

論 WTO 透明化機制之缺失及可能改進之方法

——以「2012 年世界貿易報告」為中心

葉慈薇

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 秘書處於今 (2012) 年 7 月 16 日發布「2012 年世界貿易報告 (World Trade Report 2012)」，討論貿易影響力逐漸增加之非關稅措施 (Non-tariff measures, NTMs)，希望引起會員對 NTMs 之關切，並促進會員間的合作，以減少 NTMs 之實施¹。世界貿易報告指出，NTMs 日益複雜，在會員無法了解彼此施行之 NTMs 時，會產生資訊不對稱，不利於貿易，而此可歸咎於現行 WTO 透明化機制 (transparency) 不夠完善²，該報告認為若能改進透明化機制，則有助於減少 NTMs，因此報告中提出兩種增進 WTO 透明化機制之方法³。以下本文嘗試分析此兩方法，了解未來透明化機制之可能發展。

本文以下將分為三部分，首先，介紹 NTMs 之演化及其與貿易透明化機制間之關係，讓讀者了解透明化對 NTMs 之重要性；接著介紹 WTO 現行透明化機制之實行方法及其缺點，說明 WTO 於增進透明化機制時所面臨之困境；再來說明及分析 2012 年世界貿易報告提出兩提升透明化機制之方案，了解透明化機制之可能未來發展；最後做一結論。

NTMs 之演化及其與透明化機制之關係

NTMs 不斷增加且變形，管理越來越困能，逐漸形成管理漏洞。NTMs 為會員以關稅外之措施，限制外國貨品進口或鼓勵出口，影響國際貿易；會員早期使用之目的乃是為了控制對外貿易；但近年來受金融風暴、氣候變遷、及食品安全影響，NTMs 之數量激增，且其行使目的轉為公共政策或社會福利取向⁴，而此改變了 NTMs 之本質及使其型態複雜化，導致管理越來越困難⁵；在管理不易之情況下，會員有誘因以公共政策或社會福利之名施行 NTMs，行干擾市場之實，

¹ WTO, *World Trade Report 2012*, at 37-39, available at http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr12_e.htm.

² *Id.* at 67.

³ *Id.* at 7, 51.

⁴ 政治經濟動機導向之 NTMs 為政府在受其國內某些利益團體 (生產者、非政府組織) 施壓、要求其加強保護消費者健康及安全後，所施行之措施；社會福利導向之 NTMs 通常乃政府為了矯正市場失靈、打壓國家或公司之市場力量。

⁵ WTO, *supra* note 1, at 5, 7.

形成新保護主義⁶。WTO 目前規範 NTMs 之條約有食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) 及技術性貿易障礙協定 (Technical Barriers to Trade, TBT)，各會員之此類法規差異頗大，造成進出口商許多困擾，因此會員希望藉此兩條約定管理此類 NTMs，降低此些法規之歧異度，減少貿易障礙。

NTMs 之不透明狀態加深其貿易阻力。NTMs 會造成貿易障礙之因，多為現行 NTMs 或其施行狀況之資料取得不易，在廠商無法確知欲進入市場之應注意事項時，則不易進行市場之風險評估；尤其在欲進入市場同時施行多種 NTMs 時，廠商很難進行單一措施對產品影響之價格分析；在投資環境不透明、進入成本充滿不確定的狀況下，阻礙廠商進入新市場，加深了貿易壁壘；而法規制度不透明乃造成此狀況的主要原因之一。因此，若欲降低 NTMs，則應首先提升透明化機制⁷。

現行透明化機制

WTO 目前使用之透明化機制有下列四種方式，其介紹如下：

1. 公告義務

WTO 賦予會員公告義務，以增進透明化。WTO 的許多條約內皆具公告義務，要求會員公告其國內貿易相關措施之規定；若會員對其他會員進行貿易調查，亦應公布其調查報告，供受調查會員了解及供其他會員參考。該作法得讓會員們清楚了解其與他會員貿易應注意之事項及貿易救濟方法，降低進入他國市場貿易之不確定性，以達提高透明化之目標⁸。

2. 通知義務

WTO 課與會員多種通知義務，但因會員有希望維持不透明之誘因，故此些規範成效不彰。會員若決定施行與貿易相關之措施，則應於措施開始施行時，以英文、法文、西文三種官方語言通知 WTO 秘書處，說明其措施內容及受影響之產品；必要時，會員更應以反面通知之方式 (reverse notification)⁹，供其他會員了解該措施與他會員措施之差異。此後，會員除了應定期通報 WTO 秘書處施行狀況外，措施內容若有變動，會員亦應即刻通知會員，而此通知義務將一直持續到該措施結束為止¹⁰。然而，法規、制度透明化並非對所有會員皆有利，因為通

⁶ WTO, *supra* note 1, at 64.

⁷ *Id.* at 9-11.

⁸ *Id.* at 97.

⁹ 若 WTO 會員對某產品施行非關稅措施，所採之方法與其他會員不同，則應於通知 WTO 秘書處時，說明其措施與他會員措施之不同處，供其他會員了解。

¹⁰ WTO, *supra* note 1, at 97.

知之程序複雜，對某些會員來說並非易事；除此之外，若能維持貿易措施不明朗，則外國廠商之進入市場的障礙及成本將提升，此將可達到保護國內廠商之效，故會員有誘因不善盡通知義務。再者，反面通知使其他會員更易得知措施間之差異，可能引起受影響會員之不滿及報復，因此其自從烏拉圭回合後已甚少使用。基於上述原因，會員有維持措施不透明的誘因，因此其提供之資料不一定完整，有時候甚至具誤導性，並非優質數據¹¹。

3. 貿易政策檢討及 WTO 秘書處發行之監督報告

貿易政策檢討及監督報告雖可促進透明化，但因其執行頻率及調查內容有限，能增加之透明化程度亦受限制。貿易政策檢討機構（WTO's Trade Policy Review Body, TPRB）定期分別檢討個別會員之貿易政策及措施¹²，受檢討之會員與 WTO 秘書處應於檢討前，針對關稅及 NTMs 分別提出貿易政策檢討報告，供其他會員研究，進行貿易政策檢討；而貿易政策檢討及其報告¹³，及 WTO 秘書處每兩年發行之 G-20 貿易投資措施報告（Report on G-20 Trade and Investment Measures）¹⁴皆能促進揭露會員之貿易規範，進而增進透明化¹⁵。然而上述機制皆因其甚耗人力，而無法頻繁執行，導致資料無法經常更新；再加上其調查範圍僅及報告之分類項目，若 NTMs 非屬分類之類型，則不會被記錄，因此報告實際所記錄之 NTMs 範圍有限，所以其所蒐得之資料的質量、廣泛度、及其影響性有其限制¹⁶。

4. 特定貿易關切（specific trade concerns）

WTO 僅針對最常造成 NTMs 之規範，提供會員討論平台，討論範圍有限。WTO 目前提供會員討論 NTMs 之平台，為 WTO 技術性貿易障礙委員會（Technical Barriers to Trade Committee, TBT Committee）及食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會（Sanitary and Phytosanitary Measures Committee, SPS Committee）；會員得將對其特定貿易關切，於提出委員會上提出與其他會員討論；然後 WTO 秘書處再將會員於此二委員會提出之關切事項分別放上技術性貿易障礙特定貿易關切資料庫（TBT Specific Trade Concerns Database）及食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施特定貿易關切資料庫（SPS Specific Trade Concerns

¹¹ *Id.* at 98-99, 206-207.

¹² 會員受檢討的頻率，取決於其對多邊貿易系統運作之影響力：貿易影響力排名前四名之貿易實體每兩年檢討一次；次十六名應每四年檢討一次；其他會員，除低度開發國家會員有延長之可能，其餘會員應每六年檢討一次。

¹³ WTO 秘書處之貿易政策檢討報告有五大項目——經濟環境、貿易投資政治環境、貿易措施及其施行狀況、部門別貿易措施，及受檢討會員之受經濟援助狀況；製作報告的第一步會先以受檢討會員之通知資料更新受檢討會員的上次貿易檢討報告；接著 WTO 秘書處再從報告內提出問題、製作問卷予受檢討會員；待問卷收回，WTO 秘書處再進行資料整理，完成貿易檢討報告。

¹⁴ WTO 秘書處受 OECD 及 UNCTAD 之要求，每兩年必須針對 G-20 成員國之貿易與投資相關措施，發行 G-20 貿易投資措施報告。

¹⁵ WTO, *supra* note 1, at 99-100.

¹⁶ *Id.* at 207.

Database)，供會員參考¹⁷。然而，NTMs 之種類甚多，但會員們卻僅能討論 TBT、SPS 這兩種；再加上會員們會因為擔心其提出特定貿易關切後，遭受其他會員報復，而不肯於會議上提出所有的關切事項；故此法所取得之資料數量有限¹⁸。

綜上述，現行 WTO 透明機制之真正問題為取得資料之品質、數量、及其公信力不足；若 WTO 秘書處能夠取得所有資料時，資料公信力自然就會提升；因此，影響透明化機制之重點即在於獲得資料之良窳及多寡¹⁹。

增進透明化機制之方法

欲加強透明化機制，需先提升取得資訊之質量，世界貿易報告提出兩項可能解決方案，以下分別介紹及分析：

1. 使用其他相關資料

准許 WTO 秘書處使用其他可取得之相關資料之權利。賦予 WTO 秘書處在蒐集 NTMs 資料時，可使用其蒐集關稅措施之方法——在某些情況下，能以中立態度，彈性使用會員內之中央機關資訊、地方機關資訊，或國際機構所做之報告、數據，作為其參考資料，填補通報義務的缺口，提高會員遵守通知義務之程度，進而達到增進獲得資料之質量²⁰。

WTO 秘書處製作關稅資料時，已採用此法，且成效卓著。採用世界關稅檔案 (World Tariff Profile) 乃根據會員之入會承諾及其每年實施之關稅、聯合國貿易暨發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 及國際貿易中心 (International Trade Centre, ITC) 之統計資料作來製作；而容許 WTO 秘書處使用此二機構之資源，除了可以對照 WTO 會員提供之資訊外，同時還可以取得非會員之關稅，建立完整的全球關稅資料²¹。

此法有助目前透明化機制之問題，其雖無法全面性獲取措施的實行，但仍有其參考價值。若秘書處除了從會員通報蒐集 NTMs 資料外，亦可使用其他機構之資料；除了可以從事資料比對外，亦可補充會員因為通報不能或通報延遲導致資料缺失之部分，彌補現行透明化機制的缺點，提升 NTMs 資料的品質、數量，及公信力。然而，此方法仍有漏洞，因為 NTMs 種類十分繁雜，但不同機構所蒐集之 NTMs 資料會因其研究目的而有所差異，仍然僅能獲得某些類型 NTMs 之數據；故倚賴此法可能仍然無法涵蓋所有 NTMs 資料；縱然如此，因此些資

¹⁷ *Id.* at 99-100.

¹⁸ *Id.* at 207.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ WTO, *World Tariff Profile*, available at http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/tariff_profiles_e.htm.

料仍對措施透明化有幫助，所以亦有其採用價值。

2. 雙邊或多邊談判

藉多邊或雙邊談判，探討會員之未來透明化義務。鼓勵WTO會員於多邊或雙邊談判討論增進透明化之機制，研擬可行之新透明化義務；希望藉由多年談判的結果，以新的透明化義務取代現行的透明化義務，使透明化機制可以更徹底地被執行²²。

美國近年來積極透過雙邊或多邊談判，規定透明化義務。美國近年與他國簽訂之自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 皆含有透明化義務之章節²³；其中內容除了現行透明化機制所要求者，另外還包括設立雙方FTA聯繫窗口、確保雙方人民可提行政訴訟、行使複查權及上訴權，及反貪污條款²⁴；由此可看出美國欲藉由雙邊FTA，提高其與貿易對手貿易措施透明化之決心。另外，美國身為藥品及醫療器材之產製與銷售大國，為了確保此兩產品有較佳之海外貿易環境，以利其產品之出口，其於日前為外界披露美國提出之泛太平洋夥伴關係協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP協定) 草案內有關透明化機制部分，提出投資環境透明化²⁵、藥品與醫療器材之進入申請程序透明化、藥品定價程序透明化、藥品定價之評價標準透明化等要求²⁶；希望能藉此降低藥商、醫療器材廠商於海外銷售市場面臨之障礙。

此法或能徹底改進現行制度之缺失，但無法立刻生效。藉由雙邊或多邊談判，制定會員新透明化義務，屬改進現行透明化機制之法，但是不論在多邊或雙邊談判中，提倡應提升透明化機制者通常為先進國家，且各國希望提升透明化之品項、程度皆不同，往往會有衝突，所以談判時間通常歷經多年才能定案；但若能獲得共識，則或許能夠徹底改變現行透明化機制面臨之困境。

本文以為，既然此二方法皆有助增進透明化且又無衝突性，或可同時並行此二方法——即允許WTO秘書處使用其他相關機構之文件佐證，協助其蒐集NTMs之資料，提升措施透明度；同時亦藉由多邊或單邊談判，逐漸修正會員應負擔之透明化義務。

²² *Id.*

²³ 美澳 FTA、美國－巴林 FTA、美國－中美洲 FTA、美國－智利 FTA、美韓 FTA、美國－摩洛哥 FTA、美國－葉門 FTA、美國－巴拿馬 FTA、美國－秘魯 FTA、及美國－新加坡 FTA 皆有透明化機制章節。

²⁴ *USTR Free Trade Agreement*, USTR, available at <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>.

²⁵ WTO, *supra* note 1, at 64-65.

²⁶ *Study Compares U.S. TPP Proposal On Drug Pricing With Bilateral Commitments To Australia*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 3, 2011; Trans-Pacific Partnership Transparency Chapter-Annex On Transparency and Procedural Fairness For Health Technologies, available at <http://www.citizenstrade.org/ctc/wp-content/uploads/2011/10/TransPacificTransparency.pdf>.

結論

隨著 NTMs 越來越多，對國際貿易造成之阻礙逐漸變大，引起 WTO 會員關注，造成這樣的情狀，措施之不透明難辭其咎；因此，若欲降低 NTMs，應先加強透明化機制之實行。今年的世界貿易報告提出現行透明化機制之四項缺失，也提出兩項解決提案作為參考；而本文認為此兩方案確實有助於改進現狀，且因彼此間並無衝突，應可同時採用。

