2017).

⁶ 「歐洲自由貿易協會 (European Free Trade Association, EFTA)」係由英國與其他當時未加入歐盟的國家於 1960 年成立，但隨著多數的會員國轉而加入歐盟，EFTA 目前僅剩挪威、冰島、列支敦士登、以及瑞士 4 個會員。EFTA 於 1994 年與歐盟達成協議，共同成立「歐洲經濟區 (European Economic Area, EEA)」，使前者的會員國不必加入歐盟，也能參加歐洲單一市場，參考：洪聖斐，「英國想重返歐洲自由貿易聯盟 先過挪威這關」，新頭殼 newtalk，2016 年 8 月 10 日，網址：<http://newtalk.tw/news/view/2016-08-10/76074> (最後瀏覽日：2017 年 6 月 3 日)。

⁷ BBC, *Brexit: UK to leave single market, says Theresa May*, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-38641208> (last visited May 31, 2017); Tara John, *Theresa May Sets Britain on Course for a Hard Brexit*, TIME, <http://time.com/4636078/theresa-may-hard-brexit-single-market/> (last visited May 31,

指出，歐盟為英國最大的貿易夥伴，英國幾乎一半的貿易係與歐盟進行⁸。若英國堅持硬脫歐而不繼續留在歐盟的單一市場，英國家戶的淨收入會減少 2.6%⁹，而「國內生產毛額 (Gross Domestic Production, GDP)」將減少 26 億至 55 億英鎊不等，降低的數額較所有歐盟成員國之 GDP 總損失高出 2 倍之餘¹⁰。

除了英國脫歐後與歐盟之關係，其他非歐盟成員國之 WTO 會員更在意的是英國脫歐後，其在 WTO 下之權利義務將如何改變，亦即該些會員將受到何種影響。誠如 WTO 秘書長所述，過去從未有類似的情況發生，故未來如何演變並無人知曉。事實上，英國脫歐後在 WTO 下權利義務之改變多少會受其與歐盟的關係影響，因此英國與歐盟完成脫歐談判前其他 WTO 會員應不會貿然採取任何行動。根據里斯本條約第 50 條，脫歐之談判基本上為兩年，若所有歐盟成員國同意則可延長¹¹。是以，各 WTO 會員為因應英國脫歐而在 WTO 下開啟之談判最快也要待兩年之後才會開始。儘管如此，談判之議題與內容並非不可預見，蓋唯一確定的可能僅是英國無須重新申請入會，而能夠於脫歐後保有其 WTO 會籍¹²。是故，除了會籍之外，幾乎所有面向都須重新探討，例如英國該如何建立屬於自身的承諾？有關於數額之承諾該如何在歐盟和英國間分配？英國是否需重新加入 WTO 下之複邊協定等。由於本文僅探討英國脫歐後在 WTO 下權利義務之改變，故僅列舉其中幾項和 WTO 有關之議題，惟英國脫歐所影響的層面遠超過於此。

於本文正式開始之前，必須先針對「歐洲經濟共同體」、「歐洲共同體」、「歐

2017).

⁸ Swati Dhingra et al., *The Consequences of Brexit for UK Trade and Living Standards*, in BREXIT 2016: POLICY ANALYSIS FROM THE CENTRE FOR ECONOMIC PERFORMANCE 12, 13, available at http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit08_book.pdf (last visited June 3, 2017).

⁹ *Id.* at 17.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Treaty of Lisbon, ¶ 50.

¹² Larry Elliott, *WTO chief says post-Brexit trade talks must start from scratch*, THEGUARDIAN, <https://www.theguardian.com/business/2016/jun/07/wto-chief-brexit-trade-talks-start-scratch-eu-referendum> (last visited May 31, 2017).

盟」等用詞有所澄清。歐洲曾存在之 3 個共同體，包括 1951 年成立之「歐洲煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community, ECSC)」、1957 年成立之「歐洲經濟共同體 (European Economic Community, EEC)」與歐洲原子能共同體 (European Atomic Energy Community, EAEC)，其統稱為「歐洲各共同體 (European Communities)」。

其中，1993 年之「馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)」將 EEC 改名為「歐洲共同體 (European Communities, EC)」，而其它兩個機構則保有原本的名稱。是以，本文提及歐洲經濟共同體時，將分別稱之為 EEC (1993 年以前) 以及 EC (1993 年以後)，若有特別需要同時表示 3 個共同體時，則會以中文「歐洲各共同體」稱之，以免與 EC 混淆。

至於「歐洲聯盟 (European Union, EU)」，此名詞在 1993 年之馬斯垂克條約才正式出現，蓋馬斯垂克條約之正式名稱即為「歐洲聯盟條約 (Treaty of European Union, TEU)」¹³，不過當時所稱之 EU，係包含 3 個不同「支柱 (pillars)」的泛稱，亦即第一支柱之 EC、第二支柱之「共同外交與安全政策 (Common Foreign and Security Policy, CFSP)」、第三支柱之「司法與內政合作 (Judicial and Home Affairs, JHA)」¹⁴。儘管 EC 為 EU 之一部分，但當時之 EU 並沒有國際法人格¹⁵。值得注意的是，自馬斯垂克條約之後，EU 內部即有兩部條約同時運作，包括 TEU 以及原本之 EC 條約¹⁶，而 2009 年之「里斯本條約 (Treaty of Lisbon)」，則係同時修訂 TEU 與 EC 條約之修正條約¹⁷。針對 TEU 的部分，里斯本條約廢除 3 個支柱的架構，而 EC 被 EU 取代，EU 正式擁有國際法人格¹⁸。至於 EC 條約，則

¹³ EU-Lex, Treaty of Maastricht on European Union, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026> (last visited June 3, 2017).

¹⁴ PAUL CRAIG & GRÁINNE DE BÚRCA, *EU LAW – TEXT, CASES, AND MATERIALS* 13 (5th ed. 2011).

¹⁵ Peter H. L. Van den Bossche, *The EC and the Uruguay Round*, in *Implementing the Uruguay Round* ft. 1 (J. H. Jackson & A. O. Sykes eds., 1997); 周旭華，「歐洲共同體對外貿易關係的法律問題」，國立政治大學法律學研究所，頁 39-40，(2000 年)。

¹⁶ EC 條約的全稱為 Treaty Establishing the European Community，簡稱為 TEC，其前身即為「歐洲經濟共同體設立協定 (Treaty Establishing the European Economic Community)」；詳見本文第二章第一節。

¹⁷ PAUL CRAIG & GRÁINNE DE BÚRCA, *supra* note 14, at 26.

¹⁸ Treaty of European Union, art. 1.3 [hereinafter TEU].

重新被命名為「歐盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)」¹⁹。根據前述之說明，本文中若提及「歐盟 (European Union, EU)」，指的是 2009 年之後的歐洲聯盟，而 2009 年之前的 EU 儘管存在但並不精確，故本文不使用之。

第一節 研究目的與研究範圍

針對英國未來如何建立屬於自身的權利義務，自脫歐公投以來已出現多種揣測。從英國必須如同新的會員重新跟所有 WTO 會員談判以建立相關權義，至英國得輕鬆地複製歐盟過往代替其所為之承諾而無須經過冗長的談判，此兩種說法顯然係處於光譜的兩端。然而，更多的說法係介於兩極端之間，並針對不同類型的貿易、貿易部門、貿易議題提出相異的見解。本文的主要目的即為了解英國脫歐後如何在 WTO 下建立自身的權義，並以貿易議題別之方式，深入探討與該議題有關之 WTO 規範、案例、以及期刊文獻。由於英國脫歐所涉及的面向廣大，除了 WTO 場域下之貿易，尚包含其他區域、雙邊的貿易，甚至投資也包含在內。由於篇幅與時間之限制，本文僅探討 WTO 下之貿易問題如貨品貿易、服務貿易、複邊貿易協定等。

第二節 研究方法與研究架構

本文所採取之研究方法為「文獻回顧法 (literature review)」、「比較分析法 (comparative analysis approach)」、以及「案例分析法 (case analysis)」。¹⁹文獻回顧法係透過對蒐集而來的資料進行整理、分類、比較、歸納、以及分析之研究方法。比較分析法係將事物加以比較，以認識事物本質並整理規律、做出評價。最後，案例分析法係研究個別案例，對每一個案件進行整理、歸納、以及分析。

¹⁹ Treaty of Lisbon, ¶ 11.

為了解英國脫歐後在 WTO 下權益之變化，必須先知曉英國加入歐盟 40 餘年來，到底將那些貿易權利讓渡予歐盟。是以，本文第貳章先從外部的角度，說明 GATT 時代起，歐盟的前身——EEC 於二戰後成立的經過及其參與 GATT 之背景，並介紹 EEC 如何蠶食鯨吞地取代成員國於 GATT 或 WTO 場域之參與。至於第參章則轉由內部的角度觀察歐盟及其成員國間貿易權限之分配。自 1957 年 EEC 成立之初的羅馬條約，至 2009 年里斯本條約正式生效的 50 餘年，歐盟及其成員國間貿易權限之分配歷經重大的演變。本章透過檢視「歐洲法院 (European Court of Justice, ECJ)」之判決與諮詢意見、以及歷年來的歐盟條約，介紹歐盟及其成員國間關於貿易權限分配之糾葛，並爬梳權限分配之演進。

儘管了解歐盟及其成員國貿易權限的分配能夠確知英國脫歐後哪些權益需再次建立，然在諸多議題中，哪些議題會引起其他會員高度關注與回響，則需參考過往實際的案例。不過誠如 WTO 秘書長所述，過往從未有類似的情況發生，這是否意味著英國脫歐後重新建構其權益並沒有任何前例可循？其實並不然。英國脫歐係歐盟成員減少，過往的確沒有類似的案例；然而，往昔卻有數次歐盟成員增加的案例，尤其是 2004 年、2007 年、以及 2013 年之歐盟東擴。據此，似可將英國脫歐的概念反轉，而參考過往歐盟擴張時曾導致哪些問題。因此，第肆章即闡述歐盟 2004 年和 2007 年東擴時，曾在哪些貿易議題上遭致其他會員的非難，於談判時又遇到哪些困難，以供本文第伍章分析時的參考。

說明完相關背景與可能產生爭議的議題後，本文第伍章即進入探討之重點，解析英國如何在不同的貿易議題中建立自身的權益。本章依序探討英國於貨品貿易、服務貿易、以及「政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, 下稱 GPA) 權利義務的改變。不過無論是哪個貿易議題，更概括的問題是到底英國能否「複製、貼上」歐盟的承諾？就算可以，又該如何「複製、貼上」？本章第一節嘗試回答此問題，並介紹 GATT 下涉及承諾表修改之規範，找尋「複製、貼

上」的法源依據。回答概括的問題後，第二節至第四節則進入各個貿易議題，分別探討英國脫歐後在貨品貿易、服務貿易、以及 GPA 下建立自身的承諾時，會遭遇到何種問題。其中，討論貨品貿易時，又特別將涉及「數量 (quantum)」之承諾，如「關稅配額 (Tariff Rate Quota, TRQ)」、農產品貿易之「總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, AMS)」等，獨立於一般關稅承諾探討，並提供現實的例子揣測實際可能發生的困難。最後於第陸章作一結論。



第貳章 歐盟及其成員國在 WTO 之法律地位

相較於 WTO 其他會員，歐盟以一個「超國家國際組織」之姿參與 WTO 係前無古人，也可能後無來者。歐盟之所以能夠被其他 WTO 會員接受並行使與一般會員無異之權利義務，須歸功於其對外統一的貿易政策。為確保歐盟的「共同市場 (common market)」順利運作，歐盟各成員國貿易政策的形成、採納、以及執行幾乎由歐盟代為實施，各成員國僅在若干議題上保有有限度的自治權，此即為「共同商業政策 (Common Commercial Policy, CCP)」。²⁰然而，積土成山，非斯須之作，今日歐盟高度整合之對外貿易係長久以來內、外在的因素所造成的結果。當貿易談判的主軸由關稅移轉至非關稅的貿易障礙，進而涵蓋服務、智財權貿易的談判，原本以傳統關稅談判為背景所建立之 CCP 似已不敷使用。是以，歐盟執委會欲將 CCP 之範圍擴及至所有貿易議題以保持共同市場之健全，而此舉曾遭到成員國以侵害主權為由強力反對。歐盟是如何開始參與 GATT，而在 WTO 下又是如何以正式會員的身分代表其成員國？皆是分析英國脫歐所產生的衝擊前，必須了解的前提事實。

第一節 歐盟於世界貿易組織下會籍的由來

欲探究歐盟會籍的由來，須將時間拉回至「關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)」時代。隨著二次世界大戰的結束，各國為維持戰後的經濟秩序，除了簽署「布列敦森林協定 (Bretton Woods Agreements)」成立「國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)」與「國際復興開發銀行 (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)」，亦有計畫成立管理全球貿易之國際機構以輔助前述兩機構對於貨幣與金融之管理，此即為「國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO)」的由來²⁰。可惜的是，此機

²⁰ 羅昌發，國際貿易法，頁 3-4 (2010)。

構之設立憲章——「哈瓦那憲章(Havana Charter)」最後並未被美國國會所採納，而 ITO 也因此胎死腹中²¹。儘管如此，與哈瓦那憲章同時進行談判之 GATT 則於 1947 年 10 月談判完成，並由 8 個國家簽署「暫時適用議定書(Protocol of Provisional Application of the General Agreement on Tariffs and Trade)」之方式暫時實施 GATT²²，而此「暫時適用」持續將近 40 餘年，才被 1995 年成立之 WTO 取代²³。

除了世界經濟、貨幣、以及貿易整合，亟欲戰後復甦之歐洲各國也開始反思如何重建。1950 年，法國政治家「莫內(Jean Monet)」提出一項計畫，冀望藉由煤鋼工業的生產改善總體經濟發展，並主張歐陸國家的煤鋼工業應組成統一的市場，由共同的的機關管理。是以，法國政府建議將其與德國的煤鋼產品共同交由一個最高的機構管理，並成立一跨國組織，而其他歐洲國家得隨時加入此組織。此即為往後通稱之「舒曼計畫(Schumann Plan)」，亦為「歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community, ECSC)」的由來。舒曼計畫宣布後，德國、義大利、荷蘭、比利時、以及盧森堡欣然同意接受此計畫，英國雖然亦被邀請加入，惟英國認為條約的規定限制過多而未加入共同體²⁴。1951 年 4 月，前述 6 國簽署「歐洲煤鋼共同體條約(Treaty Establishing the European Coal and Steel Community，下稱 ECSC 協定)」，並於隔年 7 月生效，一般又稱為「巴黎條約(Treaty of Paris)」²⁵。

在 ECSC 協定的規範下，各成員國必須將煤鋼工業獨立劃分出來，完全交由 ECSC 管理，而成員國若干行為係不被允許的，包括對煤、鋼產品施加進、出口

²¹ 同上註。

²² 8 個國家包括美國、英國、加拿大、澳洲、法國、比利時、荷蘭、以及盧森堡。

²³ 羅昌發，前揭註 20，頁 5。

²⁴ 王泰銓，歐洲共同體法導論，頁 3-4 (1997)。

²⁵ EUR-Lex, *Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Axy0022> (last visited June 1, 2017); 同上註，頁 4-5。

關稅或其他規費，或對煤、鋼產品採行數量限制等²⁶。值得注意的是，ECSC 僅針對煤、鋼產品消除成員國之間的貿易障礙，並不涵蓋其他貨品，而 ECSC 的成員國也無意將 ECSC 定位為 GATT 第 24 條下所定義之「自由貿易區域 (Free Trade Area, FTA)」或「關稅同盟 (Customs union)」，故 ECSC 必須依據 GATT 第 25.5 條向 GATT 「締約國大會 (Contracting Parties)」申請「豁免 (waiver)」²⁷，方能正當化 ECSC 成員對第三國之歧視²⁸。於申請豁免時，ECSC 的成員國向締約國大會保證有關煤、鋼產品的議題，ECSC 的成員國會採取一致的立場，有如所有 ECSC 的成員國為單一的 GATT 締約方²⁹，此即為歐陸國家所組成之超國家組織參與 GATT 之濫觴。成功申請豁免後，ECSC 參與了自 1956 年日內瓦談判回合後的兩個回合，包括 1960-1961 年之「狄龍 (Dillon)」回合以及 1964-1967 年之「甘迺迪 (Kennedy)」回合，並在談判過程中代表其成員國交涉有關煤、鋼產品之議題³⁰。甚至在甘迺迪回合結束之後，ECSC 所做出之減讓並未合併至單一成員國之承諾表，而係單獨置於「ECSC 成員國之承諾表」³¹。

另一方面，1950 年 6 月韓戰爆發後，歐洲各國開始思考如何改善其防禦體系，並計畫將自 1948 年起法國、英國、荷蘭、比利時、以及盧森堡間之「布魯塞爾防禦協定 (Treaty of Brussels)」改組成「歐洲防禦共同體 (European Defense Community)」，且將德國的戰車部隊編入歐洲軍隊。惟最後英國未參加，加上法

²⁶ ECSC Treaty, art. 4(a).

²⁷ General Agreement on Tariffs and Trade, art. 25.5, (providing that: “In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Agreement, the CONTRACTING PARTIES may waive an obligation imposed upon a contracting party by this Agreement; Provided that any such decision shall be approved by a two-thirds majority of the votes cast and that such majority shall comprise more than half of the contracting parties....”).

²⁸ Ernst-Ulrich Petersmann, *The EEC as a GATT Member – Legal Conflicts between GATT Law and European Community Law*, in *THE EUROPEAN COMMUNITY AND GATT* 32 (Meinhard Hilf et al. eds., 1986).

²⁹ GATT, *Report of Working Party 4 on the European Coal and Steel Community*, at 8, 11, G/35 (Nov. 7, 1952), (providing that: TAKING NOTE of the undertakings made by the High Authority..., in the exercise of the powers which the Treaty confers upon it and to the extent that such powers permit, it will act in accordance with the obligations which would apply if the Community were a single contracting party consisting of the European territories of the member States, ..., it will participate together with the member States or States concerned in all consultations....).

³⁰ Ernst-Ulrich Petersmann, *supra* note 28, at 34.

³¹ GATT, *Legal Instruments Embodying the Results of the 1964-1967 Trade Conference*, Vol. IV, 1967, at 3065.

國國會拒絕批准歐洲防禦共同體條約，使得以軍事層面邁向「一個歐洲」的計畫告吹，而與歐洲防禦共同體緊密關聯之「歐洲政治共同體」亦隨之無疾而終³²。此計畫失敗後，ECSC 的成員國均體認必須從其他面向整合歐洲各國，而最好的方式即是能夠給予各國極大利益之經濟統合。據此，6 個 ECSC 的成員國以 ECSC 為藍本，著手建立一個新的經濟共同體。然而，草擬經濟共同體的階段，草擬的成員國意識到經濟共同體若僅將貿易優惠提供予特定的國家，可能違反 GATT 關於「最惠國待遇 (Most-Favored Nation, MFN)」的規定。是以，經濟共同體必須以 GATT 第 24 條之型式建立，方能豁免 MFN 之規定，故成員國便以關稅同盟的型式，致力於廢除成員國間商品流通的障礙，並嘗試建立統一的對外關稅。1957 年 3 月，ECSC 成員國於羅馬簽署「歐洲經濟共同體設立協定 (Treaty Establishing the European Economic Community, 下稱羅馬協定)」，正式成立「歐洲經濟共同體 (European Economic Community, EEC)」。相較於 ECSC 僅限於特定經濟領域的合作，EEC 涵蓋的範圍較廣泛，故 ECSC 設立協定可視為羅馬條約的「特別規定 (leges speciales)」，而羅馬條約第 232 條亦明文規定 EEC 與 ECSC 之間的關係³³。

ECSC 的成員國於成立 EEC 的談判階段時，即向 GATT 締約國保證在批准設立協定前會先依據 GATT 第 24.7 條通知締約國大會，以檢視其與 GATT 第 24 條之合致性³⁴。事實上，羅馬條約中若干規範亦表明關稅同盟與共同商業政策應以符合 GATT 的方式運作，尤其係第 229 條要求執委會必須確保 EEC 與聯合國及其專門機構間、以及 EEC 與 GATT 間維持適當的關係³⁵。此外，欲達成羅馬條

³² 王泰銓，前揭註 24，頁 5。

³³ Treaty of Rome, art. 232, (providing that: The provisions of this Treaty shall not affect the provisions of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, in particular as regards the rights and obligations of Member States, the powers of the institutions of that Community and the rules laid down by that Treaty for the Functioning of the common market in coal and steel.).

³⁴ Petersmann, *supra* note 28, at 34.

³⁵ Treaty of Rome, art. 229, (providing that: It shall be for the Commission to ensure the maintenance of all appropriate relations with the organs of the United Nations, of its specialised agencies and of the General Agreement on Tariffs and Trade.).

約所揭櫫之目的，如一致地發展世界貿易、逐步地摒棄貿易障礙、以及降低貨品關稅等³⁶，EEC 亦須主動地參與 GATT。1957 年，締約國大會成立「羅馬條約委員會（Committee on Treaty of Rome）」，為檢視羅馬條約是否符合 GATT，不過由於當時的資料並不足以做出明確的判斷，委員會最終並未做出具體的結論³⁷。隔年 11 月，締約國大會認為依據可得之資訊，繼續檢視羅馬條約與 GATT 之合致性在當時並無法獲得滿意的結果，故決定將此議題延後討論，不過並不減損各會員再次提出此議題的權利³⁸。探究其原因，除了當時 EEC 關稅同盟與相關的政策尚在發展階段而無足夠的資料外，各方對於 GATT 第 24 條有關關稅同盟之解釋亦存在歧異。

儘管上述問題仍懸而未決，EEC 還是於 1970 年通知 GATT 其共同市場過渡期結束而正式永久成立，並於該通知中表示「EEC 已經準備好承擔身為關稅同盟之所有義務」³⁹，而其他會員國似乎也坦然接受這個事實⁴⁰。不過此問題也為往後締約國間的歧見埋下伏筆，例如當希臘欲加入 EEC 時，即有締約國發難表示當羅馬條約與 GATT 之合致性都尚未確定時，何以確立 EEC 的擴增係符合 GATT 之規範⁴¹？此外，美國亦曾控告 EEC 與地中海及非洲國家之優惠協議減損其出口柑橘至歐盟之利益⁴²。是以，EEC 於 GATT 架構下之不確定性持續成為其他締約方發難的對象。

如同 ECSC，EEC 也於 GATT 的談判回合中代表其成員國。自狄龍談判回合

³⁶ Treaty of Rome, pmbll..

³⁷ GATT, Committee on Treaty of Rome, *Treaty establishing the European Economic Community – Report Submitted by the Committee on the Rome Treaty to the Contracting Parties on 29 November 1957*, at 1, L/778 (Dec. 20, 1957).

³⁸ GATT, *The Rome Treaties – Statement of Conclusions for Approval by the CONTRACTING PARTIES*, ¶ (a), W.13/49 (Nov. 18, 1958).

³⁹ GATT, *The Rome Treaties – Statement by the Representative of the European Economic Community*, at 1, L/3332 (Feb. 5, 1970).

⁴⁰ GATT, Council, *Minutes of Meeting – Held in the Palais des Nations, Geneva, on 12 and 13 February 1970*, at 6, C/M/61 (Feb. 19, 1970).

⁴¹ Petersmann, *supra* note 28, at 36, ft. 34.

⁴² Panel Report, *European Community – Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region*, L/5776 (Feb. 7, 1985, not adopted).

始，EEC 之執委會代表其成員國參與除了「預算委員會 (Budget Committee)」外的幾乎所有會議。於會議中 EEC 各成員國之意見與立場係統一由 EEC 之代表發聲，惟若須以投票代替共識決時，EEC 的成員國而非 EEC 擁有投票權⁴³。不過不管是在 GATT 時代或 WTO 時代，投票僅在少數場合被使用。除了參與會議，自狄龍回合後在 GATT 架構下產生之關稅與貿易協定亦由 EEC 的執委會代表各成員國談判，並以「共同協定 (Community agreements)」之方式由 EEC 單獨簽署、或以「混合協定 (Mixed agreements)」的方式由 EEC 和個別成員國簽署⁴⁴。無論如何，EEC 皆參與了談判與簽署的過程。

相較於 ECSC 在 GATT 下係合法存在，EEC 在 GATT 下之地位始終不明。儘管如此，自 1960 年起，種種的跡象顯示 EEC 已被視為「事實上 (de facto)」的會員。如前所述，幾乎所有 GATT 的協定皆由 EEC 之執委會以「共同協定」的方式單獨簽署，而所有在 GATT 框架下談判之協定或議定書皆開放予「GATT 之締約國以及 EEC (contracting parties to the GATT and by the EEC)」簽署，包括烏拉圭回合之「WTO 設立協定 (Agreement Establishing the World Trade Organization, 又稱馬拉喀什協定)」⁴⁵。此外，其他 GATT 締約國對 EEC 成員國之控訴也係直接以 EEC 為被告，而非以特定成員國為控訴對象⁴⁶。除了 GATT 締約方的默認，EEC 內部似乎也認為其已取代其成員行使 GATT 下之權利義務，並與其他會員國一樣受到 GATT 法規的拘束。在「歐洲法院 (European Court)」的判決中，歐洲法院表示自從 EEC 共同對外關稅建立之後，EEC 成員在 GATT 下之權利義務已轉由 EEC 承擔與執行，且受到 GATT 各締約國的認同。再者，

⁴³ Petersmann, *supra* note 28, at 36-37.

⁴⁴ *Id.*; 以混合協定的型式簽署的協定包括後進會員之「入會議定書 (Protocols of Accession)」、1973 年之「國際紡織品協定 (International Textiles Agreement)」、以及 1979 年東京回合之「技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade)」與「民用航空器貿易協定 (Agreement on Trade in Civil Aircraft)」。

⁴⁵ Petersmann, *supra* note 28, at 37; Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 11.1.

⁴⁶ 自 1976 年美國控告 EEC 違反 GATT 第 11 條的案件之後，幾乎所有涉及 EEC 成員之案件皆由 EEC 代表其成員擔任原告或被告，參考：*Annex: Article XXIII GATT Dispute Settlement Proceedings 1948-1985. Chronological and Country-wise lists*, in THE EUROPEAN COMMUNITY AND GATT 353 (Meinhard Hilf et al. eds., 1986).

根據羅馬條約第 114 條，所有的關稅與貿易協定必須由 EEC 代表各會員簽署⁴⁷，包括在 GATT 的框架下談判的結果。是以，當 EEC 以繼承原先由各成員國行使的權利義務，EEC 即必須受到 GATT 的拘束⁴⁸。最後，若從加入 GATT 的資格觀之，根據 GATT 第 33 條，除了一般的主權國家，對外商務關係享有充分主權之個別「關稅領域 (customs territory)」亦能夠加入 GATT⁴⁹。另根據 GATT 第 24.2 條，關稅同盟可被視為「關稅領域」，故 EEC 有實際上是有資格成為 GATT 締約方的⁵⁰。以上各種跡象已顯示 EEC 事實上就是 GATT 的締約方之一，而非如某些論者所言係「GATT 法制下的鬼魂 (ghost of GATT law)」⁵¹。



⁴⁷ Treaty of Rome, art. 114.

⁴⁸ *Joined Cases 21-24/72, International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, (1972) E.C.R. ¶¶ 16-18.

⁴⁹ GATT, art. 33, (providing that: A government not party to this Agreement, or a government acting on behalf of a separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement, may accede to this Agreement,...).

⁵⁰ GATT, art. 24.2, (providing that: For the purposes of this Agreement a customs territory shall be understood to mean any territory with respect to which separate tariffs or other regulations of commerce are maintained for a substantial part of the trade of such territory with other territories.).

⁵¹ Petersmann, *supra* note 28, at 37.

第參章 歐盟與各成員國貿易權限劃分之演進

歐盟及其成員國間的權限劃分一直是雙方爭論不休的議題，除各國為了保護自己的利益而不願放棄若干主權，兩者間的界線也並非一刀兩斷。有關對外貿易之權限分配，最早可見於羅馬條約第 113 條「共同商業政策(Common Commercial Policy, CCP)」，可知此規範算是歐盟體系中歷史最悠久的規範之一。隨著貿易議題的演變，新興的貿易議題不斷推陳出新，歐盟與成員國間也曾因此為貿易權限的分配爭論不休，前者要求獲得更多權限以確保共同市場的運作，後者則不樂見喪失如此多的主權。值得注意的是，貿易權限分配的演進除了仰賴條約的修改，「歐洲法院(European Court of Justice, ECJ)」的判例與諮詢意見亦佔舉足輕重的地位，蓋修改條約並非容易。

本節開始之前，有必要先簡介歐盟體制下權限的分類。歐盟與其成員國之間的權限分配係依據「授權原則(principle of conferral)」，亦即歐盟僅能於條約授權的範圍內採取行動以達成條約中揭槓之目的，而條約未授權行使之權限則留予成員國⁵²。於條約授權的範圍內，歐盟的權限又可依據不同的態樣分成 3 種權限，分別係「專屬權限(exclusive competence)」、「共享權限(shared competence)」、以及「支援權限(supporting competence)」。首先，專屬權限代表在該些領域中歐盟有權立法並採行有拘束力之行為，而各成員國僅有在歐盟允許其執行立法結果時得單獨作為。該些領域包括關稅同盟、建立確保歐盟境內市場正常運作之必要競爭規範、於「共同漁業政策(common fisheries policy)」下對海洋生物資源的保育、CCP、以及簽署特定之國際協定⁵³。至於共享權限，不僅歐盟有權立法並採取有拘束力之行為，各成員國也有此權力。各成員國得於歐盟未行使或決定不行使權限之領域內行使權限。共享權限之領域包括歐盟內部市場、特定之社會政

⁵² TEU, art. 5.2.

⁵³ Treaty on the Functioning of the European Union, art. 3 [hereinafter TFEU].

策、消費者保護、農業與漁業政策、環境政策、運輸政策、能源政策等⁵⁴。最後，支援權限代表歐盟僅能在各成員國行使其權限之餘，扮演支持、統合、輔助的角色。該些領域包括保護與增進人類健康、文化政策、旅遊政策、教育與職業訓練、運動政策等⁵⁵。由此可見，在不同的領域中歐盟及其成員國權限的分配方式也不同，有單獨屬於歐盟權限者，亦有以成員國為主、歐盟為輔之領域。值得一提的是，歐盟行使其權限時必須符合兩項原則，包括「附屬原則（principle of subsidiarity）」以及「比例原則（principle of proportionality）」⁵⁶。前者要求歐盟於非屬其專屬權限的領域時，歐盟僅能於目標不能單獨由成員國達成時方能有所作為，後者則要求歐盟行使其權限時不得逾越達成目的之必要⁵⁶。

以對外貿易為例，專屬權限代表歐盟得取代其成員國，以單一會員的地位行使 WTO 的權利義務；而共享權限之領域則必須由歐盟與會員國以「聯合主體」，亦即「歐盟及其成員國」的地位行使之⁵⁷。職是之故，歐盟對外締結之協定也就有「共同協定」與「混合協定」之別⁵⁸。

第一節 羅馬條約及歐洲法院早期的諮詢意見

有關貿易權限之分配，最早可見羅馬條約第 113 條。該條之標題即為「共同商業政策（Common Commercial Policy, CCP）」⁵⁹，規定過渡期間結束後，CCP 應採「一致的原則（uniform principles）」⁵⁹，尤其針對關稅稅率的調整、關稅與貿易協定的簽署、出口政策的自由化、以及保護措施如反傾銷稅或平衡稅之實施⁵⁹。觀察上述規範，可發現 CCP 涵蓋之範圍限於關稅、貿易救濟、以及貿易協定之談判，故當時歐盟之職權多停留在貨品（包括農產品）之關稅談判。儘管如此，該

⁵⁴ TFEU, art. 4.

⁵⁵ TFEU, art. 6.

⁵⁶ TEU, arts. 5.3-4.

⁵⁷ European Commission, *FAQ on the EU competences and the European Commission powers*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq#q1> (last visited June 3, 2017)

⁵⁸ 詳見註腳 44。

⁵⁹ Treaty of Rome, art. 113.1.

條規定係以概括的方式呈現，故 EEC 與成員國間的職權劃分並非涇渭分明，而此含糊不清之用語也為往後歐盟及其成員國間之爭論埋下伏筆。

1970 年，「執委會 (Commission)」與「理事會 (Council，各成員國之代表)」對於誰有權限談判「歐洲道路運輸協定 (European Road Transport Agreement, ERTA)」僵持不下，故前者向 ECJ 提起控訴，要求撤銷後者針對談判該協定所做出之決定⁶⁰。隔年，歐洲法院於該判決中表示，「凡『共同體 (Community)』為了執行條約所『預期 (envisaged)』實施之共同政策，而制定體現共同規則的法規時，無論該法規的形式為何，成員國皆不再有權利透過單獨或集體行動、以影響該些法規的方式對第三國承擔責任」⁶¹。此外，ECJ 繼續表示，「當體現共同規則之法規被制定後，共同體係對第三國承擔責任的唯一對象」⁶²。是以，透過歐盟法院的判決可得知基本上只要是為了「執行條約所『預期 (envisaged)』實施之共同政策」，皆屬於執委會的專屬權限。

除了前述之判決，ECJ 亦針對此議題分別於 1975 年與 1978 年提出兩次諮詢意見。於 1975 年的諮詢意見中，ECJ 明白表示「『CCP』是共同體的專屬權限，而成員國已喪失此一領域的全部行為能力」，且「CCP 之引進是為了捍衛共同體的共同利益，在此範疇內成員國個別的利益必須盡可能相互妥協」⁶³。另外，ECJ 亦在 1978 年之諮詢意見中再次肯定共同體於 CCP 的領域內享有專屬權限。該諮詢意見的起因係 EEC 及其成員之間，對於 EEC 是否有權限簽署「聯合國貿易暨發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)」正在談判之「國際天然橡膠協定 (International Agreement on Natural Rubber)」產生歧見。ECJ 指出，若共同體的權限僅限縮於傳統的貿易議題，如關稅的制定或數量限制的採行，則共同體無將法有效地施行 CCP。儘管當初起草羅馬條約中有關

⁶⁰ Case 22-70, Commission v. Council [1971] E.C.R..

⁶¹ *Id.* ¶ 17.

⁶² *Id.* ¶ 18.

⁶³ 周旭華，前揭註 15，頁 52，(2000 年)。

CCP 的規範主要是為了處理貿易自由化的議題，但該些規範亦不排除共同體發展管理特定產品（如橡膠）的商業政策。ECJ 進一步說明，從條文本身觀之，第 113 條係以例示的方式舉出若干屬於 CCP 之議題，但不代表其他管制對外貿易之議題就不屬於該條的範疇⁶⁴。

由上述的介紹可知，儘管條文的規範並不是規範的很清楚，但 ECJ 傾向將 CCP 之範疇擴大解釋而給予 EEC 更多的權限，不過這並不代表成員國完全無權過問。舉例來說，執委會代表各成員進行談判的方針、以及締結協定所需之授權仍須經理事會通過，而理事會即由各成員之部會首長組成。此外，羅馬條約亦授權理事會設置一特別委員會（俗稱「133 委員會」）⁶⁵協助其與執委會之談判，而各成員國可派代表至該委員會。再者，成員國甚至能夠以「談判夥伴（negotiating partners）」的身分列席談判桌⁶⁶。

第二節 歐洲法院 1/94 諮詢意見

在 GATT 時代，多數的貿易談判回合僅觸及關稅障礙，遲至東京回合才真正對非關稅的貿易障礙有實質的討論和結果⁶⁷。此次談判議題的擴張，也再次導致 EEC 與成員國間對於貿易權限分配的緊張⁶⁸，致使若干東京回合談判之成果係由 EEC 及其成員國以「混合協定」的方式簽署⁶⁹。儘管貿易權限分配的爭議暫時擱

⁶⁴ ECJ opinion 1/78, ¶¶ 44-45.

⁶⁵ 由於此規範於往後的歐盟條約係置於第 133 條，故此委員會俗稱「133 委員會」

⁶⁶ Treaty of Rome, arts. 113.2-3; Ulrich Everling, *EEC External Economic Relations*, in THE EUROPEAN COMMUNITY AND GATT 87-88 (Meinhard Hilf et al. eds., 1986).

⁶⁷ 東京回合除了再次降低關稅外，也針對非關稅的貿易障礙有廣泛的討論，最終產生若干「規約（code）」，包括與補貼、反傾銷、政府採購、關稅估價、牛肉、乳製品、技術性貿易障礙、民用航空器、以及進口許可程序等有關規約。之所以未以「協定（agreement）」命名，係並非所有 GATT 會員皆簽署該些規約。然而，多數的規約於下一回合的貿易談判，亦即烏拉圭回合談判，即發展成協定，並由所有 WTO 會員同意，不過政府採購、民用航空器、牛肉、以及乳製品規約則發展成「複邊協定（plurilateral agreement）」，仍然由會員自由決定是否參加。參考：World Trade Organization [WTO], *The GATT years: from Havana to Marrakesh*, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm (last visited June 3, 2017)

⁶⁸ Ulrich Everling, *supra* note 66, at 88.

⁶⁹ 詳見註腳 44。

置，但隨著 1986 年烏拉圭回合談判的開始，談判的範疇囊括前所未見的新興貿易議題，使得此爭議成為 EEC 及其成員國們不得不處理的燙手山芋，尤其是當談判完成執委會欲簽署「WTO 設立協定」及其「涵括協定 (covered agreements)」時，此爭議已不容再延宕。

1986 年，理事會及所有成員國決議通過「烏拉圭回合部長宣言 (Ministerial Declaration of the Uruguay Round)」⁷⁰ 正式參與烏拉圭回合談判。該次決議中，理事會及其成員國針對該份宣言就「各自有關之範圍 (to the extent that they were concerned)」核准通過，但並未指明該「範圍」為何。此外，在往後某次的會議中，理事會表示其與成員國們就東岬部長宣言的「共同核准 (joint approval)」並非針對 EEC 及其成員國間權限分配的議題做出預先裁判，而該次會議中理事會亦同意執委會為代表 EEC 及其成員國之唯一的談判代表。儘管理事會巧妙的手法，讓權限分配的爭議並未於談判初始浮現，但此爭議也間接影響執委會往後之談判，最明顯的例子即為 WTO 設立協定允許「GATT 之締約國以及『歐洲共同體 (European Community)』」成為 WTO 的原始會員⁷¹。

1994 年 4 月 15 日各國於馬拉喀什簽署「烏拉圭回合多邊貿易談判藏事文件 (Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations)」前夕，理事會決議上述文件應由 EC 及其成員國共同簽署，然此決議遭到執委會的強烈反對，並表示簽署該份文件及相關的附件為 EC 之專屬權限。由於雙方爭執不下，執委會遂於同年 4 月 6 日，簽署 WTO 涵括協定的前幾天，要求 ECJ 提供諮詢意見⁷²。

根據馬斯垂克條約第 228 條第 6 項，理事會、執委會、或成員國得要求 ECJ

⁷⁰ 烏拉圭回合部長宣言於烏拉圭東岬地區通過並採納，該宣言又稱為「東岬部長宣言 (The Punta del Este Ministerial Declaration)」。

⁷¹ Peter H. L. Van den Bossche, *supra* note 15, at 25-26; 文獻翻譯參考：周旭華，前揭註 15，頁 57。

⁷² Peter H. L. Van den Bossche, *supra* note 15, at 25-26.

針對「預期 (envisaged)」將締結之協定，做出其與共同體條約合致性的諮詢意見⁷³。事實上，前述所提及之 1/75 諮詢意見、1/78 諮詢意見即為範例，不過上述兩諮詢意見之請求於協定簽署前早已提出，反觀這次執委會的請求係迫在眉睫，因此招致許多成員國的批評。西班牙曾要求 ECJ 不應受理執委會的請求，而法國政府亦抨擊執委會，指出此貿易權限分配之爭議早已浮現多時，卻拖到最後一刻才提出請求。此外，理事會亦質疑一旦國際層級的義務已經創設，是否能算是「『預期』將要締結」之協定，並向 ECJ 請求諮詢意見，蓋當 ECJ 實際審理執委會之請求時，談判文件早已簽署完成⁷⁴。不過拖延至此才向 ECJ 請求諮詢意見，也不能完全怪罪執委會。如前所述，理事會於談判前透過巧妙的手法使此爭議於談判初始未顯現，故實際上是雙方的作為導致今天的情況。ECJ 則表示只要 EC 尚未同意被某個國際協定拘束前，該協定都可算是「預期將締結之協定」，而能夠請求 ECJ 提供諮詢意見⁷⁵。由於 ECJ 之諮詢意見不可能於 WTO 涵蓋協定簽署前出爐，最後就依照理事會當初的決議以混和協定的方式簽署之⁷⁶。

值得注意的是，不同於美國國內曾對於是否有必要簽署 WTO 涵蓋協定有激烈的爭執，歐盟境內僅對於「誰」有權簽署該協定而產生歧見。此外，並非所有協定皆為雙方爭論的範疇，例如 WTO 設立協定與「爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)」就不曾是爭議的焦點。主要的爭點還是在於「服務貿易總協定 (General Agreement of Trade in Services, GATS)」；「與貿易有關之智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)」；以及與 ECSC 產品、

⁷³ Maastricht Treaty, art. 228.6, (providing that: The Council, the Commission or a Member State may obtain the opinion of the Court of Justice as to whether an agreement envisaged is compatible with the provisions of this Treaty. Where the opinion of the Court of Justice is adverse, the agreement may enter into force only in accordance with Article N of the Treaty on European Union.).

⁷⁴ Peter L. H. Van den Bossche, *supra* note 15, at 27.

⁷⁵ Opinion 1/94, ¶¶ 10-12; *id.*.

⁷⁶ Peter L. H. Van den Bossche, *supra* note 15, at 28.

農產品、和消除技術性貿易障礙有關之協定⁷⁷。

ECJ 的諮詢意見得分成 3 個部分，分別係針對貨品貿易、服務貿易、以及智財權貿易。關於貨品貿易，ECJ 明確表示農產品屬於執委會專屬權限之範疇⁷⁸；此外，儘管東京回合之「標準規約 (Standards Code)」係由歐盟及各成員國以混合協定的方式共同簽署⁷⁹，但 ECJ 表示「食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures，下稱 SPS 協定)」與「技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade，下稱 TBT 協定)」亦屬於執委會專屬權限的範疇，蓋兩協定的目的係為了將不必要的貿易障礙降到最低⁸⁰。據此，ECJ 認可執委會有關貨品貿易屬於其專屬權限之解釋。

針對服務貿易，根據 GATS 之定義，服務貿易依照服務提供者移動、服務消費者移動、以及服務本身的移動，可分為 4 種「模式 (mode)」。模式一服務代表服務由一會員領域供應至另一會員的領域，於此種服務提供模式，服務提供者與消費者皆不移動，故又稱為「跨境服務 (cross-border supply)」。模式二服務代表消費者至服務提供者所在區域消費，僅有消費者移動，又稱為「境外消費 (consumption abroad)」。模式三服務係一會員之服務提供者，透過其在另一會員之商業呈現提供服務，故又稱為「商業據點呈現 (commercial presence)」。模式四服務代表服務提供者透過其在另一會員國派遣之自然人提供服務，又稱為「自然人移動 (movement of natural persons)」⁸¹。仔細觀察之，模式三與模式四服務皆為服務提供者至消費者所在地提供服務，唯一的差別為前者係透過商業據點之設立提供服務，而後者則是直接透過自然人提供服務。

⁷⁷ *Id.* at 28.

⁷⁸ Opinion 1/94, ¶ 29.

⁷⁹ 詳見註腳 44；然東京回合之標準規約之所以用混合協定的方式簽署，主要是出於政治因素，而與規約之內容較無關，可參考：J.H.J. Bourgeois, *The Tokyo Round Agreements on Technical Barriers and on Government Procurement*, 19(5) CML REV. 5, 22 (1982).

⁸⁰ Opinion 1/94, ¶ 33.

⁸¹ General Agreements on Trade in Services, art. 1.2 [hereinafter GATS]; 條文翻譯參考：羅昌發，前揭註 20，頁 407-409。

不難想見的是，ECJ 對於服務貿易與智財權貿易採取與貨品貿易不同意見。首先，ECJ 認知到世界的經濟形態正快速地改變，而貨品貿易已逐漸被服務貿易所取代，故服務貿易並不如若干成員國所指係完全地排除於 CCP 的界線外⁸²。尤其是與人員移動無涉之模式一服務，ECJ 表示此種服務提供模式「與貨品貿易並非不相似 (not unlike trade in goods)」⁸³。然而，針對其他 3 種必定會涉及人員移動之服務貿易模式，則應獨立於 CCP 之外而由 EC 條約中其他條文規範，如第 48 條、第 52 條、以及第 59 條⁸⁴。尤其是模式四服務，EC 條約第 3 條已經很明確地將 CCP 與「有關人員進入與移動之措施 (measures concerning the entry and movement of persons)」分開，故模式四服務不可能落入 CCP 的範疇⁸⁵。除了根據服務模式的不同來界定權限，ECJ 亦針對特定服務部門解釋。ECJ 表示運輸服務係另外單獨規範於 EC 條約之第 4 部分，不同於 CCP 係規範於 EC 條約第 7 部分，故締結包含運輸服務之國際協定並不屬於執委會之專屬權限⁸⁶。不過 ECJ 亦表示，在某些情況下，運輸服務可能落入執委會權限的範疇，特別是當運輸服務為「禁運 (embargo)」必要之附屬，則運輸服務可能算是執委會的權責之一⁸⁷。

最後，有關「與貿易有關的智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights，下稱 TRIPS 協定)」，ECJ 認為協定中僅部分條文屬於執委會之專屬權限，尤其是 TRIPS 協定之第 3 篇第 4 段之「與邊界措施有關之特殊規定 (Special Requirements Related to Border Measures)」。⁸⁸該段可於 EC 相關「法規 (regulation)」中找到類似的規定⁸⁸，且該 EC 法規係基於 EC

⁸² Opinion 1/94, ¶ 41.

⁸³ *Id.* ¶ 42.

⁸⁴ *Id.* ¶ 47; Meinhard Hilf, *The ECJ's Opinion on the WTO – No Surprise, but Wise?*, 6(2) EJIL 245, 252 (1995).

⁸⁵ *Id.* ¶ 46; Maastricht Treaty, arts. 3(b), 3(d).

⁸⁶ Opinion 1/94, ¶ 48.

⁸⁷ *Id.*; Meinhard Hilf, *supra* note 84.

⁸⁸ 例如：Council Regulation (EEC) No 3842/86 of 1 December 1986 laying down measures to prohibit the release for free circulation of counterfeit goods, 1986 O.J. (L 357/1).

條約第 113 條所採納，故 TRIPS 中只有該特定的部分屬於專屬權限的範疇⁸⁹。

根據前述之介紹，遲滯烏拉圭回合結束後，EC 及其成員國間之權限分配爭議才算告一段落。EC 對於所有貨品貿易擁有專屬權限，包括關稅或非關稅之貿易障礙如技術性法規等，且農產品亦屬於其專屬權限之範疇。除了貨品之外，ECJ 因為模式一的服務與貨品貿易類似，而判定模式一之服務貿易亦屬於 EC 之專屬權限。至於其他種服務模式，以及大部分之智財權貿易，還是屬於 EC 與成員國之共享權限。

第三節 阿姆斯特丹與尼斯條約

1995 年，歐盟各成員國開始談判新的歐盟條約，亦即「阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam)」⁹⁰。為使 ECJ 第 1/94 號之諮詢意見明文化並持續擴張專屬權限，執委會於新條約之談判中希望能將所有與 WTO 有關之議題納入 CCP。然而，此舉並未成功，最後僅於該條新增一段落，該段落規定執委會專屬權限的範疇得由理事會透過共識決擴大，而無須修改歐盟條約，故又稱為「授權條款 (enabling clause)」⁹¹。儘管有此授權條款，阿姆斯特丹條約還是未解決某些問題，例如理事會是否得針對若干服務部門或若干種類之貿易協定授權執委會擁有專屬權限？或是理事會是否能夠排除執委會之專屬權限於新出現之服務部門等。可惜的是，阿姆斯特丹條約因未能符合歐盟快速東擴所需之機構改革，各成員國於 2000 年即開始談判新的條約，亦即「尼斯條約 (Treaty of Nice)」⁹¹。

尼斯條約對於 CCP 做出相當程度之改革，除了將原本 5 項規範擴增成 7 項，

⁸⁹ *Id.* ¶ 55; 至於歐洲法院針對 TRIPS 其他規範之解釋，可參考：Peter L. H. Van den Bossche, *supra* note 15, at 36.

⁹⁰ Sieglinde Gstöhl, *The European Union's Trade Policy*, 11 RITSUMEIKAN INTERNATIONAL AFFAIRS 1, 5 (2013); Treaty of Amsterdam, art. 113.5, (providing that: "The Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may extend the application of paragraphs 1 to 4 to international negotiations and agreements on services and intellectual property insofar as they are not covered by these paragraphs.).

⁹¹ Sieglinde Gstöhl, *supra* note 90.

亦修改原本第 3 項之規定。過往，執委會僅需向理事會指定之「133 委員會(Article 133 Committee)」諮詢，但尼斯條約明確規定執委會必須定期向該委員會針對談判進度提交報告。再者，執委會的專屬權限進一步擴增，包括簽署包含服務貿易和與商業相關之智財權貿易的協定，而運輸服務、視聽服務、教育服務、社會服務、以及人類健康服務等則明確地排除在執委會之專屬權限外。最後，如同阿姆斯特丹條約，執委會得擴增其專屬權限至其他非與商業相關的智財權貿易，惟仍需理事會一致的同意。儘管新增上述的規範，不變的是投資仍然不屬於執委會專屬權限的範疇，而歐盟議會在整個程序中也幾乎未扮演任何角色，除非執委會欲擴張專屬權限至其他非與商業相關的智財權貿易⁹²。

第四節 里斯本條約

隨著歐盟持續東擴與杜哈回合談判的開始，2004 年各成員國又開始談判新的歐盟條約，亦即「憲法條約 (Constitutional Treaty)」⁹³。儘管此條約最終未生效，但其對 CCP 之改革幾乎由建立歐盟之「里斯本條約 (Lisbon Treaty)」所承襲。里斯本條約又再次擴張執委會專屬權限的範疇，將若干服務部門與「外人直接投資 (Foreign Direct Investment, FDI)」納入⁹³，惟對於不同議題規範嚴格程度不一之通過門檻。針對談判貿易協定之起始與完結，相較於僅包含貨品之貿易協定只需理事會以「條件多數決 (qualified majority)」通過，涉及服務貿易、與商業相關之智財權、以及 FDI 之貿易協定則需視歐盟內部之規定。若通過與談判議題相關之內部規定需理事會「一致 (unanimously)」通過，則該貿易協定之談判與完結也須一致通過。此外，針對涉及文化與視聽服務、教育服務、社會服務、以及人類健康服務等之貿易協定，里斯本條約則強制規定理事會必須一致通過⁹⁴。最

⁹² Marise Cremona, *A Policy of Bits and Pieces? The Common Commercial Policy after Nice*, 4 CAMBRIDGE Y.B. EUR. LEGAL STUD. 61, 67-68 (2001).

⁹³ TFEU, arts. 207.1, 207.4.

⁹⁴ TFEU, art. 207.4.

後，運輸服務仍然排除於執委會之專屬權限外⁹⁵。

里斯本條約除了針對不同的貿易議題規定不一之表決程序，其亦大幅增加歐洲議會有關監督締結對外協定之權限。根據 TFEU 第 207 條第 3 項之規定，當 EU 欲和其他國家或國際組織談判及締結協定時，TFEU 第 218 條應適用之，而第 218 條即規定 EU 談判及締結國際協定時應遵守之程序⁹⁶。此外，執委會與歐洲議會更於 2010 年簽署「歐洲議會與執委會關係架構協議(Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission，下稱架構協議)」，就雙方的互動及合作制定更詳細的規範⁹⁷。細譯上述兩種規範，可將歐洲議會監督之權限分成兩大部分，第一部分係針對「談判前」及「談判中」兩個階段的「被通知權」及「意見表達權」；第二部分則是針對「協定簽署完成後」的「被諮詢權」、「同意權」、以及「請求法院意見權」⁹⁸。

針對第一部份的「被通知權」及「意見表達權」，TFEU 第 218 條第 10 項規定歐洲議會在國際協定之授權、談判、簽署、締結等程序中，應被完整地通知⁹⁹。另外，依架構協議之規定，在國際協定談判或完結的任何階段，歐洲議會應被立即且完整地通知，而相關資訊應盡早提供予負責之委員會，甚至是「全體會議(plenary sitting)」，以利歐洲議會做出建議，並使執委會能夠採納與接受歐洲議會之建議¹⁰⁰。至於應提供何種資訊，詳細內容規範於架構協議的附件 3。值得一提的是，歐洲議會下負責相關事務之委員會為常設性的「國際貿易委員會(International Trade Committee，以下簡稱 INTA)」¹⁰¹。另外，談判內容常常必

⁹⁵ TFEU, art. 207.4.

⁹⁶ TFEU, arts. 207.3, 218.

⁹⁷ Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, 2010 O.J. (L 304/47) [hereinafter Framework Agreement].

⁹⁸ 分類與翻譯參考：莊亞婷，「試析歐盟對外貿易協定之締結程序—以里斯本條約後的『歐洲議會』監督機制為中心」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，162 期，頁 8-12，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no162/2.pdf>（最後瀏覽日：2017 年 6 月 1 日）。

⁹⁹ TFEU, art. 218.10.

¹⁰⁰ Framework Agreement, points 23, 24.

¹⁰¹ European Parliament Committees, International Trade,

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/inta/home.html#> (last visited June 3, 2017).

須保密，故傳輸的資訊中必定會涉及機密資訊，而架構協議針對此亦有所規範。根據架構協議附件 2，歐洲議會之主席或各委員或之主席得要求歐盟執委會提供機密文件，且此過程應基於真誠合作與互信的精神為之。是以，透過此規定，監督部門可防止行政部門以機密文件不得洩漏為由減損其監督之功能。

在此兩階段中，透過上述頻繁且一定程度透明的資訊傳遞模式，即便歐洲議會通常係以不具拘束力之「決議案 (resolution)」、「公聽會 (hearings)」、研討會、小組會員等形式表達意見，但由於此等意見實質上反映各國議會之政治立場，故考量歐洲議會在最終程序中對簽署之協定有「同意權」之情況下，執委會之談判人員通常會依照收到的意見調整談判內容。是以，歐洲議會儘管未參與談判，仍可對談判過程做一定的牽制¹⁰²。

至於第二部分「協定簽署完成後」的「被諮詢權」、「同意權」、以及「請求法院意見權」，分述如下。於對外貿易談判完成後，可由談判代表提案交由理事會授權執委會簽署，然而，在簽署完成後至批准前，依據 TFEU 第 218 條第 6 項 a 款，針對除完全規範共同外交與安全政策之外的其他對外協定，以下 5 種對外協定必須取得歐洲議會之同意才可批准，包括：一、「聯盟協定 (Association Agreement)」；二、歐盟加入「歐洲保障人權和基本自由公約 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms，簡稱歐洲人權公約)」；三、藉由組織合作程序以設立一特定架構之協定；四、對歐盟預算有重要影響之協定；五、該協定涉及普通立法程序或特別立法程序而須取得歐洲議會同意之領域¹⁰³。至於此 5 種協定以外之協定，歐洲議會僅有「被諮詢權」，其須在理事會所設立之時限內表示意見，若歐洲議未位於時限內表示意見，理事會得直接採取行動¹⁰⁴。最後，歐洲議會得針對談判結果與歐盟條約之合致性，向 ECJ 要求提供諮詢意

¹⁰² 莊亞婷，前揭註 98，頁 10。

¹⁰³ TFEU, art. 218.6(a).

¹⁰⁴ TFEU, art. 218.6(b).

見。倘法院作成協定之規範違反歐盟條約的意見，在相關規範修正之前理事會不得完成締結程序¹⁰⁵。事實上，不僅歐洲議會有此權利，執委會、理事會、乃至於成員國皆有此權利，而過往也曾多次向 ECJ 申請諮詢意見。ECJ 於 1994 年針對烏拉圭回合談判結果所提出之 1/94 諮詢意見即為有名的例子。

第五節 小結

由本節之分析可見，EC 之專屬權限係一再的擴張。自 EC 成立以降，CCP 之規範即已存在，而各方也曾多次為了 CCP 的範疇發生爭執。在 CCP 建立的初期，多仰賴 ECJ 透過判決或諮詢意見闡述與澄清 CCP 之範圍，其中最重要者莫過於 1/94 號之諮詢意見。1/94 諮詢意見之所以成為解釋 CCP 範疇的里程碑之一，主要原因在於其內容反映出貿易議題亦趨多元與複雜的現象。儘管如此，ECJ 於該諮詢意見中採取較過往保守的態度，僅就模式一的服務和少部分的智財權貿易納入執委會之專屬權限。不過隨著歐盟的東擴與後續的談判，各成員國認知既有之規範已不足以面對瞬息萬變的貿易環境，故將服務貿易、與商業有關之智財權貿易納入執委會之專屬權限，惟必須適用較高的通過門檻。最後，里斯本條約則簡化尼斯條約的規範，針對不同部門或議題設定嚴格程度不一的採納程序，並將所有運輸服務之外的部門皆納入執委會之專屬權限。是以，CCP 之範疇與輪廓大致於里斯本條約後成形，目前除運輸服務外，其他議題幾乎為執委會之專屬權限。

¹⁰⁵ TFEU, art. 218.11.

第肆章 歐盟東擴與 WTO 之談判

自 1957 年羅馬條約成立 EEC 以降，歐盟經過 7 次的擴張才達到現在的規模。近 3 次的擴張皆是歐盟往東納入更多東歐的國家，分別於 2004 年 5 月增加賽普勒斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞等 10 國；2007 年 1 月增加保加利亞、羅馬尼亞等 2 國；以及 2013 年 1 月增加克羅埃西亞¹⁰⁶。每次的擴張，意味著關稅同盟的成員再次增加，原本各自採行邊境政策的 WTO 會員因加入關稅同盟後必須放棄原本的政策，改採關稅同盟所適用的規範。可以想見的是，為了配合關稅同盟之邊境政策，某些貨品的關稅必須提高或降低。此外，歐盟所有成員使用統一的服務承諾表，故新加入之成員也必須修改原有之承諾使之與歐盟一致。以上種種的更動，可能會影響其他非歐盟之 WTO 會員，甚至剝奪或減損其利益，故 GATT 和 GATS 皆有相關審查的規範以保障其他會員之利益。

根據 GATT 之規定，每當組成新的關稅同盟、或是增加關稅同盟的成員數量時，即必須依照第 24.7 條第 (a) 項通知締約國大會，目的係為了檢視關稅同盟是否符合第 24 條其他規定。實務上，此任務通常由「區域貿易協定委員會 (Committee on Regional Trade Agreements)」負責，而審查的重點無非是第 24.5 條第 (a) 項之規定內容。該條規定關稅同盟成立後，關稅同盟與其他 WTO 締約國所訂定之關稅或其他商事法令，其貿易限制性就整體而言應低於關稅同盟成立前，各組成成員所施行之一般關稅或商事法令¹⁰⁷。至於服務貿易，GATS 第 5 條規定「經濟整合協定 (Economic Integration Agreement, EIA)」之成員必須盡快針

¹⁰⁶ EU, *Countries*, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-1 (last visited June 1, 2017).

¹⁰⁷ GATT, art. 24.5, (providing that: 'with respect to 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').

對 EIA 之擴大或修改通知「服務貿易理事會 (Council for Trade in Services)」，而後者得針對該協定與本條之合致性做出建議¹⁰⁸。此外，若 EIA 的擴大或修改涉及會員以違反其特定承諾表之方式撤回或修改若干特定承諾，則必須提前通知服務貿易理事會並依據 GATS 第 21 條之程序談判¹⁰⁹。

其中歐盟於 2004 年的東擴，各會員國就曾因關稅修改及其他貿易議題要求與歐盟協商。首先，有關關稅修改的部分，根據第 GATT 第 24.6 條之規定，若欲履行關稅同盟之規範的締約國擬將原本的關稅，提高至違反 GATT 第 2 條的程度，亦即高於「拘束稅率 (bound rate)」，應依照第 28 條所規定之程序與受影響之會員談判¹¹⁰。另一方面，有關非關稅的貿易障礙如 SPS 措施，以美國為首的若干會員則指出原本的出口機會因新加入歐盟的 10 個會員採用較嚴格之歐盟標準後已不復存在，故歐盟也須針對這部分的損失賠償¹¹¹。以牛肉為例，美國每年出口價值 100 萬的牛肉至波蘭，而於波蘭加入歐盟並適用歐盟之標準後，美國將無法出口含有賀爾蒙生長激素之牛肉產品，蓋歐盟禁止進口含有賀爾蒙生長激素之牛肉產品進口。再者，美豬也將會因為歐盟的東擴而失去出口機會。原因係歐盟認為「氯 (chlorine)」係致癌物質而禁止豬肉商使用含氯的水殺菌。雖然 2004 年東擴之 10 國並非主要的美豬進口國，但 2007 年加入歐盟之羅馬尼亞與保加利亞則為重要的美豬市場¹¹²。

針對該些要求，歐盟表示關稅修改的部分願意依據 GATT 第 24.6 條進行補償的談判；至於非關稅的貿易障礙，歐盟認為沒有任何一項 WTO 的規範禁止歐盟將相關標準施行於新的成員國，若各會員對於歐盟所採行之標準有疑義，應訴

¹⁰⁸ GATS, arts. 5.7(a), 5.7(c).

¹⁰⁹ GATS, art. 5.5.

¹¹⁰ GATT, art. 24.6.

¹¹¹ *US to seek compensation for extension of SPS to new EU members*, INSIDE US TRADE, Vol. 22, No. 12, Mar. 19, 2004.

¹¹² *Farm Groups Call on USTR to Engage with EU on Enlargement*, INSIDE US TRADE, Vol. 22, No. 6, Feb. 06, 2004.

諸爭端解決機構而非透過 GATT 第 24 條要求補償¹¹³。除了補償的範圍，歐盟與其他會員也曾針對損失的計算方式產生歧見。歐盟認為根據 GATT 第 24.6 條之文字¹¹⁴，補償之談判應考量新成員加入關稅同盟後所降低的關稅，而該些「降低的關稅」應可「抵消 (offset)」會員的損失。然而，美國並不認同歐盟之解釋方法，並指出該些關稅的降低不應納入損失的計算¹¹⁵。爾後，歐、美雙方針對談判內容和損害計算方式達成共識，美國同意僅針對關稅稅率高於拘束稅率者進行談判，而揚棄過往欲將因非關稅貿易障礙的擴大實施而造成之損失納入補償的主張；另一方面，歐盟也不再堅持「降低的關稅」應可納入損失的計算¹¹⁶。

根據當時的報導，受歐盟東擴影響最大者為農產品，工業產品的損失反而相對較小，故補償談判的內容也多聚焦於農產品。是以，美國於 2006 年初與歐盟達成的協議中，多數係與農產品有關，工業產品僅佔非常少數¹¹⁷。甚至，美國的貿易官員也承認，相較於 1995 年 EC 新增瑞典、芬蘭、奧地利等 3 個成員國，2004 年的擴大所受到的損害少許多¹¹⁸。

儘管當時歐盟與幾個主要貿易國早已達成協議，其 EU-25 之關稅減讓表遲至 2016 年底才由 WTO 所有會員通過，成為「經認證 (certified)」的關稅減讓表¹¹⁹。主要原因可能係除前述所提及之議題，歐盟亦須更改原本「關稅配額 (Tariff

¹¹³ INSIDE US TRADE, *supra* note 111.

¹¹⁴ GATT, art. 24.6, (providing that: In providing for compensatory adjustment, **due account shall be taken of the compensation already afforded by the reduction brought about in the corresponding duty of the other constituents of the union.**).

¹¹⁵ INSIDE US TRADE, *supra* note 111.

¹¹⁶ *US, EU Have Understanding on Enlargement Compensation*, INSIDE US TRADE, Vol. 22, No. 20, May 14, 2004.

¹¹⁷ *US, EU Strike Compensation Deal for EU Enlargement Trade Losses*, INSIDE US TRADE, Vol. 23, No. 48, Dec. 02, 2005; USTR, *United States and European Union Sign Enlargement Compensation Agreement*, Mar. 22, 2006,

https://ustr.gov/archive/Document_Library/Press_Releases/2006/March/United_States_European_Union_Sign_Enlargement_Compensation_Agreement.html (last visited June 1, 2017).

¹¹⁸ *US Says EU Expansion has Smaller Tariff Impact than Earlier Accessions*, INSIDE US TRADE, Vol. 22, No. 18, Apr. 30, 2004.

¹¹⁹ Peter Ungphakorn, *12 years on, EU's certified WTO goods commitments now up to date to 2004*, TRADE B BLOG, <https://tradebetablog.wordpress.com/2017/02/04/after-12-years-eu-25-goods-commitments/> (last visited June 1, 2017).

Rate Quota, TRQ)」之分配，以及修正其農業之境內支持上限，亦即「總和支持程度（Aggregate Measurement of Support, AMS）」。這些更動皆須所有會員於相關的委員會上達成共識後才能通過，故花費如此久的時間並不難想像。經由前述的介紹，不難想見的是，包含保加利亞與羅馬尼亞之 EU-27 關稅減讓表、以及加上克羅埃西亞之 EU-28 關稅減讓表可能於英國脫歐談判結束前都不會正式被「認證」，因此英國於脫歐談判時到底要用哪個關稅減讓表作為談判基準，不無疑問。



第五章 英國脫歐後於 WTO 下權利義務之改變

英國即將脫離歐盟為明確的事實，但各方對於該事件的解讀方式卻迥異，尤其是脫歐後對貿易的影響，各方論者皆提出自己的一套見解。簡而言之，光譜的一端認為英國可以直接「複製、貼上」歐盟的減讓表與承諾表，在脫歐的那一天直接無縫接軌地持續與其他 WTO 會員進行貿易；另外一端的學者則預期英國必須經過冗長的談判，儘管是單純地「複製、貼上」，也需要所有 WTO 會員以共識決的方式同意。到底孰對孰錯，本文以為，必須以不同的貿易議題分別檢視，蓋 WTO 涵蓋協定下之各個協定皆有其特殊規定，無法一言以蔽之。是以，本章將分別針對 WTO 涵蓋協定之附件 1A 貨品貿易、附件 1B 服務貿易、以及附件 4 之「政府採購協定 (Government Procurement Agreement, GPA)」探討英國脫歐後權利義務的改變。關於貨品貿易，本文特別將涉及「數量 (quantum)」的承諾另外討論，如「關稅配額」、「總和支持程度」等，蓋此等承諾如何在歐盟與英國之間分配，恐怕非「複製、貼上」如此單純，而可能必須和歐盟、英國以外之其他 WTO 會員談判。

除了哪些承諾得以「複製、貼上」歐盟的承諾表，如何「複製、貼上」抑是需要解決之問題。對英國來說，若將歐盟之承諾轉換為自身的承諾，是否算是修改承諾而須依據各協定的規定重啟談判？另一方面，歐盟將英國於自身的承諾中排除，是否也算是修改承諾而須與其他受影響之會員談判？此諸問題必須於討論各個協定前先釐清。是以，本章第一節闡述英國脫歐後，將如何利用既存之歐盟承諾，創立屬於自己的承諾，並輔以專家學者提出的論點推論之；第二節則針對貨品貿易中涉及「數量」之承諾，分別探討非歐盟成員之 WTO 會員提供予歐盟之配額、歐盟提供予其他 WTO 會員之配額、以及歐盟之 AMS 如何在英國和歐盟之間分配，並以實際的羊肉關稅配額分析未來談判時可能產生之爭議；至於服務貿易，則置於本章第三節討論之，其中針對歐盟服務承諾表中若干可能造成爭

議的文字探討與解析；本章最後一節則聚焦於英國脫歐後，英國將如何繼續參與 WTO 複邊協定之一的政府採購協定。

第一節 英國繼承歐盟代為行使之權利義務

在所有關於英國脫歐對貿易之影響的討論中，唯一確定的是英國為 GATT 之締約國¹²⁰，因此於其接受 WTO 協定、並將其關稅減讓表及服務承諾表附上成為協定之附件時，即成為 WTO 之原始會員¹²¹，故脫歐之後仍然保有 WTO 會籍。然而，儘管身為正式的 WTO 會員，英國並沒有屬於自己之關稅表或承諾表，相關承諾係「包捆 (bundle)」於歐盟下。是以，英國脫歐後首先面對的問題就是如何創造出屬於自己的承諾。不過英國並非沒有關稅減讓表或服務承諾表，而係沒有署名「英國 (United Kingdom, UK)」的減讓表或承諾表。既然先前的承諾係附於歐盟之下，則脫離歐盟後理當能夠將該些承諾「複製、貼上」。此方法並非不可行，但有兩個關鍵的問題需要釐清，包括：為何能夠「複製、貼上」？以及如何「複製、貼上」？首先，英國於 1973 年加入歐盟時，歐盟已成立長達 5 年，而如前所述，自 1960 年起種種的跡象顯示 EEC 已被視為「事實上 (de facto)」的會員，並代替成員們在 WTO 下行使權利義務。這些現象很大一部分須歸功於歐盟之 CCP，而該條款自羅馬條約以來即存在，並不斷地經過歐洲法院之判決、新的條約所形塑而演化成現在的模樣。如本文第參章之介紹，現今的 CCP 幾乎將所有 WTO 議題涵蓋於執委會的專屬權限內，代表歐洲國家在加入歐盟時，已同意將 WTO 下大部分之權利義務交由歐盟代為行使，而成為非完全「自主性 (autonomous)」的 WTO 會員¹²²。換句話說，歐盟僅是代理英國行使權利、承擔義務，而該「代理」也由英國所同意。據此，當英國欲脫離歐盟而欲自行行使所

¹²⁰ World Trade Organization, GATT Members, The 128 countries that had signed GATT by 1994, https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm (last visited June 1, 2017).

¹²¹ Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 11.1.

¹²² 關於「非自主性」會員之討論，可參考：Lorand Bartels, *The UK's Status in the WTO after Brexit*, Sep. 23, 2016, at 4-6, available at <https://ssrn.com/abstract=2841747> (last visited June 3, 2017)

有主權時（包括貿易主權），英國當然能夠繼續使用歐盟當初代理其所作出的承諾，甚至必須沿襲該些承諾而不能輕易改變之。

根據上段之分析，英國似可沿用歐盟之承諾，然此「轉換（transpose）」歐盟承諾成為自身承諾的程序是否能夠順利且安穩地進行，取決於該轉換係屬於承諾表的「修改（modification）」或「修正（rectification）」。

以貨品貿易為例，根據 GATT 第 28 條，「修改」關稅減讓表必須與其他 WTO 會員進行談判，若談判未果，主張修改之會員仍可逕自修改其承諾，但符合特定要件之若干會員得施行報復¹²³。是以，英國勢必希望轉換歐盟之承諾至自身的承諾表時，能盡量以「修正」而非「修改」的方式進行。不過到底何謂「修改」？何謂「修正」，GATT 第 28 條乃至於「註釋與增補條文（Notes and Supplementary Provisions）」中關於第 28 條者皆未有明確之定義，反而是規定於 1980 年之「關於關稅減讓表修改或修正程序之決定（Decision on Procedures for Modifications and Rectification of Schedule of Tariff Concessions）」¹²⁴。該決定為 GATT 1994 之一部分，故對於所有 WTO 會員有法律效力。

根據上述之決定，「修改」之定義為「更改附件於 GATT 之關稅減讓表的「真正（authentic）」文字，且該更改係反映依據第 2 條、第 18 條、第 24 條、第 27 條、第 28 條從事的行為」，而此種更改需經過「認證（certification）」¹²⁵。以 GATT 第 2 條為例，該條係與關稅之規範有關，規定會員不得對進口貨品收取一般關稅及減讓表上列舉之其他稅費以外的費用，且施行之關稅不得超過承諾之「拘束稅率（bond tariff）」。

是以，當英國脫歐後，欲將若干貨品之關稅調升而超越原本歐

¹²³ GATT, art. 28.3(a).

¹²⁴ GATT, *Procedure for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions*, L/4962 (Mar. 28, 1980) [hereinafter *Modification and Rectification*].

¹²⁵ *Id.* ¶ 1, (providing that: Changes in the authentic texts of Schedules annexed to the General Agreement which reflect modifications resulting from action under Article II, Article XVIII, Article XXIV, Article XXVII or Article XXVIII shall be certified by means of Certifications. A draft of such change shall be communicated to the Director-General within three months after the action has been completed.).

盟承諾的水準，則很可能須透過「修正」的方式重新談判。另一「修正」之例子為關稅同盟之成員擴張，此即涉及 GATT 第 24 條的範疇。當新成員為了符合關稅同盟之規定將原本的關稅提高至拘束稅率以上時，則必須依照 GATT 第 28 條談判，如同本文第肆部分所介紹之歐盟東擴。另一方面，「修正」之定義為「更改附件於 GATT 之關稅減讓表的真正文字，然該更改並未改變減讓之範圍」，而此種更改和其他形式上的修正亦應透過「認證 (certification)」的方式為之¹²⁶。簡言之，「修改」代表減讓之更改會對其他會員造成負面之影響；而「修正」僅是形式上的更改，甚至承諾的進步（減讓更多）也包含在內¹²⁷。儘管兩者皆須經過其他會員一致同意而認證，但其他會員針對兩種不同之更改所能提出之反對理由不同。針對「修改」，其他員得主張更正之會員提出的更正草案未如實反映修改內容而反對「修改」；然而，針對「修正」，其他會員僅得主張更正之內容並不屬於「修正」之範疇¹²⁸。

如前所述，英國脫歐、或是關稅同盟成員之減少皆係過往未曾發生的事，故吾人無法從過去的事件判定英國嘗試建立自身的承諾時，必須以「修正」或「修改」的方式為之。但吾人可針對不同的議題探討可能適用的方法，而非一言以蔽之。以未涉及數量之承諾為例，本章第一節分析英國可以、甚至必須接受歐盟代理其所作出之承諾，故此諸承諾應可直接「複製、貼上」，以「修正」的方式進行更改。另一方面，若係涉及數量之承諾如關稅配額、總和支持程度等¹²⁹，則可能對其他 WTO 會員造成負面影響而必須以「修正」的方式為之，此觀點亦符合多數學者的論述¹³⁰。

最後，針對英國脫離歐盟如此特殊的情況，有論者認為現今幾乎不會用到的

¹²⁶ *Id.* ¶ 2.

¹²⁷ Lorand Bartels, *supra* note 122, at 14-15.

¹²⁸ *Modification and Rectification*, *supra* note 124, ¶ 3.

¹²⁹ 詳見本章第二節之分析。

¹³⁰ Peter Ungphakorn, *Brexit, agriculture, the WTO, and uncertainty*, TRADE B BLOG, <https://tradebetablog.wordpress.com/2016/10/22/brexit-ag-wto-answers/> (last visited June 2, 2017).

GATT 第 26.5 條第(c)款，可能可以做為未來英國轉換承諾的依據¹³¹。該款之主要目的係讓締約方之任何關稅領域，經對負責之締約方以公告證實後，應同樣被視為 GATT 的締約方，前提是該關稅領域在對外商務及 GATT 所規定之其他事務的行為上享有或獲得完全自主¹³²。過往此款多用於前殖民地獨立於母國後，成為 GATT 之新締約方。針對此款之規定，1961 年「工作小組 (Working Party)」的報告表示，「透過 GATT 第 26.5 條第(c)款加入 GATT 之政府，係以前殖民國代替其接受相關條款與條件的方式加入」¹³³。據此，新獨立的國家成為 GATT 的締約方時，可承襲以往殖民母國代為行使之權利義務，包括關稅減讓表等，而只要新會員不減少既有之承諾，相關的「繼承」皆可被視為「修正」而非「修改」¹³⁴。當然，也是有新獨立的國家揚棄殖民母國之承諾而重新申請入會的案例¹³⁵。論者認為，GATT 第 26.5 條第(c)款所規定之情況與英國脫歐多少有些雷同，蓋兩者同樣都是一關稅領域欲脫離原本代替其行使權利義務之會員，並在 GATT 下獲得完全的自主性，建立屬於自身的關稅減讓表等¹³⁶。是以，英國脫歐後關稅減讓表及相關權利義務的建立似可參照 GATT 第 26.5 條第(c)款的規定，只要不減損原本的承諾，即可適用「修正」之程序。

第二節 承諾中有關「數量」之分配爭議

儘管英國似可直接複製歐盟的承諾來創造屬於自己的承諾表，但承諾的態樣有很多種，除了以「關稅」的形式呈現，尚包括「關稅配額 (Tariff Rate Quota, TRQ)」、承諾之補貼上限、以及特殊情況下才被允許存在之「配額 (quota)」。

¹³¹ Lorand Bartels, *supra* note 122, at 16-17.

¹³² GATT, art. 26.5, (providing that: If any of the customs territories, in respect of which a contracting party has accepted this Agreement, possesses or acquires full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement, such territory shall, upon sponsorship through a declaration by the responsible contracting party establishing the above-mentioned fact, be deemed to be a contracting party.).

¹³³ GATT, *Report of the Working Party on Article XXXV Review*, ¶ 19, L/1545 (Sept. 6, 1961).

¹³⁴ Lorand Bartels, *supra* note 122, ft. 84.

¹³⁵ *Id.* ft. 83.

¹³⁶ *Id.* at 17.

述非單純以關稅形式呈現之承諾通常適用於農產品貿易，蓋烏拉圭回合後，所有 WTO 會員原則上必須將所有與農產品有關之非關稅措施，如數量限制措施、「自動出口設限 (Voluntary Export Restraint, VER)」等，全部「關稅化 (tariffication)」。¹³⁷然關稅化只是讓貿易限制措施變得更透明，但並未減少貿易限制的程度，故 WTO 進一步規定各會員須以關稅配額之方式，允許其他會員在一定的數量內以低關稅進口，超過該數量後則可維持關稅化後之限制性關稅¹³⁷。惟有透過低關稅進口，進口產品才有機會和國內產品競爭，故配額內進口機會的分配就顯得非常重要。英國脫歐後，關於配額之承諾大致會有兩個面向：第一，歐盟承諾表中的配額應如何於英國和其餘的歐盟成員間分配？第二，其他 WTO 會員提供予歐盟之配額英國是否能夠分一杯羹？若以英國的角度觀之，針對第一種配額數量應是越少越好，但第二種由其他會員提供之配額則反而越多越好。不過 WTO 針對配額之分配早已有完整的規範和判例，最終結果未必能夠如英國所願。

除了配額之外，同樣涉及「數量」的承諾尚包括補貼，尤其是涉及農產品的補貼。雖然農產品貿易僅佔所有貨品貿易的一小部分，但農產品卻具有高度政治敏感性，每個國家或多或少皆會施行措施保護其農產品的生產。根據農業協定之規定，每個會員都有承諾的上限，而該會員之補貼數額不得超過其拘束上限。目前歐盟之農業補貼承諾係包括 28 個會員，當英國脫歐後，英國之農業補貼上限是否可直接移植自歐盟？兩者間該如何分配？還是需要重新談判？皆是待解決的問題。

一、配額或關稅配額

配額或關稅配額之分配一直以來都是高度政治敏感、極其複雜的議題。配額代表進口國僅允許一定數量之貨品進口，超過該數量則不再開放進口，故配額基

¹³⁷ 羅昌發，前揭註 20，頁 267-268。

本上違反 GATT 第 11 條之禁止數量限制原則，唯有在例外的情況下得以實施(如防衛措施)。至於關稅配額，則係指在一定之數量內，進口國採行非常低、甚至有時為零之關稅，但超過該數量後，則實施「禁止性關稅 (prohibitive tariff)」以阻擋國外產品之進口¹³⁸。之所以稱為「禁止性」關稅，係配額外的關稅通常非常高，導致外國產品即使進口也無法與國內產品競爭。儘管如此，配額外之關稅還是不能超過關稅減讓表所承諾之拘束稅率，否則會違反 GATT 第 2 條之規定。

英國脫歐後雖然可複製、貼上歐盟大部分的承諾，但關稅配額該如何於英國、歐盟間分配，乃兩者與第三國需重新談判之問題，並非如一般關稅如此簡單。關稅配額大致會產生兩個問題，其一是其他會員給予歐盟之配額該如何於英國和歐盟間分配，其二是歐盟給予其他會員之配額英國該承擔多少。上述兩個問題，尤其後者更為複雜，蓋談判時必須將英、歐之間的貿易重新納入考量。

1. 其他會員給予歐盟之配額

針對其他 WTO 會員提供予歐盟之配額，英國脫歐後是否能夠佔有部分，必須視 GATT 中關於配額分配之規範。配額之分配係規範於 GATT 第 13 條，該條大致可分成 3 個部分，第一部分為配額的分配仍須遵守不歧視原則；第二部分則是規範分配方式的細部規定；第三部分則是關於通知與諮商之相關規定。若以分配的對象而言，可以將配額分成「全球配額(global quota)」以及「國家配額(country quota)」，前者代表配額並不具體分給個別會員，而究竟哪個會員能夠使用該配額，端視各會員之產品是否符合配額管理的條件。至於國家配額，則係進口國將配額具體分配給個別會員，每個被分配到的會員對進口國之出口有總額限制，而各個會員的配額不得相互使用，故在此種情況下，原產地規則非常重要¹³⁹。若採用全球配額，進口國通常會使用「先到先配 (first-come, first serve)」或「拍賣

¹³⁸ WTO, *Market access: tariffs and tariff quotas*, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd10_access_e.htm (last visited June 2, 2017).

¹³⁹ 羅昌發，前揭註 20，頁 140。

(auctioning)」的方式分配，但若是國家配額，則可細分為進口國與出口國達成協議以及進口國片面分配配額予出口國兩種。

至於配額分配之方式，GATT 第 13 條第 2 項提出兩種分配方式，但無論何種分配方式皆必須符合同條第 1 項之大原則，亦即不歧視原則¹⁴⁰。第一種分配方式係進口會員應使各會員之輸入配額儘量接近未實施限制措施前可得佔有之輸入數額，亦即配額係以不歧視之方式分配給所有會員¹⁴¹；第二種方式則係進口會員得與就相關產品之供應具有「相當程度供應利益 (substantial interest)」之會員達成協議，而若此方式不可行，則進口國得依據各擁有「相當程度供應利益」之會員，於「代表期間 (representative period)」內出口之比例分配之，但須尊重對該產品之貿易有所影響或繼續有所影響之其它因素¹⁴²。不過兩種方法並不能混用，亦即不能一方面若干擁有相當利益之出口會員達成協議，一方面又以出口實績分配配額予其他相當程度供應利益之出口會員，否則將歧視依出口實績分配之會員¹⁴³。顯而易見地，進口會員和擁有相當程度供應利益之出口會員較傾向使用第二種方式分配配額，蓋第二種方式可以確保配額不會被未擁有相當程度供應利益的會員瓜分，進口國可以省去分配的麻煩¹⁴⁴，出口國也可分到更多配額¹⁴⁵。然而，若欲使用第二種方式分配，則必須先辨別出擁有「相當程度供應利益」的會員，而何謂「相當程度供應利益」？儘管 GATT 第 13 條未規範，但似可從 GATT

¹⁴⁰ GATT, art. 13.1.

¹⁴¹ GATT, art. 13.2, (providing that: In applying import restrictions to any product, contracting parties shall aim at a distribution of trade in such product approaching as closely as possible the shares which the various contracting parties might be expected to obtain in the absence of such restrictions...).

¹⁴² GATT, art. 13.2(d), (providing that: In cases in which a quota is allocated among supplying countries the contracting party applying the restrictions may seek agreement with respect to the allocation of shares in the quota with all other contracting parties having a substantial interest in supplying the product concerned. In cases in which this method is not reasonably practicable, the contracting party concerned shall allot to contracting parties having a substantial interest in supplying the product shares based upon the proportions, supplied by such contracting parties during a previous representative period, ...).

¹⁴³ Panel Report, *European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, ¶ 7.71-7.72, WT/DS27/R/ECU (adopted Sept. 25, 1997).

¹⁴⁴ 根據上訴機構之判決，若使用第一種方式分配，必須考慮所有會員，否則將違反不歧視原則；參考：Appellate Body Report, *European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, ¶ 161, WT/DS27/AB/R (adopted Sept. 25, 1997).

¹⁴⁵ See Lorand Bartels, *supra* note 122, at 8.

第 28 條有關關稅減讓表之修改的規範中窺探一二。GATT 第 28 條規定，若會員欲修改關稅減讓表，必須與擁有「初始談判權 (Initial Negotiating Right, INR)」之會員、「主要供應利益 (principal supplying interest)」會員、以及擁有「相當程度供應利益 (substantial interest)」之 3 種會員談判¹⁴⁶，而其中相當程度供應利益之會員與 GATT 第 13 條所指之會員應為同等之概念。根據 GATT 第 28 條第 1 項之註釋與增補條文第 7 段的說明，相當利益並無法有精確之定義，但應僅包括在進口國市場具有「重要佔有率 (significant share)」者¹⁴⁷。不過 1985 年 7 月之「關稅減讓委員會 (Committee on Tariff Concessions)」會議中，各會員認為「百分之十佔有率規則 (10 percent share rule)」在界定擁有相當程度供應利益之會員國時，應被採用¹⁴⁸。亦即當一出口會員之產品在進口會員的市場內佔有超過 10% 的市占率時，該出口會員即對進口會員擁有相當程度供應利益。

既然英國係完整的 WTO 會員，當然有權利參與其他會員配額之分配。然而，若其他會員係以第二種方式分配配額，英國能否參與須視其是否擁有相當程度供應利益。脫離歐盟後，英國的出口量係以單一會員計算，而不再和歐盟綁在一起，故就算英國在法律上有權利參與配額的分配，事實上可能也因為沒有相當程度供應利益而無法分一杯羹。儘管如此，實務上進口會員於分配配額時通常會保留一定的數量予「其它 (other)」會員，而此配額通常未指定予某個出口會員，亦即為如前所述之「全球配額」，所有出口國 (包括非 WTO 會員) 皆可申請進口。因

¹⁴⁶ GATT, art. 28.1, (providing that: ...a contracting party (hereafter in this Article referred to as the “applicant contracting party”) may, by negotiation and agreement with any contracting party with which such concession was initially negotiated and with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a principal supplying interest..., and subject to consultation with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a substantial interest* in such concession, modify or withdraw a concession* included in the appropriate schedule annexed to this Agreement.).

¹⁴⁷ GATT, Annex 1 Notes and Supplementary Provisions, Ad art. 28.1, ¶ 7, (providing that: The expression “substantial interest” is not capable of a precise definition and accordingly may present difficulties for the CONTRACTING PARTIES. It is, however, intended to be construed to cover only those contracting parties which have, or in the absence of discriminatory quantitative restrictions affecting their exports could reasonably be expected to have, a significant share in the market of the contracting party seeking to modify or withdraw the concession.).

¹⁴⁸ GATT, Committee on Tariff Concessions, *Minutes of the Meeting held in the Centre William Rappard on 19 July 1985*, ¶ 55, TAR/M/16 (Oct. 4, 1985).

此，若英國的產品具有足夠的競爭力，則自然可以透過「其他」的配額出口。

2. 歐盟給予其他會員之配額

至於歐盟承諾表中的配額該如何和英國平分，則是另外一個更棘手的問題。不過在解決此問題時，可能還會面對另一問題，亦即歐盟與英國兩者提供予其他會員之配額總量應照舊還是增加？蓋當初各會員與歐盟談判時，前者不可能預見歐盟提供之配額將來須納入「歐盟－英國」之間的貿易；換句話說，英國脫離歐盟後，兩者間的貿易將會占用原本給予其他會員之配額，而使得其他會員之利益受到剝奪或減損，故其他會員應會要求歐盟或英國增加配額數量。是以，關於歐盟的配額於英國脫歐後該何去何從，係兩個層次的問題。首先，目前歐盟的配額應如何在脫歐後於英國和歐盟間分配？第二，英國與歐盟加起來之總配額數量是否應增加？為了解實際可能之運作，本文參考相關文獻列舉出英、歐間有關羊肉之配額¹⁴⁹，以明之後的法律分析。

開始介紹之前，必須先說明歐盟目前於 WTO 下之關稅減讓表係涵蓋 25 個成員國的承諾，儘管歐盟共包括 28 個成員國¹⁵⁰；此外，由於該篇參考文獻撰寫的時間較早，係以 15 個成員之關稅減讓表為討論基礎，故以下之範例亦以此呈現，而不使用 EU-25 的減讓表，合先敘明。

EU-15 的減讓表中，針對羊肉之關稅配額為 283,825 公噸，配額外的關稅最高可達 12.8%，並且還需支付每噸 €902 至 €3,118 不等之從量稅。然而，實際上歐盟所施行之配額為 285,910 公噸，較承諾的配額量多 0.7%，且取得配額的國家也不再包括歐盟後來東擴之成員如保加利亞、匈牙利、波蘭等。由此可見，儘管歐盟之減讓表無法於新增成員時馬上經其他 WTO 會員「認證 (certified)」，但歐

¹⁴⁹ Peter Ungphakorn, *The limits of 'possibility': Splitting the lamb-mutton quota for the UK and EU-27*, TRADE B BLOG, Jan. 6, 2017, <https://tradebetablog.wordpress.com/2017/01/06/limits-of-possibility/> (last visited June 3, 2017).

¹⁵⁰ 詳見註腳 119。

盟還是持續地和相關會員談判並將配額調整至符合該些會員利益的數量，這也是為何其他會員與歐盟間的羊肉貿易能夠持續順利進行的原因。

表 1：EU-15 與 EU-27 羊肉配額

| 單位：公噸 | EU-15 之羊肉配額 ¹⁵¹ | EU 內部規章 (EU-27) 之羊肉配額 ¹⁵² |
|------------|----------------------------|--------------------------------------|
| 總量 | 283,825 | 285,910 |
| 紐西蘭 | 226,700 | 228,254 |
| 阿根廷 | 23,000 | 23,000 |
| 澳洲 | 18,650 | 19,186 |
| 智利 | 3,000 | 7,400 |
| 烏拉圭 | 5,800 | 5,800 |
| 馬其頓 | 1,750 | N/A |
| 保加利亞 | 1,250 | N/A |
| 匈牙利 | 1,150 | N/A |
| 波士尼亞與赫塞哥維納 | 850 | N/A |
| 波蘭 | 200 | N/A |
| 其它 | 200 | 200 |

表格製作參考 Peter Ungphakor (2017) 製作，僅列舉配額量較大的國家。

根據前述的介紹，顯而易見地歐盟於 WTO 下承諾的數量和實際上採用的數量有所出入，到底英國脫歐後，有關羊肉 TRQ 之談判應建立於正式被 WTO 所有會員「認證」之減讓表，抑或是直接使用現行歐盟內部規章所規範之實際運作

¹⁵¹ WTO schedule EU-15 (CXL).

¹⁵² COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 1354/2011 of 20 December 2011 opening annual Union tariff quotas for sheep, goats, sheepmeat and goatmeat, 2011 O.J. (L338) 36, 38.

數額？顯然，以後者為基礎之討論係較務實的方法，蓋前者的分配方式已無法正確反映現實情況，故接下來將以歐盟內部規章的數額進行討論。

首先，要決定 285,910 公噸中多少數量應留在歐盟，多少數量應由英國承擔，似可借用 WTO 通常計算數額的方式——最近 3 年之平均——計算之¹⁵³。下表為歐盟自非境內成員進口之羊肉數額，以及英國在當年度進口數額中的占比，亦即有多少進口至歐盟的羊肉流入英國。於 2015 年，英國佔整體進口數額的 50.6%，2014 和 2013 年則分別是 51.6% 和 51.9%，而 3 年的平均占比則是 51.4%。是以，若依前述的結果計算，英國應承擔 146,862 公噸（285,190 公噸*51.4%）之配額數量，而歐盟則留下 139,048（285,190 公噸*49.6%）的配額數量。

表 2：歐盟與英國配額劃分比例

| 單位：公噸 | 歐盟自非成員進口之數額 | 英國所佔之數額 | 比例 |
|--------|-------------|---------|-------|
| 2015 年 | 202,271 | 102,350 | 50.6% |
| 2014 年 | 187,605 | 96,845 | 51.6% |
| 2013 年 | 199,936 | 103,718 | 51.9% |
| 平均 | 196,604 | 100,971 | 51.4% |

表格製作參考 Peter Ungphakor (2017) 製作

計算出整體配額之分配，是否得直接以前述的比例，亦即 51(英)－49(歐)，套用至所有獲得配額的會員？恐怕並不可行。蓋各會員輸往歐盟之羊肉，且後來流入英國之數額並不一定按照 51(英)－49(歐)的比例銷售，故不宜直接套用前述的整體比例至單一會員的配額。因此，必須依不同的出口會員各別檢視之。以紐西蘭為例，其輸入至歐盟的羊肉有 48% 流入英國，故紐西蘭的配額分配應以

¹⁵³ Panel Report, *EEC Restrictions on Imports of Dessert Apples – Complaint by Chile*, ¶ 4.8, L/5047 (adopted Nov. 10, 1980).

48（英）—52（歐）的比例分配，而非 51（英）—49（歐）。

上述的分配方式看似單純，除了依歷史進口數額計算分配比例外幾乎與複製、貼上無異，然上述的討論皆未考量到英國與歐盟間的貿易。英國脫歐前，兩者間的貿易係基於歐盟之單一市場規則，並不計入歐盟於 WTO 下提供予其他會員之配額，但英國脫歐後，若兩者間未存在 FTA 或其他類似協定，則一切的貿易回歸至 WTO 下。是以，分配歐盟既有之配額時，必須一併將英、歐之間的貿易納入考量。

根據統計，英國自 2013 年至 2015 年平均從歐盟其他成員國進口 10,917 公噸的羊肉，且超過一半係來自愛爾蘭，其他成員則包括西班牙、法國、以及荷蘭。是以，英國脫歐後，歐盟應會要求英國必須提供至少 10,917 公噸之羊肉配額予歐盟。然而，此數額可能還是無法滿足出口羊肉至英國的其他歐盟成員，蓋自 2005 至 2012 年幾乎年年超過此水準，而前 3 年之平均之所以如此低係因為 2015 年異常低的出口量。是以，出口羊肉之成員國可能會要求必須將代表期間拉長，才能反映真實的出口實績。WTO 以往也有類似的情況，而解決方法之一為將過去 5 年之數額納入考量，去除最高和最低者再平均。

另一方面，英國除了自歐盟進口羊肉，亦出口羊肉至歐盟，尤其是法國、德國等。根據統計，英國自 2013 年至 2015 年平均出口 82,576 公噸的羊肉至歐盟，遠超過歐盟目前關稅配額中給予「其它（others）」國家的 200 公噸。可能的情况是，英國也會要求歐盟必須給予其至少 82,576 的羊肉配額。同樣地，此數額亦因 2015 年異常低的出口量而降低許多，故英國方面也可能要求計算時必須拉長代表期間以反映出口實績。身為英國羊肉最大的進口國——法國，可能將會是開放英國羊肉進口最大的反對者。

根據前述之分析，若要納入雙方之間的貿易，則脫歐之後英國與歐盟各自將

成為對方最大（或次之）的貿易對手，進而取得最大（或次之）的配額數量。舉例來說，EU-27 過去 3 年平均自英國進口 82,576 公噸的羊肉，而現行擁有最多羊肉配額之紐西蘭，按照前段之比例推算，其進口至 EU-28 之羊肉中有 52% 係流入英國以外之成員國，亦即 118,692 公噸的羊肉流入 EU-27，還算是高於歐盟自英國的進口量。不過若是以現行擁有第二多配額之阿根廷為例，則英國出口至歐盟的數量遠超過其出口至整個歐盟的數量，更不用說遠高於其出口至 EU-27 之數量。是以，英國將成為歐盟羊肉之第二大出口國，而因此能於 EU-27 根據 GATT 第 13 條重新分配新的配額時，夠獲得第二大的配額數量

表 3：英國與其他會員對歐盟之羊肉出口量

| 公噸 | 出口至 EU-28 之數量 | 出口至 EU-27 之數量 ¹⁵⁴ |
|------------------|---------------|------------------------------|
| 英國 | N/A | 82,576 ¹⁵⁵ |
| 紐西蘭【48（英）—52（歐）】 | 228,254 | 118,692（228,254*52%） |
| 阿根廷【51（英）—49（歐）】 | 23,000 | 11,270（23,000*49%） |

表格為本研究自製。

不過，依照 GATT 第 13 條以出口實績分配配額的方式顯然對其他 WTO 會員非常不公平，蓋過往英國之所以能夠出口如此大量的羊肉至歐盟，係由於英國屬於歐盟共同市場的一員，其擁有較非歐盟成員之 WTO 會員更佳之進口機會。是以，若歐盟與英國要納入彼此間的貿易，兩者應增加各自的配額，而不是占用

¹⁵⁴ 此數額係按照本段計算出的比例推算之，並不同實際出口量。

¹⁵⁵ 本研究之計算方式未考量在其他國家產製、但透過英國轉運至歐盟的羊肉，而此等羊肉不應計入英國出口至歐盟的數量中。是以，未來談判時各國可能必須先將此等轉運的羊肉扣除，才能計算出真正由英國生產並出口至其他歐盟成員國之羊肉數額。不過根據歐盟之官方資料，英國的確為所有成員國中，主要的羊肉生產國，參考：EU, Agriculture and rural Development, *Sheepmeat and goatmeat*, https://ec.europa.eu/agriculture/sheep-goats_en (last visited June 4, 2017).

原本的配額。根據前段之分析，若要囊括歐盟與英國彼此間的貿易，整體的配額數量應增加 93,493 公噸，亦即從現行 EU 內部規章所規定的 285,910 公噸飆升至 379,403 公噸，等同於增加 33%。不過激增如此大的幅度，其它 WTO 會員不太可能沒有意見，畢竟如此劇烈的變動勢必會影響原本的競爭關係，而 33% 的增加幅度也很難說是「修正」而非「修改」了。修改關稅減讓表，除了已經獲得配額之會員欲增加其配額外，其他羊肉生產國、但目前未獲得進口機會之會員，如中國、印度等，亦可能趁此機會要求分一杯羹，如此談判的過程將遠比單純地複製、貼上複雜許多。不過，GATT 第 13 條並未要求歐盟或英國必須增加配額量，而若兩者都沒有增加的意願，卻欲將彼此間之貿易納入既存之配額，其他會員該如何保障自身權益？本文以為，其他會員得依據 GATT 第 23.1 條第 (b) 款提起「非違反之訴 (non-violation compliant)」並要求重新談判。

根據 GATT 第 23.1 條第 (b) 款，任一會員如認為依本協定直接或間接可得之利益，被其他會員施行之措施「剝奪 (nullified)」或「減損 (impaired)」，無論該措施是否違反本協定，該會員得在 WTO 下提起控訴¹⁵⁶。相較於「違反之訴 (violation compliant)」，非違反之訴存在的原因一直是各方爭執的焦點。反對的一方認為，WTO 會員不應對符合 WTO 涵括協定的措施負責，既然都已經承擔所有義務，就不應被其他會員控告；不過支持的一方則是認為，國際協定如 WTO 涵括協定等不可能鉅細靡遺地制定所有規範，故非違反之訴存在的原因係為了填補規範間的漏洞，避免會員透過符合 WTO 涵括協定之措施減損談判的結果¹⁵⁷。亦如權威貿易法學者 John H. Jackson 所述，「依據 GATT 第 23 條提起非違反之訴之前提並非取決於被告會員違反 GATT，亦非取決於其他會員之措施」¹⁵⁸，重要的反而是「剝奪或減損」的情形是否存在¹⁵⁹。

¹⁵⁶ GATT, art. 23.1(b).

¹⁵⁷ WTO, A HANDBOOK ON THE WTO DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM 32 (1st ed. 2004).

¹⁵⁸ JOHN H. JACKSON, WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT 179-180 (1st ed. 1969).

¹⁵⁹ Michael Woods, *Trade Law: Non-Violation Complaints — "Legitimate Expectations" & "Good Faith"*, SLAW, Jan. 8, 2016, <http://www.slw.ca/2016/01/08/trade-law-non-violation-complaints->

自 GATT 時代以降，僅 14 個案件涉及非違反之訴，其中僅 6 個案件係由原告會員勝訴，但 6 個案件中只有 3 個案件最終被締約國大會或 WTO 之「爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB)」採納¹⁶⁰。由此可見，非違反之訴的前例並不多，而其中最具代表性的案件應屬 WTO 時代第一件涉及非違反之訴的案件——日本軟片案¹⁶¹莫屬。之所以該案如此具代表性，除了該案係 WTO 時代第一件涉及非違反之訴的案件外，該案小組針對非違反之訴的類型與要件做出詳細的解釋。日本軟片案的小組表示，非違反之訴係處理各會員未違反 GATT 之規定、卻剝奪或減損其他會員正當期待的工具，其目的係為了保護關稅減讓後的平衡¹⁶²。然而，必須以謹慎的角度看待非違反之訴，並將此類控訴以例外檢視之，蓋各會員並不期望符合 WTO 涵括協定之措施會被其他會員控訴¹⁶³。此外，針對非違反之訴成立與否，小組提出 3 個要件：第一，系爭措施係由 WTO 會員之政府所實施、或由政府鼓勵私部門實施；再者，原告因過往之談判而享有特定的「利益 (benefit)」；最後，該利益因系爭措施而受到剝奪或減損，且此情況係談判當時不可預期¹⁶⁴。至於何謂「剝奪或減損」，日本軟片案之小組表示此概念等同於「國內與國外產品間競爭關係之減損 (upsetting the competitive relationship established between domestic and imported products)」¹⁶⁵。經過日本軟片案之小組闡釋後，上述 3 個要件成為往後爭端解決機構審查之基準，尤其是 1998 年後的歐體石綿案¹⁶⁶。

為簡化分析，本段有關非違反之訴之應用係以脫歐後之歐盟為例。如前所述，若根據過往的出口實績分配 EU-27 之新關稅配額，英國勢必能夠取得很大一部

legitimate-expectations-good-faith/ (last visited June 2 2017).

¹⁶⁰ WTO, *supra* note 157, at 34.

¹⁶¹ Panel Report, *Japan — Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44/R (adopted Apr. 22, 1998) [hereinafter *Japan — Film*].

¹⁶² *Id.* ¶ 10.50.

¹⁶³ *Id.* ¶ 10.36.

¹⁶⁴ *Id.* ¶ 10.41.

¹⁶⁵ *Id.* ¶ 10.82.

¹⁶⁶ Panel Report, *European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*, WT/DS135/R (adopted Apr. 5, 2001).

分的配額數量，故原本在英國加入前能夠分一杯羹之會員、以及其他欲加入分配之會員們，如何依據非違反之訴控告歐盟，則為本段之關鍵。針對非違反之訴的第一個要件，理論上歐盟必須重新訂立「法規」或「指令 (Directive)」以分配新的關稅配額，故此要件應不難符合。至於第二個要件，其他 WTO 會員之利益為何？本文認為，其他 WTO 會員的利益係有權享受 EU-27 新配額之總額，而不需與英國共享，蓋英國與歐盟間之貿易本來在當初談判歐盟之羊肉配額時本來就沒有被納入考量。最後，第三個要件，原本其他 WTO 會員得享有的完整配額因脫歐後被英國瓜分，導致其進口機會被削減，因此存在剝奪或減損的情況；此外，英國脫歐並不可能在先前的談判回合事先預見，故第三個要件亦符合。

綜上所述，脫歐之後，儘管歐盟係依照 WTO 涵括協定劃分現行之關稅配額予英國，並依照 GATT 第 13 條之規定分配新的配額，但各會員仍得透過非違反之訴要求歐盟（或英國）增加配額數量，以反映英國、歐盟間貿易被納入考量的事實。不過到底需增加多少，必須由英國、歐盟、以及其他相關會員共同談判，且若英國和歐盟間於脫歐後仍維持緊密的貿易關係，談判結果也會不同。

二、農業補貼

在 WTO 下，規範多數貨品補貼的協定為 GATT 以及「補貼暨平衡稅協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 下稱 SCM 協定)」，但由於農產品之特殊性，關於農產品之補貼係獨立規範於「農業協定 (Agreement on Agriculture, AoA)」中。不同於 SCM 協定，各會員對農產品之出口補貼及國內補貼皆為合法，但均須受到削減之拘束，故農產品補貼一方面受到較非農產品補貼更寬鬆之規範（出口補貼合法），一方面卻也受到更嚴格的規範¹⁶⁷。值得一提的

¹⁶⁷ 非農產品之補貼，除非受到控訴，否則不需削減或更動，但農產品的所有補貼卻都有削減之義務，而不問其他會員對此是否提出控訴。

是，對農產品之國內補貼在 AoA 中通常被稱為「境內支持 (domestic support)」。

WTO 常使用交通號誌的顏色代表補貼的性質，AoA 也不例外。AoA 將境內支持分成 3 種類型：第一，「褐色匣子 (brown box)」，係除了「藍色匣子 (blue box)」補貼與「綠色匣子 (green box)」補貼以外之所有補貼；第二，藍匣補貼，此種補貼為符合特定要件之琥珀匣補貼，亦即同時要求農民限制生產的琥珀匣補貼¹⁶⁸；第三，綠匣補貼代表農業協定附件 2 中規定之補貼類型，該附件列舉 13 項對貿易不致於造成影響或僅造成輕微影響之補貼¹⁶⁹。至於如何計算會員境內支持的總額，AoA 係以「總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, AMS)」表示境內支持的水準。所謂 AMS，係指以金錢表示，「就某一農產品提供予『基本農產品』¹⁷⁰之生產者的年度支持水準」，或是「非就特定農產品提供予一般農業生產者之年度支持水準」，但須將綠匣補貼排除在外¹⁷¹。換句話說，AMS 即為琥珀匣補貼與藍匣補貼的總和。

至於各國 AMS 的上限，係依照烏拉圭回合談判之結果來計算。各國應於 WTO 成立起 6 年內，逐年以相等之額度將 AMS 削減至 1986-1988 年之 80% (亦即削減 20%)。不過此承諾並沒有針對特定的產品，故各會員得自行決定應就哪些產品實施較大的削減幅度，而使其他產品削減的幅度較小。至於開發中國家的削減幅度則為 13.33%，而低度開發國家無削減之義務。儘管如此，並非所有境內支持皆有削減的義務，除了前述之綠匣補貼不用削減外，AoA 對開發中國家與微量補貼皆設有例外之規定¹⁷²。

儘管英國脫歐後必須自歐盟的 AMS 移植出自身的拘束上限，但相較於前段之關稅配額，農業補貼產生的爭議可能少許多，原因在於歐盟現行之境內支持遠

¹⁶⁸ Agreement on Agriculture, art. 6.1 [hereinafter AoA].

¹⁶⁹ AoA, Annex 2.

¹⁷⁰ 所謂「基本農產品 (basic agricultural product)」，係指盡可能接近初次銷售點之產品。

¹⁷¹ AoA, art. 1(a); 條文翻譯參考：羅昌發，前揭註 20，頁 23。

¹⁷² 羅昌發，前揭註 20，頁 23。

低於其 AMS 上限，且歐盟已於 2015 年之「奈洛比部長會議 (Nairobi Ministerial Council)」後承諾消除所有出口補貼¹⁷³。要計算屬於英國之 AMS，必須先決定兩個變數，包括應以哪個時點之歐盟 AMS 做為基礎、以及比例（乘數）為何。基礎的部分，似乎直接使用歐盟現行之 AMS 上限即可，亦即 723.7 億歐元，但有論者認為這個數字並不精確，蓋 723.7 億歐元中有很大大一部分並非英國的境內支持所「貢獻」¹⁷⁴。根據 AoA 之規定，各國之 AMS 應為 1986-1988 年之 80%，故 1986-1988 年這段期間應可作為一分水嶺，將歐盟於 1986-1988 年的 AMS、以及 1988 年以後加入成員之 AMS 分開¹⁷⁵。

1988 年以前，歐盟當時還是只有 12 個成員的聯盟，而英國也包含在內。根據當時的資料，EU-12 之 AMS 為 735.3 億歐元，經削減及調整後 EU-12 之 AMS 拘束上限應為 612 億歐元。至 1995 年，歐盟新增 3 個成員（奧地利、芬蘭、瑞典）變成 EU-15，而 EU-12 加上 3 個國家的 AMS 後，其 AMS 變為 809.7 億歐元，削減及調整後拘束上限為 671.5 億歐元。之後，歐盟歷經 3 次擴張，分別於 2004 年加入 10 個國家、2007 年加入 2 個國家、2013 年再新增 1 個國家，而每次的擴張也使得歐盟之 AMS 拘束上限再次往上推升，最後來到現行的 723.7 億歐元。根據前述之分析，歐盟現行之 AMS 上限似乎不適合作為英國 AMS 計算之基礎，蓋無論是 1995 年、2004 年、2007 年、以及 2013 年的擴張皆與英國無涉。是以，EU-12 之 AMS 上限較適合做為計算之基礎。更何況，如本文前段之分析，EU-27 之關稅減讓表始終未被 WTO 會員所認證，更遑論 EU-28 的減讓表，故直接使用 EU-28 之 AMS 稍嫌不妥。

表 4：歐盟歷年總和支持程度與拘束上限之數額

¹⁷³ Alan Matthews, *WTO dimensions of a UK 'Brexit' and agriculture trade*, CAP REFORM.EU, Jan. 5, 2016, <http://capreform.eu/wto-dimensions-of-a-uk-brexit-and-agricultural-trade/> (last visited June 2, 2017).

¹⁷⁴ Lars Brink, *UK Brexit and WTO farm support limits*, CAP REFORM.EU, July 13, 2016, <http://capreform.eu/uk-brexit-and-wto-farm-support-limits/> (last visited June 2, 2017).

¹⁷⁵ *Id.*

| EU | AMS (單位： 億歐元) | AMS 拘束上限(單 位：億歐元) | 解釋 | 來源 |
|----|------------------|----------------------|---------------|------------------|
| 12 | 735.3 | - | 1986-1988 年資料 | a ¹⁷⁶ |
| 12 | - | 612 | 削減 20%及調整 | a |
| 15 | 809.7 | - | 1995 擴增 3 國 | b ¹⁷⁷ |
| 15 | - | 671.5 | 削減 20%及調整 | b |
| 25 | - | 717.2 | 2004 擴增 10 國 | c ¹⁷⁸ |
| 27 | - | 722.4 | 2007 擴增 2 國 | c |
| 28 | - | 723.7 | 2013 擴增 1 國 | d ¹⁷⁹ |

表格製作參考 Lars Brink (2016) 製作。

有了基礎之後，接下來要決定乘數。有論者指出，可利用英國整體農業產值於歐盟整體農業產值的占比當作乘數。英國於 2013 至 2015 年的農業產值占整體歐盟的 7.3%，故將 7.3% 乘上 EU-12 的 AMS 上限可得到 44 億歐元（612 億歐元 * 7.3%）。然如前所述，1995 年後新加入的之 16 個成員的 AMS 與英國無涉，是以，似乎應使用英國在 EU-12 的農業產值中所佔之比例，亦即 9.1%（2013-2015 年）或 8.4%（1986-1988 年）。若將 612 億歐元乘以上述兩個比例，則分別可得到 56 億歐元與 52 億歐元¹⁸⁰。由此可見，英國之 AMS 上限如何計算存在許多選擇，而每種選擇都有合適的理由，故最終還是須經過談判才能決定¹⁸¹。

第三節 服務承諾表

¹⁷⁶ WTO schedule EC-12 (LXXX).

¹⁷⁷ WTO schedule EC-15 (CXL).

¹⁷⁸ WTO, Committee on Agriculture, *Summary Report of the Meeting Held on 4 December 2008*, at 11, G/AG/R/53 (Feb. 4, 2009).

¹⁷⁹ WTO, Committee on Agriculture, *Notification*, G/AG/N/EU/26, at 2 (Nov. 2, 2015).

¹⁸⁰ Lars Brink, *supra* note 174.

¹⁸¹ 除了基礎與乘數，尚須考量應用哪個時點的匯率將以歐元計價之 AMS 轉換成以英鎊計價，不過由於篇幅限制，本文不深入探討此問題。

與貨品貿易相同，各會員針對服務貿易亦存在承諾表以明各會員的承諾，但不同的是服務貿易的承諾係以正面表列的形式呈現，亦即僅出現在承諾表中的服務部門才開放¹⁸²。另外，根據「服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）」的規定，僅有會員承諾開放某服務部門時，才對該服務部門負擔市場進入與國民待遇之義務¹⁸³。據此，每個會員的服務承諾表長短不一，包含的服務部門也不盡相同，多是反映該會員國內的情況。於 GATS 下，歐盟之承諾表係包括所有 28 個成員國，但為了反映特定成員對若干服務部門之特殊要求，歐盟承諾表中亦會出現個別成員之規定。以英國為例，針對部門 1-A-h 之「內科和牙科服務（Medical and dental services）」的模式 3 服務，英國表示若要於「國家健康服務（National Health Service）」下提供服務，必須先經過經濟需求測試¹⁸⁴才准設立¹⁸⁵；而英國亦規定，同服務部門下之「獸醫服務（veterinary services）」若以模式 3 提供服務，僅能以合夥或自然人的方式進入。此外，英國對於「銀行及其它金融服務（Banking and other financial services）」亦有特殊的規範。

英國脫歐後，前述之特別規範勢必須從歐盟之承諾表中剔除，然消除該些文字後應不致改變歐盟承諾的範圍，應不會碰到太大的阻礙。不過除了刪除屬於英國的特定規範，歐盟承諾表中存在若干文字使得英國直接複製、貼上歐盟的承諾表將產生某些問題。歐盟的承諾表中有關「領域限制（territories limitation）」的文字可能使英國脫歐後不具實質承諾。該段文字表示，「承諾表中的承諾僅適用於『歐洲共同體設立協定（Treaties establishing European Communities）』適用之

¹⁸² 服務承諾表中的撰寫方式，通常依照秘書處參考「聯合國中央產品暫行分類版（United Nations Provisional Central Product Classification）」而制定之 W/120 分類表。該分類表將服務分成 12 大部門，各大部門又細分成數量不等的次部門，而次部門則再細分成小部門，共 3 個階層。參考：WTO, *Services Sectoral Classification List*, MTN.GNS/W/120 (July 10, 1991).

¹⁸³ GATS, arts. 16-17.

¹⁸⁴ 「經濟需求測試（Economic Need Test, ENT）一般係指依據市場需求、既有業者數量、人口等標準，所建立之限制服務提供者數量之制度。除非載明於承諾表中，否則 ENT 屬於 GATS 第 16 條第 2 項限制措施的類型之一，會員不得實施。參考：中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心），WTO 及 RTA 電子報，第 395 期，2014 年 1 月 17 日。

¹⁸⁵ GATS, *European Communities and Their Member States, Schedule of Specific Commitments*, at 31, GATS/SC/31 (Apr. 15, 1994) [hereinafter EU GATS Schedule].

範圍¹⁸⁶，並受限於該協定所規範之條件¹⁸⁷。若英國直接複製、貼上歐盟之服務承諾表（包括前段的文字），將使該些承諾無用，蓋該些承諾僅適用於 TFEU 之適用範圍，但英國卻不屬之。此結果可能導致英國為擁有完整權利義務之會員，但卻沒有屬於自身的服務承諾，與丹麥之「法羅群島（Faroe Islands）」相同¹⁸⁸。

不過有論者認為根據國際習慣法之「移動邊界（moving frontiers）」原則，此段文字應不至於造成任何問題。該原則表示當某個領土由移轉國轉移至接受國時，移轉國之條約即停止適用至該領土，而接受國的條約則開始適用，且此原則亦適用於移轉國對原條約之「保留（reservation）」¹⁸⁹。該論者認為，歐盟服務承諾表中關於領域適用限制之文字應可視為歐盟對服務承諾表之保留，亦即僅將承諾之適用範圍限於歐盟成員。當英國繼承歐盟之承諾表後，歐盟對承諾表之保留即因「移動邊界」原則不再適用¹⁹⁰。

第四節 英國脫歐後參與政府採購協定

「政府採購協定（Agreement on Government Procurement，下稱 GPA）」係 WTO 下複邊協定之一，相關規範自 1979 年之東京談判回合即已存在。GPA 較 WTO 涵括協定下之其它協定較特別之處為其並未拘束所有 WTO 會員，而僅加入 GPA 之會員必須承擔義務並擁有權利。歐盟自東京回合時即是 GPA 之會員，

¹⁸⁶ 「歐洲共同體設立協定（Treaties establishing European Communities）」於里斯本條約後，被改名為「歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）」。詳見本文第一章。

¹⁸⁷ EU GATS Schedule, at 1, (providing that: the specific commitments in this schedule apply only to the territories in which the Treaties establishing the European Communities are applied and under the conditions laid down in these Treaties.)

¹⁸⁸ Lorand Bartels, *supra* note 122, at 12; 「法羅群島（Faroe Islands）」為丹麥之海外自治領地。

¹⁸⁹ 「移動邊界（moving frontier）」之法源可見於 1978 年之「關於國家條約繼承維也納公約（Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties）」第 15 條，參考：Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, art. 15. 此外，GATT 時代亦有類似的實踐。1989 年東、西德統一後，隔年德國即通知 GATT 締約國大會其將適用 GATT 至原本屬於東德的領土，參考：GATT, Council, *European Communities – Transitional Measures to Take Account of the External Economic Impact of German Unification*, ¶ 3, L/6759 (Nov. 7, 1990).

¹⁹⁰ Lorand Bartels, *supra* note 122, at 13

並歷經 1994 年版之 GPA、2014 年版之「修改之 GPA (revised GPA)」，至今仍是 GPA 的會員之一。不同於 WTO 的是，歐盟之成員國並未以各別 WTO 會員的方式，與歐盟一同加入 GPA，英國也不例外。是以，英國脫歐後將失去 GPA 之會籍，而可能必須重新申請加入。為了解英國脫歐後在 GPA 下可能面臨的挑戰，本節首先簡介 GPA 之由來及其主要規範內容，進而分析其中有關會籍之規定，並輔以期刊文獻探討英國之權利義務將如何改變。

一、WTO 複邊協定之由來

於 1979 年開始談判之東京回合，觸及許多非關稅的貿易障礙，故其談判結果也不再限於市場開放與否或關稅的削減，使得談判結束後產生多樣化的協定，諸如反傾銷協定、補貼暨平衡稅協定、關稅估價協定、標準協定（亦即烏拉圭回合後之 TBT 協定）、政府採購協定¹⁹¹等。不過加入該些協定與否取決於各別會員，並不要求所有會員必須簽署，導致真正簽署的國家多是已開發國家¹⁹²。不過烏拉圭回合談判時大致解決此問題，該回合之談判結果係以「單一承諾 (single undertaking)」之形式呈現，幾乎所有協定皆演變成「多邊協定 (Multilateral Agreements)」，各會員無法自由選擇是否加入特定的協定，而必須整體承擔所有協定之義務。儘管如此，「政府採購協定 (Agreement on Government Procurement，下稱 GPA)」、「民用航空器協定 (Agreement on Trade in Civil Aircraft)」、「國際乳品協定 (International Dairy Agreement)」、「國際牛肉協定 (International Bovine Meat Agreement)」等 4 個協定還是維持「複邊協定 (Plurilateral Trade Agreements)」的形式，各會員得自由選擇是否簽署及受其拘束。不過上述 4 個複邊協定中，僅 GPA 之談判係與烏拉圭回合談判同時進行，並有新的結果，其它 3 個協定仍舊停留在東京回合所制定之規範。值得注意的是，國際乳品協定和國際牛肉協定已

¹⁹¹ 當時稱「政府採購東京回合規約 (Tokyo Round Code on Government Procurement)」。

¹⁹² 羅昌發，前揭註 20，頁 611。

於 1997 年失效¹⁹³。

GPA 目前有 19 個締約方，但包括 47 個 WTO 會員，蓋歐盟一締約方即包括 28 個 WTO 會員。儘管 GPA 自東京談判回合即存在，然 GPA 至今歷經數次修改，其中最近一次的修改談判始於 1996 年，並於 2011 年 12 月完成，待 2/3 之 GPA 締約方批准之後，於 2014 年 4 月正式生效。2014 年的 GPA 為了和 1994 年之 GPA 區隔，故又被稱為「修改之 GPA (revised GPA)」，而鑑於其規定生效後 3 年內必須重啟談判¹⁹⁴，修改之 GPA 又於今 (2017) 年再次重啟談判¹⁹⁵。

二、政府採購協定之內容及其會籍規定

如前所述，GPA 屬於複邊貿易協定，僅有 GPA 之會員始需負擔該協定之義務，也只有該協定之會員才能享有該協定所賦予之權利。是以，某一 GPA 會員在 GPA 下所開放之政府採購市場，僅有其他 GPA 會員之供應商能夠參與。非 GPA 之會員，縱使係 WTO 會員，亦無法依照 GATT 以及 GATS 之 MFN 或「國民待遇 (National Treatment, NT)」享受供應之利益。

不過，就算是 GPA 會員也未必享有另一 GPA 會員所有政府採購市場之一切利益。GPA 第 2 條規定，「本協定適用於與『涵括採購 (covered procurement)』有關之一切措施」，而「涵括採購」的定義係為「政府目的 (governmental purposes)」所為之採購，包括各 GPA 會員於「附錄 I (Appendix I)」所列舉之貨品、服務、以及兩者共同之採購，且該採購並非為了轉售或供商業性銷售生產使用而為的採購¹⁹⁶。由此可見，GPA 之適用範圍受到附錄 I 之限制，而根據 GPA 之規定，附錄 I 包含 7 個「附件 (Annex)」，各 GPA 會員均需在加入時提出屬於該國的 7 個

¹⁹³ WTO, Plurilaterals: of minority interest, Understanding the WTO: The Agreements, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm10_e.htm (last visited June 2, 2017).

¹⁹⁴ Agreement on Government Procurement, arts. 22.7 [hereinafter GPA].

¹⁹⁵ WTO, Agreement on Government Procurement, *Evolution of the GPA*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (last visited June 2, 2017).

¹⁹⁶ GPA, arts. 2.1, 2.2(a) [hereinafter GPA].

附件¹⁹⁷。7 個附件包括：附件 1 涵蓋受本協定拘束之中央政府機關、附件 2 涵蓋受本協定拘束之「次級政府機關 (sub-central government entities)」、附件 3 包括受本協定拘束之其他機關、附件 4 涵蓋受本協定拘束之貨品、附件 5 包括除「工程服務 (construction services)」外受本協定拘束之其他服務、附件 6 涵蓋受本協定拘束之工程服務、附件 7 則係「一般註釋 (General Notes)」¹⁹⁸。由此可見，前 3 個附件主要規定 GPA 所適用之「機關 (entities)」對象，尤其是附件 3，通常是受政府控制之機構(如完全之國營事業、或政府佔絕大部份股權之國營事業)，或是政府對其採購之決策有某種程度之影響力的企業；後 3 個附件則規定 GPA 適用範圍；最後一個附件則是一般的說明。

除了適用之主體及客體，尚有一「門檻 (threshold)」價格的限制。亦即，縱使某一採購係由 GPA 協定所列之機關進行，且其採購之項目又是協定未排除之貨品或服務，該採購之金額仍需超過門檻價格，始受 GPA 規範¹⁹⁹。各國於制定門檻價格時，通常依照一定之「行情」設定，且均使用「國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)」所設之「特別提款權 (Special Drawing Right, SDR)」為單位²⁰⁰。以我國為例，我國規定中央政府機構(如總統府、行政院、內政部等)關於貨品採購之門檻金額為 13 萬 SDR、工程服務以外之服務採購亦為 13 萬 SDR，而工程服務則是 5 百萬 SDR²⁰¹。至於我國附件 2 之地方政府，僅列出已精省之「台灣省政府 (Taiwan Provincial Government)」，以及台北市和高雄市之行政部門，其貨品採購之門檻金額為 20 萬 SDR、工程服務以外之服務採購亦為 20 萬

¹⁹⁷ GPA, art. 2.4.

¹⁹⁸ WTO, Agreement on Government Procurement, *Coverage schedules*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_app_agree_e.htm (last visited June 2, 2017).

¹⁹⁹ GPA, art. 2.2(c).

²⁰⁰ 羅昌發，前揭註 20，頁 626。

²⁰¹ WTO, Integrated Government Procurement Market Access Information (e-GPA) Portal, *Chinese Taipei – Central Government Entities – Annex 1*, <https://e-gpa.wto.org/en/Annex/Details?Agreement=GPA113&Party=Taipei&AnnexNo=1&ContentCulture=en> (last visited June 2, 2017).

SDR，而工程服務則是 5 百萬 SDR²⁰²。

根據 WTO 設立協定之規範，由於 WTO 之會員不一定是各複邊協定之會員，故如何成為複邊協定之會員係取決於各複邊協定之規範，而未有統一的規定²⁰³。據此，GPA 中關於「加入 (accession)」之規定係單獨規範於 GPA 底下。根據 GPA 之規定，GPA 應於 1996 年 1 月 1 日對若干「政府 (government)」(包括歐盟之相應機構) 生效，只要該些政府提交 GPA 附錄一所要求之相關文件，且於 1994 年 4 月 15 日之前批准 GPA，或於該日之前簽署 GPA 並於 1996 年 1 月 1 日之前批准²⁰⁴。1995 年版本之 GPA 係由歐盟與 4 個成員 (不包括英國) 批准，而 2014 年「修改之 GPA」則由歐盟單獨批准，故歐盟為 GPA 下單獨承擔權利義務之客體，並不包含其成員國²⁰⁵。基於英國始終未曾對 GPA 另外具有締約成員身份，有論者認為英國脫歐後必須重新申請加入，與其他 GPA 會員重新談判，並確保其政府採購法令符合 GPA 之規範²⁰⁶。儘管如此，英國要重新加入 GPA 應非難事，蓋英國之政府採購市場佔歐盟整體政府採購市場的 85%²⁰⁷。根據 2015 年之統計，美國政府採購市場高達 17 億美元，而歐盟政府採購市場則高達 16 億美元，可見英國政府採購市場之重要性²⁰⁸。是以，在政府採購方面，英國脫歐後反而對歐盟的影響較大，尤其是歐盟需修改其 GPA 承諾表。

英國脫歐後，歐盟依規定須通知「政府採購委員會 (Government Procurement

²⁰² WTO, Integrated Government Procurement Market Access Information (e-GPA) Portal, *Chinese Taipei – Sub-Central Government Entities – Annex 2*, <https://e-gpa.wto.org/en/Annex/Details?Agreement=GPA113&Party=Taipei&AnnexNo=2&ContentCulture=en> (last visited June 2, 2017).

²⁰³ Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 12.3.

²⁰⁴ GPA, art. 22.1.

²⁰⁵ Lorand Bartels, *supra* note 122, at 18, ft. 89.

²⁰⁶ Sue Arrowsmith, *The implications of Brexit for the law on public and utilities procurement*, ACHILLES, at 12, available at <https://www.achilles.com/images/locale/en-EN/buyer/pdf/UK/sue-arrowsmith-brexit-whitepaper.pdf> (last visited June 2, 2017).

²⁰⁷ Kamala Dawar, *Brexit and Government Procurement*, UK Trade Policy Observatory Briefing Paper 8, Mar. 2017, at 2, available at <http://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/files/2016/11/Briefing-Paper-8.pdf> (last visited June 2, 2017).

²⁰⁸ GAO, *The United States and European Union Are the Two Largest Markets Covered by Key Procurement-Related Agreements*, GAO-15-717, July 29, 2015, <http://www.gao.gov/products/GAO-15-717> (last visited June 2, 2017).

Committee)」，表示其欲將英國從 GPA 承諾表中移除²⁰⁹。根據 GPA 之規範，承諾表的修改分成兩種：第一種係政府將失去控制或影響的機關自附錄 1「撤回 (withdraw)」；第二種係除第一種修改之其它種類的修改。無論是何種修改，其他 GPA 會員得反對該些修改，並要求和修改之會員諮商，但諮商的內容針對不同的修改有不同的重點。針對第一種修改，雙方於諮商時主要檢視是否有足夠且明確的證據，顯示主張修改承諾表之會員已失去對欲排除於附錄 I 之機關的控制或影響；至於第二種修改，雙方則聚焦於主張修改之會員應提供相等之補償措施，以補償其他會員因修改承諾表造成的損失²¹⁰。若不幸地雙方未達成共識，主張修改承諾表之會員得於通知修改後 150 天，逕自修改其承諾表，但任何反對之會員得撤回相當之減讓²¹¹。由上述之介紹可發現，儘管諮商的雙方針對第一種修改的談判重點並非補償，但條文中亦未排除第一種修改須補償的可能性。再者，條文規範若雙方未能達成協議，欲修改承諾表之會員得逕自修改，但反對的會員得實施報復。此規定的適用範圍並沒有只侷限在第二種修改，故僅是刪除已不具控制或影響實益之機關的第一種修改也可能會遭到其他 GPA 會員之報復。

英國脫離歐盟後，為 GPA 締約方之一員的歐盟當然對英國政府各級機構沒有掌控權，也幾乎不可能有影響力，故英國脫歐後歐盟將英國排除在自身的 GPA 承諾表外應算是第一種修改。雖然 GPA 的規範並未要求欲修改之會員必須提供補償，但當反對會員堅持其反對立場而不願妥協時，歐盟逕自修改承諾表似乎也免不了被其他會員報復。然而，如前所述，英國之政府採購市場佔歐盟整體政府採購市場非常大的比重，在歐盟眼中是理所當然的更動，對其他會員則意味著市場進入機會顯著地降低、歐盟承諾大幅縮減，故要求歐盟補償或協商未果而報復並非不可預見。不過也正是因為英國政府採購市場的龐大，使其重新申請加入 GPA 應非難事。基本上英國只要將原本在歐盟 GPA 承諾表中屬於英國的承諾，

²⁰⁹ GPA, art. 19.1.

²¹⁰ GPA, art. 19.3.

²¹¹ GPA, arts. 19.5(c), 19.6.

移植至新的承諾表下，即可建立屬於自身的 GPA 承諾表。可能遭遇的困難或許是其他 GPA 會員會藉此機會要求英國必須承諾更多，例如納入更多機關或擴增貨品品項、服務部門等，甚至是降低門檻金額，不過大致上不會有太大的問題。

儘管如此，有論者認為英國保留 GPA 下之所有權利義務、以及英國是否擁有 GPA 會籍，係兩件不同的事。英國脫歐後，就算英國不再是 GPA 的會員之一，因國家條約繼承之國際習慣法與過往 GATT 之實踐，仍然能夠保有 GPA 下之權義²¹²。首先，關於國家條約繼承之國際習慣法，國際上的確存在一條約規範相關事務，亦即 1978 年之「關於國家條約繼承維也納公約（Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties）」，不過該條約僅適用於被繼承之對象為「國家」，而不包括「國際組織」²¹³。儘管如此，歷史上有許多「聯邦（federation）」或「聯盟（union）」瓦解後，原先屬於該聯邦或聯盟、但後來獲得完全自治的國家繼承該聯邦或聯盟簽署之條約，而該些條約亦包括貿易協定²¹⁴。

至於 GATT 之過往實踐，該論者則指出一前例供英國參考。1953 年，由「南羅德西亞（Southern Rhodesia）」、「北羅德西亞（Northern Rhodesia）」、以及「尼亞薩蘭（Nyasaland）」3 國組成之「羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦（Federation of Rhodesia and Nyasaland，又稱為中非聯邦）」，繼承南羅德西亞之 GATT 締約方的身分。在英國（當時為羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦之殖民母國）與南羅德西亞向締約國大會之聲明中，兩者表示其已「通知（notified）」締約國大會羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦將繼承南羅德西亞於 GATT 下所有權利義務²¹⁵，而締約國大會也基於此聲明將羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦視為締約方之一²¹⁶。由此例可發現，羅德西亞與尼亞

²¹² Lorand Bartels, *supra* note 122, at 18-19.

²¹³ Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, art. 2.1(c).

²¹⁴ Lorand Bartels, *supra* note 122, at 19.

²¹⁵ GATT, Central African Federation, *Joint Statement issued by the United Kingdom and Southern Rhodesian Delegations for the Information of the Contracting Parties*, ¶ 2, L/132 (Sept. 22, 1953); GATT, Central African Federation, *Joint Statement by the Government of the United Kingdom and Southern Rhodesian*, L/172 (Nov. 6, 1953).

²¹⁶ GATT, Federation of Rhodesia and Nyasaland, *Declaration of 1 November 1954*, L/278 (Nov. 11, 1954).

薩蘭聯邦繼承南羅德西亞之權利義務僅透過後者單方面的通知，並不需要締約國大會之允許，只有 GATT 會籍的繼承需要經締約國大會同意。此例似可做為英國脫歐後之參考，而使英國得直接單方面地繼承歐盟於 GPA 下之權利義務。事實上，前段之羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦於成立 10 年後的 1963 即面臨瓦解，而聯邦組成成員之一的南羅德西亞，於同隔年通知 GATT 締約國大會其將恢復 GATT 締約方之身分，並接受該聯邦於過去 10 年所建立之權利義務，包括該聯邦之關稅減讓表²¹⁷。前述南羅德西亞的通知並未遭受任何 GATT 締約方反對，故可視為 GATT 締約方皆默認此安排²¹⁸。

由本段之分析可推估，英國似可繼承歐盟於 GPA 下之所有權利義務，無論其是否能於脫歐後擁有 GPA 之會籍，蓋兩者並非同一件事。不過如前所述，英國之政府採購市場在歐盟整體的政府採購市場中佔了非常大的比重，若英國不再加入 GPA，反而對其他會員不利，故其他會員應不至於為難英國再次加入，甚至直接存續歐盟的會籍。

²¹⁷ GATT, *Submission by the Southern Rhodesian Government for the Information of Contracting Parties*, L/2176, at 2 (Mar. 4, 1964).

²¹⁸ Lorand Bartels, *supra* note 122, at 21.

第陸章 結論

為了解英國與歐盟間關於貿易事務之關係，本文自 GATT 時代起，探究歐盟代理其成員國之背景與成因。二戰後的歐洲各國亟欲於戰後的陰影中復甦，故早在 1951 年，6 個歐洲大陸的國家即成立「歐洲煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community, ECSC)」，由此機構負責管理成員國間煤、鋼之生產與貿易。儘管當時英國曾被邀請加入，但英國因認為 ECSC 限制過多而拒絕。由於煤鋼產品亦為 GATT 貨品貿易中的一環，ECSC 成員間若要提供彼此優惠的待遇勢必須符合 GATT 之規範，故 ECSC 之成員國針對煤、鋼產品向 GATT 申請豁免，並向締約國大會保證當涉及有關煤、鋼之議題時，ECSC 之成員國會採取一致的立場，有如所有 ECSC 成員國為單一的 GATT 的締約方。此即為此即為歐陸國家所組成之超國家組織參與 GATT 之濫觴。是以，在往後的談判回合中，當涉及煤、鋼產品時，ECSC 即代表其成員國進行談判。

不過相較於 ECSC 係符合 GATT 之規範而存在，1957 年成立之「歐洲經濟共同體 (European Economic Community, EEC)」於 GATT 下之地位始終不明。EEC 也是由 ECSC 之 6 個成員國成立，但 EEC 涵蓋的範圍的廣，只要是涉及經濟的事務皆包含在內，貿易當然也不例外。因此，EEC 已經無法像 ECSC 一樣僅針對特定產品向 GATT 締約國大會申請豁免，而是必須以符合 GATT 第 24 條之方式建立。儘管如此，GATT 締約國大會始終沒有對 EEC 是否符合 GATT 做出決定，而 EEC 也就一直以特殊的身分存在於 GATT 下。如同 ECSC，EEC 亦於 GATT 談判回合中代表其成員國，不過後者更進一步代替其成員國簽署談判結果，並於爭端中代表其成員國成為原告或被告。除了 GATT 締約方之默認，EEC 內部似乎也承認其以取代成員行駛 GATT 下之義務，而成為一「實質上的 GATT 締約方」。

無論是最早之 ECSC、或是後來的 EEC、甚至是現今的歐盟，其代替成員國

於 GATT 或 WTO 下行使權利義務已是不爭的事實，但成員國的貿易主權到底是如何被這些超國家組織所吸收、其演化過程又為何，則必須從歐盟的內部探究。

自建立 EEC 之羅馬條約，即存在一條款規範歐盟（其前身 EC 或 EEC）在那些貿易議題上擁有權限，且這些權限係專屬於歐盟本身的。儘管如此，相關規範的內容並不是很明確，導致時常必須透過「歐洲法院 (European Court of Justice, ECJ)」之判決來界定與釐清專屬權限的範圍。除了規範本身不是很清楚外，隨著時間的推進，貿易談判所觸及的議題也從過往單純的關稅削減，延伸至非關稅貿易障礙的去除，導致歐盟及其成員國時常為了誰有權限就特定協定的談判與簽署發生爭執。

直到 1994 年烏拉圭回合談判結束後開放各會員簽署談判結果，此爭議終於爆發。主因係歐盟執委會認為其對於簽署所有談判結果擁有專屬權限，但理事會則持反對意見，認為必須以「混合協定 (Mixed agreement)」的方式簽署。在雙方皆堅持己見的情況下，執委會遂向 ECJ 要求提供諮詢意見，針對誰有權簽署談判結果做出裁判，此即為著名之 1/94 諮詢意見。

ECJ 之 1/94 諮詢意見，基本上暫時解決了自羅馬條約以來時常發生之權限爭端，並樹立一相對明確之權責劃分。ECJ 表示，所有貨品貿易，包括農產品與「食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures，下稱 SPS 協定)」與「技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade，下稱 TBT 協定)」，皆屬於執委會專屬權限的範疇。不過針對服務貿易，ECJ 的裁決根據不同的服務提供模式有相異的結果。ECJ 表示，由於模式一服務「與貨品貿易並非不相似 (not unlike trade in goods)」，故模式一服務亦屬於執委會之範疇。至於其他 3 種服務提供模式，ECJ 則表明 EC 條約中已有其他條文規範針對此規範，故不再落入 CCP 之範圍內，而屬於執委會與成員國之共享權限。最後，有關智慧財產權之貿易，ECJ 認為僅 TRIPS 第三篇第四段之規

範，亦即「與邊界措施有關之特殊規定（special requirements related to border measures）」，屬於執委會之專屬權限。

儘管 1/94 諮詢意見大致平息了雙方間的爭端，但貿易議題的多元化並不會隨著時間而停滯，反而還是不斷地推陳出新。巧合的是，自馬斯垂克條約之後，歐盟也因為東擴的需求而積極談判新的條約，故 1/94 諮詢意見後 CCP 的變化基本上係肇因於條約的修訂，而不如過往主要依賴 ECJ 的裁判。尼斯條約將原本 5 項規範之 CCP 擴增成 7 項規範，擴增執委會之權限於所有服務貿易、以及與商業相關之智財權貿易的協定，不過運輸服務、視聽服務、教育服務、社會服務、以及人類健康服務等則明確地排除在執委會之專屬權限外。此外，尼斯條約亦擴增執委會之專屬權限至其他非與商業相關的智財權貿易，但必須經過理事會一致地同意。

至 2009 年之里斯本條約則有更明確的規範，該條約基本上將多數的貿易議題，包括外人直接投資，納入執委會的權限，惟針對不同議題規範嚴格程度不一之通過門檻。針對談判貿易協定之起始與完結，相較於僅包含貨品之貿易協定只需理事會以「條件多數決（qualified majority）」通過，涉及服務貿易、與商業相關之智財權、以及 FDI 之貿易協定則需視歐盟內部之規定。若通過與談判議題相關之內部規定需理事會「一致（unanimously）」通過，則該貿易協定之談判與完結也須一致通過。此外，針對涉及文化與視聽服務、教育服務、社會服務、以及人類健康服務等之貿易協定，里斯本條約則強制規定理事會必須一致通過。不過運輸服務仍然被排除在外。

至此，吾人可了解英國到底讓渡了哪些貿易權利予歐盟，以揣測英國脫歐後，需自行建立哪些方面之權益。不過吾人皆知英國脫歐的情況係有史以來頭一遭，根本不可能找到類似的案例，惟似可從另外一個角度分析此事件。儘管從未有歐盟減少一成員國之前例，但 GATT 時代或 WTO 時代確有若干歐盟增加成員國之

例子，而前者似乎就是前者的反向操作。是以，似可利用後者的情況來窺探英國脫歐可能會面臨之問題，故本文第肆章即介紹歐盟於 2004 年東擴時所遇到之困難。

當新的國家加入歐盟成為其成員國之一時，新的成員必須於邊境上適用歐盟統一的對外關稅，並於境內適用歐盟統一的標準，包括技術性標準與檢疫標準。是以，當新成員為符合歐盟統一的對外關稅，而將適用關稅提升至超過原本承諾之拘束稅率時，則必須依照 GATT 第 28 條與受影響之會員重新談判。另一方面，美國亦針對歐盟之標準擴大適用後而失去的市場進入機會，向歐盟表示關切，例如含有賀爾蒙生長激素之美國牛肉在歐盟擴張後，即不得再進口至波蘭等國家。對此，以美國為首的會員要求歐盟亦必須提供補償，而歐盟則宣稱其符合 WTO 之規範，若其他會員對其標準有疑義，應訴諸爭端解決而非要求補償。最後，歐盟僅針對超出拘束稅率的部分補償其他會員。值得注意的是，儘管歐盟現行成員共 28 國，但於 WTO 下真正被「認證」的承諾表還停留在 EU-25，故英國脫歐後之談判也可能基於此承諾表。

藉由歐盟東擴的例子，可發現新成員加入歐盟後，除關稅可能會超出原本的拘束稅率外，新配額的分配、以及新的 AMS 皆是需要談判的項目之一，故不難想見的是這些議題也會是英國脫歐後談判的重點。事實上，英國並非沒有關稅減讓表或服務承諾表，而係沒有署名「英國 (United Kingdom, UK)」的減讓表或承諾表，而既然先前的承諾係由歐盟代為談判與執行，則脫離歐盟後理當能夠將該些承諾「複製、貼上」。更甚者，英國必須接受歐盟代替其所作出的承諾，而不能輕易改變之，蓋英國係同意歐盟的代表，若於停止代理後反悔之前代理方做出之承諾，似有違誠信原則。

不過，英國如何「複製、貼上」該些承諾，參照 GATT 中關於新獨立的殖民地加入 GATT 之規範、以及相關期刊文獻，本文以為，大部分不涉及「數量

(quantum)」的承諾能夠以此種方式進行，而不需重新談判。惟涉及數量的承諾，則必須和歐盟以外之 WTO 會員談判，而無法由英國和歐盟兩者能自行決定。以關稅配額為例，針對英國脫歐後是否能夠取得其他會員原本分配予歐盟之配額，本文認為既然英國擁有完整之 WTO 會籍，其當然有被分配的權利。不過配額之分配在 WTO 下早行之有年，英國實際上能否獲得配額，端視其對於該配額實施會員來說是否為主要出口國。另一方面，歐盟原本分配予其他 WTO 會員之配額該如何於英、歐兩者間分配，則係更棘手的問題。若依照 WTO 配額分配的規定，不難想像英國脫歐後，將取得 EU-27 多數的配額，蓋英國受惠於歐盟之單一市場，其於代表期間內的出口實績將遠勝於其他非歐盟成員的 WTO 會員。若情況是如此，其他 WTO 會員的利益勢必會因 EU-27 於分配新配額時，納入考量英、歐之間的貿易而有所減損，故其他會員可能要求歐盟、甚至英國必須以增加既有配額的方式以囊括英、歐之間的貿易，而不占用原本屬於其他 WTO 會員之配額。為達此目的，利益被剝奪或減損之會員可能提起非違反之訴控告歐盟與英國，開啟另一爭端。

除了配額或關稅配額外，農業協定之補貼也是另外一項涉及數量的承諾。值得一提的是，歐盟於 2015 年之「奈洛比部長會議 (Nairobi Ministerial Council)」後承諾消除所有出口補貼，故需要分配者僅歐盟之境內支持。有論者認為現行之歐盟 AMS 不適合做為計算的基礎，蓋其中有很大一部分與英國無涉，而是歐盟近年來新成員加入所「貢獻」的，故應以 1988 年 EU-12 之 AMS 拘束上限為計算之基礎。至於比例為何，論者認為似可用英國農業生產總值於歐盟生產總值所佔的比例替代之，可以使用 1988 年當時之比例，亦可使用現行的比例，端視往後英國、歐盟、以及其他會員談判之結果。儘管如此，相較於配額之分配，AMS 的分配應不會造成太大的爭議，蓋歐盟現行之農業補貼數額遠低於其 AMS 承諾上限。

服務貿易方面，英國可能遇到的問題就不如貨品貿易如此複雜，主因係服務貿易較少涉及數量之承諾。不過歐盟的承諾表中存在若干文字，可能使得英國於「複製、貼上」時碰到些許困難。歐盟的承諾表中明訂該些承諾的適用範圍與「歐盟運作協定（Treaty on Functioning of European Union, TFEU）」的適用範圍相同，是以，當英國直接「複製、貼上」歐盟的承諾表時，可能因為該些文字的存在而使英國的承諾無效。不過論者認為根據國際習慣法之「移動邊界」原則，該段文字應在英國「複製、貼上」歐盟承諾表後立即失效。除了前述的議題之外，尚有一較不具爭議之議題，亦即英國脫歐後，歐盟須將其承諾表中有關英國之特別規範刪除。此刪除可否算是修正承諾表而必須與其他會員談判？本文認為應該不然，蓋歐盟刪除該些文字係英國以不屬於其成員，而非為了縮減原本的承諾，故此刪減應不至於遭到反對。

最後，英國脫歐後應無法繼續保有 GPA 之會籍，而必須重新加入 GPA。儘管如此，有論者認為英國還是能存續其於 GPA 下之權益，無論是否擁有 GPA 的會員身分。之所以如此推論，主要的依據係國家條約繼承之國際習慣法與 GATT 過往的實踐。儘管國家條約繼承僅適用於被繼承的對象為「國家」而非「國際組織」，但歷史上也有許多「聯邦（federation）」或「聯盟（union）」瓦解後，原先屬於該聯邦或聯盟、但後來獲得完全自治的國家繼承該聯邦或聯盟簽署之條約，而該些條約亦包括貿易協定。至於 GATT 的實踐，可參考 1950 年代由南羅德西亞、北羅德西亞、以及尼亞薩蘭 3 國組成之「羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦」觀之。該聯邦組成後，其殖民母國——英國與南羅德西亞片面通知 GATT 締約國大會此聯邦將繼承南羅德西亞於 GATT 下所有權利義務，而締約國大會也基於此聲明將羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦視為締約方之一。由此可知，取得會籍並非繼承權益之前提。爾後，該聯邦於成立 10 年後瓦解，而為成員之一的南羅德西亞又再次通知 GATT 締約國大會，表示其欲恢復 GATT 締約方之身分，並接受該聯邦於過去 10 年所建立之權利義務，包括該聯邦之關稅減讓表。該通知並未遭受任何

GATT 締約方反對，故可視為 GATT 締約方皆默認此安排。據此，英國似可利用前述提及之國際習慣法與 GATT 時代的案例主張繼承歐盟代替其所建立之權益。不過鑑於英國龐大的政府採購市場，要再次加入 GPA 應不是甚麼困難的事。

綜觀本文之分析，英國脫歐後再次建立自身的權益應不是甚麼難事，甚至可以說政治因素大於實質的經濟或貿易因素。只要歐盟、英國雙方秉持著誠信的態度進行談判，盡速確立彼此未來的貿易關係，雙方與其他 WTO 會員的談判即能順利進行。唯一可能會遭遇較大的反對聲浪者即是涉及數量之承諾，尤其是配額或關稅配額。對此，歐盟和英國能否安撫及滿足其他會員之要求，將為談判能否順利進行之關鍵。



參考文獻

中文部分

王泰銓，歐洲共同體法導論（1997）。

中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心），WTO 及 RTA 電子報，第 395 期。

周旭華，「歐洲共同體對外貿易關係的法律問題」，國立政治大學法律學研究所，（2000 年）。

莊亞婷，「試析歐盟對外貿易協定之締結程序—以里斯本條約後的『歐洲議會』監督機制為中心」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，162 期，頁 8-12。

羅昌發，國際貿易法（2010）。

英文部分

Arrowsmith Sue, *The implications of Brexit for the law on public and utilities procurement*, ACHILLES, at 12, available at <https://www.achilles.com/images/locale/en-EN/buyer/pdf/UK/sue-arrowsmith-brexit-whitepaper.pdf>.

Bartels Lorand, *The UK's Status in the WTO after Brexit*, Sep. 23, 2016, available at <https://ssrn.com/abstract=2841747>.

Bourgeois J.H.J., *The Tokyo Round Agreements on Technical Barriers and on Government Procurement*, 19(5) CML REV. 5-33 (1982).

Brink Lars, *UK Brexit and WTO farm support limits*, CAP REFORM.EU, July 13, 2016, <http://capreform.eu/uk-brexit-and-wto-farm-support-limits/>.

Cremona Marise, *A Policy of Bits and Pieces? The Common Commercial Policy after Nice*, 4 CAMBRIDGE Y.B. EUR. LEGAL STUD. 61-91 (2001).

CRAIG PAUL & GRÁINNE DE BÚRCA, *EU LAW—TEXT, CASES, AND MATERIALS* (5th ed. 2011).

Dawar Kamala, *Brexit and Government Procurement*, UK Trade Policy Observatory Briefing Paper 8, Mar. 2017, at 2, available at <http://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/files/2016/11/Briefing-Paper-8.pdf>.

Ernst-Ulrich Petersmann, *The EEC as a GATT Member – Legal Conflicts between GATT Law and European Community Law*, in *THE EUROPEAN COMMUNITY AND GATT* 23-71 (Norbert et al. eds., 1986).

Everling Ulrich, *EEC External Economic Relations*, in *THE EUROPEAN COMMUNITY AND GATT* 85-106 (Meinhard Hilf et al. eds., 1986).

Gstöhl Sieglinde, *The European Union's Trade Policy*, 11 *RITSUMEIKAN INTERNATIONAL AFFAIRS* 1-22 (2013)

Hilf Meinhard, *The ECJ's Opinion on the WTO – No Surprise, but Wise?*, 6(2) *EJIL* 245-259 (1995).

JACKSON JOHN H., *WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT* (1th ed. 1969).

Matthews Alan, *WTO dimensions of a UK 'Brexit' and agriculture trade*, CAP REFORM.EU, Jan. 5, 2016, <http://capreform.eu/wto-dimensions-of-a-uk-brexit-and-agricultural-trade/>.

Peter H. L. Van den Bossche, *The EC and the Uruguay Round*, in *Implementing the Uruguay Round* 23-102 (J. H. Jackson & A. O. Sykes eds., 1997).

Ungphakorn Peter, *12 years on, EU's certified WTO goods commitments now up to date to 2004*, TRADE B BLOG, <https://tradebetablog.wordpress.com/2017/02/04/after-12-years-eu-25-goods-commitments/>.

Ungphakorn Peter, *Brexit, agriculture, the WTO, and uncertainty*, TRADE B BLOG, <https://tradebetablog.wordpress.com/2016/10/22/brexit-ag-wto-answers/>.

Ungphakorn Peter, *The limits of 'possibility': Splitting the lamb-mutton quota for the UK and EU-27*, TRADE B BLOG, Jan. 6, 2017, <https://tradebetablog.wordpress.com/2017/01/06/limits-of-possibility/>.

WTO, *A HANDBOOK ON THE WTO DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM* 32 (1th ed. 2004).

Woods Michael, *Trade Law: Non-Violation Complaints – "Legitimate Expectations" &*

"Good Faith", SLAW, Jan. 8, 2016, <http://www.slaw.ca/2016/01/08/trade-law-non-violation-complaints-legitimate-expectations-good-faith/>.

