政治科學論叢／第 72 期／民國 106 年 6 月／頁 121-148

歐美跨大西洋貿易及投資夥伴協定之興起與挑戰*

李貴英**

摘　要

歐盟與美國進行之跨大西洋貿易及投資夥伴協定（TTIP）談判，被公認是國際貿易史上最大規模與最具野心者。雖然歐美均同意一般自由貿易協定所涵蓋之市場進入問題乃是 TTIP 義務之核心，不過雙方對於如何處理各自市場上管制政策之差異歧見頗深。自 2013 年 10 月至 2017 年 6 月，歐盟與美國代表舉行十五回合正式談判。2017 年 1 月與 2017 年 6 月初又再度舉行會議，檢視歐盟與川普政府有關協定談判之進展。雖然川普總統曾數度發表聲明，而歐盟亦提出關於 TTIP 協定之進展報告，但目前 TTIP 仍前景不明。自 2017 年 1 月以來，川普政府面對 TTIP 之問題，似有前後不一、自相矛盾之態勢。因此 TTIP 未來能否順利完成洽簽具有高度不確定性，一方面是因爲政治問題，另一方面則是因爲廢除非關稅貿易障礙之技術性困難。如此一來可能導致國際貿易之不穩定性，全球經濟成長趨緩，以及造成國際社會新的分歧。縱然目前 TTIP 之發展前景不明，但並不表示歐美之間已推動之 TTIP 談判徒勞無功；未來歐美雙方不無可能在 TTIP 之基礎上，推出新的貿易模式、新的協定型態，或以新的名稱取而代之。

關鍵詞：美國、歐洲聯盟、跨大西洋貿易及投資夥伴協定、市場進入、非關稅貿易障礙

---

* DOI:10.6166/TJPS.72(121-148)。

**東吳大學法律學系專任教授，Email: cathyli2@scu.edu.tw。

收稿日期：106 年 3 月 27 日；通過日期：106 年 6 月 28 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

歐盟與美國進行之跨大西洋貿易及投資夥伴協定（The Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）談判，被公認是國際貿易史上最大規模與最具野心者。歐美兩大經濟體合計占全球 GDP 的 60%，全球商品貿易的 33%，全球服務貿易的 42%。美國在歐盟之投資爲美國在亞洲地區投資的 3 倍，而歐盟對美國之投資爲歐盟對亞洲投資的 8 倍（鍾佳蓉，2014：11），是故 TTIP 談判之重要性可見一斑。2013 年 2 月歐盟與美國展開程序推動 TTIP 正式談判，2013 年 7 月於華盛頓特區舉行第一回合談判，最近一次係於 2016 年 10 月在紐約舉行第 15 回合談判（European Commission, 2016）。2017 年 1 月與 2017 年 6 月初又再度舉行會議，檢視歐盟與川普政府有關協定談判之進展。該協定之所以不同於其他自由貿易協定談判，在於 TTIP 試圖爲歐美跨大西洋市場訂定與調和共同的經貿法規與標準，並且在談判過程中，觸及有關食品安全、環境保護，以及個資隱私等問題，由於涉及社會價值觀與偏好之敏感議題，因而成爲媒體與輿論關注之焦點。回顧歐盟與第三國談判洽簽條約之歷史過程，似乎十分罕見有任何協定如同 TTIP 一般，引起支持者與反對者如此壁壘分明、針鋒相對之局面。

從世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）或八國集團（G8）所引起的抗議聲中，不難發現全球化與貿易自由化已成爲亟具爭議性的話題。同時也因爲 WTO 杜哈回合停滯不前，促使歐盟在 WTO 多邊貿易架構之外展開自由貿易協定的談判。里斯本條約生效後，歐盟共同貿易政策（Common Commercial Policy, CCP）呈現新風貌，歐盟在該政策領域的專屬權限擴大，及於外人直接投資，更進一步促使歐盟對美國展開 TTIP 談判，洽簽全面性之經貿協定，以期廢除關稅與非關稅貿易障礙、廢除服務與投資障礙、調和經貿法規標準、對全球議題提出合作發展模式，以及建立共同貿易目標。事實上 TTIP 之目標遠大，並不僅止於貿易自由化而已；其眞正的目標著眼於在歐美之間創立常設性之法規合作機制，藉以減少彼此法規歧異、提升貿易與投資。

2015 年 10 月美國與 11 個亞太地區國家完成跨太平洋夥伴協定（The

臺灣大學學術期刊資料庫

Trans-Pacific Partnership, TPP）之談判。然而美國大選之後，新任總統川普剛上任即於 2017 年 1 月 23 日簽署行政命令退出 TPP。歐美間之 TTIP 談判原本即有諸多困難尚待克服，美國退出 TPP 之舉也使歐美間之 TTIP 談判雪上加霜，且美國曾出現似有意擱置 TTIP 談判之舉（Mansfield, 2017）。對於歐盟而言，展開 TTIP 談判原本意在 WTO 架構之外另起爐灶，與美國共同攜手改寫全球貿易規則。但與同時參與 TPP 與 TTIP 談判之美國不同，對於歐盟而言，TTIP 能否成功簽署，攸關跨大西洋地區與跨太平洋地區之經貿平衡與競爭。如今美國退出 TPP 之後，導致藉由 TPP 與 TTIP 兩大巨型區域貿易協定來劃分全球經貿佈局之盤算頓失平衡。此外，縱使未來 TTIP 仍有望繼續談判，對於歐盟而言，TTIP 亦已引起一系列的問題，例如 TTIP 在歐盟共同貿易政策上所扮演的角色爲何？歐盟如何確保 TTIP 之簽署不至於降低消費者健康與安全的保護水準？如何確保個資隱私？如何確保投資爭端解決機制不至於產生負面影響？如何確保 TTIP 之談判與洽簽符合透明化原則與民主法制化之要求？歐盟在處理該等問題的同時，不僅限於歐美之間 TTIP 談判之層面，事實上也考驗了歐盟在全球經濟治理上所扮演之角色及其視野。

目前台灣在 TTIP 相關議題之學術研究尚屬有限，有研究從經濟角度介紹 TTIP 之進展、談判議題，以及分析未來可能對台灣產生之影響（鍾佳蓉，2014：11；陳孟君，2014：29），亦有研究探討歐洲議會普選後對 TTIP 談判進展之監督角色（吳柏寬，2014：72），此外另有學術論文由政治經濟學之觀點出發來分析 TTIP 之整體效應（賴昀辰，2016：122）。本文則擬就歐盟共同貿易政策與 TTIP 進行論述，首先討論在歐盟共同貿易政策之下 TTIP 的定位，接著討論 TTIP 談判所引起之各項爭議與難題，以呈現歐盟在 TTIP 談判中所面臨之挑戰，最後做一總結。

貳、歐盟共同貿易政策之實踐與 TTIP 之推動

TTIP 之主要目的在於促進歐美雙方之經濟成長與創造就業機會，早在歐盟執委會 2014 年工作計畫中將之列爲主要目標（European Commission, 2014a: 4）。在廢除商品與服務貿易障礙方面，歐盟將談判重點放在工業產

臺灣大學學術期刊資料庫

品與農產品，不過美國方面則較著重於服務業市場的進一步開放。儘管如此，歐美雙方均視 TTIP 爲一強而有力之刺激經濟方案。根據歐盟執委會之委託研究指出，TTIP 完成洽簽後預期可望爲歐盟帶來 1,200 億歐元之經濟利益，對於美國則帶來 950 億歐元之經濟利益（European Commission, 2013a: 6）。目前就平均關稅稅率而言，歐美間之關稅障礙約爲 3%，一旦廢除該等障礙後，可望促進歐美之商品貿易。此外，談判也將焦點集中在如何推動產品標準相互承認與廢除不必要的技術性要求，亦即所謂的非關稅貿易障礙，尤其在汽車、藥品醫療器材，與創造跨大西洋的採購市場等方面。歐美的談判重點不在於回溯既往而就相關法規標準進行調和，而是在於未來雙方訂定相關法規與標準時能夠充分擴大合作。爲了回應公民社會的質疑聲浪，歐美雙方也聲稱在調和法規標準之際，仍將維持既有之消費者保護水準。

TTIP 被歐盟視爲促進經濟發展之原動力，而 TTIP 之所以可行，原因就在於歐盟得於共同貿易政策之下進行談判。同時拜歐盟單一市場規模之賜，歐盟得與美國進行 TTIP 談判。下文擬就歐盟貿易政策之下 TTIP 的定位問題，以及跨大西洋經濟合作與全球經濟秩序之轉變進行分析。

一、歐盟貿易政策之下 TTIP 的定位

自 1980 年代末期開始，全球政經局勢發展以經貿自由化議題爲主軸，大部分國家採兩種途徑進行：一是透過 WTO 回合談判，消除關稅與非關稅貿易障礙；二是融入區域經濟整合，以完成區內自由貿易，以削減少彼此貿易障礙爲目標。然而由於 WTO 杜哈回合停滯不前，成果有限（Wilkinson et al., 2016: 247-255），促使各國紛紛轉向區域經濟整合。歐盟亦然，歐盟不再將其對外貿易政策的重點單獨置於 WTO 多邊貿易回合談判上，而是改以多邊及雙邊雙軌並進，對外積極洽簽自由貿易協定。

從法律層面觀之，根據歐洲聯盟運作條約第 207 條規定，歐盟執行對外貿易政策並不僅侷限於更新共同貿易政策之概念，爲了強化歐盟採取對外行動之能力，歐盟進一步將共同貿易政策納入歐盟整體政策之一環，以促成對外政策之一致性。基此，歐盟對外貿易政策反映幾項特色：第一、共同貿易政策被納入歐盟整體政策之一環，並作爲實現歐盟對外行動之工

臺灣大學學術期刊資料庫

具；第二、重新定義共同貿易政策之概念，而非僅止於擴大其適用範圍；第三、擴大歐盟專屬權限，例如在服務貿易、與貿易相關之智慧財產權，以及外人直接投資等新領域，歐盟可獨享對外締約權，而毋須與會員國共同分享；[1] 第四、改變共同貿易政策之決策機制，除了若干例外，決策模式主要採取條件多數決。至於締結有關文化、視聽、社會、教育與健康服務貿易等敏感性領域之協定，歐洲聯盟運作條約第 207 條第 4 項第 3 款規定條件多數決之例外，該等領域之所有層面均適用一致決。且基於透明性、合法性，與政治監督之需要，歐洲議會得參與此一決策機制。基此，自里斯本條約生效後，共同貿易政策成了聯盟的專屬權限，包括貨品貿易、服務貿易（除運輸以外）、與貿易相關之智慧財產權以及外人直接投資。

由此觀之，歐盟共同貿易政策之實踐，應符合歐盟對外行動之原則與目標，顯然歐盟貿易政策被工具化。不過有一點值得注意的是，現行條約不僅是將貿易當作政策工具，而是在本質上將之視爲貿易政治（politics of trade）。貿易政策引領了政治風潮，在 TTIP 談判過程中尤爲顯著。而歐盟之所以能夠與美國進行 TTIP 談判，正是因爲歐盟各國在對外貿易上採取同一立場，且歐洲單一市場規模對於美國也是一大誘因。

在歐盟推動對外貿易政策的法律與政策架構下，若干因素促成歐美推動 TTIP 談判，包括 WTO 杜哈回合談判進展緩慢近乎停滯、全球金融風暴衝擊、原物料價格飆升、改革歐盟共同農業政策的長期計畫，以及歐盟面對 TPP 首輪談判完成與亞洲崛起之策略回應。

事實上，歐盟貿易政策自里斯本條約生效後即有所轉變，而歐盟自 2014 年 1 月 1 日起實施普遍化優惠制度（generalized system of preferences, GSP）之改革即爲轉捩點。[2] 自 1980 年代起，歐盟對於亞洲、太平洋地區、非洲與前蘇聯國家實施 GSP 優惠制度。但是由於 WTO 曾對歐盟 GSP 制度

---

1 惟有關運輸方面之國際協定仍維持現狀，不屬於共同貿易政策之範圍，除應適用歐洲聯盟運作條約第 91 條以下之特別規定外，同時亦受歐洲聯盟運作條約第 3 條第 2 項有關歐盟專屬權限之規定所規範。

2 Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 applying a scheme of generalized tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008, *Official Journal of the European Union*, 31.10.2012, L 303/1.

臺灣大學學術期刊資料庫

作成不符協定故而建議修正措施之裁決（李貴英，2005：75-86；Howse, 2003: 385-405），以及面臨開發中國家經濟崛起後，歐盟即著手修正其 GSP 制度。目前印度等國仍在歐盟 GSP 受惠國名單當中，而巴西與俄羅斯等國（包括白俄羅斯、哈薩克、阿根廷、古巴與烏拉圭）則已畢業。原本非洲國家構成歐盟 GSP 之主要受惠國，但 2014 年歐盟與東非、西非、南非國家洽簽區域性經濟夥伴協定（economic partnership agreements, EPAs）之後（European Commission, 2015: 32），歐盟此後僅保留全球最貧窮國家得享有 GSP 優惠地位。

儘管 WTO 杜哈回合談判進展不如預期，然而歐盟仍不放棄此一談判並以多邊方式推動貿易自由化，同時也致力於避免因推動區域貿易協定／自由貿易協定談判之結果，而導致多邊貿易體制之割裂。多邊貿易體系仍爲歐盟貿易政策之基石，歐盟也尋求爲 WTO 多邊體系注入活水（European Commission, 2015: 27-28）。歐盟認爲推動洽簽雙邊區域貿易協定／自由貿易協定談判成功之果實，可以進一步推動多邊貿易自由化，爲現今的困境提供可能的解決方案，並補強歐盟在 WTO 下所爲之承諾。歐盟目前生效之自由貿易協定約涵蓋歐盟對外貿易的三分之一，若刻正談判中的自由貿易協定未來生效，涵蓋率將達到三分之二（European Commission, 2015: 9）。歐盟對於雙邊區域貿易協定／自由貿易協定採取開放的立場，並期望以此帶動多邊貿易體系前進之動能。歐盟亦秉持此一態度看待 TTIP 談判。就歐盟的觀點而言，其認爲由於歐美跨大西洋市場規模龐大，若雙方能在法規合作方面達成良好實踐之目標，將可作爲 WTO 回合談判參考之典範（Hufbauer and Cimino-Isaacs, 2015: 692-693）。

此外，在巨型區域貿易協定談判中，以 TTIP、TPP 以及區域全面經濟夥伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）最受各界矚目。歐盟向東之夥伴關係與俄羅斯主導之歐亞關稅同盟（俄羅斯、白俄羅斯與哈薩克）相競爭，不過歐盟分別與烏克蘭及亞美尼亞簽署自由貿易協定，頗有斬獲。然而歐盟亦給與俄羅斯戰略夥伴之地位，如同巴西與印度。在新興市場國家中，土耳其已適用歐盟共同關稅，對加入歐盟表現積極；墨西哥與美國、加拿大一樣同屬於北美自由貿易協定之一員，且歐盟與加拿大已完成簽署全面性經濟與貿易協定（Comprehensive Economic

臺灣大學學術期刊資料庫

and Trade Agreement, CETA）。[3] CETA 是歐盟首度與八國集團之成員完成貿易談判之成果，且可能對 TTIP 談判內容有所影響。至於歐盟與亞洲國家關係方面，歐盟已完成歐韓自由貿易協定之洽簽；歐盟與新加坡、越南之自由貿易協定亦已完成，靜待批准。另歐盟已展開與中國的雙邊投資協定談判，並以進一步洽簽自由貿易協定爲目標。歐盟亦將完成與日本之自由貿易協定視爲優先策略，可望於 2017 年年底達成。同時歐盟另已準備與印度及東協主要國家（如印尼、馬來西亞及菲律賓）開啓或恢復自由貿易協定之談判。此外歐盟還將分別啓動與澳大利亞及紐西蘭之談判。爲了因應美國川普政府未來可能實施的貿易保護政策，歐盟可能隨之調整貿易政策之重心，藉由洽簽自由貿易協定之方式在亞太地區拓展新的商機。尤其在美國退出 TPP 後，爲了避免歐盟對外貿易政策陷於停滯，歐盟執委會可望重新檢視在亞太地區貿易談判的布局。由此觀之，歐盟採取區域間主義之途徑，似乎主導目前歐盟全球交往之對外貿易政策。

歐盟對外積極洽簽區域貿易協定／自由貿易協定，藉以推展貿易關係的圖像由此可見一斑。然而縱使杜哈回合談判成果有限，WTO 仍掌握國際貿易規範的聖經，且 WTO 目前所進行的若干新協定談判，如服務貿易協定（Trade in Service Agreement, TiSA），也可能影響 TTIP 的談判結果。此外，TTIP 以及歐盟對外洽簽的自由貿易協定，仍然不得悖離 WTO 相關協定所設定之架構，同時也必須恪遵歐盟法，不得違反。這些因素可能使原本不單純的情況更爲錯綜複雜，增加 TTIP 談判結果預測的難度。

二、跨大西洋經濟合作與全球經濟秩序之轉變

歐盟對外貿易政策之目標在於促進全球化，如此一來可增進歐盟商品與服務在全球市場上的貿易量，同時有利於歐盟取得高品質的零組件與原物料。透過提升貿易量，可爲歐洲勞工創造就業機會，提供消費者以划算的價格選購商品與服務。更重要的是，歐盟從中可獲得制定全球遊戲規則

[3] 2017 年 2 月 15 日歐洲議會已投票通過 CETA，原本尚待歐盟各會員國國會通過後始得生效。然而歐洲聯盟與加拿大於 2017 年 7 月 8 日發布聯合聲明表示，雙方同意自 2017 年 9 月 21 日起暫行實施 CETA。

臺灣大學學術期刊資料庫

的契機，不僅是貿易規則，也包括因此而衍生的環境保護、公共衛生、安全，以及勞動權利等規則。推動 TTIP 談判不僅將改變跨大西洋經貿關係，勢必也將對全球經濟秩序造成影響。

歐盟前貿易執委 Peter Mandleson 曾形容 TTIP 的精神並非創造一個歐洲與北美之間封閉式的商店，用以服務與滿足彼此的需求，而是建立一個開放性之架構，他國亦可加入與仿效（House of Lords, 2014: 22）。基此，TTIP 不應只是單純地被解讀爲振興歐美經濟或全球經濟，或是爲杜哈回合談判注入活水，而是嘗試主導整個多邊貿易議程，重新定義未來多邊貿易談判之範圍與議題。在美國總統大選前，一般咸認一旦歐美完成 TTIP 談判，歐美有可能聯手透過 WTO 之場域，例如藉由杜哈回合或其後之貿易回合，將 TTIP 的成果多邊化，進而重塑全球經濟秩序。然而在川普政府上台後，觀諸美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative, USTR）於 2017 年 3 月 2 日所公布之 2017 年美國總統貿易政策推動重點（President's National Trade Policy Agenda for 2017），其中著重於雙邊談判而非多邊談判，對於 WTO 多邊貿易體制亦非採取全然支持之立場。[4] 該份文件公布後使得後續發展萌生變數，一來歐美是否能繼續並完成 TTIP 談判，以及即使 TTIP 談判未來終能完成，TTIP 之成果能否多邊化，均有高度不確定性。

除此之外，如欲達成 TTIP 洽簽之目標，歐盟將遭遇若干現實上的難題（賴昀辰，2016：143-148）。如前所述，歐盟試圖藉由 TTIP 來強化歐盟未來在世界經濟上的影響力。縱使歐盟本身具有舉足輕重的地位，歐盟仍需盟友相互扶持。原本 TTIP 可望確保歐盟與美國在重要議題上的合作，擘劃未來相關規則的藍圖，但是在跨大西洋經貿關係上，歐美雙方現行適用的諸多管制規則，卻構成彼此最大的貿易障礙。歐美尋求減少非關稅貿易障礙的同時，還要兼顧避免降低該等規則與管制所提供的保護水準，並非易事。除非歐美能在 TTIP 談判中克服該等困難，談判成果成爲先驅，

4 本文件具體將川普政府之貿易政策方向歸納爲四個重點，分別是確保國家主權不受貿易政策影響、嚴格執行美國貿易法規、使用各種工具促使他國開放市場，以及洽簽既新又好的貿易協定。請參見 Office of the United States Trade Representative (2017)。

臺灣大學學術期刊資料庫

而其他國家也願意追隨歐美的步伐，以 TTIP 樹立的規則爲標竿並擴大適用，如此一來方能使之眞正成爲全球規範的基礎。基此，該等規範應該不僅止於植基於高度貿易自由化的原則，同時亦必須能反應出公共健康、環境、勞工與消費者保護的高標準。這一點將構成歐美所面臨的極大挑戰。

此外，歐盟試圖透過 TTIP 影響多邊貿易談判的野心，將面臨若干困難，而這也正是目前杜哈回合陷入困境的主因。歐盟嘗試爲多邊貿易體系注入活水、重現生機，不過杜哈回合談判已不再是暫時性的談判僵局，而是全面性的制度危機（Cho, 2010: 587-589）。在 WTO 架構之下，開發中國家與已開發國家的利益衝突，甚至於已開發國家陣營內部的矛盾，早已如影隨形。已開發國家希望就更多的新貿易議題展開談判，但是開發中國家認爲現行貿易協定執行成效不彰，不願意受到更多的條約義務約束。已開發國家另尋求說服若干新興工業國家放棄主張其爲開發中國家的地位，與老牌工業國家在平等的基礎上進行談判。事實上，已開發國家在許多談判議題上，基於國家利益的盤算，也是各懷鬼胎。有鑑於此，即使 TTIP 談判成功，若欲以之對 WTO 多邊貿易談判產生影響力，仍會面臨同樣的問題。

此外，歐美推動 TTIP 談判，其中一個重要的原因在於因應新興工業國家的經濟崛起，例如金磚四國，該等國家頭角崢嶸的結果，可能威脅到以歐美爲核心所主導的全球經濟治理（Ban and Blyth, 2013: 241-255）。在多邊貿易體系中，該等國家已展現出影響議題走向的實力，許多開發中國家亦追隨之並馬首是瞻，左右 WTO 回合談判若干議題成敗的關鍵。從中不難察覺該等國家改變了全球經濟權力的分配賽局。以巴西、中國、印度、俄羅斯與南非等核心國家爲首的二十國集團出現，象徵全球經濟秩序之一大轉變（Hopwell, 2014: 311-338）。未來歐盟試圖以歐美爲核心引領風騷，是否能夠一如往昔如願，不被撼動，仍在未定之天。

雖然歐盟在共同貿易政策之基礎上，展開 TTIP 談判，但在談判過程中歐盟內部事實上雜音不斷。英國是美國在歐洲之最大貿易夥伴，也是推動 TTIP 之主要國家。然而英國於 2016 年 6 月公投決定脫離歐盟之後，歐盟內部推動 TTIP 談判之勢力隨之削弱。至於法國前總統歐蘭德（François Hollande）曾於 2016 年 5 月公開表示，法國堅持保護法國農民、農業發展原則，以及文化產業，直言難以接受 TTIP 之談判結果，並指出包括法國

臺灣大學學術期刊資料庫

在內的一些歐洲國家將拒絕接受此一協議。尤其是國際環保組織「綠色和平組織」與德國媒體於 2016 年 5 月披露一份多達 240 餘頁涉及 TTIP 談判之秘密文件，其中包括美國之談判立場以及歐盟評述談判之進展，在歐洲引起軒然大波，此事嚴重損害歐洲民眾對 TTIP 之支持，並引起德國國內反對 TTIP 之聲浪升高（蕭白雪，2016）。在政治層面上，雖然歐盟與美國曾尋求於 2016 年年底完成談判，然因美國總統大選、歐盟若干會員國選舉（荷蘭、法國、德國）、民間反對聲勢日漸強大，以及歐美雙方利益難以協調等原因，TTIP 談判之進展缺乏動力。另在技術層面上，歐美雙方在市場進入之議題上仍難以突破。歐盟希望美國進一步開放政府採購市場，而美國卻無意讓步。歐盟尋求加強地理標示之保護，但是美國卻認爲歐盟相關產品已在美國得到充分保護，故無意接受歐盟之提案。美國希望歐盟進一步大幅降低關稅，尤其是農產品關稅，然而法國無法接受。雖然 TTIP 談判已進行了 4 年，但至今該協定 27 章內容中，歐美無法就任何一章達成共識。是以 TTIP 實際談判進展不僅緩慢，而且陷入僵局。而歐美雙方對於目前 TTIP 談判現況與結果均難辭其咎（Erixon and Lee-Makiyama, 2016）。

參、振興經濟之仙丹妙藥還是特洛伊木馬：TTIP 爭議面面觀

TTIP 對於歐盟而言，有得有失。以服務貿易爲例，根據經濟模型評估之結果顯示，TTIP 可望促進歐盟對美國的服務業出口增加 24%，促進美國對歐盟的服務業出口增加 40%（European Parliament, 2015: 4）。此乃由於歐美保護程度之不同，故而有所差異。可預見未來歐盟在商業服務、金融服務、與保險服務三業別的服務供給者可望有較大的收益。倘若透過 TTIP 談判促成美國改變政策，歐盟電信服務業與公共健康服務業亦可獲益。在若干服務業別（例如保險服務業），歐盟之獲益大小取決於美國之承諾是否包括次級政府（州）層級。在其他服務業別（例如健康與教育服務業），歐盟之獲益則需審慎平衡攻守利益。在 TTIP 談判中，與其說是降低美國之服務貿易障礙，不如說更重要的是藉由降低歐盟本身之服務貿易壁壘，來

臺灣大學學術期刊資料庫

改善歐盟服務經濟效率。事實上，TTIP 不只爲歐盟帶來經濟利益，歐美合作可聯手重塑貿易規則，也有助於強化歐盟影響全球經濟的角色。

不過歐盟內部對於 TTIP 談判質疑聲浪不斷，例如 TTIP 未來是否會限制歐盟會員國支持公共服務，以及外國投資人與地主國爭端解決（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）機制是否會阻撓會員國將某一服務業別收歸公共服務之項目，或因收歸之舉而須支付損害補償。又如在 TTIP 之下專業證照之相互承認是否與歐盟內部所實施之相互認證制度相符，促成更多中小企業從事積極的商業活動是否符合歐盟公民個資隱私之權利保障，ISDS 機制是否會影響國家行使規制權等等問題。這些問題乃是歐盟在 TTIP 談判中所面臨之挑戰，歐盟必須在承諾與限制之間尋求適當之平衡，以免侵蝕自由化所帶來之利益。故下文擬就管制鬆綁、環保標準、食品安全、金融監理，以及外國投資人與地主國爭端解決機制之問題爲例進行分析。

一、管制鬆綁之疑慮

過去在 GATT/WTO 多邊貿易體系之下，各國關稅稅率已有顯著調降，各國能夠使用降稅作爲談判籌碼之餘地越來越有限。因此各國開始尋求調和彼此間之管制標準以促進貨品與服務貿易。TTIP 談判之一大問題，在於歐美嘗試在彼此管制方法基本上相異之情況下力求達成法規調和。而以 TTIP 此種全面性協定而言，確實有可能對於歐盟內部市場與法規環境帶來重大改變。正因如此，歐盟內部反對聲浪高漲，歐盟內部許多反對者擔憂在 TTIP 談判中，美方將迫使歐盟讓步，導致歐盟環境保護水準下降、對銀行業之規範鬆綁、接受含賀爾蒙之牛肉進口，以及改變歐盟有關基因改造食品之法規等等，對歐盟整體造成不利影響（Birchfield, 2015: 11）。

面對該等批評，歐盟則一再重申有辦法在不降低保護水準之條件下促進貿易，例如歐盟可以在藥品方面廢除不必要之雙重出廠檢驗、廢除不必要之小汽車不同安全標準，以及廢除在產品召回時如何持續追踪醫療器材此等不必要之差異。歐盟也反駁 TTIP 會引起放鬆管制（deregulation）與競相逐底（race to the bottom）的說法。反之，若歐美在這些議題上共同合作，可以促進歐美所使用之高標準爲他國所採用（De Gucht, 2014）。歐盟似乎意欲以「必要性」（necessity test）作爲試金石，試圖調和歐美管制方

臺灣大學學術期刊資料庫

法之分歧，但是在 TTIP 談判中美國是否接受歐盟之方案，歐美雙方對於「必要性」之判斷能否趨於一致，歐盟未必願意降低標準削足適履，而美國也未必願意提高標準作繭自縛，故而此等爭議能否解決尚在未定之天。

由此可見，TTIP 之眞正問題似乎在於法規管制之鬆綁。歐盟官方與反對者之間的分歧，也主要反映在優先性之抉擇。歐盟官方（如執委會）以全球貿易自由化之基本邏輯爲優先，排除任何可能構成貨品與服務貿易之障礙。爲了尋求經濟成長，將可能有礙於自由貿易之管制法規，劃歸爲可以調和之措施。反之，反對者則擔憂法規環境之改變，不但可能降低環境保護或消費者保護標準，還可能影響到政府之規制權。基此，反對者關切法規管制鬆綁之不利後果，而非以追求經濟成長爲優先目標。雙方各持己見，互不相讓。然而在雙方冗長之對話中，除了溝通不良之外，有關 TTIP 對歐盟造成之成本與效益如何、除了 GDP 成長指標外有無其他更佳之評量標準可以補充或是取代，以及凍結若干特定部門之進一步管制將會帶來何等影響，這些問題似乎尚未被深入討論。

在環境、金融、食品安全等議題上，未來歐美以監管法規或規範爲基礎進行合作，或許最終未必難以達成。但是正如 Drezner 教授所言，目前主流趨勢是朝向國際體制複雜性（international regime complexity），其中國際規則、標準與制度之擴張一直持續不斷，但在過程中缺乏宏觀之制度焦點，因而產生三個問題：第一、在欠缺總體性焦點之下，規則與標準不斷擴張，反而稀釋了先前所爲之制度性承諾；第二、不同制度與監管標準之擴張，本身也潛藏衝突、重疊與不一致性，從而削弱行爲者實施與執行之承諾；第三、最嚴重的問題，在於體制之複雜性提高了所有行爲者的交易成本，導致其透過論壇移位（forum shifting）或論壇創立（forum creation）俾便運用監管套利（regulatory arbitrage）（Drezner, 2008: 66）。有鑑於此，即使未來在 TTIP 架構之下可以放鬆管制之疑慮，而歐美亦達成合作目標，但是卻有可能產生另一項更嚴重的問題，亦即未來歐美如欲運用 TTIP 之「多邊化」來提倡全球規則與標準之制定，最終可能獲致反效果，亦即整個 TTIP 制度之設計乃是基於對抗現有之多邊貿易體系，而 TTIP 繼續談判可能會以加速對抗的過程而告終。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、環保標準之問題

在 TTIP 談判中，貿易自由化與環境保護之問題引起極大關注。由於環保標準涉及之層面甚廣，舉凡藥品與醫療器材、化妝品、食品、動植物檢疫措施、奈米材料、複製動物、原物料與能源，以及汽車等皆與環境議題有關。故以下擬就汽車所涉及之環保與安全標準爲例，述明 TTIP 談判所面臨之挑戰。

歐盟汽車工業乃是全球第二大汽車製造產業，直接與間接提供歐盟數以百萬計之工作機會。而美國則是歐盟汽車出口之最大市場。TTIP 一旦完成談判，將涵蓋全球三分之一以上之汽車貿易。在汽車貿易方面，TTIP 將遠遠超出以往歐盟與他國締結貿易協定所達成之貿易自由化程度，並廢除關稅與非關稅貿易障礙。然而，歐盟所面臨之挑戰在於如何在不犧牲環境標準與安全之前提下，實現貿易自由化之目標。而在兼顧環境保護與安全方面，亟需提出充分證據，足以顯示雖然歐美之相關法規不盡相同，但卻能獲致相同之結果（European Parliament, 2015: 7）。

由於美國是歐盟汽車工業之主要出口國，若能降低因歐美雖有不同、但在環境標準與安全上足可獲致相同結果之成本，歐盟產業將可受益。在關稅結構上，歐盟對進口汽車課徵之平均關稅較高。因此，歐盟於談判時可利用槓桿原理，以降稅之籌碼換取美國排除市場上之非關稅貿易障礙。此外，歐盟對汽車部門所適用之標準，乃是基於各國同意之國際標準。因此，歐盟試圖藉由 TTIP 談判，促使美國接受並採用各國同意之國際標準。此點反映了 TTIP 之既定目標，亦即透過跨大西洋合作以形塑國際規範與標準。

在汽車部門談判上，TTIP 可望減少目前歐美雙方汽車貿易之障礙。歐盟對汽車零組件產品所課徵之關稅稅率平均而言相對較低，不過對於某些產品項目仍課徵高達 25% 之關稅。從談判角度觀之，歐盟應把握機會利用歐盟對小客車課以相對較高之關稅作爲交涉籌碼，[5] 以促使美國大幅降低非關稅貿易障礙或採取國際標準（European Parliament, 2014: 71）。

[5] 歐盟對小客車課徵之關稅稅率爲 10%，美國對小客車課徵之關稅稅率爲 2.5%。

臺灣大學學術期刊資料庫

雖然歐美法規均致力於實現環保與燃油效率，然而在汽車技術環境標準上仍有差異，包括二氧化碳減排目標、排放標準、燃油經濟標準、通過聯合國歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe, UNECE）進行相互承認、燃油／點火類型不同、限制來自柴油發動機之氮氧化物排放量，以及測試方法（European Parliament, 2014: 72-75）。關於汽車乘客安全方面，雖然歐美監管體系不同，但是結果大致相似。因此，在 TTIP 之架構下，歐美雙方進行法規合作之範圍應該較爲廣泛。在汽車乘客安全方面，美國採取自我認證制，歐盟則採取強制性政府核准制。然而若與安全法規相比，歐美雙方在環境規範方面所採行之制度則較爲相似，歐盟雖採核准制，但美國並不採自行認證制。未來藉由談判促成朝向全球調和測試系統之可能性，可能亦爲減少非關稅貿易障礙之有效途徑。大致上，歐美雙方討論幾種方法以減少不必要之法規，包括現有標準之調和以及仰賴國際標準、新技術方面之合作以共同發展未來新的標準，以及相互承認若干現存具有同等效果之法規與標準（European Parliament, 2015: 8）。

不過，歐美仍面臨若干挑戰，包括：第一、必須找到解決美國自我認證制與歐盟強制政府核准制之主要差異；第二、由經濟角度觀之，適用國際標準乃是最佳選擇，可盡量降低執行成本與貿易轉移之影響。然而問題在於如何敦促美國採取國際標準；第三、由於技術性貿易障礙數量龐大且極爲複雜，導致辨識保障乘客安全方面具有同等效果之法規與標準並非易事；第四、歐美環境法規之監管方式與細部規範差異甚鉅，未來可否滿足具有類似效果所應具備之條件，俾利歐美在廣泛基礎上進行法規合作，不無疑慮，尤其是溫室氣體排放標準之嚴格與否，歐美顯然有所分歧。歐盟在一氧化碳與二氧化碳之排放標準上較爲嚴格。在此一方面，歐盟應避免降低標準或導致歐盟企業處於競爭劣勢；第四、對於歐盟而言，其所面臨之主要挑戰仍爲排除非關稅貿易障礙，尤其是在不損害現有環境與乘客安全水平、歐盟一向秉持之預防原則，以及民主合法性之前提下，相互承認具有同等效果之標準與法規（European Parliament, 2015: 8）；第五、有鑑於美國近期退出巴黎氣候協定，顯示川普政府認爲在該協定之架構下，推動環保形同強化監管，而強化監管在川普政府看來勢必影響美國企業與產業之發展與創造就業機會之能力。同理可證，在 TTIP 之架構下，對於商品標準

臺灣大學學術期刊資料庫

與消費者安全標準採取更強有力之監管，極有可能增加川普政府之疑慮，亦即強化監管形同要求企業付出更高的成本，並不符合美國公司之最佳利益。

三、食品安全之問題

對於歐盟而言，洽簽 TTIP 之一大問題，在於食品衛生檢驗與動植物檢疫（sanitary and phytosanitary, SPS）措施與食品安全問題。歐盟應如何確保 TTIP 之簽署不至於降低消費者健康與安全之保護水準，乃是眾所矚目之焦點。歐美食品風險管理系統之差異，導致歐美雙方在 TTIP 談判中提出不同訴求。

在 TTIP 談判中，歐盟關於食品安全議題之立場，見於歐盟執委會貿易總署就 SPS 議題所公布之初始談判立場文件中。歐盟之目標在於與美國達成協議，以 WTO SPS 協定之規範爲基礎，同時進一步超越現行規範，以完成所謂的 SPS-plus 專章。在法規合作方面，歐盟試圖達成更高程度之法規趨同（regulatory convergence），但仍堅持若干紅線不得跨越。歐盟之談判任務包括：第一、盡量減少現行 SPS 措施對貿易之負面影響；第二、不損害歐美基於追求合法之公共政策目標（如公共健康與安全）所採取與執行之措施；第三、在未來制定標準時加強監管機關間之合作，並在國際上促進雙方標準制定之合作（European Commission. 2013b: 1）。

至於美國之立場則爲尋求廢除不合理之 SPS 障礙、排除預防原則之適用，並支持以科學爲基礎之決策程序。倘若超越 WTO 所課以之義務者，應訴諸 TTIP 執行機制。根據美國貿易代表署所公布之談判目標，其任務在於：第一、排除或減少非關稅障礙，該等障礙降低美國出口機會，有助於歐盟產業之競爭優勢，或扭曲貿易，諸如非基於科學、不必要之 SPS 限制，無理由之技術性貿易障礙，以及其他邊境內障礙，包括關稅配額、許可證等具有限制性之行政壁壘，對美國出口造成不必要的成本，並限制競爭機會；第二、維持人民所期待之健康、安全與環保水準，在歐美法規與相關標準之制定過程中尋求更大相容性，降低因不必要之管制差異所滋生之成本，在制定與實施法規以及良好監管實踐方面提高透明度，爲今後之進步建立機制，並追求適當之監管合作倡議，藉以促進貿易；第三、基於 WTO SPS 協定之主要原則與規範，促成有意義之市場進入，包括承諾基於

臺灣大學學術期刊資料庫

科學、國際標準或科學風險評估而採取 SPS 措施，並僅適用於保護人類、動植物之生命或健康所需，並以透明的方式採行該等措施，不得無故遲延，並建立一套持續性解決雙邊 SPS 問題之對話與合作機制（Office of the United States Trade Representative, 2014）。

由此觀之，美國將 SPS 措施所引起之貿易問題劃歸非關稅貿易障礙。該等措施對美國出口造成負面影響，並對歐盟產品形成不公平之競爭優勢。美國希望藉由 TTIP 談判降低因雙方監管差異所生之成本，進一步促進歐美法規與標準間之相容性，並同時維持高水準之健康、安全與環境保護。換言之，廢除不合理之 SPS 措施，以及排除預防原則之適用，乃是美方的兩大訴求。這也是爲何各界擔心 TTIP 談判結果可能導致歐盟迫於美國壓力，排除被視爲貿易障礙之措施，從而調降食品安全標準。

歐盟對於基改產品、農藥、含賀爾蒙之牛肉，以及生長促進劑等實施之限制，乃是美國意欲在 TTIP 談判中予以排除之主要目標。尤其是歐美最大的爭點在於歐盟使用預防原則來制定食品安全標準，而美國並不採之。美國制定食品安全標準著重於企業利益之考量。然而，若於 TTIP 之下推動法規趨同，歐盟標準可能降低門檻以遷就美國標準，歐盟食品安全法規勢必首當其衝。雖然 TTIP 爲歐美均帶來商機，但亦無法避免潛在風險。有關歐美食品安全管理系統之差異，與雙方扞格不入之處，確實也可能妨礙 TTIP 之談判與洽簽。除了推動貿易自由化可能對於特定部門產生不利影響之外，主要風險在於若未進行法規趨同即逕行推動貿易自由化，可能將侵害歐盟重要政策，尤其是有關食品風險管理，以及預防原則，甚至於影響消費者權益之保護。

四、金融監理之問題

歐盟與美國擁有全球最大之金融部門，同時也是金融服務業之主要貿易夥伴。歐美銀行資產約占全球 50%，股市總市值合計亦約占全球 50%。歐美債券市場甚至超過全球 60%（Lannoo, 2013）。由此可見金融服務業在 TTIP 談判中十分重要，但是卻也相當具有爭議性。

雖然 TTIP 未來應該涵蓋金融服務業，但是金融服務專章的規範內容爲何，歐美雙方卻有不同看法。歐美雙方均同意市場進入的問題應納入規

臺灣大學學術期刊資料庫

範，但是就歐美雙方在各自的金融市場上所實施的監理政策，TTIP 是否或如何處理政策歧異的問題，歐美雙方的立場大相逕庭。2008 年金融海嘯後，歐盟進行金融改革，至今仍有若干問題尚未解決（Takehara, 2013: 553），因此 TTIP 可能對於歐盟金融改革所生之影響，特別引起關注。同時美國於 2010 年通過 Dodd-Frank 法案以及其他金融監理措施（U. S. Securities and Exchange Commission, 2010），也同樣引起側目。歐美實施金融監理新規則，對於彼此以及第三國均造成直接或間接影響（Pagliari, 2013: 391-408）。跨大西洋監理合作有必要處理該等新規則所生之跨境影響，並且國際與跨國監理論壇進行之後台工作也有助於促成此舉（Farrell and Newman, 2015: 497-526）。然而歐美對於彼此金融監理之內容與範圍卻有不同看法，因而產生許多爭議。這也是爲何歐盟試圖將金融監理之議題納入 TTIP 談判。

基本上，歐美均同意應降低金融機構不必要之交易成本，但是對於何者屬於必要之監理，雙方意見分歧。歐美在若干基本問題上意見相左，例如 TTIP 是否應促成金融監理之融合，亦即針對銀行與指定金融機構之資本要求、自營交易之限制，以及面臨破產公司之清算程序，發展出共同的標準與監理政策？還是 TTIP 只需遵循過去自由貿易協定談判之前例，把焦點放在確保外國與本國業者間之不歧視原則？關於如何界定金融審慎措施之範圍，以及這些在本質上屬於由國家設計及執行之措施，在何種程度上應受 TTIP 爭端解決機制之審查，歐美雙方似乎有截然不同之觀點。事實上，金融審慎政策對於貨幣政策之執行與金融機構之監管將產生深遠之影響。

美國立場傾向於遵循過去自由貿易協定談判之前例來處理金融服務業，也支持在 TTIP 架構下討論市場進入議題。不過，美國不希望貿易協定影響歐美雙方金融監理機關基於公共利益進行監管之能力，並建議金融監理合作應該在既存與適當之全球論壇（如 G-20 與國際標準制定機構）上討論（Office of the United States Trade Representative, 2013）。此外，美國認爲金融監理不屬於貿易官員權限內的貿易問題，而屬於國內金融監理機關的權責範圍。但是歐盟則希望在 TTIP 之下擴大討論金融服務的議題，呼籲建立一個金融審慎合作的共同架構，來約束歐美雙方所有的金融監理機關與其他權責機關（European Commission, 2014b）。歐盟之立場遠超過以往自由貿易協定談判之前例，並希望透過 TTIP 談判建立雙方金融監理機關所應遵循之新原則與

臺灣大學學術期刊資料庫

規則。根據報導，歐盟考慮提案建議金融監理機關資訊分享、促進國際金融協定（例如巴塞爾協議 III）執行上之協調，以及限制金融監理法規之域外適用等（Inside US Trade, 2013）。歐盟期望金融服務談判不僅限於市場進入議題，也應納入排除金融監理障礙以及解決歐美金融監理爭端。歐盟並認爲金融監理屬於貿易問題，可由貿易官員進行談判（Quaglia, 2016: 6）。

在 WTO 架構之下，服務業貿易自由化乃是根據 GATS 規定，同時遵循「審慎例外」（prudential carve-out）原則，亦即確保各國完成市場開放目標之國內法規，不致侵害審慎監理與管制。此一例外允許各國基於審慎之理由，例如投資人、存款人與保單持有人之保障，以及確保金融體系之完整性與穩定性，得不須遵守其於 GATS 之下所爲之特定承諾（Paragraph 2 of the Annex on Financial Services of GATS），但此舉並非刻意規避 GATS 所課以之義務（Yokoi-Arai, 2008: 613）。一方面，金融服務貿易自由化要求減少或排除監管障礙；但另一方面，如何區分構成貿易障礙之法規，以及基於審慎監理之目的所必要之法規，並非易事（Key, 1999: 65-66）。歐美在 TTIP 談判中，勢必也遭遇同樣難題（Barbee and Lester, 2014: 953-970）。

歐盟希望將金融監理之議題納入 TTIP 談判主要有三個原因：第一、歐盟希望限縮美國有關銀行與衍生性金融商品等方面法規之域外適用。例如歐盟執委會官員曾明白指出美國有關外國銀行機構之法規應予修正，蓋因其不承認非美國之審慎法規，並歧視非美國銀行，歐美雙方應確保同等性（equivalence）或替代性監管（substituted compliance）（Barnier, 2012）。第二、歐盟希望在 TTIP 架構下與美國貿易官員進行金融監理問題之談判，而不是與美國金融監理機構官員進行談判。第三、歐盟認爲與美國貿易官員談判，會比與美國金融監理機構官員談判，較易溝通與妥協，因爲美國金融監理機關之主要任務是確保美國金融穩定與保護消費者。反之，美國並不願意將此一議題納入 TTIP 談判，主要是因爲美國金融監理機關之立場。美國金融監理機關反對將該等議題納入貿易談判，並認爲金融監理合作之問題，應於既有的全球性論壇中繼續個別討論（Johnson and Schott, 2013: 2）。

金融監理議題納入 TTIP 談判議程具有高度爭議性。一方面，服務貿易自由化可能對主權國家之規制權造成影響，並成爲國際金融危機後各界關注之焦點。過去所簽署之貿易協定維護國家之監理權，但是各國在金融危

臺灣大學學術期刊資料庫

機後所實施之監理改革卻造成監理分歧之問題。另一方面，不同之監理架構可能導致市場分割，降低跨境貿易，並可能引發監管套利。由於歐美在金融監理方面之分歧，使得第三國（特別是亞洲國家）面臨選邊站之困擾。因此在全球金融論壇已討論金融監理問題之同時，歐美在 TTIP 談判上如何發揮作用，促使監理政策更加透明，以及如何爲歐美金融服務創造貿易與投資之機會，將是一大挑戰。

五、外國投資人與地主國爭端解決機制之問題

近年來由於國際投資仲裁案件與日俱增，且若干案例涉及環境保護、公共健康與安全、環境保護，以及具有高度公共利益性質之案件，使得地主國行使規制權之問題備受關注，引起各界檢討與反省 ISDS 機制缺陷之聲浪，並紛紛提出改革方案。聯合國貿易暨發展會議（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）在 2013 年世界投資報告中（World Investment Report 2013），直指 ISDS 機制之缺陷包括欠缺合法性、透明度不足、投資人利用國籍計畫以便訴諸仲裁、仲裁判斷欠缺一致性、仲裁判斷錯誤而無法糾正、仲裁人之獨立性與公正性遭受質疑等（United Nations Conference on Trade and Development, 2013: 112）。而該份報告中也提出改革建議，包括促進替代性糾紛解決方案之運用、在簽署各項國際投資協定之際對於現有之 ISDS 機制予以調整、限制投資人濫用 ISDS 機制、導入上訴機制，以及考慮建立常設性之國際投資法院（United Nations Conference on Trade and Development, 2013: 115-116）。

雖然檢討改善 ISDS 機制之聲浪四起，然而歐美均已公開表示在 TTIP 中將納入 ISDS 條款。觀諸美國現行之雙邊投資條約範本，有三項要素可能將影響 ISDS 條款內容，亦即透明度、第三方參與，以及考慮未來建立多邊上訴機制。至於歐盟所提出之方案，則涉及透明度、投資法院體系（Investment Court System, ICS）之建立、仲裁判斷之執行，以及考慮未來建立上訴機制（Weaver, 2014: 262-274）。其中投資法院體系之建立，最爲引人矚目，同時亦呼應聯合國貿易暨發展會議所提出之改革建議。事實上，在歐盟與加拿大所簽署之 CETA 投資專章中，即已導入此一制度。CETA 明顯不同於舊有之 ISDS 機制，不僅以新機制取代之，並且雙方同意未來建立常設性

臺灣大學學術期刊資料庫

之多邊投資法院（Van Harten, Gus. 2014: 27-30; Li, 2016: 62-83）。此一新機制亦爲歐盟日後意欲與經貿夥伴進行投資議題談判之重要提案，例如歐盟與越南簽署之自由貿易協定投資專章亦採之。歐盟在 TTIP 談判中也提議設立投資法院，負責審理違反投資保護標準與待遇之案件，且日後有可能設立上訴機制，以達成設立常設性多邊投資法院之目標。

2015 年歐盟執委會向美國提出正式提案，建議在 TTIP 之架構下設立投資法院體系。此一法院體系採二級制，由第一審法庭（15 名法官）與上訴法庭（6 名法官）組成，審理投資人與地主國間之爭端。無論第一審法庭或上訴法庭之法官，均應嚴守獨立性之要求，並應遵循相關之行爲準則與倫理規範。法庭程序將依循聯合國國際貿易法委員會之透明度規則（UNCITRAL Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration），並僅應適用 TTIP 以及締約方之間所適用之其他國際法規則與原則，排除國內法適用之可能性。此一方案乃是國際投資法發展史上一大轉捩點，對投資人與地主國間之爭端提出以公法途徑予以解決之方式，其中並涵蓋透明化、第三方參與、強調地主國之規制權，以及提升制度化之相關規定（Quick, 2015: 199）。

此一法院體系可望彌補現行 ISDS 機制之諸多缺陷，例如透過此一法院體系之精心設計與運作可望增進爭端解決機制之合法性與透明度，促進爭端解決結果之一致性與準確性，以及維護法官之獨立性與公正性。然而此一方案本身仍有若干瑕疵存在（Van Harten, 2016: 7）。美國可能對於成立投資法院一事猶豫不決，甚至可能持反對態度。過去美國所主導之 TPP 對於 ISDS 機制所採取之改革方案，主要強調地主國之規制權、程序透明度、第三方參與，以及強化對仲裁人之監督。美國退出 TPP 之後，可能回歸美國雙邊投資條約範本所著重之要素，美國能否接受投資法院體系取代現行通用之國際仲裁制度，尚在未定之天。此外，歐盟所提出之投資法院體系，是否能有效運用，克服種種困難，亦有待觀察。

肆、結論

TTIP 被歐盟視爲促進經濟成長之原動力，並有助於強化歐盟未來在全球經濟秩序上之影響力。TTIP 談判得以展開，關鍵在於歐盟處理對外貿易

臺灣大學學術期刊資料庫

事務採取共同政策。同時拜歐盟單一市場規模之賜，歐美得以進行交涉。然而有鑑於目前談判前景不明，以及爭議不斷，TTIP 未來能否繼續談判並順利完成，尚有不確定性存在。在政治層面上，美國大選後，川普政府貿易政策關注之焦點並非 TTIP，而是北美自由貿易協定以及中美經貿關係。對於歐盟而言，TTIP 談判進入停滯期，一方面尚待美國進一步表態，另一方面也有待 2017 年歐盟會員國選舉大勢底定，方能使態勢明朗。不僅川普政府難以承受全面阻撓自由貿易之後果，歐盟亦將因而喪失影響全球經濟之角色。雖然歐美內部均不乏反對 TTIP 之聲浪，然而不可諱言的是加強全球兩大貿易夥伴間之貿易關係，在歐美政界與經濟界仍擁有許多支持者，故而 TTIP 談判在未來不無重啓之可能性。

除了政治因素外，各種排除非關稅貿易障礙之相關技術性問題，例如管制鬆綁、環保標準、食品安全、金融監理，以及投資人與地主國爭端解決機制等議題，由於歐美雙方歧見甚深，仍有變數存在。目前 TTIP 之癥結在於川普政府之態度。雖然川普總統曾數度發表聲明，而歐盟亦提出關於 TTIP 協定之進展報告，但目前 TTIP 仍前景不明。自 2017 年 1 月以來，川普政府處理 TTIP 之態度似有前後不一、自相矛盾之態勢，難以捉摸。美國可能的選項之一爲美國未來與歐盟重啓並延續始於 2013 年之 TTIP 談判，選項之二爲完全放棄在 TTIP 架構下建立新型態之歐美貿易夥伴關係，選項之三爲歐美雙方檢視 TTIP 之現有成果，保留雙方已達成共識並均感滿意之部分，但就雙方相持不下之爭議事項再進行溝通協調，另起爐灶重新設定未來協定涵蓋之核心議題與要素，或針對 TTIP 之內容予以修正，以新的安排或新的面貌持續深化與廣化歐美貿易與投資夥伴關係。

TTIP 不僅對歐美具有政治與經濟上之重要性，同時對於未來全球經濟治理亦深具影響力。若順利完成談判，將意味著全球經濟勢力版圖之變化。歐美尋求調和彼此間之管制標準以促進貨品與服務貿易，已超越過去廢除貿易障礙所遵循之傳統模式。然而由於基本上歐美管制方法不同，如欲達成法規調和並非易事。這一點也構成 TTIP 談判之一大難題。在 WTO 陷入談判僵局之際，雙邊與區域自由貿易協定之擴張形成國際體制複雜性。未來縱使歐美達成以監管法規爲基礎進行合作之目標，也勢必走向國際體制複雜性。更遑論跨大西洋合作一途之未來，仍充滿變數。川普政府以美國

臺灣大學學術期刊資料庫

爲優先，誓言保護美國產業之利益與保障美國之就業機會，呈現出保護主義抬頭之傾向，勢必將影響全球經濟格局之重塑。然而儘管如此，此點並不意味川普政府對於貿易政策缺乏務實之態度。有鑑於此，歐盟亦須反思其本身之對外貿易政策，倘若未來 TTIP 談判得以延續、重啓或調整修正核心內容，如何擬訂其對內溝通與對外談判之策略以因應新局，將在在考驗歐盟之決心與智慧。若歐美無法順利完成談判，未來不無可能導致國際貿易之不穩定性，全球經濟成長趨緩，以及造成國際社會新的分歧。縱然目前 TTIP 之發展前景不明，但並不表示歐美之間已進行之 TTIP 談判徒勞無功；未來歐美不無可能在 TTIP 之基礎上，推出新的貿易模式、新的協定型態，或以新的名稱取而代之。

參考書目

一、中文部分

李貴英，2005，〈WTO『歐洲共同體授與開發中國家關稅優惠之條件』一案之評析〉，《月旦民商法雜誌》，8: 75-86。

吳柏寬，2014，〈歐洲議會新氣象，TTIP 談判面對新挑戰〉，《經濟前瞻》，154: 72-74。

陳孟君，2014，《跨大西洋貿易與投資夥伴協定（TTIP）最新談判進展及其對台灣之影響與因應》，《經濟前瞻》，154: 29-31。

賴昀辰，2016，〈解析跨大西洋貿易與投資夥伴協議（TTIP）：理想與現實的可能矛盾〉，《政治科學論叢》，70: 121-158。

鍾佳蓉，2014，〈「美歐跨大西洋貿易投資夥伴協定」之概況與未來發展〉，《APEC 通訊》，172: 11-13.

蕭白雪，2016，〈TTIP 談判法不接受、德更反對〉，聯合新聞網，https://udn.com/news/story/6811/1673800，2017/03/31。

二、英文部分

Ban, Cornel and Mark Blyth. 2013. “The BRICs and the Washington Consensus: An Introduction.” *Review of International Political Economy* 20 (2): 241-255.

Barbee, Inu and Simon Lester. 2014. “Financial Services in TTIP: Making the Prudential Exception Work.” *Georgetown Journal of International Law* 45: 953-970.

臺灣大學學術期刊資料庫

Barnier, Michel. 2012. “The US must not Override EU Regulators.” in https://www.ft.com/content/46584d1e-baee-11e1-81e0-00144feab dc0. Latest updated 31 May 2017.

Birchfield, Vicki. 2015. “Negotiating the Transatlantic Trade and Investment Partnership: Comparing U.S. and EU Motivations, Oppositions and Public Opinion.” in http://inta.gatech.edu/jmce/working-papers. Latest updated 31 May 2017.

Cho, Sungjoon. 2010. “The Demise of Development in the Doha Round Negotiations.” *Texas International Law Journal* 45: 573-601.

De Gucht, Karel. 2014. “Making the Most of Europe – the EU’s Common Commercial Policy as a Driver for Growth.” in http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-149_en.htm. Latest updated 31 May 2017.

Drezner, Daniel W. 2008. *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton: Princeton University Press.

Erixon, Fredrik and Hosuk Lee-Makiyama. 2016. “Europe in the Trump World: EU Trade and Security under the New US Executive.” in http://ecipe.org/publications/europe-in-the-trumpworld/. Latest updated 31 May 2017.

European Commission. 2013a. “Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained.” in http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=968. Latest updated 31 May 2017.

European Commission. 2013b. “EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership Sanitary and Phytosanitary Issues.” in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151625.pdf. Latest updated 31 May 2017.

European Commission. 2014a. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Commission Work Programme 2014*. Brussels: European Union.

European Commission. 2014b. “EU - US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Cooperation on Financial Services Regulation.” in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152101.pdf. Latest updated 31 May 2017.

European Commission. 2015. “Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy.” in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf. Latest updated 31 May 2017.

European Commission. 2016. “Report of the 15th Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership.” in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155027.pdf. Latest updated 31 May 2017.

European Parliament. 2014. “ENVI Relevant Legislative Areas of the EU-US Trade and Investment Partnership Negotiations (TTIP).” in http://www.ieep.eu/assets/1652/ENVI_relevant_areas_of_TTIP_-_Final_study.pdf. Latest updated

臺灣大學學術期刊資料庫

31 May 2017.

European Parliament. 2015. “TTIP Negotiations: Challenges and Opportunities for Europe Sectoral Overview.” in http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542203/IPOL_IDA(2015)542203_EN.pdf. Latest updated 31 May 2017.

Farrell, Henry and Abraham Newman. 2015. “The New Politics of Interdependence Cross-National Layering in Trans-Atlantic Regulatory Disputes.” *Comparative Political Studies* 48(4): 497-526.

Hopwell, Kristen. 2014. “Different Paths to Power: The Rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization.” *Review of International Political Economy* 22(2): 311-338.

House of Lords. 2014. “The Transatlantic Trade and Investment Partnership.” in http://www.parliament.uk/documents/The-Transatlantic-Trade-and-Investment-Partnership.pdf. Latest updated 31 May 2017.

Howse, Robert. 2003. “India’s WTO Challenge to Drug Enforcement Conditions in the European Community Generalized System of Preferences: A Little Known Case with Major Repercussions for “Political” Conditionality in US Trade Policy.” *Chicago Journal of International Law* 4(2): 385-405.

Hufbauer, Gary Clyde and Cathleen Cimino-Isaacs. 2015. “How will TPP and TTIP Change the WTO System?” *Journal of International Economic Law* 18(3): 679-696.

Inside US Trade. 2013. “EU Refines Demands For Financial Services ‘Framework’ In TTIP Talks.” in https://insidetrade.com/inside-us-trade/eu-refines-demands-financial-services-framework-ttip-talks. Latest updated 31 May 2017.

Johnson, Simon and Jeffrey J. Schott. 2013. “Financial Services in the Transatlantic Trade and Investment Partnership.” in https://piie.com/publications/pb/pb13-26.pdf. Latest updated 31 May 2017.

Key, Sydney J. 1999. “Trade Liberalization and Prudential Regulation: The International Framework for Financial Services.” *International Affairs* 75(1): 61-75.

Lannoo, Karel. 2013. “Financial Services and the Transatlantic Trade and Investment Partnership.” in https://www.ceps.eu/system/files/PB%20No%20302%20Financial%20Services%20and%20TTIP.pdf. Latest updated 31 May 2017.

Li, Catherine. 2016. “TTIP, ISDS, and Foreign Investment Court.” In *New Trend of the EU Trade Policy*, ed. Li-Jiuan Chen-Rabich. Taipei: Tamkang University Press, 59-84.

Mansfield, Katie. 2017. “Is this the End of TTIP? Trump REMOVES Deal with European Union from White House Website.” in http://www.express.co.uk/news/world/756970/donald-trump-ttip-eu-white-house. Latest updated 31 May 2017.

臺灣大學學術期刊資料庫

Office of the United States Trade Representative. 2013. “Readout of Meeting between U.S. Trade Representative Michael Froman and EU Internal Market and Services Commissioner Michel Barnier.” in https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2013/july/readout-amf-barnier. Latest updated 31 May 2017.

Office of the United States Trade Representative. 2014. “U.S. Objectives, U.S. Benefits in the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View.” in https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View. Latest updated 31 May 2017.

Office of the United States Trade Representative. 2017. “President’s National Trade Policy Agenda for 2017.” in https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/Chapter%20I%20-%20The%20President%27s%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf. Latest updated 31 May 2017.

Pagliari, Stefano. 2013. “A Wall around Europe? The European Regulatory Response to the Global Financial Crisis and the Turn in Transatlantic Relations.” *Journal of European Integration* 35(4): 391-408.

Quaglia, Lucia. 2016. “The ‘Tug War’ about the Inclusion of Financial Services in TTIP.” in http://www.policy-network.net/uploads/media/154/9342.pdf. Latest updated 31 May 2017.

Quick, Reinhard. 2015. “Why TTIP Should Have an Investment Chapter Including ISDS.” *Journal of World Trade* 49(2): 199-209.

U. S. Securities and Exchange Commission, 2010. “The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010.” in http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf. Latest updated 26 March 2017.

Takehara, Derek. 2013. “Financial Reform in the European Union: Establishing the Common Technical Rulebook.” *Global Business & Development Law Journal* 26: 531-553.

United Nations Conference on Trade and Development. 2013. *World Investment Report*. New York and Geneva: United Nations.

Van Harten, Gus. 2014. “Comments on the European Commission’s Approach to Investor-State Arbitration in TTIP and CETA.” in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2466688. Latest updated 31 May 2017.

Van Harten, Gus. 2016. “Key Flaws in the European Commission’s Proposals for Foreign Investor Protection in TTIP.” in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2692122. Latest updated 31 May 2017.

Weaver, Mark A. 2014. “The Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): ISDS Provisions, Reconciliation, and Future Trade Implications.” *Emory International Law Review* 29(1): 225-275.

Wilkinson, Rorden, Erin Hannah and James Scott. 2016. “The WTO in Nairobi:

臺灣大學學術期刊資料庫

The Demise of the Doha Development Agenda and the Future of the Multilateral Trading System." *Global Policy* 7(2): 247-255.

Yokoi-Arai, Mamiko. 2008. "GATS' Prudential Carve Out in Financial Services and Its Relation with Prudential Regulation." *International and Comparative Law Quarterly* 57(3): 613-648.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Rise and Challenge of the United States-European Union Transatlantic Trade and Investment Partnership*

*Catherine Li***

Abstract

The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) negotiated by the United States and the European Union is widely considered as the largest and most ambitious regional free trade agreement in the history of international trade. While the United States and the European Union broadly agree that market access problems traditionally covered in free trade agreements would be the subject of TTIP obligations, they have sharply divergent views regarding how to deal with differences in evolving regulatory policies in each market. Between October 2013 and June 2017, fifteen formal negotiation meetings have been held between representatives of the European Union and the United States. In January 2017 and again in early June 2017, update meetings have been held to review progress between the European Union and the Trump administration. Despite several statements from President Trump and a report by the European Union on the state of play for a final TTIP agreement, the current position on TTIP is unclear. There have been contradictory reports on the Trump administration's approach to TTIP since January 2017.Therefore, successful conclusion of TTIP is far from certain. This uncertainty does not just stem from the usual political problems but also from the technical difficulties associated with the removal of non-tariff barriers. It has the potential to lead to instability in international trade, a slowing of global economic growth and new divisions in the international community. It

* DOI:10.6166/TJPS.72(121-148)
** Professor, Department of Law, Soochow University. Email: cathyli2@scu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

does not mean that the TTIP negotiations between the European Union and the United States will be completely wasted. A new trade model, a new type of agreement and a new name for a trade partnership might emerge.

Keywords: United States, European Union, The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Market Access, Non-tariff Barriers

臺灣大學學術期刊資料庫