

英國脫歐後在 WTO 下權利義務的演變

戴文祈

摘要

英國脫歐之結果對國際社會投下一枚震撼彈，對於各方之影響甚鉅，尤其是兩者未來的關係更是各方關注與揣測之焦點，而許多專家學者也參考過去歐盟與其他非歐盟成員之互動，提出英國與歐盟關係之可能模式。對於英國與歐盟之外的 WTO 會員，更關注的或許是英國脫歐後，其在 WTO 下權利義務將如何演變。從貨品、服務貿易、到政府採購等，英國可能都必須與其他 WTO 會員進行談判，而不是通知 WTO 相關變更，然後由 WTO 秘書長簽證 (certification) 即可這麼容易解決。

英國脫歐公投於今 (2016) 年 6 月 23 日舉行，其結果對國際社會投下一枚震撼彈。在貿易的領域，眾所矚目的除了英國與歐盟未來之關係，尚有英國與其他非歐盟成員之「世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)」會員的關係。例如英國為我國第 16 大貿易夥伴，也是我國在歐盟成員國中第 3 大貿易夥伴¹，如何確保英國在 WTO 下地位之變化不致減損我國的貿易利益，甚至藉此機會擴大與英國之貿易量，不可謂不重要。

要確定英國脫歐後在 WTO 下之地位，必然不能忽視其與歐盟之關係。蓋英國長年來的貿易主權係由歐盟代為行使，相關權利義務皆遵行歐盟之談判結果，並無自身的關稅減讓表或服務承諾表²。是以，若英國能夠沿襲歐盟之權利義務，則對於其他 WTO 會員之影響不致太大。然而，如同 WTO 秘書長於脫歐公投前的訪問中所表示，英國在 WTO 下之權利義務的決定並非「剪下、貼上 (cut and paste)」如此單純，一切很可能必須從頭開始³。

如前所述，英國與其他 WTO 會員之關係部分取決於英國與歐盟的關係。針

¹ 英國與我國經貿之關係，貿協全球資訊網，網址：

<http://www.taitraesource.com/page04.asp?AreaID=02&CountryID=GB> (最後瀏覽日：2016 年 9 月 25 日)。

² 貨品貿易方面，英國為歐盟關稅同盟之一員，故實施與歐盟相同之對外關稅；服務貿易方面，參考：World Trade Organization, *The European Union and the WTO, Services schedules and MFN exemptions*,

https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm#members_may04 (last visited Sept. 25, 2016).

³ Larry Elliott, *WTO chief says post-Brexit trade talks must start from scratch*, THE GUARDIAN, June 7, 2016,

<https://www.theguardian.com/business/2016/jun/07/wto-chief-brexit-trade-talks-start-scratch-eu-referendum> (last visited Sept. 25, 2016).

對後者，許多論者已提出幾種可能的模式，而本文於第壹部分分別簡介之，並扼要說明各種模式之優劣；第貳部分則回歸至英國與其他 WTO 成員國之關係，說明英國脫歐後之關稅減讓表、服務承諾表、以及其他權利義務可能之決定方式；最後做一結論。

壹、英國脫歐後與歐盟之關係

英國脫離歐盟，基本上可解讀為放棄與歐盟整合所伴隨之經濟利益，而獲得更高的政治主權，亦即從光譜的一個極端朝另外一個極端走去。不過光譜除了兩個端點之外，中間還有許多選擇，但無論何種選擇，短期來說皆是在經濟利益與政治主權中取捨。

一、挪威模式與瑞士模式

首先，有論者提出挪威模式或瑞士模式⁴。兩者之共通點在於皆須加入「歐洲自由貿易協會 (European Free Trade Association, EFTA)」⁵，差別僅係是否進一步加入由 EFTA 和歐盟共同成立之「歐洲經濟區 (European Economic Area, EEA)」，並取得進入歐盟單一市場的入場券。挪威模式透過加入 EEA 與歐盟保持聯繫，瑞士模式則與歐盟簽訂許多雙邊協定，規範其與歐盟之關係。

挪威模式與瑞士模式各有優劣。由於前者得進入歐盟之單一市場，歐盟境內之人員可在挪威境內自由居住與工作。此外，雖然不用施行歐盟關於農業、漁業、司法、內政的政策，但必需採行歐盟所制定之關於 EEA 的政策，如與勞工、消費者保護、競爭、環境有關之規定，但卻無法參與該些政策之制定。再者，還須定期繳交脫歐支持者強烈反對之「貢獻金 (contribution)」予歐盟。

另一方面，瑞士雖非 EEA 之成員，但其與歐盟訂有許多雙邊協定來參與歐盟之政策與計畫，如關於保險、航空、退休金、詐欺防治之雙邊協定。不過關於服務貿易與人員之流動，瑞士尚未與歐盟達成全面性的協議，目前尚在談判中⁶。

⁴ EU Referendum, *Five models for post-Brexit UK trade*, BRITISH BROADCASTING CORPORATION, June 27, 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36639261> (last visited Sept. 25, 2016); Swati Dhingre & Thomas Sampson, *Life after Brexit: What are the UK's options outside the European Union?* in BREXIT 2016: POLICY ANALYSIS FROM THE CENTRE FOR ECONOMIC PERFORMANCE 1-11, available at http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit08_book.pdf (last visited Sept. 25, 2016).

⁵ 「歐洲自由貿易協會 (European Free Trade Association, EFTA)」係由英國與其他當時未加入歐盟的國家於 1960 年成立，但隨著多數的會員國轉而加入歐盟，EFTA 目前僅剩挪威、冰島、列支敦士登、以及瑞士 4 個會員。EFTA 於 1994 年與歐盟達成協議，共同成立「歐洲經濟區 (European Economic Area, EEA)」，使前者的會員國不必加入歐盟，也能參加歐洲單一市場，參考：洪聖斐，「英國想重返歐洲自由貿易聯盟 先過挪威這關」，新頭殼 newtalk，2016 年 8 月 10 日，網址：<http://newtalk.tw/news/view/2016-08-10/76074> (最後瀏覽日：2016 年 9 月 25 日)。

⁶ 瑞士於 2 年前曾針對勞工之流動舉辦公投，其公投結果為限制歐盟之勞工流入瑞士境內，儘管目前尚未有限制措施出爐，但對於雙方之人員流動留下不確定性，參考：Swati Dhingre & Thomas Sampson, *supra* note 4, at 5; Alan Beattie, *Brexit and the WTO option: Key questions about a looming*

由於並未參與歐盟之單一市場，瑞士並不需要如同挪威採行歐盟之規定，且繳交貢獻金額度相對少許多。儘管此模式可以「單點 (à la carte)」而不須如套餐般失去在各種選項中自由選擇的空間，但歐盟並沒有義務提供所有優惠予採行此模式之英國，故並不保證能獲得與挪威模式相等的貿易利益。

二、土耳其模式與加拿大模式

土耳其並非 EFTA 之一員，但其與歐盟組成關稅聯盟，代表彼此間的貨品貿易障礙趨近於零，且對外與歐盟施行相同的關稅。加拿大則與歐盟簽有自由貿易協定，亦即「全面性經濟與貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)」，除了貨品貿易之自由化外，尚有服務、投資相關規定。兩種模式雖與歐盟間之貿易幾近全面自由化 (若是關稅同盟則僅有貨品貿易自由化)，但對其他國家之經貿政策與措施並不需與歐盟一致，即保有完全的自主權，唯一的限制是對其他國家所維持之貿易障礙程度不得高於其與歐盟締結上述關稅同盟或自由貿易協定前之程度⁷。

貳、英國脫歐後與其他 WTO 會員之權利義務關係

儘管英國脫歐後與歐盟之關係相當重要，但其他非歐盟成員國之 WTO 會員更在意的是英國脫歐後，其在 WTO 下之權利義務將如何改變。誠如 WTO 秘書長所述，過去從未有類似的情況發生，故未來如何演變並無人知曉。唯一可以確定的僅有英國得保留其在 WTO 之會員身分，並不需要重新加入 WTO。英國脫歐後，影響會員國最大的莫過於英國之關稅減讓表以及服務承諾表將如何改變，蓋兩者涉及貨品與服務貿易之市場進入與進入後之待遇。此外，在某些特定的貨品貿易，例如農產品貿易，尚須考量到補貼、關稅配額的問題。至於原本以歐盟成員身份而享有之「政府採購協定 (Government Procurement Agreement, GPA)」權利與負擔之義務，脫歐後則須重新申請加入。以下分別詳述之。

一、關稅減讓表與服務承諾表

理論上英國可沿用歐盟之關稅減讓表與服務承諾表，蓋英國目前為歐盟關稅同盟之一員，其適用之關稅減讓表與歐盟所有成員相同；服務貿易方面，英國也與其他歐盟成員適用同一承諾表，不過在少數特定的服務部門，歐盟曾標註英國之特殊規定⁸。

challenge, FINANCIAL TIMES, July 12, 2016, <https://www.ft.com/content/5741129a-4510-11e6-b22f-79eb4891c97d> (last visited Sept. 25, 2016).

⁷ General Agreement on Tariffs and Trade, arts. 24.5(a)-(b) [hereinafter GATT].

⁸ See WTO, European Communities and Their Member States, Schedule of Specific Commitments, at 24, 25, 71, 76, GATS/SC/31 (Apr. 15, 1994); WTO, European Communities and Their Member States, Schedule of Specific Commitments, Supplement 4, Revision, at 10, 16, GATS/SC/31/Suppl.4/Rev.1

有論者認為，若英國繼續沿用歐盟之關稅表與承諾表，由於實質權義並未改變，故得依「更正 (rectification)」程序處理此形式上更動之問題。其程序即為提案變更國通知 WTO 秘書處，然後秘書處周知所有 WTO 成員該變更，接著，於規定的一定期間內無任何會員異議的情形下，秘書長即依程序規定「簽證 (certify)」該變更⁹。理論上若無任何會員反對，減讓表與承諾表之更正分別僅需 3 個月及 45 天即可完成¹⁰；然而，若有會員反對，亦即舉出英國所「更正」之內容其實已影響到實質權益，則情況就不見得這麼樂觀，譬如歐盟東擴時，原本以「更正」程序通報將東擴成員之承諾表納入歐盟承諾表中，卻遭到反對，而不得不進行「修改」的補償談判¹¹。另一方面，若是英國擬藉脫歐，進一步撤回某些關稅減讓或修改服務承諾，則勢必須以「修改 (modification)」減讓表及承諾表的方式完成。以貨品貿易來說，修改關稅承諾表必須與擁有「初始談判權 (Initially Negotiated Right, INR)」之締約國、以及具有「主要供應利益 (Principle Supplying Interest)」之締約國重新談判¹²。換言之，若英國欲因脫歐而修改其關稅表或承諾表，上述的補償談判無可避免。

二、涉及關稅配額之貨品與農業補貼

若牽涉到關稅配額之貨品，則會浮現另外一項問題，亦即英國脫歐後應負擔多少開放之配額。蓋目前歐盟之關稅配額係以全歐盟之基礎計算，並非如同單一國家是以國家的單位計算¹³。以高度政治敏感的香蕉為例，目前歐盟針對香蕉的進口係採行關稅配額，超過配額量的香蕉將被課以非常高的關稅。今英國脫離歐盟後，即使主張不變動其在 WTO 所承諾之義務，則其應於新的關稅表中承諾開放多少數量之香蕉關稅配額，才不會被視為是降低了其原本減讓之程度，即成了問題。這也就是連接到上述之分析，單純的關稅表「更正」程序仍可能須談判，甚至有可能變成是「修改」關稅表之補償談判。

除了歐盟對進口產品設有關稅配額，其他國家同樣也會對某些產品設有關稅配額。假如該配額是國家配額，譬如我國於入會時所開放的汽車進口配額，則原

(Nov. 18, 1999).

⁹ 關於更正的程序，貨品貿易可參考：General Agreement on Tariffs and Trade, *Procedures for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions*, L/4962 (Mar. 28, 1980); 服務貿易則可參考：WTO, Council for Trade in Services, *Procedures for the Implementation of Article XXI of the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, S/L/80 (Oct. 29, 1999); 兩者之更正亦可參考：WTO SECRETARIAT, A HANDBOOK ON READING WTO GOODS AND SERVICES SCHEDULES 17.

¹⁰ Simon Lester, *Brexit and Trade Law*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG, Sept. 19, 2016, <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2016/09/brexit-and-trade-law.html> (last visited Sept. 25, 2016).

¹¹ 梁曉菁，「歐盟東擴修改或撤銷服務業承諾表的補償談判接近尾聲」，WTO 電子報，第 69 期，頁 1，29-30 (2006)。事實上，至今歐盟仍未完成其承諾表之修訂，參考：WORLD TRADE ORGANIZATION, STATUS OF WTO LEGAL INSTRUMENT 112 (2015 edition) [在 Modification and Rectification to Schedules of Specific Commitments 下所列之 17 個會員，歐盟並不在其列]。

¹² GATT, art 28.1.

¹³ Alan Beattie, *supra* note 6.

本屬於歐盟的配額，是否須做調整？若不調整，其他國家顯然無義務授予英國產品配額之待遇，這個部分顯然也不是由歐盟與英國自行談判即可解決，因為勢必會更動到原授予此等配額的國家之關稅表，屆時縱然原授予此等配額的國家願依歐盟與英國之協商結果「更正」自身的關稅表，但難保其他國家對該「更正」無異議，特別是當歐盟與英國之協商結果無法反映過去的進出口實績的話。

最後，農業補貼也可能是英國脫歐後需要重新與其他國家談判的議題。雖然農產品貿易僅佔所有貨品貿易的一小部分，但農產品卻具有高度政治敏感性，每個國家或多或少皆會施行措施保護其農產品的生產。在 WTO 的規範下，農產品的國內補貼（又稱為「境內支持」）係以總和計算，會員對於其境內農產品生產之補貼不得超過固定的額度，亦即「總和支持程度（Aggregate Measurement of Support, AMS）」¹⁴。歐盟之 AMS 係以整個歐盟計算¹⁴，而英國脫歐後，其 AMS 是否可直接移植自歐盟之 AMS，抑或是需要重新談判，也是待解決的問題。

三、政府採購協定

「政府採購協定（Government Procurement Agreement, GPA）」為一「複邊協定（plurilateral agreement）」，目前共 19 個 WTO 成員參與，其中歐盟代表其境內的 28 個國家¹⁵。在 WTO 會籍方面，英國為「關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）」之締約國¹⁶，因此於其接受 WTO 協定、並將其關稅減讓表及服務承諾表附上成為協定之附件時，即成為 WTO 之原始會員¹⁷，故脫歐之後仍然保有 WTO 會籍。然而在 GPA 下並非如此，從 GPA 最早之版本——1979 年之「東京回合政府採購規約（Tokyo Round Code on Government Procurement）」始，英國始終未曾對該協定另外具有締約成員身份，再加上 WTO 成立後，GPA 仍為複邊協定，WTO 成員並不會當然取得締約成員地位。因此，程序上，英國脫歐仍必須重新申請加入 GPA，只不過由於歐盟在 GPA 下之開放清單仍是依歐盟成員國別列出，故英國若依循這部分內容而不為實質變動，則其申請加入 GPA 之程序不見得會過份困難。

參、結論

英國脫離歐盟後，兩者未來的關係為各方關注與揣測之焦點，而許多專家學

¹⁴ 目前的歐盟的 AMS 僅包含 15 個成員國的總額，尚未納入 2004 年後加入歐盟的國家，故歐盟真正的 AMS 上限未知，參考：Peter Ungphakorn, *Nothing simple about UK regaining WTO status post-Brexit*, Opinion, ICTSD, June 27, 2016, <http://www.ictsd.org/opinion/nothing-simple-about-uk-regaining-wto-status-post-brexit> (last visited Sept. 25, 2016)。

¹⁵ World Trade Organization, Agreement on Government Procurement, Parties, observers and accessions, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm (last visited Sept. 25, 2016).

¹⁶ World Trade Organization, GATT Members, The 128 countries that had signed GATT by 1994, https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm (last visited Sept. 25, 2016).

¹⁷ Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 11.1.

者也參考歐盟過去與其他非歐盟成員之互動，提出英國與歐盟之可能關係模式。不過對於其他 WTO 會員國而言，除了英國與歐盟之關係外，更在意的可能反而是英國脫歐後，其在 WTO 下之權利義務將如何演變。目前唯一確定的是英國能保有 WTO 的會籍，至於其他部分，除了需視英國是否擬完全沿用其未脫歐前與其他 WTO 會員間的權利義務關係外，其他 WTO 會員之立場與態度亦對結果有一定影響。

在關稅減讓表與服務承諾表的部分，若是能適用「更正」的模式，則程序相對簡單，亦較不費時，也使脫歐對於 WTO 影響最小，但前提是各方皆同意英國所提出之新的關稅表及承諾表未實質更動到相關權利義務；然而關稅表中涉及關稅配額問題時，或是另外在農業補貼方面之境內支持削減義務等，即使英國與歐盟皆認為新的承諾未影響到實質權義，其他 WTO 會員不見得認同，特別是關稅表可能因此受到影響而必須進而更正的會員是否願意配合皆成問題，更別提有些 WTO 會員可能利用此機會主張修改程序之補償談判以擴大其對英國的出口¹⁸。

最後，關於複邊協定，英國之 WTO 會籍並不會使其當然取得複邊協定之締約成員地位，勢必得申請加入；其中尤以 GPA，因為含有市場開放部分的承諾，理論上英國亦必須就這個部分進行相關談判程序，即使英國願意維持其未脫歐前歐盟所為之開放內容。

以上種種問題並不會因為英國決定與歐盟在經貿方面繼續維持過去之緊密關係而完全消失不見，如何平順地解決上述問題，使全體 WTO 會員受到之影響最小，對於目前已困於杜哈談判膠著之 WTO 而言，應該是格外地重要。

¹⁸ Alan Beattie, *supra* note 6.