

簡介跨太平洋夥伴全面進步協定之加入程序

曾崇耘

摘要

隨著我國於去 (2021) 年正式遞出加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》申請，國內對於加入程序之關注日益增加。近日最先申請加入之英國的加入程序進入新的階段，國內有報導指出英國申請案將帶動其他申請國之加入程序。事實上，英國的加入程序並非特例，而是適用負責執行該協定之委員會於 2019 年 1 月通過之「入會程序附件」，徹底了解該附件內容，對於加入該協定之程序方有完整的認識，故特簡介之。

我國與中國於去 (2021) 年 9 月，已分別正式遞出《跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)》之加入申請¹，國內對 CPTPP 加入程序之關注因而升高²。英國之加入程序於今年 2 月 18 日進入新的階段後³，更有報導便指出英國申請案將帶動其他申請國之加入程序⁴。事實上，英國的加入程序並非特例，CPTPP 對於加入程序原本就有具體規定⁵，英國申請案不過是適用相關規定之首例而已。鑑於國內有關加入 CPTPP 之報導固然很多，但並未有體系地介紹該加入程序規定，為幫助國內讀者對之有完整的認識，以下簡介之。

¹ 行政院新聞稿，政院：我國已於 9 月 22 日下午正式提交加入 CPTPP 申請書，2021 年 9 月 23 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/524b47f1-1286-4618-8657-a36f97cb29a0>；中國商務部新聞辦公室，中方正式提出申請加入《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》，2021 年 9 月 16 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202109/20210903199707.shtml>。

² 楊明珠，台灣正式申請加入 CPTPP 日本外相表示歡迎，中央社，2021 年 9 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109230044.aspx>；蘇秀慧、賴瑩綺，兩岸申請入 CPTPP 進關鍵時刻，工商時報，2022 年 2 月 18 日，A4. 綜合要聞。

³ Press release, UK Department for International Trade & Anne-Marie Trevelyan, Trade Secretary Secures Major Trade Bloc Milestone Ahead of Asia Visit (Feb. 18, 2022), <https://www.gov.uk/government/news/trade-secretary-secures-major-trade-bloc-milestone-ahead-of-asia-visit> (“Confirmation from the Japanese government, as Chair of the UK’s Accession Working Group on behalf of the CPTPP members, in the early hours of this morning means the UK has moved into the second ‘market access’ phase of negotiations with the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership”).

⁴ 劉亮君，英國即將進入 CPTPP 下一階段談判，並帶動其他申請國的加入程序，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2022 年 2 月 24 日，<https://web.wtcenter.org.tw/Page.aspx?pid=367824&nid=120>。

⁵ Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) Accession Process, Annex to CPTPP/COM/2019/D002 (Jan. 19, 2019) [hereinafter CPTPP Accession Process].

依據 CPTPP 第 5 條之規定⁶，協定條文生效後，即可接受協定成員國以外的其他國家或個別關稅領域之加入申請，至於申請方之加入條件，則必須與原有成員國全體達成共識。雖然具體申請程序未於協定中明訂，但 CPTPP 第 27 章為了協定之執行，本就設有委員會以便為協定之執行發展必要之安排⁷。該委員會則是由全體成員國之部長級資深官員所組成⁸。前述有關加入程序之具體規定，即是由 CPTPP 委員會於 2019 年 1 月 19 日所通過（以下簡稱入會程序附件）⁹。

入會程序附件共有 5 條規定，分別是申請方通知、請求開始加入程序、加入工作小組、委員會之批准、以及基準（Benchmark）¹⁰。換言之，整份規定是依加入程序進行之流程安排，至於第 5 條之基準則是列出申請方之經貿體制與市場開放程序度應達何種水準¹¹。

關於申請之通知，由於紐西蘭是 CPTPP 文件之託管國¹²，故申請方正式遞出申請時必須通知紐西蘭，而紐西蘭也必須及時確認收到通知¹³。接下來則是由上述的 CPTPP 委員會於「合理期間」內決定是否為申請方啟動加入程序¹⁴。英國從正式遞出申請（2021 年 2 月 1 日），至 2021 年 6 月委員會同意為之啟動程序¹⁵，約 4 個月時間，是否可做為合理期間之指標，有待觀察。委員會之決議程序則是採共識決¹⁶，同時委員會也設有主席國以提供每屆會議之必要行政協助¹⁷。根據委員會 2019 年通過之決議，2019 年之首任輪值主席是日本、接下來是墨西

⁶ CPTPP art. 5, Mar. 8, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/CPTPP/Comprehensive-and-Progressive-Agreement-for-Trans-Pacific-Partnership-CPTPP-English.pdf> (“After the date of entry into force of this Agreement, any State or separate customs territory may accede to this Agreement, subject to such terms and conditions as may be agreed between the Parties and that State or separate customs territory.”).

⁷ *Id.* art. 27.2.2(d), <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/TPP/Text-ENGLISH/27.-Administrative-and-Institutional-Provisions-Chapter.pdf> (“The Commission may: ... (d) develop arrangements for implementing this Agreement....”).

⁸ *Id.* art. 27.1 (“The Parties hereby establish a Trans-Pacific Partnership Commission, composed of government representatives of each Party at the level of Ministers or senior officials. Each Party shall be responsible for the composition of its delegation.”).

⁹ CPTPP Accession Process, *supra* note 5.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.* art. 5.

¹² New Zealand Foreign Affairs and Trade, *What is New Zealand's Role in CPTPP*, <https://www.mfat.govt.nz/tw/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-cptpp/understanding-cptpp/how-the-agreement-works/> (last visited Feb. 26, 2022).

¹³ CPTPP Accession Process, art. 1.

¹⁴ *Id.* art. 2.1.

¹⁵ *Decision by the Commission of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership Regarding The United Kingdom's Formal Request to Commence The Accession Process*, CPTPP/COM/2021/D001 (June 2, 2021) [hereinafter *Commission Decision Regarding the Request to Commence UK Accession Process*].

¹⁶ CPTPP art. 27.3, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/TPP/Text-ENGLISH/27.-Administrative-and-Institutional-Provisions-Chapter.pdf> (“The Commission and all subsidiary bodies established under this Agreement shall take all decisions by consensus....”).

¹⁷ *Id.* (“The Party chairing a session of the Commission shall provide any necessary administrative support for such session....”).

哥，2021 年又輪回日本，然後是星、紐、加、澳、越（2026 年），同時每屆主席皆有兩位副主席輔佐，分別由前任主席國與後任主席國擔任¹⁸。在委員會決定為申請方啟動加入程序前，申請方並非完全不能動作，相反的，入會程序附件第 2.2 條鼓勵申請方與各成員國進行諮商以處理各成員國關切的貿易問題，俾協助委員會討論之順利進行，不過該項也明文這類諮商並不構成談判程序¹⁹。這也是為什麼委員會尚未為我國啟動加入程序，我國仍積極處理日本關切的貿易問題²⁰；但同樣也是為什麼即使處理了日本關切的問題，並不必然委員會就會為我國啟動加入程序。

若委員會決定為申請方啟動加入程序，即會為之成立工作小組以便與申請方展開加入之談判²¹。工作小組會透過共識決產生主席²²。如英國工作小組之主席國為日本，並有兩位副主席（分別是澳洲與新加坡）輔佐²³。在工作小組的第一次會議，申請方必須展現其已做之努力，並指出未來尚需修改哪些國內法規以便履行 CPTPP 之義務²⁴。

第一次工作小組會議後之 30 日內，申請方會提交其市場開放清單與不符合措施清單，若所提內容符合第 5 條所列之基準，成員國即會個別對申請方確認彼等之市場開放承諾²⁵。然後接下來申請方可透過工作小組會議或雙邊形式進行市場開放談判，以便符合第 5 條之開放基準²⁶。談判完成後，工作小組即應及時向委員會提交有關加入條件與承諾之書面報告俾委員會批准²⁷。2 月 18 日有關英國進入下一階段市場開放談判的報導²⁸，所指的就是此處提出清單以便展開市場談判之階段²⁹。

一旦收到上述工作小組的報告，CPTPP 委員會將以共識決，決定是否批准該含有申請方加入條件之書面報告³⁰。若決定批准，便會邀請申請方成為 CPTPP

¹⁸ *Decision by The Commission of The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership Regarding Administration for Implementation of the CPTPP*, CPTPP/COM/2019/D001 (Jan. 19, 2019).

¹⁹ CPTPP Accession Process, art. 2.2.

²⁰ 梁珮綺，日方提重啟 EPC 經部：樂見雙邊深化合作，中央社，2022 年 2 月 18 日，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202202180310.aspx>。

²¹ CPTPP Accession Process, art. 2.3.

²² *Id.* art. 3.1.

²³ Commission Decision Regarding the Request to Commence UK Accession Process, *supra* note 15, para 2.

²⁴ CPTPP Accession Process, art. 3.3.

²⁵ *Id.* art. 3.4.

²⁶ *Id.* art. 3.5.

²⁷ *Id.* art. 3.6.

²⁸ Press Release, Department for International Trade & Anne-Marie Trevelyan, *supra* note 3.

²⁹ CPTPP Accession Process, art. 3.4.

³⁰ *Id.* art. 4.1

成員，申請方須於 6 個月內完成加入所需之法律文件的存放程序，當然也必須展現其已完成國內相關法規之修訂以符合 CPTPP 的義務³¹。

至於何時申請方才會正式成員國而享有 CPTPP 之權利？根據規定，以下述兩時間點：（一）申請方完成相關法律文件存放程序，以及（二）所有成員皆書面通知紐西蘭其已完成與申請方加入 CPTPP 有關之國內法律程序，兩者之中較後者再加 60 日，即為正式成為成員之日³²。倘若成員國之國內程序有重大延誤，則 CPTPP 委員會可另為其他安排³³。

綜觀上述程序，加入之成功關鍵當然還是在自身之經貿體制與市場開放之情形達到第 5 條所訂之基準。根據該條之規定，符合 CPTPP 現有規範固不在話下，無論是在貨品、服務、投資、金融服務、政府採購、國營事業以及商務人士的暫准入境等方面之市場開放程度皆需高標準，以提供具有商業意義之市場開放³⁴；至於何種程度方屬高標，該條規定也明文得以該協定成員所同意的全面開放市場承諾之目標做為指導原則³⁵。以英國申請案為例，英國雖展現了高度自由化的決心，但從相關報導即可看出加拿大即已明言英國若不開放荷爾蒙牛肉，其可能否決英國之申請³⁶。是以依循本文所介紹之程序規定固然重要，否則加入程序無法啟動、加入談判程序無法開展；但另一方面，若始終無法提出符合基準之加入承諾，整個加入程序之完成同樣不具期待可能性。

³¹ *Id.* arts. 4.2, 4.3.

³² *Id.* arts. 4.4, 4.5.

³³ *Id.* art. 4.5.

³⁴ *Id.* art. 5.1.

³⁵ *Id.* art. 5.2.

³⁶ William Barns-Graham, *Canadian Concern Over British Ban on Hormone-Treated Beef Causes A Stir in UK's CPTPP Negotiations*, INSTITUTE OF EXPORT & INTERNATIONAL TRADE (Feb. 9, 2022), <https://www.export.org.uk/news/595093/Canadian-concern-over-British-ban-on-hormone-treated-beef-causes-a-stir-in-UKs-CPTPP-negotiations.htm>.