



Taiwan
Economic
Forum

名家觀點

VIEWPOINT

政策焦點

政策紀實

特別報導

名家觀點

經建專論

活動紀實

經濟新訊

台灣景氣概況

經濟統計

法規調和與改革 是加入TPP的必要課題

中華經濟研究院（台灣WTO中心）副執行長 李淳

壹、前言

近年來區域整合主義盛行，各國紛紛朝向簽署自由貿易協定（以下簡稱 FTA）發展。我國在主要競爭對手的 FTA 網絡逐漸成形之際，亦將推動雙邊 FTA，加入如「跨太平洋夥伴協定」（TPP）等區域自由貿易協定，作為關鍵經貿政策。

然而觀諸晚近歐、美先進國家所洽簽之 FTA 的自由化方向，除傳統關稅消除及服務業開放外，更包含為數眾多的



中華經濟研究院（台灣WTO中心）副執行長李淳認為，法規的調和與改革，為我國推動FTA的基礎，也是加入TPP的必要課題。

法規透明化及調和義務。形成此種趨勢的原因，包含以下幾個主要考量。首先過去 70 年拜世界貿易組織（以下簡稱 WTO）及其前身關稅及貿易總協定（以下簡稱 GATT）之賜，世界各國的關稅水準已經大幅下降，同時在 WTO「資訊科技協定」（ITA）之規範下，占全球貿易量 97% 以上的電子資訊相關產品，亦已享有零關稅待遇。此一結構意味者 FTA 要解決的關稅談判問題，已可聚焦於少數敏感類產品。

於此同時，由於關稅逐漸喪失落實內國政策的功能，因此若各國有意保護本國產品，如檢驗、檢疫等各種非關稅措施（Non-Tariff Measures, NTM），成為唯一可使用的工具，進而形成貿易障礙的主要來源。特別是非關稅措施對於貨品流通造成的限制，可能更勝於關稅（例如被判定不符合檢驗標準之產品，便完全無法進口）；例如歐盟 2011 年的報告顯示，其重要貿易夥伴所採用之非關稅措施，每年對歐盟造成約 960 至 1,300 億歐元之負面影響。

另一方面，歐美先進國家近年來的出口項目中，服務貿易比重迅速成長，其中，服務業及投資之主要障礙，來自於各種監管法規之不合理、不必要規定。若服務業及投資監管法規的不合理或不足，可能造成徒有形式上的開放承諾，卻無法轉化成實際上的競爭機會，而法規的不確定性，更可能影響投資風險的評估。

在此一背景下，NTM 及服務業監管法規接軌及調和議題，遂成為 FTA 之關切重點。從目前已公布之 TPP 協定所涵蓋之議題觀察，非關稅措施及服務業監管法規調和議題，亦屬於 TPP 談判之重點。換言之，我國未來無論是與歐、美等先進國家洽簽 FTA，抑或加入 TPP 談判，除部分弱勢產業輔導外，主管機關之法規制度之接軌及調和工作，亦將成為主要的挑戰與改革項目，必須及早開始準備。

貳、FTA法規調和之主要方向

以國際性協定作為推動各國法規革新的工具，向來有一定之敏感性。蓋傳統上法規政策乃屬於各國主權之一部分，因此當國際協定將其納入規範時，不免有限制國家主權行使的緊張性。況且各國均有其本國政策需要，不宜且無法以國際協定剝奪各國制定法規政策之權限，因此過去在 WTO 多邊架構下，對於法規調和議題之著墨較少。

然而在如 FTA 及 TPP 這種雙邊及區域整合關係下，既然參與國家均有相同之自由化意願，且經貿利益明確，因此各方較願意藉此推動跨國法規調和。在議題涵蓋面上，舉凡法規之透明化及可預測性、商品與食品之檢驗檢疫制度、電子商務、電信、金融、智財權保護、競爭，乃至於公營事業等，均屬於 FTA 法規調和的領域。

在法規調和之方式方面，基本可歸納為以下 3 個主要類型。首先是強化法規制定程序的透明及參與義務，以提升法規之合理性及可預測性。其次為要求締約國家以國際準則 / 標準為基準，促使本國法規之國際接軌。最後則為將先進國家之制度轉化為 FTA 義務，並要求其他締約國接受作為改革之內容。

參、FTA法規調和之具體內容對我國之影響

以美韓與歐韓 FTA 對於法規透明化及可預測性規定為例，其要求為主管機關須於事前公開法規草案內容並說明理由及目的，同時應給予相當之時間供公眾提出評論意見，且應針對重要評論意見說明後續之處理情形。在美韓 FTA 中，更具體要求公眾評論期應不少於 40 日，而涉及金融法規之評論期，則更需

延長至 60 日。我國《行政程序法》施行後，對於法規草案之預告亦已有所規範，然而目前作法，按照行政院 2005 年之函示，應不少於 7 日，顯然與 FTA 義務有所落差。其次，前述之預告義務，除法規命令外尚包含「法律」草案。而在我國目前制度下，主管機關並無預告法律草案之義務。同時我國亦無針對重要評論意見加以回應之規定。

除一般透明化義務外，美韓與歐韓 FTA 中更對如健保藥價及醫療器材核價程序，有特定之開放參與義務要求。而對於金融監管法規，亦納入針對非正式行政行為（亦即俗稱的喝咖啡）之透明化義務，要求其內容應與書面為之，且必須公布於主管機關之網站。

而對於本國法規之國際接軌部分，FTA 除要求電機電子產品、汽車等檢驗標準應以特定國際標準為依據外，在服務業亦出現監管法規之國際接軌要求。例如：歐韓 FTA 對於金融監管措施，便要求盡可能以「巴塞爾公約」、「國際保險監理官協會（IAIS）保險核心原則與方法」、「OECD 租稅資訊交換協定」、「G20 租稅透明化與資訊交換原則」等國際準則，作為金融監管法規之基礎。此外，美國總商會亦主張應於 TPP 競爭專章中，納入 OECD 對於公營事業之治理及競爭中立（competition neutrality）之相關準則。而美韓與歐韓 FTA 亦基於競爭中立及管制中立原則，要求由公營之韓國郵政公司（如同我國之中華郵政）所提供之郵政保險業務，應回歸適用一般《保險法》，並應確保其公平競爭。對於以上之法規調和義務，我國制度若非尚未完全到位，就是尚未開始推動相關改革。

至於在將先進國家之制度轉化為 FTA 義務部分，在智慧財產權保護之領域最為明顯。例如：美國對於著作權保護期間，多要求延長至 70 年，與 WTO 之 50 年規定有顯著落差。而歐盟亦多要求納入「地理標示」（geographical indication）之保護制度。又如在商品強制檢驗領域，我國目前制度係以「事前

檢驗」為主，檢驗合格方可出廠進口。歐、美等國則多採「事後檢驗」，出廠通關時，僅需出示符合性聲明即可。而在美歐之 FTA 中，對於電機電子類產品，亦要求其 FTA 夥伴改為「事後檢驗」，並以「供應者符合性聲明」(SDoC) 取代事前檢驗要求。此二者均與我國現況有所不同，仍有相當之調和改革需要。

肆、結論與建議

參與 FTA 之結果必然有利有弊，但若利大於弊，則就有推動之正當基礎。對於 FTA 之法規革新及調和義務而言，由於其適用對象並非僅限於 FTA 對手國；我國業者及消費者才是真正之受益者，因此其推動之正面意義，更高於市場開放之自由化。然而法規調和及修正之工作，主要將由主管機關負責推動，也因此主管機關亦將成為推動 FTA 洽簽以及自由化之直接「利害關係人」。

亦即是，洽簽 FTA 之影響及挑戰，並非僅限於產業；主管機關所面對之立、修法工程，亦為推動 FTA 中一個重要的因素。因此有必要藉由現行推動 FTA / ECA 之跨部會協調機制，強化各主管機關對 FTA 影響之認知，並及早針對法規調和需求進行盤點以及修法困難分析，以做為我國推動 FTA 之基礎。📍