

國立政治大學國際經營與貿易學系碩士論文

指導教授：蔡孟佳 博士



從法規透明化比較  
兩岸貿易便捷化之發展

研究生：謝易衡 撰

中華民國九十八年七月

## 摘要

國際貿易是經濟發展的重要手段之一，然而無論在開發中或已開發國家，貿易商皆面臨貿易流程的繁文縟節。隨著各國的關稅逐漸降低，業者進行國際貿易時的貿易成本甚至已超過關稅成本。因此，有望透過貿易便捷化來簡化貿易程序，降低貿易成本。

近年來，兩岸貿易依存度日益提高，中國大陸更成為台灣最大的出口市場。兩岸各自推動的貿易便捷化皆獲得相當成效，然法規不透明為目前中國大陸對台最嚴重之非關稅障礙，而法規透明化又是貿易便捷化工作的其中一環，因此法規透明化為當前亟需進行之貿易便捷化工作。

由於兩岸皆為世界貿易組織會員，且貿易便捷化已納入 WTO 的談判架構，而 GATT 1994 第十條（貿易法令之公布與施行）亦揭示法規透明化乃世界貿易組織協定重要原則，因此本文檢視兩岸的法規公布、措施通知、提供草案評論、回覆諮詢、正當程序和司法救濟等透明化之世界貿易組織義務，作為兩岸法規透明化程度的衡量指標。

透明化雖然是內部即可進行之工作，但由於透明化的重要性不受中國大陸重視，因此其透明化成效有限。為解決此問題，有待建立法規透明化的兩岸合作機制，而該機制之完善將使兩岸業者受惠，雙方政府基於互惠立場，會使兩岸業者獲得更大幅公開的政府資訊，所適用行政程序中的相關權利更受到保障。

關鍵字：貿易便捷化、透明化、兩岸合作、GATT 1994 第十條

# The Cross-Strait Development of Trade Facilitation in Respect of Transparency

## Abstract

International trade is important to economics, while there are plenty of red tape still existing in moving goods across borders, whether in developing or development countries. Following the decreasing of tariff barriers, trade costs to traders are much more than tariff costs. Therefore, it is necessary to cut down the trade cost by trade facilitation.

Recently, cross-strait trade relationship is closer and Mainland China has become the biggest trade partner of Taiwan. The cross-strait development of trade facilitation is significant, but the greatest trade barrier between is non-transparency. Since transparency of trade policy is part of trade facilitation programs, the authorities have to improve the transparency of trade policies.

China and Taiwan are the members of the WTO, and WTO Members agreed to launch negotiations on trade facilitation several years ago. Besides, Article X of the GATT 1994 provides that transparency is also the principle of the WTO Agreements. Transparency obligations in WTO include publication of trade policies, notification on measures, providing the opportunity for prior comments, responding to requests for information, due process of administrative procedures and ensuring the right of review and appeal. This article aims at assessing the compliance of China and Taiwan with WTO obligations in transparency.

Because the importance of transparency, which can be improved unilaterally, is neglected by China, efforts paid to this transparency issue limited. To solve this problem, it is necessary to establish a cross-strait cooperation mechanism that benefits the traders in both China and Taiwan. Accordingly, the authorities would take reciprocal actions on opening information of the government and ensuring the rights of administrative procedures in a larger extent.

Keywords: Trade Facilitation, Transparency, Cross-Strait Cooperation, Article X of the GATT 1994

# 目錄

|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| 摘要.....                       | i         |
| 目錄.....                       | iv        |
| 表目錄.....                      | vi        |
| 圖目錄.....                      | vii       |
| <b>第一章 緒論.....</b>            | <b>1</b>  |
| 第一節 研究動機與目的.....              | 1         |
| 第二節 研究方法與限制.....              | 3         |
| 第三節 研究架構.....                 | 4         |
| <b>第二章 兩岸貿易便捷化之發展現況.....</b>  | <b>5</b>  |
| 第一節 貿易便捷化.....                | 5         |
| 一、 意涵.....                    | 5         |
| 二、 效益.....                    | 6         |
| 第二節 兩岸貿易便捷化.....              | 10        |
| 一、 兩岸貿易現況.....                | 10        |
| 二、 中國大陸的貿易便捷化發展.....          | 17        |
| (一) 港口設施.....                 | 17        |
| (二) 關務環境.....                 | 17        |
| (三) 電子商務.....                 | 19        |
| 三、 台灣的貿易便捷化發展.....            | 20        |
| (一) 港口設施.....                 | 20        |
| (二) 關務環境.....                 | 21        |
| (三) 電子商務.....                 | 22        |
| 四、 優先進行的貿易便捷化工作.....          | 24        |
| <b>第三章 WTO 架構下的法規透明化.....</b> | <b>28</b> |
| 第一節 法規透明化之意涵.....             | 28        |
| 第二節 WTO 協定中涉及法規透明化之規定.....    | 31        |
| 一、 公布.....                    | 31        |
| 二、 通知.....                    | 32        |
| 三、 公開評論.....                  | 33        |
| 四、 反向通知.....                  | 33        |
| 五、 回覆諮詢請求.....                | 33        |

|            |                                  |           |
|------------|----------------------------------|-----------|
| 六、         | 正當程序 .....                       | 34        |
| 七、         | 司法救濟 .....                       | 34        |
| 八、         | 貿易政策檢討 .....                     | 35        |
| 第三節        | 從 WTO 爭端案例看透明化原則之詮釋 .....        | 36        |
| 一、         | GATT 1994 第十條第一項 .....           | 37        |
| 二、         | GATT 1994 第十條第三項第 a 款 .....      | 38        |
| (一)        | 適用範圍 .....                       | 38        |
| (二)        | 「一致、公正及合理之執行方式」 .....            | 39        |
| 三、         | GATT 1994 第十條與 WTO 其他協定的關係 ..... | 39        |
| (一)        | 與《輸入許可程序協定》之關係 .....             | 40        |
| (二)        | 與《反傾銷協定》之關係 .....                | 40        |
| 第四節        | WTO 會員在透明化方面對貿易便捷化之提案 .....      | 41        |
| 一、         | 資訊之公布及可取得性 .....                 | 41        |
| 二、         | 事先公布及諮商 .....                    | 41        |
| 三、         | 預先審核 .....                       | 42        |
| 四、         | 司法救濟 .....                       | 42        |
| <b>第四章</b> | <b>兩岸貿易法規透明化之比較 .....</b>        | <b>44</b> |
| 第一節        | 檢視中國大陸之法規透明化實踐 .....             | 44        |
| 一、         | 公布 .....                         | 45        |
| 二、         | 通知與回覆諮詢要求 .....                  | 47        |
| 三、         | 公開評論 .....                       | 47        |
| 四、         | 正當程序與司法救濟 .....                  | 48        |
| 第二節        | 檢視台灣之法規透明化實踐 .....               | 48        |
| 一、         | 公布 .....                         | 49        |
| 二、         | 通知與回覆諮詢要求 .....                  | 50        |
| 三、         | 公開評論 .....                       | 50        |
| 四、         | 正當程序與司法救濟 .....                  | 51        |
| 第三節        | 兩岸貿易法規透明化之比較 .....               | 52        |
| 一、         | 公布 .....                         | 52        |
| 二、         | 通知與回覆諮詢要求 .....                  | 52        |
| 三、         | 公開評論 .....                       | 53        |
| 四、         | 正當程序與司法救濟 .....                  | 53        |
| 五、         | 合作機制之建立 .....                    | 54        |
| <b>第五章</b> | <b>結論與建議 .....</b>               | <b>56</b> |
|            | <b>參考資料 .....</b>                | <b>60</b> |

## 表目錄

|     |                                     |    |
|-----|-------------------------------------|----|
| 表 一 | 2007 年中國大陸對台有關法規不透明化之非關稅貿易障礙表 ..... | 2  |
| 表 二 | 2008 年中國大陸對台有關法規不透明之非關稅貿易障礙表 .....  | 3  |
| 表 三 | 評估貿易便捷化程度的衡量指標 .....                | 8  |
| 表 四 | 台灣開放進口中國大陸物品年度統計表 .....             | 11 |
| 表 五 | 台灣對中國大陸貿易占我外貿之比重表 .....             | 13 |
| 表 六 | 中國大陸對台灣貿易占中國大陸外貿之比重表 .....          | 14 |
| 表 七 | 兩岸貿易便捷化工作項目表 .....                  | 25 |
| 表 八 | 兩岸正當程序與司法公正程度於全球排名表 .....           | 51 |
| 表 九 | 兩岸法規不透明現況及解決方針 .....                | 57 |



## 圖目錄

|     |                           |    |
|-----|---------------------------|----|
| 圖 一 | 近年各國新施行之貿易便捷化政策數量 .....   | 10 |
| 圖 二 | 台灣對中國大陸的進出口額.....         | 12 |
| 圖 三 | 台灣近年的出口成長率與經濟成長率 .....    | 16 |
| 圖 四 | APEC 會員在進口程序的透明程度比較 ..... | 25 |
| 圖 五 | APEC 會員在出口程序的透明程度比較 ..... | 26 |
| 圖 六 | APEC 會員間法規環境的透明程度 .....   | 27 |



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

國際貿易是經濟發展的重要手段之一，其佔全球 GDP 的比例在 2003 年已達 30%，預估在 2020 年會上升到 50%。<sup>1</sup>然而無論在開發中或已開發國家，貿易商皆面臨貿易流程的繁文縟節。一般來說，貿易流程會牽涉 20 至 30 個關係人（如運送人、銀行、保險公司、貨運承攬商、報關行等）、40 種檔案、200 筆資料項目（其中有 30 筆會重複 30 次以上），而 60% 至 70% 的資料會重複繕寫至少一次。<sup>2</sup>此外，全球每年為支援國際貿易所使用的檔案高達 90 億種，價值約 5 兆美元，其中 7% 約 350 億美元花費在文件的費用上，相當於全球運輸業一年營收的兩倍。<sup>3</sup>隨著各國的關稅逐漸降低，為遵循冗雜的貿易流程而付出的成本甚至已超過給付的關稅成本。因此，有望透過貿易便捷化（Trade Facilitation）來簡化貿易程序，並降低行政成本，如此對公私部門皆有助益。

WTO 官方網頁對貿易便捷化定義為，國際貿易程序（international trade procedures）的簡化（simplification）與調和（harmonization）；而貿易程序乃貨物在國際間移動時所需蒐集（collecting）、提示（presenting）、溝通（communicating）及處理（processing）的活動（activities）、實務（practices）和手續（formalities）。具體而言，貿易便捷化協定應含括以下項目：

- (1) 簡化邊境措施；
- (2) 增進法規透明度；
- (3) 改善司法程序；
- (4) 費用合理化；
- (5) 文件標準化；
- (6) 技術協助與能力建構；
- (7) 減少貪污情形；
- (8) 設立單一窗口；
- (9) 降低運輸時間。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Marcus Hellqvist, *Trade Facilitation—Impact and Potential Gains*, Report of Swedish National Board of Trade, at 5 (Aug., 2002).

<sup>2</sup> *Hong Kong WTO Ministerial 2005 Briefing Notes*, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/brief\\_e/brief07\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/brief_e/brief07_e.htm) (last visited day: Feb. 5, 2009).

<sup>3</sup> 劉榮主、韓景華，「參加 2000 年亞太經濟合作關務程序次級委員會第二次會議報告」，財政部（2000 年）。

<sup>4</sup> Lewis E. Leibowitz et al., *WTO Negotiations on Trade Facilitation: Prospects for Cutting Red Tape at the Borders and Opening Doors for Developing Countries*, 13(1) INT. T.L.R. 4, at 7 (2007).



兩岸皆為 WTO 會員，近年來兩岸貿易依存度的提升和三次江陳會的舉行，揭示兩岸經貿關係的正常化和深化。根據台灣經濟部國際貿易局（簡稱國貿局）的調查，現階段中國大陸對台之貿易障礙中（見表一），除了關稅外，尚包含非關稅、標準與符合性與關務程序等類別。而在「標準與認證程序」此障礙類別下，普遍存在法規及認證過程不透明的情形。<sup>5</sup>

表一 2007 年中國大陸對台有關法規不透明化之非關稅貿易障礙表

| 障礙類別   | 主要障礙         | 現狀  |
|--------|--------------|---|
| 標準與符合性 | 法規及認證過程等不透明。 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 標準及合格評定法規不透明。</li> <li>2. 中央與地方、地方與地方間對相同產品適用不同標準。</li> <li>3. 對國產品與進口品的檢驗費用差距過大且不透明。</li> <li>4. 認證過程冗長且不透明、各（認證、檢測及標誌管理）機構間協調不良、相關人員專業知識及素質不一。</li> <li>5. 未開放境外認可，造成產品認證不便。</li> </ol> |

資料來源：台灣經濟部國貿局

除國貿局外，台灣的全國工業總會（簡稱工總）亦有相關貿易障礙調查報告（見表二）。工總在 2008 年的中國大陸對台貿易障礙調查中，將非關稅措施歸成五大類，包括貿易救濟措施、智慧財產權保護、關務程序及進口許可、標準及符合性評估及其它等類型。貿易救濟措施方面，中國大陸之反傾銷或防衛措施的程序透明度和明確性不足；在關務程序及進口許可方面，多數業者表示中國大陸的關務程序缺乏透明，且通關資訊不足；標準及符合性評估部分，則存在「檢驗措施不夠透明化，廠商無法取得資料」之問題，多位廠商反映了中國大陸相關檢驗之規範不容易取得，造成廠商進入該區市場之障礙。中國大陸由於幅員遼闊，所以其政府規定在地方及省之層級常發生不同調之情況、且其新的法令規定往往不透明、缺乏預先通知及評論機會。部份廠商反映，大陸各項法規從頒布到生效的期間太短，緩衝過渡期較短會使得台商來不及調適。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 「2007 年對台貿易障礙報告彙編」，經濟部國貿局（2008 年 12 月 22 日）。

<sup>6</sup> 「2008 年國內企業出口市場貿易障礙調查報告」，中華民國全國工業總會（2008 年 11 月 26 日）。

表二 2008年中國大陸對台有關法規不透明之非關稅貿易障礙表

| 障礙類別      | 現狀   |
|-----------|--|
| 貿易救濟措施    | 反傾銷或防衛措施的程序透明度和明確性不足。  |
| 智慧財產權保護   | 智慧財產權執法不力。   |
| 關務程序及進口許可 | 1. 同一國內各關區之收費或估價不一致。<br>2. 關務程序缺乏透明，缺乏通關資訊。  |
| 標準及符合性評估  | 檢驗措施不夠透明化，廠商無法取得資料。  |
| 其他類型      | 1. 法規在地方及省之層級常發生不同調之情況、且其新的法令規定往往不透明、缺乏預先通知及評論機會。<br>2. 法規頒布後，提供的緩衝過渡期較短，常使台商不及反應。 |

資料來源：台灣工總

就此看來，目前中國大陸對台最嚴重之貿易障礙在於法規不透明，所以兩岸必須在 WTO 架構下，進行法規透明化方面的便捷化工作。

目前之關貿易便捷化研究主要皆著重在港口、關務、電子化部份，有關法規環境之探討相對而言較少，因此補足貿易法規透明化之貿易便捷化研究亦為本文之研究目的。本文將檢視截至目前之兩岸貿易便捷化工作，並在世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）的架構下，探討雙方在貿易法規透明化方面的可能發展，以提供兩岸日後在進行更深度經貿交流的穩固基石。

## 第二節 研究方法與限制

本文以文獻蒐集的方式進行研究，資料年分多集中在 2003 至 2008 年間。第一章研究動機與目的中的中國大陸對台貿易障礙，是參考台灣經濟部國際貿易局和全國工業總會之調查報告。第二章中有關貿易便捷化對經濟發展之助益，乃參考國際組織和學者的研究；兩岸貿易便捷化現況是參考中國大陸期刊和台灣官方資料。在探討 WTO 架構下之透明化時，本文以 1994 年關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，簡稱 GATT 1994）第十條為核心（貿易法規之公布與施行），從深入了解法

規透明化之內涵，此部分資料則參考 WTO 協定、爭端案例報告和會員在貿易便捷化談判中的提案。第四章檢視兩岸法規透明化程度時，則參考了 WTO 貿易政策檢討機制（Trade Policy Review Mechanism，簡稱 TPRM）及美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative，簡稱 USTR）之報告、兩岸的 WTO 入會承諾和其國內相關法規。

第二章之中國大陸貿易便捷化工作，因缺乏官方一手資料，故相關內容乃參考學術期刊所做的貿易便捷化發展現況。第四章之兩岸法規透明化實踐部分，由於 TPRM 及 USTR 之外國貿易障礙報告中，對中國大陸透明化之實踐有諸多評論，而對台灣評論甚少，故台灣法規透明化之現況，主要參考自台灣 WTO 入會議定書中之承諾，以及官方網站之職權說明。

### 第三節 研究架構

本文第一章闡述研究動機與目的，對貿易便捷化其中一項——法規透明化之重要性做概略介紹，並分析研究架構。

第二章首先定義貿易便捷化，透過相關研究報告瞭解貿易便捷化造成的貿易成本減少及出口增加之效果，肯定貿易便捷化對經濟發展之貢獻。在介紹兩岸貿易現況和貿易便捷化工作進程後，提出在法規透明化方面，為兩岸目前最需優先進行的貿易便捷化合作。

第三章探討法規透明化的意涵，並介紹 WTO 架構下，涉及法規透明化原則之相關規定。其次，藉由 WTO 爭端案件釐清揭示法規透明化原則的重要條文——GATT 1994 第十條——其內涵。最後介紹 WTO 會員在於貿易便捷化談判小組中，針對 GATT 1994 第十條提出相關的貿易便捷化議案。

第四章指出，WTO 開發中會員普遍面臨法規透明化的問題，中國之 WTO 入會議定書中雖然包含數項透明化承諾，但基於其文化與主導 WTO 的歐美國家大相逕庭，因此諸多學者質疑中國能否確切履行其入會議定書中之承諾。本章依據第三章述及之 WTO 透明化義務，檢視兩岸法規透明化之履行程度，並提出雙方有待改進之處。

第五章為本文結論，從貿易便捷化對兩岸經貿影響，兩岸便捷化工作之差異，兩岸便捷化工作與 WTO 協定之關係，以及兩岸便捷化的發展和合作內容等面向，將各章節重點做總結與歸納，對政府當局提出政策建議。

## 第二章 兩岸貿易便捷化之發展現況

### 第一節 貿易便捷化

#### 一、 意涵

1994年亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)的18個會員體經濟領袖，於印尼發表茂物宣言，並揭示APEC的三大支柱是經貿自由化、經貿技術合作和貿易便捷化。全球運輸與貿易便捷聯盟(Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade)的相關成員，諸如世界銀行(World Bank)、聯合國貿易便捷化與電子商務標準委員會(The United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business)和世界關務組織(World Customs Organization)等，皆提供具體的模型和指導方針以使貿易流程更有效率的運作。此外，貿易便捷化亦為各國簽署自由貿易協定(Free Trade Agreement, 簡稱FTA)之新興重點，尤其已成為已開發國家與開發中國家簽署FTA時，用以提供開發中國家改善硬體設備、貿易流程與行政簡化重要誘因之一。

另一方面，2001年APEC領袖們於上海約章中訂定在2006年前降低整體交易成本5%之目標，2002年APEC通過「第一階段貿易便捷化行動計畫(First Trade Facilitation Action Plan)」做為推動架構。該計畫含一執行清單，清單中之措施分為四大類：

- (1) 通關程序(Customs Procedures)；
- (2) 標準和一致(Standards and Comformance)；
- (3) 企業流動(Business Mobility)；
- (4) 電子商務(E-Commerce)。

在遵循APEC的數項貿易便捷化原則下，會員國得自行由清單中選擇適合本國的措施和行動執行之。<sup>7</sup>因此，貿易便捷化的範疇甚廣，從制度面的必要文件、費用和手續到體質面的組織結構與能力建構，舉凡有助改善貿易成本並提升供應鏈整合能力的措施，皆為貿易便捷化之相關課題。

貿易便捷化自1996年新加坡部長會議起，即成為WTO討論的議題。新加坡部長宣言中指示貿易便捷化議題要由貨品貿易理事會(Council for Trade in Goods)參與相關國際組織之工作，如國際貿易中心(International Trade Centre, ITC)、聯合國歐洲經濟委員會(United Nations Economic Commission for Europe United Nations Economic Commission for Europe，

---

<sup>7</sup> APEC, *APEC's Second Trade Facilitation Plan*, at 4 (2007).

UNECE)、聯合國貿易暨發展組織(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)及世界關務組織(World Customs Organization, WCO)等就貿易程序之簡化進行研究及分析,以便WTO就該議題所做規範加以評估。在2004年的七月套案中,總理事會指示會員應就貿易便捷化展開談判,並要求貨品貿易理事會檢視、釐清並改進GATT 1994第五、八、十條,以及界定會員對貿易便捷化之需求和優先目標,特別是開發中及低度開發國家。<sup>8</sup>

## 二、 效益

在過去六十年多邊貿易體系的努力下,關稅和非關稅貿易障礙已顯著降低。現今的國際貿易是全球分工之體現。基於生產要素的異質與通訊運輸科技的發達,供應鏈通常橫跨多個國家,原料和貨物需在最低成本的情況下於供應鏈的環節間快速及有效移動,這是良善全球供應鏈管理(global supply chain management)的關鍵,而通關手續、文書作業、官僚作業、基礎設施,在在皆為達成前述目標之決定因素。若一國能創造及維持最有利運籌的環境,該國就能成為全球經濟網絡的重要一環。

由於在國際貨物貿易過程中有天然和人為貿易障礙的存在,故而使貿易過程中有運輸成本和貿易成本的產生。根據APEC於2001的報告,貨櫃入港的文件資料電子化可減少3%抵岸成本(landed cost)<sup>9</sup>,此舉能減少APEC會員國600億美元的貿易成本。<sup>10</sup>UNCTAD估計,開發中國家每減少1%的海空運成本,就可增加70億美元的GDP。<sup>11</sup>

根據台灣經濟部國貿局委託研究之貿易便捷化整體規劃報告指出,執行貿易便捷化將縮短進口廣義通關(包括簽審申辦、檢驗檢疫、到港卸貨及貨物通關等)作業時間,由現行約7天將至3天;出口廣義通關(包含簽審申辦、貨物通關及貨物裝船等),由現行約4天預計降至1天。同時產生下列不可計算或間接影響之無形效益:<sup>12</sup>

(1) 線上即時完成貿易作業程序,資料一次輸入全程使用,達到一套

---

<sup>8</sup> Doha Work Programme—Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WTO Doc. WT/L/579, at D-1 (Aug. 2, 2004).

<sup>9</sup> 抵岸成本為進口貨物的總累計成本,包括貨物抵達指定地點之採購價格,加上運輸、搬運、貨物稅、通關與儲存費用。

<sup>10</sup> *Paperless Trading: Benefit to APEC*, GOVERNMENT OF AUSTRALIA, DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, at 18 (2001).

<sup>11</sup> United Nations Committee on Trade and Development, *E-Commerce and Development Report 2001*, UNCTAD: Geneva 2001, at 33-36 (2001).

<sup>12</sup> 「貿易便捷化先期規劃案—貿易便捷化整體規劃報告」,財團法人資訊工業策進會,修訂四版(2003年11月28日)。

系統、一個視窗、一個機制之便民及利民的服務成效。

(2) 貨品流通更為快速，除可降低存貨積壓及融資成本，運費、保險費等外，亦可因系統整合與錯誤減少而降低。

(3) 加速貿易資訊之流通，提升整體貿易形象，增加對外之貿易機會及市場。

(4) 提高國內供應鏈整合的效率，進一步與國外供應鏈接軌，提高產業競爭力。

(5) 帶動整體貿易相關產業之轉型，增進產業體質及競爭力，擴大整體經濟產值效果。

至於該如何衡量貿易是否便捷化？世界銀行2006年發布的《全球企業經營環境調查報告》(Doing Business, DB)中，首次納入了跨境貿易(Trading Across Borders)做為評估指標，並計算於各國進行國際貿易時所需之文件、時間成本及貨幣成本。跨境貿易指標的資料蒐集是來自150多個國家貨運承攬人、港埠營運單位、海關人員的訪談調查，衡量指標含必備文件(Documents Preparation)、通關和控管(Customs Clearance and Technical control)、港口與貨櫃場作業(Ports and Terminal Handling)和內陸運輸(Inland Transportation and Handling)。<sup>13</sup>Djankov等人參考全球企業經營環境調查報告，指出貨物每延遲1天出港，貿易額就減少1%；而時間緊湊性(time-intensive)產品，其貿易額甚至減少6%。<sup>14</sup>

世界銀行根據對全球貨運承攬人和運輸業者的調查，發布《物流績效指數》(Logistics Performance Index, LPI)衡量各國的物流環境，以提供供應鏈績效的資訊。其中分為海關(customs)、設施(infrastructure)、國際運輸(international shipment)、物流能力(logistics competence)、物流追蹤(tracking & tracing)、國內物流成本(domestic logistics costs)與即時性(timeliness)等子項目，分數越高代表越好的物流績效表現。<sup>15</sup>

世界經濟論壇(World Economic Forum)於2008年公布首份《2008年全球貿易促進報告》(Global Enabling Trade Report, GETR)。該報告針對全球118個經濟體的貿易、投資等便利程度進行調查，共有四大構面：市場開放(market access)、邊境管理(border administration)、運輸及通訊設施(transport and communications infrastructure)與經商環境(business environment)。第一構面由關稅與非關稅障礙，及貿易法規等衡量指標組成；第二構面由海關效率、進出口流程效率，及行政透明度等衡量指標組成；第三構面由運輸設施和運輸服務的效率與品質，及資訊與通訊技術的

---

<sup>13</sup> *Doing Business Report 2006*, at 47 (2006).

<sup>14</sup> Simeon Djankov et al., *Trading on Time*, The World Bank Working Policy Research Working Paper No.3909, at 21 (May, 2006).

<sup>15</sup> Jean-François Arvis et al., *Trade Logistics in the Global Economy* (2007).

使用與效率等衡量指標組成；第四構面由管理效率及安全設備等衡量指標組成。<sup>16</sup>

Wilson 等人以次級資料建構《貿易便捷化指數》(Trade Facilitation Index, TFI)，其中分為屬邊境要素的港口效率 (port efficiency) 和關務環境 (customs environment)，以及屬境內要素的法規環境 (regulatory environment) 和電子商務 (e-business usage)，共四項指標。港口效率指標，意在衡量海港及機場的設施及作業品質；海關環境，意在衡量關務作業成本以及相關通關管理作業之透明化程度；法規環境，意在衡量該經濟體之法規處理態度與動向；電子商務使用情況，意在衡量各經濟體在電子化硬體建置、使用網路資訊以改善營運效率及提升經濟活動的程度。研究中亦發現，就促貿易流量的角度而言，改善港口設施 (55.5%) 的貢獻度將會做最高，其次是法規環境 (20.7%)、關稅 (9.9%)、電子商務 (5.6%)，最後才是關務環境 (5.6%)。<sup>17</sup>

前述四項貿易便捷化之衡量指標，普遍由關務程序、港口設施、物流運輸和電子化程度等構面組成，唯TFI包含法規環境構面，此乃TFI與其他研究報告對於貿易便捷化之定義不盡相同，故造成不一樣的衡量指標 (見下表三整理)。就此看來，目前貿易便捷化之研究較不著重於法規環境部分，更由於目前中國對台的主要貿易障礙為法規不透明，本文將著重於透明化研究，以補足現存文獻中欠缺之處。本文第二章第二節中，將採納TFI的衡量指標，為中國大陸和台灣目前的貿易便捷化進展作分類及介紹。

表 三 評估貿易便捷化程度的衡量指標

| 研究報告 | 衡量指標                              |
|------|-----------------------------------|
| DB   | 必備文件<br>通關與控管<br>港口與貨櫃場作業<br>內陸運輸 |

<sup>16</sup> Robert Z. Lawrence et al., *The Global Enabling Trade Report 2008*, WORLD ECONOMIC FORUM (2008).

<sup>17</sup> John S. Wilson et al., *Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact*, The World Bank Working Policy Research Working Paper No.2988, at 40 (Mar., 2003).

|      |   |
|------|---|
| LPI  | 海關<br>設施<br>國際運輸<br>物流能力<br>物流追蹤<br>國內物流成本<br>即時性 |
| GETR | 市場開放<br>邊境管理<br>運輸及通訊設施<br>經商環境                   |
| TFI  | 港口效率<br>關務環境<br>法規環境<br>電子商務                      |

資料來源：本研究整理

Hoekman及Nictia以DB指標、LPI和TFI之改善（貿易便捷化）對貿易量的增加，與降低關稅和減少非關稅措施（貿易自由化）對貿易量的增加進行比較，研究結果也顯示貿易便捷化對貿易的正面影響遠大於貿易自由化帶來的正面影響。另外，著重於改善LPI和TFI的政策，其相較於著重改善DB指標的政策有更顯著的效益。<sup>18</sup>亦有研究顯示，出口的美國貨物從倉庫運抵港口以及進口貨物從美國港口運抵國內倉庫所需的時間平均縮短一天，美國每年的貿易額將增加近290億美元，這個數字比經濟學家預估的美韓自由貿易協定（U.S.—South Korea Free Trade Agreement）所帶來之貿易額年增幅還高出許多。<sup>19</sup>根據WTO網頁，APEC認為貿易便捷化會增加APEC會員國26%的實質GDP，這個數字是進行貿易自由化成效的兩倍，此外亦使開發中國家的進口貨物價格減少1~2%。<sup>20</sup>

國際貿易並不會因為杜哈回合談判的遲緩進展而有所停滯，世界銀行

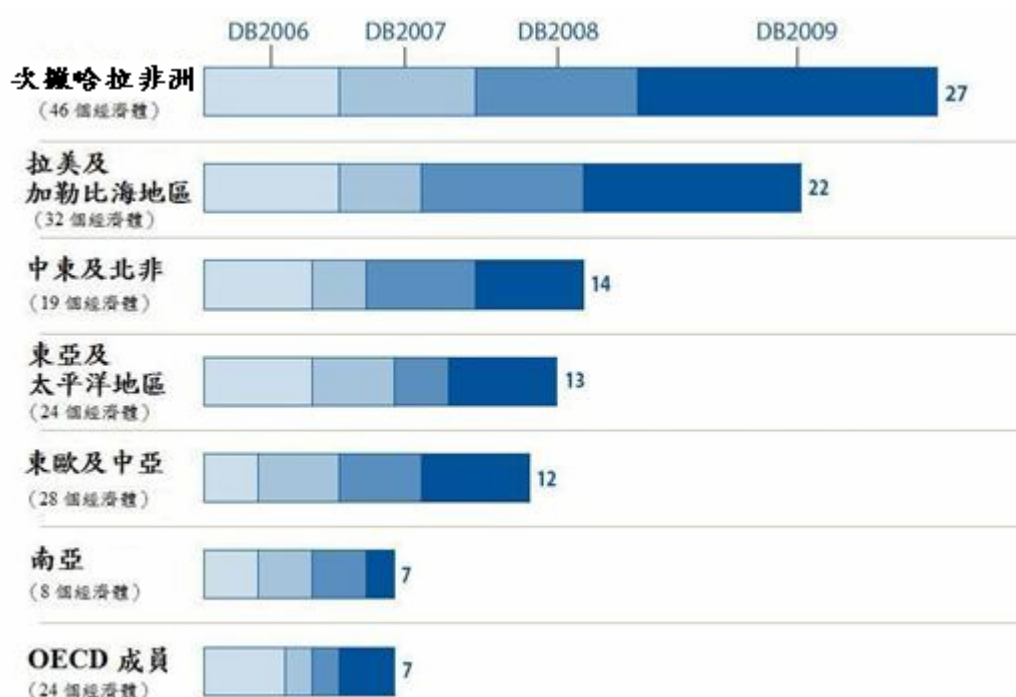
<sup>18</sup> Bernard Hoekman & Alessando Nictia, *Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade*, The World Bank Working Policy Research Working Paper No.4797, at 18 (Dec., 2008).

<sup>19</sup> Stephen Creskoff, *Trade Facilitation: An Often Overlooked Engine of Trade Expansion*, 3(1) GLOBAL TRADE AND CUSTOMS JOURNAL, at 2 (1998).

<sup>20</sup> *Doha WTO Ministerial 2001 Briefing Notes*, WORLD TRADE ORGANIZATION, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/brief\\_e/brief15\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief15_e.htm) (last visited day: Nov. 9, 2008).



估計，全球的貨品及服務貿易額將於2030年成長至27兆美元。<sup>21</sup>貿易便捷化不需倚賴多邊或雙邊的談判，各個國家可透過單邊的行動減少以貿易成本，因此即使杜哈回合談判未有實質進展，政府當局仍可自行制定貿易便捷化政策，提高國際競爭力。根據《2009年全球企業經營環境調查報告》，近年來次撒哈拉非洲國家的貿易便捷化發展最為顯著，其次是拉美及加勒比海地區國家，南亞和OECD成員國的貿易便捷化較無新進展（如圖一所示）。<sup>22</sup>



資料來源：《2009年全球企業經營環境調查報告》

圖一 近年各國新施行之貿易便捷化政策數量

## 第二節 兩岸貿易便捷化

### 一、 兩岸貿易現況

從上述的文獻回顧中，可確信貿易便捷化對於節省貿易成本以促進貿易量和經濟發展都有相當的貢獻。因此接下來將檢視兩岸貿易的互動程

<sup>21</sup> Daniel Ikenson, *While Doha Sleeps: Securing Economic Growth through Trade Facilitation*, Cato Institute Trade Policy Analysis No.37, at 17 (June 17, 2008).

<sup>22</sup> *Doing Business Report 2009*, at 47 (2009).

度，以觀察是否有推動貿易便捷化相關措施的必要。

### (一) 兩岸貿易發展

兩岸貿易起於 1979 年鄧小平主張的改革開放政策，此後兩岸有了初步的貿易，起初從中國大陸進口到台灣的大都是以農產品為最大宗，而台灣則以工業產品為主。1988 年開始，台灣逐步開放中國大陸物品間接進口，由農工原料逐漸擴大到勞力密集產品，如零組件、半成品及成品；1996 年 1 月，經濟部開始推動已開放間接進口中國大陸物品免簽證作業，同年 7 月起，大幅開放中國大陸工業產品，採開放清單負面表列；1997 年 1 月，實施中國大陸物品適用免除輸入許可證措施。2002 年台灣成為 WTO 會員，行政院於同年 1 月通過「分階段擴大開放中國大陸物品進口」之兩岸商品貿易調整事項，同年 2 月公告開放 2,058 項產品進口。總計至 2009 年 3 月止，開放間接進口的中國大陸產品品項達 8,600 項，佔進口總項目之 79.52%，其中免簽證項目為 8,322 項，佔開放進口之中國大陸產品的 96.77%。(見表四)。

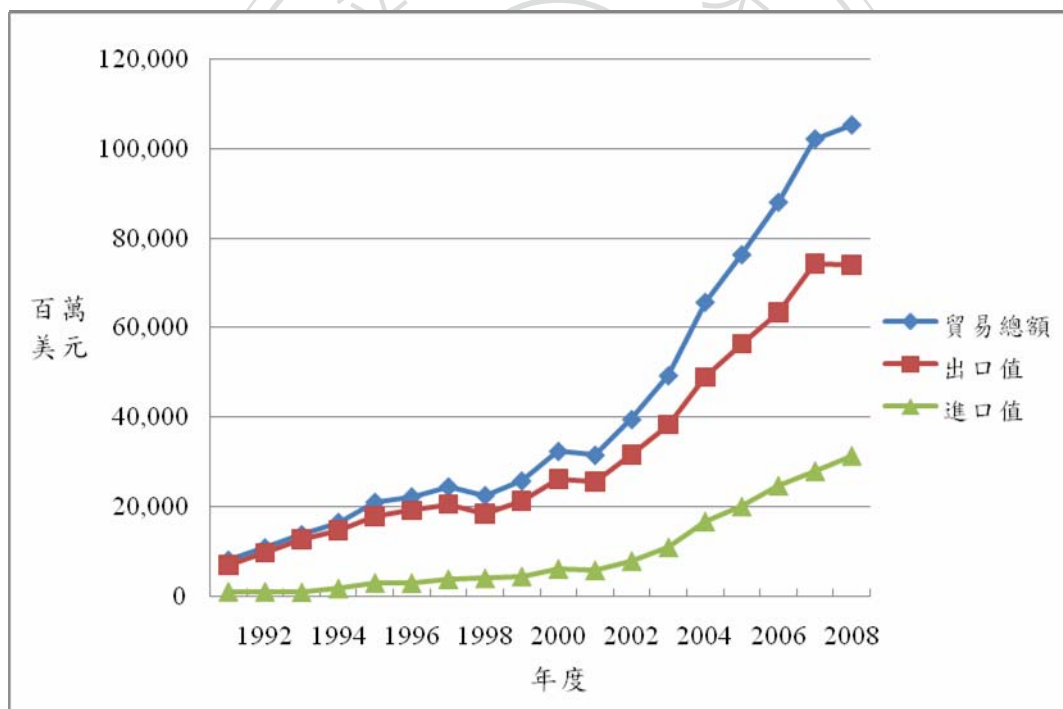
表四 台灣開放進口中國大陸物品年度統計表

| 時 間  | 開放項數  | 貨品總項數  | 開放項數/<br>貨品總項數 | 免證項數  | 免證項數/<br>開放項數 |
|------|-------|--------|----------------|-------|---------------|
| 1989 | 50    | 26,889 | 0.19%          |       |               |
| 1993 | 1,294 | 9,220  | 14.03%         |       |               |
| 1996 | 4,973 | 9,461  | 52.56%         |       |               |
| 1997 | 5,370 | 10,111 | 53.11%         | 4,542 | 84.6%         |
| 1998 | 5,523 | 10,223 | 54.03%         | 4,983 | 90.2%         |
| 1999 | 5,666 | 10,240 | 55.33%         | 5,163 | 91.12%        |
| 2000 | 5,786 | 10,247 | 56.47%         | 5,278 | 91.20%        |
| 2001 | 5,888 | 10,344 | 56.92%         | 5,377 | 91.32%        |
| 2002 | 8,055 | 10,626 | 75.80%         | 7,695 | 95.53%        |
| 2003 | 8,423 | 10,923 | 77.11%         | 7,902 | 93.81%        |
| 2004 | 8,614 | 11,001 | 78.30%         | 8,081 | 93.81%        |
| 2005 | 8,666 | 10,922 | 79.34%         | 8,383 | 96.73%        |
| 2006 | 8,660 | 10,895 | 79.48%         | 8,377 | 96.73%        |

|        |       |        |        |       |        |
|--------|-------|--------|--------|-------|--------|
| 2007   | 8,718 | 10,931 | 79.76% | 8,450 | 96.93% |
| 2008   | 8,753 | 10,940 | 80.01% | 8,477 | 96.85% |
| 2009/3 | 8,600 | 10,815 | 79.52% | 8,322 | 96.77% |

資料來源：台灣經濟部國貿局網站資料

台灣對中國大陸的出口在 90 年代初期即有顯著的成長。此一情勢，恰與當時台灣廠商為積極尋求因土地、勞動等生產成本不斷增加而紛紛前往中國大陸、東南亞地區投資，而造成投資引動型之出口增加現象頗為吻合。<sup>23</sup>惟台灣對中國大陸產品有進口限制，因此對中國大陸的進口額不如出口額般大幅成長。但由於兩岸相繼加入 WTO，無論進口額或出口額都呈現更快速的成長。(見圖二)。



資料來源：依台灣經濟部國貿局資料繪製

圖二 台灣對中國大陸的進出口額

至於兩岸貿易往來的內容(見表三及表四之陸委會估算數據)，台灣

<sup>23</sup> 蔡孟佳，「貿易便捷化與兩岸合作」，WTO 研究第九期，第 11 頁(2008 年)。

對中國大陸的出口占台灣整體出口的比重在 1984 年還不及 2%，1992 年已突破兩位數，2007 年更上升到 30%，故中國大陸已成為台灣重要的外銷市場；進口方面，囿於對中國大陸產品之限制輸入，1989 年之前都未超過 1%，但在兩岸加入 WTO 後，台灣大幅開放對中國大陸產品的進口，所以台灣對中國大陸進口比重於 2005 年首度突破 10%。另一方面，中國大陸出口到台灣商品占其整體出口比重由 1984 年的 0.42%，攀升至 2004 年的 2.83%，然而之後呈逐年下降趨勢；至於對台灣的進口比重，在 90 年代都在 10% 以上，然近年來隨著台商投資中國大陸逐漸的在地化，其對台灣原物料、中間投入依賴減少，因此自台灣進口的比重大幅下滑，2007 年甚至不到 8%。

表五 台灣對中國大陸貿易占我外貿之比重表

| 期間<br>Period       | 香港轉口貿易統計<br>Transit Trade between Taiwan and Mainland<br>China via HK |  |  | 陸委會估算<br>Estimates by Mainland Affairs Council, ROC |  |  |
|--------------------|---|--|--|---|--|--|
|                    | 出口比重 <sup>1</sup><br>export share <sup>1</sup>                        | 進口比重 <sup>1</sup><br>import share <sup>1</sup> | 進出口比重 <sup>1</sup><br>total trade share <sup>1</sup> | 出口比重 <sup>1</sup><br>export share <sup>1</sup>      | 進口比重 <sup>1</sup><br>import share <sup>1</sup> | 進出口比重 <sup>1</sup><br>total trade share <sup>1</sup> |
|                    | 單位(Unit) : %  |  |  |   |  |  |
| 1984               | 1.40  | 0.58   | 1.06   | 1.40  | 0.58   | 1.06   |
| 1985               | 3.21  | 0.58   | 2.17   | 3.21  | 0.58   | 2.17   |
| 1986               | 2.04  | 0.60   | 1.49   | 2.04  | 0.60   | 1.49   |
| 1987               | 2.28  | 0.83   | 1.71   | 2.28  | 0.83   | 1.71   |
| 1988               | 3.70  | 0.96   | 2.47   | 3.70  | 0.96   | 2.47   |
| 1989               | 4.38  | 1.12   | 2.94   | 5.03  | 1.12   | 3.31   |
| 1990               | 4.88  | 1.40   | 3.32   | 6.54  | 1.40   | 4.23   |
| 1991               | 6.10  | 1.78   | 4.15   | 9.79  | 0.46   | 5.57   |
| 1992               | 7.66  | 1.55   | 4.79   | 12.84   | 1.03   | 7.31   |
| 1993               | 8.82  | 1.43   | 5.32   | 16.28   | 1.31   | 9.19   |
| 1994               | 9.03  | 1.51   | 5.45   | 16.99   | 2.17   | 9.93   |
| 1995               | 8.72  | 1.51   | 5.27   | 17.15   | 2.97   | 10.36  |
| 1996               | 8.26  | 1.54   | 5.12   | 17.63   | 2.97   | 10.79  |
| 1997               | 7.82  | 1.52   | 4.79   | 18.08   | 3.41   | 11.03  |
| 1998               | 7.43  | 1.57   | 4.60   | 17.62   | 3.91   | 11.00  |
| 1999               | 6.61  | 1.46   | 4.17   | 17.22   | 4.07   | 11.00  |
| 2000               | 6.31  | 1.41   | 3.95   | 16.46   | 4.43   | 10.67  |
| 2001               | 6.98  | 1.57   | 4.48   | 20.27   | 5.47   | 13.45  |
| 2002               | 7.62  | 1.51   | 4.84   | 23.30   | 7.04   | 15.89  |
| 2003               | 7.83  | 1.69   | 5.01   | 25.43   | 8.61   | 17.70  |
| 2004               | 8.09  | 1.47   | 4.91   | 26.83   | 9.95   | 18.72  |
| 2005               | 8.60  | 1.44   | 5.17   | 28.36   | 11.00  | 20.04  |
| 2006               | 8.35  | 1.44   | 5.07   | 28.27   | 12.23  | 20.65  |
| 2007               | 8.60  | 1.33   | 5.18   | 30.11   | 12.77  | 21.95  |
| 2008               |   |  |  |   |  |  |
| 1-11月<br>Jan.-Nov. | 7.82  | 1.19   | 4.60   | 29.21   | 12.93  | 21.30  |

資料來源：台灣中國大陸委員會網站資料

表六 中國大陸對台灣貿易占中國大陸外貿之比重表

單位(Unit) : %

| 期間<br>Period       | 香港轉口貿易統計<br>Transit Trade between Taiwan and Mainland<br>China via HK |                           |                                | 陸委會估算<br>Estimates by Mainland Affairs Council, ROC |                           |                                |
|--------------------|---|---------------------------|--------------------------------|---|---------------------------|--------------------------------|
|                    | 出口比重 <sup>1</sup>   | 進口比重 <sup>1</sup>         | 進出口比重 <sup>1</sup>             | 出口比重 <sup>1</sup>                                   | 進口比重 <sup>1</sup>         | 進出口比重 <sup>1</sup>             |
|                    | export share <sup>1</sup>   | import share <sup>1</sup> | total trade share <sup>1</sup> | export share <sup>1</sup>                           | import share <sup>1</sup> | total trade share <sup>1</sup> |
| 1985               | 0.42  | 2.34                      | 1.58                           | 0.42  | 2.34                      | 1.58                           |
| 1986               | 0.47  | 1.89                      | 1.29                           | 0.47  | 1.89                      | 1.29                           |
| 1987               | 0.73  | 2.84                      | 1.83                           | 0.73  | 2.84                      | 1.83                           |
| 1988               | 1.01  | 4.06                      | 2.65                           | 1.01  | 4.06                      | 2.65                           |
| 1989               | 1.12  | 4.90                      | 3.12                           | 1.12  | 5.63                      | 3.51                           |
| 1990               | 1.23  | 6.15                      | 3.50                           | 1.23  | 8.24                      | 4.47                           |
| 1991               | 1.57  | 7.32                      | 4.27                           | 0.41  | 11.75                     | 5.74                           |
| 1992               | 1.32  | 7.80                      | 4.47                           | 0.88  | 13.09                     | 6.82                           |
| 1993               | 1.20  | 7.30                      | 4.44                           | 1.11  | 13.46                     | 7.67                           |
| 1994               | 1.07  | 7.37                      | 4.15                           | 1.54  | 13.86                     | 7.56                           |
| 1995               | 1.06  | 7.48                      | 4.08                           | 2.08  | 14.71                     | 8.02                           |
| 1996               | 1.05  | 7.00                      | 3.90                           | 2.03  | 14.93                     | 8.21                           |
| 1997               | 0.95  | 6.82                      | 3.52                           | 2.14  | 15.77                     | 8.11                           |
| 1998               | 0.90  | 5.95                      | 3.09                           | 2.24  | 14.15                     | 7.39                           |
| 1999               | 0.84  | 4.93                      | 2.72                           | 2.32  | 12.86                     | 7.17                           |
| 2000               | 0.79  | 4.26                      | 2.44                           | 2.50  | 11.11                     | 6.59                           |
| 2001               | 0.64  | 3.62                      | 2.06                           | 2.22  | 10.51                     | 6.18                           |
| 2002               | 0.52  | 3.49                      | 1.94                           | 2.45  | 10.68                     | 6.36                           |
| 2003               | 0.49  | 2.86                      | 1.64                           | 2.51  | 9.28                      | 5.79                           |
| 2004               | 0.42  | 2.63                      | 1.49                           | 2.83  | 8.72                      | 5.69                           |
| 2005               | 0.35  | 2.58                      | 1.38                           | 2.64  | 8.53                      | 5.37                           |
| 2006               | 0.30  | 2.36                      | 1.23                           | 2.56  | 8.00                      | 5.00                           |
| 2007               | 0.24  | 2.22                      | 1.11                           | 2.30  | 7.77                      | 4.71                           |
| 2008               |   |                           |                                |   |                           |                                |
| 1-11月<br>Jan.-Nov. | 0.21  | 1.78                      | 0.91                           | 2.25  | 6.66                      | 4.22                           |

資料來源：台灣中國大陸委員會網站資料

自 2007 年 9 月份起，在全球金融風暴持續擴大影響下，中國大陸經濟成長受阻，進而衝擊對台相關產品需求，尤在電子相關產品方面最為強烈。各國經濟也進入衰退期，其中，美國經濟受創尤深，考量台灣對中國大陸出口係為此波經濟不景氣中衝擊最大之電子及資訊等產品為主，又台灣與中美等市場之出進口連動性高，倘若美國經濟持續衰退、中國大陸經濟成長力道亦持續減弱，預料 2009 年台灣對中國大陸出口貿易表現，恐難以維持以往榮景。目前，中國大陸仍為台灣第 1 大貿易夥伴、第 1 大出

口市場、第2大進口來源及貿易順差最大來源地。<sup>24</sup>

## (二) 兩岸三通

2008年11月，中國大陸海協會會長陳雲林應海基會董事長江丙坤邀請來台訪問，並舉行第二次江陳會談，這是自1949年兩岸分治60年以來，中國大陸方面最高層級代表首度訪台，雙方在政府授權之下，成功的進行對話並簽署兩岸空運直航、海運直航、郵件直達與食品安全衛生等4大協議，再加上先前已開放的中國大陸赴台灣直接投資等，正式揭開了兩岸通航、通商及通郵的「大三通」時代。

2008年12月15日兩岸正式啟動「大三通」，在空運方面，兩岸週末包機由現行每週36班增至每日包機108班；台灣航點維持8個，中國大陸航點由現行5個增為21個。兩岸貨運包機各開放臺北、桃園、高雄、及上海、廣州、北京和廈門等機場。另據航空公司估算，燃油成本亦將可較現行飛航方式節省約40%~45%；總計航空公司及旅客節省之時間及成本，估計每年約達新台幣30億元以上。<sup>25</sup>

在海運方面，台灣開放11個港口，包括小三通的5個港口，中國大陸開放63個港口及港區；雙方可相互免徵營業稅及所得稅，台灣航運業者擁有掛外國旗的「權宜輪」與兩岸三地貨櫃班輪運輸及砂石運輸船隻，也可有條件航行於直航航線。海運直航平均可節省每航次16至27小時，節省約15%至30%航行成本，不僅可提升企業物流配送效率，並可創造港口的運量。另據研究報告指出，一艘萬噸級貨櫃船每航次航運成本約可節省新台幣60萬元，定期貨櫃航線每年可節省新台幣6.2億至13億元（視彎靠港口而定）；散裝不定期船航行時間可節省1-2天，煤礦運輸成本下降約18.7%，其他貿易物資運輸成本下降約33.8%；估計全年節省成本可達新台幣數十億元。<sup>26</sup>

撇開政治意涵不談，兩岸三通的啟動，最直接的效益是大幅降低兩岸間交通運輸的時間及成本，除了可提升台灣產業出口競爭力外，也有利企業在兩岸間建立更有效率的分工模式，促使高附加價值產業之核心競爭優勢能夠留在台灣；另一方面，海空直航也可強化台灣與全球市場的連結，吸引跨國企業在台灣進行加值服務及創新研發活動，促使台商與外商以台

<sup>24</sup> 徐純芳，「97年兩岸貿易情勢分析」，經濟部國貿局，[http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/policy/2009/policy\\_09\\_041.htm](http://cdnet.stpi.org.tw/techroom/policy/2009/policy_09_041.htm)（2009年3月2日）。

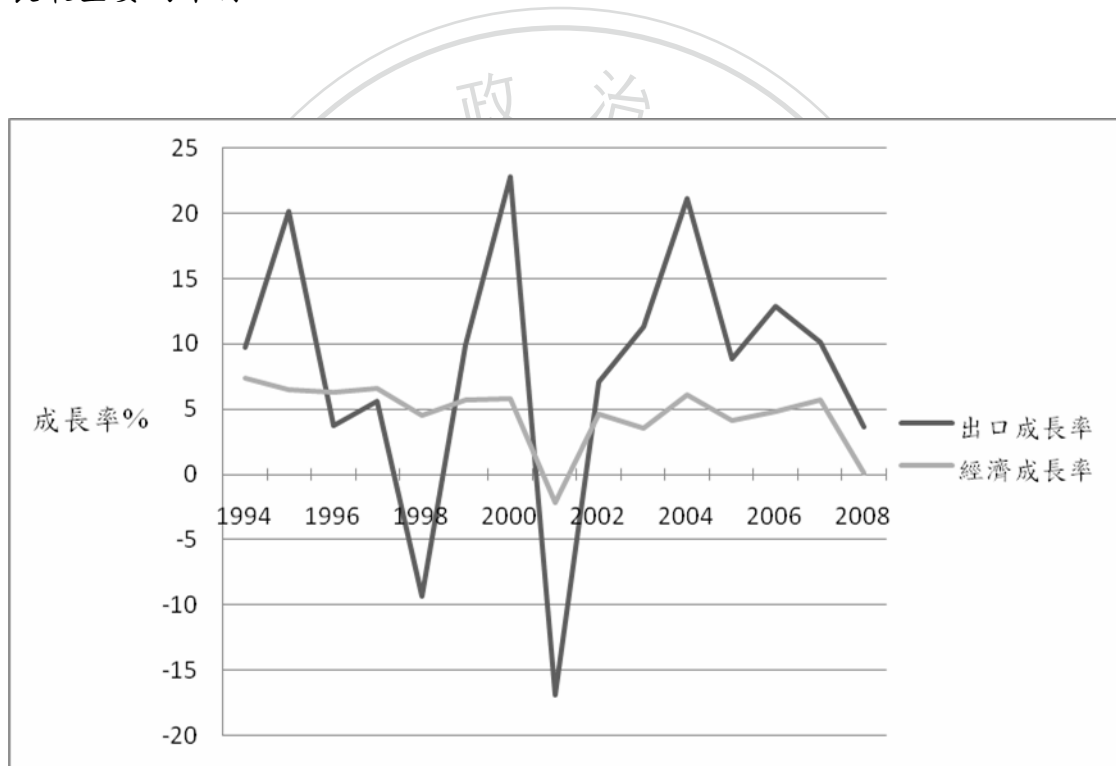
<sup>25</sup> 「『海峽兩岸空運協議』相關說明—第二次『江陳會談』成果（空運篇）」，行政院中國大陸委員會（2008年11月4日）。

<sup>26</sup> 「『海峽兩岸空運協議』相關說明—第二次『江陳會談』成果（海運篇）」，行政院中國大陸委員會（2008年11月4日）。

灣作為進軍中國大陸的營運總部及全球運籌中心。

### （三） 貿易對於經濟發展的重要性

台灣是出口導向的國家，出口佔 GDP 的比重很高，所以當出口成長率很高的時候，台灣的 GDP 成長率也就隨之攀高（見圖三）。1990 年代以前，由於美國是台灣主要的出口國，因此美國景氣牽動著台灣的經濟成長表現。但是，1990 年代以後，台灣對中國大陸出口的比重快速成長，每年都有大量順差，近幾年台灣對中國大陸的出口成長率已遠高於台灣對其他地區的出口成長率，因此對中國大陸出口成長率也成為帶動台灣經濟成長最重要的來源。<sup>27</sup>



資料來源：依台灣行政院主計處與財政部關稅總局資料繪製

圖三 台灣近年的出口成長率與經濟成長率

就前述之兩岸貿易依存度和經貿互動情形而言，若得進行貿易便捷化以減少業者面臨的貿易成本，將顯著提升經濟發展，因此兩岸的確有必要採納貿易便捷化措施。事實上，兩岸政府早已推動貿易便捷化政策多年，

<sup>27</sup> 林祖嘉，「1987 年以來兩岸貿易與投資環境的變遷與發展」，財團法人國家政策研究基金會，第 11 頁（2006 年 6 月 28 日）。

以下本文將以 TFI 之衡量指標（港口效率、關務環境、法規環境及電子商務使用情況）檢視兩岸現階段的工作。

## 二、 中國大陸的貿易便捷化發展

### （一） 港口設施

#### 1. 上海國際航運中心

中國大陸於 1996 年 1 月啟動以上海深水港為主體，浙江、江蘇的江海港口為兩翼的「上海國際航運中心」建設計畫。從 1997 到 2005 年間，完成外高橋港區一期改造，二期至五期新建工程，使之成為擁有 16 個大型貨櫃泊位、4 個支線貨櫃泊位，且年貨櫃裝卸量超過 1,500 萬 TEU (Twenty-Foot Equipment Unit)<sup>28</sup> 的大型貨櫃港區；至 2007 年底，洋山深水港區已完成一期、二期和三期第一階段工程，建城 13 個大型貨櫃泊位，碼頭長度 4,350 公尺，貨櫃裝卸量超過 700 萬 TEU；長江深水航道整治已完成一期和二期工程，水深已達 10 公尺。<sup>29</sup>2008 年之世界各港口裝卸量中，上海港排名第二，年裝卸量為 2,798 萬 TEU。<sup>30</sup>

### （二） 關務環境

#### 2. 簡化行政審批項目

2003 年國務院分三批公布取消的行政審批項目，各地方政府的審批項目也相應大幅削減；如上海市貿易和外商投資管理部門的審批項目從 2002 年的 102 件減至 2003 年的 32 件。有關外國企業常駐代表機構的註冊登記，也做到網上受理，一次辦結。<sup>31</sup>

#### 3. 便利海關與邊境措施

中國大陸在 1988 年加入《關務程序簡化與調和國際公約》(The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, 簡稱京都公約, Kyoto Convention), 亦於 2000 年簽署《修正

<sup>28</sup> TEU 為計算貨櫃容量之單位，一 TEU 為一只 20 呎貨櫃。

<sup>29</sup> 許培星，「上海國際航運中心建設與發展前景」，中國水運，2008 年第 10 期，第 1 頁（2008 年）。

<sup>30</sup> 「2008 年全球貨櫃港排名前 30 名營運概況」，交通部統計處，第 1 頁（2009 年 5 月 6 日）。

<sup>31</sup> 田忠法、汪明，「貿易便利化—我國外貿法體系的新座標」，世界貿易組織動態與研究，2005 年第 3 期，第 2 頁（2005 年）。



後的京都公約》(Revised Kyoto Convention)。中國大陸海關採用的報關、查驗、徵稅放行等海關手續均符合國際做法。尤其是在加入 WTO 之後，海關取消了以往針對重點商品確定參考價格作為海關徵稅依據的做法，有關成交價格條件、估價方法、實付或應付價格調整等皆已與 WTO 之《關稅估價協定》(Agreement on Customs Valuation) 一致。2002 年開始，全面推廣通關作業改革，「口岸電子執法系統」(Port Electronic Enforcement System) 出口收匯核查電子系統正式運行，大幅減少海關業務單證收費。<sup>32</sup>

#### 4. 統一產品認證制度

中國大陸加入 WTO 後，將原有之兩大產品認證制度統一成「強制性認證制度」(China Compulsory Certification，亦稱中國強制認證，簡稱 CCC)，於 2002 年 5 月實施，在產品認證制度上給予進口商品完全的國民待遇。2003 年 11 月實施「認證認可條件」，進一步從法規上規範此強制性產品認證制度；亦即，檢驗檢疫機構在入境港口實施了入境驗證制度，列入認證目錄內的商品必須獲得認證並加貼認證標誌後才可進口。<sup>33</sup>

#### 5. 「前推後移」通關模式

傳統的通關模式是貨物運抵港口，進入海關監管場所後，企業向海關進行申報，海關按照審單、徵稅、查驗、放行的程序實施監管，然而此做法會在一定程度上阻礙物流暢通，增加企業通關的時間和經濟成本。新的「前推後移」的通關模式則通過監管時空的延伸避免了上述情況。「前推」，就是在現有的艙單提前申報基礎上，推行「提前報關，貨到放行」的監管新模式，在貨物進口或出口之前，根據申報內容對貨物預先歸類、預先審價等綜合分析，並確定監管重點，為貨物運抵後快速通關奠定基礎。所謂「後移」，是指改變將海關監管重心侷限於港口，加強稽查、統計、緝私等部門的協作配合，依據企業動態資訊庫和統計部門的資料，以企業和商品為單位，加強結關後之貨物流、資訊流的跟蹤監控分析，此舉方便了合法進出，又對違法企業形成威懾，進而縮短貨物在港口滯留的時期。<sup>34</sup>

<sup>32</sup> 同上註。

<sup>33</sup> 同上註，第 3 頁。

<sup>34</sup> 餘波，「WTO 貿易便利化背景下我國海關通關管理的對策研究」，商場現代化總 491 期，第 7 頁 (2007 年 1 月)。

## 6. 風險管理機制

海關藉由風險管理，加強物流動態的分析和風險預警，從「粗放式」管理改成為「集約式」管理，進而達到加快物流通關速度的目的。第一步是推動查驗評估機制，其做法是根據進出口資料進行風險分析，在評估風險後，將企業、貨物、運輸工具及運輸線路等各分成若干個等級，並區分各個等級的監管重點，對風險較高的進出口貨物實行較嚴格的控管，藉此提高監管效率。第二步是建立三級查驗績效評估機制，對控管效能和查驗效能進行全面評估。<sup>35</sup>

海關總署於 2008 年 4 月實施新修訂之《海關企業分類管理辦法》，引入守法便利原則和信用管理、風險管理等現代管理概念，依據企業遵守法律、海關規章、經營狀況及海關監管統計紀錄等，將企業列為 AA、A、B、C、D 等 5 個管理類別。<sup>36</sup>在商務、人民銀行、工商、稅務、質檢、外匯、監察等行政管理部門和機構無不良記錄者，才能歸類在 A 與 AA 類進出口貨物收發貨人，此二類企業適用「通關便利措施」；B 類企業適用「一般管理措施」；若被歸類為 C 類企業，則須繳納 100% 保證金，且在通關、加工貿易業務開展和後續管理環節適用「嚴密監管措施」；若被歸為 D 類企業，則禁止進行加工貿易，必須以一般貿易方式進出口所有貨物，因此將增加巨額稅務成本（包括關稅及增值稅），此類企業亦適用「嚴密監管措施」。<sup>37</sup>

### （三） 電子商務

#### 1. 「大通關」與「電子口岸」資訊平台

「大通關」為提高港口通關效率系統工程的簡稱，涉及海關、國檢、港口、機場、稅務、外管、銀行、生產企業、運輸企業、貨主、代理等單位元，其通過運用電子化手段，改革現行的港口貨物通關流程，整合監管資源，建立統一的資料平台、規範暢通港口進出口貨物的資訊流、單證流、貨物流和資金流，實現港口相關資料的資訊共用。為進一步完善港口工作聯絡協調機制，積極推動空港邊檢、海關、質檢申報「三單合一」改革，逐步在海運和陸路推廣實施，以提高此龐大系統的整體效能。<sup>38</sup>

<sup>35</sup> 同上註。

<sup>36</sup> 參見中華人民共和國海關企業分類管理辦法，第六條至第十條。

<sup>37</sup> 徐純芳，「中國大陸大陸新修訂『海關企業分類管理辦法』，提醒赴中國大陸大陸投資台商應注意因應」，經濟部國貿局，<http://www.mac.gov.tw/big5/gov/970220.htm>（最後瀏覽日：2009 年 4 月 20 日）。

<sup>38</sup> 餘波，同註 34。

目前中國大陸不僅透過國家電信公用網路建立的跨部門、跨地區、跨行業的公共資料中心和資料交換資訊系統，集中存放有關進出口企業資訊流、貨物流等電子資料，為海關、外管、商務、工商、稅務、交通、國檢等港口行政執法部門提供電子資料交換、核對服務，同時也向企業提供網上報關、報檢、結付匯核銷、出口退稅、網上支付等線上服務。此外，進一步擴大「電子口岸」(China Electronic Port)的覆蓋領域，拓展「電子口岸」在資料交換和共用上的廣度和深度，在海關、政府管理部門、港口單位、生產企業、商業企業，以及協力廠商物流企業等物流活動所涉及到的各個環節都建立和完善「電子口岸」系統，逐步實現「大通關」主要業務流程在「電子口岸」的全程貫通和港口通關、物流、商務管理的資訊化。

## 2. 通關管理網絡化

透過與所有通關部門的網絡化管理，實現電子化報關，分享海關內部與其他港口單位間的資訊。在海關放行貨物後，港務就可以憑海關電腦放行資訊和海關放行章辦理提發貨手續，減少走私行為的發生，海關也與港務連線以獲取貨物在倉庫中移動、存儲過程中的相關資訊。此外，與質檢、商務、銀行等港口相關部門的連線也能夠減少審核通關單、許可證、外匯憑證的時間。<sup>39</sup>

## 三、 台灣的貿易便捷化發展

### (一) 港口設施

截至 2008 年，基隆港、台中港及高雄港之年貨櫃裝卸量分別為 206 萬 TEU、124 萬 TEU 及 968 萬 TEU，其中高雄港之裝卸量位居世界排名第 12 位。<sup>40</sup> 依據 2005 年至 2008 年推動之「新世紀第二期國家建設計畫」，有關海空港方面的建設為：<sup>41</sup>

#### 1. 基隆港

- (1) 興建港區聯外道路：基隆港東岸港區聯外道路工程、台北港第二期聯外道路新建工程。
- (2) 擴建港埠設施：基隆港東防波堤延伸工程、台北港第二個 5 年計畫水域設施工程、台北港第二個 5 年計畫港區公共設施工程。

<sup>39</sup> 同上註。

<sup>40</sup> 「2008 年全球貨櫃港排名前 30 名營運概況」，同註 30。

<sup>41</sup> 「新世紀第二期國家建設計畫—民國 94 年至 97 年四年計畫暨民國 104 年展望」，行政院經濟建設委員會，第 240、241 頁 (2005 年 12 月)。

- (3) 建立客運中心基地：基隆港東三旅客中心興建工程。
- (4) 持續拓展「促進民間參與公共建設」(Private Participation in Infrastructure Projects, 亦稱BOT)或合作投資興建案：基隆港西29至32碼頭外港物流作業區開放投資經營、修造工廠原址改建貨櫃碼頭工程。
- (5) 推展物流、自由貿易港區行銷與多角化經營：推動港埠作業資訊化、港埠作業自由化及民營化。

## 2. 台中港

- (1) 興建港區聯外道路：整建南堤路、新建北堤路等工程。
- (2) 擴建港埠設施：航道浚深拓寬工程、營運碼頭新建工程。
- (3) 投資開發港區土地：南填方區圍堤工程、港區親水遊憩相關公共設施工程、開放民間投資開發專業區。
- (4) 落實客戶導向經營，加強行銷活動，並推動港埠作業自由化、民營化及港埠費率合理化。

## 3. 高雄港

- (1) 推動「高雄港洲際貨櫃中心第一期工程」，期程為2003至2009年；另於高雄港建立完整客運服務中心。
- (2) 推動「安平港跨港橋(漁光橋)工程計畫」，連通三鯤鯓與五期重劃碼頭區，增加港灣營運效能，確保當地居民行之權利。
- (3) 協助辦理國道末端銜接國際機場、國際海港之瓶頸路段改善計畫及中林路延建工程，建立完善道路系統。

4. 整建改善各機場設施：新建及汰換助導航設施，提升民航服務水準，維護飛航安全；積極推動桃園航空貨運園區，以及中部國際機場中長期綜合規劃。

## (二) 關務環境

### 1. 通關自動化

早在1990年，行政院為配合國際貿易化、自由化趨勢，積極推動關務現代化，乃核定「貨物通關全面自動化方案」，在財政部成立「貨物通關自動化推行小組」積極建置全國唯一通關網路，與報關業、倉儲業、簽

屬機關、運輸業、金融機構等連線，交換 EDI 訊息電子資料，取代人工遞送文書，並以電腦代替人工自動處理。第一階段完成空運系統，於 1992 年 11 月上線，隨即建置第二階段海運系統，並於 1994 年 11 月實施。因此，目前台灣進出口貨物不管是海運或空運都已全面實施通關自動化作業，廠商都可透過網路連接海關主機在網路上進行報關作業。<sup>42</sup>

## 2. 簽審規定與流程簡化

台灣自 2003 年起，及進行簽審規定與流程的簡化和標準化。在國貿局方面，減少了 667 項的進口需簽審項目及 802 項的出口需簽審項目；標準檢驗局（簡稱標檢局）減少進口需簽審項目 46 項；防疫檢驗局（簡稱防檢局）將部分檢疫流程簡化為書面審查。所減少的規定中，部分是刪除不時宜之規定，部分則是為配合電子化作業所做的改變。在採行電子化作業的同時，主管機關亦做了補強措施，如防檢局仍會抽檢已簡化為書面審查的項目，而標檢局則增加了符合性聲明產品等。<sup>43</sup>

## 3. 關港貿單一窗口

整合現有通關、航港、貿易簽審三大資訊系統，建立通關、航港、貿易簽審與單一窗口中央資料庫直接介接之管道，簡化進出口作業流程，調和經貿資料訊息，提供業者申辦與查詢、政府機關經貿通關資料交換與共用、跨國經貿通關資料交流之優質單一窗口作業環境。<sup>44</sup>

### （三） 電子商務

有鑒於 APEC 訂定於 2005 年起之貿易無紙化目標、貿易競爭對手國皆積極建置單一視窗服務機制、以及國內要求改革之聲浪，台灣政府將「無障礙通關」計畫視為當前重點國家級經濟建設。此計畫之重點在於簡化通關簽審作業程序、整併貿易所需文件，並建置航港資訊系統及資訊交換平台，使貨物通關無障礙，並與國際制度接軌；將現有各項貿易、通關作業程序及文件整併並簡化，建立貿易資訊交換平台將簽審作業改以線上簽審方式，達到「一次輸入、全程使用」的目標，以即時回應貨主之各項申請需求，並降低貿易成本，提升運籌作業效率。「無障礙通關」下又分成三

<sup>42</sup> 蔡孟佳，同註 23。

<sup>43</sup> 蔚台昌，「貿易便捷化／網路化計畫推動現況」，第 177 頁（2006 年）。

<sup>44</sup> 「優質經貿網絡計畫概要」，財政部關政司，<http://doca.mof.gov.tw/fp.asp?xItem=604&ctNode=111>（最後瀏覽日：2009 年 5 月 2 日）。

個子計畫，共建置了三套貿易作業的網路系統：便捷貿 e 網（貿易簽審作業）、通關電子閘門（通關作業）、航港單一窗口服務平台（港埠相關作業），至 2007 年各子計畫達成之成效如下：<sup>45</sup>

## 1. 便捷貿 e 網

- (1) 推動 18 個簽審單位介接，至 2007 年 12 月為止，已有國貿局、標檢局、防檢局、國家通訊傳播委員會、能源局、國庫署、工業局、屏東農業生技園區、原能會、科學園區管理局、衛生署、環保署、智慧局、加工出口區管理處及民航局等 15 個簽審單位上線。
- (2) 全國 90% 以上之簽審業務，包括：原產地證明文件、輸出入許可證、進口報驗、進出口檢疫文件、菸酒查驗等多項同意文件及證明文件，均可經由「便捷貿 e 網」以電子化方式申辦。
- (3) 「便捷貿 e 網」每週平均申辦量為 17,000~18,000 件之間，約占全部簽審量 69% 左右；加上各簽審機關自行建構網站簽審量約 20%，簽審作業電子化比率已達 89%。
- (4) 另進出口報單中需要簽審之案件，約有 90% 是透過「便捷貿 e 網」進行單證比對，每年減少應審驗報單 22 萬筆，節省進口貨物通關時間約 116 萬小時。
- (5) 因進出口簽審規定及作業流程的簡化與電子化，使得政府部門與民間業者減少人力配置、紙張消耗與作業時間。根據國貿局統計，簽審規定簡化帶來約 29.14 億元的效益；簽審作業電子化帶來約 21.31 億元的效益。

## 2. 通關電子閘門

- (1) 電子閘門連線機關數增加至 2007 年之 16 個，提供之通關資料類別由 8 種增至 104 種，逐步達成通關資料分享效益，及奠定電子化網路化政府基礎目標。
- (2) 建置完成通關簽審訊息交換系統，單證比對作業回歸簽審機關辦理，進口業者一次申報全程服務，節省連線業者報驗資料 50% 之輸入。
- (3) 配合實施風險管理與策略聯盟等措施，2007 年海空運進口貨物通關 C1（免審免驗）案件平均比例，分別提升至 55.98% 及 80.48%，估算每年可減少 C2（應審免驗）及 C3（應審應驗）案件約 22 萬件，節省海關須辦理書面審查之通關人力約 73,000 小時（每份 C1 簽審

<sup>45</sup> 「優質經貿網絡計畫綱要」，財政部關政司，第 7-9 頁（2009 年 1 月 5 日）。

案件，約可節省書面審核時間約 20 分鐘)。<sup>46</sup>

- (4) 狹義通關時間縮短，2007 年海空運進口報單平均通關時間為 1 時 27 分及 10.32 分，估算每年可節省業者進口貨物通關時間約 1,146,000 時。

### 3. 航港單一窗口服務平台 (MTNet)

- (1) 整合交通部及各港務局已上線之 55 項航港作業應用系統，如「商港服務費系統」、「船舶進出港管理系統」、「危險品申報系統」、「港口國管制系統」、「客戶服務管理系統」等，並導入單一簽入機制，使業者透過此平台一次簽入後，即可操作其權限內可用之相關應用系統，減少業者重複登入時間 50% 以上。
- (2) 使用者自主管理及平台簽入目錄管理機制，由業者指派管理員進行使用者權限設定及維護，以提升平台及網路安全機制。
- (3) 導入憑證驗證功能，並建立平台至各單位間採用政府服務網路/虛擬私有網路 (GSN/VPN) 之技術。

## 四、 優先進行的貿易便捷化工作

本文於研究動機中已提及，兩岸目前最大的貿易障礙為法規不透明，然而中國大陸與台灣之貿易便捷化著重在港口設施、關務環境及電子商務部分 (見表四)，雙方皆缺乏改善法規透明的相關政策。就此現象而言，難道是由於增進法規透明化無法帶來足夠的經濟效益？

---

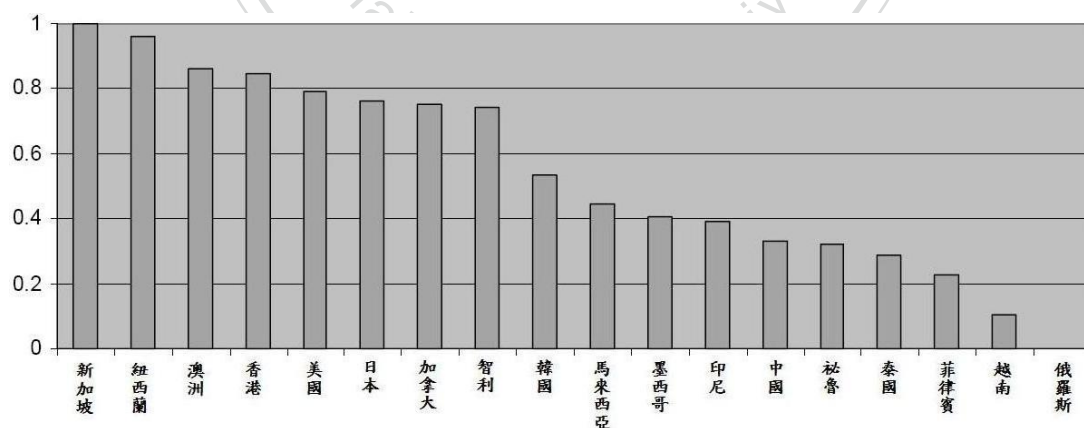
<sup>46</sup> 貨物通關自動化實施辦法，第 13 條：「海關對於連線通關之報單實施電腦審核及抽驗，其通關方式分為下列三種：一、免審免驗通關：免審書面文件免驗貨物放行。二、文件審核通關：審核書面文件免驗貨物放行。三、貨物查驗通關：查驗貨物及審核書面文件放行。」

表七 兩岸貿易便捷化工作項目表

| 便捷化項目 | 中國大陸  | 台灣                                      |
|-------|---|---|
| 港口設施  | 1. 上海國際航運中心   | 1. 加強基隆港、台中港及高雄港之港埠設施<br>2. 整建改善各機場場站設施 |
| 關務環境  | 1. 簡化行政審批項目<br>2. 便利海關與邊境措施<br>3. 統一產品認證制度<br>4. 前推後移的通關模式<br>5. 風險管理機制 | 1. 通關自動化<br>2. 簽審規定與流程簡化<br>3. 關港貿單一窗口  |
| 電子商務  | 1. 大通關與電子口岸資訊平台<br>2. 通關管理網絡化   | 1. 便捷貿e網<br>2. 通關電子閘門<br>3. 航港單一窗口服務平台  |

資料來源：本研究整理

Helble 等人將透明化定義為貿易政策的可預測性 (Predictability) 和簡化 (Simplification)，進行量化並分別比較 APEC 會員在進出口程序的透明化程度，結果顯示中國大陸的透明化程度皆有待改善。<sup>47</sup> (見圖四和圖五，台灣、汶萊和巴布亞紐幾內亞因資料缺漏而無法列入排名。)

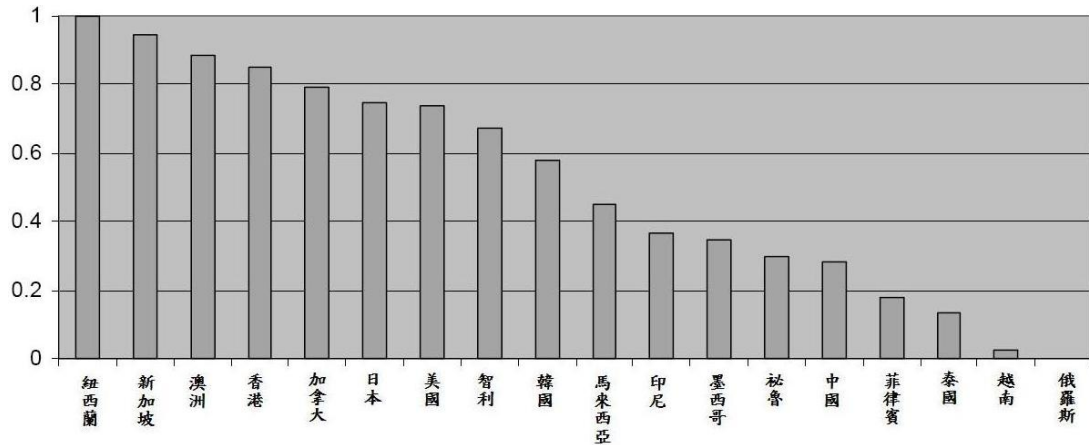


資料來源：Helble 等人研究報告

圖四 APEC 會員在進口程序的透明程度比較

<sup>47</sup> Mathias Helble et al., *Transparency and Trade Facilitation in the Asia Pacific: Estimating the Gains from Reform*, THE WORLD BANK DEVELOPMENT RESEARCH GROUP (June 14, 2007).



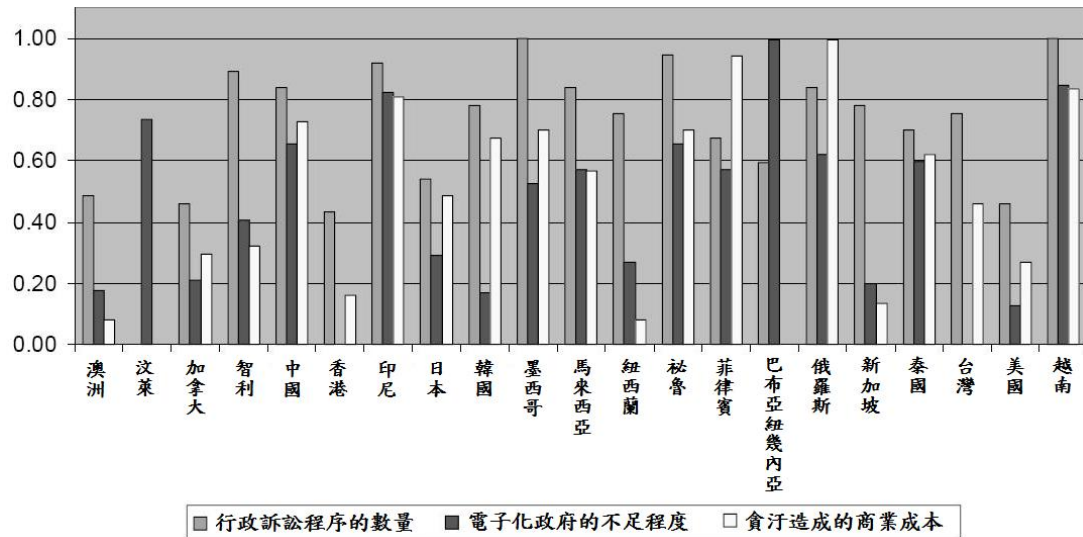


資料來源：Helble 等人研究報告

圖五 APEC 會員在出口程序的透明程度比較

除了貿易環境外，Helble 等人亦從行政訴訟程序的數量、電子化政府（e-government）的程度和貪汙造成的商業成本等三項指標來評估 APEC 會員在檢視商務環境的法規透明度。（見圖六，汶萊、香港和台灣因有資料缺漏而有部分結果無法呈現。）香港及美國在行政訴訟系統最有效率；在電子化政府方面，澳洲、韓國、新加坡和美國的表現優異；澳洲和紐西蘭的貪汙程度相當低。除了電子化政府外，台灣的第一項及第三項指標皆領先中國大陸，而中國大陸在 APEC 會員間之整體表現屬於中間偏後的排名。最後，該研究結果亦顯示，透明化可提升 APEC 會員間的貿易額達 1480 億美元。<sup>48</sup>

<sup>48</sup> *Id.*



資料來源：Helble 等人研究報告

圖六 APEC 會員間法規環境的透明程度

以 Helble 等人之研究結果看來，改善透明化存在極大的經濟效益，故兩岸政府終將推行提升法規透明程度的相關政策。由於兩岸皆為 WTO 會員，而中國大陸的 WTO 入會議定書中亦包含法規透明化部分，因此，是否中國大陸如其所述已完成入會承諾，並符合相關之 WTO 義務？若答案是肯定的，為何會出現法規不透明的貿易障礙？若答案是否定的，又應如何改善？以下章節於 WTO 架構下探討法規透明化之內涵，參考涉及透明化原則之爭端案件，並佐以會員在貿易便捷化小組談判中對透明化的相關提案，探討兩岸在貿易法規透明化方面之可能發展。

### 第三章 WTO 架構下的法規透明化

#### 第一節 法規透明化之意涵

透明化 (Transparency) 通常被定義為，使利害關係人得以獲知官方資訊的措施。<sup>49</sup> 透明化不僅是《設立世界貿易組織協定》(Agreement Establishing the World Trade Organization, 簡稱 WTO 協定) 的重要原則，亦為達成「良善治理」(good governance)<sup>50</sup> 的要素之一。<sup>51</sup> 法規透明化的目的在於，(1) 不論在國內法或國際法層次，促使政策制定以規則為導向；(2) 提供資訊給市場參與者，使其依據規則和承諾採行最有利之行動；(3) 有助國際義務履行之監督，減少爭端；(4) 促使未來多邊談判得以在現存之承諾和規範下進行。<sup>52</sup> 歐盟在西雅圖部長會議前夕，曾建議將 GATT/WTO 的基本原則應用於貿易便捷化的措施，而基本原則之一即為透明化，此外更進一步闡明：「雖然 GATT 第十條要求會員國的貿易法規須透明，但是在商務流程中，仍有會員國法規缺乏透明度和穩定性的問題，導致業者承擔額外成本，並加大行政機關自由裁決的空間，產生專斷及難以預測的裁量結果。」<sup>53</sup>

Helble 等人將透明化定義為貿易政策的可預測性和簡化，而簡化程度之衡量指標包含「進出口必備文件數量」，就此看來，與透明化有關的 GATT 1994 條文為第八條（輸出入規費及手續）與第十條（貿易法規的公布與施行）。本文著重於貿易法規部分的透明化，但 GATT 第八條已涉及輸出入之「規費」<sup>54</sup>，而探討規費時會涉及規費之項目與計算等，此部分相當龐雜繁複，故本文之法規透明化將僅以第十條為核心，而不探討第八

<sup>49</sup> William Mock, *On the Centrality of Information Law: A Rational Choice Discussion of Information Law and Transparency*, 17 JOHN MARSHALL JOURNAL OF COMPUTER AND INFORMATION LAW 1069, at 1082 (1999).

<sup>50</sup> 治理 (governance) 的定義為，執行公權力以管理國家事務。良善治理包含幾個要素：有效率的公共服務、獨立的司法系統和法律架構、負責的主管機關、獨立的審計制度、尊重法治和人權的政府、多元的政治機構以及自由的媒體。World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington DC: The World Bank, paras. 6, 15, 60-61 and 192 (1989).

<sup>51</sup> Ljiljana Biukovic, *Selective Adaptation of WTO Transparency Norms and Local Practices in China and Japan*, 11 J. INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 803, at 806 (Dec., 2008).

<sup>52</sup> Working Group on the Relationship between Trade and Investment, *Transparency*, WTO Doc. WT/WGTI/W/109, para.3 (Mar. 27, 2002).

<sup>53</sup> European Communities, *Basic GATT/WTO Principles as Applied to Trade Facilitation*, WTO Doc. G/C/W/211, at 1 (June 6, 2000).

<sup>54</sup> GATT, Art. VIII:1(c) states: "The contracting parties also recognize the need for minimizing the incidence and complexity of import and export formalities and for decreasing and simplifying import and export documentation requirements."

條部分。GATT 第十條之內容為：<sup>55</sup>

#### 第十條 貿易法令之公布及施行

1. 任一締約國施行之普遍適用之法律、行政規章，司法判決及行政命令如涉及各項產品關稅分類或估價，或關稅、內地稅或其他規費之比率，或對於產品輸入或輸出，或對其貨款匯入或匯出所加條件或限制，或足以影響產品之銷售、分配、運輸、保險、倉儲、檢驗、展覽、加工、混合或其他用途者，概應以各國政府及商人週知之方法速予公布，但足以妨礙其法律之執行或違背其公共利益，或損害其公、私特種企業之合法營業利益之機密者不在此限。
2. 任一締約國所採普遍適用之措施，依照既定及平等之先例，對進口關稅或其他規費之比率予以提高者，或對輸入或其貨項支付課以新增或加重之條件或限制者，應於執行前先經正式公布。
3.
  - (a) 每一締約國對本條第一項所稱法律，行政規章，司法判決及行政命令應以一致，公正及合理之方式予以執行。
  - (b) 每一締約國為實施對關務行政處分之迅速審查及救濟，應維持或儘速設置司法、仲裁或行政法院或其程序。該法院或程序應獨立於經授權從事行政執行之各機關之外，其所為判決除得由進口商於規定之上訴期限內向上級法院提出上訴外，應由該行政機關予以執行，並為行政之準則；惟該行政機關之最高中央主管機關如具有充分理由，確信該項判決抵觸法律既定原則或與事實不合時，仍得經由其他程序重予審查。
  - (c) 一締約國於本協定簽訂之日，在其領域內於業已施行對行政處分予以客觀及公平審查之程序，縱使該程序並不全然或在形式上獨立於經授權從事行政執行之機關之外，亦得不依本項第二款規定撤銷該程序或另訂其他程序；但如經「大會」要求，則仍應就該項程序提出完整之報告，俾由「大會」議

---

<sup>55</sup> GATT, Art. X.

決其是否符合本款之規定。

GATT 1947 第十條與 GATT 1994 第十條的條文內容雖然相同，但 GATT 時期的透明化原則與 WTO 時期的透明化原則卻有不同內涵。

二戰後的全球經濟整合，主要是由美國主導，因此整合下的產物也反映了當時美國的價值觀。在制定國際貿易組織（International Trade Organization，簡稱 ITO）憲章之初，美國便依據其於 1946 年實施的行政程序法（Administrative Procedures Act）<sup>56</sup>為基礎，提案做為 ITO 憲章之第 15 條，標題為「貿易法令之公布與實施—限制規定之事先通知」，該條文後來成為 ITO 的哈瓦那憲章（Havana Charter）第 38 條。當時美國提案的諸多條文遭受各方質疑及杯葛，然各國代表卻一致認為哈瓦那憲章第 38 條不會增加應負擔之義務，且該條文對國際貿易的益處不言自喻。<sup>57</sup>

GATT 第十條雖然沒有用到透明化這個詞彙，但卻進一步具體將之轉化為貿易法令的及時公布與公正執行，此外僅要求「儘速」（as soon as）設置獨立的司法、仲裁或行政法院，這或許反映了在進行成立 ITO 的談判之初，許多與會國家還未發展出健全的法律系統。<sup>58</sup>1930 年代大蕭條導致的各國高關稅壁壘，造成國際貿易幾近停滯，加遽經濟衰退，如此的惡性循環致使德國和日本的軍國主義崛起，爆發了二次世界大戰。因此，戰後的全球貿易整合過程中，重視的是邊境貿易障礙的降低，如關稅和配額等，這些都屬相當「透明」的貿易障礙。由此可見，GATT 第十條訂定之初，其主要適用於限制貿易的邊境措施。<sup>59</sup>

1970 年代的石油危機，再度遲緩各國的經濟發展，更進一步造成新的貿易保護主義浪潮。這一波貿易保護政策著重非關稅障礙，包括自動出口設限（voluntary export restraints，VER）、秩序性銷售協議（orderly marketing arrangements，OMA）和補貼措施。美國企業在全球佈局最廣，普遍面臨各國的不公平貿易行為（unfair trade practices）的對待，而 GATT 1947 條文及其脆弱的爭端解決機制並無法處理這類不透明的非關稅障礙措施，因此 1973 年展開的東京回合（Tokyo Round）談判，其議程已觸及影響貿易的境內措施，如工業和農業補貼、政府採購、產品標準等。<sup>60</sup>1986 年啟動的烏拉圭回合（Uruguay Round）談判，議程中除了傳統的關稅和非關稅障礙外，尚包含服務貿易、與貿易有關的智慧財產權及投資等新議題，而服

---

<sup>56</sup> 5 U.S.C. 553.

<sup>57</sup> Sylvia Ostry, *China and the WTO: The Transparency Issue*, 3 UCLA J. INT'L L. & FOREIGN AFF. 1, at 45 (1998).

<sup>58</sup> *Id.*

<sup>59</sup> Robert Wolfe, *Regulatory Transparency, Developing Countries and the WTO*, 2 WORLD TRADE REVIEW 157, at 161 (2003).

<sup>60</sup> Ostry, *supra* note 57, at 6.

務、智財權及投資等部門的貿易障礙涉及國內法領域，並非由邊境機關造成。

東京回合和烏拉圭回合這兩輪的談判議程已示意日後開創的新全球性貿易組織與二戰後規畫的架構有截然不同的面貌，這也代表了透明化在新體系中的適用將有更廣泛的面向。<sup>61</sup> 這個全球性貿易組織的所有會員及欲加入的國家，勢必得接受從邊境到境內措施的透明化要求。不過諸多學者指出，透明化雖然被民主國家和開放市場經濟體奉為圭臬，卻不見得適用開發中國家。<sup>62</sup> 多數開發中國家的 WTO 會員，由於本身的法規環境尚未發展健全，普遍存在資訊不透明的問題，因此面對 WTO 協定中一系列的透明化要求，必然有履行義務和承諾的障礙。

## 第二節 WTO 協定中涉及法規透明化之規定

WTO 中有關透明化的規定共有八項：（1）公布、（2）通知、（3）反向通知、（4）回應諮詢請求、（5）公開評論、（6）正當程序、（7）司法救濟、（8）貿易政策檢討。其中第 1、6、7 項為 GATT 1994 第十條明確規範，他項透明化規定則由 WTO 協定中附件 1A 其他協定和附件 2 規範。本節所述及之 WTO 下透明化義務，將作為第四章比較兩岸法規透明化履程度之依據。

### 一、 公布

透明化原則中，對相關法律、行政規章，司法判決及行政命令的公布義務是 GATT 第十條所規定的，該條除要求各會員政府以各國政府及商人週知之方法速予公布貿易法令外，更規定不得實施未經正式公布的法規。<sup>63</sup> 然而第十條並未被解釋為「施行前需事先 (in advance) 公布」，亦未要求同時給予國內外業者取得資訊的管道。<sup>64</sup>

《服務貿易總協定》(General Agreement on Trade in Services, 簡稱 GATS) 和《與貿易有關之智慧財產權協定》(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 簡稱 TRIPS 協定) 中亦含法規公布的規定。GATS 第三條第一項要求會員公布所有一般性適用之相關措施，及其所簽署涉及或影響服務貿易之國際協定；<sup>65</sup> 若無法以出版品方式實施

<sup>61</sup> *Id.* at 11.

<sup>62</sup> See Biukovic, *supra* note 51, at 809.

<sup>63</sup> GATT, Art. X:1, X:2.

<sup>64</sup> Working Group on the Relationship between Trade and Investment, *supra* note 52, para.16.

<sup>65</sup> GATS, Art. III:1.

時，該項資訊應利用其他方法使公眾得以取得。<sup>66</sup>TRIPS 協定第 63.1 條規定，會員之法律、規則、最終司法判決及一般適用之行政決定等應以其官方語言公告，但公告於實際上不可行時，應使其內容可以公開取得，以使各國政府及權利人對之熟悉；<sup>67</sup>此外，各會員因其他會員書面之要求，應提供第 63.1 條所列之各項資料。<sup>68</sup>

## 二、 通知

會員在法規修改後有通知 WTO 與其他會員的義務，這點存在大部分 WTO 協定中。東京回合通過的《關於通知協商解決爭端與監督諒解》(Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance) 強調事先通知 (advance notification) 是透明化的重要原則，亦為監督各國貿易政策的基本要求。馬拉喀什部長會議 (Marrakesh Ministerial) 通過了《有關通知程序之決議》(Decision on Notification Procedures)，該決議之目標在改進 WTO 協定有關通知程序之運作，以助於會員貿易政策透明化及監督之有效性。該決議建立會員的「通知之一般義務」(General obligation to notify)，並指示 WTO 秘書處設立「通知之登錄中心」(Central registry of notification)，而貨品貿易理事會負責檢討 WTO 協定附件 1A 所定之通知義務及程序。

附件 1A 的許多協定都規範了特定的通知義務。一份秘書處為通知義務及程序工作小組 (Working Group on Notification Obligations and Procedures) 準備的文件中，就列出 165 項在貨品貿易的通知義務和程序，會員須向指定的委員會報告。<sup>69</sup>有些通知義務和程序適用的範圍很廣，如多數協定中皆要求通知所有已施行的法規及其後的修法；有些則要求一段期間內的通知，如平衡和反傾銷措施的半年期報告；有些則規定當做出特定的貿易行為時才需通知，如防衛措施、反傾銷或反補貼調查；甚至也有只需通知一次即可的規定，例如在 WTO 協定對會員國生效的時候。

除了貨品貿易外，其他協定如 GATS 及 TRIPS 協定等，亦包含通知義務的規定。根據 GATS 第三條第三項，各會員應即時且至少每年一次，就重大影響其依本協定對服務貿易所作特定承諾之所有新訂或增修之法律、命令或行政準則，通知服務貿易理事會 (Council for Trade in Services)。

---

<sup>66</sup> GATS, Art. III:2.

<sup>67</sup> TRIPS Agreement, Art. 63.1.

<sup>68</sup> TRIPS Agreement Art, 63.2.

<sup>69</sup> Working Group on Notification Obligations and Procedures, *Notifications Required from WTO Members under Agreements in Annex 1a of the WTO Agreement*, WTO Doc. G/NOP/W/2 (June 30, 1995).

<sup>70</sup>TRIPS 協定第 63.2 條要求各會員均應將前項有關之法律、規則通知與貿易有關之智慧財產權理事會（Council for TRIPS），俾使理事會審查本協定之執行。<sup>71</sup>

### 三、 公開評論

食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，簡稱SPS協定）和TBT協定（Agreement on Technical Barriers to Trade）皆規定，若是不存在國際標準或是國內標準與國際標準不同，則會員應給予其他會員對該法規草案提出意見的機會。<sup>72</sup>根據SPS協定第5.8條，若會員有理由認為其他會員引用或維持之措施有貿易限制的效果，則可要求施行該措施的會員說明其理由。<sup>73</sup>TBT協定透過《擬訂、採行及適用標準之良好作業典範》（Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards）將透明化條文涵蓋至政府和非政府的標準機構（Standardizing Bodies），政府的標準機構必須遵守該作業典範，而非政府的標準機構亦被鼓勵採行該作業典範之規約<sup>74</sup>。該作業典範要求標準機構公布工作計畫，並給予會員境內利害關係人60天的時間，俾針對標準草案提出意見之機會。<sup>75</sup>

### 四、 反向通知

GATS 第三條第五項規定，各會員得將其認為其他會員所採行影響本協定運作之措施，通知服務貿易理事會。

### 五、 回覆諮詢請求

有關貨品貿易的協定中，多數協定皆要求會員須回覆對於資訊之請求，並建立諮詢點俾促進資訊之取得。例如 SPS 協定中，為評估是否出口國會員之檢疫措施符合同等效力（equivalence）檢驗，出口國會員在受到進口會員要求時，應提供合理管道使進口國會員進行檢驗、測試或其他相關程序；<sup>76</sup>而附件 B 亦要求會員設置諮詢點，以負責答覆來自利益關切會

---

<sup>70</sup> GATS, Art. III:3.

<sup>71</sup> TRIPS Agreement, Art. 63.3.

<sup>72</sup> SPS Agreement, Annex B.5; TBT Agreement, Art. 2.9.2, 2.9.4.

<sup>73</sup> SPS Agreement, Art. 5.8

<sup>74</sup> TBT Agreement, Annex 3.A.

<sup>75</sup> TBT Agreement, Annex 3.J, 3.L.

<sup>76</sup> SPS Agreement, Art. 4.1.



員提出的合理問題。<sup>77</sup>

GATS 和 TRIPS 協定對於取得資訊之管道亦有詳盡的規定。GATS 第三條第四項規定，對於其他會員要求提供一般性適用措施之特定資訊，各會員應立即答覆，此外應於 WTO 協定生效後二年內設立諮詢點。TRIPS 協定第 63.3 條規定，各會員因其他會員書面之要求，應提供與本該協定有關之各項資料；<sup>78</sup>此外，會員如有理由相信智慧財產權之某一特定司法判決、行政決定或雙邊協定等影響其在該協定之權益時，得以書面要求取得或被告知前揭事項之詳細內容。<sup>79</sup>

## 六、 正當程序

GATT 第十條明示正當程序的概念，會員對於法律、行政規章、司法判決及行政命令應以一致、公正及合理之方式予以執行。<sup>80</sup>其他協定，如《關稅估價協定》前言、《輸入許可程序協定》(Agreements on Import Licensing Procedures)前言、《裝運前檢驗協定》(Agreement on Preshipment Inspection)前言、《補貼與平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)中有關反補貼調查之規定及《反傾銷協定》(Agreement on Anti-dumping)中有關反傾銷調查之規定、GATS 第 6 條及 TRIPS 協定第 41 條，亦希冀會員以一致、公正且合理的原則執行行政程序。

在服務貿易部門中，對於需申請許可才能提供之服務，會員之主管機關應依據其國內法令規定，在申請案完備後之合理期限內，通知申請人有關該申請案之結果；<sup>81</sup>當申請人有所請求時，主管機關應提供申請人有關該申請案情況之資訊，不得有任何不當之延誤。<sup>82</sup>GATS 第六條第四項進一步要求服務貿易理事會設立適當機構制定必要規範，俾確保有關資格要件、程序、技術標準及核照要件等措施不致成為不必要之貿易障礙。<sup>83</sup>

## 七、 司法救濟

經由獨立機關進行複審與上訴的權利，乃為 GATT 第十條所揭櫫。

---

<sup>77</sup> SPS Agreement, Annex B.3.

<sup>78</sup> TRIPS Agreement, Art. 63.3.

<sup>79</sup> *Id.*

<sup>80</sup> GATT, Art. X:3(a).

<sup>81</sup> GATS, Art. VI:3.

<sup>82</sup> *Id.*

<sup>83</sup> GATS, Art. VI:4.

GATT 第十條第三項規定會員應維持或儘速設置司法、仲裁或行政法院或其程序，俾實施對關務行政處分之迅速審查及救濟；<sup>84</sup>該法院或程序應獨立於經授權從事行政執行之各機關之外，其所為判決除得由進口商於規定之上訴期限內向上級法院提出上訴外，應由該行政機關予以執行，並為行政之準則。<sup>85</sup>附件 1A 的其他協定中，如《關稅估價協定》第 22 條、《裝運前檢驗協定》第 4 條、《補貼與平衡措施協定》第 23 條及《反傾銷協定》第 13 條等，亦有提起訴訟和上訴的權利。

GATS 為第 6.2 條要求會員維持或儘速制定司法、仲裁或行政裁判或程序，俾在受影響之服務提供者要求時，對影響服務貿易之行政處分即時提供審查及適當之救濟；<sup>86</sup>對該等程序未能獨立於作成有關行政處分之機關者，會員應確保該等程序確實提供客觀且公正之審查。<sup>87</sup>

## 八、貿易政策檢討

WTO 協定附件 3 中的貿易政策檢討機制 (TPRM)，其宗旨在於藉由會員貿易政策與措施之更透明化及易解，加強會員對 WTO 相關規則、規範及承諾之遵守，以使多邊貿易體系順利運作。<sup>88</sup>該機制針對個別會員之貿易政策及措施，以及其對多邊貿易體系運作之影響做例行性集體之評估。<sup>89</sup>其檢討範圍是依廣泛之經濟與發展需求、相關會員之政策及目標等背景，以及其外部環境而進行。<sup>90</sup>

所有會員之貿易政策及措施均應定期接受檢討，其檢討頻率取決於個別會員對多邊貿易體系運作之影響程度，此程度之界定則是考量會員在最近代表期間內其貿易量占世界貿易之比率。<sup>91</sup>依此認定方法，排名前 4 名之貿易實體每 2 年檢討一次。次 16 名應每 4 年檢討 1 次。至於其他會員，除低度開發國家會員有延長之可能，其餘會員應每 6 年檢討 1 次。<sup>92</sup>

TPRM 之進行，主要以 WTO 秘書處就受檢會員之相關貿易政策與措施所提之報告 (編號為 WT/TPR/S/\*)，以及受檢討會員所提之報告 (編號為 WT/TPR/G/\*) 為基礎。<sup>93</sup>此兩份報告僅供 WTO 會員使用，並不對

---

<sup>84</sup> GATT, Art. X:3(b).

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> GATS, Art. VI:2.

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> Annex 3 of the Marrakesh Agreement, Trade Policy Review Mechanism, para. A(i).

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> *Id.* para. A(ii).

<sup>91</sup> *Id.* para. C(ii).

<sup>92</sup> *Id.*

<sup>93</sup> *Id.* para. C(v).

外公布，直到 TPRM 會議之後，才與會議紀錄一併對外公開。<sup>94</sup>

WTO 協定中有關透明化之規定雖然可分為八項，然本文第四章檢視中國大陸與台灣之透明化履程度時，則將討論架構分為「公佈」、「通知與回覆諮詢要求」、「公開評論」及「正當程序與司法救濟」等四項，其因在於合併部分透明化規定後再檢視將較適宜。由於反向通知與通知為類似義務，其差別在於通知方向的不同，故本文將反向通知歸類於「通知與回覆諮詢要求」部分；「通知與回覆諮詢要求」之合併，是由於中國大陸設置一機關，其同時負責通知措施與回覆業者諮詢；而「正當程序與司法救濟」之合併，是因為程序正當性在遭受質疑時，有賴獨立且公正的司法系統保障行政救濟程序之有效；省略 TPRM 部分，其因在於各會員皆確實接受 WTO 的貿易政策檢討，並回覆其他會員國之疑問。

### 第三節 從 WTO 爭端案例看透明化原則之詮釋

本節之討論意在釐清 GATT 1994 第十條要件，兩岸政府在進行法規透明化時，即可參考本節內容，以避免遭致其他 WTO 會員在爭端解決機制下控訴。

有關 GATT 1947 第十條，且被採納的 GATT 小組報告有九個<sup>95</sup>，只有一案<sup>96</sup>的系爭措施被小組裁定違反第十條；有五個案子<sup>97</sup>的小組認為系爭措

<sup>94</sup> *Id.* para. C(vi).

<sup>95</sup> GATT Panel Report, *Japan – Japanese Measures on Imports of Leather* [hereinafter *Japan – Leather II (US)*], GATT Doc. L/5623 (adopted on May 15, 1984); GATT Panel Report, *Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products* [hereinafter *Japan – Agriculture Products I*], GATT Doc. L/6253 (adopted on Mar. 2, 1988); GATT Panel Report, *Japan – Trade in Semi-Conductors*, GATT Doc. L/6309 (adopted on May 4, 1988); GATT Panel Report, *European Economic Community – Restrictions on Imports of Dessert Apples – Complaint by Chile* [hereinafter *EEC – Dessert Apples*], GATT Doc. L/6491 (adopted on June 22, 1989); GATT Panel Report, *European Economic Community – Restrictions on Imports of Apples – Complaint by the United States* [hereinafter *EEC – Apples (US)*], GATT Doc. L/6513 (adopted on June 22, 1989); GATT Panel Report, *Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef – Complaint by the United States* [hereinafter *Korea – Beef (US)*], GATT Doc. L/6503 (adopted on Nov. 7, 1989); GATT Panel Report, *Canada – Restrictions on Imports of Ice Cream and Yoghurt* [hereinafter *Canada – Ice Cream and Yoghurt*], GATT Doc. L/6568 (adopted on Dec. 5, 1989); GATT Panel Report, *European Economic Community – Regulations on Imports on Parts and Components* [hereinafter *EEC – Parts and Components*], GATT Doc. L/6657 (adopted on May 16, 1990); GATT Panel Report, *Canada – Import, Distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies*, GATT Doc. DS17/R (adopted on Feb. 18, 1992); GATT Panel Report, *United States – Countervailing Duties on Non-Rubber Footwear from Brazil*, GATT Doc. SCM/94 (adopted on June 13, 1995).

<sup>96</sup> *Id.* *EEC – Dessert Apples*, para. 13.1; *EEC – Apples (US)*, para. 5.26.

<sup>97</sup> *Japan – Leather II (US)*, *supra* note 95, para. 57; *Japan – Agriculture Products I*, *supra* note 95, para. 5.4.2; *Korea – Beef (US)*, *supra* note 95, para. 132; *Canada – Ice Cream and Yoghurt*, *supra* note 95, para. 80; *EEC – Parts and Components*, *supra* note 95, para. 5.27.

施沒有必要根據第十條進行審理，當中三案<sup>98</sup>的小組甚至指出有關第十條的部分乃屬「次要議題」(subsidiary issue)，足見 GATT 時期第十條不受重視的程度。

WTO 成立至今，已有 20 多個爭端案件涉及 GATT 1994 第十條，部分爭端案件中，小組和上訴機構雖然傾向探討其他較具實質內容的條文，但小組和上訴機構卻不像 GATT 時期小組般認為第十條是次要議題。<sup>99</sup>即便小組和上訴機構裁決系爭措施未違反第十條，其亦強調該條的重要性，並深入探討條文內容。<sup>100</sup>

### 一、 GATT 1994 第十條第一項

GATT 1994 第十條第一項：「任一締約國施行之普遍適用之法律、行政規章，司法判決及行政命令如涉及各項產品關稅分類或估價，或關稅、內地稅或其他規費之比率，或對於產品輸入或輸出，或對其貨款匯入或匯出所加條件或限制，或足以影響產品之銷售、分配、運輸、保險、倉儲、檢驗、展覽、加工、混合或其他用途者，概應以各國政府及商人週知之方法速予公布，但足以妨礙其法律之執行或違背其公共利益，或損害其公、私特種企業之合法營業利益之機密者不在此限。」因此，WTO 會員對於舍及貿易的法律、行政規章、司法判決及普遍適用之行政命令需立即公布，*EC—Bananas III* 案的上訴機構指出，第十條適用於境內措施和邊境措施。<sup>101</sup>

關於「普遍適用」(general application)之解釋，*US—Underwear* 案的上訴機構同意該案小組之看法<sup>102</sup>，上訴機構認為系爭之行政命令若只適用於單一公司，則不屬於普遍適用之措施，但若是該命令影響到多個公司，才會落入普遍適用之定義。<sup>103</sup>*US—Hot-Rolled Steel* 案的小組同樣認為，單一個案的反傾銷調查結果不能屬於普遍適用之定義，惟若反傾銷調查結果可能對日後法律之施行有重大影響時，才會落入普遍適用的範疇。<sup>104</sup>*Japan*

<sup>98</sup> *Id.* The three cases are *Japan—Leather II (US)*, *Japan—Agriculture Products I*, *Korea—Beef (US)*.

<sup>99</sup> Padideh Ala'I, *From the Periphery to the Center? The Evolving WTO Jurisprudence on Transparency and Good Governance*, 11 J. INT'L ECON. L. 779, at 790 (Dec., 2008).

<sup>100</sup> *Id.*

<sup>101</sup> WTO Appellate Body Report, *European Communities—Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* [hereinafter *EC—Bananas III*], WTO Doc. WT/DS27/AB/R, para. 70 (adopted on Sep. 25, 1997).

<sup>102</sup> WTO Panel Report, *United States—Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fiber Underwear* [hereinafter *US—Underwear*], WTO Doc. WT/DS24/R, para. 7.65 (adopted on Feb. 25, 1997).

<sup>103</sup> WTO Appellate Body Report, *US—Underwear*, WTO Doc. WT/DS24/AB/R, at 21 (adopted on Feb. 25, 1997).

<sup>104</sup> WTO Panel Report, *United States—Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan* [hereinafter *US—Hot-Rolled Steel*], WTO Doc. WT/DS184/R, para. 7.268 (adopted on Aug. 23, 2001).

—*Film* 案的小組亦指出，若行政命令建立或修改往後仍適用的準則或原則時，該等規則即符合第十條第一項普遍適用之要件。<sup>105</sup>

## 二、 GATT 1994 第十條第三項第 a 款

GATT 第十條第三項第 a 款規定：「每一締約國對本條第一項所稱法律，行政規章，司法判決及行政命令應以一致，公正及合理之方式予以執行。」

### (一) 適用範圍

第十條第三項第 a 款適用第十條第一項所稱之法律、行政規章、司法判決及行政命令，因此同樣有普遍適用之要件。*EC—Bananas III* 案的上訴機構指出，第十條第三項第 a 款適用的應當是法律、行政規章、司法判決及行政命令之施行 (administration)，而非其法規本身 (themselves)。<sup>106</sup> 同樣的，*EC—Poultry* 案中的上訴機構亦強調，GATT 第十條只關乎普遍適用之法律、行政規章，司法判決及行政命令之「公布與施行」，與法規的「實體內容」(substantive content) 無關。<sup>107</sup>

顯而易見的，不止是第十條第三項第 a 款，整個 GATT 第十條關乎的應為貿易法規的程序面，至於法規的程序面與實體面應如何區分？以下兩個案例提供較為具體的說明。首先，在 *Argentina—Hides and Leather* 案中，阿根廷關稅法 (Customs Code) 的 2235 號決議 (Resolution 2235) 授權產業公會代表參與皮革出口前的海關查驗程序；小組認為該決議本質上為程序面，因為 2235 號決議提供執行法規的方法而非建立實體的法規，所以第十條第三項第 a 款適用於該決議。<sup>108</sup> 第二個案例為 *EC—Selected Customs Matters* 案，美國於該案中控訴歐盟成員對歐盟關稅法和相關規則執行不一；該案上訴機構認為，若某項法規工具 (legal instrument) 之實體內容致使法規無法以一致、公正及合理之方式執行，則該項法規工具之實體內容是可以在第十條第三項第 a 款下審理的。<sup>109</sup> 因此，該案進一步模糊了法

<sup>105</sup> WTO Panel Report, *Japan—Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper* [hereinafter *Japan—Film*], WTO Doc. WT/DS44/R, para. 10.388 (adopted on Apr. 22, 1998).

<sup>106</sup> Appellate Body Report on *EC—Bananas III*, *supra* note 101, para. 200.

<sup>107</sup> WTO Appellate Body Report, *European Communities—Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products* [hereinafter *EC—Poultry*], WTO Doc. WT/DS69/AB/R, para. 115 (adopted on July 23, 1998).

<sup>108</sup> WTO Panel Report, *Argentina—Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather* [hereinafter *Argentina—Hides and Leather*], WTO Doc. WT/DS155/R, para. 11.71-72 (adopted on Feb. 16, 2001).

<sup>109</sup> WTO Appellate Body Report, *European Communities—Selected Customs Matters* [hereinafter *EC—Selected Customs Matters*], WTO Doc. WT/DS315/AB/R, para. 200-201 (adopted on Dec. 11, 2006).

規程序面與實體面之間的界線，使第十條第三項第 a 款的適用範圍更加廣泛。

## (二) 「一致、公正及合理之執行方式」

關於一致 (uniform) 要件，根據 *EC – Selected Customs Matters* 案的上訴機構報告，不能僅因歐盟會員間關稅法不同就推論歐盟會員對於關稅法的執行上有不一致情形。<sup>110</sup> *Argentina – Hides and Leather* 案的小組則認為，該要件在於使進出口業者對其所受之待遇有可預測性，但小組強調其不應被擴大解釋為要求所有產品都獲得相同的待遇。<sup>111</sup>

小組在 *Argentina – Hides and Leather* 案中亦對公平 (impartial) 要件作說明，由於阿根廷 2235 號決議使利益關係人得參與出口查驗程序，而無法參與該程序之其他相對利益關係人卻無法援用適當之防衛機制保障其商業機密資訊，因此該決議無法以公平之方式執行關稅法。<sup>112</sup>

在 *Dominican Republic – Import and Sales of Cigarettes* 案中，多明尼加以最相似 (nearest similar) 之國產香菸來決定進口香菸的稅基，然而最相似產品之決定並非以「與進口香菸有相同零售價格之國產香菸」做為依據，導致與國內香菸有相同零售價之進口香菸反而適用較高稅率；<sup>113</sup> 小組將合理 (reasonable) 要件定義為「符合正當性和比例原則」，最後認定多明尼加稅法之執行有違公平要件。<sup>114</sup>

## 三、 GATT 1994 第十條與 WTO 其他協定的關係

依據《對附件 1A 之總括性解釋》(The General Interpretative Note to Annex 1A) 之規定：

GATT 1994 之條文與 WTO 協定附件 1A 下其他協定之條文產生牴觸 (conflict) 時，就有牴觸的部分，其他協定應優先適用。

然而，「牴觸」的涵義究竟為何？若某措施屬於附件 1A 其他協定的範圍，其仍否應適用 GATT 第十條？小組和上訴機構嘗試解決這些問題，但於涉

<sup>110</sup> *Id.* para. 304.

<sup>111</sup> Panel Report on *Argentina – Hides and Leather*, *supra* note 108, para. 11.83-84.

<sup>112</sup> *Id.* para. 11.99-101.

<sup>113</sup> WTO Panel Report, *Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes* [hereinafter *Dominican Republic – Import and Sale of Cigarettes*], WTO Doc. WT/DS302/R, para. 7.365-369 (adopted on Nov. 26, 2004).

<sup>114</sup> *Id.* para. 7.378-388.

及不同協定的案例中，他們的看法也顯得相當分歧。

### (一) 與《輸入許可程序協定》之關係

《輸入許可程序協定》與 GATT 第十條之關係議題首先出現在 *EC—Banana III* 案小組報告中。小組認為抵觸之意為：(1) 無法皆滿足 GATT 1994 與附件 1A 其他協定之義務；(2) GATT 1994 與附件 1A 其他協定兩者中，其中一者有條文為禁止，但另一者有條文為允許；而《輸入許可程序協定》與 GATT 1994 第十條不會有產生前述之抵觸情形，因此兩者皆適用於系爭中歐盟香蕉之輸入許可程序。<sup>115</sup> 該案上訴機構認同 GATT 1994 與《輸入許可程序協定》適用系爭措施之裁決，並指出《輸入許可程序協定》第 1.3 條<sup>116</sup>與 GATT 1994 第十條第三項第 a 款兩者有相同涵意；但上訴機構認為小組應先援用屬特別規定的《輸入許可程序協定》，如此一來，小組也不需考量系爭措施是否違反 GATT 1994 第十條第三項第 a 款。<sup>117</sup>

關於 *EC—Banana III* 案中上訴機構對於《輸入許可程序協定》應優先適用於 GATT 1994 第十條之裁定，*EC—Poultry* 案小組認為該案裁定完全建立在關稅配額內之討論，不過本案中歐盟之關稅配額內輸入許可程序亦同時牽連關稅配額外之貿易行為；故此案中，關稅配額內之貿易適用《輸入許可程序協定》，整體貿易則應適用於 GATT 1994 第十條。<sup>118</sup>

### (二) 與《反傾銷協定》之關係

*US—Hot-Rolled Steel* 案中，日本主張美國商務部之反傾銷調查缺乏一致、公正及合理方式，然小組質疑以 GATT 1994 第十條來檢視反傾銷調查行為之正當性，由小組來檢察會員是否違反國內法是不太恰當的。<sup>119</sup> 在 *US—DRAMS* 案中，韓國亦認為美國商務部之反傾銷調查應符合 GATT 1994 第十條之規定，小組指出第十條第三項第 a 款並非用來檢視會員之決議和判決於國內法之適法性。<sup>120</sup> 相對於《輸入許可程序協定》，前述兩案小組皆認為 GATT 1994 第十條第三項第 a 款不適用於屬個案審理的反傾銷調查。

<sup>115</sup> WTO Panel Report, *EC—Bananas III(US)*, WTO Doc. WT/DS27/R/USA, para. 7.159-163 (adopted on May. 22, 1997).

<sup>116</sup> Agreement on Import Licensing Procedures, Art.1.3 states: “The rules for import licensing procedures shall be neutral in application and administered in a fair and equitable manner.”

<sup>117</sup> Appellate Body Report on *EC—Bananas III*, *supra* note 101, para. 203-204.

<sup>118</sup> WTO Panel Report, *EC—Poultry*, WTO Doc. WT/DS69/R, para. 269 (adopted on Mar. 16, 1998).

<sup>119</sup> Panel Report on *US—Hot-Rolled Steel*, *supra* note 104, para. 7.267.

<sup>120</sup> WTO Panel Report, *United States—Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMS) of One Megabit or Above from Korea* [hereinafter *US—DRAMS*], WTO Doc. WT/DS99/R, para. 4.461, 6.50 (adopted on Mar. 19, 1999).

## 第四節 WTO 會員在透明化方面對貿易便捷化之提案

由於貿易便捷化議題牽連甚廣，故杜哈部長宣言中乃明確揭槩針對貿易便捷化展開談判，並要求貨品貿易理事會檢視、釐清並改進 GATT 1994 第五、八、十條，以及界定會員對貿易便捷化之需求和優先目標，特別是開發中及低度開發國家。<sup>121</sup>因此目前 WTO 貨品貿易理事會在討論貿易便捷化議題，主要乃針對下列三點：(1) 討論 GATT 1994 第五、八、十條文；(2) 界定貿易便捷化之需求與優先順序；(3) 討論對開發中國家之技術援助與能力建構問題。以下內容整理自各會員對 GATT 第十條之相關提案。<sup>122</sup>

### 一、 資訊之公布及可取得性

會員應立即公布與 GATT 1994 第十條有關之普遍適用的所有法律、行政規章、司法判決及行政命令。<sup>123</sup>以不歧視與便利的方式提供資訊，資訊內容應涵括但不僅侷限於：進出口及運輸相關規定與程序、關稅與內地稅、稅則分類之通則、費用與規費、罰則、訴願程序，以及所有影響貿易政策之協定。<sup>124</sup>

鑒於電子型式之出版之效率與便利，各會員應在官方網站上發布進出口與運輸相關程序之詳細資料、表格及檔案，而公布之語言應儘可能為 WTO 官方語言。<sup>125</sup>各會員應設立一個或多個諮詢點，於會員自行訂立之合理期限內回覆利害關係人提出之合理詢問，任何為諮詢所收取之費用，不得超過所提供服務之成本。<sup>126</sup>各會員應就前述之官方資訊、網站及諮詢點聯絡方式通知貿易便捷委員會 (Trade Facilitation Committee)。<sup>127</sup>

### 二、 事先公布及諮商

對於新訂或修訂普遍適用之法律、行政規章、司法判決、行政命令，除在緊急情況或例外情形下，各會員應於頒布後給予合理時間，致使進出

---

<sup>121</sup> *Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001*, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, para. 27 (Nov. 20, 2001).

<sup>122</sup> Negotiating Group on Trade Facilitation, *WTO Negotiations on Trade Facilitation Compilation on Members' Textual Proposals*, WTO Doc. TN/TF/W/43/Rev.18 (Apr. 24, 2009).

<sup>123</sup> Negotiating Group on Trade Facilitation, *Communication from Hong Kong, China, Japan, Mongolia, Norway, Switzerland and Turkey – Revision*, WTO Doc. TN/TF/W/155/Rev.1 (Feb. 23, 2009).

<sup>124</sup> *Id.*

<sup>125</sup> *Id.*

<sup>126</sup> *Id.*

<sup>127</sup> *Id.*



口商得在前述各項規則生效前獲知並準備遵循。<sup>128</sup>對於普遍適用之貿易相關法律、行政規章、司法判決、行政命令之提案或修正議案，各會員應給予其領域內之利害關係人評論之機會，並提供政策目標之資訊及一段合理期間，使利害關係人得以提出意見。<sup>129</sup>會員應例行性舉行邊境機關與其領域內進出口商間之諮商。<sup>130</sup>

### 三、 預先審核

會員應在時限內對於呈交完備資訊之申請人發出預先審核，若主管機關拒絕發出預先審核，則應以書面告知申請人其決議之相關事由。<sup>131</sup>會員應公布提出申請到發出預先審核之時間、預先審核有效之時限，以及為發出預先審核而需要申請人提供之必要資訊。<sup>132</sup>若原先審核已遭主管機關撤銷或修改，則應以書面通知申請人其決議之相關事由。<sup>133</sup>對於預先審核及主管機關對其撤銷或修改之決議，會員應基於申請人之要求而提供復查機會。<sup>134</sup>此外，若預先審核之相關資訊為其他利害關係人所重大關切，會員應在商業機密獲得保護之前提下，開放該關切資訊之取得。<sup>135</sup>

### 四、 司法救濟

會員領域內適用海關及其他邊境機關行政處分之個人，皆享有獨立審查之訴願和行政訴訟之權利，而救濟程序之相關資訊應以 GATT 第十條規定之方式開放進出口商取得。<sup>136</sup>救濟程序及對行政處分之修正應於期限內進行，若有不當之遲延，當事人應有提起更高層級訴願與行政訴訟之權利。<sup>137</sup>

綜上所述，會員的相關提案皆以原有規則為基礎，進一步要求更深度、更廣度的法規透明化。下章將根據本章第二節到第四節中述及之透明化責任

---

<sup>128</sup> Negotiating Group on Trade Facilitation, *Communication from Hong Kong, China, Japan, Korea, Mongolia and Switzerland – Proposal on Prior Publication and Consultation – Revision*, WTO Doc. TN/TF/W/115/Rev.1 (Oct. 2, 2007).

<sup>129</sup> *Id.*

<sup>130</sup> *Id.*

<sup>131</sup> Negotiating Group on Trade Facilitation, *Communication from Australia, Canada, Turkey and the United States – Draft Text on Advance Rulings*, WTO Doc. TN/TF/W/153 (Mar. 10, 2008).

<sup>132</sup> *Id.*

<sup>133</sup> *Id.*

<sup>134</sup> *Id.*

<sup>135</sup> *Id.*

<sup>136</sup> Negotiating Group on Trade Facilitation, *Communication from Japan and Mongolia - Proposals on Appeal Procedures – Revision*, WTO Doc. TN/TF/W/116/Rev.1 (Dec. 10, 2007).

<sup>137</sup> *Id.*

和內涵，與兩岸各自之入會承諾，檢視雙方之透明化實踐。



## 第四章 兩岸貿易法規透明化之比較

### 第一節 檢視中國大陸之法規透明化實踐

根據中國大陸的 WTO 入會議定書<sup>138</sup>，其應以一致、公正且合理之方式，執行及管理其中央及地方政府所發布有關或影響貨品貿易、服務、與貿易有關之智慧財產權或外匯管制法律、命令及其他措施（總稱法律命令及其他措施）。入會議定書更在透明化和司法審查方面規定：<sup>139</sup>

#### (C) 透明化

1. 中國大陸承諾僅有那些與貿易有關或影響貨品貿易、服務貿易、TRIPS 或外匯管制法律、命令及其他措施，且已公布及 WTO 會員、個人及企業均可取得者，會予實施。此外，中國大陸政府應會員之請求，會提供所有尚未實施或執行之有關或影響貨品貿易、服務貿易、TRIPS 或外匯管制法律、命令及其他措施之資訊。如遇緊急情況，則最遲亦應於相關法令或措施公布實施或執行時，予以提供。
2. 中國大陸應建立或指定一官方之刊物負責發行公布所有關於各項影響貨品貿易、服務貿易、TRIPS 或外匯管制法律、命令及其他措施。除非該等法令措施有關國家安全，外匯匯率訂定或貨幣政策及有礙法令措施執行，在該等法律、命令及其他措施公布施行前，應提供合理的期間，供各界對相關單位表達意見。中國大陸應定期發行公布該刊物，並隨時供個人或企業索取。
3. 中國大陸應建立或指定一諮詢點，使得任何自然人或法人或會員所需求之有關於貨品貿易、服務貿易、TRIPS、外匯管制措施相關資訊可在該處取得。依據本議定書草案第 2 條第 (C) 項第 I 款規定應刊登在收到詢問後，應在 30 天內予以回覆。如屬特殊情形者，則可在收到詢問後 45 天內回覆，惟需書面告知利益關係者延遲之原因。回覆 WTO 會員的資料，應具中國大陸政府官方完整意見。提供予個人及企業的資料，應精確及可信賴。

<sup>138</sup> *Protocol on the Accession of the People's Republic of China*, WTO Doc. WT/L/432 (Nov., 23, 2001).

<sup>139</sup> *Id.* para. I.2.C-D.

## (D) 司法審查

1. 中國大陸應參考 GATT 1994 第十條第 1 項、服務貿易總協定第 6 條及 TRIPS 相關條款，設立或指定並保有裁決機構、聯絡點及程序制度，以即時審查檢討行政處分所涉法律、命令、司法決議、及行政命令執行等之一般適用。該裁決機構應公平且獨立於賦予行政公權力之機構，且不應對裁決結果有重大利益。
2. 審查檢討程序應包括受行政措施影響之個人或企業，所申訴機會且不會受到懲處。如申訴權利係屬行政機構，則任何情況下其均有機會可選擇申訴至司法機構。有關申訴裁決之公告及其理由應以書面方式通知申訴人。申訴人並應被告知有提再申訴之權利。

Ostry 觀察到，中國大陸入會議定書中之數項承諾已遠超過 GATT 第十條之要求：(1) 涵蓋部門廣泛，除了貨品貿易外，尚包含服務貿易、與貿易有關之智慧財產權及外匯管制；(2) 公布尚未實施的法令及各界評論的權利；(3) 法令在實施前必須先公布，然而第十條僅要求公布會造成貿易障礙的法令；(4) 除建立詢問點外，尚需在時限內回覆外界之詢問；(5) 以即時審查檢討所有涉及法律、命令、司法決議、及行政命令等執行之行政處分，但第十條只要求對關務行政處分的即時審查。Wolfe, Ostry 和 Potter 便質疑，中國大陸是否能確實符合這些複雜的透明化和良善治理要求。<sup>140</sup>

就中國大陸的傳統觀念而言，政府官員雖然要對社會大眾負責，但卻不負有「解釋與說明」的義務，這點與會員在 WTO 下的義務有重大抵觸。<sup>141</sup> WTO、世界銀行和 OECD 皆批評，中國的行政法缺乏法規透明及過度監管商業活動，中國大陸在加入 WTO 前應當進行相關改革。<sup>142</sup> 以下根據第三章述及之透明化義務和中國大陸入會議定書之透明化承諾為基準，從 USTR 及 TPMR 的調查報告檢視中國大陸對透明化的履程度。

### 一、 公布

《中國對外經濟貿易文告》(簡稱《文告》)是經國務院指示設立，於 2003 年 1 月 1 日正式向國內外發行，由商務部負責其編輯與發行工作。<sup>143</sup>

<sup>140</sup> Wolfe, *supra* note 59, at 161; Ostry, *supra* note 57, at 11; Pitman B. Potter, *Globalization and Economic Regulation in China: Selective Adaptation of Globalized Norms and Practices*, 1 WASHINGTON UNIVERSITY GLOBAL STUDIES LAW REVIEW 119, at 125 (2003).

<sup>141</sup> Lesley Jacobs & Pitman B. Potter, *Selective Adaptation and Human Rights to Health in China*, 9(2) HEALTH AND HUMAN RIGHTS 113, at 116-117 (2006).

<sup>142</sup> Biukovic, *supra* note 51, at 819.

<sup>143</sup> 中華人民共和國商務部，<http://www.mofcom.gov.cn> (最後瀏覽日：2009 年 5 月 26 日)。

《文告》彙集刊登全國人民代表大會（簡稱全國人大）、國務院、各地方和各部門已按現行規定公布之所有有關或影響貨物貿易、服務貿易、TRIPS或外匯管制的法律、法規及其他措施等相關資訊，並作為中國向 WTO 及會員通報諮詢和 WTO 貿易政策檢討的官方刊物。直至 2007 年底，《文告》已公布超過 3,300 項法規與措施。<sup>144</sup>

針對《文告》之刊行，USTR 指出，雖然大部分的政府機關已透過該文告公布其單位之貿易相關措施，但是否所有貿易相關措施皆已公布之疑慮尚待釐清。<sup>145</sup>美國對外商業服務機構（United States Foreign Commercial Service，簡稱USFCS）發行之《中國經商調查報告》（Doing Business in China）亦指出，許多中國政府的部門並未公布其定案之政策，雖然得以從其新聞媒體網站獲知，但仍有將所有法規政策整合於單一刊物發行之必要。<sup>146</sup>此外，根據OECD對其成員國和中國大陸商會成員的問卷調查，對於政策資訊之取得，近55%受訪的外國公司認為存在中度和嚴重的問題；至於法規之修正資訊，則有近59%受訪的外國公司認為存在中度和嚴重的問題。<sup>147</sup>

中國大陸之《公開條例》於 2008 年 5 月 1 式生效，其旨在保障公民、法人和其他組織依法獲取政府資訊，提高政府工作的透明度，促進依法行政，俾充分發揮政府資訊對人民群眾生產、生活和經濟社會活動的服務作用。<sup>148</sup>《公開條例》共計 5 章 38 條，分總則、公開的範圍、公開的方式和程序、監督和保障、附則等。國務院辦公廳是全國政府資訊公開工作的主管部門，負責推進、指導、協調、監督全國的政府資訊公開工作；縣級以上地方人民政府則建立負責資訊公開的主管部門。<sup>149</sup>《公開條例》規定，行政機關對下述四類政府資訊應主動公開：（1）涉及公民、法人或者其他組織切身利益者；（2）需要社會公眾廣泛知曉或者參與者；（3）反映本行政機關機構設置、職能、辦事程序等情況者；（4）其他依照法律、法規和國家有關規定應當主動公開者。<sup>150</sup>不過，行政機關在公開政府資訊前，會依照《保守國家秘密法》及有關規定對擬公開的政府資訊進行審查，不得公開涉及國家秘密、個人隱私、商業秘密的政府資訊。<sup>151</sup>

---

<sup>144</sup> Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review, Report by China*, WTO Doc. WT/TPR/G/199, para. 83 (May 7, 2008).

<sup>145</sup> USTR, *2008 Report to Congress on China's WTO Compliance*, at 95 (Dec., 2008).

<sup>146</sup> United States Foreign Commercial Service [hereinafter USFCS], *Doing Business in China: Country Commercial Guide for U.S. Companies*, at 116 (2007).

<sup>147</sup> Malory Greene & Charles Tsai, *Enhancing Market Openness through Regulatory Reform in the People's Republic of China*, OECD Trade Policy Working No. 83, at 80, 81 (Dec. 18, 2008).

<sup>148</sup> 中華人民共和國政府資訊公開條例，第 1 條。

<sup>149</sup> 中華人民共和國政府資訊公開條例，第 3 條。

<sup>150</sup> 中華人民共和國政府資訊公開條例，第 9 條。

<sup>151</sup> 中華人民共和國政府資訊公開條例，第 14 條。

## 二、 通知與回覆諮詢要求

中國大陸加入 WTO 後，依規定向 WTO 通報了 140 項 SPS 措施。同時，商務部下之國家質量監督檢驗檢疫總局（簡稱質檢總局）設立了 WTO 通報諮詢中心（通報諮詢中心），其負責向 WTO 通知有通知義務的 TBT/SPS 措施，並回覆 WTO 會員、國內外企業和個人對中國 TBT/SPS 相關措施之疑問。<sup>152</sup>關於必須通知 WTO 的措施，主要是來自質檢總局之呈報，其他亦有呈報責任的單位（如衛生部、資訊產業部、環境保護部和國家食品藥品監督管理局等近 20 個國務院部門）所上報之措施過少，造成部分 TBT/SPS 措施在實施前未向 WTO 通報。<sup>153</sup>

至於回覆諮詢請求的義務，通報諮詢中心在收到諮詢請求的 30 日內須以書面答覆，但在特殊情況下，可在收到請求後 45 天內做出答覆。<sup>154</sup>然而外國業者反映，通報諮詢中心實際上無法提供有效的諮詢答覆。<sup>155</sup>

中國官方統計，至 2006 年底，總計 96% 的國務院各部門、100% 的省級政府、98% 的地級市及 80% 的縣政府已架設網站。<sup>156</sup>根據布朗大學在 2008 年對中國之電子化政府（e-government）評比，64% 的官方網站已建置非中文版本供外籍人士瀏覽，其電子化程度總體分數在受評的 198 個國家中排名第 67。<sup>157</sup>

## 三、 公開評論

根據 2000 年 3 月實施的《立法法》，該法第 34 條規定，國務院常務委員會應公布「法律」草案，以座談會、論證會、聽證會等形式使相關單位、組織及專家得以對草案提出評論，而評論應呈交法律委員會。<sup>158</sup>《立法法》第 58、59 條則是有關「行政法規」的評論程序，第 59 條更是明確規定各界對草案之問題和意見應送交國務院法制機構進行審查，而國務院法制機構應提出之審查報告應包含對草案主要問題的說明。<sup>159</sup>

實際上，外國業者雖然屬於得對法規草案提出意見之「相關單位」，但卻通常無法享有評論法規草案之機會；縱使外國業者得以評論，其所受

<sup>152</sup> 中國技術性貿易措施網，<http://www.tbt-sps.gov.cn>（最後瀏覽日：2009 年 5 月 7 日）。

<sup>153</sup> USTR, *supra* note 145, at 53.

<sup>154</sup> 中國政府 WTO 諮詢點諮詢辦法（暫行），第 1 條。

<sup>155</sup> Greene, *supra* note 147, para. 29.

<sup>156</sup> Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review, Report by Secretariat, China*, WTO Doc. WT/TPR/S/199/Rev.1, at 30 (Aug. 12, 2008).

<sup>157</sup> Darrell M. West, *Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World, 2008*, THE BROOKINGS INSTITUTION (2008).

<sup>158</sup> 中華人民共和國立法法，第 34 條。

<sup>159</sup> 中華人民共和國立法法，第 58、59 條。

之待遇也較中國大陸國內企業差，例如政府僅將法規草案之概要發布給外國業者，而非草案全文。<sup>160</sup>據 OECD 之問卷調查，關於企業對新實施法規或經濟政策之事先評論，近 70% 的受訪外國公司認為存在中度和嚴重問題。<sup>161</sup>

#### 四、 正當程序與司法救濟

2003年8月27日公布的《行政許可法》(簡稱《許可法》)，自2004年7月1日起生效；其目的在保障行政許可<sup>162</sup>的實施與適用有其正當性，以促進透明化。因此，為達成政府機關實施行政許可的公開、公平、公正原則，《許可法》規定有關行政許可的法規應當公布，若未公布則不得作為實施行政許可的依據；行政許可的實施和結果，除涉及國家秘密、商業秘密或者個人隱私外，應當公開；對於申請人合法取得行政許可的平等權利，行政機關不得歧視。<sup>163</sup>《許可法》亦揭示了信賴保護原則，行政機關不得擅自改變已經生效的行政許可。<sup>164</sup>

中國大陸設立了內部審理機制，處理國際貿易有關之法律適用不一的問題，目前由商務部世界貿易司監管，然該機制的運作情形不透明，因此目前仍普遍存在執法不公的問題。<sup>165</sup> USTR 亦指出，中國目前存在嚴重的司法獨立問題，法院受到來自政府或企業方的壓力，無法做出公正裁決，這種情形在非都會地區最為嚴重。<sup>166</sup> 黨政關係良好的地方企業通常較外國業者易贏得官司，法官貪污受賄情事時有所聞，地方官員視法院裁決如無物。最高人民法院於 2009 年 5 月設立違法違紀舉報中心，提供糾舉人民法院工作人員違法違紀之管道。該中心之設立能否有效改善司法廉政，有待後續觀察。

### 第二節 檢視台灣之法規透明化實踐

TPRM 及 USTR 之貿易障礙報告中，對台灣透明化之評論甚少，故台

---

<sup>160</sup> Greene, *supra* note 147, para. 34, 35.

<sup>161</sup> *Id.* at 83.

<sup>162</sup> 行政許可乃行政機關根據公民、法人或者其他組織的申請，經依法審查，准予其從事特定活動的行為。中華人民共和國行政許可法，第2條。

<sup>163</sup> 中華人民共和國行政許可法，第5條。

<sup>164</sup> 中華人民共和國行政許可法，第8條。

<sup>165</sup> USTR, *supra* note 145, at 97.

<sup>166</sup> *Id.* at 98.

灣法規透明化之現況，主要參考其入會工作小組報告<sup>167</sup>中之承諾，以及官方網站之職權說明。

## 一、 公布

台灣代表承諾，台灣自入會時起，將迅速發布有關貿易之所有法律、規定、司法判決及行政裁決，使會員政府及貿易商熟悉這些法規。<sup>168</sup>有關貨品貿易之法律、規定、司法判決及具整體性適用性之行政裁決，及應依 GATS 及 TRIPS 透明化規範辦理之措施，將於其制定或發布後 90 天內，翻譯為 WTO 官方語文並加以公布；前述之措施將於其實施或執行前以台灣之官方語言發布，惟在極端緊急情況下，措施將在施行後盡速發布。<sup>169</sup>

2004 年以前，行政院所屬機關之公報由各機關自行負責發行，但各機關公報發行方式不一，內容形式不盡相同，刊登資訊有所重複，社會大眾取得管道仍欠暢通。因此，為解決前述現象所帶來之不便，行政院研究發展考核委員會銜命規劃「政府公報制度推動方案」，於 2004 年 3 月 30 日成立行政院公報編印中心。至此，凡法令規定須刊登公報之需求及政府資訊公開法(草案)相關規定需主動公開之資訊，皆統合刊載於行政院公報。公報編印中心亦建置電子公報全文資料庫共用平台，並強化公報查詢功能及提供相關資訊服務。<sup>170</sup>至於台灣之 TBT/SPS 措施，乃由經濟部標檢局通報經濟部後，刊載於《國家標準》。

台灣於 2005 年 12 月 28 日公布施行《公開法》，其立法目的在便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。<sup>171</sup>依該法第 5 條和第 6 條，政府資訊除規定限制公開者外，皆應予公開，且涉及人民權益攸關者，更應主動公開之，換言之，凡政府保有之資訊是以「公開為原則，不公開為例外」。<sup>172</sup>應公開的政府資訊內容為：(1) 條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規；(2) 政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準；(3) 政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、

---

<sup>167</sup> Working Party on the Accession of Chinese Taipei, *Report of the Working Party on the Accession of Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, Matsu*, WTO Doc. WT/ACC/TPKM/18 (Oct. 5, 2001).

<sup>168</sup> *Id.* para. 216.

<sup>169</sup> *Id.* para. 217.

<sup>170</sup> 「政府公布制度推動方案」，行政院研究發展考核委員會（2004 年 2 月 3 日）。行政院公報資訊網，<http://gazette.nat.gov.tw>（最後瀏覽日：2009 年 5 月 16 日）。

<sup>171</sup> 中華民國政府資訊公開法，第 1 條。

<sup>172</sup> 中華民國政府資訊公開法，第 5 條：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」第 6 條：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」林素鳳，「我國政府資訊公開法制初探」，月旦法學雜誌，第 136 期，第 37 頁（2006 年 9 月）。



網址及電子郵件信箱帳號；(4) 行政指導有關文書；(5) 施政計畫、業務統計及研究報告；(6) 預算及決算書；(7) 請願之處理結果及訴願之決定；(8) 書面之公共工程及採購契約；(9) 支付或接受之補助；(10) 合議制機關之會議紀錄。<sup>173</sup>《政府資訊公開法》中，限制公開的資訊分為國安資訊、執法資訊、私密資訊及其他公務資訊等四大類。<sup>174</sup>

## 二、 通知與回覆諮詢要求

台灣 TBT/SPS 措施由主管機關（如標檢局、農業委員會和衛生署等）呈報國貿局，由國貿局負責通知 WTO，措施公開評論之實施則依據 TBT 協定和 SPS 協定的有關規則。台灣並未設立專門的 TBT/SPS 諮詢點，外國業者得直接向主管機關詢問措施內容。

台灣會依照 WTO 協定之要求，提出所有之通知（依規定就個案情形提出者除外）；其後制定之任何法規如與執行 WTO 之法律之效力有關，亦將遵循該協定之規定。<sup>175</sup>關於 WTO 協定或議定書草案規定設立之查詢點，台灣將設立或指定一查詢點，使個人或企業於查詢須發佈之相關措施之資訊時，獲得完整之資料。對於查詢之答覆，通常於接獲查詢後 30 天內為之。在例外情形，可於 45 天內答覆。答覆將完整且代表中華台北之官方意見。<sup>176</sup>

台灣自 1996 年啟動電子化政府計畫，至今已完成政府資訊基礎建設、資訊素養、資訊公開及服務上網等主要任務。根據布朗大學在 2008 年對台灣之電子化政府評比，100% 的官方網站已建置非中文版本，電子化程度總體分數排名第 2，僅次於韓國。<sup>177</sup>

## 三、 公開評論

台灣自入會起，即提供一段期間給包括其他 WTO 會員所屬單位在內之適當機關，就有關或影響貨品貿易、服務貿易及智慧財產權之法律、法規及其他措施，於實施前提供至少 60 天之評論期間；惟如因時間急迫，而未能於事前提供評論期間，則將於實施後即行接受評論並列入考量。<sup>178</sup>國貿局專員指出，台灣法規雖然未明訂定應提供外國業者評論法規草案之

<sup>173</sup> 中華民國政府資訊公開法，第 7 條。

<sup>174</sup> 楊德宗，「政府資訊公開法評釋」，中研院講稿，第 11 頁（2006 年 3 月 21 日）。

<sup>175</sup> Working Party on the Accession of Chinese Taipei, *supra* note 167, para. 220.

<sup>176</sup> *Id.* para. 217.

<sup>177</sup> West, *supra* note 157.

<sup>178</sup> Working Party on the Accession of Chinese Taipei, *supra* note 167, para. 219.

機會，但台灣已依據 TBT 協定及 SPS 協定之規定，辦理相關措施。<sup>179</sup>

#### 四、 正當程序與司法救濟

台灣於 1999 年 2 月制定《行政程序法》(簡稱《程序法》)，2001 年 1 月 1 日施行。其立法目的在使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。<sup>180</sup>《程序法》第一節(法例)條列數項行政機關做出行政行為時，需依循的數項原則：(1) 第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」因此行政行為與法律牴觸者無效，此乃法律優越原則；(2) 第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」此係指人民在法律上所享有之地位與機會是平等的，此乃平等原則；(3) 第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」法規的制定或訂定必須明確清楚，以防止行政機關恣意妄為，並使民眾能夠依法遵行，此乃明確性原則；(4) 第 9 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」，此乃誠信原則與信賴保護原則。

在司法系統方面，外國業者長久以來頗為肯定台灣的司法獨立。<sup>181</sup>世界經濟論壇發佈之《2009 年全球競爭力報告》(Global Competitiveness Report) 對 134 個國家進行排名，該報告中有數項指標與正當程序與司法公正有關(如表八所示)。

表八 兩岸正當程序與司法公正程度於全球排名表

| 指標         | 台灣排名 | 中國大陸排名 |
|------------|------|--------|
| 政府公款的透明    | 38   | 66     |
| 司法的獨立      | 49   | 69     |
| 行政決策的公正    | 36   | 47     |
| 司法制度的效率及公正 | 46   | 54     |

資料來源：世界經濟論壇《2009 年全球競爭力報告》

<sup>179</sup> SPS Agreement, Annex B.5; TBT Agreement, Art. 2.9.2, 2.9.4.

<sup>180</sup> 中華民國行政程序法，第 1 條。

<sup>181</sup> USFCS, *Doing Business in Taiwan: 2009 Country Commercial Guide for U.S. Companies*, at 67 (2009).

### 第三節 兩岸貿易法規透明化之比較

在檢視過中國大陸與台灣在透明化義務履行的差異後，接下來將針對現階段有待改進處提出解決之道，俾作為政府當局的政策建議。

#### 一、 公布

中國大陸設立《文告》刊載有關或影響貨物貿易、服務貿易、TRIPS 或外匯管制的法律、法規及其他措施等，但是否所有前述之貿易相關法規皆已刊載仍有疑慮。即使官方媒體會報導政府施行之法規，但若將其統一刊載於《文告》中，能使外人確實獲知所有資訊而不闕漏，此亦為設立《文告》之目標。商務部應當於《文告》中確實公告所有應刊載之法規，俾實踐中國入會議定書中，成立官方刊物之承諾。

台灣《公開法》其中一個重要的立法原則，在於政府資訊是以「公開為原則，限制為例外」，而《公開法》亦詳細列出九點資訊不公開的情況。<sup>182</sup>至於中國大陸《公開條例》限制公開之資訊，其第14條僅載明不得公開涉及「國家秘密、商業秘密、個人隱私的府資訊」。

相較之下，中國《公開條例》之限制公開規定較台灣《公開法》寬鬆，換言之，《公開條例》此部分之規定給予了中國政府機關極大的裁量權，對於原屬政府應主動公開或人民得申請公開之資訊，容易遭受行政機關扣上該資訊涉及國家秘密、商業秘密或個人隱私的「罪名」，而不予公開。《公開條例》雖然未明文宣示以「公開為原則」，但從立法意旨來看，《公開條例》之頒布在於提供陽光政府建構之重要基礎，增加行政過程的透明度，克服黑箱作業、濫用裁量權和行政不作為導致的貪腐問題，所以「公開為原則」應為《公開條例》之立法原則之一。<sup>183</sup>因此，有必要從嚴規定《公開條例》中限制公開的情形，亦不應使例外情形太多，以免違反其立法意旨，使法規形同虛設。

#### 二、 通知與回覆諮詢要求

中國大陸設立之 TBT/SPS 通報諮詢中心，乃為符合其入會議定書中諮詢點的建立，及 TBT 協定和 SPS 協定下的通知義務。然而實際上，通報諮詢中心並未給予提出諮詢的外國業者有效答覆。為改善此問題，應加強通報諮詢中心與主管機關的合作，以解決公務員同時面臨的外語障礙及技

<sup>182</sup> 林素鳳，同註 166，第 38 頁。中華民國政府資訊公開法，第 18 條。

<sup>183</sup> 參見國安民，「中共施行政府資訊公開條例及其影響」，展望與探索，第 6 卷第 6 期，第 20 頁（2008 年 6 月）。

術性專業問題。台灣雖然未設立類似之 TBT/SPS 措施諮詢點，但主管機關皆能有效回覆外國業者提出之問題，倘若再設立專門措施諮詢點，恐怕是徒增一道程序和成本而已。

關於通報諮詢中心未完善通知所有的 TBT/SPS 措施，原因在於國務院下近 20 個部門都得自行通過和公布相關之 TBT/SPS 措施，但部分措施已發佈實施，卻未透過通報諮詢中心通知 WTO 會員國。以質檢總局為首之 TBT/SPS 措施通知系統，須進行內部組織或職權的重整，俾監督並協調不同層級的政府機關對相關措施之呈報，質檢總局才能確切掌握所有應通知 WTO 的措施，透過通報諮詢中心告知 WTO 會員。

中國大陸目前僅 64% 的官方網站建置非中文版本，其電子化政府程度總體分數在受評的 198 個國家中排名第 67。電子化政府之目的，在於透過資訊與通信科技連接各政府機關，提供便利服務給大眾，進而使政府的組織運作更有效率、決策過程更加公開透明，保障了人民「知的權利」。因此，電子化政府乃勢在必行，中國應師法台灣、韓國和美國等推動電子化政府成效卓越的國家，進行全面的政府電子化，而非僅著重在進出口通關之電子化管理。<sup>184</sup>

### 三、 公開評論

中國大陸的《立法法》，對於「法律」草案及「行政法規」草案的評論程序皆有相關規定。然而，實際上有利害關係的外國業者卻無法提出其意見，或是其意見受到差別待遇。

為改善此問題，首先，中國政府應當明確定義《立法法》第 34 條的「各方面」一詞乃涵蓋外國業者，並於該法第 58 條中列入「聽取外國業者意見」之規定，如此才能保障外國業者在法規擬訂過程中得提出評論。其次，應於《立法法》中規定：「須以平等、公平及公正方式給予各界提出意見之機會；對於各界提出之意見，亦須以平等、公平及公正方式對待。」如此一來，才能避免外國業者受到實質上不平等的評論權利。

### 四、 正當程序與司法救濟

表八有關正當程序與司法公正的指標中，台灣雖然於領先中國，但仍有很大的進步空間。為使所有法律、行政規章、司法判決及行政命令得以平等，公正及合理之方式執行，政府行使公權力時應於法有據，強化公務員廉政規範。而司法系統乃維護人民權利的最後一道防線，政府應健全司

<sup>184</sup> 關於中國大陸之通關電子化，請參閱本文第二章之中國大陸貿易便捷化發展部分。

法制度，明確釐清司法權與行政權的界限，避免審判程序受到不當干預與影響，以昭司法公信。因此，行政程序透明化與司法改革是兩岸皆須努力的方向。

## 五、 合作機制之建立

前述各項有關「公布」、「通知與諮詢點」、「公開評論」及「正當程序與司法公正」之兩岸法規透明化發展，皆屬單方即可進行之工作。然而，若建立一「渠道」作為雙方現有貿易法規資訊之連通機制，則兩岸所有貿易法規之資訊將在此機制中快速及全面流通，兩岸業者對法規之提出評論和諮詢受到重視，而涉及兩岸業者之行政程序也因為程序透明的關係而更公平及合理，減少了貪腐問題。此外，該機制之完善將使兩岸業者受惠，而雙方政府基於互惠立場，就會確保對方業者依己方法規享有之權利不受損害（以中國大陸為例，其雖然賦予業者公開評論或諮詢之權利，但實際上業者卻無法有效行使），此點是該機制得以有效運作的原因，亦為單方的法規透明化不易達成之目標。因此，兩岸建立貿易法規透明化之合作機制有其必要性。而該合作機制應有哪些功能，才能達到單邊法規透明化無法達成的效果？此外，由於兩岸皆為 WTO 會員，則合作機制之建立，於 WTO 架構下之適法性為何？

首先，對於合作機制的內容，本文參考北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement，簡稱 NAFTA）及兩岸各自簽署之自由貿易協定中對「透明化」的規定，發現其內容皆以 GATT 第十條為基礎，再做進一步規範，因此各 FTA 中對於法規透明化之規定乃大同小異，無較具體且積極性之合作方針。因此，本文指出，兩岸法規透明化合作機制之使用者應為兩岸業者，而為解決兩岸目前法規透明化之貿易障礙，此機制應有的功能為：

(1) 建置「貿易法規資訊平台」，該平台公布兩岸所有涉及貿易之法律、規章、行政程序與普遍適用之行政命令（以下統稱貿易法規），將兩岸法規資料庫作連結，使兩岸業者可透過此平台，即時且方便地查詢兩岸貿易法規，解決法規未全面公布和未集中公布造成之不便；

(2) 關於電子化政府，兩岸應進行經驗分享或技術交流，提升電子化政府程度將使所有業者更易獲得政府資訊，促進資訊公開；

(3) 兩岸業者可透過前述之資訊平台，對所有貿易法規提出諮詢；相較於非兩岸業者，負責回覆諮詢之諮詢點或主管機關應優先回覆兩岸業者對貿易法規之詢問；對於所有與諮詢內容直接相關或間接相關的貿易法規，都必須主動提供詳盡資料給兩岸業者；

(4) 兩岸業者可透過前述之資訊平台，對所有貿易法規草案提出評

論；相較於非兩岸業者，給予兩岸業者較長的評論期間，俾對貿易法規之草案提出建議，而主管機關須依據兩岸業者提出之評論作總結報告，保障業者利益確實受到政府考量；

(5) 相較於非兩岸業者，兩岸業者之部分行政程序以更有效率之方式進行（如認證批准時間較短），並更大幅度公開有關當事人的行政程序資訊，以保障兩岸業者依法（兩岸各自之國內法）賦予的權利皆得行使而不受損害；

因此，此合作機制得解決以往規範不透明和程序不透明等貿易障礙。相較於其他非兩岸業者，兩岸業者得在法規透明化合作機制下，獲得更有效率和更加透明之資訊提供和程序對待。

其次，就合作機制的適法性來說，由於前述之功能（3）、（4）、（5）提供此機制之使用者較非使用者不同且優厚的待遇，使用者據此享有「優惠待遇」，而該機制之使用者僅為兩岸業者，其他 WTO 會員業者無法「無條件且立即」享有優惠待遇，因此該機制恐將違反 WTO 協定的重要原則——最惠國待遇（most-favored nation，簡稱 MFN）。不過，MFN 仍存在部分例外，其一即為 FTA，換言之，若兩岸在 FTA 的架構下，建立法規透明化之合作機制，則此機制例外於 MFN 原則之適用，使兩岸得在不違反 WTO 協定的前提下進行合作。目前，台灣正積極推動與中國大陸協商簽署《兩岸經濟合作架構協議》（Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱 ECFA），其乃參照國際上經濟合作架構性協議的特質，將協議雙方未來推動的經濟合作事項列出一明確範圍，內容可包括 WTO 與一般 FTA 規範的事項，但各合作事項只定出協商目標及大致時程，以展開逐步協商。<sup>185</sup>因此，未來有關法規透明化的合作機制之適法性即可透過 ECFA 做適當的處理。

---

<sup>185</sup> 「兩岸經濟合作架構協議政策說明」，行政院大陸委員會（2009年4月7日）。

## 第五章 結論與建議

貿易對台灣來說是重要的經濟活動，綜觀台灣的經濟發展史，說台灣是以貿易立國則一點也不為過。中國大陸為全世界的市場及工廠，以 2006 年資料來看，其 GDP 為 48 兆 8630 億美元，貨品和服務貿易出口額即占 GDP 的 28%。<sup>186</sup>近年來，兩岸貿易依存度日益提高，中國大陸成為台灣最大的出口市場。2008 年 6 年至 2009 年 4 月舉行的三次兩岸雙邊會談，更揭示兩岸互動之深化及正常化。而為加速兩岸經貿關係之活絡，應以貿易便捷化作為催化劑，俾減少貿易成本並提升貿易量。

法規透明化為貿易便捷化的重要一環，業者亦反映兩岸間目前最大的貿易障礙乃法規不透明，但截至目前，兩岸各自之便捷化工作皆著重在關務部分，有關法規環境透明化之改善不大。因此，兩岸亟需進行法規透明化之貿易便捷化工作。GATT 1994 第十條揭櫫法規透明化為 WTO 協定的重要原則，該條從 GATT 時期就已存在。WTO 成立後，WTO 協定出現更多且更具體的法規透明化規定，如通知、諮詢點和公開評論等。在檢視台灣與中國大陸於 WTO 入會議定書之承諾，並分析兩岸在 WTO 協定中法規透明化規定之實踐後，本文指出，兩岸之貿易法規透明化發展得從內部改善和雙邊合作兩方面同時進行：

(1) 公布：在內部改善方面，中國大陸需將法規集中公布於《文告》中，修法以減少政府資訊不公開之情形，法規需在生效前公布，公布形式應為紙本和電子形式；在合作機制方面，兩岸應建立「貿易法規資訊平台」，該平台公布兩岸所有貿易法規。

(2) 通知與回覆諮詢要求：在內部改善方面，中國大陸需完善其通報諮詢中心在通報及回覆業者諮詢方面之職責，提升政府電子化程度；在合作機制方面，兩岸應進行政府電子化技術交流，「貿易法規資訊平台」將優先回覆兩岸業者之諮詢，而兩岸業者更藉此獲得詳細的法規資料。

(3) 公開評論：在內部改善方面，中國大陸需修法以保障外國業者對法規草案的評論機會；在合作機制方面，「貿易法規資訊平台」給予兩岸業者較非兩岸業者長的評論機會，而主管機關需對兩岸業者之評論作總結報告。

(4) 正當程序與司法救濟：在內部改善方面，兩岸皆需推動公務廉政及司法改革政策；在合作機制方面，適用於兩岸業者之部分行政程序應該非兩岸業者以更有效率之方式進行，並更大幅公開相關當事人的行政程

---

<sup>186</sup> 世界銀行資料庫，<http://www.worldbank.org>（最後瀏覽日：2009 年 6 月 25 日）。

序資訊。

在內部進行的透明化，其成效完全仰賴政府對於法規透明化的重視程度，政府必須體認到透明化得增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。因此，台灣的單方透明化成效良好，而中國大陸由於傾向「人治」文化而非「法治」文化，其缺乏誘因進行政府資訊公開的大力改革。為解決此現象，必須建立兩岸法規透明化的合作機制，該機制之完善將使兩岸業者受惠，而雙方政府基於互惠立場，就會提升法規透明化程度並保障對方業者依己方法規享有之權利，此點是該機制得以有效運作的原因，兩岸皆將有足夠誘因進行更大程度的透明化。此外，兩岸可透過簽署 ECFA 之機會處理合作機制在 WTO 下之適法性問題。

表九 兩岸法規不透明現況及解決方針

| WTO 下之義務 | 現況   | 內部改善   | 合作機制   |
|----------|--|--|--|
| 公布       | <p>中國大陸：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已生效之貿易法規未以便利管道全面公布。</li> <li>2. 主管機關自行公布而未集中發布。</li> <li>3. 政府資訊限制公開之規定寬鬆，政府對於資訊是否得以公開握有極大裁量權。</li> </ol> <p>台灣：<br/>符合 WTO 義務。</p> | <p>中國大陸：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 所有法規統需集中公布於《文告》。</li> <li>2. 進行修法以減少政府資訊限制公開之情形。</li> <li>3. 法規公布日不得遲於生效日，形式應為紙本發行或網路刊載同時並行。</li> </ol> | <p>建置一資訊平台，該平台公布兩岸貿易法規，兩岸業者可透過此平台，即時且方便地查詢兩岸貿易法規，解決法規未全面公布和未集中公布造成之不便。</p> |



|                  |   |   |  |
|------------------|---|---|--|
| <p>通知與回復諮詢要求</p> | <p>中國大陸：<br/>1. 獨立於主管機關外，特別設立之諮詢點無法有效回覆業者之詢問。<br/>2. TBT/SPS 措施未全面向 WTO 通報。<br/>3. 電子化政府程度不足。</p> <p>台灣：<br/>符合 WTO 義務。</p> | <p>中國大陸：<br/>1. 負責通知 WTO 之機關須監督各主管機關對 TBT/SPS 措施之確實呈報，俾及時通知所有相關措施。<br/>2. 加強諮詢點與主管機關的合作；或由主管機關直接負責回覆業者諮詢；不須增設專門諮詢點，以免徒增程序與成本。<br/>3. 提升政府電子化程度。</p> | <p>1. 兩岸應進行電子化政府的經驗分享或技術交流。<br/>2. 兩岸業者透過前述之資訊平台，對貿易法規提出諮詢。<br/>3. 負責回覆諮詢之諮詢點或主管機關，應優先回覆兩岸業者對貿易法規之詢問。<br/>4. 對於所有與諮詢內容直接相關或間接相關的貿易法規，都必須主動提供詳盡資料給兩岸業者。</p> |
| <p>公開評論</p>      | <p>中國大陸：<br/>外國業者通常無法評論法規草案，即便有機會評論，仍遭受較國內業者差之待遇。</p> <p>台灣：<br/>符合 WTO 義務。</p>   | <p>中國大陸：<br/>進行修法以保障外國業者享有「一致、公平及公正」之法規草案評論機會。</p>  | <p>1. 兩岸業者可透過前述之資訊平台，對所有貿易法規草案提出評論。<br/>2. 相較於非兩岸業者，給予兩岸業者較長的評論期間。<br/>3. 主管機關須依據兩岸業者提出之評論作總結報告，保障業者利益確實受到政府考量。</p>  |
| <p>正當程序與司法救濟</p> | <p>中國大陸：<br/>1. 普遍存在執法不公之情形，貪污問題嚴重。</p>   | <p>兩岸：<br/>推動公務廉政及司法改革政策。</p>   | <p>1. 相較於非兩岸業者，適用於兩岸業者之部分行政程序以更有效率之方式進行。</p>   |

|  |  |  |                               |
|--|--|--|-------------------------------|
|  | <p>2. 司法體系易受政府或企業干擾。</p> <p>台灣：<br/>有司法獨立問題。</p> |  | <p>2. 更大幅度公開有關當事人的行政程序資訊。</p> |
|--|--|--|-------------------------------|

資料來源：本研究整理

法規透明化為兩岸貿易便捷化合作之第一步，在政府當局完善貿易法規透明化工作之建置後，往後兩岸在進行其他面向的貿易便捷化合作或相關經貿交流時，由於兩岸政府或業界皆對彼此系統熟稔，協商過程也將更加順利，所考量之面向會更加周延，創造兩岸雙贏的局面。



## 參考資料

### 中文

1. 田忠法、汪明 (2005), 「貿易便利化—我國外貿法體系的新座標」, 世界貿易組織動態與研究, 2005 年第 3 期 (2005 年)。
2. 林祖嘉 (2006), 「1987 年以來兩岸貿易與投資環境的變遷與發展」, 財團法人國家政策研究基金會 (2006 年 6 月 28 日)。
3. 林素鳳 (2006), 「我國政府資訊公開法制初探」, 月旦法學雜誌, 第 136 期, 第 37 頁 (2006 年 9 月)。
4. 許培星 (2008), 「上海國際航運中心建設與發展前景」, 中國水運, 2008 年第 10 期 (2008 年)。
5. 國安民 (2008), 「中共施行政府資訊公開條例及其影響」, 展望與探索, 第 6 卷第 6 期 (2008 年 6 月)。
6. 「貿易便捷化先期規劃案—貿易便捷化整體規劃報告」, 財團法人資訊工業策進會, 修訂四版 (2003 年 11 月 28 日)。
7. 楊德宗 (2006), 「政府資訊公開法評釋」, 中研院講稿 (2006 年 3 月 21 日)。
8. 蔡孟佳 (2008), 「貿易便捷化與兩岸合作」, WTO 研究, 第九期 (2008 年)。
9. 餘波 (2007), 「WTO 貿易便利化背景下我國海關通關管理的對策研究」, 商場現代化總 491 期 (2007 年 1 月)。
10. 劉榮主、韓景華 (2000), 「參加 2000 年亞太經濟合作關係程序次級委員會第二次會議報告」, 財政部 (2000 年)。

### 英文

1. Ala'I, Padideh (2008), *From the Periphery to the Center? The Evolving WTO Jurisprudence on Transparency and Good Governance*, 11 J. INT'L ECON. L. 779, 790 (Dec., 2008).
2. Biukovic, Ljiljana (2008), *Selective Adaptation of WTO Transparency Norms and Local Practices in China and Japan*, 11 J. INT'L ECON. L. 803 (Dec., 2008).
3. Creskoff, Stephen (1998), *Trade Facilitation: An Often Overlooked Engine of Trade Expansion*, 3(1) GLOBAL TRADE AND CUSTOMS JOURNAL (1998).
4. Djankov, Simeon (2006), Caroline Freund & Cong S. Pham, *Trading on Time*, The World Bank Working Policy Research Working Paper No.3909 (May, 2006).
5. Greene, Malory & Charles Tsai (2008), *Enhancing Market Openness through Regulatory Reform in the People's Republic of China*, OECD Trade Policy Working No. 83 (Dec. 18, 2008).
6. Helble, Mathias et al. (2007), *Transparency and Trade Facilitation in the Asia Pacific: Estimating the Gains from Reform*, THE WORLD BANK

- DEVELOPMENT RESEARCH GROUP (Jun. 14, 2007).
7. Hellqvist, Marcus (2002), *Trade Facilitation—Impact and Potential Gains*, Report Swedish National Board of Trade (Aug., 2002).
  8. Hoekman, Bernard & Alessando Nictia (2008), *Trade Policy, Trade Costs, and Develpoing Country Trade*, The World Bank Working Policy Research Working Paper No.4797 (Dec., 2008).
  9. Ikenson, Daniel (2008), *While Doha Sleeps: Securing Economic Growth through Trade Facilitation*, Cato Institute Trade Policy Analysis No.37 (Jun. 17, 2008).
  10. Jacobs, Lesley & Potter, Pitman B. (2006), *Selective Adaptation and Human Rights to Health in China*, 9(2) HEALTH AND HUMAN RIGHTS 113 (2006).
  11. Leibowitz, Lewis E. et al. (2007), *WTO Negotiations on Trade Facilitation: Prospects for Cutting Red Tape at the Borders and Opening Doors for Developing Countries*, 13(1) INT. T.L.R. 4 (2007).
  12. Mock, William (1999), *On the Centrality of Information Law: A Rational Choice Discussion of Information Law and Transparency*, 17 JOHN MARSHALL JOURNAL OF COMPUTER AND INFORMATION LAW 1069 (1999).
  13. Ostry, Sylvia (1998), *China and the WTO: The Transparency Issue*, 3 UCLA J. INT'L L. & FREIGN AFF. 1 (1998).
  14. Potter, Pitman B. (2003), *Globalization and Economic Regulation in China: Selective Adaptation of Globalized Norms and Practices*, 1 WASHINGTON UNIVERSITY GLOBAL STUDIES LAW REVIEW 119 (2003).
  15. Wilson, John S. et al. (2003), *Trade Facilitation and Economic Develpoement: Measuring the Impact*, The World Bank Working Policy Research Working Paper No.2988 (Mar., 2003).
  16. Wolfe, Robert (2003), *Regulatory Transparency, Developing Countries and the WTO*, 2 WORLD TRADE REVIEW 157 (2003).

## WTO 文件

1. *Doha Work Programme—Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WTO Doc. WT/L/579 (Aug. 2, 2004).
2. European Communities, *Basic GATT/WTO Principles as Applied to Trade Facilitation*, WTO Doc. G/C/W/211 (June 6, 2000).
3. GATT Panel Report, *Canada—Restrictions on Imports of Ice Cream and Yoghurt*, GATT Doc. L/6568 (adopted on Dec. 5, 1989).
4. GATT Panel Report, *European Economic Community—Restrictions on Imports of Dessert Apples—Complaint by Chile*, GATT Doc. L/6491 (adopted on Jun. 22, 1989).
5. GATT Panel Report, *European Economic Community—Restrictions on Imports of Apples—Complaint by the United States*, GATT Doc. L/6513 (adopted on Jun. 22, 1989).
6. GATT Panel Report, *European Economic Community—Regulations on Imports on Parts and Components*, GATT Doc. L/6657 (adopted on May 16, 1990).

7. GATT Panel Report, *Japan – Japanese Measures on Imports of Leather*, GATT Doc. L/5623 (adopted on May 15, 1984).
8. GATT Panel Report, *Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products*, GATT Doc. L/6253 (adopted on Mar. 2, 1988).
9. GATT Panel Report, *Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef – Complaint by the United States*, GATT Doc. L/6503 (adopted on Nov. 7, 1989).
10. *Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001*, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1 (Nov. 20, 2001).
11. Negotiating Group on Trade Facilitation, *Communication from Australia, Canada, Turkey and the United States – Draft Text on Advance Rulings*, WTO Doc. TN/TF/W/153 (Mar. 10, 2008).
12. Negotiating Group on Trade Facilitation, *Communication from Hong Kong, China, Japan, Korea, Mongolia and Switzerland – Proposal on Prior Publication and Consultation – Revision*, WTO Doc. TN/TF/W/115/Rev.1 (Oct. 2, 2007).
13. Negotiating Group on Trade Facilitation, *Communication from Hong Kong, China, Japan, Mongolia, Norway, Switzerland and Turkey – Revision*, WTO Doc. TN/TF/W/155/Rev.1 (Feb. 23, 2009).
14. Negotiating Group on Trade Facilitation, *Communication from Japan and Mongolia - Proposals on Appeal Procedures – Revision*, WTO Doc. TN/TF/W/116/Rev.1 (Dec. 10, 2007).
15. Negotiating Group on Trade Facilitation, *WTO Negotiations on Trade Facilitation Compilation on Members’ Textual Proposals*, WTO Doc. TN/TF/W/43/Rev.18 (Apr. 24, 2009).
16. *Protocol on the Accession of the People’s Republic of China*, WTO Doc. WT/L/432 (Nov., 23, 2001).
17. Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review, Report by China*, WTO Doc. WT/TPR/G/199 (May 7, 2008).
18. Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review, Report by Secretariat, China*, WTO Doc. WT/TPR/S/199/Rev.1 (Aug. 12, 2008).
19. Working Group on Notification Obligations and Procedures, *Notifications Required from WTO Members under Agreements in Annex 1a of the WTO Agreement*, WTO Doc. G/NOP/W/2 (Jun. 30, 1995).
20. Working Group on the Relationship between Trade and Investment, *Transparency*, WTO Doc. WT/WGTI/W/109 (Mar. 27, 2002).
21. Working Party on the Accession of Chinese Taipei, *Report of the Working Party on the Accession of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu*, WTO Doc. WT/ACC/TPKM/18 (Oct. 5, 2001).
22. WTO Appellate Body Report, *European Communities – Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products*, WTO Doc. WT/DS69/AB/R (adopted on Jul. 23, 1998).
23. WTO Appellate Body Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WTO Doc.

- WT/DS27/AB/R (adopted on Sep. 25, 1997).
24. WTO Appellate Body Report, *European Communities – Selected Customs Matters*, WTO Doc. WT/DS315/AB/R (adopted on Dec. 11, 2006).
  25. WTO Appellate Body Report, *United States – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fiber Underwear*, WTO Doc. WT/DS24/AB/R (adopted on Feb. 25, 1997).
  26. WTO Panel Report, *Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather*, WTO Doc. WT/DS155/R (adopted on Feb. 16, 2001).
  27. WTO Panel Report, *Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes*, WTO Doc. WT/DS302/R (adopted on Nov. 26, 2004).
  28. WTO Panel Report, *European Communities – Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products*, WTO Doc. WT/DS69/R (adopted on Mar. 16, 1998).
  29. WTO Panel Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WTO Doc. WT/DS27/R/USA (adopted on May. 22, 1997).
  30. WTO Panel Report, *Japan – Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WTO Doc. WT/DS44/R (adopted on Apr. 22, 1998).
  31. WTO Panel Report, *United States – Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) of One Megabit or Above from Korea*, WTO Doc. WT/DS99/R (adopted on Mar. 19, 1999).
  32. WTO Panel Report, *United States – Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan*, WTO Doc. WT/DS184/R (adopted on Aug. 23, 2001).
  33. WTO Panel Report, *United States – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fiber Underwear*, WTO Doc. WT/DS24/R (adopted on Feb. 25, 1997).

## 網站

- 中華人民共和國商務部：<http://www.mofcom.gov.cn>  
中國技術性貿易措施網：<http://www.tbt-sps.gov.cn>  
中華民國全國工業總會：<http://www.cnfi.org.tw>  
台灣物流網：<http://www.logistics.org.tw>  
全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw>  
行政院公報資訊網：<http://gazette.nat.gov.tw>  
行政院陸委會：<http://www.mac.gov.tw>  
行政院經建會：<http://www.cepd.gov.tw>  
交通部：<http://www.motc.gov.tw>  
財政部關稅總局：<http://web.customs.gov.tw>  
經濟部國貿局：<http://www.trade.gov.tw>

APEC : <http://www.apec.org>  
The Brookings Institution : <http://www.brookings.edu>  
Doing Business : <http://www.doingbusiness.org>  
OECD : <http://www.oecd.org>  
World Bank : <http://www.worldbank.org>  
World Economic Forum : <http://www.weforum.org>  
WTO : <http://www.wto.org>  
UNCTAD : <http://www.unctad.org>  
US Commercial Service : [http://www.export.gov/comm\\_svc](http://www.export.gov/comm_svc)  
USTR : <http://www.ustr.gov>

