

論跨太平洋夥伴關係協定中多邊環境協定之角色

李建歡

自去 (2015) 年 10 月跨太平洋經濟夥伴關係 (TPP) 協定最終條文釋出以降，美國國內便爭議不斷，其中環境專章下關於環境義務與貿易開放的緊張關係便是國內環保團體抗議的主要焦點。長久以來，多邊環境協定 (MEA) 均被納入美國國內歷次所簽之自由貿易協定 (FTA) 的環境專章中，以處理 FTA 和特定 MEA 之關係；其國內更透過法規授權美國貿易代表署 (USTR) 對該議題進行談判。然本次 TPP 協定相關條文與過去 FTA 有所落差，此一落差是否象徵著美國對外經貿政策中環境面向之變遷，值得深入探討。

一直以來，由於部份多邊環境協定 (Multilateral Environmental Agreements, MEA) 透過限制貿易作為手段以實踐環境保護之目標，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 規則與此類 MEA 即存在矛盾與緊張關係。對此，WTO 於 2001 年所舉行的杜哈部長會議 (Doha Ministerial Conference) 在啟動杜哈談判時，於杜哈部長會議宣言第 31 段中即言明，為釐清含有特定貿易義務 (specific trade obligation) 之 MEA 與 WTO 規則的關係，授權會員就該議題進行談判¹。而後，由於各國所簽自由貿易協定 (Free Trade Agreements, FTA) 亦以自由貿易為目標，故含有特定貿易義務之 MEA 與 FTA 間之關係，亦為某些國家於談判與簽署 FTA 時所考量之因素。以本文所欲討論的美國為例，其自 1992 年簽訂的北美自由貿易協定 (North America Free Trade Agreement, NAFTA) 起，所有的 FTA 均設有環境專章，並於其中處理自由貿易與環境義務間的關係或討論其他環境合作事宜；而今年備受矚目的太平洋夥伴關係協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, 下稱 TPP 協定) 亦然。

然而，自 TPP 協定之正式條文釋出以來，其環境專章即在美國國內招致諸多非政府組織與總統候選人之批評²。有民間團體批評 TPP 協定環境專章並未符

¹ WTO, 4th Ministerial Conference, *Ministerial Declaration*, ¶ 31, WT/MIN(01)/DEC/1 (adopted on Nov. 20, 2001) [hereinafter *Ministerial Declaration*]. 此即為杜哈談判回合中有關「貿易與環境」談判之授權，此一談判項目共包括 3 項：第一，針對現存的 WTO 規範與 MEA 下特定義務 (specific obligation) 之關係，並強調該談判僅限於討論同時身為系爭 MEA 締約國的 WTO 會員彼此間所適用之現有 WTO 規則，且談判不應損及非 MEA 之 WTO 會員在 WTO 下之權益。第二，MEA 秘書處與會員間經常性資訊交換之程序，以及授與觀察員標準之要件。第三，適當地減少或消除對環境友善之商品與服務之貿易關稅與非關稅障礙。

² Ilana Solomon, *After Text Release, Environmental Groups Speak Out on Trans-Pacific Trade Deal*, HUFFINGTON POST, Nov. 9, 2015, http://www.huffingtonpost.com/ilana-solomon/after-text-release-enviro_b_8492248.html (last visited

合去 (2015) 年所通過之「2015 年兩黨國會貿易優先及責任法」(Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, TPA)³所要求之保護水準，並要求國會不予以支持⁴。雖謂 TPP 協定若與當前之 TPA 內容有所落差，並不必然導致國會拒絕批准 TPP 協定，但仍可能象徵美國對外環境與貿易政策之變遷，因而值得吾人關注與探討。

為理解 TPP 協定下關於環境義務、自由貿易義務調和的立場，本文擬先整理 TPA 關於環境議題之談判授權，以凸顯美國國內當前對於外貿政策中關於環境義務、自由貿易調和之共識；第二部份，將透過比較美國所簽之 FTA 下環境專章，並整理其演進以凸顯 TPP 協定條文在美國對外政策的立場；最後，再對其落差進行分析並做一結論。

壹、美國國會兩黨貿易優先重點責任法下之多邊環境公約之角色

TPA 關於環境議題之談判授權首見於 2007 年之布希政府時代，與國會達成兩黨貿易協議 (Bipartisan Trade Deal, 下稱五月套案⁵)。當時，國會為民主黨甫取回國會的控制權，布希政府為使正在與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬以及韓國談判之 FTA 能獲國會通過，因而達成此共識⁶。其後，此內容在去年正式在 TPA 中

Dec. 29, 2015); Steven Greenhouse, *Hillary Clinton's TPP deal disapproval is 'a critical turning point'*, THE GUARDIAN, Oct. 8, 2015, <http://www.theguardian.com/us-news/2015/oct/08/hillary-clinton-tpp-disapproval-critical-turning-point> (last visited Dec. 29, 2015).

³ 所謂 TPA，係指美國國會授權總統在一定期間內對外洽簽貿易協定。透過事前設立談判目標與優先事項，以及談判中接受國會諮商等要求，簡化國會與行政機關的溝通成本，讓行政機關能有效且彈性地從事談判事宜。惟該程序的適用有其限制，其國內執行談判之行政機構必須遵循該法案所規定的諮商與通知義務，且最終條文須達法案所設之目標與優先事項要求，國會方得加快流程並採包裹表決。目前在美國所實施之 TPA，為去 (2015) 年所通過之「兩黨國會貿易優先責任法」(Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015)，本次貿易授權之授權期限將達 2018 年，並最多可延長至 2021 年，除 TPP 協定外，將可能涵蓋服務貿易協定 (Trade in Service Agreement, TiSA)、跨大西洋貿易及投資夥伴協議 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 等諸多重要貿易協定。Greg Nelson, *On Trade, Here's What the President Signed into Law*, WHITE HOUSE BLOG, June 29, 2015, <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/06/29/trade-here-s-what-president-signed-law> (last visited Dec. 29, 2015).

⁴ Sierra Club, *Trans-Pacific Partnership*, www.sierraclub.org/trade/trans-pacific-partnership (last visited Dec. 29, 2015).

⁵ 此法協議確立於 2007 年 5 月 10 日，故又稱五月套案 (May 10 Agreement)。Aaron Cosbey, *Brave New Deal? Assessing the May 10th U.S. Bipartisan Compact on Free Trade Agreement*, INTERNATIONAL INSTITUTION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT, Aug. 2007, available at www.iisd.org/pdf/2007/com_brave_new_deal.pdf [hereinafter IISD]; *Bipartisan Trade Deal*, UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, available at ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf [hereinafter *May 10 Agreement*].

⁶ Steven Weisman, *Bush and Democrats in Accord on Trade Deals*, THE NEW YORK TIMES, May 11, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/05/11/business/11trade.html?pagewanted=all> (last visited Dec. 29, 2015).

被落實。在 TPA 中，包括處理與 MEA 之關係的環境議題，被規範於首要貿易談判目標 (principal trade negotiation objective)⁷ 之一，並與勞工議題並列於第 10 項目標之中⁸。

本文將於以下介紹 TPA 之條文，並以「FTA 下所應涵蓋之 MEA 範圍」、「FTA 與 MEA 之關係」和「遵守與執行環境法規義務之範圍」此三大面向分析美國當前之國內共識。

TPA 第 2.B 條第 10 項訂定美國於涉及勞工與環境議題之主要談判目標。其中，與 MEA 較為相關者有 3 項：美國應確保同為貿易協定之成員：第一，須制定並維持為履行第 11 條第 6 項所定義之共同多邊環境協定 (Common Multilateral Environmental Agreements) 下之義務⁹。第二，不得以弱化或降低法規保護水準、以及影響彼此貿易或投資的方式，豁免或減損、或提供豁免或減損環境法規的執行，除非係國內法規所允許、且不違反第 11 條第 6 項所定義之共同多邊環境協定下的義務，或是於貿易協定之其他條款中所特別同意者¹⁰。第三，不得以持續性或定期性的作為或不作為，以影響彼此貿易或投資的方式，不有效履行其環境法規¹¹。

至於 TPA 第 11 條第 6 項所定義之「共同多邊環境協定」，係指同項第 b 款中所指定、或第 c 款所包括、且美國與一或多個談判成員均為締約方的協定。第 b 款中所指明之 MEA 共有 7 項，包含：瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES)、蒙特婁議定書 (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)、防止船舶污染公約 (The Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, MARPOL)、濕地公約 (The Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat)、南極海洋生物資源保育公約 (The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)、國際捕鯨管制條約 (The International Convention for the Regulation of Whaling)、建立美洲熱帶鮪類委員會公約 (The Convention for the Establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission)。第 c 款所謂「額外之協定」，則指美國與一或多個談判成員得同意列入，並且同

⁷ United States Congress, 114th Congress 1st session, *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*, sec. 2, (b). [hereinafter *Bipartisan Act*]

⁸ *Bipartisan Act*, sec. 2, (b)(10)(A).

⁹ *Bipartisan Act*, sec. 2, (b)(10)(A)(i).

¹⁰ *Bipartisan Act*, sec. 2, (b)(10)(A)(iii).

¹¹ *Bipartisan Act*, sec. 2, (b)(10)(A)(ii)(II).

為締約方之任何其他多邊環境或保育協定。第 b 款中所列出的 7 項 MEA 多被列入 2007 年以後的 FTA 當中，並通常被稱為涵蓋協定 (Covered Agreements)。

換言之，可觀察到在 2015 年之 TPA 中，於「FTA 下所應涵蓋之 MEA 範圍」，基本上係以同為締約國之 MEA 作為指導原則，該包括特別指明的 7 項公約¹²，以及任何美國與貿易夥伴均具有完整資格 (full member) 且咸認得列入考量之 MEA¹³。至於「FTA 與 MEA 之關係」，TPA 要求美國以及同為貿易協定之成員，應持續履行 TPA 下所指明的 MEA¹⁴。而「遵守與執行環境法規義務之範圍」方面，TPA 要求美國與其同身為貿易協定之成員應持續履行環境法規，且環境法規的豁免或減損，也不得違反共同多邊環境協定下之義務；同時，其亦要求不得以持續性或間歇性的作為或不作為，以影響彼此貿易或投資的方式，不有效履行其環境法規的義務。此處所指的「環境法規」是否包括「共同多邊環境協定、或是為了履行共同多邊環境協定所訂定的內國法」，在 TPA 中並未加以規定；但於 2007 年後與秘魯、巴拿馬、哥倫比亞與韓國所簽的 FTA 中，則有明確將共同多邊環境協定、或是為了履行共同多邊環境協定所訂定的內國法，納入此處所指、應持續履行的環境法規中。

貳、TPP 協定下多邊環境公約之角色分析

根據上述，本章擬透過上段檢討 TPA 所提供之觀察面向，將以「FTA 下所應涵蓋之 MEA 範圍」、「FTA 與 MEA 的關係」與「遵守與執行環境法規義務之規範」作為分析框架，對美國政府在 2007 年「五月套案」前後所簽之 FTA 演變進行分析，並透過此演變與 TPP 協定環境專章做比較分析，以彰顯其與過去所簽 FTA 之異同。

由於現行 TPA 是以 2007 年所作之五月套案作為草案，且五月套案的內容亦主導了 2007 年後美國與秘魯 (2007)、巴拿馬 (2012)、哥倫比亞 (2012) 與韓國 (2012) 所簽 FTA 下之環境專章，使之與前期所簽之 FTA 之內容，即 1992 年簽訂之 NAFTA，以及美國與澳洲 (2004)、智利 (2004)、新加坡 (2004)、中美洲國家 (2005)¹⁵、巴林 (2006)、摩洛哥 (2006)、阿曼 (2006) 所洽簽者有所差別。因此，在以下各面向的討論中，本文將以五月套案所通過之 2007 年作為 FTA 下環境專章變化之時間分野。而不論是在在五月套案出現前後，美

¹² *Bipartisan Act*, sec. 11, (6)(B).

¹³ *Bipartisan Act*, sec. 11, (6)(C).

¹⁴ *Bipartisan Act*, sec. 2, (b)(10)(A)(ii)(II), sec. 2, (b)(10)(A)(ii)(II) (iii).

¹⁵ 包含哥斯大黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜與多明尼加等六國，稱為中美自由貿易協定 (Central America Free Trade Agreement, CAFTA)。

國所簽 FTA 之條文，文字的使用都有類似之處，故本文以下將依據不同的觀察面向，在文字使用類似者中擇一為例進行分析。

一、FTA 下所應涵蓋之 MEA 範圍

在此面向中，前期的 FTA 版本共有 3 種，本文分別將以 NAFTA 以及美國與新加坡、阿曼所簽之 FTA 作為觀察對象；近期的 FTA，則以美韓所簽 FTA (下稱 KORUS) 為例¹⁶，以下茲就此二者之條文介紹，並藉此與 TPP 協定相關條文作一比較。

(一) 2007 年以前

1992 年所簽訂之 NAFTA 第 104.1 條規定，當 NAFTA 與 CITES、蒙特婁議定書、巴塞爾公約、以及其他列於附件 104.1 的 MEA 下之特定貿易義務不一致時，應優先適用此等 MEA 下列出之特定貿易義務¹⁷。同時，該第 2 款闡明，會員得經彼此同意後以書面方式修改附件 104.1，以改變對第 1 款之協定或新增其他環境或保護協定¹⁸。至今，附件 104.1 增添包括美加有害廢棄物跨境移動協定與美墨邊境環境保護協定¹⁹。換言之，在 NAFTA 下，會員所需遵守者包括 3 項 MEA 與 2 項雙邊環境協定。

美國與新加坡之 FTA 第 18.8 條，規範此 FTA 與 MEA 之間的關係。其指出雙方均已認知到 MEA 在解決環境挑戰的重要性；同時，雙方亦認可杜哈部長宣言第 31 段所提關於 WTO 規則和 MEA 特定貿易義務之關係，而會員應就此一談判之結果適用於本協議的範圍進行諮商²⁰。

美國與阿曼之 FTA 則於第 17.9 條規定：第一，會員已認知對於彼此共為締約國之 MEA，以及其個別對該協定之執行，在全球或地方性的環境保護目標上扮演著重要的角色²¹。第二，因此，會員應持續地提升兩者共為締約國之 MEA 與貿易協定間的互助關係，並對雙方具有共同利益的環境議題進行經常性的諮商²²。

¹⁶ 新加坡用語與與澳洲、智利、CAFTA 相同；阿曼用語則相似於巴林和摩洛哥；韓國之用語則與巴拿馬、哥倫比亞與秘魯所相似。

¹⁷ North America Free Trade Agreement, art. 104.1. [hereinafter NAFTA].

¹⁸ NAFTA, *supra* note 17, art. 104.2.

¹⁹ NAFTA, *supra* note 17, Annex 104.1.

²⁰ US-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.8 [hereinafter Singapore FTA].

²¹ Oman Free Trade Agreement, art. 17.9.1.

²² Oman Free Trade Agreement, art. 17.9.2.

綜上，前期之 FTA 均以「同為締約國」之 MEA 作為談判範圍，僅 NAFTA 直接羅列會員需遵守之出 3 項 MEA。雖每個 FTA 會因會員國所共同簽署之 MEA 不同，因而導致 FTA 下所能談判之環境議題將隨國別不同而有所不同，但整體而言，美國關於 FTA 下所應涵蓋 MEA 範圍之立場並沒有差別。惟值得注意的是，NAFTA 與前期之其他 FTA 則有所落差，因其並未採取「共為締約國」之原則，並只列舉出 CITES、蒙特婁議定書、巴塞爾公約等 3 項 MEA²³。

(二) 2007 年以後

在 KORUS 第 20.2 條中規定，會員應制定、維持並執行為履行涵蓋協定之法律、規定與所有其他之措施²⁴。同時，KORUS 註腳 1 指出，若欲指控其他締約方違反本協定第 20.2 條，會員必須指明該締約國以影響彼此貿易與投資的方式違反該條義務²⁵。條文中所謂「涵蓋協定」，係指附於附件 20-A 的 7 項協定，或經同意後以書面方式納入該附件第 1 款之任何其他 MEA²⁶。而當前附件中所涵之 7 項 MEA，即為五月套案環境項目第 2 項與 TPA 第 11 條第 6 項所定義之共同多邊環境協定。

由此觀之，在「FTA 應涵蓋之 MEA 範圍」此一議題中，2007 年之前的 FTA 並未特別指明應納入哪些 MEA，僅採「同為締約國」作為將 MEA 納入的原則，但 2007 年後之 FTA 則明確納入 TPA 中所指明之 7 項 MEA。

(三) 前述發展與 TPP 協定之比較

在 TPP 協定的條文中，有別於近期的 FTA，並未以涵蓋協定的方式將所有需納入 FTA 之 MEA 表列於附件；反而以單一條文規範會員須在特定環境議題（如：漁業補貼、生物多樣性等）中所需負擔之義務。其中部份條文透過註腳的方式，援引會員同為締約國且與議題相關之 MEA；而 MEA 與 FTA 一般性的關係則規範於第 20.4 條，該條基本上仍是以彼此同為締約方之貿易協定與 MEA 為限，大致上與過去所簽 FTA 無異，亦採行「共為締約國」之原則²⁷。值得注意的是，儘管過去涵蓋協定中所包含之 7 項 MEA，僅 3 項為全體 TPP 會員所共同簽訂並明文納入協定中²⁸，但卻有過去其他 FTA 所未見之突破，包括打擊非法漁業、

²³ NAFTA, *supra* note 17, art. 104.1.

²⁴ U.S.-Korea Free Trade Agreement FTA, art. 20.2. [hereinafter KORUS]

²⁵ KORUS, *supra* note 24, fn. 1.

²⁶ KORUS, *supra* note 24, Annex 20-A, art.2.

²⁷ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 20.4 [hereinafter TPP Agreement].

²⁸ 即 CITES、蒙特婁議定書以及 MARPOL。

減少造成過度捕撈之漁業補貼²⁹、外來種入侵防治³⁰與生物多樣性³¹等環境議題。此類議題從未明文出現於五月套案、TPA 或任何其他美國對外洽簽之 FTA 中。

二、FTA 與 MEA 之關係

在此面向上，前期之 FTA，本文將以 NAFTA 以及與新加坡所簽署之 FTA 作為個案，近期之 FTA，本文則以 KORUS 為例進行討論；最後，再將歷年之發展與 TPP 協定現下之條文加以比較與分析。

(一) 2007 年以前

於此一階段，美國於其所洽簽之 FTA 中如何處理其與 MEA 之衝突，有兩種相當不同的模式，NAFTA 將環境義務優先適用，而新加坡則援引杜哈回合之部長宣言詮釋 MEA 與 FTA 之關係。

1. NAFTA

NAFTA 第 104 條中指出，當 NAFTA 與 CITES、蒙特婁議定書、巴塞爾公約以及其他列於附件 104.1 的 MEA 下之特定貿易義務不一致時，應優先適用 MEA 下列出之特定貿易義務，而在能同等有效執行此特定貿易義務的替代方案中，會員國應採行與此協定差異最小者³²。此一以所指明之 MEA 效力優先之規範，自 1994 年之後，即未再見於美國所洽簽之 FTA 中。

2. 美新 FTA

美國與新加坡之 FTA 第 18.8 條指出，會員咸認 WTO 會員於 2001 年 11 月 14 日杜哈部長會議中所通過的部長宣言第 31 段中，關於 WTO 規則與 MEA 下特定貿易義務的關係，會員應諮詢其範圍並以其談判結果適用於此協定³³。

美國與新加坡的 FTA 僅以杜哈部長宣言來形塑 MEA 與 FTA 的關係，並未明確描述兩者之間的關係。

(二) 2007 年之後

²⁹ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.16.

³⁰ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.14.

³¹ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.13.

³² NAFTA, *supra* note 17, art. 104.1.

³³ Singapore FTA, *supra* note 20, art. 18.8.

2007 年以後，美國所簽之 FTA 以 KORUS 作為參考範例。該協定第 20.2 中規定，會員應制定、維持並執行為履行涵蓋協定（附件 20-A 第 1 項下所列之 7 項 MEA）之法律、規定與其他之措施³⁴。另一方面，在其第 20.10 條「與多邊環境協定之關係」第 1 項提到，對於會員同時身為簽約方的 MEA 以及貿易協定，會員應持續尋求兩者得相互支持（mutual supportiveness）的手段；第 3 項則規定，在 KORUS 和涵蓋協定下之義務有所不一致時，會員應尋求兩協定之平衡，此不應排除會員採取特定措施以遵守涵蓋協定下之義務，只要該措施並未構成隱藏性之貿易限制³⁵。

雖在近期的 FTA 亦要求締約方應須制定、維持並執行為履行所涵蓋之 MEA 的任何法規與措施，但若 FTA 與涵蓋之 MEA 下義務發生矛盾，則僅須「平衡」兩者，亦即相較於 NAFTA 要求會員應優先適用 MEA 下之義務，近期之 FTA 對於 MEA 重視的程度顯有不及。

（三）前述發展與 TPP 協定之比較

在 TPP 協定第 20.4 條第 1 項中，強調締約方已認知 MEA 在國際或國內層次上，對於執行環境保護以及各締約方對於此類 MEA 之重要性，並肯認其承諾以執行其所簽署的 MEA³⁶。換言之，其對於 MEA 之執行不再具有強制性，相較近期之 FTA，TPP 協定相關規範的效力似有更趨弱化的傾向。

然而誠如上述，TPP 協定的條文並不似近期之 FTA 或 NAFTA 以涵蓋協定之形式透過附件清單將 MEA 納入，而是在特定條文中規範締約方對於特定 MEA 之執行或遵守等義務。在 TPA 中所包含之 7 項 MEA 中，符合「共為締約國」之 MEA 僅有 CITES、蒙特婁議定書與 MARPOL。事實上，在 TPP 協定中其他條文確實對 TPP 協定締約方在此 3 項 MEA 中有所要求。在 TPP 協定第 20.17.2 條中即指出，TPP 協定締約方應制定、維持並執行為履行 CITES 之法律、規定與其他之措施³⁷。至於蒙特婁議定書與 TPP 協定的關係，則規範於 TPP 協定第 20.5 條第 1 款，其要求會員應採取措施以控制破壞臭氧層物質之排放、消費以及對於此類物質的貿易³⁸，而根據其附註 4，會員如果維持附件 20-A 下為執行蒙特婁議定書之義務的內國法規，或任何得提供同等或更高保護水準措施，則

³⁴ Korus FTA, art. 20.2.

³⁵ Korus FTA, art. 20.10.3.

³⁶ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.4.1.

³⁷ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.17.2.

³⁸ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.5.1.

得被視為遵守此條文³⁹。最後，關於 MARPOL 與 TPP 協定的關係，則於第 20.6 條第 1 款中加以規範，其要求會員應採取措施以避免船隻對海洋環境的污染⁴⁰，並另於該註釋 7 中說明，會員如能維持附件 20-B 下執行 MARPOL 之國內法規，或任何得提供同等或更高保護水準措施，則得被視為遵守此條文⁴¹。

總而言之，雖然 TPP 協定之條文，相較近期之 FTA，並未言明會員須對 TPP 協定與 MEA 下義務加以平衡、禁止履行 MEA 之措施不得構成隱藏性貿易限制等要求，且 TPP 協定第 20.4 條甚至規定毋須強制執行其所涵蓋之 MEA，但仍透過其他條款強制要求締約會員予以落實、執行與遵守前述 3 項 MEA。即便其一般性的保護水準不及 NAFTA 時期之水準，但相較於近期之 FTA，美國並未改變其在 MEA 與 FTA 間關係之立場。

三、遵守與執行環境法規義務之範圍

在此面向中，前期的 FTA，以美國與新加坡之 FTA⁴²為例；近期的 FTA，則得以 KORUS⁴³為例。以下先就此二者之相關條文加以介紹：

(一) 2007 年以前

美國與新加坡之 FTA 第 18.2 條強調，協定生效後，締約方不得透過持續性或定期性的作為或不作為，以影響雙方貿易的方式，不有效地履行其環境法規⁴⁴；同時，締約方應確保不得以弱化或降低該法規保護水準以鼓勵貿易或投資行為的方式，以豁免或減損、或提供豁免或減損環境法規的執行⁴⁵。而上述條文中所謂「環境法規」之定義，則須依第 18.10 條之定義，指締約方針對在其管轄權或主權範圍內、以保護環境或避免對人類、動物或植物的生命或健康造成危害為目的、使用特定手段⁴⁶之法律規章與其條款，但並不包含直接與工作安全以及健康相關之法規⁴⁷。

³⁹ TPP Agreement, *supra* note 27, fn. 4.

⁴⁰ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.6.1.

⁴¹ TPP Agreement, *supra* note 27, fn. 7.

⁴² 自 2004 年至 2007 年前所有的 FTA 下相關條款，均與新加坡採相同文字。

⁴³ 自 2007 年後所有的 FTA 下相關條款，均與 KORUS 採相同文字。

⁴⁴ Singapore FTA, *supra* note 20, art. 18.2.1.

⁴⁵ Singapore FTA, *supra* note 20, art. 18.2.2.

⁴⁶ 根據美國與新加坡所簽 FTA 第 18.10.1 條，共有 3 種執行樣態：一、包括預防、減緩或控制污染物或環境污染物的排放；二、控制對環境造成危險之有毒化學物質、材料或廢棄物，以及相關資訊之傳播；三、保護與保育野生植物或動物群，包括瀕危物種、棲息地，和特別保護之自然區域。

⁴⁷ *Id.*

事實上，此條文目標乃是避免會員透過降低環境法中所要求之保護水準與相關成本，增加其產業之競爭力，鑑於此情況可能扭曲雙邊之貿易與投資，所以規定一旦 FTA 生效後，締約方將不得以影響雙方貿易或投資的方式，不有效地履行符合「環境法規」之相關法律規則，亦不得透過豁免此類法規的方式來降低保護水準，以鼓勵貿易或投資。而此處的「環境法規」基本上應僅限於各會員的內國環境法。

(二) 2007 年以後

KORUS 第 20.3 條「環境法的適用與執行」指出，締約方不得透過持續性或定期性的作為或不作為，以影響彼此間投資與貿易的方式，不有效履行其環境法規、其法律規定與任何為履行涵蓋協定（亦即 7 項 TPA 下所指的 MEA）下之義務所採取的措施⁴⁸；締約方不得以弱化或降低環境法規下之保護水準、以及影響彼此貿易或投資的方式，豁免或減損、或提供豁免或減損此類法律的執行⁴⁹，但若係根據環境法規本身而豁免者，且不違反涵蓋協定者（亦即 7 項 TPA 下所指的 MEA）則不在此限⁵⁰。

由此觀之，不同於前期之 FTA 要求不得弱化執行之「環境法規」僅限於內國環境法，後期的 FTA 明確定義了締約方所需適用與執行者，除了內國的環境法規外，也包括為了履行 MEA 所採取的措施。

(三) 前述發展與 TPP 協定之比較

在 TPP 協定的環境專章，第 20.1 條之定義中針對「環境法規」的範圍除了內國的環境法之外，也包括會員為履行 MEA 下之義務所採取的措施。此外，在第 20.3 條「一般承諾」（General Commitment）闡明締約國需遵守與執行之環境法規義務範圍：在 FTA 生效後，締約方不得以持續性或定期性的作為或不作為，以影響彼此貿易或投資的方式，不有效履行其環境法規⁵¹；除此之外，其強調在不損及一般承諾第 2 段⁵²的情況下，締約方不得以弱化或降低法規保護水準、以

⁴⁸ KORUS, *supra* note 24, art. 20.1.

⁴⁹ KORUS, *supra* note 24, art. 20.2.

⁵⁰ KORUS, *supra* note 24, art. 20.3.

⁵¹ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.3.4.

⁵² 「會員咸認其彼此有建立其國內環境保護、環境價值排序以及建立、制定與或修改其環境法規和政策之主權」；TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.3.2.

及影響彼此貿易或投資的方式，豁免或減損、或提供豁免或減損環境法規的執行⁵³。

比較 TPP 協定相關條文與前述 FTA，針對不得減損或弱化執行「環境法規」的內容，TPP 協定與 KORUS 所涵蓋的範圍相同，均包括內國環境法規以及為了履行 MEA 下的義務所採行的措施。此外，近期的 FTA 和 TPA 均要求會員若依據國內法規而得豁免環境義務時，仍不得違反涵蓋協定⁵⁴；反觀 TPP 協定之規範內容，儘管在特定條款中要求締約國仍須透過執行內國履行 MEA 之措施，以遵守相關之 MEA⁵⁵，但關於 MEA 的遵守和國內環境法規豁免條款間發生衝突時，應以何者為優先，在 TPP 協定中並未加以規範。換言之，一般承諾之條文，與前期的 FTA 較為類似，但與近期的 FTA 卻有所落差。

參、評析 TPP 協定下 MEA 之角色與美國當前之立場

鑑於上述比較，可見 TPP 協定與過去所簽 FTA 有所落差，尤其與近期的 FTA 落差更為明顯。以下，將分別透過上述之面向加以評析。

首先，關於「FTA 下涵蓋 MEA 之範圍」，美國的態度足顯其對環境議題重視的程度有別以往。相較於近期的 FTA，TPP 協定雖仍以「共為締約國」為原則，但由於並非所有會員國均為 TPA 所指出的共同環境協定，所以並未將 7 項環境公約全數納入 TPP 協定。然而，有美國國內團體指出，扣除上述 3 項被納入考量之 FTA，其餘之 4 項 MEA 中有 3 項業已為超過半數之 TPP 會員國簽署，但美國政府卻放棄積極說服其他貿易夥伴的機會⁵⁶，且關於「氣候變遷」或「碳排放義務」僅以弱性法規鼓勵國際合作與互助⁵⁷，並未被納入 TPP 協定，落後當代國際共識⁵⁸。但若考量其自 2001 年以來即採取之「共為締約國」原則，目前僅將 3 項 MEA 納入 FTA 並不為過，況且 TPP 協定所涵蓋的環境議題的廣度，則是近期所簽之其他 FTA 所未能企及的。整體來說，美國不僅並未在環境保護之議題上有所退讓，在有多國參與的 TPP 協定中，能將新的環境議題納入 FTA，相比於近期所簽 FTA，足彰顯其目前對環境議題的重視著實有過之而無不及。

⁵³ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.3.6.

⁵⁴ KORUS, *supra* note 24, art. 20.3.3.

⁵⁵ 例如於 TPP 協定第 20.5 條要求會員應採取管制破壞臭氧層物質的生產、消費與貿易，而該條註腳 4 提及，若會員有維持其列於附錄 20-A、為了履行蒙特婁議定書與其後續修正案所採行的措施、或提供更高之保護水準的措施時，將被視為有遵守此條之規定。

⁵⁶ Sierra Club, *supra* note 4.

⁵⁷ TPP Agreement, *supra* note 27, art. 20.15.

⁵⁸ Sierra Club, *supra* note 4.

至於「FTA 與 MEA 之關係」，美國與過去所採立場並無不同。如上所述，雖言至今為止美國所簽之 FTA，仍以 NAFTA 對 MEA 最為重視，且 TPP 協定一般性的保護水準尚不及近期之 FTA，但其仍透過特定條文要求會員遵守並執行共為締約國之 CITES、蒙特婁議定書和 MARPOL，或相較此三項 MEA 更高保護水準的措施。因此，仍可視美國未改變其在 MEA 與 FTA 間關係之立場。

最後，關於「遵守與執行環境法規義務之範圍」，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 認為 TPP 協定因爭端解決機制而得以實踐 MEA，相較 NAFTA 提供更高的遵守與執行基準⁵⁹。對於此聲明，本文持保留的態度。雖關於不得減損或弱化執行的「環境法規」所包含的內容，與近期之 FTA 並無不同，但在一般承諾之條文方面，儘管 TPP 協定要求會員須透過執行內國履行 MEA 之法令措施來遵守相關之 MEA，但因美國在國內環境法規豁免條款與 MEA 的遵守間的關係並未被納入，而留下模糊地帶。故縱使相較過去更加完善的爭端解決機制，但深究 TPP 協定的法規，對於遵守 MEA 的要求似未高於 NAFTA、近期的 FTA 與 TPA 所要求水準。

綜上所述，美國在「FTA 下涵蓋 MEA 之範圍」上，採取更積極的立場，而「FTA 與 MEA 之關係」與「遵守與執行環境法規義務之範圍」方面，有些為落差，但仍採取了與過去極為類似的立場。

肆、總結

透過檢討美國歷年所簽 FTA 與 TPP 協定下之環境專章，可發現美國在 TPP 協定中關於環境保護的立場似與過去採更積極或類似之立場。美國在相關環境議題上較為積極的態度，加上 TPP 協定當前的保護水準亦成為他國欲加入 TPP 的門檻，TPP 協定如何處理其與幾項 MEA 所規範之環境義務，對於並非絕大多數之 MEA 締約方的我國來說，將如何影響我國相關之內國環境法規與政策，應該也是我政府欲加入 TPP 時，應納入考慮的整體因素之一。

⁵⁹ USTR, *Upgrading the North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, at 2, <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Upgrading-the-North-American-Free-Trade-Agreement-NAFTA-Fact-Sheet.pdf>.