

由歐盟年度貿易暨投資障礙報告看

美國政府採購市場之進入障礙及海運貨櫃出口時掃瞄措施

李光涵

今年(2011)3月10日歐盟首次發布年度貿易暨投資障礙報告書(Trade and Investment Barriers Report 2011)¹，試圖藉以改善歐盟的六個主要策略經濟夥伴的貿易與投資障礙。過去在國際間受到矚目的貿易暨投資障礙報告主要是由美國所發布，本次歐盟所發布之年度報告中之美國部分，剛好補足過去所欠缺的對美國相關貿易暨投資障礙之觀察。上述資訊不僅能幫助歐盟了解並改善大西洋兩岸間之貿易與投資狀況，對於與美國有相當貿易往來的台灣而言，亦是值得關注之議題。

歐盟在此年度報告中列舉了六夥伴國的 21 項障礙，包含範圍甚廣，例如：中國的自主創新(indigenous innovation)政策、印度在電信部門繁複之特許要求、美國的「購買美國貨(Buy American Act)」條款和俄羅斯的新投資規定等²。此外，不僅是在市場進入，即使在出口管制，本年度報告亦有所著墨，主要是關於原料的出口限制，報告中提及對使用此類管制原料的歐洲企業，相關限制造成頗具規模之傷害³。

以下將先簡介歐盟貿易暨投資障礙報告書之背景以先了解年度報告之目的，接著介紹此年度報告中所列有關美國之貿易暨投資障礙，其中包括低度開放的政府採購市場和至美國之海運貨櫃將面臨出口掃瞄之管制，並進一步探討台灣對這些障礙可能因應之方法，最後作一結論。

一、 背景

2011 年歐盟貿易暨投資障礙報告書乃是依據歐盟 2020 策略(EU 2020 strategy)之指示，其主要目的為確認改善歐盟廠商的市場進入及管制環境(regulatory environment)之方法⁴。這是首次對歐盟理事會(European Council)所提出的關於其他國家的貿易暨投資障礙的年度報告⁵。預期這份年度報告將有

¹ European Commission, *Trade and Investment Barriers Report 2011*, COM(2011)114, Mar. 10, 2011.

² Press Release, *EU Sets Out Priorities to Dismantle Trade Barriers*, IP/11/276, Mar. 10, 2011.

³ *Id.*

⁴ European Commission, *Europe 2020 - A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM(2010) 2020, Mar. 3, 2010, at 22.

⁵ European Commission, *Implementation of the Market Access Strategy Annual Report 2010 Accompanying the Trade and Investment Barrier Report 2011*, SEC(2011) 298, Mar. 10, 2011.

助於歐盟理事會集中討論歐盟共同的優先市場清單 (shared market access priorities)，以充分發揮歐盟總合強項之潛力，為歐洲區的經濟成長及就業機會帶來直接的利益⁶。

歐盟認為消除上述這些障礙將可以替歐盟的公司及人民，改善並開啟新的出口及投資機會⁷。根據研究指出，歐盟若完成既定的雙邊及多邊之貿易談判議程，國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 將提升超過 0.5%；但是若歐盟可以與其重要貿易夥伴，如美國、中國等在非關稅障礙 (non-tariff barriers, NTBs) 及法規管制議題上有實質改善，則上述成長數值將是兩倍⁸，由此可見消弭這些障礙之重要性遠超過更多貿易協定之洽簽。

障礙年度報告主要分兩大部分，第一部分為六個歐盟的主要策略經濟夥伴的貿易與投資障礙，第二部分則歸納出七大類貿易障礙。根據報告之第一部分，在 2009 年，歐盟與中國、印度、俄羅斯、日本、南方共同市場 (巴西、阿根廷) 和美國這些貿易夥伴的貨品及商業貿易占了歐盟此類貿易的 45%，同時也占了 FDI 總值的 41%⁹。由此可見這六大策略經濟夥伴對歐盟貿易與投資之重要性。報告的第二部分相對於第一部分，則是一種水平分析 (horizontal analysis)，所列出的七個重大貿易障礙領域，分別為：政府採購、智慧財產權之有效保護、原料之持續供應、服務、投資、技術性規範和標準以及與關稅有關之障礙。藉由此部分水平分析以確認普遍存在各對手國之貿易暨投資障礙，進而研擬因應對策。

年度報告書中所提及之六大主要貿易夥伴，又以美國及中國最為重要。在 2009 年，美國占了歐盟貨品及商業貿易的 19%，中國占了 10%；在 FDI 部分，美國則占了 35% 之多¹⁰。儘管我國與中、美之間貿易往來之密切程度與歐盟相仿，故本應同時對歐盟報告中有關中、美之部分，加以注意；但是由於不像美國之部分為首次被官方報告公布，中國之貿易與投資障礙，經歷年來美國所公布之障礙報告，已介紹得廣為周知，故本文將不再贅述。僅針對美國的貿易暨投資障礙進行探討。

二、 美國對歐盟的貿易暨投資障礙

美國是歐盟目前最大的貿易和投資夥伴，且歐盟與美國享有全球最具整合性的經濟關係，由彼此高額的相互投資關係可見一斑；儘管如此，跨大西洋關係 (transatlantic relationship) 的巨大潛能離完全開發仍然相當遙遠¹¹。鑑於美歐間之關稅已甚低 (不到 3%)，欲充分解開上述之潛能，關鍵即在於解決非關稅障礙

⁶ European Commission, *Trade and Investment Barriers Report 2011*, *supra* note 1, at 2.

⁷ Press Release, *EU Sets Out Priorities to Dismantle Trade Barriers*, *supra* note 2.

⁸ European Commission, *Trade and Investment Barriers Report 2011*, *supra* note 1, at 2.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.* at 10.

(NTBs)；其中，最大的障礙就是在跨大西洋間分歧的標準和管制規定¹²。根據最近的研究顯示，僅是消除存在於美國和歐盟間半數的 NTBs 以及分歧的管制規定，一年就足以提升歐盟 GDP 達 1,220 億歐元，由此可見這部分所涉利益之大¹³。因此，歐盟提出了兩點希望美國優先移除的障礙：

(一) 政府採購市場不夠開放

政府以及國營事業在許多國家的貨品、服務以及營建服務的採購市場中，通常都是最大的採購者，採購量往往占一個國家國民生產毛額(GNP)10%—15%¹⁴；然而，各國政府經常在採購過程中採用本國產品或採取優惠本地廠商的措施，而形成國際間政府採購貿易的巨大障礙¹⁵。

有鑑於政府採購所帶來的龐大經濟利益，歐盟批評美國對於歐洲投標廠商的市場開放程度低，並歸咎於二大原因：一為美國在政府採購協定所為之市場開放承諾程度低；二為美國之「購買美國貨」條款。

——美國在政府採購協定所為之市場開放承諾程度低

歐盟認為美國雖為政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA) 之締約國，但其在協定中所為之市場開放承諾卻相當有限，因而有礙歐盟廠商進入美國政府採購市場。為了解決政府採購市場的問題，各國自 1960 年代以降，透過多邊或雙邊的管道，陸續進行政府採購法制的調和¹⁶。在 GATT 時代，較顯著的成就是東京回合各國所達成之政府採購規約 (Government Procurement Code) 以及烏拉圭回合談判所完成的複邊協定——政府採購協定 (GPA)。直至今日，上述政府採購協定 (GPA) 仍是國際上對政府採購措施最具有指標性意義之國際規範¹⁷。然而，美國在 GPA 所做之市場開放承諾範圍卻相當有限，依歐盟的統計，僅占美國總政府採購市場的 3.2%，相較於歐盟對 GPA 參與國開放將近 15% 的政府採購市場¹⁸，兩者開放之程度顯然並不對等。

台灣於前 (2009) 年正式成為 GPA 締約國，開始得以享有其他 GPA 締約國之政府採購市場；然而台灣對其他 GPA 會員開放之市場約占台灣總政府採購市場的 27%¹⁹，相較於美國的 3.2%，兩者開放程度亦屬不對等。因此，臺灣應密切

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ 羅昌發，政府採購法與政府採購協定分析，頁 380 (2008)。

¹⁵ Arie Reich, *The New GATT Agreement on Government Procurement – The Pitfalls Plurilateralism and strict Reciprocity*, 31 J. OF WORLD TRADE 125, 127(1997).

¹⁶ 曾大川，WTO 政府採購協定市場開放談判之進展與前景，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文，2010 年 7 月，頁 3。

¹⁷ 同上註，頁 1。

¹⁸ European Commission, *Trade and Investment Barriers Report 2011*, *supra* note 1, at 10.

¹⁹ 台灣的政府採購市場，根據行政院公共工程委員會統計我 2005 至 2007 年之採購資料顯示，

關注歐盟如何解決其於障礙報告中所揭櫫的美國過低開放程度的問題，若其利用雙邊籌碼進一步打開美國政府採購市場，台灣應利用 GPA 的市場開放談判架構，爭取最惠國待遇之利益。

——購買美國貨條款

除了承諾開放之幅度低外，歐盟認為美國的「購買美國貨」條款亦有礙歐盟廠商之進入美國政府採購市場。從 2008 年以降，全球經濟均深陷於美國次級房貸所引發之金融海嘯中，為因應該波經濟危機，美國推出財政刺激方案——由歐巴馬總統於 2009 年 2 月 17 日簽署「美國復甦及再投資法案(American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA)」²⁰。根據該法案之規定，凡接受該法預算資金補助之公共工程皆必須符合「購買美國貨」之要求，值得注意的是，「購買美國貨」條款附有但書：即其實施應符合美國在國際協定下之義務²¹。是以，美國之「購買美國貨」條款，原則上並不會違反美國在 GPA 下之義務。

美國之「購買美國貨」條款儘管並不違反美國在 GPA 下之市場開放承諾，但是歐盟認為此類歧視性規定仍會影響歐盟廠商進入美國未列於 GPA 開放清單中之其他政府採購市場（事實上，根據前述之統計，這部分的市場甚至遠大於美國在 GPA 所承諾開放者）²²。這些差別待遇法規對外國經營者而言，不僅增加了額外的不確定性，根據歐盟的調查，更有效地排除歐盟廠商參與包括營建服務在內的某些投標；更糟的是美國這項政策引發其他國家仿效的效果²³。

美國藉著但書規定限制「購買美國貨」條款之實施，使之不致違反美國在 GPA 下應履行之義務，以致無論是歐盟或我國皆難以利用 GPA 規範要求美國廢棄該條款；不過，由於未包含在 GPA 政府採購市場其實更龐大，也使得美國藉著「購買美國貨」條款所排除之外國廠商利益更為驚人，尤其像在門檻金額以下的採購，更是我國規模之廠商迫切想爭取者，是以未來歐盟如何解決美國在這部分所設下之貿易障礙，應更是我國該密切注意者。

(二) 至美國之海運貨櫃將面臨出口掃瞄

我政府部門每年的採購金額約達 7,500 億台幣 (220 億美元)，其中對 WTO 政府採購協定簽署國開放之決標金額約達 2,000 億台幣 (約 60 億美元)。中華民國駐外單位聯合網站，「台灣簽署 WTO 政府採購協定 (GPA)，將大幅增加商機——與全球 40 個國家相互開放政府採購市場」，2009 年 4 月 17 日。網址：www.roc-taiwan.org/public/Attachment/0822130171.doc。

²⁰ American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Pub. L 111-5, 123 Stat. 115.

²¹ 由於各國認為此條款明顯使保護主義復辟，且美國既為 GPA 之成員國，理應遵守該協定之不歧視原則，故購買美國貨條款極有可能抵觸協定之規範。為了弭平爭議，參議院於審議過程中決定加入：「本條款之適用應符合美國在國際協定下之義務」，以排解與相關國際協定義務可能產生之衝突，避免發生國際爭端。儘管如此，該條款仍引發各方之質疑與批評。曾大川，前揭註 16，頁 79。

²² European Commission, *Trade and Investment Barriers Report 2011*, *supra* note 1, at 10.

²³ *Id.*

歐盟認為，美國的「出口時先掃瞄」措施對歐盟出口到美國的貨櫃貿易有重大影響。美國為提升對海運恐怖攻擊的安全防護，根據「2007 年執行 911 委員會建議法案 (Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007)」的規定²⁴，將在 2012 年 7 月 1 日前開始要求以美國港口為目的地之海運貨櫃，於裝船前必須對貨櫃內容進行掃瞄²⁵。歐盟認為此措施對歐洲的商港而言，增加了沉重的財政負擔，因商港須重新設計以因應此新要求²⁶。此外，貨櫃掃瞄要求亦擾亂歐盟的運輸，增加額外的成本。同時，缺乏實施設備的商港，其出口之貨品將無法進入美國市場，以致原本應於該商港裝載貨物之商船勢必得改往其他擁有合格設備之商港，也將對合格之商港造成額外的船舶流量負擔²⁷。歐盟認為此項措施不但會成為新的貿易障礙，也將消耗歐盟原為自身安全利益所分配之資源²⁸，嚴重阻礙美歐間的貿易。

對於此項議題，在去 (2010) 年 12 月的跨大西洋經濟委員會 (Transatlantic Economic Council) 會議中，已獲初步之解決。美歐雙方宣布就如何相互認證優質貿易商 (authorized trader) 之最後步驟達成共識，同時由歐盟的「優質企業 (Authorized Economic Operator, AEO)」計畫和美國「海關－商貿反恐聯盟 (Customs-Trade Partnership against Terrorism, C-TPAT)」計畫在聯合認證方面的聯合工作計畫亦獲得採認，未來凡被認定為「可信賴廠商」之歐盟貿易商，將可免除貨櫃貨品掃瞄²⁹。若雙方得以成功地完成雙方已同意之諸步驟，則相關工作將繼續推動，並於 2011 年 10 月 31 日前開始執行相互認證³⁰。

值得注意的是，台灣未來將同樣受到美國上述措施影響，儘管台灣已積極推動 AEO 計畫，但是否能藉著 APEC 的平台，獲得其他 APEC 會員體 (包括美國) 之認證仍有待觀察³¹。

三、 結論

歐盟 2011 貿易暨投資障礙報告為歐盟首次發布的年度障礙報告，亦提供了

²⁴ Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, Pub. L. 110-53, 121 Stat. 260, sec. 1701 (“Modifies the SAFE Ports Act to prohibit a container that was loaded on a vessel in a foreign port to enter the United States unless the container was scanned by nonintrusive imaging and radiation detection equipment at a foreign port before it was loaded. Makes this provision applicable to containers loaded in a foreign country on or after the earlier of July 1, 2012, or such other date as may be established by the Secretary pursuant to the lessons learned through the pilot integrated scanning systems established under this Act...”).

²⁵ European Commission, *European Commission Staff Working Paper-Secure Trade and 100% Scanning of Containers*, SEC(2010) 131 final, Feb. 11, 2010, at 4.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.* at 5.

²⁸ *Id.*

²⁹ European Commission, *Implementation of the Market Access Strategy Annual Report 2010 Accompanying the Trade and Investment Barrier Report 2011*, *supra* note 5, at 12.

³⁰ *Id.*

³¹ 余慕薌，「優質企業 (AEO) 行動計畫」，APEC 通訊，126 期，頁 6，8，2010 年 3 月。

過去罕見的關於美國之貿易暨投資障礙；與美國貿易密切往來之台灣拜此年度報告之賜，得以更清楚掌握美國之障礙，進而參考歐盟之因應做法以擬定對策保護我國貿易利益。

有關美國低度開放之政府採購市場，若歐盟可爭取到美國在 GPA 進一步之開放，則台灣可利用 GPA 機制，爭取最惠國待遇之利益。至於購買美國貨條款之問題，由於門檻金額以下之採購，可能是臺灣廠商之利基市場，如何避免美國的歧視性待遇，可密切關注歐盟未來採取之因應策略。

最後，對於美國將採取之出口海運貨櫃事先掃瞄之措施，我國之 AEO 計畫是否能如歐盟之 AEO 計畫一般獲得美國承認，關係著我國貿易商以及商港未來是否將承受貨櫃於出口時必須百分之百掃瞄所帶來之成本增加，以及貨物轉向等衝擊，問題不可謂不大，值得有關單位積極因應。

