

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

永續台灣-制度量能的提昇與建構研究--子計畫五：國際貿易政策之永續性制度(II) 研究成果報告(完整版)

計畫類別：整合型
計畫編號：NSC 95-2621-Z-004-002-
執行期間：95年08月01日至96年10月31日
執行單位：國立政治大學國際貿易學系

計畫主持人：施文真

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理：周紹偉、楊佳偉

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 96 年 10 月 15 日

永續台灣：制度量能的提昇與建構研究—國際貿易政策之永續性制度（II）

An Integrated Research on Institutional Capacity-Building and Promotion for Sustainable Taiwan: Sustainable Institutions for International Trade Policies (II)

（成果報告完整版）

執行單位：國立政治大學國貿系

計畫編號：NSC 95-2621-Z-004-002-

計畫總主持人：王俊秀教授

計畫主持人：施文真（政治大學國貿系副教授）

聯絡方式：台北市 116 文山區指南路二段 64 號

e-mail: weshih@nccu.edu.tw

前言

本計畫原始預計針對能源部門進行初步的貿易談判永續性影響評估，經過蒐集並研究相關文獻、以及組間會議的討論後，本研究方向於計畫期間歷經小幅的轉型，同樣以能源政策以及貿易協定的連結為研究對象，重點改為由能源安全的角度出發，探討世界貿易組織此一多邊貿易協定以及數個區域/貿易協定下針對能源產品的貿易管制，對於國家能源安全政策之影響，研究成果如下：

一、中文摘要與關鍵字

能源係一國經濟發展之動力，如何確保穩定的能源供給為各國能源政策之首要。考量到全球多數的國家均必須依靠進口之能源，能源之貿易行為—特別是主要能源生產國之出口政策—於各國考量能源安全與能源供給的相關政策時，應扮演相當重要的角色。世界貿易組織（WTO）下的不歧視原則、數量限制禁止等原則，是否有助於依賴進口能源的 WTO 會員，如我國以及大多數之 WTO 會員，達成穩定能源供給以及能源安全的政策目標？於數個能源主要生產與出口國進

行加入 WTO 之入會談判的同時，許多國家開始協商並締結具有強烈能源連結之區域協議，包括「北美自由貿易協定」(NAFTA) 以及歐洲地區的「能源憲章條約」(ECT)，此是否代表 GATT/WTO 下所建構出的多邊貿易自由化機制，於能源貿易以及能源安全之相關議題上，將逐漸為區域性或自由貿易協定所取代？本文將針對能源安全之定義、能源貿易之各類意涵以及其於 GATT/WTO 下之相關法律規定進行分析，並選擇 GATT/WTO 之出口管制—包括出口關稅、出口數量限制、以及出口管制措施的例外規定—作為能源供給安全之主要規範並進行深入討論，以瞭解 GATT/WTO 之出口管制規定是否足以確保其會員之能源安全；本文接著將以 NAFTA 下之能源專章以及 ECT 兩個具有強烈能源連結之區域性或自由貿易協定，就其出口管制與過境相關規範進行說明。研究結果發現，此兩區域性協定，各自於出口管制以及過境運輸上訂有比 GATT/WTO 更為周延的規定。但，考慮到並非所有能源進口國均有實力透過區域性協定的簽署以確保能源供給的穩定，以及 GATT/WTO 下之貿易自由化宗旨於能源貿易與能源安全中亦為關鍵的要素，雖然於現階段的 GATT/WTO 多邊貿易規範無法完全協助其會員達成能源安全的目標，但該些多邊貿易規範還是於能源貿易中扮演重要的角色，無法為區域性或自由貿易協定所取代。

關鍵字： 能源安全、能源貿易、WTO 之出口管制、北美貿易自由區、能源憲章條約、自由貿易協定

二、英文摘要與關鍵字

How to ensure a steady supply of energy remains a priority for every nation's energy policy-making. Considering the fact that most countries import sources of energy, trade in energy—in particular the export policies of major energy sources exporting countries—play a crucial role in energy security planning. Can the legal principles of non-discriminatory and prohibition on quantitative restrictions under the World Trade Organisation (WTO) assist WTO Members to achieve the policy objective of energy security? Nevertheless, some WTO Members have negotiated regional agreements with very strong energy connection, such as NAFAT and the Energy Charter Treaty (ECT). Does this imply that the role of the WTO will be increasingly diminished and replaced by regional agreements in the context of energy

security?

A definition of energy security, along with different dimensions of energy trade and how GATT/WTO rules are relevant to these dimensions will be analysed first. After identifying export control provisions as the most relevant regulations with respect to energy security, this article proceeds to conduct a detail examination on export duties, export prohibition or restrictions, and exceptions to export control under the GATT/WTO. Two regional agreements, NAFTA and ECT, and their export control regulations will then be analysed and comparison will be made between these regulations and those under the GATT/WTO. The article finds that export controls under these regional agreements are more attuned to cater the energy security need of countries relying on energy import.

However, considering the fact that not every WTO Member has the power to negotiate such an agreement with its major energy exporting partner, and that the objective of trade liberalisation embodied under the WTO also plays a crucial role to energy trade and energy security, this article concludes that GATT/WTO will not, and cannot be substituted by regional agreement in the context of energy security.

Keyword: energy security, energy trade, export control under the GATT/WTO, NAFTA, Energy Charter Treaty

三、研究成果：能源安全、GATT / WTO 與區域 / 自由貿易協定*

目 次

壹、前言.....	5
貳、能源安全與 GATT/WTO 下之能源貿易.....	6
一、能源安全.....	6
(一) 意涵.....	6
(二) 外國立法例：以美國為例.....	8
二、能源貿易與 GATT/WTO.....	10
(一) 能源貿易之定義與定位.....	10
(二) GATT/WTO 規範、能源貿易與能源安全.....	14
參、GATT/WTO 之出口管制.....	21
一、出口關稅以及出口關稅減讓談判.....	22
二、出口數量限制與最低出口價格.....	25
三、出口管制之例外規定.....	30
四、小結.....	38
肆、區域 / 自由貿易協定與能源安全：以北美自由貿易協定與能源憲章條約 為例.....	39
一、北美自由貿易協定第六章.....	39
(一) 緣起：美加自由貿易協定.....	40
(二) NAFTA 下能源貿易規範之背景與爭議.....	42
(三) NAFTA 第六章.....	43
二、能源憲章條約.....	46
三、區域化 vs 多邊化.....	50
伍、結論.....	56
參考文獻.....	57

* 本文已為「政大法學評論」接受刊登，預計於 2007 年年底出版

壹、前言

能源係一國經濟發展之動力，如何確保穩定的能源供給為各國能源政策之首要。以我國而言，依據經濟部能源局的統計資料顯示，¹進口能源佔我國能源總供應之比例，由民國 74 年之 88.7%，至民國 94 年已攀升到 98.1%，成長率為 6.9%，顯示我國對於各類能源進口之依賴度相當高；若以煤炭、原油、天然氣等不可再生資源來看，其並非均勻的分佈於所有的國家，而係集中於少數的國家或區域，²因此，全球多數的國家均必須依靠進口之能源，故，能源之貿易行為—特別是主要能源生產國之出口政策—於各國考量能源安全與能源供給的相關政策時，應扮演相當重要的角色。若以 2005 年全球十大石油生產國而論，只有俄羅斯與伊朗兩國不是世界貿易組織（World Trade Organisation，以下簡稱 WTO）之會員，即便於石油輸出國組織（Organisation of the Petroleum Exporting Countries，以下簡稱 OPEC）下，十二個成員當中僅有四個（阿爾及利亞、伊朗、伊拉克、利比亞）不是 WTO 的會員，而該些非 WTO 會員（包括俄羅斯）亦均已提出入會的申請、現為 WTO 之觀察員，此是否代表著能源之貿易行為與管制，因 WTO 之自由貿易精神，必須遵守不歧視原則、數量限制禁止等原則，有助於依賴進口能源的 WTO 會員，如我國以及大多數之 WTO 會員，達成穩定能源供給以及能源安全的政策目標？

有學者提到，以關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱 GATT/WTO）所建構之多邊貿易制度強調市場之進入（market access），而非供給的取得（access to supplies），故，對於其會員的能源安全利益並無法提供合宜的保障，OPEC 成功的於 1970 年代透過供給限制措施所引發的風暴，使得工業國家體認到多邊貿易系統並無法處理取得關鍵能源供給（例如石油）的問

¹ 關於我國能源供需之相關統計資料，請參考：

http://www.moeaboe.gov.tw/statistics/st_readst.asp?group=g&kind=T0001 (last visited: 7 Feb 2007)

² 例如：依據國際能源署（International Energy Agency，IEA）的統計資料顯示，全球前十大原油生產國的生產量佔全球生產量的 62.3%（2005 年），出口量則佔全球出口量的 66.74%（2004 年），而全球前十大天然氣生產國的生產量佔全球生產量的 66.7%（2005 年），出口量則佔全球出口量的 80.47%（2005 年）。IEA, 2006, *Key World Energy Statistics*, available at: <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2006/key2006.pdf> (p. 13, 15) (last visited: 7 Feb 2007).

題，因此，除了透過成立國際能源總署（International Energy Agency，以下簡稱 IEA）、訂定國家能源因應政策之外，許多國家開始協商並締結具有強烈能源連結之區域協議，包括「北美自由貿易協定」以及歐洲地區的「能源憲章條約」，許多此類的區域協議均具有同樣的特色：將傳統上強調市場進入（market access）之 GATT 模式，轉變為強調供給的取得（access to supply）。³此是否代表 GATT/WTO 下所建構出的多邊貿易自由化機制，於能源貿易以及能源安全之相關議題上，將逐漸為區域協定或自由貿易協定所取代？此為本文所欲探討之主題。

本文於第貳部分將先簡單說明能源安全之意涵，並以美國之相關政策與立法為例，說明能源貿易於強調能源供給面向之能源安全上的重要性，接著將針對能源貿易之意義與定位加以分析，據此列舉出 GATT/WTO 中與能源貿易相關的規範，並確認出與出口管制相關的規範，此對於依賴能源進口的多數 WTO 會員而言，將是其能源安全政策中一相當關鍵的管制。第參部分則將分析 GATT/WTO 下的出口管制規範，包括出口關稅、出口數量限制、以及相關的例外規定，以瞭解該些規範是否有助於 WTO 會員確保其能源供給與來源的穩定性。第肆部分則將以上一段中所提及具有強烈能源連結之兩個區域性協定為例（北美自由貿易協定與能源憲章條例），分析該些協定中涉及能源出口管制、運輸等關鍵規範，並據此與 GATT/WTO 中之相關規定進行比較，研究何者機制較得以提供一國能源安全的保障。第伍部分則為結論。

貳、能源安全與 GATT/WTO 下之能源貿易

一、能源安全

（一）意涵

能源安全係一多面向之議題，其最基本的意涵係指當一國得以透過具有經濟效益、可靠的、環境上健全的、以及安全的方式提供能源，並且提供足以支持其經濟與防禦所需之數量時，其能源安全即獲得保障，為達成此一目標，相關政策

³ Desta, Melaku Geboye, 2003, "The Organization of Petroleum Exporting Countries, the World Trade Organization, and Regional Trade Agreement", 37:3 *Journal of World Trade* 523, at 538-539.

的設計包括：如何支援強化能源供給的所有要素以及運輸的基礎建設，輔以確保足夠的儲存與生產儲備、多元化與備用能力以符合經濟成長的需求。⁴能源安全的觀念亦可由以下三項要素說明：一、透過降低來自於不安定地區之石油的依賴性以控制能源脆弱度、二、以合理的價格提供得取得適當供給之機會、以及三、避免石油運輸管線與電纜、油輪、外海與沿岸相關設備受到國際性的破壞。⁵能源的使用與各類的環境問題相關，特別是石化燃料的使用所造成之人為溫室氣體的排放與氣候變遷之關係，此亦逐漸成為各國能源政策必須納入考量的因素之一，⁶而能源安全的定義亦將此一面向納入，強調以充足之數量與合理之價格取得各種類型之能源的同時，對環境不造成無法接受或無法逆轉之衝擊。⁷

於一全球化的市場下，一國的能源與經濟安全直接關係到能源的供給，⁸也因此能源安全最簡單的定義即為能源供給之安全性，⁹此亦由前段所提及能源安全的內涵可觀察出。但對於不同的國家而言，取決於其發展的程度以及自然資源的豐富度，能源安全的關鍵議題有其相異之處：對於多數的工業化國家而言，能源安全主要聚焦於價格合理之石油與天然氣的取得，對於不具有豐富之自然或能源資源的開發中國家而言，能源安全則包括取得足夠的初級能源以提供工業、商用與民生所需之電力、取得足夠的石油以供運輸部門之用、以及於短、中期內提

⁴ US Energy Association, 2002, *National Energy Security Post 9/11*, at 7 (full text available at: <http://www.usea.org/USEAReport.pdf>) (last visited: 8 March 2007).

⁵ Barton, Barry et al. ed., 2005, *Energy Security: managing risk in a dynamic legal and regulatory environment*, Oxford: Oxford University Press, at 17-28, cited in: Guruswamy, Lakshman D., spring 2005, "Energy, Environment & Sustainable Development", 8 *Chapman Law Review* 77, at 82 & footnotes 18-21.

⁶ 依據聯合國政府間氣候變遷專家小組（Inter-governmental Panel on Climate Change, IPCC）於 2007 年 2 月所發表的第四次評估報告顯示，人為所排放之溫室氣體「非常有可能」為造成二十世紀中期以來全球平均溫度上升的原因。IPCC, 2007, *Climate Change 2007 The Physical Science Basis: Summary for Policy Makers*, at: http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WGIAR4_SPM_Approved_05Feb.pdf (p.10) (last visited: 7 Feb 2007).

⁷ UNDP et al., 2004, *World Energy Assessment: Overview Update*, at 42. Full text available at: http://www.undp.org/energy/docs/WEAOU_full.pdf (last visited: 8 March 2007). 另，亦請參考：Black, Alexander J., August 1994, "Environmental Impact Assessment and Energy Export", 16 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 799.

⁸ Middleton, Stacey L., Spring 2003, "How the Petroleum Addict Negotiates with the Dealer: challenges to the Bush Administration's North American energy Policy", 11 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 177, at 180.

⁹ Pritchard, Robert, 2006, "Global Energy Security and Middle East Oil", *International Energy Law & Taxation Review*, 2006, 1, 13-19, at 13.

供傳統燃料以供貧民使用，但逐漸將其轉換至現代的能源系統，¹⁰對於例如沙烏地阿拉伯、具有豐富之能源資源的開發中國家或石油輸出國，其能源安全之考量可能在於如何確保透過其原油出口，得以無障礙的進入或供應美國與其他工業化國家之下游石化產業，以及取得額外的資本以進行煉製與行銷相關產品。¹¹故，各國對於達成能源安全之目標所採取的手段以及訂定的政策，將會因其特殊之能源安全需求而各有不同，惟若如前言中所提，全球多數的國家均必須依靠進口之能源，能源供給的安全性與穩定性勢必與能源之貿易有相當密切的關係，故，能源貿易行為—特別是主要能源生產國之出口政策—於各國由能源供給為出發點來考量能源安全之相關政策時，扮演相當重要的角色。

（二）外國立法例：以美國為例

早於五零年代，觀察美國總統如何使用 1962 年「貿易擴張法案」(Trade Expansion Act of 1962) 第 232 條有關國家安全之規範管制石油進口的歷史，¹²即可看出石油的進口與美國國家安全議題間的連結。第 232 條國家安全條款係於五零年代中期，針對美國日益依賴便宜的進口石油所發展出的因應機制，也成為美國評估並因應能源安全議題的主要法律機制之一，事實上本條款於過往的適用上，也從未用於石油以外的任何進口產品上。¹³第 232 條授權總統得針對進口產品與其衍生物，決定採取調整的措施，以確保該類產品不會造成國家安全的威脅，¹⁴例如於 1973 年以及 1979 年兩次的能源危機時，福特總統以及卡特總統分別援引第 232 條，針對進口的石油開徵費用；雷根總統於經過商務部為期一年的調查後，亦於 1989 年 1 月，依據第 232 條之授權，認定石油的進口威脅到美國

¹⁰ Sagar, Ambuj D. et al., 2005-2006, “Climate Change, Energy and Developing Countries”, 7 *Vermont Journal of Environmental Law* 4, at Part III. (本篇期刊論文係全文下載自 Westlaw 法學期刊電子資料庫，文章實際於紙本中的頁數無法顯示於下載的文件上，因此，關於本篇文章之引述，均無法列出實際的頁數，僅得指出其章節，合先敘明。)

¹¹ Morse, Edward L., summer 1992, “A Rational International Petroleum Regime for the 1990s”, 27 *Tulsa Law Journal* 479, at 491.

¹² Bialos, Jeffrey P., spring/summer 1989, “Oil Imports and National Security: the legal and policy framework for ensuring United States access to strategic resources”, 11 *University of Pennsylvania Journal of International Business Law* 235. (本篇期刊論文係全文下載自 Westlaw 法學期刊電子資料庫，文章實際於紙本中的頁數無法顯示於下載的文件上，因此，以下關於本篇文章之引述，均無法列出實際的頁數，僅得指出其章節，合先敘明。)

¹³ *Id.*, Part 1 & Part 2

¹⁴ *Id.*, Part 4.1

的國家安全，並建議國會採取相關的立法措施予以因應。¹⁵除了此一國內機制，美國亦透過國際合作的方式處理能源安全的議題：面臨 1960 年組成的 OPEC 於 1973 年針對支持以色列的國家，集體進行石油禁運措施的威脅，美國於 1974 年召開了「華盛頓能源會議」，並邀集主要的西方國家組成 IEA，透過緊急應變計畫與儲備等合作，以抗衡 OPEC 國家的石油禁運措施。¹⁶

考量九零年代這十年內經過兩次的波斯灣戰爭、油價於 2006 年年中創新高、¹⁷美國主要石油供應國面臨高度不穩定的國內局勢、以及例如中國等主要競爭國於國際市場上與美國競相購買石油等因素，能源安全於二十一世紀初又再度成為美國外交政策下的關鍵議題。¹⁸美國行政部門於 2001 年 5 月發表「國家能源政策」(National Energy Policy, 以下簡稱 NEP)，¹⁹並於 2005 年 8 月通過「能源政策法案」(Energy Policy Act)，美國總統布希並連續兩年(2006 年、2007 年)於其國情咨文(State of the Union Address)演說中，強調能源安全的重要性，特別針對美國應減少對進口石油的依賴性以及透過科技創新來分散能源的供給，²⁰顯見能源議題於美國現今所佔有的重要地位。NEP 分析美國所面臨的能源問題以及能源價格高漲對社會所造成的影響，並提出五大政策方針：增加能源使用效率、改善能源基礎設施、增加能源的供給、加速環境的保護與改善、以及增加國家的能源安全。²¹此五大政策方針中即有三項(第二、三、五項)與穩定能源供給相關，包括針對能源供給的基礎設施相關計畫予以協助、提高國內能源供給的比例，例如考慮於位處阿拉斯加、極具有爭議性的「極地國家野生保護區」(Arctic

¹⁵ *Id.*, Part 1

¹⁶ Schutz, Jon, Summer 2004, "An Analysis of the 2001 National Energy Policy: Is a domestic production-based oil policy approach for the United States?", 12 *Penn State Environmental Law Review* 307, at 312-313.

¹⁷ 請參考美國能源部能源資訊局(Department of Energy, Energy Information Administration)有關全球原油價格之統計資料：http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/xls/pet_pri_wco_k_w.xls (last visited: 7 Feb 2007)

¹⁸ Kammen, Daniel M., Spring 2006, "Renewable Energy in United States Foreign Policy", 36 *Golden Gate University Law Review* 327, at 327

¹⁹ *National Energy Policy*, May 2001, available at: <http://www.whitehouse.gov/energy/National-Energy-Policy.pdf> (last visited: 7 Feb 2007)

²⁰ 請參考白宮官方網站中針對能源議題的網頁：<http://www.whitehouse.gov/infocus/energy/> (last visited: 7 Feb 2007)

²¹ *National Energy Policy*, May 2001, available at: <http://www.whitehouse.gov/energy/National-Energy-Policy.pdf> (last visited: 7 Feb 2007) at pp. xi-xv & ch. 3-8.

National Wildlife Refuge) 內開採石油、²²以及加強與墨西哥與加拿大之合作以支持北美能源架構等。

為有效執行此一國家政策，美國並於 2005 年 8 月制訂通過「能源政策法案」，該法案為美國第一個針對能源的全面性立法，布希總統於簽署該法案之演說中並提到，該法除了為一經濟性的法案外，亦為一涉及國家安全的法案，²³法案包含了十八個章節，²⁴主要的五大目標在於：透過促進再生能源、擴大能源、增加國內傳統燃料之生產、投資技術等，以多樣化美國的能源供給、增加能源效率、促進汽車與卡車的能源效率、現代化電力基礎設施、以及擴大策略性的石油儲備，²⁵基本上即是呼應 NEP 下所設立的能源策略，特別著重於透過增加國內供給的方式達成能源供給穩定性與多樣化，以及強調能源效率的強化。

由上述可知，透過整體性的政策制訂與法案落實，美國之能源政策的主要目標除了經濟考量外，相當強調能源安全，特別是強化內國的能源供給，以免過於依賴進口的能源；惟美國國內之資源，畢竟無法滿足其龐大的能源需要，進口的能源供給為不可避免，因此，除了透過內國政策與法令外，美國亦積極地於美洲地區推動能源合作，尤其透過簽署自由貿易協定，穩定來自於加拿大與墨西哥的能源來源，試圖降低美國對於來自中東地區此一高度政治不穩定區域的能源供給，此一透過區域性自由貿易協定以穩固能源安全之策略，將於本文之第肆部分詳述。

二、能源貿易與 GATT/WTO

(一) 能源貿易之定義與定位

「能源貿易」之內涵相當廣泛，包括各類產品以及服務業的進出口，此外，若以目前 WTO 所建構出之多邊貿易規範而言，除了傳統之「貿易政策」外，投

²² 有關此一爭議，請參考：Schutz, Jon, Summer 2004, *supra note 16*, 12 *Penn State Environmental Law Review* 307

²³ President signs Energy Policy Act, August 8, 2005, available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/08/20050808-6.html> (last visited: 10 Feb 2007)

²⁴ 法案全文請參考：<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:6:./temp/~c109ol6VYf>:: (last visited: 10 Feb 2007)

²⁵ Department of Energy, *On the Road to Energy Security: Implementing a Comprehensive Energy Strategy: A Status Report*, 2006, available at: http://www.energy.gov/media/FINAL_8-14_DOE_booklet_copy_sep.pdf (last visited: 10 Feb 2007)

資政策與產業政策亦被納入 WTO 之多邊貿易管制中，若以傳統之進出口為例，能源貿易之內涵端視「能源」之不同面向－生產（production, generation）、運輸（transmission）、轉換（conversion）、儲存（storage）、分配（distribution）、利用（utilisation）與消費（consumption）等等而定，²⁶以能源生產為例：能源之生產主要涉及將各類能源資源（energy resources）轉為可供消費者使用之產品（例如電力、石油等），能源資源包括再生資源與礦物燃料，前者例如風力、水力、海洋、地熱等，後者則包括固體（例如煤炭、石油）、液體（例如液態化天然氣）或氣體（例如天然氣）化石燃料以及核能燃料，²⁷再生能源資源本身無法進行貿易，但由再生能源資源所產生之有效能源（亦即可供消費者使用的能源），例如電力或太陽光電池，則可進行貿易，礦物燃料則均可透過貿易進行跨國交易，固體或液體狀的化石燃料透過傳統之運輸方式（多為船運）即可，氣體狀的化石燃料則必須透過輸氣幹線或管線（gas transmission line or pipeline）進行貿易行為，將能源資源轉為可用能源（可供能源）或有效能源之過程所需要之設備與服務，亦可進行貿易，此外，能源資源之探勘、開採、提煉等生產過程，亦涉及相當多的設備與服務，而該些產品與服務亦可透過貿易進行跨國交易，因此，光由能源之生產面，即可觀察出「能源貿易」所可能包含的範圍有多廣泛。

前述提及，各個國家因其條件不同，對能源安全之認知與相關政策亦有不同，而其對於能源貿易之定位以及重要之涵蓋範圍也相當不同，此外，對於是否利用貿易政策或其他相關之投資政策或產業政策，亦有不同的考量：以目前全球之能源技術與使用觀察，礦物資源還是多數國家主要之能源生產來源，²⁸若以能源礦物資源豐富度之開發中國家（特別是 OPEC 成員）而言，礦物資源之出口所賺取的外匯為此類國家之主要收入，因此，確保此等產品於其他國家之市場進入機會即相當重要，²⁹再者，此等國家若欲跳脫純粹之初級產品（例如原油）出口，

²⁶ 以下與能源相關之名詞定義，請參考經濟部能源局網站：

http://www.moeaec.gov.tw/PublicService/ps_EnergyTerm.asp (last visited: 26 Feb. 2007)

²⁷ 考量到其可能之軍事用途、特殊之環境衝擊、以及於其他國際場域中另有完整的規範（包括由「國際原子能總署」（International Atomic Energy Agency, IAEA）所監督與執行之核武視察、核能使用安全等各類國際協議），除非有特別提及，本文將不針對核能燃料進行討論。

²⁸ 例如依據 IEA 的統計資料顯示，水力發電佔全球各國國內電力來源之比例僅為 16.1%（2004 年）。IEA, 2006, *Key World Energy Statistics*, available at:

<http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2006/key2006.pdf> (p. 19) (last visited: 28 Feb 2007).

²⁹ 包括確保此等礦物資源於主要進口國之關稅以及消費稅或營業稅等國內稅賦不至於造成出口

進入煉製或生產加工產品（例如石化產品）的階段，其可能必須透過扶植國內產業，並確保其加工產品於其他國家之市場進入機會，³⁰此等國家亦有可能透過投資政策以吸引所需之資金與技術，以進行資源的開採或產業的升級，相對的，對於擁有先進生產技術之國家，如何進入此等市場以參與礦物資源之開採等生產活動，則為其所關切之面向；³¹對於國內能源礦物資源不足、需要大量進口此等資源的國家而言，其能源貿易主要關切的重點則在於：如何確保其能源礦物資源的主要提供國不會任意透過出口管制措施來影響其供給，或確保能源運輸過程中的安全與過境自由；對於欲減低進口能源資源之國家而言，若其國內亦有相當豐富的再生能源資源，如何透過提升相關技術之研發或扶植（或保護）國內相關產業，以開發其國內的再生資源則成為重點，同樣相對的，對於擁有先進生產技術之國家，如何進入此等市場以參與此等再生資源之生產活動，則為其所關切之面向。表一將上述不同類型、不同需求之國家對於透過不同之政策顯示其所關切之能源貿易面向進行整理。

國之收入減低。

³⁰ 此時，「關稅級距」（tariff escalation）的問題即可能浮現：例如此等國家之加工石化產品可能被課徵高過於其初級產品數倍之關稅。

³¹ 例如確保此類資源豐富國家是否允許私人或外籍人士參與資源之探勘與開採工作、以及其外人投資制度是否提供足夠的保障等。

表一：能源貿易於不同類型國家以及相關政策內涵下之關切事項

國家類型 \ 政策類型	貿易政策 (關稅、非關稅)	投資政策 ³²	產業政策
能源礦物資源豐富之開發中國家	√ (尋求本國資源之出口市場)	√ (是否開放、獎勵外人投資政策)	√ (產業升級)
技術先進之國家	√ (技術與服務業之出口市場)	√ (投資地主國的投资保障)	
需進口能源礦物資源之國家	√ (資源出口國之出口管制)		
欲發展國內能源再生資源之國家		√ (是否開放、獎勵外人投資政策)	√ (產業扶植)

製表人：施文真

若以能源安全之角度觀察，雖然如前一節中所述，能源儲備、環境保護等均為能源安全下之一部分，但確保所需能源之穩定與安全供給還是各國最重要之考量，³³對各國來說，能源安全所代表者並非僅限於能源生產面，運輸、轉換、儲存、分配等各階段均有其必須考量之處，惟身為最前端之能源生產還是各國相當重要的考量，因此，能源供給的穩定，包括確保作為能源生產之能源資源來源多樣化與多元化、來源地之安定性、運輸方式之便利與安全等，即成為各國於能源貿易中所關注的重點。即便對於能源資源蘊藏豐富的國家，如何確保快速並有效的將能源資源轉換為可用能源或可供能源，亦為其能源安全之考量；此外，雖然有學者提到，考量到能源之必須性，以及不具有彈性的需求與短期間亦不具有彈性之供給此一供需結構，環境因素對於能源貿易之影響或限制不大，³⁴但近年來因能源所造成之環境問題—特別是氣候變遷與全球暖化—以及伴隨而來的國際

³² 此處的投資政策可能亦涉及貿易政策—服務業貿易，特別是透過設立商業據點的方式於地主國提供相關服務者。

³³ 所謂「安全供應」係指「在一定經濟條件下，可取得能源數量與品質之保證」。

³⁴ Botchway, Francis N., summer 2001, "International Trade Regime and Energy Trade", 28 *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 1, at 9-10.

環保管制，逐漸成為影響各國能源供給結構與使用的關鍵因素，此勢必影響能源貿易；而對於必須進口主要之能源資源的國家而言，能源貿易—特別是能源資源之取得—於能源安全中所扮演的角色相當關鍵。

由 GATT/WTO 所建構出之多邊經貿規範，是否足以提供其會員對能源貿易之不同關切一個充分且安全的法律架構，以滿足各會員之需求，特別是能源安全之需求？以下將針對 GATT/WTO 下可能與上述之能源貿易相關的規範做一簡述，以瞭解哪一類之規範與能源安全之考量最為相關。

(二) GATT/WTO 規範、能源貿易與能源安全

於 GATT 之下，能源產品—特別是各類之能源資源—並未受到特別待遇，亦即是，原則上 GATT 下關於產品的規範應一體適用於所有的能源資源中。但，於國際經貿法的演進中，能源之貿易發展較為不完整，主要原因在於各國傳統上以國有獨占地位所經營的能源事業，於 1990 年代開放進行自由化與私有化之後，方打開國家與區域能源市場的競爭機會；³⁵再者，以最重要的能源礦物資源石油為例，於 GATT1947 協商時期，多數的油田均受控於美、英、荷、法等國籍的跨國企業，而該等國家為避免造成管理此一資源的不確定因素，因此決定將此一最具策略性的國際商品排除於當時的協商架構中，而於 GATT 早期的歷史中，亦基於類似「君子協定」的默契，持續將原油的貿易與價格等議題排除於 GATT 之外，雖然 1970 年代的石油危機使得美國希望於東京回合中納入有關出口管制的議題，但基於許多國家的反對，於東京回合中並沒有處理此一議題，於烏拉圭回合以及數個主要的石油生產與出口國（例如墨西哥與委內瑞拉）申請加入 GATT 時，關於石油的出口管制方逐漸於當時的 GATT 下受到重視，³⁶此外，OPEC 之十二個成員當中僅有的四個非 WTO 會員（阿爾及利亞、伊朗、伊拉克、利比亞）亦均已提出入會的申請，由此觀察，石油的管制於 WTO 時代，透過主要石油生產國成為 WTO 會員之機會，似乎得更有效針對此一關鍵能源資源產品的貿易加

³⁵ Walde, Thomas W. & Gunst, Andreas J., 2002, "International Energy Trade and Access to Energy Network", 36:2 *Journal of World Trade* 191, at 191. 該文中所提到的能源貿易主要係指電力與天然氣，惟此一背景說明相當符合各國能源產業之發展趨勢，因此，同樣適用於其他類型之能源貿易。

³⁶ UNCTAD, 2000, *Trade Agreements, Petroleum and Energy Policies*, UNCTAD/ITCD/TSB/9, at 14-20.

以管制。烏拉圭回合後，於 WTO 下之多邊貿易規範擴大至服務業貿易，再綜合上述之各項因素觀之，於當代的能源產業環境下，相較於 GATT 時代，WTO 下的多邊貿易規範似乎對於全球能源貿易的進行將有更大的影響力，但若果真如此，某些 WTO 會員為何同時積極透過區域協定之簽署來處理其能源貿易關係？以下將先針對可能適用於能源貿易之 GATT/WTO 規範進行初步的瞭解，並進而於第參章中就涉及能源供給安全最直接相關的 GATT/WTO 出口管制予以進一步之分析，以瞭解 WTO 下之多邊貿易規範對於會員透過能源貿易行為達成能源安全之目標的影響性。

以能源產業的特性觀察，其傳統上並不特別區分產品與服務，主要是因為此一產業傳統上的市場結構均是由國家所控制、垂直整合式的供應者，負責提供所有與能源相關之經濟活動，包括能源之生產到分配至最終的消費者，但國營事業私有化以及部分或全部開放能源部門之競爭此一趨勢，逐漸導致與能源相關之各經濟活動的切割，也因此使得能源產品與服務業之間的分野較為明朗化。³⁷

以 GATT/WTO 下涉及產品之貿易規範而言，WTO 會員就各類能源礦物資源的進出口，必須要遵守 GATT 下關於關稅與非關稅措施的規範以及不歧視原則（最惠國待遇原則與國民待遇原則），此亦即是傳統的貿易政策領域。對主要的資源出口國而言，進口國對礦物資源的關稅是否於 GATT 之下受到拘束、稅率之水平、礦物資源進口後是否被課徵歧視性的稅賦或受制於歧視性的內國措施等，均影響其外匯收入，³⁸對主要的資源進口國而言，出口國是否對礦物資源的出口得任意的調整出口關稅或附加其他稅賦、禁止或限制出口等，則影響其獲得穩定之能源資源供應，以目前各國對於能源之需求以及各類不可再生的礦物資源—特別是化石燃料—供給相當不具有彈性，就能源安全之角度觀察，對依賴能源資源進口的 WTO 會員而言，GATT/WTO 下針對產品的出口管制規範是否提供其足夠的保障，以確保能源資源的供給不會受到過於劇烈或不可預測的干擾，將是 GATT/WTO 之法律規範對於能源貿易的進行相當重要的關鍵。³⁹

³⁷ WTO Secretariat, 9 September 1998, *Energy Services: Background note by the Secretariat*, S/C/W/52, at 2.

³⁸ 對原油出口國而言，進口國針對汽油與其他石化類產品的進口所課徵的高消費稅與營業稅，均嚴重的影響該些國家出口此等資源所得獲取的利益。Id, at 27 & footnote 27.

³⁹ 此議題將於本文的第參部分進行詳細的分析。

針對能源之運輸—特別是需要透過運輸管線之電力或天然氣—GATT 第 5 條關於過境自由之規範，亦相當重要，本條主要係提供產品的過境自由 (freedom of transit) (第 5 條第 2 項)，並要求與過境相關之規章與收費不得造成不必要的延誤或限制，亦必須合理 (第 5 條第 3、4 項)，此外，此類之規章與收費必須要遵守最惠國待遇原則 (第 5 條第 5 項)，本條於 GATT 以及 WTO 時代均未發生直接相關的爭端案件，透過管線進行運輸之能源 (例如天然氣或電力) 是否為本條規範的對象尚有爭議，⁴⁰但於涉及能源運輸上，此一 WTO 下之法律規範所能發揮的功能相當有限，主要原因有二：第一、許多位於東歐以及前蘇聯共和國之重要的能源轉運國，尚未成為 WTO 的會員，第二、許多涉及能源轉運之管線，係由具獨占地位的國營企業或私人企業所架設並運作，而 GATT 第 5 條並未有效的將此類的事業體納入其規範的範疇內。⁴¹

以能源資源來說，一普遍存在之現象為所謂的「雙重定價」(Dual pricing or two-tiered pricing) 政策，亦即是為了確保其國內的加工產業有足夠的原料，資源出口國往往利用出口稅或其他出口管制的方式，將資源的國內價格壓低、抬高出口價格，使得此等資源於出口國國內的價格遠低於全球市場價格，⁴²針對此一現象，於 GATT/WTO 下除了與出口管制相關的規範外，另一相關的規範則是：此類的政策是否構成能源資源的出口國對其國內相關產業的補貼，違反 WTO 下的補貼規範？烏拉圭回合談判時曾試圖處理此一議題，惟並未於會員間獲得共識。⁴³儘管近年來此一雙重定價政策並未引起重大的貿易爭端，但一旦全球市場價格持續上揚，此一手段是否將造成貿易扭曲、而 WTO 之「補貼與平衡措施協定」的規範得否管制此一手段，⁴⁴均有待釐清。

除了補貼之外，能源資源或其相關石化產品亦可能於進口國受到反傾銷調

⁴⁰ Laffont, Pascal, 2003, "An Energy Charter Protocol on Transit", *International Energy Law & Taxation Review* 2003, 8, 239-249, at 240.

⁴¹ Walde, Thomas W. & Gunst, Andreas J., 2002, *supra note* 35, at 211-212.

⁴² Powell, Stephen J. & McInerney, John D., Spring/Summer 1989, "International Energy Trade and the Unfair Trade Laws", 11 *University of Pennsylvania Journal of International Business Law* 339, at Part 1.1. (本篇期刊論文係全文下載自 Westlaw 法學期刊電子資料庫，文章實際於紙本中頁數的無法顯示於下載的文件上，因此，關於本篇之引述，均無法列出實際的頁數，僅得指出其章節，合先敘明。)

⁴³ UNCTAD, 2000, *supra note* 36, at 15-20.

⁴⁴ 雙重定價措施是否符合「補貼與平衡措施協定」之補貼定義、是否得據此課徵平衡稅、雙重定價措施於未來之趨勢等，請參考：UNCTAD, 2000, *supra note* 36, at 29-35.

查：依據向 WTO 反傾銷委員會的通知文件觀察，有為數不少的會員針對石化產品展開傾銷的調查或課徵反傾銷稅，⁴⁵此外，於 1999 年，美國一群區域性的獨立石油生產者所組成的「拯救國內石油委員會」(Committee to Save Domestic Oil, Inc.，以下簡稱 SDO)，針對委內瑞拉、墨西哥、伊拉克與沙烏地阿拉伯所進口的原油，於 1999 年 6 月向美國商務部要求展開傾銷的調查，雖然美國商務部最後因 SDO 不具有足夠的產業代表性，於同年 8 月駁回其申訴，⁴⁶但此一事件對於能源資源出口國而言，造成相當大的衝擊。因此，就能源資源之出口國，其貿易行為亦有可能受到 WTO 下「GATT1994 第六條履行協定」(一般通稱「反傾銷協定」)之規範的影響。

前述提及，許多國家傳統上均將能源相關的經濟活動交由具有獨占地位的國營企業負責，即便跟隨自由化的潮流將此等活動私有化或民營化，許多能源資源出口國還是維持一具有優勢地位的國營企業或國家得控制的企業負責，例如以石油為例，以儲存量 (reserves) 計算，於 2003 年全球前十大石油公司全都是國營獨占企業，而該些國營石油公司與其政府基本上佔有石油產業收益的百分之八十，⁴⁷因此，透過此等企業進行各類之能源貿易活動時，GATT 第 17 條有關國營企業的規定以及相關之爭端案件所發展出的規範，亦扮演重要的角色。與此相關者，係類似 OPEC 此等為了控制初級商品於國際市場上的價格之國際商品組織或協定，是否構成不公平的競爭行為？⁴⁸以 OPEC 為例，美國的勞工團體與企業曾經分別於 1978 年以及 2000 年，於美國國內控告 OPEC 違反美國之反托拉斯法 (antitrust law)，雖然兩個案件分別以「國家行為原則」(“act of state” doctrine) 以及程序性議題為美國的上訴法院駁回，⁴⁹但此顯示於能源貿易行為中，競爭法

⁴⁵ UNCTAD, 2000, *supra note 36*, at 36 and footnote 45.

⁴⁶ 有關本案之詳細介紹與分析，請參考：Smith, William C., Fall 2000, “Save Domestic Oil, Inc.’s Crude Oil Market Dumping Petitions: Domestic And International Political Considerations”, 8 *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 147.

⁴⁷ Weaver, Jacqueline Lang, 2005-2006, “The Traditional Petroleum-based Economy: An ‘Eventful’ Future”, 36 *Cumberland Law Review* 505, at 544-545.

⁴⁸ 雖然有關出口獨占的談判曾經被列入哈瓦那憲章 (國際貿易組織憲章) 第 31.1 條之中，但因為當時蘇聯共和國決定不參與國際貿易組織，故此一議題遂自談判議題中消失。Rom, Michael, March/April 1984, “Export Controls in GATT”, 18 *Journal of World Trade Law* 125, at 136. 有關各類型之出口卡特爾 (export cartel) 於美國、德國、歐盟、以及日本下之地位，以及其所涉及的貿易與競爭政策連結，請參考：Immenga, Ulrich, March 1995, “Export Cartels and Voluntary export Restraints between Trade and Competition Policy”, 4 *Pacific Rim Law & Policy Journal* 93.

⁴⁹ 有關此兩訴訟案件之詳細介紹與分析，請參考：Desta, Melaku Geboye, 2003, *supra note 3*, at

制的重要性，惟競爭法制尚未成為 GATT/WTO 法律架構下的一部份，於 2004 年的七月套案中亦決定「貿易與競爭」之議題將不納入杜哈談判回合中，因此，此一與能源貿易關係相當密切之議題，目前並無法於 GATT/WTO 的法律架構中處理。

除了產品之貿易規範之外，WTO 下關於服務貿易以及投資的規範，與能源貿易之關聯亦相當密切。前述提及，能源產業於逐步開放、自由化之後，與能源各面向之經濟活動得以被切割，使得過往完全封閉的國內市場逐漸開放，前節中亦提及，對於技術先進的國家而言，能源貿易的意涵代表著新的市場進入機會，此類機會即包括海外投資機會以及「能源服務業」的開放。於 WTO 下，與投資最為相關的規範為「與貿易相關之投資措施協定」，但此一協定主要在於確保 WTO 會員的投資措施，不得透過貿易平衡要求或內地銷售要求等規定，違反國民待遇原則以及數量限制禁止原則，基本上並未涉及外人投資法制中最为關鍵的議題，例如投資保障、徵收與補償、投資爭端的解決等等，因此，對於欲利用能源自由化進入資源豐富的國家，以爭取投資機會此一能源貿易層面，WTO 的法律架構並非主要的國際規範來源，而必須回歸到各國國內的外人投資立法，或透過雙邊或區域性、或甚至部門別的投資保障協定來處理。

於 WTO 下，「服務貿易總協定」及其附件則為能源服務業之貿易行為的主要規範來源：雖然文獻中曾經針對「能源」—特別是電力—應被歸類為「產品」或「服務業」進行討論，⁵⁰但初級能源與次級能源（primary energy and secondary energy）的生產因涉及產品的製造，因此應屬於 GATT 的規範，其他包括能源之運輸、分配、銷售等，則屬於服務業的範疇，但此等頂多可算「與能源相關之服務」，⁵¹GATT 秘書處於烏拉圭回合時為協助會員進行服務業談判所制訂的「服務業部門分類表」（Services Sectoral Classification List, MTN.GNS/W/120，一般均稱之為「W/120 清單」）中，並沒有「能源服務業」之類別，以石油與天然氣服務業為例，學者即批評 W/120 清單並無法適切的反映出能源產業的特性以及能源

541-543.

⁵⁰ 例如：Pierros, Philip, 1999, “Exploring Certain Trade-related Aspects of Energy under GATT/WTO: Demarcation Questions Regarding Electricity”, 5 *International Trade Law and Regulation* 26.

⁵¹ WTO Secretariat, 9 September 1998, *supra* note 37, at para 9.

供給系統的商業實務，⁵²以能源由生產、轉換、儲存、運輸、分配、消費等各面向而言，均涉及各類專業性服務的提供（例如探勘、開採等），除了前述所提及能源產業並不特別區分產品與服務業的特性之外，許多相關的服務，例如營造與工程、分配等，除了運用於能源部門之外，也有其一般性或其他部門的適用，也因此，將「能源服務業」單獨列為一項目亦有其困難之處。於 W/120 清單上，除了與能源服務相當密切的運輸、分配、營造與工程、顧問等各業別或次業別之外，與能源直接相關者為「運輸服務業」下將「燃料之管線運輸」(11(G)(a) “pipeline transportation of fuels”) 單獨列為一次業別，而於「其他商業服務業」(1(F) “Other business services”) 中則包括一些與能源相關的服務業。⁵³除了 W/120 清單未將能源服務業單獨列為一服務業別外，聯合國暫行中央產品分類標準表 (UN Provisional Central Product Classification) 中也未將能源服務業單獨列為一服務業別，但其附錄一則針對能源相關產品之概要進行表列，當中即包括一些能源服務業。⁵⁴對於技術先進之 WTO 會員，包括已開發國家以及一些能源資源豐富的開發中國家，各會員於 WTO 下就與能源相關的服務業是否承諾開放即相當重要，但基於現行的分類並未單獨將能源服務業列出，如何定義「能源服務業」基本上則交由各會員自行認定並進行協商，⁵⁵於烏拉圭回合時，各會員針對能源部門所提出的特定承諾並不多，⁵⁶因此，對於此等技術先進之會員，尚必須透過新回合的服務業談判以取得更多的市場進入機會。除了特定承諾外，能源服務之貿易，如同其他之服務業貿易，亦遭遇到例如國內規章、限制性商業行為等貿易障礙，

⁵² Zarrilli, Simonetta, & Musselli, Irene, June 2005, “Oil and Gas Services: Market Liberalization and the Ongoing GATS Negotiations”, 8:2 *Journal of International Economic Law* 551, at 559; 並請參考該文中就各會員於杜哈談判回合中針對「能源服務業」之分類所提出的談判草案, at 559-561.

⁵³ 包括：技術檢定與分析服務業 ((e) technical testing and analysis services)、附帶於礦業之服務業 ((h) services incidental to mining)、附帶於能源分配之服務業 ((j) services incidental to energy distribution)、與科技工程有關之服務業 ((m) related scientific and technical consulting services)、設備維修服務業 ((n) maintenance and repair of equipment) 等。WTO Secretariat, 9 September 1998, *supra note 37*, at para 10.

⁵⁴ 例如汽機車燃料之零售業 (retail sale of motor fuels)、固體、液體與氣體燃料及相關產品之批發貿易服務業 (wholesale trade services of solid, liquid and gaseous fuels and related products)、燃料油、罐裝瓦斯、煤礦與木材之零售業 (retail sales of fuels oil, bottled gas, coal and wood) 等等。 *Id.*, at para 11.

⁵⁵ Zarrilli, Simonetta, & Musselli, Irene, June 2005, *supra note 52*, at 564.

⁵⁶ 針對烏拉圭回合中已就能源部門提出特別承諾之會員以及其承諾內涵，請參考：WTO Secretariat, 9 September 1998, *supra note 37*, at paras 72-76 & Table 9-11.

⁵⁷特別是考量能源產業的特殊性，各國均對其訂有相當嚴格的環保、健康與安全管理措施；⁵⁸再者，於能源產業尚未自由化之前，其公共服務的性質相當明顯（例如電力的提供），此是否代表某些能源服務業將因為 GATS 第一條第三項第（b）款之規定被排除於 WTO 下的服務貿易規範？⁵⁹另，即便進行部分或全面自由化之後，國家還是相當主要之電力或能源採購者，因此，GATS 之下有關政府採購之規範，亦可能影響能源服務業之貿易。⁶⁰

表二將上述涉及能源貿易的相關法律規定，包括 GATT/WTO 以及尚未被納入 WTO 下之規範，予以彙整。

表二：能源貿易議題與相關法律規範（是否為 WTO 規範所包括）

WTO之規範與否（能源貿易有關者）		是否適用	能源貿易議題
GATT	不歧視原則（國民待遇與最惠國待遇）	✓	貿易政策
	關稅減讓談判與關稅拘束（第2條、第28條之1）	進口✓ 出口？	貿易政策
	數量限制禁止原則（第11條、第13條）與相關例外	✓	貿易政策
	貿易救濟：補貼與平衡稅、傾銷與反傾銷稅	✓	貿易政策、產業政策
	過境自由（第5條）	✓，但有限	
	國營企業（第17條）	✓	
GATS	能源部門	不是W/120下所列的一單獨部門別或次部門別	
	是否開放	視特定承諾表，相當有限	貿易政策、產業政策、投資政策
	公共服務	✓，但有爭議	
	政府採購	✓，但規範有限	投資政策
投資	TRIMS，但於此適用有限		投資政策

⁵⁷ WTO Secretariat, 9 September 1998, *supra note 37*, at para 37; Zarrilli, Simonetta, & Musselli, Irene, June 2005, *supra note 52*, at 578-579.

⁵⁸ WTO Secretariat, 9 September 1998, *supra note 37*, at para 69.

⁵⁹ WTO Secretariat, 9 September 1998, *supra note 37*, at para 70; Zarrilli, Simonetta, & Musselli, Irene, June 2005, *supra note 52*, at 575-577.

⁶⁰ Zarrilli, Simonetta, & Musselli, Irene, June 2005, *supra note 52*, at 567-572.

競爭	無相關之WTO規範	產業政策
----	-----------	------

製表人：施文真

由上述可之，就 WTO 會員而言，GATT/WTO 之法律架構提供了許多一但非全部一不同意涵的能源貿易所需依循之多邊貿易規範，前述提及，與能源安全最為相關之能源貿易意涵主要為取得穩定與安全之能源供給，而上述各 GATT/WTO 與能源貿易相關的規範中，出口管制係最直接影響依賴進口能源之國家取得能源資源者，故，以下將就此進行分析，以瞭解 GATT/WTO 出口管制的多邊規範，是否足以保障會員之能源安全。

參、GATT/WTO 之出口管制

GATT 中針對出口管制包括程序性的規範以及實體面的規範。針對出口數量限制所為之程序規範主要為 GATT 第 8 條、第 10 條、及第 13 條。第 8 條主要規定，除進出口關稅以及內地稅之外，對於進出口所課之規費與費用（fees and charges）之數額應盡量反映成本，項目應盡量予以簡化，而進出口之手續及必備文件也應盡量減少，於本條第 4 項第（b）款中，明文規定關於進出口數量限制（quantitative restrictions）之費用與規費，也包括在本條規定之中。GATT 第 10 條提到，關於關稅分類與估價、關稅稅率、稅捐或其他規費、「有關進口與出口以及相關支付之限制、禁止或要求」等等之法律、行政規則、司法判決及行政命令等，應立即公布以協助政府以及貿易商早日知悉相關法令，此一規定不應要求政府揭露可能影響其執法、公共利益、或商業利益相關之機密資訊。此類的程序規範的目的在於促進透明性，並不涉及能源產品之貿易管制，因此本文將不針對此類程序性規範進行討論。

就實體規範部分，有關出口管制的規定包括 GATT 第 1 條、第 11 條、第 13 條、第 28 條之 1 等，而該些原則上限制 WTO 會員採行出口管制措施的規定，亦有例外的規定，例如第 11 條第 2 項、第 20 條、第 21 條等。GATT 第 1 條（最惠國待遇原則）第 1 項規定，針對進口或出口、或與進口或出口有關、或針對為進口或出口目的的國際支付所課徵的關稅或規費、此類費用的課徵方式、以及與進口或出口相關的規則，一 WTO 會員賦予輸往或來自任一國家之產品所給予的任何優惠，都必須立即且無條件的給予輸往或來自其他 WTO 會員之同類產品。

但 WTO 會員依據 GATT 第 24 條第 5 項組成關稅同盟或自由貿易區，則可例外不適用第 1 條的規定。由於下列兩大因素，最惠國待遇原則於能源貿易上適用性不大：第一、能源貿易相當專門且特殊，例如原油與天然氣的價格基本上為國際價格、電力供應契約的條款亦相當標準化，而且能源貿易多為區域性，再加上能源產業的特性—相當鉅額的投資金額、全球價格體系的成形、進口國高度依賴能源出口所賺取的外匯，使得能源出口國均不大可能於不同的購買國之間特別給予某國優惠；⁶¹ 第二、由於將如本文第肆部分所述，能源產品的貿易規範於自由貿易協定中逐漸成為關鍵的議題，再者，目前 WTO 之會員幾乎全部都簽署一個以上的自由貿易區，因此，即便能源出口國於不同的進口國之間選擇性的給予優惠，GATT 第 1 條的最惠國待遇原則於出口管制上，可能因為 GATT 第 24 條第 5 項之例外規定，無法發揮太多的作用。

影響出口管制最相關的規範應為出口稅（包括關稅與稅賦）與出口數量限制，以下將先分別針對出口關稅與出口數量限制進行討論，接著將就出口管制的例外規定進行說明，最後則針對相關之出口管制是否有助於 WTO 會員追求能源安全做一小結。

一、出口關稅以及出口關稅減讓談判

關稅係 GATT 下唯一合法的貿易政策工具，因此，出口關稅並未被禁止，例如原料出口國為鼓勵國內的加工業，可透過對原料課徵高出口關稅、對製成品則課徵低出口關稅或不課徵出口關稅的方式，達到保護國內產業的目的，此一手段與原料進口國為保護國內的製造或加工業，對於原料進口課徵低關稅，並依據產品加工程度不同課予不同的進口關稅，以達保護國內產業的手段是相同的。⁶² 於 GATT 草創之初，曾有談判代表提及於 GATT 下應完全消除出口限制，但此一想法無法於參與談判的 23 國間形成共識，因此，並未於 GATT 下完全禁止出口管制。有論者表示，此應可透過以產品別或部門別的方式，針對出口關稅進行拘束稅率的談判。⁶³

⁶¹ Botchway, Francis N., summer 2001, *supra note 34*, at 7-8.

⁶² Roessler, Frieder, 1975, "GATT and Access to Supplies", 9 *Journal of World Trade Law* 27, at 31. 此即開發中國家會員於 WTO 下所相當關切的「關稅級距」(tariff escalation) 問題。

⁶³ *Id.*, at 28.

第 28 條之 1 (關稅談判) 第 1 項規定 WTO 會員承認關稅往往構成貿易的障礙，因此，以互惠以及相互有利為基礎，進行實質上降低就進口與出口所課徵之一般性關稅與其他規費，特別是高到阻礙即便是少量進口的高關稅的談判，有其必要性。依據本條，WTO 會員是可以以互惠為基礎，針對出口關稅的減讓進行談判，但關鍵在於，透過本條進行出口關稅減讓談判的結果，是否可以被納入各 WTO 會員之關稅減讓表中，成為 WTO 的法律架構之一部份？學者 Jackson 認為此並不可行，因為將關稅減讓表納入 GATT 法律架構下的 GATT 第 2 條，特別是第 1 項第 (b) 與 (c) 款僅有提及「進口」，因此，出口關稅減讓的承諾，僅得被視為會員之間的雙邊協議，並依據第 1 條的最惠國待遇原則，一體適用於所有的會員，⁶⁴但如果出口關稅減讓談判的結果無法納入會員的關稅減讓表，而係透過最惠國待遇來適用，承諾出口關稅減讓的會員則不受第 2 條的拘束，得以在不違反 WTO 規定的狀況下任意調整其出口關稅，或撤回其出口關稅的降稅承諾而不用給予補償。⁶⁵

但學者 Roessler 以及 Rom 持不同意見：其認為依據第 2 條第 1 項第 (a) 款，各會員應給予其他會員之「商業行為」 (...the commerce of the other contracting parties) 不低於其附錄於本協定之承諾表中的待遇，由此可見本條的規定應不僅限於適用在進口關稅上，此外，有關出口關稅的談判亦於 GATT 之談判準備工作中曾被提及，而第 28 條之 1 也承認降低出口關稅的重要性，另，第 17 條有關國營企業的規範中亦提及，國營企業可能造成的貿易障礙，也必須透過談判達成降低進口以及「出口」關稅與其他規費 (第 17 條第 3 項與其附註)，⁶⁶此外，由關於第 28 條之 1 的談判歷史文件觀察，當本條連同第 1 條於當時的國際貿易組織 (International Trade Organisation) 憲章草案一併進行討論並宣讀時，出口關稅與進口關稅原則上並沒有特別被區分開來，僅因為當時關注的焦點在於進口而將兩者分開進行解釋；⁶⁷此外，於 GATT 的實務上，的確曾經有 GATT 締約方將出口

⁶⁴ Jackson, John H., 1969, *World Trade and the Law of GATT*, at 499, footnote 12, cited in: *Id.*, at 27, footnote 10 & 34, footnote 33. 學者 Matsushita 似乎亦持相同的觀點：Matsushita, Mitsuo, & Schoenbaum, Thomas J., & Mavroidis, Petros C., 2003, *The World Trade Organization*, Oxford: Oxford University Press, at 220.

⁶⁵ Roessler, Frieder, 1975, *supra note* 62, at 34; and, Rom, Michael, March/April 1984, *supra note* 48, at 128.

⁶⁶ Roessler, Frieder, 1975, *supra note* 62, at 35.

⁶⁷ Rom, Michael, March/April 1984, *supra note* 48, at 128 & footnote 2&3.

拘束稅率列在其 GATT 關稅減讓表中：馬來西亞與新加坡於其關稅減讓表中將錫礦的出口關稅列入。⁶⁸

上述兩派學者的見解均有其合理的法律解釋，依據第 28 條之 1，WTO 會員的確可以針對出口關稅進行關稅減讓的談判，雖然第 2 條第 1 項第 (b) 與 (c) 款僅提到「進口」，但其並不表示僅有進口關稅的關稅減讓談判結果可以列入會員的關稅減讓表中，因此，針對出口關稅進行減讓談判之結果，是可以列入會員的關稅減讓表中，並依據第 2 條第 7 項成為 GATT 之法律架構中的一部分，但重點在於，被列入關稅減讓表中的出口關稅，會員是否有義務課徵不高於該稅率的出口關稅？由於拘束稅率為最高稅率係依據第 2 條第 1 項第 (b) 款，而該款的確僅提及「進口」，因此，即便出口關稅之減讓談判結果被列入特定 WTO 會員的關稅減讓表中，該出口關稅可能並不受第 2 條第 1 項第 (b) 款之拘束，換言之，若該會員事後將其出口關稅調高於關稅減讓表中所列的關稅，其應該不算違反第 2 條第 1 項第 (b) 款，就此點而言，學者 Jackson 的解讀應屬正確；但，若該會員就其被列於關稅減讓表的產品調高出口關稅，造成其他會員受到「低於附於本協定之相關減讓表中的相關部分」之待遇，則可能違反第 2 條第 1 項第 (a) 款，⁶⁹因此，若出口關稅的談判結果係針對某一產品訂定出口關稅的最高稅率，並明確記載於該會的關稅減讓表中，則該會員欲調整此一出口關稅，也屬於減讓表的修正，而第 28 條關於關稅減讓表的修正，並沒有限制只適用於涉及進口關稅修正的部分，因此，受影響之 WTO 會員，還是得依照本條的規定，要求與調整出口關稅的會員進行談判。⁷⁰

故，針對產品（例如石油、煤礦、天然氣等）的出口，出口國於 GATT 之下

⁶⁸ 該出口關稅拘束主要的目的在確保馬來西亞與新加坡不會透過對錫礦課徵高出口關稅，而對精鍊過的錫課徵較低的出口關稅，達到補貼其精鍊業者的目的。Roessler, Frieder, 1975, *supra* note 62, at 35-36.

⁶⁹ 但依據舉證責任分配的原則，其他會員可能必須證明該出口關稅的調高使得其受到低於關稅減讓表中的待遇，此則必須要視該關稅減讓表的內涵為何。

⁷⁰ 若於 WTO 的法律架構下納入出口關稅拘束的觀念，對於遭逢緊急狀況需要撤回此一關稅拘束承諾之出口國，GATT 的條文中似乎沒有提供同於撤回進口關稅拘束之救濟手段予出口國，例如 GATT 第 2 條第 2 項第 (a) 款僅允許進口關稅的邊境稅調整手段、GATT 第 19 條以及防衛協定亦僅提供「進口」大量增加時，所得採取的防衛措施，此時，關於出口拘束關稅撤回的救濟，可能必須要回歸現有的例外規定（例如第 20 條），或是於關稅減讓談判時，將相關的救濟措施一併列入減讓表中。關於此，請參考：Roessler, Frieder, 1975, *supra* note 62, at 37-40.

本即享有課徵出口關稅的權利，進口國若為確保該等產品的出口，不會因為不可預期的關稅調漲或過高的關稅，影響能源供給的長期穩定性，應可於 WTO 之談判回合中，要求與此等出口國進行出口關稅減讓的談判，⁷¹並將此一最高稅率記載於該出口國的關稅減讓表中，以確保自身的利益；但，基於 GATT 第 28 條之 1，談判應基於互惠以及相互有利之基礎，因此，為提供原料出口國足夠的談判誘因，進口國亦應針對加工製品調降進口關稅，降低關稅級距的問題，而原料出口國亦可以於此等談判中，就其所欲發展的部門，要求主要的貿易對手國針對相關產品調降進口關稅，以換取出口國就特定原物料調降並拘束出口關稅的承諾。

72

二、出口數量限制與最低出口價格

GATT 第 11 條（數量限制的一般性消除）第 1 項規定，除關稅、稅捐或其他規費外，WTO 會員對於進口自任一 WTO 會員之產品，或是出口至其他 WTO 會員之出口或為出口之銷售的產品（exportation or sale for export of any product），不得透過配額、輸出入許可證或其他措施實施或維持限制或禁止，依據本條的規定，WTO 會員原則上不得針對進出口採取禁止或限制措施。

於 GATT 以及 WTO 下並沒有直接涉及出口數量限制的爭端案件，⁷³於 2000 年「阿根廷—影響牛皮出口與成皮件進口措施」⁷⁴一案中，針對阿根廷透過一系列的規章（Resolutions），准許其國內的製革業者於牛皮原料出口時參與海關的查驗作業，歐體認為其使得原料業者不願意出口其牛皮，成為事實上的出口限制，違反第 11 條第 1 項的出口數量限制禁止原則，⁷⁵本案的爭端解決小組提到，

⁷¹ 依據 UNCTAD 的研究報告指出，目前申請加入 WTO 之國家，於其入會談判時，的確被要求將其出口關稅拘束稅率訂為「零」。UNCTAD, 2000, *supra note* 36, at 3.

⁷² Roessler, Frieder, 1975, *supra note* 62, at 30-33.

⁷³ *WTO Analytical Index—Guide to WTO Law and Practice*, available online at: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/analytic_index_e.htm (last visited: 16 Feb 2007).

⁷⁴ Argentina—Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather, WT/DS155/R, 19 Dec. 2000.

⁷⁵ 阿根廷於 1972 年出口大量的牛皮，特別是輸往歐體，阿根廷於 1972 年 5 月為了保護國內製革業有足夠的牛皮供應，禁止牛皮原料的出口，直到美國的製革業者向美國貿易代表署提出 301 條款程序後，於美方進行談判，方於 1979 年 8 月將出口禁令改為課徵 20% 的出口稅，並逐年消滅，計畫於 1981 年將稅率降至 0，但阿根廷並未達成此一降稅的目標，1985 年 9 月阿根廷就原料牛皮與半製成皮暫停出口，1990 年 10 月美國則針對阿根廷的皮件進口課徵 15%

第 11 條第 1 項亦包括事實上的限制，而系爭的阿根廷規章亦為第 11 條第 1 項所指的「其他措施」，但主張此一措施構成事實上之限制的當事國歐體必須要負舉證責任，本文中歐體並沒有盡到其舉證責任證明：第一、阿根廷製革業者參與牛皮原料出口的海關查驗程序構成第 11 條第 1 項的出口限制，⁷⁶第二、參與海關查驗程序的製革業者因有機會取得機密的商業資料，導致牛皮原料的廠商不願意出口，因此構成第 11 條第 1 項的出口限制，⁷⁷以及第三、製革業者得透過參與海關程序獲得機密資訊，並因此透過幾乎具有獨占地位的製革業濫用此一資訊，導致牛皮原料業者不願意出口，⁷⁸因此構成第 11 條第 1 項的出口限制，故，小組認定並沒有足夠的證據顯示阿根廷透過此一系列的規章，以違反了第 11 條第 1 項的方式限制出口。⁷⁹但此一唯一提及第 11 條第 1 項「出口限制或禁止」的 WTO 爭端案件，並非直接就會員針對產品採取出口限制或禁止所引發的爭端，惟，觀察於本文中，小組引用相當多涉及第 11 條第 1 項「進口限制與禁止」之相關案件的小組與上訴機構報告中可得知，⁸⁰於涉及進口限制措施之第 11 條第 1 項相關案件中，針對適用該條的解釋，應可適用於出口限制措施中。

除了數量上的管制之外，本條的規定亦包括會員透過價格管制的方式達成進出口限制之措施，此由過往之 GATT 以及 WTO 案件中，就類似訂定進口價格此類的價格管制措施，亦被認定為必須受到第 11 條第 1 項的規範之案例中可印證：於 GATT 時代，於 1978 年「歐體-加工水果與蔬菜之最低進口價格、輸入許可證與保證金計畫」⁸¹一案中，美國指控歐體要求蕃茄濃縮汁的進口必須符合最低進

的反傾銷稅，阿根廷則於 1992 年 4 月將出口禁令改為 15% 的出口稅，於 1993 年，受到其國內製革業者的要求，頒布一系列的規章 (Resolutions)，允許製革工會等業者得參與牛皮出口的關稅查驗作業。*Id.*, at paras 2.4-2.44 & 3.1。歐體另提出，阿根廷該項海關作業程序，亦違反了 GATT 第 10 條的規定；本案除涉及此項出口海關措施外，另涉及歐體指控阿根廷針對製成皮的進口收取高於國內同類產品的稅賦，違反了 GATT 第 3 條第 2 項，此兩爭點於本文無關，故不詳述。

⁷⁶ *Id.*, at paras 11.22-11.35.

⁷⁷ *Id.*, at paras 11.36-11.43.

⁷⁸ *Id.*, at paras 11.44-54.

⁷⁹ *Id.*, at paras 11.55.

⁸⁰ 例如有關第 11 條第 1 項亦包括事實上的限制，小組引用了日本半導體案的 GATT 小組報告、WTO 時代的歐體香蕉案的上訴機構報告等；以及解釋何謂第 11 條第 1 項中所指的「政府措施」、是否可能包括私人所為之行爲時，引用了日本底片案以及日本酒類飲料稅案的小組報告。*Id.*, at paras 11.17-11.21 and accompanying footnotes.

⁸¹ European Communities—Programme of Minimum Import Prices, Licences, and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetable, Panel Report (L/4687 BISD 25S/68), adopted on 18

口價格，並於進口時必須申請輸入許可證以及就最低進口價格提出一保證金的制度，構成 GATT 第 11 條第 1 項中所謂「透過配額、輸入或輸出許可證或其他措施」的進口限制並違反了該條的規定，⁸²歐體則主張該項措施符合第 11 條第 2 項第 (c) 款第 (i) 目與第 (ii) 目之例外規定，⁸³本案之小組認定歐體的最低進口價格制度以及保證金制度構成第 11 條第 1 項下「非關稅或規費之限制」，而且並不符合第 11 條第 2 項第 (c) 款第 (i) 目與第 (ii) 目之例外規定，因此，該措施違反了 GATT 第 11 條第 1 項的進口限制；⁸⁴於 1988 年「日本—半導體貿易」⁸⁵一案中，日本為履行其與美國就半導體產品貿易所簽署之協議⁸⁶執行了數項措施，歐體指控該些措施分別違反了 GATT 第 1 條、第 6 條、第 11 條、第 17 條第 1 項第 (c) 款等數項規定，系爭措施之一為日本政府承諾監督由日本出口至第三國（非美國）市場之產品成本、出口價格等，以確保該些出口價格非低於各特定公司的成本，歐體認為此一措施即便非具有拘束力，但其實施的結果導致針對半導體產品之出口形成了價格與數量上的限制效果，違反了第 11 條第 1 項的規定，⁸⁷日本則主張此一監督計畫並非針對貿易予以限制或禁止，也沒有訂定最低出口價格，針對半導體產品訂定出口價格或決定是否出口為廠商之商業考量，不是政府的措施，因此，並非第 11 條第 1 項下所稱之數量限制措施，⁸⁸小組提到於過往之案例中曾認定，設定最低進口價格亦構成第 11 條第 1 項之進口限制，小組認為此一原則也適用於設定最低出口價格上，⁸⁹另，小組亦認定第 11 條第 1 項並非僅適用於具有法律拘束力的政府措施，於此一前提下，小組檢視日本所執

October 1978.

⁸² *Id.*, at paras 3.1 & 3.2.

⁸³ *Id.*, at paras 3.6, 3.16, 3.22, 3.34, 3.29-3.32

⁸⁴ *Id.*, at paras 4.9-4.14. 惟於本案例中有一位小組成員表示不同意見，其接受歐體的答辯理由認為歐體之最低進口價格以及保證金措施，對於願意以低於最低進口價格的進口商而言，還是可以自由進口，而保證金制度亦使得以低於最低進口價格進口的蕃茄濃縮汁價格上漲，因此，歐體執行此項措施的方式並不構成第 11 條第 1 項之進口限制。*Id.*, at para 4.9.

⁸⁵ *Japan—Trade in Semi-Conductors*, Panel Report (L/6309 BISD 35S/116), adopted on 4 May 1988.

⁸⁶ 日本於 1980 年代初期逐漸成為半導體的主要製造商與出口商，美國的業者於 1985 年針對日本半導體之進口提出一系列的指控，包括要求美國政府展開反傾銷的調查，美日兩國政府遂針對半導體之貿易於 1986 年 9 月達成一雙邊協議，主要內容包括加強美國相關產品進入日本市場的機會、透過日本政府監督其半導體產品出口之數量與價格等措施以避免傾銷等，為了履行此一雙邊協定以避免遭受美國之反傾銷調查，日本政府遂執行一系列的措施，包括針對半導體產品的出口許可制度以及成本與出口價格之監督制度等。*Id.*, at paras 10-29.

⁸⁷ *Id.*, at paras 49, 51-53, 55.

⁸⁸ *Id.*, at paras 50, 54.

⁸⁹ *Id.*, at para 105.

行的各項措施，包括監督出口至第三國市場的出口價格、強制出口商申報出口價格、建立供需預測機制並據此影響公司之生產等，形成對私部門極大的壓力，要求其出口價格不得低於各公司的成本，構成的出口的數量限制，因此違反了第 11 條第 1 項。⁹⁰

針對出口設定最低出口價格，依據上述日本-半導體一案，亦屬於出口數量限制措施，因而違反第 11 條第 1 項之規定，但，若透過管制產品的生產端，例如限制出口產品的生產量，可能導致出口產品因供給減少而價格下滑，此一針對出口產品之生產量的控制是否亦屬於出口數量限制而違反第 11 條第 1 項？此一議題於論及 OPEC 要求其成員所採行之生產配額（production quota）措施，是否將導致同樣身為 WTO 會員之成員違反 GATT/WTO 之義務時相當關鍵：⁹¹學者 Desta 引用日本-半導體案中所建立的原則，認定當 OPEC 因原油價格下滑至其所認可之價格範圍或其他門檻而做出限制供給的決定，此類的決定即成為透過最低出口價格要求所形成的出口數量限制；⁹²但學者 Broome 提出，生產限制與出口限制有其不同之處，特別是得被交易之原油（亦即是已被開採且並以得經由運輸至市場之型態儲存之原油）以及自然狀態下之原油（亦即是尚未被開採、存於地底之原油）於 GATT 之下有其不同的地位，後者並非第 11 條下得被交易的「產品」，因此，只有當 OPEC 成員將原油開採後，方可能透過限制出口數量而違反第 11 條，但當原油尚未被開採時，基本上根本不受到 GATT 的管制，該學者並提到，雖然依據過往的爭端案件，小組以及上訴機構對於 GATT 第 11 條傾向採取較為廣義的解釋，但若上訴機構將此兩者混為一談（亦即是將尚未被開採的原油亦視為得出口的產品），此將可能引起不必要且嚴重的後果：當任一 WTO 會員就其國內的任何產業（初級產業或其他）降低國內生產時，都可能違反第 11 條第 1 項的規定，也就是任何影響任一產業達到最大產能的措施都可能構成出口數量限制，相信此一後果應該不是小組或上訴機構欲預見的，也因此 OPEC 要求其成員所進行的生產配額措施，應不構成第 11 條第 1 項之出口數量限制。⁹³

⁹⁰ *Id.*, at paras 109-117.

⁹¹ OPEC 透過共同生產限制的方式控制原油的價格，亦可能被認定為屬於出口卡特爾的聯合行為，惟 WTO 之現行多邊貿易規範並無法直接處理此等涉及競爭政策之行為，故，本文於此僅就其產量控制行為與 GATT 第 11 條之關係進行討論。

⁹² Desta, Melaku Geboye, 2003, *supra note 3*, at 534.

⁹³ Broome, Stephen A., 2006, "Conflicting Obligations for Oil Exporting Nations?: Satisfying

此兩分析均有其合理之處：縱然生產量的限制尚未於 WTO 下引發爭端，也因此尚未被認定為出口數量限制的一種，但若以日本-半導體一案觀察，日本受控訴的系爭措施之一包括透過定期的供需預測機制以「說服」廠商應規劃多少生產量，雖然此一有關生產量的管控並非直接被認定為透過最低出口價格所採行之出口數量限制，但其亦顯示生產量的控制亦將影響出口價格，間接的成為出口數量限制，由此案的確可推論出，雖然並非直接影響得出口產品的數量，但起碼透過出口價格之影響，生產限制可能透過價格控制形成出口數量之限制，因此，OPEC 要求其成員所實施的生產配額，目的在於維持其成員的原油出口價格得維持於一定的範圍內或門檻以上（亦即是，達成其原油之最低出口價格），若將生產限制視為達成最低出口價格的手段，依據日本-半導體案的邏輯，生產配額是有可能被認定為構成出口數量限制；學者 Broome 之分析似乎並未將生產限制視為達成最低出口價格的手段，而將之視為單純以控制生產量為目的的措施，也因此其所提及之「得交易之原油」與「自然狀態下之原油」的分野雖然有其意義，特別是其提及 WTO，特別是 GATT 第 11 條第 1 項，並非被用來強迫會員一定必須開採其國內之資源或必須開採多少，但此一分野於 GATT/WTO 的法律架構下似乎沒有明確之依據，而此一分野即便有特定之意義，其也僅適用於農、林、漁、牧等初級產品，但若依據此一分野，處於自然狀態下之產品並非 GATT 規範下之「產品」，則針對尚未被收割之農產品給予出口補貼，是否不構成「補貼及平衡稅協定」下之禁止性補貼，因為未被收割之農產品根本不受 GATT/WTO 的規範？此顯然不符合 WTO 之規範精神，因此，此一分野於 WTO 之法律架構下並不存在，也不適宜存在，Broome 所關切之事項（影響 WTO 會員使用其國內資源之決策）可透過 GATT 下有關自然資源使用之其他例外規定（例如第 11 條第 2 項第 (a) 款、第 20 條第 (g) 款等）達成，並不必然使得生產限制完全不受 GATT 第 11 條第 1 項的規範。故，類似 OPEC 要求其成員於原油價格下滑至一定門檻時所採取的生產配額，亦有可能被認定為違反第 11 條第 1 項的出口數量限制。⁹⁴

除第 11 條之規定外，GATT 第 13 條「非歧視性數量限制」亦針對實施進出

Membership Requirements of Both OPEC and the WTO”, 38 *George Washington International Law Review* 409, at 416-419.

⁹⁴ 惟此尚必須視採取生產限制的國家，是否於 WTO 得援引相關之例外規定，以正當化其出口數量限制措施，詳如下述。

口數量限制的會員，訂定相關規範。該條第 1 項規定，任一 WTO 會員除對所有其他會員之同類產品進出口實施限制或禁止外，不得對任一 WTO 會員之特定產品進出口實施限制或禁止措施，本條第 2 項到第 4 項則針對進口數量限制所做之配額分配及輸入許可證訂定管制的原則，包括有關進口產品之配額分配原則、透過輸入許可證來進行進口數量限制時，進口國應公布之資訊等等，第 13 條第 5 項則規定本條之原則「於可適用之狀況 (in so far as applicable) 下，亦適用於有關出口之限制」，亦即是，該條第 2 項到第 4 項有關進口配額之分配以及輸入許可證之管理等規定，於「可適用的狀況下」，也適用於出口配額之分配以及輸出許可證之管理。惟關鍵在於：何謂「可適用的狀況」？此因為沒有發生相關爭端，無法找出相關的解釋或爭端案件來加以說明。有學者認為本條中有關進口數量限制管理的規範，原則上應都可適用於出口數量限制之管理：除了該條第 4 項所提及「依據同條第 2 項第 (d) 款或第 11 條第 2 項第 (c) 款所為之限制…」，後者僅涉及進口，不包括出口，其他列於第 2 到 4 項之進口數量限制管理原則，應都可適用於出口數量限制的管理上。⁹⁵

另需注意者為第 11 條與第 13 條之註釋說明 (Ad Article XI, Ad Article XIII) 中提及，該些條文中所指之「進口限制」或「出口限制」，包括透過國營企業所為之限制，考量到許多開發中國家將石油或天然氣之開採與貿易等交由國營企業負責，此一註釋於涉及能源貿易時亦相當重要。

以上為 GATT 之下針對出口管制所規定者，但以數量限制禁止原則而言，GATT 下所賦予的例外規定相當廣泛，導致有學者認為該些例外規定幾乎使得出口數量限制禁止原則毫無適用的餘地，⁹⁶以下將針對該些例外規定進行說明。

三、出口管制之例外規定

第 11 條第 2 項針對第 1 項的數量限制禁止原則規定了數個例外情形，與出口有關者包括第 (a) 款「為防止或緩和嚴重之糧食短缺或其他為出口會員所必須之產品，所為之暫時性出口禁止或限制」，以及第 (b) 款「為執行國際貿易商品分類、分級或行銷之法令或標準所必要之進出口禁止或限制措施」。於 GATT

⁹⁵ Rom, Michael, March/April 1984, *supra* note 48, at 131-132.

⁹⁶ Jackson, John & Davey, William & Sykes, Alan O., 1995 (3rd ed), *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text*, St Paul, MN: West Publishing, at 946.

時代，1987 年之「加拿大-影響未加工之鱈魚及鮭魚出口」⁹⁷一案中，美國指控加拿大禁止未裝罐、鹽漬、煙燻、風乾、醃製或冷凍（以下統稱「未加工」）之鱈魚及鮭魚出口，違反了 GATT 第 11 條第 1 項的規定並且不符合第 20 條的例外規定，加拿大則提出第 11 條第 2 項第（b）款以及第 20 條第（g）款，就前者，加拿大主張其針對未加工之鱈魚及鮭魚出口的目的係與產品的行銷以及標準有關，特別是為了保障加拿大國內的加工業者得有足夠且優良的原料，以達並行銷其在外國市場上較為優越之加工產品的標準，作為抗辯，⁹⁸小組首先提及，加拿大針對某些未加工之鱈魚及鮭魚，即便其符合針對魚類出口之一般性標準亦不得出口，因此，其出口限制並非為第 11 條第 2 項第（b）款下「所必要」者，其次，該款中所提及有關於國際貿易商品行銷之「法令」，係僅指適用於行銷之法令，而非所有促進外銷之法令，於本款草擬時僅提及，依據本款所為之出口限制應係針對促進該受限制商品之外銷，而非透過限制商品之出口以促進另一商品之外銷，因此，加拿大針對未加工鱈魚及鮭魚禁止出口的措施，並非針對國際貿易之加工鱈魚及鮭魚「行銷之法令」，故，不符合第 11 條第 2 項第（b）款的例外規定。⁹⁹除了本案之外，尚未有 WTO 會員於相關爭端中直接援引第（a）款之例外規定來正當化其受指控的出口數量限制，亦少有與出口相關之爭端案件直接涉及本條相關例外規定之適用，因此，GATT 與 WTO 少有相關判決針對此兩出口數量限制禁止的例外規定做出進一步之說明，¹⁰⁰例如第（a）款中何謂「嚴重之糧食短缺」、為出口會員「所必須」之產品、「暫時性」，亦或何謂第（b）款中之「所必要」者？均未見相關之爭端案件予以釐清。

除了第 11 條本身之例外規定外，針對第 11 條之數量限制禁止原則以及第 13 條的不歧視原則，GATT 第 12 條以及第 18 條第 B 節規定，於 WTO 會員遭逢特殊之國際收支平衡（balance of payments）困難時，得例外的不適用之，但此兩條均僅提及「進口」，不包括出口，惟觀察此一例外的適用前提條件：1. 為預防貨幣儲備嚴重下降之緊急威脅，或停止其嚴重下降，以及 2. 貨幣儲備嚴重短

⁹⁷ Canada—Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon, Panel Report (L/6268-35S/98), adopted on 22 March 1988.

⁹⁸ *Id.*, at paras 3.16-3.18, 3.22.

⁹⁹ *Id.*, at paras 4.2-4.3.

¹⁰⁰ Matsushita, Mitsuo, & Schoenbaum, Thomas J., & Mavroidis, Petros C., 2003, *supra note* 64, at 218.

缺，使其達到貨幣儲備之合理增加率，均涉及處於貿易逆差的國家。通常為使其貨幣儲備增加，透過進口數量或價格限制減少外匯的使用是最直接的方式，此可能係此一有關收支平衡之例外，以「進口」為規範對象之主要原因；出口可替國家賺取外匯，不可能於發生逆差的狀況下對出口訂定數量或價格上限制，但，透過對出口課稅（export surcharge）的方式來增加出口的價格，亦可達到增加貨幣儲備的效果，亦或是透過對珍稀產品之出口降低其數量，以增加產品之價格，也可達同樣的效果，¹⁰¹由於第 12 條以及第 18 條第 B 節均僅提及「進口」，此一段是否符合第 12 條或第 18 條第 B 節的規定不無疑義。¹⁰²雖就目的而論，此類之出口數量或價格限制亦是以矯正收支平衡為目的，惟若就第 12 條以及第 18 條第 B 節的條文採取嚴格的條文文義解釋，此類的出口數量限制措施應不得以此兩條作為例外規定。

GATT 第 14 條提及，因援引第 12 條以及第 18 條第 2 節收支平衡例外之數量限制時，可以不適用第 13 條的規定。雖然第 13 條，特別是第 2 項到第 4 項主要係處理進口限制措施，也因此第 14 條主要係針對進口限制，¹⁰³但第 4 項另有一相當特別的規定：「依據第 12 條或第 18 條第 B 節訂定進口限制的會員，可不受第 11 條到第 15 條或第 18 條第 B 節之規定，採取出口流向之相關措施（measures to direct its exports）以增加其收入，但此措施不得違背第 13 條的規定。」此處所指的「出口流向之措施」，是否指的是因收支平衡的問題採取進口限制措施的國家，尚得透過出口數量限制或輸出許可證的方式來規範其出口貨品的目的地，以增加收入（例如限制其國內貨品之出口由出價最高的國家或貿易商取得、或必須銷往該貨品歷史銷售上售價最高的市場等），頗值得討論，惟本項亦規定，此類的措施必須不違反第 13 條的規定，因此，即使該國可以援引本項來管制其出口，其必須遵守第 13 條有關數量限制之不歧視原則，但還是必須留意前段中所提，第 13 條第 5 條中所指的「可適用的狀況下」定義不清之問題。

除了上述關於數量限制禁止原則的例外規定外，於 GATT 下針對其他重要原則（最惠國待遇等）之一般性例外，包括 GATT 第 20 及 21 條之一般及國防安全

¹⁰¹ 例如 OPEC 於原油價格下滑時，要求其成員所採取之生產配額措施，目的即在於減少原油出口，若原油之需求持續增加，此一出口之降低即可達成原油價格上升的目的。

¹⁰² Rom, Michael, March/April 1984, *supra note* 48, at 130-131.

¹⁰³ *Id.*, at 132.

之例外事項，於出口數量限制措施中亦相當重要，特別是涉及能源產品。第 20 條規定十款事項，於符合該條前言的狀況下，可以正當化會員採取出口數量限制之措施，最有可能構成能源產品出口數量限制之例外者包括第 (g) 款、第 (h) 款、第 (i) 款、第 (j) 款，以下分別詳述之。

第 20 條第 (g) 款規定，於符合第 20 條前言的要件時，本協定不得禁止會員採取「關於保育可枯竭之自然資源之措施，但此類措施之有效必須同時適用於本國之生產或消費」，與本款相關之爭端不少，但多涉及進口數量限制，僅有前述所提及之「加拿大-影響未加工之鮭魚及鱈魚出口」涉及出口限制，¹⁰⁴惟為適用本款所必須符合之要件，例如「可枯竭之自然資源」、「關於」、「同時」等，應同樣適用於出口與進口限制措施上。就礦物燃料類之能源來源（例如煤炭、石油等），其毫無問題為「可枯竭之自然資源」，若會員欲援引本款之規定，針對石油或煤炭等產品採取出口限制措施，該會員尚必須證明其措施係「關於」保育該資源，且相關之限制同時適用於本國之消費與生產上。針對「關於」(relating to) 此一要件，於「加拿大-影響未加工之鮭魚及鱈魚出口」一案中，小組將此要件解釋為「主要目的在於」(primarily aimed at)，¹⁰⁵而 WTO 時代之「美國-蝦與蝦類產品之進口限制」¹⁰⁶一案中，亦再度將此要件闡述為「於目的與手段之間必須具有密切且真實之關係」(close and genuine relationships of ends and means)，¹⁰⁷故，類似 OPEC 以維持原油價格為目的所為之生產限制，若被認定為第 11 條第 1 項中之出口數量限制措施，因其主要目的並非保育石油此一可枯竭之自然資源，欲援引本款之例外規定恐有困難。但亦有學者提出，就資源之擁有者而言，石油類的礦物資源之保育或保存，無法獨立於與開採相關之財務報酬率之外，¹⁰⁸且此類產品對於相當依賴該產品出口之外匯做為國家收入的開發中國家而言，市

¹⁰⁴ 本案係所有與第 20 條第 (g) 款相關案件中，首次針對本款之「關於」(relating to) 以及「同時」(in conjunction with) 要件進行闡述與說明、且廣為後續相關案件所引用之案件。

¹⁰⁵ *Canada—Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, Panel Report (L/6268-35S/98), adopted on 22 March 1988, at para 4.6. 此一要件於 WTO 時代之「美國-汽油案」中亦持續被援引。

¹⁰⁶ *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Appellate Body Report (WT/DS58/AB/R), 12 October 1998.

¹⁰⁷ *Id.*, at para 136.

¹⁰⁸ Desta, Melaku Geboye, 2003, *supra note 3*, at 536.

場的安定性對於該國確保資源之保育及使用有相當密切的關係，¹⁰⁹因此，為因應市場價格下滑而做成之生產限制決定似乎也可被視為「關於」資源保育之措施。除了此一「關於」之要件外，欲援引本款之會員尚必須同時就該國內之生產或消費予以限制，但其僅要求會員針對生產「或」消費予以相同的限制，對於出口可能佔了絕大多數之石油生產國所開採之石油，即便出口國於採取出口限制的同時，並未對其國內消費予以相同的限制，但該國僅需要透過針對生產設限的方式，即可滿足本款的此一要件。¹¹⁰

第 20 條第 (h) 款允許 WTO 會員為了履行符合本款相關要件之政府間商品協定 (intergovernmental commodity agreement) 的義務所採行的措施，依據 GATT 時代之「歐體-香蕉進口案 (II)」¹¹¹中，針對歐體提出其香蕉進口制度所依據之洛眉公約係第 20 條第 (h) 款下之政府間商品協定此一抗辯，小組提出欲符合本款之政府間商品協定必須透過下列三種方式方可：1. 此等商品協定必須要符合提交至大會的條件以及沒有被大會所拒絕、或 2. 協定本身提交至大會且未被拒絕，或 3. 依據本款註釋說明 (Ad Article XX, subparagraph (h))，必須符合由聯合國經社理事會於 1947 年 3 月 28 號所通過之第 30 (IV) 號決議所列原則，小組進而說明，截至目前為止，尚未有針對本款向大會提交政府間商品協定應符合之相關條件、亦沒有針對本款向大會提交政府間之商品協定，依據本款的條文，當此類之政府間商品協定或與其相關之標準欲提交至大會時，必須明確的引述其係為了本款的目的而提交，並且未被大會所拒絕，方得符合本款例外的要件，至於經社理事會第 30 (IV) 號決議下之原則 (包括此等政府間商品協定之協商與參與必須開放予所有有興趣之國家，並且必須避免不正當的歧視)，小組認定洛眉公約之會員數目有限，且歐體本身從未主張洛眉公約係一開放給所有香蕉生產國與消費國、不具歧視性的商品協定，因此，亦不符合本款的要件。¹¹²故，欲援引本款之例外規定而合法的採取出口限制措施，有其相當嚴格之前提要件。

第 20 條第 (i) 款則涉及國內原物料之出口限制：其規定若因政府實施價格穩定計畫導致本國之原物料價格相較於國際價格被刻意壓低時，為確保本國之加

¹⁰⁹ Broome, Stephen A., 2006, *supra note* 93, at 427.

¹¹⁰ Desta, Melaku Geboye, 2003, *supra note* 3, at 537.

¹¹¹ *EEC—Import Regime for Bananas*, Report of the Panel (DS38/R), 11 February 1994.

¹¹² *Id.*, at para 166.

工產業得有足夠之此類原物料供應的必要，WTO 會員可以限制此類原物料之出口，但此一限制不得是為了增加出口或是保護本國產業為目的，而且不得違反本協定下之不歧視相關規範。此一例外規定得否正當化能源出口國所採取的「雙重定價」政策？其必須要視該國是否有於其國內實施一般性的價格穩定計畫，此一要件可能相當嚴格，¹¹³此外，本款亦規定，此一限制不得用來作為保護本國產業，而考量到針對能源資源採取雙重定價政策的國家，其出發點均為保護本國相關製造業，本款例外規定有可能無法正當化雙重定價的政策。

第 20 條第 (j) 款規定，就一般性或本地缺乏之貨品，WTO 會員為了取得或分配此類貨品有必要採取者，但此類的措施必須遵守所有 WTO 會員均有權獲得該產品之國際供給中的公平分配之原則，而且此類不符合本協定之措施，只要其發生之原因消失則必須停止。此一例外規定與第 11 條第 2 項第 (a) 款均涉及本國產品短缺之情況，也均係暫時性的措施，故相當難以區分，唯一可區別之處可能在於：於第 11 條第 2 項第 (a) 款之情況，會員得採取出口禁止之措施，而於第 20 條第 (j) 款之情況，其他之 WTO 會員有權要求獲得此產品於國際供給下的公平分配，¹¹⁴若以此一區別之處觀察，欲完全禁止出口之會員，援引第 11 條第 2 項第 (a) 款似乎較為有利，而其似乎也僅得援引第 11 條第 2 項第 (a) 款；但此兩項例外措施之關係若不加以釐清，於適用上亦可能造成一些疑問：若因本國某一產品短缺而欲採取出口限制措施之會員，是否得主張第 11 條第 2 項第 (a) 款以規避第 20 條第 (j) 款中所要求之限制條件？因採取出口限制措施而被指控之會員援引第 11 條第 2 項第 (a) 款作為其主張時，原告會員得否為了確保還是可以獲得產品之供給，進而主張該措施應以第 20 條第 (j) 款作為例外，不得以第 11 條第 2 項第 (a) 款作為例外？上述問題均尚待會員以及爭端解決小組或上訴機構加以釐清。

欲援引上述之例外規定，會員尚必須要符合第 20 條前言之要件，亦即是，該等措施「不得於狀況相同的國家間構成專斷或不正當之歧視」，或「構成對國際貿易之隱藏性限制」。無論於 GATT 或 WTO 時代，引用第 20 條作為例外規定之國家，絕大多數均因其措施被小組或上訴機構認定為不符合前言之規定，因而

¹¹³ Rom, Michael, March/April 1984, *supra* note 48, at 144.

¹¹⁴ *Id.*, at 144-145.

被判定違反 GATT/WTO 之規定，故，前言之此兩要件對於欲使用本條正當化其出口數量限制措施之會員而言，係一相當關鍵之要素。

與出口限制最為相關的例外規定應該係有關國防安全例外的第 21 條，¹¹⁵許多與能源相關之國際貿易要不於 GATT 架構外進行發展，要不則有一潛在的假設認為第 21 條或其他之例外規定，將使得能源貿易不受 GATT 之規範。¹¹⁶涉及本條的爭端案件並不多，且僅有一件經爭端解決小組作成報告。¹¹⁷本條共有三款規定，包括允許會員就認為有其重要安全利益之資訊得不予揭露（第（a）款）、針對核能相關物質、武器等軍備裝置之運輸、於戰時或其他國際關係中之緊急狀況時，允許會員認為有必要時得採取任何措施以保護其重要之安全利益（第（b）款第（i）、（ii）、（iii）目）、以及允許會員採取任何措施以符合聯合國憲章下有關國際和平與安全維護之義務（第（c）款）。於本條草擬之初的 1940 年代，僅有原子能技術此一能源議題已受到相當的重視，其他與能源相關之議題尚不存在，換言之，本條係為非能源貿易所創設。¹¹⁸此處之「安全」利益，是否包括「經濟安全」？或對於 OPEC 之成員、或其他相當依賴石油出口之外匯收入的開發中國家，石油價格下滑是否可能引發「國際關係中之緊急狀況」？以 GATT 以及 WTO 時代涉及本條之爭端以及協商歷史中觀察，第 21 條之所提及之「安全」似乎較難包括經濟安全利益。¹¹⁹但國家安全之定義其實是一不斷演進的概念：自 1940-1990 年這半世紀，「重要安全利益」係以透過軍事力量以維護國家主權為中心，此包括二次世界大戰以及冷戰時美蘇兩大集團的對立，但自從 1989-1991 年間東歐與蘇聯逐漸瓦解之後，「重要安全利益」亦被賦予新的意義：中東地區之動亂、北韓等有潛力發展核武之國家的動向、基於宗教或種族的內戰、人道救援任務等，使得重要安全利益更為多樣化，¹²⁰但均脫離不了軍事意涵，本條所指之「重要安全利益」是否有著非軍事上之意涵？以本條之條文觀察，似乎條文本身即包括軍事意涵（例如第（b）款第（ii）目有關武器等軍事設備之運輸）與非軍

¹¹⁵ Roessler, Frieder, 1975, *supra note* 62, at 29-30

¹¹⁶ Zillman, Donald N., 1994, "Energy Trade and the National Security Exception to the GATT", 12 *Journal of Energy, Natural Resources & environmental Law* 117, at 117.

¹¹⁷ 有關本條之法律以及相關爭端案件分析，請參考：李貴英，民國 94 年 7 月，「國際貿易與國家安全—GATT 第 XXI 條安全例外條款之研析」，34：4 *台大法學論叢* 229.

¹¹⁸ Zillman, Donald N., 1994, *supra note* 116, at 117-119.

¹¹⁹ Broome, Stephen A., 2006, *supra note* 93, at 429-431.

¹²⁰ Zillman, Donald N., 1994, *supra note* 116, at 124-126.

事意涵（例如第（b）款第（iii）目「國際關係中之緊急狀況」）的「重要安全利益」，以美國為例，其自從 1980 年代開始，即將美國之「重要安全」擴及非純粹之軍事威脅，¹²¹以第貳部分中之美國相關政策與立法為例，不難看出能源與一國國家安全之關係，此可由美國早期限制石油進口之法令、近期透過區域自由貿易協定取得穩定之能源供給等相關政策一窺端倪。

綜觀本條所涉及之爭端，援引本條欲正當化其貿易限制措施之會員，多主張其可自行認定本條所應具備之要件，特別是何謂「重要安全利益」，但以 GATT 時代涉及本條所發生之爭端觀察，小組以及大會對此並無定論，¹²²據此，能源安全是否為本條中所指之「重要安全利益」，各會員縱然可依其自身利益自行認定，惟小組或上訴機構是否將尊重會員之認定，綜觀過往之相關案件，似乎尚無定論。惟，即便於 WTO 下發生爭端案件，小組或上訴機構認定就能源產品採出口限制措施之會員，無法以本條而正當化其措施時，爭端解決機構（Dispute Settlement Body, DSB）是否有權或適宜做出要求被告會員撤回其出口限制措施，於本條所可能涉及之政治敏感度來看，似乎亦不無疑慮；¹²³再者，即便 DSB 做出此類之建議但被告會員不願執行時，發生 DSB 建議補償或授權原告會員展開報復的狀況，此對於相當依賴自被告會員進口能源產品之原告會員而言，完全無助於其所面臨之能源供給短缺之問題，除非此等原告會員與該被告會員之間的政經實力相差甚鉅，原告會員可透過其他之政經壓力（例如取消外援等）迫使被告會員撤回其出口限制措施，但果真如此，此等原告會員即可於被告會員一開始採取出口限制措施時即展開施壓，而不用大張旗鼓於 WTO 下啟動爭端解決程序，此顯示出本條對於極度依賴能源進口供給、卻不具有強大政經地位之 WTO 會員，的確為一相當具有「殺傷力」之規範：一方面涉及本條之爭端案例具有高度的不穩定性，無法預測小組或上訴機構將如何處理涉及本條之爭端，另一方面，即便被告會員被認定為不符合本條之要件，若其堅決不遵守 DSB 之建議撤回其出口限制措施，此等原告會員亦束手無策。

¹²¹ Ibid.

¹²² 李貴英，民國 94 年 7 月，*supra note* 117, at 246-247.

¹²³ 此一論述參考自：*id.*, at 251 & 266.

四、小結

對於主要的能源進口國而言，維持價格合理之能源供給的穩定性為最基本的能源安全考量，因此，出口國針對能源資源的出口所為之管制措施，包括關稅以及數量限制措施，均可能會影響能源供給的價格與數量，進而影響能源進口國的能源安全。於 GATT/WTO 下，出口關稅可以透過關稅減讓談判逐步降低，但由於 GATT 第 2 條第 1 項第 (b) 款僅提及「進口」，出口關稅是否適用關稅拘束原則亦有疑慮，身為能源進口國之 WTO 會員當然得與其主要供應國針對關鍵能源資源產品要求進行關稅減讓，但自 GATT 時代，絕大多數之關稅減讓的談判均涉及進口關稅、少有出口關稅，但即便基於能源安全的考量，於 WTO 下進行能源資源產品的出口關稅拘束的談判，基於互惠原則，此等國家勢必提出同等的減讓承諾，而完成出口關稅減讓談判後，出口國亦有可能主張其不受關稅拘束原則的規範，故，GATT 下有關出口關稅的規範得發揮穩定能源供給的效果可能相當有限。

至於數量限制，GATT 下的確對於出口的禁止或限制，以及透過最低出口價格之類價格措施原則上予以禁止，但類似於 OPEC 要求其成員所進行的「生產配額」式的生產端管制，是否亦構成出口數量限制，則尚有爭議，即便此亦可將之視為出口數量限制，而必須依照第 11 條的規定予以禁止，但，針對出口數量限制原則，於 GATT 下有相當多的例外規定，以石油等礦物能源資源之不可再生特性，出口國欲主張為了防止或緩和出口會員所必須者、與保育可枯竭的自然資源有關、或本地所缺乏之貨品等，進而援引第 11 條第 2 項或第 20 條之例外規定，爭論的空間頗大，此外，考慮到能源產品的策略重要性，出口國亦有機會援引第 21 條的國家安全例外，即便其主張不成功，於其援引國家安全之例外的狀況下，WTO 下的爭端解決機制似乎也無法強迫其移除違反的出口管制。

雖然目前全球主要的能源供應國，包括俄羅斯以及四個 OPEC 成員，尚未加入 WTO，惟該些國家均已提出加入之申請，可望成為 WTO 的會員，但由以上可知，即便所有之能源供應國均成為 WTO 會員，GATT/WTO 下關於出口管制的規定，對於該些國家於 WTO 下採取出口管制措施，提供相當多的空間使其得以各類的例外規定正當化其出口管制，此對於依賴能源進口之 WTO 會員的能源安

全而言，恐無法提供足夠的保障，此一缺漏是否將由區域性的自由貿易協定彌補？

肆、區域 / 自由貿易協定與能源安全：以北美自由貿易協定與能源憲章條約為例

由上述可知，GATT/WTO 對於能源貿易行為，以及特別是攸關能源安全下之能源供給的出口管制措施，似乎無法給予能源進口國足夠的保障，因此，各主要的能源進口國，透過區域性的安排，與其主要的能源供應國簽署相關協定，以各種不同的途徑（包括原則上禁止能源產品的出口限制措施、保障能源之投資行為與貿易行為等等），希望賦予能源的貿易行為更具法律上的安定性與可預測性，美國與歐盟即採取此一策略，故，本部分將以「北美自由貿易協定」下之能源專章，以及由歐盟所主導之「能源憲章條約」中有關能源貿易行為，特別是與出口管制相關之規範進行簡要的說明與分析，以瞭解此類的區域 / 自由貿易協定，相對於 GATT/WTO，是否給予能源進口國更大的保障。

一、北美自由貿易協定第六章

於第貳部分中提及，能源安全向來為美國外交政策下相當重要的一環，特別是確保進口能源供給的穩定性，依據美國能源部的資料顯示，加拿大與墨西哥於 2005 年以及 2006 年分別為美國前第一大與第二大的原油與石油進口國，¹²⁴透過運輸管線，兩國亦分別為美國前第一大與第二大的天然氣進口國，¹²⁵美國於 1980 年代中期與加拿大展開自由貿易區的談判，於 1988 年兩國正式簽署「美加自由貿易協定」（Canada-US Free Trade Agreement，以下簡稱 CU-FTA），接著美國於 1990 年與墨西哥展開自由貿易區的談判，加拿大於 1991 年加入談判，三國於 1992 年完成談判並簽署「北美自由貿易協定」（North American Free Trade Agreement，以下簡稱 NAFTA），於此兩個自由貿易協定中，均訂定一獨立的專章處理能源的

¹²⁴ Crude Oil and Total Petroleum Imports Top 15 Countries, US Department of Energy, available at: http://www.eia.doe.gov/pub/oil_gas/petroleum/data_publications/company_level_imports/current/import.html (last visited: 12 Feb 2007)

¹²⁵ US Natural Gas Import by Country, US Department of Energy, available at: http://tonto.eia.doe.gov/dnav/ng/ng_move_imp_c_s1_m.htm (last visited: 12 Feb 2007)

貿易行為，主要的規範內容均原則上禁止會員針對能源產品採取出口禁止或限制措施，此對於主要的能源進口國美國而言相當有利。考量到 NAFTA 之能源專章多數的規定均與 CU-FTA 雷同，以下將先針對 CU-FTA 下之能源貿易規範進行簡要的說明，以瞭解美國欲透過區域協定的方式建構其能源安全網絡以及整合北美能源市場之背景，其次則針對 NAFTA 談判過程中，墨西哥之特殊歷史背景對於能源（特別是石油）自由貿易行為與美國的談判所產生的爭議，以瞭解 NAFTA 第六章「能源」之特殊規範。

（一）緣起：美加自由貿易協定

當美國總統雷根於 1988 年簽署 CU-FTA、並提交相關立法於國會時，其提到「透過額外獲得加拿大之能源供給以強化安全」為此一 FTA 的利益之一，¹²⁶針對能源產品的雙邊貿易，對美國而言代表著可以不受歧視的取得加拿大之能源供給，對加拿大而言則代表著穩定的美國市場進入機會。¹²⁷美、加兩國於簽署 FTA 之前即為彼此最大的貿易伙伴，但兩國之間的經貿關係並非毫無爭議，特別於加拿大國內，對於簽署 FTA 之後是否將失去對於國家經濟事物的控制權，引發相當多的討論，¹²⁸而能源的相關規範更是於 CU-FTA 的談判中於加拿大引發最多爭議者。¹²⁹

CU-FTA 的第九章「能源」(Energy) 包括九個條文與兩個附件。相較於 GATT 下並未針對「能源產品」予以定義，CU-FTA 第 901 條第 1 項明確將「能源產品」以關稅調和系統 (Harmonized System) 下之稅則序號予以定義，¹³⁰大致上包括

¹²⁶ Stickle, Dennis C., 1991, "Toward the Integration of Canadian and United States Natural Gas Import Policies", 25 *Land and Water Law Review* 335, at 352.

¹²⁷ Id.

¹²⁸ Black, Alexander J., Spring 1993, "Economic and Environmental Regulatory Relations: United States-Canada Free-Trade in Energy", 8 *Connecticut Journal of International Law* 583, at 585-590.

¹²⁹ Plourde, Andre, 1990, "Canada's International Obligations in Energy and the Free-Trade Agreement with the United States", 24:5 *Journal of World Trade* 35, at 35.

¹³⁰ Chapter 27 (MINERAL FUELS, OILS, WAXES & BITUMINOUS SUB) (except headings 2707 (oils etc from high temp coal tar, sim aromatic etc) and 2712 (petroleum jelly, mineral waxes & similar products); subheading 2612.10 (Uranium Ores and Concentrates); subheadings 2844.10 through 2844.50 (284410: Natural Uranium, its Compounds; Alloys, Dispersions, Ceramic Products and Mixtures, 284420: Enriched Uranium; Plutonium; Alloys, Dispersions, Ceramic Products, Mixtures, 284430: Depleted Uranium, Thorium, Their Compounds; Alloys, Dispersions, Ceramic Products and Mixtures, 284440: Radioactive Elements and Isotopes and Compounds; Alloys, Dispersion; Ceramic Products and Mixtures; Radioactive Residues, 284450: Spent Fuel Elements (Cartridges) of Nuclear Reactors) (only with respect to uranium compounds classified under those

煤、原油、石油、天然氣等礦物燃料以及天然鈾及其化合物等。CU-FTA 第九章有關能源產品的規範基本上以 GATT 之規範為依據，但相較於 GATT，更強調能源商品的貿易自由化，也限縮了 GATT 下之例外規範的適用條件。第 902 條第 2 項提到，CU-FTA 的締約國理解到 GATT 之權利與義務禁止任何形式的數量限制，包括禁止最低出口價格的要求以及，除了為執行平衡措施與反傾銷措施，禁止最低進口價格的要求，此一透過爭端案件所發展出有關進口與出口之最低價格之實務，於 CU-FTA 第 902 條第 2 項中明文列出，此外，第 903 條亦禁止締約國針對出口至另一締約國的能源產品維持或新設任何的稅捐、關稅或費用，除非該國亦針對為本國所消費之能源產品收取此類的稅收或費用，此兩條的規定有效的消除了政府透過價格歧視的手段來保護本國的能源使用者，¹³¹處理了第貳部分中所提及的「雙重定價」政策。

類似於 GATT，此一 FTA 亦針對能源產品的自由貿易訂有例外規定，包括如 GATT 第 20 條的一般例外與第 21 條的國防安全例外，但卻部分限縮了該些例外的適用空間：第 904 條允許締約國依據 GATT 第 11 條第 2 項第 (a) 款以及 GATT 第 20 條第 (g)、(i)、與 (j) 款，針對出口至另一締約國的能源產品維持或新設限制，但必須另符合以下三項要件：第一、以限制措施採行日之前 36 個月可取得的資料（或其他雙方所同意者）為基準期，此一限制不得使特定能源產品出口至另一締約國的比例佔限制國就該產品之總供給的比例，低於基準期間之出口比例，第二、締約國不得透過許可證、規費、稅捐以及最低價格要求等措施，就出口至另一締約國的能源產品，課與高於其本國國內消費之價格，但此一規定不適用於為符合前項規範而限制出口數量的較高價格要求，第三、此一限制不會干擾供給至另一締約國的正常管道或供給至另一締約國之特定能源產品的正常比例（例如原油與煉製後之產品之間的比例、原油類下之各類產品、煉製過產品類下的各類產品）。第 907 條規定，締約國不得依據 GATT 第 21 條或本協定第 2003 條（國家安全），針對輸往或進口至另一締約國的能源產品維持或新設限制措施，除非是為了執行下列措施有必要者：第一為了供應一締約國軍事設施所需或確保一締約國履行其重要防禦契約，第二、回應涉及措施採行國的武裝衝突事件，第三、執行與不擴充核武或其他核能爆炸性武器之國家政策或國際協定，或，

subheadings); and subheading 2845.10 (Heavy Water (Deuterium Oxide)).

¹³¹ Plourde, Andre, 1990, *supra note* 129, at 47.

第四、回應為防禦之目的提供核能物料受到干擾之直接威脅，此一規定雖然以 GATT 第 21 條為依據，但限縮了何謂「國家安全」的狀況，降低了締約國濫用國家安全例外的空間。¹³²

整體而言，CU-FTA 針對能源產品的出口管制措施，訂有比 GATT 相關條文更嚴格的限制，GATT 並無法處理能源產品之雙重定價問題，因此，於 GATT 之下，只要不訂定最低出口價格，似乎無法禁止會員針對能源產品課徵出口稅，但 CU-FTA 第 903 條明文禁止其締約國於沒有對使用於國內消費之能源產品課徵相同稅賦的情形下對能源產品課徵出口稅，此外，第 902 條第 2 項亦原則禁止能源產品的最低出口價格，顯示透過政府執行有利於本國市場的價格歧視措施，於 CU-FTA 之下係被禁止的。¹³³此類較 GATT 訂有更為嚴格之出口管制措施的自由貿易協定，對能源進口國確保能源供給的穩定性而言保障要比 GATT/WTO 要來的更周延。

(二) NAFTA 下能源貿易規範之背景與爭議

當美國、墨西哥與加拿大就 NAFTA 展開談判時，能源即成為一相當關鍵的談判議題，而考量到石油產業於這三個國家內所佔有的獨特地位（特別是墨西哥，如下述），NAFTA 下針對能源相關的規範更有其別於其他自由貿易協定的獨特性。¹³⁴

對於美國而言，針對能源相關活動日益嚴格的環境管制，使得國內的石油與天然氣開採工作面臨相當大的反彈與壓力，¹³⁵但國內的能源需求又日益增加，為了降低對中東地區的能源供給需求，增加美、加、墨三國之能源生產與合作得以強化美國的能源安全。¹³⁶

對加拿大而言，許多加拿大的居民認為 NAFTA 將會使得加國失去對其國內自然資源的主權、並無法保育加國的自然資源，因此呼籲加拿大應師法墨西哥強調對能源資源擁有主權的主張，此外，當美國之環保團體極力阻擋美國開採其位

¹³² *Id.*, at 51.

¹³³ *Id.*, at 54-55.

¹³⁴ English, Richard D., fall 1993, "Energy in the NAFTA: Free Trade Confronts Mexico's Constitution", 1 *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 1, at 2.

¹³⁵ Middleton, Stacey L., Spring 2003, *supra* note 8, at 199-201

¹³⁶ Middleton, Stacey L., Spring 2003, *supra* note 8, 11 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 177, at 180

於阿拉斯加境內的「極地國家野生保護區」內的石油資源的同時，加拿大的企業為了滿足美國市場的龐大需求，大量的使用並出口加拿大的資源，使得許多加國民眾認為美國透過 NAFTA 破壞了加拿大環境的同時，卻保護了美國的環境，¹³⁷更甚者，由於美國對天然氣的需求日益增加，導致加國境內的天然氣價格逐年上漲。¹³⁸此均為加拿大對於 NAFTA 下之能源規範潛存的疑慮。

對墨西哥而言，石油於其國內政治以及人民之國家自我認同上，扮演著相當關鍵的角色，於墨西哥的歷史上，石油由「外人控制與干預」轉換為「驕傲、自我尊重與獨立」的表徵，¹³⁹其憲法針對能源產業有相當詳盡的規範，第 27 條明文規定所有的自然資源，包括石油、天然氣、礦物等均為墨西哥國家所有，石油的開採僅得由國家為之，並賦予國營的石油公司 PEMEX 獨占的生產權。¹⁴⁰墨西哥此一關於能源的規定，於其 1985-86 年間加入 GATT 的談判中，也曾經引發當時 GATT 締約方的疑慮，雖然墨西哥希望將能源部門排除於 GATT 之外，但許多締約方對於 GATT 不適用於能源部門此一主張表達強烈的反對意見，後續，墨西哥於其入會議定書中聲明依據該國憲法，對於自然資源享有主權，並參考 GATT 第 20 條第 (g) 款的規定，言明墨西哥得針對自然資源的保育維持出口限制等。¹⁴¹雖然於九零年代後期，墨西哥政府對於石油等資源的探勘、開採、生產等規定逐漸予以放寬，例如減少受限於政府專屬權下的資源種類、減低 PEMEX 的獨占地位等，¹⁴²但此一特殊的歷史背景亦造成墨西哥對於 NAFTA 之能源規範下提出保留 (reservation)。

(三) NAFTA 第六章

NAFTA 第六章「能源與基礎石化製品」(Energy and Basic Petrochemicals) 包括九個條文與五個附件，主要的規範內容與前述之 CU-FTA 第九章「能源」的條款相當類似，特別是針對能源產品的進出口限制 (CU-FTA 第 902 條、NAFTA

¹³⁷ Fohr, John, fall 2004, "How NAFTA Increase Global Energy Security", 22 *Wisconsin International Law Journal* 741, at 757-759, 766.

¹³⁸ Middleton, Stacey L., *supra* note 8, 11 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 177, at 192-193.

¹³⁹ 有關墨西哥自殖民地時代至九零年代中期之石油政策，請參考：English, Richard D., *supra* note 134, 1 *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 1, at 2-7.

¹⁴⁰ *Id.*, at 7-9.

¹⁴¹ *Id.*, at 9-13.

¹⁴² Fohr, John, fall 2004, *supra* note 137, at 760.

第 603 條)、出口稅 (CU-FTA 第 903 條、NAFTA 第 604 條)、符合 GATT 例外規範的出口措施 (CU-FTA 第 904 條、NAFTA 第 605 條)、以及國家安全的例外 (CU-FTA 第 907 條、NAFTA 第 607 條) 規定。至於所規範對象的「能源產品」, NAFTA 亦使用 CU-FTA 的模式, 以關稅調和系統 (Harmonized System) 下之稅則序號予以定義 (NAFTA 第 602 條), 基本上涵蓋的產品與 CU-FTA 相同, 不過 NAFTA 多包括了四類能源產品。¹⁴³

於第 601 條「原則」中, 締約國強調對其各自憲法的尊重, 此應係為了呼應墨西哥對其能源產業的特殊管制背景, 並願意強調能源與基礎石化製品的貿易於自由貿易區中所扮演的重要角色, 並透過持續且逐步的自由化強化此一角色等。第 603 條「進口與出口限制」的規定與 CU-FTA 第 902 條之規定幾乎雷同: 同樣強調締約國就能源與基礎石化製品之貿易禁止或限制, 係以 GATT 下的條款為依據, 但除了仿照 CU-FTA 第 902 條第 2 項禁止最低出口價格以及最低進口價格的要求, NAFTA 第 603 條第 2 項亦禁止最高出口價格以及最高進口價格的要求, 第 3 項針對當締約國就輸往或進口自第三國的能源與基礎石化製品訂有限制措施時, 准許締約國限制或禁止自其他締約國進口此類第三國的相關產品, 抑或針對出口至其他締約國的此類產品, 附加必須用於國內消費的條件, 當有此種情形發生時, 第 4 項賦予締約國得要求進行諮商, 以避免對其他締約國之定價、市場與銷售體系形成不必要的干涉或扭曲, 此兩項規定與 CU-FTA 第 902 條第 3、4 項的規定亦相同, 但 NAFTA 下增加了締約國可以針對能源或基礎石化製品透過輸入與輸出許可證的方式管理(第 603 條第 5 項), 但該管理體系必須符合 NAFTA 之規定, 包括第 1502 條有關獨占事業與國營企業的規範。

針對出口稅, NAFTA 第 604 條仿照 CU-FTA 第 903 條的規定, 而考量到 NAFTA 的締約國數目為三國, 故本條規定締約國不得針對出口至其他締約國的能源或基礎石化製品課徵稅賦或其他費用, 除非該項稅賦或收費亦針對出口至所有締約國以及國內消費的相關產品收取 (第 604 條)。

¹⁴³ Subheading 2707.50 (Other Aromatic Hydrocarbon Mixtures), subheading 2707.99 (Other Products of Distillation of High Temperature Coal Tar) (only with respect to solvent naphtha, rubber extender oils and carbon black feedstocks), heading 2712 (petroleum jelly, mineral waxes & similar products), and subheading 2901.10 (Saturated Acyclic Hydrocarbons) (only with respect to ethane, butanes, pentanes, hexanes, and heptanes)

第 605 條「其他出口措施」則與 CU-FTA 第 904 條的規定相同，包括准許締約國依據 GATT 第 11 條第 2 項第 (a) 款以及第 20 條第 (g)、(i)、(j) 款制訂進出口的限制措施，但同樣必須符合於 CU-FTA 第 904 條第 (a)、(b)、(c) 款的三項要件 (第 605 條第 (a)、(b)、(c) 款)；第 607 條「國家安全措施」則與 CU-FTA 第 907 條的規定相同，包括准許締約國依據 GATT 第 21 條以及 NAFTA 第 2102 條之國家安全條款採行進出口管制措施，但同樣必須是為了達成四項目標所必要者 (CU-FTA 第 907 條第 (a)、(b)、(c)、(d) 款、NAFTA 第 609 條第 (a)、(b)、(c)、(d) 款)。因此，NAFTA 與 CU-FTA 相同，針對能源貿易自由化所允許的例外規範，要比 GATT 下之例外來的狹隘。

附件 602.3 則為墨西哥所為之保留，基本上墨西哥將原油與天然氣的開發與開採、煉製、生產、貿易、運輸、儲藏與分配、電力供應、放射性燃料的開發與開採等策略活動，包括此類活動的投資以及服務，保留予墨西哥政府，針對此類活動亦禁止特定的外人投資；附件 603.6 則規定，針對本附件所列之產品，墨西哥得限制輸出與輸入許可證的核發，以便將相關之貿易行為保留予墨國政府；附件 605 則賦予墨西哥得豁免於第 605 條有關進出口限制的規範；附件 607 亦規定墨西哥得不受第 607 條有關國家安全的規定。墨西哥針對 NAFTA 第六章的保留對 NAFTA 來說係最重大的限制，¹⁴⁴上述附件基本上使得墨西哥得豁免於 NAFTA 第六章能源專章多數之規定，但其還是必須遵守關於能源或基礎石化製品貿易自由化的第 603 條與第 604 條的開放義務，此外，受此一保留影響較大者，應為欲進入墨西哥石油產業的外人投資行為。¹⁴⁵

總之，NAFTA 針對能源產品的貿易自由化，以及縮小進出口管制之例外，均參考 CU-FTA 下的相關規定，唯一不同之處在於墨西哥考量其憲法與特殊的歷史背景，於 NAFTA 之下所提出的保留，當中包括將墨西哥豁免於限縮使用類似於 GATT 第 11 條、第 20 條以及第 21 條之例外規定，使得此一限縮規定僅適用於美、加的能源貿易中，回歸 NAFTA 未簽署前的狀態。

¹⁴⁴ English, Richard D., fall 1993, *supra note* 134, at 14.

¹⁴⁵ *Id.*, at 17.

二、能源憲章條約

於 2006 年 3 月一關於歐洲能源政策綠皮書之聽證會上，歐盟執委會「能源與交通總署」(DG-Energy and Transport) 署長提到，歐盟最關鍵的三大能源議題為永續性、競爭力以及供給安全，故，未來能源政策將尋求能源來源的多樣化以及增加本地所開發之能源的使用，¹⁴⁶而有鑑於逐步增加其能源供應多元化的政策，特別是降低來自中東地區的石油，導致西歐逐漸依賴進口自俄羅斯的天然氣，但此一結果並沒有使得西歐地區強化其能源供給的安全定與穩定性，反而使得西歐，相較於其他區域而言，更深陷能源供應的可能干擾，尤其考量到西歐多數的瓦斯供應係透過管線運輸，使得西歐國家因此暴露於東歐政府所可能採取的策略性干擾或其他政策，¹⁴⁷俄羅斯於 2006 年 1 月突然切斷其運輸至烏克蘭之瓦斯供應所造成的震撼即為一最清楚的例子，此顯示出能源安全為歐盟能源政策下一相當重要的議題。「能源憲章條約 (Energy Charter Treaty，以下簡稱 ECT)」即是西歐為了促進能源安全所設計。¹⁴⁸

ECT 係依據 1991 年之「能源憲章宣言」，於 1992 開始進行協商，於 1994 年 12 月隨同「能源效率與相關環境面向議定書」(Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects) 於里斯本開放簽署，於三十個締約方完成國內批准程序後於 1998 年 4 月生效。ECT 共有 52 個簽署方，其中 47 個已完成國內的批准程序，其中包括歐洲共同體，也包括三個非歐洲的國家(澳洲、日本與蒙古，但澳洲尚未批准)，於 1998 年 4 月，條約召開締約方會議時，通過「ECT 中與貿易相關條款修正案」(Amendment to the Trade-related Provisions of the energy Charter Treaty，以下簡稱「貿易修正案」)，主要目的為將 ECT 條約中提及 GATT 的條款改為 WTO 之相關條款，並將 ECT 貿易相關管制的範圍由原先之「能源物料與產品」擴充，將「與能源相關之設備」亦納入，自 2000 年開始，ECT 的締約方開始針對「過境議定書」(Transit Protocol) 進行協商，但此一協商於 2002 年 12 月終止，主要原因在於歐盟與俄羅斯之間對於三大議題遲未達成共識。

¹⁴⁶ “Piebalgs Reviews Progress towards European energy Policy”, 2006, *EU Focus* 2006, 195, 12-14, at 12. 另，請參考執委會之下列文件：Commission of the European Communities, Brussels, 10.1.2007, *An energy Policy for Europe*, COM (2007) 1 final.

¹⁴⁷ Flynn, Chris, 2007, “Russian Roulette: The ECT, Transit and Western European Energy Security”, *International Energy Law & Taxation Review* 2007, 1, 12-17, at 12.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ECT 係由歐洲所主導協商的國際協定，主要的目的在於透過針對能源部門的投資、運輸與貿易管制，於締約方之間創造具競爭力的能源市場，本條約主要的重點為投資保障以及運輸/過境之協助，至於貿易之規範，本條約基本上係假設其所有的締約方都將成為 WTO 之會員，因此條約中有關貿易之議題均以該些非 WTO 會員之締約方於加入 WTO 之過渡期間、填補 WTO 規範尚未被該些締約方適用的落差，因此，對身為 WTO 會員的締約方，ECT 中的貿易機制就是 WTO 之貿易機制。於身為 WTO 會員與非 WTO 會員之 ECT 締約方彼此間的貿易關係，還是適用 WTO 之規則：除非有特定之例外與修正，而正是於該些例外與修正中，可看出本條約試圖於出口與進口限制的規定中達成比 WTO 更具平衡性的規範。¹⁵⁰

ECT 第 1 條第 4 款將本條約規範對象「能源物料與產品」(Energy material and products) 定義為，以 HS 系統以及歐體之關稅分類系統為依據、列於附件 EM (Annex EM) 之產品，附件 EM 則列出三大類的能源產品 (核能類；煤、天然氣、石油與石油產品、電力能源；其他能源)，第 1 條第 5 款則將「能源部門之經濟活動」定義為「與能源物料與產品，除附件 NI 所列者外，相關之探勘、開採、煉製、生產、儲存、陸地運輸、運送、分配、貿易、行銷或銷售」；第 4 條提到，本條約於 GATT 締約方¹⁵¹之間的適用，不得違反 GATT 與其相關文件的規定，而針對 ECT 條文於身為非 GATT 締約方之 ECT 締約方的貿易相關管制則規定於第 29 條，本條之規定於「貿易修正案」中為修正案第 1 條所替代，以下將以修正後之第 29 條進行介紹與分析：第 29 條第 2 項第 (a) 款規定，針對能源物料與產品以及能源相關之設備，於至少一 ECT 締約方非為 WTO 會員間的貿易行為，除非有特別規定，¹⁵²將以 WTO 下適用於 WTO 會員針對該些產品進行貿易之相關規範為依據，若以出口管制為例，則第參部分中所提及之

¹⁴⁹ Konoplyanik, Andrei A., 2005, "Russia-EU Summit: The Energy Charter Treaty and the Issue of Energy Transit", *International Energy Law & Taxation Review* 2005,2, 30-35, at 32; Doeh, Doran, 2006, "Russia and the Energy Charter Treaty: Common Interests or Irreconcilable Differences", *International Energy Law & Taxation Review* 2006,7, 189-191, at 190.

¹⁵⁰ Desta, Melaku Geboye, 2003, *supra note 3*, at 539-540.

¹⁵¹ 於「貿易修正案」中，將與 GATT 相關之條款均改以 WTO 替代，惟此處為忠於 ECT 條文本文，故以條文中之用語稱之。

¹⁵² 依據同條同一項第 (b) 款以及附件 W (原 ECT 之附件 G) 所訂定、例外不適用於 ECT 締約方之間的 WTO 規定。

GATT/WTO 出口管制規範，除非有例外規定，均適用於 ECT 之締約方間就該些產品的貿易行為。相較於前述 NAFTA 下有關能源產品的規定較著重於出口數量限制、進出口稅、以及進出口價格的規範，ECT 第 29 條則強調關於此類產品之進出口的關稅與其他稅賦：第 3 項要求 ECT 的簽約方應於其簽署或加入之日，就能源物料與產品以及能源相關之設備之進口與出口有關、於當日的所有關稅與任何其他收費，向秘書處提交一份所有相關稅率的清單，而後續任何之變動亦應通知秘書處，並由其通知各締約方；第 4 項規定，締約方應盡量避免增加與出口或進口相關之任何關稅或收費（customs duty or charge of any kind），第（a）款針對進口，要求不得將其調高超過列於 WTO 關稅減讓表中之稅率（此僅適用於 WTO 會員），第（b）款則針對出口以及就非 WTO 會員之 ECT 締約方的進口，要求不應將此等稅賦調高超過最近一次通知 ECT 秘書處之幅度，第 6 項更進一步要求，於至少一締約方為 WTO 會員的貿易行為中，締約方不得針對能源物料與產品以及能源相關之設備，調高其與進口或出口相關的關稅或其他收費，超過於大會所為決定並列入相關附件中的最低水平，此處所指包括出口與進口，相較於前述 GATT 第 2 條第 1 項第（b）款僅提及進口，賦予 ECT 締約方的義務要更為廣泛，使得於 ECT 之下與關稅相關的規範，於出口管制上，多少彌補了 GATT 之不足。

ECT 第 24 條「例外」列有三項類似於 GATT 第 20 條之一般例外事項、以及類似於 GATT 第 21 條之國家安全例外的規定，但第 1 項規定本條之例外規定並不適用於第 12、13 以及 29 條，因此，前述第 29 條與能源物料與產品以及與能源相關之設備的進口、出口關稅與收費相關的義務，並無法透過本條的例外規定豁免之，而係回歸至 WTO 法律架構下，適用 GATT 第 20 條以及第 21 條下的例外規定。

除了有關進口與出口關稅之規範比 GATT/WTO 要來的全面性之外，ECT 條約中另一涉及能源安全、且訂有比 GATT/WTO 更詳細之規定則涉及過境：前述提及於 ECT 中「過境議定書」的協商暫告終止，惟 ECT 第 7 條「過境」(transit) 即已針對能源物料與產品之轉運過境訂定基本規範，有學者表示，ECT 本條之規定彌補了 GATT 第 5 條針對能源過境之規範稍嫌不足的缺憾。¹⁵³ECT 第 7 條

¹⁵³ Laffont, Pascal, 2003, *supra note* 40, at 240.

第 1 項要求締約方依據過境自由以及不歧視原則，應採取必要措施以協助能源物料與產品之過境，並且不造成不合理的延誤、限制或收費，第 2 項則邀請締約方應鼓勵其相關實體（entities）就該項所列的四款事項予以合作，其中包括減輕能源物料與產品之供應中斷所造成的影響，以及協助能源運輸設施的連結（interconnection），此一規定相較於前述所提及 GATT 第 5 條並未有效的將此類私人事業體納入規範之遺漏，為能源過境運輸中相當重要的進一步規範，此外，第 3 項亦要求締約方必須承諾與運輸相關的規範必須遵守國民待遇原則，此亦是 GATT 第 5 條中所未規定者，另一個相當關鍵的規範、GATT 第 5 條亦未規範者為第 6 項所規定，當有關過境之爭端發生時，締約方不得於依據第 7 項之爭端解決程序完成之前，中斷或減少通過其內國領域之能源物料與產品，也不應允許其所控制的任何實體、或要求於其管轄權下之任何實體進行中斷或降低的行為。即便因為消費國日益依賴進口能源、預期增加的能源貿易與過境需要大量的投資、其他具有實務重要性的議題（例如過境費用的規範）未受到第 7 條的規範等原因，使得 ECT 的締約方認為尚須訂定一更為詳細的過境議定書，¹⁵⁴但 ECT 第 7 條關於能源過境之規範，已經比 GATT 第 5 條提供更周延的過境自由，對進口國的能源安全而言似乎更具保障。

觀察哪些國家已簽署並批准，以及哪些國家已簽署但尚未批准或尚未簽署，不難觀察出 ECT 係被認為一有利於能源消費國之協定，大多數的生產國均對其有相當大的保留，¹⁵⁵以西歐目前最重要的能源來源國俄羅斯為例，其雖然簽署了 ECT，但於 2006 年 7 月所舉行的 G8 高峰會議中已表示，俄羅斯將不會批准現行的 ECT，¹⁵⁶因此，對俄羅斯而言，ECT 僅得被暫時性的適用（provisional application），而依據 ECT 第 45 條「暫時適用」之規定，簽約方同意於不違背其憲法、法律或規章的前提下，於 ECT 對其生效之前，暫時適用本條約（第 1 項），但簽約方得於簽約時向條約存放處（Depositary）提出一宣示，表示其不接受暫時適用的規定，俄羅斯於其簽署 ECT 時並未提出此一宣示；依據同條第 3 項第（a）款，若簽約方以書面通知條約存放處其將不成為條約的締約方時，亦同時

¹⁵⁴ Laffont, Pascal, 2003, *supra note* 40, at 241-242; Walde, Thomas W. & Gunst, Andreas J., 2002, *supra note* 35, at 213.

¹⁵⁵ Doeh, Doran, 2006, *supra note* 149, at 189.

¹⁵⁶ 俄羅斯表明其最主要的疑慮在於 ECT 的過境議定書. *Id.*, at 189-190.

終止本條約對其的暫時適用，雖然俄國於 2006 年 7 月做出如上的宣示，但其也沒有以書面通知條約存放處其將正式不成為條約的締約方，故 ECT 對於俄國而言，還是具有暫時適用的效力。

綜言之，ECT 中有關能源物料與產品，以及與能源相關設備的貿易與過境，基本上以 WTO 下之相關規範為準，惟其針對出口的關稅與其他收費，以及有關過境之規範上，訂定比 GATT 更為周延且詳細的規定，但涉及出口管制的例外規範時，ECT 則回歸至 GATT/WTO 架構，反而不適用 ECT 本身第 24 條之例外規定。

三、區域化 vs 多邊化

於 NAFTA 展開談判時，係先針對能源專章進行談判，完成能源專章的談判後，其他有關產品貿易的條款基本上都參考該能源專章，由此應可推測美國此一主要的貿易國，對於能源貿易相關的政策方向，可能尋求 WTO 以外的場域進行。¹⁵⁷而歐盟面對其日益依賴來自於俄羅斯之能源供應，除了持續與俄羅斯進行其 WTO 入會談判外，¹⁵⁸同時亦透過 ECT 的締結，強化與其主要之能源供應國間的關係，包括貿易、投資、運輸等，此兩區域性的協定，均強調其有關能源產品的貿易規範，係以 GATT/WTO 為準，但其各自亦針對強調能源供給之穩定與安全性，於出口管制以及過境運輸上訂有比 GATT/WTO 更為周延的規定。

相較於 GATT/WTO 並沒有專門針對能源產品設有特殊的規定，NAFTA 於條約中專門就能源產品的貿易設有專章，ECT 則專門以能源產品為其管制對象；針對出口管制，於 GATT 之下可看出對於關稅的處理，出口關稅的規定比進口關稅的規定要來的不周延，特別是涉及關稅拘束原則，但 ECT 則於此點上，訂定有較為平衡的規定，要求其締約方亦必須做出不得任意調整出口關稅的承諾；而 GATT 下對於出口數量限制的管制中，並無法處理能源產品之「雙重定價」問題，也未提及（或於爭端中涉及）最高出口價格，但 NAFTA 的能源專章中，則將此均納入，此外，NAFTA 亦限縮了對出口管制措施的例外規定適用的範圍，使得 NAFTA 針對能源產品的出口數量限制規定較 GATT 要來的更為廣泛；針對能源

¹⁵⁷ UNCTAD, 2000, *supra note* 36, at 63.

¹⁵⁸ 俄羅斯於 1993 年 6 月申請加入 WTO，ECT 則於 1992 年間展開協商、1994 年完成並開放簽署。

的過境運輸，於 GATT 下雖有相關規定（第 5 條），但此一規定於 GATT 下是否適用於能源過境，可能尚待研究，此外，該規定與能源運輸的實務（運輸管線多由具獨占地位的企業建造並經營）亦不吻合，ECT 則對此訂定有更周延的規範，雖然其「過境議定書」的談判暫告破裂，但其條約中關於過境自由以及締約方必須承擔的義務，已經比 GATT 要來的周延。以下將出口管制以及過境於 GATT、NAFTA 以及 ECT 下的規定整理如表三。

表三：GATT、NAFTA 與 ECT 下之出口管制與過境規定

	GATT1994	NAFTA	ECT
能源產品	沒有特別列出能源產品	能源產品設有專章定義能源產品	條約本身即針對能源產品，進一步定義何謂能源物料與產品，貿易部分包括與能源相關的設備
出口關稅	得針對出口關稅調降進行協商並列入關稅減讓表，但得否受到GATT第2條拘束稅率的規範有爭議		稅率必須通知祕書處，締約方應避免增加出口關稅，不應將出口關稅調高至超過通知祕書處者或列入相關附件的最低水平
出口數量限制	原則上禁止會員限制或禁止出口，包括訂定最低出口價格	同GATT/WTO之數量限制禁止原則，但額外規定；禁止最高與最低出口價格、出口稅僅得於同時對用於國內消費之產品有課稅時方得為之	同GATT/WTO
出口管制之例外	為出口國所必須之產品？與保育可枯竭之自然資源有關？一般性或本地缺乏之產品？國家安全例外？	得依據GATT下之例外規定（包括第11條第2項與第20條），但另設有三項要件	條約本身類似於GATT第20與21條的例外規定不適用於貿易行為中，回歸GATT/WTO之例外規定
過境	GATT第5條，規範可能不及於國營或獨占企業		過境相關規範必須遵守國民待遇原則、將私人事業體亦納入規範中、於發生爭

	GATT1994	NAFTA	ECT
			端時未經適當程序 不得任意中斷或減少 過境運輸行為

製表人：施文真

由上述可知，區域性的自由貿易協定似乎對於考量能源安全之國家來說，更得以透過就出口管制以及過境運輸規範，於其締約國間談判訂定更得以輔助達成能源供給穩定與安全之目標，再者，若以第貳部分中就 GATT/WTO 所涉及之能源貿易議題觀察，許多於能源貿易下相當關鍵的議題，例如投資以及競爭，於 GATT/WTO 則沒有直接的規範，此是否代表 GATT/WTO 於全球能源貿易，特別是由能源安全的角度觀察，將無法發揮任何的作用？

首先，GATT/WTO 並非以特定部門或產品別的貿易自由化為其主要的宗旨，縱使於其法律架構下有針對特定部門或產品（例如農業或紡織品）列有特殊的規範，但該些規範主要的目的係在於將該等產品之貿易規範逐步回歸至一般性的 GATT/WTO 法律架構，而非為其創設出不同於 GATT/WTO 的規範，但此一管制原則並不代表 GATT/WTO 所建構出的多邊貿易規範，無法適用於特定部門別或產品別的貿易行為，其係以消除各類的貿易障礙為出發點，提供一套得適用於所有產品與服務業的基本規範，不同的產品或部門面臨不同類型的貿易障礙，GATT/WTO 所要求會員需遵守的各項法律原則，理論上得適用於所有類型的產品與部門。GATT/WTO 並沒有將能源產品或部門排除在外，但若以能源安全為出發點考量能源產品的貿易模式，出口管制對於依賴能源進口的 WTO 會員而言，遠重要於取得市場進入的機會，而 GATT 於協商時期以及後續歷次的談判回合，重心均以消弭或降低會員之「進口」貿易障礙為主，也因此其出口管制規範，於 GATT 條文中以及關稅減讓談判中，與進口管制相較，並沒有平行的管制強度，也因此若以能源供給安全此一角度出發，GATT/WTO 似乎較不能符合能源進口會員的需求。但，由第參部份中可知，GATT 之下的出口管制還是有其得發揮的空間，例如透過出口關稅減讓的談判以及減讓表的填寫方式，此得透過現今一些能源主要的生產與出口國（俄羅斯以及四個非 WTO 會員之 OPEC 成員：阿爾及利亞、伊朗、伊拉克、利比亞）正進行其入會談判時進行，也得於歷次的談

判回合時進行。

惟基於下列之理由，GATT/WTO 之多邊貿易規範，的確無法完全保障其會員之能源安全顧慮：第一、於出口數量限制措施，OPEC 要求其成員所進行的生產配額是否得透過 GATT 下的規範禁止，的確尚有疑義；第二、GATT/WTO 下針對出口數量限制的例外規定，在具有特殊資源性與策略重要性的能源資源產品上，使得出口國有相當高的機會得成功的援引相關例外規定；第三、針對某些能源產品，例如天然氣與電力，其過境轉運的規範於 GATT 第 5 條中並無法獲得周延的保護，此確實使得依賴能源進口的 WTO 會員，必須考慮透過雙邊或區域性的自由貿易協定，針對上述 GATT/WTO 規範之不及之處予以強化，此亦即是本文所討論之 NAFTA 與 ECT 下針對能源貿易規範所欲達成的目的。故，就一定程度而論，區域性的協定或自由貿易協定確實於 WTO 會員之能源安全考量下，取代了 GATT/WTO 下的多邊貿易規範。

相對於 GATT/WTO，區域性的自由貿易協定於其規範的訂定與修改上，具有更多的彈性，此也使得其對於需要透過貿易管制確保能源供給穩定的國家而言，成為一相當具有吸引力的選擇，此等國家可以選擇其主要的能源供給國作為簽署區域貿易協定的對象，此外，由於區域協定所涉及的國家數目較少，此等國家因取得關鍵的能源供給所相對必須開放的國內市場，¹⁵⁹不會面臨類似加入 WTO 之多邊貿易系統下的開放與競爭壓力，因此所面臨的國內壓力亦較小。但，此一手段是否成功關鍵在於：對於主要的、而且數目有限的能源生產與出口國，其是否願意與能源進口國簽署此類的區域協定？NAFTA 與 ECT 在此一考量下，應該可算是特例：WTO 下的能源進口會員，有哪些具備美國跟歐盟的政經實力，得以說服其能源供應國以保障進口國為主要目的，答應簽署區域協定？即便實力強如美國，於 NAFTA 下針對能源貿易之談判，亦必須對於墨西哥就其石油產業的特殊性予以讓步、而歐盟於 ECT 中亦無法順利完成「過境議定書」的談判。

第貳部分中提及，能源安全於不同需求與特性的國家，代表不同的意涵，因此各類國家所關注之能源貿易與相關政策面向亦有所不同，相較於區域貿易協定，GATT/WTO 所包括之管制類型與各類型之國家數目眾多，全球化之下的經

¹⁵⁹ 例如第參部份中所提，能源需求國可透過開放其國內石化產業或其他加工產業的市場，換取能源生產國之穩定原料供給承諾。

貿活動，使得一國勢必考量與他國間的互動作為其政策規劃的考量，既然各 WTO 會員之能源安全考量以及能源貿易相關政策不僅只有單一面向，各國固然得選擇透過區域協定的方式滿足其獨特的能源安全需求，但於 GATT/WTO 此一多邊的空間下，其提供會員一已具備基本管制架構的平台，讓各會員得以不同的政策內涵進行利益交換，¹⁶⁰多面向的與不同的會員進行談判，以表一中所列出的四大類型國家以及三大政策內涵，WTO 幾乎是目前唯一一個包含所有類型與政策內涵的全球性組織，即便單純以能源供給穩定與安全為出發點，能源來源的多樣化，包括進口來源的多樣化以及強化本地之能源來源，亦使得區域貿易協定所得扮演的角色有限；¹⁶¹於目前 GATT/WTO 下尚未形成投資與競爭相關規範，以及涉及能源貿易之相關規範（政府採購、服務業、出口管制、國營企業、過境自由等）未臻完善的狀況下，區域貿易協定於能源貿易中的確有其重要之處，但畢竟其所涉及的國家有限，對於需進口能源產品、卻無「實力」與能源供應國簽署較 GATT/WTO 更為詳盡的區域性協定以達能源安全目標的 WTO 會員而言，其與身為 WTO 會員之主要能源供應國，還是必須回歸 GATT/WTO 之規範架構。此顯示 GATT/WTO 於能源貿易以及能源安全的議題中，並無法也不宜完全為區域性或自由貿易協定所取代。

以下透過表四將上述關於 GATT/WTO 以及區域/自由貿易協定，各自就其目的、締約國數目、規範事項、含括事項以及談判實力等分析點，於能源供給安全之考量，予以整理：

表四：多邊化 vs 區域化

	GATT/WTO	區域/自由貿易協定
目的	不包括能源安全	可隱含於此類協定中
締約國數目	多達 150 個	為數較少
出口管制	與進口管制的強度不平衡	相當具彈性

¹⁶⁰ 例如同樣有著市場進入需求的能源資源豐富國家與技術先進國家，其市場進入的需求不同，但於 WTO 下，其各自可透過進出口關稅減讓談判以及/或是服務業開放談判，達到兩類國家間的利益平衡，同時滿足其能源安全之需求。

¹⁶¹ 例如若一能源進口國透過與其主要供應國簽署區域貿易協定，以為可依賴此一協定確保能源供給穩定，便逐漸增加由此一供應國所進口之能源，此一結果反而將導致其能源供給來源單一化，更易限於能源安全的危機。

含括事項	含括協定，提供基本規範	相當具彈性
談判實力	集團結盟、議題交換	實力導向

不可諱言，由本文第貳與第參部份所詳述，GATT/WTO 的確於能源安全議題上有其無法有效處理的缺陷，但「能源安全」並非 WTO 之組織成立宗旨，因此，檢討 GATT/WTO 所建構之多邊貿易架構時，不應以要求其必須維護會員之能源安全或能源供應安全為檢討方向，惟，誠如第貳部分所提及，能源安全所包含的意義相當多元化、能源貿易相關政策所包含的面向因此也相當廣泛，而該些意涵基本上亦肯認貿易自由化所得扮演的重要角色，而出口管制、過境自由等影響能源安全較大之規範，以及其他涉及能源貿易之規範，其實適用上也不僅限於能源安全或能源貿易此一面向上，例如與進口管制更為平行之出口管制、或是更為詳盡的過境自由規定等，於促進其他部門或產品之貿易自由化亦有其必要性。因此，GATT/WTO 之多邊貿易規範，與會員之能源安全目標，應處於相互支援、不相違背的狀態，區域性或貿易自由協定固然有其重要性，但無法完全取代 GATT/WTO。

伍、結論

本文於前言中提出：「GATT/WTO 下所建構出的多邊貿易自由化機制，於能源貿易以及能源安全之相關議題上，是否將逐漸為區域性與自由貿易協定所取代？」此一研究問題，於經過探究能源安全之意涵、能源貿易之各類意涵以及其於 GATT/WTO 下之相關法律規定後，選擇 GATT/WTO 之出口管制—包括出口關稅、出口數量限制、以及出口管制措施的例外規定—作為能源供給安全之主要規範並進行深入討論，分析結果為 GATT/WTO 下關於出口管制的規定，似乎給予能源出口國相當大的空間於 WTO 下可能得合法的採取出口管制措施，此對於依賴能源進口之 WTO 會員的能源安全而言，是否將透過區域性協定或自由貿易協定彌補？本文接著則以 NAFTA 下之能源專章以及 ECT 兩個區域性協定，就其出口管制與過境相關規範進行說明，發現的確此兩區域性或自由貿易協定，雖然均以 GATT/WTO 為依據，但各自於出口管制以及過境運輸上訂有比 GATT/WTO 更為周延的規定。但考慮到並非所有能源進口國均有實力透過區域性協定的簽署以確保能源供給的穩定，以及 GATT/WTO 下之貿易自由化宗旨於能源貿易與能源安全中亦為關鍵的要素，雖然於現階段的 GATT/WTO 多邊貿易規範無法完全協助其會員達成能源安全的目標，但該些多邊貿易規範還是於能源貿易中扮演重要的角色，其功能並無法為區域性協定所取代，與能源安全較直接相關的規範（例如出口管制與過境自由），原本依據 WTO 貿易自由化的宗旨，即有修正的必要性，於肯認該些規範亦同時有助於不同會員之能源安全需求後，應更可於會員間試圖尋求共識，據此調整 GATT/WTO 之規範方向。

四、參考文獻

1. Barton, Barry et al. ed., 2005, *Energy Security: managing risk in a dynamic legal and regulatory environment*, Oxford: Oxford University Press
2. Bialos, Jeffrey P., spring/summer 1989, "Oil Imports and National Security: the legal and policy framework for ensuring United States access to strategic resources", 11 *University of Pennsylvania Journal of International Business Law* 235
3. Black, Alexander J., Spring 1993, "Economic and Environmental Regulatory Relations: United States-Canada Free-Trade in Energy", 8 *Connecticut Journal of International Law* 583
4. Black, Alexander J., August 1994, "Environmental Impact Assessment and Energy Export", 16 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 799
5. Botchway, Francis N., summer 2001, "International Trade Regime and Energy Trade", 28 *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 1
6. Broome, Stephen A., 2006, "Conflicting Obligations for Oil Exporting Nations?: Satisfying Membership Requirements of Both OPEC and the WTO", 38 *George Washington International Law Review* 409
7. Desta, Melaku Geboye, 2003, "The Organizaiton of Petroleum Exporting Countries, the World Trade Organization, and Regional Trade Agreement", 37:3 *Journal of World Trade* 523
8. Doeh, Doran, 2006, "Russia and the Energy Charter Treaty: Common Interests or Irreconcilable Differences", *International Energy Law & Taxation Review* 2006,7, 189-191
9. English, Richard D., fall 1993, "Energy in the NAFTA: Free Trade Confronts Mexico's Constitution", 1 *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 1
10. Fohr, John, fall 2004, "How NAFTA Increase Global Energy Security", 22 *Wisconsin International Law Journal* 741
11. Flynn, Chris, 2007, "Russian Roulette: The ECT, Transit and Western European Energy Security", *International Energy Law & Taxation Review* 2007, 1, 12-17
12. Guruswamy, Lakshman D., spring 2005, "Energy, Environment & Sustainable Development", 8 *Chapman Law Review* 77
13. Immenga, Ulrich, March 1995, "Export Cartels and Voluntary export Restraints

- between Trade and Competition Policy”, 4 *Pacific Rim Law & Policy Journal* 93
14. IPCC, 2007, *Climate Change 2007 The Physical Science Basis: Summary for Policy Makers*, at:
http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf
 15. Jackson, John & Davey, William & Sykes, Alan O., 1995 (3rd ed), *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text*, St Paul, MN: West Publishing
 16. Kammen, Daniel M., Spring 2006, “Renewable Energy in United States Foreign Policy”, 36 *Golden Gate University Law Review* 327
 17. Konoplyanik, Andrei A., 2005, “Russia-EU Summit: The Energy Charter Treaty and the Issue of Energy Transit”, *International Energy Law & Taxation Review* 2005,2, 30-35
 18. Laffont, Pascal, 2003, “An Energy Charter Protocol on Transit”, *International Energy Law & Taxation Review* 2003, 8, 239-249
 19. Matsushita, Mitsuo, & Schoenbaum, Thomas J., & Mavroidis, Petros C., 2003, *The World Trade Organization*, Oxford: Oxford University Press
 20. Middleton, Stacey L., Spring 2003, “How the Petroleum Addict Negotiates with the Dealer: challenges to the Bush Administration’s North American energy Policy”, 11 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 177
 21. Morse, Edward L., summer 1992, “A Rational International Petroleum Regime for the 1990s”, 27 *Tulsa Law Journal* 479
 22. “Piebalgs Reviews Progress towards European energy Policy”, 2006, *EU Focus* 2006, 195, 12-14
 23. Pierros, Philip, 1999, “Exploring Certain Trade-related Aspects of Energy under GATT/WTO: Demarcation Questions Regarding Electricity”, 5 *International Trade Law and Regulation* 26
 24. Plourde, Andre, 1990, “Canada’s International Obligations in Energy and the Free-Trade Agreement with the United States”, 24:5 *Journal of World Trade* 35
 25. Powell, Stephen J, & McInerney, John D., Spring/Summer 1989, “International Energy Trade and the Unfair Trade Laws”, 11 *University of Pennsylvania Journal of International Business Law* 339
 26. Pritchard, Robert, 2006, “Global Energy Security and Middle East Oil”, *International Energy Law & Taxation Review*, 2006, 1, 13-19
 27. Rom, Michael, March/April 1984, “Export Controls in GATT”, 18 *Journal of World Trade Law* 125

28. Roessler, Frieder, 1975, "GATT and Access to Supplies", 9 *Journal of World Trade Law* 27
29. Sagar, Ambuj D. et al., 2005-2006, "Climate Change, Energy and Developing Countries", 7 *Vermont Journal of Environmental Law* 4
30. Schutz, Jon, Summer 2004, "An Analysis of the 2001 National Energy Policy: is a domestic production-based oil policy approach for the United States?", 12 *Penn State Environmental Law Review* 307
31. Smith, William C., Fall 2000, "Save Domestic Oil, Inc.'s Crude Oil Market Dumping Petitions: Domestic And International Political Considerations", 8 *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 147.
32. Stickley, Dennis C., 1991, "Toward the Integration of Canadian and United States Natural Gas Import Policies", 25 *Land and Water Law Review* 335
33. UNCTAD, 2000, *Trade Agreements, Petroleum and Energy Policies*, UNCTAD/ITCD/TSB/9, full text available at: http://www.unctad.org/en/docs/itcdtsb9_en.pdf
34. UN Development Programme (UNDP) et al., 2004, *World Energy Assessment: Overview Update*, full text available at: http://www.undp.org/energy/docs/WEAOU_full.pdf
35. US Energy Association, 2002, *National Energy Security Post 9/11*, full text available at: <http://www.usea.org/USEAReport.pdf>
36. Walde, Thomas W. & Gunst, Andreas J., 2002, "International Energy Trade and Access to Energy Network", 36:2 *Journal of World Trade* 191
37. Weaver, Jacqueline Lang, 2005-2006, "The Traditional Petroleum-based Economy: An 'Eventful' Future", 36 *Cumberland Law Review* 505
38. WTO Secretariat, 9 September 1998, *Energy Services: Background note by the Secretariat*, S/C/W/52
39. *WTO Analytical Index—Guide to WTO Law and Practice*, available online at: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/analytic_index_e.htm
40. Zarrilli, Simonetta, & Musselli, Irene, June 2005, "Oil and Gas Services: Market Liberalization and the Ongoing GATS Negotiations", 8:2 *Journal of International Economic Law* 551
41. Zillman, Donald N., 1994, "Energy Trade and the National Security Exception to the GATT", 12 *Journal of Energy, Natural Resources & Environmental Law* 117
42. 李貴英，民國 94 年 7 月，「國際貿易與國家安全—GATT 第 XXI 條安全例

外條款之研析」，34：4 台大法學論叢 229

計畫題目：永續台灣：制度量能的提昇與建構研究—國際貿易政策之
永續性制度（II）（計畫編號：NSC 95-2621-Z-004-002）

計畫主持人：施文真 國立政治大學國際經營與貿易學系副教授

國外出差報告內容

一、國外出差經過

本次出國主要目的為參訪英國曼徹斯特大學之「發展政策與管理機構」（Institute for Development Policies and Management (IDPM), University of Manchester, UK), IDPM 係於 1999 年開始接受歐盟之委託，負責協助歐盟發展貿易談判之永續性評估的方法論，並運用該方法針對杜哈談判回合進行全面性以及部門別之初步評估，因此，預計與此機構之人員進行交流，以瞭解相關方法論於應用上之經驗，與 IDPM 之參訪重點，將在於深入瞭解其如何操作於貿易談判之永續性評估下民眾參與之過程。

於進行參訪之前，研究者先透過電子郵件與 IDPM 下負責執行此一歐盟計畫之「影響評估研究中心」（The Impact Assessment Research Centre, IARC）主任 Colin Kirkpatrick 博士以及資深研究員 Clive George 博士聯繫，表明欲進行參訪的目的與時間，經 Colin Kirkpatrick 博士同意研究者之參訪要求後，簡短列出本研究計畫之背景以及本次參訪欲達成之目的（如附件一），於出發前先 e-mail 予 Colin Kirkpatrick 博士以方便其準備本次的參訪。

因台灣並無直飛英國曼徹斯特城的班機，故研究者於 2007 年 6 月 24 日出發前往英國倫敦，27 日搭乘火車前往曼城，於中午抵達 IDPM。因資深研究員 Clive George 博士正值休假期間，故與 IARC 主任 Colin Kirkpatrick 博士（以下簡稱 K 博士）進行約兩個半小時的訪談，以下僅就訪談內容作一簡述。

針對執行歐盟委託、就 WTO 新回合談判之永續性評估計畫中的民間參與部分，研究者提出一項自己的觀察就教於 K 博士：由於該項計畫之民眾參與主要係透過專家網絡的建立以及公聽會的方式進行，而公聽會多半於比利時布魯塞爾舉行，此對於 SIA 程序下之民眾參與是否流於「菁英式、以歐盟為基地之民間團體或研究機構」參與？K 博士表示此係不可避免，尤其是考量到各類費用的拮据性，於執行此一計畫期間，舉行公聽會的次數不多，且多於布魯塞爾或是日內瓦舉辦，的確使得許多非歐盟境內的民間團體無法親臨參與，K 博士表示其研究團對盡量透過 e-mail 傳遞資訊、或到不同的區域參與研討會或座談會的方式，與其他區域的民間團體溝通，以彌補此一缺憾。

針對歐盟體制下，貿易談判之 SIA 是否為法規所要求、其運作的機制為何：K 博士表示，針對所有的政策，執委會均會先進行內部的政策評估，以對外貿易談判政策為例（包括 WTO 多邊貿易談判以及與其他地區或國家簽署自由貿易協定的談判），主要是經濟面的評估，近年來也逐漸擴大評估的範疇，於執委會內部的評估完成後，即委託外部的研究、學術或顧問機構進行永續性評估的計畫，評估該貿易談判對歐盟內部、對全球、以及對談判對手國之經濟、社會與環境面的影響，並以此作為談判的參考、提供更廣泛以及多面面的資訊。這些外部評估的結果當然並不拘束歐盟，但評估的過程可達成民眾參與的精神，評估的結果也可提供決策者參考。惟有時實務上的進行使得有興趣參與評估過程的民眾或團體準備不及，主要是因為當研究報告的成果（期初、期中、期終報告）完成後，提交至執委會下的特別委員會（Steering Committee）的當天，也才是該報告釋出於公眾的日期，使得雙方並沒有充裕的時間研究該些研究成果、並於公聽會上進行充分的意見交換。

針對歐盟此一機制對於實際的談判工作有無影響：K 博士表示相當難以評估，直接的影響可能不多，但透過使談判者可以有更多面的資料作參考、影響談判者多思考其談判所可能造成對於永續發展的影響，此一 SIA 機制對於談判的進行應該有發揮一些間接的影響力，但有多少的影響力其實還是要回到擔任談判

幕僚工作的執委會，其到底如何運用這些由外部機構所做成的評估結果與建議；再者，於報告在不同的研究階段公開後，來自民眾的反應以及壓力也會影響研究下一階段的內容。不過，K 博士相當強調 SIA 此一機制中的減輕與因應對策，其認為該些對策應該對於談判者提供更完整的資訊與決策時的參考。此外，博士亦表示，SIA 或其他類似的機制並非決策者，而係決策工具、政策評估工具的一種，主要的目的為提供較為水平式思考以及引入公共管理的精神，目的在於提供決策者更廣泛的資訊以做出更完善的決策。

針對歐盟的 SIA 方法論中還包括進行對談判對手國國內的永續性評估，研究者相當好奇此一運作，K 博士表示，主要的癥結點在於你所諮詢的對象到底是該國國內的團體、亦或是外國的團體（例如長期專注該國發展、位於歐盟的民間或研究團體），盡可能納入越廣泛的參與。而針對挑選參與者，K 博士亦提出幾項關鍵的議題：包括要與誰諮商？為何要與其諮商？受諮商者的選擇標準為何？進行諮商的「成本效益」分析？諮商對象可能既有的潛在偏見？產業團體的選擇？等等，該些都必須於展開與外界進行諮商與參與時必須先行設計的議題。

針對指標的運用，K 博士對於台灣目前已經運作將近五年的國家級永續指標系統（「台灣永續發展指標系統」）表示相當讚賞，並就以指標作為 SIA 評估工具的一種與研究者進行意見的交流：K 博士提到，指標於評估的過程中必須要易於使用、具有彈性、且越簡單越容易操作，指標主要的目的在於指出變化的幅度以及顯著影響的標準，且應該包含經濟面、環境面與社會面，但 K 博士也表示，用於衡量國家永續發展的永續評量系統以及用來評估貿易談判的 SIA 兩者的目的不同，因此指標於此兩套機制下的工具性以及選擇等應該也有所不同，這是我們必須要注意的。運用於 SIA 中的指標數目不應太多，而且必須可以用來解釋顯著性影響。

針對各個國家執行 SIA 或類似機制的經驗：K 博士以英國為例提到，英國日前就其政策評估進行一相當大的改革，法律上要求所有的立法於國會通過前都必須經過影響評估，法案送至國會時都必須附上一份經相關部會首長以及國家審計

辦公室（National Audit Office）通過的影響評估報告，審計辦公室針對該些影響評估報告之審核主要在於評估該報告的品質、確認諮商有經過正當程序來進行等，所有的評估報告都會公布於國家審計辦公室的網站上供民眾瀏覽。

最後，針對 SIA 此一機制的功能：K 博士表示其主要的功能在於提供決策者足夠的資訊，此外，SIA 中所辨識出的減輕與因應對策也是此一機制相當重要的一項功能。

二、出差心得

於訪談完 K 博士之後，對於歐盟 SIA 機制的運作以及更廣泛之政策/管制評估此一領域有相當多的收穫，特別是針對 SIA 以及其他類似的機制，例如環評（EIA）制度，於政府決策中所扮演的角色與功能：對於 K 博士以及從事相關研究的學者而言，SIA 為廣義的政策評估下的一環，而政策評估最主要的目的在於提供決策者充分的資訊以做成最適的政策，套用於 SIA 或 EIA 此類的機制中亦同：SIA 或 EIA 的功能在於提供決策者就某一政策之執行可能對國家永續發展或環境造成何種影響、以及若有負面影響時，應採取哪些減輕或因應對策，決策者即可依據該些客觀的資訊修正或調整決策的內容，再者，透過設計良好以及於充分資訊公開的條件下進行的民眾參與，提供所有的利害關係人一溝通的管道與平台，方得協助決策者做出最符合公眾利益與最為各方關係人得接受的決策。以此一角度出發來理解或設計 SIA，方不會落入「多此一舉、妨礙政府決策」的迷思——一種因為台灣 EIA 制度設計與運作結果所產生對於此類政策評估機制的迷思。於我國的環評法中，環評的結果似乎在法律上成為具體開發行為最終的決策者，讓不具有政治責任（accountability）的環評委員會成為決策者，此造成於具有重大爭議性的開發行為中，各方的焦點脫離了客觀與全面性的政策評估過程與結果，反而聚焦於單一面向、且法律上具有最終決定權但政治上不負責任的環評機制，造成政府、民間團體、開發單位等各方利害關係人無法對該開發行為針對所有的評估資料進行對談，只因為環評的結果「一翻兩瞪眼」、直接掌握開發行為

的開發與否。當然我國環評法的設計有其特殊的時空背景，再者，環評法中的政策環評也與開發行為環評不同，運作方向上並不會使得環評的結果成為決策的唯一依據，惟隨著我國社會環境的變遷，環評機制的設計有必要進行檢討，將其與更廣義的政策評估結合，做為決策的參考之一。

就貿易談判或貿易協定進行 SIA 或 EIA，係近十年來方於國際間以及少數已開發國家中引進的評估機制，特別是歐盟此一貿易談判的 SIA 制度；有鑑於貿易活動以及各類的貿易協定所影響的層面越來越廣泛，針對貿易談判政策確實有必要進行更為廣義、不僅限於經濟評估的政策評估，雖然貿易談判的 SIA 或 EIA 有其制度上的成本與尚待「邊做邊改善」的缺失，但此一機制運作的過程，若可達教育一般民眾對於貿易協定的正確認知，又可生產出具體、客觀、全面性的評估成果與因應對策供決策者與談判者參考，對於國家整體利益—不僅僅只有經貿利益或業界利益—應較能兼顧。

另一出訪心得則為指標的運用與設計：研究者多年參與台灣永續發展評量系統的研究，與研究團對協助政府建立台灣國家級的永續發展指標評量系統，並研究對於運用指標作為評估政策的工具，與 K 博士針對指標於不同目的以及不同機制下運用進行討論，收穫頗豐富：於歐盟的 SIA 中，指標的功能以及選擇的標準有其設計的原則，依據 K 博士表示，應盡量簡化、可控制的數量、得顯示出顯著性等標準來選擇，於永續發展指標評量系統下，則以環境生態之涵容量內，以壓力—現況—回應此一架構呈現出國家整體的永續發展狀況選取指標，兩者的功能不同。但此並不表示某些指標同樣可用於兩套機制下，此則尚待研究者進一步針對指標於 SIA 或其他類似機制下運用的狀況詳加瞭解、並與我國永續發展指標系統進行比較後，方得做出具體的研究成果。

三、參觀考察活動（無是項活動省略）

無

四、建議

無

五、攜回資料名稱及內容

IPDM 下由 IARC 協助歐體執委會執行 WTO 新談判回合之永續性影響評估的所有研究成果均電子化，都可於其網頁中

(<http://www.sia-trade.org/wto/index.htm>) 下載，而由其他單位協助執委會執行區域性自由貿易協定之永續性影響評估 (歐盟--地中海自由貿易協定、歐盟--南錐共同體自由貿易協定) 的研究成果亦可由 IDPM 之永續性影響評估網頁中下載 (<http://www.sia-trade.org/>)，故此次參訪無攜帶紙本資料回國。

六、其他

無

附件一

Purpose of the visit

to learn from the experiences of the IDPM team on conducting sustainability impact assessment of trade negotiation

Background

I. The project of “An Integrated Research on Institutional Capacity-Building and Promotion for Sustainable Taiwan—Sustainable Institutions for International Trade Policies” has been funded by Taiwan’s National Science Council from 2005 to 2007. The main purposes of this project are two-fold: to conduct literature review on current research and international/national experiences on environmental review and SIA of trade policies/agreements/negotiations, and to propose a framework for SIA of trade agreements/negotiation in Taiwan.

II. Taiwan’s 1994 Environmental Impact Assessment Law mandates EIA for projects and policies that have adverse impact on the environment. In addition, the “National Council for Sustainable Development (NCSDD)” was set up under the Executive Yuan in 1997 and “Taiwan Agenda 21” was adopted in 2004. NCSDD regularly publishes “Sustainable Development Indicators for Taiwan” since 2003.

Areas of interests

- I. institutional design and mechanism of SIA
- II. the experiences of consultation
- III. use of indicators
- IV. how to keep pace with the negotiation
- V. national implementation/experiences

Time and place of visit:

Wednesday, 27 June 2007, 14:00 at the IDPM

From

Wen-chen SHIH
Associate Professor of Law
Department of International Business (previously Dept of International Trade)
National Cheng-chi University
Taipe, TAIWAN
e-mail: wshih@nccu.edu.tw