

雙邊/區域自由貿易協定對於國際環境規範之影響

—以「美國模式」雙邊自由貿易協定為中心

林映均*

目 錄

- 壹、 前言—從多邊規範談判進展的延滯談起
- 貳、 「美國模式」雙邊自由貿易協定下環境規範之發展軌跡
 - 一、 萌芽期：「美國—約旦 FTA」
 - 二、 發展期：「美國—新加坡 FTA」、「美國—多明尼加 FTA」
 - (一) 非屬於環境專章之條款
 - (二) 環境專章
 - 三、 成熟期：「美國—秘魯 TPA」
 - (一) 非屬於環境專章之條款
 - (二) 環境專章
- 參、 評析「美國模式」雙邊自由貿易協定發展之環境規範
 - 一、 整體上朝向定型化目標邁進
 - 二、 藉由環境規範確保締約國間貿易公平競爭之環境
 - 三、 減緩貿易與環境間衝突的方式：跨國合作、公眾參與
 - 四、 規範上存在之缺陷：資金不足與執行困難
- 肆、 「美國模式」雙邊自由貿易協定下環境規範對於國際環境規範之影響
 - 一、 作為環境議題在雙邊自由貿易協定下發展之典範
 - 二、 成為新國際環境規範之可能性
- 伍、 結論

* 國立政治大學法學院國際商業與法律學程博士生。

摘要

在國際協定談判場域之中，多邊談判機制的優點在於可一次性地將一套規範廣泛適用於世界上眾多國家，但其談判過程也正因牽涉到多國不同利益、經濟發展、政治考量以及談判能力等因素而耗時甚久，甚至陷入遲滯不前之狀況。多邊談判機制遭遇之談判困境不僅常在處理國際貿易議題之世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)中上演，在國際環境協定談判中更是屢見不鮮。對於國際貿易規範而言，多邊貿易規範與雙邊貿易規範存在微妙的互動關係，亦即在多邊談判場域陷入膠著後，各國之談判重心與能量即會轉移至會員國數少的雙邊或區域性貿易協定。若將此一談判模式套用到國際環境規範，理論上，目前國際環境規範最受矚目的「聯合國氣候變化綱要公約」與「京都議定書」陷入談判困境時，各國政府會選擇將該議題轉移到雙邊談判場域下發展。然而，觀察各國在雙邊談判架構下處理氣候變遷或溫室氣體減量者卻寥寥無幾，反而係在「雙邊/區域性貿易協定」中處理氣候變遷或溫室氣體減量以外之環境保護議題，並因少數已開發國家逐年所累積之談判經驗，「雙邊/區域自由貿易協定」下環境規範內容日趨精緻與完善。此情形所引發的問題係，各國政府在雙邊或區域性自由貿易協定中所建構之環境規範模式與內容為何？此類型之環境規範有無可能進一步反饋於多邊環境規範場域，協助既有多邊環境協定進行改革，或是自成一套新的多邊環境規範協定？有鑒於目前美國主導之自由貿易協定，呈現出環境議題在雙邊貿易談判下架構下最完整之發展圖像，故本文選擇「美國模式」雙邊自由貿易協定作為考察對象，藉由整理歸納「美國模式」雙邊自由貿易協定之環境規範，分析此種環境規範之重點並非試圖解決熱門的國際環境議題或建立新多邊環境規範，而係透過環境規範確保貿易競爭之公平性，並為各國政府建立起跨國環境合作機制。

關鍵詞：雙邊自由貿易協定、雙邊談判架構、環境專章、跨國環境合作、公眾參與

Abstract

According to the interaction model between multilateral and bilateral negotiation mechanisms of trade affairs, it seems that states would change their negotiated topic from multilateral forum into bilateral one when the negotiation of the World Trade Organization (WTO) was not in progress. Should we apply the interaction model of international negotiation on trade into international environment regulation, in theory, bilateral environmental agreement would be boosted after the UNFCCC and Post-Kyoto Protocol facing the hard time. However, it presents the opposite situations. Some researches pointed out that the number of bilateral environmental agreement is far below the one of bilateral trade agreement involving environmental clauses. In addition, the environmental issues negotiated and regulated under bilateral trade agreements are more related to domestic regulatory standard and cross-states cooperation, instead of climate change and greenhouse gas reduction. These phenomena actually stir several interesting issues: why do some countries want to take such negotiation strategy-incorporating environmental regulation in bilateral trade agreements? What are the rationales behind this kind of bilateral trade agreements with environmental regulations? Does the regulatory mode of bilateral trade agreement work more effectively and efficiently than that of multilateral trade or environmental agreements? Furthermore, is it possible that environmental regulations in bilateral trade agreement becomes multilateral environment regulations in future? Considering the bilateral trade agreements conducted by the United States present a comprehensive picture of the evolution of environmental clause in bilateral trade agreement, this article will discuss these questions mentioned above through analyzing the “U.S Model FTA”. In the last part of this article, it will suggest that even though the “U.S. Model FTA” may not become multilateral environmental regulation in a short time, this kind of regulatory mode, especially the designs of cross-state environmental cooperation and public participation, could stimulate other countries to follow, then lead to a new regulatory mode for the field of trade and environment.

Key words: FTA, bilateral negotiation mechanism on trade, environmental chapter, environmental cooperation, public participation

壹、前言—從多邊規範談判進展的延滯談起

世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)於 1992 年成立之後，無論是貨品貿易或服務貿易，均建立起一套國際貿易活動規範，供會員國遵循¹。對於國際貿易而言，為促進國際貿易活動之發展，多邊貿易規範之建立固然重要，然而，因為多邊談判機制牽涉到各國不同之國家利益、經濟發展、政治考量以及談判能力，使得多邊談判進程常因多方利益糾葛而陷入遲滯不前之狀況，如同目前 WTO 之杜哈回合談判，因為已開發國家與開發中國家對於核心議題遲遲無法達成共識，以致預定談判完成時點一延再延。相較於多邊談判機制，僅涉及兩個或特定區域內國家間之自由貿易協定，其所需之談判時程、談判成本遠較多邊談判架構為低，在 WTO 談判未能獲得新的結果之下，近幾年已成為許多國家之對外談判重點。根據 WTO 秘書處針對會員國通報簽定雙邊或區域性自由貿易協定之統計，自 1999 年迄今，雙邊或區域性自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)²通報數量已超過 180 個之多³，此等自由貿易協定因數量之龐大，早已成為國際貿易規範中不可忽視之一股力量，其對於 WTO 此多邊貿易規範所造成之影響，亦已受到國際貿易學者持續地關注與討論。

對照多邊貿易規範談判之受挫，多邊環境規範亦同樣陷入談判之困境，目前多邊環境規範以聯合國主導，為解決氣候變遷與溫室氣體減量之「氣候變遷綱要公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)及「京都議定書」(Kyoto Protocol)最受人矚目。UNFCCC 係聯合國會員於 1992 年在「里約高峰會」簽署，約定每年定期舉辦「公約締約國大會」(Conference of Parties, COP)，作為締約國協商處理氣候變化問題之平台，但該公約未具體規範締約國所應採行具體之措施，故聯合國進一步於 1997 年成立「京都議定書」，要求已開發國家之會員率先落實溫室氣體排放減量措施。雖然京都議定書係目前世界上第一個針對氣候變遷與溫室氣體減量之多邊環境協定，該公約之生效可謂係氣候變遷議題之一大突破，但其目前亦受到已開發國家與開發中國家間政治利益與立場之拉鋸⁴，面臨到原公約約定期限屆至後，將無後繼規範之窘境。在此之下，若

¹ 截至目前為止，已有 157 個國家或獨立關稅區域(如臺灣、香港)成為 WTO 會員。

² 因為本文研究之對象係雙邊或區域性自由貿易協定之環境規範，文中提及的「自由貿易協定」原則上係指「雙邊或區域性自由貿易協定」，不包括如 WTO 之多邊貿易協定。除有特別說明之必要，會載明「多邊貿易協定」或「雙邊自由貿易協定」外，均以「自由貿易協定」概稱「雙邊或區域性自由貿易協定」，合先敘明。

³ WTO, RTA database, "Some Figures on Regional Trade Agreements notified to the GATT/WTO and in force", <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx> (Last visited: Nov. 20, 2012).

⁴ 「後京都議定書」難產之原因一方面係已開發國家承諾減量之意願不高，例如美國與澳洲迄今仍不願承諾加入該議定書，而加拿大政府於 2011 年 12 月 12 日宣布正式退出「京都議定書」之舉動，更升高開發中國家對於已開發國家推動溫室氣體減量決心之疑慮。另一方面則以中國、印度等為首之開發中國家，認為已開發國家不應將自西方社會展開工業革命後，增加全球溫室氣體排放之「歷史共業」轉嫁給工業發展起步較晚之開發中國家，有鑒於開發中國家目前多處於追求經濟發展之際，開發中國家之溫室氣體排放減量應採取「自願性減量措施」為主，不宜要求開發中國家應作出與已開發國家相同之減量承諾。已開發國家與開發中國家立場之不同，導致甫於

將國際貿易場域中多邊談判架構與雙邊談判架構互動之模式套入國際環境場域之中，理論上會觀察到各國將氣候變遷或溫室氣體減量等議題移轉到雙邊談判架構中處理，然而，事實上各國在雙邊或區域性談判架構下之進展主要仍圍繞在處理「投資與貿易議題」，且雙邊或區域性環境協定所處理之議題亦未涉及氣候變遷或溫室氣體減量。

國際環境規範在雙邊談判架構下呈現出之現象，不禁令人懷疑各國政府於多邊談判架構之外，有無將多邊談判架構處理之環境議題轉移到其他談判架構？若有，其有多邊談判架構以外之談判場域所建構出之規範內容為何？若無，各國政府有多邊談判架構以外所處理之環境議題為何？該談判場域所建構出規範模式與內容為何？各國政府非多邊談判架構中發展之環境規範，有無可能進一步反饋到多邊環境協定，協助推動既有多邊環境協定之進展，或是自成一套新的多邊環境規範協定？近年來有學者觀察到部分已開發國家試圖在「雙邊或區域性貿易協定」之談判場域中，將規範範圍擴及至環境與勞工等社會議題，且隨著該等國家談判經驗的累積，相關規範內容日趨深入與完善⁵。此現象似乎提示了各國在「京都議定書」談判進展停滯後，雖然未針對特定環境議題成立「雙邊或區域性環境協定」，而係將環境議題納入「雙邊或區域性貿易協定」下處理，仍可印證國際規範形成過程中多邊談判架構與雙邊談判架構之間之消長關係。

雖然目前已談判完畢或生效之自由貿易協定涵括環境規範者仍居於少數，但「雙邊或區域性自由貿易協定」有關環境規範之演進，確實提供了國際環境規範新的研究視野，亦對於雙邊或區域性自由貿易協定如何處理「貿易與環境」議題，提供有趣的研究素材。有鑒於納入環境規範之自由貿易協定多係由已開發國家所主導，其中並以美國自主導之自由貿易協定，呈現最完整之規範發展圖像，蓋自北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)以降，美國與其他國家進行雙邊自由貿易協定談判時，無論對方係已開發國家或開發中國家，均毫無例外地納入與環境有關之規範。因此，本文選擇由 NAFTA 掀起美國主導之自由貿易協定有關環境之規範，作為考察對象，藉由整理歸納「美國模式」自由貿易協定有關環境議題之規範內容，分析美國積極在雙邊貿易協定談判場域處理環境議題之政策動機，其所建構之環境規範對於國際環境規範之影響及未來發展之可能方向。

貳、「美國模式」雙邊自由貿易協定下環境規範之發展軌跡

開啟自由貿易協定納入環境議題之先例，首推由美國、加拿大與墨西哥於

2011年12月11日於南非德班落幕之「聯合國氣候變化綱要公約第17次締約國大會暨京都議定書第7次締約國會議」(UNFCCC COP17/CMP7)，雖然通過19項COP17決議及17項CMP7決議，會員國並決定未來新回合談判組織與推展時程，但決議書中卻未論及任何有關UNFCCC規範或減量承諾等事項之具體決定。

⁵ Chang-fa Lo, "Environmental Protection through FTAs: Paradigm Shifting from Multilateral to Multi-Bilateral Approach", *Asian J. WTO & Int'l Health L & Pol'y*, Vol. 4 (2009), pp. 309-332.

1990 年成立之北美自由貿易協定，該協定於前言明揭雙邊貿易協定關懷環境保護與永續發展之立場⁶，並以單一條文方式於第 104 條處理該協定與其他國際協定間存在義務衝突之情形，該條要求締約國面臨第 1 項所列國際協定⁷與 NAFTA 協定存在義務衝突時，締約國應在數個可有效履行國際環境協定義務之合理措施，盡量選擇與 NAFTA 規範不一致程度最低的措施⁸。觀察美國自北美自由貿易協定之後與其他國家談判並簽署之自由貿易協定⁹，大致上可將美國在雙邊貿易協定架構下發展環境規範之過程，劃分成三個主要階段。

第一階段—「萌芽期」：此階段以「美國—約旦 FTA」為代表性協定。美國於 2000 年 10 月 24 日與約旦簽立之「美國—約旦 FTA」，嘗試於協定第 5 條約定兩國應有效執行國內環境法規，並明示兩國所追求之國內環境保護標準係以「高標準」為目的等事項，然而，「美國—約旦 FTA」之所以屬於萌芽期，蓋該協定針對締約國國內環境保護規範標準、締約國間環境合作活動等涉及環境議題之事項，仍係以「單一條文」方式處理，尚未就環境議題架構出「獨立專章」之規範模式。

第二階段—「發展期」：此階段則以美國於 2003 年 5、6 月間，先後與新加坡、智利兩國完成簽署「美國—新加坡 FTA」、「美國—多明尼加 FTA(CAFTA-DR)」為代表性協定。此階段之所以稱為「美國模式」自由貿易協定下環境規範之「發展期」，一方面係因為「美國—新加坡 FTA」為美國首次採取「獨立專章」方式，將其所欲處理之環境議題作依完整性規範，有別於 NAFTA 或「美國—約旦 FTA」僅以單一條文處理之方式。另一方面則係因為「環境專章」在此階段所處理之議題呈現多元化面貌，「美國—新加坡 FTA」、「美國—多明尼加 FTA」在環境專章中

⁶ North America Free Trade Agreement, preamble (“Undertaken each of the preceding in a manner consistent with environmental protection and conservation;... ; Promote sustainable development;...”).

⁷ NAFTA 第 104 條第 1 項所列之國際環境協定包括：1973 年成立並於 1979 年 6 月 22 日經修正之「瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約」(又稱為「華盛頓公約」)、1987 年成立並於 1990 年 6 月 29 日修正之「蒙特婁破壞臭氧層物質管制議定書」(簡稱蒙特婁議定書)、1989 年 3 月 22 日簽署之「控制有害廢棄物越境轉移及其處置巴塞爾公約」中，同時對加拿大、美國與墨西哥生效之部分，以及 NAFTA 附件 104.1 中載明締約國間成立之雙邊環境協定，例如加拿大與美國於 1986 年 10 月 28 日簽訂之「有關危險廢棄物跨境轉移之協定」、美國與墨西哥於 1983 年 8 月 14 日簽署之「保護與改善邊境環境之合作協定」。

⁸ North American Free Trade Agreement, art. 104 (“1. In the event of any inconsistency between this Agreement and the specific trade obligations set out in:..., such obligations shall prevail to the extent of the inconsistency, provided that where a Party has a choice among equally effective and reasonably available means of complying with such obligations, the Party chooses the alternative that is the least inconsistent with the other provisions of this Agreement. 2. The Parties may agree in writing to modify Annex 104.1 to include any amendment to an agreement referred to in paragraph 1, and any other environmental or conservation agreement”).

⁹ 自 1990 年至今，美國與他國簽署之雙邊自由貿易協定計有：美國與加拿大、墨西哥於 1995 年簽立 NAFTA 之後，目前簽定之雙邊自由貿易協定計有：美國—約旦 FTA、美國—新加坡 FTA、美國—多明尼加 FTA、美國—智利 FTA、美國—澳洲 FTA、美國—巴林(Bahrain)FTA、美國—葉門 FTA、美國—摩洛哥 FTA、美國—秘魯 TPA (Trade Promotion Agreement)、美國—哥倫比亞 FTA、美國—南韓 FTA、美國—巴拿馬 TPA (Trade Promotion Agreement)等共 12 個自由貿易協定。

之規範即有部分差異，此些差異性即係美國到之後的「成熟期」，底定對於環境專章之議題及規範內容一致性之基礎。

有鑑於美國設計自由貿易協定下牽涉到環境保護議題之規範，除了於協定前言部分揭禁締約國就貿易與環境兩者所抱持之立場、環境專章之外，在貿易規範部分亦涉及到以環境保護為例外免責事由。因此，若要掌握「美國模式」自由貿易協定環境規範之演進狀況，觀察面向即不能僅限於「環境專章」，必須就自由貿易協定進行全面性觀照。然而，考慮到將美國所有 12 個自由貿易協定加以比較分析，恐使內容流於細瑣雜亂，故本文對於上述三個發展過程，僅選擇「美國—約旦 FTA」、「美國—新加坡 FTA」、「美國—多明尼加 FTA」與「美國—秘魯 TPA」等協定，作為討論之基礎。

一、萌芽期：「美國—約旦 FTA」

「美國—約旦 FTA」在前言提及雙方均「肯認永續發展之政策目標，兩國應根據國內各自狀況以及不同經濟發展狀況，採取相應之環境保護與保育措施，兩國並希望能促進彼此國內環境法規之落實」¹⁰，揭示該協定所處理之環境議題係針對「環境保護與永續發展」方面，未涉及到氣候變遷所引發之環境事項。

在規範內容方面，該協定第 12 條之一般性例外條款，直接將多邊貿易規範體系之關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)與服務貿易總協定(General Agreement on Trade in Services, GATS)有關環境之例外條款，作為該協定締約國得主張排除適用協定規範之例外事由¹¹。此種「例外事由」之規範方式被日後的「美國—新加坡 FTA」、「美國—多明尼加 FTA(CAFTA-DR)」與「美國—秘魯 TPA」等協定一再延用。此外，該協定第 5 條之「環境」條款，亦係日後美國談判自由貿易協定環境專章之雛形，蓋第 5 條不僅肯認締約國有權建立各自之國內環境法規與環境政策優先順位，亦要求締約國應切實執行與調整國內環境法規，以達到「高標準」環境保護目標。據此，該協定第 5 條第 3 項 a 款禁止締約國在協定生效後，藉故無法落實國內法規或減弱國內法規等方式影響締約國間貿易活動¹²。該些規定也均是之後美國與他國就自由貿易協定「環境專

¹⁰ Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of A Free Trade Area, preamble (“...Recognizing the objective of sustainable development, and seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development”).

¹¹ Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of A Free Trade Area, art. 12.1 (“For purposes of Article 2 of this Agreement, Article XX of GATT 1994 and its interpretative notes are incorporated into and made a part of this Agreement. The Parties understand that the measures referred to in GATT 1994 Article XX(b) include environmental measures necessary to protect human, animal or plant life or health, and that GATT 1994 Article XX(g) applies to measures relating to conservation of living and non-living exhaustible natural resources”).

¹² Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of A Free Trade Area, art. 12.3(a) (“ Nothing in this Agreement shall affect the rights and

章」談判內容之核心事項。是以，「美國—約旦 FTA」一方面延續 NAFTA 所建立在雙邊自由貿易協定下關懷環境議題之立場，一方面則奠立日後「美國模式」自由貿易協定環境規範之主軸。

二、發展期：「美國—新加坡 FTA」、「美國—多明尼加 FTA」

(一) 非屬於環境專章之條款

美國自「美國—新加坡 FTA」開始，除了增設「環境專章」之外，其他涉及環境議題之規範內容亦明顯較「美國—約旦 FTA」複雜，規範內容由原有之「前言」與「一般例外(general exceptions)」，擴及至政府採購專章之「例外條款」、投資專章之「績效要求」(performance requirements)¹³與「投資與環境」等規定。原則上，「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」在非屬於環境專章中，涉及以環境保護作為例外事由之規範內容，並無顯著地差異。

1、「前言」部分

「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」在前言除了延續「美國—約旦 FTA」關懷環境保護與永續發展之立場外，另明揭美國在雙邊自由貿易協定下處理環境議題之目標係基於「開放公平之多邊貿易體系係促進永續發展之重要推手」之信念。因此，雙邊自由貿易協定推動環境事項之原則主要為締約國間進行區域性環境合作活動及確保締約國間履行多邊環境規範兩者¹⁴。

然而，若進一步對比「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」之前言內容，美國與多明尼加之自由貿易協定並未提及「多邊貿易協定對於永續發展之重要性以及兩國就多邊環境協定規範之落實」等事項，換言之，「美國—多明尼加 FTA」未觸及到多邊貿易或環境規範在雙邊自由貿易協定中之定位。美國對於新加坡與多明尼加有關「多邊貿易與環境規範對雙邊自由貿易協定影響」一事

obligations of either Party under any tax convention. In the event of any inconsistency between this Agreement and any such convention, that convention shall prevail to the extent of the inconsistency”).

¹³ 所謂「績效要求」係指由係指締約國一方要求外國投資者於國內投資時，須符合該國當地涉及政策性規範、公共安全或環境保護等標準與條件，例如出口要求、內外銷比例、自製率要求、聘僱人員及投資限制，方可取得投資許可。參林俊宏，「概論多邊投資協定—以開發中國家為中心之省思，經社法制論叢」，第 38 期（2006 年 7 月），頁 159。

¹⁴ United States-Singapore Free Trade Agreement, preamble (“Recognizing that economic development, social development, and environmental protection are interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development, and that an open and non-discriminatory multilateral trading system can play a major role in achieving sustainable development;...Reaffirming the importance of pursuing the above in a manner consistent with the protection and enhancement of the environment, including through regional environmental cooperative activities and implementation of multilateral environmental agreements to which they are both parties”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, preamble (“Implement this Agreement in a manner consistent with environmental protection and conservation, promote sustainable development, and strengthen their cooperation on environmental matters...; Protect and preserve the environment and enhance the means for doing so, including through the conservation of natural resources in their respective territories”).

採取不同立場，或可能係基於兩國經濟發展程度之差異，蓋新加坡不但與美國同屬於已開發國家，新加坡國內政策長久以來亦致力於促使新加坡成為自由貿易與投資之開放經濟體¹⁵。因此，對美國而言，在與新加坡談判之雙邊自由貿易協定中重申新加坡應落實多邊貿易協定與多邊環境協定之義務，可確保新加坡與美國在追求永續發展目標下，不會藉由環境措施直接或間接地影響兩國間投資、貿易之公平競爭。

2、政府採購之例外條款

「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」均於政府採購專章中，明文允許締約國為「保護人類與動植物之生命或健康」之目的所採取必要之規範措施，得例外地不受到該章條文或締約國就政府採購所為承諾之拘束，故一旦締約國之措施符合政府採購專章例外條款所定「合目的性」、「手段必要性」及「非歧視性」等要件，即可適用例外條款免除其責。其中所謂「非歧視性」係指該措施不得「對於締約國間國際貿易活動造成片面或歧視性效果」¹⁶。

然而，「美國—多明尼加 FTA」之政府採購專章不同於「美國—新加坡 FTA」之處在於，「美國—多明尼加 FTA」於該章第 9.7 條規定，雖然該章禁止屬於採購方之締約國利用「技術性條件」(technical specification)妨礙雙方政府採購活動，但若該國主張其違反「技術性條件」規範之措施係為促進「自然資源之保育」之目的，仍可例外免責¹⁷。因此，多明尼加實施涉及政府採購相關之措施，其可適用之例外事由範圍較新加坡為寬，包括為保護人類與動植物之生命或健康與保育自然資源等目的。

3、投資章之例外條款

就投資專章規範方面，「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」均於

¹⁵ USTR, “Final Environmental Review of the U.S.-Singapore Free Trade Agreement”, p. 16.

¹⁶ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 13.4(1) (“Nothing in this Chapter shall be construed to prevent either Party from imposing or enforcing measures:… (b) necessary to protect human, animal, or plant life or health;…, provided that such measures are not applied in a manner that would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade”), 13.4(2) (“The Parties understand that paragraph 1(b) includes environmental measures necessary to protect human, animal, or plant life or health”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 9.14 (“1. Provided that such measures are not applied in a manner that would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between Parties where the same conditions prevail or a disguised restriction on trade between the Parties, nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from adopting or maintaining measures: (a) necessary to protect public morals, order, or safety; (b) necessary to protect human, animal, or plant life or health; (c) necessary to protect intellectual property; or (d) relating to goods or services of handicapped persons, of philanthropic institutions, or of prison labor. 2. The Parties understand that paragraph 1(b) includes environmental measures necessary to protect human, animal, or plant life or health”).

¹⁷ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 9.7.5 (“For greater certainty, this Article is not intended to preclude a procuring entity from preparing, adopting, or applying technical specifications to promote the conservation of natural resources”).

「績效要求」與「投資與環境」兩個條文提及規定締約國所為措施，若涉及環境保護或避免自然資源耗竭等目的，可例外不受到該章規範之拘束。首先，「美國-新加坡 FTA」首先於第 15.8 條禁止締約國針對他國投資者在其國內從事建立、取得、擴張、管理、實施、運作、買賣或撤銷等投資行為要求須符合國內特定要件之「績效要求」規定，於第 3 項明示締約國所實施的環境法規或措施若符合該協定例外允許之法定目的與要件，將不被視為違反第 15.8 條第 1 項與第 2 項，禁止締約國要求他國投資者之投資須達到「一定自製率」、「購買、使用、利用該國國內製品或由該國國民生產之物品」¹⁸、或「必須移轉特定技術、製程或經營知識予該國國民」等規範¹⁹。因此，美國或新加坡若要適用第 15.8 條第 3 項之例外條款，其實施或維持之環境措施必須依序符合「目的合法性」、「手段必要性」與「非歧視原則」等三要件。

所謂之「目的合法性」，係指環境措施為了達成下列目的：(1)為了確保與該協定規範不一致的國內法規得以落實；(2)為了保護人類、動植物生命或健康；(3)所採取或維持之環境措施涉及生命或非生命自然資源之耗竭。一旦環境措施之政策目的符合上開法定範圍，則該措施必須是為達成上開目的之「必要性措施」，並且未構成「妨礙投資或國際貿易之片面或歧視性措施」²⁰。再者，「美國-新加坡 FTA」第 15.10 條之「投資與環境」，重申該協定並未禁止締約國為了確保國內投資活動能符合該國環境政策，在不違反第 15 章所定規範與義務之前提下，實施、維持或執行該國認為「適當」之措施²¹。

¹⁸ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 15.8.1 (“Neither Party may impose or enforce any of the following requirements, or enforce any commitment or undertaking, in connection with the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, or sale or other disposition of an investment of an investor of a Party or of a non-Party in its territory:(a) to export a given level or percentage of goods or services;(b) to achieve a given level or percentage of domestic content...”); 15.8.2 (“Neither Party may condition the receipt or continued receipt of an advantage, in connection with the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, or Article 15.8 is subject to Annex 15B and Annex 15C.163 sale or other disposition of an investment in its territory of an investor of a Party or of a nonParty, on compliance with any of the following requirements:(a) to achieve a given level or percentage of domestic content;(b) to purchase, use, or accord a preference to goods produced in its territory, or to purchase goods from persons in its territory;...”).

¹⁹ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 15.8.3(c) (“Paragraphs 1(b), (c), and (f), and 2(a) and (b), shall not be construed to prevent a Party from adopting or maintaining measures, including environmental measures...”).

²⁰ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 15.8.3(c) (“...shall not be construed to prevent a Party from adopting or maintaining measures, including environmental measures:

(i) necessary to secure compliance with laws and regulations that are not inconsistent with this Agreement;

(ii) necessary to protect human, animal, or plant life or health; or

(iii) related to the conservation of living or non-living exhaustible natural resources;

provided that such measures are not applied in an arbitrary or unjustifiable manner, and provided that such measures do not constitute a disguised restriction on investment or international trade”).

²¹ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 15.10 (“Nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from adopting, maintaining, or enforcing any measure otherwise consistent with this Chapter that it considers appropriate to ensure that investment activity in its territory is undertaken in a manner sensitive to environmental concerns”).

「美國—多明尼加 FTA」則係在第 10.9 條第 3 項 c 款與第 10.11 條分別明定締約國所實施之特定措施，在符合法定例外事由之下，可不受「績效要求」與「投資與環境」兩規定之限制。其中所謂「合法性目的」與「美國—新加坡 FTA」規定相同，包括(1)為了確保與該協定規範不一致的國內法規得以落實；(2)為了保護人類、動植物生命或健康；(3)所採取或維持之環境措施涉及生命或非生命自然資源之耗竭²²²³。

4、「一般例外」條款

「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」於有關協定一般例外條款之規範上，均延續「美國—約旦 FTA」之規範方式，亦即將多邊貿易協定之例外條款與相關解釋直接作為該協定特定章節之一般性例外事由。而所謂「多邊貿易協定」之例外條款內容包括 GATT 第 20 條²⁴ 與 GATS 第 14 條²⁵等規定，亦即締約國所為涉及貨品貿易措施係為「保護可能枯竭之自然資源」，或係涉及服務貿易措施係為「保護人類、動物或植物之生命或健康所需」者，在對貨品貿易或服務貿易不構成不正當干預時，可藉由適用「美國—新加坡 FTA」第 21.1 條²⁶、「美

²² The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 10.9.3(c) (“Provided that such measures are not applied in an arbitrary or unjustifiable manner, and provided that such measures do not constitute a disguised restriction on international trade or investment, paragraphs 1(b), (c), and (f), and 2(a) and (b), shall not be construed to prevent a Party from adopting or maintaining measures, including environmental measures: (i) necessary to secure compliance with laws and regulations that are not inconsistent with this Agreement; (ii) necessary to protect human, animal, or plant life or health; or (iii) related to the conservation of living or non-living exhaustible natural resources”).

²³ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 10.11 (“Nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from adopting, maintaining, or enforcing any measure otherwise consistent with this Chapter that it considers appropriate to ensure that investment activity in its territory is undertaken in a manner sensitive to environmental concerns”).

²⁴ 1994 年關稅暨貨品貿易總協定第 20 條規定之例外情形，包括會員國為維護公共道德、為維護人類、動物或植物生命或健康、關於金、銀之輸出入、為保護智慧財產權與詐欺犯罪的防止、關於監犯勞力產品、為保存具有藝術、歷史或考古價值之人文資源、為保護可能枯竭之自然資源、為履行經「大會」所認可之國際商品協定義務、為穩定物價而限制某種原料之價格、對於收購或分配普遍性或區域性短缺產品等目的，所採取之必要措施，且不得構成專斷及無理歧視，並影響國際貿易之手段。

²⁵ 服務貿易總協定第 14 條規定之例外情形，包括會員國為維護公共道德或維持公共秩序、為保護人類、動物或植物之生命或健康所需、為防止欺騙或詐欺行為或為處理因服務契約違約之影響或為保護與個人資料之處理及散佈有關個人隱私、保護個人紀錄或帳目之隱密性與安全、不符合第 17 條國民待遇但為確保對其他會員之服務提供者公平或有效課徵直接稅、不符合第 2 條最惠國待遇但以該會員為遵守避免雙重課稅所簽協定，或其他國際協定或協議中之避免雙重課稅條款者為限等目的，所採取或實施之措施，且不構成專斷或不合理的歧視，或對服務貿易構成隱藏性限制。

²⁶ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 21.1.1 (“For purposes of Chapters 2 through 6..., GATT 1994 Article XX and its interpretive notes are incorporated into and made part of this Agreement, mutatis mutandis. The Parties understand that the measures referred to in GATT 1994 Article XX(b) include environmental measures necessary to protect human, animal, or plant life or health, and that GATT 1994 Article XX(g) applies to measures relating to the conservation of living and non-living exhaustible natural resources”).

國—多明尼加 FTA」第 21.1 條²⁷等規定，主張該等措施符合 GATT 或 GATS 所定例外事由，並援引 WTO 歷年所為有關 GATT 第 20 條與 GATS 第 14 條適用上解釋，作為證立其例外不受該協定規範之正當性基礎。

(二) 環境專章

「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」雖然在「非屬於環境專章」牽涉到環境保護議題之規範內容並無太大的差異，但該二協定在「環境專章」部分所處理之議題與採取之規範方式確存在若干差異，且在美國日後選擇與他國談判自由貿易協定環境專章之內容中，可看出美國政府就「發展期」產生之規範差異，選擇何種作為其發展高度一致性，近趨於「定型化」雙邊自由貿易協定環境專章之模型。

1、 國內環境法規

針對締約國國內環境法規部分，「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」規範之議題包括國內環境法規之自主規範程度、國內環境法規之落實、國內環境法規應具備之程序事項。首先，「美國—新加坡 FTA」第 18.1 條及「美國—多明尼加 FTA」第 17.1 條明揭，締約國有訂定各自國內環境保護程度與國內環境發展政策優先次序的權利，締約國有權實施或調整國內環境法規，更重要的是，締約國應確保國內環境法規符合「高規格」之環境保護程度，且應致力於國內環境法規之改革²⁸。其次，「美國—新加坡 FTA」第 18.2 條與「美國—多明尼加 FTA」第 17.2 條則要求締約國應採取必要措施以促使國內環境法規之落實，並明定締約國不能在協定生效後，以未能有效執行國內環境法規而影響締約國間貿易

²⁷ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 21.1 (“1. For purposes of Chapters Three through Seven (National Treatment and Market Access for Goods, Rules of Origin and Origin Procedures, Customs Administration and Trade Facilitation, Sanitary and Phytosanitary Measures, and Technical Barriers to Trade), Article XX of the GATT 1994 and its interpretive notes are incorporated into and made part of this Agreement, mutatis mutandis. The Parties understand that the measures referred to in Article XX(b) of the GATT 1994 include environmental measures necessary to protect human, animal, or plant life or health, and that Article XX(g) of the GATT 1994 applies to measures relating to the conservation of living and non-living exhaustible natural resources. 2. For purposes of Chapters Eleven, Thirteen, and Fourteen (Cross-Border Trade in Services, Telecommunications, and Electronic Commerce), Article XIV of the GATS (including its footnotes) is incorporated into and made part of this Agreement, mutatis mutandis. The Parties understand that the measures referred to in Article XIV(b) of the GATS include environmental measures necessary to protect human, animal, or plant life or health”).

²⁸ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.1 (“Recognizing the right of each Party to establish its own levels of domestic environmental protection and environmental development policies and priorities, and to adopt or modify accordingly its environmental laws, *each Party shall ensure that its laws provide for high levels of environmental protection* and shall strive to continue to improve those laws”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.1 (Recognizing the right of each Party to establish its own levels of domestic environmental protection and environmental development policies and priorities, and to adopt or modify accordingly its environmental laws and policies, *each Party shall ensure that its laws and policies provide for and encourage high levels of environmental protection*, and shall strive to continue to improve those laws and policies) (Emphasis added).

行為，亦不得為了吸引他國投資或鼓勵他國投資人到該國進行設立、取得、擴張或保留等投資行為，而減損、放棄既存國內環境法規或有減損或放棄之虞²⁹。

此外，此二協定就國內環境法規應具備程序事項之規範內容，可分成兩大部分，第一係要求締約國應就被制裁之違法行為給予救濟程序，第二則係要求締約國應給予「特定人」有「救濟之權利」。在程序方面，「美國—新加坡 FTA」第 18.3 條與「美國—多明尼加 FTA」第 17.3 條規定，要求締約國須在國內環境法規中設有「司法」、「準司法」與「行政」等救濟程序，此些程序之進行、裁決結果皆應符合公正、公開、公平等原則。締約國對於違法行為之制裁則需符合「適當」與「有效」兩大原則，亦即主管機關裁罰時應考量違反行為之本質、違規者可能取得之經濟利益、違規者之經濟狀況與其他相關因素，以作出「適當」之裁罰。而主管機關之裁罰內容應視違法情形以作出「有效制裁」，亦即主管機關可視情形採取如承諾協議(compliance agreements)、處罰(penalty)、罰金(fine)、拘禁(imprisonment)、禁制令(injunctions)、停業(closure of facilities)或要求負擔汙染或清潔成本等不同措施³⁰。

再者，「美國—新加坡 FTA」第 18.3 條第 2 項與「美國—多明尼加 FTA」第 17.3 條第 2 項則規定締約國應賦予「利害關係人」有要求主管機關調查可能違法行為之權利³¹；賦予依國內法享有法定利益者，針對特定事項要求主管機關給予

²⁹ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.2.2 (“...each Party shall strive to ensure that it does not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such laws in a manner that weakens or reduces the protections afforded in those laws as an encouragement for trade with the other Party, or as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion, or retention of an investment in its territory”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.2 (“...each Party shall strive to ensure that it does not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such laws in a manner that weakens or reduces the protections afforded in those laws as an encouragement for trade with another Party, or as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion, or retention of an investment in its territory”).

³⁰ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.3.1 (“Each Party shall ensure that judicial, quasi-judicial, or administrative proceedings are available under its law to sanction or remedy violations of its environmental laws. (a) Such proceedings shall be fair, open, and equitable, and to this end shall comply with the due process of law, and be open to the public... (b) Each Party shall provide appropriate and effective remedies or sanctions for a violation of its environmental laws that: ...”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.3.1 (“Each Party shall ensure that judicial, quasi-judicial, or administrative proceedings, in accordance with its law, are available to sanction or remedy violations of its environmental laws. (a) Such proceedings shall be fair, equitable, and transparent and, to this end, shall comply with due process of law and be open to the public...(b) The parties to such proceedings shall be entitled to support or defend their respective positions,...(c) Each Party shall provide appropriate and effective remedies or sanctions for a violation of its environmental laws...”).

³¹ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.3.2 (“Each Party shall ensure that interested persons may request the Party’s competent authorities to investigate alleged violations of its environmental laws and that the competent authorities give such requests due consideration in accordance with its law”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.3.2 (“Each Party shall ensure that interested persons may request the Party’s competent authorities to investigate alleged violations of its environmental laws, and that each Party’s competent authorities shall give such requests due consideration in accordance with its law”).

「適時接近程序權」(appropriate access)³²；賦予國民擁有「適當且有效」(appropriate and effective)尋求救濟之權利，此權利包括對他國人民提起損害賠償訴訟、尋求得減輕違反環境法規行為所生效果之制裁或救濟、要求主管機關採取適當措施以落實該國環境法律、因他國國民違反該國環境法或危害人類健康與環境之行為所受損害者，得向該國主管機關尋求禁制令³³。

值得注意的是，協定中所提及之「國內環境法律」，係指締約國為了達成環境保護、避免人類、動植物之生命或健康受到危害等目的，而制定關乎該國行使規範主權或管轄權之「法律」或「行政命令」³⁴。針對締約國法律體系之差別，「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」均有特別明定「國內環境法律」指稱之範圍與對象為何。以「美國—新加坡 FTA」為例，該協定第 18.10 條明確指出就美國而言，「法規」係指美國國會制定或經國會授權訂定，須由美國聯邦政府執行之法律規範；就新加坡而言，則包括由新加坡國會制定之法規範，以及經國會明確授權或有權機關訂定具有法效力之公告(proclamations)、規則(rules)、條例(regulations)、命令(orders)、注意事項(notifications)或其他相關文件。然而，協定明文表示涉及到「勞工安全或健康」之國內法規，不適用環境專章相關規範³⁵。

2、 跨國環境合作

「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」均於環境專章中肯認強化彼此保護環境與促進永續發展之能力，將有助於兩國間投資與貿易緊密關係，並據此規定締約國間應就環境專章相關事務設置特定機構及該機構執行之程序原則。然而，此二協定對於環境專章之執行機構與程序事項卻存在規範上差異。

³² United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.3.3 (“Each Party shall ensure that persons with a legally recognized interest under its law in a particular matter have appropriate access to judicial, quasi-judicial, or administrative proceedings for the enforcement of the Party’s environmental laws”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.3.3 (“Each Party shall ensure that persons with a legally recognized interest under its law in a particular matter have appropriate access to proceedings referred to in paragraph 1”).

³³ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.3.4 (“Each Party shall provide persons appropriate and effective rights of access to remedies, in accordance with its laws, which may include rights such as...”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.3.4 (“Each Party shall provide appropriate and effective access to remedies, in accordance with its law, which may include rights such as...”).

³⁴ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.10.1 (“[E]nvironmental laws means *any statutes or regulations of a Party, or provisions thereof*, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human, animal, or plant life or health,...in areas with respect to which a Party exercises sovereignty, sovereign rights, or jurisdiction...”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.13.1 (“ [E]nvironmental law *means any statute or regulation of a Party, or provision thereof*, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human, animal, or plant life or health, through...”) (Emphasis added).

³⁵ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.10.1 (“...but *does not include* any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health,...”) (Emphasis added).

「美國—新加坡 FTA」第 18.6 條對於締約國雙方之合作事項明定包括訂立有關資訊報告、執行能力、環境管理系統等內容之「環境事務合作意向書」(Memorandum of Intent on Cooperation in Environmental Matters)³⁶，或是相互交流彼此針對貿易協定與政策造成環境影響之評估結果³⁷，且雙方未來亦將致力於未納入該協定範圍之合作事宜³⁸。值得注意的是，該協定第 18.6 條針對環境合作事項指示公眾參與之原則，亦即締約國不但須審慎考量公眾對於該環境專章合作事宜提出之評論與建議，更應在發展與實踐環境合作事項上，提供該國國民參與討論之機會，締約國或可藉由「公私夥伴關係」方式達成與民合作之目的³⁹。此外，為落實該協定環境專章訂定之目標與處理涉及環境專章之爭議，「美國—新加坡 FTA」於第 18.4 條允許締約國一方得針對環境專章所涉事務，向他國請求成立「次級委員會」(subcommittee)，作為雙方溝通討論之平台及爭端解決機構。締約國在該次委員會召開之所有會議，須提供公眾有參與討論之機會，並須將會議報告公開與公眾知悉，締約國對於執行第 18 章事項之「所有正式決定」(each formal decision)亦須揭露給公眾知悉，除非締約國雙方決定不予公開⁴⁰。

相較於「美國—新加坡 FTA」為促進跨國環境合作所設置之機構及約定之合作事項，「美國—多明尼加 FTA」採取不同之規範方式。首先，「美國—多明尼加 FTA」藉由「附件」(即「第 17.9 條附件」)方式明文約定雙方間「環境合作協定」之具體內容，包含「環境合作會議」之設立以及優先推動之合作事務⁴¹。該附件

³⁶ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.6.1 (“The Parties shall, as appropriate, pursue cooperative environmental activities, including those pertinent to trade and investment and to strengthening environmental performance, such as information reporting, enforcement capacity, and environmental management systems, under a Memorandum of Intent on Cooperation in Environmental Matters to be entered into between the Government of Singapore and the United States and in other for a ...”).

³⁷ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.6.3 (“...the Parties shall, as they deem appropriate, share information on their experiences in assessing and taking into account positive or negative environmental effects of trade agreements and policies”).

³⁸ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.6.1 (“...The Parties also recognize the ongoing importance of environmental cooperation that may be undertaken outside this Agreement”).

³⁹ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.7.2 (“The Parties shall take into account public comment and recommendations regarding cooperative environmental activities undertaken pursuant to this Chapter. Each Party shall also seek opportunities for its citizens to participate in the development and implementation of cooperative environmental activities, such as through the use of public-private partnerships”).

⁴⁰ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.4 (“... the Parties shall, at the request of either Party, form a subcommittee consisting of government officials to meet at other times, as they deem appropriate, to discuss matters related to the operation of this Chapter. These meetings shall normally include a session where members of the subcommittee have an opportunity to meet with the public to discuss matters related to the operation of this Chapter. The Parties,... shall jointly prepare reports on matters related to the implementation of this Chapter, and shall make such reports public, except as otherwise provided in this Agreement. 2. Each formal decision of the Parties concerning implementation of this Chapter shall be made public, unless the Parties decide otherwise”).

⁴¹ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.9.4 (“The Parties have identified certain priority areas of cooperation for environmental activities...set out in the ECA. The Parties also have established an Environmental Cooperation Commission through the ECA...”).依據「美國—多明尼加 FTA」第 17.9 附件，美國與多明尼加間約定應優先推動之合作

更指示締約國應在環境合作協定中約定雙方環境合作事宜之資金來源⁴²，此乃「美國—新加坡 FTA」第 18.6 條所未關注到合作事項之資金問題。

其次，「美國—多明尼加 FTA」環境專章之執行機構，係由美國與多明尼加兩國之內閣官員(cabinet-level)或相當於內閣層級之代表，直接組成「環境事務委員會」(Environmental Affairs Council)，各國並指定某國內部會作為該委員會相關事務之「聯繫窗口」(contact point)。該「環境事務委員會」所要處理的事務包括：檢視並監督環境專章之執行以及締約國簽立「環境合作協議」(Environmental Cooperation Agreement, ECA)中約定合作事務之發展。該協定更明定環境事務委員會之表決方式，除了涉及「客觀事實資料與相關合作事宜」事項外，原則上採取「共識決」(consensus)。

有趣的是，「美國—多明尼加 FTA」第 17 條對於「環境委員會」議程之訂定、事項的討論與決策過程，延續並擴大「美國—新加坡 FTA」依循「與公眾對話」、「讓公眾參與」的程序性原則，該協定要求締約國就環境事務委員會討論之議題，先徵詢國內公眾之意見；環境事務委員會應制定讓公眾參與之機制，使社會大眾對於涉及環境公益事項之意見交換，並與委員會有相互對話的管道；環境事務委員會有關締約國雙環境合作事務的發展與落實，應給予公眾有適當的參與機會；環境事務委員會所有作成之決定均應公開予公眾知悉，除非該協定另有規定或委員會作出不予公開之決定。

3、 爭端解決程序

「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」對於環境專章所涉爭議，均明定係以「協商」(consultation)作為締約國間主要爭端解決方式，且環境專章相關爭議所適用之協商程序乃係針對該章所生爭議特別規定者，原則上不適用協定針對違反規範所生爭議而訂定之一般或特別爭端解決程序⁴³。但若締約國一方係

事務，包含下列事項：(a)強化各締約國之國內環境管理系統，例如改革、落實、監督與執行國內環境法規、標準與政策等能力，以及組織與法規內容之改造；(b)發展與推動締約國提供市場導向與經濟誘因，或其他彈性機制以鼓勵環境保護與環境治理的落實；(c)促進締約國間關於既存或潛在環境保育與治理議題之合作關係，例如人力訓練或能力建置等事項；(d)關於保育締約國間共存之季節性遷徙生物，或瀕臨絕種生物之國際交易活動與海洋公園之管理，抑或是其他保護議題之合作事宜；(e)相互交流有關落實國內環境法規以及經締約國內承認程序之多邊環境協定等資訊；(f)追求環境永續管理之實踐；(g)改善、移轉或訓練有助於使用、操作與維持潔淨產品技術之有關科技；(h)發展與促進對環境友善之產品與服務；(i)建立提升公眾參與環境決策過程之能力與機會；(j)相互交換締約國各自國內檢討環境績效之資訊與經驗；(k)其他締約國間將同意之環境合作事宜。

⁴² The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, annex 17.9, art. 4 (“Funding mechanisms for environmental cooperation activities under the ECA are addressed in Article VIII of the ECA”).

⁴³ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.7.5 (“Articles 20.3 (Consultations) and 20.4 (Additional Dispute Settlement Procedures) shall not apply to a matter arising under any provision of this Chapter other than Article 18.2.1(a)"); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.10.1 (“A Party may request consultations with another Party regarding

「他方未切實執行國內環境法規」為由請求協商，則此類爭議所適用之協商程序，可視控訴國選擇適用環境專章之協商程序或協定所定一般協商程序⁴⁴。換言之，因違反環境專章規範之爭議，會因違反規範之內容而決定是否適用環境專章之特別協商程序。在此須注意的是，處理環境專章協商程序之機構，會因協定內容而有不同，如「美國-新加坡 FTA」係由「環境事務次級委員會」為之，「美國-多明尼加 FTA」則係以「環境事務委員會」為專責機關。

原則上環境專章所規定協商程序之進行流程為：控訴國主張他方違反環境專章相關規範或義務後，得向他方以書面方式請求進行協商，他方自收到書面請求起 30 天內應與控訴國展開協商，若雙方未能藉由協商達成共識與解決方案，任一方得依請求成立「環境事務次級委員會」(或「環境事務委員會」)，當他國收受提出請求成立委員會者之請求日起 30 天內，應與提出請求者一起召集「環境事務次級委員會」(或「環境事務委員會」)⁴⁵。「環境事務次級委員會」(或「環境事務委員會」)應盡可能地迅速解決系爭爭議，其可使用之解決方式包括諮詢締約國之政府官員與專家學者、斡旋(good offices)、和解(conciliation)或調停(mediation)等措施。

至於因締約國未履行應有效執行國內環境法規之義務時，雖然控訴國有選擇依環境專章或爭端解決專章之規定進行協商之權利，但為了避免控訴國就同一原因事實先後適用不同協商程序，環境專章特別規定如何處理此二協商程序競合之情形。若雙方已進行環境專章對此類爭議所定之協商程序或已召開「環境事務次級委員會」(或「環境事務委員會」)，一旦控訴國決定適用爭端解決專章所定之程序，爭議雙方仍必須停止在環境專章下所進行之任何爭端解決程序。然而，若爭議雙方已就「一方未有效執行國內環境法規」之爭議進行協定所定一般協商程序，任一方均不得再請求適用環境專章之協商程序。然而，若雙方依環境專章規定進行協商程序達 60 天以上，當事國一方請求另適用協定所定一般協商程序，雙方得合意將該爭議轉交由協定所定一般協商程序下「合作委員會」解決⁴⁶。

any matter arising under this Chapter by delivering a written request to the contact point that the other Party has designated under Article 17.5.1”).

⁴⁴ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.7.4 (“If a Party considers that the other Party has failed to carry out its obligations under Article 18.2.1(a), the Party may request consultations pursuant to Article 20.4.2(a)(Additional Dispute Settlement Procedures) or under paragraph 1 of this Article”); the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art.17.7 (“Any person of a Party may file a submission asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental laws. Such submissions shall be filed with a secretariat or other appropriate body (“secretariat”) that the Parties designate”).

⁴⁵ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.7.3 (“... The subcommittee shall convene within 30 days of a Party’s delivery of a written request to convene the subcommittee to the other Party’s contact point designated pursuant to paragraph 1...”).

⁴⁶ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.7.4(a) (“If a Party requests consultations pursuant to Article 20.4.2(a) at a time when the Parties are engaged in consultations on the same matter under paragraph 1 of this Article or the subcommittee is endeavoring to resolve the matter under paragraph 3, the Parties shall discontinue their efforts to resolve the matter under this Article. Once

值得注意的是，「美國—多明尼加 FTA」與「美國—新加坡 FTA」在「締約國一方未有效執行國內環境法規」之違反協定義務情形，存在規範上差異，而此差異在於「美國—多明尼加 FTA」擴大可提起此類爭議之主體範圍，蓋「美國—多明尼加 FTA」另於環境專章中規定此類爭議適用「私人與締約國間」爭議解決程序⁴⁷，任一締約國之人民得透過他國秘書處，要求該國對於其提出之書面指控於一定期間內給予回應⁴⁸。「美國—多明尼加 FTA」之作法相當程度回應了美國自 NAFTA 以降，於自由貿易協定或投資協定之爭端程序，賦予「私人」有直接與締約國解決彼此爭端之權利與管道，打破傳統國際法不承認「私人」為國際程序主體地位之限制。

需進一步說明的是，「美國—多明尼加 FTA」規定可對締約國提出書面控訴之「締約國人民」，該「締約國人民」係指因「北美環境合作協定」(North American Agreement on Environmental Cooperation, NAAEC)，美國境內「個人」或依美國法設立之「民間組織」，抑或是非屬於美國境內之私人，均有權向 NAAEC 秘書處指控美國政府未切實執行國內環境法規⁴⁹。然而，「美國—多明尼加 FTA」卻未說明美國之私人或多明尼加之私人可否對「多明尼加」提出該國未盡到切實執行國內環境法規義務之控訴，若根據「明示其一、排除其他」之法諺，似乎應將規定解釋為多明尼加違反有效執行國內環境法規義務之爭端，不適用「私人與締約國間爭端解決程序」，僅適用「國與國間爭端解決程序」，亦即僅可由美國政府透過環境專章之協商程序或協定一般協商程序，要求多明尼加履行該協定義務。

「美國—多明尼加 FTA」上開規定之所以引人關注，係因此舉讓美國人民可透過國際協定直接對美國政府進行爭端解決，雖然係對傳統國際法下「人民不得對本國政府提出爭端」限制之一大突破，但讓美國人民與政府間原本屬於「內國之行政爭訟」層次提升到「國際爭端」之層次，對於美國國內司法秩序將造成何

consultations have begun under Article 20.4.2(a), no consultations on the same matter may be entered into under this Article”); art. 18.7.4(b) (“If a Party requests consultations pursuant to Article 20.4.2(a) more than 60 days after the commencement of consultations under paragraph 1, the Parties may at any time agree to refer the matter to the Joint Committee pursuant to Article 20.4.2(a)”).

⁴⁷ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.7.1 (“Any person of a Party may file a submission asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental laws...”).

⁴⁸ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.7.4 (“Where the secretariat determines that a submission meets the criteria set out in paragraph 2, the secretariat shall determine whether the submission merits requesting a response from the Party...”); art. 17.7.5 (“The Party shall advise the secretariat within 45 days or, in exceptional circumstances and on notification to the secretariat, within 60 days of delivery of the request: ...”).

⁴⁹ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.7.3 (“The Parties recognize that the North American Agreement on Environmental Cooperation (“NAAEC”) provides that *a person or organization residing or established in the territory of the United States may file a submission* under that agreement with the Secretariat of the NAAEC Commission for Environmental Cooperation asserting that the United States is failing to effectively enforce its environmental laws...For greater certainty, a person of a Party other than the United States who considers that the United States is failing to effectively enforce its environmental laws may file a submission with the secretariat”) (Emphasis added).

種影響，值得深入探討。

此外「美國—多明尼加 FTA」環境專章對於涉及締約國未履行切實執行國內環境法規之義務之爭端案件，特別要求締約國應就此類案件任命 28 名常設委員，並明定該委員所應具備之資格：(1)擁有環境法專業知識或執行環境法之經驗、或有關國際貿易、處理國際貿易或國際環境協定爭端之專業知識與經驗；(2)具有客觀性、可信賴以及優秀的裁判聲譽；(3)具中立性，且未與任一締約國存在友好關係或接受該國指示；(4)符合環境事務委員會制定之爭端案件處理準則 50。⁵¹

4、與其他國際協定間適用關係

美國與新加坡意識到彼此同時為其他多邊貿易協定與多邊環境協定之成員，為處理「美國—新加坡 FTA」與其他多邊協定，尤其是國際環境協定之間規範之適用關係，於第 18.8 條明揭美國與新加坡均瞭解多邊環境協定對於處理現今環境挑戰議題之重要性，以及 WTO 會員於 2001 年杜哈談判回合之部長會議聲明中，肯認 WTO 規範與多邊環境協定中會員應遵守涉及貿易事項義務間互動關係之立場，據此，美國與新加坡兩國約定未來應就其他環境協定談判結果是否納入該雙邊自由貿易協定當中，彼此多加討論與溝通⁵²。

「美國—多明尼加 FTA」亦於第 17.2 條明定美國與多明尼加同屬於多邊規範成員時，多邊規範應如何與該自由貿易協定之環境專章相互調和之方式。

5、企業社會責任

自美國主導的自由貿易協定環境規範進入發展期階段，「民間力量」乃此階段所建立的一大規範原則，此可由「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」為追求環境保護與永續發展之目標，其所採取之手段係一方面藉由締約國之公權力行使，要求締約國落實國內環境法規之建置與改革，另一方面則藉由公眾參與

⁵⁰ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.11.2 (“Environment roster members shall: (a) have expertise or experience in environmental law or its enforcement, international trade, or the resolution of disputes arising under international trade or environmental agreements; (b) be chosen strictly on the basis of objectivity, reliability, and sound judgment; (c) be independent of, and not affiliated with or take instructions from, any Party; and (d) comply with a code of conduct to be established by the Commission”).

⁵¹ 為處理此類爭端之常設委員組成方式為，各締約國至多可任命 3 名、非屬於任一方締約國國籍者，至多可任命 7 名；委員之任命須依締約國間共識決方式為之。一旦被任命為常設委員，任期至少 3 年，並得一直任職到締約國選任新委員之日。

⁵² United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.8 (“The Parties recognize the critical role of multilateral environmental agreements in addressing some environmental challenges, including through the use of carefully tailored trade measures to achieve specific environmental goals and objectives. Recognizing that WTO Members have agreed in paragraph 31 of the Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001 in Doha to negotiations on the relationship between existing WTO rules and specific trade obligations set out in multilateral environmental agreements, the Parties shall consult on the extent to which the outcome of those negotiations applies to this Agreement”).

機制，使締約國之人民或民間組織得以監督與促進締約國間跨國環境合作及環境專章中相關事務。而「民間力量」不僅係提供人民或民間組織直接參與協定有關環境專章之事務或協商程序之中，亦鼓勵民間企業將永續發展納為營運政策方針之中，「美國—新加坡 FTA」第 18.9 條即要求締約國盡可能地鼓勵國內企業主動將締約國間確立之環境相關準則與事項納入內部營運政策之中，促使民間企業在國際貿易與投資領域中有為永續發展原則盡一份心力之機會⁵³。

相較於「美國—新加坡 FTA」略為抽象且宣示性規範內容，「美國—多明尼加 FTA」有關「企業社會責任」之規定，進一步具體指出締約國如何鼓勵企業投入環境保護與永續發展行列之可能措施，亦即「美國—多明尼加 FTA」於第 17.4 條明揭締約國可建立以「誘因」(incentives)與「彈性」(flexible)的非強行措施為主要架構之「自願性機制」，並藉此協助補充「國內環境法規程序要件」之完整性⁵⁴。該條所謂之「非強制性措施」係指締約國可採取下列措施：(1)與民間企業、地方團體、非政府組織、或受委託行使公權力機關、科學機構等建立「合作關係」；(2)制定環境績效之自願性綱領或準則；(3)與有關機關、利害關係人與社會大眾就達成「高標準」環境保護目標之方法、自願性環境審計與報告、使用自然資源之效率性或降低環境受影響性之手段，環境監測與蒐集環境基線值資料(baseline data)等事項，進行資訊與專業經驗之交流。而所謂「誘因」措施則建議締約國可藉助例如公開表揚企業或機關環境保護績效之卓越、政府與民間企業承諾環境保護計畫之實施，或其他有助於達成環境目標之具市場性誘因政策，鼓勵民間或政府機構從事保育、復育與保護自然資源與環境⁵⁵。

此外，「美國—多明尼加 FTA」第 17.4 條鼓勵締約國在國內法規中採取有助於落實環境保護目的之「彈性措施」，包含涉及維持環境績效目標、發展與改善以及衡量環境績效之準則，以達到預定之環境績效目標或標準⁵⁶。

⁵³ United States-Singapore Free Trade Agreement, art. 18.9 (“Recognizing the substantial benefits brought by international trade and investment as well as the opportunity for enterprises to implement policies for sustainable development that seek to ensure coherence between social, economic and environmental objectives, each Party should encourage enterprises operating within its territory or subject to its jurisdiction to voluntarily incorporate sound principles of corporate stewardship in their internal policies, such as those principles or agreements that have been endorsed by both Parties”).

⁵⁴ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.4 (“The Parties recognize that incentives and other flexible and voluntary mechanisms can contribute to the achievement and maintenance of environmental protection, complementing the procedures set out in Article 17.3...”).

⁵⁵ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.4(2) (“As appropriate and feasible and in accordance with its law, each Party shall encourage: (a) the maintenance, development, or improvement of performance goals and indicators used in measuring environmental performance;...”).

⁵⁶ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 17.4(2) (“... (b) flexibility in the means to achieve such goals and meet such standards, including through mechanisms identified in paragraph 1”).

三、成熟期—「美國—秘魯 TPA」

觀察美國近年來與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬與南韓完成談判或簽署之自由貿易協定，該等協定之環境規範呈現出「一致化」趨勢，亦即美國與巴拿馬、哥倫比亞或南韓進行自由貿易協定之環境規範談判，大致上依循「美國—秘魯 TPA」規範架構與內容，而「美國—秘魯 TPA」之環境規範內容與模式則係奠基於「美國—多明尼加 FTA」模式的基礎。因此，美國模式自由貿易協定之環境規範在經歷「發展期」之多元發展後，美國政府大致上決定選擇「美國—多明尼加 FTA」作為主要談判基礎與範本。因「美國—秘魯 FTA」為成熟期階段率先完成之美國模式自由貿易協定，故以「美國—秘魯 TPA」作為美國模式自由貿易協定環境規範於「成熟期」發展之釋例，說明此階段非屬於環境專章之環境條款及環境專章之內容。

(一)非屬於環境專章之條款

分析「美國—秘魯 TPA」與前時期之「美國—約旦 FTA」、「美國—新加坡 FTA」與「美國—多明尼加 FTA」等協定，「美國—秘魯 TPA」整體上確立了延續「美國—多明尼加 FTA」規範模式之主軸，無論係前言、政府採購專章與投資專章之例外條款、一般例外條款等涉及環境保護之內容，均與「美國—多明尼加 FTA」相仿。

首先，有關前言部分，「美國—秘魯 TPA」偏向「美國—多明尼加 FTA」內容，明揭締約國雙方所約定之「環境保護與保育」之實施方針、「促進永續發展」之目標以及「加強環境合作」等事項，亦即關於貿易與環境方面之談判重點，置於「永續發展」與「環境合作」兩方面。

就政府採購規範而言，「美國—秘魯 TPA」分別於第 9.6 條第 7 項允許締約國為了促進「自然資源之保育」，其即將或已實施之技術性條件，不構成違反第 9.6 條之「技術性條件」禁止規定⁵⁷，並於第 9.14 條之「例外條款」明定締約國得為了「保護人類、動植物之生命或健康」的規範目的，採取符合「必要性」、「不妨礙兩國貿易活動」以及「不具歧視性效果」之國內措施，且該措施包含環境措施本身在內⁵⁸。投資專章部分，「美國—秘魯 TPA」則於第 10.9 條之「績效要求」與第 10.11 條之「投資與環境」，分別規定締約國得主張其所採取之必要性環境

⁵⁷ The United States - Peru Trade Promotion Agreement, art. 9.6.7 (“For greater certainty, this Article is not intended to preclude a procuring entity from preparing, adopting, or applying technical specifications: (a) to promote the conservation of natural resources and the environment;...”).

⁵⁸ The United States - Peru Trade Promotion Agreement, art. 9.14 (“ 1. Provided that such measures are not applied in a manner that would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between the Parties where the same conditions prevail or a disguised restriction on trade, nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from adopting or maintaining measures...(b) necessary to protect human, animal, or plant life or health...2. The Parties understand that paragraph 1(b) includes environmental measures necessary to protect human, animal, or plant life or health”).

措施或適當性環境措施，符合法定要件而不構成違反協定規範之情形⁵⁹。最後，「美國－秘魯 TPA」於第 22 章「例外條款」中，亦明文將 GATT 第 20 條與 GATS 第 14 條之例外條款納為協定內容之一，使締約國相關措施得主張符合 GATT 第 20 條或 GATS 第 14 條所定要件，據以取得正當化基礎。

(二)環境專章

奠基於「美國－新加坡 FTA」與「美國－多明尼加 FTA」兩協定發展環境專章之成果，由美國主導雙邊自由貿易協定之「環境專章」於「美國－秘魯 TPA」代表之成熟期，儼然已燦然大備，亦即美國政府原則上係沿著「美國－多明尼加 FTA」之路線進行談判，環境專章之內容包括設立「環境事務委員會」、「公眾參與機制」、「爭議協商程序」、「該協定與其他多邊環境協定間適用關係」、「此由美國與巴拿馬、哥倫比亞或南韓進行自由貿易協定之環境規範談判結果，即可證之。

參、 評析「美國模式」雙邊自由貿易協定發展之環境規範

一、 整體上朝向定型化目標邁進

自「美國－約旦 FTA」到近年「美國－秘魯 TPA」、「美國－南韓 FTA」等自由貿易協定下環境規範呈現之發展軌跡，其所昭示之意義係：逐漸確立「美國模式」自由貿易協定涉及環境議題之核心規範事項與規範架構。

美國在屢次與他國談判自由貿易協定下之環境議題時，原則上均提及下列事項：(1)保護人類、動植物之生命或健康得作為締約國例外地免除履行協定中有關貿易之規範或義務；(2)承認締約國有權自行建置國內環境政策與規範標準，但要求締約國必須有效執行國內環境法規，不得為吸引他國投資或貿易而故意減損或廢止國內環境法規；(3)締約國國內環境法規應具備之正當法律程序；(4)處理協定下環境事務之執行機構；(5)增加公眾參與之機會以及與公眾對話的平台；(6)針對環境專章所生爭議設立特別協商程序；(7)跨國環境合作事宜；(8)與其他多邊環境協定間適用關係。

如此趨近一致化規範內容的現象彰顯出美國政府對於其主導之自由貿易協定中，環境專章以及非屬於環境專章條款之架構與內容已然確立，雖然美國對於

⁵⁹ The United States - Peru Trade Promotion Agreement, art. 10.9.3(c) (“Provided that such measures are not applied in an arbitrary or unjustifiable manner, and provided that such measures do not constitute a disguised restriction on international trade or investment, paragraphs 1(b), (c), and (f), and 2(a) and (b), shall not be construed to prevent a Party from adopting or maintaining measures, including environmental measures: (i) necessary to secure compliance with laws and regulations that are not inconsistent with this Agreement, (ii) necessary to protect human, animal, or plant life or health, or (iii) related to the conservation of living or non-living exhaustible natural resources”); art. 10.11 (“Nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from adopting, maintaining, or enforcing any measure otherwise consistent with this Chapter that it considers appropriate to ensure that investment activity in its territory is undertaken in a manner sensitive to environmental concerns”).

雙邊自由貿易協定並未如雙邊投資協定一般定出「自由貿易協定範本」，但不可否認的是，美國儼然對於自由貿易協定有關環境之議題，已發展出「定型化」與「一致性」之例外條款及環境專章，吾人可預測在未來幾年內美國在雙邊自由貿易協定談判場域中，其談判方向將不出前揭核心規範與架構。

二、藉由環境規範確保締約國間貿易公平競爭之環境

根據 OECD 研究調查結果，近幾年各國簽屬之雙邊或區域性自由貿易協定有朝向納入環境相關規範之趨勢，而且絕大多數集中於由 OECD 會員國主導談判或簽署之自由貿易協定，例如加拿大、歐盟、紐西蘭、美國等國⁶⁰，換言之，目前自由貿易協定有關環境規範之設計與建構，主要係由已開發國家發起並引領整體發展方向，其中又以美國最為積極且展現出細緻化發展之具體成果⁶¹。

觀察世界各國對於是否應於雙邊自由貿易協定中加入環境專章或涉及環境議題之規範，無論是已開發國家或開發中國家，均有持反對或贊成之見解。部分國家之所以願意在以貿易為本質之雙邊或區域性自由貿易協定納入環境規範，除了希望藉此促進國際貿易活動得以永續發展之外，最主要的原因係為了確保締約國間貿易活動之公平性，蓋各國國內環境法規、政策目標與規範標準之制定，會隨著各國國內政治環境、及經濟社會發展程度、以及落實環境保護之責任能力而影響環境規範標準與程度之差異，據此，開發中國家可能藉由削弱或降低國內環境標準，協助國內廠商減少產品生產成本並吸引外資，以便與已開發國家出口之貨物或服務相抗衡。然而，已開發國家亦可能因國內已採行高標準之環境檢驗或規格，且國內廠商擁有先進的製程技術或設備，不但生產產品較開發中國家生產更易符合國際標準而更具國際競爭力，造成開發中國家產品因不符合國際上高標準環境條件，而無法順利進入國際市場。既然開發中國家或已開發國家所實施之國內環境標準，均可能破壞公平之國際貿易環境，對於已開發國家而言，若能透過自由貿易協定與開發中國家以一對一的方式確立彼此國內環境規範標準，將助於避免開發中國家利用環境法規進行「逐底競賽」(race to the bottom)，獲取「不當」之貿易利益⁶²。

考察美國近十年有在自由貿易協定中納入環境規範之締約國，大部分國家為開發中國家，由此可知美國係在「維護各國間貿易活動公平」之思考脈絡之下，不但將開發中國家列為主要自由貿易協定談判對象，並在其中納入環境規範之談判內容⁶³。其次，若從美國目前簽署之自由貿易協定內容切入觀察，無論締約國

⁶⁰ OECD 針對 2009 年雙邊或區域性貿易協定處理環境議題之趨勢報告中，仍延續「將環境相關規範納入雙邊或區域性貿易協定內容者，大多集中於 OECD 國家主導談判之自由貿易協定」的觀察結果。OECD report, "Joint Working Party on Trade and Environment: Regional Trade Agreements and Environment", COM/ENV/TD(2006)47/FINAL (March 12, 2007), pp. 5, 9.

⁶¹ See *supra* note 60, p. 9.

⁶² *Id.*

⁶³ 美國於 2000 年與約旦簽署雙邊自由貿易協定迄今，於 11 個完成談判或簽署之雙邊自由貿易

係已開發國家或開發中國家，「締約國應切實執行國內環境法規」均被規範為締約國應履行之義務，若違反者，得提起爭端解決程序，並且明示締約國雙方均承諾國內環境法規應朝向「高規範標準」目標，不可以促進貿易為由而故意減損國內環境標準，亦證明美國有意藉由雙邊自由貿易協定之簽訂，確保其與美國貿易關係密切之貿易夥伴，包括已開發國家與開發中國家間，不致透過國內環境法規標準不當地干擾彼此間貿易活動。因此，美國雙邊自由貿易協定所發展之環境議題，實際上並非從「環境規範」本身思考規範架構與規範議題，而係從「保護貿易」之角度設計出此套環境規範。

三、減緩貿易與環境間衝突的方式：跨國合作、公眾參與

經由整理美國主導之自由貿易協定環境規範在三個階段所發展之規範內容可知，「美國模式」自由貿易協定為減緩締約國無論係對外或對內之關係上，可能存在貿易活動與環境保護間利益衝突之情形，其所採用之規範核心概念係「跨國合作」與「公眾參與」兩者。前者可使美國與其他處於開發中國家地位之締約國，減輕彼此間對於貿易與環境此議題所持之相異立場；後者則可使締約國用以減緩來自國內各自支持經濟發展與環境保護兩不同聲浪所產生之政治壓力。

「美國模式」自由貿易協定針對「跨國環境合作」，不但於協定中表明經由屬於已開發國家之一方，提供開發中國家在環境保護方面所需之資金、技術、設備，以提升他締約國執行環境法規與落實環境保護之能力，亦載明彼此未來將進行之環境合作事務內容。此舉一方面可降低開發中國家在平衡經濟發展與環境保護上能力不足之困境，減弱開發中國家對於已開發國家強調環境保護可能係有意增加開發中國家產品或服務出口之成本負擔，間接達到已開發國家繼續維持既有國際競爭力之疑慮。另一方面則反映出美國體認到已開發國家對於協助開發中國家「能力建構」一事不能僅流於口惠，必須提出具體方案，方可取信於開發中國家，故透過於協定中明定締約國間未來實際發展之合作方向、合作事項與計畫，甚至簽訂「環境合作協定」並設立獨立執行機構—「環境事務委員會」等方式，提高開發中國家投入環境議題之信心與誘因。

除了建構國家間「水平合作模式」之外，「美國模式」自由貿易協定之環境規範另一個特點在於，強調「公眾參與」及「彈性機制」等「政府與民間垂直合作機制」。在美國主導之自由貿易協定談判中，「公眾參與」機制不僅出現於該協定執行與發展環境專章規範之討論場域，亦要求締約國將之引入國內環境法規改革之階段，使與環境議題有切身相關之「利害關係人」擁有表達意見，與主管機關或協定所定執行機關相互對話之機會，藉此平衡協定或該國政府「重貿易、輕環境」之傾向。其次，「彈性機制」則希望能在國內環境法制中引進「軟法」或

協定或貿易促進協定中，除了新加坡、澳洲與南韓屬於已開發國家或新興經濟體之外，其餘均為開發中國家。

「自願性規範」，以補強「強行法規」執行成效不彰之缺點，蓋不具有強制力之「自願性規範」，可使民間企業在追求商業活動與環境保護兩者平衡之餘，得依照自身條件靈活的規劃執行方案，利用多元途徑，甚至參與市場機制以達到維護或保育環境之目的，且在提供「經濟上」與「市場上」雙重誘因之下，更可提高民間企業加入環境保護之意願，將比單獨依靠政府力量推動與執行環境政策之方式，更具成效。

四、 規範上可能存在之缺陷：資金不足與執行成效不彰

國家是否願意將貿易協定結合環境議題或是有關自由貿易協定下環境規範之廣度與深度，往往取決於該國經濟發展程度、貿易實力以及對於自由貿易協定設定之政策目標。美國針對自由貿易協定延伸至環境議題之談判方向，主要係遵循美國國會於 2002 年 1 月 23 日通過之《2002 年貿易法》(Trade Act of 2002)⁶⁴。

《2002 年貿易法》明揭美國政府與其他國家進行自由貿易協定之談判，必須確保所定八大目標之達成。在此 8 項目標中⁶⁵，第 1 款至第 6 款係美國國會特別針對貿易協定涉及環境議題之「規範事項」所為的指示，最後兩款則係美國政府與他國談判貿易協定之環境規範，整體上預期達到之「政策目標」⁶⁶。檢視「美

⁶⁴ See Trade & Environmental Policy Advisory Committee, “Report of the TEPAC: The U.S.-Singapore Free Trade Agreement” (February 27, 2003), pp. 3-4; Trade & Environmental Policy Advisory Committee, “Report of the TEPAC: The U.S.-Central American Free Trade Agreement” (March 19, 2004), pp. 6-7; Trade & Environmental Policy Advisory Committee, “Report of the TEPAC: The U.S.-Peru Trade Promotion Agreement” (February 1, 2006), pp. 4-5.

⁶⁵ (1)確保貿易協定之他締約國，於貿易協定簽署後依然會確實實施國內環境相關法規；(2)肯認貿易協定各締約國依然保有調查、上訴、規範與履行等事項之裁量權，以及為執行上開事項而進行資源分配之自主權。...環境事務應視為具有較優先處理之順位，並肯認締約國為執行其國內環境相關法規，得基於合理判斷或出自資源分配之善意決定(bona fide decision)，採取一定之作為或不作為，且各締約國不得藉由訂立自身國內環境保護標準，對他締約國施行報復；(3)透過促進永續發展，強化美國貿易夥伴保護環境之能力；(4)減少或消除不當危害永續發展之政府措施或政策；(5)藉由消除關稅與非關稅障礙，為美國環境相關科技、貨品及服務尋求市場開放之機會；(6)確保貿易協定之他締約國，不會將環境、健康、安全政策或措施作為單方面或不當歧視美國出口或服務之貿易障礙；(7)在尋求利用全球資源達最效化之際，須確保貿易政策與環境政策兩者可相互支持、追求環境之保護與保育，並善加利用「國際合作」方式以達到環境保護目的；(8)儘可能於貿易協定中規範，各締約國應盡力保證不會削弱國內環境保護規範以換取貿易發展。

⁶⁶ 美國貿易代表處於 2007 年 5 月針對美國在野黨與執政黨於 2007 年與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬、南韓等國談判之自由貿易協定，所達成貿易政策之共識，另公布「兩黨貿易協議」(Bipartisan Trade Deal)，揭示上開協定之談判內容將涵蓋以下事項：將特定國際環境協定列表納入自由貿易協定內容、允許違反國際環境協定義務得適用自由貿易協定之爭端解決程序、將締約國不減損國內環境法規規範程度從「勸導性」(strive to)提升至「義務層級」(shall)、並且同意美國與他締約國就協定所負之環境義務，應如同協定之貿易條款，適用「同一救濟途徑、程序、以及制裁效果」，而制裁效果不再採取以往僅侷限於「罰鍰」(fines)之方式，制裁事由亦不限於「締約國未履行切實執行國內環境法規之情形」。其中被納入協定內容之「國際環境協定」係指「瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約組織」(Convention on International Trade in Endangered Species, CITES)、「關於耗損臭氧層物質之蒙特婁議定書」(Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances)、「海洋污染公約」(Convention on Marine Pollution)、「泛美熱帶海洋鮪魚公約」(InterAmerican Tropical Tuna Convention, IATTC)、「國際重要濕地公約」(Ramsar Convention on

國—約旦 FTA」、「美國—新加坡 FTA」、「美國—多明尼加 FTA」與「美國—秘魯 TPA」等環境相關規範內容，即可瞭解美國於發展期與成熟期所建構出環境規範，其背後之政策動機係藉由實體規範、程序規範以及組織設置等事項，將《2002 年貿易法》所定之環境規範事項具體落實於自由貿易協定內容之中。

美國「貿易與環境政策諮詢委員會」針對「美國—新加坡 FTA」、「美國—多明尼加 FTA」與「美國—秘魯 TPA」等所提出之環境影響評估報告，多數意見均認為此些協定之環境相關規範，整體上符合《2002 年貿易法》所定目標⁶⁷。然而，美國「貿易與環境政策諮詢委員會」卻先後於「美國—多明尼加 FTA」與「美國—秘魯 FTA」之評估報告中指出相關環境規範可能存在之缺陷：資金來源之不確定性及執行結果之有效性。美國「貿易與環境政策諮詢委員會」認為以「美國—多明尼加 FTA」為例，雖然協定中明定締約國間環境合作之具體事項，但對於締約國有無能力或如何提升執行能力以落實環境保護，卻未明確約定「資金來源」，因此質疑在欠缺足夠資金支援之下，《2002 年貿易法》所要求「強化美國貿易夥伴保護環境能力」的目標，恐將無法順利達成⁶⁸。其次，美國「貿易與環境政策諮詢委員會」指出「美國模式」自由貿易協定中環境規範之另一個缺失係執行結果之有效性，該委員會認為自由貿易協定是否有達到《2002 年貿易法》之政策目標，不應僅單純從該協定有無將《2002 年貿易法》列舉之 8 大項目納入協定加以判斷，而應從「執行」面上觀察此些規範之運作狀況，透過「實質判斷方式」確定此些規範是否「有效實踐」《2002 貿易法》所預期之政策目標⁶⁹。

由此可知，「美國模式」自由貿易協定雖重視開發中國家環境保護能力之提升，並以另外簽定環境合作協定之方式具體約定雙方合作事項，然而，「明確之資金來源」以及「執行規範」，卻是「美國模式」環境規範可能存在之缺陷。事實上，此二缺陷也正是目前聯合國氣候變遷綱要公約以及京都議定書等多邊環境規範為人質疑執行不佳之原因。是以，如何改善「資金」與「執行」不足的弱點，將是美國未來與他國談判自由貿易協定之環境議題，再仔細審酌之處。

Wetlands)、「國際捕鯨公約」(International Whaling Convention, IWC)、「南極海洋生物資源保育公約」(Convention on Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR)。值得注意的是，美國均係上述公約之會員國。

⁶⁷ See “Report of the TEPAC: The U.S.-Singapore Free Trade Agreement”, *supra* note 64, p. 1; “Report of the TEPAC: The U.S.-Central American Free Trade Agreement”, *supra* note 64, p. 3; “Report of the TEPAC: The U.S.-Peru Trade Promotion Agreement”, *supra* note 64, p. 2.

⁶⁸ See “Report of the TEPAC: The U.S.-Central American Free Trade Agreement”, *supra* note 64, p. 5 (“As to capacity building,...However, this same majority stresses that these efforts are currently unfunded and that, the framework alone, without adequate funding, will not allow the achievement of Congress’s objectives”).

⁶⁹ See “Report of the TEPAC: The U.S.-Peru Trade Promotion Agreement”, *supra* note 64, p. 6 (“As it has for other reports, in examining the Agreement for consistency with Congress’s environmental trade objectives, TEPAC has looked beyond the issue of whether the Agreement simply recites those objectives to the question of whether those objectives will come to fruition...However, the question of whether those objectives will actually be achieved requires effective implementation. This in turn, requires not only adequate and efficient implementation measures, but also adequate funding and adequate enforcement measures”).

肆、「美國模式」雙邊自由貿易協定下環境規範對於國際環境規範之影響

一、作為環境議題在雙邊自由貿易協定下發展之典範

回顧雙邊或區域性自由貿易協定納入環境議題之發展歷史，美國、加拿大與墨西哥於1990年簽立之NAFTA掀起了自由貿易協定處理環境議題之趨勢⁷⁰，該協定率先於前言中揭示締約國間追求經貿發展之際不可悖離環境保護與保育，各國應致力追求「永續發展」。自此之後，開啟美國與其他國家協商自由貿易協定時納入環境議題之談判策略，並逐漸從「單一條文」方式發展為「獨立專章」加上「附隨協定(side agreements)之規範方式，美國細緻化規範方式亦由加拿大仿效之，此由加拿大與智利、哥斯大黎加簽署之自由貿易協定中含有相近於「美國模式」自由貿易協定環境規範之內容，即可證之⁷¹。

除了「美國模式」自由貿易協定有著鮮明地環境規範架構之外，目前世界上自由貿易協定有包含環境規範者，大致上可歸納出包含下列事項：(1)協定前言中明揭永續發展與環境保護之重要性；(2)要求締約國有效地執行國內環境法規；(3)約定締約國應落實之環境規範程度；(4)確保締約國國內環境法規符合相關正當法律程序或公眾參與等程序事項；(5)為締約國之環境相關義務建立相應的爭端解決機制；(6)約定締約國間針對環境議題進行之合作事項與能力建置；(7)明示處理締約國就該協定與其他國際環境協定間義務衝突情形之方式；(8)可以環境保護作為例外不履行其他義務之相關條款；(9)建立該協定落實環境規範過程中之公眾參與機制⁷²。

將上開其他各國自由貿易協定有涉及環境之規範事項對照美國目前確立之「環境專章」與「非屬於環境專章之規定」，兩者無論在實體規範與程序規範上，所著重之議題均十分相近。雖然目前自由貿易協定納入環境規範之風氣係由已開發國家開啟，但更精確的說，毋寧係由美國發起，蓋觀察其他國家談判之自由貿易協定之環境規範內容，均可發現該協定直接或間接地受到「美國規範模式」之影響。因此，美國對於自由貿易協定環境規範抱持之規範態度與談判策略，一方面樹立環境議題在雙邊自由貿易協定下發展之典範，另一方面則正影響著國際上雙邊自由貿易協定處理環境議題之走向。

二、成為新國際環境規範之可能性

目前世界雙邊自由貿易協定含有環境相關規範者，雖然絕大部分受到「美國規範模式」之影響，其規範事項與「美國模式」雙邊自由貿易協定之內容多所相近，但事實上，如同「美國模式」雙邊自由貿易協定般以「專章」方式涵

⁷⁰ See OECD report, *supra* note 60, p. 19.

⁷¹ *Id.*

⁷² See OECD report, *supra* note 60, p. 16.

蓋較全面性之環境議題者，卻並未居於多數⁷³。部分國家對於雙邊自由貿易協定是否為處理環境議題之適當場域抱持保留態度之原因，不外乎係認為自由貿易協定之本質為規範貿易與投資事項，不適宜處理環境議題，縱使於自由貿易協定談判中加入環境議題，亦將拖延整體談判進程；或是質疑環境相關規範將導致締約國勢必須提高國內環境保護標準，增加該國履行貿易協定之責任與負擔，且締約國一方可能故意藉由環境規範標準以達到實施保護主義之不法意圖⁷⁴。在部分國家不樂見雙邊自由貿易協定定有環境規範之情形下，是否意味由美國主導自由貿易協定之環境專章規範，未來無進一步發展成為新多邊規範之可能？

美國在雙邊自由貿易協定針對環境議題發展之規範模式是否有可能成為新國際規範，此問題牽涉到國際規範之形成。國際社會針對特定事項發展出統一性規範框架或規範內容，必須係世界上就該特定事項具有利害關係之國家或持續關注該議題之國家，對於規範之議題與內容已凝聚相當程度之共識，並且設計出能適度降低已開發國家與開發中國家間利益衝突之機制，方可能完成該國際性規範之制定。若欠缺已開發國家或開發中國家中具領導地位國家之支持，縱使某特定議題或事項已受到國際社會高度之關注，則由少數國家所發展或建議之規範內容僅可能得到其他國家之「口惠性支持」，而無法發展並制定出「具法效性」之國際規範。

也因為國際規範所牽涉之國家數目眾多且範圍之廣，各國政經發展程度與國家利益考量之複雜，國際性規範之形成未如雙邊協定般容易形成，有時縱使某特定議題已存在若干雙邊協定，卻終面臨必須調和多數會員國利益，終究無法形成國際性規範，此由 OECD 曾在世界多數國家均談判「雙邊投資保障或促進協議」之下，誤判「多邊投資協定」發展之可行性而投入多年心力，卻因多數開發中國家的大力反對，致多邊投資協定之草案最終仍付之流水，即可應證「雙邊談判結果」不一定能順利形成「多邊規範」之觀點⁷⁵。因此，若將「多邊投資協定」之經驗套用到「美國模式」之環境專章，理論上似可預見其形成「多邊規範架構」之可能性，可能會因已開發國家或開發中國家所持立場之歧異，面臨失敗之命運。

然而，本文認為，縱使「美國模式」自由貿易協定之環境專章短時間內並無發展為多邊規範之可能，抑或是未來發展到多邊規範階段時可能遭遇若干國家之阻撓，基於「美國模式」環境規範在自由貿易協定體系下之領導地位，以及其試圖平衡貿易與環境間利益的規範設計，其所發展出之規範內容仍值得作為既存多邊貿易協定或多邊環境協定的借鏡，甚至引領他國將「美國模式」環境專章作為談判之原則性架構。在此意義之下的「美國模式」自由貿易協定環境專章，雖然

⁷³ See OECD report, *supra* note 60, p. 8.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ 參林俊宏，前引註 13，頁 149-151。

無法「在檯面上」成為多邊規範，但卻可能實質上成為統一雙邊自由貿易協定之環境規範。

「美國模式」自由貿易協定環境專章，值得其他國家參考之處除了上述提及之「跨國環境合作機制」及「公眾參與」之外，另有下列幾點事項：

第一、 實體規範方面：一方面肯認各國經貿發展狀況與負擔環境保護責任能力之差異，尊重各國政府就環境法規之規範主權，一方面要求締約國間維持既有國內環境法規規範標準，並應切實執行國內環境法規，且引導締約國得以彈性機制補充強行法規。

第二、 程序規範方面：「國內法規正當法律程序」以及「公眾參與」乃「美國模式」自由貿易協定環境規範對於建構「國內環境法規規範標準」及「政府與民間溝通管道」事項之核心規範。前者要求締約國國內環境法制度均應符合正當法律程序，給予污染者有效、適當之制裁以及公平公正之救濟管道；後者要求締約國無論係國內法規建置或自由貿易協定環境規範之發展上，均應給予公眾社會有表達意見、相互交流之機會，藉此提高社會大眾之環境意識，結合民間力量一同落實環境保護與保育工作。僅強調確保國內法規之「程序面」存在相當一致的保障程度，可降低締約國一方產生他方是否假藉雙邊自由貿易協定之簽定而干涉國家規範主權之疑慮。

第三、 雙邊協定與多邊協定間規範適用關係：有鑒於目前世界各國在聯合國體系下可能已負有履行部分國際環境協定之國際義務，若在雙邊自由貿易協定下訂定環境相關規範，將增加該國所負擔之國際法義務，此時不得不考慮到多邊環境協定與雙邊協定可能發生規範衝突、義務衝突甚至是爭端管轄衝突等情形。因此，部分「美國模式」自由貿易協定之環境專章，明定締約國應將履行國際環境協定義務列為優先要務，但也盡可能地選擇對雙邊自由貿易活動影響程度最低之必要措施，為締約國在履行雙邊貿易協定義務與多邊環境協定義務間取得平衡之折衷方案。在目前貿易與環境議題存在多邊規範與雙邊規範錯綜複雜之現況下，「美國模式」雙邊自由貿易協定如此之規範方式，乃充分考慮到多邊規範與雙邊規範間可能有規範不一致情形，可有效降低一國陷入國際規範或義務衝突之困境。

伍、 結論

本文透過分析美國所主導雙邊自由貿易協定下環境規範之發展軌跡及規範架構，指出「美國模式」自由貿易協定對於環境議題之規範係屬於「貿易導向」之規範方式，亦即其規範係建構在貿易發展有助於推動環境保護，且應避免各國國內環境法規不一致而影響跨國貿易活動之兩大核心思想上。在此思考脈絡之下，雙邊自由貿易協定有關環境事項之規範重點放在永續發展之達成、締約國間環境合作事項、提高國內公眾意識與對話機制等，有助於促進貿易與環境良性互

動之事項，規範目的並非為棘手的國際環境議題，例如氣候變遷或溫室氣體減量，提供跨國溝通管道或解決此等議題之場域。

美國此發展模式雖然反映出一國在雙邊或區域性談判架構下對於環境議題採取積極之作為，不一定會反饋於多邊規範談判架構⁷⁶，但本文肯認美國模式自由貿易協定環境規範，未來將成為各國進行雙邊或區域性自由貿易協定環境規範談判之參考對象，並引領一波雙邊自由貿易協定環境規範之發展。

然而，「美國模式」自由貿易協定環境規範之發展現狀，進一步引發值得關注的問題係，在國際貿易領域中具強勢地位的已開發國家，為何願意積極投入雙邊或區域性貿易協定下環境規範之談判？其背後之政策動機與目的為何？此問題之所以值得深入研究，係因若未探求已開發國家之政策目標，將無法得知已開發國家有無「假借追求永續發展與環境保護之名」，行「箝制開發中國家規範主權之實」。若已開發國家有意迴避既有之多邊環境規範談判架構，企圖透過「一對一」之雙邊談判架構，利用其擁有之談判優勢並挾帶貿易利益之籌碼，直接與開發中國家建立起新的國際環境規範標準，則可能遂行已開發國家一方面奪回國際環境規範談判之主控權，一方面可鞏固其主導國際貿易與投資遊戲規則優勢地位之意圖。在此之下，開發中國家依然成為已開發國家為延續其既得利益而被犧牲之羔羊，而雙邊自由貿易協定之環境議題，則無法如已開發國家所倡議「自由貿易有助於環境保護之落實」之理念，反而會加深富國與窮國，或所謂世界南北區域間之對立與仇視。是以，已開發國家談判動機與目的之澄清，將係未來雙邊自由貿易協定能否進一步擴大環境規範發展之關鍵因素。

⁷⁶ See OECD report, *supra* note 60, p. 11.