

編按：智庫針對ECFA已經陸續刊出四篇學者的文章，文章作者對於台灣是否該與中國簽訂ECFA各有其主張，相信讀者應該對於簽訂ECFA的優缺點，有一大致性的瞭解，然而面對那麼多各類貿易協定的名稱，到底這些名稱是否具有實質內涵的差異嗎？與WTO架構又有何不同？這都算是討論貿易協定架構的基礎問題，或許也讓許多讀者摸不著頭緒，本次我們邀請中華經濟研究院WTO中心顏慧欣博士，針對各類貿易協定的基礎概念，專文為智庫的讀者介紹，希望能夠充實大家對於貿易協定方面的瞭解。

馬政府上任後，針對台灣與中國可能洽簽經貿協定的規劃，在名稱上從過去的CECA發展到現階段的ECFA。但無論這些名稱如何改變，或之後又產生新的名稱，兩岸之間的協定，除非僅是單純的行政合作或其他政治協定，若涉及經貿事務者，尤其是涉及雙方市場進一步開放的經貿協定，基於台灣與中國均為WTO會員，便需要以WTO規範為依據進行。準此，不管是CECA或ECFA，均應符合WTO對會員間「進一步經濟整合」的相關規範，所謂「進一步經濟整合」，即為一般所知的「自由貿易區」或「自由貿易協定」的概念。本文將從WTO對於「自由貿易區」或「自由貿易協定」規範的角度，以及其他國際經驗的實踐，探討CECA或ECFA在WTO規範下的適用。

## 壹、台灣在WTO架構下之義務

台灣在2002年1月1日正式成為WTO第144個會員，而中國也在2001年12月31日成為WTO的第143個會員。在此前提下，台灣與中國的經貿關係並非只要兩情相悅就可以私相授受，台灣與中國的經貿往來必須在WTO架構下運作，亦即兩方均需遵守WTO規範從事經貿往來，此為台灣與中國在互動時應謹守的基本前提。

不過何謂「WTO規範」？WTO的規範包羅萬象，簡單而言可分成兩個層面：一是涉及市場開放（如各種產品的關稅減讓）的部份，一係各種制度性規範的部份，如貿易救濟規則（反傾銷、防衛等）、智慧財產權規則、衛生與檢疫規則等。首先在市場開放的部份，不論是台灣或中國，各WTO會員在加入WTO時均訂定在農、工、服務業上，本國對其他WTO會員的產品或投資人進入時應適用的關稅稅率或投資等相關規定，而各會員加入WTO時的入會承諾，即成為日後該國應遵守的「WTO規範」。其次就WTO制度性規範的部份，則是各WTO會員的內國法律必須符合WTO相關規定的限制或標準。而前述WTO規範在適用上，「最惠國待遇」是各會員實踐時秉持的主要原則。所謂「最惠國待遇」是指每一會員對其他WTO會員都應一視同仁，舉例來說，台灣若對美國的進口冷凍牛肉課5%關稅，對澳洲進口的同類產品也只能課5%的關稅。但「最惠國待遇」是否能排除適用？亦即是否可能透過CECA或ECFA等雙邊協定給予某一WTO會員更優惠於其他成員之待遇？在WTO規範下，能排除「最惠國待遇」適用者，最主要的依據為「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariff and Trade, 以下簡稱「GATT 1994協定」)關於WTO成員間「進一步經濟整合」的規定，始有其可行性。

## 貳、「自由貿易區」或「自由貿易協定」的WTO規範

### 一、名稱的規範

GATT 1994 協定第24條<sup>1</sup>，明文賦予區域經濟整合之合法性，GATT第24條主要對於WTO成員若進行「關稅同盟」(Customs Unions)與「自由貿易區」(Free Trade Area)的經濟整合，應遵守的相關規範。至於一般常聽到的「區域貿易協定」(Regional Trade

Agreement, RTA)、或自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)等，均為達成以「關稅同盟」或「自由貿易區」為目標的法律文件；易言之，RTA或FTA均為欲建立「關稅同盟」或「自由貿易區」的締約國間的合約書。

WTO會員簽訂優惠性經貿協定的法源，除了依GATT協定第24條規定外，若締約國為開發中國家時則可援引「授權條款」(Enabling Clause)為之。依據不同法源簽訂的經貿協定，所異之處在於協定中產品的涵蓋範圍，按「授權條款」簽訂者不要求必須涵蓋絕大部分的貿易，此主要是給予開發中國家與低度開發國家特別待遇的目的。

基於GATT1994第24條對於區域經濟整合的名稱並未有所規定，且第24條主要規範的主體為「自由貿易區」(Free Trade Area)(以及「關稅同盟」)，並未實際在該條文字中使用「自由貿易協定」(Free Trade Agreement)，惟一般設立此等自由貿易區並非雙方口頭協議或默契即可為之，必需透過法律文件始能完成，故實務上或學理上均將設立自由貿易區的法律文件稱為「自由貿易協定」，若該FTA屬於區域性締約國參與者，則有可能稱為「區域貿易協定」(Regional Trade Agreement)，但兩者皆意指建立「自由貿易區」的法律文件。

過去的經貿協定多採用FTA為名，致使多數人認為雙邊經貿協定名稱應限於FTA，但實際上GATT1994第24條既未明確使用FTA一詞，更未針對協定名稱有所限制。據WTO資料顯示，WTO會員各自簽訂的雙邊協定除以FTA為名外，協定名稱另以「經濟夥伴協定」(Economic Partnership Agreement, EPA)為名者最多，又以「更緊密經濟夥伴協定」(Closer Economic Partnership Agreement, CEPA)或以「綜合性經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)為名者亦各有數個，至於歐盟則以「聯繫協定」(Association Agreement, AA)為名簽訂3項經貿協定，至於締約國若以「授權條款」簽訂的FTA，名稱更為多元。本文整理若干通知WTO的FTA項目供讀者參考，如表1列出若干締約國按GATT 1994第24條所簽訂的FTA與名稱；表2則列舉依據「授權條款」簽訂的FTA與名稱。

換言之，對於會員簽訂雙邊/區域經貿協定的名稱，WTO並不過問，WTO規範的係各經貿協定涵蓋的實質內容，亦即必須符合WTO承諾之外進一步開放市場的內容，始能符合GATT1994第24條所稱之「自由貿易區」，亦應受WTO的規範。

準此，兩岸經貿協定無論採CECA，ECFA或其他名稱，均非WTO規範的項目，WTO關切的僅在兩岸經貿協定的內容是否符合GATT 1994第24條對FTA實質與程序規定。

表1：WTO會員按GATT第24條簽訂之FTA

會員 - 會員	文件號碼	協定簡稱	協定全名
Japan-Thailand	WT/REG235	EPA	Japan-Thailand Economic Partnership Agreement
Chile-Japan	WT/REG234	EPA	Japan-Chile Economic Partnership Agreement
India-Singapore	WT/REG228	CECA	Comprehensive Economic Cooperation Agreement between the Republic of India and the Republic of Singapore

會員 - 會員	文件號碼	協定簡稱	協定全名
EC-Algeria	WT/REG221	AA	Association Agreement between the European Communities and Algeria
Thailand-New Zealand	WT/REG207	CEPA	Closer Economic Partnership Agreement Between Thailand and New Zealand
China-Hong Kong, China	WT/REG162	CEPA	Closer Economic Partnership Arrangement between China and Hong Kong, China
Japan-Singapore	WT/REG140	EPA	The Japan-Singapore Economic Partnership Agreement (JSEPA)
CER (Australia-New Zealand)	WT/REG111	CERTA	Australia and New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA)

表2：WTO會員按Enabling Clause簽訂之FTA

會員 - 會員	文件號碼	協定簡稱	協定全名
ASEAN-China	WT/COMTD/N/20WT/COMTD/51	CECA	Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Association of South East Asian Nations and The People's Republic of China
AFTA(Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam)	L/4581		ASEAN Free Trade Area
LAIA(Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela)	L/5342	LAIA	Latin American Integration Association
COMESA	WT/COMTD/N/3	COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)
SAPTA	WT/COMTD/N/10	SAPTA	Latin American Integration Association
MERCOSUR	WT/COMTD/1	MERCOSUR	The Southern Common Market (MERCOSUR) Agreement

## 二、實質內容的規範

### 1. 實質要求

如上所述，WTO目前與FTA有關的規範包括：（1）GATT1994第二十四條以及瞭解書，（2）「服務貿易總協定」（GATS）第五條，（3）依據授權條款（Enabling Clause）所簽署之FTA。在這些條文的規範下，唯有符合規範條件的雙邊經貿協定，始能成為排除最惠國待遇原則（MFN）的FTA。並且，為了防止FTA對非簽定之會員造成隱藏性限制及歧視之措施，以及減少對各國

在貿易利益上的受損，因此，GATT以及GATS皆對RTA/FTA有實質上及程序上之要求，本文在此略以GATT 1994 第24條對FTA規範加以說明。

在GATT第24條所規範的實質內容要件上，主要關於所謂「是否涵蓋全部的貨品」(Substantially All the Trade, 以下簡稱SAT要件)的認定。WTO規定，會員進行深度整合 (Deep Integration) 時，必須取消對各關稅領域生產商品相互間的關稅，以及商業限制性的法規。其中關於SAT要件定義，目前仍未有定論。但原則上，對於SAT則有兩種解釋方法，即量化與質化。所謂量化，是以貿易量來計算其涵蓋範圍；而質化則是指沒有部門（至少主要部門）被排除在FTA的自由貿易外。不過，WTO司法實務案例中曾解釋，SAT應是包含質化與量化之要素。

## 2. 程序要求

在GATT第24條規定下，如欲進行FTA之簽署，必須符合三個程序規定的要求。

### (1)通知 ( Notification )：

根據GATT第二十四條第七項 (a) 款之規定，任一締約國於決定加入FTA時應立即通知大會，並且提報有關該FTA之資料，以利大會得對適當之締約國提出報告與建議。另外，根據1994GATT瞭解書之規定，區域協定如有任何重大改變或發展時，FTA之成員應向大會報告。

然而，由於GATT第二十四條對通知之規範並不嚴謹，因此許多WTO會員國皆未履行通報FTA的義務。故為強調FTA透明化原則，WTO會員國援引杜哈部長宣言，以及香港部長會議宣言，經過談判並達成協議，由貿易規則談判小組主席提出之透明化文件<sup>2</sup> 大致獲得會員們初步的共識，故FTA「透明化機制」自2006年12月實施至今已將近一年半個月，該透明化機制主要規定，會員國在未來談判及簽訂FTA時，都應「早期宣佈」，並提供WTO秘書處相關資訊，包括正式名稱、範圍、簽署時間、未來實施時間表、完整的協定條文以及任何有關的清單、附件及議定書等。

再者，秘書處需針對相關的FTA來向會員國提出「事實陳述」(Factual Presentation)，而會員國在接獲通報後，可在一年內對協定進行檢討。雖然目前透明化機制係屬一暫時性機制，但杜哈回合談判完成後，透明化機制可預期將成為永久性之機制。惟現行機制對於通知之內容、通知之方式、通知之時點、受理通知之單位、FTA審查報告之定位、如何加強RTA審查的機制、非關稅措施、與開發中國家相關之規範等，談判尚未形成共識，仍待進一步協商討論。

### (2)審查 ( Examination )：

所有依據GATT第二十四條第7項 (a) 款所作之通知，應由工作小組依據GATT1994之相關規定以及瞭解書第一項來與以審查。同樣的，在GATS第五條第7項 (a) 款與 (c) 款亦也規定，服務貿易理事會得設立一工作小組審查該等協定或其增補修正之內容，並就該等協定是否與本條之規定相符向理事會提出報告。如理事會認為合適，亦得依據 (a) 款與 (c) 款所設立工作小組所作成之報告，向各會員提出建議。

### (3)定期檢討 ( Periodic Review )：

依據1994瞭解書以及GATT1947之規定，RTA之成員應定期每兩年向商品貿易理事會提交相關協定運作情形，以及報告締約國相關履行進度的報告。

## 參、CECA的內涵

過去政府曾以CECA作為兩岸經貿協定之名稱。誠如上述，CECA是若干國家簽訂FTA所使用的名稱，CECA即為FTA。不過從國際簽訂FTA的發展觀察，FTA之內涵，一般除包含傳統上關於貨品關稅減讓與數量限制之消除外，於服務業貿易或智慧財產權領域，提供與本國人民相同之待遇，並觸及貿易便捷化、投資自由化、農業、環境標準與競爭政策的開放。另由於近期的雙邊經貿協定更專注於締約國間緊密經濟關係的建立，因此，名稱亦不再侷限於RTA或FTA，因此有CECA或EPA等名稱的FTA出現，其主要在反映各國不再以貨品貿易，為貿易協商單一核心概念，舉凡包括促進自然人移動、投資與服務業自由化等其他概念，均成為現今區域貿易談判之重點項目。

若再從國際經驗觀察，目前FTA以CECA為名稱者並不多見，並且以CECA為名之FTA多集中於亞太地區，其中又以東協會員國與中國、印度締結者居多。例如東協與韓國、中國與印度分別簽訂以完成CECA為最終目標之「CECA架構協定」(Framework Agreement)，如有《東協-韓國全面經濟合作架構協定》。基本上此等協定除了包括傳統FTA針對單純貨品市場開放或關稅減讓之部分外，其更為強調制度性障礙之消除與投資環境之規則，以及在相同價值觀或社會制度下，對如政府採購、競爭政策、中小企業合作等議題建立更為廣泛之經濟合作等。

## 肆、「架構協定」概念內涵與WTO適法性

近來政府又提出「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)的名稱，所謂ECFA中的「F」英文為「Framework」，即為「架構」一詞，意謂著ECFA屬於一種「架構協定」的概念。

「架構協定」的緣起，係當一「自由貿易區」有意參與的締約國間差異性較大，則該自由貿易區的建立非一蹴可及的目標，故可能無法僅透過一次的法律文件(例如FTA)達成該目標。有鑑於此，GATT的條約擬定者亦思及此等可能性存在，於是在GATT第24條中提到，各締約國可以訂定必要的「過渡協定」(Interim Agreement)以設立「自由貿易區」，故會員進行經濟整合時，WTO並不要求必須一步到位，係可透過「過渡協定」來漸進式達成。而該「過渡協定」規範後來透過WTO會員實踐的結果，則成為東協、中國、日本等國簽訂其各自FTA時採用的「架構協定」模式。

易言之，「架構協定」係為締約國實際簽訂FTA前的前置性與過渡性協定，目的在確定締約國基於一定共識，對於各議題開放期程，與加強雙方經濟合作事項，透過此架構協定的簽訂，使雙方在可預期期限內，確定談判的展開與建立協商平台與機制，如前提及的東協-韓國CECA、東協-中國CECA、東協-印度CECA與東協-日本CEPA等，均先簽訂「CECA架構協定」或「CEPA架構協定」，之後再訂定CECA與CEPA含有實質開放的個別協定。

若視「架構協定」乃締約國成立自由貿易區前所締結之過渡協定，按GATT1994第24條第5項之規定，此架構協定內容必須受到若干限制，基本原則就是架構協定所訂定的貿易有關的關稅及商事法令，均不得比未訂定前更高或更具限制性。此外，按GATT1994第24條第7項第1款之規定，締約國負有通知總理事會此過渡協定之義務。

綜言之，兩岸若朝向先簽訂含有「架構協定」性質的ECFA，則該ECFA應僅包括若干宣示性與原則性條款，以及訂定日後各項實質議題的規劃與談判展開時程。不過政府提到，將可能參

照東協與中國CECA架構協定的「早期收穫條款」，同樣比照在兩岸ECFA納入「早期收穫條款」，在該條款中可能會納入工業產品進口或服務業市場開放。故兩岸的ECFA內容，最終除包含在「早期收穫條款」的工業產品或服務業外，其餘各條款均應不涉及市場開放的效果。

準此，ECFA最大的意義應在於，基於兩岸擬朝向建立「自由貿易區」的協定宗旨，俾使兩岸政府為達成此宗旨，成立相關工作小組或貿易談判委員會，展開實質經貿議題談判；並為兩岸經濟合作活動（如疫檢合作、投資保障協定等）獲得更為明確的規劃依據。此外，必須特別說明的，ECFA僅是以最終建立自由貿易區為目標的過渡協定，故ECFA簽訂後，後續仍須針對個別貿易議題的談判成果簽訂個別的FTA（協定名稱可日後再決定），始能使談判結果產生實質效果。

## 伍、結語

綜合上述，當前政府提出的兩岸經貿協定，無論其名稱為何，實際上在WTO規範下的意涵就是FTA。至於ECFA，就WTO的意義而言則屬於朝向FTA為目標的過渡協定，故最終仍要簽訂FTA。總而言之，由於中國是台灣最主要的貿易對手國，且其他國家均積極與中國洽簽FTA的發展下，兩岸洽簽經貿協定的政策目標，或許在國際情勢環境下確有其必要性，惟不論兩岸的經貿協定將為ECFA或CECA，亦或是其他名稱的FTA，充分依據WTO規範來設計協定內容，應當為政府遵行不悖的原則。再者，兩岸經貿協定推動的利弊得失，以及所根據的經濟評估與結果，政府亦應作有效的溝通與說明，此為民主法治政府執行公共政策時，不可忽略的法律正當程序。

最後，簽訂任何經貿相關國際協定均為利弊互見，故其他國家進行FTA談判時，均需對其農業、製造業、消費者、藍領、白領等各社會組成份子的資源與權益，作均衡性考量，以凝聚國內共識，並作成最佳的FTA談判策略。台灣與中國經貿關係的問題並非一日之寒，則亦非一日之功即能解決。如何凝聚與整合社會共識，並作成台灣洽簽兩岸經貿協定的最佳談判策略，以創造全體人民最大之福祉，有賴於當前政府的宏觀思維與謹慎行動。

作者顏慧欣博士為中華經濟研究員WTO中心研究員  
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

- 1.參考網站資料：[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_02\\_e.htm#articleXXIV\(2008/9/2\)](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV(2008/9/2))
- 2.JOB(05)63, Elements for an RTAs' Transparency Process, Informal Note by the Chairman, 29 April, 2005.