

試析世界關務組織對貿易便捷化協定後續履行所扮演的角色—以修正版京都公約為例

劉盈君、白茹穗

推動貿易便捷化已成為國際間經貿政策發展之趨勢，世界貿易組織 (World Trade Organization, 簡稱 WTO) 於峇里部長會議談判完成貿易便捷化協定 (Agreement on Trade Facilitation, 簡稱 TFA)，雖尚未生效，然該協定對關務以及貿易便捷化之履行具有重要意義，為全球貿易重要之里程碑。除 WTO 之外，國際組織如世界銀行 (World Bank)、聯合國貿易暨發展組織 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)、亞太經濟合作 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 等均對此議題多所關注¹。同時，為促進貿易發展，貿易便捷化亦成為各國簽訂區域或雙邊自由貿易協定時討論之重點。而世界關務組織 (World Customs Organization, 簡稱 WCO) 為推動貿易便捷化最初之場域，其為了貿易便捷化的履行建立了許多機制，在推動關務現代化及效率化方面亦不遺餘力²，不同的計畫及工具中可見其與 WTO 下之 TFA 有高度的一致性，而 WCO 在關務程序簡化及整合技術面上的成果將可供 WTO 下 TFA 作為執行準則參考。

今 (2014) 年 8 月初印尼向 WCO 遞交加入修正版京都公約 (Revised Kyoto Convention, 簡稱 RKC) 之正式文件，成為第 95 個締約國³，而 RKC 的訴求為有效、高效率及現代化關務程序等，藉由促進及協調關務制度的簡化，提供國際貿易更高的可預測性。RKC 自 2006 年生效後成員國數量持續增長，實際的成效不僅代表著各國實際建立適合國際貿易環境之關務程序，也可能影響 WTO 下 TFA 的履行。若 RKC 締約國的數量進一步擴大，亦有助於日後 WTO 各會員國執行 TFA。因此本文主要藉由 RKC 檢視 WCO 下之關務程序相關機制之運作與 WTO 貿易便捷化之互動與影響。

本文以下將分為三個部分，首先介紹 WCO 並進一步帶出其推動貿易便捷化之核心經濟競爭力套案與實施各計畫之共同標準及相關計畫；其次，本文將進一

¹ WTO 有關貿易便捷化議題之探討，參中華經濟研究中心，網址：
<http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=396> (最後瀏覽日：2014 年 11 月 20 日)。

² Tadashi Yasui, *Benefits of the Revised Kyoto Convention*, WCO Research Paper No.6, WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, available at
http://www.carecprogram.org/uploads/events/2014/CCC-TA-Workshop-AZB/Key-Documents/009_112_213_Benefits-of-the-Revised-Kyoto-Convention.pdf (last visited Nov. 20, 2014).

³ World Customs Organization, *Indonesia accedes to the Revised Kyoto Convention and becomes the 95th Contracting Party*, Aug. 29, 2014, available at
<http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2014/september/indonesia-accedes-to-the-revised-kyoto-convention.aspx> (last visited Nov. 20, 2014).

步介紹 RKC 的目標內容以及 WCO 下最新全面整合促進貿易便捷化措施推行之麥卡托計畫 (Mercator Programme); 最後基於上述的分析, 探討 WCO 對 WTO 下 TFA 履行之影響, 並作一結論。

WCO 與其推動貿易便捷化之核心目標

WCO 係負責協調與制定全球關務規範的政府間多邊組織, 其致力於提高各會員國海關工作的效率、促進各成員在海關執法合作以及協調各國的海關合作事務, 目前共有 176 個會員, 負責管理超過 98% 的世界貿易⁴。其目標從技術角度審議海關制度和相關的經濟因素, 以利協調出統一實施的方法, 並簡化各國的海關手續、起草與關務相關之公約、確保公約的統一解釋和實施、協調涉及公約解釋和實施方面的爭議, 另外亦協助及提供成員國在實施海關執法活動上與業務活動上的資訊, 並於主管範圍內所轄事務與其他國際組織進行合作⁵。WCO 從 1952 年成立至今已制訂了一系列關務相關公約, 如海關合作理事會稅則商品目錄 (Customs Co-operation Council Nomenclature)、商品名稱及編碼協調制度 (Harmonized Commodity Description and Coding System) 等 14 個國際公約⁶。

WTO 和 WCO 有悠久的合作歷史, WCO 為順應國際間推動貿易便捷化的趨勢, 持續研擬關務改革及現代化計畫, 以協助各國海關當局趕上潮流, 近年來制訂許多有關推動貿易便捷化之工具, 在 TFA 談判過程中, WCO 與世界銀行、聯合國貿易暨發展組織合作提交 WTO 貿易便捷化談判自我評估指南, 協助 WTO 評估開發中會員在技術援助及能力建設上的需求, 並且持續參與重要會議, 在協商過程中提供技術上建議、經驗分享及提供支持之工具⁷; TFA 談判完成後 WCO 秘書長亦對該成果表示肯定⁸, 藉由減少行政負擔與交易成本將可減省開發中國家每年約 3250 億美元, 呼應 WTO 達成之共識⁹。且為持續協助 TFA 後續履行, WCO 政策理事會隨即在 2013 年發布都柏林決議 (Dublin Resolution on the WTO Agreement on Trade Facilitation), 表示其對履行 TFA 之決心及提出與 WTO 合作

⁴ World Customs Organization, *WCO Members-Membership*, available at <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/~media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/WCO%20Members/List%20of%20Members%20with%20membership%20date.ashx> (last visited Nov. 20, 2014).

⁵ World Customs Organization, *Wco In Brief -Goals*, available at <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx> (last visited Nov. 20, 2014).

⁶ World Customs Organization, *Wco In Brief -History*, available at http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx (last visited Nov. 20, 2014).

⁷ WTO, *The WTO and World Customs Organization*, available at http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_wco_e.htm (last visited Nov. 20, 2014).

⁸ World Customs Organization, *WCO and Customs' roles in implementing the WTO Agreement on Trade Facilitation*, available at <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~media/D8987BCC78544F2C83E365472AAF494E.ashx> (last visited Nov. 20, 2014).

⁹ World Customs Organization, *WCO Implementing the WTO TFA Message from Secretary General*, available at http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx (last visited Nov. 20, 2014).

之方案¹⁰。同時，WCO 成立貿易便捷化工作小組 (WCO Working Group on the Trade Facilitation Agreement, TFAWG)，作為 WCO 會員分享履行經驗平台並針對 TFA 議題做出建議。而經濟競爭力套案 (Economic Competitiveness Package, ECP) 為 WCO 近年來實施的重點之一，該套案包含簡化關務及促進貿易可預測性之相關計畫，以利貿易便捷化的推動，並作為日後 WTO 推動貿易便捷化的基礎前置作業¹¹。其內容結合 WCO 下既有之相關機制：包括 RKC、全球貿易安全標準架構 (the SAFE Framework of Standards)、風險管理 (the Risk Management)、單一窗口整合 (Single Window Compendiums)、數據模型 (Data Model)、與中小型企業 (small and medium sized enterprises) 合作、全球海關聯網 (Globally Networked Customs)、加強政府組織與私營部門間的合作、更新協調邊境管理制度 (Better Coordinated Border Management) 等等¹²，希望藉由整合上述關務相關之計畫將可以達到加強經濟競爭力之目標。而身為峇里部長宣言上特別被提及對 TFA 履行扮演重要角色之組織，WCO 更訂定了「TFA 實施指南」(the WCO Implementation Guidance for the TFA) 作為 WCO 下相關機制與 WTO 下 TFA 之對照，在 12 條指南中分別規定了海關合作、邊境署合作、自由過境、貨物通關、進出口手續聯結、上訴或審查程序等，並介紹會員國在履行 TFA 的作法與經驗。WCO 亦表示其會繼續微調實施指南以幫助各國海關落實貿易便捷化之目標。若各國確實落實各項計畫及工具並達成 WCO 訂定之目標，屆時亦將有足夠的能力履行 WTO 下之 TFA¹³。

WCO 推動貿易便捷化相關之計畫

1.RKC

WCO 運用其建立之工具及計畫支持推廣 WTO 下 TFA，其中 RKC 被視為組成 ECP 之核心¹⁴，而 RKC 涵蓋範圍大於目前 WTO 下之 TFA 的本文，特別在設定關務相關之標準上有其共通性，因此在不少 TFA 協商後的建議措施皆將 RKC 視為推行的工具¹⁵。RKC 源自於 1973 年簽訂之關於簡化和協調海關業務制度的

¹⁰ World Customs Organization, *Dublin Resolution*, available at <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~media/AFC8D1762ACC4689834CB056EB9EAF19.ashx> (last visited Nov. 20, 2014).

¹¹ World Customs Organization, *WTO Trade Facilitation Agreement Customs takes centre stage*, available at <http://www.wcoomd.org/en/media/wco-news-magazine/~media/894EA201E29E4AB0A8E4291A4AEB05BD.ashx> (last visited Nov. 20, 2014).

¹² World Customs Organization, *Economic Competitiveness Package Overview*, available at <http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/ecp-latest-proposal/overview.aspx> (last visited Nov. 20, 2014).

¹³ World Customs Organization, *Implementation Guidance*, available at <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf.aspx> (last visited Nov. 20, 2014).

¹⁴ World Customs Organization, *Economic Competitiveness Package Instruments and Tools*, available at <http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/ecp-latest-proposal/instruments-and-tools.aspx> (last visited Nov. 20, 2014).

¹⁵ World Customs Organization, *the Revised Kyoto Convention*, available at

國際公約 (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures)，於 2006 年重新修訂生效。RKC 規範之事項與關務作業息息相關，其宗旨在於促進及協調關務制度的簡化，提供現代國際貿易更高的可預測性及效率進而達到貿易便捷化之目標，其中心原則包含：提升海關行動的透明度及可預測性、貨物申報及證明文件之標準化與簡化、通訊技術利用的最大化、為確保符合規定而有必要設置最低限度的海關監管、根據審計控制使用的風險管理、協調其他邊境機構與夥伴關係。

RKC 藉由詳細的規定來達成加速貿易便捷化及有效控制貨物進出之目的，其要求所有締約方需毫無保留地接受義務性規定並修改國內法規¹⁶。由於 RKC 大幅簡化及調和關務措施，簽署國得從簽署公約得到許多利益：簽署 RKC 具有公告效應 (announcement effect)，因簽署國宣告其邁向海關現代化的決心，且需符合公約規定之國際關務標準，如此不僅使通關程序更加便捷也有助於締約國吸引更多外人直接投資；RKC 管理委員會由簽署國代表組成，非簽約國及其他國際組織與企業僅能以觀察員身分參與管理委員會會議，而該委會之任務為監督公約執行並統一解釋適用條文。對 RKC 簽約國而言即可藉由參與會議參加討論進而保障自身權益；取得貿易協商談判的優勢，基於 RKC 關務規定上已做成一定共識，並成為 WTO 貿易便捷化談判小組 (WTO's trade facilitation negotiating group) 的參考指標，因此簽署國在參與談判時較具優勢亦可節省談判時間，對 RKC 的締約國談判雙邊或區域貿易協定亦有助益；最後，加入 RKC 的締約國亦可能接受到 WCO 或是其他國際組織及捐助國在關務相關能力建設專案上的援助¹⁷。

具體落實 RKC 規範有助簽署國加速通關及降低貿易成本、增加稅收、吸引更多的國際投資及增強經濟競爭力等。在降低貿易成本方面，RKC 措施中的電子資料交換系統 (computerized or Electronic Data Interchange)、海關風險管理系統、預先到貨通知皆有助於改善海關通關的時間並降低通關成本；在增加稅收方面，根據經濟合作暨發展組織研究，貿易便捷化措施可減少非正式跨境貿易的誘因，減少規避不支付關稅者。世界銀行研究亦指出藉由實施海關改革及現代化計畫而吸引更多進口，可大幅的增加海關稅收；在吸引外國直接投資及增強經濟競爭力方面，根據世界銀行的調查，私營部門認為有效率且簡化的邊境程序係決定進入該國投資與否的考量因素。另外在世界競爭力年鑑 (the World Competitiveness Yearbook) 中，亦將海關當局提升運輸商品的速度列為評價指標之一。當交易商花費更低的貨物成本、且使用更短的交易時間，其將具有更高的競爭力，進而提高國家整體的經濟競爭力。其他方面，RKC 的實施可望促進安全保障、社會和人類健康；透明及可預測的海關手續也能確實提高全球海關管理

http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx (last visited Nov. 20, 2014).

¹⁶ *Supra* note 2.

¹⁷ *Id.* at 14.

部門的誠信及專業度；在自然災害及其他緊急事件發生時，RKC 亦有助於加速入出境貨物及旅客的通關速度¹⁸。

2. 麥卡托計畫

WCO 理事會於今年 6 月批准麥卡托計畫，為 WCO 目前全面整合促進貿易便捷化措施之最新計畫。麥卡托計畫係欲增加全球互通以擴大貿易量並加強經濟競爭力，其依循「實施指南」並藉由 WCO 下的各種計畫工具為 WTO 下之 TFA 打造專屬之履行計畫¹⁹。麥卡托計畫主要有三種目標²⁰：首先，根據 WCO 標準訂定統一實施準則：麥卡托計畫是透過 WCO 的核心計畫和工具例如 RKC、全球貿易安全標準架構等，來幫助世界各國政府盡快落實貿易便捷化，為推動貨物在世界各地之貿易狀況，該計劃提供一個統一平台連結邊境及國際貿易供應鏈；其次，媒合需要申請關務能力建設計畫之國家以及提供此類援助之機構：發展中國家和低度開發國家可以提出申請，有意願之捐助機構可以提供技術援助及資金的支持，其後由麥卡托計畫針對申請會員國及捐助機構加以媒合，從海關聯網中找出合適且被認證過的專家來提供協助，或由世界海關組織區域能力建設處（WCO Regional Capacity Building Offices, ROCBs）提供援助；最後，有效協調相關議題的優先次序：根據 WTO 與其他國際組織及私營部門悠久的合作歷史，麥卡托計畫為協調所有相關團體的需求、優先次序等的綜合平台。最後，麥卡托計畫設立貿易便捷化工作小組，該工作小組協助執行及監控麥卡托計畫的運行，並與 WTO 相關委員會聯結，以作為 WCO 179 個會員國實施 TFA 的經驗分享平台，可提供捐助者、其他國際組織及私部門協調之用²¹。

WCO 對 WTO 下的 TFA 履行之影響

WTO 推動自由便捷的貿易環境與確實有效的關務制度及程序息息相關，因此 WCO 的努力及成果受到 WTO 高度重視。自從峇里部長會議後 TFA 一直是 WTO 討論重點之一，其宗旨為排除貿易障礙、增進全球貿易及經濟效率並加快融入全球生產鏈。根據 OECD 的研究報告指出，TFA 生效後除了開發中國家每年可減省 3,250 億美元外，已開發國家亦能減少 10% 的貿易成本，亦能加速營運商的貿易流量。貿易便捷化履行的潛在收益相當可觀，特別是對於尚未應用此原則的國家。WCO 支援 WTO 下 TFA 談判已久，在峇里部長會議後亦迅速發表都柏林決議宣示其共同合作之決心，及欲藉由底下計畫及工具支持 TFA 履行。憑藉執行國際海關標準數十年的經驗，WCO 不僅提供經驗給其會員國，其制訂的

¹⁸ *Id.* at 15.

¹⁹ World Customs Organization, *Information sheet WCO Mercator Programme*, available at http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~/_/media/WCO/Public/Global/PDF/T%20opics/WTO%20ATF/Mercator%20Programme/Information%20Sheet%20Mercator%20Programme%20EN.ashx (last visited Nov. 20, 2014).

²⁰ *Id.* at 17.

²¹ *Id.* at 19.

標準及提供的技術同時可為全球統一履行 TFA 之 WTO 會員提供經驗。

此外，WTO 下 TFA 第 23.1 條中明定 WTO 貿易便捷化理事會應與 WCO 維持密切關係，才能獲得貿易便捷化方面最佳履行及管理之建議，以及避免兩組織間不必要的任務重複，WCO 的計畫及工具正與 TFA 目標一致，並能夠幫助 WTO 各會員國在 TFA 實施時維持一定標準²²。例如前述提及的實施指南，即包含 TFA 條文並對照與其相關之 RKC 標準，另外 WCO 的數據資料庫內含超過 400 個經核可的專家，而得從數據資料庫支援捐助者和申請能力建設專案之會員國，在收到申請後 WCO 將幫助會員國與海關專家的網絡媒合以協助該國履行 TFA；麥卡托計畫設立之工作小組亦作為會員與私部門的交流平台，分享關於 WCO 會員國實施貿易便捷化之經驗。由是可知，在具體落實 TFA 目標上，WCO 逐步實踐各國關務的現代化，其透過設立共同標準、整合關務領域專家並加強能力建設作為對 TFA 之回應，不僅在技術作為 WTO 下 TFA 之推行工具，其過往的實際經驗也是 TFA 在協商時不可忽略的考量。因此若各國確實實施 WCO 計畫，將逐步改善各會員國關務之水準，未來亦有足夠的能力履行 WTO 下的 TFA²³。

結論

繼 2013 年 WTO 在峇里島舉行的第九次部長級會議後，貿易便捷化便被放入國際貿易談判的重要議程中，WCO 藉由執行數十年全球海關標準的經驗已證明其對於促進貿易便捷化所扮演的關鍵性角色，其制定全球海關措施標準，並有能力與其他邊境監管機構、國際組織及私營部門合作，建立全球海關專家組成之網絡，其長久以來對全球貿易便捷化的支持，已使得 WCO 成為貿易便捷化的關鍵角色。為建立現代化、透明及更有效率的關務系統，WTO 下的 TFA 為各國貿易便捷化之最高原則，而 WCO 的各項計畫及工具則是為貿易便捷化設立執行準則。因此，關務程序的簡化及整合的技術面，如加速通關作業、降低通關成本，仍有賴 WCO 下各計畫的執行。WTO 下 TFA 係以 WCO 為基礎提出，如果各國確實實施 WCO 之相關計畫，則在基於關務規定上已做成一定共識之下，如此不僅可加速未來 TFA 談判上的效率，亦可以簡化整合相關措施之過程，對於達成貿易便捷化目標應有很大的助益。

²² *Activities of Other International Organizations Relevant to the Work of CCFICS*, WHO food Standards Programme Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems Twenty-first Session, Oct. 13-17, 2014, available at ftp://ftp.fao.org/codex/meetings/CCFICS/ccfics21/fc21_inf04e.pdf (last visited Nov. 20, 2014).

²³ *Supra* note 8.