

試析台灣 2010 年貿易政策檢討會議之議題

葉姿嫻、邱俊諺

貿易政策檢討機制 (Trade Policy Review Mechanism, 以下簡稱 TPRM) 係依據馬拉喀什設立世界貿易組織協定附件三 (Annex 3 of Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) A 段設立。其宗旨在於藉由會員貿易政策與措施之透明化, 加強所有會員對多邊貿易協定規則、規範及承諾之遵守, 以使多邊貿易體系順利運作。藉由會員國間之提問與回答, 檢討國可以得知其與主要貿易國間急需解決之問題及可能發生之爭端。

今 (2010) 年 7 月 5 日與 7 月 7 日 WTO 進行台灣的第二次貿易政策檢討會議¹, 本次會議中主要貿易國日本、中國、美國、歐盟²共同關切的部分為: 經濟合作架構協議 (Economic Co-operation Framework Agreement, 以下簡稱 ECFA) 之詳細內容及台灣何時通知締約國大會、電信及郵政服務之進一步開放、進口牛肉之檢驗標準及米酒稅率之變更³。主要貿易夥伴期待台灣進一步開放電信和郵政服務⁴, 且對 ECFA 持肯定態度, 希望台灣儘速將該協定通知締約國大會⁵。惟對於牛肉檢驗標準和米酒稅率變更之議題, 卻質疑台灣不符合 WTO 相關規範, 故本文將針對此二議題, 簡析台灣可能面對之挑戰。

牛肉之檢驗標準及許可程序

歐盟於會議中質疑台灣牛肉之檢驗標準, 指出依照陸生動物衛生法典 (Terrestrial Animal Health Code) 之分類, 其多數會員國係被歸為「可忽略 BSE 風險」或「可控制 BSE 風險」, 故其牛肉及其相關製品應為可安全貿易之貨品, 然台灣卻將歐盟列為禁止進口國。具體而言, 台灣食品衛生管理法第 11 條於今

¹ 台灣係自 2002 年正式加入 WTO, 依照馬拉喀什設立世界貿易組織協定附件三 C 段 2 項之規定, 台灣屬每四年進行貿易政策檢討乙次之會員, 故台灣於 2006 年進行第一次之貿易政策檢討。

² 各國佔台灣進口總值比例: 日本佔 20.9%、中國佔 13.0%、美國佔 11.2%、歐盟佔 8.7%, 資料來源於: Report by Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, Trade Policy Review, WT/TPR/G/232, 31 May 2010, at 7.

³ Trade Policy Review Body, Record of the Meeting Addendum, Trade Policy Review: Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, WT/TPR/M/232/Add.1, 25 August 2010.

⁴ 台灣表示在電信服務已提供外國投資者相對自由之機制, 而郵政服務僅就收遞信件、明信片業務為限制, 其他遞送服務如: 報紙、雜誌等印刷品之遞送則採取開放的措施, 故未打算進一步開放。參考資料: Trade Policy Review Body, Record of the Meeting Addendum, Trade Policy Review: Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, WT/TPR/M/232/Add.1, 25 August 2010, at 132.

⁵ 台灣承諾在國內立法機關批准生效後將及時通知。參考資料: Trade Policy Review Body, Record of the Meeting Addendum, Trade Policy Review: Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, WT/TPR/M/232/Add.1, 25 August 2010, at 132.

年 1 月增訂第 3 項⁶，禁止從近十年內曾發生牛海綿狀腦病 (Bovine Spongiform Encephalopathy，以下簡稱 BSE) 案例之國家或地區進口牛之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關製品。歐盟認為從此修正案可看出台灣並未參酌世界動物衛生組織 (Office international des épizooties，以下簡稱 OIE) 所提供之資訊，故歐盟於會議中對於台灣就 OIE 指導方針之解釋，以及有關 BSE 之風險評估提出詢問，並關切何時能開放歐盟會員國牛肉製品之進口⁷。

依據食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱 SPS 協定)，台灣本有權採取動植物檢疫措施⁸，且在具有科學上的正當理由，或依同協定第 5 條相關標準係屬允當之情形下，採行較高之檢驗標準⁹，故縱使台灣所採行之標準與國際標準不一致，未必當然違反 SPS 協定之規定。面對歐盟之質疑，台灣應說明當初之風險評估係基於充足之科學數據，以證明國內檢驗標準具正當理由；若當初並未基於充分之科學根據，相關檢驗標準即應加以變更，避免貿易爭端之興起。

值得注意者為，雖歐盟關切食品衛生管理法之修正，但此修正案並非針對歐盟，係台灣立法部門不滿行政機關開放美國牛肉進口之反制。事實上，行政機關在 2009 年 11 月已通過「美國牛肉及其產品之進口規定」及配套之「進口牛肉檢疫及查驗管理辦法」，開放部分美國牛肉進口，而食品衛生管理法之修正使上述辦法形同具文，引起美國不滿，故行政機關於 2010 年 1 月修正「美國牛肉及其產品之進口規定」，在符合一定之要件下排除食品衛生管理法第 11 條第 1 項第 3 款之適用。因此舉在國內法之效力上相當具爭議，故美國在會議中詢問 2009 年新增及 2010 年修訂之輸入許可程序是否通知輸入許可委員會，及輸入許可之核准機關為何單位。台灣回應此修訂是針對特定國家 (即美國)，並未計畫通知 WTO；而核准機關方面，是由經濟部國貿局核發許可證，且會參酌衛生署之建議¹⁰。

姑且不論此進口規定及辦法之國內法效力，輸入許可程序之變更無論如何應

⁶ 食品衛生管理法第 11 條 1 項：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……三、有毒或含有人體健康之物質或異物。……」；同條 3 項：「第一項有害人體健康之物質，包括雖非疫區而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏症病例之國家或地區牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產製品。」

⁷ WT/TPR/M/232/Add.1, supra note 7, at 121.

⁸ SPS 協定第 2 條 1 項：「會員有權為保護人類、動物或植物的生命或健康需要，採行各種檢驗與防檢疫措施，只要該等措施不與本協定之規定不一致。」

⁹ SPS 協定第 3 條 3 項：「若具有科學上的正當理由，或會員確定其依據第 5 條第 1 項至第 8 項而實施之檢驗和防檢疫保護水準係屬允當，則該會員可在檢驗或防檢疫措施上，引用或維持比相關國際標準、準則或建議較高的保護水準。惟無論上述規定為何，凡檢驗或防檢疫措施之保護水準與依據國際標準、準則或建議所制定者有所不同時，該措施仍不應與本協定中之其他條款規定不一致。」

¹⁰ WT/TPR/M/232/Add.1, supra note 7, at 39.

依輸入許可程序協定 (Agreement on Import Licensing Procedures) 第 5 條第 1 項之規定¹¹，負有通知委員會之義務。當台灣遲未通知委員會，美國得依同協定第 5 條第 5 項¹²之規定，促使台灣注意此事，若台灣仍未辦理通知，美國得自行通知該變更事項。或許美國是擔憂此行政辦法在台灣國內法源位階上之爭議性，即行政院衛生署所發布之命令與立法院制定法規相抵觸導致國內法效力有疑義，故美國希望藉著促使台灣通知委員會，以保障其進口之相關權益。

米酒稅率之修正

美國和日本於會議中指出台灣在 2009 年 5 月修正菸酒稅法第 8 條 2 款¹³，變更蒸餾酒之課稅方式，從原本不分酒精濃度，每公升一律課徵新台幣 185 元，改為每公升依酒精濃度課稅，此舉恐影響其酒類在台灣市場之公平競爭，且該新修條文有違反國民待遇原則之虞¹⁴。日本關切其他非屬蒸餾酒類，但同為米製酒類飲品，例如：清酒 (Sake) 之稅率是否有調降之可能¹⁵。

針對美日之提問，台灣一再強調米酒在國內之主要用途為料理，並非飲用。台灣主張米酒與其他蒸餾酒並非同類產品，其在最終用途 (end-use)、消費者的喜好與習性、價格與行銷政策、配銷管道等方面皆與他類蒸餾酒顯著不同，故不認為變更米酒稅率將影響市場之公平競爭¹⁶。再者，該新修條文係適用於所有用於料理用途之米酒，無論其為國內產品或進口品，並未歧視進口米酒，故應無違反國民待遇之虞¹⁷。針對是否調降其他酒類稅率之問題，台灣表示近期沒有調降稅率之計劃¹⁸。

上述修法是否符合依一九九四年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，以下簡稱 GATT 1994) 第 3 條 2 項¹⁹，可分兩部分進行討論：米酒和其他進口之蒸餾酒類之課稅是否符合該項前段之要求，以及米酒和其他米製酒類課稅方式之不同是否符合該項後段之規定。

¹¹ 輸入許可程序協定第 5 條第 1 項：「凡訂定許可程序或變更其程序之會員，應於公布後六十日內通知委員會。」

¹² 輸入許可程序協定第 5 條第 5 項：「任何有利害關係之會員認為另一會員並未依照本條第 1 項至第 3 項之規定將有關之許可程序或其變更事項，通知委員會，得促使該會員注意此事。如果事後仍未立即辦理通知，該會員得自行通知該許可程序或其變更事項，包括所有相關及可用之資料。」

¹³ 菸酒稅法第 8 條 2 款：「蒸餾酒類：每公升按酒精成分每度徵收新臺幣二點五元。」

¹⁴ WT/TPR/M/232/Add.1, *supra* note 7, at 41, 51-52.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ GATT 1994 第 3 條第 2 項：「任一締約國產品於輸入其他締約國時，應免除課徵超過對本國生產之同類產品所直接或間接課徵之內地稅及任何種類之規費，各締約國亦不得違反本條第一項規定，另對輸入或本國之產品課徵內地稅或其他規費。」

我國米酒和其他進口蒸餾酒類於我國菸酒稅法中同屬蒸餾酒類，兩者製造方式相同，且在最終用途方面，由於仍有部分民眾將米酒作為飲用酒²⁰，台灣只能說明米酒「主要」用於料理，無法證明米酒「只」用於料理，故台灣主張米酒與其他蒸餾酒類非同類產品尚存疑問。然而，縱使米酒和其他蒸餾酒類屬同類產品，但因我國菸酒稅法就所有蒸餾酒類皆依每公升之酒精濃度課稅，未針對進口之蒸餾酒類適用不同的課稅方法，或給予米酒減免稅捐，故進口之蒸餾酒類並無承擔高於本國產品之稅負，應符合 GATT 1994 第 3 條 2 項前段之規定。

由 GATT 1994 第 3 條 2 項之附註規定²¹可知，米酒和其他非屬蒸餾酒之米製酒類是否具有直接競爭或可替代關係乃台灣菸酒稅法新修條文是否違反 GATT 1994 第 3 條 2 項後段之關鍵。因此，台灣若能提出充足之酒類市場資料，證明米酒和其他米製酒類不具有直接競爭關係，並利用個體經濟學中交叉價格彈性²²之觀念證明兩者間不具有替代關係²³，則未落入 GATT 1994 第 3 條 2 項後段之適用範圍，即無違反該規定之可能。

結論

貿易政策檢討之目的在於降低貿易摩擦，以使各國順利進行貿易，藉著會員之提問，檢討國可以得知其急需解決之問題及可能發生之爭端。本次會議中，台灣牛肉進口檢驗標準受歐盟質疑之部分，應在具有科學上的正當理由或依 SPS 協定第 5 條相關標準係屬允當之情形下，始得採行較高之檢驗標準，故首務為證明當初之風險評估是基於充分之科學證據，以說服其他 WTO 會員台灣所採行之標準為合理，避免台灣成為下一個被控訴國；而美國關切的進口程序修改是否通知，即便系爭措施在國內法效力上之效力有爭議，台灣仍應負有通知輸入許可委員會之義務。在米酒稅率變更的部分，米酒和其他進口之蒸餾酒類是否屬同類產品雖尚存疑問，惟進口之蒸餾酒並無承擔高於米酒之稅負，此部分符合 GATT 1994 第 3 條 2 項前段之規定；另外，為證明台灣未違反 GATT 1994 第 3 條 2 項後段，台灣必須先提出充足之酒類市場資料，並利用交叉價格彈性之觀念證明我國米酒與其他米製酒類間不具有直接競爭及可替代關係。若台灣未能成功證明之，恐遭其他 WTO 會員提出控訴，屆時台灣即面臨究應繼續維持修正後之差別稅率，而遭受提訴會員國經爭端解決機構授權之報復；抑或依爭端解決機構之裁決加以調整，須視台灣自行衡量相關利害得失定之。

²⁰ The Secretariat Report, Trade Policy Review: Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, WT/TPR/S/232, 31 May 2010, ¶ 83.

²¹ GATT 1994 第 3 條第 2 項之附註：「符合本項前段之稅捐而被認為與同項後段之規定不符者，僅限於已納稅之貨品與未同樣課稅之貨品具有直接競爭與代替性者。」

²² 若米酒價格下降，其他米製酒類價格不變，而米酒需求量上升，則兩者間具有替代關係。參考資料：莊奕琦，個體經濟學，頁 62，2005 年 6 月。

²³ WTO, WTO ANALYTICAL INDEX — GUIDE TO WTO LAW AND PRACTICE ¶194 (2d ed. 2007).