

《歐美研究》第四十三卷第二期（民國一〇二年六月），353-413

© 中央研究院歐美研究所

<http://euramerica.org>

從關稅走向非關稅自由化之歐盟經貿策略： 以歐韓 FTA 之服務貿易監管措施與 技術性貿易障礙規範為例

顏慧欣

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

10672 臺北市長興街 75 號

E-mail: hsyen@cier.edu.tw

摘要

隨著多邊與雙邊經貿活動之發展，各國貨品關稅已大幅降低。在此趨勢下，歐盟對外經貿政策，已由關稅減讓，朝向消除如服務貿易監管措施、商品與食品之檢驗檢疫、智財權等非關稅貿易障礙。在世界貿易組織對非關稅貿易障礙之規範強度偏低的情況下，雙邊自由貿易協定已成為各國推動非關稅貿易障礙自由化之主要機制。本文以「歐韓自由貿易協定」這個歐盟於 2006 年新經貿政策後第一個完成之「新世代」雙邊協定為例，探討歐盟透過雙邊架構，降低與消除服務貿易監管措施與技術性貿易障礙措施等非關稅貿易障礙之重點與模式。

關鍵詞： 歐盟-韓國自由貿易協定、非關稅貿易障礙、服務貿易監管措施、技術性貿易障礙、新世代 FTA

投稿日期：100.8.1；接受刊登日期：101.6.26；最後修訂日期：101.8.10

責任校對：林碧美、張文綺、林允安

壹、前言

在各種多邊與雙邊經貿自由化架構下，世界各國之貨品關稅在過去七十年間大幅下降。例如歐盟在世界貿易組織 (World Trade Organization; WTO) 多邊自由化架構下之工業產品平均實施關稅已降至 4%，而美國及日本，更分別為 3.3%及 2.6%。又如 WTO 新入會國之台灣，工業產品平均實施關稅也降至 4.5%。¹ 其次，在 WTO「資訊科技協定」(Information Technology Agreement) 之規範下，約占 97%以上全球貿易量之電子資訊相關產品，均已享有零關稅待遇 (WTO, 2012b)。再以及 2011 年 7 月生效之「歐盟-韓國自由貿易協定」(The Free Trade Agreement between the EU and the South Korea, 下稱「歐韓 FTA」) 為例，歐盟於歐韓 FTA 生效之時，關稅立即降為零之農工產品，占全體稅則號列的 93.94%，生效五年後零關稅比例，更高達 99.6%。而韓國的降稅幅度亦不遑多讓；除 81%之產品，將於生效時立即消除關稅外，七年後零關稅比例亦高達 95% (中華經濟研究院，2010)。

在此一趨勢下，過去高關稅所形成之貿易障礙，已由非關稅貿易措施所取代，而成為目前貨品貿易往來最主要之貿易障礙來源，如同 Robert Baldwin 所言：「不僅因關稅在接續的多邊談判下大幅降低，使得非關稅措施更為引人矚目外，非關稅措施亦取代了關稅地位，成為政府廣泛使用俾達到過去關稅之保護目的」(1984: 600)。故非關稅貿易措施亦為各國不論在多邊談判或雙邊「自由貿易協定」(Free Trade Agreement; FTA) 談判，所關切之重要議題。

對於非關稅貿易措施所造成之貿易障礙，在 WTO 架構下雖已

¹ WTO 會員之最新關稅資訊，參見 *World Tariff Profiles* (WTO, 2012a)。

有相當規範，但仍有所不足，² 導致雙邊 FTA 成為各國推動非關稅貿易障礙自由化之平台。在 2006 年以前，歐盟的貿易政策係以深化其現有之 FTA 的效益，以及支持 WTO 杜哈回合 (Doha Round) 多邊談判為主，並無意開啟新的 FTA 談判 (Lamy, 2002)。然而隨著杜哈回合進展緩慢，加上如美國等主要競爭對手加速 FTA 之協商，因此 2006 年時改懸更張，開始積極推動雙邊 FTA 之洽簽。歐盟傳統上推動雙邊 FTA 之重點，多以消除貨品關稅與服務貿易市場開放為主。惟隨著經貿環境的改變，各國採行境內措施來達到貿易保護目的之情況，愈發顯現其問題。因此在歐盟新經貿政策下，FTA 之協商議題，亦已逐漸由關稅減讓，朝向消除如服務貿易市場進入及監管措施、商品與食品之檢驗檢疫、投資、智財權等，所謂非關稅的「境內障礙」(behind the border barrier) 的方向發展 (European Commission, 2006)。

歐盟執委會於 2011 年所發布的報告中，再次強調消除歐盟貿易夥伴形成貿易「境內障礙」措施，為歐盟新的貿易推動策略之取向 (European Commission, 2011)。報告中並提出，歐盟重要貿易夥伴所採用之非關稅貿易障礙，對於歐盟出口產品造成了約 960 至 1300 億歐元之負面影響 (European Commission, 2011: 17)。該份報告特別指出有六種非關稅貿易措施，對歐盟貿易產生最大影響，分

² 由於 WTO 架構下已開發會員與開發中會員所關切之重點不盡相同，故推動諸多非關稅議題之困難度較高，如新加坡議題即為最佳例子，1996 年 12 月召開之 WTO 第一屆部長會議在「新加坡」舉辦，於此會議已開發會員提出投資、競爭、政府採購透明化以及貿易便捷化四項議題，故之後將該四項議題統稱為「新加坡議題」。惟因已開發與開發中會員立場不一致，甚至部分會員認為前述若干議題無建立多邊制度之必要，故最後在 2004 年通過之七月套案中，僅決定將貿易便捷化議題，作為杜哈回合之談判議題，其他議題美歐等國因而僅能透過雙邊 FTA 方式，尋求符合其自身利益之目的。

別為政府採購、智慧財產權、原物料出口限制、服務與投資規範、技術性貿易障礙 (Technical Barriers to Trade; TBT) 與食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary Measures; SPS) 規定。

在此一背景下，本文以於 2011 年 7 月生效之歐韓 FTA，針對貨品貿易之強制檢驗措施，以及服務貿易監管法規二者，作為主要分析對象。本文選擇歐韓 FTA 之原因，在於其為歐盟推動新經貿政策後所簽署的第一個 FTA，且係歐盟所稱注重非關稅障礙之「新世代」(new generation) FTA，³ 加上台灣與韓國無論在政治經濟結構及經貿法制體系均相當接近，故以之作為探討歐盟經貿由關稅走向非關稅自由化之分析對象，具有理論及實務上之重要性。

至於限定貨品貿易之 TBT 措施，以及服務貿易監管法規作為研究範圍之原因，首先在於這二個議題，為歐盟洽簽歐韓 FTA 時最關注之核心議題。依據歐盟執委會為洽簽 FTA 所委託進行之共同研究歸納，FTA 對歐盟及韓國所帶來之主要經濟利益，來自於包含服務貿易自由化在內之非關稅貿易障礙的消除，從而歐韓 FTA 之談判，應以推動非關稅貿易障礙之消除、服務貿易自由化、降低投資障礙以及強化監管體系之透明化作為核心。又在此四項談判重點領域中，歐韓共同研究建議對於非關稅貿易障礙，應透過不僅建立跨議題／產業之水平規範 (horizontal provisions) 方式，還應建立個別部門 (sector) 之具體規則要求，來加以消除。歐韓 FTA 對於 TBT 措施及服務業監管措施規範，即納入了建立跨產業水平規範與個別部門之具體規則之要求，此即反映出歐盟在消除非關稅貿易障礙之企圖心。其中關於服務貿易之監管措施而言，更為歐盟在此一 FTA 中

³ 歐盟將歐韓 FTA 界定為新世代 FTA 之說明，請參考歐盟執委會所公布之歐韓 FTA 年度執行報告 (European Commission, 2013)。

之關鍵利益所在。蓋依歐韓共同研究報告之量化推估結果，歐韓 FTA 所增加之經濟利益中，約有 2/3 由韓國所享有；而歐盟在其享有之 1/3 的利益中，主要來自於服務貿易障礙（包含市場開放及服務貿易非關稅措施）之消除（Centre for European Policy Studies, & Korean Institute for International and Economic Policy [CEPS & KIEP], 2007: 85, 91-93, 105-106）。

基此，本文遂以歐韓 FTA 中關於「服務貿易國內監管規則」與「商品檢驗及安全制度」為例，探討歐盟利用雙邊協定，來降低或消除非關稅貿易障礙之取向。

貳、WTO 對於非關稅貿易障礙之規範與不足

一、非關稅貿易障礙概念之界定

並非所有非關稅貿易措施均可能構成貿易障礙，各國都有合法實施非關稅貿易措施之政策需求，故僅在該等措施脫離必要性及合理性，或與國際協定規定不一致時，該等非關稅貿易措施方構成非關稅貿易障礙。然而，若待非關稅貿易措施成為障礙後再思解決，無寧是一種事後（*ex post*）解決之架構，在時效上不若透過 FTA 等協定，以事前（*ex ante*）之方式，針對可能出現或已知之非關稅貿易障礙，加以規範或消除，遂成為多邊或雙邊經貿協定之核心議題。

在文獻上，對於非關稅貿易障礙之概念有不同之定義。Baldwin (1970: 5) 採取最廣義說，其以非關稅貿易障礙所造成之效果為觀察核心，認為不論是公共或私人採行之措施，只要對用於生產貨品或服務之國際間交易之貨品、服務或資源，造成原本潛在之全球收入降低的效果者，即屬之。又 Hillman (1991: 199) 則限縮在政府行為，認為任何不屬於課徵關稅之政府措施，直接妨礙產品之進口或

對進口產品有歧視性待遇，即是具有保護目的之非關稅貿易障礙。而 Walter (1972: 336) 則認為非關稅貿易障礙，係指扭曲貿易量、或雙方交易產品結構改變、或貨品交易方向之政府措施。

國際組織對此概念之探討中，經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development; OECD) 界定非關稅貿易障礙為「一國採用關稅以外之邊境措施，在選擇性下限制進口」(Deardorff & Stern, 1997)。又依據聯合國貿易與發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development; UNCTAD) 所建置「貿易分析與資訊系統」(Trade Analysis and Information System) 中之「貿易控制措施之分類系統」(Coding System of Trade Control Measures)，將非關稅貿易措施分為六大類，分別為：價格控制措施、金融措施、自動許可措施、數量限制措施、獨占措施與技術措施，整體涵蓋超過一百種以上之措施 (UNCTAD, 2005)。

綜上所言，對於非關稅議題之範圍界定迄今並無定見，但隨著全球主要貿易形態與生產結構之演變，與各國經濟發展之差異，不同時代所衍生之非關稅貿易議題重點即有所不同。

二、WTO 對貨品貿易非關稅障礙之規範

(一) 貨品貿易非關稅貿易障礙範圍之演變

誠如上述，非關稅貿易障礙之類型與涵蓋範圍極為廣泛亦模糊，在最廣義說法下，只要是關稅以外之措施，均可視為非關稅貿易措施之範疇。其範圍雖大，但隨著時代演變與貿易形態之不同，在多邊場域對於非關稅貿易措施之關切重點，亦隨之改變。過去在「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade; GATT) 時代各國所關切之非關稅貿易措施，多屬於與貿易直接相關之措施，例如進口配額、自動出口設限 (voluntary export re-

straints)、進口許可 (non-automatic import authorizations) 等 (Coughlin & Wood, 1989)。因此在 1963 年至 1969 年期間 GATT 甘乃迪回合 (Kennedy Round) 之非關稅談判重點，即關於數量限制 (quantitative restriction) 等問題 (GATT, 1987: 3)。

惟隨著貿易形態之發展，前述措施雖仍相當重要，但諸如邊境監督查驗等 TBT、SPS 措施，其所形成貿易障礙之效果，越發受到重視。因此，雖然在上述甘乃迪回合中，係以數量限制為主要討論議題，但當時 GATT 會員有一項提案，要求製作「非關稅措施清單」(inventory of non-tariff measures)，奠定了多邊場域對於非關稅措施議題積極應對之起步。而非關稅措施議題之處理，在接續的 GATT 東京回合 (Tokyo Round) 中有更大進展，達成六項協議內容 (GATT, 1987: 3, 5-7)，但因協議內容並非所有 GATT 會員均簽署參與，未達到協定多邊拘束之效力，故該六項協議正式名稱為「規約」(code)，分別有「TBT 規約」、⁴「GATT 第 6 條、第 16 條與第 23 條之解釋與適用規約」、⁵「進口許可程序規約」、「GATT 第 6 條執行規約」、⁶「政府採購規約」，與「GATT 第 7 條執行規約」⁷ 等六項涉及非關稅貿易障礙之規範。

如上所述，東京回合所完成之六項非關稅議題規範，因僅自願

⁴ 此規約當時又稱為「標準規約」(Standards Code)，主要在規範各國在制訂產品之規格或標準時，應遵循之多邊要求，以避免不必要之貿易障礙。此規約內容為後來 GATT 烏拉圭回合制訂 TBT 協定時之參考基礎。

⁵ 本項規約為涉及補貼之界定與平衡措施之實施規定，其提供後來 GATT 烏拉圭回合制訂 WTO「補貼暨平衡措施協定」規範內容之參考基礎。

⁶ 此項規約與反傾銷措施之調查程序與實施要件有關，GATT 烏拉圭回合通過之 WTO「反傾銷協定」亦在該規約規範基礎上，進一步制定更具體之實施細節要求。

⁷ 此項規約為與關稅估價(custom valuation)有關規定，在規範各國就進口關稅之計算方式，不論從量課徵或從價課徵，應遵循之基本原則。此規約所制訂之主要基本原則，亦為後續烏拉圭回合制訂之「關稅估價協定」採用。

簽署之會員方受到拘束，與形成多邊規範之效力仍有一段差距。從而接續的 GATT 烏拉圭回合 (Uruguay Round)，除了對於上述六項規約內容再重新檢討與協商外，納入談判之非關稅議題涵蓋層面更加廣泛，因而最終完成「SPS 協定」、「TBT 協定」、「1994 關稅及貿易總協定第 7 條執行協定」(又稱為「關稅估價協定」、「1994 年關稅及貿易總協定第 6 條執行協定」(又稱為「反傾銷協定」)、「原產地規則協定」、「輸入許可程序協定」等與貨品進出口有關協定；於此之際，對於亦可視為廣義非關稅貿易措施之服務貿易、智慧財產權、投資制度等議題，亦分別在此回合訂定相關多邊協定規範(羅昌發，2010: 42-45)。最重要者，這些在烏拉圭回合所完成之協定規範，所有會員均受拘束而遵守，而落實了多邊協定之實際效力。在烏拉圭回合談判結束後，對於會員所關切之非關稅議題與障礙，已奠立普遍性之多邊規範。此使隨後 WTO 時代之杜哈回合談判，對於非關稅議題能朝向更為深入談判之方向。

在 WTO 成立後所展開之杜哈回合談判，於杜哈部長宣言(Doha Ministerial Declaration) 第 16 段明確授權下，納入更為廣泛的非關稅貿易障礙議題，並在非農產品市場進入 (Non-Agriculture Market Access; NAMA) 議題下進行協商談判 (WTO, 2001a: point 16)。⁸ 基於在 TBT、SPS 協定均已生效之背景下，WTO 會員提案朝向產品別 (product-specific) 及強化非關稅貿易障礙爭端程序等方向發展。在最新 NAMA 主席版第四次修正談判模式草案中，列

⁸ 杜哈部長宣言指出，「會員同意非農產品依照協定之談判模式進行談判，以期降低或消除諸如關稅高峰 (tariff peak)、高關稅 (high tariff)、關稅級距 (tariff escalation) 以及非關稅障礙，特別是針對開發中會員具出口利益之產品。產品涵蓋範圍應為全面性，不得事先排除任何產品。本談判根據 GATT 第 28 條及部長宣言第 50 段，擬藉由非完全互惠 (Less than full reciprocity) 之減讓承諾方式，充分考慮開發中國家及低度開發國家之特殊需求與利益」(WTO, 2001a: 3-4)。

出七項提案為優先考量之議題 (WTO, 2008),⁹ 包括解決非關稅貿易障礙爭端之程序及重製品等二項水平提案 (horizontal proposal); 化學品、成衣/紡織品/鞋類及旅行用品標示、電子產品部門、電子產品電器安全與電磁相容性 (Electromagnetic Compatibility; EMC), 以及汽車產品等五項之產品別提案。而目前最新談判進展顯示, 各國對於七項提案之歧異仍大, 甚至對於提案所涉產品之定義範圍, 仍有不同之看法。有鑑於各國歧見仍深, 上述議題在短期間內能獲致具體結論之可能性顯為有限 (WTO, 2011a)。

(二) WTO 對技術性貿易障礙之規範與不足

由 WTO 杜哈回合對於非關稅貿易障礙議題提案內容可知, 對於產品所進行之各項強制檢驗要求制度, 已成為各國重視之主要非關稅貿易障礙。所謂強制檢驗制度, 主要包括有規範產品之安全、特性標準等技術事項之「技術性法規」, 以及為證明商品符合相關技術性法規要求之「符合性評鑑程序」(conformity assessment procedures)。¹⁰ 原則上進口商與製造商必須於事前證明其商品符合相關技術性法規, 方得以報關進口或上市販售。然而, 這些技術性規範之要求倘若過高, 對於廠商造成不合理之負擔, 甚而對於本國與外國廠商間因該等要求之適用結果, 造成有利於本國廠商之市場競爭地位時, 即可能形成另一種變相之貿易障礙。

⁹ NAMA 主席在 2007 年 7 月 17 日提出第一版草案後, 經過多次修正, 目前最新內容為第四版主席草案。至於七項優先考量之提案則列為本版本草案附件 5 (Annex 5)。

¹⁰ 依 TBT 協定附件一第 3 項及其註解 (Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1, para. 3, Explanatory note) 之定義, 所謂符合性評鑑程序, 係指直接或間接用以判定是否符合技術性法規或標準相關之任何程式, 包括取樣、試驗及檢查; 評估、證明及符合性保證; 登記、認證及認可以及前述各項之綜合。

有鑑於此，WTO 之 TBT 協定即訂有若干基本原則，俾確保法規、標準、檢驗和驗證程序不會缺乏一定之標準認定程序；且避免各國間因不同技術性法規與產品標準，造成濫用且淪為保護主義之藉口，因而形成國際間之貿易障礙。TBT 協定主要要求，各國認定貨品是否符合國家標準之程序，需本於公平與公正之態度，並在有國際標準之場合，應以國際標準作為技術性法規與符合性評鑑程序之基礎（第 2.4 條）。又 TBT 協定鼓勵各國承認他國之檢驗程序，以便貨品可在其原產國接受進口國標準之檢驗。對生產商和出口商而言，獲得市場之最新標準的訊息有其必要性，因此 TBT 協定要求 WTO 全體會員，應成立該國之技術性貿易障礙諮詢單位，以提供相關事務之諮詢（第 10.1 條）。

然而 TBT 協定第 2 條亦允許會員國在適當之程度內，採取必要例外措施以確保產品品質，例如為保護人類、動物、植物之生命、健康或環境，或為防止欺騙行為等情形。但協定要求該等措施之適用，在各國於相同狀況下，實施會員不應有構成恣意、無理之歧視，或成為國際貿易之隱藏性限制。

觀諸上述 TBT 協定對於技術性法規與標準之規範，可以發現有許多仍有待強化之規定，因此成為包含歐盟在內的世界各國，在 FTA 下進一步強化之項目與方向。首先，關於 TBT 協定主要規範核心內涵之一，即「必要性測試」原則之實踐，亦即採行任何技術性法規與標準之程度，必須不高於達到其政策目的之必要性（第 2.2 及 2.5 條）。換言之，若有較低之要求即能達到其政策目的者，則不應訂定較高之要求，否則即可能成為貿易障礙。然而，此「必要性測試」之適用，並無通用之一致性標準。

在 WTO 實務運作上，必要性測試之認定係透過 WTO 爭端解決機制來逐步形成 WTO 對於「必要性測試」之實務見解。例如在

WTO 韓國牛肉案中，上訴機構闡述了有關必要性測試之檢驗包含了三項要件，其分別為：(1) 措施必須係為達成某項政策目標；(2) 措施與該項政策目標間之關聯（即緊密而真實之關聯）；(3) 不存在對於貿易限制較低之替代措施。¹¹ 除此之外，於歐體石棉案中，承襲了韓國牛肉案之邏輯，認為系爭措施欲保護的利益越重要者，越能滿足必要性之要求，再者，考量是否有其他更合理可行的方法與措施亦是必要的重點所在。¹²

總結來說，必要性測試係指於實施該等措施時，必須考量對貿易限制效果最小之措施，以及是否有其他可以替代之方案。然而，固然迄今已有多起爭端案件已逐步形成對「必要性測試」之 WTO 實務見解，惟前述解釋原則適用在個別案件時，仍須依個案事實分別認定「必要性測試」之符合程度。換言之，必要性測試原則雖然是 TBT 協定之核心規範，但實施上技術性法規與標準必要性，係由實施國政府主觀判斷，其他國家多僅能在實施後提出質疑或事後透過 WTO 爭端救濟之作法，來降低其可能面臨之技術性貿易障礙。不過，此事後補救機制顯然緩不濟急，無法提供 WTO 會員有效率解決其關切之 TBT 問題。

其次為關於透明化要求之強化。透明化係為 TBT 協定另一核心義務。依據 TBT 協定第 2.9 條（技術性法規）及 5.6 條（符合性評鑑程序規定）規定，對於採行或修正相關措施時，各國有義務通知 TBT 委員會。但由於 WTO 會員眾多，各國履行此一通知義務時所提供之資料程度，存有很大差異，因此在 FTA 架構下，締約國間多

¹¹ 請參見 WTO 爭端案件 Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (WTO, 2000a)。

¹² 進一步討論請參見 WTO 爭端案件 European Communities—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products (WTO, 2000b)。

以 TBT 協定為基礎，進一步強化透明化之功能。例如要求 FTA 雙方在履行 TBT 通知義務時，必須在通知中包括對相關規定之描述和採取該措施的理由，同時雙方在對 WTO 其他會員進行通知時，亦應透過該 FTA 建立之查詢點，以電子形式通知另一方，且應在一方提出要求時，儘快提供相關之技術性法規和符合性評鑑規定之電子文本，同時應自通知之日起，保留至少六十天期間，供另一方和利益相關人以書面方式對預定採取措施提出評論意見。

其次，就會員對符合性評鑑程序結果之相互承認，TBT 協定第 6.1 條規定，「在不影響第 6.3 條和 6.4 條規定之情況下，各會員應儘可能接受其他會員符合性評鑑程序所得知結果，縱使該等程序異於會員本身之程序者亦同」。換言之，在 TBT 協定對於符合性評鑑程序之雙邊合作，係採取鼓勵性質，而非強制性之義務。反觀各國在 FTA 機制下，則多以推動相互承認機制 (mutual recognition) 為重心。至於相互承認之範圍，包括彼此技術性法規、測試報告乃至符合性證書之同等性，均可能作為雙方合作之內容。而推動此等符合性評鑑程序之相互承認，在於可降低彼此業者檢測上的成本支出與時間成本，同時亦可縮短產品通關的手續。

再者，TBT 協定所適用之對象，係無差異性的一體適用於所有產品之技術性法規與標準要求。然而基於產品特性之差異化，以及產品本身使用之所在地之制度、民情等因素，自然會使各國在不同產品之管理與規範有所差異，特別是在若干涉及安全標準程度要求較高之產品上。換言之，TBT 協定即無法因應此等產品差異形成不同規範需求之問題。而觀諸國際 FTA 趨勢，已有越來越多之國家透過雙邊經貿平台，針對個別產品推動彼此關於技術性法規乃至符合性評鑑程序之雙邊合作與制度調和，目的即在降低雙方往來之重要產品所面臨之技術性貿易障礙。

三、WTO 對服務貿易非關稅措施之規範

(一) 服務貿易之關稅及非關稅措施之區分

服務貿易所構成之障礙，有兩種主要形式存在，一為 WTO 「服務貿易總協定」(General Agreement on Trade in Services; GATS) 第 16.2 條所界定之六種市場進入 (market access) 限制措施，二為市場進入類型以外之其他監管措施，而後者即屬於 GATS 所謂之「國內監管措施」(domestic regulation)。

首先關於 GATS 第 16.2 條之六種市場進入措施，係指以數量、配額、交易量、設立形態、外資持股上限等方式，來限制外國服務提供者進入市場，則是對服務貿易產生最直接障礙者 (表 1)。屬於這類限制之措施需記載於 GATS 承諾表中，作為拘束各國開放其服務貿易市場之依據。而服務貿易市場開放之作法，若對照於貨品貿易而言，影響貨品進口之最大貿易障礙為關稅，而各國亦需依據承諾之關稅減讓表來進口產品。換言之，若以關稅之概念加以理解，則服務貿易之各種市場進入保留限制，特別是具有歧視性之市場進入限制，因其對外國服務提供者所造成之市場進入障礙效果 (例如成本增加、產出限制、經營權限制等)，相當於貨品貿易之關稅，故即便並非發生於「邊境上」，仍將產生類似課徵關稅之效果 (Deardorff & Stern, 2008)。

又基於服務貿易涵蓋之服務業別非常眾多，而各國使用之市場進入限制措施亦非常多元，故為評價各國服務業市場之開放程度高低，過去已有頗多文獻，透過頻率指數 (frequency indexes) (Deardorff & Stern, 2008)、價格基礎措施 (price-based measures) (Chen & Schembri, 2002; Deardorff & Stern, 1997) 或數量基礎措施 (quantity-based measures) (Findlay & Warren, 2000; Whalley, 2004)、經濟模型 (Francois, 2001; Grunfeld & Moxnes, 2003) 等方

表 1 GATS 第 16.2 條市場進入之限制類型

GATS 第 16.2 條各款所列舉之措施	範例
以配額數量、獨占、排他性服務提供者或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務供給者之數量	例如：規定年度發放執照配額
以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務交易或資產之總值	例如：外國銀行之資產僅限於全體銀行總資產之 X%
以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，藉指定之數量單位，限制服務營運之總數或服務之總生產數量	例如：限制外國電影之放映時數
以配額數量或要求經濟需求檢測，限制特定服務行業僱用自然人之總數，或限制某一服務提供者得僱用與特定服務之供給直接有關且必要之自然人總數	例如：外國勞工不得超過總勞工數／總薪資給付之 X%
限制或要求服務提供者，以特定之法人形態或合資方式始得提供服務	例如：要求外國公司必須設立子公司／合資
以設定外國人持股比例或個人總額或全體外資總額等上限方式，限制外資之參與	例如：外資持股比例不得超過總股數之 X%

資料來源：WTO (2001b)。

法，使服務貿易開放程度以「關稅當量」(tariff equivalence) 之概念來表現。易言之，對於服務貿易之市場進入限制措施，亦可透過量化數字來表現其所相當之關稅稅率程度。舉例而言，歐盟推動與韓國簽署 FTA 前，歐盟執委會公布之委託研究報告顯示，韓國在服務貿易之限制程度，若轉換為關稅當量之概念，則其關稅高達 46%，而歐盟之服務業限制，則等同於 17% 之關稅當量 (Copenhagen Economics & Francois, 2007: 32)。此再次驗證服務貿易市場進入問題得視為相當於貨品貿易關稅所造成之限制。

至於不屬於第 16.2 條所列舉之市場進入限制性內容，則屬於 GATS 所謂的「國內監管措施」範圍。該等措施之設置，有些係為了執行承諾表中市場開放之程序性規定，有些則為「市場進入後」(post establishment) 之行為規範。對此，GATS 前言第四段明示會員採取、實施此類措施之權利。傳統上來說，這些管制及訂定新法規等措施原本就屬於各國政府主權保留事項之範疇，各國政府為維護本國之行政制度與經濟秩序，或為維護本國之服務品質，都會根據自己的國情及政策方向，制定各種管理其境內服務供給之規則。

然而，各會員隨著國際服務貿易之成長與發展在烏拉圭回合談判制定 GATS 時，各會員已認同除了 GATS 第 16.2 條所列舉之對市場進入限制性措施，以及第 17 條歧視性待遇禁止外，其他措施亦可能成為其他會員進入該會員服務市場之「實質的貿易障礙」。換言之，即使在會員已承諾開放之服務部門，該會員仍可能藉由這些國內監管措施，實質上造成其他會員進入該服務部門之不必要貿易障礙。特別是如同 Hoekman 和 Messerlin (2000: 493) 指出，由於絕大部分服務監管法令與措施均存在已久，而 GATS 之歷史遠短於這些措施，因此在大部分的場合要求各國政府了解這些措施之貿易限制效果，皆為一項極為困難之工作。對此，GATS 係透過「透明化」(第 3 條)、國內監管措施與程序之標準化與調和 (第 6 條、第 7 條)，以及透過額外承諾之方式 (第 18 條)，將如促進競爭規範 (如電信參考文件) 列為承諾事項等方式，建構出強度不一之規範。

易言之，服務貿易之市場進入限制實際上可歸類為具有貨品關稅性質者，至於服務貿易「國內監管」措施若比照貨品貿易，則因非屬於市場進入限制，故並非相當於貨品關稅之評價範圍，因此即可視為相當於非關稅措施之類型。準此，本文以下將以服務業國內監管措施之措施，作為分析服務貿易造成非關稅貿易障礙之對象。

(二) WTO 對於國內監管措施之規範與不足

固然 GATS 賦予會員享有制定與實施國內監管措施之權利，然而並不意味各國可不受限制地行使此一權利。蓋在許多場合，國內監管措施仍可能造成實質上之貿易障礙。對此，GATS 仍然期望透過制定出一套規範，在不剝奪會員採行監管措施之政策需求與不侵犯會員管制權利之前提下，藉由提升國內監管措施之透明性、資格與標準的調和等方式，降低國內監管措施對服務自由化之限制。此即 GATS 在第 3、6、7、8 等條款中，針對國內監管措施納入規範領域之背景。除前述一般適用之規定，在 GATS 附件中之自然人移動附件及金融附件等，亦有對監管措施之規定。¹³ 最後，尚有「金融服務承諾瞭解書」(Understanding on Commitments in Financial Services) 與「基本電信參考文件」(Basic Telecom Reference Paper) 等個別服務業之自願性多邊監管準則。¹⁴ 然而 GATS 係以市場開放之自由化為核心，而非以推動管制改革 (regulatory reform) 為目標，因此除了第 8.2 條有關獨占業者濫用市場力量之禁止，以及前述基本電信參考文件、金融瞭解書等自願性監管原則外，其餘之 GATS 規範，特別是第 6 條，均注重於建立會員國內措施之程序正當性，¹⁵ 以消除市場進入以外的非關稅貿易障礙，同時強化經營環

¹³ 自然人移動附件主要在規定即便 WTO 會員承諾開放特定由自然人提供服務之市場，但此開放承諾並不意謂該會員採取管制自然人出入境、永久居留、公民權等規定與措施。金融有兩附件，其中影響較大之金融附件一主要規定金融服務之定義範圍，以及 WTO 會員得對金融審慎理由，採取與 GATS 規定不符之例外措施。

¹⁴ 金融服務承諾瞭解書及基本電信參考文件，分別列出針對金融及電信業應採取（以及不得採取）之監管措施原則。值得注意的是，這兩份文件並非強制規定，故其效力僅及於自願承諾適用該等文件之 WTO 會員。

¹⁵ 相關討論請參見 WTO 爭端案件，United States—Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services (WTO, 2005a)。

境中法規環境之透明度與可預測性 (Delimatsis, 2007: 16)。

GATS 中直接規範國內監管措施之正當程序者，主要為第 6 條。例如該條第 6.1 條規定，對於所有影響服務貿易之一般性適用措施之「實施」(administration)，必須基於合理、客觀且公平之方式為之。又第 6.2 條復要求，會員應維持或儘速制定司法、仲裁或行政裁判或程序，以對影響服務貿易之行政處分，提供即時之審查及適當之救濟機制。對該等程序未能獨立於作成有關行政處分之機關者，會員應確保該等程序確實提供客觀且公正之審查。再者，第 6.3 條規定，對於已承諾開放之服務業，若其應先申請許可始得提供者，各國主管機關應於依據其國內法令規定，在申請案完備後之合理期限內，通知申請人有關該申請案之結果。申請人有所請求者，會員該管機關應提供申請人有關該申請案情況之資訊，不得有任何不當之延誤。按照 WTO 之司法實務見解，本項之規範重心，即在於透過建立申請許可程序之透明化與正當程序，以確保會員間能夠落實一定正當程序的最低標準。¹⁶

在服務業諸多國內監管措施中，又以「執照發放要件及程序」、「資格認定標準與程序」及「技術標準」等三種類型的監管措施為最常見之種類，亦屬於最容易直接對市場進入產生實質障礙之非關稅措施。從而 GATS 第 6.4 條授權會員針對前述三項國內監管措施，透過談判訂定出「國內監管措施準則」(Disciplines on Domestic Regulation)，透過必要性原則、透明化、公開化及非歧視性等規範，降低不屬於 GATS 第 16、17 條 (亦即得以透過談判消除之市場進入量化障礙與歧視性限制) 之服務業貿易障礙。對此，WTO 服務貿易理事會於 1999 年成立國內監管措施工作小組 (Working Party on Domestic Regulations; WPDR) (WTO, 1999a)，經過許多關於國

¹⁶ *Id.* at para. 6.432.

內監管措施準則之技術性探討與協商 (楊光華, 2001), 目前最新談判版本, 為 WPDR 主席於 2009 年 3 月 20 日提出名為「依據 GATS 第 6.4 條訂定之國內監管措施準則」之非正式草案 (亦即 2009 年準則草案)。¹⁷ 2009 年準則草案中, 已明文將 GATS 第 6.4 條授權訂定之國內監管措施準則, 限縮適用於「已提出特定承諾之部門」, 同時明示該準則不適用於涉及第 16、17 條, 屬於市場開放 (特別是數量) 的限制及歧視性限制措施 (WTO, 2009)。目前該準則仍在談判中, 並預計於杜哈回合談判完成時一併生效。

誠如前述, GATS 對於國內監管措施之規範, 主要係以程序正當為核心, 對於具體監管原則部分, 則除電信、金融等少數行業別有自願性規範外, 並無過多著墨, 且並未如前述之 TBT 協定, 將國際標準作為調和各國監管措施之基準。再加上核心機制「國內監管措施準則」迄今無法完成談判, 且即使能夠完成, 為包容不同國家間之管制落差, 其內容必然多所妥協, 因此 GATS 對服務貿易之非關稅貿易障礙之規範, 僅提供了部分的解決基礎。此外, 基於服務業涵蓋範圍原本複雜多元, 多數行業之屬性與提供服務之方式差異極大, 規範管理之方式自然隨之不同, 因此通常不宜以一套普遍適用之監管規則, 規範所有服務業別。

然而, 服務貿易議題在烏拉圭回合屬於新興議題, 推動此一談判與 GATS 相關規則之過程已有所滯礙, 更遑論訂定各服務業之個別國內監管規範。即便關於金融、電信等行業, GATS 有若干附件或文件為個別之額外國內監管措施要求, 但規範內容仍顯簡要, 有些關鍵概念之內涵因無明確定義, 造成會員在解釋與適用上之困

¹⁷ 該準則草案包含目標、適用範圍、一般性條款、定義、透明化原則與開發中國家之發展等一般適用規定, 以及核照要件、核照程序、資格要件、資格程序、技術標準等個別規定, 以及機構條款等 12 個部分。內容詳見 WTO (2009)。

難。例如 GATS 金融附件一第 2 條所包含之「審慎監理例外」(prudential carve out) 規定，允許各國基於審慎理由，得採取為包括保護投資人、存款人、保單持有人，或金融業者對之負有信託責任之人，或為維持金融體系之健全與穩定，任何與 GATS 規定不符之例外措施。而此給予各國極大之合法空間，得以行使任何形式之金融監管措施，而無需遵守 GATS 之相關義務，惟各國對此例外措施之範圍有不同解釋空間 (Public Citizen's Global Trade Watch, 2009)。有鑑於此，世界各國在雙邊 FTA 架構下消除服務貿易非關稅障礙之重點，多在於推動雙方共同採取特定監管原則之方式，推動管制革新，以消除非關稅貿易障礙。以歐盟經驗為例，其除了重申 GATS 相關規定外，更進一步透過採取國際標準、推動金融、電信及郵政等產業別之監管原則，作為補充 GATS 不足之道。

參、歐盟 FTA 之非關稅措施議題之重點： 以歐韓 FTA 為例

一、歐盟 FTA 政策之發展

(一) FTA 整體政策之轉變

誠如前述，歐盟傳統國際經貿政策，係以支持 WTO 多邊體系為主，因此在 2006 年以前所簽訂之 FTA，多以尋求歐洲政治穩定，或給與歐洲原殖民地優惠待遇為洽簽取向。例如歐盟過去與非洲、加勒比海、太平洋國家等開發中國家，所簽訂之經濟夥伴協定，多屬於為促進該等國家經濟發展、減少貧窮等目的，透過歐盟單方面提供工業品、農產品等免稅待遇之方式，作為達成非經濟目標之手段。不過為了因應轉變中之全球化經濟，歐盟亦開始調整其推動雙邊 FTA 之策略，轉向以經濟動機為優先考量，政治動機已不再是主

要重點 (Woolcock, 2007: 2-4)。在 2006 年 10 月歐盟執委會所發表之《全球化的歐洲：在世界競爭》報告中 (European Commission, 2006)，指出歐盟貿易政策雖仍著重 WTO 多邊貿易自由化之推廣，但亦觀察到區域經濟整合與 FTA 快速興起之趨勢。該份報告並認為，鑒於有些議題在 WTO 多邊談判場合較複雜不易推動，如投資、競爭政策、勞工標準與環保政策等，反而在雙邊 FTA 架構納入該等議題係屬較為適合之作法。從而歐盟對前述議題之規範上，將納入其未來雙邊 FTA 談判架構，並盡量達成最高程度之貿易自由化。

歐盟 FTA 政策之所以有此轉變，應從幾個面向加以觀察。一為 WTO 杜哈回合談判進展多所停滯，造成歐盟原本意欲在 WTO 架構下，實現涵蓋面更為廣泛之多邊規則目標無法達成。其次則牽繫於美國貿易政策之發展。美國早於 2001 年起即採取積極的 FTA 策略，¹⁸ 隨著美國簽訂之 FTA 數量逐漸增加，特別是如韓國等國，同時為歐盟與美國之主要貿易對手國，在美國透過 FTA 取得優於歐盟進入韓國市場之競爭條件，又 WTO 的談判結果遲遲無法實現下，歐盟遂無法再忽視美國 FTA 政策之發展趨勢 (Woolcock, 2007: 5)。第三個面向則因歐盟過去以來對於亞洲國家市場之關注程度均相對較低，但亞洲國家經濟之高度發展使得歐盟必須正視其重要性，特別是歐盟出口商與投資人在亞洲國家之經營，均有賴於政府之協助。從經濟角度來看，亞洲國家如韓國、印度、東協等對歐盟之重要性，皆高於歐盟過去所洽簽 FTA 之相對國。

在新 FTA 策略下，歐盟對於篩選未來潛在之 FTA 洽簽對象，將依據兩項標準，首先為從該經濟體之規模及成長表現，具有充分

¹⁸ 美國布希總統 (G. W. Bush) 執政之行政部門，在 2001 年取得國會基於「貿易談判授權法」(Trade Promotion Authority) 所賦予之談判授權後，即開始著手與智利、新加坡、澳洲、摩洛哥等國積極推動與展開 FTA 之談判 (Woolcock, 2007: 5)。

市場潛力者；其次為關稅與非關稅保護程度較高，亦即該經濟體對歐盟出口的障礙程度較高者。依據該等標準，東協、韓國以及南錐共同市場成為歐盟優先洽簽 FTA 之對象，其次為印度及海灣合作聯盟。不過，除根據上述標準外，由於美國為歐盟在全球市場之主要競爭對手，為了避免出口競爭力受到負面影響，並抵銷美國在 FTA 對手國市場之優勢，故已與美國洽簽 FTA 之國家，亦將成為歐盟推動 FTA 之對象；歐盟推動與墨西哥簽署 FTA，即是受到墨西哥與美國及加拿大簽署北美自由貿易區 (The North American Free Trade Agreement; NAFTA) 之影響。又在韓國部分，除了韓國本身符合歐盟洽簽 FTA 之條件外，美韓 FTA 之簽署，更是促使歐盟加快速度的重要原因 (European Commission, 2006: 10-11, 16-17)。

(二) 由關稅走向非關稅措施之自由化

在歐盟執委會於 2010 年 3 月提出之「歐盟 2020」(EUROPE 2020) 策略中，重申開放競爭的貿易環境為歐盟未來主要之發展項目，¹⁹ 並明確指出對外貿易策略將持續進行多邊貿易與雙邊貿易 FTA 之洽簽，篩選對象仍以經濟體規模為主要考量，並強調歐盟所追求之 FTA，應以非關稅貿易障礙作為重點 (European Commission, 2010)。誠如前述，經過 GATT 多回合談判之努力，各國平均關稅已顯著下降，歐韓 FTA 之零關稅幅度更超過 90%。因此歐盟與其他國家開始將 FTA 之談判重心，由關稅移轉至非關稅貿易障礙係可預期之發展。特別是 WTO 多邊規範對非關稅貿易障礙有所不足之情況下，更強化了各國透過 FTA 追求非關稅貿易自由化之誘因。

以歐盟以及美國二個主要經濟體為例，文獻歸納其於過去三十年間所簽署之 FTA 結構發現，歐盟在 2008 年以前所洽簽之 17 個

¹⁹ 其餘二個歐盟擬優先發展的領域，為提高生產效率及綠能經濟。

FTA 中，屬於關稅及投資等在「邊境實施」之市場進入自由化義務，共有 107 項，而涉及國內與貿易有關之監管法規之義務，亦有 104 項，其他非關稅貿易措施自由化之義務（如智財權、移民政策等），則共有 55 項；二者合計後，與非關稅障礙議題有關之總項目，便超過關稅議題。於此同時，美國之市場進入自由化義務共有 113 項，但涉及國內與貿易有關之監管法規之義務亦有 78 項 (Horn, Mavroidis, & Sapir, 2011)。²⁰ 由此歸納可知，在邊境實施之關稅及投資障礙，以及包含監管法規在內之非關稅貿易障礙，原本即為歐、美等國所重視之 FTA 談判議題，而相較於美國，歐盟又更強調非關稅議題之重要性。此一重視程度非但反映在其過去 FTA 之議題比重，於歐韓 FTA 更加深化。

歐盟對於非關稅障礙議題之關注，除了對外透過 FTA 擴展經貿利益外，亦反映出其內部制度之改革方向。以歐盟內部服務貿易非關稅措施之改革為例，雖然於「歐洲聯盟條約」(Treaty on European Union; TEU) 中，已要求各會員國應確保歐洲內部服務市場之自由流通 (TEU 第 3 章)，惟歐盟內部市場仍存在不少阻礙服務自由流通之障礙，導致內部市場仍無法達到充分自由化之目標，其中又以涉及執照發放、監管合作等市場進入以外之障礙最為顯著。對此，歐盟於 2006 年 12 月 12 日公布之「關於內部市場服務業指令」(以下簡稱「服務業指令」)，²¹ 旨在消除監管制度對服務流通之不當限制。

歐盟服務業指令係為水平適用於所有服務業，²² 其目的在於進一步消除歐盟內部服務市場之障礙，並以監管法規及程序作為其主

²⁰ 此一文獻分析範圍涵蓋 17 個歐盟所簽訂之 FTA，以及 14 個美國 FTA。

²¹ Directive on services in the internal market, Directive 2006/123/EC.

²² 惟如金融、電信等已有具體指令或其他歐盟層級規範之業別，則排除於服務業指令之適用範圍。

要之要求領域。具體而言，在該指令所建立之一般性法律架構下，歐盟成員國應檢討、簡化服務業之行政許可之手續與要求，同時相關程序應符合透明化原則，並採取客觀中立之標準（指令第 5-8 條）。其次各成員國應全面檢視其國內有關設立服務據點與服務提供所在地之限制性要求，應修正為符合無歧視、具有必要性及比例原則之規定，除非有基於公共政策、公共安全、健康等因素，各國方得保留限制性之國內規定（指令第 16-21 條）。再者，各歐盟成員國主管機關應建構消費者取得服務資訊之健全環境，與服務提供者確保服務品質之責任保險（指令第 22-26 條）。最後該指令建立並強調各會員國間之合作與互信，同時界定服務輸出國與接受國間之監管責任，以及合作與資訊交換之義務，避免對跨境服務提供產生雙重之管轄（指令第 28-36 條）。對於以上之義務，該指令第 44.1 條並要求歐盟各成員國應在 2009 年 12 月 28 日之前，完成落實指令之相關國內立法或修法程序。

綜上所述，對於消除非關稅障礙對貿易之限制，在歐盟對內及對外經貿關上之重要性，均有與日俱增之趨勢，而由歐韓 FTA 之章節以處理非關稅障礙議題為核心的結構，亦可反映出非關稅議題在歐盟經貿政策中之重要性。

二、歐韓 FTA 對貨品貿易非關稅貿易障礙之規範取向： 以 TBT 為例

（一）21 世紀 FTA 之 TBT 規範趨勢

固然非關稅貿易措施涵蓋範圍極廣，惟經由 UNCTAD 之系統資料分析結果發現，各國最主要之貿易障礙來源，為商品檢驗檢疫措施；其他措施相對而言已較少被使用（UNCTAD, 2005）。同樣的，OECD 針對其 23 個會員國之企業調查顯示，各國面臨之非關

稅貿易障礙內容，亦以商品檢驗檢疫措施為近來貿易障礙主要來源 (Fliess, 2006)。在此一趨勢下，各國晚近亦逐漸將對商品檢驗檢疫措施之規範 (主要為 TBT 與 SPS 專章)，作為 FTA 之基本內涵 (Asia-Pacific Economic Cooperation [APEC], 2008)。以 TBT 專章為例，其目的主要在降低締約國間不必要之技術性貿易障礙，以及強化彼此合作。然而不同 FTA 間對於 TBT 之內容，特別是在具體要求之產品範圍上，有較大之不同。多數 FTA 均僅規定締約雙方應針對彼此可能影響貿易的標準、技術性法規與符合性評鑑程序的草擬、採行與適用等事項，雙方建立共同委員會或制度性對話平台強化合作並協助降低市場進入成本；此外，亦透過協商提升彼此承認對方符合性評鑑與檢測機構認證 (accreditation) 結果。

但觀察晚近若干 FTA 之發展發現，對於 TBT 議題之範圍，已經超越前揭原則性之規範事項，而更具體的訂出產品項目，要求締約國對該等項目推動雙方相關標準與法規技術進行調和，或推動雙方檢測機構報告之相互承認。如紐星、日星、日泰、美韓、歐韓 FTA 等，均在協定本文或以附件方式，規定特定品目之締約雙方義務與推動事項 (APEC, 2008: 38-43)。其中，又以美韓 FTA 與歐韓 FTA 規範更為詳盡，前者針對藥品與醫療器材，後者以消費性電子產品、汽車、藥品與醫療器材，以及化學產品，另訂專章或附件處理與該等產品有關之非關稅貿易障礙。

(二) 歐韓 FTA 之 TBT 專章主要內容

依據歐韓 FTA 之 TBT 專章第 4.2 條規定，TBT 專章適用於包括可能影響貿易的標準、技術性法規與符合性評鑑程序之草擬、採行與適用等事項。惟涉及政府機構為其本身之生產或消費所制訂之技術規格，或依據 WTO 之 SPS 協定定義之 SPS 措施，則不屬於該

章之規範範圍。此部分對於技術性貿易障礙之規定，原則上與 WTO 之 TBT 協定規範方式與範圍相同。以下茲針對歐韓 FTA 較具特色之 TBT 規範，逐項說明分析。

1. 雙邊 TBT 合作機制

對 TBT 措施而言，無論是 WTO 的 TBT 協定或雙邊 TBT 規範，均非要求各國消除其商品檢驗檢疫措施，畢竟隨著經濟之發展，各國對於產品安全及品質問題愈發重視，以確保消費者之安全及權益。在此政策需求下，各國為了保證和檢驗產品品質，都制定了許多技術標準，建立了產品安全品質驗證制度。然而這些對於產品的強制性技術要求，對於貿易的自由流通即造成重大影響，特別是可能形成其他國家產品進入一國市場之重要障礙。因此不論是多邊架構下之 TBT 協定，或 FTA 之 TBT 規範，目的皆在於尊重各國實施強制性檢驗制度之需求下，進一步消除「不必要」(unnecessary) 之 TBT 措施，以及簡化檢驗流程，俾期降低對貿易之影響 (特別是無謂之出口成本)，並防止各國以技術貿易障礙之名，行貿易保護主義之實。在此政策目標下，TBT 措施之雙邊合作趨勢即是透過雙邊平台，探討研究彼此技術標準相互調和及品質驗證方式之可行性。

歐韓 FTA 第 4.3 條即係以推動此一目標為其功能。透過該條，歐韓雙方將強化對彼此制度關於標準、技術性法規，以及符合性評鑑程序領域之了解，並協助市場進入，及可建立水平與個別產業別之制度性對話平台。又對於尚未有國際標準之議題或行業別，共同產生或調和出合適之標準、技術性法規以及符合性評鑑程序。同時歐韓雙方並同意推動認驗證機構、實驗室的合作交流。

2. 技術性法規之擬定程序與公眾評論機制

TBT 協定附件一對「技術性法規」的定義為：「規定產品特性

或其相關製程及產製方法，包括適用具強制性之管理規定之文件。該文件亦得包括或僅規定適用於產品、製程或產製方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示之規定。」此定義明確顯示出技術性法規的基本屬性係為強制性技術要求，從而技術性法規常為各國技術性貿易障礙之主要來源，也因此成為 TBT 協定的主要規範對象，以防範 WTO 會員國利用不合理的技術性要求，製造技術障礙。在此精神下，FTA 對於技術性法規之規範亦與 TBT 協定關切同樣之重點，但更進一步對於與技術性法規有關程序，不論是如何以公眾知悉方式儘速公告新技術性法規、給予廠商合理期間以調整產品規格之適應期等，均有更精確之要求。

則歐韓 FTA 第 4.4 條即為技術性法規之規範。其要求雙方應遵循 TBT 協定中所包含之良好法規作業程序 (good regulatory practice)，實踐透明化義務及使用國際標準作為技術性法規。又當一方倘對於他方擬採用的某項技術性法規尋求資訊時，他方應予提供。同時在符合國民待遇前提下，雙方應允許他方之業者或有興趣之人，參與技術性法規制訂之公眾諮商程序。

其中值得注意的是，歐韓 FTA 要求雙方相互通知並給予評論期之要求。依據第 4.4 條 (f) 款規定，雙方若在 WTO 按 TBT 協定進行通知時，應給予雙方至少六十天之書面評論期；並且同條 (g) 款要求雙方公布新的技術性法規後，除非不盡速實施時會有立即之環境健康等因素考量，否則應給與彼此業者充分之調適期。又在技術法規擬定或發展上，雙方應建立彼此業者或利害關係人可得參與之正式公眾諮詢程序。另外，值得注意的是，在第 4.4 條第 3 項中，倘若韓國向歐盟提出歐盟各成員國相關規定不一致問題，歐盟應及時傳達此一問題。此等規定，皆屬於在 TBT 協定之基礎上，進一步強化技術性法規之透明化及利害關係人參與之規範。

3. 標準之制定規則

按照 TBT 協定規定，標準係為自願性產品技術要求，其範圍可能涵蓋了產品或相關加工和生產方法規則或特性，也可能為專門規定用於產品、加工或生產方法的術語、符號、包裝標記或標籤要求等。目前各國在運用中之技術標準，有產業標準、國家標準，也有許多國際標準，而這些自願性標準若成為政府所採納之標準者，其對國際貿易產生之影響並不低於上述之強制性技術性法規。從而 TBT 協定對於 WTO 會員國在制訂標準時，各標準化機構須保證不制定、不採用或不實施在目的上或效果上對國際貿易造成不必要障礙之標準。

為確保上述目的之達成，歐韓 FTA 第 4.5 條對於標準之規定，即要求雙方的標準化機構應符合 TBT 協定附件三關於標準制訂良好作業規範 (Code of Good Practice) 之規定，並應將 TBT 委員會之「有關發展國際標準、指標與建議制訂之原則」之決議納入考量 (WTO, 2002)，同時應針對與技術性法規有關之標準使用情形、形成標準的流程以及使用國際標準成為其國內標準之情形；以及雙方與其他國家在 FTA 中關於標準合作之情形等事項，進行資訊交換。

WTO 之「有關發展國際標準、指標與建議制訂之原則」決議，晚近已普遍成為世界各國調和標準制訂程序之重要基準。依據該原則，在制定標準時，應遵循透明化、開放性、公平與共識、有效性與相關性、調和性以及發展面向等六個原則。例如在「透明性」原則部分，該決議要求標準組織應透過定期公開標準討論文件與技術草案等方式予以強化。又在「開放性」原則部分，則要求相關機構之會員資格、提案權等，應在不歧視的基礎上，開放予所有 WTO 會員參與。而「公平與共識」原則，則涉及標準制訂程序應遵循機會與討論公平，以及在共識之基礎上做成標準。「有效性與相關性」

原則，係指標準制訂應重視相關科技發展及市場需求，引進檢討過時標準之機制，以及強化溝通機制。最後在「調和性」原則部分，要求制訂程序應注意其他相關國際標準制訂機構之發展，以避免國際標準之重複與衝突。

4. 符合性評鑑程序與驗證機構之認證

對於特定商品是否符合技術性法規之要求，各國均訂有相關之驗證確認程序，稱為「符合性評鑑程序」。符合性評鑑程序可能包括抽樣、檢驗和檢查；評估、驗證和合格保證；註冊、認證及許可等各項程序之組合。由於此一程序將決定特定商品是否得以進入外國市場，加上其程序之簡易或繁瑣，將影響廠商之驗證成本，故其亦為主要之 TBT 貿易障礙之來源。

在歐盟、韓國以及我國，符合性評鑑程序多係由政府委託民間之「第三方驗證機構」(third-party certification body) 進行。所謂第三方驗證，係指由各國主管機關授權第三方驗證機構，由該機構對特定商品之安全性、品質、製造行為或活動的本質或特徵，經當事人提出的文件或實物審核後給予的證明。從出口廠商的角度觀察，進口國相關技術性法規、標準、測試要求與驗證文件程序，均為出口成本之一部分。而各國在 FTA 中所擬推動之降低檢驗認證之 TBT 障礙，即是以降低其出口廠商在此部分之出口成本所需支付之成本，更具體而言，即其主要目的在於降低廠商在面對上述符合性評鑑程序所需支付的成本，而最常見之方式，並非改變各國對於產品品質與安全性要求之評鑑基礎，而是使廠商獲得驗證證明的機構地點更為彈性；最少應可在出口商本國進行驗證，而無須將樣品、技術人員送至進口國進行驗證，甚至免除檢驗之義務。欲達到此境界，便需以建立相互承認機制 (mutual recognition) 為前提。

歐韓 FTA 第 4.6 條即針對符合性評鑑及檢測機構認證之簡化及相互承認之規定。依據本條規定，歐韓雙方將促成透過各種方式，接受、承認他方進行之符合性評鑑結果之機制。此種相互承認機制之可能安排，包含承認他方評鑑機構依據特定之技術性法規進行符合性評鑑程序之結果、認證或指定他方合格之評鑑機構、雙方評鑑機構間透過簽訂協定以接受彼此之評鑑程序，以及進口方得接受製造廠商之「供應商符合性聲明」(Supplier Declaration of Compliance; SDoC)。²³ 在各種相互承認機制中，又以 SDoC 對出口廠商最為簡便，而具有強烈「超 WTO」(WTO-plus) 性質。

5. 檢測費用與後市場監督 (post-market surveillance)

後市場監督之制度，係相對於「事前檢驗」之制度。對於各國有強制性產品標準之商品，原則上必須符合該等規定方得進口與販售，但各國確保商品符合該等強制性規定之方式不同，有些國家係著重商品上市前即須向政府提供符合性證明，通過者方可進入市面，則此屬於偏重於事前檢驗制度之市場監督機制。相對的，有些國家不要求商品上市前之政府檢驗程序，則以商品在市場流通後再由政府進行市場購樣與抽檢，若發現不符合規定則廠商必須提供符合性證明，若無相關證明則將予以處罰，則此等制度即偏重於商品進入市場後之市場監督機制 (United Nations Economic Commission for Europe [UNECE], 2009)。對此，歐韓 FTA 第 4.7 條，要求雙方針對市場監督機制進行意見交換。而第 4.8 條則要求雙方應確

²³ SDoC 制度係指由出口廠商 (製造商或代理之貿易商)，自我宣告其商品符合進口國之技術性法規。在此一制度下，報關時廠商除提供自我宣告文件外，無須提供驗證合格證明。但倘若事後主管機關對其安全性或其他品質上有疑慮時，可要求廠商在一定期間內，出示證明其符合規定之驗證文件，內容詳見 WTO (2003)。

保進行符合性評鑑所產生之費用，應與同類本國或其他國家製產品的符合性評鑑所需費用相當。

6. 標章與標示之要求

基於多數產品均需有包裝與標示，因此對產品之標章及標示，及產品使用說明上之規定，均對產品之輸入與市場銷售上產生無謂之成本。特別是很多國家皆制定其特有之產品包裝、標籤方面之要求，抑或包含產品之包裝和標籤等法規並非必要，則對於其他商品則可能增加不必要之技術和費用負擔，對於進口產品亦可能造成另一種 TBT 貿易障礙。

從而歐韓 FTA 第 4.9 條規定，雙方應按照 TBT 協定第 2.2 條之要求，確保標章與產品標示之技術性法規，不得造成不必要之貿易障礙為目的，亦不可產生不必要之貿易障礙效果。且該條第 2 項要求強制性標章與產品標示之規定，應與消費者或使用資訊有關。至於在標章或標示要求之實施方法上，應符合必要性、無歧視待遇等原則。

(三) 特定產品之 TBT 合作

歐韓 FTA 之另一特徵，為針對特定商品之技術性貿易障礙制訂特別規則。不過對於此等特定商品 TBT 規則，歐韓 FTA 並非於 TBT 專章（第四章）統一規定，而係規定於協定第二章貨品貿易中。在歐韓 FTA 第二章中與非關稅措施有關之條文為第 2.14 條，其規定締約雙方應消除特定部門之非關稅措施，包括之特定部門則以協定附件 2-B 至 2-E 加以規範，分別為電機電子產品（附錄 2-B）、汽車（附錄 2-C）、藥品（附錄 2-D）與化學產品（附錄 2-E）。同時該條亦規定，在歐韓 FTA 生效三年後，任一方可提出擴增前述特定個別部門範圍之諮商請求，而另一方應接受諮商。

歐韓 FTA 之所以在 FTA 中推動特定產品之 TBT 合作，主要原因應來自於 WTO 多邊談判進展有限之緣故。誠如上述，歐美等各國在 WTO 之 NAMA 談判中已紛紛提出與重製品、化學品、成衣／紡織品／鞋類及旅行用品標示、電子產品部門、電子產品電器安全與電磁相容性及汽車產品等多項產品別之提案，俾期透過多邊架構來調和各國制度與產品要求，不過該等提案受限於多邊談判進展而無法獲得具體結果。歐盟爰轉而從雙邊管道來推動其關切議題，歐韓 FTA 即可觀察出此等策略取向。

以電機電子產品為例，歐韓 FTA 附錄 2-B 對於電機電子產品，如電腦螢幕、微波爐與手機等產品，則有特殊 TBT 措施之要求。韓國同意將採納簡化之符合性評鑑程序，並承認歐盟檢驗結果與認證，因此大多數歐盟產品不需再經由韓國驗證機構核發證明，即可進入韓國市場，大幅減少歐盟廠商進入韓國市場所需之驗證成本。其中，在簡化符合性評鑑程序部分，韓國同意在特定條件下，對電磁相容性測試與安全測試，採用簡化之符合性評鑑程序。在協定生效時或生效後，歐盟需將歐盟認可之檢驗機構名單通知韓國。而在協定生效時，給予三年過渡期，特定電子產品若檢附歐盟認可或韓國指定之檢驗機構核發之測試報告，即可於韓國市場銷售。又於協定生效三年後，則雙方應免除電子產品所需之 EMC 測試報告。²⁴

其次，歐盟與韓國亦約定將定期檢視適用產品之清單，逐步擴大適用範圍。特別是雙方約定，在三年過渡期結束前，雙方將對須驗證之產品進行審核，評估允許該產品未經驗證、僅檢附測試報告

²⁴ 惟基於安全問題之考量，歐盟同意韓國仍可於 148 項產品組中列出 53 項在故障時可能引起人類健康與安全之嚴重風險的產品組，如微波爐、洗衣機、真空吸塵器、電熨斗與電熱毯等，仍需獲得韓國符合性評鑑機構之驗證，才得以進入韓國市場。

即進入韓國市場，對人類健康安全產生風險之程度高低。倘若檢視結果認定風險性低，則可僅檢附測試報告而免除驗證。且此後每三年將針對須驗證之產品進行審核，確認產品免除驗證之可行性，以逐步減少須驗證之產品數量。最終協定生效後五年內，韓國在部分商品將以 SDoC 作為主要驗證方式，且與歐盟共同審核可採納 SDoC 驗證標準之產品，更為擴大採納 SDoC 之產品數量。

(四) 歐韓 FTA 對技術性貿易障礙規範之取向分析

綜合以上 TBT 規範內容可知，歐韓 FTA 絕大部分之條款仍係以 TBT 協定之規定為核心，並針對如國際標準之採行、透明化、通知等事項，進一步重申或確認彼此在 TBT 協定下之義務，或使 TBT 協定之規定更為具體明確。但於此外，仍有若干規定，超越現有 WTO 規定。

例如在程序簡化與相互承認機制部分，由於 TBT 協定僅有原則性之規定，故此部分為歐韓 FTA 中具有最顯著超 WTO 性質者。其中除將各種可能推動相互承認之安排，如實驗室之相互承認、測試報告之承認等，均納入協定內容。此外，更鼓勵雙方朝向 SDoC 制度方向發展。又歐韓 FTA，針對特定商品之符合評鑑程序有更為具體之超 WTO 要求。其中韓國承諾透過分階段到位之方式，針對韓國電子電機商品之符合性評鑑程序進行簡化，採行實驗室與測試報告之相互承認，以及最後採用供應商自我宣告制度作為評鑑程序。

其次，歐韓 FTA 對於技術性法規及符合性評鑑程序等規定之透明化及參與機制部分，均係以前述 TBT 協定規範為基礎，但亦納入若干超 WTO 之規定。例如依據 TBT 協定第 2.9.1 條，原本即要求會員提早於適當階段，在刊物刊登公告，說明其擬實施之特定技術性法規，其公告方式應能使其他會員之利害關係人知悉之。又第

2.9.2 條，亦要求會員應將擬實施之技術性法規所適用之產品，連同其目標及理由之要點，一併經由秘書處通知其他會員，該通知應於適當階段提早為之，俾便修正案之提出及評論意見之考慮。此外，WTO 會員亦有於其他會員請求時，提供擬議之技術性法規之詳細說明或複本，並於可能時，標明實質上異於相關國際標準之部分（第 2.9.3 條），並依不歧視之原則，容許其他會員有合理之時間提出書面意見，應其要求，討論該書面意見，該等書面意見及討論之結果並應顧及之（第 2.9.4 條）。

最後，TBT 協定亦要求除緊急情況外，各會員應容許其技術性法規之公布與生效施行之間，有一合理期間，俾輸出會員之生產者，有時間依輸入會員之要求，調整其產品或生產方法。對此，歐韓 FTA 之超 WTO 規定，包括例如評論期之明確化、資訊之通知與提供、公眾評論機會之明確化、對評論意見之書面回應，以及法規生效前之緩衝調適期等，原則上雖未創造超出 TBT 協定之權利與義務，但對於 TBT 協定之規定，予以補充與強化，使之更為明確。又歐韓 FTA 中，針對強制性標章與產品標示，亦有相當多之超 WTO 規定，包含要求相關要求應符合必要性原則、使用之語言、序號之發放之無歧視，以及應考慮允許非固定於產品本身之標章或標示方式（例如於保證書上標示）。

最後，關於上述電機電子產品，歐盟推動雙方朝向 SDoC 方向發展之制度，係本於其商品安全監督機制係以「後市場監督」方式為主之概念 (PROSAFE, 2009)。亦即歐盟商品上市前之檢驗，並非必備過程，主管機關原則上僅訂定商品安全之必要標準，廠商欲販售相關商品，必須確保商品符合其安全之必要標準，商品責任由業者自行負責，倘若需要實驗室測試報告來確定是否符合，亦均由廠商自行為之。一般而言，此種著重商品後市場監督之制度，主管機

關均僅在商品流通市場上進行商品抽測發現不符合標準，或有產品發生危害或事故時方要求廠商提出商品檢測報告或相關技術證明文件。

三、歐韓 FTA 對服務貿易非關稅貿易障礙之規範取向

(一) 歐韓 FTA 對於服務貿易國內監管措施之一般性規範

歐韓 FTA 第七章為規範服務貿易之專章，依其規範內容性質，主要又可區分兩類，一為市場進入部分，二係服務貿易法規架構。於市場進入部分，又分別針對不同服務提供類型進行規定，包括有跨境服務提供、設立據點以及自然人基於商業目的停留三個部分。前兩部分主要依據歐韓 FTA 附件 7-A 承諾表，正面表列彼此開放之服務業內容，至於實施規則上，基本上均應符合國民待遇與最惠國待遇等要求。至於自然人基於商業目的停留部分之規定，則限於適用於前兩部分所開放之服務業，對於企業之有關人員之簽證與停留等待遇加以規定。

至於歐韓 FTA 第七章中規範服務貿易法規架構之部分，方為本文探討之重點，其對於法規架構之規範，第一部分為適用於所有服務業別之一般性適用條款，此一般適用之條款共有四個條款。第二部分則為特定服務業別之法規要求。本項首先分析水平適用所有服務業之一般性條款。

1. 相互承認及透明化

GATS 所追求者，乃為服務貿易無歧視性的自由化 (non-discriminatory liberalization)，而非「解除管制」(de-regulation) (WTO, 1999b: 2)。不過，固然 WTO 會員享有制定、實施國內規章之權利，但並不意謂會員得不受限制地行使此一權利，對此，GATS

仍企望透過制定出一套規範，使得在不剝奪會員採行監管措施之政策需求，以及不侵犯會員管制權利的前提下，藉由提升國內規章之透明性、資格與標準的調和等方式，降低國內規章對服務自由化之限制。

在諸多國內規章措施中，又以「執照發放要件及程序」、「資格認定標準與程序」，以及「技術標準」等三種類型的監管措施為最常見之種類，亦屬於最容易直接對自由化（亦即無歧視之市場進入）目標產生障礙之措施。準此，各國常藉由雙邊方式，對該等議題進行討論，甚至藉由調和彼此措施或制度之相互承認安排，來降低彼此對於服務貿易關於上述議題可能形成之貿易障礙。在此認知之下，歐韓 FTA 第 7.21 條則鼓勵歐韓雙方各自具代表性的專業機構，推動彼此個別服務業所涉及之授權、證照、運作、認證等相互承認事項。此一推動事項係由各專業機構，向歐韓 FTA 下所成立之貿易委員會提出建議後，再由委員會審查後決定是否展開後續協商簽署「相互承認協議」（agreement on mutual recognition; MRA）之工作。

此外，由於與服務貿易有關之法令規章、行政規則等措施所造成的貿易障礙，亦可能來自於透明度不足之問題，從而各國亦認為不論透過多邊或雙邊平台，法律規章之透明化問題則是確保各國業者權益之基本要求。歐韓 FTA 第 7.22 條即要求，任何與服務提供者之發照與認證有關標準與條件，包括學歷、檢定考試、經驗條件、行為與道德等內容，以及歐韓各自與其他第三國所簽訂之國際協議或 MRA，應對彼此附有提供資訊之義務。另對於雙方投資人至對方境內提出之申請案，投資人倘若詢問進度，主管機關應告知投資人申請案之狀態，若拒絕申請案者，亦應盡可能說明拒絕之理由。惟原則上投資或跨境服務之申請案，審查程序應於申請文件完全備

妥後 120 天內完成且作出準駁之決定，並立即通知申請者。若無法在 120 天內完成時，亦應及時通知申請者並在合理期間內完成審查。

2. 國內監管措施與金融服務之治理原則

對於國內監管措施之一般性規範中，歐韓 FTA 第 7.23 條以 GATS 第 6 條第 2 項為基礎，要求雙方應維持司法、仲裁或行政等裁判或程序。又在參考前述 GATS 第 6 條第 4 項國內監管措施準則之規定下，本條亦要求雙方應確保資格要求與資格程序、技術標準與發照要件，不會造成不必要之貿易障礙。

隨著國際間資金之跨境流動及金融服務全球化發展，跨國監理合作及制度調和已成為全球重要的治理問題。為強化金融服務之穩定性及可預測性，降低跨國金融監理架構之落差所造成之風險及漏洞，如國際清算銀行下之巴賽爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision) 及 OECD 等國際組織機構，提出許多關於金融監理及防制洗錢、逃漏稅之國際準則，作為各國調整修正本國制度之參考。然而此等國際準則或標準，在性質上多屬於不具拘束力之「軟法」(soft law) 性質，因此除如世界銀行 (World Bank) 等國際金融評比制度中納入採用程度作為評比項目外，各國係基於自願之基礎上決定採用與否 (Classens, 2003: 134)。

為具體將前述之國際金融服務治理準則及標準，由「軟法」進一步轉化為具有拘束力之規範，歐韓 FTA 第 7.24 條遂要求雙方應在可能之範圍內，對於金融服務業之法規與監理，與逃漏稅規範體系上，遵循國際所認同之標準。而所謂國際所認同之標準，依據該條之規定包括有「巴塞爾委員會有效金融監理主要原則」、「IAIS 保險核心原則與方法」、「IOSCO 證券管理之目標及原則」、「OECD 租稅資訊交換協定」、「G20 基於租稅透明化與資訊交換說明」，

以及防制洗錢金融行動小組之「防制洗錢四十點建議」及「關於恐怖主義財源之九點特別建議」。²⁵ 固然條文中「在可能之範圍內」(to the extent practicable) 之文字，仍給予雙方一定之裁量空間，但本條至少達成二個目的。首先是雙方同意該條所列之相關協定或建議，即為推動改革應遵循之國際標準。其次在給予雙方彈性空間之同時，亦賦予另一方要求無法落實之另一方說明原因及未來執行規劃之機會，使得是否採用前述之國際標準，已非全然以自願為基礎。

3. 綜合分析

FTA 之本質在追求以多邊基礎上更為緊密與互惠之經貿關係，故以上水平適用於全體服務業之國內監管措施規範，其自然包括許多超 WTO 之內容要求。具體而言，首先對於相互承認之議題，GATS 第 7 條對於認許之規範內容，基本上僅秉持鼓勵會員間進行相互認許或單方自主承認，其他會員關於學位、經歷、資格、執照或證書等條件或標準。而在歐韓 FTA 中對於此項之額外安排，則是更具體在貿易委員會下設立「MRA 工作小組」(Working Group on an agreement on mutual recognition) 之機制，作為後續推動服務業有

²⁵ 歐韓 FTA 第 7.24 條規定為：“Each Party shall, to the extent practicable . . . Such internationally agreed standards are, inter alia, the Core Principle for Effective Banking Supervision of the Basel Committee on Banking Supervision, the Insurance Core Principles and Methodology, approved in Singapore on 3 October 2003 of the International Association of Insurance Supervisors, the Objectives and Principles of Securities Regulation of the International Organisation of Securities Commissions, the Agreement on Exchange of Information on Tax Matters of the Organisation for Economic Co-operation and Development (hereinafter referred to as the “OECD”), the Statement on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes of the G20, and the Forty Recommendations on Money Laundering and Nine Special Recommendations on Terrorist Financing of the Financial Action Task Force.”

關上述許可、核照或檢定之標準或要件，相互承認之機制。換言之，歐韓 FTA 對於服務業 MRA 事項有高度推動之企圖，由此即可得知。

其次，另一值得注意之超 WTO 要求，則是歐韓 FTA 於透明化一條款中，對於投資審查進度加以規定。在 GATS 對於投資審查程序並未有所著墨，而歐韓 FTA 要求雙方應對於與服務貿易有關之投資案，當投資人詢問時應予回應審查進度外，並要求審查原則上應在文件備齊後 120 天內作出決定。有鑑於服務貿易進入雙方市場之途徑，係以投資方式為之，故投資人必須提出申請且進入投資審查之程序，則歐韓 FTA 此一條款，對於確保投資審查程序之效率與投資人之可預期性，應當能有所強化。

最後，關於金融監理措施之治理條款之設置，則完全為 GATS 所無之超 WTO 規範。觀諸金融監理措施治理條款之內容，基本上涵蓋了國際上主要為維持金融穩定之國際標準，及於此標準下應履行之相關義務。晚近歐盟在推動 FTA 時，多試圖在協商過程中，將此等金融監理國際標準與義務納入服務貿易之規範中 (Vander Stichele, 2008: 50)。在歐韓 FTA 之前，歐盟所簽訂之其他 FTA，有些在洽簽過程曾提出要求但最終未能納入該等規定，²⁶ 或即便最終成功納入，但僅包含若干項目，²⁷ 迄今尚無如歐韓 FTA 有如此完整規範者。誠如前述，GATS 對於影響服務貿易之國內監管措施之規範，主要在於確保正常程序及透明化要求，對於透過國際標準以調和各國監管措施之內涵上，因涉及敏感之主權問題，故幾乎未加以

²⁶ 2008 年 10 月 15 日歐盟與加勒比海國家 (CARIFORUM States) 簽訂之「經濟夥伴協定」(Economic Partnership Agreements) 即屬之。

²⁷ 歐盟在 2002 年 11 月 18 日與智利所簽訂之 FTA，在第 47 條即有關於防制洗錢之資訊交換等規定；又 2010 年 3 月 29 日歐盟與蒙特內哥羅簽訂之 FTA，第 84-87 條亦有類似於防制洗錢、防制恐怖主義等共同合作之規定。

著墨。在欠缺國際標準為基準的情況下，再加上前述 GATS 金融附件所賦予之「審慎監理例外」之權利，使得 GATS 對於金融監理措施之規範強度偏低。由此理解歐韓 FTA 之金融監管治理條款，在性質上即屬於調和國內金融監理措施之機制，藉由與國際治理標準之接軌，降低因各自採用不同之監理措施，造成金融服務可能產生市場競爭限制之風險，誠屬歐盟透過 FTA 處理服務貿易非關稅貿易措施之特點。

(二) 歐韓 FTA 對於個別服務業之國內監管措施要求

歐韓 FTA 第七章中關於服務貿易法規之規範，除上述適用於所有服務業別之普遍性規範外，另有針對特定服務業別之法規要求，此一部份規範係針對五個服務業別，包括有電腦服務、郵政快遞服務、電信服務、金融服務、國際海上運輸服務，分別針對其相關監管措施加以要求。其中郵政快遞服務之監管原則，為一般 FTA 較為少見之安排，且 GATS 亦無規定，具有強烈超 WTO 之性質。但如金融、電信與海運服務之雙邊監管原則，則屬於 GATS 及其附件現有規定之延伸。例如電信服務監管原則，即建立在 WTO「基本電信參考文件」之基礎上，為晚近各國 FTA 所常見之安排，而金融、海運服務亦類似。就此，本文茲以金融服務與郵政服務之監管措施規定為例，探討歐盟透過歐韓 FTA，解決因個別服務業監管措施之不足或不當，所造成之不確定性及對市場競爭之限制。

1. 對金融服務之監管措施規範

(1) 歐韓FTA規範內容

在金融服務業方面，歐韓 FTA 第 7.37 條主要為定義條款，針對銀行服務、保險服務與金融服務提供者定義等，明確規定適用範圍。惟觀諸其內容，基本上採用與 GATS 金融附件定義條款之相同

界定方式。

歐韓 FTA 第 7.38 條係審慎監理措施之例外條款，其規定締約雙方若為保護投資人、存款人、保單持有人等，或為維持金融體系之健全與穩定等監理因素，得採取或維持有關措施，惟該措施不得比確保政策目的所必要之程度更為嚴苛 (burdensome)，且該等措施若不符協定規定者，不應被締約雙方作為規避承諾或義務之手段。另外，第 7.40 條則關於自律組織之規定，其要求若締約雙方為確保雙方業者在公平基礎上提供服務，爰要求金融業者必須加入或成為任何自律組織或協會之會員，方能提供相關服務；抑或對於該等組織會協會締約雙方，政府有直接或間接給予優惠待遇者，締約雙方應確保該等自律組織或協會，遵守國民待遇與最惠國待遇之義務。

又第 7.42 條則是關於新形態金融服務，倘若締約一方容許其本國業者提供、且該等服務之提供係無須修訂其現行國內法即可提供者，其亦應容許另一方業者提供同樣服務。惟雙方仍能決定提供服務業者之組織形態或是否需取得執照之經營條件。再者，第 7.43 條則規定，締約雙方最晚不遲於歐韓 FTA 生效二年後，應允許彼此金融業者對於一般經營所涉及之資料處理，得以電子或其他形態之方式自由傳輸資訊。同時雙方為確保基本人權與自由，應採行足夠之保護措施用以保護隱私，尤其是涉及個人資料傳輸之方面。又另一重要條款則為第 7.46 條，其關於金融監理措施之相互承認。基本上除重申雙方得承認另一方金融監理措施之同等性，此外並規定，倘任一方不論在歐韓 FTA 生效之際或之後，與任何第三國有金融監理措施相互承認之協議者，應給予另一方同等機會，討論加入該等協議或另訂協議之可能性。

(2) 綜合分析

首先，歐韓 FTA 中關於金融審慎監理措施與 GATS 規定最大之

不同，在於 GATS 審慎監理措施之例外規定，使得 WTO 會員之監理措施無庸符合「必要性原則」(necessity principle)，亦即該等措施是否超過其所必要程度，可免除於 WTO 爭端解決機制之審查。相對而言，歐韓 FTA 對於審慎監理措施之採行，則將其納入「必要性原則」審查之範圍。從實質規範意義而言，歐韓 FTA 對於特定審慎監理措施是否屬於「嚴苛」，將要求「是否必要」來加以衡量。倘該措施屬於達成國家目標或確保服務品質所必要，且無限制較低之替代措施存在者，則無論其如何繁瑣嚴苛，仍應被認定為合法之措施。反之，倘該措施並非達成確保服務品質所必要，並有對貿易限制較低之替代措施存在者，則無論其如何簡單，亦屬嚴苛。就此而言，GATS 關於審慎監理措施之規範係較為寬鬆，因此可能存有其他替代性措施之可能性下，WTO 會員仍採對於貿易影響較高之作法，歐韓 FTA 為降低此一任意作法，進而提高審慎監理措施例外情形之標準，俾使雙方能更為謹慎使用。

其次，歐韓 FTA 之另一特徵，在於將 GATS 原本屬於自願性承諾之金融服務承諾瞭解書，納為強制義務之一部分。由於歐盟的大型金融服務業，無論在經營或競爭力上均具有優勢，且在內部競爭激烈的情況下，需要拓展新的海外市場以增加績效與利潤，因此金融服務為歐盟在洽簽 FTA 時，屬於超 WTO 規範程度較高之重點服務業。對此，從歐盟早先與智利、墨西哥簽署之 FTA 中，即已可觀察到此一趨勢，尤其在歐盟執委會 2006 年公布《全球化的歐洲：在世界競爭》報告後，此一趨勢便更為明顯 (Vander Stichele, 2008: 55, 57)。於此之後所簽署之歐韓 FTA，對於金融服務業之超 WTO 要求，即呼應了其政策取向。

WTO 架構下金融服務之自由化承諾，除 GATS 本身規範外，誠如前述尚包括兩項金融附件與一項金融服務承諾瞭解書。兩項金

融附件為 GATS 規範之一部分，故一體適用 WTO 會員；但金融服務承諾瞭解書則是會員自願性承諾之文件。金融服務承諾瞭解書相較於 GATS，提供更為嚴格之開放方式與承諾條件。舉例而言，其第 A 節 (Section A) 要求以凍結現況 (standstill) 作為在 GATS 下金融服務進一步開放之基礎。亦即會員在進行金融服務開放承諾時，舉例來說倘若已容許銀行業外資持股比例達 51% 者，則應據此為進一步開放之基礎，而不能倒退至僅容許銀行業外資持股比例達 49%。

其次，關於金融服務獨占權之規定，金融服務承諾瞭解書為補充 GATS 第 8 條之額外規定。GATS 第 8 條基本上適用所有服務業，要求會員應保證在其境內之所有獨占性服務提供者在相關市場提供獨占服務時，並未違反最惠國待遇及特定承諾之義務，且獨占之服務提供者不能濫用其獨占地位。而金融服務承諾瞭解書第 B 節第一段 (para. 1) 則進一步要求，關於金融服務業之任何現存之獨占權，必須臚列於 GATS 承諾表，並應致力消除或降低該等獨占範圍。又同節第七段復要求應容許外國業者提供任何新的金融服務。再者，其對於金融資訊之移轉要求，同樣有超出 GATS 之額外要求。GATS 第 11 條基本上僅規定對於承諾開放業別之國際資金移轉，不得有所限制，惟對於金融資訊之移轉 GATS 並未有所規定。而金融服務承諾瞭解書第 B 節第一段則要求對於金融業者一般性經營行為，所仰賴之資訊移轉與處理或甚至設備之移轉，會員不得採取措施加以限制。

然而，由於金融服務承諾瞭解書係為會員自願遵守之規定，並非強制性要求，因而唯有當會員選擇適用作為填寫其金融服務之開放承諾時，方受到金融服務承諾瞭解書規定之額外拘束 (OECD, 2005)。目前 WTO 會員採用此瞭解書承諾開放金融服務業者僅有

33 個，為以 OECD 成員為主之已開發國家會員。²⁸ 歐盟係為依此金融瞭解書開放 WTO 金融服務業者，但相對的，韓國並未承諾受此金融瞭解書之拘束。基此，歐盟俾期透過歐韓 FTA，要求韓國在若干項目上符合金融服務承諾瞭解書之規範，例如對於新形態金融服務之規定，即為一最佳範例。

對於新形態金融服務之規定，按金融服務承諾瞭解書第 B 節第七段規定，會員應允許已在其境內設立之其他會員金融服務提供者，於其境內提供新的金融服務。依此規定內容解釋，應有兩個意涵：第一，任何基於金融創新而產生之新金融商品，不論其性質，不得限制 WTO 會員之服務提供者提供；二為既有的金融服務倘若有新途徑或新方法可以提供，亦不得對此施加限制。然而在該等規定下，金融業者得以提供各種新形態金融服務之空間，難免過於廣泛。新金融商品隨著經濟活動不斷推陳出新，造成 2008 年全球金融危機之衍生性金融商品，亦屬所謂之新形態金融服務。儘管 2008 年金融風暴引發之原因或者並非衍生性金融商品本身問題，而係商品之運用與金融監理不當之問題（洪櫻芬，2010：192-193）。惟不論如何，依據金融服務承諾瞭解書之規定，確實大幅限縮各國金融主管機關准駁一項新金融商品之裁量空間，進而極可能產生在新金融商品之管理等配套措施未成熟前，主管機關仍應容許該等新金融商品之販售，反而造成對金融市場穩定有不利之影響。又歐盟部分會員國在 2008 年金融風暴期間，曾採取若干措施或法規修訂金融商品或服務之提供，其舉確曾在 WTO 架構下引發違反 GATS 金融服務承諾瞭解書之疑慮（WTO, 2011b）。

在此背景下，歐韓 FTA 雖仍要求應容許新金融服務之提供，惟

²⁸ OECD 會員中僅有韓國、墨西哥與波蘭未承諾 GATS 金融瞭解書之規範。參見 Ghosh (2010)。

相對於金融服務承諾瞭解書之規定，其有更為細緻之要求，期能降低引發上述問題之可能性。歐韓 FTA 規定雙方必須允許提供新形態金融服務之前提，係為在無須立法或不修改其國內現行法律下、且允許其本國業者提供之新金融服務者，方有該條要求之適用。同時，締約雙方政府並得決定提供此新金融服務之業者，其組織形態或法人形式、與是否以特許制作為經營之要求。換言之，該條款雖然使容許服務提供者經營創新金融商品成為歐韓雙方之義務，特別是對於韓國，惟仍給予雙方金融監管機關適當的裁量權，使得歐韓雙方履行該協定義務時，不至於違反其內國現行規定，亦避免造成金融監管制度上之障礙。從此等規定可觀察到歐盟期望透過雙邊平台，修正未來在新形態金融服務提供上，可能引發之監管彈性空間問題。

復關於歐韓 FTA 對於金融資訊移轉與處理之規定，其係同樣針對韓國而訂。該項內容在金融服務承諾瞭解書亦有規定，惟因韓國並未承諾遵循金融瞭解書，故歐盟透過此雙邊協定，要求韓國允許金融資訊自由傳輸之義務，但同意給予韓國兩年過渡期來履行此項協定義務之要求。

綜觀歐盟對韓國提出之金融服務要求，可發現與歐盟在多邊場域強調各國應承諾金融服務承諾瞭解書之倡議方向一致 (Vander Stichele, 2005: 173-174)。歐盟在其 GATS 金融服務開放承諾上，係依金融服務承諾瞭解書為之，則本於最惠國待遇原則下，歐盟承諾之效力及於所有 WTO 會員。然而，蓋多數如韓國等開發中國家未於 GATS 承諾遵守金融服務承諾瞭解書 (Sauvé & Steinfatt, 2001: 369-372)，歐美等已開發國家相對無法享有同等承諾品質之開放待遇。從而在多邊杜哈回合談判遲未有結果前，歐盟僅能推動透過雙

邊關係，提升其 FTA 相對國遵循金融服務承諾瞭解書規範之程度。²⁹

2. 對郵政服務之監管措施規範

(1) 歐韓FTA規範內容

對於郵政服務之規範上，首先依據歐韓 FTA 第 7.26 條規定，在不遲於該協定生效後三年內，雙方應在確保郵政及快遞服務之競爭，不會受到獨占業者之影響，歐韓 FTA 貿易委員會應制訂適用於郵政及快遞服務之監管原則，而此一監管原則應包含反競爭行為規範、普及服務、個別執照發放與管制機關之性質等事項。

此外，歐韓 FTA 於金融服務額外承諾部分 (附件 7-D)，亦對郵政服務業者向公眾提供保險服務之情形，有特別規定，其要求歐韓雙方應確保，由其領域內郵政服務業者提供之保險服務，相對於私人保限公司，並無享有競爭上之優勢。對此，韓國在可行之範圍內，必須確保韓國「金融服務委員會」(Financial Services Commission) 對由郵政服務業者 (亦即韓國知識與經濟部直屬之「韓國郵政」) 所提供之保險承保服務有監督管理之職權，並以與其他私營保險業者相同之規則進行監管。

(2) 綜合分析

綜上所述，本文接下來從幾個層面作進一步探討。首先係郵政

²⁹ 依據學者說法，開發中國家未同意承諾 GATS 金融瞭解書之規範，除了在實際上執行有困難外，例如金融瞭解書要求「凍結條款」，有些會員則以低於其現狀開放程度之方式作為其 GATS 承諾，此即不符合金融瞭解書規定；又以 GATS 金融瞭解書方式承諾，將使其在 GATS 所做之特定承諾，以最自由化之方式開放，而開發中國家對該等開放程度均有憂慮與保留。此外，由於 GATS 金融瞭解書係於 GATT 烏拉圭談判回合初期，在 GATS 談判體制外由少數國家所達成之文件，因此開發中國家不願受此瞭解書之拘束，抑或反映出集體不願接受此一文件之心態。相關討論請參見 Sauvé & Steinfatt (2001: 369-372)。

服務市場之競爭議題。依據韓國在歐韓 FTA 之市場開放承諾，對於郵政服務仍維持由「韓國郵政」獨占經營。事實上，包含我國在內，絕大部分 WTO 會員均未開放郵政服務。³⁰ 事實上，截至 2010 年 7 月為止，在當時 153 個 WTO 會員中，僅有 12 個有針對郵政服務做出開放或部分開放之承諾 (WTO, 2010)。³¹ 在此一結構下，由於如韓國郵政等公營獨占事業，一方面經營獨占業務，他方面又在快遞領域與民營業者競爭，而二種業務之間，因在性質上具有高度相似性，因此可共同使用許多競爭資源 (如收件點、遞送設備、人員及車輛等)，因此形成競爭法上透過「獨占力量延伸」(leveraging) 所造成之不公平競爭風險。此外，由於如中華郵政等專營獨占企業，同時因歷史因素而兼營包含存款、保險等金融服務業務 (林淑馨，2002)，而使得郵政獨占事業之潛在反競爭問題，從郵政快遞服務，擴大至金融服務業。

反觀歐盟近年來將郵政服務市場之改革，透過三次「郵政指令」，列為優先推動自由化之對象。³² 除開放郵政服務之競爭外，

³⁰ 以我國為例，依據郵政法第 6 條第 1 項規定，信函、明信片或其他具有通信性質之文件，屬於中華郵政公司之專營範圍，任何人不得從事此類文件之遞送業務。然而郵政法第 6 條之文件以外之文件或其他物件之遞送服務，則均已開放由中華郵政公司及其他民營快遞或宅配業者經營。

³¹ 至 2013 年 1 月 1 日為止，WTO 已有 157 個會員，不過這些新入會國並未對郵政服務業提出開放之承諾，故至今仍只有 12 個會員承諾開放郵政服務。

³² 歐盟於 1997 年開始，透過 Directive 97/67/EC、Directive 2002/39/EC 以及 Directive 2008/06/EC 等三個指令，推動郵政之改革與自由化。在初期階段，成員國被要求改革其郵政服務專營之結構，並以漸進之方式，限縮其屬於獨占經營之郵政服務範圍，他方面開始引進競爭機制。至 2006 年時，歐盟之郵政獨占之範圍，已由過去普遍以 2 公斤門檻，減少至以「50 公克，且不高於基本資費 2.5 倍」之信函遞送，方得不開放競爭。隨後歐盟於 2008 年公布第三次「郵政指令」，要求占歐盟郵政市場營業額 95% 之主要國家，自 2011 年 1 月 1 日起廢止郵政獨占制度，並全面開放市場進入 (其餘國家可延遲至 2013 年)，內容詳見 WTO (2010)。

歐盟第三次「郵政指令」(Directive 2008/06/EC) 在促進競爭之監管措施方面亦有許多規定。首先指令第 7.2 條要求歐盟成員會必須定義屬於郵政普及服務之範圍，並透過政府採購程序，由得標廠商提供普及服務。其次，郵政普及服務之資費必須以成本為基礎，透明且無歧視，而同時對於因提供普及服務所生之營收，除需建立獨立會計制度外，若對同一公司非普及服務業務進行交叉補貼時，必須限於為達成普及服務義務為限 (第 12 條)。又為補償提供普及服務業者之虧損，歐盟第三次郵政指令第 7.3 條亦賦予成員國成立普及服務基金，並由向符合資格之業者課徵特別捐或透過公務預算等方式，給予補償。

最後，為促進郵政服務競爭，歐盟第三次郵政指令引進競爭法上之「關鍵設施」(essential facility) 之概念，賦予成員國主管機關，針對屬於普及服務範圍內之郵政基礎設施或服務，³³ 要求提供透明及無歧視之開放使用 (access) 規則，並透過事前管制之機制，由主管機關核定其開放競爭對手使用之價格與非價格條件。

對於類似郵政獨占專營之結構對市場競爭之影響，GATS 亦有所規範。按 GATS 第 8.1 條規定，WTO 會員應確保其境內所有獨占性服務提供者，在相關市場提供獨占服務時未違反其基於第 2 條 (最惠國待遇) 及特定承諾之義務。其次，第 8.2 條規定會員之獨占性服務提供者，直接或經由其子公司提供其獨占權利以外之服務，而從事屬於該會員特定承諾範圍內之競爭時，該會員應確保該服務提供者在其境內不濫用其獨占地位，從事牴觸該特定承諾之行為。

然而此一規定，在面對前述郵政獨占結構可能造成之反競爭問題時，卻可能效果有限。蓋本條為一般適用之條款，而各產業因其

³³ 包含郵政編碼系統、地址資料庫、郵政信箱、地址變動資訊、重傳服務 (re-direction service) 與退回送件人服務等。

結構不同，可能之獨占地位濫用態樣亦有所不同，本條必須於濫用行為發生後，方能夠針對個別產業特性進行分析探討其違法性，屬於事後競爭管制之性質。然而對於如郵政、電信等需要高度投資之產業，若無法於事前建立完善之促進競爭環境，即可能因既有業者具有濫用的地位與可能性，而導致新進業者裹足不前，抑或因競爭劣勢而未待事後競爭管制發生效果便已退出市場。故本條之效果與歐盟所欲推動之監管制度架構革新有顯著之不同。

其次，GATS 第 8.2 條僅要求會員確保濫用獨占地位行為不違反其特定承諾。然若依據 GATS 第 16、17 條，特定承諾所需記載事項，僅限於屬 GATS 第 16.2 條之市場開放及對國民待遇之限制事項。因此，假設 A 國獨占業者 B 濫用其市場地位進行交叉補貼，以壓低其面對競爭之服務價格，則 B 業者之行為既與 GATS 市場進入限制措施無關，亦可能沒有違反國民待遇，其行為是否違反「A 國特定承諾」，不無疑義，進而影響 GATS 第 8.2 條規範之實質效力。

對此，歐盟曾於 2005 年時，在 WTO 提出一份郵政服務之監管原則參考文件 (WTO, 2005b)，但並未獲得會員之支持。在 GATS 欠缺規範的情況下，其明顯有意透過雙邊 FTA 之方式，將前述歐盟郵政促進競爭之超 WTO 監管架構，推廣至貿易對手國，作為解決除市場進入自由化以外之經營障礙問題的手段。

雖然歐盟在此一條款加註表示，³⁴ 歐韓 FTA 中對於韓國郵政制度之要求，不代表有意改變韓國目前管制機關對於私人郵務業者之監管架構。惟從歐盟所提出之規範方向，歐盟實際上即以本身郵政

³⁴ 歐韓 FTA 第 7.26 條註腳 28 規定：“For greater certainty, nothing in this Article shall be interpreted as intending to change the regulatory framework of the existing regulatory body in Korea which regulates private delivery service suppliers upon the entry into force of this Agreement.”

管制革新架構之經驗，要求檢討韓國郵政制度。歐韓 FTA 在 2011 年 7 月 1 日已生效，故歐盟於三年後將提出討論之內容尚不得而知，但其發展趨勢值得繼續關注。畢竟在 GATS 架構下，對於國內監管制度之革新或解除管制，並非其追求之目標，其乃以服務貿易無歧視性的自由化為其宗旨 (WTO, 1999a: 2)。亦即是，在 GATS 架構下，WTO 會員透過漸進式的消除市場進入限制之同時，並無同時消除監管措施之義務。相反的，在自由化市場開放的過程中，往往由於傳統產業市場（如電信之公營獨占）的重整，而更需要引進新的監管措施，來管理新興的競爭性市場結構，同時確保消費者權益與社會公益的保障，亦即「再管制」的過程（李淳，2000: 7）。

而歐盟對於傳統上 WTO 所未介入之國內監管制度領域，透過 FTA 之方式來引領其 FTA 相對國之管制革新方向。換言之，未來歐盟即使不要求韓國開放郵政專營市場，但其以本身郵政管制革新架構之經驗，要求韓國檢討郵政專營範圍、定義郵政普及服務、要求會計分離 (accounting separation)、禁止反競爭交叉補貼、建立補償計算公式與基金，乃至於引進關鍵設施開放接續制度等監管制度，以降低實質上之競爭障礙，亦不令人意外。

肆、結語

隨著關稅障礙大幅下降，非關稅貿易障礙之消除已成為歐盟對外經貿政策之重心。即使 GATT/WTO 多邊談判體系對非關稅措施議題已非常重視，然而在目前杜哈回合談判無法達成具體結論前，各國唯有透過 FTA 活動，來解決彼此所關切的「邊境內」措施造成之貿易障礙。服務貿易監管措施、原產地規則、海關程序、檢驗與檢疫措施、技術性貿易障礙、貿易救濟、智慧財產權保護、電子商

務、競爭政策、政府採購，以及與永續發展有關之環境、勞工等議題，誠如前文所述，均屬於已逐漸納入 FTA 規範之非關稅貿易措施範疇。透過對歐韓 FTA 條款之分析，則可更深入觀察到歐盟藉由 FTA 平台來降低非關稅貿易障礙之未來取向。歐韓 FTA 為歐盟里斯本條約 (Treaty of Lisbon) 生效後第一個完成之 FTA；在里斯本條約強化歐盟執委會對外經貿政策之決策權的情形下，歐韓 FTA 之內容，對於作為研判未來歐盟推動其後續 FTA 之取向上，具有相當重要與典範價值之參考意義。

不過，歐韓 FTA 雖為近期具體、充分反映出歐盟經貿政策取向之協定，但歐盟過去對於 FTA 內容之談判空間與內容涵蓋程度之彈性空間頗大，是否會成為其未來洽簽 FTA 之指標性門檻，尚有待觀察。在歐盟刻正推動中之雙邊 FTA，包括與加拿大、印度，以及東協國家中之新加坡、泰國及越南等，除了與加拿大所推動之 FTA 必定朝向高品質 FTA 外，其餘 FTA 歐盟亦維持其高標準要求，但未必為其對手國所接受。例如歐盟與印度之 FTA 談判，自 2007 年便已展開，惟目前訊息顯示諸多歐盟所提出之「非關稅與監管措施」之議題，多因印度拒絕討論，而使歐印 FTA 談判暫停 (Ahearn, 2011: 11, 30-31)。歐印 FTA 之僵局顯示出，歐盟提出之非關稅措施自由化之要求的達成程度，仍可能受到談判對手國之立場與態度之影響。不過此點並未改變歐盟從關稅朝向非關稅議題自由化之政策取向。特別是考量台灣及韓國發展程度之相似程度，未來我國有意與歐盟推動更為緊密的經貿關係乃至於 FTA 時，必然會在非關稅領域面對與韓國類似之要求。

綜觀而言，歐韓 FTA 對於處理貨品貿易所造成之非關稅貿易障礙上，歐盟透過 FTA 途徑所達到之超 WTO 規範，特別朝向以「後市場監督」精神之商品安全制度，推動「供應商符合性聲明」制度；

亦透過其所關切之個別商品所涉及之強制驗證制度，建立具體之調和與簡化義務之規範。至於在處理與服務業國內監管措施所造成之非關稅貿易障礙上，歐盟透過 FTA 方式擬達成之超 WTO 規範，主要可以從金融、郵政、電信等個別服務業之規範加以觀察。基於服務業別之性質差異，各國國內監管法規自然有所不同，而目前多邊架構之制度，無法因應此等問題，遂成為歐盟在 FTA 下特別關切之重點。例如在金融服務業部分，歐盟係將多邊 GATS 金融服務承諾瞭解書之自願性義務，轉化為有拘束力之雙邊義務，此亦與歐盟在 WTO 多邊架構推動金融自由化方向之作法一致。又如於郵政服務之監管要求上，歐盟則是將本身境內法制改革之經驗，作為其 FTA 相對國郵政制度管制革新之方向。就此，亦顯現出歐盟逐漸藉由 FTA 管道，進入 WTO 基本上不介入之國內監管制度革新之領域。

然而，若從我國角度觀察歐盟此一雙邊策略，則有若干課題值得關注。歐盟本身境內即實施「後市場監督」之商品安全制度，故此亦成為其 FTA 之推動重點。惟我國尚與歐盟推動 FTA，特別是關於 SDoC 之制度，是否能依據歐韓 FTA 所規定之條件為之，值得進一步討論與商榷。有鑒於我國針對商品安全，特別是針對所謂「應施檢驗商品」，所強調者係為商品於市場流通前，主管機關即應透過檢驗方式，確保業者生產製造或進口符合標準之商品，來完成符合性評鑑的程序。目前絕大部分我國應施檢驗商品，仍屬於應向標準檢驗局申請事前報驗之範圍。換言之，鑒於歐盟與我國在商品制度上之本質差異，歐韓 FTA 對於電機電子產品等推動簡化符合性評鑑程序之規定，固然有利於貿易往來，降低進出口廠商之檢測成本，但於我國適用上或有其限制。再者，復從我國角度解讀歐盟對於服務業監管措施之雙邊作法上，如以金融服務業為例，我國金融服務業在 WTO 之開放上，曾在入會協商過程中被要求依據金融瞭

解書進行開放承諾，但最終我國並未承諾遵循。換言之，台灣若與歐盟推動 FTA，在金融服務業談判上，將無可避免地討論到與金融瞭解書規定有關之義務，此當為我國主管機關得事前評估與準備之工作課題。

整體而言，歐盟對於貿易對手國之關切事項，從關稅轉為非關稅障礙議題之趨勢已相當明顯，此一發展同樣適用於台歐貿易之間。歐盟政策智庫研究指出，台灣與歐盟之經貿關係欲產生最大效益，須來自於深度的經貿整合，亦即以消除「邊境內」之貿易與投資障礙，為台歐主要之整合方式 (Dreyer, Erixon, Lee-Makiyama, & Sally, 2010)。易言之，若僅單純降低關稅或開放市場，並不足以創造台歐雙方經貿整合之重大效益。此外，歐洲商會對於台歐經貿關係之發展，近年來非關稅障礙亦多為其評論重點 (The European Chamber of Commerce Taipei [ECCT], 2011, 2012a)。其指出我國金融服務業法規架構之不足，與採取國際標準與立法透明程度仍可強化之處。又指出我國對於電機電器產品之技術要求，部分設有「台灣特有」之強制性規定，且未承認歐盟檢驗報告，導致有進口品面臨重複試驗之問題，增加進口商負擔。復於車輛污染管制標準、測試與合格證明、車輛型式安全審驗、歐盟測試實驗室認證、燃油節約標準等；又如含藥化妝品之上市前查驗登記系統，均為我國實施之若干制度層面，對外可能形成 TBT 貿易障礙之領域 (ECCT, 2012b, 2012c)。基此，在我國以推動雙邊經貿協定為重要政策方向之際，應深思歐盟之經貿策略與推動內涵，將消除非關稅貿易障礙之相關議題，作為自我檢視的關鍵項目，甚而作為推動我國相關制度革新之方向。

參考文獻

- 中華經濟研究院 (2010)。《韓國歐盟 FTA 對我國經濟及產業之影響評估》。臺北：中華經濟研究院。(Chung-Hua Institution for Economic Research. [2010]. *A study on the impacts of Korea-EU FTA on Taiwan's economy and industry*. Taipei: Chung-Hua Institution for Economic Research.)
- 李淳 (2000)。〈公用事業自由化之經濟法制分析：以電力為例〉，《公營事業評論》，2, 2: 5-49。(Lee, C. [2000]. Economic regulation analysis on liberalization of public utilities: The case of electricity industry. *Review of Public-Owned Enterprises*, 2, 2: 5-49.)
- 林淑馨 (2002)。〈郵政事業改革與普及服務供給之研究〉，《行政暨政策學報》，35: 71-101。(Lin, S.-H. [2002]. A study on postal reform and the provision of universal services. *The Journal of Public Administration and Policy*, 35: 71-101.)
- 洪櫻芬 (2010)。〈衍生性金融商品之問題及監理改革建議〉，中央銀行(編)，《全球金融危機專輯》，頁 187-195。臺北：中央銀行。(Hung, Y.-F. [2010]. Issues of derivative financial products and the implications for regulatory reform. In The Central Bank of Republic of China [Ed.], *Special report on global financial crisis* [pp. 187-195]. Taipei: The Central Bank of Republic of China.)
- 楊光華 (2001)。《WTO 新回合服務貿易談判對我國之影響及因應措施》。臺北：國立政治大學。(Yang, C. G.-H. [2001]. *The assessment of the impact to Taiwan caused by the WTO prospective negotiations of GATS issues and exploring the possible actions of Taiwan taken in response*. Taipei: National Chengchi University.)
- 羅昌發 (2010)。《國際貿易法》。臺北：元照。(Lo, C.-F. [2010]. *International trade law*. Taipei: Angle.)
- Ahearn, R. J. (2011). *Europe's preferential trade agreements: Status, content, and implications*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Asia-Pacific Economic Cooperation. (2008). *Identifying convergences and divergences in APEC RTAs/FTAs* (Forum Doc. 2008/CSOM/

- 016rev1). Retrieved May 23, 2013, from http://aimp.apec.org/Documents/2008/MM/AMM/08_amm_010.doc
- Baldwin, R. (1970). *Non-tariff distortions in international trade*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Baldwin, R. (1984). *Recent issues and initiatives in U.S. trade policy*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Centre for European Policy Studies, & Korean Institute for International and Economic Policy. (2007). *A qualitative analysis of a potential free trade agreement between the European Union and South Korea*. Retrieved August 7, 2012, from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/december/tradoc_136964.pdf
- Chen, Z., & Schembri, L. (2002). *Measuring the barriers to trade in services: Literature and methodologies*. Quebec, Canada: Minister of Public Works and Government Services.
- Classens, S. (2003). Regulatory reform and trade liberalization in financial services. In P. Sauvé & A. Mattoo (Eds.), *Domestic regulation and services trade liberalization* (pp. 129-146). Washington, DC: Oxford University Press & World Bank.
- Copenhagen Economics, & Francois, J. F. (2007). *Economic impact of a potential free trade agreement (FTA) between the European Union and South Korea*. Retrieved August 8, 2012, from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/march/tradoc_134017.pdf
- Coughlin, C. C., & Wood, G. E. (1989). An introduction to non-tariff barriers to trade [Electronic version]. *The Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, January/February: 32-46.
- Deardorff, A. V., & Stern, R. M. (1997). *Measurement of non-tariff barriers* (OECD Economics Department Working Paper, 179). Retrieved August 5, 2012, from <http://dx.doi.org/10.1787/568705648470>
- Deardorff, A. V., & Stern, R. M. (2008). Empirical analysis of barriers to international services transactions and the consequences of liberalization. In A. Mattoo, R. M. Stern, & G. Zanini (Eds.), *A handbook of international trade in services* (pp. 169-220). New York: Oxford University Press.

- Delimatsis, P. (2007). Due process and 'good' regulation embedded in the GATS—Disciplining regulatory behavior in services through Article VI of the GATS. *Journal of International Economic Law*, 10, 1: 13-50.
- Dreyer, I., Erixon, F., Lee-Makiyama, H., & Sally, R. (2010). *Beyond geopolitics—The case for a free trade accord between Europe and Taiwan* (ECIPE Occasional Paper, 3/2010). Retrieved August 3, 2012, from http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/beyond-geopolitics-the-case-for-a-free-trade-accord-between-europe-and-taiwan.pdf
- The European Chamber of Commerce Taipei. (2011). *2010-2011 position paper overview*. Retrieved August 3, 2012, from <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0014537>
- The European Chamber of Commerce Taipei. (2012a). *2011-2012 position paper overview*. Retrieved August 3, 2012, from http://www.ecct.com.tw/publications_position.aspx?pcseq=2&cseq=14
- The European Chamber of Commerce Taipei. (2012b). *Automotive 2011-2012 position paper overview*. Retrieved August 3, 2012, from <http://www.ecct.com.tw/file/Publications/201110141757477620.pdf>
- The European Chamber of Commerce Taipei. (2012c). *Cosmetics 2011-2012 position paper overview*. Retrieved August 3, 2012, from <http://www.ecct.com.tw/file/Publications/201110141804258245.pdf>
- European Commission. (2006). *Global Europe: Competing in the world*. Retrieved August 3, 2012, from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130370.pdf
- European Commission. (2010). *Europe 2020—A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Retrieved August 5, 2012, from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
- European Commission. (2011). *Trade and investment barriers report 2011—Engaging our strategic economic partners on improved market access: Priorities for action on breaking down barriers to*

- trade*. Retrieved August 3, 2012, from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147629.pdf
- European Commission. (2013). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council—Annual report on the implementation of the EU-Korea Free Trade Agreement* (COM [2013] 100) Retrieved October 3, 2012, from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150647.pdf
- Findlay, C., & Warren, F. (2000). *Impediments to trade in services: Measurement and policy implications*. London: Routledge.
- Fliess, B. (2006). Overview of non-tariff barriers: Findings from existing business survey. In OECD (Ed.), *Looking beyond tariffs: The role of non-tariff barriers in world trade* (pp.19-57). Paris: OECD.
- Francois, J. (2001). *The next WTO round: North-south stakes in new market access negotiations*. Adelaide, Australia: Centre for International Economic Studies.
- General Agreement on Tariffs and Trade. (1987). *Data base and relevant work undertaken on negotiating techniques* (MTN.GNG/NG2/W/1). Retrieved August 3, 2012, from http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92020039.pdf
- Ghosh, J. (2010). WTO as a barrier. *Frontline*. Retrieved August 3, 2012, from <http://www.frontlineonnet.com/fl2704/stories/20100226270409500.htm>
- Grunfeld, L., & Moxnes, A. (2003). *The intangible globalisation: Explaining patterns of international trade and FDI in services* (Norwegian Institute of International Affairs Paper, 657). Retrieved August 3, 2012, from <http://www.etsg.org/ETSG2003/papers/moxnes.pdf>
- Hillman, J. S. (1991). *Technical barriers to agricultural trade*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hoekman, B., & Messerlin, P. A. (2000). Liberalizing trade in services: Reciprocal negotiations and regulatory reform. In P. Sauvé & R. M. Stern (Eds.), *GATS 2000: New directions in services trade liberalization* (pp. 487-508). Washington, DC: Brookings Insti-

- tution/Harvard University.
- Horn, H., Mavroidis, P. C., & Sapir, A. (2011). EU and U.S. preferential trade agreements: Deepening or widening of WTO commitments. In K. W. Bagwell & P. C. Mavroidis (Eds.), *Preferential trade agreement: A law and economic analysis* (pp. 150-172). New York: Cambridge University Press.
- Lamy, P. (2002). Stepping stones or stumbling blocks? The EU's approach towards the problem of multilateralism vs regionalism in trade policy. *The World Economy*, 25, 10: 1399-1413.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2005). *Managing request-offer negotiations under the GATS: The case of insurance service* (TD/TC/WP [2004] 8/FINAL). Retrieved August 5, 2012, from [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=TD/TC/WP\(2004\)8/FINAL&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=TD/TC/WP(2004)8/FINAL&docLanguage=En)
- PROSAFE. (2009). *Best practice techniques in market surveillance*. Retrieved August 8, 2012, from http://www.prosafe.org/read_write/file/EMARS_Best_Practice_Book.pdf
- Public Citizen's Global Trade Watch. (2009). *No meaningful safeguards for prudential measures in World Trade Organization's financial service deregulation agreements* (Special Pittsburgh G-20 Report). Retrieved August 5, 2012 from <http://www.citizen.org/documents/PrudentialMeasuresReportFINAL.pdf>
- Sauvé, P., & Steinfatt, K. (2001). *Financial services and the WTO: What next?* Retrieved August 5, 2012, from <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/Sauve/12-sauve.pdf>
- United Nations Conference on Trade and Development. (2005). *Methodologies, classifications, quantification and development impacts of non-tariff barriers* (TD/B/COM.1/EM.27/2). Retrieved October 10, 2012, from http://unctad.org/en/docs/c1em27d2_en.pdf
- United Nations Economic Commission for Europe. (2009). *Guide to general market surveillance procedure draft 3*. Retrieved October 10, 2012, from <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/trade/>

- wp6/SectoralInitiatives/MARS/Slovakia_Oct10/GMSP3.pdf
- Vander Stichele, M. (2005). *Critical issues in the financial industry, SOMO financial sector report*. Retrieved October 10, 2012, from http://somo.nl/publications-en/Publication_415/at_download/fullfil
- Vander Stichele, M. (2008). *Financial regulation in the European Union: Mapping EU decision making structures on financial regulation and supervision*. Retrieved August 8, 2012, from http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/EUMapping_Financial_Regulation_FINAL.pdf
- Walter, I. (1972). Nontariff protection among industrial countries: Some preliminary empirical evidence. *Economia Internazionale*, 25, 2: 335-354.
- Whalley, J. (2004). Assessing the benefits to developing countries to liberalisation in services trade. *The World Economy*, 27, 8: 1223-1253.
- Woolcock, S. (2007). European Union policy towards free trade agreements. *ECIPE Working Paper*, 2007, 3: 1-15.
- World Trade Organization. (1999a). *Decision on domestic regulation* (adopted by the Council for Trade in Services on 26 April 1999, S/L/70). Retrieved August 5, 2012, from http://www.wto.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=60156&action=content
- World Trade Organization. (1999b). *Article VI: 4 of the GATS: Disciplines on domestic regulation applicable to all services* (S/C/W/96). Retrieved October 10, 2012, from http://www.wto.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=60070
- World Trade Organization. (2000a). *Korea—Measures affecting imports of fresh, chilled and frozen beef* (Panel Report, WT/DS/161/R, WT/DS/269/R, adopted on 31 July 2000; Appellate Body Report, WT/DS/161/AB/R, WT/DS/169/AB/R, adopted on 11 December 2000). Geneva: Author.
- World Trade Organization. (2000b). *European Communities—Measures affecting asbestos and asbestos-containing products* (Panel Report, WT/DS/135/R, adopted on 18 September 2000; Appellate Body

- Report, WT/DS/AB/R, adopted on 12 March 2001). Geneva: Author.
- World Trade Organization. (2001a). *Doha Ministerial Declaration* (WT/MIN [01] /DEC/1). Retrieved August 5, 2012, from http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm
- World Trade Organization. (2001b). *Guidelines for the scheduling of specific commitments under the General Agreement on Trade In Services (GATS)* (S/L/92, adopted by the Council for Trade in Services). Retrieved August 5, 2012, from http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sl92.doc
- World Trade Organization. (2002). *Decision of the committee on principles for the development of international standards, guides and recommendations with relation to articles 2, 5 and annex 3 of the agreement* (G/TBT/1/Rev.8). Retrieved August 5, 2012, from <http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=11173>
- World Trade Organization. (2003). *Supplier's declaration of conformity, submission by the European Communities* (G/TBT/W/218). Retrieved August 5, 2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_117312.pdf
- World Trade Organization. (2005a). *United States—Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services* (Panel Report, WT/DS285/R, adopted on 20 April 2005). Geneva: Author.
- World Trade Organization. (2005b). *Postal/Courier: Proposal for a reference paper. Communication from the European Communities and their member states* (TN/S/W/26). Retrieved August 5, 2012, from http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=47920
- World Trade Organization. (2008). *Fourth revision of draft modalities for non-agricultural market access* (TN/MA/W/103/Rev.3). Retrieved August 5, 2012, https://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/namachairtxt_dec08_e.pdf
- World Trade Organization. (2009). *Draft disciplines on domestic reg-*

- ulation pursuant to GATS article VI: 4, second revision, informal notes by the chairman* (Room Document No. 2160). Retrieved August 5, 2012, from http://www.unescap.org/tid/projects/gats10_article4.pdf
- World Trade Organization. (2010). *Postal and courier services, background note by the Secretariat* (S/C/W/319). Retrieved August 5, 2012, from http://www.jcampbell.com/ref_upu_doha/wto/20100900_WTO_SCW319_postal.pdf
- World Trade Organization. (2011a). Members support Lamy's proposed three-speed search for Doha outcome in December. *WTO News*. Retrieved August 5, 2012, from http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/tnc_infstat_31may11_e.htm#statement
- World Trade Organization. (2011b). *Unintended consequences of remedial measures taken to correct the global financial crisis: Possible implications for WTO compliance* (Communication from Barbados, JOB/SERV/38). Retrieved August 5, 2012, from <http://www.coc.org/files/BarbadosSubmission.pdf>
- World Trade Organization. (2012a). *World Tariff Profiles 2012*. Retrieved May 20, 2013, from http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles12_e.pdf
- World Trade Organization. (2012b). *Note by the Secretariat: Status of implementation* (G/IT/1/Rev.46). Retrieved August 5, 2012, from <http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=124961>

Beyond Tariffs—EU Trade Policy, Service Trade Regulations and TBT in the KOREU FTA

Huai-Shing Yen

Chung-Hua Institution for Economic Research , Taiwan WTO and RTA Center
No.75, Chang-Hsing St., Taipei 10672, Taiwan
E-mail: hsyen@cier.edu.tw

Abstract

In light of multilateral and bilateral trade liberalization movements in recent decades, there has been a significant reduction in tariff barriers to trade between nations. Against this background, the EU's new trade policy is shifting from the traditional paradigm of tariff concessions to the reduction and elimination of non-tariff trade barriers. As the multilateral regime under the World Trade Organization provides inadequate instruments for the reduction of non-tariff barriers, bilateral Free Trade Agreements (FTA) have become the preferred platform for addressing such issues. This paper takes the recently enacted EU-Korea FTA as one such example to explore the EU's strategy for reducing non-tariff barriers. There is a wide spectrum of non-tariff barrier issues, and the focus of this paper is on the use of discipline measures to reduce barriers associated with domestic regulations of service trade and technical barriers to trade (TBT) measures.

Key Words: EU-Korea Free Trade Agreement, non-tariff barriers, service trade domestic regulations, technical barriers to trade, new generation FTA