美歐跨大西洋貿易投資夥伴協定（Transatlantic Trade and Investment Partnership）[1]之介紹

李宜芳

全球矚目的美歐貿易談判，在美國總統歐巴馬於 2013 年 2 月 12 日國情咨文（State of the Union Address）宣布歐美雙方將開始展開貿易談話[2]之後，正式揭開序幕。美歐合計占世界一半的國內生產毛額（Gross Domestic Product）與世界百分之三十的貿易量，美歐雙方每天貨物與服務的貿易額高達 27 億美金，相互投資高達 3.7 萬億美金[3]，因此兩方的合作將成為世界上最強大的經貿力量。執此而言，美歐的貿易談判除了對雙方將產生深遠的影響外，更與全球貿易息息相關。本文將透過介紹此一協定之談判歷程、談判架構、談判時程與現況、以及談判所面臨之困難以呈現美歐跨大西洋貿易投資夥伴協定的不同面向。

美歐雙方貿易談判歷程

早在 1990 年，美國及歐盟即發表美歐跨大西洋宣言[4]（Transatlantic Declaration on EC-US Relations），初步表示將對經濟合作議題展開對話與定期諮商。在 1995 年，雙方共同發表了新跨大西洋待議事項[5]（The New Transatlantic Agenda），當中顯示雙方雖有意展開貿易上的合作，不過時值多邊公約發展蓬勃之際，雙方皆希望能夠在如世界貿易組織（World Trade Organization）與經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development）的框架進行下合作。而 1998 年所發表的跨大西洋經濟夥伴關係[6]（Transatlantic Economic Partnership 1998）中也僅表示雙方會針對經貿議題展開對話。

---

[1] 在美歐高層工作小組（US-EU High Level Working Group）的最終報告（Final Report）與美國總統歐巴馬於國情咨文（State of the Union Address）當中是以「Comprehensive Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership」來稱呼此次貿易談判。然而，在正式展開對話之後，美國貿易代表館署代表 Ron Kirk、歐盟執委會貿易執委 Karel De Gucht 皆表示雙方領袖將採用「Transatlantic Trade and Investment Partnership」之稱呼。科克並表示由於談判內容並不限於貿易，因此揚棄自由貿易協定（Free Trade Agreement）之用語。

[2] *President Barack Obama's State of the Union Address -- As Prepared for Delivery, Speeches & Remarks*, THE WHITE HOUSE, Feb. 12, 2013, *available at* http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/president-barack-obamas-state-union-address-prepared-delivery.

[3] *EU-U.S., High Level Working Group on Jobs and Growth Final Report, Trade*, EUROPEAN COMMISSION, Feb. 13, 2013, *available at* http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

[4] *Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990, European External Action*, EUROPA, *available at* http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf

[5] *The New Transatlantic Agenda, European External Action*, EUROPA, *available at* http://eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf

[6] *Transatlantic Economic Partnership 1998, European External Action*, EUROPA, *available at* http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf

一直到了 2007 年，美國歐盟高峰會後，歐盟的國家元首們與美國總統布希共同簽署了促進美歐跨大西洋經貿整合架構協定（Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the United States of America and the European Union），並且以之成立跨大西洋經濟會議[7]（Transatlantic Economic Council），以促進雙方合作[8]、減少法規障礙[9]、針對重要議題進行意見交換[10]等為目標，正式展開雙邊的經貿合作[11]。2011 年，美國歐盟高峰會指示跨大西洋經濟會議成立美歐高層促進就業與發展工作小組（EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth，下簡稱工作小組）[12]，尋找促進雙方貿易與投資、就業、經濟發展與全球競爭力的政策與方法。隔年六月，由工作小組給雙方領袖的暫時報告（Interim Report）認為美歐的跨大西洋貿易與投資協定是最有潛力能夠促進雙方經貿、就業發展與提升全球競爭力的措施[13]。而在 2013 年六月發表的最終報告（Final Report）當中，更確立了要以綜合貿易協定作為雙方合作模式的結論，美歐因而正式展開以締結正式貿易協定為目標的談判，並進一步建議雙方開始為談判做準備，完成必要的國內行政程序[14]。

至於雙方展開談判的動機，歐盟執委會（European Commission）貿易執委 Karel De Gucht 表示此為雙方因應經濟危機的對應手段。在 2008 年美國雷曼兄弟宣布破產後所生的金融海嘯亦影響到歐洲，本於這種經濟狀況唇齒相依的道理，他相信雙方合作後所帶來的經濟效益一定也能夠使雙方經濟共同成長。Karel De Gucht 並認為在全球多邊貿易談判陷入僵局之時，世界貿易體系仍然需要與時俱進的貿易法規，此時美歐雙邊談判便能夠作為許多管制措施、有關標準的實驗平台，由於美歐市場廣大，此類措施實行後對於世界法規的整合也有幫助[15]。美國總統歐巴馬則希望這次的貿易談判能夠增加美國的出口量、創造更多就業機會並且以此與新崛起的亞洲市場抗衡[16]。

---

[7] Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the United States of America and the European Union, sec. IV.
[8] *Id*. at Annex 1.
[9] *Id*.
[10] *Id*. at Annex 2-7.
[11] 跨大西洋經濟會議由雙方的高階官員共同組成，每年定期開一次會議並提出年度報告，除針對美歐間的貿易進行評估以了解雙方合作的成果外，也需要協助促進每年美歐高峰會提案的達成。此外，跨大西洋經濟會議也依照雙方領袖的指示，成立了跨大西洋立法者論壇（Transatlantic Legislators' Dialogue）、跨大西洋消費者論壇（Trans Atlantic Consumer Dialogue）與跨大西洋商業論壇（Trans Atlantic Business Dialogue），讓雙方能有更多對話的機會。
[12] *EU-US Summit: Fact sheet on High-Level Working Group on Jobs and Growth*, *Press Release*, EUROPA, Nov. 28, 2011, *available at* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-843_en.htm
[13] *EU-U.S. High Level Working Group on Jobs and Growth Interim Report to Leaders from the Co-Chairs*, *Trade*, EUROPEAN COMMISSION, June, 2012, *available at* http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149557.pdf
[14] *Supra* note 3.
[15] *Speech: A European Perspective on Transatlantic Free Trade*, *Press Release*, EUROPA, Mar. 2, 2013, *available at* http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-178_en.htm?locale=en
[16] *Supra* note 2.

美歐跨大西洋貿易投資夥伴協定談判架構[17]

於前述最終報告中，雙方確立了五大目標。第一，除去或減少常見貨物貿易障礙，如關稅與進口配額。第二，除去、減少及預防貨品、服務、投資的障礙。第三，強化雙方法規與標準的一致性。第四，除去、減少及預防非關稅、境內的貿易障礙。第五，對外則希望能在有共識的全球議題上合作發展有關法規，並且建立共同的經貿目標。

在具體的談判架構上面，則將談判領域聚焦於市場開放、管制措施與非關稅貿易障礙、以及凝聚全球議題上共識的三大場域，工作小組並希望這一系列的談判能夠對於全球貿易法規的形成有所貢獻，以下則分別進行介紹。

就市場開放來說，雙方將致力於貿易障礙的消除。貨物貿易方面，期望在未來協定實行時能消除一切的關稅，在短期內消除除了敏感產品外的一切關稅。整體而言，目前雙方的關稅其實並不高，根據 WTO 的統計，在歐盟平均值是百分之五點二，在美國平均值是百分之三點五，因此認為在關稅降低部分對雙方影響相當效果並不顯著[18]。服務貿易部分，以建立最高程度的自由化為目標，同時也須注意較為敏感的職業領域。開放過去有障礙的服務並了解障礙之原因，承諾在執照、資格與資格的發放的過程能加透明、公平與落實程序保障，並以此加強現有歐美貿易協定當中的法規範。投資方面，則建議雙方以過去的談判為基礎，使投資自由化與投資人保護都能達到最大程度。值得注意的是，雙方並不考慮納入投資者與地主國政府間之投資爭端解決條款（Investor-State Dispute Settlement Clause）[19]。關於政府採購，則是以落實國民待遇原則為目標，實質地增加雙方各階層政府採購中外國企業的商業機會。

在管制措施與非關稅貿易障礙消除方面，工作小組則建議雙方在保護健康、環境與安全的前提下，消除境內的貿易障礙，降低由法規造成的成本與行政程序的拖延，並以新的方式來防止非關稅貿易障礙所造成的全球競爭力降低、阻礙創新的現象，報告認為雙方將於此領域中的合作獲得顯著的利益。當中，工作小組同時建議雙方在 WTO 的規範架構上，更進一步地開放：在食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定的制定上，於保護人類、動植物健康的限度內，以科學證據

---

[17] *Supra* note 3.

[18] *US, EU Formally Announce Decision to Launch Trade Talks, Bridges Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol.17, No. 5, Feb. 13, 2013, *available at* http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/153859/

[19]此類條款的用意在於發生投資爭端時，投資人能直接以國家為被告於指定的仲裁機構中進行爭端解決，而無庸透過傳統國內法院或外交保護途徑。然而，該文作者認為此類條款的制定反而不利於雙方投資關係的長期發展，理由在於投資爭端解決條款容易於救濟時使國內法規、投資協定的適用產生混淆，並且使得國家無從介入投資糾紛，反而使雙方錯失進一步貿易合作的機會，進而影響政治層面雙方的信任關係。美國的輿論界也多不支持納入此類條款，認為雙方司法體系已夠成熟，納入爭端解決條款反礙於地方的政策制定。可參照：Sarah Bauerle Danzman, W. Kindred Winecoff, *The Strange Politics of U.S.-EU Free Trade*, THE NATIONAL INTEREST, Feb. 14, 2013, *available at* http://nationalinterest.org/commentary/the-strange-politics-us-eu-free-trade-8105?page=1

與國際標準為基準建立 SPS Plus 專章；在技術性貿易障礙的規範上，法規上能夠與 WTO 進行水平整合，追求更開放、透明與一致的管制措施，減少不必要的檢驗與認證程序，樹立全球性共同的評估機構與標準並以之建立 TBT Plus 專章。最後，期望談判中也能夠為未來管制措施方面的合作建立架構。報告並指出，在此領域中，一個具有野心同時也不脫離實際的計畫是非常重要的，因此歡迎產業界提供意見，同時也建議雙方的高層應該要定期會面，確保上述議題的談判與實踐是迅速與確實的。

最後，在凝聚全球議題上共識方面，工作小組認為在此領域中的議題，不只是雙方的貿易關係，對於多邊的全球貿易制度也會有影響，例如智慧財產權、環境與勞工、國營企業、在地化的貿易障礙、海關與貿易便捷化、競爭法、原物料、能源、中小企業等等。此外，工作小組並希望其他與跨大西洋貿易、全球經貿有關的議題也能夠藉此機會獲得關注。

美歐跨大西洋貿易投資夥伴協定談判時程與談判現況

歐盟執委會貿易執委 Karel De Gucht 向歐洲議會（European Parliament）報告，預計於三月初向歐洲理事會（European Council）提案草擬的談判授權命令，並於六月中的外長會議通過[20]，接著便可與美國開始交換意見，在八月初能進行第一次正式的貿易談判[21]，並預估於兩年內能夠完成此談判[22]。美國方面亦同意如此看法，美國副國家安全顧問（Deputy National Security Adviser）Michael Froman 與美國貿易代表官署代表（U.S. Trade Representative Ambassador）Ron Kirk 皆表示希望能夠在十八個月至兩年的期間完成談判[23]。輿論認為此時間表是否切實執行取決於授權談判的命令當中囊括了多少細節[24]。

歐盟執委會於 2013 年 3 月 12 日通過貿易執委 Karel De Gucht 所草擬的談判授權命令，接下來這份命令將會送到歐洲理事會（council）由會員國通過。Karel De Gucht 對此結果感到非常欣慰，並且呼籲會員國盡快決定開始展開協商，希望能在歐洲暑期假期前開始與美國談判[25]。據了解，美國方面也有可能在數週之

---

[20] *MEPs excited at prospect of EU-US trade talks but warn of difficulties ahead*, *Press Release*, EUROPEAN PARLIAMENT, Feb. 21, 2013, *available at* http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bIM-PRESS%2b20130219IPR05933%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN

[21] *De Gucht Says U.S.-EU Negotiations To Be Formally Launched In June*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 21, 2013.

[22] *Committee on International Trade (INTA) of the European Parliament, Transatlantic Trade and Investment Partnership:*
Opening free trade negotiations with the United States, *Press Release*, EUROPA, Feb. 21, 2013, *available at* http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-147_en.htm?locale=en

[23] *Transcript: Briefing by USTR Ambassador Ron Kirk and Deputy National Security Advisor Michael Froman on US-EU Trade Negotiations*, USTR, Feb. 13, 2013, *available at* http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/february/transcript-briefing-us-eu

[24] *Supra* note 18.

[25] *European Commission Fires Starting Gun for EU-US Trade Talks*, *Press Release*, EUROPA, *available*

內展開國內程序，意即知會國會有關談判的事宜，接著將與議員進行 90 天左右的諮商，才能夠正式展開與歐盟的談判[26]。

試析美歐跨大西洋貿易投資夥伴協定談判的困難與機轉

雖然在談判起步的階段一切似乎非常順利，兩方對於談判的過程於可能的成果卻都深具信心，然而，雙方也都認知道談判的過程可能會非常艱辛。

以談判的時空背景而言，目前正處於歐盟與多國簽訂貿易協定之際[27]，美國也積極洽談自由貿易協定[28]。在多個協商同時進行下，雙方皆會觀察對方與他方談判時於特定議題如何處理，因而同時進行的貿易協定不可避免地會互相影響[29]，並且由於談判籌碼有限，談判的空間也有可能受到壓縮。大環境而言，美國認為歐盟短期間內並無法找到經濟難題的解答，因此會比過去更加渴望促成美歐的貿易協定[30]。

工作小組的最終報告指出雙方皆認為最有可能聚焦爭議的是在管制措施與非關稅貿易障礙消除的領域[31]，當中又以幾個議題特別受到雙方關注：以基因改造食品（Genetically Modified Organisms）為例，日前 Karel De Gucht 在執委會上表示，歐盟就此的立場十分堅定，未來亦不會因談判而有任何改變[32]。歐盟過去在此議題上多採用兩面手法，認為保護的法規本身不能被挑戰，僅能就「執行面」進行討論[33]。美國過去也曾因此種手法，在加拿大、阿根廷的支持下於 WTO 控訴歐盟的雙面手法，歐盟對此的反應也相當強硬，認為此手段是保護環境與公共衛生所必要[34]。於此次談判中，美方則認為歐盟如此的立場是過去造成美歐貿易挫折的原因，並積極希望能夠藉此機會進行對話。另外，地理標示（Geographic

---

at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-224_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom

[26] *Preparations Underway for Launching Trans-Atlantic Trade Talks, Bridges Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol.17, No. 9, Mar. 13, 2013, *available at* http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/157739/

[27] *The EU's free trade agreements – where are we?, Press Release*, EUROPA, Nov. 30, 2012, *available at* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-932_en.htm

[28] 正在進行中的談判可參考 USTR 網站：http://www.ustr.gov/archive/Trade_Agreements/Bilateral/Section_Index.html

[29] *EU-Canada Hurdles Remain, as Brussels Ramps Up for Washington Talks, Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol.17, No. 7, Feb. 27, 2013, *available at* http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/156102/

[30] *Remarks by the President at Meeting with the President's Export Council, Speeches & Remarks*, THE WHITE HOUSE, March. 12, 2013, *available at* http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/12/remarks-president-meeting-presidents-export-council

[31] *Supra* note 3.

[32] *European Commissioner for Trade Karel De Gucht: A negotiating mandate for a trade and investment agreement with the United States, Press Release*, EUROPA, Mar. 12, 2013, *available at* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-212_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom

[33] *De Gucht Says U.S.-EU Cooperation Likely To Be More Effective On New Regulations*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 25, 2013.

[34] *Europe's rules on GMOs and the WTO, Press Release*, EUROPA, Feb. 7, 2013, *available at* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-61_en.htm.

Indications）也是雙方關注的重點之一。歐盟方面，法國、義大利由於紅酒、乳酪係國內重要產業，因此特別關注這個議題，期望能夠限制特定地理名稱的商業使用[35]。美國方面，國會財政委員會（Finance Committee）致科克的信當中特別提到地理標示的限制使美國的競爭力下降，並呼籲科克要謹慎處理歐盟侵害智慧財產權價值保障的措施[36]。而美國農業團體則是表示，不希望歐盟利用此次機會對與地理名稱使用上施加更多限制[37]。除此之外，歐盟也非常關注視聽產業可能會受到的影響[38]，美國方面則特別注意歐盟農業的市場開放與動植物衛生檢疫措施、管制措施的整合，甚至提到期望於此次談判中建立貿易爭端解決的機制[39]。

面臨這麼多棘手的難題，歐盟執委會貿易代表 Karel De Gucht 卻信心滿滿，認為美歐雙方在保護消費者、環境的立場上是一致的，只是採取的措施不盡相同。因此，在這次的談判之中，雙方應該異中求同地以雙方的共同點出發，進行有效、務實的談判[40]。美國總統歐巴馬雖然不敢保證此次談判一定能夠有結果，然亦表示對這次的談判抱持謹慎樂觀的態度[41]。政治上的強烈意願是促使雙方展開正式談判的重要關鍵，相信也能協助兩方度過談判的重重考驗。

結語：雙邊談判可能帶給多邊談判

歐盟展開美歐貿易談判的動機之一是認為雙邊談判是多邊談判陷入僵局時的解答之一，以如火如荼進行中的雙邊條約談判來看，似乎也符合世界經貿的潮流。一般認為在雙邊條約的談判當中，能夠較快地累積共識、建立共同的管制措施，因而認為能有效率地處理多邊談判場域中難解的爭議問題。然而，亦有看法認為雙邊談判的進行有可能使國家將重心從多邊談判抽離，反不利於多邊談判[42]，而這次世界貿易的兩大龍頭美國、歐盟決定展開貿易談判正是觀察這個問題的良機。

---

[35] *Final HLWG Report Sidesteps GIs; Offers Little More Detail Than Interim Version*, INSIDE U.S. TRADE, Feb.14, 2013.

[36] *Baucus, Hatch Outline Priorities for Potential U.S.-EU Trade Agreement, Press Release*, THE UNITED STATES SENATE COMMITTEE ON FINANCE, Feb. 12, 2013, *available at* http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=17b2fd73-067d-4a4a-a50f-a00265efbf67

[37] *Food and Ag Groups Call for Comprehensive U.S.-EU Trade Pact*, *Headline News*, INTERNATIONAL DAIRY FOODS ASSOCIATION, Mar. 13, 2013, *available at* http://www.idfa.org/news--views/headline-news/details/8055/; The letter from American agriculture groups to USTR ambassador Ron Kirk, *available at* http://www.idfa.org/files/resources/eu-ag-letter-3-4-13.pdf

[38] *Supra* note 32.

[39] *Supra* note 36.

[40] *Supra* note 15.

[41] *Supra* note 30.

[42] David Bosco, *What would an EU-US trade pact mean for the WTO?*, FOREIGN POLICY, Feb. 14, 2013, *available at* http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2013/02/14/what_would_an_eu_us_free_trade_pact_mean_for_the_wto?wp_login_redirect=0